

การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ. 2517 - 2519 :
ศึกษาในด้านนโยบายการกระจายอำนาจ



นายชโลธร นาโคตร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
แผนกวิชาการปกครอง
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2522

000603

2 15467593

Development of Thai Local Self Government from
B.E. 2517 to 2519 : A Study of
Decentralization Policy

Mr. Chalotorn Phacoatara

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Government

Department of Government

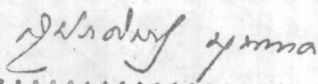
Graduate School

Chulalongkorn University

1979

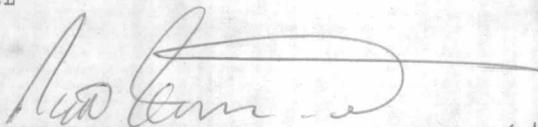
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ. 2517 -
2519 : ศึกษาในคานนโยบายการกระจายอำนาจ
โดย นายชโลธร มาโคตร
แผนกวิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร ปริญญาโทบัณฑิต

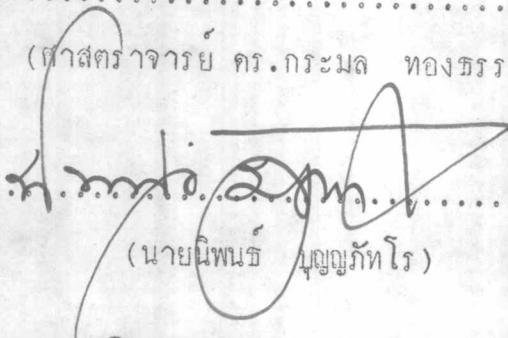


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคิษฐ์ มุขนาค)

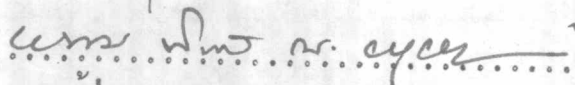
คณะกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์



..... (ประธานกรรมการ)
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)



..... (กรรมการ)
(นายนิพนธ์ บุญฤทธิ์โร)



..... (กรรมการ)
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ. 2517 - 2519 : ศึกษาในคานนโยบายการกระจายอำนาจ

ชื่อ นาย ชโลธร ณาโคตร

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา

แผนกวิชา การปกครอง

ปีการศึกษา 2521



บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น จัดได้ว่าเป็นความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างมีอิสระมากน้อยเพียงไรในการบริหารงานของท้องถิ่นซึ่งในประเทศไทยแล้วการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นยังมีอุปสรรคอยู่บางประการที่ทำให้ไม่สามารถจะกระทำไปได้

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้ศึกษาถึงในช่วงระยะระหว่างปี พ.ศ. 2517 ถึง 2519 ที่ประเทศไทยได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการเมือง การปกครอง ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวได้มีกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองเกิดขึ้นอย่างมากมาย แต่กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองไม่ไคเป็นสถาบันที่แสดงออกและรวบรวมผลประโยชน์อย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับแสดงความคิดเห็น มีการไขก้างอย่างรุนแรง เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ในระดับชาติ และมีลักษณะของการรวมกลุ่มอย่างชั่วคราว ในส่วนของพรรคการเมืองก็ขาดอุดมการณ์ และมีความแตกแยกกันอย่างมาก ในเวลาเดียวกันระบบราชการประจำยังเขามาครอบงำต่อระบบการเมืองอย่างมาก

ในระยะเวลาดังกล่าว ได้มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 4 ชุด คือ ชุดนายสัญญา ธรรมศักดิ์, ชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และ ชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช รวมทั้งในตอนปลายปี 2519 ได้มีรัฐบาลชุดนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เข้ามาบริหารงาน โดยมาจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และในแต่ละรัฐบาลก็มีนโยบายที่พยายามแสดงออกถึงการกระจายอำนาจ

สำหรับทางฝ่ายสถาบันสถานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 พ.ศ.2516 - 2517 และสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2517 - 2519 จะเห็นได้ความที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอยู่หลายฉบับ และได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายบางฉบับ ในส่วนของคานกระทรวงมหาคไทยนั้นได้มีการออกคำสั่ง ระเบียบ และร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญออกมา ซึ่งมีผลนำไปให้รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช

ในการวิเคราะห์เพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ไควางเอาไว้ 3 ข้อ คือ

- 1) นโยบายของรัฐบาลทุกชุดที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นถือหลักการใหญ่ในการกระจายอำนาจ แต่ทั้งนี้ในรายละเอียดและวิธีปฏิบัติของรัฐบาลแต่ละชุด มิได้กระเท สัมพันธ์ติดต่อกัน
- 2) ในการกำหนดนโยบายดังกล่าว ประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการปฏิบัติเพื่อใหบรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายน้อยกว่ากลุ่มผู้ปกครองในระดับบน และ
- 3) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การกระจายอำนาจในรูปของการปกครองท้องถิ่น ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายนั้น สืบเนื่องมาจากระบบการเมืองที่อ่อนแอ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้ผลไควปรากฏออกมาว่าเป็นจริงยอมรับอยู่ 2 ข้อ คือ ข้อ 2) และ 3) แต่ไม่ยอมรับอยู่ 1 ข้อ คือ ข้อ 1)

ในส่วนสุดท้าย ผู้เขียนไควางขอเสนอแนะนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเอาไว้ 3 ข้อ คือ 1) การกำหนดนโยบายแห่งรัฐในการกระจายอำนาจโดยสถาบันทางการเมือง 2) แนวทางการกำหนดและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ ควรจะได้รับการศึกษาและวิจัย และ 3) แนวโน้มของการกระจายอำนาจที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น ในอนาคตควรจะได้รับการพิจารณาอย่างระมัดระวัง.

groups. In spite of their existances, these newly - founded political groups have never been politically strong, and have failed to act as genuine political instrument in articulating group interests. On the contrary, they tended to prefer violence, both in policy and actions, in the struggle for groups interest at the national level, not to mention their contemporary existence, factions and also lack of ideology. Meanwhile bureaucracy remains dominant in the Thai political decision - making and administrative processes.

During the 2 year period covered in the study, four governments have successively taken political power - i.e. the Sanya, Kukrit, Seni and Thanin civilian governments. These government have considerably shown their interest as well as embarked on some initiatives on the decentralization policy.

As for the successive Thai Legislative Assemblies, during This period, the second National Legislative Assembly of B.E.2516 and the House of Representative have proposed, debated and later promulgate severel different bills concerning the decentralization and local government policies. The Ministry of Interior, have presented important orders, precedures and bills associated with local administration to the government of Mr. Seni Pramoj to initiative the government's full action.

In order to test the hypothesis in all 3 aspects, the analysis concludeds that : 1) every government recognizes the main principle of decentralization, though different in details

and practices but its policies are not related 2) in practice, the decentralization policies, have failed to encourage enough participation from local people and the ruling authorities exerted strong influence in this aspect 3) during that time decentralization in the form of local - self government failed because of the weakness of political system especially in connection to the political parties and the interest groups. The writer analysed and admitted that the second and the third aspects of the hypothesis are true but the first one is almost wrong.

In the analysis the writer maintains that the decentralization policy aiming at the development of Thai local - self government should be designed as the following : 1) the making of the state policies in decentralization should be done by the political institutions, 2) the methods and procedures about the policies of decentralization should be studied and the research about the topic should be encouraged clearly and, 3) the tendency to give power to the Thai local - self government in the future should receive priority in the government's national policy planning.



กติกรรมประกาศ

ในการทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลงด้วยดีในครั้งนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณบุคคลเหล่านั้นเป็นอย่างยิ่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา อาจารย์ที่ปรึกษา และควบคุมวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ต้นจนจบ ศาสตราจารย์ กระทบทองธรรมชากิจ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ คุณนิพนธ์ บุญญภัทโร ผู้อำนวยการกองวิชาการ กรมการปกครอง ที่ได้ช่วยกรุณาเป็นกรรมการสอบ และแก้ไขจนทำให้วิทยานิพนธ์สมบูรณ์แบบอาจารย์ ปกรณ์ ปรียากกร อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันนิติพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ได้ช่วยกรุณาอ่านและแนะนำในบทที่ 1 และ จาสีบเอก ณรงค์पालวัฒน์ ผู้ได้ช่วยพิมพ์ต้นฉบับวิทยานิพนธ์นี้ถึง 4 ครั้ง

สำหรับบุคคลอื่น ๆ โดยเฉพาะในรั้วของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้ความเป็นมิตร ความอบอุ่น และความ "จริงใจ" ต่อผู้เขียนตลอดมา ผู้เขียนจะไม่ขอลงนามบรรดาของเพื่อนเหล่านี้ หากแต่จะขอเก็บเอาความรู้สึกทั้งหมดที่ได้รับมาไว้ในส่วนลึกของจิตใจ เพื่อว่าผู้เขียนจะใคร่รำลึกถึงตลอดไป

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณค่าและความดีที่ระพีงมีทั้งหมดของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ให้แก่ บิดา มารดา และน้องสาวของผู้เขียน ส่วนขอบกพร่องและความผิดพลาดที่มีอยู่ ขอให้ตกเป็นแก่ของผู้เขียนเพียงผู้เดียว.

ธโรธร ภาโคตร

เมษายน 2521

สารบัญ

๗
หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย

ค

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ

จ

กติการวมประกาศ

ช

รายการตารางและแผนภูมิประกอบ

ซ

บทนำ :

1

บทที่ 1

1

1.1 ความทั่วไป

1

1.2 ความสำคัญของปัญหาในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในแนว
การศึกษาและวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

4

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

8

1.4 สมมุติฐานที่ใช้ในการวิจัย

9

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

9

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

11

1.7 เค้าโครงวิทยานิพนธ์

11

บทที่ 2 การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

13

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหาร

13

2.1.1 การกระจายอำนาจเป็นการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

14

2.1.2 ขอบเขตและอุปสรรคในการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการ-
ปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

15

	2.2 ความหมายของนโยบายแห่งรัฐ	19
	2.2.1 ขั้นตอนการกำหนดนโยบายแห่งรัฐของประเทศไทย	19
	2.2.2 ขอบเขตและเป้าหมายการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ เพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย	22
	สรุปท้ายบท	24
บทที่ 3	นโยบาย โครงการ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจาย- อำนาจ เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น (ปี 2517 - 2519)	26
	3.1 รัฐบาลชุด นายสัญญา ธรรมศักดิ์	27
	(14 ต.ค.16-22 พ.ค.17 และ 27 พ.ค.17-14 ก.พ.18)	
	3.1.1 โครงการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตย (คสป.) พ.ศ. 2517	28
	3.1.2 พระราชบัญญัติจักรเบียบเทศบาล (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517	30
	3.1.3 ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	32
	3.1.4 พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 (ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจแต่งตั้ง สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล แทนการ เลือกตั้ง) พ.ศ. 2517	34
	3.1.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518	35
	3.1.6 พระราชบัญญัติหมุ่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2518	42
	3.1.7 คำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ- ปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2517	46

3.2	รัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	48
	(19 มี.ค.18-19 เม.ย.19)	
3.2.1	โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบท ใหม่ingtonทำ (โครงการผันเงิน) พ.ศ.2516	48
3.2.2	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	54
3.2.3	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน- จังหวัด (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	58
3.2.4	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	60
3.2.5	แนวทางการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2516	64
3.3	รัฐบาลชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	70
	(20 เม.ย.19-5 ต.ค.19)	
3.3.1	ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	71
3.3.2	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	76
3.3.3	ร่างพระราชบัญญัติประชาธิปไตย (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	80
3.3.4	คณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ พ.ศ.2519	84
3.4	รัฐบาลชุดหลังวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519	90
	สรุปท้ายบท	101

บทที่ 4	บทวิเคราะห์	103
4.1	วิเคราะห์โครงการและนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจ	103
4.1.1	รัฐบาลนายสัญญา ชรรวมศักดิ์ (14 ต.ค.16-22 พ.ค.17 และ 27 พ.ค.17-14 ก.พ.18)	104
4.1.2	รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (19 มี.ค.18-19 เม.ย.19)	109
4.1.3	รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (30 เม.ย.19-6 ต.ค.19)	116
4.2	วิเคราะห์นโยบายแห่งรัฐในการกระจายอำนาจ	124
4.2.1	สมัยสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 2 (พ.ศ.2516 - 2518)	124
4.2.2	สมัยสภาผู้แทนราษฎรในรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (พ.ศ.2518 - 2519)	134
4.2.3	สมัยสภาผู้แทนราษฎรในรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (พ.ศ.2519)	138
4.2.4	ในระยะสมัยหลังวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519	141
	สรุปท้ายบท	146
บทที่ 5	บทพิสูจน์สมมุติฐาน	148
5.1	พิสูจน์สมมุติฐานข้อที่ 1	148
5.2	พิสูจน์สมมุติฐานข้อที่ 2	149
5.3	พิสูจน์สมมุติฐานข้อที่ 3	153
	สรุปท้ายบท	163

บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	164
6.1	บทสรุป	164
6.2	ข้อเสนอแนะ	170
6.2.1	การกำหนดนโยบายแห่งรัฐในการกระจายอำนาจ โดยสถาบัน ทางการเมือง	171
6.2.2	แนวทางการกำหนดและวิธีปฏิบัติให้ปฏิบัติตามนโยบายการ- กระจายอำนาจ	178
6.2.3	แนวโน้มของการกระจายอำนาจที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น ของไทยในอนาคต	189
	บรรณานุกรม	197
	ภาคผนวก	208
	ประวัติผู้เขียน	260

ตารางและแผนภูมิประกอบ

ตารางแสดงการเปรียบเทียบช่วงระยะเวลาของการเข้ามาดำรงตำแหน่งของรัฐบาล และการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โครงการ คำสั่ง ระเบียบ และนโยบาย การกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ปี 2517 - 2519	25
แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน	73
แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารส่วนภูมิภาคที่เสนอใหม่ ปี 2519	73
แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารเทศบาลในปัจจุบัน	78
แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารเทศบาลที่เสนอใหม่ ปี 2519	78
แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน	81
แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารประชากรมณฑลที่เสนอใหม่ ปี 2519	82
แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารเทศบาลเมืองพัทยา ปี 2519	100
แผนภูมิแสดงการบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ตามระเบียบกระทรวง- มหาดไทย พ.ศ. 2519	258
แผนภูมิแสดงแนวการปรับปรุงรูปแบบ การปกครองท้องถิ่น และภูมิภาค โดยคณะ- กรรมการพิจารณาปรับปรุง และพัฒนาการปกครองแห่งชาติ พ.ศ. 2519 - 2520.	259
