



กฎหมายมหาชนเบื้องต้น

INTRODUCTION TO PUBLIC LAW

อาจารย์วนิดา แสงสารพันธ์

น.บ. (นิติศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับสอง มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

น.ม. (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประกาศนียบัตรการอบรมหลักสูตรวิชาชีพทนายความ

สภานายความ พ.ศ. 2540

ประกาศนียบัตรการอบรมหลักสูตร การระงับข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญา

ระหว่างรัฐกับเอกชน สำนักระงับข้อพิพาท สถาบันอนุญาโตตุลาการ

สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2545

กฎหมายมหาชนเบื้องต้น

INTRODUCTION TO PUBLIC LAW

สงวนลิขสิทธิ์

พิมพ์ครั้งที่ 2 เดือนพฤศจิกายน 2548
จำนวน 250 เล่ม
เจ้าของ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

จัดพิมพ์โดย แผนกตำราและคำสอน มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
9/1 หมู่ 5 ถนนพหลโยธิน ตำบลคลองหนึ่ง
อำเภอคลองหลวง ปทุมธานี 12120
โทร. 0-2902-0299 ต่อ 2850-2852
โทรสาร 0-2516-8553
Home Page: <http://publish.bu.ac.th> E-mail: publish@bu.ac.th

จัดจำหน่ายโดย ร้านสหกรณ์มหาวิทยาลัยกรุงเทพ จำกัด
119 ถ.พระราม 4 คลองเตย กรุงเทพฯ 10110
โทร. 0-2350-3500 ต่อ 1340

ข้อมูลของบัตรรายการ

Cataloging in Publication Data

วนิดา แสงสารพันธ์.

กฎหมายมหาชนเบื้องต้น = Introduction to public law / วนิดา แสงสารพันธ์ ; มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

-- พิมพ์ครั้งที่ 2. -- ปทุมธานี : แผนกตำราและคำสอน มหาวิทยาลัย, 2548.

66 หน้า.

ภาคผนวก.

บรรณานุกรม.

1. กฎหมายมหาชน. 2. กฎหมาย. (1) มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. (2) ชื่อเรื่อง. (3) ชื่อเรื่อง : Introduction to public law.

K3150 ว171ก 2548

CIP

คำนำ

การศึกษากฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐและการใช้อำนาจของรัฐ ตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น ผู้ศึกษามีความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจทั้งในด้านประวัติศาสตร์และพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของแต่ละรัฐ ทฤษฎีการเมืองการปกครอง บทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนหลักกฎหมายมหาชนที่ได้มีการพัฒนาโดยองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากผลผลิตโดยตรงของบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครองในแต่ละยุคแต่ละสมัย ผสมผสานกับการแสวงหาทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคม รวมทั้งจำต้องศึกษาทั้งในแง่ของพัฒนาการทางการเมือง สภาพสังคมเศรษฐกิจการเมือง ตลอดจนศึกษาสังคมวิทยาการเมืองประกอบกันไปจึงจะสามารถทำความเข้าใจกฎหมายมหาชนได้อย่างลึกซึ้งและถ่องแท้ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้สอนวิชากฎหมายมหาชนเบื้องต้นมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2544 เป็นต้นมา ผู้เขียนได้พบว่านักศึกษาส่วนใหญ่เกิดความสับสนว่าการศึกษากฎหมายมหาชนนั้นเป็นการศึกษาเรื่องเดียวกันกับการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ตามที่เคยได้ร่ำเรียนมาก่อนหรือไม่ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วกฎหมายมหาชนกับรัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์นั้นเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกันอย่างลึกซึ้งจนแยกออกจากกันมิได้ เนื่องจากล้วนแล้วแต่มีที่มาทางปรัชญาเดียวกัน หากแต่ทำการศึกษาและใช้วิธีการในการวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาจากคนละด้านของศาสตร์นั้นๆ เท่านั้น กล่าวคือ รัฐศาสตร์นั้นเป็นการศึกษาเกมแห่งการเมืองหรือเกมแห่งอำนาจ ในขณะที่กฎหมายมหาชนเป็นการศึกษากติกาของเกมแห่งการเมืองหรือกติกาของเกมแห่งอำนาจนั้นนั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนั้น ผู้ศึกษาจำต้องระลึกรู้เสมอว่าในการวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาทุกปัญหาจำต้องใช้ศาสตร์ทั้งสามควบคู่กันไปด้วยเสมอ หากใช้เพียงศาสตร์หนึ่งศาสตร์ใด เราจะไม่สามารถเข้าใจปรากฏการณ์ในเชิงอำนาจได้ทั้งหมด

เมื่อเป็นเช่นนั้น เอกสารประกอบการสอนเล่มนี้จึงใคร่ขอนำเสนอเนื้อหาสาระดังกล่าวโดยเน้นให้ผู้ศึกษามองเห็นภาพรวมของพัฒนาการตลอดจนหลักกฎหมายมหาชนเพื่อที่จะสามารถนำไปคิดและวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามนิติวิธีเฉพาะของกฎหมายมหาชนพร้อมกันนี้ ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริชัย มงคลเกียรติศรี ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่าในการตรวจทานและแก้ไขให้เอกสารประกอบการสอนเล่มนี้มีความถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขอบเขตเนื้อหาวิชาที่มีความกว้างขวาง ดังนั้น หากเอกสารประกอบการสอนเล่มนี้มีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขออภัยรับคำวิพากษ์วิจารณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลายไว้เพื่อปรับปรุงในโอกาสต่อไป

วนิดา แสงสารพันธ์

กันยายน 2547

สารบัญ

แผนการสอน		(7)
บทหน้า		
บทที่ 1	พัฒนาการและทฤษฎีพื้นฐานของกฎหมายมหาชน	1
	ก. พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในยุคต้น	1
	ข. พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในยุคกลาง	4
	ค. พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในยุคใหม่	5
บทที่ 2	ลักษณะพื้นฐานของกฎหมายมหาชน	11
	ก. เกณฑ์ในการแบ่งแยกประเภทของกฎหมาย	11
	ข. ลักษณะพื้นฐานของกฎหมายมหาชน	12
	ค. สาขาของกฎหมายมหาชน	13
	1. กฎหมายมหาชนภายใน	13
	2. กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ	14
บทที่ 3	หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน	16
	ก. หลักประชาธิปไตย (Democracy Principle)	16
	1. ความหมายของประชาธิปไตย	16
	2. รูปแบบของประชาธิปไตย	17
	2.1 ประชาธิปไตยทางตรง	17
	2.2 ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน	18
	2.3 ประชาธิปไตยรูปแบบผสม	20
	ข. หลักนิติรัฐ (Legal State)	20
บทที่ 4	รัฐในฐานะสถาบันทางกฎหมายมหาชน	23
	ก. การเกิดขึ้นของรัฐ	23
	ข. องค์ประกอบของรัฐ	24
	ค. ภารกิจของรัฐ	25
	ง. รูปแบบของรัฐ	25
	จ. สถานะทางกฎหมายของรัฐ	26
	ฉ. ระบบการปกครองของรัฐ	27

บทที่ 5	การจัดองค์กรภาครัฐ	31
	ก. เกณฑ์ในการแบ่งแยกนิติบุคคล	32
	ข. ประเภทของนิติบุคคล	32
บทที่ 6	การกระทำและผลทางกฎหมายของการกระทำของรัฐในฐานะสถาบัน ทางมหาชน	36
	ก. การกระทำทางนิติบัญญัติ	36
	ข. การกระทำทางบริหาร	36
	1. การกระทำทางรัฐบาล	36
	2. การกระทำทางปกครอง	36
	2.1 นิติกรรมทางปกครอง	37
	2.2 ปฏิบัติการทางปกครอง	37
	2.3 สัญญาทางปกครอง	38
	2.4 สัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง	38
	ค. การกระทำทางตุลาการ	38
บทที่ 7	นิติวิธีในกฎหมายมหาชน	41
	ก. ความแตกต่างระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน	41
	ข. นิติวิธีในกฎหมายมหาชน	42
	1. การให้ความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเหนือกว่าประโยชน์ ของเอกชน	42
	2. เอกสิทธิพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ	44
	3. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน	44
บทสรุป		52
บรรณานุกรม		53
ภาคผนวก		55