



# ภารกิจและการดำเนินงานภารกิจ ของฝ่ายปกครอง

(หน่วยที่ 2)

อาจารย์ ดร. ศาสดา วิริยานุพงษ์

รายการนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
ชุดวิชา 41461 กฎหมายปกครอง  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช





# บทนำ





- ❖ หัวใจของกฎหมายมหาชนที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ **“ประโยชน์สาธารณะ”**
- ❖ การดำเนินการกิจของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท
- ❖ โดยประเภทแรกเป็นการใช้อำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งมีลักษณะเป็นการที่รัฐใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมเอกชน โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ให้เอกชนต้องกระทำหรือห้ามกระทำ อันเป็นการจำกัดเสรีภาพของเอกชน ที่เรียกว่า **ตำรวจทางปกครอง (police administrative)**
- ❖ ส่วนประเภทที่สองเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้บริการแก่ประชาชนหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เรียกว่า **บริการสาธารณะ (service public)**





## ตอนที่ 2.1

### ภารกิจและการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

-  **2.1.1** แนวความคิดเกี่ยวกับภารกิจของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย
-  **2.1.2** รูปแบบการดำเนินการของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย
-  **2.1.3** ผู้ดำเนินการของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย
-  **2.1.4** ขอบเขตในการการดำเนินการของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย





## 2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับภารกิจของฝ่ายปกครอง ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

ในทางกฎหมายปกครองนั้น ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ประกอบด้วย

- 1 **ความมั่นคง** หมายถึง การป้องกันการถูกรุกรานจากศัตรูภายนอก
- 2 **ความปลอดภัย** หมายถึง การป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรืออุบัติเหตุต่าง ๆ ตลอดจนป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินของประชาชน
- 3 **ความสงบสุข** หมายถึง การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ป้องกันมิให้เกิดความวุ่นวาย เกิดเสียงอึกทึกครึกโครม ตลอดจนการประท้วงเดินขบวนที่กีดขวางทางสาธารณะ
- 4 **สุขอนามัย** หมายถึง การดูแลป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อโรคภัยไข้เจ็บ ดูแลความสะอาดของถนนหนทาง กำจัดขยะมูลฝอย ตลอดจนดูแลสุขภาพของคนในสังคม





# ข้อแตกต่างระหว่างตำรวจทางปกครองกับ ตำรวจทางยุติธรรม

- ❏ ข้อแตกต่างระหว่างตำรวจทางปกครองกับตำรวจทางยุติธรรม อยู่ที่ **“เป้าหมาย”** ของการใช้อำนาจ
- ❏ ตำรวจทางปกครองมีหน้าที่ในการ **“ป้องกัน”** มิให้เกิดความไม่สงบขึ้นในสังคม ในขณะที่ตำรวจทางยุติธรรมมีหน้าที่ในการ **“ปราบปราม”** หรือ **“ระงับ”** ความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นแล้ว
- ❏ ตำรวจทางปกครองมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการทำผิดกฎต่าง ๆ ด้วยการวางมาตรการที่จำเป็นไว้ล่วงหน้า ในขณะที่ตำรวจทางยุติธรรมมีจุดมุ่งหมายที่จะสอบสวนและนำตัวผู้กระทำความผิดมาให้ศาลพิจารณาลงโทษ





## 2.1.2 รูปแบบการดำเนินการกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย

**1 การออกคำสั่งทางปกครอง** เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์โดยเอกชน ซึ่งเป็นคู่กรณีไม่ตกลงใจหรือสมัครใจด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองและเป็นการกระทำหรือเป็นการออกคำสั่งที่มีผลบังคับทันที โดยไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลสั่งแต่อย่างใด



พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้ความหมายของ คำสั่งทางปกครอง ว่า *“การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ”*





## 2.1.2 รูปแบบการดำเนินการของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย

2

**การออกกฎ** เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์โดยเอกชนซึ่งเป็นคู่กรณีไม่ตกลงใจหรือสมัครใจด้วยเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครอง หากแต่การออกกฎนั้นเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้เฉพาะเจาะจงเป็นแต่ละบุคคลหรือแต่ละเรื่องดังเช่นการออกคำสั่ง



พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้ความหมายของ กฎ ว่า *“พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มีมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”*





## 2.1.2 รูปแบบการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย

**3 การปฏิบัติการทางปกครอง**หรือการกระทำทางกายภาพเป็นการกระทำทางปกครองที่นอกเหนือจากการออกคำสั่งหรือการออกกฎ โดยเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์โดยเอกชนซึ่งเป็นผู้กรณีไม่ตกลงใจหรือสมัครใจด้วยเช่นเดียวกับการออกคำสั่งหรือการออกกฎ โดยมีลักษณะเป็นการใช้กำลังในการปฏิบัติการ



เช่น การใช้กำลังเจ้าหน้าที่ผลักดันเพื่อสลายการชุมนุม การเคลื่อนย้ายรถที่กีดขวางทางจราจร เป็นต้น หรือกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่เข้ารื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หลังจากที่ได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารนั้นแล้ว แต่เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่ระบุในคำสั่ง







## 2.1.3 ผู้ดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย (ต่อ)

1

**ผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง** ส่วนใหญ่แล้ว จะได้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินภารกิจนั้นๆ โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ ผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองทั่วไปและผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองเฉพาะด้าน



**ผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองทั่วไป** ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องมีการกำหนดถึงขอบอำนาจและตัวเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการในฐานะตำรวจทางปกครองไว้อย่างชัดเจน อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองทั่วไปในเขตจังหวัด





## 2.1.3 ผู้ดำเนินการกิจการของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย (ต่อ)

1

**ผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง** ส่วนใหญ่แล้ว จะได้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการกิจการนั้นๆ โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ ผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองทั่วไปและผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองเฉพาะด้าน



**ผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองเฉพาะด้าน** เป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะด้าน เช่น ผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการก่อสร้างอาคาร ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจตำรวจทางปกครองหรือผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองอาจไม่ใช่ตำรวจก็ได้ อาทิ อธิบดีกรมศิลปากรก็เป็นตำรวจทางปกครองเกี่ยวกับวัตถุโบราณ โบราณสถาน อธิบดีกรมป่าไม้ก็เป็นตำรวจทางปกครองเกี่ยวกับป่าไม้





## 2.1.3 ผู้ดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย (ต่อ)

2

**ผลทางกฎหมายของการใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง** ส่งผลให้ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจดังกล่าวก็จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้



**ประการแรก** การใช้อำนาจตำรวจทางปกครองเป็นการควบคุมเชิงป้องกันโดยการออกกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป หรือการอนุมัติ การอนุญาต ที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นเฉพาะราย



ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจดังกล่าวหากเห็นว่าการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการใช้อำนาจเกินความจำเป็นสามารถนำข้อพิพาทมาสู่ศาลปกครองได้ โดยศาลปกครองจะให้ความสำคัญกับมาตรการที่ใช้ว่าเกินความจำเป็นที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือไม่ อันเป็นไปตาม **“หลักความได้สัดส่วน”**





## 2.1.3 ผู้ดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย (ต่อ)



**ประการที่สอง** เรื่องที่เป็นนโยบายเชิงควบคุมที่สำคัญ ศาลจะเข้าไปควบคุมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยพิจารณาว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการหรือไม่เพียงใด มีกฎหมายรองรับหรือไม่





**ประการที่สาม** ในสถานการณ์ปกติ การใช้อำนาจตำรวจทางปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย แต่ถ้าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน อำนาจตำรวจทางปกครองก็จะเพิ่มขึ้นตามสถานการณ์ ซึ่งศาลจะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมระหว่างมาตรการที่ใช้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ยิ่งถ้าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างยิ่ง เช่น เกิดการจลาจลขึ้น ในทางกฎหมายมหาชนมีหลักการว่า แม้ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์ให้อำนาจไว้โดยตรง ฝ่ายปกครองก็สามารถดำเนินการทุกอย่างเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยได้





## 2.1.4 ขอบเขตในการการดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย

### 1 ข้อจำกัดในการใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง

-  การใช้อำนาจของตำรวจทางปกครองนั้นจะต้องอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล
-  การดำเนินการของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ และหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ด้วยเหตุดังกล่าว **“กฎหมาย”** จึง เป็นทั้งที่มา (source) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเป็นข้อจำกัด (limitation) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย





## 2.1.4 ขอบเขตในการการดำเนินงานภารกิจของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย

2

### ข้อยกเว้นในการใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง







การใช้อำนาจตำรวจทางปกครองนั้นโดยปกติต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ไม่ปกติขึ้นในสังคม เช่น เกิดสงครามหรือเกิดการจลาจล ตำรวจทางปกครองก็จะมีอำนาจมากขึ้น





## ตอนที่ 2.2




### ภารกิจและการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

-  **2.2.1** ความหมายของบริการสาธารณะ
-  **2.2.2** ประเภทของบริการสาธารณะ
-  **2.2.3** หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ
-  **2.2.4** องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ





## 2.2.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

-  การพิจารณาถึงความหมายของบริการสาธารณะนั้น อาจพิจารณาได้จาก
-  องค์ประกอบด้านภารกิจ ภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็จะเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ที่เรียกว่า **ประโยชน์สาธารณะ**
-  องค์ประกอบด้านองค์กร การดำเนินภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นการดำเนินการโดยนิติบุคคลมหาชน อาทิ กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์ของรัฐประเภทอื่นที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะด้าน อย่างไรก็ตามนิติบุคคลมหาชนนั้นอาจมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนได้ในบางกิจกรรม







## 2.2.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

- การพิจารณาถึงความหมายของบริการสาธารณะนั้น อาจพิจารณาได้จาก (ต่อ)
- องค์ประกอบด้านเนื้อหา นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐซึ่งเป็นผู้ให้บริการกับประชาชนผู้รับบริการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายพิเศษ (un régime juridique exorbitant) ที่เป็นการให้อำนาจพิเศษหรือให้ออกสิทธิบางประการแก่รัฐหรือฝ่ายปกครองเหนือกว่าเอกชน รวมถึงการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนโดยทำเป็นสัญญาทางปกครอง โดยสัญญานั้นมีเนื้อหาสาระหรือมีข้อความที่เป็นการให้อำนาจพิเศษหรือให้ออกสิทธิบางประการแก่รัฐหรือฝ่ายปกครองเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน (les clauses exorbitants) ซึ่งออกสิทธิดังกล่าวจะไม่พบในระบบการทำสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกัน



# บริการสาธารณะ

หมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการโดยรัฐ หรือ ผู้ที่ รัฐ มอบอำนาจให้ เป็น ผู้ดำเนินการแทนภายใต้ระบบกฎหมายที่ ให้อำนาจพิเศษหรือให้เอกสิทธิ์บาง ประการแก่รัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่วนใหญ่ที่เรียกว่า ประโยชน์สาธารณะ






## 2.2.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

- 1 **บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน**
  - บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน
  - เป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง **“อำนาจพิเศษ”** ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้
  - บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น





## 2.2.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

- 1 **บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (ต่อ)**
-  **ผลทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง มี 3 ประการ**
  - **ประการแรก** ในเรื่องนิติสัมพันธ์ของบุคคลต่าง ๆ ซึ่ง ได้แก่ ผู้จัดทำ ผู้ใช้บริการ และบุคคลภายนอกนั้น ความสัมพันธ์ของบุคคลเหล่านี้ในบริการสาธารณะทางปกครองจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปกครอง
  - **ประการที่สอง** ซึ่งเป็นผลจากประการแรก คือศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับบริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่ **ศาลปกครอง**
  - **ประการที่สาม** ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองสำหรับความเสียหายที่ผู้ใช้บริการได้รับเนื่องจากการปฏิบัติงานที่บกพร่องของบริการสาธารณะเป็นความรับผิดชอบในมูลละเมิดมิใช่ความรับผิดชอบในมูลสัญญา





## 2.2.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

### 2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

- เป็นกิจการที่รัฐจัดทำแต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน
- บริการสาธารณะประเภทนี้อยู่ภายใต้หลักกฎหมายสองหลัก คือทั้งหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในส่วนของการจัดตั้งองค์กรและการดำเนินการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน





## 2.2.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

3

**ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม**

- **1. วัตถุประสงค์แห่งการบริการ** บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งการบริการคือ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน





## 2.2.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

3

**ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (ต่อ)**



**2. วิธีปฏิบัติงาน** บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งการบริการ คือ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านกำไร การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน





## 2.2.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

**3** ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (ต่อ)

**3. แหล่งที่มาของเงินทุน** บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐ แต่เพียงอย่างเดียวโดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ







## 2.2.3 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

- **1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค** ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน
- **2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง** หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ
- **3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง** การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

**1** บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการเอง  
แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติและ  
บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

**1.1 บริการสาธารณะระดับชาติ** เป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

- **1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสีย เช่นเดียวกัน** จึงต้องมีองค์กรกลางระดับชาติเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศ
- **2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า** เนื่องจากเป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินการระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการ ซึ่งจะประหยัดกว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

- 1 **บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการเอง (ต่อ)**
- จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะระดับชาติ จะได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (primary function) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ
  - 1. **หน้าที่ในการป้องกันประเทศ** เช่น กิจกรรมทหาร อำนาจในการประกาศสงครามกับรัฐอื่นด้วย
  - 2. **หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบภายใน** เช่น กิจกรรมตำรวจซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินการคาบเกี่ยวกันหลาย ๆ พื้นที่ แต่ไม่รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น เช่น กิจกรรมตำรวจท้องถิ่น เป็นต้น





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

- 1 **บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการเอง (ต่อ)**
- จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะระดับชาติ จะได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (primary function) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ
  - **3. หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ** เป็นภารกิจที่สำคัญที่รัฐมีอำนาจในการจัดทำ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตรา และการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา
  - **4. หน้าที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ** เช่น กิจการด้านการทูต เป็นต้น





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

- 1 **บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการเอง (ต่อ)**
- จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะระดับชาติ จะได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (primary function) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ
  - ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ยังรวมถึงหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง (Secondary function) หากภารกิจนั้นเป็นการดำเนินกิจการที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ก็จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำ เช่น กิจการไปรษณีย์ การสื่อสารโทรคมนาคม การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

- 1 บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการเอง
- 1.2 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ กับบริการสาธารณะระดับชาติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบให้เป็นผู้ดำเนินการ
  - 1.2.1 บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ มีลักษณะดังต่อไปนี้
    - 1. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาขั้นต้น การกำจัดน้ำเสียในชุมชน





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

- 1 บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการเอง
- 1.2 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ กับบริการสาธารณะระดับชาติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบให้เป็นผู้ดำเนินการ
  - 1.2.1 บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ มีลักษณะดังต่อไปนี้
    - 2. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การณาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

- 1 บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการเอง
- 1.2 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (ต่อ)
  - 1.2.2 บริการสาธารณะระดับชาติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบให้เป็น อาทิ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐเองมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นมาตรฐานการศึกษาของคนในประเทศ แต่ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นต่ำกว่าอุดมศึกษาในแต่ละท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกันออกไปตามต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น รัฐจึงมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในส่วนนี้เอง ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นไปเป็นการจัดกิจการที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากและบุคคลที่มีความรู้ความสามารถระดับสูง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำ







## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

### 2 บริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนดำเนินการแทน

- **2.1 สัมปทาน** การที่ฝ่ายปกครองอนุญาตให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายในเวลาที่กำหนด ด้วยทุนและความเสี่ยงของเอกชนเอง โดยฝ่ายปกครองให้สิทธิเอกชนที่จะเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการ เช่น สัมปทานในการสร้างทางด่วนแล้วให้สิทธิในการเรียกเก็บค่าผ่านทาง หรือสัมปทานในการเดินรถแล้วให้สิทธิในการเก็บค่าโดยสาร เป็นต้น ซึ่งการให้สัมปทานนั้นจะกระทำในรูปแบบของสัญญาทางปกครอง โดยมีลักษณะของสัมปทานอยู่สองรูปแบบ ดังต่อไปนี้





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

### 2 บริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนดำเนินการแทน

#### 2.1 สัมปทาน

- **1. สัมปทานบริการสาธารณะ** คือ สัญญาที่ฝ่ายปกครองตกลงให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ โดยเอกชนมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการ ทั้งนี้เหตุที่เอกชนไม่อาจเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะได้โดยเสรี ก็เพราะบริการสาธารณะบางอย่างมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่และความผาสุกของประชาชนจึงมีกฎหมายห้ามมิให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากรัฐ
- **2. สัมปทานให้แสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ** ด้วยเหตุที่ทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างมีอยู่จำกัดและถือว่าทรัพยากรเหล่านั้นรัฐเป็นเจ้าของ เช่น **แร่ ปิโตรเลียม** เป็นต้น รัฐจึงห้ามมิให้เอกชนเข้าแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นโดยเสรี เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากรัฐ





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

- 2 บริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนดำเนินการแทน
- ลักษณะสำคัญของสัมปทานบริการสาธารณะ
  - 1. สัมปทานบริการสาธารณะเป็นสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองตกลงให้เอกชนคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยทุนของเอกชนเอง ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนเป็นความเกี่ยวพันทางสัญญา และบุคลากรของเอกชนคู่สัญญาในสัมปทานไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
  - 2. ทรัพย์สินที่ผู้รับสัมปทานนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะถือว่าเป็นทรัพย์สินของเอกชน จึงไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากกฎหมายเหมือนกับทรัพย์สินของรัฐ





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

- 2 บริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนดำเนินการแทน
- ลักษณะสำคัญของสัมปทานบริการสาธารณะ (ต่อ)
  - 3. กิจการที่มอบให้เอกชนจัดทำนั้นเมื่อเป็นบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจควบคุมและมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการเพิกถอนสัมปทานไว้ด้วย
  - 4. บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองให้เอกชนรับสัมปทานไปดำเนินการนั้นต้องไม่เป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือความปลอดภัย





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

### 2 บริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนดำเนินการแทน

- **2.2 องค์กรวิชาชีพ** ได้แก่ องค์กรเอกชนที่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมอบอำนาจหน้าที่ให้ทำการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพ ด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
- องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมานั้นมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ด้วยเหตุว่ากิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัย อยู่ในจรรยาบรรณของวิชาชีพเพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้น





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

### 2 บริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนดำเนินการแทน

#### 2.2 องค์กรวิชาชีพ (ต่อ)

- แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชนก็ตาม แต่ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพนั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการออกกฎข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ





## 2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

### 2 บริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนดำเนินการแทน

#### 2.2 องค์กรวิชาชีพ (ต่อ)

- เหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางเกณฑ์ต่าง ๆ และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความผิด ก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นๆ เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ





# ภารกิจและการดำเนินงาน ของฝ่ายปกครอง

(หน่วยที่ 2)

อาจารย์ ดร. ศาสดา วิริยานุพงศ์

รายการนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
ชุดวิชา 41461 กฎหมายปกครอง  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

