

การกระจายอำนาจ : ปัจจัยที่มีต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว
ของการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล

นายพิรุณ เสงี่ยมานนท์



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

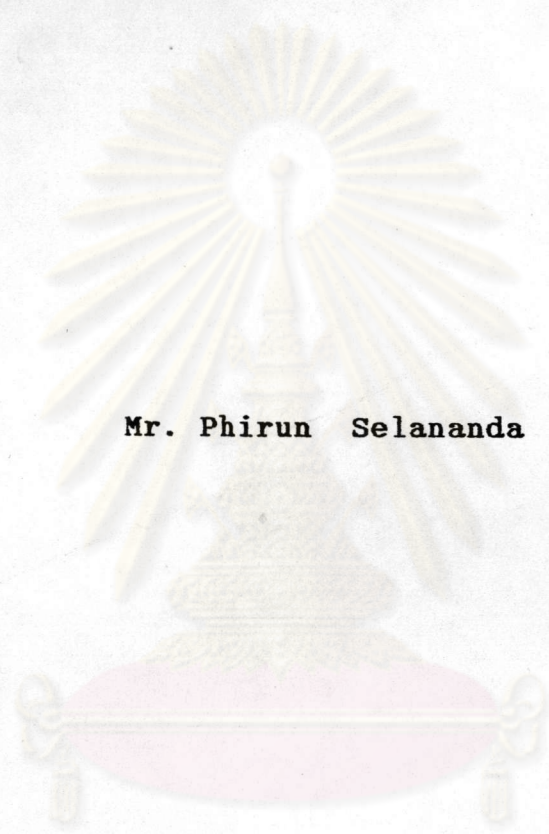
พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-772-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 17113957

**Decentralization : Factors Influencing Success or Failure
of Decentralization in Tambon Administration Organization**



Mr. Phirun Selananda

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

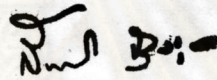
Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-772-1

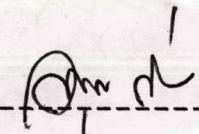
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การกระจายอำนาจ : ปัจจัยที่มีต่อความสำเร็จหรือความ
ล้มเหลวของการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล
โดย นายพิรุณ เสลานนท์
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ

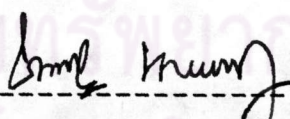
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

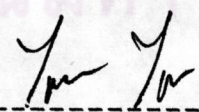


----- คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ กุงสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


----- ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี)


----- อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)


----- กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

พิรุณ เกลานนท์ : การกระจายอำนาจ : ปัจจัยที่มีต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ
การกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล (DECENTRALIZATION : FACTORS
INFLUENCING SUCCESS OR FAILURE OF DECENTRALIZATION IN TAMBON
ADMINISTRATION ORGANIZATION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ
202 หน้า. ISBN 974-634-772-1

การศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจ : ปัจจัยที่มีต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ
การกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล มีวัตถุประสงค์การศึกษาวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการ
กระจายอำนาจและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในรูปองค์การ
บริหารส่วนตำบล และความสันทันที่รับผิดชอบของประชาชนต่อการปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่อันเกิดจาก
การกระจายอำนาจ

ผู้วิจัยได้ศึกษาโดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยกำหนด
สมมติฐานการศึกษาว่า ความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอยู่กับความพร้อมของประชาชนและ
การคลังท้องถิ่น การกำหนดสมมติฐานการศึกษาวิจัยดังกล่าวได้นำเอาความคิดและทฤษฎีด้านการ
กระจายอำนาจมาเป็นกรอบในการพิจารณา

ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานและสามารถ
เป็นหน่วยการบริหารปกครอง ไม่ว่าจะพิจารณาโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่ สามารถร่วมกับหลักการ
กระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่น และปัจจัยที่ทาให้้องค์การบริหารส่วนตำบลประสบผลสำเร็จ
คือ ความพร้อมของประชาชนและการคลังท้องถิ่นซึ่งตรงกับสมมติฐานที่กำหนดไว้

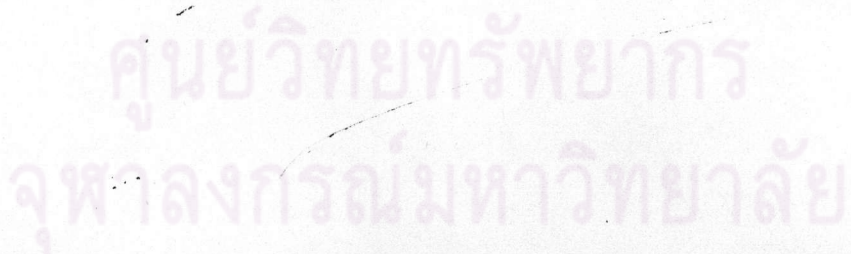
ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C431704 MAJOR GOVERNMENT
KEY WORD:

PHIRUN SELANANDA : DECENTRALIZATION : FACTORS INFLUENCING OR FAILURE OF DECENTRALIZATION IN TAMBON ADMINISTRATION ORGANIZATION. THESIS
ADVISOR : ASSO.PROF. PRAYAD HONGTHONGKUM, 202 PP. ISBN 974-634-772-1

This thesis is aimed at studying forms of decentralization and factors which influence success of failure of decentralization in the form of Tambon Administration Organization. It is found on the one hand that by its structure and functions the Tambon Administration Organization is relatively autonomous and capable enough to fulfill the principle of decentralization and local government. On the other hand its success depends mainly on the readiness of the rural people and local finance.



ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิสิต *[Signature]*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *[Signature]*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ลงได้ เนื่องจากผู้เขียนได้รับความกรุณาให้คำปรึกษาแนะนำจาก ท่านรองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้และผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี และ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร ซึ่งได้กรุณาเป็นประธานกรรมการและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ กับทั้งขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ซึ่งได้แก่ นายประชา เตรัตน ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ นายศุภกิจ บุญฤทธิพงษ์ ผู้อำนวยการกองการสอบสวนและนิติการ นายชัยรัตน์ ไพโรสงบ หัวหน้าฝ่ายวินัย ตลอดจนเพื่อนร่วมในงานเสริมสร้างวินัยและสมรรถภาพ ฝ่ายวินัย ทุกคน ซึ่งได้ให้การสนับสนุน แนะนำ ช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำหรับคุณความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบอุทิศให้แก่ นายไพโรจน์-นางสมพงศ์ เสนานนท์ บิดาและมารดาผู้ล่วงลับไปแล้ว ซึ่งเป็นผู้ที่เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาและส่งเสริมให้บุตรทุกคนได้รับการศึกษาที่ดีแม้ว่าจะเป็นการที่หนักหนาเพียงใดก็ตาม

ท้ายที่สุด บุคคลสำคัญที่สุดผู้หนึ่งที่คอยเป็นขวัญและกำลังใจให้ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จก็คือ คุณพัชรราวไล เสนานนท์ เด็กชายพัชรพงศ์ เสนานนท์ และเด็กหญิงพิมพ์พิกา เสนานนท์ และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีผลดีประการใด ผู้เขียนขออุทิศให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำหรับความผิดพลาดที่อาจเกิดฉบับนี้ ผู้เขียนขออภัยไว้แต่ผู้เดียว

พิรุณ เสนานนท์

กันยายน 2539

สารบัญ

| | หน้า |
|--|-------|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ฉ |
| สารบัญ..... | ช-ซ |
| สารบัญตาราง..... | ณ |
| สารบัญแผนภูมิ..... | ญ |
| บทที่ 1 บทนำ..... | 1 |
| - ความสำคัญของปัญหา..... | 1-4 |
| - วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย..... | 4 |
| - ขอบเขตการศึกษาวิจัย..... | 4-5 |
| - วิธีการศึกษาวิจัย..... | 5 |
| - สมมติฐานในการศึกษาวิจัย..... | 5 |
| - กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย..... | 5-6 |
| - ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | 6 |
| - การนำเสนอ..... | 6-7 |
| บทที่ 2 ทฤษฎีแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง..... | 8 |
| - หลักการบริหารราชการแผ่นดิน..... | 8-10 |
| - หลักการรวมอำนาจการปกครอง..... | 10-14 |
| - หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง..... | 14-17 |
| - หลักการกระจายอำนาจการปกครอง..... | 17-24 |
| - การปกครองท้องถิ่น..... | 24-28 |
| - การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น..... | 28-32 |
| - นโยบายสาธารณะ..... | 32-38 |
| - ประชาธิปไตย..... | 38-43 |
| - ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง..... | 43-46 |

| | |
|---|---------|
| บทที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบล..... | 47 |
| - สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499..... | 49-54 |
| - องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499..... | 60-66 |
| - สภาตำบลตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509..... | 66-74 |
| - สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326..... | 66-74 |
| - พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ.2537..... | 75-87 |
| บทที่ 4 ปัจจัยอันมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลว ของสภาตำบล..... | 88 |
| - ความรู้ความสามารถของประชาชน..... | 90-92 |
| - การมีส่วนร่วมของประชาชน..... | 92-111 |
| - ความพร้อมของการคลังท้องถิ่น..... | 111-113 |
| - การบริหารด้านการเงินการคลัง และงบประมาณ..... | 113-144 |
| บทที่ 5 สรุป วิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ..... | 145 |
| - สรุป..... | 145-148 |
| - วิเคราะห์..... | 148-158 |
| - ข้อเสนอแนะ..... | 158-169 |
| รายการอ้างอิง..... | 170-183 |
| ภาคผนวก..... | 184-191 |
| ประวัติผู้วิจัย..... | 192 |

สารบัญตาราง

| | หน้า |
|--|------|
| ตารางที่ 4.1 แสดงสัดส่วนรายได้ท้องถิ่น ปี 2531-2538..... | 142 |
| ตารางที่ 5.1 แสดงระดับการกระจายอำนาจการปกครอง..... | 153 |



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

| | | |
|----------------|---|----|
| แผนภูมิที่ 3.1 | แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499..... | 51 |
| แผนภูมิที่ 3.2 | แสดงโครงสร้างการบริหารขององค์การ บริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499..... | 58 |
| แผนภูมิที่ 3.3 | แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509..... | 62 |
| แผนภูมิที่ 3.4 | แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบลตาม ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515..... | 69 |
| แผนภูมิที่ 3.5 | แสดงโครงสร้างการบริหารงานองค์การ บริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537..... | 87 |

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย