

กระทรวงการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐ
ไปเป็นของเอกชน

นายอนวัช มาลาวัลย์



ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

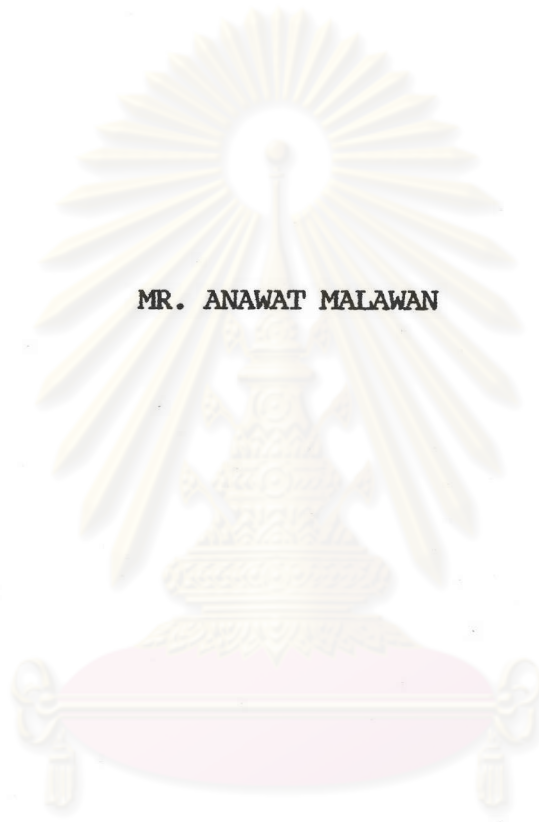
ISBN 974-636-851-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 1741765 X

LEGAL PROCESS OF PRIVATISATION

MR. ANAWAT MALAWAN



ศูนย์วิทยุทรัพยากร
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
for the Degree of Master of Laws
Department of Law Graduate School

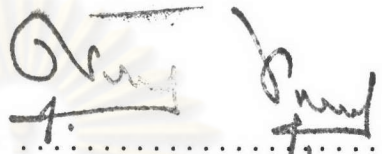
Chulalongkorn University

Academic Year 1996

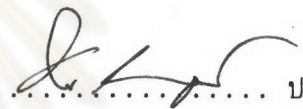
ISBN 974-636-851-6

หัวข้อวิทยานิพนธ์ กระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน
โดย นายอนวัช มาลาวัลย์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

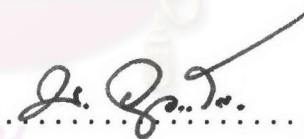
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการ
ศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

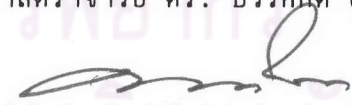

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุภาวัฒน์ ชุตินวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูวรรณโณ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์พิพัฒน์ ไทยอารี)


..... กรรมการ
(อาจารย์บัณฑิตดา เผือกขาว)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

อนวัช มาลาวัลย์ : กระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน
(LEGAL PROCESS OF PROCESS OF PRIVATISATION) อาจารย์ที่ปรึกษา :
ผศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 219 หน้า. ISBN 974-636-851-6

จากการศึกษาเห็นได้ว่า เนื่องจากความเจริญเติบโตก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ และควมมีประสิทธิภาพในการบริหารเชิงพาณิชย์โดยภาคเอกชน เป็นผลให้รัฐต้องปรับทำทีนโยบายทาง เศรษฐกิจที่เป็นอยู่ เพื่อพัฒนาให้ทันโลกธุรกิจปัจจุบัน นโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน สิ่งถูกนำมาใช้โดยหวังจะให้เป็นการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ และ เพื่อให้สินค้าและบริการมีคุณภาพต่อประชาชนมากที่สุดตามหลักบริการสาธารณะและเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของรัฐ โดยการระดมเงินทุนจากประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย ว่าด้วยการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนเพื่อกำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้ที่จะทำหน้าที่ตาม กระบวนการแปรรูปอย่างชัดเจน ในต่างประเทศมีกระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการต่างกันไป คือ 1. โดยกำหนดให้มีกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งกำหนดบทบาท ภาระหน้าที่อย่างครบกระบวนการ เรียกว่า กฎหมายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน 2. โดยวิธีแก้ไขกฎหมายจัดตั้งของแต่ละ กิจการที่เป็นอยู่ สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีนโยบายในการแปรรูปกิจการมานานแล้ว โดยมี วัตถุประสงค์มาเป็นลำดับ แต่กระบวนการทางกฎหมายที่จะมารองรับการแปรรูปกิจการ ยังไม่ชัดเจน ยังไม่ เหมาะสม คือ ไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ วิทยานิพนธ์นี้จึงได้มุ่งที่จะศึกษาวิจัยถึงกระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการ ของรัฐไปเป็นของเอกชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์มาก่อน เพื่อนำมา ปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องและเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิตคำสุดร์
สาขาวิชา นิตคำสุดร์
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา นิตคำสุดร์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C670055 : MAJOR LAW
KEY WORD: PRIVATISATION / PUBLIC ENTERPRISE / LEGAL PROCESS

NANTAWAT MALAWAN : LEGAL PROCESS OF PRIVATISATION. THESIS ADVISOR :
ASSIST.PROF. NANTAWAT BORAMANAND, PH.D. 219 PP
ISBN 974-636-851-6

From the study, it shows that the growth of technology , economic and efficiency of commercial management of private sector trigger the state to change the existing economic policy in order to develop same to catch up with today's business world, therefore the privatisation process has been applied for by expecting that it should solve problems which occur to the State Enterprises and improve the quality of products and services to benefit people according to the principle of public service and allow people to participate in managing the State Enterprises by raising from the public. As for the above mentioned reasons, it necessary to have the privatisation law in order to clearly determine roles and duties of persons acting according to the privatisation process. In other countries, there are different procedures for privatisation i.e. 1. by specifying a specific law which determines full roles, responsibilities and duties way calling as the privatisation law 2. by amending the existing law on the establishment of each enterprises. In Thailand, the privatisation policy has developed for some times but the legal process to support the privatisation is unclear and inappropriate i.e. the privatisation cannot be applied in an efficiency way.

Therefore, this thesis is aimed to research in the legal process of privatisation in Thailand and other countries which has already been developed before in order to improve same to be suitable for Thailand.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2539

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... นันทawat มลมานันด์

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยาลัยนพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของคณาจารย์หลายท่าน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์ ซึ่งท่านได้กรุณาสละเวลา และให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรรมานันท์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นอย่างยิ่งที่ท่านกรุณาสละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้แก่ผู้เขียน โดยได้กรุณาให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และคำปรึกษาอย่างดีในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาตั้งแต่เริ่มต้น ขอขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ท่านรองศาสตราจารย์พิพัฒน์ ไทยอารี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ท่านอาจารย์ พันัดดา เพ็ญขาว ที่กรุณาสละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ช่วยเหลือผู้เขียนเป็นอย่างมากในการให้คำแนะนำ ความคิดเห็นต่าง ๆ ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณ PROFESSOR WILLIAM A.W. NEILSON คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวิกตอเรีย ประเทศแคนาดา ที่ท่านได้กรุณาให้ความคิดความเห็นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งขอขอบพระคุณ คุณสร้อยทิพย์ ไตรสุทธิ์ หัวหน้าสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี กระทรวงคมนาคม บรรณารักษ์ ห้องสมุดต่าง ๆ คือ สภาวัฒนธรรมและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) สำนักงานข่าวสารญี่ปุ่น สมาคมวัฒนธรรมฝรั่งเศส (Alliance Francaise) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงคมนาคม รัฐสภา ศูนย์บริการสารสนเทศทางเทคโนโลยี สำนักงานประมง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สถาบันวิทยบริการ (หอสมุดกลาง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ ๆ บรรณารักษ์ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ช่วยเหลือเกี่ยวกับเอกสารและข้อมูลเพื่อศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี

ท้ายนี้ ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดา รวมทั้งเพื่อน ๆ ของผู้เขียน ซึ่งเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนมีความมานะพยายามในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนเสร็จสมบูรณ์ และสำเร็จการศึกษาอย่างดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทหน้า	1
บทที่	
✓ 1. ความทั่วไปเกี่ยวกับ ความหมาย วัตถุประสงค์ และรูปแบบในการแปรรูป กิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	4
1.1 ความหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	4
1.1.1 แนวความคิดในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	4
1.1.2 ความหมายและทฤษฎีของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็น ของเอกชน.....	16
1.1.3 สาเหตุในการผลักดันให้มีการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็น ของเอกชน.....	20
1.2 วัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	23
1.3 รูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน และผลดี ผลเสียของแต่ละรูปแบบ.....	28
1.4 เงื่อนไขที่ต้องการในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	36
2. กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ในต่างประเทศ.....	44
2.1 การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ในประเทศฝรั่งเศส.....	44
2.1.1 นโยบายและสาเหตุการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน...	45

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.1.2	กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็น ของเอกชน.....	48
2.1.3	ผลของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	53
2.2	การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทย.....	55
2.2.1	นโยบายและสาเหตุการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของ เอกชน.....	55
2.2.2	กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็น ของเอกชน.....	59
2.2.3	ผลของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	64
2.3	การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศญี่ปุ่น.....	66
2.3.1	นโยบายและสาเหตุการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของ เอกชน.....	66
2.3.2	กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็น ของเอกชน.....	68
2.3.3	ผลของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	71
✓ 3.	ประเภทและกระบวนการวิธีการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็น ของเอกชนในประเทศไทย.....	76
3.1	แนวความคิดในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	76
	- พัฒนาการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	78
	- สาเหตุผลักดันให้เกิดการแปรรูปกิจการ.....	79
3.1.1	นโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8 ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน..	80
3.1.2	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็น ของเอกชน.....	87

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.2	กระบวนการวิธีการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ที่เหมาะสม สำหรับกิจการในประเทศไทย.....	94
3.2.1	กระบวนการวิธีการทางกฎหมายโดยวิธีการอันมีลักษณะเป็นการโอน กิจการหรือโอนความเป็นเจ้าของ.....	95
3.2.2	กระบวนการวิธีการทางกฎหมายโดยวิธีการอันไม่มีลักษณะเป็นการโอน กิจการหรือโอนความเป็นเจ้าของ.....	97
3.3	การบริหารงานทั่วไปของกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของประชาชน..	100
3.3.1	ความเป็นเจ้าของกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน...	101
3.3.2	การบริหารเชิงธุรกิจ การแข่งขันทางการค้าของกิจการที่ได้ รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน.....	101
3.3.3	การดำเนินการสนองนโยบายแปรรูปไปเป็นของเอกชน.....	104
3.3.4	เอกสิทธิ์ของกิจการของรัฐ.....	106
3.4	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน...	114
3.4.1	งบประมาณของกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน.....	114
3.4.2	การกำกับดูแลกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน.....	118
4.	ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของ รัฐไปเป็นของเอกชน.....	125
4.1	ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้น ก่อนการแปร รูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	128
4.2	ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการ แปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน.....	134
	- ศึกษากรณีตัวอย่าง	
	. บริษัทผลิตกระแสไฟฟ้า จำกัด (มหาชน).....	141

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.3	ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังกิจการ ของรัฐได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน.....	146
5.	บทสรุปข้อเสนอแนะและแนวทางของกระบวนการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย.....	154
	รายการอ้างอิง	160
ภาคผนวก ก.	พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	170
ภาคผนวก ข.	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นส่วน ที่ราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504.....	177
ภาคผนวก ค.	ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของ ส่วนราชการ พ.ศ. 2535.....	179
ภาคผนวก ง.	คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 320/2538.....	182
ภาคผนวก จ.	คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 411/2536.....	185
ภาคผนวก ฉ.	คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 163/2536.....	189
ภาคผนวก ช.	คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 15/2536.....	201
ภาคผนวก ซ.	พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....	205
	ประวัติผู้เขียน	219