

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ก่อนประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 สถานะของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา การเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับเงินเดือนอย่างจำกัดไม่เป็นการจูงใจให้คนมาทำงานราชการ โดยเฉพาะบุคลากรในมหาวิทยาลัยซึ่งเมื่อเลือกไปทำงานภาคเอกชนจะได้รับเงินเดือนหลายเท่าจึงต้องกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล เช่น การรักษาพยาบาล การได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร การได้รับเงินสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย การได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การได้รับบำเหน็จบำนาญหลังเกษียณอายุราชการ การได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ การได้รับเงินกรณีการเดินทางกลับภูมิลำเนา การเบิกค่าเช่าบ้าน การได้รับเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ เพราะถือได้ว่าเป็นบุคคลที่ต้องรับใช้ประเทศชาติ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้คนมาทำงานราชการ (สุริย์ ชมพูพูนธ์, 2550, หน้า 48-49) หลังประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เศรษฐกิจตกต่ำทำให้คนถูกไล่ออกจากงาน ดังนั้น คนต้องการความมั่นคงในชีวิตต้องการสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลการทำงานข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจึงได้รับความนิยม แต่ประเทศไทยได้ทำสัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) และมีข้อตกลงหนึ่งที่ผูกพันกับสัญญากู้ยืมเงินว่าต้องลดงบประมาณรายจ่ายในส่วนราชการจึงหยุดบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนเข้ามาในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด แผนพัฒนาอุดมศึกษาจึงกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยคณะกรรมการข้าราชการ (ค.ป.ร.) ได้ระงับการกำหนดอัตราข้าราชการใหม่ทุกประเภทกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่ได้จัดสรรอัตราให้เท่าที่จำเป็นและตำแหน่งที่บรรจุเข้ามาใหม่ เรียกว่า พนักงานมหาวิทยาลัย (จิรศักดิ์ โปภาวิน, 2560, หน้า 266-267)

การศึกษาในระบบตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ระดับต้น คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับสูง คือ การศึกษาระดับอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งโดยรัฐดำเนินงานภายใต้หลักความมีอิสระทางวิชาการจึงทำให้มีการแบ่งประเภทสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ) (Autonomous) และ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ (Government Campus) มหาวิทยาลัยทั้ง 2 รูปแบบ มีการแยกประเภทบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เป็น 3 ประเภทได้แก่

1) บุคลากรตำแหน่งวิชาการ ทำหน้าที่สอนและวิจัย โดยมีตำแหน่งทางวิชาการประกอบด้วย อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์

2) บุคลากรตำแหน่งผู้บริหาร ทำหน้าที่ในการบริหารระดับมหาวิทยาลัย ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี ระดับคณะ ได้แก่ คณบดี รองคณบดี หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง

3) บุคลากรตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุนประเภท 1 และประเภท 2 ได้แก่ ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับชำนาญการ ระดับปฏิบัติการ

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นบุคลากรในมหาวิทยาลัยประเภทใดก็ตามต่างก็มีสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลเช่นเดียวกันแต่ก็มีความแตกต่างกันระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับมหาวิทยาลัยส่วนราชการ ทำให้บุคลากรทั้งสามประเภท มีอยู่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยส่วนราชการ ซึ่งเรียกว่าพนักงานมหาวิทยาลัย ความแตกต่างของพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและในมหาวิทยาลัยส่วนราชการ (จรัส ปันธิ และคณะ, 2558, หน้า 30) พนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 2 ระบบมีความแตกต่างกันในเรื่องสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่มหาวิทยาลัยจัดให้แก่บุคลากรสายวิชาการ สายบริหารและสายสนับสนุนซึ่งความแตกต่างด้านสวัสดิการ คือ (1) การได้เงินเดือน (2) การต่อสัญญาจ้าง (3) การได้รับเงินประจำตำแหน่ง (4) การได้รับเงินรางวัล (5) การลา (6) การรักษาพยาบาล (7) การได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร (8) การได้รับเงินสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย (9) การได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (10) การได้รับบำเหน็จบำนาญหลังเกษียณ ความแตกต่างด้านประโยชน์เกื้อกูล คือ (1) การได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (2) การได้รับเงินกรณีการ

เดินทางกลับภูมิลำเนา (3) การเบิกค่าเช่าบ้าน (4) การได้รับเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลา  
ราชการ

สาเหตุของความแตกต่างเหลื่อมล้ำคือมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยส่วนราชการทั้งพนักงานมหาวิทยาลัยก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งบุคลากรสายวิชาการ สายบริหาร และสายสนับสนุน ปฏิบัติหน้าที่ไม่แตกต่างกันเป็นเนื้อหาเดียวกัน ประกอบกับกฎหมายที่กำหนดสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยส่วนราชการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่กฎหมายดังกล่าวเปิดช่องนำหลักการความมีอิสระในการบริหารจัดการมาใช้กับมหาวิทยาลัย ฉะนั้นระบบการบริหารงานด้านบุคคลกรจึงให้อำนาจและหน้าที่แก่สภามหาวิทยาลัยในการกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล จึงเป็นปัญหาและที่มาของความเหลื่อมล้ำหรือแตกต่างในระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยภายใต้มหาวิทยาลัยเดียวกันหรือต่างมหาวิทยาลัยซึ่งเกิดจากการใช้ดุลพินิจตามอำนาจและหน้าที่กฎหมายกำหนด พนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและพนักงานมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ต่างก็ทำหน้าที่เหมือนกันถือได้ว่ามีสถานะพนักงานมหาวิทยาลัยเหมือนกันแต่การให้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลกลับแตกต่างกัน ทั้งนี้ นอกจากการกำหนดอัตราสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลในระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละมหาวิทยาลัยก็ยังมี ความแตกต่างกันเนื่องจากกฎหมายจัดตั้งของแต่ละมหาวิทยาลัยให้อำนาจแก่สภามหาวิทยาลัยของแต่ละมหาวิทยาลัยที่สามารถจะกำหนดได้ทั้ง ๆ ที่การเข้ามาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของทุกมหาวิทยาลัยถูกกำหนดคุณสมบัติเหมือนกันจึงเกิดการเปรียบเทียบระหว่างมหาวิทยาลัยเดียวกันหรือระหว่างมหาวิทยาลัยทำให้เห็นได้ชัดถึงความไม่เสมอภาค เหลื่อมล้ำ ไม่เท่าเทียมกันทั้ง ๆ ที่ต่างก็ทำหน้าที่เหมือนกัน ปัญหาในลักษณะเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการให้ความรู้แก่บุคลากรของชาติ

สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยถูกกำหนดโดยข้อบังคับระเบียบ ประกาศ ที่สภามหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งกำหนดซึ่งเกิดจากการใช้ดุลพินิจตามอำนาจและหน้าที่กฎหมายกำหนดทำให้มีความแตกต่างกันในเรื่องสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยส่วนราชการ ทำหน้าที่เหมือนกันถือได้ว่ามีสถานะพนักงานมหาวิทยาลัยเหมือนกันแต่การได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลแตกต่างกัน ทั้งนี้ อันเนื่องมาจากกฎหมายแม่บทของแต่ละมหาวิทยาลัยให้อำนาจดังกล่าวแก่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลภายใต้ดุลพินิจและวัฒนธรรมขององค์กรที่แตกต่างกันความแตกต่างนี้แสดงถึงความไม่เสมอภาคความไม่เท่าเทียมกันซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในชีวิต ขวัญและกำลังใจในการทำงาน

ในขณะที่ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรสายวิชาการ สายบริหารและสายสนับสนุนในมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งจะอยู่นอกระบบราชการ หรือ เป็นส่วนราชการก็ตามต่างมีความสำคัญไม่แตกต่างกันนั้นก็ถือการประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้กับบุคลากรของประเทศชาติเพื่อบุคลากรของประเทศจะได้นำความรู้ไปพัฒนาประเทศต่อไป แต่หากยังมีความแตกต่างในเรื่องสวัสดิการและประโยชน์ก็ถือแล้วย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ที่อาจจะทำให้ด้อยประสิทธิภาพลงไปก็ได้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากบุคลากรที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยของรัฐที่ให้สวัสดิการและประโยชน์ถือแล้วหรือต่ำกว่า ย่อมจะหาโอกาสที่จะหาช่องทางเคลื่อนย้ายตัวเองไปอยู่ที่อื่นหรือออกจากการทำงานด้านบุคลากรที่ให้สวัสดิการและประโยชน์ถือแล้วที่ต่ำกว่า ซึ่งอาจเป็นผลกระทบต่อการทำงานที่ในการทุ่มเทให้เวลาให้กับนักศึกษาได้อย่างเต็มที่เพราะต้องใช้เวลาบางส่วนไปเสาะหาโอกาสอื่นที่ดีกว่าและได้ประโยชน์มากกว่า ดังนั้นพนักงานมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะอยู่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการก็มีความสำคัญที่ไม่แตกต่างกัน เป็นปัญหาว่าทำไมสวัสดิการและประโยชน์ถือแล้วจึงแตกต่างกันซึ่งส่งผลกระทบต่อแต่ละด้านดังต่อไปนี้

1) ด้านคุณภาพการศึกษา การศึกษาเป็นรากฐานและพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาบุคคล ชุมชน สังคมและประเทศชาติ หากชุมชนสังคมใด ประเทศชาติใดขาดบุคลากรที่มีคุณภาพไม่มีประสิทธิภาพ ขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน ย่อมเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยด้อยลง ชุมชน สังคม ก้าวเดินไปข้างหน้าอย่างสะดุดและมีปัญหาอุปสรรคมากมาย ไม่สามารถมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ตามแนวทางของแผนงานและนโยบายของรัฐบาลของประเทศไทยที่กำหนดไว้ อาจเป็นส่วนหนึ่งของปัญหามาตรฐานและคุณภาพด้านการศึกษาที่มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดทั้ง ๆ ที่ทำหน้าที่เหมือนกันส่งผลในภาพรวมของการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ถูกประเมินว่ามีมาตรฐานระดับที่ 8 เมื่อเทียบกับประเทศในอาเซียน 10 ประเทศ (แพรวศรี เดิมราช และคณะ, 2558, หน้า 1-2)

2) ด้านความมั่นคงในชีวิตของพนักงานมหาวิทยาลัย ขาดความมั่นคงในชีวิตด้านการได้รับเงินเดือนที่ไม่เต็มตามสิทธิ์ การต่อสัญญาจ้างที่ไม่เป็นธรรม การไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่ง การไม่ได้รับเงินรางวัล การไม่ได้รับสิทธิการลาที่เหมาะสมและเพียงพอ การไม่ได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร การไม่ได้รับเงินสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย การไม่ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญหลังเกษียณการทำงาน ย่อมส่งผลรายได้ที่ไม่เป็นธรรม เหมาะสม และเพียงพอกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ

3) ด้านหลักประกันสุขภาพของพนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานมหาวิทยาลัยใช้สิทธิระบบประกันสังคม หากเปรียบเทียบกับหลักประกันสุขภาพ ระบบสวัสดิการข้าราชการ ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) จะพบว่า ยังไม่มีความเสมอภาคกันในการรักษาพยาบาล

5 ด้าน คือ 1) สิทธิการใช้สถานพยาบาลนอกเขตพื้นที่จังหวัด 2) เงื่อนไขเวลาเกิดสิทธิคุ้มครอง 3) เงื่อนไขเวลา สิทธิการเข้าถึงบริการกรณีเจ็บป่วย 4) เงื่อนไขเวลาสิทธิเข้าถึงบริการสตรีมีครรภ์ 5) การจ่ายเงินสมทบกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร เดิมก่อนมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ ได้รับสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) เป็นระบบที่ให้ความคุ้มครองดีที่สุด จากสามระบบหลักประกันสุขภาพ เมื่อเข้าทำงานก็จะถูกกฎหมายบังคับให้ใช้สิทธิประกันสังคม ซึ่งเป็นระบบหลักประกันสุขภาพที่ด้อยที่สุดในสามระบบจึงเกิดความไม่เป็นธรรมและไม่เสมอภาค ย่อมส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นอาชีพที่ถือว่ามีความศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจจากสาธารณชน (จิตาภา พรยิ่ง, 2559, หน้า 242-245)

4) ด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย เช่นการไม่ได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ การไม่ได้รับเงินกรณีการเดินทางกลับภูมิลำเนา การไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน การไม่ได้รับเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ย่อมส่งผลจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างไม่มีคุณภาพและเปี่ยมประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานมหาวิทยาลัยไม่ว่าด้วยเหตุอื่นใดจะกระทำมิได้อันเนื่องมาจากสถานะของการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเหมือน ๆ กันแม้จะอยู่ต่างที่ต่างสถาบันจึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคสาม แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว 20 ปี (2560-2579) ที่สร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคมและแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564) ที่สร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ความแตกต่างนี้แสดงถึงความไม่เสมอภาคและความเหลื่อมล้ำจากการคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่มหาวิทยาลัยของรัฐพึงต้องให้ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการบริหารหรือการศึกษาของประเทศไทย และสะท้อนให้ถึงความไม่ใส่ใจหรือสนใจของมหาวิทยาลัยที่จะสร้างระบบหรือรูปแบบของสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยของทุกมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยในรูปแบบใดก็ตามให้มีความเสมอภาคกันในด้านสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลจึงยังคงปล่อยให้กฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัยมีสภาพเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยเฉพาะในเรื่องดังกล่าวนี้

จากความแตกต่างในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยดังกล่าวนี้ จะได้รับการคุ้มครองที่แตกต่างกันระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (นอกระบบราชการ) และมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบที่ยืนยันถึงความแตกต่างของสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่พึงมีพึงได้ในลักษณะที่ทัดเทียม และเสมอภาคกันไม่ว่าจะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยระบบใดก็ตาม ซึ่งคำตอบที่ได้มานั้นหากจะให้มีการนำไปสู่การใช้บังคับได้นั้น จำเป็นที่จะต้องจัดทำเป็น

กฎหมายรองรับ ดังนั้นการวิจัยนี้จึงมุ่งประสงค์ที่จะทำการศึกษาและวิจัยเรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคด้านมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย”

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากที่กล่าวมาในความเป็นมาของปัญหานั้น การวิจัยยังคงเห็นถึงความสำคัญของการใช้ดุลพินิจของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการในการกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการทำให้มีความแตกต่างกัน และเหลื่อมล้ำในเรื่องการได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลแก่พนักงานมหาวิทยาลัยและมีผลกระทบต่อการศึกษา ความมั่นคงในชีวิต การรักษาพยาบาล แรงจูงใจในการปฏิบัติงานพนักงานมหาวิทยาลัยมีความสำคัญเท่าเทียมกันในการสร้างบุคลากรของประเทศให้มีความรู้ที่ถูกต้อง เพื่อใช้ในการดำรงชีวิตประกอบอาชีพและพัฒนาประเทศตามสถานะของผู้ศึกษาแต่ละคน เพราะฉะนั้นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีความเสมอภาคกันในเรื่องสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลเพื่อความมั่นคงในชีวิต เป็นขวัญและกำลังใจแก่พนักงานมหาวิทยาลัย ดังนั้น จึงจัดทำกฎหมายเพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยนั้น ซึ่งการจะได้คำตอบมาจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบนี้ การวิจัยได้กำหนดประเด็นสำคัญในการศึกษาและวิจัย ดังนี้

### 1) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล

#### (1) แนวคิดค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล

แนวคิดค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับทุนนิยมสวัสดิการที่มีผลผลิตภาพ ซึ่งระบบสวัสดิการที่เน้นผลผลิตภาพนิยมนี้มีแนวคิดรากฐานสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนความก้าวหน้าของเป้าหมายในเชิงเศรษฐกิจ การบริหารจัดการสังคมทุนนิยมและเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งเป็นกลไกและเครื่องมือเพื่อให้ปัจเจกชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ รวมไปถึงการมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีตามมาตรฐานความต้องการขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ ดังนั้น แนวคิดค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย คือการได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

## (2) แนวคิดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการ

แนวคิดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการ เป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับค่าตอบแทนที่ข้าราชการได้รับจากทางราชการ นอกเหนือจากเงินเดือน ซึ่งเป็นการตอบแทนให้ตามค่าของงานในแต่ละตำแหน่งแล้ว ยังมีสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ อีกด้วย โดยสวัสดิการเป็นการให้ค่าตอบแทนเพื่อช่วยให้ข้าราชการมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ดังนั้นแนวคิดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย คือ การได้รับค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนและสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการจึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

## (3) แนวคิดข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

แนวคิดข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาถือเป็นบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการภายในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คือข้าราชการพลเรือนในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ดังนั้น แนวคิดข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สำคัญในการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษา และควรได้รับความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

## (4) แนวคิดพนักงานมหาวิทยาลัย

แนวคิดพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นแนวคิดเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น แนวคิดพนักงานมหาวิทยาลัยจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษา และควรได้รับความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดพนักงานมหาวิทยาลัย จึงเป็น

หลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

#### (5) แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นแนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือที่เรียกว่ามหาวิทยาลัยนอกระบบ คือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีการบริหารจัดการอิสระแยกจากระบบราชการ แต่ยังคงได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปีโดยตรง เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา ดังนั้น แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นบุคคลกลุ่มหนึ่งในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และควรได้รับความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

#### (6) ทฤษฎีระบบ

ทฤษฎีระบบ เป็นวิธีการที่ใช้หลักตรรกศาสตร์วิทยาศาสตร์อย่างมีเหตุผลและมีความสัมพันธ์กันไปตามขั้นตอนช่วยให้กระบวนการทั้งหลายดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และสามารถช่วยในการบริหารบรรลุวัตถุประสงค์ไปด้วยวิธีทางวิทยาศาสตร์อย่างถูกต้อง ดังนั้น ทฤษฎีระบบจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยต้องมีวิธีการบริหารจัดการและการดำเนินการที่เป็นระบบ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีระบบ จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

#### (7) ทฤษฎีค่าจ้างที่ยุติธรรม

ทฤษฎีค่าจ้างที่ยุติธรรม เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการให้ค่าจ้างเพื่อให้บุคคลสามารถดำรงชีพได้อย่างเหมาะสมกับสถานะตำแหน่งในการทำงาน กล่าวคือ ถ้าเข้ามาตำแหน่งสูงขึ้นค่าจ้างก็ควรสูงตาม ซึ่งทฤษฎีนี้เชื่อกันว่าเริ่มมาจากแนวคิดของเพลโตและอริสโตเติล โดยเซนต์โทมัสอควินัสได้เป็นผู้นำมาปรับปรุงใช้ในยุคกลาง เพราะในยุคนั้นมีการจ้างช่างศิลป์และช่างฝีมือจำนวนมาก ดังนั้น ทฤษฎีค่าจ้างที่ยุติธรรมจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะพนักงานมหาวิทยาลัยต้องการให้ค่าจ้างที่สูงขึ้นเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีค่าจ้างที่ยุติธรรม จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย



### (8) ทฤษฎีลำดับความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์

ทฤษฎีลำดับความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์ เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมความต้องการของมนุษย์ กล่าวคือ มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีความต้องการเกิดขึ้นเสมอ และความต้องการของมนุษย์มีลักษณะเป็นสากล คล้ายกันทุกวัฒนธรรม นอกจากนั้นความต้องการของมนุษย์มีลักษณะเป็นไปตามลำดับขั้นตอน เมื่อความต้องการในระดับล่างได้รับการตอบสนองแล้ว บุคคลก็จะเลื่อนขั้นไปหาทางตอบสนองความต้องการในระดับสูงขึ้นไป ดังนั้น ทฤษฎีลำดับความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์จึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะพนักงานมหาวิทยาลัยต้องการได้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีลำดับความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์ จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

### (9) ทฤษฎีความต้องการ

ทฤษฎีความต้องการ เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของบุคคลได้ ซึ่งเป็นไปตามลำดับขั้นตามทฤษฎีของมาสโลว์ เป็นทฤษฎีที่เจตนาจะปรับปรุงแนวคิดความต้องการ 5 ขั้นตอนของมาสโลว์ ดังนี้ ลำดับที่ 1 ความต้องการความคงอยู่รอดของชีวิต ลำดับที่ 2 ความต้องการมีความสัมพันธ์ และลำดับที่ 3 ความต้องการความเจริญก้าวหน้า ดังนั้น ทฤษฎีความต้องการจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะพนักงานมหาวิทยาลัยต้องการได้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความต้องการ จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

### (10) ทฤษฎีความคาดหวัง

ทฤษฎีความคาดหวัง เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งพฤติกรรมเป็นสิ่งที่นำไปสู่ความสำเร็จที่ตั้งเป้าหมายหรือที่ต้องการ โดยบุคคลจะกระทำทุกทางเพื่อให้ได้สมดังตั้งใจ เช่น ความคาดหวังของการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนที่สูง การยอมรับ การเลื่อนขั้น เป็นต้น ดังนั้น ทฤษฎีความคาดหวังจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะพนักงานมหาวิทยาลัยคาดหวังได้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความคาดหวัง จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

### (11) ทฤษฎีการจูงใจของสกินเนอร์

ทฤษฎีการจูงใจของสกินเนอร์ เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนเรื่องการดัดแปลงพฤติกรรม เป็นเครื่องมือของการจูงใจอย่างหนึ่ง และเชื่อว่าพฤติกรรมของคนเกิดขึ้นเนื่องจากมีสิ่งเร้า โดยสิ่งเร้านั้นอาจเป็นได้ทั้งทางด้านบวก เช่น การให้สัญญาจะเพิ่มเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การมอบหมาย

งานที่ดีกว่าเดิม หรืออาจเป็นสิ่งเร้าในด้านลบ เช่น การชู้ว่าจะลดตำแหน่ง ลดค่าจ้าง หรือการให้ย้ายไปทำงานในตำแหน่งอื่น ๆ สกินเนอร์เชื่อมั่นว่า การเสริมแรงทางบวกหรือการให้รางวัลเป็นวิธีที่ดีกว่าการลงโทษ ซึ่งเป็นการสร้างพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาให้เกิดขึ้นได้ ดังนั้น ทฤษฎีการจูงใจของสกินเนอร์จึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะพนักงานมหาวิทยาลัยคาดหวังได้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งการกระตุ้นและการให้ความช่วยเหลือ ย่อมเป็นไปตามทฤษฎีการจูงใจของสกินเนอร์ จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

#### (12) ทฤษฎีความยุติธรรม

ทฤษฎีความยุติธรรม เป็นทฤษฎีที่เน้นความเท่าเทียมกัน บุคคลควรได้รับโอกาสที่เหมือนกัน แม้คนที่ด้อยโอกาสทางสังคมก็ควรได้รับโอกาสที่เท่าเทียมเช่นกัน เพื่อเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่จะได้รับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีในสังคม โดยไม่ต้องคำนึงถึงฐานะทางสังคม ดังนั้น ทฤษฎีความยุติธรรมจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะพนักงานมหาวิทยาลัยย่อมได้โอกาสในการได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอย่างเท่าเทียมกัน ย่อมเป็นไปตามทฤษฎีความยุติธรรม จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

#### (13) หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค เป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาคจึงหมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย ซึ่งบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับคนอื่น ๆ และความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นได้ทั้งในสิทธิและหน้าที่ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะพนักงานมหาวิทยาลัยย่อมได้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอย่างเสมอภาคกัน ย่อมเป็นไปตามหลักความเสมอภาค จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

#### (14) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาด่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะการกำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ย่อมเป็นไปตามหลักนิติธรรม จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

## (15) หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ เป็นหลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ แต่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะพอประมาณด้วย ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงเกี่ยวข้องกับภารกิจนี้ เพราะการให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้สวัสดิการและประโยชน์ เกื้อกูลต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง ย่อมเป็นไปตามหลักนิติรัฐ จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

## (16) หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมาย

หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองที่จำเป็นในการใช้และตีความกฎหมายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ คือ การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ ดังนั้น หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายจึงเกี่ยวข้องกับภารกิจนี้ เพราะการให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง ย่อมเป็นไปตามหลักความชอบธรรมด้วยกฎหมาย จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

## (17) หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังเป็นหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะการบริหารจัดการเพื่อให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่ดี ย่อมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

## (18) หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นหลักเกี่ยวกับคุณสมบัติจิตใจ สิทธิเฉพาะตัวที่พึงสงวนของมนุษย์ทุกคน และรักษาไว้มิให้บุคคลอื่นมาล่วงละเมิดได้ การถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการคุ้มครองและได้รับความยุติธรรมจากรัฐ ดังนั้น หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะการให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้สวัสดิการและ

ประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องถือเป็นการคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยให้ได้รับความยุติธรรมจากการปฏิบัติงาน ย่อมเป็นไปตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องของพนักงานมหาวิทยาลัย

#### (19) หลักการสร้างแรงจูงใจ

หลักการสร้างแรงจูงใจ เป็นหลักเกี่ยวกับวิธีการที่จะชักนำพฤติกรรมผู้อื่นให้ประพฤติปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ พฤติกรรมของคนจะเกิดขึ้นได้ต้องมีแรงจูงใจ เหตุนี้การจูงใจจึงเป็นเรื่องเกี่ยวโยงกับสิ่งเร้าหรือแรงจูงใจที่ถูกต้องเหมาะสม ย่อมทำให้บุคคลมีความพึงพอใจแล้วทุ่มกำลังกาย กำลังใจ ปฏิบัติงานให้กับองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น หลักการสร้างแรงจูงใจจึงเกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เพราะการให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้สวัสดิการและประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องย่อมเป็นการสร้างแรงจูงใจให้พนักงานมหาวิทยาลัยปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นไปตามหลักการสร้างแรงจูงใจ จึงเป็นหลักที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องของพนักงานมหาวิทยาลัย

2) สภาพการณ์การคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องของพนักงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทย

มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะอยู่นอกระบบราชการหรือเป็นส่วนราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งบุคลากรทั้งสามประเภทปฏิบัติหน้าที่ไม่แตกต่างกันเป็นเนื้องานเดียวกัน ประกอบกับกฎหมายที่กำหนดสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่กฎหมายดังกล่าวเปิดช่องนำหลักการความมีอิสระในการบริหารจัดการมาใช้กับมหาวิทยาลัย ฉะนั้นระบบการบริหารงานด้านบุคคลกรจึงให้อำนาจและหน้าที่แก่สภามหาวิทยาลัยในการกำหนดสวัสดิการและประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่อง จึงเกิดสภาพการณ์การคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องของพนักงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทยเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันในระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยภายใต้มหาวิทยาลัยเดียวกันหรือต่างมหาวิทยาลัยโดยเหตุที่สวัสดิการและประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องของพนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยถูกกำหนดโดยข้อบังคับ กฎระเบียบ ประกาศ ที่สภามหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งกำหนดมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้อันเนื่องมาจากกฎหมายแม่บทของแต่ละมหาวิทยาลัยให้อำนาจดังกล่าวแก่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดสวัสดิการและประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องภายใต้วัฒนธรรมขององค์กรที่แตกต่างกัน จึงเป็นความสำคัญที่จะต้องศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายแม่บทที่ให้การคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องที่

เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง ซึ่งความแตกต่างย่อมเป็นความไม่เสมอภาคจึงเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคสาม ที่บัญญัติให้การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานมหาวิทยาลัยไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของพนักงานมหาวิทยาลัยหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ รวมทั้งสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่มีความแตกต่างกับหลักสากลและต่างประเทศอย่างไรซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งของประเทศไทยให้มีความสากลและเสมอภาคกัน ดังนั้นในการศึกษาและวิจัยจึงให้ความสำคัญที่จะวิเคราะห์สภาพการณ์การคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

3) การคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยตามหลักสากลของกฎหมายระหว่างประเทศ และของต่างประเทศ

#### (1) กฎหมายไทย

การคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีความเสมอภาคกันในเรื่องสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลเพื่อความมั่นคงในชีวิต เป็นขวัญและกำลังใจแก่พนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งหากพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันพบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กลุ่มกฎหมายมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย กลุ่มกฎหมายมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและออกนอกระบบราชการ กลุ่มกฎหมายมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นส่วนราชการ กลุ่มกฎหมายมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายแม่บทของแต่ละมหาวิทยาลัยให้อำนาจดังกล่าวแก่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลภายใต้วัฒนธรรมขององค์กรที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานมหาวิทยาลัยไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของพนักงานมหาวิทยาลัยหรือเหตุอื่นใด จึงเป็นที่มาของการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นการกำหนดประเด็นสำคัญที่จะนำไปสู่การศึกษาและวิจัย

## (2) กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

การคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยมีกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights, 1948) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ. 1986 (Declaration on the Right to Development 1986) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1967 (International Covenant on Civil and Political Rights, 1967) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1967 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1967) กฎหมายระหว่างประเทศ และกติการะหว่างประเทศดังกล่าวจะมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ว่า หลักการสำคัญที่มีกำหนดไว้เกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย ที่เป็นที่ยอมรับในระหว่างประเทศภาคีสหประชาชาตินั้นมีประการใดบ้าง เพื่อเป็นแนวทางสำหรับเปรียบเทียบว่าสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทยมีการคุ้มครองที่เป็นไปตามหลักสากลอย่างไรบ้าง จึงเป็นประเด็นสำคัญในการนำไปสู่การศึกษาและวิเคราะห์

## (3) กฎหมายต่างประเทศ

หลักสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยของต่างประเทศที่มีความสำคัญในการศึกษาและวิจัยกำหนดให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ The Welfare Reform Act 2012 ของประเทศอังกฤษ, The Labor Standard Law 1947 ของประเทศญี่ปุ่น, The Employment Act 1968 ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งน่าจะมีการคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยที่เหมือนหรือแตกต่างกัน อันจะเป็นประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบกับของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นว่าการคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทยมีความแตกต่างกับต่างประเทศอย่างไร เพื่อจะเป็นแนวทางสร้างความเสมอภาคในการคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทยและไม่แตกต่างไปจากต่างประเทศมากนัก

## 4) รูปแบบและวิธีการของการคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นการวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์การคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบและวิธีการคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์

เกลือของพนักงานมหาวิทยาลัย ได้แก่ สวัสดิการและประโยชน์เกลือของพนักงานมหาวิทยาลัย ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงในชีวิต ด้านหลักประกันสุขภาพ และด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

5) การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกลือของพนักงานมหาวิทยาลัย

เป็นการนำเอาข้อค้นพบที่เป็นคำตอบของการวิจัยไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกลือของพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งจะเป็ผลผลิตของงานวิจัยนี้

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและประโยชน์เกลือ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการและประโยชน์เกลือของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการและประโยชน์เกลือพนักงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทยให้เกิดความเสมอภาคกัน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบสวัสดิการและประโยชน์เกลือที่เหมาะสมสำหรับสวัสดิการและประโยชน์เกลือพนักงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทย
4. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model law) ว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกลือของพนักงานมหาวิทยาลัย

## 3. ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ 3 ด้าน ดังนี้

### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยกำหนดประเด็นเนื้อหาในการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดทำ “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกลือของพนักงานมหาวิทยาลัย” ดังนั้น เนื้อหาที่จะวิจัยจะครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้อง
  - (1) ทฤษฎีระบบ
  - (2) ทฤษฎีค่าจ้างที่ยุติธรรม
  - (3) ทฤษฎีลำดับความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์

- (4) ทฤษฎีความต้องการ
- (5) ทฤษฎีความคาดหวัง
- (6) ทฤษฎีการจูงใจของสกินเนอร์
- (7) ทฤษฎีความยุติธรรม
- (8) หลักความเสมอภาค
- (9) หลักนิติธรรม
- (10) หลักนิติรัฐ
- (11) หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมาย
- (12) หลักธรรมาภิบาล
- (13) หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (14) หลักการสร้างแรงจูงใจ

## 2) กฎหมายไทย

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- (2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- (3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547
- (4) พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- (5) กลุ่มมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย
  - (5.1) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533
  - (5.2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535
  - (5.3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541
  - (5.4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช พ.ศ. 2553
  - (5.5) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553
  - (5.6) พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา พ.ศ. 2555
- (6) กลุ่มมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและออกนอกระบบราชการ
  - (6.1) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540
  - (6.2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540
  - (6.3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541
  - (6.4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550
  - (6.5) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ



- (6.6) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550
- (6.7) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551
- (6.8) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551
- (6.9) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551
- (6.10) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

พ.ศ. 2551

- (6.11) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558
- (6.12) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558
- (6.13) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558
- (6.14) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558
- (6.15) พระราชบัญญัติราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ พ.ศ. 2559
- (6.16) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559
- (6.17) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2559
- (6.18) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2559
- (6.19) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560
- (7) กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นส่วนราชการ
  - (7.1) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
- (8) กลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลที่เป็นส่วนราชการ
  - (8.1) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548

### 3) กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ

#### (1) กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

- (1.1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights, 1948)
- (1.2) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ. 1986 (Declaration on the Right to Development 1986)
- (1.3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1967 (International Covenant on Civil and Political Rights, 1967)
- (1.4) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1967 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1967)

## (2) กฎหมายต่างประเทศ

- (2.1) The Welfare Reform Act 2012 ของประเทศอังกฤษ
- (2.2) The Labor Standard Law 1947 ของประเทศญี่ปุ่น
- (2.3) The Employment Act 1968 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

## ประเด็นศึกษา

- 1) ปรัชญากฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย
- 2) สภาวะการณ์ปัญหาและผลกระทบความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย
- 3) กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย
- 4) กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย
- 5) กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย
- 6) แนวทางความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทย
- 7) โครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

## 3.2 ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่จะเป็นแหล่งการให้ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนด ประกอบด้วย

- 1) ผู้บริหารมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- 2) ผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
- 3) ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนาเชียงราย
- 4) พนักงานมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- 5) พนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
- 6) พนักงานมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนาเชียงราย

## 3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

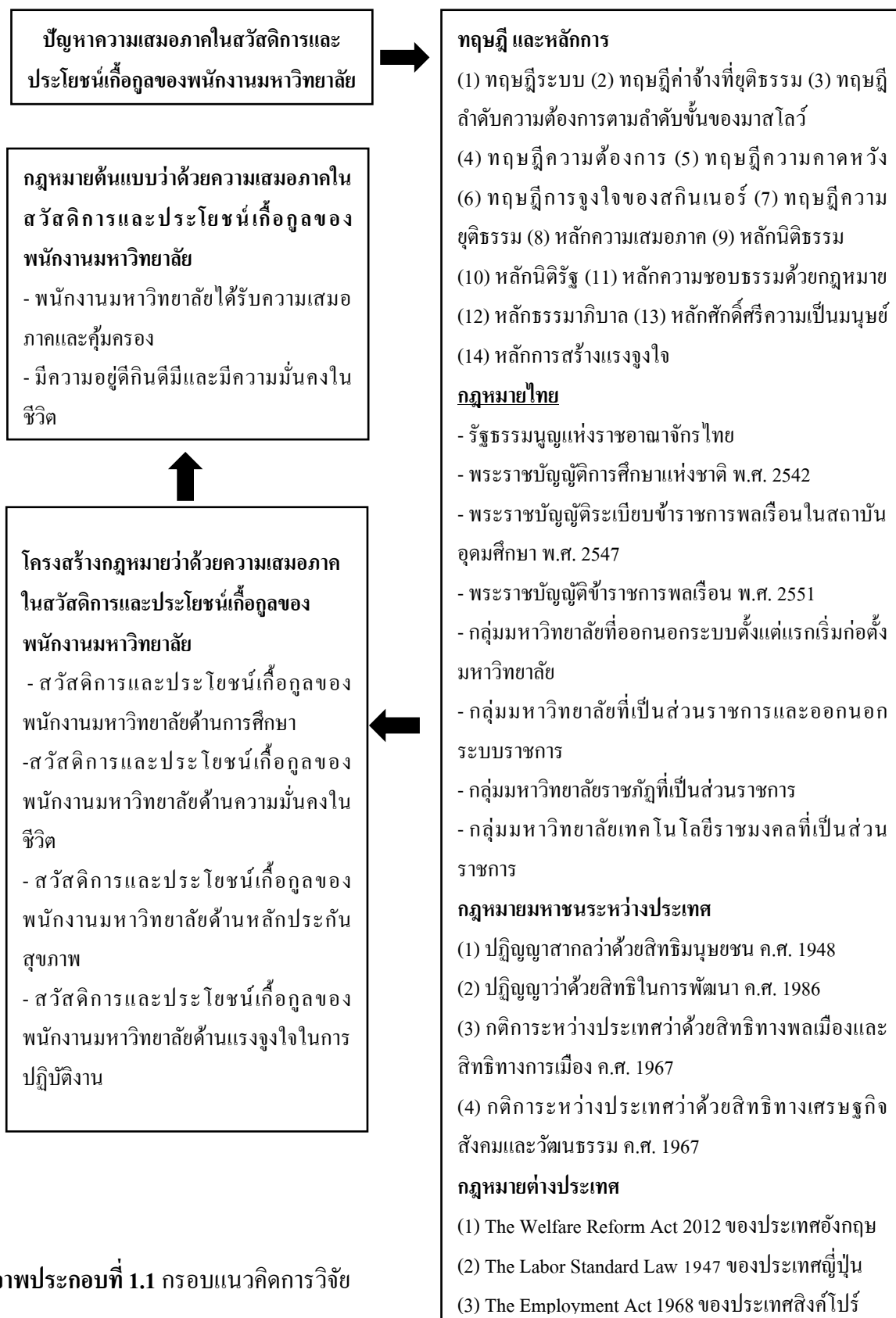
พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ จังหวัดเชียงราย มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนาเชียงราย สืบเนื่องจากจังหวัด

เชิงรายมีทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนาเชียงราย

#### 4. กรอบแนวคิด และสมมติฐานการวิจัย

##### 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะอยู่นอกระบบราชการหรือเป็นส่วนราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัยก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งบุคลากรทั้งสามประเภทปฏิบัติหน้าที่ไม่แตกต่างกันเป็นงานเดียวกัน ประกอบกับกฎหมายที่กำหนดสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่กฎหมายดังกล่าวเปิดช่องนำหลักการความมีอิสระในการบริหารจัดการมาใช้กับมหาวิทยาลัย ฉะนั้นระบบการบริหารงานด้านบุคคลกรจึงให้อำนาจและหน้าที่แก่สภามหาวิทยาลัยในการกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล จึงเป็นปัญหาและที่มาของความเหลื่อมล้ำและแตกต่างในระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยภายใต้มหาวิทยาลัยเดียวกันหรือต่างมหาวิทยาลัยซึ่งเกิดจากการใช้ดุลพินิจตามอำนาจและหน้าที่กฎหมายกำหนดทำให้เกิดความไม่เสมอภาค จึงนำมาสู่การวิเคราะห์หาคำตอบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของความเสมอภาคในการคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลพนักงานมหาวิทยาลัย โดยการวิเคราะห์ได้ยึด แนวคิด ทฤษฎี หลักการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศของประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น กฎหมายแม่บทกลุ่มราชภัฏ กฎหมายแม่บทกลุ่มมหาวิทยาลัยนอกระบบ กฎหมายแม่บทกลุ่มราชมงคล และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนั้นเมื่อได้คำตอบจากการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย อันจะส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้รับความเสมอภาคและคุ้มครอง มีความอยู่ดีกินดีและมีความมั่นคงในชีวิต (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



#### 4.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis)

สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัยของรัฐ มีความแตกต่างกันจากการใช้ดุลพินิจตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและขึ้นอยู่กับนโยบาย การบริหารจัดการของแต่ละมหาวิทยาลัย ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจและนโยบายของ สภามหาวิทยาลัยซึ่งมีองค์ประกอบของบุคคลที่เป็นสภามหาวิทยาลัยหลากหลายแตกต่างกัน พนักงานมหาวิทยาลัยมีสถานะทางกฎหมายเหมือนกัน แต่อยู่ต่างสถาบันกันและได้รับสวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลที่แตกต่างกันสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำและการเลือกปฏิบัติซึ่งขัดต่อ “หลักความเสมอภาค” ขัดแย้งกับหลักธรรมาภิบาล อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในชีวิต และการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย ดังนั้นการร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว

#### 5. คำถามการวิจัย

1. แนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลมีอยู่อย่างไร
2. เปรียบเทียบในเรื่องสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทยเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลพนักงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทยให้เกิดความเสมอภาคกันเป็นอย่างไร
3. สภาพการณ์การคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทยเป็นอย่างไร
4. รูปแบบสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่เหมาะสมสำหรับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลพนักงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทยเป็นอย่างไร
5. องค์ประกอบโครงสร้างของกฎหมายต้นแบบ (Model law) ว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย มีองค์ประกอบโครงสร้างอย่างไร
6. กฎหมายต้นแบบ (Model law) ว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นอย่างไร

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย คือการได้ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย โดยกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) กลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ กลุ่มมหาวิทยาลัยราชมงคล สามารถนำกฎหมายต้นแบบใช้ในการออกข้อบังคับ กฎ ระเบียบ ประกาศในเรื่องสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย ลดความเหลื่อมล้ำและขจัดปัญหา “ความไม่เสมอภาค” ในเรื่องการคุ้มครองสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มหาวิทยาลัยของรัฐพึงให้ความคุ้มครองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่จะตามมาคือพนักงานมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่เสมอภาค เท่าเทียม เหมาะสมเป็นธรรมและเพียงพอในการดำรงชีวิตและได้มาตรฐานอย่างเดียวกัน

## 7. นิยามศัพท์เฉพาะ

**มหาวิทยาลัยของรัฐ (State University)** หมายถึง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยส่วนราชการ

**มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (State-run Universities)** หมายถึง มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

**มหาวิทยาลัยส่วนราชการ (Government Campus)** หมายถึง มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย และ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนาเชียงราย

**มหาวิทยาลัยราชภัฏ (Rajabhat University)** หมายถึง มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

**มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล (Rajamangala University of Technology)** หมายถึง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนาเชียงราย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548

**พนักงานมหาวิทยาลัย (University staff)** หมายถึง พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ (Academic Staff) พนักงานมหาวิทยาลัยสายบริหาร (University Executive) และพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน (University Support Staff) ซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

**สวัสดิการ (Welfare)** หมายถึง การจัดระบบเงินเดือน การต่อสัญญาจ้าง เงินประจำตำแหน่ง การลา ค่ารักษาพยาบาล เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร โครงการสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย เครื่องราชอิสริยาภรณ์ บำเหน็จบำนาญ ซึ่งเป็นค่าตอบแทนที่มหาวิทยาลัยจัดให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อช่วยให้มีความมั่นคงในชีวิต ตลอดจนเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้พนักงานมหาวิทยาลัยปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผล

**ประโยชน์เกื้อกูล (Benefit)** หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าเช่าบ้าน เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ซึ่งเป็นค่าตอบแทนที่มหาวิทยาลัยจัดให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัย เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้พนักงานมหาวิทยาลัยปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผล

**ความเสมอภาค (Equality)** หมายถึง ความเท่ากัน ความเสมอภาคในเรื่องสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

**การคุ้มครอง (Protection)** หมายถึง การปกป้องคุ้มครองในเรื่องสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย

**บุตร** หมายถึง บุตรของพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งพนักงานดังกล่าวเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและออกนอกระบบราชการ มหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลที่เป็นส่วนราชการ ทั้งนี้ บุตรของพนักงานมหาวิทยาลัยดังกล่าวหมายความรวมถึงบุตรตามความเป็นจริงด้วย

**ประกันชีวิต** หมายถึง การชดเชยรายได้ที่สูญหายไปอันเนื่องมาจากการเสียชีวิต ทุพพลภาพถาวรสิ้นเชิง

**ประกันอุบัติเหตุ** หมายถึง การประกันภัยที่ให้ความคุ้มครองต่อผู้เอาประกันภัยในกรณีที่ผู้เอาประกันภัย ประสบอุบัติเหตุได้รับความบาดเจ็บทางร่างกาย และหากผลของการบาดเจ็บนั้น ส่งผลให้ผู้เอาประกันภัยต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล หรือรุนแรงถึงขั้นทุพพลภาพ สูญเสียอวัยวะ หรือเสียชีวิต ผู้รับประกันภัยจะเข้ามารับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของผู้เอาประกันภัย หรือจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยหากผู้เอาประกันภัยต้องสูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิต

**การเปรียบเทียบ** หมายถึง การเปรียบเทียบในเรื่องสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยที่อยู่ในมหาวิทยาลัยของรัฐ

**กฎหมายต้นแบบ (Model Law)** หมายถึง กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความเสมอภาคในสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานมหาวิทยาลัย