

อุปสรรคและปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล



นายเปรมศักดิ์ กิรานนท์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974 - 631 - 550 - 1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

116416516

OBSTACLES AND PROBLEMS IN UPGRADING SANITARY DISTRICTS
TO MUNICIPALITIES



Mr. Premsak Keeranond

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

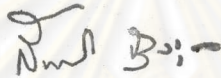
Chulalongkorn University

1995

ISBN 974 - 631 - 550 - 1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ อุปสรรคและปัญหาการยกฐานะสู่สากลเป็นเทศบาล
โดย นายเปรมศักดิ์ กิรานนท์
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ

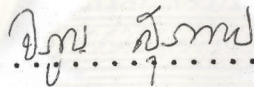
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

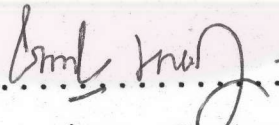
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ ฤงสูวรวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



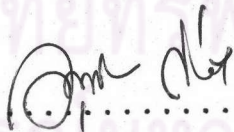
.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ จรุณ สุภาพ)



.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

เปรมศักดิ์ กิรานนท์ : อุปสรรคและปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล (OBSTACLES AND PROBLEMS IN UPGRADING SANITARY DISTRICTS TO MUNICIPALITIES)

อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ, 131 หน้า, ISBN 974-631-550-1

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคที่สุขาภิบาลประสบอยู่ว่าเป็นปัญหาต่อการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น เพื่อเสนอแนะแนวทางในการยกฐานะสุขาภิบาลให้เหมาะสม และสอดคล้องกับลักษณะ ปริมาณและขอบเขตของงานเทศบาล

ผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากมีอายุ 50 ปีขึ้นไป มีการศึกษาระดับปริญญาตรี ทราบถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเน้นการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบและองค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาล และส่วนมากไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขปรับปรุง ถึงแม้ผู้ตอบแบบสอบถามจะมีความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลดีมาก โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นระหว่างการมีฐานะเป็นสุขาภิบาลกับการเป็นเทศบาลมีความแตกต่างกัน และเห็นว่าโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลในปัจจุบันมีความเหมาะสม สุขาภิบาลมีการเจริญเติบโตทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างสม่ำเสมอ รายได้ของสุขาภิบาลน้อยควรปรับปรุงอัตราภาษี ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ารายได้ของสุขาภิบาลส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุน ประชาชนยังไม่ให้ความร่วมมือในการจัดเก็บรายได้ของสุขาภิบาลเท่าที่ควร ส่วนหน้าที่การบริหารงานของสุขาภิบาลตามที่กฎหมายกำหนดมีมากเกินไป และประชาชนมีความสนใจพอประมาณและเข้าใจการมีส่วนร่วมในการปกครอง แต่ไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การยกสุขาภิบาลที่มีรายได้ 12 ล้านบาทขึ้นไป สำหรับคณะกรรมการสุขาภิบาลควรผสมผสานกัน โดยมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนมากว่า และสุขาภิบาลพร้อมจะเปลี่ยนเป็นเทศบาลโดยมีเงื่อนไขอย่างไรก็ตาม รูปแบบการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลปัจจุบันมีประสิทธิภาพ และไม่เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีมากขึ้นหากยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C330111 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: SANITARY/ MUNICIPALITY/ UPGRADING/ DECENTRALISATION/
RESPONDENCE TO PEOPLE NEEDS

PREMSAK KEERANOND : OBSTACLES AND PROBLEMS IN UPGRADING SANITARY
DISTRICTS TO MUNICIPALITIES. THESIS ADVISOR :

ASSO. PROF. PRAYAD HONGTHONGKUM, 131 pp. ISBN 974-631-550-1

As an inquiry into problems and obstacles in upgrading sanitary districts to Municipalities and possible affects of popular participation in local government, this field research finds that the respondents are mainly fifty year old and above, university graduates, and well aware of the promulgation of the 1985 Sanitary District Act and its 1992 revision. Despite their deep understanding of the form and composition of sanitary district as specified by the law, the majority of the respondents, however, disagree to the revision. In their views, sanitary district is functionally different from municipality, and its present structure and duties is quite satisfactory. What should be improved are its tax rates, people's cooperation in tax collection, and excessive duties. Most of the respondents do not agree to the upgrading sanitary districts with income of 12 million bath and above to municipalities. They are also of the opinion that members of sanitary district should be mainly elected and the upgrading is not likely to affect popular participation in local politics.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา..... การปกครอง.....

สาขาวิชา..... การปกครอง.....

ปีการศึกษา..... 2537.....

ลายมือชื่อนิสิต..... *ประสิทธิ์*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *Prayad Hongthongkum*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



ฉ

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาของ รองศาสตราจารย์
ประหยัด หงษ์ทองคำ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่กรุณาใช้เวลาให้คำปรึกษา
ตรวจและแก้ไขวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งศาสตราจารย์ จรุณ สุภาพ
และรองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
ซึ่งได้ให้ความกรุณาในการให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้
ผู้วิจัยต้องกราบขอขอบพระคุณท่านที่ได้กล่าวนามมาแล้วเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้
ขอขอบคุณ พี่ เพื่อน และน้อง ในภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยห่วงใยใต้ถ้ำม และให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยอยู่
ตลอดเวลา จนทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จตามที่ต้องการ ประโยชน์ทั้งมวลอันพึงเกิด
จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอโน้มกราบเป็นกตเวทิตาคุณแต่ บิดา มารดา ตลอด
จนครู อาจารย์ผู้ให้ความรู้ด้วยความเคารพ

เปรมศักดิ์ กิรานนท์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง.
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ.
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ.
สารบัญตาราง.....	
บทที่ 1 บทนำ.....	1
สภาพปัญหา.....	1
ขอบเขตของการศึกษา.....	4
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
วิธีการศึกษาวิจัย.....	5
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	6
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล.....	7
นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา.....	8
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา.....	9
สมมติฐานในการศึกษา.....	10
การนำเสนอ.....	10
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิด เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	12
ความเป็นมาในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น.....	12
การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง.....	13
ต้นแบบของการปกครองท้องถิ่น.....	15
บทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในระดับเทศบาลและสุขาภิบาล.....	23
บทที่ 3 วิวัฒนาการและอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลและเทศบาล....	36
วิวัฒนาการของสุขาภิบาล.....	36
อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล.....	39

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
วิวัฒนาการของเทศบาล.....	50
อาณาหน้าที่ของเทศบาล.....	54
บทที่ 4 ผลการศึกษา.....	71
บทที่ 5 สรุปวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ.....	100
สรุป.....	101
วิเคราะห์.....	103
ข้อเสนอแนะ.....	106
รายการอ้างอิง.....	108
ภาคผนวก.....	113
แบบสอบถาม.....	114
ประวัติผู้วิจัย.....	120

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่	4.1	แสดงอายุของผู้ตอบแบบสอบถาม..... 71
ตารางที่	4.2	แสดงระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม..... 72
ตารางที่	4.3	แสดงการทราบถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติ สุขภาพพล พ.ศ.2528 และการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ.2535 ซึ่งเน้นการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบและ องค์ประกอบของคณะกรรมการสุขภาพ..... 73
ตารางที่	4.4	แสดงความคิดเห็นในกรณีที่ทราบถึงการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสุขภาพพล พ.ศ.2528 และการแก้ไข เพิ่มเติมในปี พ.ศ.2535 ซึ่งเน้นการแก้ไขปรับปรุง รูปแบบและองค์ประกอบของคณะกรรมการสุขภาพ.... 74
ตารางที่	4.5	แสดงความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล... 75
ตารางที่	4.6	แสดงการจำแนกความแตกต่างในการปกครองท้องถิ่น ระหว่างการเมืองฐานะเป็นสุขภาพกับการเป็นเทศบาล... 76
ตารางที่	4.7	แสดงความเหมาะสมของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของสุขภาพในปัจจุบัน..... 77
ตารางที่	4.8	แสดงการเจริญเติบโตทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ของชุมชนในสุขภาพ..... 78
ตารางที่	4.9	แสดงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน สุขภาพปัจจุบัน..... 79
ตารางที่	4.10	แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความพอเพียงของรายได้ ของสุขภาพในปัจจุบัน..... 80
ตารางที่	4.11	แสดงที่มารายได้ของสุขภาพ..... 81
ตารางที่	4.12	แสดงความร่วมมือของประชาชนในการจัดเก็บรายได้ สุขภาพ..... 82

ตารางที่	4.13	แสดงหน้าที่การบริหารงานของสุขาภิบาลที่กฎหมายกำหนดไว้.....	83
ตารางที่	4.14	แสดงความคิดเห็นต่อความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน.....	84
ตารางที่	4.15	แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์ตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไปในการยกสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	85
ตารางที่	4.16	แสดงความเหมาะสมของโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาล.....	86
ตารางที่	4.17	แสดงความพร้อมที่จะเปลี่ยนสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	87
ตารางที่	4.18	แสดงรูปแบบการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างสุขาภิบาลกับเทศบาล.....	88
ตารางที่	4.19	แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งมากขึ้น หากยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	89
ตารางที่	4.20	แสดงการเข้าร่วมของประชาชนเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและผู้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมากขึ้นหากยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	90
ตารางที่	4.21	แสดงการมีบทบาทของประชาชนในชุมชนมากขึ้นหากยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	91
ตารางที่	4.22	แสดงแสดงประชาชนจะติดต่อกับทางราชการมากขึ้นหากยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	92
ตารางที่	4.23	แสดงประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมเดินขบวนตามท้องถนนและเป็นผู้ประท้วงมากขึ้น หากยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	93
ตารางที่	4.24	แสดงประชาชนจะเป็นผู้สื่อสารทางการเมืองมากขึ้นและติดตามข่าวสารทางการเมืองมากขึ้น หากยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	94

ตารางที่	4.25	แสดงประชาชนจะเข้าใจระบบการปกครองมากขึ้น หากยกฐานะสู่ชาภิบาลเป็นเทศบาล.....	95
ตารางที่	4.26	แสดงประชาชนจะกำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติงาน ของข้าราชการมากขึ้น หากยกฐานะสู่ชาภิบาลเป็น เทศบาล.....	96
ตารางที่	4.27	แสดงประชาชนจะช่วยเหลือสนับสนุนต่อระบบการ ปกครองท้องถิ่นมากขึ้น หากยกฐานะสู่ชาภิบาลเป็น เทศบาล.....	97
ตารางที่	4.28	แสดงประชาชนจะเป็นปฏิบัติต่อระบบการปกครอง ท้องถิ่นมากขึ้นหากยกฐานะสู่ชาภิบาลเป็นเทศบาล.....	98
ตารางที่	4.29	แสดงคะแนนรวม แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการมี ส่วนร่วมของประชาชน.....	99

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย