

## การใช้ภาษีท้องถิ่นเพื่อการจัดการน้ำเสีย

ร้อยเอกหญิง วนัชณี มีแก้ว

# ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาดิศศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-17-0581-6

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

APPLICATION OF LOCAL TAX FOR WASTEWATER MANAGEMENT

Captain Warissanee Meekaeo

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws in Laws  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2001  
ISBN 974-17-0581-6

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การใช้ภาษาอังกฤษในการจัดการงานเสีย

โดย

ร้อยเอกหญิง วนิชณี มีแก้ว

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

อาจารย์ จวนชัย ศัลยพงษ์

คณะกรรมการสอนวิทยานิพนธ์  
อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

คณบดีคณานิติศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นิติพันธ์ เข็อมุณชัย)

คณะกรรมการสอนวิทยานิพนธ์

ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.สุวินทร์ เศรษฐมนิตรี)

อาจารย์ที่ปรึกษา

(อาจารย์ จวนชัย ศัลยพงษ์)

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)

กรรมการ

(ดร.วิโรจน์ โภคลพิศิษฐ์กุล)

วุฒิชนา มีแก้ว, ร้อยเอกหญิง : การใช้ภาษีท้องถิ่นเพื่อการจัดการน้ำเสีย (THE APPLICATION OF LOCAL TAX FOR WASTEWATER MANAGEMENT)  
อ.ที่ปรึกษา : อ.จวนชัย ศัลยพงษ์, 194 หน้า. ISBN 974-17-0581-6.

ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งโครงการบำบัดน้ำเสียรวมขั้นหลายแห่ง ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและเทศบาลอื่น ๆ เพื่อรับกับวิกฤตปัญหาน้ำพิษทางน้ำ โดยมีการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของค่าธรรมเนียมจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการให้บริการ (User Charge or User Fee) แต่พบว่าผลการดำเนินงานโครงการบำบัดน้ำเสียดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุหลักประการหนึ่งได้แก่ ปัญหาการขาดงบประมาณที่เพียงพอที่จะใช้เดินระบบการบำบัดน้ำเสียได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของค่าธรรมเนียมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่รัฐจะจัดเก็บค่าบริการน้ำเสียได้จากเฉพาะผู้ได้รับการบริการโดยตรง ในขณะที่ไม่สามารถเรียกเก็บจากประชาชนทั่วไปในบริเวณเดียวกันที่มีส่วนก่อให้เกิดน้ำเสียและได้รับประโยชน์จากการบำบัดน้ำเสีย แต่เมื่อได้เป็นผู้รับบริการโดยตรง ซึ่งนับว่าขัดกับหลักที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle, PPP) และทำให้รัฐไม่ได้รับรายได้ที่เพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่าย ในโครงการบำบัดน้ำเสีย

จากการศึกษาพบว่า การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินโครงการบำบัดน้ำเสียรวมนั้น สามารถทำได้โดยการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียสองประเภท กล่าวคือ ประเภทแรก เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ได้รับบริการบำบัดน้ำเสียโดยตรง (User Charge) ตามที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และประเภทที่สอง เป็นการเก็บในรูปแบบใหม่ในรูปของภาษีท้องถิ่น (Local Tax) โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บจากที่ดินทุกแปลงที่อยู่ในบริเวณที่มีโครงการบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถกระจายความรับผิดชอบในการบำบัดน้ำเสียให้แก่ประชาชนทุกคนที่มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำในบริเวณนั้น ๆ และมีส่วนได้รับประโยชน์จากการบำบัดน้ำเสีย

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของภาษีท้องถิ่นดังกล่าว เป็นลักษณะการจัดเก็บจากฐานทรัพย์สิน (ที่ดิน) แต่กฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บจากฐานอสังหาริมทรัพย์ยังมีข้อขัดข้องในการที่จะนำมาปรับใช้เพื่อจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย ดังนั้น จึงควรพิจารณานำระบบภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีโดยประเมินจากมูลค่าทรัพย์สินโดยตรงมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของภาษีท้องถิ่น เพื่อควบคู่ไปกับการเก็บในรูปค่าธรรมเนียมการให้บริการ ขันจะเป็นมาตรการเสริมที่เอื้ออำนวยให้โครงการบำบัดน้ำเสียรวมดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาควิชา นิติศาสตร์  
สาขาวิชา นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา 2544

ลายมือชื่อนิสิต..... ร.อ. หล. ว. ๗๗๘ ๙๖  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... ดร. พ.ศ. ๒๕๖๔  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

KEYWORD : WASTEWATER MANAGEMENT/LOCAL TAX

WARISSANEE MEEKAEO, CPT. : THE APPLICATION OF LOCAL TAX FOR  
WASTEWATER MANAGEMENT. THESIS ADVISOR : CHARONCHAI SALYAPONG,  
194 pp. ISBN 974-17-0581-6.

At present, Thailand has established several consolidated water treatment projects in both Bangkok Metropolis and other municipals to cope with a critical situation of water pollution. Charge for water treatment is collected in the form of 'fee' or 'user charge' from those who directly use the service. However, it is found that the water treatment projects have not yet been proven successful due largely to the lack of adequate budgets to fund the operation of the projects. The 'user charge,' which is the current method employed to collect water treatment charges, contains some limitations especially an inability to collect charges from the people in the same area who also cause the pollution and are benefited from, but do not directly use, the service. This is inconsistent with the "Polluter Pays Principle" (PPP) and has failed the government to sufficiently cover expenses of running and maintaining the consolidated water treatment system.

This study proposes that in order for the local authority to have adequate funding to operate a consolidated water treatment project, water treatment charges should be collected in two ways. One is in the form of user charge as presently applied. The other is in the new form of local tax, which is to be collected by a local authority from every land in the same area of the consolidated water treatment projects. By this way, the responsibility for water treatment charge will be allocated to everyone who, one way or the other, pollutes water and is benefited from the service in that area.

Nevertheless, while the water treatment charge in the form of local tax is to be collected by using property (land) as a tax base, there are certain obstacles under current Thai laws and legislation that prevents the tax system to be efficiently applied for water treatment charges. Therefore, this study recommends the use of a property tax, which is directly calculated from the property value, as a tool to collect local tax for water treatment charges. It is believed that the application of this proposed local tax, along with the present employed user charge, will definitely help the consolidated water treatment projects be effectively operated.

ภาควิชา นิติศาสตร์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2544

ลายมือชื่อนิสิต.....ร.อ.พญ. วราภรณ์ วงศ์

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....ดร.นพ. อรุณรัตน์

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาawan.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของท่านอาจารย์ ธรรมชัย ศัลยพงษ์ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้คำแนะนำ รวมถึงให้กำลังใจแก่ผู้เขียน จนทำวิทยานิพนธ์สำเร็จไปด้วยดี และได้รับความกรุณาจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูมิ ที่ได้ให้คำแนะนำเป็นอย่างดีและรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านศาสตราจารย์ ดร.สุรินทร์ เศรษฐมนิตรี ที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่าน ดร.วโรทัย โภคลพิชช์กุล ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณคุณกรกัญญา เตชะรุ่งนิรันดร์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง คุณศรีสุวรรณ ชินประทัต คุณมงคล อิมเจริญ สำนักการระบบภายใน กรุงเทพมหานคร ร.ท.สุขสันต์ จันวิทย์ สำนักงาน ป.ป.ส. ผู้ได้ให้การสนับสนุนข้อมูลในการเขียน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ พ.อ.อัมพร รอดศิริ อดีตผู้บังคับบัญชา (ผู้ล่วงลับไปแล้ว) คุณกอบกุล จันทวิช ผู้บังคับบัญชา ที่ได้ให้การสนับสนุนในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ด้วยดี ขอบคุณคุณแก้วตา พันธุ์อุไร พ.ต.นิติน ออรุ่งโรจน์ และ ดร.ปารีณา ศุภาริยาภัตรา ผู้ให้ ความช่วยเหลือ แนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์ คุณอัญชลี พ่วงดี กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส. ที่ช่วยจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่บันทึก เจ้าหน้าที่ ห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ให้การสนับสนุนและเป็นแรง ผลักดันให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ ขอขอบคุณพี่ น้อง และเพื่อน ๆ รวมถึงผู้ใกล้ชิดที่เคย เป็นกำลังใจให้กับผู้เขียนมาโดยตลอด จนวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

**จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

วฤษณ์ มีแก้ว

สารบัญ

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2.2 การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม	39
2.2.2.1 ความหมายและความจำเป็นของการประเมิน มูลค่าสิ่งแวดล้อม.....	39
2.2.2.2 มูลค่าสิ่งแวดล้อม.....	43
(1) ความหมาย.....	43
(2) มูลค่าสิ่งแวดล้อมกับอัตราการทดแทน (Margin Rate of Substitution).....	43
(3) มูลค่าสิ่งแวดล้อมกับการผลิต (Producer Surplus)...	45
(4) ประเภทของมูลค่าสิ่งแวดล้อม.....	46
1. คุณค่าการใช้ (Use Value).....	46
2. คุณค่าแม้มีไม่ได้ใช้ (Non-Use Value).....	46
3. ประโยชน์ในอนาคต (Option Value).....	46
(5) วิธีประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม.....	47
1. วิธีทางตรง (Direct Methods).....	48
2. วิธีทางอ้อม (Indirect Methods).....	52
3. วิธีประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นปัจจัย การผลิต (Environment as Factor Input).....	54
4. วิธีการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อมโดยศึกษา การเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายของผู้บริโภค (Market Valuation).....	54
5. วิธีการโอนประโยชน์ (Benefit Transfer).....	56
2.3 หลักความเต็มใจที่จะจ่ายค่าชดเชยหรือความเสียหาย (Willingness to Pay).....	59
3 การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย.....	64
3.1 เครื่องมือที่จะนำมาใช้พิจารณาจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย.....	64
3.1.1 ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (User Charge).....	64
3.1.2 ค่าใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมทิ้งน้ำ (Effluent Charge).....	64

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.3 ค่าใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมน้ำทิ้ง (Ambient Charge).....	65
3.1.4 การซื้อขาย หรือเปลี่ยนมือใบอนุญาตทิ้งน้ำ (Tradable or Transfer Permit).....	65
3.1.5 ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) .....	65
3.2 การกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสีย.....	66
3.2.1 โครงสร้างและเกณฑ์ในการคำนวณค่าบริการบำบัดน้ำเสีย.....	66
3.2.1.1 ค่าบริการคงที่หรือค่าบริการต่ำสุด.....	66
3.2.1.2 ค่าบริการต่อน้ำร่วยของน้ำเสีย.....	66
3.2.2 การวิเคราะห์อัตราคืนทุน (Cost Recovery Method).....	67
3.2.3 ประเภทของผู้เสียค่าบริการ.. ..	68
3.3 การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของประเทศไทยในปัจจุบัน.....	68
3.3.1 กฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดการมลพิษทางน้ำ.....	68
3.3.1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.....	69
3.3.1.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.....	71
3.3.1.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535.....	72
3.3.1.4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.....	75
3.3.1.5 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456.....	78
3.3.1.6 กฎหมายระดับท้องถิ่น. ....	79
3.3.2 องค์กรผู้มีอำนาจจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย.....	80
3.3.2.1 หน่วยราชการที่กฎหมายให้อำนาจในการบำบัดน้ำเสีย... ..	81
3.3.2.2 ผู้รับจำเบี้ยบริการบำบัดน้ำเสีย.....	83
3.3.2.3 หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ.....	84
(1) องค์กรจัดการน้ำเสีย (อจ вн.).....	84
(2) กรณิคณอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.).....	86
3.3.3 การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (User Charge) ที่ใช้อยู่ในประเทศไทย.....	87

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4 หลักการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นบนฐานอสังหาริมทรัพย์.....	90
4.1 ลักษณะทั่วไปของภาษีอากร.....	90
4.1.1 ความหมายของภาษีอากร.....	90
4.1.2 หลักการบริหารจัดเก็บภาษีอากรที่ดี.....	92
4.1.2.1 หลักความยุติธรรม (Equity) .....	92
4.1.2.2 หลักความแน่นอน (Certainty) .....	94
4.1.2.3 หลักความสะดวก (Convenience) .....	94
4.1.2.4 หลักความประหยัด (Economy) .....	94
4.2 หลักการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน.....	95
4.2.1 ลักษณะทั่วไปของภาษีทรัพย์สิน.....	95
4.2.1.1 ความหมาย.....	95
4.2.1.2 ประเภทการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน.....	96
4.2.1.3 ฐานภาษี.....	96
4.2.1.4 ภาระภาษี.....	97
4.2.2 ข้อสนับสนุนในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน.....	99
4.3 ห้องถิ่นกับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน .....	100
4.3.1 ความเป็นอิสระขององค์ประกอบของห้องถิ่น.....	100
4.3.2 ภาษีห้องถิ่นที่จัดเก็บบนฐานอสังหาริมทรัพย์.....	102
4.3.2.1 ภาษีบำรุงท้องที่.....	103
4.3.2.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน.....	111
4.4 แนวปฏิบัติในการนำเอาภาษีมาใช้เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม ในต่างประเทศ.....	119
4.4.1 การเก็บภาษีการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินในประเทศไทยให้หัวน.....	119
4.4.2 การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินพิเศษโดยห้องถิ่นในประเทศไทย ฟิลิปปินส์.....	124
4.4.3 การเพิ่มอัตราภาษีที่ดินในบริเวณที่มีการสร้าง สาธารณูปโภคในประเทศไทยมาเลเซีย.....	130
4.4.4 การเก็บค่าบำรุงด้ำน้ำเสียโดยใช้ภาษีทรัพย์สินใน ประเทศไทยสหรัฐอเมริกา.....	135

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.4.5 การเก็บค่าบัดน้ำเสียโดยใช้ภาษาชีทรัพย์สินใน ประเทศไทย.....	136
5 แนวทางการนำภาษีท้องถิ่นมาใช้ในการจัดเก็บค่าบัดน้ำเสีย.....	139
5.1 เหตุผลและแนวทาง.....	139
5.1.1 ข้อพิจารณาในการจัดเก็บค่าบัดน้ำเสีย.....	139
5.1.2 นโยบายในการจัดเก็บค่าบัดน้ำเสีย.....	141
5.1.3 ข้อดีข้อด้อยของการจัดเก็บค่าบัดน้ำเสียในรูปของ ค่าธรรมเนียม (Fee) .....	141
5.2 รูปแบบการนำภาษีท้องถิ่นมาใช้ในการจัดเก็บค่าบัด น้ำเสียในประเทศไทย.....	145
5.2.1 วิเคราะห์ข้อดีข้อด้อยของระบบภาษีท้องถิ่นในปัจจุบัน.....	145
5.2.1.1 ข้อดีข้อด้อยของภาษีบำรุงท้องที่.....	146
5.2.1.2 ข้อดีข้อด้อยของภาษีโรงเรือนและที่ดิน.....	151
5.2.2 แนวทางการปรับปรุงระบบภาษีทรัพย์สินใหม่.....	163
5.2.2.1 ความเป็นมาของระบบภาษีทรัพย์สินใหม่.....	163
5.2.2.2 หลักการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินใหม่.....	165
5.2.3 การจัดเก็บค่าบัดน้ำเสียโดยใช้ระบบภาษีท้องถิ่นในรูปของ การให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน เป็นกรณีพิเศษ.....	170
5.2.3.1 โครงสร้าง.....	173
5.2.3.2 ขั้นตอนและวิธีการ.....	176
5.2.3.3 กฎหมาย .....	177
(1) กฎหมายภาษีทรัพย์สินใหม่.....	177
(2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
พ.ศ. 2542.....	177
5.2.3.4 ภาระของผู้จ่ายค่าบัดน้ำเสีย.....	179

	หน้า
<b>สารบัญ (ต่อ)</b>	
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	181
6.1 บทสรุป.....	181
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	185
รายการอ้างอิง.....	189
ประวัติผู้เขียน.....	194

# ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 อัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมของเทศบาลตำบลป่าตอง จังหวัดภูเก็ต.....	88
2 อัตราค่าธรรมเนียมต่อปีและค่าใบอนุญาตของเมืองพัทยา.....	89
3 อัตราภาษี.....	106
4 รายรับจริงของส่วนราชการบริการส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2533-2540.....	156
5 รายรับจริงของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2533-2540.....	159
6 รายจ่ายจริงของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2533-2540.....	161
7 โครงสร้างอัตราภาษี.....	168

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย