



รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

นริศ ศรีนวล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549

ISBN : 974-671-537-2

The appropriate Form of Regulatory Agency for Electricity in Thailand

Naris Srinual

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2006

ISBN : 974-671-537-2

เลขทะเบียน	0192800
วันลงทะเบียน	21 ก.พ. 2553
เลขเรียกหนังสือ	๒๒๖.๐๖๗
	๗๒๕๑๖
	[๒๕๔๑]
	๗๑



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

เสนอโดย นายนริศ ศรีนวล

สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

ได้พิจารณาเห็นชอบ โดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(รศ.ดร.วีระ โลจายะ)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....กรรมการ
(รศ.ดร.พูนศักดิ์ ใสสารวง)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ คำริชอบ)

วันที่ ๗ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อ ท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่กรุณาให้เกิดริรับเป็น อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้คำปรึกษาและชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ อีกทั้งตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ อันเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วง ไปด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ประธานกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวง กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ได้ให้ความรู้และคำชี้แนะอันเป็นประโยชน์ อีกทั้งได้กรุณาตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ทำให้วิทยานิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิประสาทวิชาความรู้และความคิด ที่ดีงามให้แก่ผู้วิจัย และขอขอบพระคุณเป็นพิเศษต่อมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตที่ให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้วิจัย ทำให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้าศึกษาและได้รับการประสิทธิประสาทวิชาความรู้เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคมไทยต่อไป

ขอขอบคุณ คุณณัฐญา ลำดับวงศ์ สำนักกฎหมาย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่มีส่วนให้ ผู้วิจัยมีความสนใจในวิชากฎหมายมาตั้งแต่ต้น ขอขอบคุณ คุณคุณดาว นุ้ยพันทวงศ์ และน้องๆ ที่มีได้เอ่ยนามในที่นี้ ที่ให้ความเอื้อเฟื้อในการพิมพ์วิทยานิพนธ์ ตรวจสอบงานจนแล้วเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งมี ส่วนสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของผู้วิจัย

ในท้ายที่สุด ขอขอบคุณ คุณประสพสุข ศรีนวล ภรรยา และลูกๆ ที่ได้ให้กำลังใจและสนับสนุนในการศึกษาเล่าเรียนของผู้วิจัยมาโดยตลอด

นริศ ศรีนวล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญภาพ.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.5 วิธีการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	5
2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	6
2.1 ลักษณะโครงสร้างตลาดอุตสาหกรรมไฟฟ้า.....	6
2.1.1 กิจการในส่วนที่จัดให้มีการแข่งขันได้.....	7
2.1.2 กิจการในส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ.....	7
2.2 เหตุผลและความจำเป็นในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	8
2.2.1 แนวคิดที่เป็นความสำคัญทางสังคม.....	8
2.2.1.1 แนวคิดการให้บริการสาธารณะ.....	9
2.2.1.2 แนวคิดการให้บริการอย่างทั่วถึง.....	12
2.2.1.3 แนวคิดการอุดหนุนข้ามภาค.....	12
2.2.2 แนวคิดที่เน้นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ.....	13
2.2.2.1 ผลกระทบภายนอก.....	14
2.2.2.2 การผูกขาดโดยธรรมชาติและการแข่งขันที่ทำลายกันเอง.....	15
2.2.2.3 การร่วมกันกำหนดราคา.....	16
2.2.2.4 การมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ.....	16
2.3 บทบาทของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	18
2.3.1 บทบาทผู้กำหนดนโยบาย.....	18

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.2 บทบาทผู้กำกับดูแล.....	19
2.4 แนวคิดของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	20
2.4.1 การจัดรูปแบบขององค์กรของรัฐ.....	20
2.4.1.1 ส่วนราชการ.....	20
2.4.1.2 รัฐวิสาหกิจ.....	23
2.4.1.3 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ.....	25
2.4.2 การจัดรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	33
2.4.2.1 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	33
2.4.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	36
2.4.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กับหน่วยงานอื่นของรัฐ.....	38
3 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรประเภทเดียวกันของต่างประเทศ.....	41
3.1 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย.....	41
3.1.1 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในปัจจุบัน.....	41
3.1.1.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้า.....	44
3.1.1.2 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	45
3.1.2 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่กำลังดำเนินการ.....	54
3.1.2.1 นโยบายเปิดเสรีกิจการไฟฟ้า.....	54
3.1.2.2 ความพยายามที่จะให้เกิดองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	64
3.1.3 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย.....	80
3.1.3.1 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่ผ่านมา.....	80
3.1.3.2 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน.....	83
3.2 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ.....	84
3.2.1 ประเทศฝรั่งเศส.....	85
3.2.1.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศไทย.....	85
3.2.1.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย.....	88
3.2.2 ประเทศอิตาลี.....	91

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.2.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศอิตาลี.....	91
3.2.2.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศอิตาลี.....	91
3.2.3 ประเทศสหราชอาณาจักร (England & Wales).....	97
3.2.3.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศสหราชอาณาจักร.....	97
3.2.3.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศสหราชอาณาจักร.....	101
3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น.....	104
3.2.4.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศญี่ปุ่น.....	104
3.2.4.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศญี่ปุ่น.....	105
3.3 เปรียบเทียบการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยกับต่างประเทศ.....	106
4 รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย.....	109
4.1 โครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	109
4.1.1 รูปแบบและประเภทการใช้อำนาจขององค์กร.....	109
4.1.1.1 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	109
4.1.1.2 ประเภทการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	112
4.1.2 โครงสร้างองค์กร.....	113
4.1.2.1 องค์ประกอบ.....	113
4.1.2.2 ที่มาของคณะกรรมการ.....	115
4.1.2.3 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง.....	117
4.2 อำนาจหน้าที่.....	119
4.3 สถานะทางกฎหมาย.....	121
4.4 ความสัมพันธ์กับรัฐ.....	122
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	124
5.1 บทสรุป.....	124
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	128
บรรณานุกรม.....	134
ประวัติผู้เขียน.....	139

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
3.1	โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบัน.....	43
3.2	โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการพลังงานในปัจจุบัน.....	53
3.3	โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบ Power Pool.....	61
3.4	โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีผู้รับซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว.....	63
3.5	โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales ก่อนปี พ.ศ. 2533.....	98
3.6	โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales ระหว่างปี พ.ศ. 2533-2543.....	99
3.7	โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales หลังปี พ.ศ. 2543.....	100
5.1	โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่เสนอ.....	129