

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง วิเคราะห์กระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เล่มนี้ หากผู้วิจัยไม่ได้รับความกรุณาจากท่านคณาจารย์และผู้มีพระคุณแล้วงานวิทยานิพนธ์เล่มนี้ คงยากที่จะสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ในโอกาสนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณุญ รองอธิบดีศาลปกครองกลาง ซึ่งท่านอาจารย์กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และท่านอาจารย์รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวัจน อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ซึ่งท่านอาจารย์กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม โดยท่านอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสองท่านได้ให้คำแนะนำ ช่วยจัดระบบความคิด แสดงข้อคิดเห็นและช่วยแนะนำหนังสือ เอกสารงานวิชาการ จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า รวมถึงช่วยกรุณาตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆจนวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ซึ่งท่านอาจารย์ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านในการรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านอาจารย์ทั้งสามท่านได้เมตตาให้คำแนะนำ สำหรับสิ่งที่มีคุณค่าทางวิชาการในการจัดทำวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จสมบูรณ์ด้วยดี

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และคณาจารย์ ตลอดจนขอขอบพระคุณผู้แต่งหนังสือหรือตำราทุกท่านที่ผู้วิจัยใช้ศึกษาและอ้างอิงในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ หากมีความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องใดๆ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

วิรัตน์ เรืองทรัพย์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมุติฐานของปัญหา.....	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของวิทยานิพนธ์.....	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
<b>2 ความเป็นมาของการจัดการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....</b>	<b>7</b>
2.1 แนวความคิด ความหมาย และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ.....	7
2.1.1 แนวความคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ.....	7
2.1.2 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ.....	10
2.1.3 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ.....	13
2.1.4 เหตุผลในการจัดการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ.....	15
2.2 กฎหมายจัดการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....	17
2.2.1 พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.2496.....	18
2.2.2 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี พ.ศ.2500.....	20
2.2.3 พระราชบัญญัติการลิกไนท์ พ.ศ.2503.....	23
2.2.4 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ.2505.....	24
2.2.5 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511.....	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>3 แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย</b> .....	<b>28</b>
3.1 เหตุผลความจำเป็นที่ต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	28
3.2 แนวความคิดในการแปรรูปกิจการไฟฟ้า.....	32
3.2.1 แนวความคิดในการแปรรูปกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย.....	32
3.2.1.1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....	32
3.2.1.2 การไฟฟ้านครหลวง.....	33
3.2.1.3 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค.....	34
3.2.1.4 การแปรรูปกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย.....	36
3.2.2 แนวความคิดในการแปรรูปกิจการไฟฟ้าในต่างประเทศ.....	40
3.2.2.1 ประเทศนิวซีแลนด์.....	40
3.2.2.2 ประเทศออสเตรเลีย.....	51
1) รัฐนิวเซาท์เวลส์.....	51
2) รัฐวิกตอเรีย.....	60
3.2.2.3 ประเทศสิงคโปร์.....	65
3.2.2.4 ประเทศฝรั่งเศส.....	71
1) นโยบายการแปรรูปกิจการไฟฟ้าของรัฐเป็นเอกชน.....	71
2) การดำเนินการแปรรูปกิจการไฟฟ้าของรัฐเป็นเอกชน.....	73
3) ผลการแปรรูปกิจการไฟฟ้าของรัฐเป็นเอกชน.....	76
3.2.2.5 วิเคราะห์การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจภาคไฟฟ้า ของประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และสิงคโปร์.....	78
1) วิเคราะห์ตลาดซื้อขายไฟฟ้า.....	78
2) วิเคราะห์ทางการเงินและเศรษฐกิจ.....	79
3) วิเคราะห์ด้านบุคลากร.....	79
3.2.3 นโยบายการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....	81

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>4 รูปแบบและวิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ</b> .....	<b>93</b>
4.1 รูปแบบต่าง ๆ ที่อาจใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	93
4.2 เครื่องมือในทางกฎหมายที่ใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย.....	95
4.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐพ.ศ.2535.....	95
4.2.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้น ที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504.....	98
4.2.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้น ของส่วนราชการ พ.ศ. 2535.....	98
4.2.4 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542.....	99
<b>5 ขั้นตอนการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจากรัฐวิสาหกิจ     ไปสู่บริษัท มหาชน จำกัด</b> .....	<b>106</b>
5.1 กระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูป.....	106
5.1.1 การเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542.....	106
5.1.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น.....	108
5.1.3 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท.....	110
5.1.4 ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นบริษัท.....	112
5.1.5 อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น.....	115
5.1.6 พนักงานและลูกจ้าง.....	117
5.1.7 การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ.....	117
5.1.8 ลำดับความเป็นมาของการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย..	119
5.2 พระราชกฤษฎีกาเพื่อการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....	133
5.2.1 พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548.....	134
5.2.2 พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548.....	135

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.2.3 ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย.....	136
5.2.4 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ.....	138
5.2.5 ทฤษฎีการมอบอำนาจมหาชน.....	140
<b>6 ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....</b>	<b>142</b>
6.1 ทรัพย์สินและหนี้สิน.....	143
6.2 อำนาจมหาชนในการปึกเสียดสายไฟฟ้า.....	146
6.3 สถานะของพนักงานและลูกจ้าง.....	148
6.4 สถานะขององค์กร.....	149
6.5 ผลกระทบต่อผู้บริโภค.....	150
6.6 การนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟ.14/2548 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548.....	151
6.6.1 บทวิเคราะห์คำฟ้อง.....	152
6.6.1.1 ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี.....	152
6.6.1.2 ประเด็นแห่งคดี.....	152
6.6.1.3 สถานะของคดี.....	161
6.6.2 วิเคราะห์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อ บรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟ.14/2548.....	162
6.6.2.1 หลักเกณฑ์การออกคำสั่งของศาลปกครองในการกำหนด มาตรการหรือวิธีการชั่วคราว.....	163
6.6.2.2 วิเคราะห์การออกคำสั่งของศาลปกครองในการกำหนด มาตรการหรือวิธีการชั่วคราว.....	163
6.6.3 วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.5/2549 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2549.....	165
6.6.3.1 คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี.....	165
6.6.3.2 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด.....	173

## สารบัญญ (ต่อ)

	หน้า
6.6.4 ผลกระทบของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับ	
การแปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน).....	196
6.6.4.1 ขอบเขตคำพิพากษา.....	196
6.6.4.2 สถานะขององค์กร.....	197
6.6.4.3 คณะกรรมการและผู้บริหาร.....	198
6.6.4.4 กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์.....	198
6.6.4.5 พนักงาน สภาพการจ้าง และสิทธิประโยชน์ของพนักงาน.....	205
6.6.4.6 นิติกรรมสัญญาและธุรกรรม.....	206
6.6.4.7 ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ.....	206
6.6.4.8 คณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้า.....	206
6.6.4.9 การทบทวนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด.....	206
<b>7 สรุปและเสนอแนะ.....</b>	<b>209</b>
7.1 บทสรุป.....	209
7.2 ข้อเสนอแนะและแนวทางของกระบวนการทางกฎหมายในการแก้ไข	
ปัญหาและอุปสรรค.....	212
บรรณานุกรม.....	215
ภาคผนวก.....	221
ก.ลำดับความเป็นมาของการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....	222
ข.คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษา	
คดีหมายเลขคำที่ ฟ.14/2548 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548.....	228
ค.คำสั่งแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี คดีหมายเลขคำที่ ฟ. 14/2548	
ลงวันที่ 10 มีนาคม 2549.....	239
ง.คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 5/2549	
ลงวันที่ 23 มีนาคม 2549.....	283
ประวัติผู้เขียน.....	342