

ปัญหาการยกฐานะสหภาพบาลเป็นเทศบาล
: ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพบาลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา



นายพิษณุวัตร วรธนะกุล

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

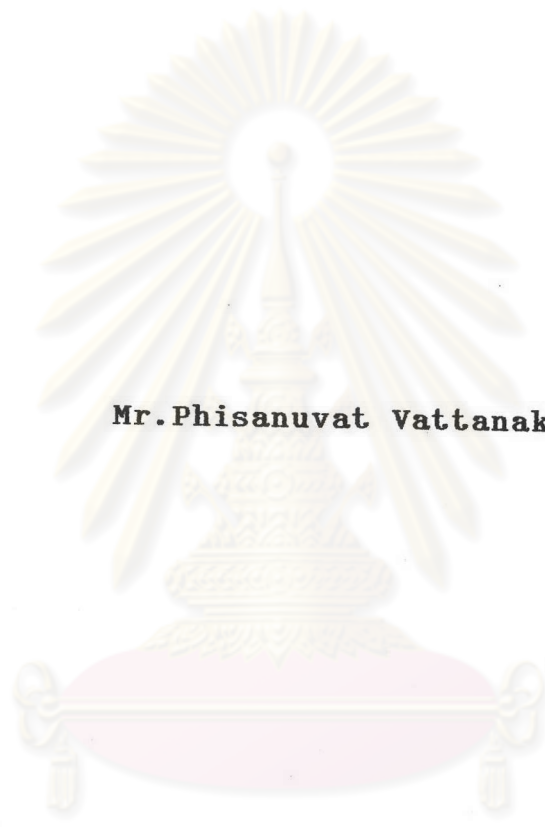
พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-694-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 17378011

**PROBLEMS OF UPGRADING SANITARY DISTRICTS
TO MUNICIPALITY: CASE STUDIES OF SANITARY
DISTRICTS IN PHRA NAKHON SI AYUTTHAYA PROVINCE**



Mr. Phisanuvat Vattanakul

**A Thesis Submitted in partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts
Department of Government**

Graduate School

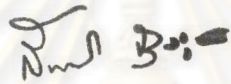
Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-694-6

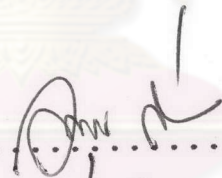
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณี
สุขาภิบาลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
โดย นายพิษณุวัตร วรรณะกุล
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ

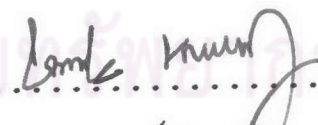
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

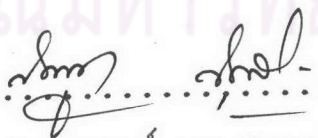



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. สันติ กุญสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยนต์ ไชยพร)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

วิทยุวัตร วรธนะกุล : ปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณี
สุขาภิบาลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (PROBLEMS OF UPGRADING SANITARY
DISTRICTS TO MUNICIPALITY : CASE STUDIES OF SANITARY DISTRICTS IN
PHRA NAKHON SI AYUTTHAYA PROVINCE) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประหัต หงษ์ทองคำ
อ.ที่ปรึกษาร่วม : ศ.ดร.สมบุญ สุขสำราญ, 157 หน้า. ISBN 974-634-694-6

สุขาภิบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกของประเทศไทยที่มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่
สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งแม้ว่าสุขาภิบาลจะถูกยกเลิกไปเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475
โดยนำรูปแบบเทศบาลมาใช้แทน แต่สุขาภิบาลก็ได้ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2495 แต่จัดในรูป
แบบคณะกรรมการ (commission form) และการที่มีสมาชิกทั้งโดยตำแหน่งและโดยการแต่งตั้งรวมอยู่
ด้วย และรวมทั้งสุขาภิบาลส่วนหนึ่งบริหารโดยข้าราชการ ทำให้สุขาภิบาลถูกมองว่า เป็นองค์การ
ปกครองท้องถิ่นที่ไม่ตรงตามหลักการปกครองตนเอง จึงควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ยกฐานะสุขาภิบาล
ขึ้นเป็นเทศบาล

การศึกษาวิจัย จึงมุ่งเน้นที่จะวัดความคิดเห็นในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลของ
ประธานกรรมการฯ และกรรมการสุขาภิบาล ทั้งที่มาโดยตำแหน่งและโดยการเลือกตั้ง รวมทั้งอุปสรรค
และปัญหา การศึกษาเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีสุขาภิบาลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ผลสรุปของการศึกษาวิจัยจะพบว่า หลักเกณฑ์เรื่องรายได้ จำนวนประชากร และความหนา
แน่นจะเป็นปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งกรรมการสุขาภิบาลเห็นว่าควรจะ
แก้ไขหลักเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสม และควรยกฐานะสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล เพื่อให้เกิดความเป็น
ประชาธิปไตยและสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองโดยอิสระ แต่อย่างไรก็ตามความแตกต่างของ
ที่มา ทำให้กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งเห็นว่ารูปแบบสุขาภิบาลก็ยังไม่พอใช้ได้ และทำให้กรรมการ
สุขาภิบาลโดยการเลือกตั้งขาดการกระตือรือร้นที่จะริเริ่มผลักดัน ทำให้การขอยกฐานะสุขาภิบาลเป็น
เทศบาลที่ผ่านมาเป็นเพียงความคิดและความตั้งใจเท่านั้น

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง.....
สาขาวิชา การปกครอง.....
ปีการศึกษา 2539.....

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C431712 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: PROBLEMS / UPGRADING / SANITARY DISTRICT / MUNICIPALITY

PHISANUVAT VATTANAKUL : PROBLEMS OF UPGRADING SANITARY DISTRICTS TO MUNICIPALITY : CASE STUDIES OF SANITARY DISTRICTS IN PHRA NAKHON SI AYUTTHAYA PROVINCE. THESIS ADVISORS : ASSO. PROF. PRAYAD HONGTHONGKUM AND PROF. SOMBOON SUKSAMRAN, Ph.D. 157 pp. ISBN 974-634-694-6

Sanitary district is the earliest form of local government in Thailand. It has been developed since the reign of King Rama V but was terminated in 1932 A.D., after the revolution, and substituted by municipality. However, sanitary district was brought into use again in 1952 A.D. in a commission form which obviously shared and partly administered by government officials and has been considered as not a local self-government unit and, for this reason, sanitary district should be upgraded to municipality.

The study aims at measuring the attitudes of Chairman and committee members of sanitary district both ex officio and elected towards upgrading sanitary district to municipality including its problems and difficulties in sanitary districts in Phra Nakhon Si Ayutthaya Province.

The conclusion of the study reveals that the criteria of income, number and density of population will be the major problems in upgrading sanitary district to municipality. According to the commission members, the criteria should be adjusted. Sanitary district should be upgraded to municipality in order to be allied with local self-government and fully independent. However, by different backgrounds, the ex officio member believes that sanitary district is still effective and this conveys no enthusiasm among elected members in supporting to upgrade sanitary district to municipality.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....การปกครอง.....

สาขาวิชา.....การปกครอง.....

ปีการศึกษา.....2539.....

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ เนื่องจากได้รับความกรุณาจากท่านรองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และท่านศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ผู้ซึ่งให้ความเข้าใจในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนได้ให้คำแนะนำ ชี้แนะ และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆมาโดยตลอด จนผู้ศึกษาสามารถทำวิทยานิพนธ์เสร็จบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาและกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้ศึกษาต้องกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี ประธานคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยรัตน์ ไชยพร กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้ความกรุณาสละเวลา ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น ทำให้วิทยานิพนธ์มีคุณค่าและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้ศึกษาต้องขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาทุกคนของผู้ศึกษา ที่ได้ให้ความสนับสนุนจนผู้ศึกษาสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้

ขอขอบพระคุณบิดา มารดา ญาติพี่น้องทุกคนที่ให้กำลังใจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณรัญจวน วรรัตนกุล ภรรยา และด.ญ. พิชร์วรรณ วรรัตนกุล บุตรที่คอยช่วยเหลือสนับสนุนและห่วงใยด้วยดีเสมอมา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พิชญวัตร วรรัตนกุล
ผู้ศึกษา
1 สิงหาคม 2539

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ข
กิตติกรรมประกาศ.....	ค
สารบัญแผนภูมิและตาราง.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
- ความสำคัญของการศึกษาวิจัย.....	1
- วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
- สมมติฐานของการวิจัย.....	5
- วิธีการศึกษาวิจัย.....	5
- ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....	6
- การจัดเก็บข้อมูล.....	8
- การวิเคราะห์ข้อมูล.....	8
- วิธีนำเสนอข้อมูล.....	8
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	9
บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎีและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	10
- แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น.....	10
- การศึกษาเปรียบเทียบสุขาภิบาลกับเทศบาล.....	24
- หลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	58

บทที่ 3	ขอบเขตการศึกษา	65
	- เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	69
	- การวิเคราะห์ข้อมูล.....	69
	- ประชากรตัวอย่าง.....	69
บทที่ 4	ผลการศึกษาและบทวิเคราะห์.....	73
	- การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นของสภามณฑลกับเทศบาล.....	73
	- ปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสภามณฑลเป็นเทศบาล.....	102
	- การศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของคณะกรรมการสภามณฑล ประเภทเลือกตั้งกับประเภทโดยตำแหน่งต่อการยกฐานะสภามณฑล เป็นเทศบาล.....	109
	- บทวิเคราะห์ผลการวิจัย.....	126
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	138
	- บทสรุป.....	138
	- ข้อเสนอแนะ.....	143
	รายการอ้างอิง.....	146
	ภาคผนวก	
	- แบบสอบถามเพื่อการศึกษาวิจัย.....	148
	ประวัติผู้เขียน	157

สารบัญแผนภูมิและตาราง

หน้า

แผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1	หลักเกณฑ์สำคัญการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	61
แผนภูมิที่ 2	โครงสร้างปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	64
แผนภูมิที่ 3	ลักษณะชุมชนความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	127

ตาราง

ตารางที่ 1	เปรียบเทียบประเด็นความแตกต่างระหว่างเทศบาลกับสุขาภิบาล	51
ตารางที่ 2	เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล กับเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง.....	62
ตารางที่ 3.1-3.5	เปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของ สุขาภิบาลและเทศบาล.....	75-86
ตารางที่ 4	ข้อมูลทั่วไปของประชากรตัวอย่าง.....	88
ตารางที่ 5.1-5.5	องค์การปกครองตนเอง.....	90-94
ตารางที่ 6.1-6.2	อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง.....	95-97
ตารางที่ 7.1-7.3	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง...	98-100
ตารางที่ 8	ความเหมาะสมของชุมชนในการบริหารรูปสุขาภิบาล.....	101
ตารางที่ 9.1-9.2	ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยการบริหาร.....	102-103
ตารางที่ 10.1-10.3	ปัญหาอุปสรรคจากหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด.....	104-106

ตารางที่ 11	ความเห็นในการยกฐานะสหภาพเป็นเทศบาล.....	107
ตารางที่ 12.1	ความเห็นที่เทศบาลเป็นประชาธิปไตยกว่าสหภาพ.....	109
ตารางที่ 12.2	ความเห็นที่รูปแบบสภาที่ฝ่ายบริหารเหมาะสมกว่า รูปคณะกรรมการ.....	110
ตารางที่ 12.3	ความเห็นที่รูปแบบคณะกรรมการมีความขัดแย้งน้อยกว่า และมีประสิทธิภาพมากกว่ารูปสภาที่ฝ่ายบริหาร.....	111
ตารางที่ 12.4	ความเห็นที่สภาเทศบาลสะท้อนปัญหาความต้องการ ได้มากกว่ากรรมการสหภาพ.....	112
ตารางที่ 12.5	ความเห็นที่ความต้องการเข้ามีส่วนร่วมกับรูปแบบใด.....	113
ตารางที่ 12.6	ความเห็นที่สหภาพมีอิสระน้อยกว่าเทศบาล.....	114
ตารางที่ 12.7	ความเห็นที่เทศบาลให้บริการและแก้ไขปัญหา ดีกว่าสหภาพ.....	115
ตารางที่ 12.8	ความเห็นที่หากไม่มีกรรมการโดยตำแหน่ง สหภาพจะเป็น ประชาธิปไตยมากขึ้น.....	116
ตารางที่ 12.9	ความเห็นที่ไม่จำเป็นต้องมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตสหภาพ.....	117
ตารางที่ 12.10	ความเห็นที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมมากขึ้นหากยกฐานะเป็น เทศบาล.....	118
ตารางที่ 12.11	ความเห็นที่ชุมชนเหมาะสมกับรูปแบบสหภาพหรือไม่...	119
ตารางที่ 12.12	ความเห็นที่บุคคลที่มาจากการเลือกตั้งจะมีความรู้ความ สามารถ เช่นเดียวกับมาโดยตำแหน่ง.....	120
ตารางที่ 12.13	ความเห็นที่ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็นปัญหาอุปสรรคในการยก ฐานะเป็นเทศบาล.....	121
ตารางที่ 12.14	ความเห็นที่หลักเกณฑ์เรื่องรายได้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการ ยกฐานะเป็นเทศบาล.....	122
ตารางที่ 12.15	ความเห็นที่หลักเกณฑ์เรื่องประชากรและความหนาแน่น เป็นปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะเป็นเทศบาล.....	123

ตารางที่ 12.16	ความเห็นว่าเกณฑ์การขอรับความเห็นชอบจากประชาชน เป็นอุปสรรคในการยกฐานะเป็นเทศบาล.....	124
ตารางที่ 12.17	ความเห็นว่าเห็นด้วยในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล หรือไม่.....	125
ตารางที่ 13	สรุปลักษณะความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	130
ตารางที่ 14	ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล	133
ตารางที่ 15.1-15.2	ผลการศึกษาเปรียบเทียบกรรมการสุขาภิบาล กับความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	134-136



ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย