

ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย



นายวสิน ยิ้มแย้ม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-53-2717-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROBLEMS ON JURISTIC POSITION OF THE STATE OF THAILAND

Mr.Wasin Yimyam

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2005

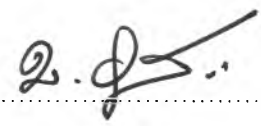
ISBN 974-53-2717 -4

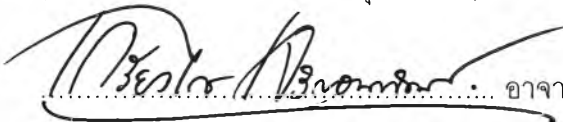
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย
โดย นาย วศิน ยิ้มแย้ม
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. เกரியงไกร เจริญธนาวัฒน์

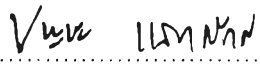
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

 คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

 ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

 อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. เกரியงไกร เจริญธนาวัฒน์)

 กรรมการ
(อาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์)


วดีน ยิ้มแย้ม : ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย. (PROBLEMS ON JURISTIC POSITION OF THE STATE OF THAILAND) อ.ที่ปรึกษา: รศ. ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 181 หน้า. ISBN 974-53-2717-4.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงสถานะทางกฎหมายที่แท้จริงของประเทศไทย และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของระบบราชการ เนื่องจากปัจจุบันโครงสร้างของระบบราชการในประเทศไทยนั้นยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ลักษณะของโครงสร้างดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาสถานะทางกฎหมายของรัฐไทยว่ามีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการกระทำได้ยาก ปัญหาเรื่องส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน ปัญหาการฟ้องคดีกันเองของส่วนราชการ เป็นต้น มีผลทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพ จึงมีผู้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้ตรากฎหมายขึ้นมารับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และยกเลิกสถานะนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งหมด ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดความสับสนขึ้นในระบบราชการได้

จากศึกษาพบว่า รัฐไทยมีสถานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วแม้ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติรับรอง และส่วนราชการไทยแม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ส่วนราชการเหล่านี้ก็ไม่ได้มีอิสระแยกต่างหากไปจากรัฐ ดังเช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนแต่อย่างใด ระบบบริหารงานบุคคล ระบบทรัพย์สิน หรือการคลังก็ยังเป็นระบบบริหารแบบรวมไม่ได้แยกระบบไปตามแต่ละกรมแต่ละกระทรวงแต่อย่างใด ดังนั้น แม้กฎหมายจะกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่จำเป็นต้องยกเลิกความเป็นนิติบุคคล และตรากฎหมายขึ้นมารองรับสถานะบุคคลของรัฐ การแก้ไขปัญหายังแต่ปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการให้มีขนาดเล็กลงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

สาขาวิชานิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา2548.....

ลายมือชื่อนิสิต..... 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... 

4586106734 : MAJOR LAWS

KEY WORD: JURISTIC / POSITION / STATE

WASIN YIMYAM: PROBLEMS ON JURISTIC POSITION OF THE STATE OF THAILAND THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. KRIENKRAI CHAROENTHAVAT 181 pp. ISBN 974-53-2717-4.

This is a Thesis which researched and analyzed status of Law of the Kingdom of Thailand for solved the conflict of juristic position of the government department of Thailand. Now a day, the structure system of government department of Thailand connected with juristic position of the government department would address conflicts such as a problem of legal status of Government sector, a problem of reformed structure of government department, a problem of duplication of powers and duties of government sectors, and a problem of prosecution of government sector. Result of all above problems is efficiency of management of government service, which many proposals would resolve by prescribe a regulation for certify a juristic position of state and repeal of a juristic position of Thai government department.

According to this research, although none of regulations certified, we found that the kingdom of Thailand is a juristic position and government sectors as well. In fact, government sectors of Thailand does not have freedoms of power, human resource management, property or finance from the kingdom of Thailand same as local government sectors and public organizations. The problems could not be solved by repeal of juristic position of government sector or prescribe of new law for certify a juristic position of government sector, in the other hands, the problems of a juristic position of government sector could be solve by decreasing the structure of government system, amendment of relative regulations, and efficient enforcement in law.

Field of studyLAWS.....

Student's signature.....

Academic year2005.....

Advisor's signature.....

Wasin Yimyam

Kienkrai Charoenthavat

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เนื่องด้วยความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้ติดตาม ทวงถาม เสียสละเวลาให้คำปรึกษา และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด ผู้เขียน จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่สละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และแนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ ที่ได้สละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นในทางวิชาการอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่สำนักงานบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เอ็นดู และช่วยอำนวยความสะดวกแก่ผู้เขียนตลอดการศึกษาที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยกรุงเทพ และที่ตลาดบอง มาเซทุกคน ที่เป็นกำลังใจและคอยไต่ถามถึงความเป็นไปของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดา สำหรับกำลังใจและการสนับสนุนด้านการศึกษา ซึ่งผู้เขียนไม่สามารถที่จะบรรยายออกมาเป็นข้อเขียนได้

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๓
๑.๒ สมมติฐานของการวิจัย.....	๓
๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	๔
๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย.....	๔
๑.๕ วิธีการดำเนินการวิจัย.....	๔
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๔
๒ แนวความคิดว่าด้วยรัฐ พัฒนาการความเป็นรัฐและการปกครองในประเทศไทย.....	๕
๒.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับนิติบุคคล.....	๕
๒.๑.๑ ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคล.....	๖
๒.๑.๑.๑ ทฤษฎีที่สมมติว่าเป็นบุคคล.....	๖
๒.๑.๑.๒ ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลได้เกิดขึ้นและมีอยู่จริง.....	๖
๒.๑.๒ ประเภทของนิติบุคคล.....	๗
๒.๑.๒.๑ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน.....	๗
๒.๑.๒.๒ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน.....	๘
๒.๒ แนวความคิดว่าด้วยรัฐ.....	๑๐
๒.๒.๑ ปรัชญาว่าด้วยรัฐที่ถือว่ารัฐเกิดจากสัญญาประชาคม.....	๑๒
๒.๒.๑.๑ สัญญาประชาคมของฮอบส์.....	๑๒
๒.๒.๑.๒ สัญญาประชาคมของล๊อค.....	๑๓
๒.๒.๑.๓ สัญญาประชาคมของรูสโซ.....	๑๕
๒.๒.๒ ปรัชญาที่เห็นว่ารัฐกำเนิดมาจากข้อเท็จจริง.....	๑๗
๒.๒.๒.๑ รัฐกำเนิดมาจากความขัดแย้ง.....	๑๗

๒.๒.๒.๒ ทฤษฎีปฏิฐานดั้งเดิมทางกฎหมาย.....	๒๐
๒.๒.๓ ปรัชญาว่าด้วยรัฐที่ถือว่ารัฐกำเนิดมาจากกฎหมาย.....	๒๒
๒.๓ พัฒนาการแนวความคิดว่าด้วยอำนาจทางการเมือง.....	๒๔
๒.๓.๑ พัฒนาการแนวความคิดว่าด้วยอำนาจทางการเมืองก่อนเกิดรัฐ.....	๒๔
๒.๓.๑.๑ อำนาจที่เกิดจากจารีตประเพณีของกลุ่ม.....	๒๔
๒.๓.๑.๒ อำนาจทางการเมืองเป็นของบุคคล.....	๒๕
๒.๓.๒ การแยกอำนาจทางการเมืองจากตัวบุคคลไปอยู่กับสถาบัน.....	๒๖
๒.๔ แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ.....	๒๘
๒.๔.๑ ลักษณะทางกฎหมายของการแยกอำนาจจากตัวคนไปเป็นของสถาบันรัฐ	๒๘
๒.๔.๒ ผลทางกฎหมายของการที่อำนาจทางการเมืองไปเป็นของสถาบัน.....	๒๙
๒.๔.๒.๑ รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล.....	๒๙
๒.๔.๒.๑.๑ เงื่อนไขของการเป็นนิติบุคคล.....	๒๙
๒.๔.๒.๑.๒ รัฐในฐานะนิติบุคคลโดยสภาพ.....	๓๐
๒.๔.๒.๒ ผลของการที่รัฐมีสภาพเป็นนิติบุคคล.....	๓๑
๒.๕ พัฒนาการความเป็นรัฐและการปกครองในประเทศไทย.....	๓๕
๒.๕.๑ รูปแบบของการปกครองและระบบราชการของประเทศไทยโบราณ.....	๓๗
๒.๕.๑.๑ สมัยสุโขทัย.....	๓๗
๒.๕.๑.๒ สมัยกรุงศรีอยุธยา.....	๔๖
๒.๕.๑.๓ รูปแบบการปกครองรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูปการปกครอง.....	๕๔
๒.๕.๒ รูปแบบการปกครองและระบบราชการของประเทศไทยแบบรัฐชาติ.....	๕๖
๒.๕.๒.๑ การปฏิรูประบบราชการบริหารแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕.....	๕๖
๒.๕.๒.๒ การก่อตั้งกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล.....	๕๗
๒.๕.๒.๓ กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลตาม ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์.....	๖๒
๒.๕.๒.๔ การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น.....	๖๖

๒.๕.๓	รูปแบบการปกครองและระบบราชการของประเทศไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ ก่อนใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน.....	๖๙
๒.๕.๔	การปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันตาม รธน. พ.ศ. ๒๕๔๐ พรบ.ระเบียบบริหารฯ พ.ศ. ๒๕๓๔ และพรบ.ปรับปรุงฯ พ.ศ. ๒๕๔๕.....	๗๓
๒.๖	สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยไม่มีแนวคิดว่ารัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล.....	๗๖
๒.๖.๑	พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย...	๗๖
๒.๖.๒	การบัญญัติให้ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๘.....	๗๙
๓	การจัดระเบียบราชการบริหารในประเทศไทยและปัญหาที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล.....	๘๓
๓.๑	โครงสร้างของระบบราชการบริหารของประเทศไทยในปัจจุบัน.....	๘๓
๓.๑.๑	ความเป็นนิติบุคคลของประเทศไทย.....	๘๓
๓.๑.๑.๑	พิจารณาจากเงื่อนไขของการเป็นนิติบุคคล.....	๘๕
๓.๑.๑.๒	พิจารณาจากกฎหมายต่างๆ ในประเทศไทย.....	๘๕
๓.๑.๒	โครงสร้างการจัดระบบราชการบริหารในปัจจุบัน.....	๙๐
๓.๑.๒.๑	การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง.....	๙๑
๓.๑.๒.๒	การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	๙๕
๓.๑.๒.๓	การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	๑๐๓
๓.๒	ปัญหาของระบบราชการอันเนื่องมาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.....	๑๐๗
๓.๒.๑	ปัญหาที่รัฐไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน.....	๑๐๘
๓.๒.๒	ปัญหาที่เกิดจากอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล.....	๑๑๐
๓.๒.๓	ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยตนเอง.....	๑๑๖
๓.๒.๔	ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน.....	๑๑๘
๓.๒.๕	ความยากลำบากในการจัดตั้ง และยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม.....	๑๑๙

๓.๓. การแก้ไขปัญหาของระบบราชการอันเนื่องมาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการบริหารในปัจจุบัน.....	๑๒๓
๓.๓.๑ บทบัญญัติมาตรา ๒๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐.....	๑๒๔
๓.๓.๒ การบริหารงานในรูปแบบกลุ่มภารกิจ.....	๑๒๕
๓.๓.๓ การตั้งคณะกรรมการ ก.พ.ร.....	๑๒๘
๓.๓.๔ มติคณะรัฐมนตรี.....	๑๒๙
๓.๔ ข้อเสนอของนักวิชาการในการแก้ปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.....	๑๓๕
๓.๔.๑ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน.....	๑๓๕
๓.๔.๒ การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด.....	๑๓๖
๓.๔.๓ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม.....	๑๓๗
๓.๔.๔ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่ และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง.....	๑๓๗
๓.๕ ข้อดีและข้อเสียของการคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการและการปฏิรูประบบราชการโดยการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.....	๑๔๒
๓.๕.๑ ข้อดีของการคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.....	๑๔๒
๓.๕.๒ ข้อเสียของการคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.....	๑๔๓
๓.๕.๓ ข้อดีของการปฏิรูประบบราชการโดยการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.....	๑๔๔
๓.๕.๔ ข้อเสียของการปฏิรูประบบราชการโดยการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.....	๑๔๔
๓.๖ แนวทางการปฏิรูประบบราชการโดยการคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.....	๑๔๗
๓.๖.๑ แนวทางในการปรับปรุงราชการบริหารส่วนกลาง.....	๑๔๘

หน้า

๓.๖.๒ การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง.....	๑๕๙
๓.๖.๓ แนวทางในการปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	๑๕๖
๔ สรุปและเสนอแนะ.....	๑๕๘
๔.๑ สรุป.....	๑๕๘
๔.๒ เสนอแนะ.....	๑๖๗
รายการอ้างอิง.....	๑๗๔
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	๑๘๑