

การบริหารงานสถานศึกษานานาชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีสถานศึกษานานาชาติของ  
หน่วยบริหารราชการ เปรียบเทียบกับของ เอกชน



นายเสรี คำภีร์ชัยโม

006229

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของ การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๑

i1812348X

THE ADMINISTRATION OF GOVERNMENT PAWN SHOPS : A COMPARATIVE  
STUDY OF GOVERNMENT AND PRIVATE PAWN SHOPS

Mr. Seri Kampirathammo

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1978

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การบริหารงานสถานชานาขนาด : ศึกษาเฉพาะกรณี  
สถานชานาขนาดของหน่วยบริหารราชการเปรียบเทียบ  
กับของเอกชน

โดย

นายเสรี คำภีร์ชัยโม

แผนกวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปรีชา



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

*Sudaratana Symma*  
..... รักษาราชการแทน  
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุประสิทธิ์ มุขนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

*Assoc. Prof. Dr. Somchai*  
..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)

*Assoc. Prof. Dr. Piroj*  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปรีชา)

*Assoc. Prof. Dr. Nattaporn*  
..... กรรมการ  
(นายยุวรัตน์ กมลเวชช)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์      การบริหารงานสถานนุบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีสถานนุบาล  
 ของหน่วยบริหารราชการเปรียบเทียบกับของเอกชน

ชื่อ                              นายเสรี คำภีร์ธัมโม

อาจารย์ที่ปรึกษา            ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปรีชา

แผนกวิชา                      การปกครอง

ปีการศึกษา                    ๒๕๒๑

บทคัดย่อ

สถานนุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และโรงรับจำนำเอกชน เป็นกิจการที่ดั่งขึ้นเพื่อดำเนินการรับจำนำทรัพย์สินสิ่งของจากประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการรับจำนำเช่นเดียวกัน แต่สถานนุบาลเป็นกิจการที่มีหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่เทศบาลและสุขาภิบาลต่าง ๆ เป็นเจ้าของดำเนินการอยู่ในส่วนภูมิภาค ในขณะที่โรงรับจำนำเอกชนคงมีอยู่เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ เท่านั้น ในแง่วัตถุประสงค์นั้น โรงรับจำนำเอกชนเป็นกิจการที่มุ่งแสวงหาผลกำไรสูงสุดมาแบ่งปันกันระหว่างผู้ร่วมลงทุน แต่สถานนุบาลนี้มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไรเป็นสำคัญ หากแต่มุ่งส่งเสริมช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบความเดือดร้อนทางการเงิน และควบคุมการรับซื้อของโจร ยิ่งกว่านั้นผลกำไรอันจะพึงเกิดขึ้นจากกิจการสถานนุบาลก็จะนำกลับไปเป็นเงินอุดหนุนหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อทำนุบำรุงและพัฒนาท้องถิ่นนั้นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นต่อไป

ในด้านการบริหารงานสถานนุบาลนั้น สำนักงานจัดการสถานนุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน จ.ส.ท.) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้การบริหาร

งานเป็นไปตามระเบียบและสอดคล้องกับนโยบายของทางราชการ นอกจากนั้น จังหวัดและ  
 อำเภอในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใน  
 ฐานะเจ้าของกิจการก็มีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารงานสถานศึกษานานาชาติด้วย ใน  
 ขณะที่โรงเรียนจำนวนเอกชนซึ่งจัดตั้งในรูปแบบส่วนบริพัตรนั้นมีส่วนร่วมลงทุนทำหน้าที่กำหนดนโยบาย  
 ในการทำงาน การปฏิบัติงานของโรงเรียนจำนวนเอกชนจึงสามารถกระทำได้โดยอิสระ โดย  
 มีแผนกควบคุมโรงเรียนจำนวนเอกชนและค่าของเช่า กอที่จะเป็น กรมตำรวจเป็นผู้ควบคุมดูแลการ  
 ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการรับจำนำ ในขณะที่สถานศึกษานานาชาติทุกแห่งจะต้อง  
 ยึดถือระเบียบและคำสั่งของสำนักงาน จ.ส.ท. โดยเคร่งครัดในการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาได้พบว่า เมื่อพิจารณาการบริหารงานสถานศึกษานานาชาติและโรงเรียน  
 จำนวนเอกชนโดยเปรียบเทียบแล้ว การบริหารงานสถานศึกษานานาชาติมีความคล่องตัวน้อยกว่า  
 โรงเรียนจำนวนเอกชน เนื่องจากสถานศึกษานานาชาติเป็นกิจการขนาดใหญ่ ระเบียบ กฎเกณฑ์  
 ในการปฏิบัติงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน ในขณะที่พนักงาน  
 โรงเรียนจำนวนเอกชนมีอิสระในการปฏิบัติงานมากกว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น  
 สถานศึกษานานาชาติใช้ระบบคุณธรรมเป็นหลัก ซึ่งก็มีผลให้พนักงานสถานศึกษานานาชาติมีสภาพขวัญและ  
 ความพึงพอใจในการทำงานดีกว่าพนักงานโรงเรียนจำนวนเอกชน ซึ่งแต่ละแห่งใช้ความสัมพันธ์  
 ส่วนตัวในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ ยิ่งกว่านั้นกิจการสถานศึกษานานาชาติยังอำวยประโยชน์คือ  
 สังคมส่วนรวมมากกว่าโรงเรียนจำนวนเอกชนอีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากการที่คิอัคราออกเบีย  
 ร์รับจำนำ การให้บริการแก่ประชาชน และการนำเงินผลกำไรจากการดำเนินกิจการสถาน  
 ศึกษานานาชาติไปพัฒนาและทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนใน  
 ท้องถิ่นนั่นเอง

สำหรับปัญหาในการบริหารงานสถานศึกษานานาชาติได้แก่ ปัญหาในด้านการจัดองค์การ  
 ในฝ่ายบริหาร การรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางมากเกินไป และปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน  
 ซึ่งผู้วิจัยมีแนวความคิดว่าควรแก้ไขด้วยการจัดองค์การในฝ่ายบริหารเสียใหม่ โดยให้มี  
 คณะกรรมการบริหารเพียงคณะเดียว และควรพิจารณาหาทางกระจายอำนาจไปให้แก่หน่วย

บริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นควบคุมดูแลการบริหารงานสถานธนาณบาลขึ้นเป็นอิสระ มีเจ้าหน้าที่และสำนักงานของตนเองโดยไม่ต้องอิงอยู่กับส่วนราชการหน่วยหนึ่งหน่วยใดซึ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรจะได้ชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับกิจการสถานธนาณบาลมีความเข้าใจถึงโครงสร้างของกิจการสถานธนาณบาล เพื่อให้การบริหารงานสถานธนาณบาลเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับโรงรับจำนำเอกชนนั้นก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบควบคุมให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทะเบียนกรมตำรวจควรจะหาวิธีการตรวจสอบควบคุมการบริหารงานโรงรับจำนำเอกชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และในประการสุดท้าย ผู้วิจัยเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบในการบริหารงานสถานธนาณบาลและโรงรับจำนำเอกชน น่าจะได้พิจารณาเสนอให้มีการเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรับจำนำให้มีข้อความจำกัดห้ามมิให้เอกชนจัดตั้งโรงรับจำนำขึ้นในส่วนภูมิภาค ซึ่งจะเป็นผลดีแก่หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชนโดยรวม เนื่องจากในปัจจุบันคงมีแต่เพียงมติที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยเท่านั้นที่ห้ามเอกชนจัดตั้งโรงรับจำนำในส่วนภูมิภาค

ผู้วิจัยหวังว่า การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้คงจะเป็นประโยชน์ในอันที่จะใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานสถานธนาณบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น.



Local administration pawnbrokers are controlled directly by the executive committee of local administration pawnbroker who will have them perform business according to the regulations and government's policy. Besides, they are also controlled by the provincial and the district authorities, who are considered the owners of the business. This means that every local administration pawnbroker must perform its business strictly according to the regulations and orders of the executive committee of local administration pawnbroker. As private pawnbrokers are organized under the form of partnership and each partner can form policy of the business, their administration is therefore rather independent. Anyway, they still have to perform their business under the Pledge Law. This will be checked by the Pawnbroker Control Division of the Police Department.

When compared to private pawnbrokers, it is obvious that local administration pawnbrokers have less independence in their administration. This is mainly because a local administration pawnbroker is a kind of broad business. There must be many levels of rules and regulations to follow in order to make the administration go effectively. This system, however, makes at the same time the administration go slower and have less independence.

As far as the personnel administration is concerned, the local administration pawnbroker uses the merit system, but the private pawnbroker uses the spoiled system. The result is that the local administration pawnbroker's employees have morale and



satisfaction in doing their job better than the private pawnbroker's employees. Moreover, the local administration pawnbroker gives much more beneficiary to **the society than the private pawnbroker.** This can be judged by considering at the rate of interest, popular service and use of the benefit for the local development.

However, the local administration pawnbroker is currently facing several administrative problems, i.e., organization in the executive line, over centralization and coordination. In order to solve these problems, I think that we should begin with the improvement of the administration organization in the following steps.

First, there should be only one powerful executive committee. More decentralization should be made to local administrative agencies. Secondly, it is the most important to set up an agency with its own bureau and personnel capable to control, supervise and manage the local administration pawnbroker without any interference from other governmental agencies. Last of all, we should train the officials who are responsible for the local administration pawnbroker business to have better understanding in the local administration pawnbroker structure, so they will run the local administration pawnbroker more effectively.

In enforcing the private pawnbroker to perform its business strictly due to the law, the Ministry of Interior by the Registration Division of the Police Department should have a capable procedure to control and inspect the pawnbroker's activities more efficiently.

And I think that it will be necessary to write down clearly in the Pledge Law prohibiting the private sector to set up its pawnbroker and run business in the regional area. Presently, there is such prohibition in the form of Ministerial regulation which, actually, is still less effective. The result, I believe will be valuable to the local administration authority and to the society as a whole.

I hope very much that my research will be fruitful for the development of the local administration pawnbroker.

## กิติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สติพรวิธา และท่านผู้อำนวยการกองการเลือกตั้ง  
(นายยุวัฒน์ กมลเวช) ซึ่งกรุณาว่าเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ และได้กรุณา  
ชี้แนะแนวทางอันมีประโยชน์หลายประการ

ขอขอบพระคุณ คุณฉัตรดา คำภีร์วิมโม คุณสาโรช ศัทธาภักดิ์ คุณประสิทธิ์  
ศรีอำไพ คุณจาดูร อภิชาติบุตร และคุณยุพดี ทิยาพันธ์ ซึ่งกรุณาช่วยเหลือและให้  
คำแนะนำอันมีประโยชน์ยิ่ง นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้รับความช่วยเหลือจากคุณสมจิตต์  
วิวัฒนากรกุล และคุณสุวรรณ กลั้วศรี ซึ่งกรุณาสละเวลาอันมีค่าในการพิมพ์ฉบับ  
วิทยานิพนธ์ รวมทั้งคุณประหยัด ยะคะนอง และคุณฤทธิณรงค์ ศรีสวัสดิ์ เพื่อนที่รัก  
ยิ่งซึ่งมีน้ำใจช่วยเหลือผู้เขียนด้วยดีเสมอมา

บุคคลที่สำคัญยิ่งที่ผู้เขียนไม่อาจจะเว้นที่จะกล่าวถึงได้คือคุณแม่ของผู้เขียน  
ซึ่งคอยให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดเวลา ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง  
ไว้ ณ ที่นี้

คุณประโยชน์อันใดซึ่งหากจะมีอยู่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ย่อมเกิดขึ้นจากท่าน  
ผู้ประพันธ์ทุกท่านที่ได้กล่าวนามข้างต้น แต่สำหรับขอบกพร่องใด ๆ ซึ่งอาจจะมียู่  
บางนั้น ย่อมเกิดจากความบกพร่องของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ผ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ณ
กิตติกรรมประกาศ	ญ
รายการตารางประกอบ	ฉ
รายการรูปประกอบ	ท
บท	
๑ บทนำ	๑
๒ ความเป็นมาของสถานธนาอนุบาลและโรงรับจำนำเอกชน	๑๑
๓ การจัดองค์การสถานธนาอนุบาลและโรงรับจำนำเอกชน	๓๔
๔ การดำเนินงานสถานธนาอนุบาลและโรงรับจำนำเอกชน	๗๖
๕ การบริหารงานบุคคลสถานธนาอนุบาลและโรงรับจำนำเอกชน	๑๔๒
๖ ผลการวิเคราะห์ ทัศนคติ กำลังขวัญ ของพนักงาน สถานธนาอนุบาล และพนักงานโรงรับจำนำเอกชน	๒๑๕
๗ บทสรุป ปัญหาและข้อเสนอแนะ	๒๔๖
บรรณานุกรม	๒๕๗
ภาคผนวก	๒๖๗
ประวัติผู้เขียน	๒๘๓

## รายการตารางประกอบ

ตารางที่		หน้า
๑	แสดงจำนวนเจ้าหน้าที่สำนักงาน จ.ส.ท.	๑๕๑
๒	แสดงฐานะหรือตำแหน่งของเจ้าหน้าที่สำนักงาน จ.ส.ท.	๑๕๒
๓	แสดงจำนวนเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ	๑๕๒
๔	แสดงฐานะหรือตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ	๑๕๓
๕	แสดงเพศของพนักงาน	๒๑๗
๖	แสดงอายุของพนักงาน	๒๑๘
๗	แสดงสถานภาพการสมรสของพนักงานสถานธนาภุชบาลและ พนักงานโรงรับจำนำเอกชน	๒๑๘
๘	แสดงเชื้อชาติและสัญชาติของพนักงาน	๒๒๐
๙	แสดงระดับการศึกษาของพนักงาน	๒๒๑
๑๐	แสดงระยะเวลาในการทำงานของพนักงาน	๒๒๓
๑๑	แสดงประสบการณ์เกี่ยวกับการรับจำนำของพนักงาน	๒๒๔
๑๒	แสดงลักษณะการเรียนรู้ของผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการรับจำนำ ก่อนเข้าทำงาน	๒๒๕
๑๓	แสดงลักษณะการตัดสินใจเข้าทำงาน	๒๒๖
๑๔	แสดงความพึงพอใจในงาน	๒๒๗
๑๕	แสดงความพึงพอใจในงาน	๒๒๘
๑๖	แสดงความเห็นเกี่ยวกับการลาออกหรือการโอนย้ายของพนักงาน	๒๒๘
๑๗	แสดงความมีอิสระในการใช้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน	๒๓๐
๑๘	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างพนักงาน	๒๓๑
๑๙	แสดงการได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน	๒๓๒
๒๐	แสดงความภาคภูมิใจในงาน	๒๓๓

ตารางที่ 1

ร  
หน้า

๒๑	แสดงการไ้รับการดูแลเอาใจใส่จากผู้บังคับบัญชา	๒๓๘
๒๒	แสดงโอกาสที่จะได้รับความก้าวหน้าในการทำงาน	๒๓๘
๒๓	แสดงความรู้สึกมั่นคงในชีวิต	๒๓๖
๒๔	แสดงความรู้สึกมั่นคงในชีวิต	๒๓๗
๒๕	แสดงความรู้สึกมั่นคงในชีวิต	๒๓๘
๒๖	แสดงความรู้สึกว่าได้รับความยุติธรรมจากผู้บังคับบัญชา	๒๔๐
๒๗	แสดงความรู้สึกได้รับความสะดวกสบายในการทำงาน	๒๔๑
๒๘	แสดงความกระตือรือร้นและอุทิศเวลาให้แก่งาน	๒๔๒

## รายการรูปประกอบ

หน้า

แผนผังการบริหารงานสถานชานูเกาะระห์	๒๕
แผนผังการแบ่งส่วนงานในการบริหารงานสถานชานูมาด	
กรุงเทพมหานคร	๓๓
แผนผังการจัดองค์การสถานชานูมาด	๖๔