

## สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย .....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	III
กิตติกรรมประกาศ.....	IV
สารบัญ.....	V
สารบัญตาราง.....	X
สารบัญภาพ.....	XI
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	3
1.4 วิธีการศึกษา.....	3
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2 แนวคิดการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ.....	5
2.1 บริการสาธารณะ .....	5
2.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ .....	6
2.1.2 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ .....	7
2.1.2.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค.....	7
2.1.2.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง.....	8
1) ประเด็นเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	8
2) ประเด็นเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน.....	9
2.1.2.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง.....	9
2.1.3 ประเภทของบริการสาธารณะ.....	10
2.1.3.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง.....	10
2.1.3.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม..	10
2.1.3.3 บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม.....	11

## บทที่

2.1.4	องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ.....	11
2.1.4.1	บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ.....	11
	1) บริการสาธารณะระดับชาติ.....	12
	2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น.....	12
2.1.4.2	บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน.....	13
	1) การมีส่วนร่วมทางอ้อม.....	13
	1.1) การเลือกตั้ง.....	13
	1.2) คณะที่ปรึกษา.....	13
	1.3) การร่วมให้ความเห็น.....	13
	2) การมีส่วนร่วมทางตรง.....	13
	2.1) สัมปทาน.....	13
	2.2) องค์กรวิชาชีพ.....	14
2.1.5	แนวคิดจัดตั้งองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐ.....	14
2.1.6	ปัญหาของภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	16
2.1.6.1	ปัญหาด้านการบริหารจัดการ.....	16
2.1.6.2	ปัญหาด้านบุคลากร.....	16
2.1.6.3	ปัญหาด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่ต้องปฏิบัติ.....	16
2.1.6.4	ปัญหาด้านการขาดแคลนเงินทุน.....	17
2.1.6.5	ปัญหาด้านการเงินและการตลาด.....	17
2.1.6.6	ปัจจัยภายนอกประเทศ.....	18
2.2	การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ.....	18
2.2.1	การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	19
2.2.2	สาเหตุในการผลักดันให้มีการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ...	22
	2.2.2.1 การขาดประสิทธิภาพทางการผลิตของภาครัฐ.....	22
	2.2.2.2 อุดมการณ์ในสังคม.....	23
	2.2.2.3 วิฤติการณ์ทางการคลังของประเทศ.....	23
2.2.3	วัตถุประสงค์ของการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ.....	25
2.2.4	หลักการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ.....	28
2.2.5	รูปแบบของการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ.....	28

## บทที่

3	การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของรัฐในต่างประเทศและประเทศไทย.....	36
3.1	ประสบการณ์ในต่างประเทศของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ.....	36
3.1.1	การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในประเทศอังกฤษ.....	36
3.1.2	การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในประเทศฝรั่งเศส.....	40
3.1.3	การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในประเทศญี่ปุ่น.....	43
3.2	ความเป็นมาและกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ สำหรับประเทศไทย.....	47
3.2.1	ความเป็นมาของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐสำหรับ ประเทศไทย.....	47
3.2.2	กฎหมายที่เกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐสำหรับ ประเทศไทย.....	49
3.2.2.1	พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464... 1) วัตถุประสงค์.....	49 50
	2) สาระสำคัญ.....	50
3.2.2.2	พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือพาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471.....	51
	1) วัตถุประสงค์.....	51
	2) สาระสำคัญ.....	51
3.2.2.3	พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมประทาน พุทธศักราช 2473....	52
	1) วัตถุประสงค์.....	52
	2) สาระสำคัญ.....	52
3.2.2.4	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58.....	53
	1) วัตถุประสงค์.....	53
	2) สาระสำคัญ.....	53
3.2.2.5	พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	54
	1) ความเป็นมาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	54

2)	วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	56
3)	ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	57
4)	การรักษาการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	57
5)	นิยามศัพท์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	58
6)	ขั้นตอนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535....	59
6.1)	ขั้นตอนการเสนอโครงการ.....	59
6.2)	ขั้นตอนการดำเนินโครงการ.....	63
6.3)	ขั้นตอนการกำกับดูแลและติดตามผล.....	67
4	ปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	69
4.1	ปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	69
4.1.1	ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน.....	70
4.1.2	ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการคิดคำนวณมูลค่าการลงทุนของโครงการ.....	73
4.1.3	ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลโครงการ.....	77
4.1.4	ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาร่วมงานหรือการดำเนินการ.....	77
4.1.5	ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ครอบคลุมถึงโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turn Key).....	82
4.2	ตัวอย่างโครงการที่ประสบปัญหาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	86
4.2.1	โครงการระบบทางรถไฟและถนนยกระดับไฮปเวสต์ .....	86
4.2.2	โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครหรือรถไฟฟ้า BTS .....	94
4.2.3	โครงการทางยกระดับวิภาวดีรังสิต .....	97

4.2.4	การต่ออายุสัญญาประกอบกิจการเดินรถไฟท่องเที่ยวระหว่าง การรถไฟแห่งประเทศไทย กับ E & O.....	102
4.2.5	โครงการรถไฟความเร็วสูง.....	105
5	แนวทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	109
5.1	ทฤษฎีกฎหมายสามชั้นกับการบัญญัติกฎหมาย.....	109
5.1.1	ทฤษฎีกฎหมายสามชั้น.....	110
5.1.1.1	กฎหมายประเพณีหรือกฎหมายชาวบ้าน.....	110
5.1.1.2	กฎหมายของนักกฎหมาย.....	110
5.1.1.3	กฎหมายเทคนิค.....	112
5.1.2	การบัญญัติกฎหมายในมุมมองของทฤษฎีกฎหมายสามชั้น.....	113
5.2	แนวทางการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	115
5.2.1	การรวมพิจารณาระหว่างโครงการใหม่และโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว....	115
5.2.2	การออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับวิธีการคิดคำนวณมูลค่าการลงทุนของโครงการ.....	116
5.2.3	การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อกำกับดูแลและติดตามผล.....	118
5.2.4	การกำหนดขั้นตอนของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ...	119
5.2.5	การกำหนดขอบเขตของการร่วมงานหรือดำเนินการให้ครอบคลุมโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turn Key).....	119
6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	122
6.1	บทสรุป.....	122
6.2	ข้อเสนอแนะ.....	123
	บรรณานุกรม.....	125
	ภาคผนวก.....	133
	ประวัติผู้วิจัย.....	154

## สารบัญตาราง

ตารางที่

- 1 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรูปแบบการรับสัมปทานจากภาครัฐ..... 31

## สารบัญภาพประกอบ

### ภาพประกอบที่

1	รูปแบบการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ.....	30
2	ขั้นตอนการเสนอโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 .....	62
3	ขั้นตอนการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	66
4	ขั้นตอนการกำกับดูแลและติดตามผลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	68