

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในฐานะการปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน



นายเชษฐา โมสิกรัตน์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN 974-636-856-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION AS
A BASIC UNIT OF LOCAL GOVERNMENT**



MR. CHESTHA MOSIKARAT

ศูนย์วิทยทรัพยากร
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1996

ISBN 974-636-856-7

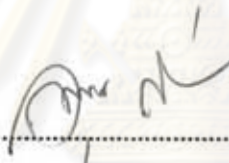
หัวข้อวิทยานิพนธ์ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในฐานะการปกครองท้องถิ่นชั้นพื้นฐาน
โดย นายเชษฐา โมสิกรัตน์
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารบัณฑิต

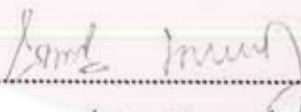


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุภวัฒน์ ชูติวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



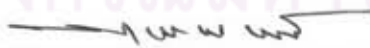
..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ่มมณี)



..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)



..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)



..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตรนารักษ์)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



เชษฐา โมสิกรัตน์ : องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในฐานะการปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน (SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION AS A BASIC UNIT OF LOCAL GOVERNMENT) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ.ที่ปรึกษาร่วม : รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา, 245 หน้า ISBN 974-636-856-7

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระยะแรกของการจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ.2538 ว่าสามารถสนองต่อความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากการขาดทรัพยากรในการบริหารด้านต่าง ๆ โดยเลือกกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่งในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ผลของการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งสามารถสนองต่อความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นได้ระดับหนึ่งเท่านั้น สาเหตุประการแรกคือ การขาดทรัพยากรในการบริหารด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการขาดความรู้ ความเข้าใจในด้านหลักการปกครองท้องถิ่น การจัดการและการบริหารงบประมาณของสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สาเหตุประการที่สองคือการเมืองในระดับตำบลมีลักษณะความต้องการที่แตกต่างกันของแต่ละหมู่บ้านมากกว่าจัดสรรงบประมาณที่เป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งตำบล อย่างไรก็ตาม แม้้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง มีลักษณะร่วมกันดังกล่าว แต่ก็มี ความแตกต่างในลักษณะการบริหารและการเมือง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่ามมีลักษณะการบริหารและการเมืองที่ไม่ซับซ้อน เรียบง่าย เนื่องจากเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ลักษณะของตำบลมีความเป็นชนบทถึงเมือง สำหรับตำบลป่าแดดมีการบริหารและการเมืองที่ไม่ซับซ้อนเช่นกัน กำนันจะมีบทบาทอย่างมากในฐานะประธานกรรมการบริหาร สาเหตุเนื่องมาจากตำบลป่าแดดมีลักษณะของความเป็นชนบทค่อนข้างมาก ส่วนตำบลสุเทพ มีการบริหารและการเมืองค่อนข้างซับซ้อนกว่า เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพมีขนาดใหญ่ มีความแตกต่างหลากหลายในพื้นที่และประชากรซึ่งมีลักษณะของความเป็นเมืองค่อนข้างมากกว่าความเป็นชนบท

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C730022 MAJOR GOVERNMENT
KEY WORD: SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION / LOCAL GOVERNMENT / DECENTRALIZATION / CHESTHA MOSIKARAT : SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION AS A BASIC UNIT OF LOCAL GOVERNMENT THESIS ADVISOR ASSO.PROF. PRAYAO HONGTHONGKOM. THESIS COADVISOR : ASSO.PROF.CHARAS SUWANMALA, Ph.D. 245 pp. ISBN 974-636-856-7.

The objective of this research is to analyse the early period of Subdistrict Administrative Organizations in 1995. A case study of 3 Subdistrict Administrative Organizations was conducted at Muang district, Chiang Mai province. The hypothesis of the research is that Subdistrict Administrative Organizations have limited resources rendering inadequate service for local community needs.

The result of the study is that Subdistrict Administrative Organizations cannot adequately provide services to local community because of scarcity of administrative resources, especially the lack of knowledge and understanding in local government principles, budget and human resource management. Furthermore, the difference in each village, or sub-subdistrict, also affects to budget allocation. Subdistrict Administrative Organizations have to allocate budget to the interest of each village, in stead of common interest of Subdistrict Administrative Organizations. However, although there are similarities, as mentioned above, there are differences in administrative and political patterns in each subdistrict organization. Administrative and political pattern in "PhaHarm" Subdistrict Administrative Organization is not complex because of its small size and its semi-city and semi-countryside characteristic. In "Paa-Dadd" Subdistrict Administrative Organization, Administrative and political pattern is not complex too, because of its high level of country side characteristic. (Head of this Subdistrict has an important role as the President of the Comittee). "Su-Thep" Subdistrict Administrative Organization is the most complicated pattern because of its bigger size, geographic diversity and demographic density.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

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

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

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์ลงได้ด้วยความช่วยเหลือและร่วมมือของผู้มีพระคุณหลาย ๆ ท่าน ท่านแรกคือ รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ซึ่งให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ยิ่งแก่ผู้วิจัย รองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา ที่ปรึกษาร่วม ผู้ซึ่งร่วมชี้แนะแนวทางต่าง ๆ ในการวิจัย รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์ กรรมการสอบ ผู้วิจัยขอขอบคุณทุก ๆ คนที่มีส่วนช่วยเหลือ และร่วมมือในการวิจัย โดยเฉพาะคุณพรทิพย์ วงวาส ผู้ที่มีส่วนในการพิมพ์วิทยานิพนธ์นี้ให้สำเร็จ และผู้มีพระคุณที่ผู้วิจัยลืมไม่ได้คือ บิดา มารดาของผู้วิจัย ที่เป็นผู้สนับสนุนและให้กำลังใจตลอดเวลา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดบกพร่องประการใดผู้วิจัยขอรับผิดชอบในส่วนที่บกพร่องไว้แต่ผู้เดียว

เชษฐา โมสิกรัตน์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญแผนภูมิ	ฎ
บทที่	
1 บทนำ	1
สภาพปัญหาและประเด็นปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	2
สมมติฐาน	3
วิธีการศึกษาวิจัย	4
ขอบเขตและประเด็นของการศึกษาวิจัย	5
ข้อสังเกตจากการลงวิจัยภาคสนาม	10
คำศัพท์	15
2 แนวความคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น	16
ความหมายของการกระจายอำนาจ	16
ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	21
วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น	25
อำนาจหน้าที่และกิจกรรมอื่น ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ขององค์การปกครองท้องถิ่น	28
ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่น	34
การคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น	36

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3	ความเป็นมาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล และ ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดอำเภอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น กับองค์การบริหารส่วนตำบล 46
	ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล 46
	องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 56
	โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล 57
	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล 63
	การจัด โครงสร้างองค์การบริหารภายในขององค์การบริหาร ส่วนตำบล 66
	การบริหารบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล..... 70
	การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล 73
	การควบคุมกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด..... 82
	การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล..... 85
4	การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม ป่าแดด สุเทพ 87
	องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม 87
	องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด 122
	องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ 166
	วิเคราะห์การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา ทั้ง 3 แห่ง 195
5	ข้อสรุปและเสนอแนะ 208
	รายการอ้างอิง 214
	ภาคผนวก 216
	ภาคผนวก ก. แผนที่แสดงที่ตั้งตำบลฟ้าฮ่าม, ป่าแดด, สุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 217

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก ข. รายชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ กรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม, ป่าแดด, สุเทพ	218
ภาคผนวก ค. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	223
ประวัติผู้เขียน	245



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ตารางแสดงกรอบอัตราตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบล จำแนกตาม ชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล	67
2	ตารางแสดงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม	107
3	ตารางแสดงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม	112
4	ตารางลักษณะของโครงการก่อสร้างและพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้าฮ่าม	115
5	ตารางแสดงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด	149
6	ตารางแสดงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด	155
7	ตารางลักษณะของโครงการก่อสร้างและพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ป่าแดด	159
8	ตารางแสดงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ	182
9	ตารางแสดงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ	187
10	ตารางลักษณะโครงการก่อสร้างและพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ...	190

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่

หน้า

1	องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการตำบล พ.ศ. 2599	48
2	สภาตำบลตาม ปว.326	53
3	โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล	61



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย