

โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในอนาคต

นายเกษม พึ่งธรรม



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN 974-635-628-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A STRUCTURE OF A FUTURE MODEL OF SANITARY DISTRICT

MR. Kasame Phungthum

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

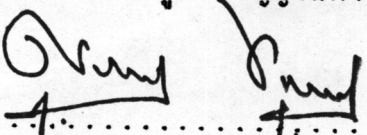
Chulalongkorn University

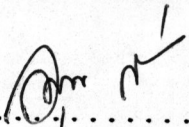
Academic Year 1996

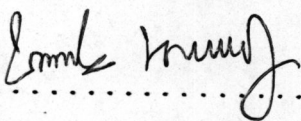
ISBN 973-635-628-3

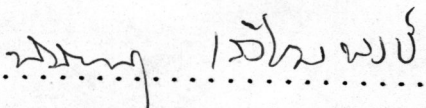
หัวข้อวิทยานิพนธ์ โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในอนาคต
โดย เกษม พิงธรรม
ภาควิชา ปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารบัณฑิต


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ศุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.พิชญ เสรียมพงษ์)

- พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



เกษม พิงธรรม : โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในอนาคต (A STRUCTURE OF A FUTURE MODEL OF SANITARY DISTRICT) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ
233 หน้า. ISBN 974-635-628-3

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค และความแตกต่างในการบริหารงานของสุขาภิบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อแสวงหาแนวทางปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานสุขาภิบาลแบบใหม่ที่มีความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น และมีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อกำหนดหน้าที่ในการบริหารงานสุขาภิบาลให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันให้มากที่สุด โดยผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัยไว้ โดยศึกษาถึงสุขาภิบาลตาม พ.ร.บ.2495 และ 2528 ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปคณะกรรมการว่ามีอุปสรรค ปัญหาประการใด และมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร

ผู้ศึกษาได้กำหนดสมมติฐานในการศึกษาวิจัย คือ โครงสร้างของสุขาภิบาลปัจจุบันขัดแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหาร

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อย ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของสุขาภิบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การสุขาภิบาลรูปแบบคณะกรรมการให้เป็นโครงสร้างที่มีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ชัดเจนที่สุด เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจในการบริหาร ซึ่งหมายถึงการยกฐานะสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล เพื่อให้การบริหารงานของสุขาภิบาลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นและความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

ภาควิชา..... การปกครอง.....
สาขาวิชา..... การปกครอง.....
ปีการศึกษา..... 2539.....

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

C731393 : MAJOR GOVERNMENT
KEY WORD:

STRUCTURE/SANITARY

KASAME PHUNGTHUM : A STRUCTURE OF A FUTURE MODEL OF SANITARY

DISTRICT, THESIS ADVISOR: ASSO. PROF. PRAYAD HONGTHONGKOM, 233 PP.

ISBN 974-635-628-3

This research is conducted to study problem and obstacle of sanitary district up to present time. The information collected would be helpful to find the way to reform the sanitary district in the future along the line specified by the constitution.

The reserch is based on the sanitary district laws of 1952 and 1985 together with interviews with those who are in charge of the sanitary districts.

The findings are that up to now local people are only mininally involved in the affairs of the sanitary districts the development of the sanitary district. Should follow that of the municipality which will take into cousicleration of local people.

ภาควิชา..... การปกครอง.....

สาขาวิชา..... การปกครอง.....

ปีการศึกษา..... 2539.....

ลายมือชื่อนิสิต..... *Asok Kung*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *Samk Kung*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งจากรองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ ซึ่งได้รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และเป็นผู้ชี้แนะแนวทางและให้คำปรึกษาตลอดจนให้ความเอื้ออาทรที่อาจารย์มิให้ต่อศิษย์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี หัวหน้าภาควิชาปกครอง ซึ่งได้ให้เกียรติเป็นประธานการสอบ อาจารย์ ดร.พิชญ เสรียมพงษ์ ร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นี้ด้วย ผู้เขียนขอขอบคุณนายอำเภอและประธานสุขาภิบาล ที่ได้ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการศึกษาในการเขียนวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ และขอขอบคุณ คุณสมชาย ไชว์พันธ์ นายอำเภอท่าม่วง นายคำรพ สาระจิตต์ นายอำเภอวิหารแดง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ที่ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจในการศึกษาครั้งนี้ ความดีใด ๆ ที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอมอบให้แก่ครูบาอาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชา ความรู้ทั้งหลายทั้งปวงแก่ผู้เขียน คุณพ่อและคุณแม่ซึ่งล่วงลับไปแล้ว ซึ่งมีความหวังเป็นอย่างยิ่งอยากเป็นผู้เขียนประสบความสำเร็จในการศึกษา ตลอดจนความสำเร็จในชีวิต และพี่ ๆ น้อง ๆ ทุกคนของผู้เขียน ที่ให้การส่งเสริมสนับสนุนปัจจัยในด้านต่าง ๆ มาตลอด สำหรับความผิดพลาดใด ๆ ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

| | |
|---|----|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | |
| กิตติกรรมประกาศ..... | |
| สารบัญ..... | |
| บทที่ 1 บทนำ..... | 1 |
| ความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย..... | 3 |
| สมมติฐานของการศึกษาวิจัย..... | 4 |
| ขอบเขตการศึกษาวิจัย..... | 4 |
| วิธีการศึกษาวิจัย..... | 4 |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | 5 |
| นิยามศัพท์เฉพาะ..... | 5 |
| การนำเสนอ..... | 6 |
| 2 ทฤษฎีแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ..... | 8 |
| การกระจายอำนาจ..... | 8 |
| รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส..... | 25 |
| ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง..... | 37 |
| 3 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล..... | 41 |
| การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย..... | 41 |
| วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล..... | 52 |
| ปัญหาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล..... | 80 |

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

| | | |
|---|---|-----|
| 4 | การวิเคราะห์ผลการศึกษา..... | 96 |
| | การวิเคราะห์โครงสร้างและการยกฐานะเป็นเทศบาล..... | 98 |
| | การวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล..... | 115 |
| | การวิเคราะห์การดำเนินงานและประสิทธิผล..... | 127 |
| | แนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานสุขาภิบาล..... | 138 |
| 5 | สรุปและข้อเสนอแนะ..... | 154 |
| | สรุป..... | 154 |
| | ข้อเสนอแนะ..... | 159 |
| | บรรณานุกรม..... | 164 |
| | ภาคผนวก..... | 170 |
| | ประวัติผู้วิจัย..... | 233 |