

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	III
กิตติกรรมประกาศ.....	VI
สารบัญ.....	VII
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	10
1.3 สมมติฐานการศึกษา.....	11
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา.....	11
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	12
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
บทที่ 2 ทฤษฎี แนวความคิด และหลักการเกี่ยวกับการห้ามมีส่วนร่วมได้เสียของสมาชิก สภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล.....	13
2.1 หลักการสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	13
2.1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง	14
2.1.1.1 หลักการรวมศูนย์อำนาจปกครอง	16
2.1.1.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง	16
2.1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง	18
2.1.2.1 ลักษณะของการกระจายอำนาจปกครอง.....	18
2.1.2.2 ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง.....	19
2.1.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่ได้รับ การกระจายอำนาจ.....	20
2.1.2.4 ข้อแตกต่างระหว่างหลักการแบ่งอำนาจปกครองกับ หลักการกระจายอำนาจปกครอง.....	22

2.2 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	23
2.2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	24
2.2.1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น.....	24
2.2.1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น.....	27
2.2.1.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น.....	28
2.2.1.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น.....	31
2.2.1.5 หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	34
2.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	37
2.2.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่น กับการพัฒนาประชาธิปไตย.....	37
2.2.2.2 บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนา ประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชนและระดับประเทศ.....	40
2.2.3 สาระสำคัญทางกฎหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก การกระจายอำนาจปกครอง.....	43
2.2.3.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล..	44
2.2.3.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน.....	46
2.2.3.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเอง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี.....	47
2.2.3.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจ หน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น.....	50
2.2.3.5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง...	51
2.2.4 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ.....	52
2.2.4.1 ระบบการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ...	53
2.2.4.2 ข้อความคิดและความหมายของการกำกับดูแล.....	54
(1) ความหมายของการกำกับดูแล.....	54
(2) องค์ประกอบทางกฎหมายของการกำกับดูแล.....	56
2.2.4.3 รูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแล.....	58
(1) การกำกับดูแลในทางตรง.....	58
(2) การกำกับดูแลในทางอ้อม.....	59

2.3	หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์	60
2.3.1	แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์....	61
2.3.1.1	แนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ.....	62
2.3.1.2	แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสมัยใหม่.....	64
2.3.1.3	ทฤษฎีว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	65
2.3.1.4	แนวความคิดเกี่ยวกับความถูกต้องตามกฎหมาย ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว.....	69
2.3.1.5	ทฤษฎีว่าด้วยการด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกัน แห่งผลประโยชน์.....	70
2.3.2	ความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์.....	71
2.3.3	ลักษณะและองค์ประกอบของการขัดกันแห่งผลประโยชน์.....	74
2.4	หลักการไม่มีส่วนได้เสีย.....	80
2.4.1	พัฒนาการของหลักการไม่มีส่วนได้เสียในระบบกฎหมายไทย.....	80
2.4.1.1	พัฒนาการของหลักการไม่มีส่วนได้เสียในการใช้ อำนาจตุลาการ.....	80
2.4.1.2	พัฒนาการของหลักการไม่มีส่วนได้เสียในชั้น เจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งทางปกครอง.....	83
2.4.2	หลักการไม่มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	86
2.5	กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ.....	92
2.5.1	กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นของประเทศแคนาดา.....	93
2.5.1.1	รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศแคนาดา.....	94
2.5.1.2	กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของ เขตเทศบาล.....	96
	(1) รูปแบบและลักษณะผลประโยชน์ที่มีนัยสำคัญ ตามกฎหมาย.....	96
	(2) ข้อยกเว้นที่มิให้ถือว่าเป็นกรณีที่มีการขัดกัน แห่งผลประโยชน์.....	98

(3) การดำเนินการเพื่อป้องกันการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์.....	100
2.5.1.3 องค์กรและกระบวนการควบคุมตรวจสอบกรณี มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย.....	101
2.5.2 กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา.....	104
2.5.2.1 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. (Washington, D.C.).....	104
2.5.2.2 บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์.....	105
(1) ความหมายและขอบเขตของการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์.....	106
(2) การเปิดเผยแสดงข้อมูลสถานะทางการเงิน.....	107
(3) การกระทำการอันต้องห้ามที่ถือเป็นการขัดกัน แห่งผลประโยชน์.....	108
2.5.2.3 องค์กรและกระบวนการควบคุมตรวจสอบกรณีมี การฝ่าฝืนการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์...	111
บทที่ 3 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย.....	112
3.1 กำเนิดและพัฒนาการของเทศบาล.....	112
3.1.1. แนวคิดว่าด้วยการกำเนิดของเทศบาลในประเทศไทย.....	113
3.1.2 เหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย.....	114
3.1.3 พัฒนาการของเทศบาลไทย.....	116
3.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล.....	132
3.2.1 โครงสร้างองค์กรเทศบาล.....	132
3.2.1.1 ประเภทของเทศบาล.....	132
3.2.1.2 โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี.....	134
3.2.1.3 บทบาทหน้าที่ของสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี...	137

3.2.2	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล.....	140
3.2.2.1	อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล.....	140
3.2.2.2	อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วย การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	144
3.2.3	รายได้ของเทศบาล.....	146
3.2.3.1	รายได้ของเทศบาลตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล.....	146
3.2.3.2	รายได้ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น.....	147
3.2.4	อำนาจกำกับดูแลเทศบาล.....	150
3.2.4.1	การกำกับดูแลตัวบุคคลและองค์กร.....	150
	(1) การกำกับดูแลตัวบุคคล.....	150
	(2) การกำกับดูแลองค์กร.....	153
3.2.4.2	การกำกับดูแลการกระทำ.....	154
3.2.4.3	การกำกับดูแลทางการคลัง.....	156
3.3	การได้มาซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล.....	157
3.3.1	สมาชิกสภาเทศบาลต้องมาจากการเลือกตั้ง.....	157
3.3.2	ระบบการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาล.....	159
3.3.3	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาเทศบาล.....	159
3.3.3.1	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายจัดตั้ง เทศบาล	160
3.3.3.2	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น.....	161
3.3.4	การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ตามกฎหมาย จัดตั้งเทศบาล	165
3.3.4.1	กรณีถึงคราวออกตามอายุของสภาเทศบาลหรือมีการ ยุบสภาเทศบาล.....	165
3.3.4.2	อายุของสภาเทศบาลและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง.....	168
3.3.4.3	กรณีตาย.....	169

3.3.4.4	กรณีลาออก.....	169
3.3.4.5	กรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่ กฎหมายบัญญัติ.....	174
3.3.4.6	กรณีขาดการประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร.....	176
3.3.4.7	กรณีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับเทศบาล.....	176
3.3.4.8	กรณีสภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง.....	177
3.3.4.9	กรณีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอน.....	177
3.3.4.10	กรณีผู้มีอำนาจกำกับดูแลวินิจฉัยให้สมาชิกภาพ สิ้นสุดลง.....	178
3.4	การได้มาซึ่งผู้บริหารเทศบาล.....	179
3.4.1	การได้มาซึ่งนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการ นายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี.....	180
3.4.2	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี.....	181
3.4.2.1	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย จัดตั้งเทศบาล.....	181
3.4.2.2	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น.....	184
3.4.3	การพ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล.....	188
3.4.3.1	การพ้นจากตำแหน่งตามวาระการดำรงตำแหน่ง.....	189
3.4.3.2	การพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น.....	190
3.5	ข้อห้ามการมีส่วนได้เสียตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล.....	195
3.5.1	แนวความคิดและที่มาเกี่ยวกับข้อห้ามการมีส่วนได้เสียตาม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	197

3.5.2	ความเป็นมาของข้อห้ามการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสหภาพ และผู้บริหารสหภาพ.....	199
3.5.2.1	ความเป็นมาของข้อห้ามการมีส่วนได้เสียของ สมาชิกสหภาพ.....	200
3.5.2.2	ความเป็นมาของข้อห้ามการมีส่วนได้เสียของ ผู้บริหารสหภาพ.....	201
3.5.3	ความหมายและผลของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย จัดตั้งสหภาพ.....	204
3.5.3.1	ความหมายของการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย.....	204
3.5.3.2	ผลของการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย.....	208
บทที่ 4	วิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนได้เสียในสัญญาของสมาชิกสหภาพและ ผู้บริหารสหภาพ.....	210
4.1	ปัญหากรณียังมีได้เข้าเป็นคู่สัญญากับสหภาพ.....	211
4.1.1	กรณียื่นขอเสนอราคาต่อสหภาพ.....	211
4.1.2	กรณีการโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินตามสัญญา.....	218
4.2	ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าเป็นคู่สัญญากับสหภาพหรือในกิจการที่กระทำ ให้แก่สหภาพ หรือสหภาพนั้นจะกระทำ.....	220
4.2.1	ประเภทของสัญญาที่ต้องห้ามมีส่วนได้เสีย.....	221
4.2.2	กรณีที่ทำสัญญากับสหภาพก่อนดำรงตำแหน่งแต่ส่งมอบงาน ในขณะดำรงตำแหน่ง.....	226
4.2.3	กรณีที่ทำสัญญากับสหภาพและได้ส่งมอบก่อนดำรงตำแหน่ง แต่ยังอยู่ในระยะเวลารับผิดชอบการร้องตามสัญญา.....	230
4.2.4	กรณีลาออกจากห้างหุ้นส่วนจำกัดแต่ยังไม่ได้มีการจดทะเบียน เปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียน.....	233
4.3	ปัญหาการตีความคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญา”.....	239
4.3.1	กรณีความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร.....	240
4.3.2	กรณีความสัมพันธ์ในเชิงทุน.....	245
4.3.3	กรณีความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคล.....	246
4.3.3.1	กรณีที่ไม่ถือว่ามีส่วนได้เสีย.....	247
4.3.3.2	กรณีที่ไม่ถือว่ามีส่วนได้เสีย.....	252

4.4 ปัญหากระบวนการ ขั้นตอนในการออกคำสั่งหรือคำวินิจฉัย.....	258
4.4.1 กรณีกฎหมายมิได้บัญญัติกระบวนการและขั้นตอน ในการออกคำสั่ง.....	259
4.4.2 ปัญหาผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง.....	264
4.5 วิเคราะห์แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาการมีส่วนได้เสียในสัญญา ของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล.....	265
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	276
5.1 บทสรุป.....	277
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	289
บรรณานุกรม.....	291
ภาคผนวก.....	303
ภาคผนวก ก. สรุปเปรียบเทียบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในแต่ละประเด็นปัญหา.....	304
ภาคผนวก ข. Municipal Conflict of Interest Act 1990.....	312
ภาคผนวก ค. District of Columbia Official Code 2001	323
ประวัติผู้เขียน.....	335