

หลักกฎหมายเกี่ยวกับ

สัญญาทางปกครอง และการพัสดุ

พิมพ์ครั้งที่สี่
(ปรับปรุงใหม่)



รองศาสตราจารย์ ดร.สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
และการพัสดุ

*PRINCIPLES ADMINISTRATIVE
AND PROCUREMENT CONTRACT*

รองศาสตราจารย์ ดร.สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

พิมพ์ครั้งที่สี่ (ปรับปรุงใหม่)

หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการพัสดุ

Principles Administrative and Procurement Contract

จัดทำโดย: สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

พิมพ์ครั้งแรก : กรกฎาคม 2565

พิมพ์ครั้งที่ 2 (E-book): มีนาคม 2566

พิมพ์ครั้งที่ 3 : กรกฎาคม 2566

พิมพ์ครั้งที่ 4 : พฤศจิกายน 2567

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ.

หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการพัสดุ.—พิมพ์ครั้งที่ 2.—อุบลฯ: 325 หน้า.

1. สัญญาของรัฐ – ไทย. 2. กฎหมายปกครอง. 3. พัสดุ – กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ.

I. ชื่อเรื่อง.

ISBN (Book): 978-616-590-954-9

ISBN (E-book): 978-616-598-580-2

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อาคารกิจกรรมนักศึกษา
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เลขที่ 85 ถนนสดมภ์
ต. เมืองศรีไค อ. วารินชำราบ จ. อุบลราชธานี 34190
โทร. 045-353115

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537



คำนำ

พิมพ์ครั้งที่ 4

หนังสือ “หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการพัสดุ” ซึ่งจัดพิมพ์ในครั้งนี้ ได้ปรับปรุงจากข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาตำแหน่งทางวิชาการในตำแหน่งศาสตราจารย์ โดยผู้เขียนได้พัฒนาต่อมาจากการจัดพิมพ์ครั้งที่ 3 ซึ่งในการจัดพิมพ์ในครั้งนี้ได้เขียนแผนภูมิการกระทำของรัฐในทางปกครองและแผนภูมิสัญญาของฝ่ายปกครองมานำเสนอประกอบการศึกษาในความเบื้องต้น เพื่อให้ผู้ศึกษาได้มองเห็นภาพโครงสร้างของสัญญาทางปกครอง สัญญาเกี่ยวกับการพัสดุ ซึ่งจะรวมสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองเข้าไปด้วยกัน แต่มีความแตกต่างกันที่วัตถุประสงค์ของการทำสัญญาว่า เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ หากเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้เขียนก็จะยังคงแนวคิดและหลักการเดิมของหนังสือเล่มนี้ไว้เหมือนกับที่จัดพิมพ์ครั้งที่หนึ่งถึงครั้งที่สามที่ผ่านมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านจากคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี บุคลากรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่ให้การสนับสนุนจนทำให้ผู้เขียนได้ดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงหนังสือเรื่องนี้แล้วเสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้คงจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ศึกษา และผู้สนใจทั่วไป ซึ่งการใด ๆ ที่เป็นบุญกุศลและอานิสงส์จากการจัดทำหนังสือเล่มนี้ ขออุทิศให้กับคุณแม่ของผู้เขียนซึ่งล่วงลับไปแล้ว คุณแม่ประไพศรี ปึงโพธิ์ และหลวงพ่อมร แห่งวัดป่าวิเวกธรรมชาน (ซึ่งมรภาพแล้ว) ตลอดจนขอยกบุญกุศลจากการเขียนหนังสือเล่มนี้ให้กับบิดาของผู้เขียนซึ่งยังมีชีวิตอยู่คุณพ่อลัด ปึงโพธิ์ และคู่ชีวิตที่ให้กำลังใจเสมอมา คุณกรณ์พงศ์ อมรจิตสุวรรณ ตลอดจนครูอาจารย์ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอนเทคนิคในการเขียนหนังสือและการค้นคว้าข้อมูลให้กับผู้เขียน รวมถึงนักศึกษาทุกท่านที่ให้การสนับสนุนผู้เขียน จนทำให้ต้องเขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นมาเพื่อประกอบการเรียนในรายวิชา “กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาของรัฐ” รายวิชา “กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการพัสดุ” และรายวิชา “กฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองและการพัสดุ” ในปัจจุบันได้เข้าใจง่ายขึ้น

ผู้เขียนได้จัดพิมพ์หนังสือเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่สี่ เพื่อเผยแพร่อย่างกว้างขวาง หากในการจัดพิมพ์ครั้งนี้มีความผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และจะปรับปรุงในการจัดพิมพ์ครั้งต่อไป

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

พฤศจิกายน 2567



คำนำ

พิมพ์ครั้งที่ 3

หนังสือ “หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการพัสดุ” เรื่องนี้ ผู้เขียนได้นำยื่นขอตำแหน่งทางวิชาการในตำแหน่งศาสตราจารย์ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ สภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้ให้ความเห็นและข้อชี้แนะในการปรับปรุงแก้ไขหนังสือเพื่อให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนก็ได้ปรับปรุงและแก้ไขตามข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านดังกล่าว โดยผู้เขียนได้ค้นคว้าเพิ่มเติมและปรับบทใหม่ เพื่อให้เนื้อหามีความสมบูรณ์และอ่านง่ายตามคำแนะนำของท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่าน แต่ยังคงเนื้อหาและความหมายเดิมของหนังสือเรื่องนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านจากคณะกรรมการ สภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี บุคลากรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่ให้การสนับสนุนจนทำให้ผู้เขียนได้ดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงหนังสือเรื่องนี้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา

ผู้เขียนได้จัดพิมพ์หนังสือเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่สาม เพื่อเผยแพร่อย่างกว้างขวางและนำเสนอกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากในการจัดพิมพ์ครั้งนี้มีความผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และจะปรับปรุงในการจัดพิมพ์ครั้งต่อไป

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

กรกฎาคม 2566



คำนำ

พิมพ์ครั้งที่ 2

นับแต่การจัดพิมพ์หนังสือ “หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการพัสดุ” ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2562 ซึ่งได้รับการกลั่นกรองจากกองบรรณาธิการของสำนักพิมพ์วิญญูชน ซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายเป็นกองบรรณาธิการนั้น หนังสือเล่มนี้ก็ยังไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงเนื้อหาสาระแต่ประการใด

จนกระทั่งได้รับการอนุเคราะห์จากทางคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้จัดส่งหนังสือเล่มนี้ไปให้กับผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชน ซึ่งมีตำแหน่งศาสตราจารย์ จำนวนสามท่าน และสามสถาบันการศึกษา โดยท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านได้ประเมินหนังสือเล่มนี้ พร้อมทั้งได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อควรแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงได้ดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงตามคำแนะนำของท่านผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวทั้งสามท่าน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านดังกล่าวเป็นอย่างสูงที่ได้เมตตาและให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อหนังสือเล่มนี้ เพื่อให้เกิดความกว้างขวางและน่าเชื่อถือในวงวิชาการต่อไป

ผู้เขียนจึงได้จัดพิมพ์หนังสือนี้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งก็จะต้องขออนุญาตต่อสำนักพิมพ์วิญญูชนในการจัดพิมพ์ครั้งที่สองนี้ เนื่องจากการพิมพ์ครั้งแรกผู้เขียนได้มอบลิขสิทธิ์ในการจัดจำหน่ายและเผยแพร่แก่สำนักพิมพ์วิญญูชน จึงขอขอบพระคุณท่านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดพิมพ์และเผยแพร่หนังสือ “หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการพัสดุ” เล่มนี้ หากมีความผิดพลาดประการใดจากการพิมพ์ตกหล่นด้วยประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และจะปรับปรุงในการจัดพิมพ์ครั้งต่อไป

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

กรกฎาคม 2565



คำนำ

หนังสือ “หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการพัสดุ” เป็นหนังสือวิชาการที่ผู้เขียนได้พัฒนามาจากเอกสารคำสอนในรายวิชา “กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาของรัฐ” และรายวิชา “กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการพัสดุ” ซึ่งผู้เขียนได้รับผิดชอบเป็นผู้บรรยายในรายวิชาดังกล่าว

แม้ว่าจะได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองออกมาเป็นบรรทัดฐานในการสร้างหลักกฎหมายของ “สัญญาทางปกครองและการพัสดุ” มาบ้างแล้ว แต่ในทางวิชาการนั้น สัญญาทางปกครองและการพัสดุก็น่าจะต้องค้นคว้าเพื่อการศึกษาในทางวิชาการต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากสภาพสังคม สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตนเอง

หนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้ตั้งใจเขียนออกมาเพื่อให้ผู้อ่าน หรือผู้ที่กำลังศึกษาเรื่องดังกล่าวได้เข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการพัสดุ โดยผู้เขียนได้รวบรวมเนื้อหาจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และแหล่งความรู้ที่เป็นข้อมูลต่างๆ แล้วนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ถึงแม้ว่า ผู้เขียนอาจมีส่วนที่ผิดพลาดไปบ้าง หรือกลั่นกรองออกมาแล้วผิดพลาดบ้าง ผู้เขียนก็ขออภัยผู้อ่านและผู้ศึกษามา ณ ที่นี้ด้วย

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้คงจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ศึกษา และผู้สนใจทั่วไป ซึ่งการใด ๆ ที่เป็นบุญกุศลและอันสืบผลจากการจัดทำหนังสือเล่มนี้ ขออุทิศให้กับคุณแม่ของผู้เขียนซึ่งล่วงลับไปแล้ว คุณแม่ประไพศรี บึงโพธิ์ และหลวงพ่อมร แห่งวัดป่าวิเวกธรรมชาน (ซึ่งมรภาพแล้ว) ตลอดจนขอยกบุญกุศลจากการเขียนหนังสือเล่มนี้ให้กับบิดาของผู้เขียนซึ่งยังมีชีวิตอยู่ คุณพ่อลัด บึงโพธิ์ และคู่ชีวิตที่เฝ้ากำลังใจเสมอมา คุณกรณ์พงศ์ อมรจิตสุวรรณ ซึ่งได้ตรวจอักษรในเบื้องต้นของหนังสือเล่มนี้ ตลอดจนครุบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอนเทคนิคในการเขียนหนังสือและการค้นคว้าข้อมูลให้กับผู้เขียน รวมถึงนักศึกษาทุกท่านที่ให้การสนับสนุนผู้เขียน จนทำให้ต้องเขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นมาเพื่อประกอบการเรียนในรายวิชา “กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาของรัฐ” และรายวิชา “กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการพัสดุ” ได้เข้าใจง่ายขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณสำนักพิมพ์วิญญูชนที่รับจัดพิมพ์และจัดจำหน่ายหนังสือเล่มนี้ ตลอดจนขอขอบพระคุณกองบรรณาธิการของสำนักพิมพ์วิญญูชนที่ให้ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงและมอบข้อมูลเพิ่มเติม รวมทั้งการหาจัดหารรณกรรมเพิ่มเติมให้กับผู้เขียน เพื่อให้งานของผู้เขียนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และที่จะไม่ลืมขอบพระคุณก็คือ คุณปรีวัฒน์ จันทรทรง บุคลากรคณะ



นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ซึ่งเป็นผู้ติดต่อประสานงานต่างๆ กับสำนักพิมพ์วิญญูชนเพื่อให้
หนังสือเล่มนี้จัดจำหน่ายออกมาได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

พฤศจิกายน 2561



สารบัญ

	หน้า
ความเบื้องต้น.....	1
บทที่ 1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.....	19
1. พัฒนาการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย.....	20
2. ความหมายของบริการสาธารณะ.....	28
3. หลักเกณฑ์และประเภทของบริการสาธารณะ.....	30
3.1 บริการสาธารณะระดับชาติ (National Public Services).....	30
3.2 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Public Services).....	31
3.3 บริการสาธารณะที่รัฐได้มอบหมายให้เอกชนทำแทน.....	34
4. เครื่องมือและหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	37
4.1 เครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	38
4.1.1 มาตรการทางกฎหมาย.....	38
4.1.2 บุคลากรของรัฐ.....	39
4.1.3 ทรัพย์สิน.....	39
4.1.4 อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง (หลักเอกสิทธิ์).....	40
4.2 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	40
4.2.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค.....	40
4.2.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง.....	42
4.2.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง.....	44
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง.....	47
ของต่างประเทศ	
1. แนวคิดและหลักการของสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมนี.....	47
1.1 ความเป็นมาและความหมายของสัญญาทางปกครองของ.....	48
ประเทศเยอรมนี	
1.2 แนวคิดในการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างสัญญาทางปกครอง.....	52
และสัญญาตามกฎหมายเอกชนของประเทศเยอรมนี	
1.3 แนวคิดและความสัมพันธ์ในองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง.....	56
และสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมนี	
1.4 หลักกฎหมายที่สำคัญในการทำสัญญาทางปกครองตามกฎหมาย.....	59
ของประเทศเยอรมนี	



	หน้า
1.5 ประเภทของสัญญาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ.....	66
ราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (VwVfG) ของประเทศเยอรมนี	
1.6 ผลทางกฎหมายและการปฏิบัติการชำระหนี้ของสัญญาทางปกครอง.....	69
ของประเทศเยอรมนีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	
1.7 การบังคับตามสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมนี.....	74
2. แนวคิดและหลักการของสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....	78
2.1 ความหมายของ “สัญญา” ตามแนวความคิดของกฎหมาย.....	79
ประเทศฝรั่งเศส	
2.1.1 สัญญาตามกฎหมายแพ่งของประเทศฝรั่งเศส.....	79
2.1.2 สัญญาทางปกครองตามระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส.....	81
2.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครอง.....	85
กับสัญญาของฝ่ายปกครองที่เป็นไปตามกฎหมายเอกชน	
ของประเทศฝรั่งเศส	
2.3 ข้อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่าง “สัญญา” กับ “นิติกรรมฝ่ายเดียว”.....	91
ในกรณีของสัญญาจำยอมและกรณีของสัญญาที่มีกฎหมายกำหนดไว้	
ของประเทศฝรั่งเศส	
2.4 หน้าที่และสิทธิพิเศษของคู่สัญญาฝ่ายปกครองและคู่สัญญา.....	95
ฝ่ายเอกชนตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศส	
2.5 รูปแบบของสัญญาทางปกครองตามหลักกฎหมายประเทศฝรั่งเศส.....	99
2.6 ความรับผิดชอบและการสิ้นสุดในทางสัญญาของฝ่ายปกครอง.....	100
ของประเทศฝรั่งเศส	
บทที่ 3 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการแห่งกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาตามกฎหมายแพ่ง.....	107
1. แนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาตามกฎหมายแพ่ง.....	107
(สัญญาของฝ่ายเอกชนด้วยกัน)	
1.1 ลักษณะและรูปแบบของสัญญาทางแพ่ง.....	109
1.2 กระบวนการและแบบในการก่อให้เกิดสัญญาทางแพ่ง.....	114
1.3 โครงสร้างและเงื่อนไขของสัญญาทางแพ่ง.....	118
1.4 สภาพบังคับและปัญหาข้อพิพาทของสัญญาทางแพ่ง.....	123
1.5 ตัวอย่างปัญหาข้อพิพาทตามสัญญาทางแพ่ง.....	127
2. แนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง.....	130
2.1 สถานะทางกฎหมายของสัญญาแบบหรือสัญญาสำเร็จรูป.....	131
ของฝ่ายปกครอง	



	หน้า
2.2 ผลของสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง.....	132
2.3 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีนี้ที่หน่วยงานของรัฐ.....	135
ซึ่งเป็นคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามสัญญา	
บทที่ 4 แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	141
ของประเทศไทย	
1. ความหมายของ “สัญญาทางปกครอง” ของประเทศไทย.....	141
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองของประเทศไทย.....	145
2.1 สัญญาทางปกครองในทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ “สัญญา”	145
2.2 การนำแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	146
ของต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทย	
3. สถานะทาง “กฎหมาย” ของ “สัญญาทางปกครอง” ของประเทศไทย.....	148
4. ประเภทของสัญญาทางปกครองในประเทศไทย.....	150
4.1 สัญญาทางปกครองโดยสภาพ (คำพิพากษาของศาล) หรือโดยเนื้อหา.....	150
4.2 สัญญาทางปกครองโดยกฎหมาย.....	155
4.3 สัญญาสัมปทาน (Concession Contract).....	157
4.3.1 สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ.....	158
4.3.2 สัญญาสัมปทานการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ.....	165
4.4 สัญญาทางปกครองแบบจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey).....	180
4.5 สัญญาประเภทอื่นของฝ่ายปกครองและที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการ	183
5. บทสรุปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในประเทศไทย.....	189
บทที่ 5 แนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงาน.....	193
พัสดุภาครัฐ	
1. ความสำคัญและลักษณะของสัญญาเกี่ยวกับการพัสดุ.....	194
(Procurement Contract)	
2. กระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ.....	197
2.1 หลักการทั่วไปของการจัดซื้อจัดจ้าง.....	199
2.1.1 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance).....	199
2.1.2 การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี.....	203
และการประกาศเผยแพร่	
2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง.....	204
2.3 แนวทางและขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ.....	208
2.3.1 การประกาศเชิญชวน.....	208



	หน้า
2.3.2 การพิจารณาคัดเลือก.....	209
2.3.3 อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง.....	212
2.3.4 การประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้าง การชะลอ.....	212
การลงนามในสัญญา และการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง	
3. การจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงานจ้างที่ปรึกษา.....	219
3.1 การดำเนินการจ้างที่ปรึกษา.....	221
3.2 การดำเนินการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง.....	226
3.2.1 วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป.....	227
3.2.2 วิธีคัดเลือก.....	228
3.2.3 วิธีเฉพาะเจาะจง.....	230
3.2.4 วิธีประกวดแบบ.....	231
4. ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐ.....	235
5. การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ.....	243
6. การสิ้นสุดของสัญญาและเรียกค่าเสียหาย.....	247
บทส่งท้าย.....	255
บรรณานุกรม.....	275
ดัชนีค้นคำ.....	284
ประวัติผู้เขียน.....	287



สารบัญแนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 แผนภูมิการกระทำของรัฐในทางปกครอง.....	17
แผนภาพที่ 2 แผนภูมิสัญญาของฝ่ายปกครอง.....	18



ความเบื้องต้น

กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคมและเป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการบ้านเมืองภายในรัฐ ซึ่งกฎหมายแต่ละชนิดต่างก็บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นด้วยความแตกต่างกัน โดยกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ถูก บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและมีสภาพบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐและราษฎรทุกคน เป็นกฎหมายที่รวบรวมกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐ หรือระหว่างนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนฝ่ายหนึ่งกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนด้วยกัน หรือระหว่างนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง โดยฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินกิจกรรมทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะต้องใช้กฎหมายพิเศษในการดำเนินการ

“สัญญาทางปกครองและสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ” เป็นการกระทำทางปกครองอันเป็นกิจกรรมของฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งที่ตั้งอยู่ในกลุ่มของกฎหมายมหาชน เนื่องจากเป็นกิจกรรมทางปกครองที่จะต้องใช้ “ระบบกฎหมายพิเศษ” ขึ้นมา ซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง เนื่องจากเกิดขึ้นเพื่อใช้กับการจัดตั้งและกำหนดสถานะของฝ่ายปกครอง รวมถึงการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนเหนือกว่าฝ่ายเอกชน และมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญก็คือ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹

ก่อนปี พ.ศ. 2544 จะพบว่า ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองออกใช้อย่างชัดเจน โดยแต่เดิมนั้นเมื่อมีกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของฝ่ายปกครองเกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมักจะปฏิบัติกรอันเกี่ยวข้องกับสัญญาระหว่างฝ่ายรัฐกับรัฐ หรือฝ่ายรัฐกับเอกชนเสมือนหนึ่งเป็นสัญญาภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าสัญญานั้นจะเป็นสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง สัญญาเช่า สัญญาให้เช่า หรือสัญญาสัมปทานใด ๆ ก็ตาม ทำให้แนวทางปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมาไม่มีความแตกต่างระหว่างสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนหรือสัญญาระหว่างเอกชนทำกับเอกชนด้วยกันเลย ทำให้ฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและพิพากษารรคดีตามกฎหมายจึงมีแนวโน้มที่จะใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับเข้ากับสัญญาที่รัฐหรือฝ่ายปกครองทำขึ้นกับเอกชน

ภายหลังการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้น ทำให้ประเทศไทยได้มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้นมาเนื่องจากตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

¹นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), หน้า 25.



ปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครองได้กำหนดค่านิยามว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า

“สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดให้ทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวนี้ยังได้กำหนดให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย ทำให้หลักเกณฑ์และขอบเขตของสัญญาทางปกครองเริ่มมีความชัดเจน รวมถึงการให้อำนาจกับศาลปกครองในการใช้ดุลพินิจเพื่อวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพิพากษาลักษณะคดีพิพาทที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ชัดเจนมากขึ้น

สัญญาทางปกครองนับเป็นสัญญาที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชนทำด้วยกันเอง หรือทำกับภาคเอกชน ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล รวมทั้งคู่สัญญาฝ่ายรัฐและคู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็จะต้องมีฐานะเท่าเทียมกัน แม้ว่าฝ่ายปกครองจะมีหลักเอกสิทธิ์ซึ่งเกิดจากกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษก็ตาม แต่ก็อาจฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาลได้เช่นเดียวกัน โดยหน่วยงานของรัฐที่สามารถทำสัญญาทางปกครองได้นั้นก็คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ โดยที่ส่วนราชการ (Public Agencies) ก็คือ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรมซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น สำนักงานงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นต้น²

นอกจากนี้ วิธีการในทางปกครองซึ่งอยู่ในรูปแบบสัญญาของฝ่ายปกครองหรือสัญญาที่ฝ่ายปกครองจัดทำกันเอง หรือที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชนนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ สัญญาทางปกครอง และสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง³ ซึ่งหากเป็นสัญญาทางปกครองจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนและอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองนั้น จะถือว่าคู่สัญญาฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองและคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีสถานะเท่าเทียมกัน จึงต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชน และเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองนี้เกิดขึ้นก็จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งของแต่ละ

²จุลสิงห์ วสันตสิงห์, **สัญญาของรัฐ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 9-10.

³ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือฝ่ายปกครองยอนนั้น ย่อมต้องมีเครื่องมือหรือวัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งอาคารสถานที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งโดยปกติแล้วในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองมักจะดำเนินการจัดหาด้วยวิธีการจัดซื้อหรือจัดจ้าง โดยจะต้องมีการทำสัญญากับฝ่ายผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ซึ่งอาจจะเป็นการจัดทำสัญญาในรูปของสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองก็ได้.



ประเทศก็จะมี ความแตกต่างกันตามแต่พัฒนาการของระบบกฎหมายสัญญาทางปกครองของแต่ละประเทศ

สำหรับ “ส่วนราชการ” ที่ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น กอง หรือแผนกจะไม่สามารถทำสัญญาในนามของกองหรือแผนกนั้น ๆ ได้ เนื่องจากไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น กรมสรรพาวุธ กรมสารบรรณ กรมพระธรรมนูญ กรมสวัสดิการ คณะนิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ ฯลฯ เหล่านี้ไม่สามารถทำสัญญาในนามหน่วยงานของตนได้ นอกจากจะได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัดที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7⁴ ประกอบพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ซึ่งได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานใด ๆ ที่เป็นทบวงการเมืองตามความหมายตามมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535 คงมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ต่อไป

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้ให้คำจำกัดความของ “ส่วนราชการ” ไว้หมายความว่า

“กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย”

สอดคล้องกับคำนิยามตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 เช่นเดียวกันที่ให้คำนิยามว่า “หน่วยงานของรัฐ”⁵ หมายความว่า

“ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การย่อยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด”

⁴พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 7 บัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล.

⁵พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 4.



รวมทั้งมีความสอดคล้องกับคำนิยามตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า

“กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง”

เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับ “ส่วนราชการ” “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “หน่วยงานทางปกครอง” โดยตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดประเภทของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการบริหารราชการ “ส่วนกลาง” จะประกอบไปด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง หรือทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัด หรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และหน่วยงานอิสระที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ซึ่งผู้เขียนจะแยกอธิบายได้ดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี⁶ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมาย และการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การส่งเสริมการลงทุน การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การปฏิบัติการกิจพิเศษและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มีได้อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้⁷ ซึ่งในการสั่งและการปฏิบัติราชการของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งปัจจุบันมีส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอยู่ทั้งสิ้น 14 ส่วนราชการ ได้แก่⁸ (ก) สำนักงานปลัด

⁶พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 6.

⁷พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 10 วรรคสอง.

⁸พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 7.



สำนักนายกรัฐมนตรี (ข) กรมประชาสัมพันธ์ (ค) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (จ) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ฉ) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (ช) สำนักงานงบประมาณ (ซ) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (ณ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ญ) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ฎ) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฏ) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ฐ) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (ฑ) สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฒ) สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ณ) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

(2) กระทรวง เป็นส่วนราชการที่แบ่งตามกลุ่มงานที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ซึ่งตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ (ก) สำนักนายกรัฐมนตรี (ข) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (ค) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (ง) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง และส่วนราชการตาม (ก) (ข) (ค) (ง) มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งภาระหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ดังนี้

ก. กระทรวงกลาโหม⁹ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาสถาบันแห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และราชการอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง กลาโหม

ข. กระทรวงการคลัง¹⁰ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการ กิจการหารายได้ของรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนาวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง¹¹

ค. กระทรวงการต่างประเทศ¹² มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศและราชการอื่น

⁹พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 8.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10.

¹¹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11.

¹²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.



ตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่¹³ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการกงสุล กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมพิธีการทูต กรมยุโรป กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมอาเซียน กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา

ง. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา¹⁴ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษาด้านกีฬา นันทนาการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพลศึกษา และกรมการท่องเที่ยว¹⁵

จ. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์¹⁶ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัวและชุมชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ¹⁷

ฉ. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม¹⁸ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ การวิจัยและการสร้างสรรค์นวัตกรรม เพื่อการพัฒนาประเทศเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงนี้ ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด¹⁹ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมวิทยาศาสตร์บริการ สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและระเบียบบริหารราชการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดม

¹³พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 13.

¹⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15.

¹⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14.

¹⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16.

¹⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17.

¹⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17/1.

¹⁹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562, มาตรา 8.



ศึกษายกเว้นสำนักงานรัฐมนตรี

ข. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์²⁰ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการข้าว กรมชลประทาน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมฝนหลวงและการบินเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมหม่อนไหม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร²¹

ค. กระทรวงคมนาคม²² มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งมี ส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเจ้าท่า กรมการขนส่งทางบก กรมการขนส่งทางราง กรมท่าอากาศยาน กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร²³

ณ. กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม²⁴ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริมพัฒนา และดำเนินกิจการเกี่ยวกับดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม การอุดมศึกษา การสถิติ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมี ส่วนราชการในสังกัด ได้แก่²⁵ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ญ. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁶ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป่าไม้ การสงวน อนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมี ส่วนราชการใน

²⁰พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 18.

²¹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

²²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20.

²³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 21.

²⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 21/1.

²⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 21/2.

²⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 22.



สังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁷

ฎ. กระทรวงพลังงาน²⁸ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพลังงาน หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพลังงาน ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน²⁹

ฎ. กระทรวงพาณิชย์³⁰ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า³¹

ฐ. กระทรวงมหาดไทย³² มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนากิจการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง มหาดไทย ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น³³

ท. กระทรวงยุติธรรม³⁴ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างและอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจ

²⁷พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 23.

²⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 26.

²⁹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 27.

³⁰เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28.

³¹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29.

³²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30.

³³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 31.

³⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 32.



หน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด³⁵ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมบังคับคดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานกิจการยุติธรรม สำนักงานงานกิจการยุติธรรม และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ กระทรวงยุติธรรม³⁶ ยังมีส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาแต่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

ฅ. กระทรวงแรงงาน³⁷ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงแรงงาน โดยมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม³⁸

ณ. กระทรวงวัฒนธรรม³⁹ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา กรมศิลปากร กรมส่งเสริมวัฒนธรรม และสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย⁴⁰

ด. กระทรวงศึกษาธิการ⁴¹ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท และการอาชีวศึกษา แต่ไม่รวมถึงการศึกษาระดับอุดม ศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐาน การศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬา เพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยในการจัดระเบียบราชการของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น⁴² ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น (ก) สำนักงานปลัดกระทรวง และ (ข) ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้น

³⁵พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 33 วรรคหนึ่ง.

³⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 33 วรรคสอง.

³⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34.

³⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35.

³⁹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36.

⁴⁰เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

⁴¹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 40.

⁴²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41.



ตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ⁴³ นอกจากนี้ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีการแบ่งส่วนราชการในส่วนกลาง⁴⁴ ได้แก่ การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการดังนี้ (ก) สำนักงานรัฐมนตรี (ข) สำนักงานปลัดกระทรวง (ค) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (ง) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (จ) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ซึ่งส่วนราชการตาม (ข) (ค) (ง) และ (จ) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการแบ่งส่วนราชการภายในเป็นส่วนราชการดังกล่าวให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการดังกล่าว⁴⁵

ด. กระทรวงสาธารณสุข⁴⁶ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการแพทย์ กรมควบคุมโรค กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กรมสุขภาพจิต กรมอนามัย และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา⁴⁷

ถ. กระทรวงอุตสาหกรรม⁴⁸ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาผู้ประกอบการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กรม และสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม⁴⁹

(3) ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงใดเลย แต่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสามารถจำแนกส่วนราชการดังกล่าวได้ดังนี้⁵⁰

ก. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ⁵¹ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการพระพุทธศาสนา ส่ง

⁴³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546, มาตรา 9.

⁴⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10.

⁴⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11.

⁴⁶พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 42.

⁴⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 43.

⁴⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 44.

⁴⁹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 45.

⁵⁰เรื่องเดียวกัน, มาตรา 46.

⁵¹เรื่องเดียวกัน.



เสริมพัฒนาพระพุทธศาสนาและดูแลรักษาศาสนสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หน่วยงานนี้มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

ข. สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ⁵² มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานนี้มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

ค. สำนักงานราชบัณฑิตยสภา⁵³ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้นคว้า วิจัย และเผยแพร่ทางวิชาการ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หน่วยงานนี้มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

ง. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ⁵⁴ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หน่วยงานนี้มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

จ. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน⁵⁵ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หน่วยงานนี้มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

ฉ. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ⁵⁶ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หน่วยงานนี้มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

(4) รัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) ซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้ให้คำจำกัดความของ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ หมายความว่า

“(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ”

นอกจากนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ

⁵²พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.

⁵³เรื่องเดียวกัน.

⁵⁴เรื่องเดียวกัน.

⁵⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 46..

⁵⁶เรื่องเดียวกัน.



พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ”⁵⁷ ไว้ หมายความว่า

“(1) องค์กรของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึง องค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ (2) บริษัท จำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/ หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ (3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติ บุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม”

สำหรับพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 บัญญัติ ให้ความหมายของ “รัฐ วิสาหกิจ” ไว้ในมาตรา 4 ว่า หมายถึง

“(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ กระทรวงการ คลังหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ ทั้งนี้ ความใน (1) และ (2) ไม่รวมถึงหน่วย งานที่ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินหรือธุรกิจประกันภัย”

สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 6 ที่ได้บัญญัติ ให้ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ว่า หมายถึง

“(1) องค์กรของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ”

นอกจากนี้ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ว่า

“เป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ลงทุน หรือถือหุ้นข้างมาก โดยมีองค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงาน ธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของหรือกิจการของรัฐ หรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์กร

⁵⁷สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ, **หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 140-145.

ของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50”

กล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจมีความหมายที่หลากหลายความหมาย แต่โดยภาพรวมแล้วก็เป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นข้างมากเกินกว่าร้อยละ 50 โดยจะมีทั้งในรูปของบริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ตลอดจนบริษัทมหาชนจำกัด ทำให้รัฐวิสาหกิจจึงมีสภาพเป็นนิติบุคคลและมีลักษณะดังนี้⁵⁸

(ก) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการ ที่มีอยู่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล

(ข) มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในภารกิจทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

(ค) ภารกิจของรัฐวิสาหกิจเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนในการให้บริการและผู้ที่ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนเองไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้น องค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ การเรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

(ง) รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วในเวลาของรัฐก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาก็ใช้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจมีมากมายหลายประเภท แต่สามารถนำมาสรุปได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

ก. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง⁵⁹

(ก) รัฐวิสาหกิจประเภทที่หารายได้ให้รัฐ ซึ่งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนี้จะเป็นการผลิตหรือจัดขายสินค้าจำพวกสิ่งเสพติดหรือสินค้าจำพวกอบายมุข ทำให้รัฐต้องเข้าควบคุม ได้แก่ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น

(ข) รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งมี 2 ประเภทดังนี้

(ข.1) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น

(ข.2) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ ได้แก่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

⁵⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 221.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 231-234.



บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ บริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) หรือ ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด การเคหะแห่งชาติ จำกัด การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย องค์การรถไฟฟ้ามหานคร องค์การพิพิธภัณฑสถานวิทยาศาสตร์แห่งชาติ องค์การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น

(ค) รัฐวิสาหกิจประเภทที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งแตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศนั้น ๆ โดยบางครั้งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอาจจะไม่มีความมุ่งหมายมาก่อน แต่กลับมากำหนดในกฎหมายจัดตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากสถานการณ์คับขันในทางเศรษฐกิจหรือมีความต้องการทางสังคม การเมือง หรืออาจจัดตั้งขึ้นเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการเกษตรและพาณิชย์กรรม ซึ่งสามารถแบ่งได้ 4 ประเภท คือ

(ค.1) รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย สำนักงานธนาคาเรศห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ บริษัท ตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัท ประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นต้น

(ค.2) รัฐวิสาหกิจประเภทอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น

(ค.3) รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น

(ง) รัฐวิสาหกิจประเภทที่สร้างขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินถือเป็นองค์กรอิสระที่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เป็นต้น

ข. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย⁶⁰ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้รัฐจัดทำ แต่ก็จะมีรัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่มีความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการก็ถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท ส่วน

⁶⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, หน้า 235-237.



รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ก็อาจจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนในรูปของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ อีกทั้งยังมีรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งที่มีการจัดตั้งในส่วนราชการซึ่งถือเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการ ซึ่งสามารถแยกออกเป็นดังนี้

(ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน มีดังนี้

(ก.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ (Specific Law) ซึ่งเป็นการจัดตั้งโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า อาทิ ประกาศคณะปฏิวัติ หรือพระราชกำหนด ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสำคัญ มีขอบเขตกว้างขวาง และมีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้

(ข.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกับฝ่ายบริหารในการจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาด องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การสวนสัตว์ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนยาง องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การพิพิธภัณฑวิชาศาสตร์แห่งชาติ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย และองค์การจัดการน้ำเสีย

(ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อการดำเนินธุรกิจในรูปแบบของเอกชนเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการและเพื่อให้หลุดพ้นจากระเบียบและขั้นตอนของรัฐ ซึ่งมี 2 ประเภท ดังนี้

(ข.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะยึดหลักเกณฑ์เดียวกันกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด ดังนั้น ในการประกอบกิจการจึงต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 รวมทั้งยังนำหลักเกณฑ์การดำเนินงานในรูปแบบของเอกชนมาใช้เพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารจัดการ

(ข.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 แม้กฎหมายฉบับนี้แม้จะมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน แต่ในการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของรัฐกลับบริหารจัดการตามรูปแบบของเอกชน ดังนั้น กิจการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้จึงถือว่าเป็นกิจการรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามระบบกฎหมายเอกชน แต่กระนั้นรัฐก็ยังคงเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ถึงแม้ว่า ได้มีการนำเอาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเอกชนมาใช้ แต่ก็เพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารกิจการเท่านั้นเอง



(ข.3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งเป็นการจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ ซึ่งรัฐจะให้ทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมทั้งมีการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในการบริหารงานภายในของตนเอง แต่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียนจะไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล

ดังนั้น ในการจัดทำสัญญาทางปกรณอนั้น นอกจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานทางปกครอง รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองแล้ว ยังรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ตลอดจน องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization) ซึ่งเป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริงโดยไม่บิดเบือน และเพื่อการกำกับตลาดเงิน ตลาดทุน รวมทั้งกองทุนที่เป็นนิติบุคคล (Mutual Fund) ซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ อาทิ⁶¹ กลุ่มสมาชิกอาชีพ เช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สภาทนายความ เป็นต้น สามารถที่จะทำนิติกรรมทางปกครอง ประเภทสัญญาทางปกครอง และการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐได้ รวมทั้งเมื่อได้รับอนุมัติให้จัดทำตามกฎหมายวิธีกรงบประมาณแล้ว ก็จะมีขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อขออนุมัติงบประมาณ ขออนุมัติเงินประจำงวด ขอเกินงบประมาณข้ามปี เป็นต้น เพื่อการจัดทำสัญญาทางปกครอง นอกจากนี้ ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะไม่ได้ใช้งบประมาณของรัฐ แต่หากจะใช้เงินของตนเองลงทุนก็จะต้องให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เห็นชอบในการลงทุนด้วย ส่วนนบทำการของรัฐวิสาหกิจก็ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม สำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ หากจะกู้เงินก็ต้องผ่านการพิจารณาจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศด้วย ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ แต่หากจะให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ฉะนั้น แม้รัฐวิสาหกิจจะเป็นบริษัทหรือเป็นบริษัทมหาชนจำกัดก็ตาม ย่อมจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีกรงบประมาณ กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ข้อบังคับ และระเบียบปฏิบัติของกรมบัญชีกลางและกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติการด้านบริการสาธารณะและการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐบรรลุผล มีความโปร่งใส เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ตลอดจน

⁶¹จุลสิงห์ วสันตสิงห์, เรื่องเดิม, หน้า 32-35.



ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ตลอดจนเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วย

เพื่อประกอบการศึกษาหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนขอแนะนำแผนภูมิการกระทำของรัฐและแผนภูมิสัญญาของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาประกอบดังนี้

แผนภาพที่ 1 แผนภูมิการกระทำของรัฐในทางปกครอง

