



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ : แนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมาย
ว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย

(Codification of the Law on Providing of
Public Services at National Level)

โดย : ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

31 มกราคม 2554

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



245547

โครงการ : แนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมาย
ว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย

(Codification of the Law on Providing of
Public Services at National Level)



ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกอ. และ สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทคัดย่อ

245547

รายงานการวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติในประเทศไทย ทั้งในแง่ความเป็นมา หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกระหว่างบริการสาธารณสุขระดับชาติกับระดับท้องถิ่น รูปแบบ วิธีการบริหารจัดการ และการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ โดยได้ทำการศึกษาถึงระบบดังกล่าวของประเทศฝรั่งเศส ด้วยเนื่องจากประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศต้นแบบของการจัดวางระบบการจัดทำบริการสาธารณสุข นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาของการจัดทำบริการสาธารณสุขของประเทศไทยเพื่อหาแนวทางแก้ไข โดยมุ่งที่จะยกย่องประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติในประเทศไทยพร้อมคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย โดยสิ่งที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การจัดการและการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ

หลักการทางทฤษฎีของการจัดการและการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ ภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองกับภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณสุขเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

สำหรับภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ศาล และทหาร ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย (pouvoir de police) ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสมีการจำแนกอำนาจประเภทนี้ออกเป็น 2 ประเภท คือ อำนาจตำรวจทางปกครอง (police administrative) และอำนาจตำรวจทางยุติธรรมหรือตำรวจทางคดี (police judiciaire) คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษารายละเอียดภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองโดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 เรื่องคือ ตำรวจทางปกครอง ตำรวจทางยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมและทหารตามลำดับ

นอกจากภารกิจของรัฐในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง อันได้แก่ ตำรวจทางปกครอง ตำรวจทางยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมและทหารซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องจัดทำเองแล้ว รัฐยังดำเนินการจัดทำภารกิจอีกประเภทหนึ่งคือ การจัดทำบริการสาธารณสุขเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐจะเป็นผู้จัดทำภารกิจดังกล่าวเองเช่นกัน แต่ภารกิจประเภทหลังนี้รัฐอาจมอบหมายให้องค์กรอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำได้เนื่องจากเป็นภารกิจเกี่ยวกับด้านการจัดทำบริการสาธารณสุขเพื่อสนองความต้องการของประชาชน บริการสาธารณสุขสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) **บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง** (les services publics administratifs) หมายถึง กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น **บริการสาธารณะประเภทนี้** ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

(2) **บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม** (les services publics industriels et commerciaux) มีที่มาจากคำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ที่ได้สร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่ เรียกว่า **บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม** โดยหลักดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Société commerciale de l'Ouest africain หรือที่เรียกกันจนติดปากว่า คดี Bac d'Eloka ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1921 โดยศาลคดีขัดกันได้พิจารณาว่า การที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีบริการเรือข้ามฟากโดยเก็บค่าตอบแทนนั้น มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการขนส่งในสภาพเดียวกันเอกชนทำไป ดังนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนและภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ เป็นกิจการที่รัฐจัดทำแต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน

สำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศสนั้น บริการสาธารณะส่วนใหญ่แล้วรัฐเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำโดยใช้องค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐ ประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบในปี ค.ศ. 1982 รัฐได้มอบการจัดทำบริการสาธารณะหลาย ๆ ประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และนอกจากนี้ ในระยะหลัง ๆ เมื่อบริการสาธารณะมีมากประเภทขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วรัฐไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการ “มอบ” บริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำและรัฐเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่รัฐเป็นผู้จัดทำ

อย่างไรก็ตาม นอกจากบริการสาธารณะที่จัดทำโดยฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีบริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ แม้บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องเป็นผู้จัดทำ แต่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะอย่างสูงสุด หากรัฐพิจารณาเห็นว่าบริการสาธารณะใดเอกชนสามารถจัดทำได้ รัฐก็สามารถมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นได้

2. ความเป็นมาของการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย : ศึกษาจากกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะของไทยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการจัดทำในระบบราชการ คือ ฝ่ายปกครองทั้งหลายมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและ “ผูกขาด” การจัดทำบริการสาธารณะไว้แต่เพียงผู้เดียว พัฒนาการการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่

(1) ช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในช่วงนี้วิธีการจัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่จะเป็นการจัดทำในระบบราชการ คือ ส่วนราชการทั้งหลายมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและ “ผูกขาด” การจัดทำบริการสาธารณะไว้แต่เพียงผู้เดียว หากเอกชนจะเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะก็จะต้องมี “พระบรมราชานุญาต” ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการออกกฎหมายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะของสัมปทาน อันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดวางรางรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464 จากนั้นในปี พ.ศ. 2471 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีการตรากฎหมายมาควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคคือ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 และต่อมาในปี พ.ศ. 2473 ก็ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการมอบให้เอกชนดำเนินกิจการบริการสาธารณะขึ้นมาอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช 2473 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้การสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงเป็นกิจการที่รัฐผูกขาด เอกชนสามารถดำเนินการได้ก็ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐบาลก่อน แต่การมอบบริการสาธารณะให้เอกชนเข้าดำเนินการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังมีจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งความเจริญทางเทคโนโลยียังมีไม่มากเท่าที่ควร

(2) ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทั้งทางการเมือง การทหารและทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐ ไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่ราชการขึ้นซึ่งยังนำระบบราชการมาใช้ในการดำเนินงาน จนกระทั่งสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมากเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่รัฐวิสาหกิจก็ยังถูก “ควบคุม” โดยระบบราชการ ส่วนการให้

สัมปทานแก่เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะก็ยังคงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 อยู่ต่อไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2482 มีการตราพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 ออกมา กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดการควบคุมการให้สัมปทานแก่เอกชนไว้โดยตรง ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 โดยในข้อ 3 และ ข้อ 4 ของประกาศคณะปฏิวัตินี้ได้กำหนดกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่อยู่ในความควบคุมและต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องก่อนจะดำเนินการได้ และต่อมาได้มีการตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือการดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะ โครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

(3) ช่วงหลังรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่เพิ่มเติมหลักการใหม่ ๆ ขึ้นในระบบกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินจำนวนมาก หนึ่งในนั้นคือ การกำหนดบทบาทของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับ ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะอีกเป็นจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่มีแนวโน้มเป็นการเพิ่มบทบาทขององค์กรกระจายอำนาจอัน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และองค์การมหาชน โดยพระราชบัญญัติตั้งการมหาชน พ.ศ. 2542 ตลอดจนเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะและลดบทบาทของรัฐลงจนนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเปลี่ยนความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจไปเป็นของเอกชนต่อไป โดยมีพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นจุดเริ่มต้นเพื่อวางเกณฑ์ในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัท และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ได้ปรับปรุงหลักการที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 วางไว้โดยแบ่งแนวนโยบายด้านต่าง ๆ ออกเป็น 10 ส่วน มีการเพิ่มรายละเอียดต่าง ๆ อีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดห้ามไม่ให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3. เกณฑ์ในการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น

จากการศึกษาเกณฑ์ในการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยใช้เกณฑ์ที่เกิดจากแนวคิดหลักการทางวิชาการและเกณฑ์ที่เกิดจากกฎหมาย สามารถสรุปการแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นซึ่งแตกต่างจากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติได้ว่า

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นต้องไม่เป็นการกีดกันที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นการกีดกันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นการกีดกันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นการกีดกันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรงตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น

4. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย

องค์กรที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ รัฐเป็นผู้ผูกขาดและดำเนินการจัดทำด้วยองค์กรของตนเองและรัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ

สำหรับบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการนั้นก็มียุ่หลายรูปแบบ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการเป็นผู้จัดทำ รัฐตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อจัดทำ หรือรัฐตั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นขึ้นมาจัดทำ เช่น องค์การมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU)

ส่วนบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำนั้นก็มียุ่หลายวิธีการ ได้แก่ การมอบหมายให้เอกชนบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ (affermage) การว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้บริการกิจการบริการสาธารณะแทนรัฐ (régie intéressée) การจ้างผู้บริหารงานแทน (gérance) และการให้สัมปทาน (concession) นอกจากนี้ในส่วนของรัฐวิสาหกิจยังมีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนด้วยวิธีการต่าง ๆ ไปตลอดถึงการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ (ownership) ในรัฐวิสาหกิจไปเป็นของเอกชนที่เรียกว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization)

5. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

จากปัญหาที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษาพบว่า มีปัญหาความไม่เป็นระบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นจัดทำบริการสาธารณะ โดยกฎหมายหลายประเภท ทั้งพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และมติคณะรัฐมนตรีซึ่งขาดความเชื่อมโยงกันทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่เกิดจากความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ดังจะเห็นได้จากแนวความคิดว่าด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ผันแปรไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค นอกจากนี้ยังมีปัญหาการกำหนดแผนในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดทำบริการสาธารณะที่ขัดแย้งกันในแต่ละช่วงเวลา ตลอดจนความล้มเหลวของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งมีปัจจัยความเสี่ยงสูงที่จะทำให้รัฐขาดประโยชน์เนื่องมาจากกระบวนการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ไม่โปร่งใส ให้อำนาจฝ่ายการเมืองอย่างมากตั้งแต่เริ่มต้นคัดเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะนำมาแปลงสภาพ การที่ฝ่ายการเมืองเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการทุกขั้นตอน กระบวนการต่าง ๆ ที่ให้อำนาจฝ่ายการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจึง

เป็นกระบวนการที่รวดเร็วและไม่โปร่งใสอันอาจส่งผลทำให้ประเทศชาติและประชาชนต้องเสียประโยชน์ได้

เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติเป็นระบบ โปร่งใส ตรวจสอบได้ คณะผู้วิจัยมีแนวคิดที่จะจัดทำกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่งเพื่อเป็นกติกาสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยว่า หากฝ่ายปกครองมีความประสงค์จะจัดให้มีบริการสาธารณะขึ้นมาจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยกฎหมายกลางนี้จะใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดตั้งองค์กร หน่วยงาน ขึ้นมาจัดทำบริการสาธารณะตามความเหมาะสมของสภาพบริการสาธารณะนั้น รวมทั้งหากฝ่ายปกครองเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ กฎหมายกลางดังกล่าวก็ได้กำหนดวิธีดำเนินการเอาไว้เช่นกัน รายละเอียดปรากฏอยู่ใน “ประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย” พร้อม “คำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย” (Exposé des motifs) ดังที่นำเสนอในส่วนของข้อเสนอแนะท้ายรายงานวิจัยนี้แล้ว

เป็นกระบวนการที่รวดเร็วและไม่โปร่งใสอันอาจส่งผลทำให้ประเทศชาติและประชาชนต้องเสียประโยชน์ได้

เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติเป็นระบบ โปร่งใส ตรวจสอบได้ คณะผู้วิจัยมีแนวคิดที่จะจัดทำกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่งเพื่อเป็นนิตินัยสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยว่า หากฝ่ายปกครองมีความประสงค์จะจัดให้มีบริการสาธารณะขึ้นมาจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยกฎหมายกลางนี้จะใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดตั้งองค์กร หน่วยงาน ขึ้นมาจัดทำบริการสาธารณะตามความเหมาะสมของสภาพบริการสาธารณะนั้น รวมทั้งหากฝ่ายปกครองเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ กฎหมายกลางดังกล่าวก็ได้กำหนดวิธีดำเนินการเอาไว้เช่นกัน รายละเอียดปรากฏอยู่ใน “ประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย” พร้อม “คำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย” (Exposé des motifs) ดังที่นำเสนอในส่วนของข้อเสนอแนะท้ายรายงานวิจัยนี้แล้ว

Executive Summary

The purpose of this research is to study the system of provision of public services in Thailand at national level in aspects of background, criteria for separation of public services at national and local levels, form, management and operation of organization or state enterprises in providing public services. This research has studies of such system of France since France is the model country for establishment of system for provision of public services. Moreover, this research has also studied the predicament of provision of public service in Thailand in order to find solution with objective in creating a draft code on provision of public services in Thailand at national level with explanatory note. The essence of the research can be summarized as follow:

1. Management and Operation of State's Activities for Public Benefits

The theoretical principle of management and operation of state's activities for public benefits can be divided into 2 categories, which are the responsibility of state in keeping peace and responsibility of state in providing public services to satisfy the demand of the public.

The responsibility of state in keeping peace has been carried out by several organizations which are administration, courts and military. The administration has charges and duties in keeping peace. France has divided these charges and duties into administrative policing and judiciary policing. The researchers have studied the detail of state responsibilities in keeping peace in 4 aspects that are administrative policing, judiciary policing, judiciary proceeding and military.

Apart from state's responsibility in keeping peace that comprises of administrative policing, judiciary policing, judiciary proceeding and military and must be carried out by state, a state is also responsible for **the provision of public service to satisfy the demand of the public**. Normally, the activities related to this responsibility of state must be carried out by state itself, but it is also possible for state to authorize other organization to participate in such activities since it is related to provision of public service to satisfy the demand of the public. Public service may be divided into 2 categories which are:

(1) Administrative Public Service: Meaning activities that are normal duties of administration to carry out to satisfy the demand of public. Such activities are generally encompassing the provision of security and peace to the people. The administrative public services generally are activities in which state provides to the public without consideration. Moreover, since the substance of administrative public service is a specific duty of administration which required special technique and "**special powers**" of administration in provisioning of public services, the administration is not able to assign or authorize other organization or private sector to carry out on its behalf. The administrative public services are activities relating to keeping internal security, national defense and state finance.

(2) Industrial and Commercial Public Service: this category of public service is originated from the decision of the court of conflict of laws which has, in its decisions, created this category of public services. The principle of **industrial and commercial public service** can be found in the decision of the supreme administrative court in the case of Société commerciale de l'Ouest africain, which is also known as Bac d'Eloka dated 22nd January 1921, whereby the court of conflict of laws has considered the fact that the provision of ferry with charges by administration is the provision of transport as by private sector. Hence, the activity must be under private law and under jurisdiction of the court of

justice. Such decision is the original of categorization of industrial and commercial public service which is that activity of state having the same objective as private sector.

As for the organization providing public service in France, most of public services are originally provided by state by its internal administrative organization. State has later created special state organizations to be in charge of the provision public service in particular categories. When the decentralization has been fully implemented in 1982, state has also assigned several categories of public services to local administration. Furthermore, where the public service has been broadened and requires manpower, fund including high technology in their operation, and since this category of public service is not required to be carried out by state, the "assignment" of public service to private sector has consequently been devised and state has become regulator of the provision of such public service to maintain the standard as previously provided by state.

Nevertheless, apart from public services that are provided by administration, there are other public services in which state assigns private sector to provide. Even where such public service is the activity that must be carried out by state, but in order to maximize public benefit and where state in its opinion deem such public service is able to be carried out by private sector, state is able to assign private sector to provide such public service.

2. Background of Provision of Public Service in Thailand: Studies of Related Laws, Rules and Regulations

Public service in Thailand is generally provided through civil service system. The administration has duties in provision of public service and is the sole "monopoly" of the provision of public service. Development of public service in Thailand may be divided into 3 periods which are:

(1) **Prior to Revolution:** Provision of public service in this period was done under civil service system. Government agencies were having duties in providing public services and "monopoly" of the provision of public service alone. Private sector was able to participate in providing public service only under "royal permission". Later, under then reign of King Mongkut, laws were promulgated to private sector was allowed to participate in provision of public service in the form of concession e.g. **Organization of Railway and Highway Act, B.E. 2464 (1921)**. Later in the year of 1928 under the reign of King Prachadhipok, the law regulating trading businesses which were deemed to be public utilities was promulgated. The law was **Controlling of Trading Business Affecting Security or Wellness of the Public Act, B.E. 2471 (1928)**. And later in 1930, another law allowing assignment of public service to private sector was promulgated. That law was **Highway Concession Act B.E. 2473 (1930)** which in essence stipulated that construction and maintenance of highway was an activities of state and private sector was allow to operate under concession from the government. However, the assignment of public service to private sector to operate during absolute monarchy period was limited due to economic and social conditions including inadequacy of technological progress.

(2) **After Revolution in 1932:** Khana Ratsadon (Peoples' Party) was become new ruling class having power to control politics, military and all resources of state. Khana Ratsadon invested financial resource of state in creating state enterprises and state corporations which still employ civil service system in their operation. Until the period of Field Marshal Plaek Pibulsongkram, many state enterprises had been established to provide public service. But state enterprises were "controlled" by civil service system. Concession to private sector to provide public services was continue to be granted under the **Controlling of Trading Business Affecting Security or Wellness of the Public Act, B.E. 2471 (1928)**. Until 1939, **Private Irrigation Act, B.E. 2482 (1939)** was promulgated to control the grating of concession to private sector. Later in 1972, **Notification of the Revolutionary Council**

No. 58, dated 26th January B.E. 2515 (1972) has been announced. Article 3 and 4 of the Notification has prescribed businesses that are deemed to be public utilities that needed to be controlled and must received permission or concession from related Ministers prior to operation. And later the **Act on Private Participation in State Undertaking, B.E. 2535 (1992)** has been promulgated to guide the proceeding of grating concession or participation in state undertaking especially for project having investment or asset over one billion baht.

3. Period after the promulgation of the Constitution of Thailand, B.E. 2540 (1997): Constitution of 1997 introduced many novel principles in legal system and administration. One of the new principles was the role of state in providing public service. Furthermore, after promulgation of the constitution, many laws related to provision of public service has been enacted. Most of these laws are aimed to increase the role of decentralized agencies which are local administrations under **Act Prescribing Plan and Process for Decentralization, B.E. 2542 (1999)** and public organizations under **Public Organization Act, B.E. 2542 (1999)** and increase the role of private sector in providing public service and decrease the role of state which led to privatization to change ownership in state enterprises to private sector. **State Enterprise Corporatization Act B.E. 2542 (1999)** was the beginning of criteria for privatization of state enterprises to corporations. And the **Constitution of Thailand, B.E. 2550 (2007)** has improved many principles laid in the **Constitution of Thailand, B.E. 2540 (1997)** by divided policies to 10 sections and add more details including the prohibition of privatization of state enterprise that is basic infrastructure necessity for livelihood of the people or security of state and promote systematically decentralization of power to provide public services to local administration to correspond demands of the locality.

3. Criteria for Separation of National and Local Public Services

From study of criteria for separation of public service at national and local level by employment of academic principles and legal criteria, it is possible to conclude the separation of public service in local level which is different from national level that the public service at local level must not be charge that are related to national security. The public service in local level is the charge of local administration that affects local community and public service in local level is the charge of local administration that proceed in corresponds with the demand of the people in the locality.

4. Consideration related to Structure of Organization for Providing Public Service in Thailand at National Level

Provision of public service in Thailand can be divided into 2 category which are **public service that is monopolized by state and operate by its organizations** and **public service that is assigned by state to private sector to operate.**

Public services that are monopolized by state are found to be in many forms. Ministries, government departments or government agencies may operate public services. State may establish state enterprises to operate public service. Or state may create special from of organizations e.g. Public Organization, Service Delivery Unit (SDU) to operate public services.

The assignment of public service to private sector to operate by state can be done in several methods which are assignment of management of state properties to private sector, engagement of private sector to provide public service on behalf of state, engagement of management and concession. Moreover, state enterprises have also increase the role of private sector by several methods including change of ownership in state enterprises to private which is called "privatization".

5. Predicament in Provision of Public Service at National Level

From study of problems, the researchers have discovered that problems have arisen from the unsystematic of laws related to public service. As a result of such unsystematic of laws, there are establishment of various organizations to provide public service by different laws including act of parliament, royal decree and even by resolutions of council of ministers which are unrelated and redundant. The inconsistency of policy which can be found in the concept to increase the role of private sector in provision of public service that alters in accordance with each government is also a problem. Moreover, there is also problem in prescribing plan for development and improvement of public service provisioning system since there are conflicts in each period. Failure to privatize state enterprise by measure of law on state enterprise corporatization that contains high risk factor for state to lost interests due to the lack of transparency in the privatization process under the law and the emphasis on providing powers to politician from selecting state enterprise to privatize. Hence, the procedures providing politicians with absolute powers have become all encompassing and non-transparent which may lead to loss of state and people interests.

In order ensure public service at national level to be systematic, transparent and accountability, the researchers propose the concept to draft a general law to act as a common rule for administration in providing public service in Thailand at national level. Such general law may be used as a tool of administration in establishment of organization or entity to provide public service in accordance with the nature of such public service. And where the administration deems necessary to allow private sector to provide public service, such general law has also prescribe proceeding as detailed in "Code on Provision of Public Service in Thailand at National Level" including explanatory note as proposed in the recommendation of this research.

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทคัดย่อ (ภาษาไทย).....	i
บทคัดย่อ (ภาษาอังกฤษ).....	vii
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	2
1.3 เป้าหมายของการศึกษาวิจัย.....	2
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
1.5 วิธีการดำเนินการของการศึกษาวิจัย.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	3
บทที่ 2 การจัดการ และการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ	4
2.1 ภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง	4
2.1.1 ตำรวจทางปกครอง.....	4
2.1.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง.....	5
2.1.1.2 ตำรวจทางปกครองกับตำรวจทางยุติธรรม.....	7
2.1.1.3 ลักษณะของการใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง.....	9
2.1.1.4 ผู้ใช้อำนาจของตำรวจทางปกครอง.....	11
2.1.1.5 ข้อจำกัดในการใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง.....	14
2.1.1.6 ข้อยกเว้นในการใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง.....	18
2.1.2 ตำรวจทางยุติธรรม.....	19
2.1.2.1 ตำรวจทางยุติธรรมในประเทศฝรั่งเศส.....	20
2.1.2.2 ตำรวจทางยุติธรรมในประเทศไทย.....	21
2.1.3 กระบวนการยุติธรรม.....	24
2.1.3.1 กระบวนการยุติธรรมของฝรั่งเศส.....	25
2.1.3.2 กระบวนการยุติธรรมของไทย.....	28
2.1.4 ทหาร.....	40
2.1.4.1 หน้าที่ของทหารต่อรัฐ.....	40
2.1.4.2 การแบ่งประเภทหรือการแบ่งเหล่าของทหาร.....	41

2.2 ภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะ

เพื่อสนองความต้องการของประชาชน.....	45
2.2.1 ความหมายและประเภทของบริการสาธารณะ.....	46
2.2.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ.....	47
2.2.1.2 ประเภทของบริการสาธารณะ.....	51
(1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง.....	53
(2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม.....	53
2.2.2 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	58
2.2.2.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค.....	59
(1) แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด.....	59
(1.1) ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใช้บริการสาธารณะ.....	60
(1.2) การเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ.....	60
(2) แนวคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	61
2.2.2.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง.....	61
(1) ประเด็นที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	63
(2) ประเด็นที่เกี่ยวกับการนัดหยุดงาน.....	64
2.2.2.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง.....	66
(1) ผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครอง.....	67
(2) ผู้ใช้บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม.....	67
2.2.3 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ.....	70
2.2.3.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ.....	70
(1) บริการสาธารณะระดับชาติ.....	70
(1.1) บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม.....	71
(1.2): บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความปลอดภัย ของสังคม.....	71
(1.3) บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ของประเทศ.....	71
(1.4) บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของชาติ.....	73
(1.5) บริการสาธารณะทางด้านสังคม.....	75
(1.6) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม.....	75
(1.7) บริการสาธารณะทางด้านการท่องเที่ยว.....	76

(2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น.....	76
(2.1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย.....	77
(2.2) บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	78
(2.3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา.....	79
(2.4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม.....	79
2.2.3.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน.....	80
(1) การมีส่วนร่วมทางอ้อม.....	80
(1.1) การเลือกตั้ง.....	80
(1.2) คณะที่ปรึกษา.....	81
(1.3) การให้ความเห็น.....	81
(2) การมีส่วนร่วมทางตรง.....	81
(2.1) สัมปทาน.....	82
(2.2) องค์กรวิชาชีพ.....	83

บทที่ 3 ความเป็นมาของการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย : ศึกษาจากกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง.....	86
3.1 การจัดทำบริการสาธารณะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475.....	87
3.1.1 พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464.....	89
3.1.2 พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471.....	90
3.1.3 พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช 2473.....	91
3.2 การจัดทำบริการสาธารณะภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนกระทั่งถึงวันประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540.....	93
3.2.1 การมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ.....	93
3.2.1.1 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482.....	96
3.2.1.2 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58.....	97
3.2.1.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	99
3.2.1.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535.....	108
3.2.2 การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ.....	111
3.2.3 การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ.....	113

- 3.2.3.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการ
หรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504.....113
- 3.2.3.2 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้น
ของส่วนราชการ พ.ศ. 2535.....114

**3.3 การจัดทำบริการสาธารณะภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับถึง
ปัจจุบัน.....115**

3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)
กับการจัดทำบริการสาธารณะ.....115

3.3.2 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.....117

3.3.3 พระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542.....122

3.3.4 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....124

3.3.5 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.....133

3.3.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
กับการจัดทำบริการสาธารณะ.....140

บทที่ 4 เภณฑ์ในการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น.....146

4.1 เภณฑ์ที่เกิดจากแนวคิดและหลักการทางวิชาการ.....146

4.1.1 หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest).....147

4.1.2 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency).....148

4.1.3 หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability).....149

4.1.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability).....149

4.1.5 หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal
Capability).....150

4.1.6 หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal
Efficiency of Scale).....150

4.1.7 หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน
(Separation of Policy Operation Unit).....150

4.1.8 หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการ
สาธารณะ.....151

4.1.9 หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ.....152

4.2 เภณฑ์ที่เกิดจากกฎหมาย.....154

4.2.1	กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท.....	154
4.2.1.1	อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	154
4.2.1.2	อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล.....	156
4.2.1.3	อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	158
4.2.1.4	อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร.....	159
4.2.1.5	อำนาจและหน้าที่ของเมืองพัทยา.....	160
4.2.2	กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	161
4.2.2.1	อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	161
4.2.2.2	อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล.....	163
4.2.2.3	อำนาจและหน้าที่กรุงเทพมหานคร.....	164
4.2.2.4	อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น.....	164
4.2.2.5	การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	164
4.2.2.6	แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	165
4.2.2.7	แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	166
4.2.2.8	ความผูกพันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	167
4.2.2.9	การติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ.....	168
4.2.3	กฎหมายอื่น ๆ	171
4.3	ข้อสรุปของการแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น.....	180
4.3.1	บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นต้องไม่เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ.....	180
4.3.2	บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้.....	181
4.3.3	บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วไม่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น.....	182
4.3.4	บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรงตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น.....	182
บทที่ 5	ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย..	183
5.1	รัฐเป็นผู้ผูกขาดและดำเนินการจัดทำด้วยองค์กรของตนเอง.....	184

5.1.1	กระทรวง ทบวง กรมเป็นผู้จัดทำ.....	186
5.1.1.1	กระทรวง.....	186
5.1.1.2	ทบวง.....	195
5.1.1.3	กรม.....	195
5.1.2	ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อจัดทำ.....	197
5.1.2.1	เหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ.....	198
5.1.2.2	ความหมายของรัฐวิสาหกิจ.....	204
5.1.2.3	การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ.....	207
5.1.2.4	เครื่องมือในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐวิสาหกิจ.....	215
5.1.3	ตั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นขึ้นมาจัดทำ.....	219
5.1.3.1	องค์กรของรัฐประเภทพิเศษ.....	219
5.1.3.2	องค์การมหาชน.....	222
5.1.3.3	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ.....	236
5.2	รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ.....	242
5.2.1	รูปแบบและวิธีการที่รัฐใช้ในการมอบบริการสาธารณะระดับชาติให้เอกชน จัดทำ.....	243
5.2.1.1	การมอบให้จัดทำบริการสาธารณะ.....	243
5.2.1.2	วิธีการที่รัฐใช้ในการมอบบริการสาธารณะระดับชาติ ให้เอกชนจัดทำ.....	247
5.2.1.3	สัมปทานบริการสาธารณะ.....	254
	(1) แนวความคิดเรื่องสัมปทาน.....	254
	(2) ลักษณะสำคัญของสัมปทานบริการสาธารณะ.....	257
	(3) สิทธิและหน้าที่ของผู้ให้สัมปทาน.....	257
	(4) สิทธิและหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน.....	259
	(5) การควบคุมสัมปทาน.....	260
	(6) การสิ้นสุดของสัมปทาน.....	260
5.2.2	การปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน.....	262
5.2.2.1	การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน (Contracting – Out).....	263
5.2.2.2	การทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการ.....	265
5.2.2.3	การให้สัมปทานแก่เอกชน (Concession or Franchising).....	266
5.2.2.4	การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือให้กับเอกชน (Public Offering of Shares or Private Sale of Shares).....	266

5.2.2.5	การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Joint – Venture).....	268
5.2.2.6	การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต (Build – Own – Operate : BOO).....	269
5.2.2.7	การจัดองค์กรใหม่โดยการแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นส่วนๆ (Re – organization in to component parts or fragmentation).....	270
5.2.2.8	การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจและการยุบเลิกกิจการ (Sale of State Owned Enterprises Assets/Liquidation).....	270
5.2.2.9	การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเพิ่มการแข่งขัน (Deregulation).....	271
5.2.3	การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	271
5.2.3.1	แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	272
5.2.3.2	กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.....	274
5.2.3.3	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะแต่ได้รับการแปรรูปไปเป็นเอกชน.....	282
บทที่ 6 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ.....		291
6.1	ปัญหาด้านความไม่เป็นระบบของกฎหมาย.....	291
6.1.1	การจัดตั้งหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะโดยกฎหมายหลายประเภทและไม่มีความเชื่อมโยงกัน.....	291
6.1.1.1	กระทรวง ทบวง กรม.....	291
6.1.1.2	รัฐวิสาหกิจ.....	292
6.1.1.3	หน่วยงานรูปแบบอื่น.....	294
6.1.2	ความซ้ำซ้อนและความไม่สอดคล้องกันของกฎหมาย.....	296
6.1.3	ความไม่ชัดเจนของกฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ : ศึกษาการให้ความเห็นทางกฎหมายโดยองค์กรที่เกี่ยวข้อง.....	297
6.2	ปัญหาด้านความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย.....	301
6.2.1	แนวความคิดว่าด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ผันแปรไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค.....	302
6.2.2	การกำหนดแผนในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดทำบริการสาธารณะที่ขัดแย้งกันในแต่ละช่วงเวลา.....	306
6.2.2.1	ช่วงระยะเวลาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475)	306

6.2.2.2 ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนมีแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ (จาก พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2503)	307
6.2.2.3 ช่วงระยะเวลาที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (จาก พ.ศ. 2503 ถึงปัจจุบัน).....	312
6.2.3 ความล้มเหลวของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอันเนื่องมาจากความไม่โปร่งใสของกฎหมายและกระบวนการในการดำเนินการ.....	326
6.2.3.1 กระบวนการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ขาดการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ.....	327
6.2.3.2 กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ไม่ครบขั้นตอน.....	328
6.2.3.3 เนื้อหาสาระของกฎหมายที่ “อ่อนเร้น” วัตถุประสงค์บางอย่าง.....	329
6.2.3.4 การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยฝ่ายบริหาร.....	331
6.2.3.5 กระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดไม่มีความโปร่งใส.....	331
6.3 ปัญหาด้านอื่น ๆ.....	333
6.4 บทวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การสร้างกฎหมายกลางสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย.....	334
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	335
7.1 บทสรุป.....	335
7.1.1 การจัดการและการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ.....	335
7.1.2 ความเป็นมาของการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย : ศึกษาจากกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง.....	340
7.1.3 เกณฑ์ในการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น.....	343
7.1.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย.....	343
7.1.5 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ.....	344
7.2 ข้อเสนอแนะ.....	344
บรรณานุกรม.....	413