

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหาร
เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม



นายสมชาย มีหาญศึก

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ISBN 974-583-183-2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

019756.

117 22 5 2 2 1

LEGAL AUTHORITY OF DISTRICT DIRECTOR (NAI-AMPORE)
ON THE ADMINISTRATION FOR CONTROLLING PROBLEMS
OF INDUSTRIAL POLLUTION



Mr. Somchai Maharnsuk

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1993

ISBN 974-583-183-2

หัวข้อวิทยานิพนธ์

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหารเพื่อการ
ควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม

โดย

นายสมชาย มีหาญศึก

ภาควิชา

นิติศาสตร์

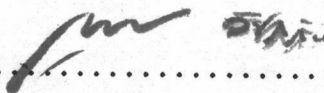
อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์

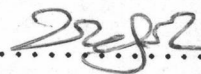
อาจารย์ศุภกิจ บุญฤทธิพงษ์ (อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม)

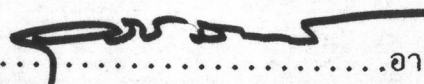


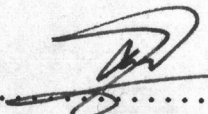
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

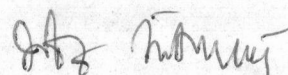

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัย)

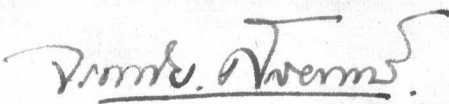
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์)


.....(อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม)
(อาจารย์ศุภกิจ บุญฤทธิพงษ์)


.....กรรมการ
(อาจารย์พนัส ทศนียานนท์)


.....กรรมการ
(อาจารย์จรณชัย ศัลยพงษ์)

สมชาย ม้าหาญศึก : อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุม
ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม (LEGAL AUTHORITY OF DISTRICT DIRECTOR (NAI-
PHORE) ON THE ADMINISTRATION FOR CONTROLLING PROBLEMS OF INDUSTRIAL
POLLUTION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และ อ.ศุภกิจ บุญญฤทธิ์พงษ์,
198 หน้า. ISBN 974-583-183-2

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างและการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ
นายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม

ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหารเพื่อการ
ควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม เป็นโครงสร้างที่ประกอบด้วยบทบัญญัติกฎหมายจำนวน 10 ฉบับ
ที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน ความแตกต่างของวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ไม่มีผลต่อการบังคับใช้ในการ
บริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม โครงสร้างของกฎหมายครอบคลุมถึงมาตรการในการ
ป้องกันการแก้ไข การบรรเทา และการฟื้นฟู มาตรการเสริมในการบังคับใช้คือ มาตรการทางปกครอง
ทางอาญา ทางการคลัง และทางเทคนิควิชาการภายใต้โครงสร้างของกฎหมายดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า
การบริหารเพื่อการควบคุมมลพิษจากอุตสาหกรรมยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการบังคับใช้ยังไม่
สอดคล้องกับสภาพและสาเหตุของปัญหา ดังนั้น จึงเป็นผลเพียงการแก้ปัญหาเป็นรายกรณีไปเท่านั้น

การศึกษานี้จึง เสนอแนะให้การใช้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอควรจะครอบคลุมไปทั้งมาตรการ
การป้องกัน การแก้ไข การบรรเทา การฟื้นฟูและเยียวยาเพื่อสภาพแวดล้อมที่ดี



ภาควิชานิติศาสตร.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา 2535

ลายมือชื่อนิติต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C1707 : MAJOR PUBLIC LAW
KEY WORD: LAW / DISTRICT DIRECTOR / AUTHORITY / INDUSTRY / POLLUTION

SOMCHAI MAHARN SUK : LEGAL AUTHORITY OF DISTRICT DIRECTOR (NAI AMPORE) ON THE ADMINISTRATION FOR CONTROLLING PROBLEMS OF INDUSTRIAL POLLUTION : THESIS ADVISOR : ASSO.PROF.SUNEE MALLIKAMARL, Ph.D. , AND MR.SUPPAKIT BOONYARITTIPONG. 198 pp. ISBN 974-583-183-2

The objective of the research is to study the structure and the enforcement of legal authority of District Director (Nai Ampore) on the administration for controlling problems of industrial pollution.

The result of the study is the structure and authority of District Director (Nai Ampore) base on 10 laws under different objectives. The differentiate of laws have no affect to the enforcement on the administration for controlling problems of industrial pollution. The structure of the law to control problems covers protection measure, abatement measure, and rehabilitation measure. The supporting measures for the enforcement are administrative measure, criminal measure, financial measure and technological measure. Under such legal structure, it can be said that the administration to control pollution problems is ineffective owing to the enforcement is not co-ordinated with the state and the cause of problems. Therefore, the result is only to solve case by case problem.

It is recommended that the enforcement of legal authority of District Director (Nai Ampore) should cover the measures of protection, prevention, abatement, rehabilitation and remedy in order for the good of environment.



ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2535

ลายมือชื่อนิติต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นเครื่องระลึกถึงคุณงามความดีของพ่อและแม่ ผู้ส่ง เสริมมาให้ลูกได้ เรียนรู้โลก ชีวิตและสังคมโดยบริสุทธิ์ใจ

ข้าพเจ้าขอกราบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สุณี๋ย มัลลิกะมาลย์ อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ ซึ่งให้ความรู้และชี้แนะในการจัดทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอดอย่างเสียสละและเมตตา และกราบขอบคุณอาจารย์พนัส ทศนียานนท์ ผู้ชี้แนะความคิดในการจัดทำวิทยานิพนธ์ในระยะเริ่มต้น สำหรับกำลังความคิดในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จจุลส่งไปได้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความ เมตตาการุณาของครูกฎหมายมหาชนที่อบรมสั่งสอนข้าพเจ้า ๓ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อันได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสัมบุรณ์, ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครื่องงาม, รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล และ อาจารย์เสริมสุข โกวิทวาณิช ข้าพเจ้าขอบันทึกคุณงามความดีของท่านทั้งหลายไว้ ณ ที่นี้ ข้าพเจ้าขอ ขอบคุณในความกรุณาปรารภนาดีของ รองศาสตราจารย์ ดร. ประสิทธิ์ ไชววิไลกุล และ อาจารย์ จรรย์ชัย คัลยพงษ์ และขอขอบคุณ คุณศุภกิจ บุญฤทธิพงษ์ ซึ่งให้การสนับสนุนโดยเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ร่วม ตลอดจน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อมราวดี อังคสุวรรณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชาญวิทย์ ยอดมณี และคุณวิไลลักษณ์ บุญยงค์คอยดูแลการสอบวิทยานิพนธ์ให้ข้าพเจ้าเป็นอย่างดี รวมทั้งเจ้าหน้าที่ห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และห้องสมุดสัตยาธรรมศักดิ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย- ธรรมศาสตร์ ซึ่งให้บริการและช่วยเหลือทุก ๆ ประการ ทำนี้ขอบันทึกการสนับสนุนในทุกประการด้วยความประทับใจของคุณสมบุญ มีหาญศึก, คุณสมเกียรติ มีหาญศึก, คุณสมาใจ มีหาญศึก พี่และน้อง ตลอดจนคุณสมบัติ พรหมเมศร์ และคุณจุติพงษ์ พานิชย์สวย มิตรผู้คอยช่วยเหลือข้าพเจ้าเสมอมา ประการสำคัญขอกราบพระคุณอธิบดีและรองอธิบดีกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยที่อนุมัติให้ข้าพเจ้า ลาศึกษาต่อระหว่างปี พ.ศ. 2532-2534 และกราบขอขอบคุณ ท่านศรีพงษ์ สระวาสี อดีตผู้ว่าราชการ จังหวัดอุตรดิตถ์ตลอดจนนายอำเภอ สุนทร รัตนวราหะ นายอำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งให้ความเมตตาและให้โอกาสแก่ข้าพเจ้า



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	อ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมุติฐาน.....	14
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	14
1.4 ผลการวิจัยที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
1.5 แนวคิดเชิงทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย.....	15
1.5.1 ทฤษฎีนิเทศศาสตร์เชิงสังคมวิทยา.....	15
1.5.2 การปรับแนวคิดเชิงทฤษฎีสู่การวิเคราะห์ตามสมมุติฐาน..	25
1.6 วิธีที่ใช้ในการวิจัย.....	27
1.6.1 การวิจัยภาคเอกสาร.....	27
1.6.2 การวิจัยภาคสนาม.....	28
1.7 ขอบเขตของการวิจัย.....	30
บทที่ 2 ความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจาก อุตสาหกรรม.....	34
2.1 การจัดระเบียบบริหารราชการอำเภอ.....	34
2.1.1 พื้นฐานทางทฤษฎีกฎหมายปกครองของการจัดระเบียบ บริหารราชการอำเภอ.....	34
2.1.2 การจัดองค์การและโครงสร้างทางการบริหารของอำเภอ	44

2.2	การบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม.....	48
2.2.1	การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของราชการบริหาร ส่วนกลาง.....	48
2.2.2	การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์ในการบริหารเพื่อการควบคุม ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของนายอำเภอกับราชการ บริหารส่วนภูมิภาค.....	54
2.2.3	การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น.....	58
บทที่ 3	โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหารเพื่อการ ควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม.....	68
3.1	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอกับการบริหารเพื่อการ ควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม.....	68
3.2	ที่มาและลักษณะของอำนาจหน้าที่.....	70
3.2.1	ที่มาของอำนาจหน้าที่.....	70
3.2.2	ลักษณะอำนาจหน้าที่.....	71
3.3	ขอบเขตและศักยภาพของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ นายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม	92
3.3.1	ขอบเขตและศักยภาพตามลักษณะวิธีการที่ใช้ควบคุมปัญหา..	92
3.3.2	ขอบเขตและศักยภาพของมาตรการบังคับใช้กฎหมาย.....	105
บทที่ 4	ประสิทธิภาพการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการ บริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม.....	112
4.1	ประสิทธิภาพในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ....	112
4.2	ประสิทธิภาพของการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับปัญหา มลพิษจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นแล้ว เป็นรายกรณี.....	120

4.2.1	การใช้มาตรการป้องกันปัญหา.....	115
4.2.2	การใช้มาตรการฟื้นฟู.....	115
4.2.3	การใช้มาตรการบรรเทาหรือแก้ไขปัญหา.....	115
บทที่ 5	บทสรุปและเสนอแนะ.....	123
5.1	บทสรุป.....	123
5.2	ขอเสนอแนะ.....	128
	รายการอ้างอิง.....	132
	ภาคผนวก.....	135
	ประวัติผู้เขียน.....	198

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	องค์ประกอบของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอจำแนกตามลักษณะอำนาจหน้าที่.....	83
ตารางที่ 2	การเปรียบเทียบวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ....	87

สารบัญภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1	แสดงเปรียบเทียบระบบนิเวศที่กำลังถูกทำลายและระบบนิเวศที่อยู่ ภาวะสมดุลตามธรรมชาติ.....	4
แผนภาพที่ 2	สถานะ ความแตกต่าง และความสัมพันธ์ของอำเภอกับองค์การปกครอง รัฐส่วนอื่น ๆ.....	43
แผนภาพที่ 3	การจัดองค์การและโครงสร้างทางการบริหารของอำเภอ.....	47
แผนภาพที่ 4	การจัดส่วนราชการระดับกรมด้านสิ่งแวดล้อมของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.....	50
แผนภาพที่ 5	ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับองค์การปกครองรัฐส่วนอื่น ๆ ใน การบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม.....	66