

ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการปรับปรุงองค์ประกอบท้องถิ่นในรูปสุขภาพ



นางสาวทิพย์มงคล มากพูน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-631-521-8

ลิขสิทธิ์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**PROBLEMS OBSTACLES AND THE DIRECTION TO IMPROVE LOCAL
ADMINISTRATION ORGANIZATION BY MEANS OF SUB-MUNICIPALLY REFORM**



MISS THIPMONGKOL MARKPOON

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirments
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-631-521-8

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหา อุปสรรคและแนวทางการปรับปรุงองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปสหภาพ

โดย นางสาวกัญญ์มณฑล มากนุ่น

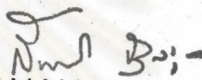
ภาควิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

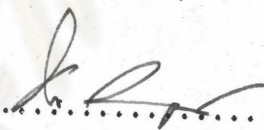
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์

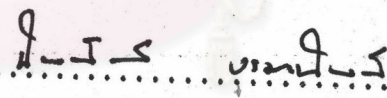


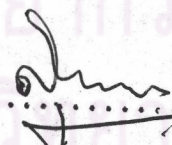
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

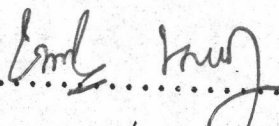

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ กุงสุวรรณ)

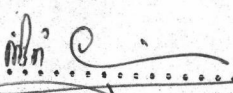
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม)
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดำริห์ บุรณเอนท์)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



ทิพย์มงคล มากพูน : ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการปรับปรุงองค์รปกครองท้องถิ่นในรูป
สุขาภิบาล (PROBLEMS OBSTACLES AND THE DIRECTION TO IMPROVE LOCAL
ADMINISTRATION ORGANIZATION BY MEANS OF SUB-MUNICIPALLY REFORM)

อ.ที่ปรึกษา : อ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ.ที่ปรึกษาร่วม : ผศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์
185 หน้า ISBN 974-631-521-8

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติขององค์ร
ปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
ผลการวิจัยพบว่าปัญหา อุปสรรคของสุขาภิบาลได้แก่ กรณีปัญหา 1. เรื่องบุคลากร
2. เรื่องงบประมาณและการคลัง 3. เรื่องการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ 4. เรื่องอำนาจหน้าที่
ของสุขาภิบาล 5. เรื่องการกำกับดูแลสุขาภิบาล

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ปัญหาเรื่องบุคลากร ควรจะมีการเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรที่มีอยู่
รัฐควรให้เงินอุดหนุนเพื่อจ้างพนักงานสุขาภิบาลเพิ่ม โดยรัฐควบคุมการสรรหาบุคคลเข้าเป็นพนักงาน
สุขาภิบาล เกี่ยวกับปัญหา เรื่องงบประมาณและการคลัง แก้ไขได้โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บ
รายได้ รัฐควรเพิ่มประเภทรายได้ของสุขาภิบาล และขยายฐานภาษีที่จัดเก็บให้กว้างขึ้น ในส่วนของปัญหา
เรื่องการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ ควรให้สุขาภิบาลทุกแห่งมีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการ
เลือกตั้ง สำหรับปัญหา เรื่องอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล รัฐควรลดหน้าที่ของสุขาภิบาลลง เพื่อให้สุขาภิบาล
ปฏิบัติหน้าที่ได้เหมาะสมกับจำนวนบุคลากรและรายได้ เกี่ยวกับปัญหาการกำกับดูแลสุขาภิบาลรัฐควรให้
สุขาภิบาลดำเนินการโดยอิสระ รัฐลดการกำกับดูแลที่เข้มงวดลงเพียงกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมาย
เท่านั้น นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ซึ่งจะเป็นองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาแทน
ที่สุขาภิบาล ส่วนสุขาภิบาลก็จะยกฐานะเป็นเทศบาล ปัญหาของสุขาภิบาลก็จะหมดไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิติต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C370666 : MAJOR LAW

KEY WORD: PROBLEMS / THE DIRECTION TO IMPROVE / SUB-MUNICIPALLY

THIPMONGKOL MARKPOON : PROBLEMS OBSTACLES AND THE DIRECTION TO IMPROVE LOCAL ADMINISTRATION ORGANIZATION BY MEANS OF SUB-MUNICIPALLY REFORM. THESIS ADVISOR : LECT. NATAWAT BORAMANAD, Ph.D. CO-ADVISOR ASST PROF. SURAPON NITIKRAPOT, Ph.D. 185 pp. ISBN 974-631-521-8

This research has the objective to study the fact of low concerning problem obstacles and the direction to improve local administration organization by means of sub-municipally reform by Act. B.E. 2495.

The result have found that there are five problems obstracles.

1. personal concerned 2. budget and financial 3. re-organizing by committe member 4. duty and responsibility of sub-minieipality and 5. managing and controlling sub-municipality.

From the analysis of thought to the above mentioned. There are the proposal as follows : for personnel problem, there should increase the personnel efficiency by giving subsidy for sub-municipally official employment and controlling the official recruitment. For the budget and financial problem, the government should improve efficiency of income collection and should increase the type of sub-municipallity income together with expand taxbase. For the re-organization in committe form, every sub-municipalities should have the chairman of committe member that come from election. For the duty and responsibility of sub-municipality problem, the goverment should reduce the duty of sub-municipality so that sub-municipality can do their duty appropriate with income and amout of personnel. For managing and controlling sub-municipality problem, the government should let the sub-municipality to manage themselves freely and reduce the strictly control. The government just control by legalization. Futhermore, there should settle the local administration organization instead of sub-municipality. And ub-municipality will become to municipality. So the sub-municipality problems will no more appear.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2537

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
ที่ได้กรุณาแก่ผู้เขียนนับตั้งแต่การสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์
ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านมาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล
นิติไกรพจน์ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้คำแนะนำนับตั้งแต่การทำโครงร่างวิทยานิพนธ์
กรุณาช่วยตรวจแก้ไขจนทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปได้ ขอขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์
คำรวิห์ บุรณะนนท์ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในเบื้องต้นและเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
ขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
และขอขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์อมราวดี อังคสุวรรณ ที่ช่วยเหลือให้กำลังใจทุกครั้ง
ที่ผู้เขียนประสบปัญหา

ขอขอบพระคุณท่านว่าที่เรืออากาศตรีถวิล สุภาพเพชร รองผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์
ผู้บังคับบัญชาที่เมตตาสนับสนุนในการลาทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณ ท่านสันติ เกรียงไกรสุข
รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ได้เมตตา กระทบเตือน จนกระทั่งผู้เขียนลาทำวิทยานิพนธ์
ขอขอบพระคุณกรรมการปกครองที่อนุญาตให้ผู้เขียนลาราชการเพื่อทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณ คุณทิวา วัฒนไพบูลย์สุข ที่เป็นธุระในการลาทำวิทยานิพนธ์และช่วยเหลือ
ด้านข้อมูล ขอขอบคุณคุณศรัณย์ ตรีสกุล คุณวัฒน์พงษ์ ว่องจรรยากุล ที่ช่วยเหลือด้านข้อมูล
เอกสารต่าง ๆ ขอขอบคุณ คุณสุนจน์ รอดเรือง คุณนิมล แสงพิลลิตี ี่ ๆ ในกรมการปกครอง
ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียน แม้มิได้ระบุนามของท่านในที่นี้ แต่ความกรุณาของท่าน
ก็ปรากฏอยู่ในใจของผู้เขียนเสมอ

ขอขอบคุณ คุณประนอม ศิลปภาพร คุณพรพรรณ เมืองประสิทธิ์ ที่เป็นธุระในการ
จัดพิมพ์วิทยานิพนธ์

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา-มารดา ที่สนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้เขียน
ตลอดมาจนสำเร็จการศึกษา



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ

บทที่

1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
ทฤษฎีและสมมติฐานของการวิจัย.....	4
วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	5
2 สุขาภิบาลในระบบการปกครองท้องถิ่นไทย	6
ระบบการปกครองท้องถิ่นไทย.....	10
1. ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย.....	10
2. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.....	14
2.1 เทศบาล.....	15
2.2 กรุงเทพมหานคร.....	22
2.3 เมืองพัทยา.....	24
2.4 องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	27
2.5 สุขาภิบาล.....	28

2.6	องค์การบริหารส่วนตำบล.....	30
	สาขาภิบาลในระบบการปกครองท้องถิ่นไทย.....	35
3	ความเป็นมาและสภาพการบริหารของสาขาภิบาลในปัจจุบัน	37
	ความเป็นมาของสาขาภิบาล.....	37
	โครงสร้างการจัดองค์กรของสาขาภิบาล.....	43
	1. คณะกรรมการสาขาภิบาล.....	44
	2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสาขาภิบาล.....	49
	อำนาจหน้าที่ของสาขาภิบาล.....	58
	กลไกการควบคุมสาขาภิบาล.....	51
4	ปัญหาและอุปสรรคของสาขาภิบาล	74
	ปัญหาเรื่องบุคลากร.....	74
	ปัญหาเรื่องงบประมาณและการคลัง.....	79
	ปัญหาเรื่องการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ.....	87
	ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสาขาภิบาล.....	90
	ปัญหาเรื่องการค้ากับคู่แข่งสาขาภิบาล.....	94
5	ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไข้ปัญหาของสาขาภิบาล	98
	พระราชบัญญัติสาขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528.....	100
	1. การให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง.....	102
	2. การยกฐานะสาขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล.....	104
	คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น.....	106
	1. คณะอนุกรรมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น.....	109

2. คณะกรรมการงบประมาณและการคลัง.....	114
3. ข้อเสนอเกี่ยวกับสาขาวิชาของคณะกรรมการปรับปรุงระบบ..... การบริหารการปกครองท้องถิ่น.....	115
4. ร่างพระราชบัญญัติสาขาวิชาของกระทรวงมหาดไทย.....	116
6 บทสรุปและเสนอแนะ.....	118
รายการอ้างอิง.....	127
ภาคผนวก.....	132
ประวัติผู้เขียน.....	185

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย