

แนวทางกฎหมายที่สอดคล้องกับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศไทย



นางสาวสุรางคณา เกรือซำ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-638-554-2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL FRAMEWORK CORRESPONDING TO LIBERALIZATION
OF COMMERCIAL AVIATION IN THAILAND

Miss Surangkana Cruasa

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

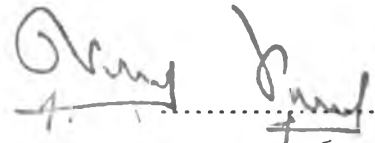
Chulalongkorn University

Academic Year 1997

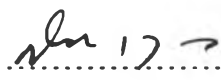
ISBN 974-638-554-2


หัวข้อวิทยานิพนธ์ แนวทางกฎหมายที่สอดคล้องกับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศไทย
โดย นางสาวสุรางคณา เครือช้ำ
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุธรรม อยู่ในธรรม


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

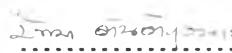
 คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชูติวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

 ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.สรจักร เกษมสุวรรณ)

 อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุธรรม อยู่ในธรรม)

 กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทัชชมัย ฤกษ์สุด)

 กรรมการ
(อาจารย์ปัทมา ตันติรุจนาพันธ์)

สุรางคณา เครือชา: แนวทางกฎหมายที่สอดคล้องกับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศไทย (LEGAL FRAMEWORK CORRESPONDING TO LIBERALIZATION OF COMMERCIAL AVIATION IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษา : ผศ. สุธรรม อยู่ในธรรม,
156 หน้า. ISBN 974-638-554-2

การศึกษาวิจัยนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษากฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลกิจการการบินพาณิชย์ในประเทศไทยว่ามีความเหมาะสมหรือเอื้ออำนวยต่อการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศหรือไม่ อย่างไร

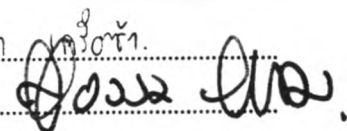
การศึกษาวิจัยชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลที่ผ่านมามีนโยบายเปิดเสรีบริการการบินพาณิชย์ในประเทศของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัดทางด้านการเมืองและกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ผู้เขียนได้ศึกษาทฤษฎีกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการการบินพาณิชย์ และยังศึกษาเปรียบเทียบกับประสบการณ์ในการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ที่ได้ทำไปแล้วในต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันให้สอดคล้องกับมาตรฐานและปทัสฐานระหว่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายในการควบคุมกำกับดูแลกิจการการบินพาณิชย์ในประเทศไทยไม่เอื้ออำนวยต่อการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ เนื่องจากกฎหมายใช้หลักการควบคุมการประกอบกิจการการบินพาณิชย์โดยไม่เน้นการแข่งขันและการเข้าสู่ตลาด ทำให้เกิดการผูกขาดตลาดการบินพาณิชย์อันเป็นผลให้ผู้บริโภคไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการแข่งขันในตลาดการบินพาณิชย์ในประเทศ

ผลสรุปของการศึกษาวิจัยได้เสนอแนะให้ประเทศไทยปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศ ดังนี้คือ

1. ผ่อนคลายกฎเกณฑ์ ที่ควบคุมและสร้างการผูกขาดในกิจการการบินพาณิชย์ในประเทศ ให้ผู้ประกอบการมีอิสระในการประกอบธุรกิจการบินพาณิชย์ และจัดอุปสรรคทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจ โดยให้กลไกตลาดเป็นผู้ควบคุมแทนกระบวนการตัดสินใจของรัฐ
2. ปรับปรุงองค์การกำกับดูแลการบินพาณิชย์ให้เอื้ออำนวยต่อตลาดการบินพาณิชย์แบบเสรี โดยให้มีลักษณะที่อิสระ โปร่งใส เป็นกลาง และความรับผิดชอบที่สามารถสอบสวนได้

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2540

ลายมือชื่อนิติ สุรางคณา เครือชา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C770839 MAJOR LAW
KEY WORD: AVIATION / AIRLINE / DEREGULATION

SURANGKANA CRUASA : LEGAL FRAMEWORK CORRESPONDING TO LIBERALIZATION
OF COMMERCIAL AVIATION IN THAILAND. THESIS ADVISOR: ASSIST. PROF.
SUDHARMA YOONAI DHARMA, 156 pp. ISBN 974-638-554-2

The Thesis has an aim of studying relevant laws and regulations governing a commercial aviation business in Thailand. It is also the purpose of this study to examine whether existing laws and regulations are suitable for and/or enhance liberalization of commercial aviation in Thailand.

The research herein demonstrates a notion of liberalization of commercial aviation in Thailand has been progressively established and followed by successive government, subject to political and legal limitations. In addition, the research finds the relevant laws and regulations governing commercial aviation business are not suitable for liberalization of commercial aviation sector for the reason that the government strictly controls commercial aviation business without giving emphasis on market access and fair competition. This has caused a government monopoly in respect of commercial aviation market which affects consumers welfare so that they are deprived of benefit from market competition. Comments on how Thailand could improve its relevant laws and regulations to be consistent with liberalization of commercial aviation are suggested as follows:

1. the relevant laws and regulations governing commercial aviation business should be deregulated in order to facilitate commercial aviation business, to diminish legal barriers of conducting thereof, and that market mechanism be introduced to the existing government decision making process and,
2. the roles of relevant governmental bodies governing commercial aviation should be properly improved in terms of their independence, transparency, impartiality and accountability.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา.....2540.....

ลายมือชื่อนิสิต.....สุรภานา โยนาิดharma.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..........

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความกรุณาจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุธรรม อยู่ในธรรม อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ที่ได้ให้คำปรึกษาและคำแนะนำในการทำวิจัยด้วยดีมาโดยตลอด และท่านผู้ทรงคุณวุฒิอีกหลายท่านที่กรุณาสละเวลาในการขัดเกลาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยได้ให้ความรู้และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนคือ อาจารย์ ดร.สรจักร เกษมสุวรรณ อาจารย์ปัทมา ดันติรุจนานนท์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทัชชมัย ฤกษ์สุต ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของกรมการbinพาณิชย์ทุกท่านที่เอื้อเฟื้อข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการทำวิจัย และคุณวัชรวิ วิสุทธิปราณี ที่ช่วยเหลือผู้เขียนอย่างดีในการพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงเพื่อน ๆ ทุกคน และจิ้ง ที่คอยเป็นกำลังใจและช่วยเหลือผู้เขียนให้สามารถผ่านช่วงเวลาที่ยากลำบากนี้ไปได้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบคุณครอบครัวของผู้เขียนเอง ทั้งพ่อ-แม่ พี่สาว และน้องมอส ที่ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตั้งแต่เริ่มต้นจนจบการศึกษา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใดผู้เขียนขออภัยไว้ด้วยความเคารพ

สุรางคณา เครือชา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาของความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.4 วิธีดำเนินการวิจัย.....	6
1.5 สมมติฐานของการวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	6
2 อุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ของประเทศไทย.....	8
2.1 วิวัฒนาการของกิจการการบินพาณิชย์.....	8
2.2 อุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ในปัจจุบัน.....	10
2.2.1 การบินขนส่งผู้โดยสารและสินค้าแบบประจำ (Scheduled air service).....	10
2.2.1.1 การบินขนส่งแบบประจำระหว่างประเทศ (International Scheduled air service).....	11
2.2.1.2 การบินขนส่งแบบประจำภายในประเทศ.....	11
2.2.2 กิจการการบินขนส่งผู้โดยสารและสินค้าแบบไม่ประจำ (Non-scheduled flight).....	12

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	2.2.2.1 การบินขนส่งแบบไม่ประจำระหว่างประเทศ.....	12
	การบินขนส่งแบบไม่ประจำในประเทศ.....	12
2.2.3	กิจการต่อเนื่องกับการบิน.....	13
	2.2.3.1 ท่าอากาศยาน.....	13
	2.2.3.2 บริการลานจอด.....	14
	2.2.3.3 บริการช่างอากาศ.....	15
2.3	โครงสร้างกฎหมายที่ควบคุมกิจการบินพาณิชย์.....	16
2.3.1	องค์กรบริหาร.....	16
	2.3.1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม.....	17
	ก) กำหนดนโยบายด้านการบริการพาณิชย์ของ ประเทศ.....	17
	ข) กำกับดูแลและปฏิบัติการให้เป็นไปตามเงื่อนไข ของกฎหมาย.....	18
	2.3.1.2 คณะกรรมการบินพลเรือน (Civil Aeronautics Board หรือ CAB).....	19
	2.3.1.3 คณะกรรมการผู้แทนรัฐบาลเพื่อพิจารณาทำความ ตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศกับรัฐบาล ต่างประเทศเป็นประจำ (กร.).....	22
	2.3.1.4 กรมการบินพาณิชย์.....	23
	2.3.1.5 การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย.....	26
	2.3.1.6 บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย.....	27
2.3.2	กฎหมาย.....	28
	2.3.2.1 กฎหมายว่าด้วยการบินพาณิชย์โดยเฉพาะ.....	28
	1. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497.....	29

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2. พระราชบัญญัติการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทย พ.ศ.2522.....	31
2.3.2.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง.....	33
1. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58.....	34
2. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281.....	34
3 การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศ.....	39
3.1 การบินพาณิชย์ภายในประเทศ.....	39
3.2 รูปแบบการควบคุมการบินพาณิชย์ในประเทศ.....	41
3.2.1 การบินพาณิชย์แบบควบคุมเคร่งครัด.....	41
1. การขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคง.....	42
2. การขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาด โดยธรรมชาติ.....	42
3. การขนส่งทางอากาศเป็นกิจการสาธารณูปโภค.....	43
3.2.2 การบินพาณิชย์แบบเสรี.....	44
3.3 การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศ.....	44
3.4 บทบาทของรัฐในตลาดการบินพาณิชย์แบบเสรี.....	47
3.4.1 ความจำเป็นในการแทรกแซงของรัฐในตลาดเสรี.....	47
3.4.1.1 สาเหตุของความล้มเหลวของตลาด.....	48
1. ผลภายนอก.....	48
2. สินค้าสาธารณะ.....	48
3. การผูกขาด.....	49
4. ความไม่สมบูรณ์ของตลาด.....	49
5. ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้.....	50
3.4.1.2 ผลกระทบของความล้มเหลวของระบบตลาด.....	51
1. การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร.....	51

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
	2. เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจาย..... 52
3.4.2	รูปแบบของกฎเกณฑ์กำกับดูแลอันเนื่องมาจากความ ล้มเหลวของระบบตลาดเสรี..... 53
3.4.2.1	กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation)..... 53
3.4.2.2	กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation)..... 54
3.4.3	ความจำเป็นในการกำกับดูแลโดยองค์กรของรัฐ..... 55
3.4.3.1	ผลกระทบทางเศรษฐกิจ..... 56
	1. ผลต่อ Demand-Supply..... 56
	2. การเกิดกำไรเกินปกติของผู้ผูกขาด..... 57
	3. การเกิดการแบ่งแยกราคา (Price discrimination)..... 57
	4. การร่วมมือกำหนดราคา (Cartel)..... 57
3.4.3.2	ผลกระทบทางสังคม..... 57
	1. การเกิดภาวะ Cream-Skimming..... 57
	2. การเกิด Cross-Subsidization หรือการ อุดหนุนข้ามภาค..... 58
3.4.4	ลักษณะขององค์กรในการกำกับดูแล..... 58
3.4.4.1	ความเป็นอิสระ (Independence)..... 59
3.4.4.2	ความโปร่งใสขององค์กร (Transparency)..... 59
3.4.4.3	ความเป็นกลาง (Impartiality)..... 60
3.4.4.4	ความรับผิดชอบที่สอบทานได้ขององค์กรกำกับ ดูแล (Accountability)..... 60
3.4.4.5	การตรวจสอบและถ่วงดุล (check and Balance)..... 61

สารบัญญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.5 การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศของต่างประเทศ.....	61
3.5.1 การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศของสหรัฐอเมริกา	62
3.5.1.1 นโยบาย.....	62
(1) นโยบายก่อนการเปิดเสรี.....	62
(2) นโยบายเปิดเสรี.....	63
3.5.1.2 กฎหมาย.....	64
(1) การอนุญาตให้เข้าบริการในเส้นทางต่าง ๆ (Route entry).....	64
(2) การละทิ้งเส้นทาง (Route exit).....	67
(3) ราคาค่าขนส่งและค่าโดยสาร (Rate and Fares).....	67
(4) การรวมกิจการ.....	68
3.5.1.3 องค์กร.....	70
3.5.1.4 ผลกระทบ.....	71
1. ผลกระทบที่มีต่อสายการบิน.....	71
2. ผลกระทบที่มีต่อผู้โดยสาร.....	73
3. ผลกระทบที่มีต่อความปลอดภัย.....	77
3.5.2 การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศของประเทศ แคนาดา.....	78
3.5.2.1 นโยบาย.....	79
(1) นโยบายก่อนการเปิดเสรี.....	79
(2) นโยบายเปิดเสรี.....	79
3.5.2.2 กฎหมาย.....	80
(1) ก่อนการเปิดเสรี.....	80
(2) กฎหมายที่ใช้หลังการเปิดเสรี.....	80

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.5.2.3	ผลกระทบที่เกิดจากการเปิดเสรี..... 81
4	สถานภาพการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ของประเทศไทย..... 82
4.1	นโยบายในการควบคุมการบินพาณิชย์..... 82
4.1.1	นโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 28 พ.ย.21..... 83
4.1.2	นโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 21 พ.ย.38..... 84
4.2	กฎหมายที่ใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจการบิน..... 86
4.2.1	การขออนุญาตประกอบการ..... 87
4.2.1.1	การประกอบการบินแบบประจำ..... 87
4.2.1.2	การประกอบการบินแบบไม่ประจำหรือการบิน เช่าเหมา..... 91
4.2.1.3	การประกอบกิจการต่อเนื่องกับการบิน..... 93
4.2.2	เส้นทางการให้บริการ..... 95
4.2.2.1	เส้นทางการบินแบบประจำ..... 95
4.2.2.2	เส้นทางการบินแบบไม่ประจำ..... 97
4.2.3	ราคาค่าบริการ (fare)..... 99
4.3	องค์กรควบคุมการประกอบธุรกิจการบิน..... 99
4.3.1	คณะกรรมการการบินพลเรือน..... 100
4.3.2	กรมการบินพาณิชย์..... 100
5	การปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีการบิน พาณิชย์ในประเทศ..... 101
5.1	การปรับปรุงกฎหมายที่ควบคุมการบินพาณิชย์..... 102
5.1.1	กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation)..... 102
5.1.1.1	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58..... 103
5.1.1.2	ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง นโยบายการบิน พาณิชย์..... 104

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5.1.1.3 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 15(3).....	105
5.1.1.4 การรวมกิจการ.....	106
5.1.2 กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation).....	107
5.1.2.1 ความปลอดภัย.....	107
5.2 การปรับปรุงองค์กรที่ควบคุมการประกอบบินพาณิชย์.....	109
5.2.1 องค์กรกำกับดูแลต้องมีความอิสระ.....	109
5.2.2 ความโปร่งใสขององค์กร.....	110
5.2.3 ความเป็นกลางขององค์กร.....	111
5.2.4 ความรับผิดชอบที่สอบทานได้.....	111
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	113
รายการอ้างอิง.....	117
ภาคผนวก.....	121
ประวัติผู้เขียน.....	156

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ตารางแสดงรายชื่อผู้ประกอบการเดินอากาศไทย และแบบบริการ ที่ได้รับอนุญาต.....	35
2	ตารางแสดงรายชื่อผู้ประกอบการบริการลานจอดและแบบบริการ ที่ได้รับอนุญาต.....	36
3	ตารางแสดงรายชื่อผู้ประกอบการบริการช่างอากาศและแบบบริการ ที่ได้รับอนุญาต.....	37