

ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น :  
ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา



นายประหยัด ยะคะนอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
ภาควิชาการปกครอง  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
พ.ศ. ๒๕๒๓

I 16449804

๘.

PEOPLE'S ATTITUDES TOWARD LOCAL GOVERNMENT PUBLIC SERVICE :

A CASE STUDY OF CHACHOENGSAO MUNICIPALITY

Mr. Prayad Yakanong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1980


หัวข้อวิทยานิพนธ์      ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการ สาธารณะของหน่วยงาน  
ปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา  
โดย                              นายประหยัด ยะคะนอง  
ภาควิชา                              การปกครอง  
อาจารย์ที่ปรึกษา              ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกร เลิศ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย      อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประทีฐ บุนนาค)

คณะกรรมการ สอววิทยานิพนธ์

 ..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ)

 ..... กรรมการ

(ร.ค.สมจิตต์ ทองสำเริง).

 ..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกร เลิศ)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์      ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงาน  
 ปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล เมืองฉะเชิงเทรา  
 ชื่อ                              นายประหยัด ยะคะนอง  
 อาจารย์ที่ปรึกษา            ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกร เลิศ  
 ภาควิชา                        การปกครอง  
 ปีการศึกษา                    ๒๕๒๒



บทคัดย่อ

เทศบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งของไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายอำนาจการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้แก่ท้องถิ่น ให้มีการเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีอิสระในการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชน เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการเสริมการปกครองในระดับชาติให้มั่นคงสืบไป

การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ถ้าเทศบาลสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ตรงตามความต้องการของประชาชน ประชาชนย่อมจะเห็นความสำคัญของเทศบาล มีความกระตือรือร้นที่จะให้ความร่วมมือและเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง จากการศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการหลายท่านเห็นว่า การให้บริการสาธารณะทั้งของรัฐบาลและของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยยังไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านสังคม และด้านการปกครอง เนื่องจากการให้บริการไม่ตรงตามจุดหมาย ไม่ทันต่อความต้องการ ไม่ทั่วถึง ไม่ต่อเนื่อง ขาดความยุติธรรม ไม่มีนโยบายหรือแผนงานที่แน่นอน ขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่และต่อประชาชน ขาดทัศนคติที่ดีและขาดมนุษยสัมพันธ์ในการเข้าถึงประชาชน

การค้นคว้าวิจัยเรื่องทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา ผู้วิจัยได้จัดทำแบบสอบถามเพื่อวัดทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราโดยให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา จึงแบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตตำบลจำนวน ๖ ตำบล แล้วจึงจัดส่งแบบสอบถามจำนวน ๑๐% ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในแต่ละตำบล จากจำนวนครัวเรือนทั้งหมด ๖,๑๓๔ ครัวเรือน ได้จัดส่งแบบสอบถามไปทั้งหมด ๖๑๕ ชุด ได้รับคืนมา ๔๔๕ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๗๒.๓๖ ผลการวัดทัศนคติของประชาชนปรากฏว่าทุกกลุ่มอาชีพไม่ว่าจะเป็นอาชีพรับราชการ อาชีพค้าขาย อาชีพเกษตรกรรมและอาชีพอื่น ๆ ไม่พอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราโดยมีระดับความไม่พอใจในอัตราที่ใกล้เคียงกัน สาเหตุของการให้บริการสาธารณะไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน สรุปได้ว่าเนื่องมาจากปัญหาหลายประการด้วยกัน คือ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านการคลัง ปัญหาด้านการควบคุมเทศบาล ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล และปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาสำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาเหล่านี้ผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องเป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันทั้งจากคณาธิบดี กระทรวงมหาดไทย และเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา เฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลจะต้องมีความจริงใจและจริงจังในการแก้ไขปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ.

Thesis Title      People's Attitudes Toward Local Government Public  
Service : A Case Study of Chachoengsao Municipality  
Name                Mr. Prayad Yakanong  
Thesis Advisor    Assistant Professor Pricha Hongskrailers Ph.D.  
Department        Government  
Academic Year     1979

#### ABSTRACT

Municipality, a unit of local government of Thailand, organized by virtue of the Municipality Act of B.E. 2476 (1933), has the objective to decentralize power from the Central Government to urban people. A municipality has powers to perform its functions in rendering its public service. Conceptually, municipality will be a base for the national democracy as a whole.

Generally speaking, to render public service in urban areas is very crucial. However, if a municipality could serve the people well according to their needs, the people in turns would be more anxious to cooperate and participate in the public service of that municipality. Some experts on local government often criticize that the governments at both national and local levels do not serve the need of the people.

D

To find out the attitudes of the people towards the public service of Chachoengsao municipality, the writer has prepared the questionnaires to measure the people's attitudes by dividing the Municipality into 6 Tambol or communes. The writer sent the questionnaires, with a number of 10 per cent of all residents in each Tambol. Within 6,134 families, 615 questionnaires were sent to taste population; 445 responses are returned or about 72.36 per cent. The result is that every group of people; including the official group, merchant group, farmer's group and others, are still not satisfied with the public facilities as provided by Chachoengsao Municipality. The degree of satisfaction is varied. There are many causes of factors confronting the problems, such as the problems of local participation, finance, internal and external control over municipality, personnel administration control and the problem of development planning. In order to solve the above mentioned problems, the government, the Ministry of Interior and Chachoengsao Municipality must work hand in hand in solving the problems. Above all, the government should be sincere and serious in solving those problems.



## กิติกรรมประกาศ


ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ ที่กรุณาให้เกิดริเป็นประธาน  
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ร.ศ.สมจิตต์ ห่องสำเริง ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองราชการ  
ส่วนท้องถิ่น กรรมการปกครอง ผู้ควบคุมงานด้านการบริหารงานของท้องถิ่น ในฐานะ  
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกร เลิศ อาจารย์  
ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งให้แนวความคิด คำแนะนำ  
ตรวจสอบแก้ไขด้วยความเชื่อเพื่อเอาใจใส่อย่างจริงจังและเป็นกันเองอย่างดียิ่ง

คุณสมทบ สุกันทรส ผู้บังคับบัญชา ซึ่งส่งเสริมสนับสนุนและให้กำลังใจ  
ในการเขียนวิทยานิพนธ์ คุณนพพล ศรีสุข คุณจงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์  
คุณเสรี คำภีร์ธัมโม เพื่อนผู้แสนดี ซึ่งให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาด้วยดีเสมอมา  
คุณยุพดี ทิยาพันธุ์ ที่ช่วยเหลือในคานต่าง ๆ อย่างเต็มใจ อาจารย์เฉลิม พงษ์ศรี  
อาจารย์ณภาพร อมร เลิศสินชัย ผู้ให้แนวความคิด แนวการเขียนและชี้แนะในสิ่ง  
อันเป็นประโยชน์ด้วยอภัยยศย์ไมตรี

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบความดีอันพึงจะมีประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้  
ให้แก่ นางลำไย ยะคะนอง มารดาของผู้เขียน ซึ่งมีพระคุณอย่างเหลือล้นให้ทั้ง  
ความรัก ความเอาใจใส่ และส่งเสริมการศึกษาของผู้เขียนอย่างใกล้ชิดตลอดมา  
ส่วนความบกพร่องต่าง ๆ ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว.



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ผ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ช
รายการตารางประกอบ .....	ฉ
รายการภาพประกอบ .....	ค
	
บทที่ ๑ บทนำ .....	๑
๒ แนวความคิดและทฤษฎีในการให้บริการสาธารณะ .....	๕
๓ การให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา .....	๓๕
๔ การวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะของ เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา .....	๕๒
๕ สรุปและขอเสนอแนะ .....	๒๐๒
บรรณานุกรม .....	๒๒๑
ภาคผนวก ก. แบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัย .....	๒๓๒
ภาคผนวก ข. ทะเบียนประวัติสมาชิกสภาเทศบาล .....	๒๕๐
ภาคผนวก ค. กฎหมายและหนังสือที่สำคัญ .....	๒๕๓
ภาคผนวก ง. รูปแบบโครงสร้างเทศบาลที่เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง .....	๒๖๐
ประวัติผู้เขียน .....	๒๖๗

รายการตารางประกอบ

ตารางที่		หน้า
๑	แสดงงบประมาณรายรับ-รายจ่ายจริง ปีงบประมาณ ๒๕๑๕-๒๕๒๒ ...	๖๐
๒	แสดงรายละเอียดงบประมาณรายรับปี ๒๕๒๐-๒๕๒๒ .....	๖๔
๓	แสดงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายปี ๒๕๒๐-๒๕๒๒ .....	๖๖
๔	แสดง อัตรากำลังของ เทศบาล เมืองฉะเชิงเทรา ปีงบประมาณ ๒๕๒๒..	๗๐
๕	แสดงสถิติการให้การศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาลเมือง ฉะเชิงเทรา .....	๘๕
๖	แสดงค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของ เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา ...	๘๑
๗	แสดงรายละเอียดในการส่งแบบสอบถาม .....	๘๓
๘	แสดงเพศของผู้ตอบแบบสอบถาม .....	๘๗
๙	แสดงอายุของผู้ตอบแบบสอบถาม .....	๘๗
๑๐	แสดงระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม .....	๘๘
๑๑	แสดงอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม .....	๘๘
๑๒	แสดงเขตตำบลที่อยู่ของผู้ตอบแบบสอบถาม .....	๑๐๐
๑๓	แสดงระยะเวลาที่อาศัยในเขตเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา .....	๑๐๑
๑๔	สรุปเปรียบเทียบมูลหังของแต่ละอาชีพ .....	๑๐๒
๑๕	แสดงความคิดเห็นต่อรูปแบบการปกครองของ เทศบาลในปัจจุบัน .....	๑๐๓
๑๖	แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง เทศบาล..	๑๐๕
๑๗	แสดงความคิดเห็นการไปติดต่อราชการที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา .....	๑๐๗
๑๘	แสดง เหตุผลการไม่ได้รับบริการที่สะดวกและรวดเร็วในการไปติดต่อ ราชการที่เทศบาล .....	๑๐๘
๑๙	แสดงความคิดเห็นเรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อย .....	๑๑๑

ตารางที่

หน้า

๒๐	แสดง เหตุผลการ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย อยู่ในสภาพที่ไม่ดี .....	๑๑๓
๒๑	แสดง ความเห็นในการ ป้องกันอัคคีภัย .....	๑๑๕
๒๒	แสดง เหตุผลที่มีประสิทธิภาพในการ คับเพลิงอยู่ในระดับค่า .....	๑๑๗
๒๓	แสดง ความเห็นเรื่อง การ บริหารงานด้านการ จัดเก็บภาษี .....	๑๑๘
๒๔	แสดง เหตุผลที่การ คำนึงงานด้านการ จัดเก็บภาษีต่าง ๆ ไม่เป็น ที่พอใจของประชาชน .....	๑๒๑
๒๕	แสดง ความเห็นเรื่อง การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน คู คลอง ทางระบายน้ำ .....	๑๒๓
๒๖	แสดง เหตุผลที่การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน คู คลอง ทางระบายน้ำ อยู่ในสภาพไม่ดี .....	๑๒๕
๒๗	แสดง ความเห็นการ ประชาสัมพันธ์ของ เทศบาล .....	๑๒๗
๒๘	แสดง ความเห็น เรื่องการ คำนึงงานสถานธนาถนุบาลของ เทศบาล .....	๑๒๘
๒๙	แสดง ความเห็นเรื่อง ความกระตือรือร้นในการ ปฏิบัติงานของคณะ เทศมนตรี ๑๓๑	๑๓๑
๓๐	แสดง ความเห็นในการ ลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย เทศบัญญัติ .....	๑๓๓
๓๑	แสดง ความเห็น เรื่องสมรรถภาพของพนักงาน เทศบาล .....	๑๓๕
๓๒	แสดง ความเห็นเรื่อง โครงสร้างก่อสร้างของ เทศบาล .....	๑๓๗
๓๓	แสดง กลุ่มอิทธิพลที่ เข้ามามีบทบาทในโครงการ ก่อสร้างของ เทศบาล ...	๑๓๘
๓๔	แสดง ความเห็นเรื่อง ความเป็นอิสระของพนักงาน เทศบาลในการ ปฏิบัติงาน ๑๔๑	๑๔๑
๓๕	แสดง เหตุผลความไม่ เป็นอิสระในการ ปฏิบัติงานของพนักงาน เทศบาล ..	๑๔๓
๓๖	แสดง ความเห็นเรื่อง การควบคุมและจำหน่าย เนื้อสัตว์ .....	๑๔๕
๓๗	แสดง เหตุผลที่ราคา เนื้อสัตว์ชำแหละ ในเขตเทศบาลมีราคาแพง .....	๑๔๗
๓๘	แสดง ความเห็นเรื่อง ความขัดแย้งในการ ปฏิบัติงาน .....	๑๔๘
๓๙	แสดง เหตุผลการ เกิดความขัดแย้งในหน่วยงานของ เทศบาล .....	๑๕๑

ตารางที่

๔๐	แสดงความเห็นเกี่ยวกับพื้นฐานอาชีพเดิมของสมาชิกสภาเทศบาลและ คณะ เทศมนตรี .....	๑๕๓
๔๑	แสดง เหตุผลที่พ่อก้าว นักธุรกิจ สมัครรับ เลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาเทศบาล และคณะ เทศมนตรี .....	๑๕๕
๔๒	แสดงความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของ เทศบาลในด้านการรับฟัง ความคิดเห็นจากประชาชน .....	๑๕๗
๔๓	แสดงความเห็น เรื่องการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับ กลุ่มอิทธิพล .....	๑๕๘
๔๔	แสดงความเห็นถึง เหตุผลในการ เข้ามาบริหารงานของคณะ เทศมนตรีและ สมาชิกสภาเทศบาล .....	๑๖๑
๔๕	แสดงความเห็นการปฏิบัติตามนโยบายของคณะ เทศมนตรี .....	๑๖๓
๔๖	แสดงความเห็นในการ ใช้สิทธิเลือกตั้ง .....	๑๖๕
๔๗	แสดงความเห็นเกี่ยวกับรายได้ส่วนใหญ่ของ เทศบาล .....	๑๖๗
๔๘	แสดง เหตุผลที่รายได้ส่วนใหญ่ของ เทศบาลมาจาก เงินอุดหนุนของรัฐบาล	๑๖๘
๔๘	แสดงความเห็นเกี่ยวกับงบประมาณในการก่อสร้างโครงการใหญ่ ๆ ...	๑๗๑
๕๐	แสดงความเห็นในการ จัดหางบประมาณมาดำเนินการในโครงการใหญ่ ๆ	๑๗๓
๕๑	แสดงความเห็นในการ เพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาล .....	๑๗๕
๕๒	แสดงวิธีการที่ รัฐบาลจะเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาล .....	๑๗๗
๕๓	แสดงความเห็นในการ วางผัง เมืองใน เขตเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา ..	๑๗๘
๕๔	แสดงผลดีของการวางผัง เมืองใน เขตเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา .....	๑๘๑
๕๕	แสดงความเห็นในการ มอบให้เทศบาล เป็นผู้จัดเก็บภาษี .....	๑๘๓
๕๖	แสดงผลดีของการที่ รัฐบาลจะมอบให้เทศบาล เป็นผู้จัดเก็บภาษีเองทั้งหมด	๑๘๕
๕๗	แสดงความเห็นในการดำเนินงานโรงเรียนของ เทศบาล .....	๑๘๗
๕๘	แสดงความเห็นในการ รักษาพยาบาล .....	๑๘๘

สารบัญ

ม  
หน้า

๕๕	แสดงความเห็นความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของชุมชนและเศรษฐกิจกับงบประมาณของเทศบาล .....	๑๕๑
๖๐	แสดงความเห็นในการเร่งรัดจัดเก็บภาษี .....	๑๕๓
๖๑	แสดงความเห็นความสัมพันธ์ระหว่างการเพิ่มรายได้กับการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ .....	๑๕๕
๖๒	แสดงสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล .....	๒๐๓
๖๓	ทะเบียนประวัติสมาชิกสภาเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา .....	๒๕๑

รายการภาพประกอบ

ภาพที่		หน้า
๑	แผนที่ เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา .....	๔๔
๒	แสดงโครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖..	๕๓
๓	แสดงโครงสร้างของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา .....	๕๘
๔	การจัดรูปการควบคุมและดำเนินงานสถานธนาถนุบาลของหน่วยบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น (ส่วนกลาง) .....	๗๘
๕	การจัดรูปการควบคุมและดำเนินงานสถานธนาถนุบาลของหน่วยบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น (ส่วนภูมิภาค) .....	๗๙
๖	แสดงรูปแบบโครงสร้าง เทศบาลแบบสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี...	๒๖๒
๗	แสดงรูปแบบโครงสร้าง เทศบาลแบบคณะกรรมการ .....	๒๖๓
๘	แสดงรูปแบบโครงสร้าง เทศบาลแบบผู้อำนวยการเทศบาล .....	๒๖๕
๙	แสดงรูปแบบโครงสร้าง เทศบาลแบบผสม .....	๒๖๖