

ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด

นายวุฒิชัย ไทยเจริญ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2535

ISBN 974-581-472-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

018611

11721788X

THE LEGAL RELATIONS BETWEEN THE PROVINCIAL COUNCIL
AND THE PROVINCIAL GOVERNOR

Mr. Wuttichai Thaichareon

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for The Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1992

ISBN 974-581-472-5

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด และขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนกำหนดข้อเสนอแนะในทางวิชาการที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ พ.ต.ต.ดร.ยงยุทธ สารสมบัติ รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ รศ.ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ รศ.ดร.โกคิน พลกุล ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าตรวจร่างวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่ง ขอกราบขอบพระคุณ รศ.ประสิทธิ์ โสวิไลกุล ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม ผศ.ดำริห์ บุรณะนนท์ ดร.ชำนาญ ยูบูรณ์ ดร.อาษา เมฆสวรรค์ คุณประยูร พรหมพันธ์ คุณขวัญชัย วดวงษ์ รศ.รัชชัย คุณผลศิริ ผศ.อมราวดี อังคสุวรรณ คุณสมัชชา โปธิถาวร คุณพรชัย ฤมกระจำง ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะ ข้อมูลในการเขียนวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ และขอขอบพระคุณ คุณสุชาติ คุณสุนัตรา พันธุ์บุญปลูก คุณชานชม สมพงษ์พานิช คุณวิสูตร สีนอนันต์พันธ์ ที่มีส่วนช่วยให้การศึกษาสำเร็จลุล่วง และญาติ พี่น้อง เพื่อน ๆ ทุกคนที่ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้บังเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมแล้ว ผู้เขียนขอความดีนี้บูชาคุณ มารดา บิดา ที่ให้ความรัก กำลังใจ และสนับสนุนต่อความสำเร็จของลูกในครั้งนี้อย่างหาที่สุดมิได้

วุฒิชัย ไทยเจริญ

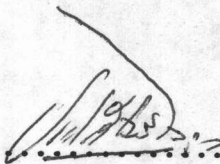
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด
โดย นายวุฒิชัย ไทยเจริญ
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม) รศ.ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษา ตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

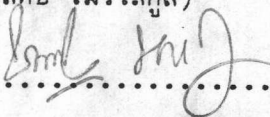


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(..... ศ.ดร.ถาวร วัชรากัย))

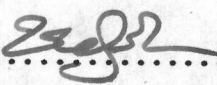
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



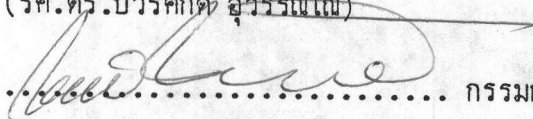
..... ประธานกรรมการ
(รศ.ประสิทธิ์ โขวิไลกุล)



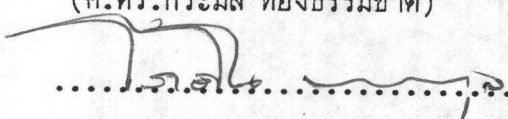
..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ)



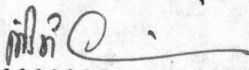
..... อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม)
(รศ.ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ)



..... กรรมการ
(ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)



..... กรรมการ
(รศ.ดร.โกศิน พลกุล)



..... กรรมการ
(ผศ.คำรวิทย์ บุรณะนนท์)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

วุดชัย ไทยเจริญ : ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด
(THE LEGAL RELATIONS BETWEEN THE PROVINCIAL COUNCIL AND THE
PROVINCIAL GOVERNOR) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ, รศ.ดร.บวรศักดิ์
อรรถธนะ, 247 หน้า. ISBN 974-581-472-5

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย
รูปแบบหนึ่ง ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของจังหวัดที่มีอยู่ในเขตของเทศบาลหรือสุขาภิบาลใด
โดยมีองค์กรหลักที่สำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ สภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ในด้าน
การตราข้อบัญญัติจังหวัด ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณส่วนจังหวัด
กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างกว้างขวาง แต่ในขณะที่เดียวกันสภาจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทน
ของประชาชนโดยตรง กลับไม่ค่อยมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัด
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของราชการ
บริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจควบคุมกำกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของทางราชการ เป็นผู้มีบทบาทต่อการบริหารงานขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดเป็นอย่างมาก ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะเป็นกิ่งท้องถิ่น กิ่งภูมิภาค
มิได้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เต็มรูปแบบ

ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มี
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงควรกระทำโดยการให้สภาจังหวัดสามารถควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร
ให้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนยิ่งขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมี
หน้าที่เฉพาะในงานด้านการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้อำนาจในการ
ควบคุมการปฏิบัติงานเป็นของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ซึ่งควรเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น)
และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรเดียวที่ใช้อำนาจในการควบคุมกำกับองค์การ
บริหารส่วนจังหวัด

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C071301 : MAJOR LAW

KEY WORD : PROVINCIAL COUNCIL/PROVINCIAL GOVERNOR/PROVINCIAL ORGANIZATION ADMINISTRATION

WUTTICHAJ THAICHAREON : THE LEGAL RELATIONS BETWEEN THE PROVINCIAL COUNCIL AND THE PROVINCIAL GOVERNOR. THESIS ADVISOR :

ASSOC. PROF. PRAYAD HONGTHONGKHAM, ASSOC. PROF. BOVONSAK UWANNO, Ph.D. 247 pp. ISBN 974-581-472-5

The Provincial Organization Administration, one of local administration forms of Thailand, set up by the Provincial Organization Administration Act B.E. 2498, is authorized to render public services in the province's area which is not located in the municipality or in the sanitary district units. It consists of two major parts, The Provincial Council, whose members are elected by the people to make the provincial regulations, to look for the function of the administration and provincial budget, and a governor appointed by the Ministry of Interior, head of the administration department of the Provincial Organization Administration.

The Provincial Organization Administration is quasi-provincial and local administration form because of the following factors : under the law, a governor is authorized to run the Provincial Administration Organization, whereas, the Provincial Council which is the direct representative of people has no practical power to control the governor's function. Moreover, the governor, as the head of the provincial administration, is authorized to supervise the the function of the Provincial Organization Administration. It enables the governor, a representative of the government have more influence on the Provincial Organization Administration's affairs.

Consequently, the regulation amendment to better the function of the Provincial Organization Administration more efficiently should be to give more power to the Provincial Council to control the function of the administration department to response to public desires. The governor should be responsible on the policy-making. The implementation should be under the control of the head of local body and the Interior Minister should be the only organ to supervise the Provincial Organization Administration.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา.....2534

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญแผนภูมิ.....	เซ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
(1) ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
(2) ขั้นตอนการวิจัย.....	5
ก. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
ข. ทฤษฎี แนวความคิดและสมมุติฐานของการวิจัย.....	6
ค. วิธีดำเนินการวิจัย.....	7
ง. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	8
(3) หลักกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ.....	9
- หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization).....	13
- หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration).....	15
- หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization).....	16
(4) รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ.....	18
- อังกฤษและสหรัฐอเมริกา.....	18
- ฝรั่งเศส.....	23
2 ประวัติและความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	
กับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น.....	31
2.1 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นของไทย.....	31
2.2 พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481.....	36
2.2.1 สมาชิกสภาจังหวัด.....	37

2.2.2	การประชุมสภาจังหวัด.....	38
2.2.3	อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด.....	39
2.2.4	คณะกรรมการสภาจังหวัด.....	40
2.2.5	การควบคุม.....	40
2.3	ความเป็นมาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.....	41
2.4	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กร ปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น.....	43
2.5	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์กร ปกครองท้องถิ่นของไทย.....	48
3	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	52
3.1	โครงสร้างของสภาจังหวัด.....	52
3.1.1	สมาชิกสภาจังหวัด.....	54
	(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด.....	59
	(2) การพ้นจากสมาชิกภาพ.....	60
3.1.2	อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด.....	62
3.1.3	การประชุมของสภาจังหวัด.....	64
3.1.4	คณะกรรมการสภาจังหวัด.....	66
3.2	ผู้ว่าราชการจังหวัด.....	69
3.2.1	โครงสร้างฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด...	69
3.2.2	อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินกิจการ ส่วนจังหวัด.....	72
3.2.3	การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	74
3.2.4	การบริหารการคลังส่วนจังหวัด.....	76
3.2.5	การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด.....	76

3.3	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	80
3.3.1	กิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด.....	82
3.3.2	กิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำได้.....	84
	- กิจการที่เป็นอำนาจของรัฐ.....	86
	- กิจการที่เป็นอำนาจของท้องถิ่น.....	87
3.3.3	การทำกิจการนอกเขตและการดำเนินกิจการ ร่วมกับบุคคลอื่น.....	89
	- การทำกิจการนอกเขต.....	89
	- การดำเนินกิจการร่วมกับบุคคลอื่น.....	90
3.3.4	ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณส่วนจังหวัด.....	91
	(1) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	91
	(2) ลักษณะของงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	92
	(3) การตั้งงบประมาณส่วนจังหวัด.....	96
	(4) การอนุมัติงบประมาณ.....	97
	(5) งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม.....	100
	(6) การประมาณการรายรับและรายได้.....	101
	(7) การควบคุมงบประมาณ.....	102
3.3.5	การพัสดุ.....	104
3.3.6	การคลังส่วนจังหวัด.....	106
3.3.7	รายได้และรายจ่ายส่วนจังหวัด.....	108
3.4	ข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด.....	111

4	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้า ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับสภาจังหวัด.....	116
4.1	อำนาจของสภาจังหวัดในการควบคุมการดำเนินงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัด.....	116
4.1.1	การเสนอญัตติ.....	117
4.1.2	การอภิปราย.....	118
4.1.3	การลงมติ.....	119
4.1.4	การตั้งกระทู้ถาม.....	119
4.1.5	การสอบถามข้อเท็จจริง.....	120
4.1.6	การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ.....	120
4.1.7	การปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายบริหาร.....	121
4.1.8	การตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด.....	121
4.2	อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมการดำเนินงาน ของสภาจังหวัด.....	122
4.2.1	การยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัด.....	122
4.2.2	การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด.....	122
4.2.3	การสั่งสอบสวนสมาชิกสภาจังหวัด.....	123
4.2.4	การเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาขุสภาจังหวัด.....	123
4.3	ปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างสภาจังหวัด กับผู้ว่าราชการจังหวัด.....	124
4.3.1	การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	124
4.3.2	การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยสภาจังหวัด.....	125
4.3.3	การมีส่วนร่วมของประชาชน.....	127

5	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะองค์กรควบคุม กำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	128
5.1	หลักการของการควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control)..	128
5.1.1	การควบคุมบังคับบัญชาการกระทำ.....	130
	(1) อำนาจสั่งการ.....	130
	(2) อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำ.....	131
	(3) อำนาจเพิกถอนการกระทำ.....	133
5.1.2	การควบคุมบังคับบัญชาตัวบุคคล.....	135
	(1) อำนาจในการโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่ง.....	135
	(2) อำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือน.....	136
	(3) อำนาจในการลงโทษทางวินัย.....	136
5.2	หลักของการควบคุมกำกับ (tutelage control).....	137
5.2.1	การควบคุมกำกับเจ้าหน้าที่หรือองค์กร.....	142
	(1) การยุบสภาท้องถิ่น.....	143
	(2) การลงโทษทางวินัย.....	143
	(3) การส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง เข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน.....	145
5.2.2	การควบคุมกำกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ หรือองค์กร.....	146
	(1) การควบคุมกำกับก่อนการกระทำ.....	148
	(1.1) การให้ความเห็นชอบ.....	148
	(1.2) การอนุมัติ.....	148
	(2) การควบคุมกำกับการกระทำ.....	149
5.3	ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control) กับการควบคุมกำกับ (tutelage control).....	160

บทที่	หน้า
5.4 การควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	162
5.4.1 การควบคุมกำกับโดยราชการบริหารส่วนกลาง.....	162
(1) การวางระเบียบให้ปฏิบัติ.....	162
(2) การควบคุมด้านการคลัง.....	164
(3) ลักษณะการควบคุมกำกับองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด.....	167
- สมาชิกสภาจังหวัด.....	167
- ผู้ว่าราชการจังหวัด.....	169
- เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด.....	170
5.4.2 การควบคุมกำกับโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	173
(1) การกำหนดสมัยประชุม.....	173
(2) การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด.....	173
(3) การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด.....	174
(4) การควบคุมข้าราชการส่วนจังหวัด.....	174
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	176
6.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	178
6.2 สภาจังหวัด.....	187
6.3 ผู้ว่าราชการจังหวัด.....	190
6.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	197
6.5 การควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	200
6.6 บทสรุป.....	203
บรรณานุกรม.....	205
ภาคผนวก.....	210
ประวัติผู้เขียน.....	247

สารบัญแนกมิ

แผนภูมิที่		หน้า
2.1	แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กับองค์กรท้องถิ่นของไทยรูปแบบต่าง ๆ	50
3.1	โครงสร้างของสภาจังหวัด.....	53
3.2	โครงสร้างของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	71
3.3	ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด...	114