

## บทที่ 2

### ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน

น้ำประปาเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หากน้ำประปามีคุณภาพได้มาตรฐาน ก็จะทำให้ประชาชนมีสุขอนามัยที่ดี สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ ปัจจุบันพบว่า การควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้านประสบกับปัญหาในด้านการจัดการต่างๆ ทั้งส่วนที่มาจากกฎหมายให้อำนาจ และส่วนที่ยังเป็นช่องว่างของกฎหมาย ส่งผลให้การดำเนินการบริการสาธารณะของระบบประปาหมู่บ้านไม่มีประสิทธิภาพ ในบทนี้จะเริ่มต้นจากการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีความเป็นมาและความสำคัญของประปาหมู่บ้าน การควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน เกี่ยวกับกระจายอำนาจ บริการสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง และลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ซึ่งจะขอกล่าวรายละเอียด ดังนี้

#### 2.1 ความเป็นมา ความสำคัญ และรูปแบบของประปาหมู่บ้าน

##### 2.1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของประปาหมู่บ้าน

ประปาหมู่บ้าน (Village supply) แรกเริ่มเกิดขึ้นในประเทศอินเดียซึ่งพื้นที่ของประเทศอินเดียส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 เป็นพื้นที่หินแข็ง และน้ำใต้ดินหลายแห่งมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดความแห้งแล้ง อีกทั้งการใช้น้ำใต้ดินจากสภาพพื้นดินที่เป็นหินแข็งเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะในสมัยนั้นไม่มีเครื่องมือที่เพียงพอในการขุดเจาะ โดยในปี ค.ศ.1950 รัฐบาลของประเทศอินเดีย ได้ระบุพื้นที่กว่า 153,000 ตารางกิโลเมตร ถูกจัดเป็นพื้นที่ “น้ำหายาก” เพราะส่วนใหญ่เป็นน้ำใต้ดินอยู่ใต้พื้นที่ที่เป็นหินแข็ง ในปี ค.ศ. 1967 สถานการณ์ความแห้งแล้งในแคว้นมคธและรัฐอุตตรประเทศตกอยู่ในสถานะวิกฤต เมื่อบ่อน้ำที่มีอยู่หลายแห่งได้แห้งไปทำให้หลายหมู่บ้านต้องเผชิญกับภัยแล้งอย่างรุนแรง ทำให้ประชาชนจากหลายหมู่บ้านอพยพไปยังค่ายผู้ลี้ภัยขององค์การยูนิเซฟแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีแท่นขุดเจาะหาแหล่งน้ำใต้ดินเพื่อบรรเทาภัยแล้งได้ และได้มีการพัฒนาแท่นขุดเจาะหาน้ำเรื่อยมา ทำให้เกิดการคิดค้นเรื่องน้ำประปาในหมู่บ้านขึ้นและกระบวนการ

ดังกล่าวก็เริ่มแพร่หลายไปทั่วโลกมาจนถึงทุกวันนี้ เรียกได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของ ระบบประปาหมู่บ้านของโลก<sup>1</sup>

จุดเริ่มต้นของกิจการประปาของประเทศไทยนั้นมาจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าประชาชนอุปโภคบริโภคน้ำจากแหล่งน้ำตามธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง น้ำฝน ทำให้มีความเสี่ยงในการเกิดโรคภัยจากการอุปโภคบริโภคน้ำไม่สะอาด จึงทรงมีพระราชดำริให้จัดหา น้ำสะอาดให้กับประชาชนตามแบบประเทศในทวีปยุโรป โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกกิจการนี้ตามภาษาสันสกฤต ว่า "การประปา" อันมีความหมายว่า กิจการที่จะนำน้ำมาใช้ในพระนคร ในวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2452 การประปาเกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ตั้งอยู่ ตำบล สามเสน กรุงเทพมหานคร โดยเปิดให้บริการแก่ประชาชนในเขตพระนครหลวง ใช้ชื่อว่า "การประปาสยาม" ภายหลังได้พัฒนาจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 โดยใช้ชื่อว่า "การประปานครหลวง"

ในปี พ.ศ. 2496 เริ่มมีการก่อสร้างระบบประปาขึ้นในต่างจังหวัด โดยใช้ชื่อว่า "การประปาพิบูลสงคราม" โดยดูแลระบบการผลิตจำหน่ายน้ำประปาในเขตเมืองหรือในชุมชนที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการคือ กองประปาส่วนภูมิภาค กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย แต่ด้วยความต้องการน้ำสะอาดสำหรับอุปโภคบริโภคของประชาชนเพิ่มมากขึ้น การผลิตและจำหน่ายน้ำประปาของกองประปาภูมิภาคนั้น มีข้อจำกัดในด้านระเบียบราชการทำให้การดำเนินงานไม่คล่องตัว และไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการปรับปรุงแบบการดำเนินงานให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบรัฐวิสาหกิจ<sup>3</sup> และได้ตราพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522<sup>4</sup> ขึ้น สำหรับพื้นที่มี

<sup>1</sup> Unicef. (2562). *Village water supplies*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.unicef.org/sowc96/hpump.htm> [2562,10มีนาคม].

<sup>2</sup> การประปานครหลวง. (2540). *น้ำเพื่อชีวิต ประปาเพื่อประชาชน*. กรุงเทพฯ: การประปานครหลวง. หน้า 3.

<sup>3</sup> *รัฐวิสาหกิจ* (Public Enterprise) หมายถึง องค์กรซึ่งรัฐบาลกลางควบคุมและเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ เพื่อที่จะปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคงและยกฐานะของประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น วัตถุประสงค์ขั้นแรกเพื่อที่จะผลิตสินค้าและหรือให้บริการแก่ชุมชน หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น โดยมีการจ่ายให้เป็น การตอบแทน กิจการของรัฐวิสาหกิจได้ครอบคลุมถึงกิจการทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและการค้า การที่รัฐบาลต่าง ๆ ให้ความสนใจในกิจการรัฐวิสาหกิจก็เพราะว่า โดยแท้จริงแล้วการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากการปรับปรุงสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศและการอยู่ดีกินดีของประชาชนแล้ว ยังเป็น เครื่องมือในการสร้างความมั่นคงให้แก่ชุมชนด้วย การใช้คนและวัสดุให้เกิดประโยชน์ อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่ง

ประชากรน้อยให้ก่อสร้างระบบประปาโดยหน่วยงานราชการที่มีตามเดิม โดยกระจายความรับผิดชอบไปตามหน้าที่และภารกิจของหน่วยงาน อาทิ กรมโยธาธิการ กองประปาชนบท กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งเรียกระบบประปาเช่นนี้ว่า ประปาหมู่บ้าน หรือประปาชนบท หรือประปาภูเขา

ในอดีตแนวคิดการให้บริการสาธารณะถูกจำกัดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีบทบาทผู้ดำเนินการให้สัมปทานหรือไปร่วมทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการของรัฐเพื่อดำเนินการจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ แทนส่วน แต่เนื่องจากบริการสาธารณูปโภคด้านกิจการประปาไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน จึงได้เริ่มมองหาหนทางที่จะให้เอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะมากขึ้น รัฐจึงได้มอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้มีการดำเนินการในลักษณะของธุรกิจมากขึ้น โดยการให้สัญญาสัมปทานเป็นเครื่องมือ ซึ่งบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการประปานี้เรียกว่า “สัมปทานประกอบกิจการประปา” ตามในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 เรียกโดยย่อว่า ปว.58 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณะชน โดยกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการที่กำหนด เอกชนผู้ที่จะประกอบกิจการดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐก่อนจึงจะสามารถประกอบกิจการได้ แต่เดิมการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับกิจการประปาสัมปทานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545<sup>5</sup> ได้กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ตามที่เกี่ยวกับกิจการประปา มาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>6</sup>

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศใน

---

ของนโยบายประเทศทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อังใน นันทวัฒน์ บรรณานันท์. (2550). *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 5.

<sup>4</sup> การประปาส่วนภูมิภาค. (2562). *ประวัติ กปภ.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.pwa.co.th/contents/about/history>. [2562,10มีนาคม].

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5 (9)

<sup>6</sup> กรมทรัพยากรน้ำ. (2551). *ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกระบวนการ ดำเนินการกิจการประปาสัมปทาน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 6-8.

ท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติในการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในการจัดการบริหารสาธารณะบางอย่างที่รัฐได้ดำเนินการอยู่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากหลักการดังกล่าวจึงถ่ายโอนหน้าที่ในการจัดทำประปาหมู่บ้านจากกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด<sup>7</sup> ซึ่งกรมทรัพยากรน้ำ ได้ดำเนินการ เพื่อส่งมอบทรัพยากรน้ำ สาธารณูปโภคระบบประปาหมู่บ้านให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นผู้ดูแลและได้รับภารกิจในการจัดหาสาธารณูปโภคต่อไป

จากประวัติความเป็นมาในข้างต้น จะเห็นได้ว่าประปาหมู่บ้านเป็นการบริการสาธารณูปโภคให้กับประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประปาหมู่บ้านส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในพื้นที่นอกเขตเทศบาล หน่วยงานหลักในการบริการสาธารณูปโภคด้านประปา เช่น การประปานครหลวงและการประปาภูมิภาคยังไม่สามารถให้บริการในพื้นที่นั้นๆ ได้ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาให้ประชาชนในพื้นที่ชนบทมีน้ำอุปโภคบริโภคใช้โดยครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ของประเทศไทย

### 2.1.2 ความหมายของประปาหมู่บ้าน

ตามพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายคำว่าประปา หมายถึง “น้ำที่กรองสะอาดให้สะอาดปราศจากเชื้อโรคแล้วนำไปให้ประชาชนใช้สอย เรียกว่า น้ำประปา” เรียกรัฐวิสาหกิจซึ่งมีหน้าที่จัดทำและจำหน่ายน้ำประปา ว่า การประปา, เรียกสิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการนี้ เช่น ก๊อกประปา ท่อประปา<sup>8</sup>

การประปาไม่มีบทนิยาม (ในทางกฎหมาย) ที่ชัดเจน แต่จะมีที่วางหลักไว้ คือ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2515 ได้บัญญัติว่า “การประปาถือว่า

<sup>7</sup> 1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 /2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496  
3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>8</sup> พจนานุกรมไทยราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ภายใต้คำ “ประปา”

เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคการค้าอย่างหนึ่ง”<sup>9</sup> ดังนั้น อาจพอสรุปได้ว่า การประปา คือ กิจการอันเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ที่นำน้ำจากแหล่งน้ำดิบเข้าสู่ชั้นตอนกรรมวิธีต่างๆ เพื่อให้ได้น้ำสะอาดและส่งไปตามท่อให้ผู้รับบริการ

สำหรับ ประเทศไทยได้นิยาม “ประปาหมู่บ้าน” ไว้ในระเบียบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้าน พ.ศ. 2548 กำหนดว่า “ระบบประปาหมู่บ้าน” หมายความว่า ระบบประปาซึ่งเป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่หมายความรวมถึงระบบประปาที่อยู่ในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง หรือกิจการประปาระบบหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น เพื่อให้บริการประชาชนและอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีนิยาม คำว่า “ประปาหมู่บ้าน” ที่ให้ความหมายอย่างชัดเจนที่ระไว้มีเพียงการระบุไว้เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินขององค์กรส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

### 2.1.3 รูปแบบการผลิตน้ำของประปาหมู่บ้าน

กระบวนการผลิตน้ำประปาหมู่บ้านสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท<sup>10</sup> ดังนี้

#### 1) แบบบาดาล

การผลิตน้ำประปาที่ใช้แหล่งน้ำบาดาลเป็นแหล่งน้ำดิบเริ่มจากการสูบน้ำจากบ่อบาดาล โดยใช้เครื่องสูบน้ำแบบจุ่มใต้น้ำส่งไปตามท่อส่งน้ำดิบเข้าสู่ระบบเดิมอากาศและถังกรองสนิมเหล็กเพื่อกำจัดเหล็กและแมงกานีสที่เกินมาตรฐานออกน้ำที่ผ่านการกำจัดสนิมเหล็กและแมงกานีสออกแล้วจะเข้าสู่ถังน้ำใส เมื่อน้ำเต็มถึงน้ำใสแล้วจึงหยุดการทำงานของเครื่องสูบน้ำดิบ จากนั้นเปิดเครื่องสูบน้ำดีสูบน้ำจากถังน้ำใสขึ้นไปสู่หอถังสูงจะมีการจ่ายสารละลายคลอรีนเข้าผสมกับน้ำที่ผ่านการกรองเพื่อฆ่าเชื้อโรคด้วยเครื่องจ่ายสารละลายคลอรีนเมื่อน้ำเต็มหอถังสูงจึงหยุดการทำงานของเครื่องสูบน้ำดี และมีการจ่ายน้ำจากหอถังสูงให้ผู้ใช้น้ำผ่าน

#### 2) แบบผิวดิน

การผลิตน้ำประปาที่ใช้แหล่งน้ำผิวดิน เป็นแหล่งน้ำดิบเริ่มจากการสูบน้ำดิบจากแหล่งน้ำผิวดินเข้าสู่ระบบปรับปรุงคุณภาพน้ำเพื่อกำจัดตะกอนความขุ่น โดยน้ำดิบจะถูกส่งเข้าสู่ระบบกวนเร็ว ซึ่งจะมีการเติมสารละลายสารส้มและสารละลายปูนขาว โดยจะต้องเปิดจ่ายสารละลาย

<sup>9</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ข้อ 3 กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (5) การประปา

<sup>10</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). *มาตรฐานระบบน้ำสะอาด*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. หน้า 37.

สารส้มและสารละลายปูนขาวหลังเดินเครื่องสูบน้ำดิบเพื่อทำลายเสถียรภาพของความขุ่นที่ปนอยู่ในน้ำดิบ หลังจากนั้นน้ำจะไหลผ่านระบบกวนช้าที่มีลักษณะเป็นคลองให้น้ำไหลเวียนไปมาเรียกว่าคลองวนเวียน เพื่อให้ความขุ่นที่ถูกทำลายเสถียรภาพแล้วรวมตัวกันเป็นก้อนตะกอนขนาดใหญ่เรียกว่า ฟล็อก โดยน้ำที่มีตะกอนจะไหลออกจากคลองวนเวียนเข้าสู่ถังตกตะกอน น้ำที่ไหลเข้าสู่ถังตกตะกอนจะมีความเร็วลดลง เนื่องจากตะกอนมีขนาดใหญ่กว่า และทำให้ตะกอนที่ปนมากับน้ำจะตกลงสู่ก้นถังตกตะกอน น้ำใสจะไหลออกจากถังตกตะกอนเข้าสู่ถังกรองซึ่งจากกำจัดตะกอนขนาดเล็กที่หลุดปนมากับน้ำที่ไหลจากถังตกตะกอน น้ำที่ผ่านการกรองจะไหลจากถังกรองเข้าสู่ถังน้ำใสเมื่อน้ำเต็มถึงน้ำใสแล้วจึงหยุดการทำงานของเครื่องสูบน้ำดิบ และหยุดการจ่ายสารละลายสารส้มและสารละลายปูนขาวจากนั้นเปิดเครื่องสูบน้ำดีสูบน้ำจากถังน้ำใสขึ้นสู่หอถังสูง ในขณะที่สูบน้ำขึ้นสู่หอถังสูงจะมีการจ่ายสารละลายคลอรีนเข้าไปผสมกับน้ำที่ผ่านการกรองเพื่อฆ่าเชื้อโรคด้วยเครื่องจ่ายสารละลายคลอรีนเมื่อน้ำเต็มหอถังสูงจึงหยุดการทำงานของเครื่องสูบน้ำดีและเครื่องจ่ายสารละลายคลอรีนและมีการจ่ายน้ำจากหอถังสูงให้ผู้ใช้ผ่านมาตรวัดน้ำ

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน

การที่จะส่งน้ำประปาให้ประชาชนนั้นควรจะต้องมีการควบคุมคุณภาพน้ำ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าประชาชนจะได้รับน้ำที่สะอาด ปลอดภัย เหมาะสำหรับการอุปโภคบริโภค

### 2.2.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

การควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน เกี่ยวเนื่องกับสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับน้ำเป็นอย่างยิ่ง เพราะน้ำเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ จากหลักสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับน้ำคือ การที่ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับน้ำอย่างเพียงพอ ปลอดภัย เป็นที่ยอมรับได้ เข้าถึงได้โดยทางกายภาพในราคาที่สามารถจ่ายได้เพื่อใช้ส่วนตัวและในครัวเรือน<sup>11</sup> อีกทั้งสิทธิเกี่ยวกับน้ำ ได้ถูกรับรองในเอกสารต่างประเทศ สนธิสัญญาปฏิญญาและเอกสารต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อ 14 ย่อหน้าที่ 2 ซึ่งมีใจความว่า “รัฐภาคีจะต้องประกันได้ว่าสตรีมีสิทธิที่จะมีสภาพการดำรงชีพอย่างพอเพียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการได้รับบริการทรัพยากรน้ำ หรืออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อที่ 24 ย่อหน้าที่ 2 โดยมี

<sup>11</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2546). *สิทธิเกี่ยวกับน้ำ*. กรุงเทพฯ: ศรีเมือง. หน้า 6.

สาระสำคัญดังนี้ “รัฐภาคีต้องกำจัดโรค และการขาดสารอาหาร โดยการจัดการอาหารที่มีคุณภาพ ทางโภชนาการและน้ำดื่มที่สะอาดอย่างเพียงพอ”<sup>12</sup>

ความเพียงพอของน้ำ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อสิทธิอันเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ย่อมมีความ หลากหลายและแตกต่างกันไปตามสภาวะของท้องถิ่น ซึ่งจำต้องคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ด้วย

ประการแรก การมีพอ กล่าวคือ การบริการน้ำสำหรับแต่ละบุคคลจะต้องเพียงพอและ ต่อเนื่องต่อการบริโภคและอุปโภคสำหรับการใช้ในครัวเรือนและการใช้โดยส่วนตัว โดยทั่วไปนั้น การใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรน้ำจะต้องใช้เพื่อค้ำสุขอนามัยส่วนตัว การทำความสะอาด การเตรียมอาหาร เป็นต้น ปริมาณน้ำที่มีสำหรับแต่ละบุคคลจะต้องสอดคล้องกับแนวทางของ องค์การอนามัยโลก

ประการที่สอง คุณภาพน้ำที่ใช้ในครัวเรือนมีความจำเป็นและเป็นสิ่งสำคัญจะต้องมี ความสะอาด ปลอดภัย และปราศจากสิ่งเจือปนที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต

ประการสุดท้าย การเข้าถึงน้ำ ตามข้อตกลงการสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของรัฐภาคี จะต้องมีการเข้าถึงที่ง่าย และปราศจากการเลือกปฏิบัติจากรัฐภาคีซึ่งสามารถแบ่งแยกย่อยออกเป็น 3 มิติดังนั้น

1) การเข้าถึงสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยทางกายภาพ ทรัพยากรน้ำและการ บริการน้ำจะต้องมีอย่างเพียงพอ โดยควรจะต้องมีการเข้าถึงที่ง่ายและปลอดภัยโดยทางกายภาพ สำหรับ ประชากรทุกคนและทุกส่วน ทรัพยากรน้ำที่เพียงพอ ปลอดภัย และเป็นที่ยอมรับนั้นต้อง สามารถ เข้าถึงได้ง่ายไม่ว่าจะภายในหรือภายนอกโดยจะต้องมีระยะใกล้เคียงกับบ้านเรือน สถานศึกษา และ สถานที่ทำงาน อีกทั้งจะต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมและความจำเป็นตามเพศวงจรชีวิต และความจำเป็น ส่วนตัวเป็นต้น

2) การเข้าถึงได้ทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรน้ำและบริการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำจะต้อง มี ค่าใช้จ่ายตามหลักของความสามารถ ของแต่ละบุคคลกล่าวคือ จะต้องมีการใช้จ่ายที่ทุกคนสามารถ จ่ายได้ค่าใช้จ่ายทางตรงและทางอ้อมนั้น เป็นลักษณะของการเรียกเก็บเงิน โดยจะต้องมีอัตราการ เก็บที่จ่ายได้

3) การไม่เลือกปฏิบัตินั้น ทุกคนควรเข้าถึงทรัพยากรน้ำและบริการซึ่งจะต้อง ปฏิบัติได้ จริงและจะต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติทั้งสิ้น

<sup>12</sup> สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2546). *แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สิทธิเกี่ยวกับน้ำ คำวินิจฉัย คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ลำดับที่ 15 ว่าด้วยสิทธิ เกี่ยวกับน้ำ*. กรุงเทพฯ: สถานเอกอัครราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทย. หน้า 5-10.

สรุปได้ว่า สิทธิเกี่ยวกับน้ำ เป็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งมนุษย์ทุกคนเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกันอย่างยิ่งกับสภาพการณ์กับภารกิจบริการสาธารณสุขปโภคด้านประปาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีวัตถุประสงค์ในการบริการน้ำประปาให้กับประชาชนในชนบท ดังนั้น เพื่อเป็นดำเนินการให้ประชาชนได้มีสิทธิที่เกี่ยวกับน้ำที่ตรงตามเจตนารมณ์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน เพื่อรับรองว่าประชาชนในชนบทจะได้รับน้ำประปาที่สะอาด ปราศจากเชื้อโรค เหมาะสมกับการอุปโภคบริโภค และจะต้องได้รับในปริมาณเพียงพอทัดเทียมกับประชาชนที่ได้รับบริการน้ำประปาจากหน่วยงานที่บริการสาธารณสุขปโภคด้านประปาหลัก คือการประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค

สำหรับประเทศไทยนั้นได้วางแผนเกี่ยวกับน้ำอุปโภคบริโภคของประชาชนไว้หลายแหล่ง เช่น

1) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ได้กำหนดในยุทธศาสตร์ ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 -2564) และยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความมั่นคงสมดุลและยั่งยืน

2) ในแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ (พ.ศ. 2558 – 2569)<sup>13</sup> ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “ทุกหมู่บ้านมีน้ำสะอาดอุปโภคบริโภค น้ำเพื่อการผลิตมั่นคง ความเสียหายจากอุทกภัยลดลง คุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืนภายใต้การพัฒนาอย่างสมดุลย์ โดยมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน” และในยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการน้ำอุปโภคบริโภคได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานคือจัดหาแหล่งน้ำหิวกินน้ำบาดาลและพัฒนาประปาชนบทหรือประปาหมู่บ้านจำนวน 7,490 หมู่บ้าน มีน้ำสะอาดอุปโภคบริโภคภายในปี 2560

เกณฑ์ที่ประเทศไทยประกาศมาเอามาใช้เป็นแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพน้ำประปา คือ ประกาศกรมอนามัย เกณฑ์น้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดมาตรฐานทางเคมีที่ต้องได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รวม 20 พารามิเตอร์ ซึ่งมีมาตรฐานที่ไม่ด้อยกว่าเกณฑ์เสนอแนะคุณภาพน้ำดื่มขององค์การอนามัยโลก (WHO Guideline) ครอบคลุมคุณภาพน้ำทางกายภาพ ได้แก่ ความเป็นกรด-ด่าง (pH) ความขุ่น สี คุณภาพน้ำทางเคมี ได้แก่ สารละลายทั้งหมดที่เหลือจากการระเหย ความกระด้าง ซัลเฟต คลอไรด์ในเตรท ฟลูออไรด์ เหล็ก แมงกานีส ทองแดง สังกะสี ตะกั่ว

<sup>13</sup> คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. (2558). *แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรน้ำ. หน้า 6.



โครเมียม แคลเมียม สารหนูปรอท คุณภาพน้ำทางชีวภาพ ได้แก่ กลุ่มโคลิฟอร์ม แบคทีเรีย และกลุ่มฟิคัลโคลิฟอร์มแบคทีเรีย โดยมาตรฐานที่สามารถเชื่อถือได้ในระดับโลก คือมาตรฐานขององค์การอนามัยโลก(WHO) : ซึ่ง ได้ให้ปัจจัยของน้ำ ได้ดังนี้

1) ปัจจัยทางกายภาพ ได้แก่ลักษณะ สี รส กลิ่น ความขุ่น ความเป็นกรด / ด่าง ความกระด้าง สารแขวนลอย

2) ปัจจัยการปนเปื้อนของสิ่งมีชีวิต (เชื้อโรค)

3) ปัจจัยการปนเปื้อนของสารเคมี

4) ปัจจัยการปนเปื้อนของโลหะหนัก และสารกัมมันตภาพรังสี

ดังนั้นเพื่อให้ประปาหมู่บ้านบริการประชาชนให้ได้มีน้ำใช้ตามที่สิทธิมนุษยชนควรจะได้รับ คือ มีน้ำที่สะอาดเหมาะแก่การดำรงชีวิต มีคุณภาพและปลอดภัย จึงควรมีการควบคุมคุณภาพเพื่อเป็นการประกันสิทธิให้กับประชาชน

### 2.2.2 ความหมายของคุณภาพน้ำประปา

เนื่องจากยังไม่มีนิยามที่เป็นมาตรฐานของคำว่า “คุณภาพน้ำประปา” จึงเทียบเคียงจากลักษณะจากค่านิยามอื่นๆของน้ำที่สามารถอุปโภคบริโภคได้ดังนี้

Fair & Geyer ได้ให้นิยามลักษณะของน้ำที่สะอาดและปลอดภัย (Safe and Wholesome) ว่า “น้ำสะอาดและปลอดภัย” มีลักษณะที่สำคัญคือ ปราศจากเชื้อที่อาจทำให้เกิดโรคโดยน้ำเป็นสื่อ ไม่มีสารพิษเจือปน และหากมีปลอดภัยจากรังสีและอินทรีย์วัตถุในปริมาณที่มากเกินไป<sup>14</sup>

โกมล ศิวะบรร และเลิศ ไชยณรงค์ กล่าวว่า “น้ำสะอาด” หมายถึง น้ำที่ใส ไม่มีกลิ่น ไม่มีรส ไม่มีธาตุ สารพิษ หรือกัมมันตรังสี ตลอดจนเชื้อโรคปนอยู่ หรือถ้าจะปะปนอยู่ได้ก็ต้องไม่เกินมาตรฐานความปลอดภัยที่กำหนดไว้สำหรับอุปโภค บริโภค<sup>15</sup>

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “น้ำสะอาดและปลอดภัย” หมายถึง น้ำที่ปลอดภัย ปราศจากเชื้อโรค พยาธิ และสารเคมีที่มีพิษต่างๆ ซึ่งเป็นอันตรายหรืออาจเป็นอันตรายต่อการบริโภคอุปโภค สุขภาพ อนามัยและการดำรงชีวิตของมนุษย์ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1) ไม่มีสารพิษเจือปน

<sup>14</sup> World Health Organization Monograph Serie No. 42. (1959). *Water Supply For Rural Areas and Small Communities*. เข้าถึงได้จาก: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/41697> p.18 [2562,10 มีนาคม].

<sup>15</sup> อัญชลี พงษ์ชื้อศักดิ์. (2556). *การจัดการระบบประปาหมู่บ้าน กรณีศึกษาหมู่บ้านศรีดอนชัย ตำบลต้นธงชัย อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 20.

2) ปราศจากเชื้อโรคที่อาจทำให้เกิดโรคโดยน้ำเป็นสื่อ

3) หากมีแร่ธาตุหรือสารบางอย่างปนอยู่ต้องไม่เกินกว่าที่มาตรฐานกำหนด

ถึงแม้จะยังไม่มียานิยามของคำว่า “คุณภาพน้ำประปา” ที่เป็นมาตรฐาน แต่ก็พอจะสรุปสาระสำคัญของคำว่า คุณภาพน้ำประปา ได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะของน้ำที่ผ่านขั้นตอนกรรมวิธีต่างๆเพื่อให้ได้น้ำสะอาดและส่งไปตามท่อให้ผู้รับบริการ และมีผลต่อสุขภาพของผู้ใช้ซึ่งเกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค การพิจารณาดังกล่าวจะต้องผ่านคุณสมบัติหลายประการ ทั้งคุณสมบัติทางกายภาพ คือไม่มีสี กลิ่น คุณสมบัติทางเคมี คือไม่มีแร่ธาตุที่เป็นอันตรายต่อชีวิตและคุณสมบัติทางชีวภาพ คือไม่มีสิ่งมีชีวิตดำรงชีวิตอยู่ในน้ำ ทั้งแบคทีเรีย ไวรัส เชื้อโรคต่างๆที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ด้วยเหตุนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบคุณภาพน้ำประปาซึ่งมาตรฐานโดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดสมบัติต่างๆ เช่น คุณสมบัติทางแบคทีเรีย คุณสมบัติทางเคมี ฟิสิกส์ (เช่น ความขุ่น กรด กลิ่น แคลเซียม โปรท ตะกั่ว เหล็ก สังกะสี) สารเคมีที่ใช้ป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และกัมมันตรังสี เป็นต้น

#### ตารางแสดงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประปาของประเทศไทย

รูปแบบ	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประปา	กฎหมายที่ให้อำนาจ	กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมคุณภาพน้ำประปา
การประปานครหลวง	พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ มาตรา 41, มาตรา 43 <sup>16</sup>	พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510	เกณฑ์กำหนดคุณภาพน้ำประปา การประปานครหลวง
การประปาส่วนภูมิภาค	พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520	พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522	มาตรฐานคุณภาพน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค ตามคำแนะนำขององค์การอนามัย

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

มาตรา 41 การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ แบ่งเป็นสามประเภท คือ

(2) การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น

มาตรา 43 การใช้น้ำประเภทที่สองต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นตั้งอยู่

	มาตรา 7 <sup>17</sup>		โลก (WHO) ปี 2011
การประปา เอกชน	พระราชบัญญัติ คลองประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติการ ชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 8 <sup>18</sup>	ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลง วันที่ 26 มกราคม 2515	ประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เรื่อง หลักเกณฑ์การ ดำเนินการเกี่ยวกับสัมปทาน ประกอบกิจการประปา เพื่อ ความปลอดภัยหรือผาสุกของ ประชาชน พ.ศ. 2554 ข้อ 4 และ ข้อ 8 ให้ใช้ประกาศกรมอนามัย เรื่อง เกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่ม ได้ พ.ศ. 2553
การประปา หมู่บ้าน		พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2535	ปัจจุบันยัง ไม่มีหลักเกณฑ์

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

มาตรา 7 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) อัตราค่าใช้น้ำบาดาลในแต่ละท้องที่ที่มีน้ำประปาใช้ไม่เกินอัตราสูงสุดของค่าน้ำประปาใน ท้องที่  
นั้น ในกรณีที่ท้องที่ใดไม่มีน้ำประปาใช้อัตราค่าใช้น้ำบาดาลในท้องที่นั้นต้องไม่เกินอัตราสูงสุดของ ค่าน้ำประปา  
ในจังหวัดที่ท้องที่นั้นตั้งอยู่และให้ยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาลแก่ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลซึ่งใช้น้ำบาดาล เพื่อการ  
อุปโภคหรือบริ โภค ทั้งนี้ไม่รวมถึงการใช้น้ำบาดาลของ โรงงานอุตสาหกรรม

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

มาตรา 8 รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขต  
ชลประทานหรือจากผู้ใช้ น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าผู้ใช้น้ำจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทาน โดยออกเป็น  
กฎกระทรวงกำหนด

(4) อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการ โรงงาน การประปาหรือกิจการอื่นในหรือ  
นอกเขตชลประทาน

แนวทางคุณภาพน้ำดื่มขององค์การอนามัยโลก (World health organization : Drinking-water quality guidelines )

การเข้าถึงน้ำดื่มที่ปลอดภัยนั้น มีความสำคัญต่อสุขภาพและการพัฒนาระดับชาติระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ในบางรัฐมีการลงทุนในการจัดทำกรประปาและการสุขาภิบาลที่ดี แสดงให้เห็นว่าการจัดทาระบบดังกล่าวสามารถให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ เพราะรายจ่ายของรัฐที่จะดูแลทางด้านกรดูแลและรักษาสุขภาพของประชาชนลดลง ทำให้รัฐไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการแทรกแซงที่มากเกินไป เห็นได้ว่าการลงทุนตั้งแต่โครงสร้างพื้นฐานเป็นเรื่องที่สำคัญ และยังคงแสดงให้เห็นว่าการปรับปรุงการเข้าถึงน้ำสะอาดช่วยให้คนยากจน โดยเฉพาะไม่ว่าจะเป็นในพื้นที่ชนบทหรือในเมือง สามารถเป็นส่วนหนึ่งที่มีประสิทธิภาพของการบรรเทาความยากจนได้<sup>19</sup>

องค์การอนามัยโลกได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณภาพของน้ำอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการใช้ น้ำสำหรับดื่ม การผลิตอาหาร หรือเพื่อการสันนาการ เพราะคุณภาพน้ำที่ดีนั้นจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนทั้งสิ้น จากการที่เห็นว่าความปลอดภัยและการเข้าถึงของน้ำดื่มเป็นเรื่องที่สำคัญ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค (เช่น การติดเชื้อ สารพิษปนเปื้อนกัมมันตภาพรังสี) จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงให้ประชาชนได้เข้าถึงน้ำที่ปลอดภัย ซึ่งสามารถทำให้เป็นรูปธรรมและเป็นการปรับปรุงคุณภาพน้ำเพื่อสุขภาพได้<sup>20</sup> เพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานที่เชื่อถือได้สำหรับการกำหนดกฎระเบียบและมาตรฐานระดับชาติสำหรับความปลอดภัยของน้ำในการสนับสนุนด้านสาธารณสุข องค์การอนามัยโลก จึงได้มีสร้างแนวทางสำหรับคุณภาพน้ำดื่มขึ้น

แนวทางสำหรับคุณภาพน้ำดื่ม The Guidelines for drinking-water quality (GDWQ) มีขึ้นเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน โดยสนับสนุนการพัฒนามาตรฐานและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น (เป้าหมายตามสุขภาพ) และการนำแนวทางการจัดการความเสี่ยงเชิงป้องกันที่ครอบคลุมถึงผู้บริโภค (แผนความปลอดภัยทางน้ำ) และเป็นอิสระ รวมถึงการเฝ้าระวัง

<sup>19</sup> The World Health Organization (WHO). (2017). *Guidelines for drinking-water quality: fourth edition incorporating the first P.xv.* (Online). Abstract from: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254637/9789241549950-eng.pdf>. [2562,10 มีนาคม].

<sup>20</sup> J. Brown and M.R. Perez. (2016). *WHO Guidelines for Drinking-water Quality*. Workshop on Control of Public Exposure in Compliance with the International BSS.p.3. ( Online) . Abstract from: <https://gnssn.iaea.org/RTWS/general/Shared%20Documents/Radiation%20Protection/BSS%20Workshops/Cape%20Town%20Workshop,%2057%20May%202016/06%20May%202016/WHO%20%20Guidelines%20for%20drinking%20water%20quality.pdf> [2562, 10 มีนาคม].

เพื่อให้มั่นใจว่าแผนการด้านความปลอดภัยทางน้ำกำลังถูกนำไปปฏิบัติและมีประสิทธิภาพและ  
เป็นไปตามมาตรฐานแห่งชาติ

องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้สร้างหลักเกณฑ์สำหรับแนวทางคุณภาพน้ำดื่ม (GDWQ)  
มานานกว่า 50 ปี และจึงได้ตีพิมพ์หลักเกณฑ์มาต่อเนื่องสี่ฉบับ (ในปีค.ศ. 1983–1984, 1993–1997,  
2004, และ 2011) ซึ่งเป็นการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองความก้าวหน้าและความเสี่ยงที่มี  
เพิ่มมากขึ้นจนส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

แนวทางฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน หลักเกณฑ์ฉบับนี้ได้มีการพัฒนาเพิ่มเติมถึงแนวคิด  
และข้อมูล รวมถึงแนวทางการบริหารความเสี่ยงเชิงป้องกันที่ครอบคลุมเพื่อให้มั่นใจได้ถึงคุณภาพ  
น้ำดื่มโดยฉบับนี้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ดังนี้

1) ความปลอดภัยของน้ำดื่มรวมถึงกระบวนการขึ้นต่ำและแนวทางเฉพาะค่านิยมและ  
วิธีการใช้งาน

2) วิธีการและคำแนะนำในการใช้แนวทาง

3) อันตรายจากจุลินทรีย์ ยังคงเป็นปัญหาหลักในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่  
พัฒนาแล้ว วิธีการในการรักษาปลอดภัยเกี่ยวกับจุลินทรีย์เป็นเรื่องสำคัญ ฉบับนี้จัดทำขึ้นตาม  
หลักการป้องกันเพื่อการรับรองความปลอดภัยของจุลินทรีย์ในน้ำดื่มด้วยหลายวิธีการ  
โดยเฉพาะการป้องกันแหล่งน้ำ

4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของน้ำและ  
รูปแบบปริมาณน้ำฝนภัยแล้งที่รุนแรงและเป็นเวลานานหรือน้ำท่วมที่เพิ่มขึ้น ส่งผลต่อคุณภาพน้ำ  
และการขาดแคลนน้ำ และตระหนักถึงความสำคัญของผลกระทบของการจัดการเหล่านี้ซึ่งเป็นส่วน  
หนึ่งของกลยุทธ์การจัดการน้ำ

5) สารปนเปื้อนสารเคมีในน้ำดื่มรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับสารเคมีที่ยังไม่ได้รับการ  
พิจารณาก่อนหน้านี้ (เช่น สารกำจัดศัตรูพืชที่ใช้สำหรับการควบคุมเวกเตอร์ในการดื่มน้ำ) การ  
ปรับปรุงแก้ไขเอกสารข้อเท็จจริงทางเคมีที่มีอยู่โดยคำนึงถึงก้าวหน้า ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ และ  
ลดการครอบคลุมในแนวทางปฏิบัติในกรณีที่ข้อมูลใหม่แนะนำให้มีลำดับความสำคัญน้อยกว่า

6) สารเคมีที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอย่างมากผ่านน้ำดื่มที่ปนเปื้อนสาร (เช่น  
สารหนู ฟลูออไรด์ ตะกั่ว ไนเตรต ซิลิเนียมและยูเรเนียม) ด้วยแนวทางให้คำแนะนำในการระบุ  
ลำดับความสำคัญของท้องถิ่นและการจัดการ

7) บทบาทสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันในการรับรองน้ำดื่มความ  
ปลอดภัย ฉบับนี้ใช้การอภิปรายในรุ่นก่อน บทบาทและความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่  
สำคัญในการรับรองน้ำดื่มความปลอดภัย และคำแนะนำในสถานการณ์อื่น ๆ นอกเหนือจากการ

จัดหาหรือจัดการชุมชนดั้งเดิม สาธารณูปโภค เช่น การเก็บเกี่ยวน้ำฝนและวัสดุสิ้นเปลืองอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ท่อหรือสองระบบ

แนวทางนี้ให้แนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ดีในการเฝ้าระวังติดตามและประเมินคุณภาพน้ำดื่มในแหล่งชุมชน แนวทางดังกล่าวได้ถูกกล่าวถึงเป็นหลักสำหรับผู้กำกับดูแลด้านน้ำและสุขภาพผู้กำหนดนโยบายและที่ปรึกษาของรัฐต่างๆเพื่อช่วยในการพัฒนานโยบายและข้อบังคับของประเทศ ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นตัวแทนของระบบขององค์การสหประชาชาติในประเด็นเรื่องคุณภาพน้ำดื่มและสุขภาพ โดย“ UN-Water” องค์กรที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานสหประชาชาติ 24 แห่ง และโครงการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาน้ำ<sup>21</sup>

จากแนวทางฉบับนี้ขององค์การอนามัยโลก ประเทศไทยได้นำมาเป็นแนวทางพื้นฐานสำหรับการควบคุมคุณภาพน้ำมาโดยตลอด เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำของการประปานครหลวง มาตรฐานคุณภาพน้ำของการประปาส่วนภูมิภาค และประกาศกรมอนามัย เรื่อง เกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553

เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development: SD) เริ่มต้นจากการประชุมสหประชาชาติครั้งที่ 2 ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี 1992 ประเทศสมาชิกต่างๆประชุมร่วมกันในหัวข้อว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Environment and development) และได้เห็นชอบให้ประกาศหลักการแห่งสิ่งแวดล้อม และแผนปฏิบัติการ 21 สำหรับทศวรรษ 1991–1999 และศตวรรษที่ 21 เพื่อเป็นแผนแม่บทของโลก สำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม และในเวลาต่อมาได้มีการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) จำนวน 8 เป้าหมาย ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี (พ.ศ. 2543 -2558) อาทิ การขจัดความยากจนและความหิวโหย การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและบทบาทสตรี และการรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เป็นต้น

ปัจจุบัน MDGs ได้สิ้นสุดลงโดยประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในหลายประเทศ เช่นเดียวกับประเทศไทย และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการพัฒนา องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาขึ้นใหม่โดยอาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติทั้งด้าน

<sup>21</sup> The World Health Organization (WHO). (2017). *Guidelines for drinking-water quality: fourth edition incorporating the first P*. xvii. (Online). Abstract from: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254637/9789241549950-eng.pdf>. [2562, 10 มีนาคม].

เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้มีความเชื่อมโยงกัน เรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable development goals (SDGs) ทั้งนี้ เมื่อเดือนกันยายน 2558 นายกรัฐมนตรีของไทยพร้อมคณะ เข้าร่วมประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ 70 พร้อมกับผู้นำจากประเทศสมาชิก 193 ประเทศ หัวข้อการประชุมในครั้งนั้นคือ การพัฒนาที่ยั่งยืน พร้อมกันนี้ผู้นำจากประเทศสมาชิกเหล่านี้ได้ร่วมรับรอง ร่างเอกสารเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลังปี 2015 Sustainable Development Goals ที่ เรีย ก ว่า Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development (การปรับเปลี่ยนโลกของเรา: วาระ 2030 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน)<sup>22</sup>

สำหรับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก (Sustainable Development Goals: SDGs) ใน 15 ปีข้างหน้าที่จะใช้เป็นทิศทางการพัฒนาของประชาคมโลก ตั้งแต่เดือนกันยายน ปี 2558 ถึงเดือนสิงหาคม 2573 ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี โดยประกอบไปด้วย 17 เป้าหมาย (Goals) 169 เป้าประสงค์ (Targets) โดยเป้าหมายที่เกี่ยวข้องคือ เป้าหมายที่ 6 สร้างหลักประกันให้มีน้ำใช้ และมี การบริหารจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน

เป้าหมายที่ 6 การมีน้ำสะอาดและการมีสุขอนามัยที่ดี (Clean water and sanitation: Ensure access to water and sanitation for all) ปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วโลกกว่าร้อยละ 40 แต่สิ่งที่น่าตกใจคือ นักวิทยาศาสตร์คาดการณ์ว่าปัญหาการขาดแคลนน้ำจะมีความรุนแรงมากขึ้น พร้อมกันกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศและอุณหภูมิโลกที่สูงขึ้น ถึงแม้ประชากรโลก จำนวน 2100 ล้านคนจะสามารถเข้าถึงน้ำสะอาดและการมีสุขอนามัยที่ดีตั้งแต่ปีพ.ศ.2533 แต่แหล่งน้ำดื่มที่ปลอดภัยนับวันจะมีน้อยลงยังคงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบใน ทุกทวีป การที่มีน้ำดื่มที่สะอาดและปลอดภัยในปีพ.ศ.2573 จำเป็นต้องมีการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม โดยจัด ให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสุขอนามัย การส่งเสริมสุขอนามัยในทุกระดับประชาชน สิ่งจำเป็นในการป้องกันและฟื้นฟูระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับน้ำ เช่น ความสมบูรณ์ของป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำและแม่น้ำ เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการ<sup>23</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการประปาหมู่บ้านนั้น เป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องจัดให้ประชาชนได้สามารถเข้าถึงน้ำที่สะอาดเพื่อทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนำไป

<sup>22</sup> สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2562). *เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน(Sustainable Development Goals: SDGs)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaicidatabase.net/index.php/menu-article/sustainable-development-goals-sdgs>. [2562, 10 มีนาคม].

<sup>23</sup> สยาม อรุณสมรภคและชงยุทธ วัชรคุลย์. (2561). “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 ประการของสหประชาชาติ เพื่อโลกอนาคต UN Sustainable Development Goals: 17 aspects for future world.” *วารสารวิจัยสหการไทย*, 2(1). หน้า 3.

อุปโภคบริโภคที่มีผลให้สุขอนามัยของประชาชนดีขึ้นซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ 6 การมีน้ำสะอาดและการมีสุขอนามัยที่ดี และกล่าวได้ว่าการเข้าถึงน้ำและสุขาภิบาลถือเป็นสิทธิมนุษยชน ดังนั้น รัฐและองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐที่ดูแลการบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับน้ำจำเป็นต้องตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอันเป็เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน รัฐบาลไทยจึงควรให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อย่างมากเพื่อเอาชนะความท้าทายด้านน้ำและสุขาภิบาลในพื้นที่ชนบท

## 2.3 แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization)

### 2.3.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ

แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่กำหนดรูปแบบการปกครอง ที่ใช้แก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization)<sup>24</sup> ที่ให้ความสำคัญกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในเชิงโครงสร้างและการตัดสินใจจากข้าราชการ และผู้เชี่ยวชาญ (Technocrat) เป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายและแนวปฏิบัติการ บริหารราชการแผ่นดินแบบของอมตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)<sup>25</sup> แต่ไม่สามารถดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจยังขาดความเป็นประชาธิปไตยที่มีส่วนร่วมกับประชาชน ประชาชนไม่สามารถแสดงความคิดเห็น เสนอแนะนโยบาย หรือร่วมบริหาร หรือปกครองตนเองกับฝ่ายรัฐได้ แนวคิดการกระจายอำนาจต้องการแก้ไขบรรเทาสภาพปัญหาดังที่กล่าวไว้ข้างต้น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักต่อการตัดสินใจในการปกครองตนเองเพื่อสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

<sup>24</sup> การรวมศูนย์อำนาจ สามารถจำแนกรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง ซึ่งหมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นเอกภาพในทางการเมืองภายในรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนและสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของคนภายในรัฐแห่งนั้นๆ

ประการที่สอง การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง ซึ่งหมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนร่วมกันหรือการจัดระเบียบในทางการเมืองภายในรัฐนั้นๆ รวมถึงการจัดระบบบริการสาธารณะต่างๆ ภายในรัฐ ในด้านที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนทั่วทุกพื้นที่ที่จะต้องได้รับอย่างถ้วนหน้าหรือภายใต้มาตรฐานอันเดียวกัน

อ้างอิง สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ธรรมมถการพิมพ์. หน้า 21-22.

<sup>25</sup> อมาตยาธิปไตย อมาตยาธิปไตย หรือ ระบบข้าราชการประจำ เป็นการปกครองซึ่งมีขุนนางหรือข้าราชการเป็นใหญ่ ราชบัณฑิตยสถาน ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า คนไทยบางกลุ่มแปลความหมายของคำนี้ผิดไปจากความหมายโดยตรงว่า เป็นการปกครองที่อำมาตย์มีอำนาจในการบริหารประเทศ



ขึ้นมา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจเป็นรูปแบบของการบริหารและพัฒนาประเทศที่เปิดโอกาสให้  
องค์กรซึ่งเป็นกลไกในการบริหารอย่างองค์กรระดับท้องถิ่นหรือภาคประชาชนเข้ามามีบทบาท  
นำเสนอ นโยบาย ตรวจสอบ และบริหารจัดการ<sup>26</sup>

หยุด แสงอุทัย<sup>27</sup> ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การปกครองแบบการ  
กระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายความว่า การที่รัฐมอบอำนาจ การปกครองให้แก่  
องค์กรอื่น โดยให้องค์กรอื่นมีอิสระที่จะดำเนินการได้เอง (แต่รัฐบาลอาจควบคุมเพื่อให้องค์กร  
ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นไปตามระเบียบในเรื่องควบคุมซึ่งรัฐบาลออกโดย  
อาศัยอำนาจตามกฎหมาย)

มานิตย์ จุมปา<sup>28</sup> เห็นว่า ความหมายหลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐ  
มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้หน่วยงานการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น)  
ที่ไม่ใช่ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระ  
ตามสมควร โดยหน่วยงานปกครองอื่นนั้น ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการ  
ส่วนกลาง แต่อยู่ในการกำกับดูแล (Tutelle) ของราชการส่วนกลางแทน โดยราชการส่วนกลาง  
กำกับดูแลไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

สมคิด เลิศไพฑูรย์กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐได้มอบอำนาจปกครอง  
บางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมี  
อิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับ  
ภายในควบคุมเท่านั้น โดยได้แบ่งลักษณะการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ลักษณะ<sup>29</sup> คือ

1) มีการแยกหน่วยงานออกไป เป็นนิติบุคคลอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่ง  
เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่จากการใช้งบประมาณ  
ของตนเอง ทำให้มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่ง  
หรือการบังคับบัญชาจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางมีหน้าที่และอำนาจ  
เพียงควบคุมดูแลให้นิติบุคคลเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

<sup>26</sup> วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.  
หน้า 3.

<sup>27</sup> หยุด แสงอุทัย. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 15)*. กรุงเทพฯ: ประกายพริก. หน้า 194.

<sup>28</sup> มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 180.

<sup>29</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2557). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บรรณการพิมพ์. หน้า 28-29.

2) มีการเลือกตั้ง การกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นหลักการที่สำคัญสำหรับกระจายอำนาจปกครอง

3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระ สามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้อำนาจบัญชา ตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง

ชาญชัย แสวงศักดิ์เห็นว่า การกระจายอำนาจนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) การกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นนิติบุคคลเพื่อมอบอำนาจให้ดำเนินการของท้องถิ่น ได้เองโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร และอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐหรืออีกนัยหนึ่ง คือ การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่รัฐจัดตั้งนิติบุคคลมหาชนขึ้นมาแยกต่างหากจากรัฐ โดยที่รัฐมอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Commercial) หรือบริการสาธารณะเฉพาะด้านอย่างหนึ่งอย่างใดให้นิติบุคคลนั้นเป็นผู้จัดทำและดำเนินการแทนรัฐ โดยให้อิสระในการดำเนินงานได้เอง รัฐเพียงแต่กำกับดูแลการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น<sup>30</sup>

### 2.3.2 หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐลงให้เหลือเฉพาะภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำและเท่าที่จำเป็น จึงเกิดการกระจายอำนาจการจัดการบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต เจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

สำหรับประเทศไทยที่กระแสแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มมีพัฒนาการ อย่างเห็นได้ชัด มุ่งหมายให้สังคมไทยสามารถพัฒนาประชาธิปไตย ได้อย่างเต็มรูปแบบและเนื้อหา จนเกิดการผลักดันและการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ระบุให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง โดยสอดคล้องกับหลักการ

<sup>30</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 27)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 159-207.

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และหมวด 9 ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 282-290 เพื่อ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นเช่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอิสระในการกำหนด นโยบาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารในรูปของสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหาร ท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณีภูมิปัญญา ท้องถิ่น วัฒนธรรม และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเอง เป็นต้น ทำให้รัฐธรรมนูญ ได้สร้างความ ชัดเจนต่อการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงกระบวนการทางกฎหมาย และแนวทาง ปฏิบัติ เช่น ให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจในเชิงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ และ จัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่จัดทำแผน กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และเสนอแนะแนวทางในการกระจายอำนาจเช่น กำหนดอำนาจหน้าที่การจัด บริการสาธารณะ การจัดสรรที่ดินภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ จนกล่าวได้ว่า มรดกของรัฐธรรมนูญฯ 2540 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จัดเป็น กระบวนการการกระจายอำนาจที่สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันทางการเมือง การบริหารของ ไทย อย่างมีนัยสำคัญ โดยเจตนารมณ์แนวคิดและหลักปฏิบัติของการกระจายอำนาจและการปกครอง ท้องถิ่นยังคง สืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ และสาระสำคัญในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มากนัก โดยยังมีเป้าประสงค์ในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ เพิ่มขึ้น ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับ การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ปรากฏอยู่ในสองบทสำคัญ ได้แก่ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การ ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจน และกว้าง ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบทบัญญัติในมาตรา 76<sup>31</sup> จะเห็นได้ว่ารัฐจะต้องปรับระบบการ

<sup>31</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 76 รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค ส่วน ท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยหน่วยงานของรัฐต้อง ร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และ การใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่

ดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้งต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทและอำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ และทำจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่ พร้อมกับพัฒนาระบบการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและรัฐต้องมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่ารัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้จึงมีการกำหนดรายละเอียดต่างๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้มีการกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่และการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการกระจายอำนาจ เป็นกลไกสำคัญเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมจึงได้มีการกำหนดมาตรา 250<sup>32</sup> เป็นการระบุว่าองค์กรปกครองส่วน

---

ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนกรแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

<sup>32</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมี

ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และมีอิสระในการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ยังได้กำหนดบทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และการที่มีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงาน อย่างอิสระและสามารถพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะ โดยครบถ้วน สามารถที่จะจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมบริษัทเอกชนตามอำนาจและหน้าที่ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรรวมทั้งกรณีการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือด้านการเข้าร่วมกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าองค์กร

---

บทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็

ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ก็สามารถมอบให้องค์กรร่วมกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการก็ได้<sup>33</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทย ไม่มีกฎหมายใดกำหนดนิยามของคำว่า “บริการสาธารณะท้องถิ่น” ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นอาจตีความโดยอนุโลมได้ว่าบริการสาธารณะซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกิจการส่วนท้องถิ่น หมายถึง บริการสาธารณะที่แยกส่วนต่างหากจากบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ บริการสาธารณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดทำนั้นเป็นบริการสาธารณะบางประเภทที่ รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้อย่างเป็นอิสระ เช่น การจัดให้มีน้ำประปา เป็นต้น ซึ่งใช้งบประมาณ และทรัพย์สินบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น<sup>34</sup>

## 2.4 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (Public Service Theory)

### 2.4.1 บริการสาธารณะ (Public Service)

บริการสาธารณะ (Public service) เกิดขึ้นคู่อยู่กับสังคมมนุษย์มาอย่างยาวนานดังหลักฐานที่ปรากฏว่า ในสมัยโบราณชนชั้นขุนนางดำเนินการหาประโยชน์ต่างๆในรูปแบบผูกขาดในอำนาจ รวมทั้งการดูแลประชาชนในลักษณะต่างตอบแทน โดยประชาชนได้ใช้ประโยชน์หรือได้รับการปกป้องจากอำนาจของขุนนาง และให้ประชาชนตอบแทนด้วยแรงงาน ค่าเช่า หรือภาษี และต่อมาโครงสร้างของการรวมตัวของประชาชนได้วิวัฒนาการจากการอยู่ใต้อำนาจขุนนางมาเป็นการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน ชุมชนรวมตัวกันเป็นเมืองและปกครองกันเอง จึงต้องมีการจัดทำ บริการสาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน

ทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ (Theory of public service) เป็นหลักการส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งพัฒนามาตั้งแต่การจัดทำโดยรัฐผ่านองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนดำเนินการแทนโดยรัฐ มีหน้าที่ควบคุมให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีมาตรฐาน ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ นั้น มีหลัก

<sup>33</sup> โชคสุข กรกิตติชัย. (2560). *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 2.

<sup>34</sup> นายชัยภัทร ทังทอง. (2552). *การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์การบริหารกิจการ ท้องถิ่นเฉพาะอย่าง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 17.

ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับหลายประการที่ส่งผลต่อการจัดโครงสร้างและการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ในการบริหารราชการของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างการบริหารส่วนกลาง (Central administration) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (Regional administration) และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Local administration)

ทฤษฎีบริการสาธารณะ มีวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง คือ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (République Française) ที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ไว้ โดยให้เหตุผลและสร้างทฤษฎีขึ้นจากการวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ รวมทั้งความเห็นของศาลคดีขัดกัน<sup>35</sup>ไปใช้ในการวิเคราะห์และขยายความในเวลาต่อมา

คำว่าบริการสาธารณะ (Public service) ได้เริ่มปรากฏขึ้นหลังจากการปฏิวัติครั้งใหญ่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. 1789 โดยเริ่มแรกมีความหมายว่าเป็นกิจกรรมของฝ่ายปกครองทุกประเภท และต่อมาได้จึงมีการขยายความว่าบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือสิ่งที่รัฐจะทำให้แก่ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชนและบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ รัฐ (State) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local governments) องค์กรมหาชน<sup>36</sup> (Public) หรือรัฐวิสาหกิจ (State enterprise) หรืออาจเป็นกรณีที่เอกชนดำเนินกิจการบางอย่างในลักษณะที่เป็นการจัดการทำแทนรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่ในการควบคุมเท่านั้นแต่การดำเนินกิจกรรมให้มีสภาพเดียวกับที่รัฐเป็นผู้จัดทำ

<sup>35</sup> ศาลคดีขัดกันทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดคดีที่เกี่ยวกับอำนาจศาลว่าคดีใดอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม อ้างใน โภคิน พลกุล. (2545). *บทความการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=298&Page=2>. [2562, 25 มีนาคม].

<sup>36</sup> องค์กรมหาชนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภท องค์กรมหาชนอิสระ (Etablissement public) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการและจัดให้มีหรือภาครัฐต้องมอบหมายให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณเพื่อให้เกิดการดำเนินงานเป็นบริการในส่วนที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือเป็นบทบาทของรัฐในการให้บริการการแทรกแซงตลาดหรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจหรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการ. อ้างใน ชาณชัย แสงวงศ์. (2549). *หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์กรมหาชนและหน่วยงานพิเศษ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 212-213.

บริการสาธารณะคือภารกิจของรัฐ เกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดให้คำนิยามของคำว่าบริการสาธารณะ เอาอย่างชัดแจ้ง เมื่อพิจารณาจากรูปแบบและเหตุผลในการให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่าบริการสาธารณะพบว่า คำจำกัดความหรือความหมายทั้งหลายต่างได้รับอิทธิพลมาจากศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ที่ได้ให้ความหมายของคำว่าบริการสาธารณะ ว่าบริการสาธารณะหมายถึงกิจการที่อยู่ในอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมส่งไปปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน<sup>37</sup>

องค์ประกอบจากความหมายของคำว่าบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น สามารถแยกองค์ประกอบของบริการสาธารณะออกมาได้ 2 ประการคือ

1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครองลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะคือต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นคือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมากขึ้นกิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูงใช้เงินลงทุนสูงโดยใช้บุคลากรจำนวนมากมาจัดทำ ดังนั้นจึงเกิดการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเข้าไปควบคุม มาตรฐานของการบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อบริการเพื่อสาธารณะประโยชน์ ความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้สองประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย ดังนั้นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชนรัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้น และนอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐรัฐไม่สามารถจัดทำบริการ

<sup>37</sup> ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 108.



สาธารณณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม<sup>38</sup>

#### 2.4.2 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณณะ

หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณณะ โดยทั่วไปแล้วบริการสาธารณณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณณะประเภทใด หรือเป็นบริการสาธารณณะที่จัดทำโดยผู้ใด บริการสาธารณณะอย่างเดียวกันย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น กฎหมายของบริการสาธารณณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณณะ ได้ถูกสร้างขึ้นมาจากให้ส่วนคล้ายกับหลักทั่วไปของกฎหมาย เพื่อให้เป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานภาพของบริการสาธารณณะนั้น กฎหมายของบริการสาธารณณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณณะ จะประกอบด้วยหลัก 3 ประการ ดังนี้<sup>39</sup>

##### 1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principle of Equality)

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณณะนั้น มีหลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรก การที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณณะ รัฐมิได้มีจุดประสงค์มุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำบริการสาธารณณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่จัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณณะ ประชาชนย่อมจะมีสิทธิที่ได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณณะอย่างเสมอภาคกัน นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันในฐานะผู้ใช้บริการสาธารณณะ ไม่ว่าจะเป็ราคา ค่าบริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญา ที่จะต้องมีการเรียกประกวดราคาหรือเปิดเผยข้อมูลให้บุคคลทั่วไปได้เข้าแข่งขันกับผู้อื่นเพื่อเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ รวมทั้งการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐต้องความเสมอภาค โดยการเข้าทำงาน โดยการสอบแข่งขันกับบุคคลอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติ ด้านความรู้ความสามารถพื้นฐานเดียวกัน

##### 2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principle of Continuity)

การจัดทำบริการสาธารณณะ เป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณณะ คือ การที่นิติบุคคลผู้มีหน้าที่

<sup>38</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 142-143.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-52.

จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา ความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไรสำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดการอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล ความต่อเนื่องนี้หมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศนั้นๆ ตลอดเวลาวันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภท ไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ แต่ก็อาจจะจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิภภัณฑ์สามารถกำหนดเวลาเปิดปิดได้ สามารถกำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้บริการ รวมทั้งการหยุดพักร้อนประจำปีได้

### 3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principle of Modification)

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) รวมทั้งปรับปรุงเพื่อให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง นี้มีความหมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำขึ้นมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือประโยชน์มหาชน เมื่อความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

หลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการข้างต้น ถือเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภทที่ฝ่ายรัฐผู้จัดทำบริการสาธารณะจะต้องคำนึงถึงตลอดกระบวนการในการจัดทำบริการสาธารณะของตน

#### 2.4.3 ผู้จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะส่วนใหญ่แล้วรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำ โดยใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครองโดยผู้จัดทำ แต่ต่อมา ก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมา หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบ รัฐได้มอบบริการสาธารณะในหลายประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local governments) เป็นผู้ดำเนินการ และนอกจากนี้ในระยะหลังๆ เมื่อบริการสาธารณะมีมากประเภทขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วรัฐไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำ รัฐเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเพื่อให้การบริการเกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกันกับที่รัฐเป็นผู้จัดทำ ซึ่งสามารถแยกออกได้ดังนี้

### บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดการของรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้วเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีเกิดการกระจายอำนาจการปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในปี ค.ศ. 1982 รัฐส่วนกลางก็ได้มอบบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ จึงมี 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น<sup>40</sup>

1) บริการสาธารณะระดับชาติ (les service publics nationaux) ได้แก่บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำ อันได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั่วประเทศสามารถแบ่งได้เป็น 7 ประเภทด้วยกัน คือ 1.บริการสาธารณะด้านยุติธรรม 2.บริการสาธารณะด้านการรักษาความปลอดภัยของสังคม 3.บริการสาธารณะทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ 4.บริการสาธารณะด้านการศึกษาของชาติ 5. บริการสาธารณะทางด้านสังคม 6. บริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม 7. บริการสาธารณะทางการท่องเที่ยว

2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันและที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะบริหารงานของตนเองตามกฎหมายกำหนด ส่วนการจัดตั้งบริการสาธารณะ เป็นเรื่องที่จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นประเภทที่เป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่แห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้จัดทำดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นนี้สามารถแบ่งออกได้เป็นสี่ประเภทคือ

(2.1) บริการสาธารณะด้านสุขอนามัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับภาคระดับจังหวัด และในเทศบาลขนาดใหญ่บางแห่ง มีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะสุข สุขอนามัยเนื่องจากเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องทำภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข แบ่งได้เป็นสี่ประเภท คือ 1.บริการสาธารณะเกี่ยวกับสุสานและพิธีศพเทศบาล

<sup>40</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 38. หน้า 53.

ทุกแห่งจะต้องจัดให้มีสถานที่ฟังศพ โดยการจัดตั้งสุสานและจะต้องทำโดยมติดของสภาเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวกับพิธีศพนั้น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวิธีการทางศาสนา ค่าดอกไม้ ค่าหินสลัก หรือตกแต่งหลุมฝังศพ ไม่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ 2.การจัดให้มีน้ำสะอาด การผลิตน้ำสะอาดเป็นกิจการที่สามารถทำได้ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเอกชน ในการจัดให้มีน้ำสะอาด อันหมายถึงระบบการประปา การส่งน้ำไปยังบ้านเรือนอาคารต่างๆเป็นสิ่งที่ถูกผูกขาดโดยเทศบาลตั้งที่คดีศาลคดีขัดกันและศาลปกครองสูงสุด ได้เคยวินิจฉัยไว้ในปัจจุบันการจัดให้มีน้ำสะอาดสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น เทศบาลเป็นผู้ทำเอง หรืออาจให้สัมปทานแก่เอกชนเป็นผู้ทำได้ 3. การทำให้น้ำสะอาดเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ ในประเทศฝรั่งเศสตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นบัญญัติไว้ให้การกระทำที่เกี่ยวกับการเก็บการขนส่งและการทำให้บริสุทธิ์ซึ่งน้ำ ที่ใช้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4.การเก็บขยะและของเสียของใช้ บริการเก็บขยะถึงเป็นหน้าที่สำหรับเทศบาลที่ต้อง ประมวลกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศสได้จัดให้ทำบริการสาธารณะประเภทการเก็บขยะและของเหลือใช้เป็นการบริการสาธารณะที่มีลักษณะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

(2.2) บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะทำบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจด้านให้บริการสาธารณะต่อไปนี้ เช่น การผลิตและการจ่ายพลังงาน และการขนส่ง เป็นต้น

(2.3) บริการทางด้านสังคมและการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำบริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา เช่นทางด้านสวัสดิการสังคมทางการศึกษา

(2.4) บริการทางด้านวัฒนธรรม บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรมเป็นบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำได้เช่น การจัดเก็บรักษาโบราณสถาน เป็นต้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน<sup>41</sup>

เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้วโดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและทางน้ำต่อมาเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเกี่ยวกับการให้แสงสว่างบนถนนหนทางและการขนส่งในปัจจุบันการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะจะสามารถแบ่งออกได้สองกรณีคือการมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง

<sup>41</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงจรดที่ 38. หน้า 68

1) การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้าร่วมมือของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐ โดยวิธีต่างๆดังต่อไปนี้

(1.1) การเลือกตั้งภายใต้ระบอบการปกครองแบบกระจายอำนาจประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะไปเป็นผู้จัดให้มีระหว่างหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป

(1.2) คณะที่ปรึกษาในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

(1.2.1) การเลือกตั้งภายใต้ระบอบการปกครองแบบกระจายอำนาจประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะไปเป็นผู้จัดให้มีระหว่างหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป

(1.2.2) คณะที่ปรึกษาในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงานต้องขอความช่วยเหลือต้อง ขอความเห็นหรือคำปรึกษาจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจถ้าไม่ไปปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวมีผลคือนิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดให้เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้

(1.2.3) การร่วมให้ความเห็นฝ่ายปกครองอาจชวนที่ชวนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการได้

2) การมีส่วนร่วมทางตรง ดังได้กล่าวไปแล้วว่า บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำ แต่ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้นกิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเอง เพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ กิจการบางอย่างต้องใช้งบประมาณมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดีและรวดเร็ว ทันท่วงทีความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนซึ่งมีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ หมายรวมถึงการที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพราะโดยสภาพและเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพราะเป็นบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจรัฐ และหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นเมื่อเราตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะเอกชน จึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้ อำนาจโดยทั่วไปนั้นอาจทำได้โดยกฎหมายระดับรัฐ ถ้าบัญญัติที่กำหนดไว้ให้ฝ่ายปกครองสามารถอนุญาตเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ หรืออาจทำได้โดยนิติกรรมทางปกครองก็ได้ซึ่งนิติ

กรรมทางปกครองนี้ จะเป็นนิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายก็คือ สัญญานั้นเอง ในปัจจุบันเอกชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดทำบริการ ถ้าในกรณีต่อไปนี้

(2.1) สัมปทานได้แก่สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้กับเอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยที่เอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ

(2.2) องค์กรวิชาชีพ ได้แก่ องค์กรเอกชนที่มีกฎหมายบัญญัติ รัฐมอบหน้าที่ให้ทำการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎเกณฑ์ ข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตวิชาชีพ เป็นต้น แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้ว องค์กรที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่ทำได้ทำการศึกษาไปแล้วทั้งหมดนี้ จึงมีรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะรายใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการแบ่งเบาภาระจากรัฐ เอกชนที่เข้ามามีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐสามารถมอบอำนาจให้ไปจะทำได้

ดังนั้นการบริการประปาหมู่บ้านเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่เป็นการจัดให้มีน้ำสะอาด และการผลิตน้ำสะอาด อันหมายถึงระบบการประปา เป็นการส่งน้ำไปยังบ้านเรือนอาคารต่างๆ ในชุมชน จึงถือได้ว่าเป็นบริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชน จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐและท้องถิ่นจะร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะที่เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

การที่จะทำให้บริการด้านประปาที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จส่งผลดีเป็นประโยชน์ต่อประชาชนนั้น การดำเนินการต่างๆ ควรจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกัน ซึ่งจะต้องพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเป็นสำคัญ คำนึงถึงประชาชนที่จะต้องมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน และผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา ซึ่งบริการสาธารณะด้านประปา ควรจะต้องคำนึงหลักการดังกล่าว ควรจะต้องมีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนให้ได้มากที่สุด

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Approach)

### 2.5.1 ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง

โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน<sup>42</sup> ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพนั้น ได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกและผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจประกอบการตัดสินใจได้ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายครอบคลุม มากกว่าการเป็นเพียงกระบวนการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ต่อสาธารณชนเพียงด้านเดียว ซึ่ง เป็นการสื่อสารแบบทางเดียว (Oneway communication) เท่านั้น และประเด็นสำคัญคือ เป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้ข้อมูล ข่าวสารที่ครอบคลุมต่อสาธารณชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย กิจกรรมและ โครงการพัฒนา สามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นำไปสู่กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus building) เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย<sup>43</sup>

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่ามีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ ปัญหา การแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การประสานความร่วมมือ การติดตามตรวจสอบ ผลกระทบของการดำเนินการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด อันเป็น การแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือท้องถิ่นของตน เพื่อให้บรรลุตามความต้องการที่แท้จริงของ ประชาชน และสอดคล้องกับนโยบายรัฐ เพื่อให้เกิดการป้องกัน แก้ไข และจัดการ ได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงานหากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

<sup>42</sup> จุฑารัตน์ ชมพันธุ์. (2555). “การวิเคราะห์ หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในบริบทประเทศไทย.” *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*, 8(1). หน้า 126.

<sup>43</sup> จุฑารัตน์ ชมพันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 127.

## 2.5.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐการนั้น ๆ ทั้งนี้ International association for public participation ได้แบ่งรูปแบบของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 รูปแบบ<sup>44</sup> ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่วัฏจักรของการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น การมีส่วนร่วมใน รูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

รูปแบบที่ 2 การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดหารือระหว่างผู้ดำเนินการ โครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษา นอกจากนี้การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการหรือกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อ ประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

รูปแบบที่ 3 การรับฟังความคิดเห็นเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธี ต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น อนึ่งการรับฟังความคิดเห็นยังแยกออกได้เป็นอีกหลายรูปแบบ ได้แก่ การประชุมรับฟังความคิดเห็นในระดับชุมชน การประชุมรับฟังในลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะ โครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจะจัดใน

<sup>44</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2544). *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. หน้า 26 – 27.



ระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลาย ๆ ชุมชนใน คราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบาย ชักถามและให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้ร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย การประชาสัมพันธ์เป็นการประชุมรับฟังที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้นเป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้ รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย และไม่จำเป็นต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

รูปแบบที่ 4 การร่วมในการตัดสินใจเป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นขั้นที่ ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับสูงที่สุด การร่วมในการตัดสินใจถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่ายอาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเล็กน้อยของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้้นำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

รูปแบบที่ 5 การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของ ประชาชน โดยตรงในเชิงของการป้องกันแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเอง คิดว่าควรจะได้รับ

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้การ เข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจการถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

ประการที่สอง ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิ เท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

ประการที่สาม ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่าในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพ และ

เสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นไม่ได้

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ของรัฐกรมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือเป็นการสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกัน ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจการลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติและทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ ร้ายแรงที่สุดช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิด สร้างสรรค์ของสาธารณชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะ ช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่องังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟังอีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง กล่าวโดยสรุประบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะมผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ให้มีความ โปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชน ได้ (Accountability) ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

## 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง

รูปแบบในการควบคุมฝ่ายปกครองอาจแบ่งแยกออกเป็นสองระบบใหญ่ๆ ได้สองระบบ คือ ฝ่ายปกครองแบบป้องกันและการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข<sup>45</sup>

### 2.6.1 การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน

การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน หมายถึง การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการกระทำทางปกครอง อันเป็นการควบคุมในระยะเตรียมการก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจแยกการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน ได้ดังนี้

#### 1) การควบคุมโดยองค์กรของรัฐ

อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจทั่วไปและการควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจเฉพาะเรื่อง

(1.1) การควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจทั่วไป เมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายของประเทศไทยแล้วองค์กรของรัฐที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการทำหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน คือคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำร่างกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(2) รับผิดชอบให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(3) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปมีส่วนทำหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกันได้ใน 2 ลักษณะกล่าวคือ

ก) การตรวจสอบร่างกฎหมายต่างๆ

ข) การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ

<sup>45</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 123.

(1.2) การควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจเฉพาะเรื่อง ในขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทสำคัญในการมีส่วนช่วยป้องกันไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยการตรวจสอบร่างกฎหมาย หรือการให้ความเห็นทางกฎหมายในขอบเขตทั่วไป กล่าวคือ มิได้จำกัดในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ในขณะที่องค์กรของรัฐที่มีอำนาจเฉพาะเรื่องนั้น พระราชบัญญัติฉบับต่างๆ มักจะกำหนดให้มีการกรรมการขึ้น โดยให้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมาย หรือเป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้นๆ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดโครงสร้างองค์กรของฝ่ายปกครองที่ให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบเฉพาะเรื่อง ซึ่งตามพระราชบัญญัติต่างๆ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นตามพระราชบัญญัตินั้นๆ มากมายซึ่งในที่นี้ขอยกตัวอย่าง เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>46</sup>

## 2) การควบคุมโดยประชาชน

การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนเตรียมการตอน การพิจารณาของฝ่ายปกครองนั้นอาจจำแนกการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายปกครองได้หลายลักษณะ วัตถุประสงค์ประการสำคัญในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง นอกจากจะทำให้ประชาชนไม่เป็นเพียงวัตถุแห่งการพิจารณา (Object) ของฝ่ายปกครองแล้วการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก่อนการกระทำของไปปกครองนั้นมีจุดมุ่งหมายดังนี้ ก. เพื่อบุคคลที่อาจเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้เข้ามาปกป้องผลประโยชน์จากการกระทำของไปปกครอง ข. เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถจะประเมินความต้องการและความรู้สึกของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ถูกต้องยิ่งขึ้น ซึ่ง

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 ได้บัญญัติให้

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น

(1) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35

(2) สองพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตาม มาตรา 37

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการให้กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษตามมาตรา 53 (1)

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมอภิศักดิ์แหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอ ตามมาตรา 55

ท้ายที่สุดย่อมนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจเพื่อสาธารณะประโยชน์และ ค. เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร อันก่อให้เกิดลักษณะของการปรองดองระหว่างฝ่ายปกครองกับบุคคลที่เกิดผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เช่น การปรึกษาหารือกับตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพต่างๆ เช่น แพทย์ หน่วยงาน วิศวกร เป็นต้น การควบคุมโดยการให้ประชาชนอาจแยกรูปแบบของการควบคุมที่สำคัญได้สองรูปแบบคือ การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม และการควบคุมโดยการให้ประชาชน รับรู้และเข้าถึง<sup>47</sup>

(2.1) การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมหลักการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ โดยองค์การของรัฐย่อมสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 58 ซึ่งบัญญัติว่า “การดำเนินการใดของรัฐที่เราจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียส่วนใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญอื่น ต้องเร่งดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน และชุมชน ที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง ต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ น้อยที่สุด และต้องเนิการให้มีความเชี่ยวชาญ ความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า”

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ทั้งนี้อาจจำแนกการเข้าไปมีส่วนร่วมของบุคคลในกระบวนการตัดสินใจของรัฐได้ 3 ลักษณะคือ การโต้แย้ง การปรึกษาหารือ และการไต่สวน

(1) การโต้แย้ง การใช้วิธีโต้แย้งเป็นกรณีที่ถือว่าบุคคลที่อาจได้รับความเสียหายจากการกระทำตามปกครองย่อมมีสิทธิจะโต้แย้งป้องกันสิทธิของตนก่อนที่จะมีการกระทำนั้นได้ ดังนั้นวิธีนี้เป็นวิธีการที่ใช้กับบุคคลที่จะต้องเสียหายโดยตรง สำหรับการโต้แย้งในระบบกฎหมายไทย นอกจากจะถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว ยังต้องถือว่าเป็นสิทธิที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้หลักการดังกล่าว ยังได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา

<sup>47</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 45, หน้า 131.

30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องเรียกคู่กรณีมีโอกาส ที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน” ถึงแม้ว่ามาตรา 30 ดังกล่าวจะใช้บังคับเฉพาะกับกรณีการออกคำสั่งทางปกครองก็ตามแต่กรณีน่าจะต้องถือเป็นหลักทั่วไปได้ว่าไม่เฉพาะกับกรณีการออกคำสั่งทางปกครอง แต่น่าจะรวมถึงการกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองที่กระทบสิทธิของบุคคลควรจะให้บุคคลนั้นได้มีโอกาสโต้แย้งความมุ่งหมายสำคัญบางประการของกระบวนการให้โต้แย้ง ก็เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมีข้อมูลอย่างเพียงพอก่อนที่จะตัดสินใจใช้มาตรการคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรอบคอบต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามหลักในเรื่องการใช้สิทธิในการโต้แย้งย่อมมีข้อยกเว้นในบางกรณี เช่นกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีทางปกครอง เช่น กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าจะก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) การปรึกษาหารือในขณะที่การสอบถามความเห็น เป็นวิธีการที่มุ่งหมายต่อบุคคลบุคลากรการปรึกษาหารือก็เป็นวิธีที่มุ่งหมายต่อกลุ่มบุคคลเช่นกันแต่วิธีนี้ฝ่ายปกครองกระทำโดยการศึกษาโดยผ่านตัวแทนของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นเป็นหลัก วัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถรวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง ตัวอย่าง เช่น การปรึกษาหารือกับตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพต่างๆเช่น แพทย์ ทนาย ความวิศกร เป็นต้น

(3) การไต่สวนสาธารณะ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองสอบถามกับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงโดยไม่คำนึงว่ากลุ่มใดกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้นจะมีมากน้อยเท่าไรหรืออาจแยกการไต่สวนสาธารณะออกได้เป็นสามแบบใหญ่ๆ คือ (1) แบบที่เกี่ยวกับการกระทำในการทางปกครองอันมีลักษณะทั่วไป (2) แบบที่เกี่ยวกับลักษณะของการกระทำทางปกครองโดยแท้สามแบบในลักษณะตึกพิพาทคือฝ่ายปกครองจะอยู่ตรงกลางระหว่างกลุ่มเอกชนหรือเอกชนกับเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่ง

(2.2) การควบคุมด้วยการให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ

ทำให้ประชาชนทราบถึงกิจกรรมและการกระทำต่างๆในทางปกครองต่างๆ ไม่ว่าจะโดยการแจ้งให้ทราบ พิมพ์เผยแพร่ หรือการที่ประชาชนจะสามารถรับรู้เอกสารราชการ ความเห็นของฝ่ายปกครองในเรื่องที่จะกระทบสิทธิของตน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้คำว่า ความลับทางราชการ คลายความศักดิ์สิทธิ์ลงและฝ่ายปกครองต้องมีเหตุผลสามารถอธิบายทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแก่ประชาชนได้ มิฉะนั้นฝ่ายปกครองจะเอาใส่คำว่า ความลับทางราชการ มาทำให้

การดำเนินการปกครองเป็นไปโดยอำเภอใจ ขาดความถูกต้องอันเป็นต้นเหตุสำคัญของการใช้อำนาจในทางมิชอบและปัญหาคอร์รัปชัน

หากพิจารณาวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารพ.ศ. 2540 ที่มีขึ้นเพื่อรองรับสิทธิที่รู้ (Right to know) ของประชาชน ซึ่งเป็นแกนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย โดยอาจพิจารณาได้สองบทบาท 2 ด้าน คือ ในทางการเมืองและการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ โดยสิทธิที่รู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการพ.ศ. 2540 จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย 4 ประการคือ 1. การปกครองที่โปร่งใส 2. การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม 3. การปกครองที่ประชาชนตรวจสอบได้และ 4. ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ<sup>48</sup>

### 2.6.2 การควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมหลังดำเนินการ

การควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมหลังดำเนินการ คือ การควบคุมในขั้นตอนภายหลังที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองออกคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรืออาจเดือดร้อนเสียหาย การควบคุมในลักษณะนี้ ยังแยกได้ออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง คือ การควบคุมโดยการบังคับบัญชา การควบคุมโดยการกำกับดูแล และการอุทธรณ์ภายในฝ่ายการปกครอง

#### (1.1) การควบคุมโดยการบังคับบัญชา

การควบคุมโดยการบังคับบัญชา เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปอยู่เหนือใต้บังคับบัญชาของตน ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำต่างๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา และหากเห็นว่ากรกระทำใดของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสมแล้วแต่กรณี ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะดำเนินใดก็ได้ ตามความเหมาะสมภายในขอบเขตกฎหมายอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชานั้นประกอบด้วย

#### 1) อำนาจเหนือบุคคลผู้ใต้บังคับบัญชา

(1.1) อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายกำหนดให้ดำรงตำแหน่ง

(1.2) อำนาจในความดีความชอบ

(1.3) อำนาจในการลงโทษทางวินัย

<sup>48</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนต์. (2541). *คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ. หน้า 3.

## 2) อำนาจเหนือการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชา

(2.1) อำนาจสั่งการให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

(2.2) อำนาจสั่งการแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบ

(2.3) อำนาจกระทำการแทนในการกรณีผู้ได้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติหน้าที่

2) การควบคุมโดยการกำกับดูแลการควบคุมโดยการกำกับดูแล เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคตรวจสอบการกระทำขององค์กรต่างๆดังต่อไปนี้

(2.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร

(2.2) บรรดารัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น การไฟฟ้านครหลวง การท่าอากาศยาน แห่งประเทศไทย องค์กรรถไฟมหานคร องค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น

(2.3) องค์กรมหาชน ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ หรือจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542

(2.4) หน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น สภานายก สภาวิศวกร เป็นต้น ข้อสังเกต การควบคุมโดยการบังคับบัญชาการควบคุมโดยกำกับดูแลมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะควบคุมการกระทำของผู้บังคับบัญชานั้นเป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงาน ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ไว้โดยเฉพาะ แต่อำนาจผู้กำกับดูแลที่จะควบคุมการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนนั้น เป็นอำนาจที่มีกฎหมายบัญญัติให้ไว้โดยเฉพาะและผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจควบคุมเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ไม่ได้ ประการที่สอง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชาของตนได้ ทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายและในแง่ของความเหมาะสม แต่ผู้กำกับดูแลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้ที่อยู่ใต้การกำกับดูแลของตนได้ก็เฉพาะแต่ในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จะก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำไม่ได้

## 2.7 แนวความคิดเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

กฎหมายที่ออกใช้บังคับในประเทศแบ่งออกเป็นหลายระดับ เนื่องจากอำนาจในการออกกฎหมายมีที่มาจากต่างกัน ได้แก่ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะมีระดับความสำคัญสูงและใช้บังคับได้กว้างขวาง



กว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารก็จะมีระดับความสำคัญสูงและใช้บังคับได้กว้างขวางกว่ากฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบายระดับความสำคัญของกฎหมายได้ ดังนี้

1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่มีลำดับความสำคัญสูงสุดใช้ในการปกครองประเทศ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตลอดจนหน้าที่ของพลเมืองไทย แนวนโยบายแห่งรัฐ สถาบันนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และการปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายอื่นที่ออกใช้จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้

2) พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยผ่านกระบวนการทางรัฐสภา มีความสำคัญรองลงมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติคือ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติแล้วก็จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณา หากเห็นชอบก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็สามารถใช้บังคับได้

3) พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี มีความสำคัญในระดับเดียวกันกับพระราชบัญญัติ แต่พระราชกำหนดจะออกใช้ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของสาธารณะ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือการป้องกันภัยพิบัติของสาธารณะ และไม่อาจจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันท่วงที

พระราชกำหนดมี 2 ประเภท คือ พระราชกำหนดในเรื่องทั่วไปและพระราชกำหนดเกี่ยวกับเรื่องภาษีอากรและเงินตรา ในกรณีเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับเรื่องภาษีอากรและเงินตรามีเงื่อนไขว่าการเสนอร่างพระราชกำหนดต้องอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภาและมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชกำหนดต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณา หากเห็นชอบก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็สามารถใช้บังคับเป็นกฎหมาย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำพระราชกำหนดเสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติในการประชุมคราวต่อไป ในกรณีเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับเรื่องภาษีอากรและเงินตราจะต้องเสนอพระราชกำหนดต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับตั้งแต่วันที่ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา หากสภาไม่เห็นชอบพระราชกำหนดนั้นก็จะต้องตกไป แต่จะไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้ทำไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

4) พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดให้อำนาจฝ่าย

บริหารสามารถกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมภายใต้กรอบของกฎหมายนั้น รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณา หากเห็นชอบก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็สามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

5) กฎกระทรวง เป็นกฎหมายที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อกำหนดการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้เสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณา หากเห็นชอบก็จะนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

6) ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นกฎหมายท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด หรือกฎหมายอื่น ให้ออกข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อใช้บังคับในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ นอกเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตตำบลในกรณีที่ตำบลใดมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมาชิกสภาจังหวัดเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดต่อสภาจังหวัดเพื่อพิจารณา เมื่อเห็นชอบแล้วก็จะประกาศที่ศาลากลางจังหวัดเป็นเวลา 15 วันก็ใช้บังคับเป็นกฎหมาย เว้นแต่กรณีเร่งด่วนก็อาจให้มีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันที่ประกาศนั้น

7) เทศบัญญัติ เป็นกฎหมายท้องถิ่นที่เทศบาลได้รับอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล หรือกฎหมายอื่น ให้ออกเทศบัญญัติเพื่อใช้บังคับในเขตเทศบาลที่รับผิดชอบ คณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลจะเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาลเพื่อพิจารณา เมื่อเห็นชอบแล้วก็จะประกาศที่สำนักงานเทศบาลเป็นเวลา 7 วันก็ใช้บังคับเป็นกฎหมาย เว้นแต่กรณีเร่งด่วนก็อาจให้มีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันที่ประกาศนั้น

8) ข้อบังคับตำบล เป็นกฎหมายท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 หรือกฎหมายอื่น ให้ออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตตำบลที่รับผิดชอบ คณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้เสนอร่างข้อบังคับตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอเพื่อพิจารณา เมื่อเห็นชอบแล้วก็จะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ในการออกกฎหมายนั้นอาจกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่โทษปรับกำหนดได้ไม่เกิน 500 บาท

ความหมายของกฎหมายระดับรอง

กฎหมายลำดับรอง คือ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้บุคคลอื่นทำการออก กฎหมายที่เป็นอำนาจของตนแทน และกฎหมายนั้นมีผลบังคับเสมือนหนึ่งว่าได้ออกโดยผู้มอบอำนาจ

กฎหมายที่ผู้รับมอบอำนาจตราขึ้น<sup>49</sup> ดังนั้นจึงเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารและอยู่ในลำดับรองจากกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎหมายแม่บทให้อำนาจฝ่ายบริหารออก และเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญของฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปบังคับการ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับ เรียกทั้งหมดนี้ได้ว่าเป็น กฎหมายลำดับรอง ในหน่วยงานของรัฐมีการใช้อำนาจรวมๆ กันอยู่ 3 ประการคือ Implement, Interpret, Prescribe กฎหมายลำดับรองจึงทำหน้าที่ทั้งสามประการด้วย ดังนี้

1) Implement คือ การใช้กฎหมายตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจในที่นี้ไม่มีปัญหาของการขัด รัฐธรรมนูญ เพราะกฎหรือกฎหมายลำดับรองออกมาบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทที่ รัฐสภาได้ตราขึ้น (enacted) มันเป็นเพียงการใช้ (restate) กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นมา เพราะหลักการร่างกฎหมายระดับอนุบัญญัติที่ว่าจะเขียนเกินแม่บทไม่ได้หรือการจะมอบอำนาจต่อโดยที่ กฎหมายแม่บท ไม่อนุญาตไม่ได้ก็มาจากเหตุผลนี้

2) Interpretation – บางครั้งสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการบังคับใช้เมื่อมีเทคนิค ใหม่หรือการประกอบธุรกิจใหม่เข้ามา ก็ไม่ได้เป็นการตรากฎหมายใหม่ เพียงแต่อธิบายกฎหมายภายใต้ เจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท

3) Prescribe – เป็นการกำหนดรายละเอียดให้กฎหมายแม่บท ตัวอย่าง ชีวอนามัยในการทำงานของลูกจ้างเป็นอย่างไร เป็นคำกว้าง ตรงนี้จะมีปัญหากับรัฐธรรมนูญ ว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจออก กฎหมายกฎหรือลำดับรองเช่นนี้ได้หรือ แต่อย่างไรก็ตามการออกกฎโดยการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข ก็เป็นการเติมอุด ช่องว่างให้กฎหมายแม่ให้เต็มกฎทำหน้าที่ คล้ายกฎหมายแม่บทคือ วางกฎเกณฑ์ในอนาคต ล้มเลิกสิ่ง ล้าสมัย ปราบบางสิ่งไม่ให้เกิดขึ้น

เหตุผลในการออกกฎหมายระดับรอง

กฎหมายระดับรองเกิดขึ้นเพื่อเป็นการบริหารราชการของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติมีจะบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรอิสระออกรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารตามของขอบเขตที่ กฎหมายแม่บทกำหนด ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องเล็กน้อยหรืองานประจำก็ได้ แต่กฎหมายระดับรองบางฉบับ ก็สามารถที่จะมีความสำคัญมากได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น กฎกระทรวงบางฉบับของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองอย่างหนึ่ง แต่เป็นการกำหนดบทบาทของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับ สถาบันของรัฐ

<sup>49</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). *คู่มือการร่างกฎหมายการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 92.

(Governmental institutions) และตัวแสดง (Actors) ต่างๆ ในระบบการเมืองทั้งระบบ (Political system)

การเติบโตของหน่วยงานของรัฐเป็นอีกเหตุหนึ่งที่เป็นที่มาและผลของความจำเป็นที่จะต้องมีการขยายอำนาจมากขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายให้อำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหารก็เพื่อต้องการให้ฝ่ายบริหารมาช่วยให้เจตนารมณ์กฎหมายนั้นบรรลุผล คือเป็นเครื่องมือในการทำงาน และยังให้อำนาจ หน้าที่หน่วยงานของรัฐมากขึ้นเท่าใด การออกกฎหมายลำดับรองก็จะมีมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

กฎหมายลำดับรองเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative actions) มีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก หน่วยงานของรัฐจึงควรที่จะมีอำนาจแก้ไขและทบทวนการออกกฎได้ข้อนี้ ไม่ใช่เหตุในการออกกฎ แต่ก็บอกว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎได้มีละนั้นก็ทำงานตอบสนอง ความต้องการของสังคมไม่ได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในเรื่องกฎหมายระดับรองแล้ว เห็นว่าประกาศกรมอนามัย เรื่อง เกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 เกิดขึ้นจากหน่วยงานรัฐมีหน้าที่เป็นองค์กรหลักของประเทศในการดูแล ปกป้อง คุ้มครอง ระบบส่งเสริมสุขภาพและระบบอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อประชาชนสุขภาพดี แต่เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของประกาศฉบับดังกล่าวแล้ว พบว่าขาดองค์ประกอบในการเป็นกฎหมายลำดับรอง เพราะว่าจากไม่มีอำนาจจากกฎหมายกฎหมายแม่บทการไม่มีอำนาจของกฎหมายแม่บททำให้ประกาศที่ตราขึ้นนี้ไม่มีผลบังคับใช้ได้ ไม่มีสภาพบังคับของกฎหมาย สภาพบังคับของกฎหมาย ความหมายว่า ผู้ที่มีหน้าที่หรือความรับผิดชอบตามกฎหมายยอมปฏิบัติตาม<sup>50</sup> เพราะเหตุนี้ ประกาศกรมอนามัย เรื่อง เกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 จึงไม่สามารถนำเอาเนื้อหาในประกาศฉบับนี้ไปบังคับทางกฎหมายได้ มีสถานะเป็นเพียงประกาศเพื่อให้ประชาชน หรือหน่วยที่เกี่ยวข้องได้รับทราบเท่านั้น

+จากศึกษาในบทนี้ ประปาหมู่บ้านเป็นการจัดให้มีน้ำสะอาด และการผลิตน้ำสะอาด อันหมายถึงระบบการประปา เป็นการส่งน้ำไปยังบ้านเรือนอาคารต่างๆในชุมชน ถือว่าเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ที่เป็นภารกิจในการจัดการบริการสาธารณะที่รัฐส่วนกลางเคยดำเนินการอยู่ และโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนตามหลักการกระจายอำนาจจากหลักการดังกล่าวเห็นได้ว่าประเทศไทย จึงหมายถึง บริการสาธารณะที่แยกส่วนต่างหากจากบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ เป็นบริการสาธารณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น อย่างเป็นอิสระ ซึ่งใช้งบประมาณ และทรัพย์สิน

<sup>50</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 64.

บางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น

การควบคุมการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการควบคุมโดยรัฐส่วนกลางให้อิสระองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระในการบริหารจัดการ รัฐส่วนกลางมีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้องค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการต่างๆให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด เป็นการควบคุมโดยการกำกับดูแล ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และผู้กำกับดูแลไม่สามารถใช้อำนาจควบคุมเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ได้ และผู้กำกับดูแลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลของตน ได้ก็เฉพาะแต่ในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้นการที่รัฐส่วนกลางจะควบคุมกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเรื่องคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้านให้เป็นมาตรฐาน จำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ไว้เป็นเรื่องเฉพาะ และกฎหมายมีลักษณะที่มีองค์ประกอบมีสภาพบังคับของกฎหมาย ทำให้ ผู้ที่มีหน้าที่หรือความรับผิดชอบตามกฎหมายยอมปฏิบัติตาม

สรุปได้ว่าประปาหมู่บ้าน เกี่ยวเนื่องกับเรื่องการเข้าถึงน้ำที่สะอาดของประชาชนที่เป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง เพราะน้ำเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับน้ำอย่างเพียงพอ ปลอดภัย เป็นที่ยอมรับได้ เข้าถึงได้โดยทางกายภาพในราคาที่ สามารถจ่ายได้เพื่อใช้ส่วนตัวและในครัวเรือน สอดคล้องกันอย่างยิ่งกับการบริการสาธารณะด้านประปาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีวัตถุประสงค์ในการบริการน้ำประปาให้กับประชาชนในชนบท ดังนั้นเพื่อเป็นดำเนินการให้ประชาชนได้มีสิทธิที่เกี่ยวกับน้ำที่ตรงตามเจตนารมณ์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน เพื่อรับรองว่าประชาชนในชนบทจะได้รับน้ำประปาที่สะอาด ปราศจากเชื้อโรค เหมาะสมกับการอุปโภคบริโภค น้ำประปาเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หากน้ำประปามีคุณภาพได้มาตรฐาน ก็จะทำให้ประชาชนมีสุขอนามัยที่ดี สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้

การที่จะทำให้บริการด้านประปาที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จส่งผลดีเป็นประโยชน์ต่อประชาชนนั้น การดำเนินการต่างๆจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกัน ซึ่งจะต้องพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเป็นสำคัญ คำนี้ถึงประชาชนที่จะต้องมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน และผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำ

บริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา ซึ่งบริการสาธารณะด้านประปา ควรจะต้องคำนึงหลักการดังกล่าว ควรจะต้องมีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนให้ได้มากที่สุด

ดังนั้นจากที่ได้กล่าวมาในบทนี้ จะเห็นที่มาและความสำคัญของประปาหมู่บ้าน และแนวความคิดในการที่จะควบคุมคุณภาพน้ำประปา อีกทั้งแนวคิดเกี่ยวกับ ที่มา อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งสถานะของมาตรการควบคุมคุณภาพน้ำที่ปรับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาปรับในการวิเคราะห์ในบทต่อไป