

## สารบัญ



บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด ..... 1

โดย รศ.ประทีป คงฤทธิศึกษากร

บทความนี้ผู้เขียนได้ลำดับความเป็นมาของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ครบมาจนถึงปัจจุบันนี้ และชี้ให้เห็นโครงสร้างของการปกครองระดับจังหวัด ซึ่งในปัจจุบันได้แบ่งเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นเขตที่อยู่ในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีไม่น้อยเพียงใด และผู้เขียนได้สรุปและเสนอแนะแนวคิดเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งและการบริหารงาน

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศอังกฤษ ..... 39

โดย กิตติเดช สุตรสุคนธ์

บทความนี้ได้เสนอถึงแนวความคิดและหลักการเบื้องต้นของวิวัฒนาการในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศ อังกฤษ ว่ารูปแบบและวิธีการเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นการศึกษาอธิบายถึงหลักการ แนวความคิดและเหตุผลในทาง การเมือง การปกครอง ของอังกฤษ ซึ่งถืออำนาจประโยชน์แก่ผู้ที่ต้องการศึกษาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับบริการ สาธารณะ (Public Service) โดยเฉพาะแก่นักกฎหมายมหาชน

ความร่วมมือระหว่างไทยกับมาเลเซียในบริเวณจังหวัดภาคใต้ตอนล่าง ด้านเศรษฐกิจและการค้า. 55

โดย พิพรรธน์ อินทรศัพท์

บทความนี้ผู้เขียนได้เน้นความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซียในด้านการค้า ซึ่งประกอบด้วยมูลค่าทางการค้า สินค้าที่ส่ง-นำเข้า การค้าตามชายแดน การค้าของมาเลเซียกับกัมพูชา ลาว เวียดนาม และพม่า ปัญหาอุปสรรค และผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นแนวโน้มในอนาคตระหว่างไทยกับมาเลเซีย

กฎหมายกับธุรกิจ ..... 63

โดย ศศ.ถาวร เกียรติทับทิว

ผู้เขียนได้เสนอบทความเพื่อเป็นความรู้แก่การประกอบธุรกิจซึ่งกำลังมีแนวโน้มว่าจะมีความสำคัญมากขึ้น บทความนี้ประกอบด้วย ความหมายของกฎหมายธุรกิจ กฎหมายกับธุรกิจ กฎหมายอาญากับธุรกิจ กฎหมาย ธุรกิจกับการพัฒนาเศรษฐกิจ



# บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการ บริหารราชการระดับจังหวัด

โดย รองศาสตราจารย์ประทาน คงฤทธิศึกษากร

## ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ก่อนที่จะดำเนินเรื่อง ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เห็นเป็นการสมควรที่จะได้นำเอาเรื่องราวของผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าตำแหน่งนี้มีที่มาและมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการของไทยอย่างไร อันเป็นการศึกษาในแง่ของประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเป็นการวิเคราะห์ (Analytical Approach) เพื่อทราบถึงภาวะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งนับว่าเป็นมรดกตกทอดของระบบการเมืองและสังคมของไทย ให้เกิดความเข้าใจในระบบการเมือง การบริหารราชการของไทยในปัจจุบันได้

## การปกครองสมัยกรุงสุโขทัย กับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด : อดีต

ในการปกครองสมัยสุโขทัยนั้น พ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงปกครองประเทศในลักษณะบิดาปกครองบุตร (Paternalism) โดยทรงถือพระองค์เปรียบเสมือนพ่อ และประชาชนเป็นประดุจลูก นับเป็นระบบการปกครองที่ทรงให้ความเมตตารักใคร่ ไพร่ฟ้าประชาชนในลักษณะของความเป็นกันเอง ยังความร่มเย็นให้แก่อาณาประชาราษฎร์

รูปแบบการปกครองนั้น ได้จัดให้มีเขตการปกครองแบ่งออกเป็น<sup>1</sup>

1. ราชธานีหรือเมืองหลวงของประเทศได้แก่กรุงสุโขทัย
2. เมืองลูกหลวง หรือเมืองชั้นใน ตั้งอยู่ 4 ทิศของราชธานี ได้แก่ เมืองศรีสัชนาลัย เมืองสองแคว เมืองสระหลวง และเมืองนครชุม

<sup>1</sup> กระทบรวมมหาดไทย ประวัตินามไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ 1 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย กรมราชทัณฑ์, 2505) หน้า 199.



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

3. เมืองออกของราชธานีเป็นหัวเมืองชั้นในเช่นเดียวกัน เรียงรายรอบราชธานีอีกชั้นหนึ่ง ได้แก่เมืองสุ่ม (หล่มสัก) เมืองพระบาง (นครสวรรค์) และเมืองแพรง (สรรคบุรี)
4. เมืองพระยามหานคร หรือเมืองชั้นนอก ได้แก่ นครศรีธรรมราช เมืองสุพรรณภูมิ (อุทอง)
5. เมืองประเทศราช ได้แก่เมืองหงสาวดี

การปกครองประเทศโดยการจัดลักษณะของเมืองต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานี้ เป็นหลักที่มีความมุ่งหมาย ในความมั่นคงของประเทศ เพื่อให้เมืองต่าง ๆ เป็นด่านปราการป้องกันราชธานีเป็นชั้น ๆ ไป ทั้งนี้ การจัดดังกล่าวนี้ก็เป็นที่ไปตามสถานการณ์ของประเทศเป็นสำคัญ

อนึ่ง การจัดการปกครองนั้น โดยหลักการบิดาปกครองบุตรนี้เอง จะเห็นได้ว่า พ่อก็ปกครองบ้านแต่ละบ้านแต่ละครอบครัว หลาย ๆ บ้านรวมกันก็จะอยู่ในปกครองของพ่อบ้าน และผู้อยู่ในปกครอง เรียกว่าลูกบ้าน หลาย ๆ บ้านรวมกันเป็นเมือง จะอยู่ในปกครองของ “พ่อเมือง” หลายเมืองรวมกันเรียกว่าประเทศ ก็อยู่ในปกครองของ “พ่อขุน” หรือพระมหากษัตริย์นั่นเอง

จะเห็นได้ว่า ลักษณะการปกครองในประวัติศาสตร์ของชาตินั้น หน่วยการปกครองย่อยของประเทศ ก็เป็นเมืองและผู้ทำการปกครองที่สำคัญก็มีฐานะเป็น “พ่อเมือง” ดังกล่าวแล้ว จึงเป็นจุดเริ่มต้นของฝ่ายปกครองที่มีวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบันเรียกได้ว่าเป็นเจ้าเมือง หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะได้กล่าวอธิบายให้ทราบโดยลำดับต่อไป

### การปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด : อดีต

ล่วงเข้าปี 1894 อาณาจักรสุโขทัยก็ถูกรุกราน และเมืองทางฝ่ายใต้ได้แก่อยุธยา ก็แข็งตัวไม่เกรงกลัวต่อสุโขทัย ในที่สุดก็ได้มีการสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีภายใต้การนำของพระรามาธิบดีที่ 1 หรือ พระเจ้าอู่ทอง และสมัยกรุงศรีอยุธยานี้เป็นการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยนำเอาระบบข้ากับเจ้า บ่าวกับนาย ระบบด้อยศักดิ์ เป็นการใช้อำนาจปกครองที่เรียกว่า Autocratic Government และถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นสมมติเทพ มาจากสรวงสวรรค์ เป็นไปตามลัทธิเทวสิทธิ์ (Divine right) การปกครองในสมัยของพระเจ้าอู่ทองนี้ โครงสร้างการปกครองก็คงเป็นไปในรูปเดิมของการปกครองสมัยกรุงสุโขทัย กล่าวคือ กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี และมีเมืองล้อมรอบราชธานี 4 ทิศ คือ ลพบุรี นครนายก พระประแดง และสุพรรณบุรี



การปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ควรจะกล่าวถึง ก็คือได้มีการตั้งตำแหน่งบริหารสำคัญ ได้แก่ ขุนเวียง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา 4 ตำแหน่งเรียกว่าจตุสดมภ์ อันเป็นแนวทางในการบริหารงานตามลักษณะของกิจกรรม (Activity) ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ (Responsibility) ในการบริหารให้เด่นชัดยิ่งขึ้น

ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เมื่อปี 1991 นับเป็นช่วงระยะเวลาของการมีการปรับปรุงระบบการปกครองที่ยิ่งใหญ่ เรียกได้ว่าเป็นช่วงแห่งการปฏิรูปการปกครองและการบริหาร (Administrative Reform) ในระบอบราชการไทย

ที่สำคัญในการปฏิรูปนั้น จะเห็นได้ว่าได้มีการจัดลำดับ (Level) ของเมืองต่าง ๆ ให้มีลักษณะเป็นเมืองชั้นเอก เมืองชั้นโท เมืองชั้นตรี และเมืองชั้นจตุวา การจัดลำดับของเมืองเหล่านี้ เป็นไปเพื่อแสดงถึงสายการปกครองบังคับบัญชา (Hierarchy) และเป็นการแสดงถึงลำดับความสำคัญของเมืองในการปกครอง

อนึ่ง ได้มีการจัดระเบียบภายในเขตการปกครองเมืองต่างดังนี้ คือ<sup>2</sup>

เมืองหนึ่งแบ่งออกเป็นหลายแขวง เหมือนกับจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็นอำเภอในเวลานี้ แขวงจึงเทียบได้กับอำเภอ หัวหน้าผู้ปกครองเมืองนั้น ถ้าเป็นเมืองชั้นในเขตราชธานี เรียกว่า “ผู้รั้ง” ถ้าเป็นเขตชั้นนอกเรียกว่า “เจ้าเมือง”

แขวงหนึ่งแบ่งออกเป็นตำบล เหมือนกับอำเภอแบ่งออกเป็นตำบลเวลานี้ พนักงานปกครองเรียกว่า “หมื่นแขวง” คล้าย ๆ กับนายอำเภอในปัจจุบัน

ตำบลหนึ่ง แบ่งออกเป็นบ้านตรงกับเวลานี้เรียกว่า หมู่บ้าน พนักงานปกครอง ตำบลได้แก่ กำนัน มักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน”

บ้านรวมกันหลาย ๆ บ้านแต่ไม่ปรากฏว่าได้กำหนดระบบคนหรือบ้านไว้ มีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ปกครองเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า

<sup>2</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง, 2491) หน้า 343.

จากหลักฐานการปกครองในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ดังกล่าวนี จะเห็นได้ว่าได้มีการวางรากฐานที่จะให้มีตำแหน่งบุคคลที่ทำการปกครอง ให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบถดถันตามลำดับ และมีการจัดแบ่งระดับของเมืองหรือเขตพื้นที่การปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่ง “เจ้าเมือง” หรือผู้ปกครองเมืองหรือจังหวัดนั้น ได้เริ่มมีขึ้นแล้วในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

อนึ่ง การจัดเขตพื้นที่ (Territory) ทำการปกครองในเขตภูมิภาค (Field) ต่าง ๆ นั้นนับว่า สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงเป็นนักปกครองที่ทรงใช้วิธีการแบ่งอำนาจและการปกครอง (Decentralization) มาใช้นานแล้ว ซึ่งพระองค์ท่านทำการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการออกไปปกครองเมือง อำเภอ หรือ แขวง ตลอดจนตำบลและหมู่บ้านต่าง ๆ ซึ่งกล่าวได้ว่าได้เป็นไปตามทฤษฎีการปกครองที่เป็นการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) ในรูปของการแบ่งอำนาจทางการปกครอง หรือที่เรียกว่า Deconcentration<sup>3</sup> ซึ่งตรงกับกรปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน

### การปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด : อดีต

ต่อจากการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา นั้น ในระยะแรกก็คงจัดระเบียบการบริหารการปกครองประเทศ ของกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก็คงเป็นไปเช่นเดียวกับโครงสร้างการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ มีกรุงเทพซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายกรุงธนบุรีอันเป็นเมืองหลวงของประเทศในระยะเวลาหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้สถาปนาเป็นราชวงศ์จักรีเป็นปฐมกษัตริย์ของกรุงรัตนโกสินทร์ นั้น

การจัดการปกครองก็ยังคงมีราชธานีคือกรุงเทพฯ และมีหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งเขตชั้นในก็มี “ผู้รั้ง” ปกครองและหัวเมืองชั้นนอกก็ยังมี “เจ้าเมือง” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์พระมหากษัตริย์ออกไปทำการปกครอง

ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงปรับปรุงระบบการบริหารและการปกครอง กล่าวคือ ได้มีการยุบเลิกระบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง และนา) และได้มีการยุบเลิกตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายก ทั้งนี้ได้มีการปรับปรุงให้มีการวางหลักการปกครอง ซึ่งเน้นหนักให้มีการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้น ให้เป็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

<sup>3</sup> Brain E. Smith. *Field Administration* (London : Routledge and Regan Paul, 1967), pp 22-23.



การบริหารราชการส่วนกลางได้มีการจัดตั้งกรมขึ้น ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระ-  
กลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธานธิการ กรมธรรมการ  
กรมโยธาธิการและกรมมูรธาธร ซึ่งกรมทั้งหลายเหล่านี้ ต่อมาในวันที่ 1 เมษายน 2436 ก็ได้มี  
พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาเป็นกระทรวงและให้มีตำแหน่งเสนาบดีเป็นผู้บังคับ  
บัญชารับผิดชอบกิจการของกระทรวง

ในส่วนการปกครองราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ในปี พ.ศ.2437 (ร.ศ. 113)  
ได้มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก โดยรวมให้เมืองต่าง ๆ หลาย ๆ เมืองเข้าเป็น  
มณฑล และตำแหน่งผู้ปกครองมณฑลเรียกว่า “ข้าหลวงเทศาภิบาล” และต่อมาได้เรียกเป็น  
“สมุหเทศาภิบาล”

เพื่อให้เป็นที่เข้าใจในความหมายของคำว่าเทศาภิบาล ผู้เขียนขอยกเอาเหตุผลซึ่งพระธา-  
ราชเสนา (สิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อธิบดีปลัดทูลฉลอง กระทรวงมหาดไทย ได้ให้คำจำกัด  
ความไว้ว่า

*การเทศาภิบาล คือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการประกอบด้วย  
ตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจ  
ของรัฐบาลพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีออกไปดำเนิน-  
การในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่ออาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและ  
ความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผน อันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ  
จึงได้แบ่งส่วนราชการปกครองแคว้นแคว้นออกไปโดยลำดับชั้นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน  
และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นสัดส่วน...*

จากคำอธิบายของท่านอธิบดีปลัดทูลฉลองฯ ดังกล่าวมานี้ เป็นที่เข้าใจชัดเจนเหลือเกินว่า  
รัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระปรีชาสามารถในการจัดการ  
ปกครองได้อย่างดีเลิศ พระองค์ทรงมีรัฐประศาสนนโยบาย การใช้วิธีจัดการปกครองในรูปของการ  
แบ่งอำนาจทางการปกครอง (Deconcentration) ให้มีผู้แทนพระองค์ออกไปกำกับดูแลบริหาร  
ราชการในภูมิภาค (Field) ต่าง ๆ ของประเทศ ดังนั้นรูปการปกครองที่จัดตามลำดับเป็นมณฑล  
จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ก็ล้วนเป็นการจัดตามลักษณะของระดับ (Level) จากใหญ่ไป  
หาเล็กตามความสำคัญ ที่จะควบคุมกำกับดูแล (Control and Supervision) กัน เพื่อให้การ  
ปกครองและการบริหารราชการ มีประสิทธิภาพและมีเอกภาพในการปกครองและการบริหาร (Unity



of Control and Administration) ได้ชี้แจงนับว่า เป็นการปฏิรูปการปกครองที่เข้าสู่ภาวะอันทันสมัย ทั้งนี้ การศึกษาในทางการปกครองต้องไม่ลืมบทบาทอันสำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งขณะนั้น มีเสนาบดีคู่พระทัย ที่มีความสามารถคือ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่นับว่าเป็นที่ปรึกษาสำคัญในการปฏิรูประบบการปกครองและการบริหารราชการไทย

อย่างไรก็ดี ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๘ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ได้มีการจัดตั้งภาคขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2468 โดยภาคจะเป็นหน่วยการปกครองเหนือระดับมณฑลและมีตำแหน่งปกครองบังคับบัญชาภาคเรียกว่า "อุปราชภาค" และกล่าวได้ว่า ตำแหน่งอุปราชภาคและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล สองตำแหน่งนี้ไม่ขึ้นตรงต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หากแต่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ อันเป็นการบริหารในวิธีการที่เป็นการรวมอำนาจไว้ที่พระมหากษัตริย์<sup>4</sup> ซึ่งก็เป็นวิธีหนึ่งของการรวมอำนาจทางการปกครอง (Centralisation)

ภาคในขณะที่มีการจัดตั้งที่ควรทราบมีดังนี้คือ<sup>5</sup>

1. ภาคพายัพ มีมณฑลขึ้นตรงกับ มณฑลพายัพกับมณฑลมหาสารคาม มีเจ้าพระยาสุรสีห์คิษฐศักดิ์ เป็นอุปราชและดำรงตำแหน่ง สมุหเทศาภิบาลมณฑลพายัพอีกตำแหน่งหนึ่ง

2. ภาคปักษ์ใต้ มีมณฑลขึ้น 2 มณฑล คือมณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลปัตตานี มีสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ายุคลทิฆัมพรกรมขุนพลบุรีรามесวรร เป็นอุปราช และทรงดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑล นครศรีธรรมราชด้วย

3. ภาคอีสาน มีมณฑลขึ้นตรง 3 มณฑลคือ มณฑลอุดร มณฑลอุบล และมณฑลร้อยเอ็ด มีพระยาราชนิกุลวิบูลย์ภักดี เป็นอุปราช และดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลอุดรด้วย

4. ภาคตะวันตก มีมณฑลขึ้นตรง 2 มณฑลคือ มณฑลนครไชยศรี มณฑลราชบุรี มีพระยามหาอำมาตยาธิบดี เป็นอุปราช และดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลนครไชยศรีด้วย

<sup>4</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508) หน้า 449.

<sup>5</sup> ประยูร กาญจนกุล, op.cit., หน้า 258-60

5. มณฑลอยุธยา มณฑลนี้มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นราชธานีมาก่อน จึงมีอุปราชปกครองแทนสมุหเทศาภิบาล แต่มิได้ตั้งเป็นภาค

อย่างไรก็ดี ในที่สุดได้มีการยกเลิกภาคและตำแหน่งอุปราชภาค เมื่อ 31 มีนาคม พ.ศ. 2488 และในที่สุด เมื่อปี พ.ศ. 2478 ก็ได้มีการยุบเลิกมณฑลเทศาภิบาลอีกต่อมาในปี 2484 ก็ได้มีการรื้อฟื้นตั้งภาคขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยรวมเอาพื้นที่ของหลาย ๆ จังหวัดเข้าเป็นภาค มีเจ้าหลวงภาค และหรือผู้ว่าราชการภาคทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชา และต่อมาในปี 2499 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4) ก็ได้มีการยุบเลิกภาคอีก จนในที่สุด ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เป็นแม่บทในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงทำให้หน่วยการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคคงมีเฉพาะระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้

อนึ่ง คงจะเป็นที่สงสัยว่าเป็นเพราะเหตุใด การปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงกล่าวถึงจังหวัดและอำเภอเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องด้วยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218<sup>6</sup> ระบุไว้เฉพาะจังหวัดและอำเภอ ส่วนรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้านก็คงเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

#### ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด : ปัจจุบัน

โดยที่จังหวัด ตามกฎหมาย คือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติ จังหวัดในประเทศไทยทั้งหมดปัจจุบันนี้ มี 73 จังหวัด ทั้งนี้รวมทั้งกรุงเทพมหานครด้วย

การบริหารงานของจังหวัดนั้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เช่นเดียวกันได้กำหนดว่า จังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารของราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้น ต่อส่วนราชการบริหารส่วนกลางและรัฐบาล เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางและรัฐบาลมาปฏิบัติ

<sup>6</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 146 (29 กันยายน 2515)



ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นข้าราชการสังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งนักปกครองระดับ 10 ทั้งนี้บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเป็นไปอย่างไร จะได้อธิบายให้ทราบต่อไป

### โครงสร้างการปกครองระดับจังหวัด

เพื่อเป็นการอธิบายให้ทราบถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นการสมควรที่จะได้อธิบายถึงการจัดโครงสร้างการปกครองระดับจังหวัดไว้ให้ทราบเป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจในเรื่องของจังหวัดเสียก่อน ทั้งนี้จะได้เข้าใจโดยละเอียดถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

### จังหวัด

จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองย่อยของประเทศ ปัจจุบันมี 73 จังหวัดรวมทั้งกรุงเทพมหานครภายในจังหวัดจัดแบ่งเป็นอำเภอ กิ่งอำเภอ (ตามความจำเป็น) ตำบลและหมู่บ้านตามลำดับ

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการของจังหวัดดังต่อไปนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด
3. ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด (ปัจจุบันยังไม่มีแต่งตั้ง)
4. ปลัดจังหวัด
5. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
6. คณะกรรมการจังหวัด
7. ข้าราชการและลูกจ้างซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำการที่ตั้งจังหวัด

### ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น โดยกฎหมายถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในจังหวัดนั้น เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด รับผิดชอบในการ



LI RT

บริหารราชการจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และนอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายอื่นอีก อันเป็นผลโดยตรงต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะพึงมี

#### รองผู้ว่าราชการจังหวัด

ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้าราชการพลเรือนระดับ 9 เป็นข้าราชการสำนักปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้กฎหมายกำหนดให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและช่วยรับผิดชอบงานในจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มอบหมาย

#### ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 นั้น กำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่า<sup>7</sup> ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอแล้ว จะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งนี้เป็นที่ทราบกันว่ากระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ขอกำหนดตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด

#### ปลัดจังหวัด

ปลัดจังหวัดเป็นข้าราชการกรมการปกครองระดับ 8 จะมีหน้าที่สำคัญในการบริหารงานของจังหวัด และจะเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ปลัดจังหวัด เป็นหัวหน้าส่วนราชการของที่ทำการปกครองจังหวัด และเป็นกรรมการจังหวัดคนหนึ่งด้วย

<sup>7</sup> Ibid., ข้อ 51

## หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

ในการบริหารงานจังหวัดนั้น กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางจะส่งผู้แทนมาประจำทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ การส่งผู้แทนของกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลาง กล่าวได้ว่าอาจจะเป็นไปตามความจำเป็นของแต่ละจังหวัด อาจจัดส่งไม่เหมือนกันทุกจังหวัด และส่วนราชการเหล่านี้จะมีหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เช่น

1. ปลัดจังหวัด
2. อัยการจังหวัด
3. ศึกษาธิการจังหวัด
4. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด
5. โยธาธิการจังหวัด
6. พัฒนาการจังหวัด
7. แรงงานจังหวัด
8. ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด
9. ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด
10. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
11. ประชาสงเคราะห์จังหวัด
12. สรรพากรจังหวัด
13. สรรพสามิตจังหวัด
14. เกษตรจังหวัด
15. กลังจังหวัด
16. สหกรณ์จังหวัด
17. ป่าไม้จังหวัด
18. ปศุสัตว์จังหวัด
19. ประมงจังหวัด
20. พาณิชยจังหวัด
21. ขนส่งจังหวัด
22. ราชพัสดุจังหวัด
23. สัสดีจังหวัด
24. อุตสาหกรรมจังหวัด

ฯลฯ



หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดเหล่านี้ มีข้อสังเกตว่า บางตำแหน่งถึงแม้ว่าจะมีชื่อลงท้ายว่า จังหวัดก็ตาม แต่มิใช่หัวหน้าส่วนราชการ เช่นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด อำเภอจังหวัด เสมียนตราจังหวัด

อนึ่ง ยังมีส่วนราชการต่าง ๆ ที่ตั้ง ๕ จังหวัดและเป็นผู้แทนส่วนราชการส่วนกลางแต่มิได้ขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด คงเป็นแค่เพียงฝากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดูแล เช่นการจัดซื้อ จัดจ้างตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุหรือการบริหารงานงบประมาณตามระเบียบวิธีการงบประมาณ ซึ่งส่วนกลางมอบให้แต่เพียงบางส่วนเท่านั้น และหน่วยราชการเหล่านี้ได้แก่

1. แขวงการทาง
2. นิคมสร้างตนเอง
3. สถานีประมง
4. สำนักงานป่าไม้เขต
5. สถานีบำรุงพันธุ์สัตว์
6. สำนักงานพัฒนาชุมชนเขต
7. สำนักงานสถิติจังหวัด

ฯลฯ

นอกจากนี้ก็ได้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด แต่มิได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเช่น

1. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
2. ท่าอากาศยาน
3. ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข
4. ที่ทำการเชื่อมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
5. สถานีรถไฟ
6. การประปาส่วนภูมิภาค
7. องค์การโทรศัพท์

ฯลฯ

การที่มีหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ มิได้ขึ้นตรงหรืออยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด



LIERT

โดยตรง อาจจะเป็นผลต่อการบริหารงานของจังหวัดอยู่บ้างในลักษณะของการสั่งงาน หรือ การปกครองบังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะก่อให้เกิดการประสานงานหรือการทำงานได้ ผลก็ย่อมขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ หรือบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### คณะกรรมการจังหวัด

โดยกฎหมายได้กำหนดให้จังหวัดหนึ่ง ๆ มีคณะกรรมการจังหวัดที่ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวงทบวงกรมส่งมาประจำ ในกรณีที่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดก็ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นคณะกรรมการจังหวัดด้วย

### การแบ่งส่วนราชการของจังหวัด

ในการจัดแบ่งส่วนราชการของจังหวัดนั้น ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 55 ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดเป็นดังนี้ คือ<sup>9</sup>

1. สำนักงานจังหวัด
2. ส่วนราชการต่าง ๆ ประจำจังหวัด

#### 1. สำนักงานจังหวัด

เป็นส่วนราชการที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการของจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัด สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นข้าราชการระดับ 7-8 สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สายงานจะแบ่งออกเป็นฝ่ายแผนและโครงการ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป และฝ่ายกิจการพิเศษ

#### 2. ส่วนราชการต่าง ๆ ประจำจังหวัด

<sup>9</sup> Ibid., ข้อ 55.

ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ส่วนกลางส่งมาประจำ ณ ภูมิภาคในจังหวัดต่าง ๆ นั้นจะมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ที่ทำการพัฒนาชุมชน สำนักงานเกษตรจังหวัด เป็นต้น

## อำเภอ

เมื่อได้กล่าวถึงจังหวัดแล้ว และเป็นที่ยอมรับว่า หน่วยการปกครองย่อยของจังหวัดได้แก่ อำเภอนั้น ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้อำเภอเป็นหน่วยการปกครองย่อยของจังหวัด และอำเภอจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลง เขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในการบริหารงานของอำเภอนั้น กฎหมายให้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดังนี้<sup>10</sup>

1. นายอำเภอ
2. ปลัดอำเภอ
3. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

### 1. นายอำเภอ

กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับ 7-8 สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ที่ส่งออกไปประจำทำงาน ณ อำเภอนั้น ๆ และเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของอำเภอ

ในกรณีที่มีกิ่งอำเภอให้ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา

### 2. ปลัดอำเภอ

การบริหารของอำเภอโดยเฉพาะในส่วนงานที่ทำการปกครองนั้นจะมีปลัดอำเภอ ซึ่ง

<sup>10</sup> Ibid., ข้อ 57 และ ข้อ 58.



เป็นข้าราชการ สังกัดกรมการปกครองเช่นเดียวกัน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ

โดยทั่วไปงานของที่ทำกรปกครอง จะแบ่งออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายปกครอง และพัฒนา ฝ่ายทะเบียนและบัตร และฝ่ายกิจการพิเศษ

### ๓. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

ในการบริหารของอำเภอนั้น กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จะส่งผู้แทนส่วนราชการออกไปประจำทำงาน และจะมีหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ ศึกษาธิการอำเภอ อนามัยอำเภอ เกษตรอำเภอ สัสดีอำเภอ พัฒนาการอำเภอ ที่ดินอำเภอ สรรพสามิตอำเภอ ป่าไม้อำเภอ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ส่วนราชการบางกระทรวงทบวงกรมถึงแม้จะมีหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด และจะมีหรือไม่สำหรับหัวหน้าส่วนราชการอำเภอก็เป็นเรื่องแล้วแต่ความจำเป็นของราชการกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ และหัวหน้าผู้แทนส่วนราชการประจำอำเภอนั้นจะไม่มีฐานะเป็นกรรมการเช่นเดียวกับกรรมการจังหวัด

อนึ่ง การแบ่งส่วนราชการของอำเภอนั้น ก็จะแบ่งออกเป็นสำนักงานอำเภอและส่วนราชการต่าง ๆ ประจำอำเภอ เช่นเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการของจังหวัด

### ตำบล

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองย่อยของอำเภอ และมีข้อพิจารณาที่ควรทำความเข้าใจ ก็คือว่า ตำบลมิได้เป็นหน่วยการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามกฎหมายหรือประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 หากแต่เป็นหน่วยการปกครองท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองที่ประกอบด้วยหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่บ้านมารวมกันปกติแล้วอำเภอหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยตำบลประมาณ ๑-12 ตำบล และในตำบลหนึ่งก็จะประกอบด้วยหมู่บ้านประมาณ ๑-12 หมู่บ้านเช่นเดียวกัน

การปกครองระดับตำบลนั้น จะมีเจ้าหน้าที่ซึ่งทำการปกครอง ได้แก่ กำนัน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และคณะกรรมการตำบล

## กำนัน

ตามกฎหมายกำหนดให้ตำบลหนึ่งมีกำนันคนหนึ่ง เป็นผู้ปกครองและรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน กำนันมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง และกำนันจะได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือน ไม่เรียกว่าเงินเดือน

การดำรงตำแหน่งกำนันนั้นจะมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้จะเลือกตั้งจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ทั้งนี้การเลือกตั้ง นายอำเภอจะประกาศรับสมัครผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ตำแหน่งกำนันว่างลง โดยปกติให้ใช้เขตตำบลหนึ่งเป็นหน่วยเลือกตั้งหน่วยหนึ่ง การเลือกตั้งให้นายอำเภอเป็นประธาน และให้มีคณะกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง การเลือกตั้งผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างมาก ได้เป็นกำนัน แล้วให้เสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญต่อไป

ข้อสังเกตก็คือ กำนัน ได้มีการแต่งตั้งมาจากการเลือกตั้ง แต่ก็เป็นที่น่าสนใจก็คือบุคคลใดเมื่อรับเลือกตั้งได้แล้ว จะอยู่ได้ไปจนอายุครบ 60 ปี จึงพ้นจากตำแหน่ง ไม่มีวาระ (Term) ในการดำรงตำแหน่งทั้ง ๆ ที่เป็นตำแหน่งมาจากการเลือกตั้ง

## แพทย์ประจำตำบล

แพทย์ประจำตำบลนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เลือกสรรแล้วเสนอชื่อไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นแพทย์ประจำตำบล ทั้งนี้แพทย์ประจำตำบลจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือกำนันผู้ใหญ่บ้านจัดการดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อย ป้องกัน ควบคุม บำบัดโรคร้ายไข้เจ็บที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น ๆ

## สารวัตรกำนัน

สารวัตรกำนันก็เช่นเดียวกัน กฎหมายกำหนดให้ตำบลหนึ่งๆ จะมีสารวัตรกำนันได้ 2 คน ทั้งนี้ให้เป็นอำนาจของกำนันที่จะเลือกสรรบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือกำนันในการปกครองและกิจการอื่น ๆ เมื่อเลือกบุคคลใดที่จะให้เป็นสารวัตรกำนันแล้วก็ให้เสนอชื่อไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

ทั้งแพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันนั้น ไม่มีเงินเดือน หากแต่มีเงินค่า



LI RT

ตอบ แทนเป็นรายเดือน และไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ

### คณะกรรมการตำบล

กฎหมายกำหนดให้ตำบลหนึ่งมีคณะกรรมการตำบลขึ้นคณะหนึ่งคอยให้คำแนะนำ คำปรึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนะต่าง ๆ ต่อกำนันในการปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการตำบลนั้น ประกอบด้วย กำนันท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน โดยนายอำเภอ คัดเลือกแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน โดยการเลือกตั้งและผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญให้และอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

### หมู่บ้าน

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองระดับเล็กที่สุดของประเทศ เป็นเขตพื้นที่ชนบท เป็นหน่วยการปกครองย่อยของตำบล

คณะบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ปกครองหมู่บ้านนั้น กฎหมายกำหนดให้ประกอบด้วย

1. ผู้ใหญ่บ้าน
2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
3. คณะกรรมการหมู่บ้าน

#### 1. ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นบุคคลที่ราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ เลือกขึ้นมาโดยตรงเพื่อทำหน้าที่ปกครองหมู่บ้าน การเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ได้กำหนดเกณฑ์ว่า<sup>11</sup>

1. ให้นายอำเภอเป็นประธาน

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457, ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 3 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2457, มาตรา 13.

2. ให้มีกรรมการหรือบุคคลอื่นร่วมด้วยคือกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น  
อย่างน้อย 1 คน

3. การเลือกจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้

4. เมื่อเลือกได้บุคคลใดก็ให้เสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญ

5. ในการเลือกตั้งในกรณีที่คะแนนเท่ากันให้จับฉลาก

อนึ่ง คุณสมบัติของบุคคลที่จะสมัครเพื่อรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้น กฎหมาย  
กำหนดว่า<sup>12</sup>

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

2. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์แต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์

3. มีภูมิลำเนาอยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 8 เดือน

4. เป็นผู้เลื่อมใสการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

5. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร

6. ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ

7. ไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการการเมือง  
หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

8. ไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริต

9. ไม่เคยถูกลงโทษไล่ออก หรือปลดออกฐานทุจริตค่อหน้าที่ในหน่วยการ  
ปกครองท้องถิ่น

10. ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษ จำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่โทษสำหรับ  
ความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

11. มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น หรือที่กระทรวงศึกษาธิการ  
เทียบไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น เว้นแต่ท้องถิ่นใดไม่สามารถหาผู้มีความรู้ดังกล่าวได้  
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

## 2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

โดยกฎหมายเช่นเดียวกันคือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่พุทธศักราช  
2457 ได้กำหนดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ปกครองหมู่บ้านไว้ดังนี้<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Ibid., มาตรา 12



... ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละสองคน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นที่จะต้องมีเกินกว่าสองคนให้ขออนุมัติ กระทรวงมหาดไทย

ในหมู่บ้านใด ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร...

จากบทบัญญัติในกฎหมายจะเห็นได้ว่าตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านนั้น ในแต่ละหมู่บ้านอาจมีได้อย่างน้อยสองคน เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านนั้นให้กระทำโดยผู้ใหญ่บ้านพร้อมทั้งกำนันในตำบลนั้น เป็นผู้ร่วมกันพิจารณาเสนอผู้ที่เห็นสมควรไปให้นายอำเภอแต่งตั้ง และให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

ทั้งผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน นั้นมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการ หากแต่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง และมีเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือน แต่ไม่เรียกว่าเงินเดือน

### ๘. คณะกรรมการหมู่บ้าน

กฎหมายกำหนดให้หมู่บ้านหนึ่ง มีคณะกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่ง มีหน้าที่คอยให้คำแนะนำและคำปรึกษาหารือต่อผู้ใหญ่บ้าน และให้คณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย

1. ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธาน
2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการ
3. ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งไม่น้อยกว่า 2 คน

### สรุป

ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นการอธิบายถึงโครงสร้างการปกครองของจังหวัดใน ฐานะการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้หน่วยการปกครองระดับจังหวัด อำเภอ

<sup>13</sup> Ibid., ข้อ ๑.

ตำบล และหมู่บ้านดังกล่าวนั้น เป็นหน่วยปกครองซึ่งรัฐบาลกลางใช้นโยบายในการแบ่งอำนาจทางการปกครอง (Deconcentration) ซึ่งโดยส่วนรวมแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีบทบาทอันสำคัญในฐานะตัวแทนของรัฐบาลที่จะอำนวยความสะดวกให้เกิดผลดีมีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงแห่งชาติ (National Security)

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการปกครองระดับจังหวัดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีความรับผิดชอบไปทั่วทั้งจังหวัด นับตั้งแต่จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน และไม่เพียงแต่เท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดยังจะต้องดูแลรับผิดชอบหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Self-government) ที่อยู่ภายในเขตจังหวัดเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และตลอดจนหน่วยการปกครองที่เรียกว่าสภาตำบล ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัดย่อมอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอำนาจหน้าที่ วิธีการปกครองหรือการบริหารงาน ย่อมนับว่าจะต้องอาศัยทั้งความรู้ ความสามารถ ตลอดจนบุคลิกภาพ ของผู้ว่าราชการจังหวัดเองเป็นสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความสัมฤทธิ์ผลในการปกครองและการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้ ดังนั้น ผู้เขียนจะได้อธิบายและวิเคราะห์ถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

### บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

สาระสำคัญของบทนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะพึงมีในฐานะที่เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการต่าง ๆ และรับผิดชอบในการบริหารงานของจังหวัดแทนรัฐบาลกลาง เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจถึงสถานภาพ (Status) และบทบาท (Role) ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ควรจะเป็นไปในอนาคตต่อไป

การศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในบทนี้ผู้เขียนจะได้ อธิบายและวิเคราะห์ในประเด็นสำคัญ 2 ประการคือ

1. บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการตามกฎหมาย
2. บทบาทของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้จะได้อธิบายเป็นลำดับไป

## บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการตามกฎหมาย

โดยที่กฎหมายกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาค ณ จังหวัดนั้น ๆ และรับผิดชอบในการบริหารตามที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนั้น อำนาจหน้าที่เหล่านี้จะเห็นได้ว่ามีอยู่มากมาย และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประสบความสำเร็จในการทำรายได้ ก็ย่อมอาศัยความสามารถในการประสานงาน หรือมีบุคลิกภาพอันเหมาะสมที่จะทำให้ได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบรรดาข้าราชการและประชาชนเป็นสำคัญ จึงควรทำการศึกษาพิจารณาต่อไป

อำนาจหน้าที่และควมรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

### 1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

อำนาจตามหน้าที่บัญญัตินี้เป็นเรื่องของผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องควบคุมดูแลให้ข้าราชการทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของราชการที่เกี่ยวข้อง มิให้มีการฝ่าฝืน หรือ ปฏิบัติการใด ๆ เป็นที่ผิดกฎหมาย

### 2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

การบริหารราชการดังกล่าวตามความในข้อ 2 นี้ จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะต้องมีส่วนร่วมงาน หรือเครื่องมือต่าง ๆ ในการสั่งการ หรือการที่จะมีปัจจัยทางด้านการเงินงบประมาณเข้ามาสนับสนุน และที่แน่นอนที่สุดก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องหุ้ใจว่า นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ได้สั่งการเรื่องใดมาบ้าง เพื่อจะได้ปฏิบัติ หรือดำเนินการต่อไป

### 3. บริหารราชการตามคำแนะนำชี้แจงของผู้ตรวจราชการ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวงทบวงกรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

การปฏิบัติตามความในข้อ 3 นี้ ก็นำให้ความเห็นใจผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่มาก ๆ ถ้าในกรณีที่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ตรวจราชการกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ก็ตาม หากได้มีการแนะนำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติแล้วก็

<sup>14</sup> Ibid., ข้อ 53.



เป็นการถึงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบดำเนินการ ยกเว้นแต่คำแนะนำชี้แจงนั้น ๆ จัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงทบวงกรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี

แต่ปัญหาดังกล่าวในระบบราชการไทย ก็อาจเป็นสิ่งที่เกื้อกูลมิให้เกิดปัญหา ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดกับผู้ตรวจราชการต่าง ๆ ก็คงจะมีสัมพันธ์ภาพ หรือความเข้าใจอันดีต่อกันและประกอบกับการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดอยู่แล้วก็อาจจะไม่มีปัญหาอย่างใดนัก

4. ควบคุม ดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีอำนาจตรวจตราแนะนำชี้แจงหรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว และรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

6. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ตามกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในที่นี่เป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) ไปให้จังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแล และ “การควบคุมการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีความสำคัญมาก เพราะการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีประสิทธิภาพได้เพียงใดหรือไม่ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่บางอย่าง อาจเป็นการกระทำที่มีผลเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนแล้วฝ่ายปกครองระดับที่เหนือกว่าคือรัฐบาลย่อมอยู่ในภาวะของความรับผิดชอบ”<sup>15</sup>

หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวที่อยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบ ก็องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล

6. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจให้มีอำนาจทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์การดังกล่าว ต่อรัฐมนตรีต้นสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

<sup>15</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2526), หน้า 28.



หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งตั้งในเขตพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค เหล่านี้ จริงอยู่เป็นงานฝากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลแต่ในทางปฏิบัติ ส่วนมากผู้ว่าราชการจังหวัดจะอี้อัดใจอยู่มากเกี่ยวกับอำนาจการสั่งการเพราะไม่สามารถจะสั่งการโดยตรงได้ เพราะหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงเจ้าสังกัดนั้นทางผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องขอร้องเข้ามายังส่วนกลางก่อน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความไม่สะดวกหรือความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเหตุนี้ทางจังหวัดจึงได้มีข้อเสนอแนะอยู่เนือง ๆ ว่าหน่วยงานที่ตั้ง ณ จังหวัดไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ควรจะอยู่ในอำนาจการปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะสั่งการ หรือปกครองบังคับบัญชาให้คุณให้โทษได้ ทั้งนี้เพื่อเอกภาพในการควบคุมบังคับบัญชา (Unity of Control) และเพื่อเอกภาพในการบริหาร (Unity of Administration)

7. บรรจุแต่งตั้งให้ความดีความชอบหรือบำเหน็จและลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะถือปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดก็ได้

อนึ่งในการดำเนินการตามอำนาจในข้อ 7 นี้ จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อ.ก.พ.จังหวัดอยู่ด้วยและการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการบรรจุแต่งตั้ง หรือย้าย ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 4 ลงมา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งได้

8. ตามประกาศปฏิวัติ ฉบับที่ 310 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2516 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการต่าง ๆ ในจังหวัดของตน มิให้นำบทบัญญัติของกฎหมายกฎข้อบังคับและคำสั่งใด ๆ ที่กำหนดให้บุคคล หรือส่วนราชการใดมี อำนาจหน้าที่เช่นการยกเว้นจำกัดหรือตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในส่วนจังหวัด หรือมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเทียบเท่าผู้ว่าราชการจังหวัดมาบังคับใช้และ



ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น ๆ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 แต่ผู้เดียว เว้นแต่คณะปฏิวัติจะได้มีมติเป็นอย่างอื่น

อย่างไรก็ดี จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เช่นนั้น ก็โดยเจตนารมณ์เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการ แต่ในทางปฏิบัติได้เกิดเป็นปัญหามาก เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจสั่งหรือปกครองบังคับบัญชาได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยราชการหลายหน่วยที่ไปตั้ง ณ จังหวัดต่าง ๆ มิได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หากแต่ขึ้นโดยตรงต่อส่วนกลางเช่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตหรือแขวงกรทาง สำนักงานชลประทานเขต ศูนย์พัฒนาที่ดิน และนอกจากนั้นก็ยังมิใช่หน่วยงานของราชการที่เรียกชื่อเป็นเขต เช่น ศึกษาธิการเขต ป่าไม้เขต สรรพากรเขต ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้เป็นไปได้ทั้งความซ้อนซ้ำกันของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และเป็นไปได้ที่หน่วยงานเหล่านี้ก็มีได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นปัญหาในการปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน

อนึ่ง ในการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการนั้น นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามที่ได้อ้างมาแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อีก ดังต่อไปนี้

#### 1. อำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

อำนาจดังกล่าวนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจที่จะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องที่ เช่น

1. มีอำนาจเกี่ยวกับการกำหนดเขตหมู่บ้านและตำบล
2. มีหน้าที่ประกาศข้อราชการต่าง ๆ ให้ราษฎรทราบ
3. มีอำนาจออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว
4. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตำบล
5. มีอำนาจออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งกำนัน
6. ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งสารวัตรกำนัน
7. มีอำนาจแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบล
8. มีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ในเมื่อประพฤติไม่สมควร
9. มีอำนาจสั่งยุบสภาตำบล
10. มีอำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการตำบล



LI RT

## 2. อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ หมายความว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ในข้อนี้ ในบางครั้งจะเกิดเป็นปัญหาที่สมาชิกสภาจังหวัดอันเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มาจากการเลือกตั้งในเขตอำเภอต่าง ๆ ได้อภิปรายกันอยู่เสมอว่า น่าจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายสมาชิกสภาจังหวัด ได้มีโอกาสเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารแทนผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ความจริงเรื่องนี้ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายและขึ้นอยู่กับนโยบายของทางราชการเป็นสำคัญ

## 3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนและบัตร

อำนาจหน้าที่ในข้อนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนอาชญากรรม ตามพระราชบัญญัติอาชญากรรม นายทะเบียนชื่อสกุลบุคคลตามพระราชบัญญัติชื่อสกุล ตลอดจนอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร เช่นอำนาจในการอนุมัติการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนเกิด ตาย ตลอดจนการย้ายเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้ นับว่ามีผลกระทบต่อความมั่นคงและเป็นกิจกรรมโดยตรงของหน้าที่ฝ่ายปกครอง

## 4. อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวในข้อนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่
2. มีอำนาจรับตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งพนักงานสอบสวน หรือศาลเห็นว่าเป็นผู้วิกลจริตไปดูแลรักษาได้ตามที่เห็นสมควร
3. มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา
4. มีอำนาจชี้ขาดเมื่อมีข้อขัดแย้งในกรณีที่ไม่เห็นว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัด เดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ
5. มีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลให้มาเพื่อทำการสอบสวน
6. มีอำนาจออกหมายจับหรือหมายค้น



7. มีอำนาจจับบุคคลด้วยตนเอง โดยไม่ต้องมีหมายจับ
8. มีอำนาจค้นในที่รโหฐานโดยไม่ต้องมีหมายค้น
9. มีอำนาจให้ความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้กระทำความผิด ซึ่งเรียกร้องจับตัวยังไม่ได้ไปยังพนักงานอัยการ
10. มีอำนาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา

๕. อำนาจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบพนักงานฝ่ายอัยการ พ.ศ. 250๙

อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ

1. เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาคในการปฏิบัติราชการ
2. มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการอัยการฝ่ายธุรการ

๖. อำนาจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

อำนาจดังกล่าวนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เขตจังหวัด และรับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงภายในเขตจังหวัด

๗. อำนาจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

อำนาจตามความในข้อนี้ หมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมายให้เป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยจังหวัด และคอยควบคุมดูแลการป้องกันและบรรเทาภัยฝ่ายพลเรือนในระดับอำเภอและหน่วยการปกครองท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในการจัดทำแผนโครงการ ตลอดจนการจับซ้อม ภาระประสานงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะต้องมีความพร้อมในการแก้ไข หรือป้องกันภัยสาธารณต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามการบริหารงานในหน้าที่ดังกล่าวนี้ นับเป็นภารกิจที่สำคัญซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีความพร้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเครื่องมือ ตลอดจนงบประมาณ และอำนาจในการสั่งการต่าง ๆ มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่สามารถแก้ไขหรือป้องกันสถานการณ์ได้



LI RT

## 8. กฎหมายอื่น ๆ

ตำรากฎหมายอื่น ๆ ในข้อนี้ หมายความว่านอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับมอบหมายให้มีความรับผิดชอบนั้น มีมากมายดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอำนาจตามกฎหมายอื่นอีกมาก เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เป็นต้น จึงสรุปได้ว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นกว้างขวางมาก และอำนาจที่กว้างขวางมากนี้อาจจะเป็นได้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารหรือได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากภายในราชการและประชาชนก็อาจเกิดผลสำเร็จ เป็นความดีความชอบได้ และทำนองเดียวกัน หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้รับความร่วมมือด้วยดีจากหน่วยราชการ หรือประชาชนก็อาจเป็นผลเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ได้เหมือนกัน

### บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

นอกเหนือจากบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องทำหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารราชการตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น

โดยทั่วไปแล้วสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จะเป็นสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการปกครองและการบริหารราชการ<sup>16</sup> และ “สภาพแวดล้อมจะส่งผลสำคัญที่มีผลกระทบต่อ การปกครองและการบริหารราชการ ถ้าสภาพแวดล้อมดีก็จะส่งผลดีต่อการปกครองและการบริหารราชการ แต่ถ้าปัจจัยแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นปัญหาและอุปสรรค ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อ การปกครองและการบริหารราชการอีกอย่างหนึ่งที่ต้องข้ามได้”<sup>17</sup>

อย่างไรก็ดี ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัดก็เช่นเดียวกันสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ย่อมจะมีส่วนอันสำคัญที่จะก่อให้เกิดเป็นความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องมีบทบาทต่อสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งจะได้กล่าวโดยลำดับต่อไปนี้

<sup>16</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร “สภาพแวดล้อมในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค” เอกสารการชอน ชูวิชา การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530). หน้า 40-41.

<sup>17</sup> Ibid.

## ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการเมือง

ถ้าว่าการเมืองในที่นี้ Robert A. Dahl กล่าวว่าการเมือง (Politics) หมายถึงความเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์ของมนุษย์ในสังคมเกี่ยวกับเรื่องของอำนาจการปกครอง<sup>18</sup>

เมื่อเป็นเช่นนี้ หากจะพิจารณาคำว่าการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจการต่อสู้แข่งขันเพื่อแสวงหาอำนาจแล้ว การเมืองก็น่าจะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ การเมืองเป็นเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีบทบาทอันสำคัญเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย รักษาความมั่นคงภายในของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะต้องมีบทบาทในฐานะผู้อำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์เขตจังหวัด (ผอ.ปค.) ในจังหวัดนั้น ๆ และโดยนัยแห่งนโยบายของรัฐบาลที่จะนโยบายการเมืองนำการทหาร แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะต้องมีบทบาทสำคัญที่จะต้องถือปฏิบัติตามแนวนโยบายและคำสั่งรัฐบาล เช่น การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาต่อคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย เเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยของกลไกรัฐ ส่งเสริมการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน จัดระเบียบการดำเนินบทบาทของกลุ่มพลังและกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กล่าวมาข้อมเป็นบทบาททางการเมืองเป็นบทบาทที่เกี่ยวกับการใช้นโยบายทางการเมืองในการปกครอง ซึ่งนับว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทความรับผิดชอบที่สำคัญต่อความมั่นคงแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเข้าถึงประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องสัมผัสและสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนชนกลุ่มน้อย (Minority) ในแต่ละพื้นที่ของจังหวัดด้วยการสานประโยชน์ และการใช้จิตวิทยาในทางการเมืองปกครองเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี ในอีกแง่มุมหนึ่งของการเมืองนั้น ก็เป็นน่าเห็นใจ และต้องทำความเข้าใจกับผู้ว่าราชการจังหวัด ก็คือเรื่องของการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสัมพันธ์กับนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้น ซึ่งก็เป็นที่น่าทราบดีว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัดก็จะต้องมีบทบาททางการเมือง เช่น การหาคะแนนนิยม การมีกลุ่มผลประโยชน์ที่จะสนับสนุน เมื่อเป็นเช่นนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัดก็จะต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับผู้ว่าราชการจังหวัดมากที่สุด นับตั้งแต่การบริหารกิจการของจังหวัดจะเกิดความเรียบร้อย ได้รับการสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณของจังหวัดก็จะต้องได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในกิจกรรมดังกล่าวนี้ ก็จะเห็นได้ว่าหากสัมพันธ์ภาพระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปด้วยดี การบริหารงาน

<sup>18</sup> Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (New Jersey: Englewood Cliff, 1963)



ระดับจังหวัดก็ราบรื่น และได้รับการสนับสนุน แต่ถ้าเกิดมีปัญหาที่ต้องกล่าวได้ว่าในบางครั้ง บางกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจจะไม่ได้รับการสนับสนุน หรือการให้ความร่วมมือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่เพียงแค่นั้น บางจังหวัดอาจมีกรณีที่มีปัญหาถูกลามถึงกับเกิดความวุ่นวายเช่นการเดินขบวนประท้วง หรือมีการขับไล่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็เป็นเรื่องของผู้ว่าราชการจังหวัดกับการเมืองได้เด่นชัดทีเดียว

อนึ่ง เรื่องบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางการเมืองนั้น ในแต่ละจังหวัดย่อมมีกลไกการปกครองท้องถิ่นเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และกลไกทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเหล่านี้ ก็ย่อมมีนักการเมืองระดับท้องถิ่น หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องมีบทบาทเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เช่นทางตรงก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ต้องเป็นส่วนหนึ่งของการเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญของบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในทางการเมือง เป็นเรื่องสำคัญ กว้างขวางมากนับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปถึงระดับชาติอันเป็นความมั่นคงแห่งชาติใน ส่วนรวม จึงนับว่าการครองตนของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะความเป็นข้าราชการพลเรือนก็ต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองที่เรียกว่า Political Neutrality แต่เวลาเดียวกันปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง ก็จะต้องทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องตอบสนองถึงจะไม่ใช่นักการเมือง หรือไม่ได้เล่นการเมือง นั่นก็คือการเมืองในระดับจังหวัด การเมืองในระดับท้องถิ่นก็ย่อมจะมีเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) เป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจ การจะกระทำตนให้เป็นที่ถูกใจคนหรือกลุ่มต่าง ๆ ก็เป็นเรื่องยาก ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจจะถูกการเมืองเล่นงานเอาก็ได้

### ผู้ว่าราชการจังหวัดกับเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจนับว่าเป็นปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และเป็นเรื่องที่คุณว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบดูแล ให้เศรษฐกิจ หรือการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ อาชีพ รายได้ของประชาชนในจังหวัด ตลอดจนฐานะทางเศรษฐกิจของจังหวัดบังเกิดผลดีมี ประสิทธิภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องมีบทบาทสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจอีกเช่นเดียวกัน

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคให้ดีขึ้น ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีบทบาทสำคัญต่าง ๆ เช่นตอบสนองค่อนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ เช่น นโยบาย



เพิ่มผลผลิตทางการเกษตร นโยบายเรื่องแรงงาน นโยบายในการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร นโยบายการประกันราคาข้าว นโยบายเกี่ยวกับราคาพืชหรือผลผลิตต่าง ๆ นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาล

จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีบทบาทตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเช่นการเป็นประธานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ) ของจังหวัด ซึ่งหน้าที่นี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเสนอแนะนโยบาย แนวทาง และมาตรการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และการทำมาหากินของประชาชนในจังหวัด พิจารณาปัญหาอุปสรรค การดำเนินงานของภาครัฐบาลและภาคเอกชนของจังหวัดหาทางส่งเสริมให้เกิดการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของจังหวัด

เรื่องของเศรษฐกิจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีบทบาทและความรับผิดชอบก็เป็นเรื่องกว้างที่นำเห็นใจผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกับปัญหาเรื่องรายได้ อาชีพ ค่าจ้าง แรงงาน การว่างงาน ผลผลิตไม่ดี ราคาตกต่ำเหล่านี้ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องเข้าไปรับผิดชอบ เข้าไปแก้ไข เช่นบางจังหวัดจะได้ฝนอยู่เสมอ เรื่องของราคาพืช หรือผลิตผลตกต่ำเกิดมีการชุมนุมประท้วง หรือเรียกร้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องเข้าไปดำเนินการ และเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนมากถึงปัญหาข้อเท็จจริงอาจถูกถามเป็นปัญหาการเมือง หรือความไม่สงบได้ นับว่าผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องเข้าไปรับผิดชอบ

ปัจจุบันนี้ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านเศรษฐกิจ ยังนับว่าจะต้องมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เพราะจะต้องเร่งรัดให้จังหวัดมีรายได้เพิ่มขึ้น และโดยนัยนี้จะเห็นได้ว่าแต่ละจังหวัดก็ได้เร่งรัดในเรื่องของการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยวต่าง ๆ นับว่าต้องอาศัยความคิดริเริ่มควรตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ว่าราชการจังหวัด

### ผู้ว่าราชการจังหวัดกับสังคม

คำว่าผู้ว่าราชการจังหวัดกับสังคมในที่นี้ คงจะต้องอภิปรายเป็น 2 ประเด็น

ประเด็นที่ 1 คือ สภาพทางสังคมในจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบ

ประเด็นที่ 2 คือ สังคมในแง่ของการออกงานหรือพิธีการต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการ



LIART

## จังหวัด

ในประเด็นแรก สภาพทางสังคมในจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบ นั้นเป็นที่ทราบกันแล้วว่า สังคมไทยส่วนใหญ่เป็นสังคมชนบท ปัญหาสำคัญก็คือประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทก็จะมีฐานะความเป็นอยู่ยากจน ไม่ใคร่ได้รับการศึกษาสูง เต็มไปด้วยโรคภัยไข้เจ็บและโคชนัยนี้เองรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาชนบทขึ้น ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีบทบาทอันสำคัญกล่าวคือ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ได้กำหนดให้ทุกจังหวัดมีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดเรียกโดยย่อว่า กพจ. ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ

การพัฒนาชนบทเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการไทยก็ว่าได้ เพราะปัญหาสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษาสูง เต็มไปด้วยโรคภัยไข้เจ็บ ไม่มีอาชีพ ไม่มีรายได้คมีแต่ความยากจน เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้คนในชาติไม่สามารถจะเป็นกำลังอันสำคัญในการพัฒนาประเทศได้

เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในหน้าที่ความรับผิดชอบทางด้านสังคมจะต้องเร่งรัดให้จังหวัดของตนบรรลุในนโยบายการพัฒนาชนบททำให้คนได้รับการศึกษาด่วนหน้า มีอนามัยสมบูรณ์ มีอาชีพมีรายได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นนักประสานงานที่เหน็ดเหนื่อยพอสมควร

อนึ่ง ในทางสังคมนั้นจะต้องพิจารณาถึงวัฒนธรรม จารีตประเพณีต่าง ๆ อันเป็นที่ยึดถือหรือปฏิบัติกันมานาน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเข้าใจ ในวัฒนธรรมตลอดจนโบราณสถานที่สำคัญของประวัติศาสตร์ต่าง ๆ และมีบทบาทอันสำคัญ เช่นการจัดงานประเพณี หรือก่อสร้างบูรณะปฏิสังขรณ์โบราณสถานสำคัญของเมืองนั้น ๆ และเรื่องนี้ก็ถือเป็นความรับผิดชอบ หรือบทบาทในทางสังคมที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องฉลาดและรอบรู้ จึงจะทำให้เกิดความนิยมและได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีในการบริหารราชการในหน้าที่ของจังหวัดนั้น ๆ และมักจะได้ยืนกันอยู่เสมอว่าผู้ว่าราชการจังหวัดบางคน อาจจะริเริ่มทำอะไรแล้วไปขัดกับค่านิยมทางสังคมตลอดจนวัฒนธรรมอันดีงามของชาวเมืองนั้น ๆ หรือไปทำลาย รื้อถอนสถานที่สำคัญของชาวเมืองก็จะเกิดปัญหา หรือข้อยุ่งยากในการบริหารงานได้เหมือนกัน และผู้ว่าราชการจังหวัดหลายคนก็ได้รับคะแนนนิยมจากประชาชน และได้รับความสำเร็จในการทำงาน การเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ๆ เข้าใจถึงความสำคัญทางสังคมของชาวเมืองมีความคิดริเริ่มในการบูรณะ สร้างสรรค์แต่งเติมโบราณสถานที่ชาวเมืองรักใคร่หวงแหน ก็นับว่าเข้าใจริเริ่ม



และจับงานทางสังคมทำให้เกิดความสำเร็จในการทำงานได้

อีกประเด็นหนึ่ง ในเรื่องสังคม ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีบทบาทก็คือการออกงานสังคม หรือพิธีการต่าง ๆ ของจังหวัด ซึ่งเรื่องนี้เป็นที่กล่าวขวัญกันมากในปัจจุบัน และมีผลสะท้อนไปถึงคำว่า “ฝีมือ” ของผู้ว่าราชการจังหวัด นั่นคือ “งานการต้อนรับ” ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีแขกมากมายหลายกลุ่มเหลือเกิน มีกลุ่มนักศึกษาของสถานศึกษาดัง ๆ ไปเยี่ยม ไปดูงาน มีการประชุมนานาชาติในจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะต้องเป็นประธานในการเปิดประชุมบ้าง ปิดการประชุมบ้าง ตลอดจนร่วมประชุมหรืออภิปรายด้วย ซึ่งต้องเป็นทั้งนักวิชาการและนักบริหาร และนอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังจะต้องมีฝีมือในการเลี้ยงต้อนรับคณะบุคคลหรือบุคคลระดับต่าง ๆ ที่เดินทางไปจังหวัดนั้น ๆ อยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นที่น่าเห็นใจ ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่เหมือนกัน แต่ก็ได้ทราบจากผู้ว่าราชการจังหวัดท่านเต็มใจก็นับว่านี่คือบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะกลายเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติ

นอกจากนี้ ในแต่ละจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดแน่นอนจะต้องเป็นที่รักใคร่นับถือของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ เช่นในกรณีมีพิธีงานแต่งงาน เสาศพ ขึ้นบ้านใหม่ งานพิธีเปิดร้านเปิดธนาคาร เปิดบริษัทต่าง ๆ เหล่านี้ สังเกตได้ทีเดียวว่า ใคร ๆ ก็ต้องการเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดไปเป็นประธานทั้งสิ้น ซึ่งก็เห็นใจผู้ว่าราชการจังหวัดอีกเหมือนกัน และขึ้นชื่อว่างานสังคมแล้ว การไปในงานต่าง ๆ ก็จะต้องมีของขวัญ มีการให้เป็นการปฏิบัติกันอยู่ก็นับว่าจะต้องมีรายชื่อชวยทักไปกับการที่ต้องออกสังคมนั้น ๆ

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งนอกเหนือไปจากหน้าที่ หรือบทบาทโดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดไว้ในการบริหารงานในหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ต้องมีความอดสาหัสไม่ย่อท้อต่อหน้าที่ และในบางกรณีก็ต้องเสี่ยงต่อชื่อเสียงหรือความมั่นคงในหน้าที่การงานเพราะอาจจะได้รับมรสุมจากกลุ่มผู้ไม่พอใจ อาจจะต้องเป็นผู้คลี่คลายปัญหาหรือแยกแยะที่เกิดขึ้น แต่กระนั้นก็ตาม ก็ยังมีผู้ต้องการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดกันอีกมาก และบางครั้งบางทีก็มีผู้อยากเป็นถึงกับเสนอให้มีการเลือกตั้งก็ยังได้ แต่จะควรเป็นไปอย่างไรหรือการบริหารงานในหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะเป็นไปเช่นใดนั้น คงจะคลี่คลายเข้าใจได้ในบทต่อไป

## สรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด

ในบทนี้จะเป็นการสรุปถึงปัญหาในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นข้อเสนอแนะถึงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตต่อไป

โดยที่กล่าวกันมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดควรสังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี หรือควรให้กระทรวงอื่น ๆ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดบ้างและรวมถึงปัญหาที่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา

จากตัวปัญหาที่เกิดขึ้นที่อภิปรายกันและประกอบกับการวิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่อย่างมากมายในความรับผิดชอบ ซึ่งกล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้ว ดังนั้นบทสรุปและข้อเสนอแนะนี้จะได้อภิปรายในประเด็นสำคัญ 3 ประการคือ

1. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
2. การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด
- และ 3. การบริหารงานในหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

### การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ ได้มีการอภิปรายกันมากที่สุด มีผู้เสนอแนะไว้ในหน้าหนังสือพิมพ์ มีการอภิปรายในที่ประชุมหลายแห่งว่า “ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะมาจากการเลือกตั้ง”

ผู้เขียนได้แสดงความคิดเห็นมานานแล้ว เช่นเดียวกับ เคยเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์หลายครั้ง และเคยบรรยายในการสอนตามหลักสูตรต่าง ๆ หลายหน ผู้เขียนไม่เห็นด้วยที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง

เหตุผลที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ควรมาจากการเลือกตั้งนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามี 2 ประการด้วยกันคือ

1. ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 นี้ เป็นตำแหน่งของกรบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจในการแบ่งอำนาจ



ทางการปกครอง (Deconcentration) ทั้งนี้หลักการหรือทฤษฎีกำหนดไว้ดังนี้<sup>19</sup>

- 1) เป็นการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางออกไปประจำทำงานในเขตภูมิภาค (Field) ต่าง ๆ
- 2) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการ และได้รับการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) จากรัฐบาลไปทำการปกครองและบริหารงานโดยมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ (Discretionary Power) ต่าง ๆ ได้
- 3) เป็นการบริหารงานภายใต้นโยบาย กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนด
- 4) เป็นการบริหารงานโดยงบประมาณ (Budget) ซึ่งได้จัดให้และควบคุมโดยรัฐบาลกลาง

การหลักการดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยได้แก่รูปการปกครองระดับจังหวัดอำเภอของไทยนั่นเอง และโดยทฤษฎีนี้ วัตถุประสงค์ก็จะเป็นการเหมาะสมมากที่สุด สำหรับเขตพื้นที่ที่เป็นชนบท (Rural Area) และเป็นลักษณะของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ตลอดจนสภาพภูมิประเทศยังไม่มีสภาพเป็นเมือง มีความเจริญพอที่จะปกครองตนเองได้ ดังนั้น เพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ จึงควรจัดให้เป็นรูปการปกครองชนิดนี้

จากเหตุผลดังกล่าวนี้จึงเห็นได้ว่า การปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังไม่ใช่รูปการปกครองตนเอง หรือการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งเป็นวิธีการกระจายอำนาจในลักษณะให้ประชาชนปกครองตนเอง (Devolution) จึงควรให้มีการเลือกตั้ง

ดังนั้น ถ้าจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจจะเห็นได้ว่า ในกรณีกรุงเทพมหานคร อาจจะทำได้ เพราะกรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่น ไม่ใช่การปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

2. ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 นี้ จะเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่มากมาย ล้วนเป็นอำนาจที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ จะต้องรับผิดชอบแทนรัฐบาลกลางเกี่ยวกับ การปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐที่จัด

<sup>19</sup> Brain C.Smith, op.cit., pp. 22.



ส่งออกไปประจำทำงานในเขตจังหวัดนั้นที่จะต้องดูแลคุ้มครองทรัพยากรของชาติ เช่น เหมืองแร่ ป่าไม้ ที่ดิน สมบัติทรัพย์สินต่าง ๆ ของแผ่นดิน และโดยสำคัญก็คือปัจจุบันนี้การเลือกตั้งหรือการใช้สิทธิทางการเมือง หรือการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็เป็นที่น่าท้อใจที่ว่า ประชาชนยังไม่มีฐานะเป็นชนชั้นกลางของประเทศ ได้อย่างกว้างขวางพอที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองได้ด้วยตัวของตัวเอง การคิด การตัดสินใจด้วยเหตุผลของตนเอง มีการรวมกลุ่มผลประโยชน์ มีการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมด้วยการคิด การตัดสินใจของตนเอง อย่างแท้จริง ดังนั้นการเลือกตั้ง (Election) ที่กระทำกันอยู่ก็จะมี การอภิปรายกันอยู่ตลอดเวลาว่ามีการใช้เงินใช้ทอง ประชาชนมิได้เลือกด้วยการตัดสินใจของตนเอง ดังนั้นหากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ก็อาจจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติได้ง่ายพูดกัน ชัด ๆ ก็คืออาจมีการซื้อเสียงกันได้ และประเทศของเราก็ยังมีได้มีสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เข้มแข็ง พอที่จะถ่วงชั่งอำนาจกันได้อย่างแท้จริง เช่น ระบบพรรคการเมือง สภาท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ แล้วก็อาจทำให้ผู้ที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดโดยการเลือกตั้งเกิดอำนาจและใช้อำนาจปราศจากการถ่วงชั่งได้ และอำนาจนั้นอาจเข้าทำนอง "Power tends to corrupt absolute power tends to corrupt absolutely." ดังที่ Lord Acton กล่าวไว้ว่า

จากเหตุผลดังกล่าวมานี้ ผู้เขียนเห็นว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่น่าจะกระทำได้ แต่ถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งต่อไปอาจจะเป็นจังหวัดใดก็ตามที่เขตเทศบาล ขยายเต็มเขตพื้นที่จังหวัด เป็นเขตการปกครองตนเองก็อาจจะให้มีการเลือกตั้งได้ แต่จังหวัดในฐานะที่ยังจะต้องบริหารหรือดูแล โดยรัฐบาลกลางอันเกี่ยวข้องกับอำนาจของรัฐบาลกลาง หรือความมั่นคงแห่งชาติก็ยังคงต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางอยู่ตลอดไป

### การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

เรื่องการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากจะได้มาจากการเลือกตั้งแล้ว ยังได้มีการอภิปรายกันมากกว่าควรจะให้บุคคลอื่น หรือข้าราชการกระทรวงทบวงกรมอื่นมีโอกาสเข้าไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ไม่ควรมีโอกาสเฉพาะแต่ข้าราชการ สังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องนี้แม้แต่การประชุม สัมมนา ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเคยจัดที่ พัทยา ก็มีข่าวเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันเกรียวกราวว่า การที่มีความเห็นหรือมีผู้เสนอแนะว่า ควรให้ข้าราชการกระทรวงต่าง ๆ มีโอกาสเข้าไปเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ในเรื่องนี้มีผู้คัดค้านวิจารณ์กันมาก และในที่สุดก็เงียบหายไปไม่ได้มีการปฏิบัติหรือหยิบยกมาพิจารณาอีก

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นเป็นข้อเสนอแนะว่า ความจริงการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น น่าจะเป็นการเหมาะสมอยู่เพราะเหตุว่าการก้าวไปสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการก้าวไปตามสายงาน เป็นการเลื่อนขั้นไปโดยประสบการณ์ของผู้ว่าราชการฝ่ายปกครอง นับว่าเป็นงานอาชีพ (Professional) หรือ Career Service ก็ได้

ที่กล่าวว่าสายงานและการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้เขียนมีประเด็นที่จะมาสนับสนุนอีกประการหนึ่งคือ ถ้าจะพิจารณาในแง่ของคำว่า การปกครอง หรือฝ่ายปกครองนี้ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง และมีหน่วยงานที่เป็นผู้แทนส่วนราชการกระทรวงมหาดไทยโดยกรมต่าง ๆ ก็มีมากมายหลายหน่วย เป็นกลุ่มงานที่พอจะสนับสนุนหรือให้ความร่วมมือประสานงานก็ได้ เช่น นายอำเภอ สังกัดกรมการปกครองของอำเภอต่าง ๆ ปลัดอำเภอ การปกครองและการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ก็จะต้องควบคุมดูแลอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่อยู่ในสายงานของกระทรวงมหาดไทย การปกครองบังคับบัญชา ก็อาจจะมีทางเป็นไปได้มากที่สุด และนอกจากนั้น ผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ที่ประจำ ณ จังหวัดหรืออำเภอ เช่น ประชาสงเคราะห์ แรงงาน พัฒนาชุมชน ที่ดิน อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์ เร่งรัดพัฒนาชนบท ฯลฯ ซึ่งเท่าที่กล่าวชื่อของหน่วยงานต่าง ๆ มานี้ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่าเป็นสายงานหรือผู้แทนส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนใหญ่ ผู้เขียนพิจารณาว่า อาจจะเป็นความสะดวกในการสั่งงาน เป็นการสะดวกในการประสานงานเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 นั้นกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น “หัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด”<sup>20</sup> ดังนั้น การปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนใหญ่ก็อยู่ในสายการปกครองบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหาร (Unity of Administration) ได้

อนึ่ง ความเห็นอื่นที่เกี่ยวกับการที่มีผู้เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะเป็นข้าราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องนี้ผู้เขียนก็ได้พิจารณาอยู่ในแง่ของความสำคัญว่าถ้าจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดสำนักนายก หรือเป็นผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานของนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็อาจจะมีเหมาะสมอยู่ได้เหมือนกัน แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงทบวงกรมอื่น มีบุคคลอื่นมิได้อยู่ในสายของกระทรวงมหาดไทย การเรียนรู้งานในหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองก็จะต้องใช้เวลาในการศึกษางานในหน้าที่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงาน

<sup>20</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, op.cit. ข้อ 50.



ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ซึ่งจะต้องอาศัยประสบการณ์และความถนัดมิใช่น้อย ดังนั้นผู้เขียนก็  
ยังมีความเห็นว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสังกัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นตำแหน่งที่ควร  
จะเลื่อนตำแหน่งขึ้นมาจากราชการฝ่ายปกครอง ก็ยังเป็นสิ่งที่จำเป็นและจะได้ประโยชน์ใน  
การบริหารราชการ

### การบริหารงานในหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ประเด็นนี้ ผู้เขียนใคร่จะอธิบายเพื่อเป็นการต่อเนื่องมาจากการวิเคราะห์ถึงบทบาท  
และหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด  
และจะต้องอำนวยความสะดวกให้การบริหารเป็นไปตามนโยบาย คำสั่งต่าง ๆ ของรัฐบาลหรือของราชการ  
นั้นเป็นงานหรือความรับผิดชอบที่กว้างขวางมากหากปริมาณงานความรับผิดชอบไม่สอดคล้องกับ  
อำนาจหน้าที่แล้ว จะเกิดเป็นปัญหาในการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพได้

อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจได้ว่าการบริหารงานระดับจังหวัดนั้น ส่วนราชการต่าง ๆ  
จะต้องให้ความร่วมมือและมีการประสานงานสั่งจ่ายแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องที่คิด  
ชัดโดยระเบียบของทางราชการ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เห็นได้ว่า การบริหารของจังหวัดในฐานะ  
การบริหารราชการส่วนภูมิกานั้นเป็นปริมาณงานความรับผิดชอบยังไม่สมดุลย์กับอำนาจหน้าที่  
โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าน่าจะได้มีการปรับปรุงระบบวิธีการในการบริหาร  
ราชการส่วนภูมิการะดับจังหวัดเสียใหม่ โดยพิจารณาในแง่ของการจัดหน่วยงาน การบริหาร  
งานบุคคลในระดับจังหวัด เพื่อนำไปสู่การประสานงานในการบริหารราชการของจังหวัดที่มี  
ประสิทธิภาพ ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งการ และการปกครองบังคับบัญชา  
หน่วยงาน ณ ที่ตั้งจังหวัด โดยใช้วิธีการที่เป็นการรวมอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)  
ของอธิบดีของกระทรวงทบวงกรม บางส่วน บางเรื่อง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเอกภาพใน  
การบริหาร (Unity of Administration) ทั้งนี้ควรดำเนินการดังนี้คือ

1. ควรให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยงานส่วนราชการในส่วนกลาง และไปตั้งอยู่  
ณ จังหวัด เช่น สำนักงานชลประทานเขต ศูนย์พัฒนาที่ดิน สถานีทดลองพืชไร่ของกระทรวง  
เกษตร แขวงทางหลวง ฯลฯ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ตลอดจนหน่วยงานของราชการระดับเขตเช่น  
ศึกษาธิการเขต สรรพากรเขต พัฒนาชุมชนเขต ซึ่งยังคงขึ้นตรงต่อส่วนกลาง เป็นเหตุให้ผู้ว่า-



ราชการจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะปกครองบังคับบัญชาหรือสั่งการได้ให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อผลในการประสานงานที่ดีขึ้น

2. หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ไปตั้งประจำทำงานในส่วนภูมิภาค ณ ที่ตั้งจังหวัด เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การโทรศัพท์ส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะขึ้นตรงต่อรัฐบาลเจ้าสังกัด ดังนั้นจะเป็นปัญหาต่อการสั่งงานของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงควรให้ขึ้นตรงหรือโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงพอที่จะสั่งการแก้ไขปัญหาได้โดยตรงมีตัวอย่างรายงานมายังรัฐมนตรีเจ้าสังกัด อาจจะเป็นการล่าช้าในการปฏิบัติงานระดับจังหวัดที่จะแก้ปัญหาในการบริหารงาน เช่นการขาดแคลนน้ำในเขตชนบท เป็นต้น

3. อำนาจในการบริหารงานบุคคลถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาค ณ ที่ตั้งจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ การบริหารบุคคลนั้นจะต้องครอบคลุมถึงอำนาจในการให้ทุนให้โทษ โยกย้ายข้าราชการ แต่ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเฉพาะเพียงแต่ข้าราชการพลเรือนระดับ 4 ลงมาเท่านั้น ส่วนที่ระดับสูงกว่านั้น ยังคงเป็นอำนาจของอธิบดี กรมเจ้าสังกัดในส่วนกลางเป็นเหตุให้การปกครองบังคับบัญชาเป็นไปเฉพาะระดับ ไม่กว้างขวางเท่าที่ควร

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวนี้ เป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา อันมีผลกระทบต่อการบริหารที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้ดุลยพินิจในการแก้ไขปัญหา หรือการสั่งงานต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าติดขัดด้วยระเบียบของทางราชการ ดังนั้นจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะได้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการระดับจังหวัดที่จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป



## บรรณานุกรม

### หนังสือภาษาอังกฤษ

1. Dahl Robert A. *Modern Political Analysis*, New Jersey : Englewood Cliffs, 1963
2. Smith Brain C. *Field Administration*, London : Routledge and Regan Paul, 1967

### หนังสือภาษาไทย

1. จักรกฤษณ์ นรนิติคหุงการ, สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพกับ  
กระทรวงมหาดไทย, พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506
2. ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์,  
2526
3. ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “สภาพแวดล้อมในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค”  
เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค สาขาวิทยาการจัดการ  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมา-  
ธิราช, 2530
4. ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์และการเมือง, 2491
5. กระทรวงมหาดไทย, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ 1 พระนคร : โรงพิมพ์  
มหาดไทย กรมราชทัณฑ์ 2505

### กฎหมายและเอกสารอื่น

1. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 145 (29 กันยายน  
2515)

# หลักการและแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศอังกฤษ

โดย : กิตติเดช สุทรสุคนธ์ \*

เมื่อเราพูดถึงบริการสาธารณะ (Public Service) นั้น หากศึกษาในแง่มุมทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) นั้น เรามักจะรู้จักคุ้นเคยในรูปของการจัดบริการสาธารณูปโภค และรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) เป็นส่วนใหญ่ ในบทความนี้จะมุ่งเสนอแนวคิดและหลักการในการจัดทำบริการสาธารณะในแง่มุมของกฎหมายมหาชน (Public Law Approach) ซึ่งหลักการและแนวคิดหากมองอย่างผิวเผินอาจคิดว่าเป็นเรื่องรัฐศาสตร์โดยเฉพาะ แต่ในทางกฎหมายมหาชนนั้นแล้วหลักการและแนวคิดนี้จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเป็นการอธิบายถึงอำนาจหน้าที่และกรอบนโยบายของรัฐด้วย (Policy Frame Work) รวมทั้งความชอบธรรมตามกฎหมาย

ความสำคัญในการศึกษาเรื่องแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสาธารณะมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส เพราะความจำเป็นในการที่จะใช้ทฤษฎีบริการสาธารณะเป็นเครื่องมือ<sup>(1)</sup> ในการแยกเขตอำนาจศาล (Jurisdiction) ซึ่งประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบศาลคู่ โดยมีศาลของฝ่ายปกครอง (Conseil d'Etat) ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ และคดีปกครองจะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เว้นแต่ในบางกรณีเท่านั้น สำหรับประเทศอังกฤษแล้วใช้ระบบศาลยุติธรรมเป็นศาลหลัก หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ระบบศาลเดี่ยว” ปัญหาในการชี้เขตอำนาจศาล (Jurisdiction) จึงไม่มีอย่างของฝรั่งเศส ฉะนั้นการมองปัญหาในทางปกครองของอังกฤษ จึงศึกษาบริการสาธารณะ (Public Service) ในฐานะ

(1) อติษฐ์ช่วยผู้ชำนาญการ กรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร  
โกสิน พลกุล, ปัญหาขั้นสูงในทางกฎหมายมหาชน ๒ : คดีปกครองในฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528) หน้า 3

หน้าที่ของรัฐที่ต้องกระทำและบริการประชาชน <sup>(2)</sup> มากกว่าจะนำหลักการนี้ไปพัฒนาในกฎหมายปกครอง

### ความหมายและวิวัฒนาการของบริการสาธารณะในประเทศอังกฤษ

บริการสาธารณะในประเทศอังกฤษมีมาช้านานและศึกษากันในเรื่องของกระบวนการในทางบริหาร <sup>(3)</sup> (Executive Method) โดยศึกษาถึงระบบราชการ (Bureaucracy) และ ข้าราชการ ในฐานะลูกจ้างของรัฐที่ทำหน้าที่ประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อบริการประชาชน โดยให้บรรลุดุวัตถุประสงค์ที่หน่วยราชการนั้น ๆ ตั้งเป้าหมายไว้ <sup>(4)</sup> ซึ่งในท้ายที่สุดก็คือ มุ่งนำมาซึ่งความสุขแก่ประชาชนนั่นเอง

แต่เดิมฝ่ายปกครองของประเทศอังกฤษจำกัดบทบาทของคนและกระทำการภายในขอบเขตที่จำกัด ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจาก พัฒนาการในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่สั่งสมมา ประสพการณ์อันเลวร้ายจากบรรดาทรราชย์และข้าราชการที่ทุจริตของประชาชนอังกฤษ ผสมผสานกับการต่อสู้ของชนชั้นนายทุนที่ต้องการจะปกป้องสิทธิประโยชน์ของคนพร้อมกันกับการจำกัดอำนาจของรัฐ ได้สร้างหลักการในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม รวมทั้งระบบการเมืองที่เสรี ทำให้สามารถกำหนดกรอบของรัฐในการเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะในกิจการดังต่อไปนี้ <sup>(5)</sup>

1. กิจการนั้น รัฐจะเข้ามาจัดทำเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจเอกชนในทุก ๆ ด้าน โดยพยายามตอบสนองความต้องการโดยตรงของสังคม อาทิ การสร้างท่าเรือ สร้างถนน เป็นต้น
2. กิจการซึ่งจำเป็นต่อสังคมที่จะต้องจัดทำแม้จะไม่ได้กำไรก็ตาม อาทิ การคมนาคมขนส่งต่าง ๆ การรักษาความสะอาดในชุมชน เป็นต้น

- 
- (2) J.A.F Griffith H.Street, *Principles of Administration Law* (London : Sir Isac Pitman and Son Co.Ltd.) 1952, p 260
- (3) Brian C. Smith, *Administrating Britain* (Liverpool : University of Liverpool Press) 1976 p 171
- (4) Chester I. Barnanl. *The Functions of the Executive* (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press) 1984 p 7-9
- (5) Marshall Edward Dimock, *Business and Government* (New York : Henry Holt and Company Inc.) 1953, p 540

3. กิจการที่รัฐกิจเอกชนทำไม่ได้ หรือทำได้แต่ไม่ดี เช่น การสาธารณสุขโลก การป้องกันประเทศ เป็นต้น

4. กิจการเป็นหน้าที่ของรัฐ อันไม่มีลักษณะเป็นการค้า

ซึ่งกรอบของรัฐดังกล่าวจะสัมพันธ์กับหน้าที่ของรัฐในสมัยก่อนศตวรรษที่ 17 ไปจนถึงปลายศตวรรษที่ 18 ซึ่งรัฐจะมีหน้าที่ในเรื่องหลักสำคัญ ๆ ดังนี้

1. หน้าที่ในการป้องกันประเทศ เพื่อให้ความสงบสุขและความมั่นใจแก่ประชาชนของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายปกครองว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกรานทำลายล้างชีวิตและทรัพย์สิน

2. หน้าที่ในการรักษาความสงบภายใน จะต้องจัดให้ระบบกระบวนการยุติธรรมและระบบควบคุมสังคม (Social Control) ให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเยียวยาเมื่อถูกตะเมิดหรือรบกวนสิทธิของประชาชนในรัฐ

3. หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตรา ซึ่งเป็นสิ่งใช้และเปลี่ยนกันในห้องตลาด และรักษาเสถียรภาพของเงินตราให้เกิดความมั่นใจแก่ประชาชนในรัฐ

4. หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐ ในด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

เมื่อการปฏิวัติอุตสาหกรรมเกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อประเทศ โดยเฉพาะในอังกฤษซึ่งมีพื้นที่จำกัดแต่มีอาณานิคมมากมายมหาศาล การแปรสภาพจากสังคมเกษตรซึ่งมีมาแต่เดิมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ทำให้เกษตรกรซึ่งไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของทุนและปัจจัยในการผลิตต้องแปรสภาพมาเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างมากมาจกเจ้าของงาน กลุ่มลูกจ้างซึ่งมีประสบการณ์อันเลวร้ายและเจ็บปวดจากบรรดานายทุนเจ้าของกิจการจึงต่อสู้เรียกร้องทำให้หน้าที่ของรัฐซึ่งแต่เดิมจำกัดอยู่ไม่กี่ประการจำต้องปรับปรุงขอบเขตหน้าที่ให้ครอบคลุมและคุ้มครองแก่บรรดาผู้ด้อยโอกาสในสังคม ทำให้เกิดหลักการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส<sup>(8)</sup> (Protection for the Weak) รัฐจึงเข้ามาดูแลอาทิ เรื่องสัญญาสมบูรณ์แบบหรือสัญญาสำเร็จรูปเกี่ยวกับการจ้างงาน

(8) ไทคิมูร์ พิพัฒน์กุล กฎหมายแพ่งเปรียบเทียบ ๕, เอกสารคำบรรยายชั้นปริญญาโท (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524) หน้า 1 - 3



ซึ่งได้ปรากฏ ผลักดันในรูปของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน การวางกำหนดเงื่อนไข การจ้างงาน ซึ่งแต่เดิมการจ้างแรงงานถือเอาความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของคู่สัญญา ตามกฎหมายแห่งเป็นหลัก และถือว่าเป็นเรื่องของเอกชนกับเอกชนโดยเฉพาะ แต่รัฐก็ยังลงมายุ่ง เกี่ยว เพื่อบรรเทาปัญหาการเอาเปรียบด้านค่าจ้างและสภาพการจ้างงาน รวมทั้งกำหนดสวัสดิการ และสวัสดิภาพต่าง ๆ ในการทำงาน ดังปรากฏในรูปของมาตรการป้องกันอุบัติเหตุในโรงงาน มาตรฐานสุขลักษณะในที่ทำงานต่าง ๆ และขยายผลไปถึงการประกันสังคมด้วย<sup>(7)</sup>

ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะในอังกฤษจึงมีวิวัฒนาการควบคู่กับสังคมมาตลอด แต่ คนอังกฤษจะรู้จักบริการสาธารณะในฐานะเป็นหน้าที่ทางสังคม (Social Duty) ที่รัฐพึงมีต่อ ประชาชน และหลัก Exquity ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลง ของสังคม ตลอดจนฝ่ายปกครองซึ่งรับนโยบายจากรัฐสภาและรัฐบาลในการกำหนดทิศทางและ ขอบเขตของการจัดทำบริการสาธารณะว่าควรมีและจัดการบริหารในรูปแบบใด บริการสาธา- ณะจึงหมายถึง<sup>(8)</sup> “การให้บริการประชาชน โดยหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครอง” โดย มุ่งเน้นอธิบายถึงภาระของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการในฐานะรัฐสวัสดิการ (State Welfare) และรูปแบบในการจัดทำนั้นจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของงานที่องค์กรฝ่ายปกครองนั้น ๆ รับผิดชอบ โดยมีกฎหมายรองรับ<sup>(9)</sup> เพื่อประโยชน์สุขของมหาชน

### ลักษณะของบริการสาธารณะในประเทศอังกฤษ

บริการสาธารณะในอังกฤษนั้นมีลักษณะเฉพาะ ด้วยเหตุผลในทางสังคม การเมือง ของอังกฤษ<sup>(10)</sup> ลักษณะของบริการสาธารณะจึงเป็นไปดังนี้

1. การจัดทำบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการสาธารณะประโยชน์ ที่ต้องเป็น เช่นนี้เพราะว่า การจัดทำบริการสาธารณะจุดประสงค์ต้องการบริการสังคมเพื่อการสาธารณะ

(7) Raymond Plant, Peter Taylor-Gooby *Political Philosophy and Social Welfare* (London:Routledge and Kegan) 1980 p 2

(8) Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*. 5 ed. (St. Paulminn : West,) 1979 p 1108

(9) James E. Maccoll. *British Local Government*, (London : Stratford) 1970 p 12

(10) Ibid, p 14

ประโยชน์<sup>(11)</sup> การสาธารณะประโยชน์ที่ว่านี้จะมีขอบเขตที่ฝ่ายปกครองจะเป็นฝ่ายกำหนดว่า การกระทำลักษณะใดเป็นการสาธารณะประโยชน์หรือไม่ อย่างไร โดยถือเป็น Public Function ที่บริการสังคม ทั้งนี้เพราะทั้งรัฐบาลและการปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนมีกลไกในการควบคุมมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฉะนั้นเมื่อได้รับมอบหมายจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาดำเนินการ ทั้งตัวรัฐบาลและการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบริการ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการเลือกตั้งของทุกคนในครั้งหน้าด้วย<sup>(12)</sup>

## 2. การจัดทำบริการสาธารณะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

การจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะเลือกดำเนินการเป็นช่วง ๆ แล้วหยุดไม่ได้ เพราะจะสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ใช้บริการ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ เรียก “ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ” ว่า “การคงอยู่ของบริการสาธารณะ” เพราะเป็นบริการที่ต้องดำเนินการตลอดเวลา เช่น ระบบราชการ (Bureaucracy) แม้รัฐบาลจะผลัดเปลี่ยนไปในช่วงใด ๆ ก็ตาม แต่การดำเนินงานในระบบราชการยังคงอยู่และจะไม่หยุดชะงักตามการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล<sup>(13)</sup>

สำหรับการหยุดให้บริการจะกระทำต่อเมื่อทางรัฐบาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องให้บริการ อีกทั้งจะยุบไป ดังเช่นในปี ค.ศ. 1958 รัฐบาลอังกฤษเห็นว่า สำนักงานกิจการสงคราม (War Office) กระทรวงทหารบก กระทรวงทหารเรือ และกระทรวงทหารอากาศ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งเป็นกระทรวง ก็ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงกลาโหม ค.ศ. 1958 (Ministry of Defence Act 1958) ดังที่อังกฤษได้เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ รัฐบาลอังกฤษเห็นว่า การจัดการป้องกันประเทศมีความสำคัญ และสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยุติลงตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1945 ความจำเป็นในการป้องกันประเทศและการรักษาความมั่นคงมีมากกว่าการจัดการป้องกันประเทศแบบเดิม ก็ปรับเปลี่ยนใหม่ เพื่อสอดคล้องกับภารกิจในปัจจุบัน

นอกจากนี้ยังมีการตรากฎหมายพิเศษอื่น ๆ เกี่ยวกับการห้ามเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานควบคุมการบิน (Air Traffic Controller) ห้ามหยุดงานเพื่อการประท้วง เพราะเป็นสิ่งที่ต้องกระทำโดยต่อเนื่อง

(11) Elizabeth A. Martin, *The Concise Dictionary of Law* 2 ed. (Newyork : oxford University Press) 1988 p 290

(12) กบถ อุดรพันธุ์ และคณะ, *การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น* (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง) 2522 หน้า 8

(13) อ่างแล้ว, หน้า ๑



3. บุคคลทุกคนจะได้รับสิทธิประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน บริการที่รัฐจัดให้จะต้องบริการแก่ทุก ๆ คนอย่างเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติไม่ได้ เพราะหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษ ได้วางรากฐานของความเสมอภาคเอาไว้ หากบริการสาธารณะจัดทำโดยเลือกปฏิบัติ (Discrimination) จะขัดกับหลักความยุติธรรม<sup>(14)</sup> (Natural Justice) และค่านิยมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ที่มีหลักการของความเท่าเทียมกันของราษฎรโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ หลักการนี้จึงเข้ามาแทรกในบริการเพื่อสาธารณะประโยชน์ด้วย

#### 4. การบริการสาธารณะอาจปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้เสมอ

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในสภาพสังคมและความเป็นอยู่มีการเปลี่ยนแปลง (Dynamic) ตลอดเวลา<sup>(15)</sup> ทำให้บริการสาธารณะจำต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมของความต้องการของสังคม ตัวอย่าง ในเขตมหานครลอนดอน (London Metropolitan) เคยให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนรายหนึ่ง ทำหน้าที่จุดโคมตะเกียงน้ำมัน ตามบาทวิถีในเขตมหานครลอนดอน เมื่อมีการผลิตกระแสไฟฟ้าได้ในภายหลังที่สัญญาอันยังมีผลบังคับ เทศบาลมหานครลอนดอนขอให้บริษัทดังกล่าวเปลี่ยนตะเกียงน้ำมันไปเป็นโคมไฟฟ้าด้วย แต่บริษัทปฏิเสธ (เพราะถ้ายอมเปลี่ยนตามข้อเรียกร้องก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มนั่นเอง) โดยอ้างเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาตามสัญญาเมื่อคดีมาสู่ศาล ศาลสูงของอังกฤษ (House of Lord) ได้ตัดสินว่า เมื่อบริษัทมีหน้าที่ตามสัญญาก็ต้องปฏิบัติตามสัญญา แต่หากการเปลี่ยนแปลงในสาระของสัญญาที่ไม่ทำให้วัตถุประสงค์ของสัญญาเสียไปนั้นย่อมผูกพันให้คู่สัญญาปฏิบัติตามโดยผลของคำพิพากษานี้ ทำให้บริษัทดังกล่าวต้องเปลี่ยนโคมไฟฟ้าแทนโคมตะเกียงที่มีอยู่เดิม และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นทางเทศบาลต้องเข้ามาแบ่งเบาภาระของบริษัทคู่สัญญาสัมปทาน

#### การจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานของรัฐเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดตั้งหน่วยงานของประเทศอังกฤษนั้น อาจแบ่งแยกได้ตามสภาพและสถานะของ

(14) วินัย เกรียงาม, ความรู้เบื้องต้นทางนิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 2520 หน้า 86

(15) ไทซุรุชิ ชันภรณ์ และคณะ, "บริการสาธารณะในกลุ่มประเทศระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน" รายงานชั้นปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาคต้นปีการศึกษา 2530 หน้า 20 - 24



กฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดตั้ง ได้ดังนี้<sup>(16)</sup>

- (1) ตั้งโดย Royal Charter ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตตามพระราชอำนาจดั้งเดิม (Royal Prerogative)<sup>(17)</sup> โดยไม่ต้องมีกฎหมายเฉพาะ
- (2) การจัดตั้งโดยกฎหมายของรัฐสภา
- (3) การจัดตั้งโดยพระบรมราชานุญาต (Royal Charter) แต่ได้รับมอบอำนาจเพิ่มเติมโดยกฎหมายรัฐสภา
- (4) การจัดตั้งโดยหลัก Common Law หรือตามจารีตประเพณีดั้งเดิมของอังกฤษ

ทั้ง 4 ประการที่ยกมานี้ ล้วนแต่เป็นผลมาจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองและการปกครองของอังกฤษ การเปลี่ยนแปลงได้ดำเนินมาจนกลางศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นยุคที่พรรคแรงงานของอังกฤษได้มีโอกาสเข้าบริหารประเทศและได้นำนโยบายของรัฐสวัสดิการ (Welfare State)<sup>(17)</sup> เข้ามาแทนลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะในอังกฤษปรากฏในรูปการให้บริการโดยมีปัจจัยพื้นฐานดังนี้<sup>(18)</sup>

1. การจัดตั้งองค์การ (Organization)
2. ภาระกิจขององค์การหรืออำนาจหน้าที่ (Authorize)
3. การจัดการ (Management)
4. พนักงานเจ้าหน้าที่ (Officer)

เมื่อคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานแล้ว องค์การที่ถูกตั้งขึ้นนั้นอาจมีขีดจำกัดเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินและสวัสดิการ จะมีปัญหาเพราะระเบียบปฏิบัติราชการ (Procedure) ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในทางการเงินและการบริหาร รวมทั้งโครงสร้างของระบบราชการที่ใหญ่โต<sup>(19)</sup> จึงเกิดเป็นรูปแบบการบริหารแบบต่าง ๆ เช่น

(16) W.H. Goodhart, "Corporations", 9 Halsbury's Law of England 1974 p. 733

(17) ชัยพร สมบุญวงศ์, "ระบบคอมมอนลอว์" หน่วยเรียนที่ 4 ชุดวิชาการระบบกฎหมายไทย และต่างประเทศ เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : วิเคอริการทิบท์) 2528 หน้า 232

(18) J.E. Trice, *English and Continental Systems of Administrative Law* (Amsterdam : North Holland Publishing Company) 1978 p 19-22

(19) Brian C. Smith, *op.cit.*, p 179

- รัฐวิสาหกิจ<sup>(20)</sup> (Public Enterprise) หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการซึ่งอาจให้การจัดทำโดยการกำกับดูแลของส่วนราชการ (Government Department) หรือเป็นวิสาหกิจมหาชน (Public Corporation) หรือ กิจการที่อยู่ในรูปของบริษัท จำกัด ที่รัฐเป็นเจ้าของ (State-Owned Company) ทั้งโดยเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจเป็นตัวกำหนด

- องค์กรอิสระที่รัฐอุปถัมภ์ (Independent Public Agency) เช่น ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง เป็นต้น

- องค์กรสาธารณกุศล ซึ่งทำหน้าที่ด้านสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมายรัฐสภา ซึ่ง Poor Law Act 1834 มีการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ (Work Houses) พร้อม ๆ กับจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการสังคมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ด้านนี้โดยเฉพาะ

### การจัดทำบริการสาธารณะในรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)

แต่เดิมการปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากการรวมตัวของชนชั้นกลางและพวกนายทุนน้อย (Bourgeois) ที่ต้องการจะมีอิสระในการปกครองตนเองภายในเขตพื้นที่อาศัยของพวกเขา พวกชนชั้นนายทุนน้อยพวกนี้มีกำลังทรัพย์สูงขึ้นไปหลังจากการค้าต่างประเทศ และนโยบายการค้าอาณานิคมของประเทศ ได้อาศัยช่องว่างในช่วงที่กษัตริย์ของอังกฤษมีความต้องการในการใช้จ่ายเงินเพื่อศุลกากรและทำนุบำรุงกองทัพ พวกนายทุนน้อยได้ทูลเกล้าฯ ถวายเงินเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต (Royal Charter)<sup>(21)</sup> ทำให้เกิดขึ้นในมหานครลอนดอน และหัวหน้าฝ่ายปกครองท้องถิ่นให้เรียกว่า นายกเทศมนตรี หรือลอร์ดแมร์ พวก Local Government จึงได้เกิดขึ้นอีกหลายแห่งรวมทั้งที่ Wales ด้วยเมื่อมีจำนวนมากทำให้รูปแบบและวิธีการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นสับสน เมื่อรัฐบาลอังกฤษภายใต้การนำของนายแกลดสโตน<sup>(22)</sup> มีความประสงค์จะขยายฐานของบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน จึงได้รับ

(20) สมจินตนา ตีวาลี, เศรษฐศาสตร์รัฐวิสาหกิจ พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง) 2529 หน้า 36.

(21) John J. Clarke, A History of Local Government of the United Kingdom (London : Greenwood Press Publishers) 1978 P 1-4

(22) ปราณี ศิริจันทร์พันธ์, ประวัติศาสตร์อังกฤษสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง) 2525 หน้า 80

ความนิยมจากประชาชนมาก แกลดสโตนได้ผลักดัน Local Government Act 1888 เป็นผลสำเร็จ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกในปี 1894 โดยเน้นหนักการจัดทำระบบการสื่อสาร การขนส่ง และ สิ่งที่สำคัญสำหรับมาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living) ของราษฎรในเขตพื้นที่

ในปี ค.ศ. 1972 การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษแบ่งออกเป็น 3 ระดับ สำหรับหน่วย การปกครองที่มีใช้เขตนครใหญ่ ดังนี้<sup>(23)</sup>

1. ระดับเมือง (Country Council)
2. ระดับตำบล (District Council)
3. ระดับชุมชน (Parish or Community Council)

1. หน่วยปกครองท้องถิ่นระดับเมือง (Country Council) จะมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบต่อ เขตพื้นที่ของตน ดังนี้

- การจัดและบริหารการศึกษา
- การบริการสังคม และสาธารณสุข
- ห้องสมุด
- พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์
- การเคหะชุมชน เนื่องจากปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมหรือแหล่งชุมชนแออัด ทำให้ หน่วยปกครองมีหน้าที่ดูแลและเร่งรัดการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยเฉพาะในเขตพื้นที่
- การผังเมืองและชนบทในเขตพื้นที่
- การสร้างและซ่อมบำรุงถนน
- การคมนาคมขนส่ง และประสานงานกับ Country Council อื่น ๆ
- การคุ้มครองผู้บริโภค
- ดำรวจ
- การดับเพลิง
- การทะเบียนราษฎร
- บริการด้านสันตนาการ

2. หน่วยการปกครองในระดับตำบล (District Council) เป็นหน่วยปกครองระดับย่อย

(23) H.W.r. Wade, *Administrative Law* 6 ed. (Oxford : Clarendon Press) 1985 p. 107



ซึ่งประกอบกันอยู่ใน Country Council เขตเดียวกัน จะมีหน้าที่ในเขต District ของตนดังนี้

- การเคหะชุมชน
- การฝังศพและการพัฒนาตำบล
- การรักษาความสะอาดในตำบล
- การบริการชุมชนและสาธารณสุข
- การคุ้มครองผู้บริโภค
- การฃาปนกิจ
- การคมนาคมขนส่ง
- ถนนในเขตตำบล
- บริการทันตนาการ

8. หน่วยปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชน (Parish or Community Council) เป็นหน่วยปกครองที่มีขนาดเล็กที่สุด จะมีหน้าที่ดังนี้

- คูแอสร้างและบำรุงรักษา บาทวิถี (Footpaths)
- ที่หยุดรถประจำทาง
- สวนสาธารณะ
- ที่จอดรถสำหรับจักรยานและจักรยานยนต์
- ห้องน้ำและห้องอาบน้ำสาธารณะ
- ศาลาประชาคม
- โคมไฟฟ้าประจำถนน

สำหรับเขตนครใหญ่อย่างมหานครลอนดอนจะมีหน่วยปกครองท้องถิ่น แบ่งได้ 2 ระดับ คือ<sup>(24)</sup>

1. หน่วยปกครองระดับนคร (Metropolitan Country)
2. หน่วยปกครองระดับเขต (Metropolitan District)

1. หน่วยปกครองระดับนคร อำนาจหน้าที่และการวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ (ถ้าจะเปรียบกับประเทศเราก็คคล้าย ๆ กับกรุงเทพมหานคร) แต่ของอังกฤษการจัดทำบริการสาธารณะ

(24) ดูยา ไบฮอก และคณะ, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 2525 หน้า 43



### โดยเฉพาะระดับนครใหญ่จะมีอำนาจมากในเรื่องดังนี้

- 1.1 การตำรวจ
- 1.2 การดับเพลิง
- 1.3 การคุ้มครองผู้บริโภค
- 1.4 การวางผังเมืองและการพัฒนาเมือง
- 1.5 การกำจัดขยะมูลฝอย
- 1.6 การก่อสร้างถนนและบำรุงรักษา
- 1.7 การคมนาคมขนส่ง
- 1.8 การเคหะ (ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบอยู่รวมทั้งโครงการสำคัญที่ระดับเขต (District) ทำไม่ได้ เพราะเป็นโครงการขนาดใหญ่หรือใช้งบประมาณสูง)
- 1.9 พิพิธภัณฑสถานและหอศิลป์
- 1.10 บริการสันตินาการ

### 2. หน่วยปกครองระดับเขต (Metropolitan District) ซึ่งเป็นหน่วยย่อยลำดับรองลงมา (หากจะเทียบกับประเทศเราก็มีขนาดเทียบเท่าเขตในกรุงเทพมหานคร) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

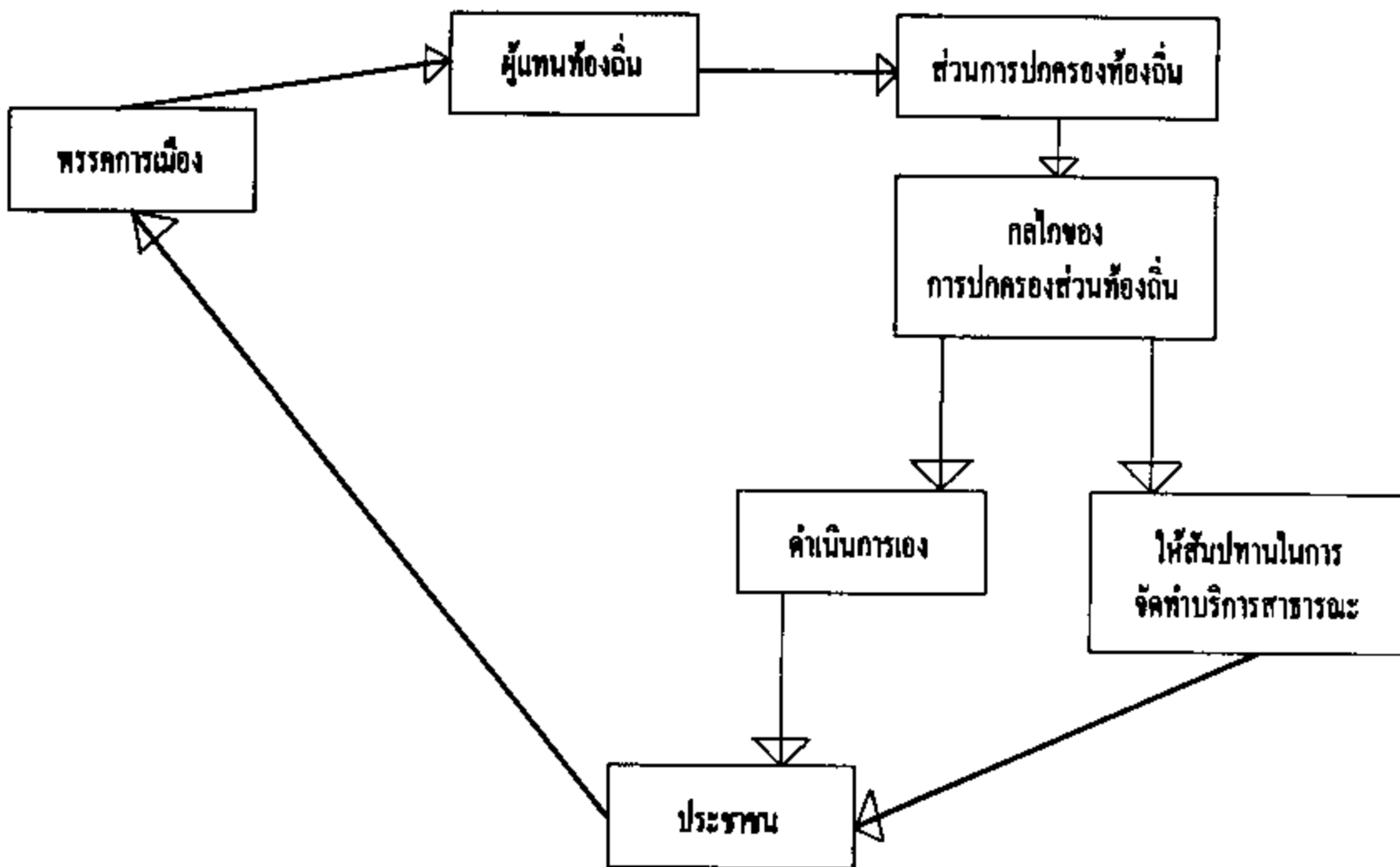
- 2.1 จัดการศึกษา
- 2.2 ให้บริการสังคม
- 2.3 ห้องสมุด
- 2.4 พิพิธภัณฑสถานและหอศิลป์
- 2.5 การวางผังเขตและการพัฒนา
- 2.6 การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- 2.7 การทำความสะอาดในที่สาธารณะ
- 2.8 การพาณิชย์
- 2.9 การกำจัดขยะมูลฝอย
- 2.10 การควบคุมมาตรฐานสิ่งบริโภค
- 2.11 การบริการสันตินาการ

จากรูปแบบทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว จะพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการปกครองที่มีพื้นฐานรองรับกับการปกครองแบบประชาธิปไตย วัฒนาการของการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพของคนอังกฤษ ได้พัฒนาหลายศตวรรษกว่าระบอบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในขณะนี้จะยั่งยืน ชาวอังกฤษต้องผ่านกับประสบการณ์ที่ดีและที่เลวร้าย ความเจ็บปวด



LIART

ของผู้แทนท้องถิ่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนและจารึกลงในจิตสำนึกของประชาชน จึงไม่แปลกอะไรที่ทำไมชาวอังกฤษจึงได้หวงแหนและรักษาสิทธิเป็นอย่างมาก ผู้แทนท้องถิ่นของอังกฤษที่มีประสบการณ์กับราษฎรในเขตพื้นที่ก่อนที่จะเลื่อนระดับไปสู่ระบบการเมืองในระดับสูงต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้แทนท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ในส่วนการปกครองท้องถิ่น คนเหล่านั้นย่อมตระหนักถึงภาระหน้าที่ตลอดจนการกระทำต่าง ๆ เพราะพวกเขาจะถูกตรวจสอบ ทั้งจากราชการส่วนกลาง รัฐบาล ส่วนท้องถิ่นเองและราษฎรในเขตพื้นที่ด้วย ซึ่งเราสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



## บทสรุป

เนื่องจากการที่อังกฤษใช้ศาลยุติธรรมเป็นศาลหลักและใช้ในการควบคุมฝ่ายปกครองด้วยความจำเป็นที่จะใช้เครื่องมือเพื่อกำหนดเขตอำนาจของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองจึงไม่มีอย่างในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งใช้ระบบศาลคู่ ความแตกต่างกันของการจัดทำบริการสาธารณะจึงแตกต่างกันที่การอธิบายและการสร้างทฤษฎีเพราะอังกฤษศึกษาเรื่องการบริการสาธารณะในเชิงของรัฐประศาสนศาสตร์และใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจหน้าที่ (Authorize) ซึ่งจะต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐสภาเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะต้นศตวรรษที่ 20 ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ทำให้กระบวนการจัดทำบริการสาธารณะต้องผันแปรตามไปด้วยและอังกฤษยังใช้นโยบายเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนด<sup>(25)</sup> โดยเฉพาะนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 เมื่อนางมาร์การเร็ต เทตเชอร์ นายกรัฐมนตรี จากพรรคอนุรักษนิยมได้เข้าบริหารประเทศ อังกฤษได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่โดยเฉพาะบริการสาธารณะในอังกฤษเฉพาะในส่วนของภาครัฐบาล ทั้งที่เป็นรัฐวิสาหกิจและกิจการองค์กรอื่น ๆ ต่างได้รับเปลี่ยนแปลง<sup>(26)</sup> เช่น

- บริษัท British Aerospace ซึ่งเป็นบริษัทที่ทำธุรกิจด้านอุปกรณ์สงคราม เครื่องบิน เครื่องมือสื่อสารด้านอวกาศ ได้ขายหุ้นของบริษัทซึ่งจากรัฐบาลดำเนินการ 100% มาเป็น 49% ในปี ค.ศ. 1981
- บริษัท British Airways ขายหุ้นให้เอกชน 49% เพื่อให้เกิดสภาพคล่อง และให้เอกชนร่วมบริหาร ในปี ค.ศ. 1982
- บริษัท British GAS ขายให้เอกชน ในปี ค.ศ. 1984
- บริษัท British Shipbuilders ได้ให้เอกชนเข้าร่วมทุนกับภาคเอกชน ในปี ค.ศ. 1983
- บริษัท British Telecommunication รัฐบาลขายหุ้นบริษัทให้เอกชนถือหุ้น 49%

นอกจากนี้กิจการของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ (National Enterprise Board) ก็มีการออกกฎหมายในการจัดการทรัพย์สินและจำกัดอำนาจ และผนวก National Research Development Corporation มาเป็น British Technology Group เป็นต้น

(25)

สมจินตนา สีวาลี, อ้างแล้ว, หน้า 13

(26)

David Heald, อ้างถึงไว้ใน พิพจน์ ไทยฮารี, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ของรัฐบาลสหราชอาณาจักร ค.ศ. 1979 - 1983 (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 2529, ภาคผนวก.



LIART

จากผลการปรับปรุงครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1979 จนถึงปัจจุบันยังผลให้อังกฤษได้พิสูจน์ว่าการเข้าจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการสังคมนั้น ยังมีปัจจัยอีกหลายประการเป็นตัวกำหนดเพิ่มเติมไปจากทฤษฎีดั้งเดิม ซึ่งเคยกำหนดว่า บริการสาธารณะจะมีผลกำไรหรือไม่ก็ตาม รัฐก็ต้องมีหน้าที่จัดทำ แต่ในปัจจุบัน อังกฤษได้เปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการและบริหาร โดยเฉพาะในกิจการใหญ่ ๆ หลายแห่ง และภาคธุรกิจเอกชนก็สามารถจัดทำบริการนั้นได้ดีและมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับที่รัฐได้เคยทำมาก่อนเสียด้วย

การให้สัมปทานที่ดี การเปิดให้เอกชนเข้าร่วมทุน หรือบริหารร่วม จึงเป็นไปในลักษณะของการแก้ไขปัญหาก็ให้องค์กรนั้น ๆ อยู่รอด และทุเลาปัญหาคนว่างงาน เพราะรัฐจำเป็นต้องจำกัดตนเพื่อป้องกันปัญหาทางการเงินและการงบประมาณ การมอบอำนาจมหาชนของรัฐไปให้เอกชนรับช่วงสิทธิไปโดยรัฐควบคุมกำกับดูแลไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน พร้อมกับที่รัฐคุ้มครองสิทธิประโยชน์จึงเป็นแนวคิดใหม่ในการจัดทำบริการสาธารณะ สำหรับในปลายศตวรรษที่ 20 ซึ่งก็คือการที่รัฐสามารถผสมผสานประโยชน์ของมหาชนให้ได้ดุลยภาพกับประโยชน์ของเอกชนนั่นเอง

## หนังสืออ้างอิง

## ภาษาไทย

1. กมล อุดรพันธุ์ และคณะ, การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2522).
2. ชัยพร สมบุญวงศ์, "ระบบคอมมอนลอว์" หน่วยเรียนที่ 4 ชุดวิชาการระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : วิคตอรีการพิมพ์) 2528.
3. ปราณี ศิริจันทร์พันธุ์, ประวัติศาสตร์อังกฤษสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง) 2525
4. ไพฑูรย์ ชัมภรัตน์และคณะ, "บริการสาธารณะในกลุ่มประเทศระบบกฎหมายเองโคมเชกซอน" รายงานชั้นปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน, บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาคต้น ปีการศึกษา 2530
5. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล, กฎหมายแห่งเปรียบเทียบ ๒, เอกสารคำบรรยายชั้นปริญญาโท (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524)
6. โภคิน พลกุล, ปัญหาชั้นสูงในทางกฎหมายมหาชน ๒ : ศติปกครองในฝรั่งเศส
7. วิษณุ เครื่องาม, ความรู้เบื้องต้นทางนิติปรัชญา (กรุงเทพฯ . จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 2520
8. สมจินตนา สีวาลี, เศรษฐศาสตร์รัฐวิสาหกิจ พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง) 2529
9. อุษา ไบหยก และคณะ, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง) 2525

## ภาษาอังกฤษ

1. Brian C.Smith, *Administration Britain* (Liverpool : University of Liverpool Press) 1976
2. Chester I.Barnanal, *The Functions of the Executive* (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press) 1948
3. David Heald อ้างถึงไว้ใน พิพัฒน์ ไทยอารี, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ของรัฐบาลสหราชอาณาจักร ค.ศ. 1679 - 1983 (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 2529, ภาคผนวก.

4. Elizabeth A.Martin, **The Concise Dictionary of Law** 2ed. (New York : Oxford University Press) 1986
  5. Henry Campbell Black, **Black's Law Dictionary** 5 ed. (St.Paulminn : West) 1979
  6. H.W.R.Wade, **Administrative Law** 6 ed. (Oxford : Clarendon Press) 1986
  7. J.A.G Griffith H. Street, **Principles of Administrative Law** (London : Sir Isac Pitman and Son Co. Ltd.) 1952
  8. James E. Maccoll, **British Local Government** (London : Stratford) 1976
  9. J.E. Trice, **English and Continental Systems of Administration Law** (Amsterdam : North Holland Publishing Company) 1978
  10. John J. Clarke, **A History of Local Government of the United Kingdom** (Lomect : Greenwood Press Publishers) 1978
  11. Marshall Edward Dimock **Business and Government** (New York : Henry Holt and Company Inc.) 1963
  12. Raymond Plant, Peter Tylor Gooby, **Political Philosophy and Social Welfare** (London : Routledge and Kegan Payl) 1980
  13. W.H.Goodhart, **Corporations**, 9 Halsbury's Law of England 1974
-

# ความร่วมมือระหว่างไทยกับมาเลเซียใน บริเวณจังหวัดภาคใต้ตอนล่าง ด้านเศรษฐกิจและการค้า

โดย นิพนธ์ อินทรศัพท์

## การค้าระหว่างประเทศไทย-มาเลเซีย

### 1. ความสัมพันธ์ทางการค้าและมูลค่าการค้า

ไทยและมาเลเซียได้มีความตกลงจัดตั้งคณะกรรมการร่วมไทย-มาเลเซียเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2530 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะฝ่ายไทย และมี ปลัดกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้งผู้แทนจากหน่วยงานอื่น ๆ ร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อส่งเสริมและ ขยายความสัมพันธ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจการค้า สังคมและวัฒนธรรมระหว่างประเทศทั้งสอง

การค้าระหว่างไทย-มาเลเซียได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นตลอดมา โดยไทยเป็นฝ่ายขาดดุลการค้า เสมอมา ยกเว้นปี 2531 เฉพาะการค้าในช่วง 4 ปี (พ.ศ.2525-2532) มูลค่าการซื้อขายสินค้า ระหว่างกันได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 44.93 จาก 20,143 ล้านบาท เป็น 29,195 ล้านบาทส่วนมูลค่า การส่งออกจากไทยไปมาเลเซียเพิ่มขึ้นจาก 10,025 ล้านบาท เป็น 13,835 ล้านบาทหรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ 38.0 ในขณะที่มูลค่านำเข้าจากมาเลเซียเพิ่มขึ้นจาก 10,118 ล้านบาท เป็น 15,364 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 51.84

ในช่วง 4 เดือนแรกของปี 2533 (ม.ค.-เม.ย.) การค้าระหว่างไทย-มาเลเซียมีมูลค่ารวม 12,824.8 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากระยะเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 39.3 โดยการส่งออกของไทยไป มาเลเซียมีมูลค่า 4,657.8 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากระยะเดียวกันของปี 2532 ร้อยละ 3.5 การนำเข้า ของไทยจากมาเลเซียมีมูลค่า 8,167 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วง 4 เดือนแรกของปี 2532 ร้อยละ 73.6



LI RT

**มูลค่าการค้าไทย-มาเลเซีย**  
**ปี 2529-2532**

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2529	2530	2531	2532
<b>มูลค่าการค้าไทย - มาเลเซีย</b>	<b>20,143.04</b>	<b>24,496.13</b>	<b>22,711.75</b>	<b>32,255.2</b>
คิดเป็นร้อยละของมูลค่าการค้าต่างประเศรวมของไทย	4.28%	3.86%	2.48%	2.74%
<b>มูลค่าส่งออก</b>	<b>10,026.17</b>	<b>10,357.02</b>	<b>11,955.68</b>	<b>15,061.4</b>
คิดเป็นร้อยละของมูลค่าส่งออกรวมของไทย	4.34%	3.45%	2.96%	2.95%
<b>มูลค่านำเข้า</b>	<b>10,117.87</b>	<b>14,139.11</b>	<b>10,756.07</b>	<b>17,193.8</b>
คิดเป็นร้อยละของมูลค่านำเข้ารวมของไทย	4.19%	4.22%	2.10%	2.58%
<b>ดุลการค้า</b>	<b>-92.7</b>	<b>-4,082.09</b>	<b>1,199.61</b>	<b>-2,132.4</b>
<b>มูลค่าการค้าผ่านด่านศุลกากรชายแดน</b>		<b>19,874.25</b>	<b>19,997.84</b>	<b>28,994.49</b>
ส่งออก		<b>16,814.42</b>	<b>16,523.57</b>	<b>21,372.38</b>
นำเข้า		<b>2,859.83</b>	<b>3,474.27</b>	<b>7,622.11</b>

หมายเหตุ มูลค่าการส่งออกทางด่านฯ อ.เมืองภูเก็ต, ด่านกันตัง จังหวัดภูเก็ต, ด่านฯ อ.เมืองสงขลา, ด่านฯ ปาร์คิงเบซาร์ และด่านฯ สะเคา จังหวัดสงขลา ได้รวมมูลค่าการส่งออกสินค้าแร่ดีบุกและยางพารา ไปยังเมืองตราส่งอื่น ๆ นอกจากมาเลเซีย แต่สถิติด่านศุลกากรมิได้จำแนกเมืองตราส่ง

ที่มา : กรมการค้าต่างประเทศและกรมศุลกากร

## 2. สินค้าส่งออก-นำเข้าระหว่างไทย-มาเลเซีย

สินค้าส่งออกไปมาเลเซีย ได้แก่ แผลงวงจรไฟฟ้าและส่วนประกอบ ข้าวและอาหารสำเร็จ-



LIIRT

รูป และอาหารปรุงแต่ง ข้าวโพด อาหารกระป๋อง พลาสติกแข็งและแข็ง เสื้อผ้าสำเร็จรูป น้ำตาล ผักพื้น กระดาษ พืชผักและผลไม้สด

สินค้านำเข้าจากมาเลเซีย ได้แก่ น้ำมันดิบ เยื่อทำกระดาษ ไม้แปรรูป ปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืช เครื่องจักรที่ใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เหล็กและเหล็กกล้า เคมีภัณฑ์และเม็ดพลาสติก

### 8. การค้าชายแดนไทย-มาเลเซีย

การค้าชายแดนไทย-มาเลเซียมีมาช้านานแล้ว เริ่มตั้งแต่การนำของวางขายตามชายแดน ทั้ง 2 ประเทศ แล้วข้ามไปมาหาสู่ซื้อขายระหว่างกัน จนกระทั่งเศรษฐกิจขยายตัวขึ้นการค้าขายของทั้ง 2 ประเทศเปลี่ยนไปในรูปของธุรกิจ มีการนำเข้าหรือส่งออกในลักษณะสินค้าซึ่งมีทั้งในรูปแบบของการนำเข้าโดยผ่านพิธีการทางศุลกากรอย่างถูกต้อง และการลักลอบหนีภาษีทั้งขาออกและขาเข้า ซึ่งความเป็นมาของการค้าขายกับประเทศมาเลเซียจะเป็นเช่นนี้มาโดยตลอดเพียงแต่การค้าขายและการลักลอบหนีภาษี และชนิดของสินค้าเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัยประเทศไทยและประเทศมาเลเซียเป็นมิตรประเทศที่ไม่เคยมีปัญหาด้านการเมือง ดังนั้น จึงไม่มีการปิดพรมแดนและการเปิดจุดผ่านด่านเช่นประเทศกลุ่มอินโดจีน

จังหวัดในภาคใต้ของไทยมีชายแดนติดต่อกับมาเลเซีย 4 จังหวัด ได้แก่ สงขลา สตูล ยะลา และนราธิวาส และมีด่านศุลกากรถึง 10 แห่ง เช่น ด่านสะเดา ด่านปาดังเบซาร์ สุโหงโลก เป็นต้น เพื่ออำนวยความสะดวก การค้าขายกับมาเลเซียโดยตรงหรืออาศัยผ่านมาเลเซียในการส่งออก-นำเข้าสินค้านับประเทศที่ 3 เช่น สิงคโปร์ หรือกับประเทศอื่น ๆ โดยมีรายละเอียดภาวะการค้าชายแดนของแต่ละจังหวัด ดังนี้

#### 8.1 จังหวัดสงขลา

(1) สงขลามีเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซียในท้องที่ อ.สะเดา นาทวี และ อ.สะบ้าย้อย ซึ่งติดต่อกับเมืองอลอสการ์ รัฐเคดาห์ และเมืองกันการ์ รัฐเปอร์ลิส ของมาเลเซีย

(2) การนำเข้า-ส่งออกสินค้าชายแดนจะผ่านพิธีการศุลกากร ณ ด่านศุลกากรสะเดา และด่านศุลกากรปาดังเบซาร์เป็นหลัก ส่วนด่านศุลกากรสงขลา สินค้าที่ผ่านด่านนี้ส่วนใหญ่ส่งไปประเทศอื่น ๆ มีเพียงบางส่วนที่ส่งเข้ามายังมาเลเซีย

(3) สินค้านำเข้าสำคัญจากมาเลเซีย ได้แก่ สัตว์น้ำ อะไหล่และอุปกรณ์ไม้แปรรูป อาหารแห้งและสำเร็จรูปต่าง ๆ ปูนซีเมนต์ ปุ๋ยเคมี รถยนต์และรถจักรยานยนต์เก่าใช้แล้ว เม็ดพลาสติก เครื่องใช้ไฟฟ้าชนิดต่าง ๆ ฯลฯ

(4) สินค้าส่งออกสำคัญไปมาเลเซีย โดยมีทั้งส่งไปขายมาเลเซีย และส่งผ่านไปยังประเทศอื่น ๆ ได้แก่ ยางพารา สัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำ ก๊าซเหลวธรรมชาติและน้ำมันเชื้อเพลิงพืชและผักสด ถ่านไม้ ข้าวโพด ผลิตภัณฑ์แป้งชนิดต่าง ๆ

(5) ตลาดการค้าชายแดน ตั้งอยู่ที่ตลาดป่าดงเบขาร์ และตลาดเมืองใหม่ริมเขื่อนในเขตอำเภอสะเตกา ซึ่งเป็นแหล่งค้าขายสินค้าอุปโภคบริโภคที่พ่อค้าประชาชนเข้ามาซื้อเป็นประจำ สินค้าเหล่านี้มีทั้งดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบทำการค้า

(6) การลักลอบ สินค้าที่ลักลอบเข้ามา ได้แก่ เครื่องไฟฟ้าต่าง ๆ น้ำมัน เชื้อเพลิง ผลไม้จากต่างประเทศ พืชไร่ เช่น กระเทียม หอมหัวใหญ่ และของบริโภคอื่น ๆ เช่น น้ำมันพืช กาแฟ เป็นต้น ซึ่งจะลักลอบทางด้านพรมแดนป่าดงเบขาร์และสุโขทัย โดยใช้ขบวนรถจักรยานยนต์และรถยนต์บรรทุกสินค้าลักลอบเข้ามาทางแนวรั้วในป่าสวนยาง ตลอดจนลักลอบทางรถไฟจากสุโขทัยในลักษณะ “กองทัพนม”

สำหรับการลักลอบออกไปนอกราชอาณาจักรมีไม่มากนัก สินค้าที่ลักลอบส่วนใหญ่ได้แก่ ข้าวสาร ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก อะไหล่จักรยานยนต์ พืชผักสด เป็นต้น

### 3.2 จังหวัดสตูล

(1) สตูลมีเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซียในท้องที่ อ.เมือง และ อ.ควนโดน รวมทั้งมีเขตติดต่อทางน้ำ โดยติดต่อกับเมืองกันการ์ รัฐเปอร์ลิสของมาเลเซีย

(2) การนำเข้า-ส่งออกสินค้า จะผ่านพิธีการศุลกากร ณ ด่านศุลกากรสตูล ปากบารา และวังปะจัน

(3) สินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ กุ้ง-ปลาสดแช่เย็น เครื่องใช้ไฟฟ้าผลไม้ต่างประเทศ เครื่องอะไหล่รถยนต์ ฯลฯ

(4) สินค้าส่งออกสำคัญ ได้แก่ ยางพารา ถ่านไม้ป่าเลน สัตว์น้ำ อัญมณี กระจับปี่ มงหลังกา ผักผลไม้ต่าง ๆ

(5) การลักลอบส่วนใหญ่อาศัยทางน้ำ โดยสินค้าลักลอบนำเข้ามาได้แก่ น้ำมันดีเซล น้ำมันพืช แป้งสาลี เครื่องใช้ไฟฟ้า หัวกระเทียมแห้ง ส่วนสินค้าที่ลักลอบไปขายยังมาเลเซีย ได้แก่ ข้าวสาร โค-กระบือมีชีวิต

### 3.3 จังหวัดยะลา

(1) ยะลามีเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซียในท้องที่ อ.เบตง และ อ.ธารโต โดยติดต่อกับเมืองอีโปห์ รัฐเปรัก และเมืองอลอสตาร์ รัฐเกดาห์

(2) การนำเข้า-ส่งออกสินค้า จะผ่านพิธีการศุลกากร ณ ด่านศุลกากรเบตง



(3) สินค้านำเข้าสำคัญและมีมูลค่าสูง คือ ไม้แปรรูป นอกจากนั้น ได้แก่ เครื่องจักร อุปกรณ์ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ อุปกรณ์เหมืองแร่ สินค้าเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ

(4) สินค้าส่งออกสำคัญและมีมูลค่ามาก คือ ยางพารา โดยส่งออกในรูปแบบของยางแผ่นรมควัน ยางเครฟ และน้ำยางข้น รองลงมาได้แก่ ไม้ยางพาราแปรรูป สินค้าเบ็ดเตล็ด ถ่านไม้ สัตว์น้ำ ผ้าใบ ตาข่าย

(5) สินค้าส่งออก-นำเข้าผ่านด่านศุลกากรเบตง ส่วนใหญ่เป็นสินค้าส่งออกที่ผลิตได้ในอำเภอ หรือนำเข้ามาเพื่อจำหน่ายภายในท้องที่อำเภอเบตงเท่านั้น เนื่องจากการคมนาคมขนส่งระหว่าง อ.เบตง กับจังหวัดและอำเภออื่น ๆ ไม่สะดวกเท่าที่ควร สำหรับสินค้านำเข้าจำหน่ายในจังหวัดยะลา ส่วนใหญ่เป็นสินค้านำเข้าทางด่านศุลกากรสุโขทัย หนองคาย นครราชสีมา และการส่งออกก็ส่งผ่านด่านศุลกากรในจังหวัดอื่น ๆ ของภาคใต้ที่อยู่ใกล้เคียงกัน

#### 3.4 จังหวัดนราธิวาส

(1) นราธิวาสมีเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ในเขตท้องที่ อ.ตากใบ สุโขทัย วั้ง และ อ.สุคีริน โดยติดต่อกับเมืองโกตาบารู รัฐกลันตัน ของมาเลเซีย

(2) การนำเข้า - ส่งออกสินค้า จะผ่านพิธีการศุลกากร ณ ด่านศุลกากรนราธิวาสตากใบ และสุโขทัย

(3) สินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ ไม้แปรรูป เครื่องเสียง ม้วนวีดีโอ เสื้อผ้าใช้แล้ว สัตว์น้ำ อะไหล่รถ รถยนต์เก่า อุปกรณ์กีฬา ใบจาก ฯลฯ

(4) สินค้าส่งออกสำคัญ ได้แก่ ยางพารา ผลไม้ ข้าวสาร สัตว์น้ำ เม็ดพลาสติก ผ้าผืน ปกกลาย ผ้าอนามัย หลอดแก้ว เส้นไหม ฯลฯ

(5) ลักษณะการค้าชายแดน ผู้ประกอบการส่งออกส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการรายย่อย โดยเฉพาะการลักลอบส่งออก ขกเว้นการส่งออกผลไม้ทาง อ.สุโขทัย เนื่องจากมีชมรมผู้ส่งออกผลไม้ดำเนินการส่งออกผ่าน ห้างหุ้นส่วนจำกัด ผลไม้สุโขทัย ส่วนสินค้าอื่น ๆ มีทั้งผ่านพิธีการศุลกากรและลักลอบ

การนำเข้า การดำเนินกิจการรายใหญ่จะเป็นการนำเข้าไม้แปรรูปผ่านทางชมรมผู้ค้าไม้แปรรูปสุโขทัย ส่วนสินค้าอื่น ๆ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นรายย่อย และเมื่อนำสินค้าเข้ามา จะจำหน่ายให้แก่ผู้ค้าปลีกในจังหวัดนราธิวาสและจังหวัดใกล้เคียงต่อไป

(6) การลักลอบ สินค้าที่ลักลอบนำเข้ามาได้แก่ น้ำมันปาล์ม น้ำตาลทราย แป้งหมี่ เครื่องกระป๋อง เครื่องดื่ม เนื้อมะพร้าวแห้ง หอมใหญ่ กระเทียมแห้ง พริกแห้ง และ เมล็ดมะม่วงหิมพานต์

ส่วนสินค้าที่ลักลอบส่งออกมา ได้แก่ ข้าวสาร ผักผลไม้ สัตว์น้ำ ไก่มีชีวิต สำหรับ



ข้าวสาร เนื่องจากรัฐบาลมาเลเซียมีหน่วยงานของรัฐในการจัดหาข้าวไปจำหน่ายแก่ประชาชนโดยไม่อนุญาตให้ผู้ค้าเอกชนทำการค้าขายแคน ดังนั้น การส่งออกข้าวสารค่านขายแคนไทย-มาเลเซียจึงเป็นการลักลอบส่งออกทั้งสิ้น ปริมาณลักลอบค้าข้าวสารจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ การเข้มงวดกวดขันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายมาเลเซีย ซึ่งโดยเฉลี่ยมีปริมาณเดือนละ 5,000-10,000 กระสอบ

#### 4. การค้าระหว่างมาเลเซียกับกัมพูชา ลาว เวียดนาม และพม่า

มาเลเซียนำเข้าสินค้าจากประเทศกัมพูชา ลาว เวียดนาม และพม่า ไม่มากนักกล่าวคือมูลค่าการนำเข้าโดยเฉลี่ยในปี 2531 และ 2532 ประมาณร้อยละ 0.26 และ 0.27 ของมูลค่าการนำเข้ารวมของมาเลเซีย แต่มาเลเซียมีแนวโน้มจะซื้อสินค้าจากประเทศดังกล่าวมากขึ้น เพราะสามารถซื้อได้ในราคาที่ต่ำกว่า โดยเฉพาะสินค้าประเภทวัตถุดิบที่จะนำไปแปรรูปเป็นสินค้าอุตสาหกรรม ส่วนการส่งออกก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยในปี 2531 และ 2532 มีการส่งออกโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 0.07 และ 0.09 ของมูลค่าส่งออกรวมของมาเลเซีย เพราะมาเลเซียมีนโยบายในการเร่งรัดและส่งเสริมการส่งออกสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศ กัมพูชา ลาว เวียดนาม และพม่า เพราะคาดว่าหลังจากภาวะสงครามสงบลงแล้ว ความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภคจะมีมากขึ้น

ในปี 2532 มูลค่าการค้ารวมของมาเลเซียกับ 4 ประเทศดังกล่าว เท่ากับ 2,193 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2531 ร้อยละ 29.8 โดยมาเลเซียส่งออกสินค้านี้มูลค่า 629 ล้านบาทและมูลค่านำเข้า 1,564 ล้านบาท

มาเลเซียทำการค้ากับเวียดนามมากที่สุด รองลงมาได้แก่ พม่า กัมพูชา ส่วนลาวนั้นมีการซื้อขายสินค้ากับมาเลเซียน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม มาเลเซียได้เห็นความสำคัญในการขนส่งสินค้าผ่านประเทศไทยไปยังประเทศคู่ค้าทั้ง 4 มากขึ้น เพราะเป็นการช่วยลดต้นทุนการส่งออก เช่น เมื่อวันที่ 24-26 มีนาคม 2533 นายกรัฐมนตรีมาเลเซียได้เจรจากับรัฐบาลไทยขอขนส่งสินค้าผ่านแดนไทยไปยังลาวและพม่า เป็นต้น

#### 5. ปัญหาและอุปสรรค

ไทยกับมาเลเซียเป็นเพื่อนบ้านที่ติดต่อกัน มีชายแดนติดต่อกัน และเป็นประเทศสมาชิกภาคีอาเซียนด้วยกัน จึงทำให้การค้าของทั้งสองประเทศดำเนินการไปอย่างราบรื่น และเพิ่มขยายเร็วขึ้น



LI RT

อย่างไรก็ตาม การค้าระหว่างไทยกับมาเลเซียก็ยังมีปัญหาอยู่บ้าง หอสรุปได้ดังนี้

5.1 ปัญหาข้อขัดแย้งทางการค้าธรรมดาที่เกิดขึ้นของการค้าระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาการส่งมอบสินค้า ปัญหาการชำระเงิน เป็นต้น

5.2 ปัญหาการขนส่ง จากการที่ไทยและมาเลเซียมีชายแดนติดต่อกัน การค้าส่วนใหญ่ของประเทศทั้ง 2 กระทำโดยทางรถยนต์ การขนส่งสินค้าไทยมายังมาเลเซียโดยทางรถยนต์มักจะถูกฝ่ายมาเลเซียดำเนินการตรวจค้นอย่างเข้มงวดตามด่านต่าง ๆ เช่น ด่านศุลกากร ด่านทหาร ด่านตำรวจ เป็นต้น ทำให้เสียเวลา และหากเป็นสินค้าที่เน่าเสียง่ายก็อาจจะทำให้สินค้าเสื่อมคุณภาพได้ นอกจากนี้ มาเลเซียยังไม่อนุญาตให้รถขนส่งสินค้าไทยเดินทางเข้าไปยังมาเลเซียต้องขนถ่ายสินค้าระหว่างรถบรรทุกไทยกับรถบรรทุกมาเลเซียที่ด่านชายแดน ทำให้เสียเวลายุ่งยาก และอาจทำให้สินค้าเสียหายระหว่างการขนถ่าย อันจะก่อให้เกิดปัญหาพิพาททางการค้าระหว่างผู้นำเข้าและผู้ส่งออกได้

5.3 ปัญหาการแข่งขันในด้านการค้า นอกจากสินค้าไทยจะต้องขายแข่งขันกับสินค้าของประเทศผู้นำเข้าอื่นแล้ว ยังต้องแข่งขันกับสินค้าที่มาจากมาเลเซียผลิตได้เองอีกด้วย เพราะสินค้าของ 2 ประเทศ มีลักษณะเหมือนกัน ทำให้มีการแข่งขันสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาเลเซียได้พยายามใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นการปกป้องสินค้าของตนให้สามารถขายแข่งขันกับประเทศคู่แข่งอื่น เช่น การตั้งกำแพงภาษีการนำเข้าในอัตราสูง การกำหนดระเบียบปฏิบัติขั้นตอนการนำเข้าที่ยุ่งยาก ซับซ้อนและเข้มงวด เป็นต้น

## 6. แนวโน้มในอนาคต

แม้ว่ามาเลเซียจะมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติคล้ายคลึงกับไทย และสามารถผลิตสินค้าประเภทเดียวกันกับไทยก็ตาม มาเลเซียก็ยังคงเป็นตลาดที่ดีของไทย ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันมาเลเซียอยู่ในระหว่างการพัฒนาประเทศทั้งในด้านอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมย่อมมีความต้องการสินค้าเพิ่มขึ้น ประกอบกับมาเลเซียมีนโยบายที่จะเพิ่มประชากรจากประมาณ 17 ล้านคน ในปัจจุบัน เป็น 70 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2026 ซึ่งจะช่วยให้ตลาดมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น โอกาสที่ไทยจะส่งออกสินค้าข้อมมีมากขึ้น โดยที่สภาพทางภูมิศาสตร์เอื้ออำนวยให้ทำการค้าได้หลาย ๆ ทาง เช่น ทางน้ำ ทางรถยนต์ ทางรถไฟ และทางอากาศ สินค้าประเภทอาหารยังคงเป็นสินค้าที่มีรู้ทางดีต่อไปนอกจากนี้ สินค้าประเภทอุตสาหกรรมชั้นกลางที่มาจากมาเลเซียเคยนำเข้า



LI RT

จากญี่ปุ่น ประชาคมยุโรป หรือ สหรัฐอเมริกา น่าจะมีคู่แข่งเช่นกัน เพราะไทยได้เปรียบ  
ด้านต้นทุนการผลิตที่ต่ำอยู่แล้ว รวมทั้งการคมนาคมขนส่งที่ใกล้กว่า สะดวกกว่าประเทศเหล่านี้  
ประการสำคัญก็คือ ไทยควรจะขยายฐานการส่งออกสินค้าให้กว้างขึ้น เป็นการกระจายการส่งออก  
ซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งในการเพิ่มทุนมูลค่าการส่งออกให้สูงขึ้นในอนาคตได้

---



# กฎหมายกับธุรกิจ

ผศ. ถาวร เกียรติทับทิว \*

ในสภาวะการณ์เศรษฐกิจปัจจุบันของประเทศไทย มีข้อที่น่าพิจารณาว่า ประเทศไทยเรามีกฎหมายเฉพาะประเภทดังที่เรียกกันว่ากฎหมายธุรกิจเพียงพอต่อการสนับสนุนการประกอบการในเชิงธุรกิจหรือไม่ ปัญหานี้ นักธุรกิจโดยส่วนรวมคงเห็นว่าไม่เพียงพอ ซึ่งจะเป็นด้วยเหตุผลใด ผู้เขียนคงจะไม่วิเคราะห์ในบทความนี้ หากแต่เพื่อเป็นการชักนำให้ท่านผู้อ่านเข้าสู่ความสำคัญของกฎหมายธุรกิจที่มีต่อธุรกิจ จึงใคร่ขอเสนอสาระสำคัญพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายกับธุรกิจในหัวข้อต่อไปนี้

- กฎหมายคืออะไร
- ความหมายของกฎหมายธุรกิจ
- กฎหมายกับธุรกิจ
- กฎหมายอาญากับธุรกิจ
- กฎหมายธุรกิจกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษา กฎหมายธุรกิจในแง่มุมต่าง ๆ ตามความต้องการของท่านผู้อ่านต่อไป

## กฎหมายคืออะไร

เป็นที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า ทุกรัฐ (ในทุกระบอบการเมือง) ต้องมีกฎหมายเพื่อเป็นกรอบการปกครองและควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในรัฐนั้น ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความ

\* รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

สงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสิ่งสำคัญ กฎหมายที่จำต้องมีนั้นมิได้ทั้งในรูปที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ประเภทที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือระบบ Civil Law หมายถึงกฎหมายที่ได้ถูกบันทึกไว้เป็นประมวล (Code) เพื่อให้สาธารณชนสามารถศึกษาและพิเคราะห์ได้โดยอิสระ และโดยการประมวลกฎหมายนี้เอง กฎหมายลายลักษณ์อักษรจึงถือกันว่าเป็นกฎหมายทั่วไปไม่เป็นการบัญญัติไว้เป็นข้อยกเว้นและไม่เป็นการเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ส่วนประเภทที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (เรียกว่าระบบกฎหมาย Common Law) หมายถึงกฎหมายที่ไม่ได้รับการบันทึกไว้เป็นแบบประมวลอย่างเดียวกับระบบ Civil Law หากแต่เป็นกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลเป็นหลักใหญ่ แต่ก็มีได้หมายความว่าไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรเสียทีเดียว หากแต่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราออกมาเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราวเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่แล้ว<sup>1</sup> (คือกฎหมาย Common Law นั่นเอง) อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งที่เป็นปัจจุบันทันด่วนและค่อยเป็นค่อยไป<sup>2</sup>

กฎหมายคืออะไรนั้น มีท่านผู้รู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

เสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทยได้ทรงให้คำจำกัดความว่า “กฎหมายนั้นคือคำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองว่าควรแผ่นดินต่อราษฎรทั้งหลาย เมื่อไม่ทำตามตามธรรมดาต้องรับโทษ”

หลวงประดิษฐมนูธรรม กฎหมาย “หมายถึงคำสั่งบังคับของผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน (ตามความหมายอย่างแคบ) หรือหลักที่บุคคลต้องประพฤติตาม ถ้าไม่ประพฤติตามก็อาจจะต้องมีโทษ ซึ่งอาจเป็นโทษทางอาญา ในทางแพ่ง หรือในทางปกครอง”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กฎหมายลายลักษณ์อักษรนิยมใช้กันในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศเยอรมัน อิตาลี และประเทศสเปน ส่วนกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรมักนิยมใช้กันในประเทศอังกฤษ และประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย เป็นต้น รายละเอียดโปรดดู ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป (จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 108-118

<sup>2</sup> Miles o.price, *Effective Legal Research*, (Boston : Little, Brown and Company, 1979) p.1

<sup>3</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (พระนคร : สำนักงานทนายความพิเศษธรรม, 2474) หน้า 1-3



ความหมายของคำว่ากฎหมายข้างต้น จะเห็นได้ว่าจุดเน้นอยู่ที่กฎหมายเป็นคำสั่งของรัฐ-  
 ธิปัตย์ ซึ่งหมายถึงผู้ปกครองของรัฐทั้งที่เป็นตัวบุคคลหรือคณะบุคคล โดยไม่คำนึงว่าผู้ปกครอง  
 ของรัฐนั้นได้อำนาจมาโดยวิธีการอย่างไร ฉะนั้น โดยนัยคำจำกัดความนี้ศาลฎีกาไทยจึงวินิจฉัย  
 ว่าประกาศของคณะปฏิวัติเป็นกฎหมายของแผ่นดิน ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 1882/2506 ที่ประชุม  
 ใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า

“เมื่อคณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จหัวหน้าคณะ-  
 ปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชน  
 ก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงตราออกมาด้วยคำแนะนำและยินยอม  
 ของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติของประเทศก็ตาม”

ปัจจุบันการให้ความหมายอย่างแคบดังที่กล่าวมาข้างต้นไม่สู้เป็นที่นิยมกันมากนักเพราะว่า  
 คำสั่งของรัฐธิปัตย์มีข้อบกพร่องหลายประการ เป็นต้นว่ากฎหมายที่ออกมาอาจจะไม่แน่นอน  
 เพราะขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจออกกฎหมายและอาจจะไม่เป็นธรรมเพราะผู้ออกกฎหมายใช้อำนาจเป็น  
 ธรรมมิใช่ใช้ธรรมเป็นอำนาจ<sup>4</sup> ดังนั้น แนวคำจำกัดความกฎหมายใหม่จึงหมายถึง

“กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคม ซึ่งมีกระบวนการ  
 บังคับที่เป็นกิจลักษณะ”<sup>5</sup>

ซึ่งเป็นการมองกฎหมายอย่างกว้างและเป็นการหาความหมายที่แท้จริงของกฎหมาย วิธี  
 หนึ่ง<sup>6</sup> อันเป็นผลให้ยังทราบความคิดต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลังตัวกฎหมายได้ครอบคลุมกว่าคำจำกัด  
 ความของกฎหมายอย่างแคบ

คำจำกัดความแบบใหม่นี้พิจารณากฎหมายเป็น 2 ลักษณะคือเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบ  
 แผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคม เช่น กฎหมายในทางศีลธรรมกฎเกณฑ์ที่เป็นขนบธรรม-  
 เมียมและกฎเกณฑ์ที่เป็นรสนิยม อันเป็นกฎเกณฑ์ที่สังคมยอมรับให้เป็นแบบแผนการดำเนินชีวิต  
 ของสังคมนั้น ๆ และมีลักษณะที่มีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจลักษณะคือกระบวนการที่จะนำผู้ฝ่าฝืน

<sup>4</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, เพิ่งอ้าง, หน้า 14

<sup>5</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 13

<sup>6</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐาน, กฎหมายเบื้องต้นทางธุรกิจ, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ : สำนัก  
 พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531) หน้า 8



กฎหมายมาลงโทษ โดยมีสถาบันต่าง ๆ เช่น ผู้เสียหาย พนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ ทนายความ และศาลเข้ามาเกี่ยวข้อง

การพิจารณาคำจำกัดความของกฎหมายอย่างกว้างนี้ ทำให้เกิดความไม่แน่นอนของกฎหมาย ตามความหมายอย่างแคบได้มาก เพราะว่ากฎหมายตามความหมายใหม่นี้ให้ความสำคัญแก่กฎหมาย ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนความประพฤติ และกระบวนการบังคับยิ่งกว่าการเป็น คำสั่งของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับผู้ตรากฎหมายเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ กฎหมายที่ตราขึ้นตามคำจำกัดความใหม่นี้จะมีความเป็นธรรมสอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคม มากกว่ากฎหมายของรัฐวิปคัยอีกด้วย ดังจะศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายที่ตราโดยอาศัย อำนาจปกครองเพียงอย่างเดียวกับกฎหมายที่ตราโดยอาศัยแบบแผนความประพฤตินของมนุษย์ (อันได้แก่จารีตประเพณีเป็นอาทิ) เช่น กฎหมายของคณะปฏิวัติกับกฎหมายที่ตัวแทนของสมาชิก ของสังคมนเป็นผู้ตรา

### ความหมายของกฎหมายธุรกิจ

กฎหมายธุรกิจคืออะไรนั้น ดูเหมือนว่ายังไม่มีผู้ใดให้คำนิยามไว้โดยตรง แม้ในหนังสือ กฎหมายธุรกิจหลายเล่มของต่างประเทศก็ได้ให้ความหมายไว้ นอกจากความหมายของคำว่า “กฎหมายแพ่ง” (Civil Law)<sup>7</sup> ซึ่งมีขอบเขตความหมายครอบคลุมไปถึงความหมายของคำว่า “กฎหมายธุรกิจ” (Business Law) เพราะว่ากฎหมายธุรกิจเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแพ่งนั่นเอง ที่กล่าวเช่นนี้เป็นเพราะว่ากฎหมายแพ่งได้กำหนดความรับผิดชอบของเอกชนตามกฎหมายเอกชน (กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน)<sup>8</sup> ทั้งที่เป็น กฎหมายในรูปประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่น ๆ ในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายแพ่งนี้ได้รับสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีอันเนื่องมาจากการทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนิติกรรมสัญญาเฉพาะอย่างตามกฎหมายกำหนดไว้ และนิติกรรมสัญญาที่คู่กรณีมีเจตจำนง ให้ผูกพันกันต่างหากจากที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ ดังนั้น นิติกรรมสัญญาในทางธุรกิจที่มีอยู่เป็น จำนวนมากจึงเป็นส่วนหนึ่งของนิติกรรมสัญญาที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่ง และ

<sup>7</sup> หมายถึงกฎหมายว่าด้วยหลักทั่วไป (เช่น บุคคล นิติบุคคล นิติกรรม สัญญา) นี้ (เนื่องจากสัญญาและ ละเมิด) ทวิทย์ ครอบครวั มรดก

<sup>8</sup> หตุค แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2527) หน้า 188-189



ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่ง หรือหลักความรับผิดชอบของคู่กรณีอันเนื่องมาจากนิติกรรม และสัญญา

แต่เดิมมิได้เรียกกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำธุรกิจว่ากฎหมายธุรกิจ หากแต่เรียกกันว่า “กฎหมายพาณิชย์” (Commercial Law) ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่มีจุดประสงค์ “จะให้พ่อค้าอยู่ได้ บังคับแห่งกฎหมายพาณิชย์เป็นพิเศษจากบุคคลธรรมดา เพราะพ่อค้าต้องการติดต่อกันและกันโดยเร็ว”<sup>9</sup> ซึ่งหลายประเทศได้แยกกฎหมายพาณิชย์ออกจากกฎหมายแพ่งและจัดทำเป็นประมวลกฎหมายพาณิชย์ต่างหากจากประมวลกฎหมายแพ่ง เช่น ประเทศเยอรมัน ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส

เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายธุรกิจก็คือกฎหมายพาณิชย์นั่นเอง เพราะสาระของกฎหมายพาณิชย์ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบการในทางค้าขายหรือธุรกิจ (ในภาษาปัจจุบัน)<sup>10</sup> เนื้อหาของกฎหมายพาณิชย์ที่สำคัญ ๆ เช่น หุ้นส่วนบริษัท ประกันภัย ค้ำเงิน กฎหมาย ทะเล เป็นต้น

แต่ก็ยังมีได้หมายความว่ากฎหมายธุรกิจมีขอบเขตของสาระเพียงเท่าที่เป็นกฎหมายพาณิชย์เท่านั้น ขอบเขตของกฎหมายแพ่งที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ตามนิติกรรมสัญญาที่เอกชนพึงกระทำต่อกันไม่ว่าในกรณีใด ๆ หรือที่คุ้มครองสิทธิของเอกชนอันเนื่องมาจากการประกอบการ ก็น่าจะรวมความหมายอยู่ในกฎหมายธุรกิจด้วย เป็นต้นว่า กฎหมายแพ่งว่าด้วยเรื่องหนี้และสัญญาที่ลูกหนี้เจ้าหนี้หรือคู่สัญญาพึงปฏิบัติต่อกันหรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องละเมิด ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคล เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิในการประกอบการ สิทธิในชื่อและเครื่องหมายการค้า ที่คุ้มครองมิให้เจ้าของสิทธิถูกละเมิด ดังนั้นกฎหมายธุรกิจจึงมีส่วนของกฎหมายแพ่งปะปนอยู่ด้วยจนยากที่จะแยกออกจากกัน และจำกัดเฉพาะเจาะจงลงไปว่านี่คือกฎหมายธุรกิจและนี่คือกฎหมายแพ่ง

<sup>9</sup> เฟิงอ้าง, หน้า 188

<sup>10</sup> อาจจะมีผู้สับสนคำว่ากฎหมายแพ่งกับกฎหมายพาณิชย์จึงขออธิบายเพิ่มเติมดังนี้ กฎหมายแพ่งนั้น มุ่งบังคับหรือคุ้มครองสิทธิของบุคคลทั่วไปอันเนื่องมาจากการทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ แต่กฎหมายพาณิชย์มีจุดประสงค์บังคับหรือคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบการหรือพ่อค้าที่ต้องการความรวดเร็ว ดังนั้นการทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ จึงควรมีแบบวิธีที่ไม่ยุ่งยากเท่ากับแบบวิธีนิติกรรมสัญญาของบุคคลทั่วไป โปรดดู หุศ แสงอุทัย, เฟิงอ้าง, หน้า 188



ด้วยเหตุนี้ หลายคำวินิจฉัยไม่ให้ความหมายของคำว่ากฎหมายธุรกิจ หากแต่ให้ความหมายของคำว่ากฎหมายแพ่งแทน เพราะกินความถึงกฎหมายธุรกิจในตัว เช่นใน The Legal Environment of Business ให้ความหมายกฎหมายแพ่งว่า หมายถึงกฎหมายว่าด้วยการก่อตั้งสิทธิระหว่างคู่กรณีในอันที่จะให้ฝ่ายที่เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทน หรือให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อตกลง<sup>11</sup> โดยมีสังเขปของกฎหมายแพ่งดังนี้ (ดูตามแผนผังหน้าถัดไป)

จากคำนิยามข้างต้น เกือบจะกล่าวได้ว่า กฎหมายแพ่งก็คือกฎหมายธุรกิจนั่นเองเพราะรายละเอียดของกฎหมายแพ่งล้วนหมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทั้งสิ้น แต่ที่มีได้ให้คำนิยามกฎหมายธุรกิจไว้ต่างหาก ก็น่าจะเป็นเพราะว่าไม่มีความจำเป็นแค่ประการใด เพราะความรับผิดชอบที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจก็คือการใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือกระทำการหรืองดเว้นไม่กระทำการตามข้อตกลงทางธุรกิจตามหลักกฎหมายแพ่งดังที่กล่าวมาแล้ว

สำหรับกฎหมายไทยนั้น เนื่องจากไม่มีการแยกกฎหมายแพ่งและกฎหมายพาณิชย์<sup>12</sup> ออกจากกัน หากแต่บัญญัติไว้ในที่เดียวกันคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่มีผู้ใดให้คำนิยามกฎหมายธุรกิจหรือกฎหมายพาณิชย์ไว้ในทำนองเดียวกับกฎหมายอเมริกัน คงสรุปความหมายกฎหมายธุรกิจในรูปของกฎหมายแพ่ง และยอมรับโดยไม่แยกความแตกต่างที่พึงจะมี การที่เป็นเช่นนี้เข้าใจว่านักกฎหมายไทยมองไปที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายเป็นสำคัญ ซึ่งความรับผิดชอบกฎหมายธุรกิจก็คือความรับผิดชอบทางแพ่ง อันจะต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามข้อตกลง

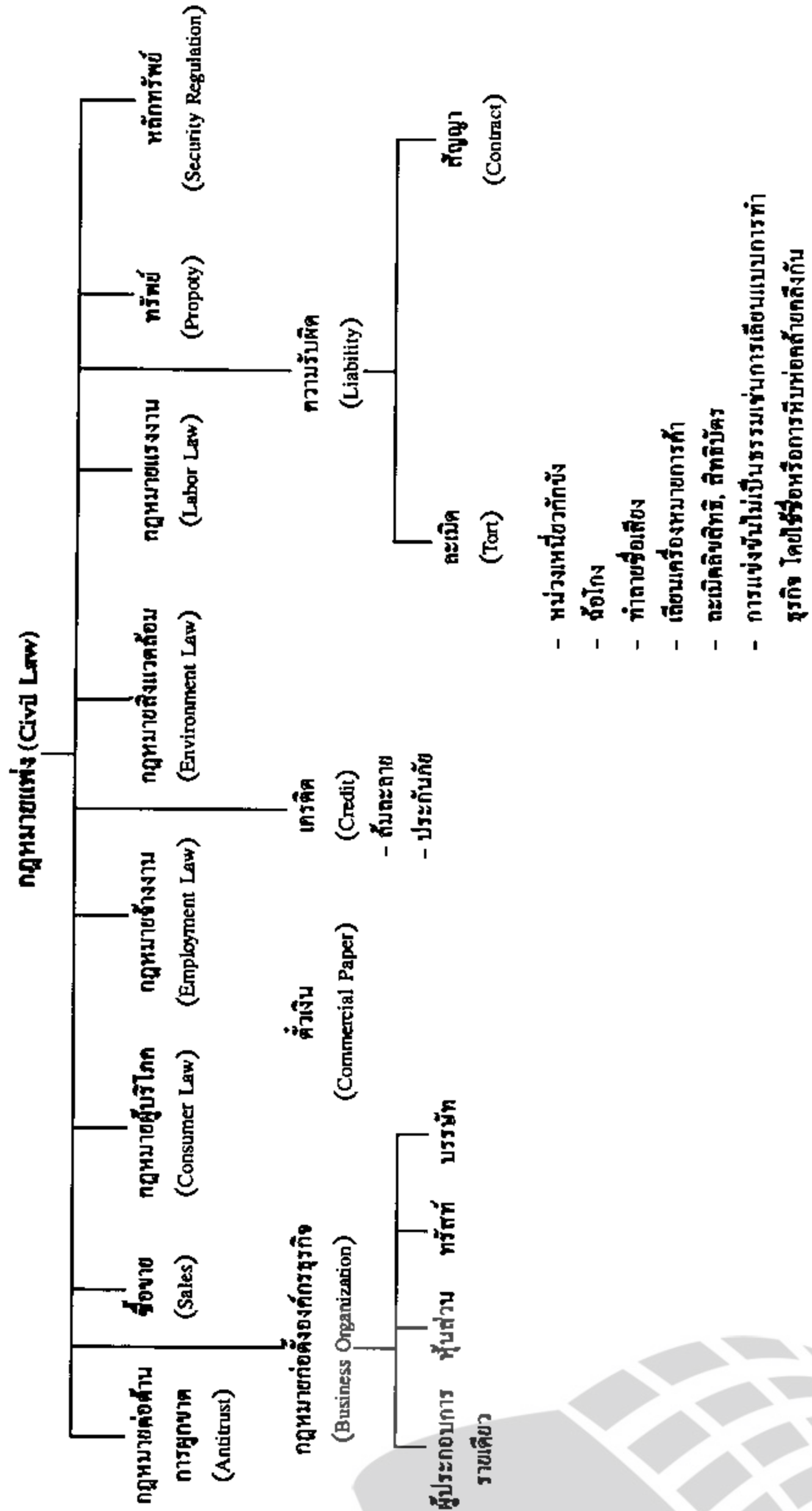
เพื่อให้คำอธิบายกฎหมายธุรกิจนี้มีขอบเขตที่แน่นอน ผู้เขียนจึงใคร่ที่จะให้คำนิยามกฎหมายธุรกิจไว้ดังนี้

กฎหมายธุรกิจ หมายถึง “กฎหมายที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีที่มีความเกี่ยวพันในทางธุรกิจ ทั้งที่เกิดจากนิติกรรมสัญญาหรือละเมิดตามหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป หรือเอกเทศสัญญาและกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการส่งเสริมหรือควบคุมการดำเนินธุรกิจ”

<sup>11</sup> Bruce D.Fisher & Michael J.Phillips, The Legal Environment of Business (Minnesota : West Publishing Co.,1983) p.88,91

<sup>12</sup> เพราะผู้ร่างเห็นว่า กฎหมายทั้งสองสาขาคควรจะรวมอยู่ในประมวลกฎหมายฉบับเดียวกันรายละเอียดโปรดดู ปรีดี เกษมทรัพย์, อ้างแล้ว, หน้า 50





จากคำนิยามข้างต้น กฎหมายธุรกิจอาจได้แก่ กฎหมายว่าด้วยบุคคล นิติบุคคล ทรัพย์ นิติกรรมสัญญา ละเมิด หนี้ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน เช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ ยืม ค้ำประกัน จำนอง จำนำ ประกันภัย ค้ำเงิน หุ้นส่วนบริษัท ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า ภาษีสรรพากร หลักทรัพย์ แรงงาน ที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายว่าด้วยการประกอบการธุรกิจรูปแบบต่าง ๆ เช่น การค้าที่ดิน การก่อสร้าง การจัดหางาน และการประกอบธุรกิจเงินทุน เป็นต้น

## กฎหมายกับธุรกิจ

ในโลกปัจจุบัน การดำเนินการทั้งหลายทั้งปวงเพื่อสินค้าและบริการหรือเพื่อการบริโภค อุปโภคของสมาชิกสังคมล้วนเป็นไปเพื่อการแสวงหากำไร หรือเพื่อการธุรกิจในภาษาที่เรียกกันทั่วไป การดำเนินธุรกิจดังกล่าวย่อมต้องมีการกระทบกระทั่งขัดแย้งและอาจนำไปสู่ความไม่สงบสุขของสังคม ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อจัดวางระเบียบการประกอบการหรือการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนทั้งเพื่อการควบคุมและส่งเสริมการประกอบการให้ผู้ลงทุนมีความมั่นใจในผลของความพยายามอันเหนื่อยยากของคน กฎหมายที่ตราโดยรัฐนี้มีทั้งเพื่อการดำเนินธุรกิจโดยผู้ประกอบการรายเดียวและหลายราย

กฎหมายธุรกิจสำหรับผู้ประกอบการรายเดียว หมายถึงกฎหมายที่วางระเบียบการดำเนินการธุรกิจของผู้ประกอบการรายเดียวประเภทที่ไม่สู้จะมีความยุ่งยากมากนัก เพราะผู้ประกอบการรับผิดชอบในกิจการและหนี้สินแต่เพียงผู้เดียว ผลได้ผลเสียหาได้กระทบต่อบุคคลอื่นไม่ ดังนั้น กฎหมายธุรกิจในส่วนนี้จึงไม่จำเป็นต้องวางระเบียบหรือควบคุมการดำเนินการมากนักเป็นต้นว่าไม่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรธุรกิจของผู้ประกอบการหลายราย นอกจากการจดทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 หากประกอบกิจการดังต่อไปนี้ คือ

1. การซื้อ การขาย การขายทอดตลาด การแลกเปลี่ยน
2. การให้เช่า การให้เช่าซื้อ
3. การเป็นนายหน้า หรือตัวแทนค้าต่าง ๆ
4. การขนส่ง
5. การคัดสรรกรรมการอุตสาหกรรม
6. การรับจ้างทำของ
7. การให้กู้ยืมเงิน การรับจำนำ

8. การคลังสินค้า
9. การรับแลกเปลี่ยนหรือซื้อขายเงินตราต่างประเทศ การซื้อหรือขายตั๋วเงิน การโหยก๊ว
10. กิจการอื่นซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

(แต่กิจการบางประเภท เช่น กิจการขายแร่และแสงสอยได้รับยกเว้นไม่ต้องจดทะเบียนพาณิชย์)

นอกจากนั้น กิจการของผู้ประกอบการรายเดียวบางประเภทจะต้องจดทะเบียนการค้าตามประมวลรัษฎากร ได้แก่

1. การขายของ
2. โรงสีและโรงเลื่อย
3. การขายหลักทรัพย์
4. การรับจ้างทำของ
5. การให้เช่าทรัพย์สิน
6. การคลังสินค้า
7. โรงแรมและภัตตาคาร
8. การขนส่ง
9. โรงรับจำนำ
10. นายหน้าและตัวแทน
11. การค้าอสังหาริมทรัพย์
12. มหรสพ

ยิ่งไปกว่านั้น การประกอบการบางประเภทอาจจะต้องถูกควบคุมเป็นพิเศษผู้ประกอบการจะยังดำเนินการมิได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐเสียก่อน เช่น การขายสุราก็ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 การขายยาสูบหรือยาเส้นต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 การขายยาต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 การขายไฟเป็นการค้าต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. 2488 การขายอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน ฯลฯ พ.ศ.2490



การประกอบการธุรกิจประเภทที่ต้องขออนุญาตก่อนนี้ ผู้ประกอบการต้องยื่นคำขออนุญาต ก่อนที่จะลงมือประกอบการ มิฉะนั้น อาจจะมีผลตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ได้

นอกจากกฎหมายธุรกิจที่เกี่ยวกับการประกอบการโดยตรงดังที่กล่าวมา ผู้ประกอบการ ยังจะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรอีกด้วย คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีการค้า และอื่น ๆ

กฎหมายธุรกิจเพื่อผู้ประกอบการหลายราย การประกอบการธุรกิจบางประเภทจะต้องใช้ เงินลงทุนสูงมาก หรือต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถหลายด้านด้วยกัน การดำเนินการโดยผู้ ประกอบการรายเดียวอาจไม่ได้ผลที่คุ้มค่า ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้ประกอบการหลายราย เข้ามาดำเนินการร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ เช่นในรูปแบบห้างหุ้นส่วน บริษัทและกิจการร่วมค้า การเข้าร่วมกันดังกล่าวในกิจการบางประเภท กฎหมายบังคับไว้ว่าต้องเป็นผู้ประกอบการหลายราย จึงจะมีอำนาจกระทำได้ เช่น กิจการธนาคาร การประกันภัย การเครดิตฟองซิเออร์ ตามพระราช- บัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499

ผู้ประกอบการหลายรายในรูปแบบห้างหุ้นส่วน แบ่งเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญและห้างหุ้นส่วน- จำกัด

“ห้างหุ้นส่วนสามัญ” หมายถึง ห้างหุ้นส่วนประเภทซึ่งผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคนต้องรับ ฝึกร่วมกันเพื่อหนี้ทั้งปวงของหุ้นส่วนโดยไม่มีจำกัด (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1026) ห้างหุ้นส่วนสามัญจะจดทะเบียนหรือไม่ก็ได้ (ป.พ.พ.1064) ถ้าจดทะเบียนก็จะได้ชื่อว่า ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน มีสภาพเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้เป็นหุ้นส่วน

“ห้างหุ้นส่วนจำกัด” หมายถึง ห้างหุ้นส่วนประเภทที่มีหุ้นส่วน 2 จำพวก

จำพวกที่หนึ่ง ผู้เป็นหุ้นส่วนคนเดียวหรือหลายคน ซึ่งมีจำกัดความรับผิดเพียงไม่เกิน จำนวนเงินที่ตนรับจะลงหุ้น และ

จำพวกที่สอง ผู้เป็นหุ้นส่วนคนเดียวหรือหลายคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดาหนี้ของ ห้างหุ้นส่วนไม่มีจำกัดจำนวน (ป.พ.พ.1077)

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต้องจดทะเบียนต่อสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กระทรวงพาณิชย์ (ป.พ.พ.ม.1078)

ผู้ประกอบการหลายรายในรูปบริษัท หมายถึง องค์กรธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ และมีการลงทุนมากกว่าการประกอบการหลายรายในรูปห้างหุ้นส่วนบริษัทจัดตั้งขึ้นด้วยการแบ่งทุนเป็นหุ้น มีมูลค่าเท่า ๆ กัน โดยมีผู้ถือหุ้นไม่ถึงหนึ่งร้อยคนรวมทั้งนิติบุคคล (ถ้ามี) และผู้ถือหุ้นดังกล่าวต่างรับผิดชอบไม่จำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังส่งไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถือ (ป.พ.พ.ม. 1098) เมื่อจัดตั้งบริษัทแล้ว ผู้จัดตั้งจะต้องไปจดทะเบียนต่อสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กระทรวงพาณิชย์ (ป.พ.พ. ม.1111)

ถ้าเป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไป ก็จัดว่าเป็นบริษัทมหาชนตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ.2521

จะเห็นได้ว่าการประกอบการหลายรายเพื่อการธุรกิจในรูปแบบห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อการนั้นโดยเฉพาะ เช่น จะต้องจดทะเบียนการจัดตั้งต่อสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนหรือบริษัท ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติบังคับไว้ ความประมาทของห้างหุ้นส่วนบริษัทในแต่ละกรณี โดยมีนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจพิจารณาและรับจดทะเบียนให้

และนอกจากนี้ ผู้ประกอบการหลายรายดังกล่าว ถ้าจะประกอบการค้าดังที่ผู้ประกอบการรายเดียวทั้ง 12 ประเภทดังที่กล่าวมาแล้ว รวมทั้งกิจการธนาคารและการประกันภัย (ซึ่งผู้ประกอบการรายเดียวจะกระทำมิได้) ก็จะต้องขอจดทะเบียนการค้าในทำนองเดียวกับผู้ประกอบการรายเดียวเช่นกัน แต่ไม่ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ เพราะมีประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 83 (พ.ศ.2515) ยกเว้นให้ไม่ต้องจดทะเบียนพาณิชย์<sup>13</sup>

มีข้อที่ต้องพิจารณาว่า การควบคุมการประกอบการของเอกชนตามกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพในการประกอบการวิสาหกิจที่เอกชนพึงมีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันดำเนินกิจการภายใต้

<sup>13</sup> โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการประกอบวิสาหกิจในรัชสิทธิ เศรษฐธรรม, อรรถกฎหมายเกี่ยวกับการวางระเบียบและควบคุมธุรกิจ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2531) หน้า 4-8



บทบัญญัติแห่งกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 37) จะต้องได้รับการคุ้มครอง ดังนั้น เจ้าพนักงานของรัฐจะจำกัดสิทธิการดำเนินการโดยปราศจากอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมิได้ มิฉะนั้น ผู้ประกอบการอาจร้องขอศาลให้เพิกถอนการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นได้ ดังตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2383/2528 วินิจฉัยว่า

“การที่โจทก์มีความประสงค์จะจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการซื้อขายสินค้าล่วงหน้า และการเล่นแชร์ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำได้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้จะกระทำไม่ได้เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ฉะนั้น เมื่อโจทก์ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ต้องห้ามหรือควบคุมตามกฎหมายจึงเป็นหน้าที่ของ กรมทะเบียนการค้าจำเลยที่จะต้องพิจารณาคำขอของโจทก์ครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ ป.พ.พ.ม.1019 บัญญัติไว้หรือไม่เท่านั้น<sup>14</sup> จำเลยจะสั่งให้รอรับการจดทะเบียนไว้ก่อนตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะแก้ไขกฎหมายให้ควบคุมถึงการประกอบอาชีพของโจทก์ดังกล่าวหาได้ไม่ และศาลจะสั่งให้จำเลยรับจดทะเบียนทันทีก็ยังไม่ถูกต้อง เพราะอาจมีเรื่องอื่น ๆ ที่จำเลยจะต้องพิจารณา ค่อยไปตามมาตรา 1019 บัญญัติไว้”

ผู้ประกอบการหลายรายในรูปแบบของกิจการร่วมค้า กิจการร่วมค้าเป็นกิจการร่วมลงทุน เพื่อการค้าหรือหากำไรระหว่างบริษัทกับบริษัท บริษัทกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือระหว่างบริษัทและหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับบุคคลธรรมดา คณะบุคคลที่มีใช้นิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือนิติบุคคลอื่น (ประมวลรัษฎากร มาตรา 39) กิจการร่วมลงทุนมักเป็นกิจการลงทุนที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก หรือต้องใช้ความรู้ความชำนาญ เป็นพิเศษหรือเทคโนโลยีระดับสูง และเป็นการร่วมลงทุนในระยะสั้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของ โครงการ เมื่อโครงการสำเร็จ การร่วมค้าก็สิ้นสุดลง เช่น การร่วมลงทุนรับเหมาก่อสร้างถนน สะพาน หรือการสำรวจหาแหล่งแร่หรือน้ำมัน ฯลฯ<sup>15</sup>

กิจการร่วมค้ามักเกิดจากการที่นิติบุคคล 2 นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากรมาตรา 39 เข้าทำสัญญาร่วมค้ากันตามความถนัดหรือประเภทของกิจการที่ประกอบการอยู่ โดยไม่จำเป็นต้องตั้งรูป

<sup>14</sup> สาระสำคัญของมาตรา 1019 มีดังนี้ นายทะเบียนอาจจะไม่ยอมรับจดทะเบียนก็ได้ ถ้าคำขอจดทะเบียนไม่มีรายการบริบูรณ์ หรือคำขอในเอกสารขัดกับกฎหมาย หรือส่งเอกสารไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายบังคับไว้

<sup>15</sup> ชัยสิทธิ์ ทรราชธรรม, อ้างแล้ว, หน้า 8-9

แบบการประกอบการ (บริษัทหรือห้างหุ้นส่วน) ขึ้นมาซ้ำซ้อนอีกเพียงแต่นำกิจการของผู้ร่วมกันเข้ามาดำเนินการร่วมกัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นการสะดวกต่อการประกอบการวิสาหกิจใหม่อย่างยิ่ง เพราะไม่ต้องดำเนินการทางทะเบียนเพื่อการจัดตั้งองค์กรธุรกิจใหม่แต่อย่างใด

กิจการร่วมค้านี้ เมื่อมีรายได้ก็ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐเช่นเดียวกับการประกอบการของผู้ประกอบการทั่วไป แต่เงินส่วนแบ่งกำไรที่กิจการร่วมค้าจ่ายให้แก่ผู้ร่วมค้าได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2508 มาตรา 6 ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ 108) พ.ศ.2524<sup>16</sup>

หลักกิจการร่วมค้าตามประมวลรัษฎากรนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการส่งเสริมการประกอบการวิสาหกิจของเอกชนอย่างหนึ่งเพราะลดความยุ่งยากในการจัดตั้งองค์กรธุรกิจขึ้นใหม่เพื่อประกอบการค้า เพียงแต่ให้องค์กรธุรกิจที่มีอยู่แล้วเข้าร่วมกันประกอบการธุรกิจใหม่ได้เลย ยิ่งไปกว่านั้นมาตรการยกเว้นภาษีเงินได้ในส่วนของเงินกำไรที่จ่ายให้แก่ผู้เข้าร่วมค้า นับได้ว่าเป็นมาตรการส่งเสริมการประกอบธุรกิจในรูปการร่วมลงทุนของผู้ประกอบการหลายรายอย่างดียิ่ง

### กฎหมายอาญากับธุรกิจ

กฎหมายอาญาเป็นแขนงหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่วางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับเอกชนในลักษณะที่เอกชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด หากเอกชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมหาชนแล้ว รัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่วางไว้ ทั้งโดยมาตรการลงโทษหรือมาตรการบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

กฎหมายอาญาคืออะไรนั้น ท่านศาสตราจารย์จิตติ ดิงสภักดิ์ ให้คำอธิบายว่าหมายถึง “ตัวบทกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นโดยวิธีการทางนิติบัญญัติตามนโยบายทางความผิดอาญา... กำหนดการกระทำที่ถือเป็นความผิดอาญา และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิด และหมายรวมถึง วิธีพิจารณาความอาญา เมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งความผิดของเขาคงจะลงโทษผู้นั้นด้วย”<sup>17</sup>

<sup>16</sup> เฟิงฮ้าง, หน้า 10

<sup>17</sup> จิตติ ดิงสภักดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอนที่ 1 (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5) : จัดพิมพ์โดยสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2518) หน้า 5



จากคำนิยามข้างต้นกฎหมายอาญาจึงได้แก่ประมวลกฎหมายอาญา<sup>16</sup> และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ว่าการกระทำใดเป็นความผิดและจะต้องได้รับโทษอาญา (คือโทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และโทษริบทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 ) กฎหมายอื่น ๆ ที่มีโทษทางอาญาได้แก่กฎหมายแพ่งหรือกฎหมายธุรกิจบางประเภทที่ระบุการฝ่าฝืนบทบัญญัติแล้วต้องรับโทษ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัดฯ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2512 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นต้น

ในปัจจุบันนี้ เนื่องจากการกระทำผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจกันมากขึ้น ดังที่เรียกกันว่า อาชญากรรมทางธุรกิจ รัฐบาลจึงมีมาตรการปราบปรามอาชญากรรมทางธุรกิจ โดยจัดตั้งศูนย์ป้องกันปราบปรามความผิดทางเศรษฐกิจและการเงิน สังกัดกรมตำรวจและกองคดี ภาษีและกองคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร สังกัดกรมอัยการ ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดี ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) คดีที่ธนาคาร บริษัทเงินทุน เงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เป็นผู้เสียหาย หรือเป็นผู้ต้องหา
- (2) คดีความผิดเกี่ยวกับกฎหมายปริวรรต
- (3) คดีฉ้อโกงเกี่ยวกับการส่งสินค้าทางทะเล ทางอากาศ หรือทางภาคพื้นดินไปยังต่างประเทศ
- (4) คดีอาญาอันเกิดจากการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งคู่ค้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอยู่ในราชอาณาจักร
- (5) คดีฉ้อโกงด้วยการใช้เอกสารเลตเตอร์ออฟเครดิต หรือเอกสารการโอนเงิน หรือค้าแลกเงินระหว่างประเทศปลอม

<sup>16</sup> โดยเฉพาะความผิดเหล่านี้คือความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน (ลักษณะ 6) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลง (ลักษณะ 7) ความผิดเกี่ยวกับการค้า (ลักษณะ 8) ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง (ลักษณะ 11) และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน (ลักษณะ 12)



- (6) คดีฟ้องด้วยการใช้พันชบัตร สิทธิบัตร หรือใบหุ้นปลอม หรือใช้โดยมิชอบ
- (7) การฟ้องในการซื้อขาย ในตลาดค้าผลิตผลล่วงหน้า
- (8) การฟ้องในการซื้อขายหุ้น ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
- (9) คดีฟ้องด้วยการใช้บัตรเครดิต ตัวแลกเงินระหว่างประเทศ
- (10) คดีฟ้องบริษัทประกันภัย
- (11) คดีฟ้องด้วยการปลอม หรือใช้บัตรโดยสารเครื่องบินโดยมิชอบ
- (12) คดีฟ้องโดยการใช้เทคโนโลยีแผนใหม่ เช่น การฟ้องด้วยเทเล็กซ์หรือด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์
- (13) คดีฟ้องหลักทรัพย์จากเครื่องถ่ายเงินโดยอัตโนมัติ ไม่ว่าด้วยการใช้บัตรเบิกเงินปลอมหรือใช้บัตรโดยทุจริต
- (14) คดีเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมกระทำผิดต่อกฎหมาย
- (15) คดีเกี่ยวข้องกับทรัพยากรของประเทศ เช่น ป่าไม้ แร่
- (16) คดีเกี่ยวกับการทุจริตต่อภาษีอากร
- (17) คดีเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง
- (18) การล้มละลายโดยฉ้อฉล
- (19) ความผิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
- (20) การปลอมแปลงใบส่งสินค้า
- (21) การจัดตั้งนิติบุคคลโดยมิชอบ
- (22) การฟ้องทางการค้าโดยใช้กลอุบาย
- (23) การเปิดเผยความลับในทางการค้า
- (24) ความผิดเกี่ยวกับการใช้สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ และเครื่องหมายการค้า

ด้วยเหตุที่การประกอบธุรกิจของบุคคลหรือนิติบุคคล (ในรูปแบบขององค์กรธุรกิจต่าง ๆ เช่น ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท) อาจเกิดกระทบกระทั่งสิทธิของบุคคลอื่น ๆ ทั้งที่มีความเกี่ยวข้องกันหรือไม่ จนก่อความเสียหายให้แก่บุคคลนั้นในด้านชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิหรือเสรีภาพ ที่กฎหมายรับรอง หรืออาจเกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบการ โดยตรง บุคคลหรือนิติบุคคลที่ประกอบการนั้นอาจต้องได้รับโทษทางอาญาตามความหนักเบาของข้อหาที่ถูกฟ้องร้องก็ได้ หรือมีละเมิดผู้ประกอบการ ผู้ได้รับความเสียหายจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา เช่น ถูกละเมิดสิทธิในการประกอบการ (การใช้ชื่อยี่ห้อสินค้า การลอกเลียนแบบสินค้า) และถูกหมิ่นประมาทชื่อเสียงการประกอบการก็อาจฟ้องร้องผู้กระทำผิดให้ต้องได้รับโทษอาญาได้เช่นเดียวกัน

ในกรณีที่ผู้ประกอบการเป็นบุคคลธรรมดา โฆษณาที่พึงมีอาจเป็นได้ทั้งโฆษณาระงับชีวิต จำคุก กักขัง ปรับหรือริบทรัพย์สิน แต่ถ้าผู้ประกอบการเป็นนิติบุคคล(ห้างหุ้นส่วนบริษัท) โฆษณาที่จะลงมีได้แต่เพียงปรับเท่านั้น จะลงโทษประหารชีวิต จำคุก หรือกักขังไม่ได้เพราะมิได้มีสภาพอย่างบุคคลธรรมดาทั่วไป<sup>19</sup> คงเป็นแต่เพียงบุคคลสมมติเท่านั้น ดังคำพิพากษาศาลฎีกาต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 841,842/2464 ศาลพิพากษาปรับบริษัทฐานผิดพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461 มาตรา 64 (1) (2)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 266/2473 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 952/2474 บริษัทนิติบุคคลเจ้าของหนังสือพิมพ์ถูกปรับฐานหมิ่นประมาทตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 282 (แม้กรรมการบริษัทไม่ได้เป็นผู้หมิ่นประมาท) ปัจจุบันประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 185/2489 ผู้รับประทานบัตรเหมืองแร่ยื่นบัญชีคณิศการขุดหาแร่ และจำหน่ายแร่ไม่ถูกต้องต่อความเป็นจริงอันเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.การทำเหมืองแร่ พ.ศ.2461 มาตรา 35 นั้น ถ้าผู้รับประทานบัตรเป็นบริษัทนิติบุคคลและการยื่นบัญชีทำโดยผู้จัดการบริษัท ก็ต้องรับผิดชอบและถูกลงโทษทางอาญาตามมาตรา 34 นั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1144/2493 พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคในภาวะกักขัง บริษัทมีลวดเก็บไว้ในโกดังโดยไม่แจ้งปริมาณสถานที่เก็บอันเป็นการฝ่าฝืนประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค เช่นนี้ถือว่าบริษัทเป็นผู้กระทำความผิด กรรมการหรือผู้จัดการบริษัทหาความผิดเป็นส่วนตัวไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 482/2497 พ.ร.บ.ควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ.2484

ผู้จัดการบริษัทจำกัด ส่งนมผงเข้ามาในราชอาณาจักร แม้ทำในฐานะผู้แทนนิติบุคคลก็ไม่เป็นข้อแก้ตัวให้พ้นผิด

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 219/2500 พิพากษาปรับนิติบุคคล (บริษัทจำกัด) ฐานขนย้ายข้าว

<sup>19</sup> สมัย มโนมัยอุดม “ความรับผิดชอบอาญาของนิติบุคคล”, คู่มือพหุ ปีที่ 31 เล่ม 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม, 2527) หน้า 18

ผิดพ.ร.บ.สำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489 พ.ศ.2489 มาตรา 10 และมาตรา 13

คำพิพากษาฎีกาที่ 787,788/2508 การที่ผู้จัดการห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลเขียนเครื่องหมายการค้าของผู้อื่น โดยกระทำไปในอำนาจหน้าที่ทางการค้าอันเป็นวัตถุประสงค์และเพื่อประโยชน์ในทางการค้าของห้างหุ้นส่วน ถือได้ว่าเป็นเจตนาและการกระทำของห้างหุ้นส่วน ฉะนั้น ห้างหุ้นส่วนจึงต้องรับผิดชอบทางอาญาด้วย ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 274

แนวคำพิพากษาฎีกาที่นำมากล่าวถึงเป็นเพียงแต่ตัวอย่างเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคลเท่านั้น ที่จริงยังมีคำพิพากษาฎีกาที่วินิจฉัยความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลหรือผู้ประกอบการที่ต้องรับผิดชอบร่วมกับนิติบุคคลอีกมาก ซึ่งท่านผู้อ่านสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากหนังสือกฎหมายอาญาที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก

สำหรับการดำเนินคดีอาญาของผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญานั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ได้วางหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาไว้แล้ว เริ่มจากการเป็นผู้เสียหาย การร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน การสอบสวน การฟ้องคดีอาญาและคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ตลอดจนการอุทธรณ์ฎีกาเมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาคดี

ความเกี่ยวพันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ (ทั้งที่เป็นองค์กรธุรกิจหรือไม่เป็น) กับการดำเนินคดีอาญาหรือคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา จะต้องได้ความว่าผู้ประกอบการนั้นเป็นผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดอาญารฐานใดฐานหนึ่ง (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4) เช่น ถูกลักทรัพย์ ชักยอกทรัพย์ ทำให้เสียทรัพย์ ฉ้อโกง บุกรุก ถูกละเมิดลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร หรือเครื่องหมายการค้า และความผิดฐานออกเช็คโดยไม่มีเงินสั่งจ่าย เป็นต้น ดังตัวอย่าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 3834/2528 โจทก์เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการโรงรับจำนำ การที่โจทก์ได้รับแลกเช็คพิพาทไว้ นั้น เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านเงินทุนอันเป็นกิจการที่ผู้ซึ่งประกอบการค้าหรือธุรกิจอย่างอื่นอันอาจกระทำได้เป็นปกติ ไม่ถึงกับเป็นการนอกวัตถุประสงค์ เมื่อได้ความว่าโจทก์ก็เป็นผู้ทรงเช็คพิพาทซึ่งมีลายชื่อจำเลยลงไว้ในฐานะผู้สั่งจ่ายและธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็คดังกล่าว โจทก์ย่อมเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้อง



ในกรณีที่ผู้ประกอบการเป็นนิติบุคคล (องค์กรธุรกิจ) การดำเนินคดีอาจกระทำได้โดยผู้แทนของนิติบุคคล (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 75\* และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5(3)\*\* ดังตัวอย่าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 2178/2524 เมื่อ อ.เป็นผู้จัดการของโจทก์ ซึ่งเป็นนิติบุคคล (บริษัท เอสโซ่แชนคาร์คแห่งประเทศไทย จำกัด) ย่อมเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4), 5(3) ในอันที่จะดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีอาญาคด้วยตนเอง หรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำแทนได้

บุคคลอื่นที่มีชื่อผู้แทนหรือผู้จัดการย่อมไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาแทนองค์กรธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 610/2516) หรือแม้แต่ในขณะที่ดำเนินคดีอาญาแทนนิติบุคคล แต่ต่อมาผู้จัดการหมดอำนาจลงเพราะเหตุที่บริษัทได้เปลี่ยนตัวผู้มีอำนาจกระทำแทน สิทธีจะจัดการคดีอาญาของผู้จัดการคนเดิมย่อมสิ้นสุดลง ผู้แทนคนใหม่ของบริษัทย่อมเป็นผู้ดำเนินการต่อไป (คำพิพากษาฎีกาที่ 1925/2516)

นอกจากผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคลจะมีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเองแทนนิติบุคคลแล้ว ถ้าหากจะไม่กระทำด้วยตนเองแล้วก็ย่อมมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนคนได้ ทั้งที่เป็นการมอบอำนาจให้ร้องทุกข์ (คำพิพากษาฎีกาที่ 766/2502 (ประชุมใหญ่) และฟ้องคดีอาญา (คำพิพากษาฎีกาที่ 890/2503 (ประชุมใหญ่) แต่การมอบอำนาจเช่นว่านี้ ไซ้ว่าจะมอบได้ทุกกรณีไป ถ้าหากข้อบังคับขององค์กรธุรกิจมีเงื่อนไขการมอบอำนาจไว้อย่างไรแล้วการมอบอำนาจก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น มิเช่นนั้นการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีอาญาแทนอาจจะไม่สมบูรณ์ และผู้รับมอบอำนาจย่อมกระทำไปโดยปราศจากอำนาจด้วย ดังตัวอย่าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 1690/2530 วินิจฉัยว่า แม้การร้องทุกข์มิใช่การทำนิติกรรมแต่การมอบอำนาจไปร้องทุกข์แทนโจทก์ โจทก์ก็ต้องทำให้ถูกต้องตามข้อบังคับของบริษัทโจทก์ที่จดทะเบียนไว้ บริษัทโจทก์จดทะเบียนไว้ว่า จำนวนกรรมการที่ลงชื่อผูกพันบริษัทได้คือกรรมการจำพวก ก. 1 นาย กับ กรรมการจำพวก ข. 1 นาย เมื่อกรรมการโจทก์เพียงผู้เดียวลงชื่อมอบอำนาจให้ ก. ไปร้องทุกข์การมอบอำนาจจึงไม่ผูกพันบริษัทโจทก์ การกระทำของ ก. จึงไม่ผูกพันโจทก์ใน

\* บัญญัติว่า “อันความประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ย่อมแสดงปรากฏจากผู้แทนทั้งหลายของนิติบุคคลนั้น”

\*\* บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้จัดการแทนผู้เสียหายได้

(3) ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคล เฉพาะความผิดซึ่งได้กระทำลงแก่นิติบุคคลนั้น”



ทางกลับกันโจทก์ก็ไม่สามารถถือเอาการกระทำของ ก.เป็นของโจทก์ได้ เมื่อโจทก์ไม่ได้ร้องทุกข์ในความผิดตามพระราชบัญญัติด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำผิดคือโจทก์ก็ขาดอายุความ

ความคำพิพากษานี้เป็นเรื่องที่บริษัทจดทะเบียนไว้ว่ากรรมการจำนวน 2 คนจำพวก ก. 1 คน จำพวก ข. 1 คน ลงชื่อร่วมกันกระทำการมีผลผูกพันในทางแพ่ง แม้การร้องทุกข์ไม่ใช่การทำนิติกรรม แต่เมื่อบริษัทจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทนจะต้องมีกรรมการ 2 คน ถ้าลงชื่อเพียงคนเดียวก็ไม่สมบูรณ์

### กฎหมายธุรกิจกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่า กฎหมายเป็นกรอบการพัฒนาเศรษฐกิจของสังคมแต่ละสังคม เพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่วางกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนการดำรงชีวิตให้อยู่เป็นปกติสุขเป็นธรรม และเกิดความมั่นใจหรือความแน่นอนที่จะดำรงอยู่ในสังคม<sup>20</sup> จากความหมายของกฎหมายนี้ กฎหมายจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในแง่ที่ว่า กฎหมายจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของสมาชิกของสังคมว่า สิ่งใดกระทำได้ สิ่งใดต้องห้ามมิให้กระทำ สิ่งใดที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ สิ่งนั้นกฎหมายก็จะให้ความคุ้มครอง ส่วนสิ่งใดที่กฎหมายห้าม มิให้กระทำหรือให้กระทำโดยมีข้อจำกัด สิ่งนั้นก็เท่ากับว่าถูกกฎหมายเข้าควบคุมดูแลเพื่อมิให้มีการกระทำที่เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสังคม

กฎหมายธุรกิจเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่มาก ทั้งนี้ก็เพราะว่ากฎหมายธุรกิจจะเป็นตัวโครงสร้างหรือตัวกำหนดพฤติกรรมการประกอบการของบุคคลหรือองค์กรธุรกิจ ถ้ากฎหมายธุรกิจมีข้อจำกัดคัดค้านพฤติกรรมการประกอบการในทางเศรษฐกิจน้อย ย่อมหมายความว่าสมาชิกของสังคมนั้นมีส่วนไม่วิสาหกิจหรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากแต่ถ้ามีข้อห้ามมิให้กระทำเป็นส่วนใหญ่ (โดยรัฐเข้าดำเนินการเสียเอง) กฎหมายธุรกิจย่อมมีความเกี่ยวพันกับการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยไปด้วย การที่จะให้กฎหมายธุรกิจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยปกติขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ประเทศที่ใช้ระบบทุนนิยมเป็นหลักการพัฒนาประเทศ กฎหมายธุรกิจของประเทศนั้นก็จะมีฐานะเป็นเครื่องมือการพัฒนา

<sup>20</sup> ชุมพร ปิจจุสานนท์, กฎหมายกับการพัฒนา, วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรกฎาคม-กันยายน, 2530), หน้า 38-39



เศรษฐกิจโดยตรง ในทางตรงกันข้ามประเทศที่ใช้ระบบกึ่งทุนนิยม คือประเทศที่รัฐยังคงดำเนินการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยตรงอยู่ด้วย เช่น ประเทศไทยที่มีการใช้ระบบรัฐวิสาหกิจผสมกับระบบวิสาหกิจเอกชน กฎหมายธุรกิจย่อมจะไม่ใช้ปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น ตัววัดที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายธุรกิจกับการพัฒนาเศรษฐกิจอาจพิจารณาได้จากปริมาณและคุณภาพของกฎหมายธุรกิจที่ออกมาใช้บังคับ ยังมีกฎหมายธุรกิจเป็นจำนวนมากฉบับ หรือสลับซับซ้อนมากเท่าใด ก็หมายความว่ากฎหมายธุรกิจมีสหสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจมากเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายธุรกิจมากมายหลายประเภท ทั้งที่เป็นประเภทส่งเสริมการประกอบการวิสาหกิจในประเทศและในต่างประเทศ ทั้งที่เป็นการส่งเสริมการประดิษฐ์คิดค้นผลิตภัณฑ์หรือเทคโนโลยีการผลิตของผู้ประกอบการ ตลอดจนการให้ภาคเอกชนได้เข้ามีส่วนร่วมในโครงการค้นคว้าวิชาการขั้นสูงที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่ม (เช่น โครงการสำรวจอวกาศหรืออาวุธยุทธภัณฑ์) แต่ประเทศกึ่งทุนนิยมเช่นประเทศไทย กฎหมายธุรกิจค่อนข้างจะเป็นของใหม่และอยู่ในระหว่างการพิกตัว จึงมีกฎหมายธุรกิจไม่มาก ประเภท กฎหมายธุรกิจส่วนใหญ่ก็มักจะลอกเลียนแบบอย่างของประเทศทุนนิยม เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายตลาดหลักทรัพย์ กฎหมายลิขสิทธิ์ กฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า กฎหมายเกี่ยวกับบริษัท กฎหมายว่าด้วยการลงทุนร่วมกัน (Joint venture) กฎหมาย ทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ กฎหมายแฟรนไชส์ (อนุญาตให้ใช้สิทธิ์) กฎหมาย 3 ประเภทหลังกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา เพราะค่อนข้างจะเป็นกฎหมายใหม่ของประเทศไทย

ปัจจุบันนี้ในทุก ๆ สังคมดูเหมือนว่าจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เพราะเป็นปัจจัยที่จะทำให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีมีความสุขทางวัตถุตามความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น และความเป็นไปได้ในการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลมักจะใช้นโยบายวิสาหกิจส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบการอย่างกว้างขวาง ดังกรณีตัวอย่างประเทศไทยที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ.25๒๔ เพื่อให้ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการหลักได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรมกับตนเอง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบการเพื่อให้มีความชัดเจนแน่นอน ไม่ซ้ำซ้อนเพื่อให้เกิดความมั่นคงและความมั่นใจแก่ผู้ที่อยู่ได้บังคับของกฎหมาย<sup>21</sup> เช่น การมีคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2521 นอกจากจะมีส่วนร่วมร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว ภาคเอกชนยังได้มีโอกาสเสนอให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจด้วย เช่น การที่สมาคมอุตสาหกรรมได้เสนอขอให้พิจารณาปรับ



โครงสร้างภาษีการค้าใหม่ให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมแนวอนของประเทศไทย เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของภาษีการค้า (ตามหนังสือที่ 1839/2528 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2528) หรือกรณีที่มาคมอุตสาหกรรมไทย ขอให้พิจารณาแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 73 และ 74 แห่ง ประมวลรัษฎากรเพื่อยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรที่เกิดจากการตีราคาสินทรัพย์ ในกรณีควบบริษัท (ตามหนังสือที่ 1003/2528 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2528) และในกรณีที่ สมาคมธนาคารไทยเสนอให้พิจารณาแก้ไขกฎหมายเพื่อยอมรับภาพถ่ายไมโครฟิล์มเป็นหลักฐาน แทนเอกสารต้นฉบับได้ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องสถานที่เก็บเอกสาร (การประชุมครั้งที่ 10/2525 วันที่ 16 ธันวาคม 2525) เป็นต้น ผลจากความร่วมมือระหว่างรัฐกับนักธุรกิจหรือนัก อุตสาหกรรมดังที่กล่าวมา ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาลต่อการประกอบการวิสาหกิจเอกชน และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในระยะเวลาต่อมา

เท่าที่ผู้เขียนกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น คงพอที่จะทำให้ท่านผู้อ่านผู้สนใจในกฎหมาย ธุรกิจมีแนวทางทำความเข้าใจหลักกฎหมายธุรกิจ ทั้งที่มีอยู่แล้วและที่กำลังจะมีในกาลข้างหน้า อีกทั้งยังสามารถเชื่อมโยงความรู้เกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจให้เข้ากับความจำเป็นที่จะต้องใช้แก้ไขปัญหา อันเนื่องมาจากการประกอบวิสาหกิจต่าง ๆ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความเรื่องกฎหมายกับ ธุรกิจนี้น่าจะมีส่วนกระตุ้นเตือนรัฐบาลให้เพิ่มความสนใจในการพัฒนากฎหมายธุรกิจไทยให้ เป็นที่ยอมรับทั้งในและนอกประเทศ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อเป็นฐานรองรับการ พัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบวิสาหกิจเอกชนที่กำลังก้าวรุดหน้าอย่างไม่หยุดยั้งในขณะนี้

21 “เหตุผลที่กฎหมายจะต้องมีความแน่ชัด ก็เพราะ

1. เพื่อกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ชัดเจน ผู้ผู้ได้บังคับกฎหมายจะได้เข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบ อย่างต้องแท้
2. เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการการค้า ว่าสิ่งใดทำได้ สิ่งใดทำไม่ได้ การที่เขียนกฎหมาย อย่างกว้างขวางหรือให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจอย่างมาก ทำให้เอกชนไม่มั่นใจในการลงทุน ทำให้ขาดสิ่งจูงใจในการลงทุน
3. เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่แน่นอนในการตีความ กฎหมายที่แน่ชัดก็ไม่ต้องการตีความทำให้ผู้ผู้ได้ บังคับกฎหมายขาดความมั่นใจ ในการวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ” จุฬพร บิจุสานนท์, “กฎหมายกับการพัฒนา”, เห่งอ้าง, หน้า 4



ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจ เอ็น ที  
๕๑ - ๕๑/๑ ถนน ๒๒ กรกฎาคม ๔ เขตป้อมปราบ ก.ท.ม.  
โทร. ๒๒๔-๖๕๐๗, ๒๒๖-๑๒๔๓ - ๔

---



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand