



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## หลักประชาธิปไตยกับการบริหารจัดการบริษัทมหาชน

จัดทำโดย นางนุสรา บัญญัติปิยพจน์  
รหัส ๖๑๐๖๑๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักประชาธิปไตยกับการบริหารจัดการบริษัทมหาชน

นางนุสรุา บัญญัติปิยพจน์<sup>๑</sup>

### บทนำ

การปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการพื้นฐานสองประการคือ หลักนิติธรรม และหลักประชาธิปไตย ซึ่งหลักการทั้งสองมักจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมเป็นหลักการที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งรับรองคุ้มครอง และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน สนับสนุนให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร รัฐที่ปกครองภายใต้หลักนิติธรรมจึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดเฉพาะกฎหมายที่ตนเองเป็นผู้ออก สำหรับหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานของประชาชนประกอบด้วยหลักการประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมาก หลักการปกครองในระบบผู้แทน และประชาธิปไตยแบบเสรี

เช่นเดียวกับการบริหารบริษัทมหาชน ซึ่งก่อตั้งขึ้นจากการที่ผู้ถือหุ้นร่วมกันลงหุ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงกำไรร่วมกัน และแต่งตั้งคณะกรรมการบริษัทขึ้นมาเป็นตัวแทนของตนในการบริหารบริษัทในนามของผู้ถือหุ้น เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนแล้วมีความคล้ายคลึงกันอย่างมีนัยยะสำคัญ เช่น ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนปัจเจกบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประโยชน์สูงสุดบังเกิดแก่ผู้ที่มีอบอำนาจแทนตน ดังนั้นในบริหารบริษัทผู้ถือหุ้นจึงถือเป็นผู้เป็นเจ้าของบริษัทที่แท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีการระดมทุนจากประชาชนเพื่อนำมาใช้ในการบริหารกิจการขององค์กร หลักประกันความเป็นประชาธิปไตยในองค์กรจึงยิ่งมีความสำคัญ คณะกรรมการบริษัทจึงเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถือหุ้นที่จะใช้อำนาจในการบริหารจัดการบริษัทให้เป็นไปตามเจตจำนงของผู้ถือหุ้น และถูกควบคุมดูแลโดยที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้น

**คำสำคัญ :** ประชาธิปไตย บริษัทมหาชน ผู้ถือหุ้น

<sup>๑</sup> Bachelor of Science (Major in Math/System Science), University of California Los Angeles (UCLA), USA

MBA (Major in Finance and Accounting), University of California Los Angeles (UCLA), USA

กรรมการผู้จัดการ บริษัท ไทยสมูทพระกันชีวิต จำกัด (มหาชน)

ประธานกรรมการ บริษัท แอนส์เมเนจเม้นท์ จำกัด

ประธานเจ้าหน้าที่บริหารโรงเรียน St. Stephen's International School

นายกสมาคมประกันชีวิตไทย

## หลักประชาธิปไตย

ในบรรดาระบบเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ดังเช่นประเทศไทย มีหลักการพื้นฐานในการจัดตั้งองค์การของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่สำคัญ ๒ หลักการ คือ หลักประชาธิปไตย (das demokratische Prinzip) และหลักนิติธรรม (das Rechtsstaatsprinzip) โดยสาระสำคัญของหลักการทั้งสองอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามรูปแบบของรัฐบาลหรือระบบการปกครองของประเทศนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่นหลักประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดีย่อมมีความแตกต่างจากระบบรัฐสภา อย่างไรก็ตาม หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน<sup>๒</sup> และสนับสนุนซึ่งกันและกัน หลักประชาธิปไตยก่อให้เกิดหลักนิติรัฐ และในขณะเดียวกันหลักประชาธิปไตยก็ได้ถูกสนับสนุนด้วยหลักนิติรัฐ ดังนั้น ความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงไม่อาจสถาปนาขึ้นได้หากขาดหลักการใดหลักการหนึ่งดังกล่าวข้างต้น<sup>๓</sup>

หลักประชาธิปไตย เป็นระบบการปกครองชนิดหนึ่งที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานในประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง โดยความหมายนี้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงหมายถึงการปกครองของตนเองของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีที่มาจากประชาชนหรือมาจากความยินยอมของประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นการปกครองในรูปแบบที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและเป็นผู้ถูกปกครอง โดยมีรากฐานของความคิดของหลักเสรีภาพและความเสมอภาค ซึ่งหลักประชาธิปไตยแบบออกได้เป็น ๔ ประการดังต่อไปนี้

### ๑. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Volkssouveraenitaet) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าหลักประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด เป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยที่ใช้โดยองค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องมีความยึดโยงไปถึงประชาชน ซึ่งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงผ่านการเลือกตั้ง และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางองค์กรต่างๆ ดังนั้น อำนาจในการปกครองของประเทศจึงต้องถูกผูกพันกับรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องมีความชอบธรรมกับการใช้อำนาจของรัฐ เพราะผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองต้องทำให้เจตจำนงของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยปรากฏเป็นจริง ซึ่งความคิดเห็นเกี่ยวกับเจตจำนงของประชาชนอาจแบ่งได้เป็นสามฝ่าย ดังนี้

<sup>๒</sup> Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels ๑๙ September ๒๐๑๒ Article ๕

“We reaffirm that human rights, the rule of law and democracy are interlinked and mutually reinforcing and that they belong to the universal and indivisible core values and principles of the United Nations.”

<sup>๓</sup> United Nations General Assembly, Sixty-seventh session Agenda item ๘๓, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/A-RES-๖๗-๑.pdf> [Online], Available [๒๐๑๘, March ๓๐]

ฝ่ายที่หนึ่ง ยึดตามทฤษฎีของ Jean Jacques Rousseau ซึ่งเห็นว่าเจตจำนงทั่วไปกับเจตจำนงของปัจเจกบุคคลแตกต่างกัน กล่าวคือเจตจำนงของปัจเจกบุคคลมักจะมุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตัว ส่วนเจตจำนงทั่วไปมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวม

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าเจตจำนงของประชาชนคือการประนีประนอมระหว่างผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของแต่ละปัจเจกบุคคล ซึ่งการประนีประนอมนี้จะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมีการเปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลสามารถแบ่งปันความคิดเห็นของตนได้ ด้วยเหตุนี้ ผลของการประนีประนอมจึงต้องมาจากผู้ที่เกี่ยวข้องมากที่สุด ซึ่งความเห็นฝ่ายข้างมากจะตรงกับเจตจำนงของประชาชนมากที่สุด

ฝ่ายที่สาม เห็นว่าเจตจำนงของประชาชนก็คือผลของการประนีประนอมซึ่งเป็นการนำประโยชน์ของแต่ละปัจเจกบุคคลซึ่งแตกต่างกันมาประสานกันได้ แต่ในขณะที่เดียวกันก็เคารพในคุณค่าร่วมกันบางประการ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตในประชาคมเดียวกันด้วย ด้วยเหตุนี้จึงมีหลักการประกันสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย เพราะถือว่าฝ่ายข้างน้อยมีความเท่าเทียมเท่ากับฝ่ายข้างมาก

เมื่อพิจารณาจากความเห็นจากทั้ง ๓ ฝ่ายเห็นว่า พลเมืองทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง การจำกัดสิทธิจะต้องกระทำที่จำเป็นและถือเป็นข้อยกเว้น นอกจากนี้ ตามหลักการดังกล่าวกระบวนการทางการเมืองต้องเริ่มจากประชาชนไปสู่องค์กรตัดสินใจทางการเมือง หรือที่เรียกกันว่าเป็นกระบวนการจากข้างล่างขึ้นไปสู่ข้างบน (Bottom-up approach) ดังนั้น นโยบายในการบริหารประเทศของรัฐบาลต้องมีรากฐานที่ยึดโยงกับประชาชน<sup>๔</sup>

## ๒. หลักเสียงข้างมาก

การปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพสิทธิฝ่ายข้างน้อย (Mehrheitsprinzip) เป็นการปกครองโดยสะท้อนว่าการตัดสินใจด้วยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีรากฐานความคิดที่ว่า ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างเสมอภาคกัน แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าทุกคนไม่อาจเข้าร่วมในการสร้างเจตจำนงได้ เพราะสมาชิกบางประเภทไม่มีความสามารถเพียงพอ เช่น ผู้เยาว์ คนวิกลจริต หรือคนไร้ความสามารถ เพราะอยู่ในสภาพที่ไม่อาจจะแสดงเจตนาธรรมณ์ในทางการเมืองได้ ยิ่งไปกว่านั้น แม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและเจตจำนงทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ แต่ทุกคนย่อมต้องมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ดังนั้น ความเห็นที่แตกต่างเป็นเรื่องธรรมดา และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจเป็นจริงได้ ดังนั้น จึงต้องใช้ระบบที่ใกล้เคียงกับอุดมคติมากที่สุด นั่นคือการยอมรับเจตจำนงของราษฎรจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกหลักการนี้ว่า หลักการปกครองเป็นไปตามฝ่ายข้างมากมีเสียงข้างมาก ซึ่งฝ่ายข้างน้อยจะต้องยอมรับ

อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวอาจพิจารณาได้ว่าขัดกับอุดมคติของหลักประชาธิปไตยที่ราษฎรทุกคนมีสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมและเสมอภาคกัน เพื่อหาทางแก้ไขจุดอ่อนนี้ จึงต้องกำหนดให้ราษฎรฝ่ายข้างมากเคารพสิทธิเสรีภาพของราษฎรฝ่ายข้างน้อย นั่นคือยอมให้ราษฎรฝ่ายข้างน้อยมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากฝ่ายข้างมาก หรือยอมให้มีการคัดค้านวิพากษ์วิจารณ์

<sup>๔</sup> บรรเจิด สิงคะเนติบรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๘), น.๑๙-๒๐

การตัดสินใจของฝ่ายข้างมากและมีโอกาสที่จะพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงไปสู่ฝ่ายข้างมากในอนาคตได้ หลักประกันดังกล่าวจะทำให้ราษฎรฝ่ายข้างน้อยมีสิทธิเสรีภาพและโอกาสที่เท่าเทียมกับฝ่ายข้างมาก ละฝ่ายข้างมากจะไม่สามารถไปกดขี่ข่มเหงฝ่ายข้างน้อยได้ ไม่เช่นนั้นก็จะกลายเป็นการปกครองที่ฝ่ายข้างมากกลายเป็นเผด็จการไปในที่สุด ในรัฐเสรีประชาธิปไตย ราษฎรต้องมีโอกาสในการสับเปลี่ยนรัฐบาล ยิ่งไปกว่านั้นประชาชนทุกคนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันย่อมมีโอกาสเท่าเทียมกัน ในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารประเทศ รวมถึงสิทธิของฝ่ายข้างน้อยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความอดทนของฝ่ายข้างมากต่อความคิดเห็นที่แตกต่างจากตน หลักการนี้จึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งของการปกครองประชาธิปไตย<sup>๕</sup>

### ๓. หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็นสองระบบคือระบบประชาธิปไตยทางตรงและระบบประชาธิปไตยทางอ้อม และเป็นที่ยอมรับเช่นกันว่าระบบประชาธิปไตยทางตรงไม่สามารถนำมาใช้กับการปกครองในสังคมปัจจุบัน เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้น ระบบประชาธิปไตยในปัจจุบันจึงเป็นการปกครองโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภา (Parlamentarische Demokratie) ก่อให้เกิดเงื่อนไขในการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอื่น ๆ ที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา ที่การบริหารงานของฝ่ายบริหารต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และภายใต้การควบคุมของรัฐสภา ภายใต้หลักการนี้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น และในบางกรณีรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายสำคัญหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ หรือกำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายใด ซึ่งกรณีนี้มีได้เป็นเพียงการตัดสินใจของประชาชนโดยตรงเท่านั้นแต่ยังเป็นการแสดงออกซึ่งความต้องการของประชาชนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม สถานภาพของสังคมสมัยใหม่ ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นมวลชน ซึ่งอาจถูกโฆษณาชวนเชื่อชักจูงให้มีแนวโน้มไปในทางใดทางหนึ่งได้เสมอ หลักประชาธิปไตยผ่านผู้แทนจึงเป็นระบบที่มีเหตุผลในตัวเอง<sup>๖</sup>

### ๔. หลักประชาธิปไตยแบบเสรี

หลักประชาธิปไตยแบบเสรี (freiheitliche Demokratie) เป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิดต่อการแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งในสังคม และจำเป็นต้องมีการถกเถียงกันในทางความคิดเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นการยอมรับร่วมกัน โดยผลของหลักการนี้จึงต้องรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคล และเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่ง

<sup>๕</sup> สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๔), น.๑๕๕-๑๕๗

<sup>๖</sup> อ่างแล้ว, เชียงอรตที่ ๕, น.๑๕๗-๑๕๙

เจตจำนงของประชาชน อันทำให้รัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่าง และยอมรับความเห็นที่แตกต่างภายใต้พื้นฐานของการโต้แย้งกันด้วยสันติวิธี<sup>๗</sup>

## การจัดองค์กรโครงสร้างองค์กรในบริษัทมหาชน

โครงสร้างคณะกรรมการเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการโดยเป็นตัวกำหนดความสมดุลของอำนาจและความสามารถของกรรมการในการทำงานร่วมกัน การกำหนดขนาดของคณะกรรมการ ควรต้องคำนึงถึงขนาดบริษัท ความซับซ้อนของธุรกิจ และเป็นไปตามข้อกำหนดซึ่งกำหนด เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดให้บริษัทต้องมีกรรมการอย่างน้อย ๕ คน และกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร และพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันชีวิตและพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันวินาศภัย กำหนดให้บริษัทต้องมีกรรมการซึ่งมีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดของบริษัท เป็นต้น

คณะกรรมการบริษัท ควรมีองค์ประกอบดังนี้<sup>๘</sup>

๑. กรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน
๒. กรรมการที่เป็นผู้บริหารไม่เกิน ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด
๓. กรรมการอิสระไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งเป็นกรรมการที่มีได้เป็นกรรมการบริหาร ต้องไม่มีธุรกิจ หรือมีส่วนร่วมในการบริหารงาน หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับบริษัทอันอาจมีผลกระทบต่อ การตัดสินใจ สามารถใช้ดุลยพินิจอย่างอิสระ การแต่งตั้งกรรมการอิสระควรมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน กรรมการอิสระควรผ่านการอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับกรรมการ และอย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยเรื่อง การรับเงิน การจ่ายเงิน การตรวจสอบ และการควบคุมภายในของบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัย (แล้วแต่กรณี)

นอกจากการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริษัทตามกฎหมายเฉพาะแล้ว บริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยยังต้องจัดให้มีคณะกรรมการชุดย่อย อันได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง คณะกรรมการลงทุน คณะกรรมการสรรหา และคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน

## บทวิเคราะห์ : การจัดโครงสร้างบริษัทให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

<sup>๗</sup> อ่างแล้ว, เจริญธรรมที่ ๔, น.๒๐-๒๑

<sup>๘</sup> สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.), แนวปฏิบัติเรื่อง โครงสร้าง คุณสมบัติ และข้อพึงปฏิบัติที่ดีของกรรมการ บริษัทประกันชีวิต และ บริษัทประกันวินาศภัย,

<http://www.oic.or.th/th/consumer/news/announcements/๔๗๖๖> [Online], Available [๒๐๑๘, March ๓๐]

เมื่อพิจารณาจากบริบทของรัฐและบริษัทมหาชน ต่างมีจุดประสงค์ร่วมกันคือการมุ่งคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนหรือผู้ถือหุ้น มิให้ต้องได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของผู้บริหาร และควบคุมและจำกัดอำนาจของผู้บริหารให้อยู่ภายในกรอบที่เหมาะสม แนวคิดทั้งหลายล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน แต่แตกต่างกันในรายละเอียดอันเนื่องมาจากวัตถุประสงค์นำไปใช้ (object of right) ที่แตกต่างกันหรือบริบทในสังคมแตกต่างกันในบางประการ

ผู้บริหารในภาคเอกชนจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นในการบริหารบริษัท และเช่นเดียวกับในภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการจะทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนผู้เสียภาษีเงินได้ และจุดมุ่งหมายของการบริหารองค์กรของรัฐก็เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะ เช่นเดียวกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิติบุคคลเอกชน การบริหารองค์กรภาคเอกชนเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้นเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการบริษัทในภาคเอกชนได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่จะมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของผู้ถือหุ้นแต่เพียงอย่างเดียว ก็เริ่มขยายไปถึงการคุ้มครองผลประโยชน์ของพนักงาน ลูกค้า และผู้รับจ้าง (Supplier) เช่นเดียวกับการคุ้มครองประโยชน์ของชุมชน หรือที่เรียกกันว่าความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) ในขณะที่การดำเนินงานของภาครัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ แต่ลักษณะของประโยชน์สาธารณะอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของภารกิจและพื้นที่ขององค์กรนั้นๆ เช่น ราชการส่วนกลางจะเป็นการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจจะดูแลผลประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นหรือเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่รับผิดชอบเท่านั้น ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นการบริหารงานภาครัฐในนามของรัฐบาล

สำหรับข้อแตกต่างระหว่างหน่วยงานของรัฐกับนิติบุคคลเอกชนคือ กลุ่มผลประโยชน์ของทั้งสององค์กรแตกต่างกัน โดยรัฐบริหารประเทศแทนประชาชน และคณะกรรมการบริษัทบริหารบริษัทแทนผู้ถือหุ้น อีกประเด็นหนึ่งที่นำพิจารณาคือความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลตามสายงานบังคับบัญชา รวมถึงการคุมผ่านรัฐสภา ศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปัจจัยในการควบคุมที่นอกเหนือจากควมมีประสิทธิภาพในการทำงานแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นมาใช้ประกอบการพิจารณาในการควบคุมดูแลด้วย กล่าวคือความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น การแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานของรัฐ จะอยู่ภายใต้ดุลพินิจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน และประเด็นสุดท้าย ในกรณีที่ภาคเอกชนประสบภาวะขาดทุน ย่อมส่งผลให้ธุรกิจและผู้ถือหุ้นสูญเสียเม็ดเงินในการลงทุนของตนไป ในขณะที่หน่วยงานของรัฐ แม้จะประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่อาจถูกสั่งให้ล้มละลายได้โดยสภาพ<sup>๔</sup>

ดังนั้น ในเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ จึงพิจารณาการนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ในนิติบุคคลอันมีประเด็นต่างๆ ดังนี้

## ประเด็นที่ ๑ : หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน VS ผู้ถือหุ้น

<sup>๔</sup> Anona Armstronga, Xinting Jiab and Vicky Totikidis, Parallels in Private and Public Sector Governance [Online], Available: [http://vuir.vu.edu.au/๙๔๘/๑/Parallels\\_in\\_Private\\_and\\_Public\\_Sector\\_Governance.pdf](http://vuir.vu.edu.au/๙๔๘/๑/Parallels_in_Private_and_Public_Sector_Governance.pdf) [๒๐๑๘, March ๖]

บริษัทมหาชนจำกัดตั้งขึ้นด้วยความประสงค์ที่จะเสนอขายหุ้นต่อประชาชน โดยผู้ถือหุ้นมีความรับผิดชอบจำกัดไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ต้องชำระ ผู้ถือหุ้นถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญเปรียบเสมือนเป็นเจ้าของบริษัทหรือเจ้าของเงินลงทุนในกิจการ และถือเป็นผู้ที่มีบทบาทควบคุมบริษัทในทางอ้อมโดยเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการเข้าไปเป็นตัวแทนของตนในการกำกับดูแลการดำเนินงานของกิจการเพื่อประโยชน์สูงสุด

ปัจจุบัน พ.ร.บ. บริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ให้แก่ผู้ถือหุ้น เช่น สิทธิการซื้อขายหุ้นอย่างอิสระ สิทธิที่จะได้รับข้อมูลของบริษัทอย่างครบถ้วนถูกต้อง สิทธิในการได้รับเงินปันผล สิทธิในการออกเสียง สิทธิในการมอบฉันทะ สิทธิการประชุมผู้ถือหุ้น สิทธิในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ที่อาจมีผลกระทบต่อบริษัท เช่น การเพิ่มทุน การซื้อขายโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นต้น<sup>๑๐</sup>

#### ประเด็นที่ ๒ : คณะกรรมการบริษัท

คณะกรรมการบริษัทเป็นกลุ่มบุคคลที่ถูกแต่งตั้งโดยผู้ถือหุ้น ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานบริษัทและกำกับควบคุมดูแลให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่กิจการและก่อให้เกิดประโยชน์ที่ดีที่สุดแก่ผู้ถือหุ้น

การเข้าเป็นกรรมการในบริษัทได้นั้น จะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. บริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติทั่วไป และการปฏิบัติหน้าที่จะต้องทำด้วยความระมัดระวังและซื่อสัตย์สุจริต โดยกรรมการทุกคนจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งถูกกำหนดใน พ.ร.บ. บริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎหมายเฉพาะธุรกิจนั้นๆ<sup>๑๑</sup> บริษัทมหาชนจะประกอบด้วยคณะกรรมการบริษัทและคณะกรรมการชุดย่อย ซึ่งมีที่มาแตกต่างกันในบางประการ กล่าวคือคณะกรรมการบริษัทมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อบริหารจัดการบริษัทแทนผู้ถือหุ้น ในขณะที่คณะกรรมการชุดย่อยมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการบริษัท อย่างไรก็ตามทั้งคณะกรรมการบริษัทและคณะกรรมการชุดย่อยต่างมีความรับผิดชอบในการบริหารงานต่อที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

ประเด็นที่ ๓ : หลักประชาธิปไตยแบบเสรี VS สิทธิและเสรีภาพของผู้ถือหุ้นในการแสดงความคิดเห็น

บริษัทต้องมีกลไกที่จะให้ผู้ถือหุ้นรักษาสิทธิของตนเอง และติดตามดูแลว่า คณะกรรมการและผู้บริหารทั้งหลายได้ทำหน้าที่อย่างดีที่สุดแล้วหรือไม่ หากยังทำหน้าที่ไม่ดีพอ จนเป็นเหตุให้มูลค่าหุ้นของผู้ถือหุ้นลดลง ผู้ถือหุ้นส่วนหนึ่งก็อาจจะอยากเข้ามาดูแลเพื่อรักษามูลค่าเงินลงทุนของตนมากกว่าจะตัดใจขายหุ้นนั้นทิ้งและยอมรับภาระขาดทุนเสียเอง การเคารพสิทธิของผู้ถือหุ้นจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการมีบรรษัทภิบาลที่ดี และเป็นเรื่องที่ต้องทำ

<sup>๑๐</sup> CG Thailand, สิทธิผู้ถือหุ้นและนักลงทุนสถาบัน [Online], Available:

<http://www.cgthailand.org/TH/Pages/shareholder.aspx> [๒๐๑๘, March ๖]

<sup>๑๑</sup> CG Thailand, คณะกรรมการ [Online], Available:

<http://www.cgthailand.org/TH/principles/persons/Pages/otherroles.aspx> [๒๐๑๘, March ๑๔]



อย่างไรก็ดี เมื่อพูดถึงสิทธิของผู้ถือหุ้น ไม่ได้หมายความถึงเฉพาะสิทธิในการออกเสียงเท่านั้น แต่รวมถึงสิทธิในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย <sup>๑๒</sup>

- สิทธิที่จะได้รับการรับรองสิทธิในการเป็นผู้ถือหุ้น เช่น สามารถปิดโอนชื่อในทะเบียนผู้ถือหุ้นเมื่อได้รับการโอนหุ้น ได้รับการลงทะเบียนเมื่อนำหุ้นไปจำหน่าย สามารถตรวจดูชื่อตามทะเบียนได้ เป็นต้น
- สิทธิที่จะได้รับผลตอบแทนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและเป็นธรรม โดยไม่ถูกเบียดเบียนจากผู้ถือหุ้นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
- สิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง เพียงพอ ในการติดตามการดำเนินงานของบริษัท
- สิทธิที่จะมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องสำคัญ
- สิทธิที่จะตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนของตน
- สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือแก้ไข เมื่อถูกละเมิดสิทธิ

สิทธิหลาย ๆ เรื่อง อาจจะมีกฎหมายรองรับไว้แล้ว เช่น สิทธิที่ผู้ถือหุ้นจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย สิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมผู้ถือหุ้น สิทธิที่จะได้รับเงินปันผล ฯลฯ แต่กฎหมายเหล่านั้นเป็นเพียงข้อกำหนดขั้นต่ำ เพื่อให้ผู้ถือหุ้นสามารถใช้สิทธิได้สะดวก มีประสิทธิภาพ และไม่ถูกกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ

#### ประเด็นที่ ๔ : หลักเสียงข้างมาก VS การลงคะแนนเสียงในการดำเนินกิจการ

การบริหารจัดการบริษัทมหาชนย่อมไม่อาจอาศัยเสียงข้างมากของผู้ถือหุ้นได้ทั้งหมด เช่นเดียวกับการบริหารงานของรัฐที่ไม่อาจให้ประชาชนทั้งประเทศเข้ามากำหนดทิศทางของประเทศได้ หากแต่ต้องอาศัยผู้แทนในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของตน โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีบริษัทมหาชนจำกัดก็คือกรณีผู้ถือหุ้นเลือกตั้งคณะกรรมการบริษัท ดังนั้น เพื่อให้การบริหารบริษัทเป็นไปตามหลักเสียงข้างมาและมีบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยในองค์กร จึงมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายหรือแนวปฏิบัติต่างๆที่ทำให้หลักเสียงข้างมากบรรลุวัตถุประสงค์ได้ <sup>๑๓</sup>

ดังนั้น ก่อนการประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อตัดสินใจในเรื่องสำคัญต่างๆ บริษัทต้องแจ้งการเรียกประชุมผู้ถือหุ้นโดยโฆษณาผ่านหนังสือพิมพ์เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ วันก่อนวันประชุม ทั้งนี้ บริษัทจะลงโฆษณาหนังสือพิมพ์ต่างประเทศหรือไม่นั้น ให้พิจารณาตามที่กำหนดในข้อบังคับของบริษัท (ตามพรบ. บริษัทมหาชน มาตรา ๑๐๑) โดยชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมในหนังสือเชิญประชุมผู้ถือหุ้นเกี่ยวกับการมอบฉันทะ สิทธิของผู้รับมอบฉันทะ ข้อควรพิจารณาในการมอบฉันทะให้บุคคลใดทำการแทนตน เพื่อให้ผู้ถือหุ้นได้พิจารณาถึงประโยชน์และผลกระทบที่เกิดจากการมอบฉันทะ บริษัทอาจเสนอชื่อกรรมการที่เป็นอิสระอย่างน้อย ๑ ท่าน เป็นผู้รับมอบฉันทะเพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้ถือหุ้น

โดยหนังสือเชิญประชุมต้องกำหนดระเบียบในการประชุมผู้ถือหุ้นให้ชัดเจน โดยฝ่ายจัดการประชุมของบริษัทควรให้ผู้รับมอบฉันทะนั้น เปิดเผยถึงรายละเอียดอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น

<sup>๑๒</sup> อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ ๑๐

<sup>๑๓</sup> อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ ๑๐

ประวัติโดยย่อ จำนวนหุ้นที่ได้รับมอบฉันทะ ตลอดจนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุผลที่เชิญชวนและการลงมติในวาระต่างๆในการประชุมนั้นๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียง รวมถึงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจในการลงมติในแต่ละวาระการประชุมของผู้เชิญชวนด้วย โดยจัดส่งให้กับผู้ถือหุ้นก่อนการประชุม

นอกจากนี้ การริเริ่มการประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นนั้น ผู้ถือหุ้นอาจเป็นผู้ริเริ่มได้เอง โดยผู้ถือหุ้นซึ่งมีหุ้นนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมด เข้าชื่อกันทำหนังสือขอให้คณะกรรมการเรียกประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น โดยระบุเรื่องและเหตุผลในการขอให้เรียกประชุมไว้ให้ชัดเจนในหนังสือดังกล่าวด้วย ซึ่งในกรณีนี้ คณะกรรมการต้องจัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นภายใน ๔๕ วันนับแต่วันได้รับหนังสือจากผู้ถือหุ้น ทั้งนี้ หากคณะกรรมการไม่จัดประชุมภายในกำหนดเวลา ผู้ถือหุ้นอาจเรียกประชุมเองภายใน ๔๕ วัน นับแต่ครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว (พรบ. บริษัทมหาชน มาตรา ๑๐๐)

องค์ประชุมของผู้ถือหุ้น ต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งนับจากผู้ที่มาประชุมด้วยตนเองและจากผู้รับมอบฉันทะแล้วได้ไม่น้อยกว่า ๒๕ คน หรือน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด และถือหุ้นรวมกันได้ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด (ตาม พรบ. บริษัทมหาชน มาตรา ๑๐๓) ถ้าพ้นระยะเวลา ๑ ชั่วโมงนับจากกำหนดเวลาเริ่มประชุมแล้วยังไม่ครบองค์ประชุม ฝ่ายจัดการประชุมของบริษัทต้องแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าเป็นต้องให้มีการประชุมใหม่อีกครั้ง โดยครั้งต่อไปไม่จำเป็นต้องครบองค์ประชุม แต่หากในการประชุมผู้ถือหุ้นครั้งนั้น เกิดจากผู้ถือหุ้นร้องขอ ก็ให้ระงับการประชุมไป (ตาม พรบ. บริษัทมหาชน มาตรา ๑๐๓)

การใช้สิทธิออกเสียงเพื่ออนุมัติในแต่ละวาระการประชุมผู้ถือหุ้นโดยปกติต้องใช้คะแนนเสียงข้างมากคือ มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นของผู้เข้าร่วมประชุมและมีสิทธิออกเสียง (ตาม พรบ. บริษัทมหาชน มาตรา ๑๐๗) และในวาระสำคัญ เช่น การซื้อหรือขายกิจการ การรวมกิจการ รายการเกี่ยวโยง การได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งสินทรัพย์ การมอบหมายให้คนอื่นเข้าจัดการธุรกิจของบริษัท เป็นต้น ต้องลงมติด้วยการใช้เสียงมากกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้เข้าร่วมประชุมและมีสิทธิออกเสียง ทั้งนี้ ฝ่ายจัดการควรประกาศให้ทราบแก่ผู้เข้าร่วมประชุมท่านใดมีส่วนได้เสีย และงดใช้สิทธิออกเสียงพร้อมทั้งระบุจำนวนหุ้นด้วย (ตาม พรบ. บริษัทมหาชน มาตรา ๑๐๗) อันเป็นหลักการที่เพิ่มเติมจากหลักเสียงข้างมากเพื่อให้การประชุมเป็นไปอย่างรอบคอบและเป็นธรรม

และเพื่อให้การลงคะแนนเสียงและการนับคะแนนเสียงในการประชุมผู้ถือหุ้นเป็นไปด้วยความถูกต้อง เมื่อมีวาระที่ต้องมีการลงคะแนนเสียงทั้งในกรณีปกติ และลงคะแนนลับ บริษัทต้องกำหนดวิธีการลงคะแนนเสียงไว้ให้ชัดเจน และแจ้งให้ทราบถึงข้อควรระวังในการลงคะแนนเสียงที่อาจจะทำให้การลงคะแนนเสียงเป็นโมฆะได้ด้วย ในวาระที่ต้องนับคะแนนเสียง ควรแจ้งคะแนนเสียงที่ได้ให้ที่ประชุมทราบทันทีในวาระนั้นหรือหลังจบการประชุม เพื่อให้การประชุมเป็นไปด้วยความโปร่งใส



## บรรณานุกรม

Anona Armstronga, Xinting Jiab and Vicky Totikidis, **Parallels in Private and Public Sector Governance** [Online], Available:  
[http://vuir.vu.edu.au/๙๕๘/๑/Parallels\\_in\\_Private\\_and\\_Public\\_Sector\\_Governance.pdf](http://vuir.vu.edu.au/๙๕๘/๑/Parallels_in_Private_and_Public_Sector_Governance.pdf)  
 [๒๐๑๘, March ๖]

CG Thailand, **สิทธิผู้ถือหุ้นและนักลงทุนสถาบัน** [Online], Available:  
<http://www.cgthailand.org/TH/Pages/shareholder.aspx> [๒๐๑๘, March ๖]

CG Thailand, **คณะกรรมการ** [Online], Available:  
<http://www.cgthailand.org/TH/principles/persons/Pages/otherroles.aspx> [๒๐๑๘, March ๑๔]

United Nations General Assembly, **Sixty-seventh session Agenda item ๘๓**,  
<https://www.un.org/ruleoflaw/files/A-RES-๖๗-๑.pdf> [Online], Available [๒๐๑๘, March ๓๐]

บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๘)

สมยศ เชื้อไทย, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๔)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.), **แนวปฏิบัติเรื่อง โครงสร้าง คุณสมบัติ และข้อพึงปฏิบัติที่ดีของกรรมการ บริษัทประกันชีวิต และ บริษัทประกันวินาศภัย**, <http://www.oic.or.th/th/consumer/news/announcements/๔๗๖๖>  
 [Online], Available [๒๐๑๘, March ๓๐]

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **คู่มือกรรมการบริษัทจดทะเบียน เล่ม ๓ การรักษาสิทธิและการจัดประชุมผู้ถือหุ้น** [Online], Available:  
<http://capital.sec.or.th/webapp/nrs/data/๔๙๙๓๗.pdf> [๒๐๑๘, March ๑๔]