

บทบาทและหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบท ปี ๒๕๒๓
: ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลศรีมหาโพธิ์ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม



ว่าที่ ร.ต.อำนาจ ปรีทคจวิทยา

007629

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๕

I.S.B.N. ๙๙๘-๕๖๐-๘๓๓-๕

i 1830848x

THE ROLE AND RESPONSIBILITY OF TAMBOL COUNCIL IN
RURAL EMPLOYMENT PROJECT IN 1980 : A CASE STUDY
OF TOMBOL SRIMAHAPHO, NAKHON CHAISI DISTRICT,
NAKHON PATHOM PROVINCE

Mr. Annuay Paratkajariya

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement

for the Degree of Master of Arts ~~Science~~

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University 1982

หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทและหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบท
ปี ๒๕๒๓ : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลศรีมหาโพธิ์ อำเภอนครชัยศรี
จังหวัดนครปฐม
ชื่อ ว่าที่ ร.ต. อำนวย ปรักคจวิทยา
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคิมฐ์ มุมนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ)

..... กรรมการ
(นายสุกิจ ออวนิช)

..... กรรมการ
(ร.ต.ชวลิต วิบูลย์ประพันธ์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทและหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบท
ปี ๒๕๒๓ : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลศรีมหาโพธิ์ อำเภอนครชัยศรี
จังหวัดนครปฐม
ชื่อ ว่าที่ ร.ต. อำนวย ปรักคจรียา
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตชนารักษ์
ภาควิชา การปกครอง
ปีการศึกษา ๒๕๒๔



บทคัดย่อ

การจัดระเบียบบริหารและปกครองในระดับตำบลของประเทศไทย ในรูปของสภาตำบลในปัจจุบัน นั้น ได้วิวัฒนาการมาจากการปกครองตำบล หมู่บ้านในสมัยที่ประเทศไทยมีการปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๔๐ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ เป็นหลักในการปกครองตำบล หมู่บ้าน โดยกำหนดให้ผู้นปกครองตำบลปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ และต่อมาได้มีการวิวัฒนาการมาเป็นการปกครองในรูปสภาตำบลในที่สุด เป้าหมายของการจัดการปกครองในรูปสภาตำบลนั้นก็คือใช้สภาตำบลเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่น เพื่ออำนวยความสะดวกประชาชนในด้านต่าง ๆ ปัจจุบันสภาตำบลยังคงได้รับความสนใจจากผู้นปกครองประเทศเหมือนเช่นเดิม และดูเหมือนว่าจะถูกกำหนดให้มีการระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ตามแนวทางการพัฒนาประเทศไทยในปัจจุบันซึ่ง เป็นมาตรการใหม่สำหรับการพัฒนาชนบท มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขความบกพร่องของแผนพัฒนาประเทศไทยในอดีตนั้น กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์กรสำหรับรองรับโครงการพัฒนาชนบททุกรูปแบบ ตามแนวทางใหม่ทั้งกล่าว รัฐบาลในช่วงหลัง ๆ คือตั้งแต่สมัยหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้นมามีกำหนดโครงการเพื่อการพัฒนาชนบทระยะสั้น ๆ เช่น โครงการ "เงินสู่สภาตำบล" ของรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ฯ หรือโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ ของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และโครงการสร้างงานในชนบท ของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในปัจจุบัน แต่จากประสบการณ์ของสภาตำบล

ต่อโครงการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา สภาตำบลยังคงเป็นองค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
ตามโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้กำหนดนโยบายของโครงการ
ไว้ชัดเจนประการหนึ่ง คือ เพื่อเป็นการทดสอบความสามารถของสภาตำบลว่าจะสามารถ
ดำเนินการตามโครงการซึ่งสภาตำบลเป็นผู้เริ่มกำหนดขึ้นเอง ได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อที่จะหา
ดูทางปรับปรุงสภาตำบลให้มีความเข้มแข็งต่อไป จากการวิจัยบทบาทของสภาตำบลต่อ
โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยศึกษาเฉพาะกรณีสภาตำบลในเขตการปกครอง
ของอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม และเน้นบทบาทของสภาตำบลรื้อมหาโพธิ์ ต่อการ
วิจัยพบว่าความสำเร็จในการดำเนินการในโครงการสร้างงานในชนบท นี้ เงื่อนไขของ
ความสำเร็จที่สำคัญก็คือองค์ประกอบต่าง ๆ ของสภาตำบลซึ่งได้แก่ ประธานสภาตำบล (กำนัน)
คณะกรรมการสภาตำบล ผู้นำท้องถิ่น ราษฎรในตำบล และส่วนสนับสนุนช่วยเหลือสภาตำบล
ก็คือเจ้าหน้าที่ของอำเภอ องค์ประกอบต่าง ๆ ดังกล่าว นอกจากจะต้องก่อรูปด้วยคุณลักษณะ
ที่เหมาะสม หรือมีความพร้อมสำหรับบทบาทหรือฐานะ แล้ว ยังจะต้องมีความสำนึกและรับผิดชอบ
ในหน้าที่ของแต่ละฝ่ายด้วย

สำหรับแนวทางในการปรับปรุงสภาตำบลให้มีขีดความสามารถในการบริหาร
การพัฒนาสูง นั้นจะต้องแก้ไขปรับปรุงคุณสมบัติขององค์ประกอบต่าง ๆ ของสภาตำบล
ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง จะต้องปรับปรุงโครงสร้างของสภาตำบลให้มีความเหมาะสม
และคล่องตัวยิ่งขึ้น นอกจากนี้แล้ว ยังจะต้องสร้างความสำนึกและกระตุ้นประชาชนให้เข้า
มา มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาตำบล อนึ่ง สำหรับการปรับปรุง
โครงสร้างของสภาตำบลเพื่อการ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอนาคต นั้นควรพิจารณา
ถึงความพร้อม สิ่งแวดล้อมของแต่ละสภาตำบล และไม่ควรปรับปรุงยกฐานะให้เป็นหน่วย
การปกครองท้องถิ่นพร้อมกันและเหมือนกันทุกตำบล ฉะนั้นการปรับปรุงและยกฐานะสภาตำบล
จึงต้องคำนึงถึงความสามารถของสภาตำบลเป็นเกณฑ์สำคัญ.

Thesis Title The Role and Responsibility of Tambol Council in
Rural Employment Project in 1980 : A Case Study
of Tambol Srimahapho, Nakhon Chaisi District,
Nakhon Pathom Province

Name Mr. Amnuay Paratkajariya

Thesis Advisor Assistant Professor Withaya Sucharithanarugse Ph.D.

Department Government

Academic Year 1981

ABSTRACT

Village administration, currently organized in the form of village council and being a part of regional administration in Thai administrative structure, has been developed since the absolute monarchy period. It all began with two legislatures enacted in 1897 and 1914 whereby a village was administered by a board. The aim was primarily to make village administration an organization of the local villagers by which local need could be served. At the present time, responsibilities of village administration have been increased. National development at the village level aims at making the village council as a base for all kinds of rural development. Because of this idea, recent governments since the one headed by M.R. Kukrit Pramoj, have conceived a short term rural development plans such as "earmarked fund for village council" initiated by

Kukrit Prajaoj's government ; or the program to restore economy of villages suffered from natural calamity adopted by Kriangsak's administration; and lastly the present job creation for villages by Premier Prem Tinsulanond. However, judging from the past and present performance, the village council is far from being efficient.

The 1980's job creation for villages has one clear goal; that is to test the ability of the village council whether it can carry out projects initiated by itself. This study which focusses on the role of the Sri-Mahapho Village Council of Nakhonchaisri District, Nakhon Pathom province concerning the 1980's job creation program finds out conditions attributed to the success case of this village. The success was due to the chairman of the council or village chief, members of the village council, local elite, and the villagers themselves. The village council also had good cooperation from the district authorities. Other than quality, preparedness, strong sense of responsibility of each side was also an important factor.

To upgrade efficiency of village council, it is suggested firstly that better quality of village administrators is necessary. Secondly, reorganization of village administration structure to make it more functional is suggested. Inducement of villagers to participate more in village development programs must be carried out. As far as restructuring of village administration is concerned, special attention must be paid to villages' environment and readiness. It cannot be applied at once all over the country. Ability of each village must be seriously considered.

กิติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ก็เพราะความกรุณา ความสนับสนุนร่วมมือและกำลังใจจากบุคคลหลายฝ่าย ดังนี้

ท่านแรก คือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์ กรุณาเป็นที่ปรึกษาให้และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์สำหรับการวิจัยนี้เป็นอย่างมาก ศาสตราจารย์ จริญญา สุภาพ ไค์กรุณา เป็นประธานกรรมการสอบและให้ข้อคิดเห็น ข้อแก้ไข เพื่อให้วิทยานิพนธ์นี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม (คุณสุศักดิ์ จิตร์ คอวนิช) กรุณาให้โอกาส กำลังใจในการศึกษาค้นคว้าวิจัย โดยเฉพาะรับเป็นกรรมการสอบด้วย ร.ต.ชวลิต วิบูลย์ประพันธ์ นายอำเภอ นครชัยศรี นอกจากรับเป็นกรรมการสอบ แล้ว ยังกรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์รวมทั้งอำนวยความสะดวกในการเก็บข้อมูลสนาม ค่าย นอกจากนี้แล้วยังมีผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนอีกหลายท่านที่กรุณาให้กำลังใจและโอกาสแก่ผู้เขียนในการศึกษาและทำวิจัยมาโดยตลอด คือ ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี (คุณสนิท รุจิณรงค์) ท่านผู้อำนวยการสำนักผังเมือง (คุณเจริญ ธารังเกียรติ อธิการบดี) อธิการบดี (คุณประพศิต กอรัปไพบูลย์) หัวหน้าสำนักงานจังหวัดนครปฐม (คุณสมเจตน์ วิริยะคำรงค์) ท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี (คุณปรีชา ศขพลายุกต์) และ ร.ต.ครรชิต ศิริรัตนกุล หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเพชรบุรี

นอกจากนี้ ในการรวบรวมข้อมูลสนามได้รับความร่วมมือจากพัฒนาการอำเภอ นครชัยศรี พัฒนาการประจำตำบลศรีมหาโพธิ์ ตลอดจนท่านทุกคน โดยเฉพาะท่านตำบลศรีมหาโพธิ์ (คุณประเสริฐ อยู่โพชนา) ในด้านการจัดพิมพ์ได้รับความช่วยเหลือจากพี่เรียม คุณันท์ก จิระธรรมสุนทร บุคคลที่ให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอดเวลาก็คือ พี่เจียบ ส่วนผู้ที่เป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือทุก ๆ ด้าน คือคุณญา ภรรยาผู้เขียน ผู้เขียนขอขอบพระคุณทุกท่านที่โกลาหลนามมาแล้ว ส่วนดีหรือประโยชน์ของวิทยานิพนธ์นี้ขอบพระคุณแม่ คุณพ่อ ซึ่งให้ชีวิต ความอบอุ่นและทุกสิ่งทุกอย่างแก่ผู้เขียน คุณแม่ เป็ดมัน พลอยแก้ว พี่และน้อง ตลอดจนครู อาจารย์ทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ และ เล็กหญิง ปรางฉาย บุตรของผู้เขียนซึ่งหวังจะให้เติบโตเป็นคนดีและมีประโยชน์ต่อสังคม.

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิติกรรมประกาศ	ช
รายการแผนภูมิประกอบ	ญ
รายการตารางประกอบ	ม
บทนำ	
ความสำคัญของเรื่อง	๑
สภาพปัญหา	๒
วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	๓
สมมุติฐาน	๔
วิธีการศึกษาวิจัย	๔
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	๕
ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย	๗
วิธีการเสนอเรื่อง	๘
บทที่ ๑	
๑ วิวัฒนาการของการปกครองตำบลในรูปสภาตำบล	๑๐
๒ ทฤษฎีแนวความคิดและกลยุทธ์ใหม่สำหรับการพัฒนาชนบท	๕๘
๓ โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓	๗๔
๔ วิเคราะห์บทบาทและหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบท ..	๑๐๓
๕ สรุปการศึกษาวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	๒๓๑
บรรณานุกรม	๒๔๓
ภาคผนวก	๒๕๓
ประวัติผู้เขียน	๒๕๓

รายการแผนภูมิประกอบ

แผนภูมิที่		หน้า
๑	แสดงการจัดองค์กรของสภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๔๔	๓๒
๒	แสดงการจัดองค์การบริหารส่วนตำบลฯ พ.ศ. ๒๔๔๔	๔๐
๓	แสดงการจัดองค์กรของสภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๗๕/๒๕๐๔	๔๕
๔	แสดงการจัดองค์กรของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๓๒๖/๒๕๑๕	๕๑
๕	แสดงองค์การปฏิบัติงานตามโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓	๕๖
๖	แสดงขั้นตอนการดำเนินการและปฏิบัติงานของโครงการสร้างงานใน ชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓	๕๓

รายการตารางประกอบ



ฉ

ตารางที่		หน้า
๑	แสดงสรุปความเป็นมาของโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓	๓๕
๒	แสดงภูมิหลังของประธานคณะกรรมการสภาตำบล	๑๐๕
๓	แสดงความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ	๑๐๘
๔	แสดงความรู้เกี่ยวกับสภาพท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน	๑๑๑
๕	แสดงความรู้เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบล	๑๑๓
๖	แสดงพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล	๑๑๕
๗	แสดงความรู้รับผิดชอบและความสามารถในการตัดสินใจ	๑๑๘
๘	แสดงปัญหาในการปฏิบัติงาน	๑๒๑
๙	แสดงทัศนะและข้อเสนอแนะของประธานคณะกรรมการสภาตำบล	๑๒๓
๑๐	แสดงความต้องการการสนับสนุนจากกรมการปกครอง	๑๒๖
๑๑	แสดงอายุของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบล	๑๒๘
๑๒	แสดงเพศของเจ้าหน้าที่	๑๒๙
๑๓	แสดงสถานภาพการสมรส	๑๒๙
๑๔	แสดงระดับการศึกษา	๑๓๐
๑๕	แสดงอายุราชการ	๑๓๑
๑๖	แสดงเวลาที่เคยปฏิบัติงานตำแหน่งพัฒนา	๑๓๒
๑๗	แสดงเวลาที่เคยปฏิบัติงานเกี่ยวกับสภาตำบล	๑๓๓
๑๘	แสดงทัศนคติที่มีต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล	๑๓๔
๑๙	แสดงปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล	๑๓๕
๒๐	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำเภอกับสภาตำบล	๑๔๐
๒๑	แสดงทัศนคติที่มีต่อคณะกรรมการสภาตำบล	๑๔๒
๒๒	แสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงสภาตำบล	๑๔๕



ตารางที่

๒๓	แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเงื่อนไขของขีดความสามารถของสภาตำบล	๑๕๐
๒๔	แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาตำบลที่มีขีดความสามารถสูง	๑๕๔
๒๕	แสดงภูมิหลังของคณะกรรมการสภาตำบลศรีมหาโพธิ์	๑๕๘
๒๖	แสดงความรู้เกี่ยวกับระเบียบและกฎหมาย	๑๖๒
๒๗	แสดงความรู้เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของตำบล	๑๖๕
๒๘	แสดงความเข้าใจในฐานะและบทบาทของคณะกรรมการสภาตำบล	๑๖๘
๒๙	แสดงพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของสภาตำบล	๑๗๑
๓๐	แสดงความรู้เห็นชอบและความสามารถในการตัดสินใจ	๑๗๓
๓๑	แสดงการริเริ่มและกำหนดโครงการ	๑๗๗
๓๒	แสดงการจัดทำและเตรียมโครงการสร้างงานในชนบท	๑๘๑
๓๓	แสดงการบริหารและผลที่ได้รับตามโครงการสร้างงานในชนบท	๑๘๔
๓๔	แสดงภูมิหลังของราษฎรตำบลศรีมหาโพธิ์	๑๘๓
๓๕	แสดงความพร้อมหรือความตื่นตัวของราษฎรฯ	๑๘๖
๓๖	แสดงความรู้และความสนใจต่อโครงการสร้างงานในชนบท	๑๘๘
๓๗	แสดงการมีส่วนร่วมในโครงการสร้างงานในชนบท	๒๐๓
๓๘	แสดงทัศนะเกี่ยวกับโครงการสร้างงานในชนบทในตำบล	๒๐๗
๓๙	แสดงทัศนะเกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการสร้างงานในชนบท	๒๑๑
๔๐	แสดงทัศนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสภาตำบล	๒๑๓
๔๑	แสดงทัศนะเกี่ยวกับตัวกรรมการสภาตำบล	๒๑๕
๔๒	แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ	๒๑๘