

586

มาตรการทางกฎหมายในการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ



นางสาวมยุรี ชีพพานิชไพศาล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต

ภาควิชาศึกษาศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


พ.ศ. 2538

ISBN 974-632-093-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16458972

LEGAL MEASURES FOR PRIVATE TO JOIN OR OPERATE
IN TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE



Miss Mayuree Cheeppanichpaisal

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of law

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-632-093-9



มยุรี ชีพพานิชไพศาล : มาตรการทางกฎหมายในการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือ
ดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ (LEGAL MEASURES
FOR PRIVATE TO JOIN OR OPERATE IN TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE)
อ.ที่ปรึกษา : รศ.สำเรียง เมฆเกรียงไกร, 107 หน้า. ISBN 974-632-093-9

เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรและเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในสังคม รัฐบาลจึงกำหนด
นโยบายสนับสนุนให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่าแม้รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการใน
กิจการดังกล่าวโดยรัฐให้หลักประกันไม่ทำการโอนกิจการและทรัพย์สินของผู้ลงทุนมาเป็นของรัฐ และ
กำหนดให้ความคุ้มครองตลอดจนการรักษาสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่า ด้านอายุสัมปทานหรือระยะเวลา
ได้สิทธิตามสัญญา และด้านการคุ้มครองการกำหนดราคาค่าบริการตามสัญญา ตลอดจนการกำหนดค่า
ชดเชยแทนการให้เงินสนับสนุนก็ตาม แต่ปรากฏว่า การสนับสนุนให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ในกิจการดังกล่าวที่ผ่านมายังไม่บรรลุผลตามนโยบายของรัฐ เนื่องจากเอกชนผู้ลงทุนในกิจการ
โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ นอกจากนโยบายของรัฐ
ไม่มีความแน่นอนชัดเจนและขาดความต่อเนื่องแล้ว การริเริ่มโครงการเพื่อการก่อสร้างพื้นฐานคมนาคม
ขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชน อันมีผลทั้งทางบวกและทางลบ ในการริเริ่มโครงการ
เหล่านี้ ในระยะเริ่มแรก ประชาชนมักจะไม่มีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
(ประชาพิจารณ์) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้อง เพื่อมาประกอบการตัดสินใจในการดำเนิน
โครงการดังกล่าว

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้รัฐกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนแน่นอน
เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาระยะยาวได้ นอกจากนี้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ให้ประชาชน
รับรู้และสามารถเข้าใจได้ในระดับประชาพิจารณ์ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความเข้าใจ อันจะ
เป็นการลดความขัดแย้งในความเห็นต่าง ๆ และทำให้เอกชนผู้ลงทุนเกิดความมั่นใจในการลงทุนใน
กิจการดังกล่าว

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิสิต มยุรี ชีพพานิชไพศาล
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C370213 : MAJOR LAW
KEY WORD: PRIVATE / JOIN OR OPERATE

MAYUREE CHEEPPANICHPAISAL : LEGAL MEASURES FOR PRIVATE TO JOIN OR OPERATE IN TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. SAMRIENG MEKKRIENGKRAI. 107 pp. ISBN 974-632-093-9

In order to solve the ever-worsening traffic problems and improve the way of life of citizens in society, the Government has formulated a policy supporting private sector joint or operation of the State's transportation infrastructure projects.

The study reveals that in spite of the Government's support of private sector joint or operation of these project, either by providing guarantees that investors' properties will not be transferred to the State, determination of coverage and protection of various privileges, whether with regard to the duration of concessions or duration of privileges according to contracts; protection for determination of service fees according to contracts and including compensation in lieu of supports; has not achieved the level of success targetted by Government. This is due to the myriad problems and obstacles encountered by private investors in the State's transportation infrastructure projects. Apart from the lack of certainty, clarity and continuity of the Government's policy, the initiation of projects to construct large-scale transportation infrastructure invariably affects the population, both positively and negatively. During the preliminary phases, the general public usually has little opportunity, or involvement, in expressing their opinions and debating the benefits and drawbacks that enable a complete review of information necessary for decision making in operating the projects.

In this thesis, it is recommended that the Government outline decisive policies to overcome problems in the long term. Furthermore, the Government should ensure that information is made available to the public, and is understood by public. This will create understanding and transparency that will effectively reduce conflict stemming from differences of opinion, and ultimately encourage private investor confidence.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา.....2537

ลายมือชื่อนิสิต.....นาย ชัยวัฒน์ ไชยวงษ์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์สำเริง
เมฆเกรียงไกร อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้ข้อ
คิดเห็นและความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โภทวีไลกุล ซึ่งได้กรุณา
รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และกรุณาให้ความอนุเคราะห์ด้านความรู้ ข้อมูล
รวมทั้งให้คำแนะนำแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่าน
อาจารย์ ดร. ฤทัย หงส์สิริ ท่านอาจารย์ ดร. ปฤษญาวงศ์ ชูเพ็ญ และท่านอาจารย์นพคุณ
อินทรลิม ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความรู้ คำแนะนำต่าง ๆ อันเป็น
ประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณพิมล และคุณพินิตดา รั้วปัติย์ คุณสุจิตรา และคุณสุมิตรา
ชั้นชมชาติ คุณพิมล แสงพิลิตย์ คุณใจรัก เอื้อชูเกียรติ คุณภาวดี เพ็ญเจริญ คุณอรธรรยา
สิงห์สงบ และคุณนิภา สืบกนิร ที่มีส่วนช่วยเหลือให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และพี่น้องของผู้เขียน ซึ่งสนับสนุน
และให้กำลังใจผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มยุรี ชีพพานิชไพศาล



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
 บทที่	
1 บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	4
สมมติฐานของการวิจัย	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์	5
2 แนวความคิดของการที่เอกชนเข้ามีส่วนร่วมลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ	
ความหมายและขอบเขตของคำว่า "เข้าร่วมงานหรือดำเนินการ" และ คำว่า "กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ"	7
วิวัฒนาการของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ	12
1. การดำเนินการกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมโดยส่วนราชการ ..	12
2. การดำเนินการกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมโดยส่วนรัฐวิสาหกิจ	12
3. การดำเนินการกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมโดยให้เอกชน เข้าร่วมงานและดำเนินการ	15

สาเหตุของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ	20
1. สาเหตุของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ	20
1.1 ปัญหาของระบบราชการไทย	20
1.2 ปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	23
2. ประโยชน์ของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ	25
3. รูปแบบของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ	29
วิวัฒนาการของรูปแบบการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ	30
รูปแบบของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ	33
1. สัญญาสัมปทาน (Concession Agreements)	33
2. สัญญาร่วมทุน (Joint Venture)	46
ปัญหาและข้อจำกัดของรูปแบบการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ	50
4. ปัญหาและอุปสรรคของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ	
ปัญหานโยบายของรัฐบาล	59
ปัญหาการเปิดเผยข้อมูล	64
ปัญหาการคัดเลือกผู้เข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ	66

ปัญหาการร่างสัญญา	68
ปัญหาหลักประกันที่รัฐไม่โอนกิจการและทรัพย์สินของผู้ลงทุนมาเป็นของรัฐ	69
ปัญหาการคุ้มครองอายุสัมปทานหรือระยะเวลาได้สิทธิตามสัญญา	72
ปัญหาการคุ้มครองการกำหนดราคาค่าบริการตามสัญญา	73
ปัญหาการให้เงินสนับสนุน	74
ปัญหาสิ่งแวดล้อม	78
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	95
รายการอ้างอิง	102
ประวัติผู้เขียน	107

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย