

TUTELAGE ON LOCAL GOVERNMENT : A CASE STUDY OF CHANGWAT
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

Acting sub-lieutenant Sombat Pronmate

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1993

ISBN 974-582-811-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์

อำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น : ศึกษา

เฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดย

ว่าที่ ร.ต.สมบัติ พรหมเมศรี

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรราชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดาริห์ บุรณะนนท์)

.....นันทวัฒน์ บรมานันท์.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินนท์ประภาส)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)

.....กรรมการ

(ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

สมบัติ พรหมเมศรี, ว่าที่ร้อยตรี : อำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารราชการส่วน
ท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (TUTELAGE ON LOCAL
GOVERNMENT : A CASE STUDY OF CHANGWAT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION)
อ. ที่ปรึกษา : ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 248 หน้า. ISBN 974-582-811-4

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงขอบเขตแห่งอำนาจกำกับดูแลที่รัฐมีอยู่เหนือองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดว่าสอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมใน
การปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความสัมพันธ์กับรัฐตามหลักการกระจายอำนาจ
ในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้มีความสัมพันธ์กัน
ในลักษณะที่รัฐมีอำนาจกำกับดูแลเหนือองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
ซึ่งมีสาเหตุมาจาก 1) โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผู้บริหารมาจากการแต่งตั้ง โดย
กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารที่เรียกว่า นายกององค์การบริหารส่วน
จังหวัดอีกฐานะหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลแทนรัฐ ทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจ
กำกับดูแลได้อย่างแท้จริง 2) ฐานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอที่
จะดำเนินการกิจการของท้องถิ่นได้เต็มที่ทำให้ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐ จึงถูกรัฐควบคุมการดำเนินการ
เกินกว่าขอบเขตของอำนาจกำกับดูแล 3) การวางระเบียบปฏิบัติในการดำเนินงานโดยรัฐเป็นผู้กำหนด
ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดอิสระและตกอยู่ในอำนาจควบคุมของรัฐในสภาพที่ไม่ต่างไปจากหน่วย
งานที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐ



ภาควิชา นิตินันท์
สาขาวิชา นิตินันท์
ปีการศึกษา 2535

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา นิตินันท์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C170765 MAJOR LAW

KEY WORD: TUTELAGE/LOCAL GOVERNMENT/CHANGWAT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION.

SOMBAT PROMMATE, ACTING SUB-LIEUTENANT : TUTELAGE ON LOCAL

GOVERNMENT : A CASE STUDY OF CHANGWAT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION.

THESIS ADVISOR : NANTAWAT BORAMAND, Ph.D. 248 pp. ISBN 974-582-811-4

The purpose of this thesis is to study limit of limit of tutelage of government to Changwat administrative organization whether it is in accordance with decentralization principle or not. This is to find the proper formality regarding the improvement of Changwat administrative organization structure related to government according to decentralization principle in the view of local government.

It is found the relation between government and Changwat administrative organization is not related that the government really had tutelage Changwat administrative organization according to decentralization principle. This is because 1) The structure of Changwat administrative organization is that the provincial governor is legally appointed to be a chief of Changwat administrative organization named governor of Changwat administrative organization as well. The governor has simulatniously use the power on behalf of the government. So that tutelage is not genuinely exercised. 2) Financial status of Changwat administrative organization is not good enough in order to fully operate local activity. Thus, Changwat administrative organization must be financially supported by the government which control the business operation of Changwat administrative organization beyond the limit of tutelage. 3) Regulations and Practices are imposed by the government making Changwat administrative organization in not independent and subjected to the power to government look like other governmental agency controlled by government.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2535

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

มติที่กรมประกาศ



ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความเมตตา กรุณา และขอกราบขอบพระคุณอย่างสูง ต่อท่านอาจารย์ ดร. นันทวัฒน์ พรหมจันทร์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อช่วยเหลือให้ข้าพเจ้า เรียนมา และตรวจ แก่ข้าพเจ้า จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเป็นรูปเล่มมาได้

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รพี บุรณะนนท์ ประธานกรรมการตรวจ วิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ และอาจารย์ ดร. สมศักดิ์ เลิศสาทรย์ ที่ได้กรุณาสละเวลาเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ จนสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบคุณ คุณทรัพย์ หวังประเสริฐกุล คุณฤทธิ์รงค์ สมอุดม ที่ได้ช่วยเหลือในการศึกษา มารดบดควด ขอขอบคุณที่ ๆ ทุกคน และเพื่อนชาวนิติศาสตร์ทุก ๆ คน ที่ช่วยเป็นกำลังใจในการทำ วิทยานิพนธ์ และที่สำนักพิมพ์ เขียนลงนามมีโอกาสทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้หากไม่ได้รับความเมตตาจาก ผู้บังคับบัญชาทุกระดับในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ได้อนุญาตให้ ผู้เขียนได้มี เวลาและ ข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์ จึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้และหากเป็นประโยชน์ ต่อการศึกษาและสังคมแล้ว ผู้เขียนขอมอบอุทิศความดีนี้ให้แก่ดวงวิญญาณของบิดา-มารดา ของผู้เขียน ซึ่งได้ล่วงลับไปแล้วก่อนที่ จะให้มีความสำเร็จของวิทยานิพนธ์นี้

สมบัติ พรหมเมศร์

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฐ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
สมมติฐาน.....	7
วัตถุประสงค์.....	7
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	8
วิธีการศึกษาวิจัย.....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	10
(1) ทฤษฎีพื้นฐานในการปกครอง.....	10
1.1 หลักรวมอำนาจการปกครอง (Centralization).....	11
1.1.1 ความหมายของหลักรวมอำนาจ.....	11
1.1.2 ลักษณะของหลักรวมอำนาจ.....	12
1.2 หลักกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization).....	12
1.2.1 ความหมายของหลักกระจายอำนาจ.....	12
1.2.2 แนวความคิดของหลักกระจายอำนาจ.....	13
1.2.3 ลักษณะของหลักกระจายอำนาจ.....	16
1.3 การนำหลักการปกครองของรัฐโดยทั่วไป.....	17
(2) ทฤษฎีพื้นฐานการปกครองท้องถิ่น.....	18
2.1 ความหมายและทฤษฎีพื้นฐาน.....	18

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.2	21
2.3	22
2.4	23
2.5	28
2.5.1	29
2.5.2	32
(3)	38
3.1	38
3.2	39
3.3	48
3	50
(1)	50
1.1	50
1.2	52
1.2.1	53
1.2.2	54
1.3	57
1.4	58
1.5	59
1.6	61
(2)	62
2.1	62

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	2.2 อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรกระจายอำนาจรูปแบบต่าง ๆ.....	67
	2.2.1 อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรกระจายอำนาจทางการบริการ (Decentralisation par service).....	69
	2.2.1.1 อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์การมหาชนอิสระ...	69
	2.2.1.1 อำนาจกำกับดูแลเหนือรัฐวิสาหกิจ.....	70
	2.2.2 อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization territoriale).....	71
	2.3 ความหมายของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง (le pouvoir de tutelle).....	72
	2.4 ลักษณะของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง.....	76
	2.4.1 เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (l'acte administratif unilatéral).....	77
	2.4.2 เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีลักษณะเฉพาะเรื่อง (Acte Individuel).....	78
	(3) อำนาจกำกับดูแลทางปกครองกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ.....	78
	(4) ข้อเปรียบเทียบระหว่างอำนาจกำกับดูแลทางปกครองกับอำนาจบังคับบัญชา	83
4	รูปแบบของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง.....	86
	(1) อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล.....	86
	1.1 การยุบสภาท้องถิ่น.....	87
	1.2 การปลดออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น.....	89
	1.3 การถอดถอนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น.....	89
	1.4 การสั่งพักราชการ.....	90
	1.5 การเข้าดำเนินการแทน.....	91

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
1.6 การถอนสภาพองค์ประกอบท้องถิ่น.....	91
1.7 การควบคุมพนักงานประจำท้องถิ่น.....	92
(2) อำนาจกำกับดูแลการกระทำทางปกครองขององค์การปกครองท้องถิ่น...	95
2.1 ลักษณะของการกระทำทางปกครองขององค์การปกครองท้องถิ่น....	95
2.1.1 การกระทำที่เป็นนิติกรรม (Juristic act).....	96
2.1.1.1 การวางกฎข้อบังคับทั่วไป.....	96
2.1.1.2 การออกคำสั่งวินิจฉัย.....	96
2.1.1.3 การทำสัญญา.....	97
2.1.2 การกระทำที่เป็นการปฏิบัติการ (Real act).....	97
2.2 วิธีการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำทางปกครองโดยตรง.....	97
2.2.1 การให้ความเห็นชอบ (le pouvoir d'approbation) และการอนุญาตเรื้อรมัติ (le pouvoir d'autorisation).....	98
2.2.1.1 การออกข้อบัญญัติ.....	100
2.2.1.2 การดำเนินการนอกเขต.....	103
2.2.1.3 การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด.....	104
2.2.1.4 การรวมตัวเข้าเป็นสหการ.....	107
2.2.1.5 การกู้เงิน.....	109
2.2.1.6 การขยายสมัยประชุมสภาท้องถิ่น.....	110
2.2.2 การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้ง (le pouvoir d'annulation) และ การสั่งยกเลิก (le pouvoir d'abrogation).....	111
2.2.3 การเข้าดำเนินการแทน (le pouvoir de substitution de l'action).....	115

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	2.3 วิธีการอำนวยการกำกับดูแลโดยอ้อม.....	117
	2.3.1 การกำกับเงินอุดหนุน.....	117
	2.3.2 การวางระเบียบปฏิบัติ.....	119
	2.3.3 การแนะนำตรวจสอบกิจการ.....	122
5	การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	125
	(1) การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง.....	125
	(2) การกำกับดูแลโดยส่วนภูมิภาค.....	126
	(3) วิธีการกำกับดูแลหน่วยงานองค์กรและบุคคล.....	129
	3.1 การยุบสภาจังหวัด.....	130
	3.2 การปลดออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด.....	133
	3.3 การถอดถอนผู้บริหาร.....	135
	3.4 การสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่.....	140
	3.5 การเข้าดำเนินการแทน.....	141
	3.6 การถอนสภาองค์กร.....	142
	3.7 การควบคุมข้าราชการส่วนท้องถิ่น.....	143
	(4) วิธีการกำกับดูแลการกระทำทางปกครองโดยตรง.....	145
	4.1 การให้ความเห็นชอบและการอนุญาตหรืออนุมัติ.....	145
	4.1.1 การออกข้อบัญญัติ.....	146
	4.1.2 การดำเนินการนอกเขต.....	150
	4.1.3 การทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งหรือถือหุ้นใน บริษัทจำกัด.....	152
	4.1.4 การกู้เงิน.....	153
	4.1.5 การขยายสมัยประชุมสภาจังหวัด.....	154

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	4.2 การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้งและสั่งยกเลิก.....	156
	4.3 การเข้าดำเนินกิจการแทน.....	160
(5)	วิธีการซื้อขายจากกำกับดูแลโดยอ้อม.....	161
	5.1 การให้เงินอุดหนุน.....	161
	5.2 การวางระเบียบปฏิบัติ.....	164
	5.3 การแนะนำตรวจสอบกิจการ.....	167
6	ปัญหาการซื้อขายจากกำกับดูแลการบริหารส่วนจังหวัด.....	169
	(1) ปัญหาโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	169
	(2) ปัญหาด้านการคลัง.....	174
	(3) ปัญหาด้านระเบียบข้อบังคับที่ควบคุมการปฏิบัติงาน.....	179
	(4) ปัญหาองค์กรยุติข้อพิพาทอันเกิดจากการซื้อขายจากกำกับดูแล.....	187
	ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ.....	193
	บรรณานุกรม.....	203
	ภาคผนวก.....	209
	ประวัติผู้เขียน.....	248

สารบัญตาราง



หน้า

ตารางที่

1	แสดงยอดเงินอุดหนุนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจากรัฐ (ปี พ.ศ. 2531-2533).....	162
2	แสดงข้อมูลรายปีโดยรวมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด (ปี พ.ศ. 2531-2534).....	176
3	แสดงข้อมูลรายปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง ปี พ.ศ. 2534....	240