

รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล
กิจการ โทรคมนาคมในประเทศไทย



นายชัย ไชยชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

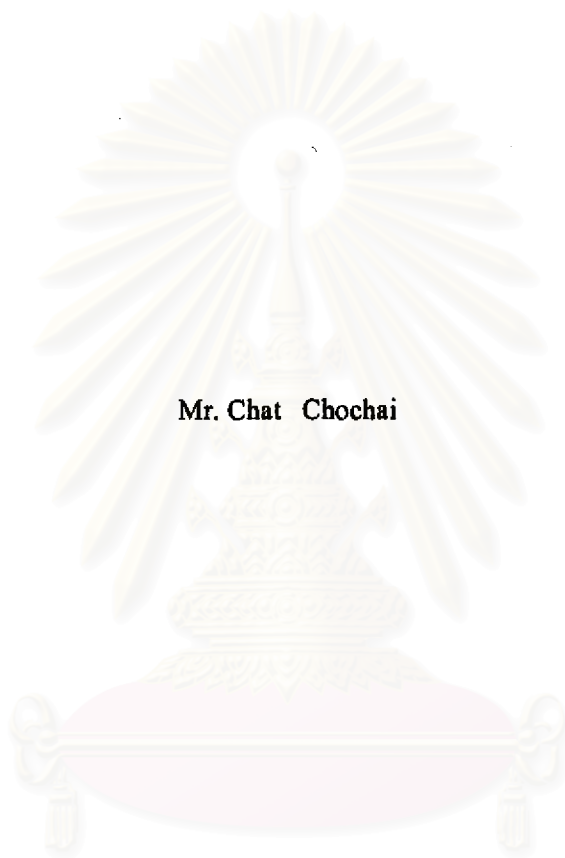
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-638-389-2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

APPROPRIATE REGULATORY AGENCY FOR TELECOMMUNICATION IN THAILAND



Mr. Chat Chochai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Laws

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1997

ISBN 974-638-389-2

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมที่พิมพ์แนบด้วย

ชัช โขชัย: รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย
(APPROPRIATE REGULATORY AGENCY FOR TELECOMMUNICATION IN THAILAND)
อ.ที่ปรึกษา: ผศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 247 หน้า. ISBN 974-638-389-2

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อหารูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่จะใช้กับประเทศไทยภายหลังจากที่เปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม โดยศึกษาปัญหาการบริการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและศึกษารูปแบบองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของต่างประเทศเปรียบเทียบ 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น

ผลการวิจัยพบว่า องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบันยังไม่มีความเป็นเอกภาพ เนื่องจากอยู่กระจัดกระจายตามหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ทั้งที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ยังไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร และในบางครั้งยังถูกแทรกแซงการดำเนินงาน การแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องเปลี่ยนรูปแบบองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมให้เป็นองค์กรกลางองค์กรเดียวที่มีอิสระในการดำเนินงาน ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานใดในรัฐบาลแม้องค์กรนี้จะ เป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารก็ตาม รูปแบบการจัดองค์กรการบริหารประเภทนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1889 ซึ่งต่อมาได้มีการนำไปใช้ในประเทศต่างๆ เพื่อจัดรูปแบบองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการบางอย่างของรัฐที่มีความสำคัญ ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์.....
สาขาวิชา นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา 2540.....

ลายมือชื่อนิติต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาพร้อม.....

C770149 : MAJOR Public law

KEY WORD: TELECOMMUNICATION/REGULATORY AGENCY

CHAT CHOCHAI: APPROPRIATE REGULATORY AGENCY FOR TELECOMMUNICATION IN THAILAND. THESIS ADVISOR: ASSIST. PROF. NANTAWAT BORAMANAND, ph.D. 247 pp. ISBN 974-638-389-2

The purpose of this research is to point out an appropriate regulatory agency for telecommunication in Thailand after the opening of free trade on telecommunication. The research emphasizes on the problem in telecommunication service, the existing regulations and the comparative study of regulatory agencies for telecommunication in the USA, England and Japan.

This research points out that these present regulatory agency for telecommunication don't have unity as they exist in several government agency. These agency are not independently administered and sometime are interfered. To solve these problems, these existing regulatory agency for telecommunication should be reorganized into a single and independent agency. This agency should not be controlled by any government agencies even though it belong to the administration. This type of agency appeared the first time in 1889 in the United States. Later it was brought into use in other countries to organize regulatory agencies for some activities which effected the economy, society and politics in those countries.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา.....2540.....

ลายมือชื่อนิสิต..........

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..........

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ผศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เป็นอย่างสูงที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ศ.เศรษฐพร ฤทธิพิทักษ์ และ รศ.ดร.วิษณุ วรรณฤกษ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่กรมไปรษณีย์โทรเลขที่กรุณาช่วยค้นหาข้อมูลซึ่งเป็นประโยชน์

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คุณดำรงพล บุญบัญชาโชค คุณอดิพล จิรันธร ที่ช่วยเหลือด้านภาษาต่างประเทศ และพนักงานองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยทุกท่านที่ได้ให้คำแนะนำและแก้ไขปัญหาในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงตลอดทั้งบุตรและภริยาที่เป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยมาโดยตลอด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช

บทที่

1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 สมมุติฐาน	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	6

2 แนวความคิดเกี่ยวกับกิจการ โทรคมนาคมและการกำกับดูแล

2.1 ขอบเขตความหมายของกิจการ โทรคมนาคม	7
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับกิจการ โทรคมนาคม	14
2.2.1 แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการ โทรคมนาคมในด้านสังคม	15
2.2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ	15
2.2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง	19
2.2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาค	22
2.2.2 แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการ โทรคมนาคมในด้านความมั่นคง ของประเทศ	23
2.2.3 แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการ โทรคมนาคมในด้านเศรษฐกิจ	24
2.2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการ โทรคมนาคมในฐานะที่เป็น การค้าบริการ	27

2.3 การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม	28
2.3.1 รูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม	30
2.3.1.1 องค์กรที่เป็นคณะกรรมการที่เป็นอิสระมีสถานะกึ่งตุลาการ	30
2.3.1.2 องค์กรที่ประกอบด้วยคณะกรรมการหรือตัวบุคคลที่ได้รับการ แต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร	31
2.3.1.3 องค์กรที่เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร	32
2.3.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล กิจการโทรคมนาคม	33
2.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม กับหน่วยงานอื่นของรัฐ	37
2.3.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล กิจการโทรคมนาคมกับองค์กรระดับนโยบาย	37
2.3.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล กิจการโทรคมนาคมกับองค์กรให้บริการ	38
2.3.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล กิจการโทรคมนาคมกับองค์กรตุลาการ	39
3 กิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลในต่างประเทศ	42
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	42
3.1.1 ระบบการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกา	43
3.1.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกา	45
3.2 ประเทศอังกฤษ	49
3.2.1 ระบบการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษ	49
3.2.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษ	53

บทที่	หน้า
3.3 ประเทศญี่ปุ่น	58
3.3.1 ระบบการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น	58
3.3.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น	63
4 การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย	67
4.1 ประวัติความเป็นมากิจการโทรคมนาคม	67
4.2 แนวความคิดเรื่องความมั่นคงของประเทศกับกิจการโทรคมนาคม	71
4.3 องค์กรของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม	72
4.3.1 องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	73
4.3.2 การสื่อสารแห่งประเทศไทย	81
4.4 รูปแบบการจัดองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม	87
4.5 ปัญหาการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม	97
4.5.1 ปัญหาการแทรกแซงของรัฐต่อกิจการโทรคมนาคม	98
4.5.2 ปัญหาการไม่แยกองค์กรกำกับดูแลออกจากองค์กรให้บริการ	101
4.6 นโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม	106
5 รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ในประเทศไทย	114
5.1 ความพยายามที่จะจัดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมในประเทศไทย	114
5.1.1 นโยบายรัฐบาลและการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	114
5.1.2 ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ	118
5.2 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ.	119
5.2.1 โครงสร้างคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ	119
5.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ	122
5.2.3 ความสัมพันธ์กับรัฐ	125

บทที่	หน้า
5.2.3.1 ความสัมพันธ์กับกระทรวงคมนาคม	125
5.2.3.2 ความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรี	125
5.2.3.3 ความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	126
5.2.3.4 ความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการ	126
5.2.3.5 ความสัมพันธ์กับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	127
5.3 รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม	
ในประเทศไทย: องค์กรมหาชนอิสระ	128
5.3.1 ความเป็นมาของแนวความคิดเรื่ององค์กรมหาชนอิสระ	129
5.3.2 องค์กรมหาชนอิสระในบางประเทศ	133
5.3.2.1 องค์กรมหาชนอิสระในประเทศสหรัฐอเมริกา	133
5.3.2.2 องค์กรมหาชนอิสระในประเทศอังกฤษ	136
5.3.2.3 องค์กรมหาชนอิสระในประเทศฝรั่งเศส	140
5.3.3 การจัดตั้ง องค์กรประกอบ และอำนาจขององค์กรมหาชนอิสระ	145
5.3.3.1 การจัดตั้งองค์กรมหาชนอิสระ	147
5.3.3.2 องค์กรประกอบขององค์กรมหาชนอิสระ	148
5.3.3.2.1 รูปแบบการใช้อำนาจขององค์กร	148
5.3.3.2.2 คุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง	149
5.3.3.2.3 วิธีการแต่งตั้ง	149
5.3.3.3 อำนาจขององค์กรมหาชนอิสระ	150
5.3.3.3.1 อำนาจในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง	150
5.3.3.3.2 อำนาจในการให้ความเห็น	150
5.3.3.3.3 อำนาจให้คำเสนอแนะ	150
5.3.3.3.4 อำนาจในการตรากฎระเบียบ	150
5.3.3.3.5 อำนาจในการตัดสินใจในกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย	150
5.3.3.3.6 อำนาจในการดำเนินคดีทางศาล	150
5.3.3.3.7 อำนาจในการลงโทษ	151

บทที่	หน้า
5.3.4 ความเป็นอิสระขององค์กรมหาชนอิสระ	151
5.4 การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในรูปแบบ	
องค์กรมหาชนอิสระ	152
5.4.1 โครงสร้าง	154
5.4.2 อำนาจหน้าที่	156
5.4.3 สถานะทางกฎหมาย	158
5.4.3.1 คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ	158
5.4.3.2 สำนักงานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ	158
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	160
6.1 บทสรุป	160
6.2 ข้อเสนอแนะ	166
รายการอ้างอิง	170
ภาคผนวก	179
ประวัติผู้เขียน	247

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย