

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ เมืองพัทยา



นายเอกชัย เหลี่ยมไพศาล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2526

ISBN 974-562-379-2

011312

118345402

LAWS CONCERNING THE ADMINISTRATION OF PATTAYA CITY

Mr. Ake-chai Leampisal

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1983

ISBN 974-562-379-2

หัวข้อวิทยานิพนธ์

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ เมืองพัทยา

โดย

นายเอกชัย เหลี่ยมไพศาล

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต.

.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประดิษฐ์ บุนนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุฬา กุลบุศย์)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิชญ์ เครื่องงาม)

..... กรรมการ  
(นายขวัญชัย เสงฆ์ธนา)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ เมืองพัทยา

ชื่อนิสิต

นายเอกชัย เหลี่ยมไพศาล

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ สุนีย์ มัลลิกะมาลัย

ภาควิชา

นิติศาสตร์

ปีการศึกษา

2525

บทคัดย่อ



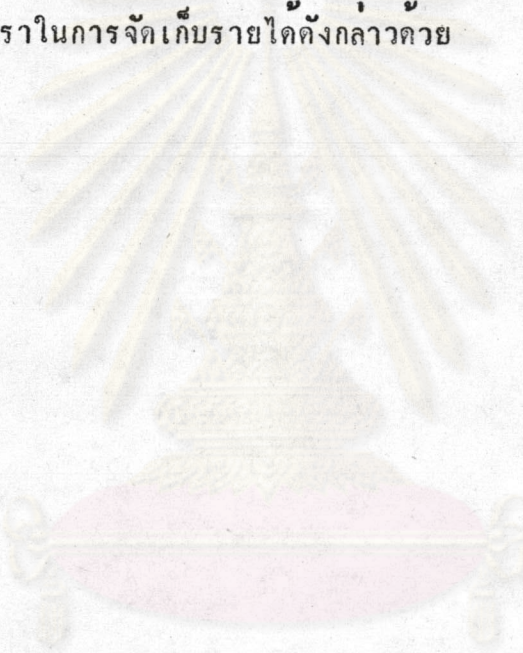
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. 2521 พร้อม  
 ทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้เป็นระเบียบ  
 บริหารงานเมืองพัทยารูปแบบผู้จัดการเทศบาล ( City manager plan )  
 เป็นแห่งแรกและแห่งเดียวของไทย ได้บังคับใช้มาเป็นเวลาดัง 4 ปีเศษ  
 สมควรที่จะศึกษาว่ากฎหมายดังกล่าวยังเหมาะสมกับเมืองพัทยาหรือไม่ อย่างไร  
 สำหรับการศึกษานี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายโดยใช้วิธีการศึกษา 2  
 แบบคือ ศึกษาและค้นคว้าจากข้อมูลเอกสาร ( Documentary Research )  
 และจากการสัมภาษณ์ ( Field Research ) เพื่อเสริมข้อมูลเอกสารให้  
 สมบูรณ์ขึ้น

จากการศึกษาและวิเคราะห์ได้ข้อสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นรูป  
 เมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปที่ 5 และล่าสุดของไทย เกิดจากแนวความคิด  
 คิดที่จะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ได้แก่ องค์การ  
 บริหารส่วนจังหวัด, สุขาภิบาล, เทศบาลและกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะ  
 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากรูปแบบโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม ประกอบกับได้รับ  
 แนวความคิดและรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการเทศบาล  
 มาจากสหรัฐอเมริกา จึงเกิดรูปการปกครองท้องถิ่นเมืองพัทยาขึ้น อย่างไรก็ตาม  
 ตาม รูปแบบผู้จัดการเทศบาลเมืองพัทยาไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพลักษณะ

และความต้องการของเมืองพืथाหลายประการ อันทำให้การบริหารงานเมืองพืथाขาดความคล่องตัว ปัญหาดังกล่าวที่สำคัญ ได้แก่ ด้านการจัดองค์การ ปลัดเมืองพืथाมีอัตราเงินเดือนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และไม่มี ความมั่นคงในอาชีพ จึงไม่เป็นที่สนใจให้นักบริหารอาชีพที่มีความสามารถและประสบการณ์เข้ามาดำรงตำแหน่ง ด้านการจัดระเบียบราชการ การจัดให้สำนักปลัดเมืองพืथाมีฐานะเทียบเท่ากับกองงานต่างๆ ของเมืองพืथा ทำให้การบริหารงานของปลัดเมืองพืथाขาดการกลั่นกรองจากพนักงานประจำระดับสูง และโดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลของเมืองพืथा ปลัดเมืองพืथाมีอำนาจบังคับบัญชาแต่งตั้ง ให้ออกให้โทษได้เฉพาะพนักงานตั้งแต่ระดับ 4 ลงมาเท่านั้น จึงทำให้ขาดความร่วมมือในการทำงานจากพนักงานในระดับสูงกว่านั้น ปัญหาอำนาจหน้าที่เมืองพืथाปรากฏว่า เมืองพืथाไม่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดต่อข้อบัญญัติซึ่งที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดต่อข้อบัญญัติอยู่แล้ว ทำให้ขาดความคล่องตัว ปัญหาการออกข้อบัญญัติ เมืองพืथाไม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติตามความต้องการในกรณีจำเป็น โดยเฉพาะอำนาจในการกำหนดโทษ และปัญหา ด้านรายได้รายจ่าย เมืองพืथाขาดเงินรายได้มาพัฒนาอย่างมาก ตลอดจน ด้านการควบคุมเมืองพืथा การบริหารงานเมืองพืथाก็ถูกควบคุมมากเกินไปด้วย

จากปัญหาดังกล่าว สมควรที่จะได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพืथा เพื่อความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหารงานเมืองพืथाตามลักษณะและความต้องการของเมืองพืथाในขณะนี้และในอนาคตอันใกล้ สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นในด้านคือ ด้านการจัดองค์การ สมควรเพิ่มอัตราเงินเดือน ค่าเช่าบ้าน ค่ารับรองตามความเหมาะสม และเพิ่มความสนใจให้นักบริหารอาชีพจากภาครัฐบาลเข้ามาดำรงตำแหน่งมากขึ้น เช่น ให้ออกัสข้าราชการกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งในราชการเดิม เมื่อเข้ามาเป็นปลัดเมืองพืथाและพ้นจากตำแหน่งปลัดเมืองพืथाแล้ว เป็นต้น ด้านการจัดระเบียบราชการ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลให้ปลัดเมืองพืथाมีอำนาจบังคับบัญชา แต่งตั้ง ถอดถอน ให้ออกให้โทษ

กับพนักงานทุกระดับอย่างสมบูรณ์ ด้านอำนาจหน้าที่ของเมืองพิทยาก็สมควรเพิ่ม  
อำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำผิดข้อบัญญัติ ด้านการออกข้อบัญญัติ ให้เมืองพิทยา  
มีอำนาจกำหนดอัตราโทษกับผู้กระทำผิดข้อบัญญัติได้ตามความต้องการของตน  
แต่ต้องไม่เกินอำนาจกำหนดโทษที่เมืองพิทยา มีอยู่ คือ อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 6  
เดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และค่าปรับรายจ่าย ควรเพิ่มฐานหรือ  
ประเภทภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตบางประเภทให้สูงขึ้น  
รวมทั้งเพิ่มอัตราในการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวด้วย



ศูนย์วิทยพัชยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title	Laws concerning The Administration of Pattaya city
Name	Ake - chai Leampisal
Thesis Advisor	Associate Professor Sunee Mallikamari
Department	Law
Academic Year	1982



#### ABSTRACT

The Pattaya City Administration Act B.E. 2521 (A.D. 1978) together with its related regulations and announcement which follows the pattern of the U.S. standard City Manager Plan has been in effect for over 4 years and Pattaya City is the first in Thailand to have such government and administration. It is worthwhile to note whether the Act is suitable for Pattaya. This thesis is based on documentary research supplemented by field research.

The study reveals that the Pattaya City local government and administration is the fifth and the newest type of local administration in Thailand. It is derived from efforts to solve the problems arising in the other forms of local government and administration such as the Provincial Administration Agencies, the Sukapiban, Municipalities and Bangkok Metropolis. The Pattaya City local administration follows the concepts and the Organization of the American City

Manager Plan especially because of the unsuitable structures of other types of administration. Any how, the structure of Pattaya City Manager Plan do not fit in many aspects with the characteristics and requirements thus resulting in a lower efficiency in its administration. Major problems are in the area of organization of management, the Pattaya City Manager's salary which is not in proportion to his responsibilities and his position is not secure thus the position does not appear attractive to well experienced professional administration.

In the personnel administration area, the Pattaya City Manager has only the authority to supervise, appoint or remove those officials to not more than level 4. Another problem area is the City's authority. The City is not authorized to arrest the City's by-laws violators. Pattaya City does not have authority to issue its by-laws especially regarding penalties. Another problem is the City's revenue and expenditures, which is always resulting in insufficient funds to develop the City as well as the rigid control from the central government.

In view of the abovementioned problems it is proposed that the Pattaya City Administration Act be amended to allow the administration to be more efficient to conform with its characteristic and its present and future requirement. City reorganisation should be adjusted upward. Incentives should be made more attractive to attract administration from the government sector and as such government officials should be able to return to his former



office after his completion of his term as a Pattaya City Manager. Pattaya City Manager should be authorized to make improvements, appointments and changes to all offices in the organization for more efficiency, and especially he should be able to supervise, appoint or remove all levels of officials he deems necessary. The City's authority should be changed to include the apprehension of the by-laws violators as well as imposing of penalties deemed necessary. However, such penalties shall not exceed what has been prescribed to be the authority of the City which is not more than six months imprisonment or a fine of not more than Baht 10,000. Regarding revenues, higher taxes should be levied as well as increasing the fees for licenses or other fees.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## กิติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์นี้ แน่นอนที่สำเร็จลงได้เพราะจากการแนะนำช่วยเหลือให้ความร่วมมือของท่านรองศาสตราจารย์ สุนีย์ มัลลิกะมาลัย อาจารย์ที่ปรึกษา, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุฑา กุลบุศย์ คณบดีคณะศึกษาศาสตร์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุฉานิต มั่นสุข, รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อารรมโณ, รองศาสตราจารย์ สันธิ บางยี่ขัน, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พรชัย เทพปัญญา และคุณขวัญชัย เสงพุลธนา นายอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี, คุณกัทนี ต้นสมบัติ แห่งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, คุณทัศนีย์ พิริยะสุรวงศ์ หัวหน้าแผนกนโยบายและแผน สำนักปลัดเมืองพัทยา, คุณบึงอร จันทราทิพย์ หัวหน้าแผนกนิติการ สำนักปลัดเมืองพัทยา อีกทั้งคุณสรชัย มัลลิกะมาลัย ซึ่งให้ความช่วยเหลือในด้าน การแปลเอกสารต่างประเทศทั้งหมด รวมทั้งการช่วยเหลือในด้านที่พักอาศัย การอำนวยความสะดวกจากโรงแรมพัฒนาสิน ตลาดนาเกลือ ณ เมืองพัทยา ตลอดจนความช่วยเหลือจากคุณวันเพ็ญ รุ่งวิทย์กุล และจากบุคคลอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งไม่สามารถนำมากล่าวในที่นี้ได้หมด จึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

คุณวิทย์ทรัพย์ากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ก - ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ช - ฉ
กิตติกรรมประกาศ .....	ญ
สารบัญตาราง .....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ .....	1
ความสำคัญของเรื่องที่จะศึกษา .....	3
วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	7
ขอบเขตของการศึกษา .....	8
วิธีดำเนินการศึกษา .....	8
ข้อจำกัดในการศึกษา .....	10
2. ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นไทย ..	11
ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้าง องค์กรการปกครองท้องถิ่น .....	13
ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัด .....	13
ข. สุขาภิบาล .....	15
ค. เทศบาล .....	18
ง. กรุงเทพมหานคร .....	22

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอื่นๆ .....	26
ก. ปัญหาอุคมคติในการปกครองท้องถิ่น .....	26
ข. ปัญหาการคลัง .....	27
ค. ปัญหาพนักงานท้องถิ่น .....	28
ง. ปัญหาการควบคุมท้องถิ่น .....	29
3. แนวความคิดและรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในต่าง-	
ประเทศและเมืองพัทยา .....	32
รูปแบบผู้จัดการเทศบาลโดยทั่วไป .....	33
ก. หลักการสำคัญและโครงสร้าง .....	33
ข. ข้อดีและข้อเสีย .....	35
แนวความคิดและรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐ-	
อเมริกาและคานาดา .....	37
ก. แนวความคิดและวิวัฒนาการ .....	37
ข. รูปแบบโครงสร้าง .....	40
1. สภาเทศบาล .....	40
2. ผู้จัดการเทศบาล .....	42
3. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับ-	
ผู้จัดการเทศบาล .....	47
ค. รายได้ .....	48
ง. การควบคุม .....	51
แนวความคิดรูปแบบผู้จัดการเทศบาลเมืองพัทยา ...	55
ก. สภาพลักษณะเฉพาะตัวของเมืองพัทยา .....	56
ข. แนวความคิดในการจัดหารูปแบบการปกครอง	
ท้องถิ่นที่พัทยา .....	58

4. วิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ	
เมืองพัทธยา พ.ศ.2521 .....	62
การจัดองค์การบริหารเมืองพัทธยา .....	62
ก. สภาเมืองพัทธยา .....	66
ข. ปลัดเมืองพัทธยา .....	70
ค. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทธยากับ ปลัดเมืองพัทธยา .....	77
การจัดระเบียบราชการของเมืองพัทธยา .....	81
ก. การแบ่งส่วนการบริหารของเมืองพัทธยา .	81
ข. การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทธยา ...	85
อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทธยา .....	87
ข้อบัญญัติเมืองพัทธยา .....	90
การคลังของเมืองพัทธยา .....	92
ก. รายได้และรายจ่าย .....	92
1. รายได้ .....	92
2. รายจ่าย .....	96
ข. การบริหารงานการคลัง .....	101
การควบคุมเมืองพัทธยา .....	102
ก. การควบคุมตรวจสอบจากภายใน .....	102
ข. การควบคุมตรวจสอบจากภายนอก .....	103
1. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน .....	103
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี .....	103
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ..	109

5. สรุปและเสนอแนะ ..... 113

สรุป ..... 113

ก. การจัดองค์การ ..... 115

ข. การจัดระเบียบราชการ ..... 118

ค. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ..... 119

ง. ขอบัญญัติ ..... 120

จ. การคลังของเมืองพัทยา ..... 120

ฉ. การควบคุมเมืองพัทยา ..... 122

เสนอแนะ ..... 123

ก. การจัดองค์การ ..... 123

ข. การจัดระเบียบราชการ ..... 127

ค. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ..... 127

ง. ขอบัญญัติ ..... 128

จ. การคลังของเมืองพัทยา ..... 129

ฉ. การควบคุมเมืองพัทยา ..... 130

เอกสารอ้างอิง ..... 132

ภาคผนวก ..... 142

ประวัติ ..... 182

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางแสดงสถิติรายรับของเมืองพัทยา .....	95
ตารางแสดงสถิติรายจ่ายของเมืองพัทยา .....	97-98



ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย