

บทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น

ศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของประเทศไทย



ว่าที่ร้อยตรี สุทธิก ลั่นซ้าย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๗

ISBN 974-562-694-5

009808

i17931022

THE ROLE OF REGIONAL-ADMINISTRATIVE OFFICIALS  
IN POLITICAL DEVELOPMENT AND LOCAL GOVERNMENT :  
: A CASE STUDY OF SOUTHERN REGION OF THAILAND

Sub Lieutenant Sukid Lunsai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1984



หัวข้อวิทยานิพนธ์      บทบาทของข้าราชการปกครอง ส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น  
 ศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของประเทศไทย

ชื่อนิติ                      ว่าที่ร้อยตรี สุทธิก สันธ้าย

อาจารย์ที่ปรึกษา        ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์

ภาควิชา                      การปกครอง

ปีการศึกษา                ๒๕๒๖



บทคัดย่อ

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในปี ๒๕๑๕ แล้ว ประเทศไทย ได้ดัดแปลงรูปแบบการปกครองของประเทศตะวันตกมาใช้ โดยมีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองมากมายหลายครั้ง แต่ก็เป็น การเปลี่ยนแปลงเพียงรูปแบบเท่านั้น ไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบและสภาพแวดล้อมแบบกระบวนการพัฒนา ในที่สุดกลายเป็นสภาพเป็นสมัยใหม่แต่ไม่พัฒนา อำนาจอธิปไตยอยู่ในมือของบรรดา ข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ระบบราชการกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองเหนือสถาบันทางการเมืองอื่น จนกลายเป็นลักษณะการเมืองระบบราชการ บทบาทของข้าราชการ มีได้มีเฉพาะในระดับรัฐบาลเท่านั้น แม้แต่ในระดับท้องถิ่นข้าราชการก็มีบทบาทอยู่อย่างมากด้วย ทั้งนี้เพราะระบอบการปกครองของไทยไม่มีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นอย่างแท้จริง การพัฒนาทางการเมืองที่เป็นอยู่จึงเป็นแบบที่ข้าราชการ เป็นผู้กำหนดขึ้น

ประชาชนเองก็เห็นว่าข้าราชการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ เป็นคนชั้นสูงในสังคม เป็นผู้ทันสมัย เป็นข้าราชการมากกว่าเป็นผู้รับใช้ประชาชน ประชาชนจึงเกิดความเคารพเชื่อถือเป็นตำแหน่งหน้าที่ราชการ จนกลายเป็นประเพณี ประชาชนมีที่ท้าวว่าจะเป็นฝ่ายยอมรับและอยู่ใน โอบอ้อมของข้าราชการ ประชาชนมีความรู้สึกว่าการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ประชาชนเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่าเมื่อระบบราชการ เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากจะทำให้การ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีน้อย

การปกครองท้องถิ่นไทยได้วิวัฒนาการมาช้านานตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ แต่ก็มีปัญหา และอุปสรรคมากมายหลายประการที่ทำให้การ เมืองการปกครองท้องถิ่นพัฒนาไปอย่างเชื่องช้ามาก เป็นอันว่า ปัญหาเกี่ยวกับหลักการปกครองตนเอง ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม ปัญหาเกี่ยวกับการคลัง ปัญหาอื่นเนื่องมาจากองค์การปกครองท้องถิ่นเอง จากการศึกษาการปกครองส่วนภูมิภาคได้เข้าไป มีอำนาจหน้าที่ในองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างมากมาแต่ต้นทั้งในด้านการร่วมมือประสานงาน การควบคุม และการดำรงตำแหน่งในองค์การปกครองท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจทำการศึกษา ว่าข้าราชการปกครองได้มีบทบาทในการพัฒนาการ เมืองการปกครองอย่างไรแค่ไหนเพียงใด

แนวความคิดและทฤษฎีการพัฒนาทางการ เมืองที่หยิบยกนำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย  
ก็คือ

๑. การพัฒนาทางการ เมืองในความหมายของการสร้างประชาธิปไตย ตามแนวความคิด ของ Gabriel A Almond, Sidney Verba และ G. Bingham Powell ซึ่งนี้เพราะ การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นจุดหมายปลายทางของระบบการ เมืองไทย

๒. การพัฒนาทางการ เมืองในความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการ เมือง ตามแนวความคิดของ Lucian W Pye Myron Weiner ทั้งนี้เพราะการเข้ามีส่วนร่วม ทางการเมืองเป็นเรื่องที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย

๓. การพัฒนาทางการ เมืองในความหมายของการสร้างสถาบันทางการเมือง ตามแนวความคิดของ Samuel P Huntington ทั้งนี้เพราะองค์การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย

สมมติฐานของการศึกษาวิจัยมีอยู่ว่า

๑. บทบาทของข้าราชการปกครองในการปลูกฝังและพัฒนาอุดมการณ์ทางการ เมือง เพื่อสร้างระบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นสัมพันธ์กับทัศนคติของตัวข้าราชการเอง และความรู้ความเข้าใจและการแสดงออกของประชาชนในท้องถิ่น
๒. บทบาทของข้าราชการปกครองในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยการกระตุ้นจูงใจนั้นสัมพันธ์กับการมองเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและการให้โอกาสแก่ประชาชนในท้องถิ่น

๓. บทบาทของข้าราชการปกครองในการสร้างเสถียรภาพให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น  
นั้นสัมพันธ์กับความเป็นสถาบันทางการเมืองขององค์กรปกครองท้องถิ่น

๔. บทบาทของข้าราชการปกครองในการสนับสนุนความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย  
และการตัดสินใจเพื่อนำไปสู่การกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองนั้นสัมพันธ์กับนโยบาย  
ของรัฐบาลและความพร้อมในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยในกรณีภาคใต้ของประเทศไทยโดยอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือ  
จากท่านผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ผู้ตรวจการ ส่วนท้องถิ่น  
และปลัดอำเภอจำนวนทั้งสิ้น ๓๑๑ คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสรุปได้ว่า

๑. ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคมีจิตใจที่สนับสนุนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย  
มีทัศนคติที่ดีต่อการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน  
ข้าราชการเชื่อว่าตนเป็นผู้รอบรู้และเข้าใจเรื่องการเมืองการปกครองดีกว่าประชาชน ในขณะที่  
ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองและยังมองไม่เห็นคุณค่าของประชาธิปไตย  
ข้าราชการปกครองจึงต้องมีบทบาทในการปลูกฝังและพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมืองเพื่อสร้าง  
ประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น

๒. ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความสำนึกทางการเมือง  
ต่ำมาก ขาดความรู้สึกในประสิทธิภาพทางการเมือง และมองไม่เห็นความสำคัญของการปกครอง  
ท้องถิ่น ประชาชนจึงมีความรู้สึกเฉยเฉยต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ข้าราชการ  
ปกครองจึงต้องให้การศึกษอบรม ชี้นำ และกระตุ้นจิตใจให้ประชาชนมีความกระตือรือร้น  
ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

๓. ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคเห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นสถาบัน  
ทางการเมืองน้อยมาก เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการ  
ของประชาชนได้อย่างเพียงพอ องค์กรปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมอย่างเข้มงวด มีความขัดแย้ง  
ทางการเมืองในกิจการของท้องถิ่นอยู่เนือง ๆ ข้าราชการปกครองจึงมีความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของตน  
ที่จะต้องพัฒนาหรือประคองการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและมีความต่อเนื่อง

๔. ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่ารัฐบาลยังไม่ค่อยจะเชื่อมั่นและไว้วางใจในองค์การปกครองท้องถิ่นมากนัก จึงไม่มีการกระจายอำนาจเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังจริงจัง ในทรรศนะของข้าราชการแล้วประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ความรู้สึกของข้าราชการก็คือจะเอาอย่างไรก็ตามใจรัฐบาล ข้าราชการปกครองต้องแสดงบทบาทอย่างนี้ต่อไปจนกว่ารัฐบาลจะปล่อยให้้องค์การปกครองท้องถิ่นปกครองตนเอง

๕. อย่างไรก็ตามบทบาทที่ข้าราชการปกครองคาดหวังว่าควรจะมีควรจะเป็นตามความคิดเห็นกับบทบาทที่เป็นจริงในการพัฒนาทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นยังมีช่องว่างอยู่มาก

Thesis Title      The Role of Regional-Administrative Officials  
                         in Political Development and Local Government  
                         : A Case Study of Southern Region of Thailand.

Name                Sub Lieutenant Sukid Lunsai

Thesis Advisor    Assistant Professor Withaya Sucharithanarugse, Ph.D.

Department        Government

Acedemic Year    1983



#### ABSTRACT

It was since 1932 that Thailand has been copying pattern of Western country's political system with an aim of making Thai government a democratic one. There have been many changes, mostly in form while the system remain the same. It becomes a case of modernization without development. The real power rests in the hands of officials both military and civilian. Bureaucratic system prevails over other political institutions so much so that Thai political system is named a bureaucratic polity. The role of the officials reaches down to the local level making them dominant at that level as well. This is due mainly to concentration of power at the centre.

The people in general accept that officials are capable, they are social elite, as well as they are modern. They hardly think of officials as being civil servants. It thus becomes a kind of tradition that people obey officials. People tend to think that the officials are responsible for governing while people only follow. With officials are so dominant in politics, people's participation in politics will be less.



Thai local government has developed from the period of King Rama V but faced so many obstacles that it grew only very slowly. Main problems are the self government, supervision, financial arrangement and organization. Since officials of the Department of Local Government have been playing very significant role in local government, it is interesting to find out about the extent of the role of these officials in political development.

Conceptual and theoretical framework utilized in this study are as follow :

1. Democracy as an end result of political development as propounded by Gabriel A. Almond, Sidney Verba and G. Bingham Powell,

2. Political participation as a product of political development according to ideas of Lucian W. Pye and Myron Weiner;

3. Political development as the creation of political institutions according to the opinion of Samuel P. Huntington.

This study hypothesizes that

1. The role of the official in inculcating and developing political ideology leading to functioning of democracy in the region corresponds with the official's attitude and understanding as well as political expression of the people in the region.

2. The role of the official in promoting people's participation in local political affair corresponds with the official's understanding of the significance of local government as well as giving chances to local people.

3. The role of the official in creating stability for the local government corresponds with the institutionalization of the local government.

4. The rôle of the official in supporting freedom of policy making and decision making leading to decentralization

9

corresponds with the government's own policy and the readiness of the local people for self-government.

This study is enhanced by cooperation of the governors, deputy-governors, secretaries of the province, district chiefs, local government superintendants and deputy-district chiefs, the total number of which is 311. The conclusion from the study are listed below.

1. Regional-administrative officials support democratic government, favour decentralization and people's participation in politics. They are aware that they are better informed especially in political affairs than common people. Since the people lack proper understanding and cannot perceive the value of democracy, it becomes a task of the officials to inculcate and develop political ideology among the local people.

2. Regional-administrative officials think that local people's political consciousness is very low. Local people do not possess the feeling of political effectiveness, cannot perceive the significance of local government, and as such they do not actively take part in political activity. It becomes the responsibility of the officials to educate people in political participation.

3. The extent of institutionalization of the local government is rated low in the opinion of the regional-administrative officials. Since local government body cannot effectively respond to the need of the local people, it is rather strictly controlled. Coupled with conflicts of political nature in the region, the officials feel obliged to take care of local government.

4. Regional-administrative officials feel that the government is not confident in the working of local government, and as much, decentralization is hard to come by. The officials are of the idea that people are not ready for self-government. People accept what the government decides for them. This is why officials still have to play protector's role until self-government is possible.

5. Regional-administrative officials' expectation of their role and the actual role they play in political development and local government shows a wide gap.





หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ช
กติกักร มประกาศ .....	ฉ
สารบัญแผนภูมิ .....	ณ

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ สภาพของปัญหา .....	๑
๑.๒ ความสำคัญของเรื่อง .....	๔
๑.๓ การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	๗
๑.๔ วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....	๘
๑.๕ สมมติฐาน .....	๑๐
๑.๖ ขอบเขตของการศึกษา .....	๑๑
๑.๗ ระเบียบวิธีในการศึกษา .....	๑๒
๑.๘ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	๑๒
๑.๙ วิธีการเสนอเรื่อง .....	๑๓
๑.๑๐ ข้อตกลงเบื้องต้น .....	๑๓

บทที่ ๒ แนวความคิดและทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง

๒.๑ ความนำ .....	๑๔
๒.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง .....	๑๕
๒.๓ การพัฒนาทางการเมืองกับประชาธิปไตย .....	๒๕
๒.๔ การพัฒนาทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง .....	๒๘
๒.๕ การพัฒนาทางการเมืองกับสถาบันทางการเมือง .....	๓๒
๒.๖ ระบบราชการกับการเมือง .....	๓๔
๒.๗ สภาพการพัฒนาทางการเมืองไทย .....	๓๗
๒.๘ สรุป .....	๔๑

บทที่ ๓ การเมืองการปกครองท้องถิ่น

๓.๑	ความนำ .....	๕๒
๓.๒	การเมืองการปกครองท้องถิ่น .....	๕๓
๓.๓	การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น .....	๕๔
๓.๔	การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมือง .....	๕๒
๓.๕	ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทยโดยสังเขป .....	๕๓
๓.๖	รูปแบบและโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่น .....	๕๕
๓.๗	ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นไทย .....	๖๓
๓.๘	สรุป .....	๗๓

บทที่ ๔ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในองค์การปกครองท้องถิ่น

๔.๑	นิยามความหมาย .....	๗๔
๔.๒	นโยบาย แผนงาน และโครงการของกรมการปกครอง .....	๗๕
๔.๓	ผู้ว่าราชการจังหวัด .....	๘๒
๔.๔	รองผู้ว่าราชการจังหวัด .....	๘๕
๔.๕	ปลัดจังหวัด .....	๘๑
๔.๖	ผู้ตรวจการ ส่วนท้องถิ่น .....	๘๓
๔.๗	นายอำเภอ .....	๘๔
๔.๘	ปลัดอำเภอ .....	๑๐๑
๔.๙	สรุป .....	๑๐๖

บทที่ ๕ การวิเคราะห์บทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น

๕.๑	แบบสอบถาม .....	๑๐๘
๕.๒	การพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ ๑ .....	๑๑๔
๕.๓	การพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ ๒ .....	๑๒๖
๕.๔	การพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ ๓ .....	๑๓๓
๕.๕	การพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ ๔ .....	๑๔๒
๕.๖	สรุป .....	๑๔๗

บทที่ ๖ สรุปผลการศึกษาวิจัย .....	๑๕๑
บรรณานุกรม .....	๑๖๑
ภาคผนวก ก. ....	๑๖๙
ภาคผนวก ข. ....	๒๑๕
ประวัติผู้เขียน .....	๒๒๘

สารบัญแนกม

หน้า

แผนภูมิที่ ๑	การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน .....	๕๘
แผนภูมิที่ ๒	การจัดระเบียบองค์การบริหารขอ เทพบาล .....	๖๑
แผนภูมิที่ ๓	การจัดระเบียบองค์การของสุขาภิบาล .....	๖๕
แผนภูมิที่ ๔	การจัดระเบียบองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด .....	๖๖
แผนภูมิที่ ๕	การจัดระเบียบบริหารของจังหวัด .....	๘๐
แผนภูมิที่ ๖	การจัดระเบียบบริหารที่ทำการปกครองจังหวัด .....	๘๒
แผนภูมิที่ ๗	การจัดระเบียบบริหารของอำเภอ .....	๑๐๔
แผนภูมิที่ ๘	การจัดระเบียบบริหารราชการที่ทำการปกครองอำเภอ .....	๑๐๕