

การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย



นางสาวอภิรดี พงษ์คนตรี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดำเนินหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2529

ISBN 974-560

013724

117299447

๕

THE DELEGATION OF POWER IN THE THAI EXECUTIVE

Miss Apiradee Phongsedontree

ศูนย์วิทยุโทรพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

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

Department of Law

Graduate School


Chulalongkorn University

1986


หัวข้อวิทยานิพนธ์ การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย
โดย นางสาวอภिरดี พงษ์ตันตรี
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ




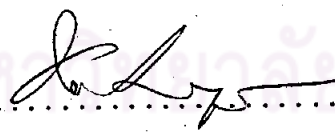
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

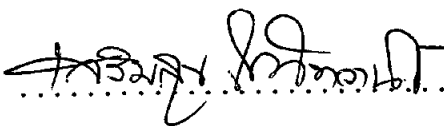

.....
(ศาสตราจารย์ ดร.ธาวร วิชราวัย)
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ไชวีไลกุล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรวงศ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ เสริมสุข โกวิทวณิช)

บริหารของราชการได้ เป็นอย่างดียิ่ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะทำการศึกษาคำอธิบายในฝ่ายบริหารของไทย ด้วยการศึกษาคำหลักกฎหมายและแนวความคิด เกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของฝรั่งเศส และอังกฤษ เพื่อ เป็นพื้นฐาน ในการวิเคราะห์หลักกฎหมายและแนวความคิด เกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทยพร้อมทั้ง เสนอสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการของไทยอัน เนื่องมาจากการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาต่าง ๆ นั้นด้วย

การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย อาจจะพอสรุปได้ว่า สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องมาจากการมอบอำนาจนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของปัญหา 2 ประการ กล่าวคือ

1) ปัญหาการขาดความเข้าใจในหลักการที่แท้จริงของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร โดยที่ไม่มีการนำเอาหลักของ เรื่องการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารมาทำการศึกษาคำวิเคราะห์กัน อย่างจริงจังแพร่หลายในวงราชการไทย เท่าที่ควร จึงมีผลให้ข้าราชการไทยส่วนใหญ่และนักกฎหมายทั่วไปหาได้มีความเข้าใจถึงลักษณะ แนวความคิด เกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร อย่างถูกต้อง

2) ปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องมาจากการที่อิทธิพลของกฎหมาย เอกชนมีอยู่เหนือระบบกฎหมายไทยซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดการเรียน การสอนในหลักสูตรการศึกษาระดับปริญญาตรีใน มหาวิทยาลัยต่าง ๆ และสถาบันศึกษากฎหมายอื่นของไทย และจากผลประการนี้เองทำให้ ข้าราชการไทยส่วนใหญ่ไม่ยอมรับถึงการที่กฎหมายปกครองมีหลักกฎหมายแตกต่างไปจากกฎหมายอื่น และมีการนำเอาแนวความคิดในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวการตัวแทนมาใช้เป็นกรณี เดียวกันกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็น เนื้อหาสาระในกฎหมายปกครอง อาทิ เช่น การโยกเอาความรับผิดชอบในฐานะตัวการตัวแทนมาใช้กำหนดความรับผิดชอบอันมาจากการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของข้าราชการ

ผู้เขียนเห็นว่า การจะแก้ปัญหา เกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารไทยได้นั้นคง จะต้องทำความเข้าใจกันไป 2 ทาง

1) ด้วยการปรับปรุงแต่งแนวความคิดในทางกฎหมายของข้าราชการส่วนใหญ่ให้ถูกต้อง เป็นไปตามแนวทางของกฎหมายปกครอง โดยอาศัยกลไกทางกฎหมายปกครอง

2) ในขณะที่เดียวกันก็ต้องปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดการมอบอำนาจ เพื่อแก้ปัญหา เฉพาะที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้เอง ให้ครอบคลุมถ้วนทุกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น

ชั้นในวงราชการ

แต่เนื่องจากการสร้างกลไกทางกฎหมายปกครองโดยสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของ
ไทยนั้นยังคงอยู่ในขั้นก่อตั้ง ความหวังที่จะเห็นสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองสร้างและพัฒนา
ระบบกฎหมายปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ คง เป็นสิ่งที่หวังผลได้ในหนทางอันยาวนาน ฉะนั้น
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่กำหนดการมอบอำนาจ
ซึ่ง เป็นหนทางเดียวที่จะช่วยบรรเทาปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการมอบอำนาจ ที่สามารถจะทำได้
ได้ในขณะนี้ และผู้เขียนขอให้พึงระลึกว่าปัญหาการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารนั้น เป็นเพียงปัญหา
ประการหนึ่งในหลายประการในระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย เท่านั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๘

Thesis Title The Delegation of Power in the Thai Exective
Name Miss Apiradee Pongsedontree
Thesis Advisor Assoc. Prof. Dr. Borwornsak Uwanno
Academic Year 2529



ABSTRACT

In the society of today, delegation of power is vital for two reasons:-

First, to build up efficiency of state officials on whom is bestowed legal power but who are overloaded with responsibilities

And, secondly, to avoid an excess of division of power among officers in different agencies.

However, if delegation of power goes beyond (appropriate) limits, there would be ambiguity in the division of power in each agency. Power may sometimes be unsuitably delegated to low-ranking officers to the extent that neither the public nor the supervisors of the official concerned are able to distinguish who truly yields power

Consequently, if we are able to create a law and a system of delegation of administrative power which can properly reconcile with the idea of the necessity of delegation of power and that of its limits, it will help increase the efficiency of the administrative system.

This thesis, thus, aims at studying the question of delegation of power in Thailand emphasizing principally its legal aspect. The British and the French system of law in this respect will be analyzed to serve as a basis to examine the Thai case. Problems arising from delegation of power under the Thai system will be exposed and their

solutions suggested.

According to our research, the present Thai system of delegation of power is extremely varied, thus incoherent. Delegation can exist in various forms: such as laws, regulations, orders or cabinet resolutions which are all based on the Order of the Revolutionary Party No.218 dated September 29th, 1972. Even under the said Order, delegation of power is made in a written form in such a way that the people's right to know is denied, and in such a way that it does not favour the power of the Parliament to control the administration.

The scope of powers of the delegated is not even clearly stated. Strict interpretation of the power delegation statement can be misleading. The Thai administration has not laid down clear criterias on this question. The only criterion is in the form of a memorandum of the Juridical Council which stipulates that the power to be delegated under the Order no.218 of the Revolutionary Party must belong to the delegater. However, in practice, the Finance Ministry officials, for example, have delegated, by force of necessity, power among themselves.

Moreover, the problem of delegation of power is related to a lack of unity in the provincial administration. We could say that the concept of delegation of power in the Thai administration is still not clear. Also, various administrative methods can be characterized as delegation of power. These two factors explain the ambiguity of different orders on delegation of power. As we are all aware, an order to delegate power at different administrative echelons has a double character delegation of power and distribution of works. The above-mentioned Order of the Revolutionary Party is also ambiguous: whether it is delegation of power or, merely, distribution of works.

The problems of delegation of power can thus be summarized

into two main point:

1) Lack of true understanding of the principles of delegation of administrative power due to absence of serious analysis of the question.

2) Private Law dominates the Thai legal system. This is the consequence of the present curricula of law in Thailand. The Thai government official can not differentiate administrative law from other laws. Moreover, the concept of Civil and Commercial Code concerning Law of Agency is applied to the delegation of administrative power.

The author is of the opinion that this problem can be solved by using a two-fold remedy;

1) Educate the majority of Thai official on the true concept of the Administrative Law

2) Amend the laws concerning delegation of power in order to solve all problems arising therefrom

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ก็ด้วย ความกรุณาอย่างสูงของท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณไพ ที่ได้กรุณา รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และสละเวลาอันมีค่าของท่านในการ ให้คำแนะนำ ปรึกษา ทั้งในเวลาและนอกเวลาราชการ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่าน อาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ เสริมสุข โกวิทกุล ผู้ช่วย เลขาธิการ- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำปรึกษาที่เป็นประโยชน์และให้ ความกรุณา ร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์ เลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ได้ให้ความกรุณา ร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน และกรุณาอนุญาตให้ผู้เขียนได้ เข้าค้นคว้าและอ้างอิงข้อมูล เอกสารในการทำวิทยานิพนธ์ ที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ไชวโกล ที่ได้ให้ ความกรุณา ร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ดร.ประทีป นครไชย ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาชี้แนะด้านภาษา ต่างประเทศแก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ท่านรัฐมนตรี มีชัย ฤทธิพันธ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี- มন্ত্রী สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กองงาน คณะที่ปรึกษาและกรรมการสำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี กองพัฒนาและจัดวางระบบงาน สำนักงบประมาณ กองกรรมาธิการ รัฐสภา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วิทยาลัยการ ปกครอง ตลอดจนบรรดา เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการข้างต้น (ซึ่งผู้เขียนมีอาจจะนำรายชื่อมา กล่าวไว้ ณ ที่นี้ได้ทั้งหมด) ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในการค้นคว้า เอกสารข้อมูลในการจัดทำ วิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน เป็นอย่างดียิ่ง

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บุคคลที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของผู้เขียน คือ บิดา มารดา ของผู้เขียนเอง ที่คอยให้กำลังใจ และให้ความสนับสนุนในด้านต่าง ๆ แก่ ผู้เขียน ไว้ ณ โอกาสนี้



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ช
กิตติกรรมประกาศ	ญ
บทที่	
1. บทนำ	1
วัตถุประสงค์	2
ความสำคัญของปัญหา	2
วิธีการวิจัยและขอบ เขตการศึกษา	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่	
2. พื้นฐานทั่วไป เกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร	7
ลักษณะของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร	7
1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ	7
2) อำนาจในทางปกครอง	16
3) ความหมายและสรุปลักษณะของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร ...	17
4) ความแตกต่างระหว่างการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารกับการมอบอำนาจ ตามกฎหมาย เอกชน	19
ความจำเป็นที่จะต้องมี การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารในสภาวะปัจจุบัน ...	20
/ ประวัติความเป็นมาของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย	23
/ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารตามกฎหมายไทย	23
1) การแบ่งหน้าที่การงานและการมอบหมายงาน	34
2) การรักษาราชการแทนและการรักษาการในตำแหน่ง ..	41
3. แนวความคิดและหลักกฎหมาย เกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของฝรั่งเศส และอังกฤษ	52

แนวความคิดและหลักกฎหมาย เกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของ	
✓ ฝรั่งเศส	52
✓ เงื่อนไขการมอบอำนาจ	55
✓ ผลของการมอบอำนาจ	66
ข้อพิจารณาของ FOURNIER และ BRAIBANT	70
ข้อวิจารณ์ของ GROSHENS	72
ส่วนที่ 1 กฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจไว้	76
ส่วนที่ 2 นิติกรรมทางปกครองที่ทำลงภายใต้อำนาจที่ได้รับมอบมา	86
แนวความคิดและหลักกฎหมาย เกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของอังกฤษ	92
4. แนวความคิดและหลักกฎหมาย เกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย	106
เงื่อนไขการมอบอำนาจ	107
✓ กฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้	114
✓ ก) กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับก่อน ๆ	114
✓ ข) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.	
2515	117
1. ความสมบูรณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจ	118
2. การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการมอบอำนาจ	119
3. การจัดหมวดว่าด้วยการมอบอำนาจ	123
4. รูปแบบการมอบอำนาจ	124
5. อำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ	125
ค) กฎหมายอื่น ๆ นอกจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลง	
วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือ	
มติของคณะรัฐมนตรี	126
✓ ความรับผิดชอบเนื่องมาจากการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย	128
✓ ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย	132
ร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218	
ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515	133

ผลงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหาร	
ราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร	135
ก) การปรับปรุงการเสนอหนังสือราชการ	135
ข) การปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ	137
ค) การอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดการประชุม	
ของราชการ	139
ง) การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือน	141
จ) การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น	141
ฉ) การมอบอำนาจ	144
ช) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่	
218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515	145
วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ	
ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่	
พ.ศ.)	149
1) การกำหนดให้ระบุมอบอำนาจหน้าที่ของกรม	150
2) การจัดหมวดหมู่ด้วยกรมมอบอำนาจ	152
3) ข้อจำกัดการมอบอำนาจ	153
4) การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการมอบอำนาจ	153
5) ความสมบูรณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจ	156
6) รูปแบบการมอบอำนาจ	157
7) อำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ	158
8) การมอบอำนาจต่อ	162
9) ความรับผิดชอบเนื่องมาจากการมอบอำนาจ	163
5. บทสรุปและเสนอแนะ	165

ภาคผนวก ก.	191
- คำสั่งของส่วนราชการระดับต่าง ๆ เกี่ยวกับการมอบอำนาจและการมอบหมาย	
- พระราชบัญญัติ, พระราชกำหนด, ประกาศเกี่ยวกับการโอนอำนาจ	
- Local Government Act 1972 (เฉพาะบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจ)	
ภาคผนวก ข.	233
- คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา	
ภาคผนวก ค.	286
- กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับต่าง ๆ (เฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจ)	
- ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ฉบับต่าง ๆ (เฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจ)	