

## สภาพภาพของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

สุทธิพงษ์ บุญพอ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต 1761 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร 10250

E-mail: suttipong.boo@kbu.ac.th

ดวงกมล ขวัญยืน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต 1761 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร 10250

E-mail: duangkamol.kwa@kbu.ac.th

ติดต่อผู้เขียนบทความที่ สุทธิพงษ์ บุญพอคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต 1761 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร 10250

E-mail: suttipong.boo@kbu.ac.th

วันที่รับบทความ: 28 มกราคม 2563 วันที่แก้ไขบทความ: 21 พฤษภาคม 2563 วันที่ตอบรับความ: 25 พฤษภาคม 2563

### บทคัดย่อ

**วัตถุประสงค์** เพื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการกิจของรัฐที่รู้จักกันในนามหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ **วิธีการวิจัย** โดยการวิจัยจากเอกสารและการวิเคราะห์วิจารณ์ กฎหมายและระเบียบการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ **ผลการวิจัย** หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เป็น รัฐวิสาหกิจ ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เนื่องจากไม่ได้อยู่ในสายบังคับบัญชา และไม่มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจเนื่องจากวัตถุประสงค์กำหนดเฉพาะในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ใช่กิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม **สรุป** หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งดังกล่าวน่าจะมีใช้รัฐวิสาหกิจ แต่น่าจะเรียกว่าองค์การมหาชน

**คำสำคัญ:** พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน

## **Status of State Agencies Established by Virtue of the Act on Establishment of Government Organizations B.E. 2496**

Suttipong Boonpoh

Faculty of Law, Kasem Bundit University, 1761 Pattanakarn Rd., Suanluang, Bangkok 10250

E-mail: suttipong.boon@kbu.ac.th

Duangkamol Kwanyuen

Faculty of Law, Kasem Bundit University, 1761 Pattanakarn Rd., Suanluang, Bangkok 10250

E-mail: duangkamol.kwa@kbu.ac.th

Correspondence concerning this article should be addressed to **Suttipong Boonpoh**, Faculty of Law, Kasem Bundit University, 1761 Pattanakarn Rd., Suanluang, Bangkok 10250

E-mail: suttipong.boon@kbu.ac.th

*Received date: January 28, 2020 Revised date: May 21, 2020 Accepted date: May 25, 2020*

### **ABSTRACT**

**PURPOSES:** To analyze the Act on Establishment of Government Organizations B.E. 2496 and a number of state agencies which are neither government organizations nor state enterprises that are established by virtue of the aforementioned Act with their objectives of conducting non-profit businesses solely. **METHODS:** Documentary research and critical analysis. **RESULTS:** The study has revealed that some state agencies are established by virtue of this Act as state enterprises regardless of the fact that some of these state agencies do not fall into the criteria of government sectors as these entities are not subject to government sectors in terms of their internal organizational management and neither do they fall into the criteria of state enterprises as their objectives are limited to the provision of public services through non-industrial or non-commercial activities only. **CONCLUSIONS:** The said organizations would better not be defined as state enterprises. They should rather be regarded as public organizations.

**Keywords:** The Act on Establishment of Government Organizations B.E. 2496, state agencies, state enterprises, public organizations.

## บทนำ

เดิมประเทศไทยแบ่งหน่วยงานของรัฐ เป็น ส่วนราชการ กับ รัฐวิสาหกิจ โดย รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล(2496)ซึ่งมีกรอบวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร และต่อมาได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินภารกิจของรัฐที่รู้จักกันในนาม หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ เช่น องค์การมหาชน เป็นต้น โดยหน่วยงานดังกล่าวมี วัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการที่ไม่แสวงหากำไรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในเรื่องของการแยกประเภทหน่วยงานของรัฐระหว่าง รัฐวิสาหกิจ กับ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือแม้กระทั่งผู้สอนกฎหมายเอง ก็อาจมีได้กล่าวถึงประเด็นหรือข้อสังเกตนี้ อีกทั้งการบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ ก็มีได้มีการแบ่งแยกประเภทตามทฤษฎี และยังมีทำให้ คำนิยามแบบเหมารวมประเภทตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนทั่วไป หรือผู้ศึกษากฎหมายว่า แท้จริงแล้วหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานประเภทใด

## สาระสำคัญของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจขอแยกหัวข้อการอธิบายเป็น 3 ส่วน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ และบทวิเคราะห์ ตามลำดับดังนี้

### 1. รัฐวิสาหกิจ

ในส่วนนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

#### 1.1 รัฐวิสาหกิจ คืออะไร

เอี่ยมมยุรา (2530) อธิบายไว้ว่า คำว่า รัฐวิสาหกิจ แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Public enterprise หรือในภาษาฝรั่งเศสว่า Enterprise publique ซึ่งเป็นคำที่ใช้ทราบกันโดยทั่วไปและใช้ในกฎหมาย การแปลว่า รัฐวิสาหกิจ ไม่ตรงความหมายและบริบทในทางเนื้อหา เพราะการใช้คำว่า รัฐ ทำให้สื่อความหมายถึงรัฐบาล ซึ่งเป็นส่วนกลางของการปกครอง แต่ในทางเนื้อหาความหมายไปถึงวิสาหกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ เป็นผู้ประกอบกิจการด้วย จึงเสนอให้ใช้คำว่า วิสาหกิจมหาชน โดยได้อธิบายความหมายไว้ ดังนี้

คำว่า วิสาหกิจ หมายถึงการเป็นหน่วย (Entity) ในทางเศรษฐกิจและเป็นหน่วยในทางกฎหมายด้วยในขณะเดียวกัน การเป็นหน่วยในทางเศรษฐกิจ คือ การนำเอา

ทุน วัตถุประสงค์ บุคลากร มาประสานเข้าด้วยกันอย่างมีเอกภาพ ภายใต้การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อผลิตสินค้าและบริการออกจำหน่ายโดยที่หน่วยนั้นสามารถมีวัตถุประสงค์ของตนเอง มีสิทธิหน้าที่ตลอดจนความสามารถในอันที่จะใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ รวมทั้งสามารถเป็นเจ้าของทุนหรือทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หน่วยนั้นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้เป็นเจ้าของทุน

คำว่า มหาชน หมายถึง การที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของหรือสามารถครอบงำวิสาหกิจการอำนวยความสะดวกในกิจการของวิสาหกิจใดวิสาหกิจหนึ่ง กรณีเช่นนี้เราเรียกว่า รัฐมีอำนาจครอบงำซึ่งขาดเหนือวิสาหกิจและทำให้วิสาหกิจนั้นเป็นวิสาหกิจมหาชน ส่วนการมีอำนาจครอบงำซึ่งขาดของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจเกิดจากการที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทุนหรือหุ้นในวิสาหกิจนั้นทั้งหมด หรือเป็นส่วนข้างมาก แต่ถ้าเป็นกรณีที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของทุนไม่เกินกึ่งหนึ่ง ก็อาจจัดวิสาหกิจนั้นเป็นวิสาหกิจมหาชนได้ หากปรากฏว่ารัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารของวิสาหกิจเป็นฝ่ายข้างมากได้ (เอี่ยมมยุรา, 2530)

แสงศักดิ์ (2561) อธิบายแยกองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

1. ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. ประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกกับราคา
3. มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ
4. อยู่ภายใต้อำนาจครอบงำหรือชี้ขาดของรัฐ (ราชการส่วนกลาง) หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1.2 รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทย

คำนิยาม รัฐวิสาหกิจ มีกฎหมายหลายฉบับให้คำนิยามที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าต้องการที่จะให้กฎหมายนั้น ๆ เข้าไปบังคับกับองค์กรใดบ้าง ขอยกคำนิยามจากกฎหมายที่สำคัญ ๆ มาประกอบการพิจารณา ดังนี้

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (2518) ให้คำนิยามรัฐวิสาหกิจ ในมาตรา 4 ไว้ว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือ

รัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ให้คำนิยาม รัฐวิสาหกิจ ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ, 2561)

3) พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 ให้คำนิยามรัฐวิสาหกิจ ไว้ในมาตรา 4 ว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

4) พระราชบัญญัติว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ให้คำนิยาม รัฐวิสาหกิจ ไว้ว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (พ.ร.บ.การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน, 2562)

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายของไทยนั้นมีทั้งการจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน

หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งรัฐจะกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิ

เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้องมียกเว้นหรือข้อยกเว้นที่ออกโดยความยินยอมหรือเห็นชอบโดยรัฐสภาให้อำนาจไว้ ดังนั้น กิจกรรมใดที่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ กิจกรรมนั้นจะต้องจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะที่ออกโดยความยินยอมหรือโดยความเห็นชอบของรัฐสภา ในทางกลับกัน ถ้ากิจกรรมใดไม่มีความจำเป็นต้องใช้ อำนาจมหาชน กิจกรรมนั้นก็อาจจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชนดังเช่นหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ของเอกชน โดยในส่วนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน ดังนี้

### 1.2.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

กรณีที่มีการดำเนินกิจการใด ๆ ของรัฐที่ไม่อยู่ในกรอบเงื่อนไขของการจัดตั้งหรือมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการ อาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยการตราพระราชบัญญัติเฉพาะ อาทิ การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การรถไฟ

มหานคร และการรถไฟฟ้านครหลวงแห่งประเทศไทย เป็นต้น

### 1.2.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยพระราชกฤษฎีกาจะเกิดขึ้นในกรณีที่กิจการของรัฐในเรื่องใดอยู่ภายในกรอบเงื่อนไขที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ รัฐอาจใช้วิธีการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีความง่ายต่อการสนองนโยบายของรัฐบาล เพราะไม่ต้องผ่านการพิจารณาหรือให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การให้สถานะความเป็นนิติบุคคล ต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาเป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งเท่านั้น

หากพิจารณาตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) อาจแยกวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงาน ในมาตรา 3 ดังนี้

1. เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ

1) เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์

2) เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

3) เพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ

4) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

2. โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา(พ.ร.บ. การจัดตั้งองค์การของรัฐบาล, 2496)

โดยองค์การที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) ได้แก่ องค์การตลาด องค์การสวนสัตว์ องค์การคลังสินค้า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ สถาบันการบิณพลเรือน องค์การจัดการน้ำเสีย และองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ เป็นต้น

จากการศึกษาองค์การที่กล่าวมาข้างต้นมีบางองค์การที่ยังเกิดความสับสนในการจำแนกประเภท ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การของรัฐบาลได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ โดยจะขอยกมาเฉพาะองค์การที่เห็นว่ายังเกิดปัญหาในการจำแนกประเภทขององค์การ ดังนี้

1. องค์การสวนสัตว์ (อสส.) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ (2497) ในมาตรา 4 กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การสวนสัตว์ไว้ดังนี้

1) ดำเนินกิจการ ส่งเสริมรวบรวมสัตว์นานาชนิดไว้เพื่อประโยชน์ในการศึกษา และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

2) ส่งเสริมและจัดให้มีการบำรุงและผสมพันธุ์ต่าง ๆ ไว้เพื่อมิให้สูญพันธุ์

3) จัดดำเนินการเกี่ยวกับสถานที่เลี้ยงสัตว์ขององค์การ

4) จัดบริการสาธารณะเพื่อให้เป็นที่พักผ่อนของประชาชนโดยแท้จริง

เพื่ อ ด ำ เ นื น ก าร ต าม วัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ให้องค์การมีอำนาจรวมถึง

1) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง ทำการแลกเปลี่ยน โอน ด้วยประการ ใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิทั้งในประเทศและนอกประเทศ

2) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือด้วยทรัพย์สิน รับเงิน หรือ ทรัพย์สิน ที่มี ผู้ อู่ กิ ศ ให้ รับ เงิน ค่าธรรมเนียม

การกู้ยืมเงิน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

3) กระทำการอื่นใดอันเป็นการส่งเสริมและอุดหนุนการสวนสัตว์

โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งองค์การ คือ โดยที่กิจการของสวนสัตว์ได้เจริญก้าวหน้าเป็นที่นิยมและสนใจของประชาชน มีรายได้ประจำท่วมรายจ่ายพอที่จะเลี้ยงตนเองได้ จึงเห็นสมควรจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระขึ้น การบริหารจัดการจะได้เป็นไปโดยรวดเร็วและเรียบร้อยมีสมรรถภาพ กิจการสวนสัตว์จะได้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นและเป็นสถานที่พักผ่อน

หย่อนใจและศึกษาหาความรู้ของประชาชน  
อย่างแท้จริง

**2. องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (อ.  
ส.พ.)** พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวน  
พฤกษศาสตร์ (2535) กำหนดวัตถุประสงค์  
ขององค์การสวนพฤกษศาสตร์ไว้ในมาตรา 6  
ดังนี้

1) รวบรวมพันธุ์ไม้ต่าง ๆ เพื่อจัด  
ปลูกให้เป็นหมวดหมู่

2) ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมตัวอย่าง  
พรรณไม้แห้ง ข้อมูล เอกสาร สิ่งพิมพ์เผยแพร่  
และแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการ  
พฤกษศาสตร์กับองค์การอื่นทั้งภายในและ  
ภายนอกราชอาณาจักร

3) ขยายพันธุ์ และอนุรักษ์พรรณ  
ไม้ของประเทศไทย

4) ศึกษา ค้นคว้า ฝึกอบรม และ  
วิจัยทางด้านพฤกษศาสตร์และผลิตภัณฑ์ที่  
ผลิตขึ้นจากพืช รวมทั้งส่งเสริมและให้ความ  
ร่วมมือในกิจการดังกล่าวของส่วนราชการ  
รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

5) เป็นสถานศึกษาพรรณไม้ใน  
สภาพธรรมชาติ ตลอดจนเป็นสถานที่สำหรับ  
สันตนาการ พักผ่อนหย่อนใจ และให้ความรู้  
โดยเฉพาะทางด้านพฤกษศาสตร์

6) ปลูกฝังและกลม่อมเกลาจิตใจ  
รวมทั้งให้ความรู้แก่เยาวชน ให้ตระหนักถึง  
คุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ

7) นำเข้ามาในและส่งออกป็นอก  
ราชอาณาจักรเพื่อจำหน่ายซึ่งของที่เกี่ยวข้อง  
กิจการพฤกษศาสตร์

8) ประกอบกิจการพฤกษศาสตร์  
รวมทั้งกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือต่อเนื่อง  
หรือใกล้เคียงกับกิจการพฤกษศาสตร์

โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งองค์การ คือ  
เนื่องจากยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่มี  
หน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านสวน  
พฤกษศาสตร์ ทำให้การศึกษาค้นคว้าวิจัยและ  
รวบรวมข้อมูลทางด้านพรรณพฤกษชาติของ  
ประเทศไทยเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อภาวะ  
วิกฤติของสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่าง  
รวดเร็ว เพื่อดำเนินการด้านพฤกษศาสตร์ให้  
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**3. สถาบันการบินพลเรือน (สบพ.)**  
พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพล  
เรือน (2535) ในมาตรา 6 กำหนด  
วัตถุประสงค์ของสถาบันการบินพลเรือนไว้ว่า  
ในการจัดดำเนินการผลิตบุคลากรทางการบิน  
และดำเนินกิจการเกี่ยวกับบริการช่างอากาศยาน  
บริการอากาศยาน และกิจการอื่นเกี่ยวกับ  
กิจการบินเพื่อประโยชน์ในการผลิตบุคลากร  
ดังกล่าว

โดยมีเหตุผลในการจัดตั้ง  
องค์การ คือ โดยที่การผลิตบุคลากรด้าน  
กิจการขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่สำคัญต่อ  
เศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ในการนี้  
สมควรจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนขึ้นเพื่อ  
ดำเนินการผลิตบุคลากรด้านกิจการขนส่งทาง



อากาศดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การดำเนินการมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

#### 4. องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.)

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย (2538) ในมาตรา 6 กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การจัดการน้ำเสียไว้ว่า ในการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมสำหรับการบำบัดน้ำเสียภายในเขตพื้นที่จัดการน้ำเสีย รวมทั้งบริการหรือกิจกรรมต่อเนื่องที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ

โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งองค์การ คือ เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาน้ำเสียในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ อำนาจในการจัดการน้ำเสียยังกระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ส่งผลให้การดำเนินงานซ้ำซ้อน ไม่เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การจัดการน้ำเสียเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักทางวิศวกรรมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์

5. องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (อพวช.) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (2538) กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การไว้ในมาตรา 6 ดังนี้

1) ดำเนินการส่งเสริม และแสดงกิจกรรมหรือผลงาน สิ่งประดิษฐ์ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้ความรู้และความบันเทิงแก่ประชาชน

2) ดำเนินการรวบรวมวัตถุจำแนกประเภทวัตถุ จัดทำบันทึกหลักฐานและสงวนรักษาผลงาน สิ่งประดิษฐ์ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิจัย และความก้าวหน้าทางวิชาการ

3) ดำเนินการส่งเสริมการวิจัยการให้บริการด้านวิชาการและนิทรรศการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชน

4) จัดนิทรรศการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

5) เป็นศูนย์รวมทางด้านข้อมูลและวิชาการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและเทคโนโลยี และให้บริการที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนตามความเหมาะสม

6) ร่วมมือกับองค์กรอื่นทั้งในและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนาพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

7) ดำเนินกิจกรรมหรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งองค์การ คือ เนื่องจากยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านพิพิธภัณฑสถานและเทคโนโลยีเพื่ออุตสาหกรรม

สิ่งแวดล้อม และการพลังงาน ทำให้การรวบรวมข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การแสดงนิทรรศการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อกระตุ้นความสนใจ ตลอดจนให้ความรู้และความบันเทิงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นผลให้เกิดการล่าช้าและไม่ทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีของโลกที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว เพื่อดำเนินงานด้านพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ในช่วงแรกในประเทศไทยยังไม่รู้จักหน่วยงานของรัฐประเภทที่สาม แต่ก็ยังมีปัญหาในการแบ่งแยกประเภทของหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ ส่วนราชการ แต่ก็มิได้มีกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกกับราคา ปัญหาเห็นได้ชัดจากการที่เคยมีการระบุว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็น รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะพิเศษ เพราะมิได้อยู่ในการควบคุมของกรมบัญชีกลางดังเช่นรัฐวิสาหกิจอื่น (แสวงศักดิ์, 2549)

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเรื่องหน่วยงานของรัฐประเภทที่สามมีความชัดเจนขึ้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยที่มี

การบริหารที่มีอิสระและความคล่องตัวมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐแห่งอื่น ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดความชัดเจนในการยอมรับการมีอยู่ของ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ เป็นต้นมา

ภารกิจของรัฐในบางประเภท จำเป็นต้องดำเนินการ แต่มีข้อจำกัดบางประการที่ไม่สามารถจัดตั้งในรูปแบบของ ส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ ได้ ในการนี้ขอยกเหตุผลหลัก ๆ ในการคิดค้นหน่วยงานประเภทนี้ 2 ข้อ ได้แก่

1. เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจ ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงความเชื่องช้าในขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมายและสายบังคับบัญชาต่าง ๆ แบบราชการ

2. ภารกิจประเภทนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการหากำไรจึงไม่อาจจัดตั้งในรูปแบบของ รัฐวิสาหกิจ ได้

โดยหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จำแนกประเภทได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

### 2.1 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

องค์การมหาชน หมายความว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (2542)

หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (2542) สามารถแยกองค์ประกอบตามมาตรา 5 ดังนี้

1. เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

2. กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่

2.1 การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

2.2 การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.3 การทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม

2.4 การพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา

2.5 การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย

2.6 การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

2.7 การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

2.8 การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข

2.9 การสังคมสงเคราะห์

2.10 การอำนวยความสะดวกประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด

3. ต้องไม่เป็นการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อาทิ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) สถาบันวัคซีนแห่งชาติ (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนาวิจัย (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนาธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ และสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) เป็นต้น

**2.2 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ**

องค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งอาจจะเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด แล้วแต่กรณี การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้เป็นความมุ่งหมายของรัฐที่จะให้มีองค์การมหาชนในกรณีที่มีการดำเนินกิจการใด ๆ ของรัฐที่ไม่อยู่ในกรอบเงื่อนไข

ของการจัดตั้งหรือมีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการ โดยองค์การมหาชนประเภทนี้อาจแยกได้เป็น 2 จำพวก ได้แก่

1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งกำหนดว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันมาตรวิทยา และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เป็นต้น

2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งมิได้กำหนดว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น การยางแห่งประเทศไทย กองทุนยุติธรรม กองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันอนุญาโตตุลาการ และสภากาชาดไทย เป็นต้น

## 2.3 สถาบันการศึกษาในกำกับของรัฐ

เดิมกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยบัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความเป็นอิสระจากรัฐ ต่อมา มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นทำให้สถานะของมหาวิทยาลัยถูกถือปฏิบัติเสมือนเป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชามหาวิทยาลัย แต่อธิการบดีเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของปลัดทบวง จึงเกิดแนวคิดในการแยกตัวออกจาก ระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ เพื่อให้เกิดความ

คล่องตัวในการบริหารงานและมีความเป็นอิสระในทางวิชาการ หรือที่เรียกกันว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (พ.ร.บ. การจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุรนารี, 2533) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น (ปัจจุบัน นับถึง พ.ศ. 2562 มี 29 สถาบัน)

## บทวิเคราะห์

หากพิจารณาจาก องค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าหน่วยงานที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งหมดหรือไม่ โดยพิจารณาตามประเด็นปัญหา ดังนี้

### 1. กิจการอันเป็นเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การของรัฐบาล และ องค์การมหาชน

โดยแยกอธิบายเงื่อนไขของกฎหมายทั้งสองฉบับ ดังนี้

1.1 กิจการอันเป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ ได้แก่

(1) เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ หรือ

(2) เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ  
หรือ

(3) เพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ  
หรือ

(4) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

1.2 กิจกรรมอันเป็นเงื่อนไขในการ  
จัดตั้งองค์การมหาชนตามนัยมาตรา 5 แห่ง  
พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กล่าวคือ

(1) การรับรองมาตรฐานและประเมิน  
คุณภาพการศึกษา

(2) การศึกษาอบรมและพัฒนา  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

(4) การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา

(5) การส่งเสริมและสนับสนุน  
การศึกษาและการวิจัย

(6) การถ่ายทอดและพัฒนา  
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(7) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและ  
ทรัพยากรธรรมชาติ

(8) การบริการทางการแพทย์และ  
สาธารณสุข

(9) การสังคมสงเคราะห์

(10) การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน  
หรือ

(11) การดำเนินการอันเป็นสาธารณะ  
ประโยชน์อื่นใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเห็นได้  
ว่า วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การของ  
รัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 แห่ง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ  
รัฐบาล พ.ศ. 2496 ทั้ง 4 ประเภท ไม่ได้บ่ง  
บอกถึงความเป็นกิจกรรมที่มุ่งแสวงหากำไร  
แต่อย่างใดซึ่งมีเพียงกิจกรรมประเภที่ 2  
เท่านั้น ที่บ่งบอกความเป็น การประกอบ  
กิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์  
กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลก  
กับราคา อันเป็นหลักการสำคัญในการจัดตั้ง  
รัฐวิสาหกิจ และกิจกรรมบางประเภที่เป็น  
กิจกรรมที่ทับซ้อนอยู่ในกรอบเงื่อนไขของการ  
จัดตั้งองค์การมหาชนพระราชกฤษฎีกาที่  
อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การ  
มหาชน

(2542) โดยวิเคราะห์บางองค์การ ดังนี้

#### 1) องค์การสวนสัตว์ (อสส.) หาก

พิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราช  
กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ (2497) ว่า  
โดยที่กิจการของสวนสัตว์ได้เจริญก้าวหน้า  
เป็นที่นิยมและสนใจของประชาชน มีรายได้  
ประจำท่วมรายจ่ายพอที่จะเลี้ยงตนเองได้ จึง  
เห็นสมควรจัดตั้งเป็นองค์การอิสระขึ้น การ  
บริหารจัดการจะได้เป็นไปโดยรวดเร็วและ  
เรียบร้อยมีสมรรถภาพ กิจการสวนสัตว์จะได้  
เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นและเป็นสถานที่พักผ่อน  
หย่อนใจและศึกษาหาความรู้ของประชาชน  
อย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการ  
จัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระจาก  
ราชการส่วนกลาง และกิจการของสวนสัตว์ได้  
เจริญก้าวหน้า มีรายได้ประจำท่วมรายจ่าย  
พอที่จะเลี้ยงตนเองได้ และใช้เป็นสถานที่

พักผ่อนหย่อนใจและศึกษาหาความรู้ของประชาชน ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณะประโยชน์ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยมีใช้เรื่องของการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกเปลี่ยนราคา อีกทั้ง หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของ องค์การสวนสัตว์ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ (2497) ยิ่งเห็นได้ชัดถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมบริการสาธารณะอันเป็นกิจกรรมที่มีความทับซ้อนกับเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (2542) คือ การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย

**2) องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (อ.ส.พ.)** หากพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (2535) ว่า เนื่องจากยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านสวนพฤกษศาสตร์ ทำให้การศึกษาค้นคว้าวิจัยและรวบรวมข้อมูลทางด้านพรรณพฤกษชาติของประเทศไทย เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อภาวะวิกฤติของสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในกรณีสมควรจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ขึ้น เพื่อดำเนินการด้านพฤกษศาสตร์ให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่า

เจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระจากราชการส่วนกลาง และยังไม่มีการตั้งหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านสวนพฤกษศาสตร์ ทำให้การศึกษาค้นคว้าวิจัยและรวบรวมข้อมูลทางด้านพรรณพฤกษชาติเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อภาวะวิกฤติของสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณะประโยชน์ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) โดยมีใช้เรื่องของการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกเปลี่ยนราคา อีกทั้ง หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ (2535) ยิ่งเห็นได้ชัดถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมบริการสาธารณะอันเป็นกิจกรรมที่มีความทับซ้อนกับเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (2542) คือ การส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษาและการวิจัย และการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

**3) สถาบันการบิณฑลเรือน (สบพ.)** หากพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบิณฑลเรือน (2535) ว่า โดยที่การผลิตบุคลากรด้านกิจการขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่สำคัญต่อเศรษฐกิจ

และการพัฒนาประเทศ ในการนี้สมควรจัดตั้งสถาบันการบิณฑลเรือนขึ้นเพื่อดำเนินการผลิตบุคลากรด้านกิจการขนส่งทางอากาศดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การดำเนินการมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระจากราชการส่วนกลาง และผลิตบุคลากรด้านกิจการขนส่งทางอากาศ ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยมีใช้เรื่องของการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแยกกับราคา อีกทั้ง หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของ สถาบันการบิณฑลเรือน (สบพ.) ตามมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบิณฑลเรือน (2535) ยิ่งเห็นได้ชัดถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมบริการสาธารณะอันเป็นกิจกรรมที่มีความทับซ้อนกับเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (2542) คือ การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย

#### 4) องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.)

หากพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย ( 2538) ว่า เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาน้ำเสียในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับการดำเนินการแก้ไข

ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้น อำนาจในการจัดการน้ำเสียยังกระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ส่งผลให้การดำเนินงานซ้ำซ้อน ไม่เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การจัดการน้ำเสียเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักทางวิศวกรรมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นเอกภาพและอิสระจากราชการส่วนกลาง และเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดการน้ำเสียโดยตรง ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) โดยมีใช้เรื่องของการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแยกกับราคา อีกทั้ง หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของ องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.) ตามมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย (2538) ยิ่งเห็นได้ชัดถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมบริการสาธารณะอันเป็นกิจกรรมที่มีความทับซ้อนกับเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (2542) คือ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

5) องค์การพิพิธภัณฑศึกษาแห่งชาติ (อพวช.) หากพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑศึกษาแห่งชาติ (2538) ว่า เนื่องจากยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านพิพิธภัณฑศึกษาและเทคโนโลยีเพื่ออุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อม และการพลังงาน ทำให้การรวบรวมข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การแสดงนิทรรศการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อกระตุ้นความสนใจ ตลอดจนให้ความรู้และความบันเทิงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นผลให้เกิดการล่าช้าและไม่ทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีของโลกที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระจากราชการส่วนกลาง และเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านพิพิธภัณฑศึกษาและเทคโนโลยีเพื่ออุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อม และการพลังงาน ซึ่งเป็นกรดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณะประโยชน์ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) โดยมีชื่อเรื่องของการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกับราคา อีกทั้ง หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของ องค์การพิพิธภัณฑศึกษาแห่งชาติ (อพวช.) ตามมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑศึกษาแห่งชาติ

(2538) ยิ่งเห็นได้ชัดถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมบริการสาธารณะอันเป็นกิจกรรมที่มีความทับซ้อนกับเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (2542) คือ การส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษาและการวิจัย และการถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

## 2. บทบัญญัติของกฎหมายในการให้นิยามของ รัฐวิสาหกิจ

หากพิจารณาถึงการให้นิยามคำว่า รัฐวิสาหกิจ ของกฎหมายฉบับต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (2518) มาตรา 4 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (2561) มาตรา 4 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (2561) มาตรา 4 และพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (2562) มาตรา 4 มักจะใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยมีเพียงพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (2518) เท่านั้นที่ให้คำนิยามคำว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และ



หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่นำหยาบยบายมาวิเคราะห์ถึงความ เป็นมาของกฎหมายต่อไป

หากพิจารณาจากลำดับการประกาศใช้กฎหมายจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) ตามด้วยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (2518) ซึ่งจากข้อพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการให้คำนิยามรัฐวิสาหกิจในตอนท้ายใช้คำว่า แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ อันเป็นการตอกย้ำว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มิได้มีแนวความคิดในการแบ่งแยกระหว่างองค์การของรัฐบาลที่เป็น รัฐวิสาหกิจ กับ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ออกจากกัน และเมื่อพิจารณาถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน (2542) ซึ่งเป็นเวลาที่ประกาศใช้กฎหมายห่างกันถึง 46 ปี อันแสดงให้เห็นว่า แนวความคิดเรื่อง หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทยมีความชัดเจนในภายหลัง ซึ่งเป็นการสะท้อนพัฒนาการของกฎหมายและเป็นการตอกย้ำว่า องค์การของรัฐบาล ที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ

จัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) อาจมิใช่ รัฐวิสาหกิจ เสมอไป

การให้คำนิยาม รัฐวิสาหกิจ ของกฎหมายแต่ละฉบับว่า องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) จึงก่อให้เกิดความสับสนว่า องค์การเหล่านี้มีสถานะเป็น รัฐวิสาหกิจ หรือไม่ ทั้งที่เนื้อหาของกิจกรรมหรือภารกิจของบางองค์การมิใช่การประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกเปลี่ยนราคาแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การให้คำนิยามของกฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ รัฐวิสาหกิจ โดยตรงอาจเป็นเพียงเทคนิคทางกฎหมาย ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการให้กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ไปถึงหน่วยงานใดบ้างเท่านั้น บทนิยามของกฎหมายที่มีความมุ่งหมายลักษณะเช่นนี้ไม่ใช่การบัญญัติบนพื้นฐานของแนวคิดทฤษฎีของการแยกประเภทของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อาจเหมารวมไปว่าองค์การใดก็ตามที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) ถือว่าเป็น รัฐวิสาหกิจ ทั้งหมด

### สรุป

ก่อนปี พ.ศ. 2496 ประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนในการแยกความแตกต่างระหว่าง รัฐวิสาหกิจ กับ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งต่อมามี

การตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (2542) และแก้ไขเพิ่มเติม ทำให้เกิดความชัดเจนในข้อแตกต่างระหว่าง รัฐวิสาหกิจ กับ องค์การมหาชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปว่า หน่วยงานที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) เป็น รัฐวิสาหกิจ ทั้งหมดส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในสภาพของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) ซึ่งโดยเนื้อหาของภารกิจนั้นไม่ใช้การประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกเปลี่ยนกับราคาแต่อย่างใด ได้แก่ องค์การสวนสัตว์ (อสส.) องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (อ.ส.พ.) สถาบันการบิณฑพลเรือน (สบพ.) องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.) และองค์การพิพิธภัณฑน์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ (อพวช.) ซึ่งอาจจะมึกิจกรรมบางประการ

เกี่ยวกับการจัดหารายได้ แต่มิใช่กิจกรรมหลักในการจัดตั้ง เพียงแต่เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินทั่วไปเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารจัดการทั่วไปของนิติบุคคล การให้คำนิยามของกฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจ โดยตรง อาจเป็นเพียง เทคนิคทางกฎหมาย ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีความประสงค์ให้กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ไปถึงหน่วยงานของรัฐประเภทใดบ้างเท่านั้น บทนิยามของกฎหมายที่มีความมุ่งหมายลักษณะเช่นนี้ไม่ใช่การบัญญัติบนพื้นฐานของแนวคิดทฤษฎีในการแยกประเภทของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ในทางทฤษฎีแล้ว องค์การของรัฐบาล ที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (2496) จึงไม่อาจเหมารวมว่าเป็น รัฐวิสาหกิจ ทั้งหมด

## References

- Budget Procedures Act of B.E. 2561. (11 November). *Royal Gazette*, 135, 92 Gor, 1-18.
- Establishment of Government Organizations Act of B.E. 2496.(17 February). *Royal Gazette*, 70, 14, 268-270.
- Establishment of Suranaree University Act of B.E. 2533. (29 July). *Royal Gazette*, 107, 131 special, 93-121.
- Iamayura, J. (2530). *Public enterprise (state enterprises) in Thai law: A historical and analytical study* [Unpublished master's thesis]. Faculty of Law, Thammasat University.
- Public Organizations Act of B.E. 2542. (24 February). *Royal Gazette*, 116, 9 Gor, 5-17.
- Public-Private Partnership Act of B.E. 2562. (10 March). *Royal Gazette*, 136, 29 Gor, 1-29.
- Qualifications of Directors and State Enterprise Employees Act of B.E. 2518. (25 January). *Royal Gazette*, 92, 16 special, 5-13.

- Royal Decree on Establishment of Zoological Garden Organization of B.E. 2497. (2 March). *Royal Gazette*, 71, 15, 392-401.
- Royal Decree on Establishment of the Botanical Garden Organization of B.E. 2535. (7 April). *Royal Gazette*, 109, 40, 89-97.
- Royal Decree on Establishment of the Civil Aviation Training Center of B.E. 2535. (4 March). *Royal Gazette*, 109, 16, 52-59.
- Royal Decree on Establishment of the National Science Museum Organization of B.E. 2538. (30 April). *Royal Gazette*, 112, 5 Gor, 1-10.
- Royal Decree on the Establishment of the Wastewater Management Authority of B.E. 2538. (14 August). *Royal Gazette*, 112, 33 Gor, 34-44.
- Sawaengsak, C. (2549). *Government sectors which are neither government entities nor state enterprises: Public organizations and specialized service sectors* (2nd ed.). Nititham.
- (2561). *State and public juristic person*. Winyuchon
- State Fiscal and Financial Disciplines Act of B.E. 2561. (19 April). *Royal Gazette*, 135, 27 Gor, 1-23.