



# วารสารสถาบันพระปกเกล้า

King Prajadhipok's Institute Journal

ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2562

วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2562



## สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น (โซนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-9670

วารสารสถาบันพระปกเกล้า 01-2562

ISSN 1685-9855



9 771685 985005

ราคา 120 บาท

[www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)



ISSN 1685-9855

บรรณาธิการ  
รศ. ดร.อรรถัย กักพล  
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า  
กองบรรณาธิการ

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์  
สาขาวิชารัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ศ. วุฒิสาร ตันไชย  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ศ. ดร.สกนธ์ วัลญญูวัฒนา  
ประธานกรรมการการแข่งขันทางการค้า  
(อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์  
คณบดีศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ  
คณบดีสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรังสิต

รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต  
วิทยาลัยนานาชาติปริทัศน์ พนมยงค์

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ  
ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล  
สถาบันพระปกเกล้า

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล  
ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา  
สถาบันพระปกเกล้า

ผู้จัดการ  
นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ  
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ช่วยบรรณาธิการ  
นายภควัต อัจฉริยะปัญญา  
พนักงานชำนาญการพิเศษ  
สถาบันพระปกเกล้า



# วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2562 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-9570 โทรสาร 0-2143-8175

วารสารสถาบันพระปกเกล้า เป็นวารสารทางวิชาการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดทำขึ้น โดยรวบรวมงานเขียนทางวิชาการและงานศึกษาวิจัย ที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ และติดตามประเมินผล ในมิติทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีมิติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในบริบทประเทศไทยหรือในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรวบรวม ผลงานทางวิชาการที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การต่อยอดพัฒนาและ เสริมสร้างศักยภาพในเชิงวิชาการแก่นักศึกษาและประชาชนผู้ให้ความสนใจต่อไป

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
2. ธรรมาภิบาล
3. แนวทางการบริหารงานพัฒนาประเทศ
4. นโยบายสาธารณะและองค์การทางการบริหารราชการแผ่นดิน
5. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
6. การเมืองภาคพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. สันติวิธีและการจัดการกับความขัดแย้ง
8. การสร้างเครือข่ายการพัฒนา
9. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 เล่ม ดังนี้

ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน  
ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม

ฉบับที่ 2 ประจำเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม  
ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน

ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน – ธันวาคม  
ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป

อนึ่ง บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสาร จะต้องผ่านการพิจารณา บทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ในรูปแบบผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่ง และผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review) ตามกระบวนการ ที่กำหนดไว้ และมีการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 2 ท่านต่อ 1 บทความ เป็นอย่างน้อย

ผู้สนใจส่งบทความเพื่อให้สถาบันพระปกเกล้าพิจารณา สามารถส่งบทความ ของท่านผ่านระบบ Submit Online ได้ที่เว็บไซต์ <http://kpi3.uds.co.th/> โดย ขอความกรุณาจัดเตรียมต้นฉบับและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3  
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-141-9570 E-mail : packawat@kpi.ac.th

# ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2541-2557) ชาย ไชยชิต	5
ถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย: ศึกษารณิตัวอย่างสถานศึกษาต้นแบบ 3 แห่ง สุรัสวดี หุ่นพยนต์ อำพา แก้วกำกง และวาทัญญู ใจบริสุทธิ์	27
บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐไทย: จากอดีตถึงปัจจุบัน อลงกต สารกาล	47
หม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ กับ การเทศบาลของไทย ณัฐพล ใจจริง	79
เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา: กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอล และสหกรณ์ออมทรัพย์ครู พรอัมรินทร์ พรหมเกิด วรัญญา ศรีริน ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์ และ เพิ่ม หลวงแก้ว	114
การสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่น : ภารกิจที่ทำหายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปธาน สุวรรณมงคล	135

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อสาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม  
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

## พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด  
745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
โทรศัพท์ 02-243-9040-4  
โทรสาร 02-243-3225



# บรรณานิติการแปล

การเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยเต็มรูป ตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 ยังเผชิญกับความท้าทายอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นสภาเสียงปรี่มน้ำ ความวุ่นวายของฝ่ายนิติบัญญัติระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจนสภาล่มสภาพความขัดแย้งในการทำงานของกรรมาธิการฯ การเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากภาคประชาสังคมบางส่วน รวมทั้งความท้าทายของรัฐบาลในการนำพานาวาประเทศไทยต่อสู้กับความถดถอยทางเศรษฐกิจ แน่แน่นอนว่าประเด็นร้อนทางการเมืองเหล่านี้ จะยังอยู่กับคนไทยและประเทศไทยต่อไปในปีใหม่ พ.ศ. 2563 นี้

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ฉบับสิ้นปี 2562 ได้คัดสรรบทความที่มีเนื้อหาเข้มข้นมานำเสนอต่อท่านผู้อ่านเช่นเดิม

บทความแรก เรื่อง “การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2541-2557)” โดย *ดร.ชาย ไชยชิต* ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก โดยศึกษาบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ว่ามีการปฏิบัติหน้าที่ในการพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอย่างไร และในประเด็นใดบ้างระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2541-2557 โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบัน มีการวิเคราะห์เนื้อหาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 677 คำวินิจฉัย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญหลายลักษณะ ได้แก่ การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรมในช่วงก่อนและหลังกฎหมายประกาศใช้ การตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้พิพากษาคดีในศาล ข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจและการตีความรัฐธรรมนูญ รวมถึงปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไข

รัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งสาธารณะ การดำเนินกิจการพรรคการเมือง และกระบวนการทางการเมือง ท่านที่สนใจการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพลาดไม่ได้จริงๆ

บทความต่อมา เกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันที่ฝังรากลึกในระบบและโครงสร้าง ไม่ใช่เรื่องของคนไม่ดีเท่านั้น มีความซับซ้อนจนยากจะจัดการ ในบทความเรื่อง “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา: กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอล และสหกรณ์ออมทรัพย์ครู” โดย *รองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, วิทยาลัยศรีริน, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์ และ ดร.เพิ่ม หลวงแก้ว* มุ่งวิเคราะห์และถอดรูปแบบลักษณะพฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใน 2 กรณีศึกษาการทุจริตระดับประเทศ คือ กรณีโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอล และกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ประกอบไปด้วย ข้าราชการระดับสูง นักการเมือง และนักธุรกิจ ซึ่งลักษณะพฤติกรรมความร่วมมือดังกล่าวนั้นนักวิจัยเรียกว่า เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ รายละเอียดของ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและโยงใยความสัมพันธ์จนนำมาสู่การทุจริตเป็นอย่างไรนั้นติดตามได้ในบทความ ซึ่งเนื้อหาเข้มข้นอย่างมาก

บทความที่สาม เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐไทย ในบทความเรื่อง “บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐไทย: จากอดีตถึงปัจจุบัน” โดย *อลงกต สารกาล* จากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทบทวนสถานการณ์องค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และเพื่อทบทวนความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย ท่านผู้อ่านที่สนใจเกี่ยวกับพัฒนาการของ

องค์ความรู้ในการบริหารภาครัฐ สารของการปฏิรูประบบภาครัฐไทย ปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมาว่ามีอะไรบ้าง และจากการปฏิรูปนั้นระบบการบริหารภาครัฐประสบความสำเร็จหรือไม่ เชิญติดตามได้ในบทความนี้

*บทความปิดท้ายอีก 3 เรื่อง ล้วนเกี่ยวข้องกับ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น*

**ย้อนอดีต :** บทความแรกจากนักประวัติศาสตร์การเมืองไทย *ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณัฐพล ใจจริง* จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ในบทความเรื่อง **“หม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรวรรณ กับ การเทศบาลของไทย”** พาเราไปรู้จักหม่อมเจ้าสกลวรรณการในฐานะที่ท่านทรงมีบทบาทผลักดันการเทศบาลไทยอย่างสำคัญ ทั้งในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และประชาธิปไตย ในหลากหลายบทบาท อาทิ ข้าราชการ กรรมการร่างกฎหมาย ที่ปรึกษาทางการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกพรรคการเมือง ผู้นำแรงงาน และนักวิชาการ ด้วยท่านทรงมุ่งหวังให้การเทศบาล เป็นรากฐานของประชาธิปไตยและเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างความสุขสมบูรณ์และความเป็นธรรมให้กับสังคมไทย (Social Justice) นอกจากนี้ ยังทำให้เราเห็นการพัฒนาของการกระจายอำนาจในยุคเปลี่ยนผ่านจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ยุคประชาธิปไตยอีกด้วย

**อดีตสู่ปัจจุบัน :** ในบทความเรื่อง **“ถอดบทเรียน แนวปฏิบัติที่ดีการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย: ศึกษากรณีตัวอย่าง สถานศึกษาต้นแบบ 3 แห่ง”** โดย *รองศาสตราจารย์ สุรัสวดี หุ่นพยนต์* จากวิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *อำพา แก้วก่าง* และ *วฑฺฒัญญา ใจบริสุทธิ์* จากสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พาเราไปศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีของสถานศึกษาต้นแบบที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาชุมชน (School-Based Management for Local Development-SBMLD) ซึ่งมีการบริหาร

จัดการเฉพาะตามแนวทางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อันเป็นแนวคิดที่รองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่สถานศึกษา ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรปัจจัยแห่งความสำเร็จ ได้แก่ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ วัฒนธรรมองค์กร รวมทั้งวิสัยทัศน์และเจตจำนงของผู้บริหาร รายละเอียดติดตามได้ในบทความนี้

**ปัจจุบันมุ่งสู่ออนาคต :** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีทิศทางการดำเนินการอย่างไรในอนาคต *รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล* ในบทความเรื่อง **“การสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ ในท้องถิ่น: ภารกิจที่ท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** นำเสนอว่าความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ เป็นปัญหาที่เป็นวาระของโลก และประเทศไทยก็ประสบกับปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ในท้องถิ่น จึงเป็นภารกิจหนึ่งที่ทำนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ ในท้องถิ่นอยู่แล้ว หากแต่ผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่มีนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ บทความนี้ จึงเสนอให้รัฐบาล รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น มีเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจน จริงจัง ในการส่งเสริมความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ควรศึกษาวิจัยและถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น และร่วมมือกันหาแนวทางในการส่งเสริมความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการฯ ขออำนาจสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ท่านผู้อ่านนับถือ ดลบันดาลให้ทุกท่านมีความสุข สมปรารถนาทุกประการ ในปีใหม่ พ.ศ. 2563

**ด้วยรักและปรารถนาดี**  
**รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย ก๊กผล**  
**บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า**