

**ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522  
ภายใต้พลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมในเขตเทศบาลเมืองปัตตานี  
อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี<sup>1</sup>**

ดวงสิทธิ์ จรรย์ศาสน์<sup>2</sup>

ผศ.ดร.มุฮัมหมัดอิลยาส หลญาปริง<sup>3</sup>

**บทคัดย่อ**

งานศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาสภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่บังคับใช้กฎหมายกับประชาชนที่ทำผิดกฎหมาย ภายใต้สภาพบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลเมืองปัตตานีเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้าง โดยทำการศึกษาจากการเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ประชาชนทั่วไปที่ละเมิดกฎหมาย และผู้นำชุมชนหรือประธานชุมชน กลุ่มบุคคลทั้งสามเป็นตัวแปรสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

ผลการศึกษาพบว่า ในกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐที่บังคับใช้กฎหมายมีแนวทางในการปฏิบัติงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในกลุ่มของประชาชนพบว่ายังขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว และขั้นตอนการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้นยากที่จะเข้าใจสำหรับประชาชนทั่วไป และปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้เนื่องจากมีเรื่องของค่าใช้จ่ายที่สูงเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนที่ทำผิดกฎหมายต้องอาศัยเครือข่ายความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์เพื่อจะได้ไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

อย่างไรก็ตามแนวทางที่จะสามารถทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ กำหนดเขตการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้มีความเหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลเมืองปัตตานีซึ่งมีบริบททางสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

<sup>1</sup> บทความเรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ภายใต้พลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมในเขตเทศบาลเมืองปัตตานี อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี” ซึ่งได้ผ่านการสอบเรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผศ.ดร.มุฮัมหมัดอิลยาส หลญาปริง

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท โครงการหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ

**ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522  
ภายใต้พลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมในเขตเทศบาลเมืองปัตตานี  
อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี**

**1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา**

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์เป็นยุคที่มีการพัฒนาด้านการติดต่อสื่อสารและการคมนาคม ทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงของวิธีการผลิตสังคมชนบทเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมเมืองมากขึ้น รัฐจึงมีนโยบายในการรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลายอย่าง เช่น ระบบสาธารณสุข ภูมิภาค ระบบคมนาคม เป็นต้น ทำให้การปลูกสร้างอาคารพาณิชย์และอาคารเพื่ออยู่อาศัยมีมากขึ้นตาม ในขณะที่รัฐไม่มีโครงสร้างทางกฎหมายที่จะควบคุมให้การก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างมีความมั่นคงปลอดภัย มีความสวยงาม และเป็นระเบียบเรียบร้อยจนกระทั่งปี พ.ศ. 2479 ที่เริ่มมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความปลอดภัย เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีความสวยงาม ในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้กระจายอำนาจการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถึงกระนั้นก็ตามอำนาจในการประกาศเขตควบคุมอาคารยังคงอยู่ที่รัฐบาลกลางในขณะที่เขตที่ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมอาคารยังมีบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าวจึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพและเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

เทศบาลเมืองปัตตานีในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตการก่อสร้างอาคาร เมื่อเขตเทศบาลเมืองปัตตานีได้ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมอาคารและผังเมือง ผลกระทบจากโครงสร้างทางกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลโดยตรงกับประชาชนชั้นล่างและพื้นที่ที่ยังไม่ได้พัฒนาตัวเองเป็นย่านเศรษฐกิจ กฎหมายดังกล่าวยังเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกรับผลประโยชน์จากการใช้ดุลพินิจที่กว้างเกินไปจนเกิดเป็นปัญหาร้องเรียนตามมา

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารสามารถที่มองได้หลายมิติ เช่น มิติทางนิติศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และรัฐศาสตร์ เป็นต้น ในการศึกษาเรื่องนี้ผู้ศึกษามองในมิติรัฐศาสตร์ซึ่งจะมองถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนผู้ละเมิดกฎหมาย ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งในด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างกฎหมาย โดยจะศึกษาถึงการปรับตัวของผู้ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก เช่น การใช้ต้นทุนทางสังคมเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เพื่อการประกอบกิจการขนาดเล็กของตน จะมีผลหรือไม่อย่างไรต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือการใช้ต้นทุนทางสังคมเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอำนาจ จะเป็นการขัดฝืนการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ก้าวเข้าสู่สังคมโลกาภิวัตน์

**2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา**

- 2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตเทศบาลเมืองปัตตานี
- 2.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐกับประชาชนในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร
- 2.3 เพื่อศึกษาผลกระทบของกฎหมายควบคุมอาคารต่อการประกอบธุรกิจขนาดเล็ก

### 3. สมมติฐานของการศึกษา

3.1 ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายแปรผันตามสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่

3.2 ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายขึ้นกับรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่บังคับใช้กฎหมาย กับประชาชนที่ละเมิดกฎหมาย

3.3 ความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน แปรผันตามสถานภาพทางเศรษฐกิจ

### 4. การทบทวนวรรณกรรม

#### 4.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร

การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ. ศ. 2522 เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ร.บ.การกระจายอำนาจและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. ศ. 2540 ที่ได้ให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 282 – 290 (ปริญญา อุดมทรัพย์, 2541, น. 5) ซึ่งมีหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะ โดยมีความอิสระทางการเงิน การคลังและการบริหาร จากรัฐบาลกลาง (Williams V. Holloway, 1951, p.101 - 103 อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 11)

เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้ พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เมื่อเขตเทศบาลเมืองปัตตานีได้ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมอาคารเมื่อปี พ.ศ. 2493 (พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ในเขตเทศบาลเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี พ.ศ. 2493, น. 674) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คือ สำรอง ตรวจสอบ อนุญาตหรือไม่อนุญาตการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายอาคารและสามารถระงับการก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร ที่ไม่ได้ขออนุญาต (อนวัช บุรพาชน, ม.ป.ป. น.14 - 62)

#### 4.2 แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

4.2.1 ความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ (The Patient-Client System) ที่เป็นแกนกลางวัฒนธรรมของสังคมไทยมาแต่โบราณ (สถาบันพระปกเกล้า, น. 26) ทำให้ข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจซึ่งอุปถัมภ์ค้ำชูปกป้องและปกครองผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ทำให้สภาพกฎหมายไทยมีลักษณะให้อำนาจและเอกสิทธิ์แก่ระบบราชการและข้าราชการ ผู้ที่มีความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์กับข้าราชการจะมีสิทธิเหนือกว่าผู้ที่ไม่ได้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ความแตกต่างดังกล่าวนี้บ่งชี้ว่าไม่สามารถไปด้วยกันได้กับหลักความเสมอภาค ในระบอบประชาธิปไตยในมิติของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างปัจเจกชน

ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ กล่าวว่า เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ที่เหนือกว่า คือ มีทรัพยากรมากกว่าหรือสูงศักดิ์มีอำนาจมากกว่ากับผู้ที่ด้อยกว่าคือผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่าหรือผู้มีอำนาจด้อยกว่าคือผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่าหรือผู้ที่มีอำนาจด้อยกว่า โดยผู้ที่เหนือกว่าให้การอุปการะ

ช่วยเหลือคุ้มครองป้องกันให้แก่ ผู้ที่ด้อยกว่าและผู้ที่ยากกว่าให้การสนับสนุน ทำงานให้โดยคอยรับใช้ และเชื่อฟังเป็นการตอบแทน ถ้าพูดไปอย่างไทย ๆ เราก็คือว่า ผู้ที่เหนือกว่าสร้างบุญคุณช่วยเหลือผู้ที่ด้อยกว่าและผู้ที่ยากกว่าย่อมต้องตอบแทนบุญคุณสาระสำคัญในความสัมพันธ์เช่นนี้ คือ กตัญญู กตเวที เป็นโครงสร้างชนชั้นที่มีมาตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ (อมรา พงศาพิชญ์, ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ 2539, น.9)

4.2.2 ประสิทธิภาพการใช้อำนาจรัฐแปรผันสถานภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวคือยิ่งบุคคลที่ละเมิดอำนาจรัฐหรือทำผิดกฎหมาย มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงเท่าไร ก็ยิ่งทำให้ประสิทธิภาพของการบังคับใช้อำนาจรัฐยิ่งต่ำลงไปเท่านั้น (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2559)

4.2.3 การบังคับใช้อำนาจรัฐมีแนวโน้มเป็นหมันเมื่อเผชิญกับบุคคลและกลุ่มที่อยู่ในเครือข่ายของผู้ใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือหากผู้ละเมิดอำนาจรัฐหรือทำผิดกฎหมายเป็นตัวบุคคลผู้มีตำแหน่งสูงในรัฐบาลหรือองค์การของรัฐ เป็นเครือข่ายหรือเป็นพวกพ้องของผู้มีอำนาจรัฐ (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2559)

4.2.4 การบังคับใช้อำนาจรัฐจะถดถอย เมื่อเผชิญกับกลุ่มอิทธิพลที่มีเครือข่ายและศักยภาพในการใช้ความรุนแรง (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2559)

#### 4.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของ นายสุขุม ชันงาน และนายณัฐวุฒิ สติใหม่ นักศึกษาปริญญาโทคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในจังหวัดนครศรีธรรมราชสีมาพบว่า ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายมี 2 สาเหตุหลัก ๆ คือ 1.ประชาชนขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร 2.การขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นจะมีค่าใช้จ่ายในส่วนที่เป็นการเขียนแบบแปลนและรับรองแบบซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงสำหรับประชาชนทั่วไป อีกทั้งแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก็ยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันงานวิจัยทั้งสองมีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน (สุขุม ชันงาน, 2554, น.34-37), (ณัฐวุฒิ สติใหม่, 2556, น.160-161)

งานวิจัยระดับวิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นงานวิจัยในมิตินิติศาสตร์ผลงานการศึกษาของ นางสาวมะลิวัลย์ โกสุมภ์ พบว่าสาเหตุสำคัญคือ 1.ปัญหาของตัวกฎหมายซึ่งมีการนิยามคำศัพท์ ไม่สอดคล้องกับบริบทในการปฏิบัติจริง 2.การประกาศเขตควบคุมอาคารที่ไม่มีความยืดหยุ่นไม่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งอำนาจในการพิจารณาประกาศเขตควบคุมอาคารยังคงเป็นของคณะกรรมการควบคุมอาคารที่มาจากการเห็นชอบจากรัฐบาลกลางไม่ใช่ท้องถิ่น (มะลิวัลย์ โกสุมภ์, 2554, น.98-109)

งานวิจัยของนายอุดมคума เรื่อง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของผู้นำชุมชนกับประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ข้อเสนอที่ผู้ศึกษาได้จากงานวิจัยเรื่องนี้ คือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของผู้นำชุมชนประชาชนและชุมชน มีผลต่อกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาชนใน

ชุมชน เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จึงเป็นต้นทุนสำคัญของประชาชนชั้นล่างที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิต (อุดม คุมา, 2555, น.97)

## 5.วิธีการศึกษา

การเก็บข้อมูลในการศึกษานี้เป็นการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างหรือเรียกว่าผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มดังนี้

5.1 เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเรียกว่า ช่างเขตหรือนายตรวจ

5.2 ประชาชนที่ทำผิดกฎหมายควบคุมอาคารที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของเทศบาลเมืองปัตตานี ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็กมีรายได้ไม่มากซึ่งได้สร้างสิ่งปลูกสร้างในลักษณะของเพิงหมาแหงนขายของตามริมถนน

5.3 ผู้ที่เป็นผู้นำของชุมชน เช่น ประธานชุมชนมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนที่ทำผิดในฐานะเป็นผู้อุปถัมภ์และคอยช่วยเหลือประชาชนในชุมชนในการต่อรองกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับ ข้าราชการฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการศึกษาผู้ศึกษานี้ได้สัมภาษณ์ประธานชุมชน 2 ราย คือประธานชุมชนบือตังตันหยง และประธานชุมชนบือตังกำปงกู

## 6.เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษานี้ใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์เก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งมี 3 กลุ่มการออกแบบแบบสัมภาษณ์จึงมีประเด็นในการสัมภาษณ์ที่แบ่งตามบริบทสถานะของผู้ให้ข้อมูลหลักโดยประเด็นคำถามจะอยู่ภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์การวิจัยดังนี้

6.1 เป็นการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บังคับใช้กฎหมาย ประเด็นในการสัมภาษณ์จะเป็นการถามถึง ความคิดทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อกฎหมายควบคุมอาคารในภาพรวม และความเหมาะสมของกฎหมายควบคุมอาคารเมื่อบังคับใช้ในบริบทพื้นที่ของท้องถิ่น

6.2 เป็นการสัมภาษณ์ผู้ที่ทำผิดกฎหมายควบคุมอาคารเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร

6.3 เป็นการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลเมืองปัตตานีซึ่งเป็นผู้มีความใกล้ชิดกับข้าราชการฝ่ายการเมืองส่วนบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของชุมชน

## 7.การวิเคราะห์ผลการศึกษา

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ประชาชนที่ทำผิดกฎหมายควบคุมอาคารและประธานชุมชนที่คอยให้การช่วยเหลือประชาชนในชุมชนของตนที่มีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว แต่ละกลุ่มผู้ให้ข้อมูลต่างมีความคิดเห็นจากจุดยืนของตนเองจากการรับรู้ที่แตกต่างกัน ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายควบคุมอาคารจะเป็นกลุ่มประชาชนที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็กแต่ละรายมีอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมายในลักษณะ

เดียวกัน คือ การไม่มีทุนค่าใช้จ่ายและไม่มีความรู้ในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ในขณะที่ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถหลุดพ้นจากการแทรกแซงจากอำนาจของข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มีผู้อยู่ภายใต้อุปถัมภ์ คือ ประธานชุมชนหรือผู้นำชุมชนที่คอยให้การช่วยเหลือประชาชนในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าว ถึงแม้ว่าประธานชุมชนที่สัมภาษณ์ทั้ง 2 ราย จะยอมรับและเห็นด้วยกับกฎหมายดังกล่าวว่ามีความสำคัญและจำเป็นต้องปฏิบัติตามดังนั้นความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ยังคงเป็นทางเลือกของประชาชนชั้นล่างในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง กับเจ้าหน้าที่รัฐ

## 8. สรุปผลการศึกษา

### 8.1 สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตเทศบาลเมืองปัตตานี

หลังจากรัฐบาลได้ออก พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 บังคับใช้ในเขตที่ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมอาคารโดยการประกาศเขตควบคุมอาคารนั้นจะพิจารณาจากบริบททางเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก ในปี พ.ศ. 2540 อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวถูกมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัญหาสำคัญ คือ อำนาจในการกำหนดและประกาศเขตควบคุมอาคารนั้นยังคงอยู่ที่รัฐบาลกลางโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งการกำหนดเขตควบคุมอาคารโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองในปัจจุบันนั้นยังขาดความยืดหยุ่น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นางสาวมะลิวัลย์ โกสุมภ์ (มะลิวัลย์ โกสุมภ์, 2554, น.98-109) เนื่องจากปัจจุบันการกำหนดเขตควบคุมอาคารนั้นจะกำหนดไปตามเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของเทศบาลเมืองปัตตานีนั้น เขตเทศบาลเมืองปัตตานีโดยส่วนใหญ่เป็นย่านเศรษฐกิจก็จะประกาศให้เขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลเมืองปัตตานีทั้งหมดเป็นเขตควบคุมอาคารในขณะที่พื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลเมืองปัตตานีทั้งหมดไม่ได้เป็นย่านเศรษฐกิจ มีพื้นที่บางส่วนยังมีลักษณะเป็นแบบชนบทซึ่งมีความต่างกับลักษณะพื้นที่ในย่านเศรษฐกิจทั้งในด้านรายได้ ของประชากรการประกอบอาชีพของประชากร

### 8.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐกับประชาชนในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตเทศบาลเมืองปัตตานีจากการศึกษาพบว่าผู้ที่กระทำผิดกฎหมายควบคุมอาคารเป็นประชาชนชั้นล่างซึ่งไม่มีอำนาจในการต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐ จึงได้อาศัยอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นผู้นำชุมชนหรือประธานชุมชนซึ่งมีความใกล้ชิดกับข้าราชการฝ่ายการเมืองของเทศบาลเมืองปัตตานีในการเป็นตัวแทนในการต่อรองกับเจ้าหน้าที่ ผู้บังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของประชาชนผู้กระทำผิดกฎหมายกับผู้นำชุมชนหรือประธานชุมชนและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำชุมชนหรือประธานชุมชนกับข้าราชการฝ่ายการเมืองของเทศบาลเมืองปัตตานีจะเป็นความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของข้าราชการฝ่ายการเมืองของเทศบาลเมืองปัตตานีกับเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายจะเป็นความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนด้วยความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนนี้ทำให้ข้าราชการฝ่ายการเมืองสามารถที่จะกดดันให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ไม่มีประสิทธิภาพได้

### 8.3 ผลกระทบของกฎหมายควบคุมอาคารต่อการประกอบธุรกิจขนาดเล็ก

เมื่อเขตเทศบาลเมืองปัตตานีได้ถูกประกาศเป็นเขตควบคุมอาคารทำให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารมีผลบังคับใช้ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะเป็นกลุ่มที่ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่จากการศึกษาผู้ที่เสียประโยชน์จากการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารจะเป็นประชาชนชั้นล่างที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งมีทุนน้อย กฎหมายดังกล่าวจะเป็นโครงสร้างที่บังคับให้ทุนขนาดเล็กต้องหดหายไปมากที่สุด เนื่องจากความสามารถในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนี้มีตัวแปรสำคัญ คือ ทุนประกอบกับประชาชนชั้นล่างที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็กไม่มีความรู้และขาดโอกาสในการเข้าถึงทุนกฎหมายดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## 9. อภิปรายผลการศึกษา

### 9.1 อภิปรายสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตเทศบาลเมืองปัตตานี

สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตเทศบาลเมืองปัตตานี จากการศึกษาค้นคว้ามีปัจจัยที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ คือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ โดยปัจจัยจากการขาดความรู้เป็นปัจจัยรองลงมาซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับงานวิจัยของ นายสุขุม ชัยนงาน เรื่อง ปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ. ศ. 2522 ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนเต็ง อำเภอคง จังหวัดนครราชสีมา จึงสามารถได้ข้อสรุปว่าความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชนนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และปัจจัยในเชิงบริบทสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ก็ยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย

### 9.2 อภิปรายความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐกับประชาชนในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร

สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารยังเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่ทำผิดกฎหมายเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายได้รับอำนาจตามกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร กับประชาชนที่ทำผิดกฎหมาย ในขณะที่ประชาชนที่ทำผิดกฎหมายจะต้องมีปฏิริยาของการต่อสู้เพื่อความอยู่รอด โดยการอาศัยความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์กับผู้นำชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของนายอุดม คุณา ที่ได้ข้อสรุปว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของผู้นำชุมชนประชาชนและชุมชน มีผลดีกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาชนในชุมชน (อุดม คุณา, 2555, น.97)หรือประธานชุมชนซึ่งมีความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์กับข้าราชการฝ่ายการเมืองของเทศบาลเมืองปัตตานี เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนกับข้าราชการฝ่ายการเมืองของเทศบาลเมืองปัตตานี ดังนั้นทฤษฎีที่สามารถนำมาอธิบายสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ในเขตเทศบาลเมืองปัตตานีคือทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ และทฤษฎีต่างตอบแทน ความสัมพันธ์ในแบบระบบอุปถัมภ์ระหว่างประชาชนผู้ที่ละเมิดกฎหมายกับประธานชุมชนหรือผู้นำ

ชุมชนที่มีความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์กับข้าราชการฝ่ายการเมืองในขณะที่เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายมีอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนกับข้าราชการฝ่ายการเมืองโครงสร้างระบบราชการที่กำหนดให้ข้าราชการฝ่ายการเมืองเป็นผู้พิจารณาให้ความดีความชอบหรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการครอบงำแทรกแซง การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายที่เป็นข้าราชการประจำ การวางโครงสร้างระบบราชการที่กำหนดให้ข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจในการพิจารณา เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการประจำ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

### 9.3 อภิปรายผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็ก

จากการศึกษาของผู้วิจัยทำให้ได้ข้อสรุปว่า ความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายแปรผันตามศักยภาพทางเศรษฐกิจของบุคคลและลักษณะทางเศรษฐกิจในพื้นที่กล่าว คือ พื้นที่ที่เป็นย่านเศรษฐกิจประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจะมีสถานภาพทางเศรษฐกิจที่สูง ซึ่งขัดแย้งกับงานวิจัยของนายณัฐวุฒิ สติใหม่ ที่ได้ข้อสรุปปัจจัยเชิงพื้นที่ไม่มีผลต่อความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารของประชาชน (ณัฐวุฒิ สติใหม่, 2556, น.162) เมื่อทุนเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะทำให้อาจปฏิบัติตามกฎหมายทำให้เมื่อกฎหมายถูกบังคับใช้ผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นประชาชนชั้นล่างที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่เป็นย่านเศรษฐกิจปัญหาความเหลื่อมล้ำในเชิงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในเชิงพื้นที่เมื่อบังคับใช้กฎหมายแบบเดียวกันทำให้กฎหมายนี้ส่งผลกระทบต่อผู้ที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็กที่มีรายได้น้อยทำให้เกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐ ความขัดแย้งนี้เป็นลักษณะความขัดแย้งพื้นฐานของสังคม คือ ความขัดแย้งระหว่างรากฐานเศรษฐกิจกับโครงสร้างชั้นบนที่ประกอบกันขึ้นด้วยกฎหมาย ในสถานะที่วิถีการผลิตเปลี่ยนแปลง

(Karl Marx, 2001, p.74-76) ถึงกระนั้นก็ตามแต่ในบางกรณีก็อาจไม่เป็นเช่นนั้น จากทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของ พิชาย รัตนติลก ณ ภูเก็ต ที่ได้กล่าวเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไว้ คือ ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายแปรผันตามสถานภาพทางเศรษฐกิจของบุคคลที่กระทำผิด (พิชาย รัตนติลก ณ ภูเก็ต, 2559) แต่จากการศึกษาปรากฏว่าไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไปจากการศึกษาพบว่าผู้ที่มีสภาพทางเศรษฐกิจไม่สูงเป็นประชาชนระดับล่างไม่มีเครือข่ายความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ก็อาจจะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายได้เช่นกัน ข้อมูลที่จะสามารถยืนยันข้อสรุปนี้ คือ การที่ช่างเขตบางรายไม่บังคับใช้กฎหมายกับผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็ก เนื่องจากเหตุผลด้านศีลธรรมที่มองว่าไม่ต้องการทำให้ประชาชนที่หาเช้ากินค่ำได้รับความเดือดร้อน จึงต้องให้การช่วยเหลือเท่าที่สามารถที่จะทำได้ดังนั้นประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอาจไม่ขึ้นกับสถานภาพทางเศรษฐกิจของบุคคลที่ทำผิดกฎหมายเสมอไป

## 10. ข้อเสนอแนะตามผลการศึกษา

10.1 ในทางการกระจายอำนาจควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดเขตควบคุมอาคาร ตามความเหมาะสมของบริบททางสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่น



ซึ่งในปัจจุบันอำนาจในการกำหนดเขตควบคุมอาคารยังคงเป็นของรัฐบาลกลางโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง

10.2 กลไกควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการกลไกถ่วงดุลอำนาจ ไม่เปิดช่องทางให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทางมิชอบ กำหนดระเบียบในการปฏิบัติงานให้ชัดเจนเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยในส่วนที่ไม่มีกฎหมายกล่าวไว้ตรงๆ เกินขอบเขต

10.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องมีแบบแปลนมาตรฐาน สำหรับบริการประชาชนที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งผู้ที่ประกอบธุรกิจดังกล่าวจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีรายได้น้อยและขาดแคลนทุนในการจ้างช่างเขียนแบบเพื่อใช้ในการยื่นขออนุญาต

10.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่จะบังคับใช้ในท้องถิ่น โดยอาจจะไม่ต้องใช้กฎหมายจากรัฐบาลกลาง

### บรรณานุกรม

- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : พิชเนศพริ้นติ้งเซ็นเตอร์.
- ณัฐภูมิ สติใหม่.(2556). *ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พื้นที่ศึกษาเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสีมม อำเภอเมือง นครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, นครราชสีมา)*. สืบค้นจาก <http://sutir.sut.ac.th:8080/sutir/bitstream/123456789/5268/1/Fulltext.pdf>
- ปริญญา อุดมทรัพย์. (2541). *ความรู้เบื้องต้นการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (Local Government in Thailand)*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). สุราษฎร์ธานี : อุดมลาภ.
- พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. (2559). *การบังคับใช้อำนาจรัฐในสังคมไทย ไร้ประสิทธิภาพ ขาดความเท่าเทียม และไม่เป็นธรรม*. สืบค้น 4 มีนาคม 2561, จาก <https://mgronline.com/daily/detail/9590000127585>
- พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ในเขตเทศบาลเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี พ.ศ. 2493. (27 มิถุนายน 2493). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 67 ตอนที่ 35.
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. (14 พฤษภาคม 2522). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 69 ตอนที่ 80.
- มะลิวัลย์ โกสุมภ์. (2554). *ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ชลบุรี)*. สืบค้นจาก <http://dspace.spu.ac.th/handle/123456789/3706>
- มาร์กซ์ คาร์ล. (2544). *สังคมนิยมของสังคมนิยมชาติ วัตถุประสงค์ประวัติศาสตร์*. (บุญศักดิ์ แสงระวี, ผู้แปล). กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (10 ตุลาคม 250). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก หมวด 9.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (10 ตุลาคม 250). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก หมวด 9.

สถาบันพระปกเกล้า. (2559). *ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่*. กรุงเทพฯ : ชัน แพกเกจจิง (2014).

สุขุม ชัยนังาน. (2554). *ปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนเต็ง อำเภอกอง จังหวัดนครราชสีมา* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี, นครราชสีมา). สืบค้นจาก <http://sutir.sut.ac.th:8080/sutir/bitstream/123456789/5074/1/Fulltext.pdf>

อนวัช บูรพาชน. (ม.ป.ป.). *กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร*. กรุงเทพฯ : สำนักควบคุม และตรวจสอบอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมือง. จาก <http://www.ieat.go.th/assets/uploads/cms/file/201703141555431875858139.pdf>

อมรา พงศาพิชญ์, และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2539). *ระบบอุปถัมภ์*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุดม คุมา. (2555). ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของผู้นำชุมชนกับประชาชนที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในตำบลพระบาท อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง. *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง*, 1 (1), 87-98. สืบค้น 3 มีนาคม 2561, จาก <https://tci-thaijo.org/index.php/JLPRU/article/download/24610/20941>