

สารบัญ

ส่วนที่ 1 บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส	17
1. วิวัฒนาการของทฤษฎีบริการสาธารณะ	19
2. ความหมายของบริการสาธารณะ	24
3. ประเภทของบริการสาธารณะ	35
3.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง	35
3.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม	36
บทที่ 1 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ	43
1.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค	44
1.1.1 แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด	44
1.1.1.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใช้บริการสาธารณะ	45
1.1.1.2 การเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ	45
1.1.2 แนวคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	46
1.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง	46
1.2.1 ประเด็นที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	48
1.2.2 ประเด็นที่เกี่ยวกับการนัดหยุดงาน	48
1.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง	50
1.3.1 ผู้ให้บริการสาธารณะทางปกครอง	51
1.3.2 ผู้ให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม	51
บทที่ 2 องค์กรผู้ริเริ่มที่จัดทำบริการสาธารณะ	53
2.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ	53
2.1.1 บริการสาธารณะระดับชาติ	53
2.1.1.1 บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม	54
2.1.1.2 บริการสาธารณะทางด้านการรักษา	57
ความปลอดภัยของสังคม	57
2.1.1.3 บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความมั่นคง	59
ปลอดภัยของประเทศ	59
2.1.1.4 บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของชาติ	61
2.1.1.5 บริการสาธารณะทางด้านสังคม	63

2.1.1.6	บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม	63
2.1.1.7	บริการสาธารณะทางการท่องเที่ยว	64
2.1.2	บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น	64
2.1.2.1	บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย	65
2.1.2.2	บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ	66
2.1.2.3	บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา	67
2.1.2.4	บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม	67
2.2	บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน	68
2.2.1	การมีส่วนร่วมทางอ้อม	68
2.2.1.1	การเลือกตั้ง	68
2.2.1.2	คณะที่ปรึกษา	68
2.2.1.3	การร่วมให้ความเห็น	68
2.2.2	การมีส่วนร่วมทางตรง	69
2.2.2.1	สัมปทาน	69
2.2.2.2	องค์การวิสาหกิจ	69
บทที่ 3	ขั้นตอนทางกฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะ	73
3.1	บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ	73
3.1.1	การจัดตั้งและการยุบเลิก	73
3.1.1.1	อำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิก	74
3.1.1.2	ผู้ใช้อำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิก	76
3.1.2	วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ	77
3.1.2.1	บริการสาธารณะทางปกครอง	78
3.1.2.2	บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม	80
3.1.3	รูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ	81
3.1.3.1	การจัดทำโดยองค์กรของรัฐ	81
3.1.3.2	การจัดทำโดยองค์กรมหาชน	83
3.2	บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน	86
3.2.1	สัญญาทางปกครอง	87
3.2.1.1	หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสัญญาใด เป็นสัญญาทางปกครอง	87
3.2.1.2	การเกิดขึ้นของสัญญาทางปกครอง	88
3.2.1.3	หน้าที่ของเอกชนคู่สัญญา	89
3.2.1.4	อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองคู่สัญญา	90
3.2.1.5	การสิ้นสุดของสัญญาทางปกครอง	91

3.2.1.6	อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติตามสัญญา	91
3.2.2	รูปแบบของสัญญาทางปกครอง	91
3.2.2.1	สัญญาจัดซื้อจัดจ้าง	91
3.2.2.2	การมอบให้จัดทำบริการสาธารณะ	92
บทที่ 4	เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ	97
4.1	มาตรการทางกฎหมาย	97
4.1.1	นิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไป	98
4.1.1.1	รัฐบาล	98
4.1.1.2	รัฐมนตรี	99
4.1.1.3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	100
4.1.2	นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล	101
4.1.3	สัญญาทางปกครอง	101
4.2	บุคลากรของรัฐ	101
4.2.1	การเป็นข้าราชการ	104
4.2.1.1	เงื่อนไขในการเข้าเป็นข้าราชการ	104
4.2.1.2	ระบบการสอบคัดเลือก	105
4.2.1.3	ระบบการฝึกอบรม	106
4.2.2	การเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น	107
4.3	ทรัพย์สิน	108
4.3.1	การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ	108
4.3.1.1	เงื่อนไขในการใช้กระบวนการเวนคืน	109
4.3.1.2	วัตถุประสงค์หลักในการเวนคืน	110
4.3.1.3	กระบวนการในการเวนคืน	111
4.3.2	การโอนกิจการเป็นของรัฐ	114
4.3.2.1	สิ่งที่จะถูกโอน	114
4.3.2.2	กระบวนการในการโอน	114
4.3.2.3	ค่าทดแทนในการโอน	115
4.3.3	การยึด	115
4.3.3.1	สิ่งที่จะถูกยึด	115
4.3.3.2	กระบวนการในการยึด	115
4.3.3.3	ค่าทดแทนในการยึด	116
4.4	อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง	117
4.4.1	คำสั่งที่มีผลบังคับทันที	118
4.4.2	สัญญาทางปกครอง	119
4.4.3	อำนาจพิเศษเหนือทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง	119

บทที่ 5	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะกับบริการสาธารณะ	121
5.1	นิยามสัมพันธ์ของผู้ใช้บริการสาธารณะกับบริการสาธารณะ	123
5.1.1	ความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน	123
5.1.1.1	ความสัมพันธ์ทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ	123
5.1.1.2	ความสัมพันธ์พิเศษที่เกิดจากการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว	124
5.1.1.3	ความสัมพันธ์พิเศษที่เกิดจากการแสดงเจตนาร่วมกัน	125
5.1.2	ความสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน	127
5.1.2.1	สถานะทางกฎหมายเอกชนของผู้ใช้บริการสาธารณะ ทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม	127
5.1.2.2	สถานะทางกฎหมายเอกชนของผู้ใช้บริการสาธารณะ ทางปกครอง	127
5.2	ผลของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะกับบริการสาธารณะ	127
5.2.1	สิทธิที่จะได้รับการบริการ	127
5.2.2	สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการบริการ	128
5.2.2.1	ความรับผิดชอบที่เกิดจากการบริการ	128
5.2.2.2	ความรับผิดชอบที่ไม่ได้เกิดจากการบริการ	129
5.2.2.3	ค่าทดแทน	129
5.2.3	สิทธิในการเข้าร่วมจัดทำบริการ	129
5.2.3.1	การเข้าร่วมกับฝ่ายปกครองโดยการให้คำปรึกษา	129
5.2.3.2	การเข้าร่วมในองค์กรที่จัดทำวิสาหกิจมหาชน	129
5.2.3.3	การเข้าร่วมในองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง	130
5.2.4	หน้าที่ของผู้ใช้บริการ	130
5.2.4.1	หน้าที่ต่างๆ ของผู้ใช้บริการ	130
5.2.4.2	โทษของการไม่ปฏิบัติตาม	131
บทที่ 6	การยุบเลิกบริการสาธารณะ	133
6.1	สาเหตุของการยุบเลิกบริการสาธารณะ	133
6.1.1	การยุบเลิกบริการสาธารณะเนื่องจากความต้องการ ใช้บริการสาธารณะนั้นหมดลง	133
6.1.2	การยุบเลิกบริการสาธารณะแม้ความต้องการที่จะใช้บริการ สาธารณะนั้นยังคงอยู่	134
6.2	วิธีการยุบเลิกบริการสาธารณะ	135
6.2.1	บริการสาธารณะที่จัดตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	135
6.2.2	บริการสาธารณะที่จัดตั้งโดยฝ่ายบริหาร	136

ส่วนที่ 2 บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองไทย 137

บทที่ 1 แนวความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย 141

1.1 บริการสาธารณะคืออะไร	142
1.1.1 ความหมาย	142
1.1.2 องค์ประกอบ	142
1.2 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ	143
1.2.1 บริการสาธารณะต้องดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง	143
1.2.2 บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน	143
1.2.3 การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา	144
1.3 ใครเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ	144
1.3.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ	144
1.3.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	145
1.3.3 บริการสาธารณะที่รัฐร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	146

บทที่ 2 ความเป็นมาของการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย : รัฐไทยกับการผูกขาดการจัดทำบริการสาธารณะ 147

2.1 องค์กรของรัฐผู้จัดทำบริการสาธารณะ	148
2.1.1 ราชการเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ	148
2.1.2 รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ	149
2.1.3 หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ	172
2.2 องค์กรมหาชน : ทางเลือกใหม่ขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ	174
2.2.1 ความหมาย	174
2.2.2 ประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรมหาชนสามารถจัดทำ	175
2.2.3 การจัดตั้งองค์กรมหาชน	176
2.2.4 โครงสร้างขององค์กรมหาชน	177
2.2.5 ทุน รายได้ และทรัพย์สินในการดำเนินงานขององค์กรมหาชน	182
2.2.6 ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรมหาชน	182
2.2.7 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรมหาชน	183
2.2.8 การยุบเลิกองค์กรมหาชน	184
2.2.9 การเกิดขึ้นขององค์กรมหาชนในประเทศไทย	184

บทที่ 3 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการจัดทำ บริการสาธารณะในประเทศไทย	191
3.1 รูปแบบต่างๆ ไปในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ	192
3.1.1 การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน	192
3.1.2 การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ	193
3.1.3 การให้สัมปทานแก่เอกชน	194
3.1.4 การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือให้กับเอกชน	195
3.1.5 การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน	197
3.1.6 การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต	198
3.1.7 การจัดองค์การใหม่โดยการแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นส่วนๆ	198
3.1.8 การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจและการยุบเลิกกิจการ	198
3.1.9 การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเพิ่มการแข่งขัน	199
3.2 กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มบทบาท ภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ	200
3.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ ดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535	200
3.2.2 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556	202
3.2.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการ หรือหุ้นส่วนที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504	214
3.2.4 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้น ของส่วนราชการ พ.ศ. 2535	215
3.3 สัมปทานบริการสาธารณะ : วิธีการสำคัญในการมอบให้เอกชน จัดทำบริการสาธารณะ	216
3.3.1 แนวความคิดเรื่องสัมปทาน	216
3.3.2 ลักษณะสำคัญของสัมปทานบริการสาธารณะ	219
3.3.3 สิทธิและหน้าที่ของผู้ให้สัมปทาน	219
3.3.4 สิทธิและหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน	221
3.3.5 การควบคุมสัมปทาน	222
3.3.6 การสิ้นสุดของสัมปทาน	222

บทที่ 4 ความเป็นไปได้ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชน : การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	225
4.1 แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	225
4.1.1 ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	225

4.1.2 ปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ	227
4.2 ความพยายามในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	228
4.2.1 แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ	228
4.2.2 กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ	230
4.2.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2541	239
4.2.4 หนังสือแจ้งความจำนงค์ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ	240
4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะแต่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน	246
4.3.1 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์การกำกับดูแล	247
4.3.2 แนวทางในการจัดตั้งองค์การกำกับดูแลอิสระ	248
4.4 กรณีศึกษา : การแปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชนตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542	254

บทที่ 5 การวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะ 259

5.1 การระงับข้อพิพาทอันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการกล่าวนำ พ.ศ. 2522	259
5.1.1 การวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ	260
5.1.2 การวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ	264
5.2 การระงับข้อพิพาทอันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะโดยศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	267
5.2.1 คำวินิจฉัยของศาลปกครองที่อธิบายหลักบริการสาธารณะ	268
5.2.2 คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่นำหลักกฎหมายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญมาปรับใช้	269
5.2.3 คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ	285
5.2.4 คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะในคดีปกครองประเภทต่างๆ	288