

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบกฎหมายไทย

นายบัญชา อุดชาชน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

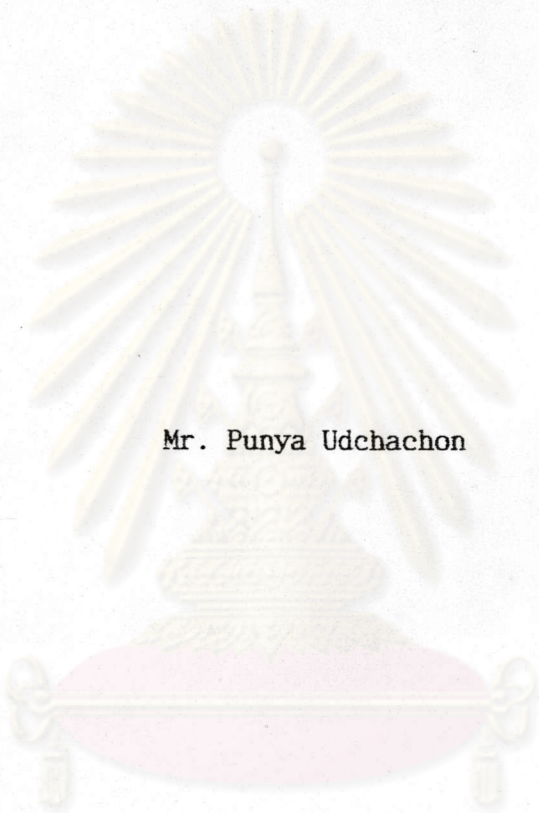
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN 974-636-554-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ROLE AND AUTHORITY OF PROVINCIAL GOVERNOR IN THAI LEGAL SYSTEM



Mr. Punya Udchachon

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fullfillment the Requirements
for the Degree of Master of law

Department of law

Graduate School

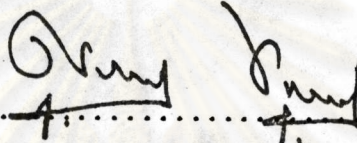
Chulalongkorn University.

Academic Year 1996

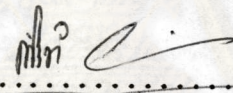
ISBN 974-636-554-1

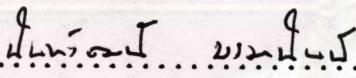
หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบอบกฎหมายไทย
โดย นายปัญญา อุดชาชน
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม) ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์

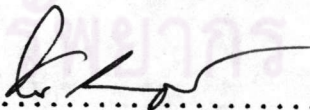
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

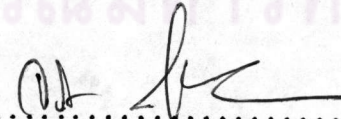

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดาริห์ บุรณะนนท์)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม)
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)


.....กรรมการ
(อาจารย์ไพโรจน์ พรหมสาส์น)

ปัญญา อุดชาชน : บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบกฎหมายไทย (ROLE AND AUTHORITY OF PROVINCIAL GOVERNOR IN THAI LEGAL SYSTEM) อาจารย์ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์, 198 หน้า. ISBN 974-636-554-1.

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะในระบบกฎหมายไทย โดยได้แบ่งฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายออกเป็น 3 ฐานะ คือ

- 1) ฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง
- 2) ฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น
- 3) ฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ผลการศึกษาพบว่า อำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความสมดุลย์กัน ซึ่งส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ทั้งนี้ สาเหตุมาจาก

- 1) หน่วยราชการบริหารส่วนกลางได้มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเฉพาะในบางเรื่องเท่านั้น อำนาจส่วนใหญ่ยังคงสงวนไว้ที่ส่วนกลาง และระดับของอำนาจที่มอบให้ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน
- 2) การกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัด ปรากฏจากองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งทางด้านการกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง และทางด้านนการกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุงระดับความเหมาะสมเกี่ยวกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงควรมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น สำหรับในกรณีการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ควรมีองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจ เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น เพราะหาปัญหาข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาทางกฎหมายปกครอง และปัญหาทางกฎหมายปกครองเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนโดยตรง

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา2539.....

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาพร้อม.....

C670510 : MAJOR LAW

KEY WORD: ROLE AND AUTHORITY/PROVINCIAL GOVERNOR/THAI LEGAL SYSTEM

PUNYA UDCHACHON:ROLE AND AUTHORITY OF PROVINCIAL GOVERNOR IN THAI LEGAL SYSTEM. THESIS ADVISOR:ASSIST.PROF. NANTAWAT BORAMAND, Ph.D., PROF. AMORN CHANDARA-SOMBOON,Ph.D. 198 pp.ISBN 974-636-554-1

The purpose of this thesis is to study role and authority of provincial governor in thai legal system. In fact, the governor acts as:

1. the representative of central government
2. the officer of local government
3. the officer in Criminal Process under Criminal Procedure Code.

The research reveals that whereas the duties of the governor are quite large, his authority and powers delegated to him by the central agencies is not proportionate to his functions. Furthermore, as the one who exercise tutelage power over local administration, the governor has not been subject to any legal control both in personal management and other administrative decisions. This jeopardizes directly the autonomy of those local administrations under his control.

It is therefore necessary to amend laws and regulation so as to enable the governor to really perform his duties. In other words, the delegation of powers by central agencies to him is inevitable. And, control body such as the administrative court should be established to review the exercise of his tutelage power over local entities.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2539

ลายมือชื่อนิติต.....*Ang S.*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*Dr. Nantawat Boramand*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....*Dr. Amorn Chandara-Somboon*



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ
ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบกฎหมายไทย โดยได้ศึกษาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา บทบาทและ
อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งในอดีตและปัจจุบัน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อช่วยเหลือให้คำแนะนำ ปรีกษา และตรวจแก้ไข จนวิทยานิพนธ์
ฉบับนี้สำเร็จเป็นรูปเล่มได้

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดาริห์ บุรณะนนท์ ประธานกรรมการตรวจ
วิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา
และอาจารย์ไพโรจน์ พรหมสาส์น ที่ได้กรุณาสละเวลาเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ
ลุล่วงด้วยดี

ขอขอบพระคุณ คุณสวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย คุณเสริมศักดิ์
พงษ์พานิช ผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนม คุณอมร อนันตชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี คุณมานิต
ศิลปอาษา ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี Professor William Neilson Faculty of Law,
University of Victoria, Canada ที่ได้ให้คำแนะนำ ข้อมูล ในการเขียนวิทยานิพนธ์ครั้ง
นี้ และศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูวรรณเฒ่ คณบดีคณะนิติศาสตร์ ที่ให้ผู้เขียนมีโอกาส
เข้าศึกษาและมีกำลังใจในการศึกษา ตลอดจน มารดา ภรรยา บุตร น้อง ๆ และเพื่อน ทุกคนที่
ให้กำลังใจโดยตลอด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้ และหากเป็น
ประโยชน์แก่ส่วนรวมแล้ว ผู้เขียนขออุทิศความดีนี้ให้แก่ดวงวิญญาณของบิดาที่ได้ล่วงลับไปแล้ว

ปัญญา อุดชาชน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
วัตถุประสงค์.....	3
ความสำคัญของปัญหา.....	3
สมมติฐาน.....	3
ขอบเขตการศึกษา.....	4
วิธีการวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 ความเป็นมาและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด.....	5
2.1 ความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัด.....	5
2.1.1 สมัยสุโขทัย.....	5
2.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา.....	8
2.1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์.....	12
1) สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	12
2) สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475.....	19
2.2 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด.....	22
2.2.1 บทบาทในการบริหารราชการตามกฎหมาย.....	23
1) บทบาทเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ ของข้าราชการ.....	23
2) บทบาทเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	23
3) บทบาทเกี่ยวกับการป้องกันภัยผ่ายพลเรือน.....	23

4) บทบาทเกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	24
5) บทบาทเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก.....	24
6) บทบาทเกี่ยวกับกฎหมายอื่น ๆ.....	24
2.2.2 บทบาทในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม.....	25
1) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางการเมือง.....	25
ก. บทบาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น.....	25
ข. บทบาทเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายใน.....	29
2) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางเศรษฐกิจ.....	30
3) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางสังคม.....	32
บทที่ 3 ฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัด.....	34
3.1 ฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง.....	34
3.1.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป.....	35
1) การบริหารราชการ.....	35
2) การบริหารงานบุคคล.....	36
3.1.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลหน่วยราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น.....	39
1) สุขาภิบาล.....	41
2) เทศบาล.....	46
3) เมืองพัทยา.....	52
4) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล.....	56
3.1.3 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมหน่วยการปกครอง กึ่งภูมิภาค-กึ่งท้องถิ่น.....	60
1) สภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล.....	60
2) การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน.....	61

	หน้า
3.2 ฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของท้องถิ่น.....	64
3.2.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	66
1) การบริหารงานบุคคล.....	66
2) การบริหารกิจการของสภาจังหวัด.....	67
3) การบริหารงบประมาณ.....	68
3.2.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด	68
1) การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง.....	68
2) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล.....	71
3.3 ฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	78
3.3.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป.....	78
3.3.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีอาญา บางประเภท.....	84
บทที่ 4 การมอบอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ.....	89
4.1 การมอบอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ ให้กับ ผู้ว่าราชการจังหวัด.....	89
4.1.1 การบริหารราชการ.....	90
4.1.2 การบริหารงานบุคคล.....	98
4.1.3 การบริหารงานคลัง.....	104
4.2 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการมอบอำนาจให้กับ ผู้ว่าราชการจังหวัด.....	114
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด.....	119
5.1 ฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง.....	119
5.1.1 การมอบอำนาจของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง.....	120
1) การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้สัดส่วน กับหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย.....	121

	หน้า
2) การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความเป็น มาตรฐานเดียวกัน.....	122
3) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการมอบอำนาจให้กับ ผู้ว่าราชการจังหวัด.....	123
5.1.2 การกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.....	127
1) สุขาภิบาล.....	127
2) เทศบาล.....	131
3) เมืองพัทยา.....	135
4) องค์การบริหารส่วนตำบล.....	139
5.2 ฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของท้องถิ่น.....	141
5.2.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด.....	143
5.2.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	143
5.2.3 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.. 1) หลักการสำคัญ.....	149
2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง.....	149
3) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล.....	152
5.3 ฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	153
5.3.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป.....	153
5.3.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบและสอบสวนคดี ทางอาญาบางประเภท.....	155
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	158
รายการอ้างอิง.....	162
ภาคผนวก.....	171
ประวัติผู้เขียน.....	198