

ปัญหารัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

นายอาทิตย์ เกียรติศิริโรจน์



คุนยวิทย์ทรพยากร  
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

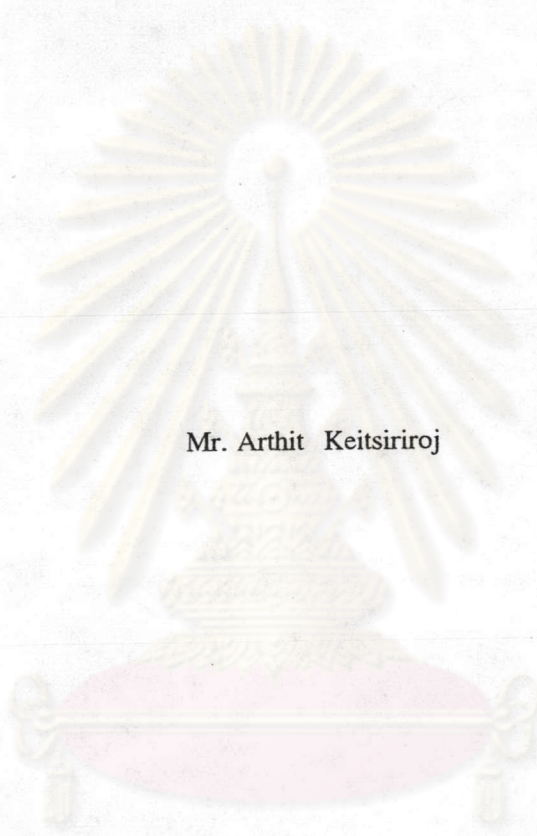
พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-555-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

i 16994966

CONSTITUTIONAL PROBLEMS AND LEGAL PROVISIONS  
CONCERNING LOCAL ADMINISTRATIVE IN THAILAND



Mr. Arthit Keitsiroj

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Law

Department of Law

Graduate School

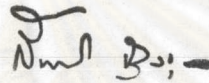
Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-555-9

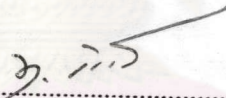
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหารัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย  
โดย นายอาทิตย์ เกียรติศิริโรจน์  
ภาควิชา นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

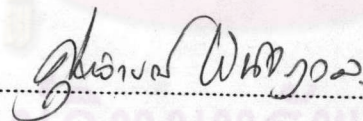


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ อุดสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ทองต่อ กล้ายไม้ ณ อุษยา)

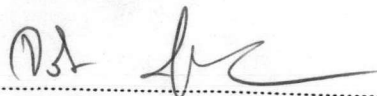


..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(อาจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)



..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)



..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

อาทิตย์ เกียรติศิริโรจน์ : ปัญหารัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (CONSTITUTIONAL PROBLEMS AND LEGAL PROVISIONS CONCERNING LOCAL ADMINISTRATIVE IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษา : อ.ศ. ศุภลักษณ์ พิณภูวดล, อ.ที่ปรึกษาร่วม : พศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, 142 หน้า, ISBN 974-634-555-9

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยว่ามีลักษณะที่สอดคล้องกันตามหลักการกระจายอำนาจหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกันตามหลักการกระจายอำนาจ

ผลการวิจัยพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมิได้มีลักษณะที่สัมพันธ์และสอดคล้องกันตามหลักการกระจายอำนาจ สาเหตุจาก 1. บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังมิได้เป็นบทบัญญัติที่ค้ำประกันการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ 2. การขาดองค์กรบังคับการตามรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2538

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

## C570062 : MAJOR LAW  
KEY WORD: CONSTITUTION / LOCAL ADMINISTRATION

ARITIT KEITSIROJ : CONSTITUTIONAL PROBLEMS AND LEGAL PROVISIONS  
CONCERNING LOCAL ADMINISTRATIVE IN THAILAND. THESIS ADVISOR :  
LECT. SUPALAK PINITPUVADOL, Ph.D., CO-ADVISOR : ASST.PROF.SOMKIT  
LEARTPHAITOON, Ph.d., 142 pp. ISBN 974-634-555-9

This research has the objective to study the relationship between the Constitution and the local administrative in Thailand. It also tries to find out a better mean to fulfil the aim and purpose of the decentralisation's rules.

The result is that the Constitution and the local administrative in Thailand do not comply with the rules of decentralisation due to the fact that

1. The provision of the Constitution on local administrative do not guarantee the self government of lecal administrative.
2. There is no specific efficient Constitution Organization.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต.....*อรุณ*

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*อรุณ*

ปีการศึกษา..... 2538

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....*อรุณ*



## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลงได้ด้วยดี เนื่องจากผู้เขียนได้รับความเมตตากรุณาและความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนขอน้อมระลึกถึงพระคุณดังกล่าวตลอดไป

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล อาจารย์ที่ปรึกษา และท่านอาจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาชี้แนะประเด็นปัญหาและให้คำแนะนำทางวิชาการอันทรงคุณค่า ซึ่งทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอย่างที่สุดสำหรับท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อเสนอแนะ เอาใจใส่ ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือผู้เขียนในทุก ๆ ด้านด้วยดีเสมอมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดา มารดา คุณปู่ คุณย่า ที่ให้ความรัก ความเอาใจใส่ และสนับสนุนทางด้านทุนทรัพย์แก่ผู้เขียนตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบคุณคุณศรินดา เกียรติยศเจริญ และครอบครัว ที่ได้ให้กำลังใจและช่วยเหลือผู้เขียนอย่างเต็มที่ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์ในทางวิชาการบ้าง ผู้เขียนขอมอบความดีเหล่านั้นแก่ผู้มีพระคุณของผู้เขียนดังกล่าวข้างต้น แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อาทิตย์ เกียรติศิริโรจน์

พฤษภาคม 2539

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
<b>บทที่</b>	
1. บทนำ.....	1
1. สภาพความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
3. สมมติฐาน.....	6
4. ขอบเขตของการวิจัย.....	7
5. วิธีการดำเนินการวิจัย.....	7
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	7
2. แนวความคิดทั่วไปของรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น.....	9
1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองรัฐ.....	9
1.1 รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย.....	10
1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองรัฐ.....	12
2. การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ.....	14

2.1	หลักเกณฑ์ของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ.....	16
2.2	ปัญหาแนวความคิดในการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น.....	21
3.	ความสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น.....	25
3.1	รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น.....	25
3.2	ผลของการบัญญัติรับรองหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	31
3.	สาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น....	33
1.	บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปกครองท้องถิ่น....	33
1.1	หลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น.....	33
1.2	ประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่น.....	34
1.3	องค์กรของท้องถิ่นและการได้มาซึ่งองค์กรท้องถิ่น.....	36
1.4	รายได้ท้องถิ่น.....	38
1.5	การกำกับดูแลท้องถิ่น.....	40
2.	รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ.....	41
2.1	ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	45
2.1.1	ความเป็นมา.....	45
2.1.2	รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	47
2.1.2.1	รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครอง ท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	49
2.1.2.2	รายได้ท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน....	52
2.1.2.3	การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน.....	54
2.2	ประเทศฝรั่งเศส.....	57
2.2.1	ความเป็นมา.....	57



2.2.2	รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศ ฝรั่งเศส.....	59
2.2.2.1	รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครอง ท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส.....	61
2.2.2.2	รายได้ท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส.....	66
2.2.2.3	การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส.....	67
2.3	ประเทศเนเธอร์แลนด์.....	71
2.3.1	ความเป็นมา.....	71
2.3.2	รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศ เนเธอร์แลนด์.....	73
2.3.2.1	รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครอง ท้องถิ่นในประเทศเนเธอร์แลนด์.....	75
2.3.2.2	รายได้ท้องถิ่นในประเทศเนเธอร์แลนด์.....	77
2.3.2.3	การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศ เนเธอร์แลนด์.....	78
4.	วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย..	83
1.	ความเป็นมาและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย.....	83
2.	รัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.....	86
2.1	รัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น.....	86
2.2	รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น.....	87
2.2.1	บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของ ชนชาวไทย.....	87
2.2.2	บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ...	87

2.2.3	บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดเอกเทศว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น.....	89
5.	วิเคราะห์รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.....	96
1.	ผลกระทบของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น.....	96
1.1	หลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น.....	96
1.1.1	ความเห็นของนักวิชาการ.....	96
1.1.2	การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	97
1.1.3	การพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	99
1.2	ลักษณะที่จะปกครองตนเองได้.....	106
1.3	ประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่น.....	107
1.5	องค์กรของท้องถิ่น.....	114
1.6	การกำกับดูแลท้องถิ่น.....	122
2.	ปัญหาการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.....	128
3.1	องค์กรควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ.....	128
3.2	องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น.....	129
3.3	องค์กรตรวจสอบทางการเงินการคลังท้องถิ่น.....	130
6.	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	132
	รายการอ้างอิง.....	135
	ประวัติผู้เขียน.....	142