

การจัดโครงสร้างทางปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

นายหันโนธา ทองจันทร์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2541

ISBN 974 - 332 - 023 - 7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF THE LAO PEOPLE'S
DEMOCRATIC REPUBLIC

Mr. Phanhnola Thongchanh

A Thesis Submitted in partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1998

ISBN 974 - 332 - 023 - 7

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การจัดโครงสร้างทางปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตย
ประชาชนลาว

โดย

นายพันโนรา ทองจันทร์

ภาควิชา

นิติศาสตร์


อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

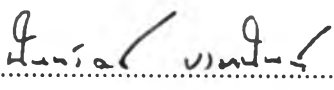

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชูติวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

พินโนรา ทองจันทร์ : การจัดโครงสร้างทางปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
(THE ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF THE LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC
REPUBLIC) อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 201 หน้า.
ISBN 974-332-023-7

การวิจัยครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงแนวความคิดหลักการและปัญหาทางกฎหมายของการจัด
โครงสร้างการปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

จากการวิจัยพบว่า นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา โครงสร้างทาง
ปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวขึ้นอยู่กับหลักการกระจายอำนาจโดยมีการจัดระเบียบ
บริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระแยกจากราชการบริหารส่วนกลาง

โครงสร้างทางปกครองดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวปี 1991 รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ทุกองค์กรของรัฐได้รับการจัดตั้ง
ขึ้นบนหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตย แต่ในมติของกรมการเมืองศูนย์กลางพรรคกลับมอบอำนาจอย่างมาก
มาให้แก่ผู้ปกครองท้องถิ่น

โครงสร้างทางการเมืองปกครองในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการให้แก่ความสัมพันธ์ระหว่าง
ราชการบริหารส่วนกลางกับการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาจึงเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ
ต่าง ๆ ไว้ 3 แนวทางดังนี้

1. ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง โดยให้ยกฐานะตำแหน่ง
รองรัฐมนตรีให้สูงขึ้น ให้มีส่วนราชการที่ทำหน้าที่เลขานุการ และมีตำแหน่งผู้ตรวจราชการ
2. กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนและต้องชี้ให้เห็นอำนาจ
หน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินกิจการต่าง ๆ
3. ลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นลงโดยเฉพาะเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร
เจ้าเมืองและให้มีหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาในการดำเนินการของผู้ปกครองท้องถิ่น

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2541

ลายมือชื่อนิติสดี
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C870428 : MAJOR LAW
KEY WORD: STRUCTURE / ADMINISTRATIVE / LAO

PHANHNOLA THONGCHANH : THE ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF THE LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC. THESIS ADVISOR : PROF.BORWORNSAK UWANNO, Ph.D., 201 pp. ISBN 974-332-023-7

This thesis is to study the concepts principle and legal problem of the administrative structure of the Lao People's Democratic Republic

It is found that since the Coup in 1975, The administrative structure of Lao People's Democratic Republic has organized according to decentralization principle by instituted the local government to away from the central government

Such administrative structure has changed since The promulgation of the Constitution of the Lao People's Democratic Republic 1991. Constitution 1991 has provided that every organs of State has been institute and operated according to centralism democratic principle. But the Resolution No 2 of the Politburo has delegated of great power to local authorities.

The Current administrative structure has caused many problems to the relationship between central government and local administrative.

The study proposed 3 alternative, which shall be able to solve that problem :

1. It should improve the structure, power and duties of central government by increase position of vice-minister, Institute the Secretariat and Inspector.
2. Define clearly the structure, power and duties of local administrative and point out Its power and duties of public service.
3. Decrease power of the local authorities especially governors (Prefect) and chiefs of district and institute a council which mandate is to assist the local authorities.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา.....2541.....

ลายมือชื่อนิสิต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของท่านศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์ อูวรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ รวมทั้งกราบขอขอบคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ประธานกรรมการ และกรรมการทุกท่านที่กรุณาเสียสละเวลามาร่วมสอบวิทยานิพนธ์

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่ได้ให้โอกาสแก่ผู้วิจัยได้มาศึกษาอยู่ประเทศไทย และขอขอบคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้การช่วยเหลือและเป็นกำลังใจในการศึกษา และทำวิจัยครั้งนี้

คุณค่าอันพึงมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบให้เป็นการคารวะบูชาพระคุณบิดา มารดา ครู อาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ จนผู้เขียนสำเร็จการศึกษาในครั้งนี้



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1.4 รัฐกร (ข้าราชการ).....	45
2.1.4.1 สถานะกฎหมายของรัฐกรก่อนการประกาศใช้ของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 171/นย. ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 1993.....	45
2.1.4.2 สถานะกฎหมายของรัฐกรหลังการประกาศใช้คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 171/นย. ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 1993.....	46
2.2 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางของราชอาณาจักรไทย.....	49
2.2.1 พระมหากษัตริย์.....	49
2.2.2 คณะรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย.....	51
2.2.3 กระทรวงและทบวงการเมืองระดับกระทรวงส่วนกลาง.....	55
2.2.3.1 การจัดระเบียบภายในกระทรวงและทบวงการเมืองส่วนกลาง.....	55
2.2.3.2 การจัดระเบียบภายในกรม.....	57
2.2.4 ข้าราชการ.....	58
2.3 เปรียบเทียบการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางของสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว กับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของราชอาณาจักรไทย.....	60
2.3.1 เปรียบเทียบระหว่างประธานประเทศกับพระมหากษัตริย์.....	60
2.3.2 เปรียบเทียบระหว่างคณะรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศ.....	61
2.3.3 เปรียบเทียบระหว่างกระทรวง ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง และกรม ของทั้งสองประเทศ.....	62
2.3.4 เปรียบเทียบระหว่างข้าราชการของราชอาณาจักรไทย และรัฐกรของ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.....	63
2.4 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	64
2.4.1 ความหมายของราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	64
2.4.2 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคแห่งราชอาณาจักรไทย.....	65
2.4.3 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว.....	69

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3	การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.....	72
3.1	การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.....	72
3.1.1	ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.....	72
3.1.2	การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย.....	73
3.1.2.1	องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	73
3.1.2.2	เทศบาล.....	75
3.1.2.3	สุขาภิบาล.....	77
3.1.2.4	องค์การบริหารส่วนตำบล.....	78
3.1.2.5	กรุงเทพมหานคร.....	79
3.1.2.6	เมืองพัทยา.....	82
3.2	ระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.....	84
3.2.1	การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาวก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 1991 (1975-1991).....	84
3.2.1.1	สภาประชาชนและคณะกรรมการปกครองประชาชนแขวง.....	88
3.2.1.2	สภาประชาชนและคณะกรรมการปกครองประชาชนชั้นเมือง.....	91
3.2.1.3	สภาประชาชนและคณะกรรมการปกครองประชาชนชั้นตาแสง.....	93
3.2.1.4	คณะกรรมการปกครองชั้นบ้าน.....	95
3.2.2	การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 1991.....	96
3.2.2.1	แขวง.....	97
3.2.2.2	เมือง.....	99
3.2.2.3	บ้าน.....	101
3.3	เปรียบเทียบการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของลาว-ไทย.....	102
บทที่ 4	ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.....	105
4.1	ความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.....	105

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.1.1 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับแขวง.....	105
4.1.2 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับเมือง.....	106
4.1.3 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับบ้าน.....	107
4.2 ความสัมพันธ์ทางการเงิน การคลัง.....	108
4.2.1 ลักษณะของงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณ.....	108
4.2.1.1 ลักษณะของงบประมาณ.....	108
4.2.1.2 การจัดทำงบประมาณ.....	110
4.2.2 การควบคุมและการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ.....	111
4.3 ความสัมพันธ์ทางด้านบุคลากร.....	113
4.3.1 เจ้าแขวงเป็นตัวแทนของรัฐในแขวง.....	113
4.3.2 เจ้าแขวงเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของรัฐกรจากกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ ที่มาตั้งอยู่ในแขวงนั้น.....	115
4.4 การควบคุมดูแล.....	116
4.4.1 การควบคุมกำกับโดยตรง.....	116
4.4.2 การควบคุมกำกับโดยอ้อม.....	118
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	120
5.1 ข้อสรุป.....	120
5.1.1 สภาพปัญหา.....	120
5.1.2 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง.....	120
5.1.3 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.....	121
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	122
รายการอ้างอิง.....	127
ภาคผนวก.....	130
ประวัติผู้วิจัย.....	201

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

ก. แผนภูมิการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 1991.....	15
ข. แผนภูมิการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 1991.....	16
ค. แผนภูมิการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 1991.....	85
ง. แผนภูมิการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 1991.....	96

คำอธิบายเปรียบเทียบภาษาลาว-ไทย

ลาว	ไทย	หมายเหตุ
กฎหมาย(Lois) กิดดวย	กฎหมายพระราชบัญญัติ	มีสองความหมาย กว้างและแคบ <u>กว้าง</u> : นิติกรรมทุกประเภทที่รัฐกำหนดออก <u>แคบ</u> : กฎหมายที่สภาแห่งชาติรับรอง เช่น กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ (พระราชบัญญัติ)
กำแพงนคร(Préfectures)	ตัวเมืองใหญ่	มีสถานภาพเหมือนแขวง, ปัจจุบันมีเพียงกำแพงนครเวียงจันทน์
แขวง(Provinces)	จังหวัด	-
เจ้าแขวง(chef de province)	ผู้ว่าราชการจังหวัด	-
เจ้าครองกำแพงนคร(Préfet)	-	มีฐานะเทียบเท่าเจ้าแขวง
เจ้าเมือง(chef de district)	นายอำเภอ	-
คำสั่ง(Arrêtés)	พระราชกฤษฎีกา	ตราออกโดยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง มีสองประเภทคือ
คำสั่ง		1. ตราออกเพื่อกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกระทรวง หรือแต่งตั้งรัฐกร (ตามกฎหมายว่าด้วยรัฐบาล)
		2. ตราออกเพื่อเป็นการกำหนดรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติกฎหมายที่สภาแห่งชาติรับรองแล้ว เช่น คำสั่งว่าด้วยการจัดตั้งปฏิบัติกฎหมายว่าด้วยทะเบียนครอบครัว หรือคำสั่งว่าด้วยการจัดตั้งปฏิบัติกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ลาว	ไทย	หมายเหตุ
ตาแสง(Taxeng)	ตำบล, กำนัน	มีสองความหมาย ทั้งหน่วยการปกครองและหัวหน้าผู้ปกครอง
นายบ้าน(chef de village)	ผู้ใหญ่บ้าน	-
บ้าน(Village)	หมู่บ้าน	-
ประธานประเทศ(Président)	ประธานาธิบดี	เลือกตั้งโดยสภาแห่งชาติ
เมือง(District)	อำเภอ	-
รองรัฐมนตรี(Vice-ministres)	รัฐมนตรีช่วยว่าการ	ไม่เป็นสมาชิกรัฐบาล (ไม่มีฐานะรัฐมนตรี)
รัฐกร(Fonctionnaires)	ข้าราชการ	-
รัฐดำลัด(Décrets)	ประกาศพระบรมราชโองการ	ตราออกโดยประธานประเทศตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติ มี 2 ประเภทคือ
ลัดกะฉำลัด		<ol style="list-style-type: none"> กำหนดฐานะตามกฎหมายของบุคคลเช่น รัฐดำลัดแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งรัฐกรที่กฎหมายกำหนดให้เช่น รัฐดำลัดแต่งตั้งเอกอัครราชทูต กำหนดออกเพื่อประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่สภาแห่งชาติได้ให้การรับรองแล้ว เช่น รัฐดำลัด เลขที่ 55/ปธปท ลงวันที่ 15/8/91 เกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
รัฐบัญญัติ(Décrets-Lois)	พระราชกำหนด	ตราออกโดยประธานประเทศตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติ เป็นนิติกรรมที่ตราออกเพื่อใช้บังคับคล้ายกับกฎหมายที่สภาแห่งชาติให้การรับรอง(พระราชบัญญัติ)
ลัดกะบับยัด		

ลาว

ไทย

หมายเหตุ

และตราออกในกรณีเร่งด่วน และอยู่ในระยะที่สภาแห่งชาติไม่อยู่ในสมัยประชุม และเมื่อสภาแห่งชาติเปิดประชุมในสมัยถัดไป จะต้องนำรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวให้สภาแห่งชาติรับรองใช้เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าสภาแห่งชาติไม่ให้การรับรองก็ให้รัฐบัญญัติฉบับนั้นตกไป (ปัจจุบันยังไม่มีบัญญัติใดกำหนดเกี่ยวกับผลแห่งการไม่รับรองรัฐบัญญัติที่เสนอเข้าให้สภาแห่งชาติพิจารณา)

* ภาษาฝรั่งเศสถอดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี 1991 ฉบับภาษาฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1 เวียงจันทน์ : โรงพิมพ์แห่งรัฐ, 1991.