

การกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขวาระ  
การดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน

นายบุญเต็ม เรณูมาศ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
ภาควิชาการปกครอง  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2539

ISBN 974 - 634 - 775 - 6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 17434889

THE POLICY FORMULATION IN THE THAI POLITICAL SYSTEM : A CASE  
STUDY OF THE REVISION OF VILLAGE HEADMEN ' S TERM OF OFFICE

Mr. Boonterm Ranumas

A Thesis Submitted in partial Fulfillmen of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkom University

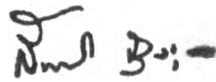
Academic Year 1996

ISBN 974 - 634 - 775 - 6

หัวข้อวิทยานิพนธ์      การกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขวาระ  
การดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน  
โดย                            นายบุญเติม เรณูมาศ  
ภาควิชา                        การปกครอง  
อาจารย์ที่ปรึกษา            รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี

---

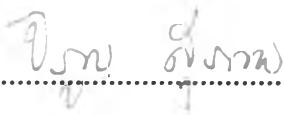
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

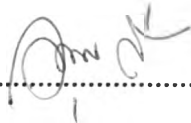
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ อุงสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



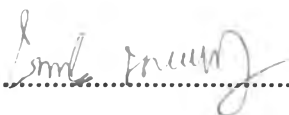
.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ จรุณ สุภาพ)



.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)



บุญเต็ม เรณูมาศ : การกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน (The Policy Formulation In The Thai Political System : A Case Study Of The Revision of Village Headmen's Term Of Office) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี. 136 หน้า. ISBN 974-634-775-6

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษารื่องการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย เพื่อต้องการให้รู้ว่า การกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย มีขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร ปัจจัยใดเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกำหนดนโยบายประสบผลสำเร็จ หรือล้มเหลว และภายใต้สภาวะทางการเมืองที่แตกต่างกัน การกำหนดนโยบายมีขั้นตอนที่แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร และในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาถึงการแก้ไข พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านมาใช้ในการศึกษาเรื่องการกำหนดนโยบายของไทย

จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า การกำหนดนโยบายของไทย นั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกำหนดนโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้แก่ ชนชั้นนำ ซึ่งก็คือ กลุ่มนักการเมือง กับกลุ่มข้าราชการนั่นเอง กล่าวคือ หากนโยบายใดที่กลุ่มข้าราชการ กับ กลุ่มนักการเมืองมีความเห็นสอดคล้องกันแล้ว นโยบายนั้นมีแนวโน้มสูงมากที่จะถูกกำหนดมาใช้บังคับ แต่หากนโยบายใดที่กลุ่มข้าราชการกับกลุ่มนักการเมืองมีความเห็นขัดแย้งกันแล้ว โอกาสที่นโยบายนั้นจะมีผลใช้บังคับ ขึ้นอยู่กับว่าสถานการณ์ในช่วงเวลาขณะนั้น กลุ่มใดมีอิทธิพลทางการเมืองมากกว่ากัน หากกลุ่มใดมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือกว่านโยบายย่อมจะมีแนวโน้ม เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มนั้น

การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านนี้ เกิดขึ้นจากความขัดแย้งด้านแนวความคิดของกลุ่มนักการเมือง กับกลุ่มข้าราชการ โดยที่กลุ่มนักการเมืองมีแนวความคิดที่จะให้การปกครองระดับหมู่บ้านสอดคล้องกับการปกครองระดับประเทศ คือ ให้มีการเลือกผู้นำทุกระดับ และอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ แต่กลุ่มข้าราชการมีความเห็นที่ขัดแย้งว่าการกำหนดให้มีการเลือกผู้นำระดับหมู่บ้าน แม้ว่าจะสอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย แต่การกำหนดให้มีการเลือกผู้นำทุกระดับให้อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระนั้น จะทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในที่สุด

จากความขัดแย้งดังกล่าว ทำให้ต่างฝ่ายต่างพยายามที่จะผลักดันนโยบายให้เป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการตามสถานการณ์ทางการเมืองในยุคต่าง ๆ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้พบว่า ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่มีแนวโน้มเป็นแบบเผด็จการนั้น กลุ่มนักการเมืองไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด มีเพียงกลุ่มข้าราชการกับกลุ่มที่ครอบครองอำนาจทางการเมืองโดยการทำรัฐประหารเท่านั้น ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย

ภาควิชา การปกครอง  
สาขาวิชา การปกครอง  
ปีการศึกษา 2539

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

# # C 431584 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORD : ELITE/BUREAUCRATIC POLITY

BOONTERM RANUMAS: THE POLICY FORMULATION IN  
THE THAI POLITICAL SYSTEM: A CASE STUDY OF  
REVISION OF VILLAGE HEADMEN'S TERM OF OFFICE  
THESIS ADISOR: ASSO.PROF. DR.ANUSORN LIMMANEE,  
136 pp. ISBN 974 - 634 - 775 - 6

The objective of this thesis is to find out how the policy formulation in the Thai political system has been carried out under various political conditions and what factors contribute to its success or failure. The revision of village headmen's official term in the Local Administration Act is taken as a case study .

It is discovered that the success or failure of the policy depended mainly on the interaction between the political and bureaucratic elites, i.e., politicians and bureaucrats under particular political condition. Conflicting ideas on the revision of village headmen' s official term during the democratic period led to their different standpoints on the issue . Although the politicians seem to gain an upper hand, they failed to put the law into effect. The passage and implementation of law, similar in its content to the politicians' idea , ironically were successfully carried out during the dictatorship period in which the military junta and bureacrats monopolized the policy - making role.

ภาควิชา การปกครอง  
สาขาวิชา การปกครอง  
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิสิิต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## กิตติกรรมประกาศ

ในการศึกษาระดับปริญญาโท การทำวิทยานิพนธ์ถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า ผู้ศึกษามีความรู้ ความเข้าใจในการศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่ผ่านมาอย่างไร สำหรับการทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อาจกล่าวได้ว่าไม่สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ หากขาดการสนับสนุนและช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณหลาย ๆ ท่าน เช่น ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ และที่สำคัญก็คือ รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี

ขอขอบคุณพี่ ๆ น้อง ๆ เพื่อน ๆ และผู้เกี่ยวข้องทุกคน ที่ได้ช่วยเหลือเกื้อกูลการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด ทั้งด้านการจัดหาข้อมูล การจัดพิมพ์ และด้านกำลังใจ จนทำให้ผู้เขียนมีความมานะ อดทนจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์หรือมีคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบคุณค่า และความดีดังกล่าวทั้งหมดให้แก่ บิดา มารดา ที่ได้ให้การสนับสนุนผู้เขียนมาโดยตลอด ทั้งด้านการเรียน การทำงาน และในด้านอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนซาบซึ้งในพระคุณดังกล่าวเสมอมา และจดจำไว้ในใจตลอดไป

บุญเต็ม เรณูมาศ  
กันยายน 2539

สารบัญ □

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความสำคัญของเรื่อง.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	1
สมมุติฐานการวิจัย.....	1
ขอบเขตของการวิจัย.....	2
วิธีการศึกษา.....	2
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	3
การนำเสนอเรื่อง.....	3
บทที่ 2 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	4
บทที่ 3 ความเป็นมาและสาเหตุของการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่.....	15
บทที่ 4 สภาพทางการเมืองและการขอแก้ไข พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ในยุค รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (พ.ศ. 2518-2519).....	30
บทที่ 5 สภาพทางการเมืองและการขอแก้ไข พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ในยุค รัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน.....	50
บทที่ 6 บทวิเคราะห์.....	73
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	83
รายการอ้างอิง .....	89
ภาคผนวก	
ผนวก ก. ....	94
ผนวก ข. ....	111
ผนวก ค. ....	119
ผนวก ง. ....	133
ประวัติผู้เขียน .....	136