

ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

พงษ์ศักดิ์ กวีนันทชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549

ISBN 974 - 671 - 430 - 9

**THE PROBLEMS OF THE OVERLAP OF JURISDICTION AND DUTIES
BETWEEN PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS
AND OTHER LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION'S**

PONGSAK KAWREENUNTHACHAI

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

**Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2006

ISBN 974 - 671 - 430 - 9

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน อาจารย์ ดร.พัลลภ
สิงห์เสนี อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และ
คณาจารย์ทุกท่านที่กรุณารับเชิญเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งครอบครัวของผู้เขียน
เจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ เจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ผู้บังคับบัญชา ตลอดจนผู้ร่วมงานทุกท่าน ที่ให้กำลังใจและให้การสนับสนุน จนผู้เขียนสามารถ
เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จ

พงษ์ศักดิ์ กวีนันท์ชัย

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.4 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	16
2.4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น.....	16
2.4.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น.....	17
2.4.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น.....	18
2.4.4 หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	19
3. อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ.....	41
3.1 การบริการสาธารณะ.....	41
3.1.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ.....	42
3.1.2 ประเภทของการบริการสาธารณะ.....	42
3.1.3 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	46
3.1.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ.....	46
3.2 อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.....	49
3.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	49
3.2.2 เทศบาล.....	56
3.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล.....	62
3.2.4 เมืองพัทยา.....	66
3.3 อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ.....	69
3.3.1 ประเทศฝรั่งเศส.....	69
3.3.2 ประเทศญี่ปุ่น.....	89
4. วิเคราะห์ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยา.....	101
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่และอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	101

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	5
1.5 วิธีการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. หลักการและทฤษฎีว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครอง.....	6
2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง.....	6
2.1.1 ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง.....	6
2.1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง.....	6
2.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง.....	7
2.2.1 ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง.....	7
2.2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง.....	7
2.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง.....	8
2.3.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง.....	8
2.3.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง.....	8
2.3.3 ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง.....	9
2.3.4 ความแตกต่างระหว่างการบังคับบัญชากับการกำกับดูแล.....	10
2.3.5 การกระจายอำนาจปกครองในประเทศไทย.....	11

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องพื้นที่ขององค์กร บริหารส่วนจังหวัด.....	101
4.1.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา.....	107
4.1.3 ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถ.....	123
4.2 ปัญหาทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	124
4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจ หน้าที่ระหว่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา.....	125
4.3.1 อำนาจหน้าที่ที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ต้องทำร่วมกันกับเทศบาล องค์กรบริหาร ส่วนตำบลและเมืองพัทยา.....	138
4.3.2 อำนาจหน้าที่ที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ต้องแยกกันทำกับเทศบาล องค์กรบริหาร ส่วนตำบลและเมืองพัทยา.....	139
4.4 สรุปผลการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	140
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	142
บรรณานุกรม.....	159
ภาคผนวก.....	163
ประวัติผู้เขียน.....	202

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 สัดส่วนรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาล.....	29
2.2 การจัดสรรภาษีตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ.....	31
3.1 การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส.....	86
3.2 การแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น.....	99
4.1 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาลตำบล.....	108
4.2 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาลเมือง.....	110
4.3 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาลนคร.....	113
4.4 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับองค์การบริหารส่วนตำบล.....	116
4.5 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับเมืองพัทยา.....	118
4.6 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา.....	121
4.7 วิเคราะห์การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลเทศบาลและเมืองพัทยา.....	127

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	51
3.2 โครงสร้างเทศบาล.....	58
3.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล.....	64
3.4 โครงสร้างเมืองพัทยา.....	67