

วารสาร  
**รัฐประศาสนศาสตร์**  
Thai Journal of Public Administration

ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2555

วารสารทางวิชาการ  
จัดพิมพ์โดยคณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
<http://gspa.nida.ac.th/>



**GSPA**

Graduate School of Public Administration

ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

วารสาร  
รัฐประศาสนศาสตร์  
Thai Journal of Public Administration

ISSN 0859-418X

วัตถุประสงค์

- เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้แก่บุคคลทั่วไป
  - เพื่อเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทัศนะ แนวคิดด้านรัฐประศาสนศาสตร์
  - เพื่อเป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐประศาสนศาสตร์กับนักศึกษาปัจจุบันและศิษย์เก่าของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- 
-

# วารสาร รัฐประศาสนศาสตร์

Thai Journal of Public Administration

ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2555

## บรรณาธิการ

รศ.ดร.สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## กองบรรณาธิการ

ศ.ดร.บุญทัน ดอกโธสง มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์

รศ.ดร.ปฐม มณีโรจน์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Professor Fredric W. Swierczek Faculty of Commerce and Accountancy  
Thammasat University

Professor Daniel H. Unger Department of Political Science  
Northern Illinois University

Professor Pan Suk Kim International Institute of Administrative Sciences (IIAS)  
Institute of Poverty Alleviation and International  
Development (IPAID)

## คณะกรรมการบริหาร

### โครงการวารสารและเอกสารวิชาการ

คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ประธาน

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ รองประธาน

ผศ.ดร.ณัฐธา วินิจฉัยภาค กรรมการ

ผศ.พ.ต.ท.ดร. เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ กรรมการ

บรรณาธิการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ กรรมการ

บรรณาธิการวารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน กรรมการ

อาจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ กรรมการและเลขานุการ

นางอุบลวรรณ แก้วเจริญไพศาล ผู้ช่วยเลขานุการ

## เจ้าหน้าที่โครงการวารสาร

### และเอกสารวิชาการ

นายเสกสรร เตชะศฤงคาร

## สำนักงาน

โครงการวารสารและเอกสารทางวิชาการ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

118 ถนนสีลม แขวงจันท์ บางกะปิ กทม.10240

โทร 0-2727-3900, 0-2727-3880


แฟกซ์ 0-2727-3900, 0-2375-2809

E-mail: pajournal@nida.ac.th

# บทบรรณาธิการ

วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนกรกฎาคมถึงเดือนธันวาคม 2555 นี้ ขอเสนอผลงานวิชาการในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีสาระครอบคลุมประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับกระบวนการกระจายอำนาจการจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 ได้ประเมินถึงสถานการณ์ความเสี่ยงที่ประเทศไทยยังต้องเผชิญในด้านการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ ซึ่งพบว่า ใน การกระจายอำนาจที่ผ่านมาประสบความสำเร็จในเรื่องการเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจและมีความไม่ชัดเจนในการแบ่งบทบาทหน้าที่กับราชการส่วนกลาง ซึ่งทิศทางการพัฒนาประเทศจากนี้ไป จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพิ่มประสิทธิภาพการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและสร้างความ เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร ควบคู่ไปกับปลูกจิตสำนึก ค่านิยมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่ประชาชนทุกกลุ่ม ซึ่งผลงานทั้ง 5 บทความที่จะนำเสนอต่อไปนี้ อาจมีประโยชน์เป็นกระจุกสะกอนให้เห็นถึงพื้นฐานการพัฒนาที่ผ่านมา ซึ่งจะส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาของประเทศดังกล่าวต่อไป โดยมีสาระโดยสังเขปดังนี้

บทความแรกสะท้อนถึงความท้าทายในการจัดสมดุลเพื่อลดช่องว่างและข้อจำกัดของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานที่กำกับดูแลในส่วนภูมิภาค ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้เสนอผลงานวิจัยเรื่อง เงินของเทศบาลหายไป (ไหน)? บทวิเคราะห์กรณีเทศบาลให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาค นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งพบว่า การดำเนินงานของส่วนราชการภูมิภาค



มีความเข้าช้ข้องกับภารกิจหลักของเทศบาล ขาดความโปร่งใส และมีแนวโน้มที่ส่วนราชการภูมิภาคจะใช้อำนาจหน้าที่เพื่อโน้มน้าวให้เทศบาลให้การสนับสนุนทางการเงินอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

บทความที่สองที่สะท้อนถึงความท้าทายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในมิติของรูปแบบ และระดับการมีส่วนร่วม รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ โดย กตัญญู แก้วหานาม เสนอบทความจากการวิจัย เรื่อง **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: ศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลนครขอนแก่นกับเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์** ซึ่งพบว่า ประชาชนในนครขอนแก่นมีระดับการมีส่วนร่วมมากกว่าประชาชนในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เนื่องจากมีปัจจัยที่เอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่า แต่รูปแบบวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นจะมีลักษณะคล้ายกัน เช่น มีส่วนร่วมเฉพาะช่วงเริ่มต้นในการจัดทำแผนเท่านั้น แต่ขาดการมีส่วนร่วมของในการตรวจสอบ ติดตาม การประเมินผลการปฏิบัติตามแผน เป็นต้น

บทความที่สามชี้ให้เห็นถึงความท้าทายในการกระจายรายได้และภารกิจให้สอดคล้องกับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย มิ่งสรรพ ขาวสอาด และ อัครพงศ์ อันทอง เสนอเรื่อง **ความเข้าใจและทัศนคติของผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับ เป้าหมาย อำนาจ และบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ** ซึ่งพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจต่อขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแตกต่างกัน ซึ่งแนวคิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้ความสนใจมากที่สุด ได้แก่ แนวคิดการมีส่วนร่วมนิยม โดยกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 28 ก็มีความพร้อมในระดับจิตสำนึกที่จะรับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว

บทความที่สี่โดย **เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ** เสนอบทความซึ่งจุดประกายและสร้างความท้าทายต่อนักวิจัยและนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือสาขา

ที่ใกล้เคียง จากบทความเรื่อง **จุดอ่อนของงานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย** ซึ่งได้สังเคราะห์งานวิจัย ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ถึง ปี พ.ศ. 2551 จำนวน 53 เรื่อง เพื่อสรุปลักษณะสำคัญ ระบุพรมแดนความรู้ และวิเคราะห์จุดอ่อน-จุดแข็งของงานวิจัย โดยมีผลการสังเคราะห์ที่สำคัญ อาทิ งานวิจัยที่สังเคราะห์ส่วนใหญ่เป็นวิจัยแบบสำรวจ ผลการวิจัยค้นพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมระดับปานกลาง ประเด็นที่มีส่วนร่วมเป็นประเด็นทางด้านประชาสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข ความสงบเรียบร้อยภายใน การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาชุมชน และอีกหลากหลายประเด็นการวิเคราะห์ที่น่าติดตาม

บทความสุดท้ายสะท้อนถึงความท้าทายในการส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมเป็นธรรมโดย **พิเชษฐ พิณทอง** นำเสนอบทความเรื่อง **การใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของตำรวจไทย: ผลกระทบต่อการละเมิดทางสิทธิมนุษยชน** โดยการที่รัฐต้องให้หลักประกันในการดูแลประชาชนของตนอย่างเท่าเทียมกันนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องยึดถือหลักกฎหมายและปฏิบัติตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ในขณะที่การใช้อำนาจในหน้าที่เกินกฎหมายที่กำหนดของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วน ที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจล่วงสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ที่นอกกรอบของกฎหมาย

สำหรับบทความปริทัศน์โดย **สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์** กล่าวถึงหนังสือเรื่อง **Trust and Governance Institutions: Asian Experiences** เรียบเรียงโดย Milan Tung-Wen Sun, Clay G. Wescott, and Lawrence R. Jones ตีพิมพ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2555 เป็นชุดบทความที่น่าเสนอในยุคสมัยที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พร้อมกับการก้าวสู่ความเป็นมหาอำนาจของภูมิภาคเอเชียในโลกรวม ซึ่งประกอบด้วยผลการศึกษาและผลงานวิชาการของ 7 ประเทศในแถบ

เอเชีย เพื่อศึกษาสัมพันธ์ระหว่างความไว้วางใจกับการบริหารภาครัฐ รวมทั้งการบริหาร  
ในรูปแบบเครือข่ายซึ่งสะท้อนความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาค  
ประชาสังคม ที่ร่วมสมัยและน่าสนใจอย่างยิ่ง

ทำนุ ดิฉันขอขอบคุณผู้วิจัยและคณะทำงานทุกท่านที่มีส่วนช่วยให้การจัด  
ทำวารสารครั้งนี้สำเร็จด้วยดี และหวังว่าท่านผู้อ่านจะได้รับสาระ ความรู้ อันเป็น  
ประโยชน์ในการต่อยอดองค์ความรู้ต่อไป

รศ.ดร.สุจิตรา บุญรัตพันธุ์  
บรรณาธิการ

เงินของเทศบาลหายไป (ไหน)?

บทวิเคราะห์กรณีเทศบาลให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาค

Where Has the Municipal Money Gone?

An Analysis of How and How Much Municipal Governments Subsidize Regional Activities

วีระศักดิ์ เครือเทพ

Weerasak Krueathep

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล:

ศึกษา เปรียบเทียบเทศบาลนครขอนแก่นกับเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

Participation in Municipality Development Planning: The Comparison of

Khon Kaen Municipality and Kalasin Municipality

กัตติญญา แก้วหาบาม

Kathanyoo Kaewhanam

ความเข้าใจและทัศนคติของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับ

เป้าหมาย อำนาจ และบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

The Understanding and Attitudes of Local Government CEOs Concerning Their Goals,

Their Authority and Their Role in Natural Resources Management

มังกรสมิ์ ชาวสอาด และ อัครพงษ์ อันทอง

Mingsarn Kaosa-ard and Akarapong Untong

จุดอ่อนของงานวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

Weaknesses of Studies on People's Participation in Public Policymaking in Thailand

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ

Ruangvit Getsuwan

การใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของตำรวจไทย: ผลกระทบต่อการละเมิดทางสิทธิมนุษยชน

Excessive Force of Police Power in Thailand: The Effect upon Human Right Violations

พิเชษฐ พินทอง

Pichate Pinthong

บทวิจารณ์หนังสือ

Trust and Governance Institutions: Asian Experiences

สุจิตรา บุณยรัตพันธุ์

Suchitra Punyaratabandhu