

กฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของ  
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ  
ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

Regulation Model of Property Management in  
Autonomous University as to the Rule of Law  
and Good Governance

วิลาวัณย์ ทัสศร<sup>\*</sup>

Wilawan Tassacorn

นันทพล กาญจนวัฒน์<sup>\*\*</sup>

Nuntapol Karnjanawat

---

<sup>\*</sup> นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภท  
บัณฑิตศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติประจำปี 2557

Doctor of Laws student, Sripatum University, granted a scholarship from the National Research  
Council of Thailand in 2014

<sup>\*\*</sup> ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

Research Advisor

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีความชอบด้วยหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การระดมความคิดเห็นโดยการสนทนากลุ่มเจาะจงและการรับฟังความคิดเห็น

ผลการวิจัยพบว่า หลักนิติธรรมมี 6 องค์ประกอบ หลักธรรมาภิบาลมี 10 ข้อ และมหาวิทยาลัยที่ศึกษา 5 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยมหิดล และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่มหาวิทยาลัยมีกรรมสิทธิ์ และประเภทที่มหาวิทยาลัยมีสิทธิครอบครอง การออกกฎในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย สามารถกระทำได้ 2 ทาง คือ สภามหาวิทยาลัยมอบอำนาจการบริหารจัดการกับสภามหาวิทยาลัยบริหารจัดการเอง การวิจัยพบว่า เมื่อนำหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาวิเคราะห์กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษาพบว่า บางมหาวิทยาลัยมีกฎการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์แต่สาระสำคัญในกฎไม่อาจชี้ชัดได้ว่ามีการนำองค์ประกอบหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ บางมหาวิทยาลัยไม่มีกฎเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของสภามหาวิทยาลัยจึงไม่อาจตรวจสอบได้ว่าทุกครั้งที่สภามหาวิทยาลัยพิจารณาวินิจฉัยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ได้นำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ประกอบการพิจารณาทุกครั้งอย่างครบถ้วนเพียงใด ดังนั้น กฎต้นแบบที่จัดทำเพื่อเป็นต้นแบบสำหรับการจัดทำกฎว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล มี 2 รูปแบบ คือ กฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยมอบอำนาจกับกฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยบริหารจัดการเอง

การวิจัยมีข้อเสนอแนะ 3 ด้าน คือ (1) ด้านกฎหมาย ด้วยการให้สภามหาวิทยาลัยสร้างกฎการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยมีแนวทางจากกฎต้นแบบเพื่อให้การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล (2) ด้านนโยบาย ด้วยการกำหนดให้มีการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และธรรมาภิบาล (3) ด้านการบริหารจัดการ

เสนอแนะให้มีการแยกรายได้จากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ออกจากเงินรายได้ประเภทอื่นและกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรให้สอดคล้องตามพันธกิจ หลักการ และวัตถุประสงค์การจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้ง

**คำสำคัญ:** กฎต้นแบบ, การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ, หลักนิติธรรม, หลักธรรมาภิบาล

### Abstract

---

The purpose of this research is to set up a regulation model of property management as to the principles of Rule of Laws and Good Governance. The research methodology was qualitative research including documentary research, in-depth inview, focus group, and hearing.

The research results showed that there were 6 components of the Rule of Law, and 10 items of Good Governance. There are 5 selected autonomous universities for cases study -- Suranaree University of Technology, Mahamakut Buddhist University, King Mongkut's University of Technology Thonburi, Mahidol University, and Chulalongkorn University. The research found that there were two types of university properties including university owned property and the university ownership property. The University Council has legal authority to issue regulation for the management of these properties in two ways -- the University Council assigned to university administrative committee to issue regulation for the management of the properties and issue the regulation to authorize itself for management of the properties. The research found that when analyzing the application of the properties management under the laws concerned, there are some universities having the Property Management Regulations which follow the Principles of Rule of law and Good Governance, but the main elements of the regulation could not be clearly analyze whether the management had applied the

principles of Rule of Law and Good Governance or not. Some universities had no Management Regulation, the University Council managed the properties by its own judgement. Therefore, it could not be confirmed that every time the University Council would apply the Rule of Law and Good Governance in making a decision on property management completely. Thus, the Regulation Model was designed to be the prototype of property management to ensure that the management will follow the Principles of Rule of Law and the Good Governance.

The research recommended 3 aspects, i.e., (1) Legal aspect: University Council issues Property Management Regulation according to the principles of Rule of Law and Good Governance guided by the Regulation Model to ensure that property management of the autonomous university is properly governed according to the principles of Rule of Law and Good Governance. (2) Policy aspect: property management must be in accordance with the Rule of Law and Good Governance. (3) Management aspect: the income from properties should be separated from other incomes, and the management regulation should be in accordance with missions, principles, and the university's objectives according to the University Establishment Law.

**Keywords:** Regulation model, Property management, Autonomous university, Rule of law, Good governance

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยภายใต้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เปิดโอกาสให้มีการดำเนินงานได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาภาครัฐนั้นจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีรูปแบบการดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 2 รูปแบบภายใต้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งนั้นได้วางหลักการความมีอิสระในการบริหารจัดการที่ตอบสนองต่อพันธกิจการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งที่มีลักษณะการบริหารจัดการที่คล่องตัวกว่าส่วนราชการปกติทั่วไป โดยองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง คือ สภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มทางด้านกฎหมายมหาชนที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ และออกกฎเพื่อควบคุมการบริหารจัดการของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรผู้กำกับดูแลมาตรฐานการจัดการศึกษาและการดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนด

การที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจด้านบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม รวมทั้งต้องมีการพัฒนาการบริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนด หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลจึงมีผลผูกพันการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการภายในหน่วยงานของรัฐในทุกๆ เรื่องและทุกๆ มิติ ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย ซึ่งจากการที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอิสระในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ทั้งในที่ดินของรัฐที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสิทธิครอบครองและจัดหาผลประโยชน์ และที่ดินในส่วนที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือกรรมสิทธิ์ในนามของตนเอง การบริหารจัดการเพื่อใช้ประโยชน์และแสวงหาประโยชน์ใดๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจดำเนินการ

ได้อย่างอิสระและกว้างขวางเช่นนี้ ยิ่งสะท้อนถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานหรือบริหารจัดการที่มีการนำหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อมิให้มีการใช้ความมีอิสระในเชิงการบริหารจัดการตามกฎหมายเกินเลยขอบเขตของการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่อยู่ภายใต้เป้าหมายและพันธกิจตามที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งกำหนด จึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล อันเป็นกฎหมายลำดับรองที่สภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตราขึ้น เพื่อควบคุมและผูกพันการดำเนินงานในทุกระดับและทุกขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นต้นทุนและรากฐานที่สำคัญของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้มีการปฏิบัติที่สอดคล้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลที่มีผลผูกพันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมดให้ต้องดำเนินงานหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด

## สมมุติฐานการวิจัย (Hypothesis)

การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งแต่ละมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลทำให้แต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับสามารถบริหารจัดการเอง ซึ่งไม่มีการตรวจสอบความชอบด้วยหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล อาจเป็นช่องทางในการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ เกิดการแสวงหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ การมีกฎต้นแบบที่มีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีโครงสร้างของกฎต้นแบบที่มีข้อบัญญัติของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ประกอบด้วย หลักการและเหตุผล โครงสร้างข้อบังคับ องค์กรกำกับดูแล ขอบเขตอำนาจหน้าที่ การตรวจสอบและการกำกับดูแล สภาพบังคับและมาตรการบังคับ จะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่เป็นแนวทางสำหรับแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จะใช้เพื่อการปรับปรุง แก้ไขหรือจัดทำเป็นกฎของมหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

## วิธีการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย

**1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)** โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล การวิจัยเอกสารที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีขึ้นเพื่อมุ่งหาคำตอบของการวิจัยที่สำคัญ 4 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 องค์ประกอบของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

ประเด็นที่ 2 กรอบและขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามกฎหมาย

ประเด็นที่ 3 โครงสร้างของกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

ประเด็นที่ 4 การจัดทำเนื้อหาข้อบัญญัติของกฎด้านการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

เอกสารที่นำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบข้างต้น แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

### 1.1 เอกสารประเภทกฎหมาย และกฎ (ประกาศ และระเบียบ)

เอกสารประเภทกฎหมาย และกฎ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

**กฎหมาย** ประกอบด้วย

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(2) กฎหมาย และกฎที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกรอบอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ได้แก่

(2.1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

- (2.2) พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
- (2.3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547
- (2.4) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- (2.5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- (2.6) พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นพื้นที่ศึกษา จำนวน 5 แห่ง ได้แก่
  - (2.6.1) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533
  - (2.6.2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540
  - (2.6.3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541
  - (2.6.4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550
  - (2.6.5) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2550
- (3) ข้อบังคับ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
  - (4) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542
  - (5) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดี
    - (5.1) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
    - (5.2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
    - (5.3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
    - (5.4) กฎหมาย และกฎที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ
      - (5.4.1) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม



(5.4.2) กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545

(5.4.3) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2546

(5.4.4) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย การจัดหาประโยชน์ ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2552

(5.4.5) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

(5.4.6) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ และ ทรัพย์สิ้น

**1.2 เอกสารอื่นๆ** ได้แก่ รายงานวิจัย ตำรา เอกสารรายงาน การประชุมสัมมนา วิทยานิพนธ์ และบทความ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2555-2559) รวมทั้งเอกสารอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยรัฐ ตามหลักนิติธรรมและ ธรรมาภิบาล เอกสารที่วิจัยใช้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาวิเคราะห์ และยกร่างกฎต้นแบบ เพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เป็นไปโดยชอบ ถูกต้องตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล และเป็นไปตามนโยบายและแผนตามทิศทางการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงแผนการพัฒนาระดับอุดมศึกษา

**2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview)** เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการ สัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญมี ประสบการณ์ หรือมีอำนาจตัดสินใจ หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ อสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประชากรสัมภาษณ์ ประกอบด้วย อธิการบดี หรือรองอธิการบดีที่รับผิดชอบงานด้านบริหารจัดการทรัพย์สิน หรือผู้ที่อธิการบดีหรือรอง อธิการบดีมอบหมาย ของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดในขอบเขตการศึกษานายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภา

มหาวิทยาลัยที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย หรือผู้ที่นายกสภามหาวิทยาลัยมอบหมาย ของ มหาวิทยาลัยตามที่กำหนดในขอบเขตการศึกษา

**3. การระดมความคิดเห็นด้วยวิธีการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus Group)** จากกลุ่มผู้บริหารผู้อำนวยการ กองกฎหมาย และนิติกร ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้อง

**4. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)** เมื่อจัดทำร่างกฎต้นแบบเสร็จแล้ว จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำความคิดเห็นมาปรับปรุงร่างกฎต้นแบบให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### **5. พื้นที่ศึกษา**

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีทั้งหมด 26 แห่ง แต่ละแห่งมีกฎหมายจัดตั้งของตนเอง การวิจัยนี้ได้กำหนดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 5 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยที่ศึกษาประกอบด้วย

- (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรก
- (2) มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นมหาวิทยาลัยสงฆ์
- (3) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการ ในปี พ.ศ. 2541
- (4) มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการ ในปี พ.ศ. 2550
- (5) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการ ในปี พ.ศ. 2551

## ผลการวิจัย

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลได้คำตอบที่นำไปสู่การจัดทำเป็นกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ดังนี้

### 1. หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

“**หลักนิติธรรม (Rule of Law)**” คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย ที่มีผลผูกพันการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในฐานะหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหลักนิติธรรมที่ได้จากการวิจัยมีองค์ประกอบ 6 ข้อ คือ ข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่ชัดเจน ข้อ 2 กฎหมายต้องมีการประกาศใช้อย่างเปิดเผย ข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ ข้อ 4 กฎหมายต้องมีบทบัญญัติที่ชัดเจน ข้อ 5 กฎหมายต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคนโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ และข้อ 6 กฎหมายต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายอนุบัญญัติเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายโดยครบถ้วนสมบูรณ์

เมื่อนำหลักนิติธรรมทั้ง 6 ข้อวิเคราะห์พบว่า บางมหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมกล่าวคือ ไม่มีการออกกฎเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด บางมหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่เป็นไปตามหลักนิติธรรมแต่ยังพบว่าการบริหารจัดการที่ยังไม่ครบถ้วนตามองค์ประกอบของหลักนิติธรรม คำตอบเหล่านี้นำไปสู่การจัดทำเป็นกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรม

“**หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)**” คือ การบริหารจัดการที่ดีตามที่กำหนดไว้ในหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีการนำไปใช้ในระดับระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และประเทศไทย โดยเฉพาะในการบริหารปกครองภาครัฐนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นแนวทางในการใช้อำนาจและหน้าที่ หลักธรรมาภิบาลที่ได้จากการวิจัยมี 10 ข้อ คือ ข้อ 1 หลักนิติธรรม ข้อ 2 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 3 หลักการเปิดเผย โปร่งใส ข้อ 4 หลักการกระจายอำนาจ ข้อ 5 หลักประสิทธิภาพ ข้อ 6 หลักพร้อมรับผิด ข้อ 7 หลักตอบสนอง ข้อ 8 หลักประสิทธิผล ข้อ 9 หลักความเสมอภาค ข้อ 10 หลักมุ่งเน้นฉันทามติ

เมื่อนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อไปวิเคราะห์การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่า การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง แบ่งออกได้ 2 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มที่มีการออกกฎเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถึงแม้จะมีการออกกฎตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด แต่เมื่อวิเคราะห์ในเนื้อหาของสาระของกฎแล้วพบว่า การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์มีความครบถ้วนตามองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล ข้อ 1 หลักนิติธรรม เท่านั้น ส่วนการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ตามข้อ 2 ถึง ข้อ 10 พบว่า ยังขาดความครบถ้วนสมบูรณ์ตามองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล และ

(2) กลุ่มที่ไม่มีการออกกฎเพื่อการบริหารจัดการตามที่กฎหมายกำหนด การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยกลุ่มนี้เป็นไปตามการใช้อำนาจดุลพินิจของสภามหาวิทยาลัย โดยมติสภามหาวิทยาลัยเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งไม่อาจตรวจสอบได้ว่ามีการนำหลักธรรมาภิบาลตามองค์ประกอบ ข้อ 1 ข้อ 10 มาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ทุกครั้งหรือไม่ จึงยังไม่อาจกล่าวได้อย่างชัดเจนว่ามหาวิทยาลัยในกลุ่มที่ 2 นี้ มีการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

ดังนั้น ในการสร้างกฎต้นแบบจึงได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อ ไปตราไว้ในกฎของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

## 2. การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามหลักนิติธรรม

การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง มี 2 รูปแบบ คือ สภามหาวิทยาลัยมอบอำนาจการบริหารจัดการ และสภามหาวิทยาลัยบริหารจัดการเอง ผลการศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบในด้านการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรม พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง มีอสังหาริมทรัพย์ 2 ประเภท คือ อสังหาริมทรัพย์ที่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้มาจากการให้ การซื้อ หรือแลกเปลี่ยนด้วยเงินรายได้หรือทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และอสังหาริมทรัพย์ที่มีสิทธิครอบครองได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยมีเพียงสิทธิครอบครองในฐานะผู้ขอใช้จากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการปกครองดูแลอสังหาริมทรัพย์แต่ละประเภท เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ฯลฯ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะตามประเภทอสังหาริมทรัพย์กำหนดแนวทางการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ประเภทดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่มี

สิทธิครอบครอง นี้จึงเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามประเภทอสังหาริมทรัพย์ ในส่วนของการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ที่มีกรรมสิทธิ์นั้น เนื่องจากเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการให้ การซื้อ การแลกเปลี่ยนด้วยเงินรายได้หรือทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ประเภทนี้จึงเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย รวมถึงการออก “กฎ” ภายในเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งรวมความทั้งอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่มหาวิทยาลัยมีกรรมสิทธิ์ และประเภทที่มีสิทธิครอบครอง แต่จากการศึกษาและวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถึงแม้จะมีการออก “กฎ” แต่เนื้อหาและสาระสำคัญของกฎ ยังไม่ปรากฏการนำหลักการและเนื้อหาตามนิติธรรมมากำหนดไว้ จึงยังไม่อาจกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษา ทั้ง 5 แห่ง ครบถ้วนตามองค์ประกอบหลักนิติธรรม

### 3. การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล

การศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบในด้านการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง เป็นไปตามองค์ประกอบข้อแรกของหลักธรรมาภิบาลคือ เป็นไปตามหลักนิติธรรมในหลักธรรมาภิบาล ที่มีกฎหมายรองรับการดำเนินงานเท่านั้น แต่ไม่เป็นไปตามองค์ประกอบการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 2 ถึง ข้อ 10 จึงควรจะต้องนำองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล มากำหนดเป็นแนวทางในการสร้างกฎการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลักธรรมาภิบาล โดยนำองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล มากำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ตั้งแต่การได้มาของอสังหาริมทรัพย์ตามประเภทอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ การปกครองดูแล บำรุงรักษา การใช้ และการจัดหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือเป็นหน่วยงานรัฐที่ต้องยึดถือและปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดี ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกำหนด

#### 4. การจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

การศึกษาและวิจัย เมื่อได้คำตอบในด้านการจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลแล้ว พบว่าการดำเนินงานในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษา ทั้ง 5 แห่ง มีการบริหารจัดการ 2 รูปแบบ คือ

(1) มหาวิทยาลัยที่มีกฎการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แต่ก็มี การนำองค์ประกอบของหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ไม่ถูกต้องครบถ้วน

(2) มหาวิทยาลัยที่ไม่มีกฎว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการเฉพาะบริหารจัดการโดยมติสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งเป็นเรื่องๆ ไป ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จึงไม่สามารถตรวจสอบถึงการบริหารจัดการที่ยึดถือหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลอย่างถูกต้องครบถ้วนได้เพราะเป็นสิ่งที่กำหนดอยู่ในมติสภา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายจัดตั้ง

คำตอบที่ได้จากผลของการวิจัยดังกล่าว เมื่อนำไปสู่การจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ได้ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบกฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยเป็นผู้บริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์แทนสภามหาวิทยาลัย และรูปแบบกฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยบริหารจัดการโดยไม่มี การมอบอำนาจ

## สรุปผล และข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อค้นพบจากการวิจัย

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความอิสระในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน 26 แห่ง โดยมีมหาวิทยาลัยในกำกับที่ศึกษา 5 ครั้ง เป็นกรณีศึกษา พบว่า มหาวิทยาลัยมีอสังหาริมทรัพย์ที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ 2 ประเภท คือ อสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยมีกรรมสิทธิ์ กับอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยมีสิทธิครอบครอง ซึ่งการบริหารจัดการที่จะให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภินั้นจะต้องมีการออกกฎของแต่ละมหาวิทยาลัยที่มีสาระสำคัญแสดงถึงการนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภินั้นไว้ในข้อบัญญัติของกฎ โดยที่สภามหาวิทยาลัยของแต่ละมหาวิทยาลัยมีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในการออกกฎ ซึ่งทำได้ 2 วิธี คือ สภามหาวิทยาลัยดำเนินการออกกฎเพื่อให้ฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นในการจัดทำเป็นกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงได้จัดทำเป็นกฎต้นแบบ 2 รูปแบบ คือ

(1) รูปแบบที่ 1 กฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์เอง มี 43 ข้อ แบ่งเป็น 4 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การบริหารจัดการ หมวด 3 การร้องทุกข์ และหมวด 4 การตรวจสอบและการกำกับดูแล และ

(2) รูปแบบที่ 2 กฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยมอบอำนาจการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ให้ฝ่ายบริหารจัดการแทน มี 54 ข้อ แบ่งเป็น 6 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การบริหารจัดการ หมวด 3 คณะกรรมการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ หมวด 4 สำนักบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ หมวด 5 การร้องทุกข์ และหมวด 6 การตรวจสอบและการกำกับดูแล

รูปแบบของกฎต้นแบบที่ได้มาจากการวิจัยนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการดำเนินการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีหลักนิติธรรม และธรรมาภินั้น ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ผลการวิจัยจึงสรุปได้ว่าสามารถตอบโจทย์วิจัยได้และเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

## 2. ข้อเสนอแนะ

กฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ที่ได้มาจากผลของการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไข กฎว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ดังนั้น เพื่อให้มหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐได้ดำเนินการตามกฎต้นแบบ การวิจัยจึงได้เสนอแนะให้มีการดำเนินการใน 3 ด้าน ดังนี้

### (1) ด้านกฎหมาย

เสนอแนะให้สภามหาวิทยาลัยในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไป ของมหาวิทยาลัย ให้นำกฎต้นแบบที่เป็นผลมาจากงานวิจัยนี้ไปเป็นแนวทางในการกำหนดกฎ เพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง เพื่อให้เกิดการ บริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลัก นิติธรรมและเกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกำหนด

นอกจากนี้ ควรมีการทบทวนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อกำหนดมาตรการบังคับให้มหาวิทยาลัยใน กำกับของรัฐนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของ มหาวิทยาลัย โดยเพิ่มมาตรการกำหนดเป็นบทบังคับให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนำหลัก นิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ดังนี้

“ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา... โดยกำหนดหลักการเพิ่มเติมว่า “การบริหารจัดการ ของมหาวิทยาลัย ต้องนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการบริหาร จัดการของมหาวิทยาลัย”

ทั้งนี้ควรนำหลักการนี้ไปกำหนดเป็นแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่ง



## (2) ด้านนโยบาย

เสนอแนะให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่มีอำนาจกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดเป็นนโยบายเพื่อให้สภามหาวิทยาลัยนำกฎต้นแบบที่เป็นผลมาจากงานวิจัยนี้มาเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง กรณีมหาวิทยาลัยใดไม่ดำเนินการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ สั่งการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ย่อมถือว่าการกระทำของมหาวิทยาลัยดังกล่าวไม่ปฏิบัติหรือบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามนโยบาย อันถือเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

## (3) ด้านการบริหารจัดการ

เนื่องจากรายได้จากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์จะเป็นรายได้ทางหนึ่ง นอกเหนือจากรายได้ที่รัฐจัดสรรงบประมาณมาให้และรายได้อื่นของมหาวิทยาลัย ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรเสนอให้สภามหาวิทยาลัย กำหนดให้มหาวิทยาลัยแยกรายได้ที่เกิดจากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ออกจากเงินรายได้ประเภทอื่น และกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรให้สอดคล้องเพื่อนำเงินรายได้จากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ไปสนับสนุนให้เป็นไปตามพันธกิจหลักและวัตถุประสงค์การจัดตั้งมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ให้จัดสรรเงินรายได้จากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวอย่างน้อยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของยอดเงินรายได้นี้เพื่อจัดสรรเป็นเงินทุนสนับสนุนให้แก่นักศึกษาที่เรียนดีแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือนักศึกษาที่ด้อยโอกาสให้มีโอกาสได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเสนอให้มีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ พร้อมราคาประเมินกลางของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งประเภทที่มีกรรมสิทธิ์ และที่มีสิทธิครอบครอง เพื่อเป็นแนวทางประกอบการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ว่าจะเป็นการขาย การแลกเปลี่ยน การจำหน่ายจ่ายโอน เพื่อจะได้มีมาตรฐานราคาประเมินกลางที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่แท้จริง

สำหรับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรให้มีการทบทวนเพื่อกำหนดมาตรการบังคับให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของ

มหาวิทยาลัย โดยเพิ่มมาตรการกำหนดเป็นบทบังคับให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการกำหนดกฎว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่เกิดปัญหาในการตีความเกี่ยวกับกรณีการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำเป็นต้องนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ด้วยหรือไม่ ดังนี้

“ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ... โดยกำหนดหลักการเพิ่มเติมว่า “การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยต้องนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย”

ทั้งนี้ควรนำหลักการนี้ไปกำหนดเป็นแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่ง

## ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่า มีประเด็นที่สามารถนำไปสู่การศึกษาวิจัยต่อไป เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล เกิดความเสมอภาคในการบริหารจัดการรายได้จากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นต่อไป คือ

1. การบริหารจัดการเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย เนื่องจากเมื่อรัฐมอบอำนาจให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ทั้งที่ถือกรรมสิทธิ์ และมีเพียงสิทธิครอบครอง โดยให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการซื้อ ขาย สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย ซึ่งหลักการนี้ถูกนำมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการและได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมสาระสำคัญดังกล่าว ทำให้การบริหารจัดการเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยแตกต่างกัน เนื่องจากสถานะความเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่อยู่ในการตีความกฎหมายให้เป็น “ส่วนราชการ” ตาม

ประมวลรัษฎากร กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัภาษาและค่าธรรมเนียมต่างๆ ทำให้เกิดความลักลั่นและเลือกปฏิบัติกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพราะการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามกรอบอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด แต่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกลับต้องมีภาระค่าภาษาค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่องจากความหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือเป็นหน่วยงานรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ ในขณะที่การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะเช่นเดียวกันของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการกลับได้รับการยกเว้นภาษาค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามกฎหมายต่างๆ ข้างต้น ทำให้เกิดต้นทุนในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีต้นทุนสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อการวางระบบบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เนื่องจากการมีภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษาค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามที่กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องข้างต้น กำหนด

## 2. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย

ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดไว้ว่า “ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับรองรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย และเสนอรายงานประจำปีนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ” เนื่องจากคำว่า “เพื่อทราบ” ตามแนวทางการเสนอหนังสือของทางราชการนั้นผู้รับการแจ้งจำเกียชนหนังสือต่อเพียงว่า “ทราบ” เท่านั้น อาจไม่เกิดการพิจารณาใดๆ ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่ารัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะอย่างไรบ้างในการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการตรวจสอบ และระบบบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น

ดังนั้น คณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ควรจะได้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณานำเสนอ ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในส่วนอำนาจและหน้าที่ของ

สภามหาวิทยาลัย โดยแก้ไขหลักการจากเดิม “การเสนอรายงานประจำปีนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ” เป็น “การเสนอรายงานประจำปีนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา” เพื่อให้รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งการและควบคุมกำกับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมีอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ และสามารถพิจารณาและให้ความเห็นแก่สภามหาวิทยาลัย เพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา ทั้งสองหัวข้อข้างต้นจึงเป็นประเด็นที่เสนอแนะให้มีการวิจัยต่อไป

---

### รายการอ้างอิง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 47ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40ก.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2546, 6 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 62ก.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533. (2533, 29 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 107 ตอนที่ 131.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540. (2540, 1 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 51ก.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541. (2541, 6 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 115 ตอนที่ 11ก.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550. (2550, 16 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 68ก.
- พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551. (2551, 6 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 29ก.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. (2535, 8 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109 ตอนที่ 42.
- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. (2497, 30 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 71 ตอนที่ 78.
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518. (2518, 5 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 92 ตอนที่ 54.
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2507, 28 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 81 ตอนที่ 38.

วิลาวัณย์ ทศคร/นันทพล กาญจนวัฒน์

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2505, 31 ธันวาคม).

*ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 79 ตอนที่ 115.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2518,

5 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 92 ตอนที่ 54.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน).

*ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 ตอนที่ 60.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.

(2546, 9 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 100ก.

---