

การวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล



นายเฉลิมวุฒิ

รักขติวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2536

ISBN 974-582-423-2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

019746 I1621402X

AN ANALYSIS OF THE NEWLY PROPOSED MUNICIPAL STRUCTURES



Mr. Chalermvoot Rukathivong

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts
Department of Government
Graduate School
Chulalongkorn University**

1993

ISBN 974-582-423-2

นายเฉลิมวุฒิ รักขติวงศ์ : การวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล
(AN ANALYSIS OF THE NEWLY PROPOSED MUNICIPAL STRUCTURES)
อ.ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ .506 หน้า ISBN 974-582-423-2

การวิจัยเรื่องนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลระบบผู้บริหารที่เข้มแข็งหรือเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor) และตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ที่กระทรวงมหาดไทยเคยเสนอผ่านการพิจารณาจาก คณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ.2529 เพื่อเสนอทางเลือกในการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลที่จะได้นำมาใช้ในประเทศไทยในอนาคตอันจะเป็นการแก้ปัญหาบางประการในการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลที่ใช้แบบคณะเทศมนตรีกับสภา (mayor-council) ในอดีตที่ผ่านมา การศึกษานี้จะได้แสวงหาความจริงในด้านเกี่ยวกับความคิดเห็น ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ความสำนึก และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในรูปแบบเทศบาลของกลุ่มตัวอย่างในเทศบาลเมืองลำปาง คือ สมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาล ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับกิจการเทศบาล โดยเฉพาะคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัดและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองลำปาง จำนวน 204 คน เครื่องมือในการวิจัยหลักเป็นแบบสอบถามเพื่อการสัมภาษณ์ สร้างโดยผู้วิจัย ประกอบด้วย ข้อมูลส่วนบุคคล คำถามวัดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ความสำนึกทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในรูปเทศบาลและความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเทศบาลทั้งที่เสนอใหม่และที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การศึกษาวิจัย ปรากฏผลดังนี้

กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรูปแบบโครงสร้างของเทศบาลตามระบบผู้บริหารที่เข้มแข็งอันจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ไขรูปแบบเทศบาลเดิมที่ใช้อยู่ได้เป็นอย่างดี

สุดท้าย สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต้องการจะให้โครงสร้างเทศบาลเปลี่ยนรูปแบบไปเป็นระบบผู้บริหารที่มีอำนาจมาก หรือ เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor) เพื่อเป็นทางเลือกในการที่จะแก้ไขจุดอ่อนของระบบเทศบาลดั้งเดิมที่ใช้อยู่มาจกอดีตถึงปัจจุบัน



ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2535

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C330043
KEY WORD:

: MAJOR GOVERNMENT
MUNICIPAL STRUCTURES/OPINIONS/POLITICAL CONSCIOUSNESS

CHALERMVOOT RUKATHIVONG : AN ANALYSIS OF THE NEWLY PROPOSED MUNICIPAL STRUCTURES. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF.PRAYAD HONGTONGKUM, 506 pp.
ISBN 974-582-423-2

This research is aimed at analysing the municipal structure. with the strong mayor in accordance with the Municipal Act of 1986 proposed by the Ministry of the Interior with the approval of the Office of the juridical Council in order to propose a choice for the municipality to be accepted in Thailand in future, which may lead to solving certain problems in the municipal government system with the mayor and the council having been in practice so far.

The study seeks the truth about opinions, political knowledge and understanding, political consciousness and participation in the municipal government system from the sample groups of 204 individuals in Lampang local area, the selected groups being members of the local council, municipal officials, local officials specially involved in the municipality, a body of sub-committee of municipal officials of Lampang and certain citizens in Lampang municipal area.

The research is carried out by means of the questionare designed by the researcher consisting of personal data, questions measuring political knowledge and understanding, political consciousness and participation in local government in the form of municipality and opinions about the Municipal Act in use at present and the newly-proposed one.

The research reveals that all the sample groups mostly agree to the form of the municipal structure with the strong mayor, which will be ideal for improving the present one.

This comes to the conclusion that most of the sample group desire the municipal structure to be converted to the one with the strong mayor as a choice for solving the weak points of the municipal system having been taken so far.



ภาควิชา..... ทรปกครอง
สาขาวิชา..... ทรปกครอง
ปีการศึกษา..... 2535

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างยิ่ง
ของรองศาสตราจารย์ประหัต หงษ์ทองคำ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่าน
ได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของการวิจัยมาด้วยดีตลอด โดยเฉพาะคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อันประกอบด้วย ศาสตราจารย์จรรยา สุภาพ
รองศาสตราจารย์ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา
ณ โอกาสนี้ ทั้งขอขอบพระคุณ คุณสำเร็จ บุญโยปกรณ์ รองผู้ว่าราชการจังหวัด
ลำปาง คุณวินทร์ มโนกลอนันต์ เทศมนตรีฝ่ายสาธารณสุข เทศบาลเมืองลำปาง
คุณพวงพยอม สมพงศ์ หัวหน้างานธุรการสำนักปลัดเทศบาลเมืองลำปาง คุณเมือง
โพธิ์ทอง ประธานกรรมการสุชาภิบาลชมภู คุณศรีวิกรม์ เขื่อนเมืองพาน และ
คุณจตุวัฒน์ ดุษฎีเมฆวงศ์ เจ้าหน้าที่ของสุชาภิบาลชมภู ที่ได้กรุณาให้ความ
ช่วยเหลืองานวิจัยมาตลอด กลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณมา
ณ โอกาสนี้และจะไม่ลืมพระคุณของท่านเหล่านั้นเลย ก็คือ ผู้ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างใน
การวิจัยครั้งนี้ ที่เสียสละเวลาอันมีค่าให้ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์สอบถาม จนสำเร็จ
ลุล่วงไปด้วยดี อันจะยังประโยชน์อันทรงคุณค่าแก่การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น
ในรูปแบบเทศบาลต่อไปในภายหน้า

ท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ บิดา - มารดา ทั้งภรรยาและ
บุตร ที่ให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมา จนสำเร็จการศึกษา

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ฅ
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญแผนภูมิ	ณ
บทที่	
1. บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	2
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	19
สมมติฐานในการวิจัย	19
ประโยชน์ที่ได้รับ	20
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	20
นิยามศัพท์	21
การเสนอทวิวิจัย	26
ขอบเขตของการศึกษา	27
วิธีดำเนินการวิจัย	29
2. แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	30
ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	33
หลักการของการปกครองท้องถิ่น	38
วัตถุประสงค์ของการจัดการปกครองท้องถิ่น	41
ทัศนคติ ความหมาย	45
ส่วนประกอบของทัศนคติ	48
บ่อเกิดแห่งทัศนคติ	51

ทัศนคติทางการเมือง	53
ความสำนึกทางการเมือง	55
วัฒนธรรมทางการเมือง	61
การมีส่วนร่วมทางการเมือง	69
ผลงานวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้อง	
ประหัต หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว	85
พรชัย เทพปัญญา	90
สันนิบาตเทศบาลและประเทศไทยและกรมการปกครอง	98
จงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์	103
สมเจตน์ พันธุ์โฆษิต	105
สมพงษ์ บุญประดิษฐ์	107
กิตติ ประทุมแก้ว	108
3. เทศบาล : การปกครอง	
การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลของไทย	111
ประวัติความเป็นมาของเทศบาลไทย	112
โครงสร้างของเทศบาลไทย	122
สภาเทศบาล	123
คณะเทศมนตรี	129
พนักงานเทศบาล	132
ระบบเทศบาลของประเทศต่าง ๆ	
เทศบาลระบบสภากับนายกเทศมนตรี	140
เทศบาลระบบสภา และผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้ง	
จากประชาชนโดยตรง	147
ระบบคณะกรรมการ	148
เทศบาลระบบผู้จัดการ	151
เทศบาลเมืองลำปาง	162
โครงสร้างของเทศบาลเมืองลำปาง	164

4. พระราชบัญญัติเทศบาล และร่างพระราชบัญญัติเทศบาล	
สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9)	
พ.ศ. 2523	172
หลักเกณฑ์การจัดตั้ง	172
โครงสร้างเทศบาล	174
เทศบัญญัติ	182
การคลัง และทรัพย์สินของเทศบาล	183
การควบคุมเทศบาล	185
คณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล	188
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....	
หลักเกณฑ์การจัดตั้ง	189
การบริหารเทศบาลและโครงสร้างของเทศบาล	
สภาเทศบาล	198
คณะเทศมนตรีของระบบสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี....	206
นายกเทศมนตรีของระบบสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี....	208
ผู้อำนวยการเทศบาลของระบบผู้อำนวยการเทศบาล	213
การรักษาการแทนและการปฏิบัติราชการแทน	219
การจัดระเบียบของราชการเทศบาล	219
เทศบัญญัติ	221
การควบคุมเทศบาล	223
5. ระเบียบวิธีวิจัย	
วิธีดำเนินการวิจัย	251
ประชากรวิจัย	252
การสร้างเครื่องมือในการวิจัย	262
แบบสอบถาม	263
การกำหนดตัวแปรในการวิจัย	265
สเกลและระดับการวัด	268

การรวบรวมข้อมูล	270
การวิเคราะห์ข้อมูล	271
6. ผลการวิจัย : วิเคราะห์ข้อมูล	
ลักษณะทั่วไปของกลุ่มประชากรวิจัย	275
การวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล	295
การวิเคราะห์ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง	333
การวิเคราะห์ความสำนึกทางการเมือง	350
การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมทางการเมือง	362
การวิเคราะห์ผลการวิจัยในอดีตที่เกี่ยวเนื่องกับงานวิจัยนี้	375
ข้อเสนอแนะจากกลุ่มตัวอย่าง.....	387
7. สรุปการวิจัย และข้อเสนอแนะ	
สรุปผลการวิเคราะห์	397
การอภิปรายบทสรุป.....	400
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตัดคำว่า นคร เมือง ตำบล ออกจากชื่อเทศบาล.....	404
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรายได้ของการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	404
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ อ.ก.ท.จังหวัด	406
บทส่งท้าย	409
รายการอ้างอิง	413
ภาคผนวก	
ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการ	
กฤษฎีกา	433
แบบสัมภาษณ์และคำตอบ	486
ประวัติผู้เขียน	506

สารบัญตาราง

	หน้า
4.1 การเปรียบเทียบสาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก่ไขถึง พ.ศ.2523 กับร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา	226
4.2 เปรียบเทียบโครงสร้างเทศบาลของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กับร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา	238
6.1 แสดงข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา	276
6.2 แสดงกลุ่มของประชาชน ตามสถานบทบาท	281
6.3 แสดงจำนวนผู้ตอบแยกตามเพศของกลุ่มตัวอย่าง	282
6.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุของผู้ตอบแยกตามประเภทของกลุ่มตัวอย่าง.....	283
6.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาของผู้ตอบแยกตามประเภทของกลุ่มตัวอย่าง	285
6.6 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอาชีพของผู้ตอบตามประเภทของกลุ่มตัวอย่าง	288
6.7 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ แยกตามประเภทของกลุ่มตัวอย่าง	290
6.8 แสดงระดับความเห็นของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการบริหารของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....	299
6.9 แสดงระดับความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการบริหารของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล.....	300
6.10 แสดงจำนวนผู้ตอบ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเทศบาล.....	302
6.11 แสดงจำนวนผู้ตอบที่เห็นว่าควรเปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนแปลงเป็นโครงสร้างแบบใดในแบบที่กำหนด	304
6.12 แสดงความเห็นเกี่ยวกับฝ่ายบริหารตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในระบบคณะเทศมนตรี.....	306
6.13 แสดงความเห็นเกี่ยวกับฝ่ายบริหารตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในระบบนายกเทศมนตรี.....	310

6.14	แสดงความเห็นเกี่ยวกับสภาเทศบาล.....	313
6.15	แสดงการควบคุมของทางราชการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติเทศบาล.....	318
6.16	แสดงระดับความเห็นของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเทศบาล.....	321
6.17	แสดงความเห็นตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้ปรับฐานะพนักงานเทศบาลเป็นข้าราชการเทศบาล.....	323
6.18	แสดงความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล.....	325
6.19	แสดงความเห็นเกี่ยวกับวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานและรองประธานเทศบาล.....	327
6.20	แสดงความเห็นเกี่ยวกับการขอสมมติตัวข้าราชการ.....	329
6.21	แสดงความเห็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลต้องอยู่ในเขตเทศบาลอย่างน้อย 90 วัน ตามกฎหมายใหม่.....	331
6.22	แสดงความรู้ความเข้าใจทางการเมืองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเทศบาลแยกตามกลุ่มตัวอย่าง	336
6.23	แสดงความรู้ความเข้าใจทางการเมืองแยกตาม เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้ ของกลุ่มตัวอย่าง.....	338
6.24	แสดงผลรวมความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่างแยกตามสถานบทบาทหน้าที่	343
6.25	แสดงจำนวนของการตอบคำถามถึงวัตถุประสงค์อันดับแรกของการปกครองท้องถิ่น..	345
6.26	แสดงจำนวนผู้ตอบถึงรูปการปกครองที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง	348
6.27	แสดงความสำคัญทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด	352
6.28	แสดงผลรวมความสำคัญทางการเมืองเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของกลุ่มตัวอย่างแยกตามสถานบทบาทหน้าที่	354
6.29	แสดงความสำคัญทางการเมืองแยกตามเพศ อายุ การศึกษา อาชีพและรายได้ ...	356
6.30	แสดงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่าง แยกตามสถานบทบาทหน้าที่ ...	363
6.31	แสดงจำนวนการกระทำที่พหุชนมีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลต่อผู้บริหารงานเทศบาล...	365

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
2.1	50
2.2	52
3.1	127
3.2	128
3.3	137
3.4	139
3.5	140
3.6	144
3.7	146
3.8	148
3.9	150
3.10	156
3.11	170