

การเมืองท้องถิ่นกับการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครอง
ท้องถิ่นของเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง

นักการเมืองท้องถิ่น
ภาคตะวันออก

โอฬาร ถิ่นบางเตียว

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

28 ต.ค. 2546

170175

สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา

มิถุนายน 2546

ISBN 974-382-019-1

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์และคณะกรรมการสอบปากเปล่าวิทยานิพนธ์ได้พิจารณา
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

อาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์

..... ประธาน

(ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม)

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

..... ประธาน

(ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์)

..... กรรมการ

(ดร. พิชาย รัตนดิลล ฦ. ภูเก็ต)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ชนะ ประณมศรี)

บัณฑิตวิทยาลัยอนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ของมหาวิทยาลัยบูรพา

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.ประทุม ม่วงมี)

วันที่ ๒๐ เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖

การวิจัยนี้ได้รับทุนจากสถาบันพระปกเกล้า
ประจำปี 2545

ประกาศคุณูปการ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความเมตตาของครู ที่คอยชี้แนะแนวทางในการทำวิจัยครั้งนี้ คอยให้คำปรึกษา และสละเวลาตรวจแก้ไขชี้แนะความบกพร่องเพื่อให้วิทยานิพนธ์สมบูรณ์อยู่ภายใต้กรอบระเบียบวิธีวิจัยที่ถูกต้อง

ขอกราบขอบพระคุณ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ประธานกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ ที่คอยใส่ใจดูแลทุกขั้นตอนในการทำวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นจนเสร็จสมบูรณ์อย่างไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย รวมถึง ผศ.ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และ ผศ.ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ในฐานะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ที่คอยให้คำแนะนำ ชี้แนะกรอบวิธีการศึกษาเพื่อให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สมบูรณ์และมีค่าในทางวิชาการยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ทุกท่าน ทำให้ผู้ทำวิจัยได้รับรู้ข้อมูลอย่างรอบด้าน ทำให้ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ผลการศึกษได้อย่างสมบูรณ์ ในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ยังได้รับการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ด้วยดีตลอดมาจากพี่เอื้อง (จุฑามาศ ไชยรบ) เจ๊บี (กมลมาศ ชมบ้านแพ้ว) จิตราวดี บัวเจริญ รุ่งกาญจน์ ถิ่นบางเตียว นกคล ถิ่นบางเตียว และชลลิตา ถิ่นบางเตียว รวมไปถึงมรณมิตรทุกท่านที่คอยไถ่ถามด้วยความห่วงใย ขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง

คุณค่าของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอบเป็นกตัญญูจดเวทิตา แด่ คุณพ่อโสภณ ถิ่นบางเตียว และคุณแม่วันดี ถิ่นบางเตียว ที่เห็นค่าและความสำคัญของการศึกษา ขอมสละหยาดเหงื่อแรงงาน เพื่อการสนับสนุนการศึกษาของผู้วิจัยตลอดมา

โอฬาร ถิ่นบางเตียว

43912069 : สาขาวิชา : นโยบายสาธารณะ; รปม. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต)

คำสำคัญ: การเมืองท้องถิ่น / การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง / เทศบาล

โอฬาร ถิ่นบางเตียว : การเมืองท้องถิ่นกับการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง (LOCAL POLITICS AND IMPLEMENTATION OF DIRECT VOTING SYSTEM FOR ELECTING MAYOR : A CASE STUDY OF MABTAPUD MUNICIPALITY, RAYONG PROVINCE.) อาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์: ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, รด., ผศ.ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, Ph.D. 218 หน้า ISBN 974-382-019-1

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบทในเชิงโครงสร้างอำนาจชุมชนที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองในเทศบาลเมืองมาบตาพุด เพื่อศึกษาการเมืองของการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลเมืองมาบตาพุด และเพื่อศึกษาประเมินผลความเหมาะสมของการนำรูปแบบการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลเมืองมาบตาพุด โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพแนวประวัติศาสตร์

ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างอำนาจชุมชนในอดีตมีความสัมพันธ์แบบระบบเครือญาติเกิดขึ้นเพราะความจำเป็นในการดำรงชีวิตของคนในชุมชน ทำให้คนในชุมชนต้องมารวมมือกันในกลุ่มเครือญาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง ต่อมาเมื่อการขยายตัวของรัฐราชการเข้าสู่ชุมชนทำให้มีการเลือกตั้ง ลักษณะการเลือกตั้งกำนัน - ผู้ใหญ่บ้านในอดีต ชาวบ้านยังใช้เกณฑ์การพิจารณาเลือกผู้ที่อาวุโส เป็นคนดี มีคุณธรรมเป็นผู้นำ ก่อให้เกิดโครงสร้างอำนาจเชิงซ้อนในชุมชนระหว่างอำนาจรัฐราชการและระบบเครือญาติ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการผลิตของชุมชนจากการผลิตเพื่อยังชีพเปลี่ยนไปเป็นการผลิตเพื่อการขายในระบบเศรษฐกิจเงินตรา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้กัดกร่อนความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างกันของระบบเครือญาติไปสู่การจ้างแรงงาน ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจในชุมชนเริ่มมีบทบาทในการอุปถัมภ์ชาวบ้าน และได้รับการยอมรับจากชาวบ้านให้เป็นผู้นำชุมชน เมื่อโครงการพัฒนาของรัฐ (นโยบายเงินผัน) เข้าไปมีอิทธิพลในชุมชน ทำให้บทบาทของกำนัน - ผู้ใหญ่บ้าน เริ่มมีผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา การเลือกตั้งกำนัน - ผู้ใหญ่บ้าน ต้องใช้เงินทุนในการหาเสียง เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งการเข้ามาของนิคมอุตสาหกรรมได้ส่งผลกระทบต่อวิถีผลิตของชุมชน จากเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรม ยังผลให้เกิดกลุ่มอำนาจใหม่ที่ได้รับผลประโยชน์จากอุตสาหกรรมในชุมชนคือกลุ่มนายทุน นักธุรกิจ ในชุมชน เข้ามามีบทบาททางการเมืองแทนกำนัน - ผู้ใหญ่บ้าน การขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มอำนาจใหม่ภายใต้บริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทำลายเกณฑ์ดั้งเดิมลง แล้วได้สถาปนาระบบธุรกิจ

การเมืองขึ้นเป็นเงื่อนไขหลักในการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจทางการเมือง โดยมีการแบ่งเป็นฝักฝ่ายของกลุ่มการเมืองและการอุปถัมภ์ภายในกลุ่มของตน ส่วนการศึกษาการเมืองของรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง พบว่าการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองมาบตาพุดอยู่ภายใต้ระบบผูกขาดอำนาจปกครองไว้ในกลุ่มอำนาจเดียวโดยอาศัยระบบการฮั้วทางการเมืองตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ระบบฮั้วทางการเมืองเกิดขึ้นเพราะกลุ่มอำนาจขาดแคลนทรัพยากรทางการเมือง เพื่อการสร้างอำนาจต่อรองเรื่องผลประโยชน์ทางการเมือง และการฮั้วทางการเมืองเพื่อการจัดสรรอำนาจทางการเมืองการบริหาร สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เพราะการฮั้วทางการเมืองมีข้อจำกัดทำให้กลุ่มอำนาจที่ผูกขาดอำนาจปกครองแตกออกเป็น 2 กลุ่ม การศึกษาการประเมินผล พบว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีความเหมาะสมที่จะเป็นรูปแบบในการปกครองเทศบาล แม้ว่าจะพบปัญหาการซื้อเสียงขนาดใหญ่ในการเลือกตั้ง แต่ตัวแบบดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบการเมืองท้องถิ่น 1. มีการนำเสนอนโยบายแทนตัวบุคคล 2. สร้างข้อจำกัดต่อระบบการฮั้วทางการเมือง 3. สร้างเสถียรภาพให้นายกเทศมนตรีในการบริหาร แต่การนำตัวแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงไปใช้สมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสม ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์จะเป็นการสร้างความรู้ให้กับประชาชนได้ ส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

43912069: MAJOR: PUBLIC POLICY; MPA. (MASTER'DEGREE OF PUBLIC ADMINISTRATION)

KEYWORD: LOCAL POLITICS/DIRECT VOTING SYSTEM FOR ELECTING MAYOR/ MUNICIPALITY

OLARN THINBANGTIEO: LOCAL POLITICS AND IMPLEMENTATION OF DIRECT VOTING SYSTEM FOR ELECTING MAYOR : A CASE STUDY MABTAPUD MUNICIPALITY, RAYONG PROVINCE. THESIS ADVISORS: CHAIYONPRADITSIL, Ph.D., SOMSAK SAMAKHEETHAM, Ph.D, Asst. Prof., 218 P. ISBN 974-382-019-1

The objectives of research were, firstly, to investigate the community power structure relating politics of Mabtapud Municipality, secondly, to study the Mabtapud political environment after adopting the direct system in electing mayors, and lastly, to evaluate the suitability in adopting the direct system into Mabtapud's local administration. Historical qualitative research method was the methodology used in this study.

As the result of research it was found that the background of Mabtapud community power structure could be divided into 2 periods; the first period covered the time before the establishment of municipality- before World War II, and the second period covered the time from after World War II. In the first period, the power structure in the community was the family relationship structure type. Due to the necessity in earning for living people in the community needed to cooperate within kinship economically, socially and politically. Then, after the bureaucratic state expanded into the community and brought with it the election system, the village-heads were to be selected considering seniority and scrupulosity. This produced complex power structure in community administration. In the second period, after World War II, the people's life style had changed. The purpose of their production was changed from production for survival to production for commerce. The kinship relation had changed from inter-dependence to employment with wages which allowed the wealthy members of the community to play an important role in this period. They patronized other residents, they spent their money on the election campaign hence, were admired and elected as community leaders. Later on, when the development projects of the government got in the community, the wealthy village-heads took advantages from these projects. Subsequently, the expansion of industrialization affected

community production, changing from agriculture to industry. This allowed the new power groups, investors and business people in the community instead of villages-heads to play important roles in local politice. This new power groups, within the changed social context, not only destroyed the old regulations but also established the polical business system. It was the main factor anyone to gain a polical position. They partitioned themselves into parties and patronized within their own parties. Consequently, the politics study on the direct voying system in electing mayors showed that, from time to time, the local politics of Mabtapud Municipality was monopolized by only one power group and depended on political conspiracy system. The conspiracy system was created from the lack of political resources of the power group to build the political negotiation power and to distribute the administrative power. Furthermore, the direct voting system in electing mayors caused the power groups in the conspiracy system separate into two parties. The evaluative study on the effect of the direct voting system in Electing Mayors on the local government expressed that the direct voting system in electing mayors could be adopted effectively into the municipality government system. Although it could produce fraudulent lobbying, its pattern caused changes in local : firstly, the political personel policy was employed ; secondly, the political conspiracy was limited; it gave stability to the administration of mayors elections. The suggestions for adopting the direct voting system in electing mayors were that the law on the election should be rectified, the promotion of public relations would help create knowledge in the people and lastly people should be encouraged to more actively participate in the political activities.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพ	ฐ
บทที่	
1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจากการวิจัย	8
ขอบเขตของการวิจัย	9
นิยามศัพท์เฉพาะ	10
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	11
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	11
แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น	23
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล	30
แนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงรูปแบบการปกครองเทศบาล	47
แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	50
แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น	56
แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น	62
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	67

บทที่

หน้า

3	วิธีดำเนินการวิจัย	74
	พื้นที่กรณีศึกษา	74
	การเก็บรวบรวมข้อมูล	75
	การวิเคราะห์ข้อมูล	77
4	ภูมิหลังและโครงสร้างอำนาจในเทศบาลเมืองมาบตาพุด	79
	ภูมิหลังเทศบาลเมืองมาบตาพุด	79
	โครงสร้างอำนาจชุมชนในเทศบาลเมืองมาบตาพุด	82
5	การเมืองของรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	95
	การเมืองของรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี	95
	การเมืองในรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง	100
	บทสรุปการชี้แจงทางการเมืองในเทศบาลเมืองมาบตาพุด	116
	ปัจจัยการส่งเสริมระบบการชี้แจงทางการเมืองในเทศบาลเมืองมาบตาพุด	118
	ผลของการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการ ปกครองท้องถิ่น	124
6	สรุปและอภิปรายผล	140
	สรุปการวิจัย	140
	ข้ออภิปรายเชิงทฤษฎี	148
	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	152
	ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	153
	บรรณานุกรม	154

บทที่	หน้า
ภาคผนวก	161
ภาคผนวก ก	162
ภาคผนวก ข	166
ภาคผนวก ค	169
ภาคผนวก ง	172
ประวัติย่อของผู้วิจัย	209

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 เปรียบเทียบหน้าที่เทศบาลที่จะต้องปฏิบัติ	40
2 เปรียบเทียบหน้าที่เทศบาลที่จะต้องปฏิบัติ	41
3 แสดงจำนวนผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งปี 2535 – 2546	125

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University

43912069: MAJOR: PUBLIC POLICY; MPA. (MASTER'S DEGREE OF PUBLIC ADMINISTRATION)

KEYWORD: LOCAL POLITICS / DIRECT VOTING SYSTEM FOR ELECTING MAYOR / MUNICIPALITY

OLARN THINBANGTIEO : LOCAL POLITICS AND IMPLEMENTATION OF DIRECT VOTING SYSTEM FOR ELECTING MAYOR : A CASE STUDY OF MABTAPUD MUNICIPALITY, RAYONG PROVINCE. THESIS ADVISORS: CHAIYON PRADITSIL, Ph.D., SOMSAK SAMAKHEETHAM, Ph.D, Asst. Prof., 218 P. ISBN 974-382-019-1

The objectives of this research were, firstly, to investigate the community power structure relating to the politics of Mabtapud Municipality, secondly, to study the Mabtapud political environment after adopting the direct voting system in electing mayors, and lastly, to evaluate the suitability in adopting the direct voting system into Mabtapud's local administration. Historical qualitative research method was the methodology used in this study.

As the result of research it was found that the background of Mabtapud community power structure could be divided into 2 periods; the first period covered the time before the establishment of municipality-before World War II, and the second period covered the time from after World War II. In the first period, the power structure in the community was the family relationship structure type. Due to the necessity in earning for living people in the community needed to cooperate within kinship economically, socially and politically. Then, after the bureaucratic state expanded into the community and brought with it the election system, the village-heads were to be selected considering seniority and scrupulosity. This produced complex power structure in community administration. In the second period, after World War II, the people's life style had changed. The purpose of their production was changed from production for survival to production for commerce. The kinship relation had changed from inter-dependence to employment with wages which allowed the wealthy members of the community to play an important role in this period. They patronized other residents, they spent their money on the election campaign hence, they were admired and elected as community leaders. Later on, when the development projects of the government got in the community, the wealthy villages-heads took advantages from these projects. Subsequently, the expansion of industrialization affected

community production, changing from agriculture to industry. This allowed the new power groups, investors and business people in the community instead of villages-heads to play important roles in local politics. This new power groups, within the changed social context, not only destroyed the old regulations but also established the political business system. It was the main factor for anyone to gain a political position. They partitioned themselves into parties and patronized within their own parties. Consequently, the political study on the direct voting system in electing mayors showed that, from time to time, the local politics of Mabtapud Municipality was monopolized by only one power group and depended on political conspiracy system. The conspiracy system was created from the lack of political resources of the power group to build the political negotiation power and to distribute the administrative power. Furthermore, the direct voting system in electing mayors caused the power groups in the conspiracy system separate into two parties. The evaluative study on the effect of the direct voting system in Electing Mayors on the local government expressed that the direct voting system in electing mayors could be adopted effectively into the municipality government system. Although it could produce fraudulent lobbying, its pattern caused changes in local : firstly, the political personnel policy was employed; secondly, the political conspiracy was limited; and lastly, it gave stability to the administration of mayors elections. The suggestions for adopting the direct voting system in electing mayors were that the law on the election should be rectified, the promotion of public relations would help create knowledge in the people and lastly people should be encouraged to more actively participate in the political activities.

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 แสดงเงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลและประเภทของเทศบาล	32
2 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล	36
3 แสดงขั้นตอนกระบวนการงบประมาณของเทศบาล	45
4 แสดงการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล	46
5 แสดงการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล	47
6 เทศบาลตำบลตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543	49
7 แสดงปัจจัยทางด้านบุคลากรที่ส่งผลต่อปัญหาทางด้านสมรรถนะภายใต้เงื่อนไข ต่าง ๆ	51
8 แสดงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการควบคุมและปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ...	53