

หน่วยงานทางปกครองกับการบริการสาธารณะ*

Administrative Agencies and Public Services*

วรฉัตร วรिवรรณ¹

Warachart Wariwan¹

Received : January 20, 2023; Revised : February 1, 2023; Accepted : February 1, 2023

บทคัดย่อ (Abstract)

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ซึ่งบทบาทสำคัญของหน่วยงานทางปกครองคือการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนราชการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองโดยสภาพก็ต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในภารกิจที่ไม่สามารถมอบให้องค์กรรูปแบบอื่นเข้ามาดำเนินการแทนได้ แต่หากรัฐจำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมการบริการสาธารณะด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ก็จะมีการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาโดยมีส่วนราชการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน หรือหากบางภารกิจซึ่งเป็นการบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม และต้องการความอิสระคล่องตัวในการทำงานโดยไม่มุ่งแสวงหากำไร รัฐอาจจัดตั้งหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช้รัฐวิสาหกิจ หรือในรูปแบบองค์การมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ รวมไปถึงการมอบหมายให้องค์กรเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทนรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยเช่นกัน

¹คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด; Faculty of Law and Politics, Roi Et Rajabhat University, Thailand; e-mail : warachara@hotmail.com

*DOI : <https://doi.org/10.14456/jasrru.2023.7>

อนึ่ง การกิจการจัดทำบริการสาธารณะอาจไม่ได้สัมพันธ์ไปกับนิยามของหน่วยงานทางปกครองตามนัยยะนี้ทั้งหมด เพราะนิยามของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องของการจัดระเบียบบริหารราชการของรัฐเพื่อให้มีการบังคับบัญชา ควบคุม หรือกำกับดูแลการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ

คำสำคัญ (Keywords) : หน่วยงานทางปกครอง, การบริการสาธารณะ, ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

Abstract

Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, 1999, Section 3, stipulates that ministries, bureaus, departments, government agencies called otherwise and having the status of departments, provincial government, local government, state enterprises established by an Act or Royal Decree or other government agencies and shall include an agency entrusted with exercising administrative power or carrying out administrative activities; as a "government agency". The important role of administrative agencies is to provide public services. The government agencies as the governing body must provide public services to meet the needs of the people in missions that cannot be assigned to other forms of organization to perform instead. But, if the government needs to carry out public service activities in commerce and industry, Acts or Royal decrees will be enacted to establish state enterprises with government agencies supervising their operations or if some missions are social and cultural public services and want freedom and flexibility in working without seeking profit, the state may establish other non-governmental agencies and non-state enterprises or in the form of public organizations to provide public services, including assigning private or professional organizations to exercise administrative power or carry out administrative activities on behalf of the state in the provision of public services as well.

Incidentally, the task of providing public service may not fully relate to the definition of an administrative agency in this sense because the definition of such

administrative agencies. It is a matter of organizing the administration of the state in order to command, control or supervise the actions of administrative agencies or government officials to exercise their legitimate power in the provision of public services.

Keywords : Administrative agencies, Public services, Administrative Courts and Administrative Court Procedure

บทนำ (Introduction)

การบริการสาธารณะมีอยู่คู่สังคมมนุษย์มานานตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมตัวกันเป็นกลุ่มสังคม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560 : 19) โดยในสังคมสมัยใหม่ การบริการสาธารณะกลายเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม จึงทำให้หน่วยงานราชการมีอำนาจหน้าที่และเป็นตัวแสดงหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม เมื่อระบบสังคมมีความเจริญเติบโตและซับซ้อนมากขึ้น หน่วยงานราชการก็มีข้อจำกัดในด้านศักยภาพการจัดทำบริการสาธารณะในอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครอบคลุม ทั้งถึง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ความไม่คล่องตัวจากกฎหมาย และกฎ ระเบียบต่างๆ รวมไปถึงการมีโครงสร้างองค์กรที่รวมศูนย์อำนาจและไม่เอื้ออำนวยต่อการบริการสาธารณะบางประเภท ด้วยเหตุนี้ การบริการสาธารณะจึงไม่ได้กลายเป็นหน้าที่ของส่วนราชการแต่เพียงลำพัง หากแต่จะต้องมีการดำเนินการภายใต้ความเป็นหน่วยงานหรือองค์กรประเภทอื่นที่มีความคล่องตัวและทำให้ประชาชนเข้าถึงการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้รัฐมีการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งหน่วยงานประเภทรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะด้านการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และจัดตั้งหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงการจัดตั้งองค์การมหาชนให้จัดทำภารกิจบริการสาธารณะด้านสังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ รัฐยังมีการมอบหมายให้องค์กรเอกชนซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองแทนรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยเช่นกัน

หน่วยงานดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจในทางบริหาร โดยมีภารกิจด้านการบริการสาธารณะให้บรรลุผลเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และถูกนิยามว่าเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ซึ่ง

หน่วยงานทางปกครองจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบนหลักความเสมอภาคและมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะให้มีความทันสมัยและเกิดความต่อเนื่องในการให้บริการ

ความหมายและประเภทของหน่วยงานทางปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความหมายของหน่วยงานทางปกครองเอาไว้ในมาตรา 3 ความว่า “หน่วยงานทางปกครองหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง”

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้สังเคราะห์ความหมายและจำแนกประเภทของหน่วยงานทางปกครองออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้ 1) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นหน่วยงานราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น 2) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา 3) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ และ 4) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นซึ่งหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นหน่วยงานราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้

(1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งจะสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงใด ก็ได้ ซึ่งส่วนราชการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 7) เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

(2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด, อำเภอ (มาตรา 51) ซึ่งจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 52)

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด (กรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา) (มาตรา 70)

หน่วยงานเหล่านี้ มีภารกิจบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำเป็นระบบราชการ ซึ่งเป็นกิจการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำเอง มีเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินงาน โดยอยู่ในการอำนวยการและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองทั้งหมด การดำเนินงานต่างๆ เป็นอำนาจพิเศษในทางการปกครองและใช้เงินงบประมาณของรัฐ (นคร ณ ลำปาง, 2545)

1.2) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นรัฐวิสาหกิจและจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

“รัฐวิสาหกิจ” เป็นองค์การหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบหน่วยงาน องค์การของรัฐ รวมถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่รัฐหรือองค์กรของรัฐถือหุ้นร่วมทุนอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ มีลักษณะการดำเนินงานในเชิงธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไร หรือการให้บริการสาธารณะโดยสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการได้ จึงมีหน้าที่หารายได้เข้ารัฐ ดังนั้น โดยหลักการรัฐวิสาหกิจจะต้องพึ่งพาตัวเองได้โดยไม่จำเป็นต้องได้เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ทุกปี (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563 : 6) ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การเคหะแห่งชาติ ธนาคารออมสิน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น

(2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การสวนสัตว์ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น

จากความหมายของหน่วยงานทางปกครอง ที่ระบุว่าต้องเป็น “รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา” นั้น จึงทำให้รัฐวิสาหกิจอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนหรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ไม่มีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครอง เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด รวมถึงบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐวิสาหกิจบางประเภทจะจัดตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ก็ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับถัดไป

1.3) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นบรรดาหน่วยงานของรัฐทั้งหลายที่ไม่ใช่หน่วยงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกา สามารถจำแนกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป. : ออนไลน์)

(1) องค์การมหาชน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 องค์การมหาชนประเภทนี้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน หรือจัดทำให้แก่ประชาชนเฉพาะกลุ่ม (โดยไม่มีลักษณะของการประกอบการทางอุตสาหกรรมและการค้า) หรือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญสูงและมีเทคนิควิธีการเฉพาะซึ่งต้องการความรวดเร็วของการตัดสินใจและประสิทธิภาพของการปฏิบัติการอย่างทันที่ตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน เช่น สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ เป็นต้น

(2) หน่วยงานอิสระของรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น

(3) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งการดำเนินงานของกองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้น ได้แก่ กองทุนการออมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 เป็นต้น

1.4) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง อาจแบ่งเป็น 2 ประเภทสำคัญ ดังนี้ (เพ็งอ้าง, ม.ป.ป. : ออนไลน์)

(1) องค์กรวิชาชีพ คือ รัฐประสงค์เข้ามาควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้ความสามารถ อันก่อให้เกิดภัยและความเสียหายแก่ประชาชน รัฐจึงเห็นควรจัดให้มีองค์กรที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ รวมทั้งส่งเสริมการประกอบวิชาชีพแทนรัฐ เพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพมีคุณภาพและมาตรฐานและมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ เช่น การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับผู้ประกอบ

วิชาชีพ การให้ยื่นคำขอประกอบวิชาชีพ การให้ผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพ หยุดหรือเลิกประกอบวิชาชีพนั้น เป็นต้น ทั้งนี้ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐหรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สภานายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 และสภาวิชาชีพบัญชีตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 เป็นต้น

(2) องค์การเอกชนที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจที่มีได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกาที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง สามารถจำแนกได้ 2 กรณี ดังนี้

(2.1) กรณีที่พระราชบัญญัติมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ โรงเรียนเอกชนได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับการสอนและประเมินผล การเรียนของนักเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525

(2.2) กรณีที่มอบหมายให้รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือประเภทบริษัทมหาชนจำกัดที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ บริษัท ขนส่ง จำกัด ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการคมนาคมและการขนส่งของประเทศ , บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับการควบคุมการจราจรทางอากาศ การให้บริการสื่อสารการบิน เป็นต้น

โดยสรุป หน่วยงานทางปกครองตามนิยามดังกล่าวข้างต้น เป็นการจำแนกให้เห็นถึงประเภทสถานะ และรูปแบบความเป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่มีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งหน่วยงานบางประเภทจัดทำภารกิจบริการสาธารณะในมิติของการปกครองและการบริการราชการแผ่นดิน บางประเภทจัดทำภารกิจบริการสาธารณะด้านการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม รวมไปถึงหน่วยงานทางปกครองประเภทอื่นๆ ซึ่งได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐให้จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านด้วยเช่นกัน

ความหมายและประเภทของการบริการสาธารณะ

หากจะกล่าวถึงการบริการสาธารณะที่เชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองแล้ว การบริการสาธารณะ จึงหมายถึง กิจกรรมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยประกอบด้วยกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง และกิจกรรมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

(นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560 : 32) กล่าวอีกนัยหนึ่ง บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยบุคคลในกฎหมายมหาชนหรือโดยเอกชน ซึ่งฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจในการกำกับดูแลบางประการและอยู่ภายใต้ระบบพิเศษ ทั้งนี้บริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้ (กรพจน์ อัครวินิจิตร, 2559 : 5-6)

2.1) บริการสาธารณะปกครอง คือ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน ซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน นอกจากนี้ เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือ เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ด้วยอย่างบริการสาธารณะทางปกครองดังกล่าวข้างต้น เช่น กิจกรรมที่ เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การอำนวยความสะดวก การต่างประเทศ และการคลัง เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมนั้น บริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านี้มีมากขึ้น และมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไปจึงเกิดประเภทใหม่ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

2.2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ บริการสาธารณะที่เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการและมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน (วิสาหกิจเอกชน) ซึ่งมีความแตกต่างกับบริการสาธารณะทางปกครองอยู่ด้วยกัน 4 ประการ คือ

(1) วัตถุประสงค์ บริการสาธารณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในประเทศแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์ กรรมนั้น มีวัตถุประสงค์แห่งบริการด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

(2) วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมในการดำเนินการ

(3) แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

(4) ผู้ใช้บริการ สถานภาพของผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครองนั้นจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมด ซึ่งรวมถึงตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กรและการปฏิบัติงาน ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการสาธารณะประเภทนี้จึงมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไขและไม่เท่าเทียมกันในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการของบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเสมอภาคกัน เพราะถูกกำหนดโดยสัญญาตามกฎหมายเอกชน

2.3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม คือ บริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระคล่องตัวในการทำงานโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร เช่น การแสดงนาฏศิลป์พิพิธภัณฑการกีฬา การศึกษาวิจัย ฯลฯ

หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ

กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะหรือ “กฎหมายของการบริการสาธารณะ” ที่ได้จัดสร้างขึ้นเพื่อให้มีส่วนของความคล้ายคลึงกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานภาพของบริการสาธารณะนั้น กฎหมายของบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560 : 43-52)

3.1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค ที่มีต่อบริการสาธารณะเป็นหลักกฎเกณฑ์ที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการที่รัฐจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการ

สาธารณะอย่างเสมอภาคกัน เช่น ความเสมอภาคในการเรียกเก็บค่าใช้บริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมไปถึงความเสมอภาคในการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

3.2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง ซึ่งนิติบุคคลผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่มีเกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

3.3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หากมองในแง่เนื้อหาของกฎหมายแล้ว หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่ได้มีการกล่าวถึงหรือให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองต่อความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะที่ดีจึงต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับช่วงเวลาและสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อการบริการสาธารณะที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน

โดยสรุป การบริการสาธารณะของรัฐและหน่วยงานทางปกครอง จะต้องใช้อำนาจทางปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบนหลักความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้รับบริการ มีการดำเนินการบริการสาธารณะที่มีความต่อเนื่องเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้รับบริการ และต้องสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะให้มีความทันสมัยเท่าทันความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและสถานการณ์ของสังคม

การบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครอง

จากประเด็นที่ผู้เขียนได้สังเคราะห์ประเภทหน่วยงานทางปกครองออกเป็น 4 ประเภท ซึ่งได้แก่ 1) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นหน่วยงานราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา 3) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ และ 4) หน่วยงานทางปกครองที่เป็นซึ่งหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง มีภารกิจสำคัญในการบริการสาธารณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1) การบริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานราชการ ซึ่งหน่วยงานราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม (มาตรา 7) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ (มาตรา 51) และราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 70)

สำหรับการบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐหรือหน่วยงานราชการนั้น จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพการบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางก็ได้มอบบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น โดย “การบริการสาธารณะระดับชาติ” จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของรัฐ เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนร่วมได้เสียเหมือนกัน ซึ่งหากปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรรูปแบบอื่นๆ ดำเนินการแล้ว ย่อมมีศักยภาพน้อยกว่าเพราะต้องพึ่งพางบประมาณจำนวนมาก ประกอบกับความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงด้วยเช่นกัน ดังนั้น รัฐจึงควรจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ ได้แก่ (1) การป้องกันประเทศและความมั่นคงของรัฐ เช่น ภารกิจด้านการทหาร (2) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การจัดระบบกระบวนการยุติธรรมและการควบคุมสังคม เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น กิจการตำรวจ กิจการศาล (3) การรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อความเป็นเอกภาพและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น กิจการเกี่ยวกับเงินตราซึ่งเป็นภารกิจด้านการคลังของรัฐ และ (4) ภารกิจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกิจการด้านการทูต เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560 : 53) ซึ่งบทบาทเหล่านี้ หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง

จะเป็นกลไกหลักสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานสาขาตามหลักการแบ่งอำนาจจากหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางลงมายังภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะลงสู่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้นภายใต้การควบคุมแบบบังคับบัญชา โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติราชการ (พนารัตน์ มาศฉมดล, 2563 : 21)

สำหรับ "การบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น" เป็นบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ เช่น ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ (5) การสาธารณูปการ (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ (7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว (9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (14) การส่งเสริมกีฬา (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ (24) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (25) การผังเมือง (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (28) การควบคุมอาคาร (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต

และทรัพย์สิน (31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.2) การบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ ซึ่งภารกิจของรัฐในการดำเนินการในการบริการสาธารณะโดยรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นภารกิจในทางด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในด้านของการผลิตในทางด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจภายหลังจากที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งภารกิจทั้งหลายเหล่านี้ อันได้แก่ การดำเนินการจัดหาแหล่งวัตถุดิบและแหล่งพลังงานที่จะเพียงพอในทางด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม รวมไปถึงในการจัดระบบของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อที่จะรองรับการขยายตัวของด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม โดยที่สภาพของการดำเนินการในกิจการดังกล่าว นั้น มีลักษณะของการตกลงกันด้วยความสมัครใจที่จะมีการเข้าซื้อขายหรือในการรับบริการที่ทางภาครัฐจัดทำขึ้นในลักษณะที่คล้ายคลึงหรือเป็นแบบเดียวกันกับที่เอกชนนั้นได้ปฏิบัติต่อกันในทางด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งแตกต่างไปจากการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยรัฐจะใช้อำนาจในการบังคับฝ่ายเดียวต่อเอกชน ดังนั้น รัฐจึงได้จัดระบบองค์การภาครัฐขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งคือ “รัฐวิสาหกิจ” เพื่อที่จะรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำภารกิจของรัฐอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะในทางด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมเหล่านี้ เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากส่วนราชการที่มีอยู่คงเดิม โดยรัฐวิสาหกิจจะมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น และมีความคล่องตัวในการทำการตัดสินใจในเชิงพาณิชย์ ภายในกำกับตรวจสอบการปฏิบัติงานจากองค์การของภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ การบริการสาธารณะที่ได้จัดทำในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจึงจะต้องสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยจากเก็บค่าตอบแทนจากการทำการขายสินค้าหรือขายซึ่งบริการนั้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550 อ้างถึงใน สิทธิพร สलगสิงห์ และ สิริพันธ์ พลรบ, 2563 : 612)

สำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งจะมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองนั้น จะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น² โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ทั้งด้านการขนส่ง การพลังงาน การสาธารณูปการ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการ การเงิน สังคมและเทคโนโลยี เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างชื่อรัฐวิสาหกิจโดยนำเสนอตามตารางที่ 1 ดังนี้

²ตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตารางที่ 1 ตัวอย่างชื่อรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

ประเภทของการบริการ	ชื่อรัฐวิสาหกิจ	จัดตั้งโดย	ส่วนราชการที่กำกับดูแล
ขนส่ง	การรถไฟแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	กระทรวงคมนาคม
	สถาบันการบินพลเรือน	พระราชกฤษฎีกา	กระทรวงคมนาคม
พลังงาน	การไฟฟ้านครหลวง	พระราชบัญญัติ	กระทรวงมหาดไทย
	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	พระราชบัญญัติ	กระทรวงมหาดไทย
การเงิน	ธนาคารออมสิน	พระราชบัญญัติ	กระทรวงการคลัง
	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	พระราชบัญญัติ	กระทรวงการคลัง
สาธารณูปโภค	องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพ	พระราชกฤษฎีกา	กระทรวงคมนาคม
อุตสาหกรรมและพาณิชย์	องค์การตลาด	พระราชกฤษฎีกา	กระทรวงมหาดไทย

4.3) การบริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่ (1) องค์การมหาชน (2) หน่วยงานธุรการของศาลและหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ (3) กองทุนที่เป็นนิติบุคคลและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ดังรายละเอียดการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้

(1) องค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 โดยมีหลักการสำคัญระบุไว้ว่า “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริการขึ้นใหม่แตกต่างไปจากระบบ

ราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้” (มาตรา 5) และให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล (มาตรา 6)

องค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มีภารกิจ การบริการสาธารณะ ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษา อบรมและการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนา ส่งเสริมการ กีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และ สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะ ประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก เช่น สถาบัน ทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ สถาบันวัคซีน แห่งชาติ สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ เป็นต้น

(2) หน่วยงานธุรการของศาลและหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาล ยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสนับสนุนการดำเนินงานของศาลและองค์กรอิสระตามอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานนั้น ๆ

(3) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติเนื่องจาก ต้องการอำนาจรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชนในการสมทบเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนก็เพื่อเป็นกลไกทางเศรษฐกิจของรัฐในการดำเนินบริการ สาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน การดำเนินงานของกองทุนจะได้รับ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ (สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ, 2558 : 13) ได้แก่ กองทุนการออมแห่งชาติตาม พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตาม พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ. พ.ศ. 2539 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินและธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่ฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบัน การเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ เป็นต้น

(4) สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ มีภารกิจบริการสาธารณะด้าน การศึกษา โดยการส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพขั้นสูง การผลิตบัณฑิต การวิจัย การให้บริการวิชาการ

แก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม โดยเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ความเป็นอิสระ คล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ อยู่ในกำกับของรัฐบาลและดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย รู้กำกับด้านนโยบายและมาตรฐาน และให้การอุดหนุนงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไป โดยถือเป็นรายได้หลักของมหาวิทยาลัย มีลักษณะเป็น “องค์การมหาชนอิสระ” คຸ້ມຄອງโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง (วิจิตร ศรีสอาน, 2559 : 10) เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น

4.4) การบริการสาธารณะโดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว หน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นเอกชน ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง (กิจการบริการสาธารณะ) อาทิเช่น องค์การวิชาชีพ สถาบันการศึกษาเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจรัฐวิสาหกิจบางประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

(1) องค์การวิชาชีพ เช่น เนติบัณฑิตสภา แพทยสภา ครูสภา ซึ่งเป็นที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจปกครองในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

“เนติบัณฑิตยสภาเป็นสภาหรือสถาบันที่รัฐจัดตั้งขึ้น มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาวิชานิติศาสตร์และการประกอบอาชีพทางกฎหมาย รวมทั้งการควบคุมมรรยาททนายความ อันเป็นกิจการทางปกครองส่วนหนึ่งของรัฐ ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นเงินของรัฐและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะที่เป็นสภานายกพิเศษแห่งเนติบัณฑิตยสภา ดังนั้น เนติบัณฑิตยสภาจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.7/2546)

(2) สถาบันการศึกษาเอกชน ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การจัดการเรียนการสอน การบริการวิชาการแก่สังคม การอนุมัติปริญญาบัตร การอนุมัติหลักสูตรของสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น

“มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 บัญญัติให้เป็นสถานศึกษาและวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคมและทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ และรายได้ส่วนหนึ่งมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการดังกล่าวตามกฎหมาย อันเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

เฉพาะในกรณีที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าว” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2554)

(3) รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน หรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชนจำกัด แม้ไม่มีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง (ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ) หน่วยงานดังกล่าวจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง

“บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่อยู่ในนิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากมิใช่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่เมื่อบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการรถไฟ รถไฟฟ้า และดำเนินธุรกิจอื่นเกี่ยวกับการขนส่งคนโดยสาร ขนถ่ายสินค้า อันเป็นกิจการขนส่งสาธารณะซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง อันเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.215/2560)

“บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นและรับโอนกิจการ ตลอดจนสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบทั้งหมดมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 โดยมีอำนาจหน้าที่ประกอบกิจการโทรศัพท์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงถือเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในกิจการโทรคมนาคมอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1371/2558)

สำหรับหน่วยงานต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองนั้น มีข้อพิจารณาว่า หน่วยงานเหล่านั้น โดยสภาพไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง แต่ได้ดำเนินการแทนรัฐโดยการได้รับมอบหมายเฉพาะในส่วนการให้บริการสาธารณะเท่านั้น ดังนั้น การดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ของหน่วยงานจึงไม่ได้อยู่ในฐานะของการเป็นหน่วยงานทางปกครอง

ข้อสังเกตถึงความไม่เป็นหน่วยงานทางปกครองกับการบริการสาธารณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนได้เชื่อมโยงความเป็นหน่วยงานทางปกครองกับการกิจการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการกำหนดประเด็นการนำเสนอผ่านความหมายของ “หน่วยงานทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม การกิจการจัดทำบริการสาธารณะในภาพกว้างในบางกรณีอาจไม่มีความเชื่อมโยงกับความหมายของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าว หรือบางกรณีหน่วยงานบางหน่วยงานอาจเป็นเพียงส่วนงานของหน่วยงานทางปกครอง จึงไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองแต่ยังคงดำเนินการกิจการบริการสาธารณะของหน่วยงานหลักนั้นๆ ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของการให้ความหมายของ “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ก็เพื่อจัดโครงสร้างองค์การทางปกครอง อันนำไปสู่การควบคุมฝ่ายปกครองให้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยคำนึงถึงความมั่นคงของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้น ในภาพกว้างการกิจการจัดทำบริการสาธารณะอาจเกิดขึ้นโดยหน่วยงานหรือองค์การแบบอื่นๆ ซึ่งไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตและนำเสนอต่อกรณีต่อไปนี้

5.1) กรณีสมาคม มูลนิธิ กลุ่มอาสาสมัคร องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีทั้งที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกิจการบริการสาธารณะไปพร้อมกับภารกิจของรัฐ เช่น การช่วยเหลือดูแลคนจน เด็ก หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งการเกิดขึ้นขององค์กรอาจเกิดขึ้นบนความสมัครใจหรือเจตนารมณ์ของผู้ร่วมจัดตั้งในอันที่จะทำประโยชน์สาธารณะเพื่อสังคม โดยองค์กรต่างๆ อาจมีการได้รับงบประมาณดำเนินงานในรูปแบบแตกต่างกันไป ซึ่งอาจได้รับงบประมาณจากการบริจาคหรือจากการช่วยเหลือขององค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้น การบริการสาธารณะในความหมายอย่างกว้าง จึงมิได้เป็นเพียงหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น แต่ยังถูกขับเคลื่อนด้วยองค์กรทางสังคมอื่นๆ ด้วยเช่นกัน

5.2) กรณีเป็นส่วนงานของหน่วยงานราชการ ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง ส่วนงานดังกล่าวจึง “ไม่เป็น

หน่วยงานทางปกครอง” เช่น กรณีสถานีตำรวจภูธรอำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ดที่ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 581/2545 วินิจฉัยว่า “ไม่เป็นหน่วยงานทางปกครอง” อย่างไรก็ตาม สถานีตำรวจภูธรอำเภอสุวรรณภูมิ ก็มีอำนาจและทำหน้าที่บริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมตามภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของสถานีตำรวจภูธรอำเภอสุวรรณภูมิ และมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น การพิจารณาความเป็นหน่วยงานทางปกครองในลักษณะเช่นนี้ จึงต้องพิจารณาตามหน่วยงานต้นสังกัดที่ส่วนราชการนั้นอยู่ภายใต้สังกัด เพื่ออ้างอิงการใช้อำนาจทางปกครองในการบริการสาธารณะโดยชอบด้วยกฎหมาย

บทสรุป (Conclusion)

“หน่วยงานทางปกครอง” ในความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ พระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งบางภารกิจที่เป็นหน้าที่สำคัญของรัฐ หน่วยงานทางปกครองที่เป็นส่วนราชการจะต้องดำเนินการเองบนหลักการที่ไม่แสวงหากำไรจากการดำเนินงาน เช่น งานด้านความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อย การต่างประเทศ การยุติธรรม เป็นต้น และภารกิจการบริการสาธารณะที่ต้องตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่น รัฐได้กระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยการมอบหมายหรือเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

สำหรับภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งอาจมีการแสวงหากำไรจากการให้บริการก็จะมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อให้มีการบริหารงานที่เป็นอิสระ มีความยืดหยุ่น และมีความคล่องตัวในการตัดสินใจภายใต้การกำกับตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยภาคราชการ ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองนี้ ต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ รัฐอาจจัดตั้งหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในรูปแบบองค์การมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่ไม่ใช่กิจการเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม หรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นๆ ที่ทำหน้าที่จัดทำบริการ

สาธารณะเฉพาะด้านเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมทั้งนี้เพื่อเพิ่มความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการดำเนินงาน รวมถึงการบริการสาธารณะที่อาจมอบหมายให้องค์กรเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทนรัฐด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การกึ่งการจัดทำบริการสาธารณะในภาพกว้างอาจไม่ใช่เพียงหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น แต่องค์กรทางสังคมในรูปแบบอื่นๆ ก็สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งการกำหนดสถานะความเป็นหน่วยงานทางปกครองนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครองไปพร้อมกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

เอกสารอ้างอิง (References)

- กรพจน์ อัศวินวิจิตร. (2559). **หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study) หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- นคร ณ ลำปาง. (2545). **รูปแบบการบริการสาธารณะและคุณภาพของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ. ในคำบรรยายประกอบการประชุมสัมมนาวิชาการและการบริหารงานวิจัยประจำปี 2545 วันที่ 15-16 พฤศจิกายน 2545. เชียงใหม่ : ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.**
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พนารัตน์ มาศมมาดล. (2563). **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, ตุลาคม 1). **ราชกิจจานุเบกษา, 116(94ก).**
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, พฤศจิกายน 17). **ราชกิจจานุเบกษา, 48(114ก).**
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, กันยายน 4). **ราชกิจจานุเบกษา, 108(156พิเศษ).**
- พระราชบัญญัติองค์กรการมหาชน พ.ศ. 2542. (2542, กันยายน 24). **ราชกิจจานุเบกษา, 116(9ก).**
- วิจิตร ศรีสอาน. (2559). **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : นวัตกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย**. เอกสารอัดสำเนา.

สถาบันพระปกเกล้า. (ม.ป.ป.). **หน่วยงานทางปกครอง**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หน่วยงานทางปกครอง>. สืบค้น 4 ธันวาคม 2565.

สิทธิพร สलगสิงห์ และสิริพันธ์ พลรบ. (2563). การนำหลักบริการสาธารณะมาใช้ในคดีปกครอง. **การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10**. วันที่ 27 พฤศจิกายน 2563. หน้า 601-617. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ. (2558). **หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2563). **รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

