

การบริหารงานทะเบียนราษฎร



นางสาวจินตนา ลิ้มปัดพานนท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๖๓

000508

THE ADMINISTRATION OF HOUSEHOLD REGISTRATION DIVISION

Miss. Chintana Limlapanont

A Thesis Submitted in Partical Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1980

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การบริหารงานทะเบียนราษฎร

โดย

นางสาวจินดา ลิมปลพานนท์

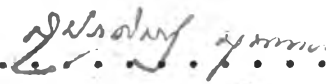
แผนกวิชา

การปกครอง

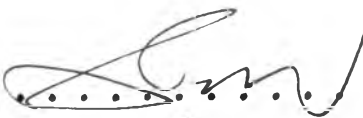
อาจารย์ที่ปรึกษา

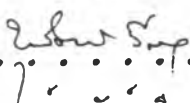
รองศาสตราจารย์บุญฉ้วน วิสกุล

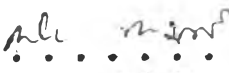
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

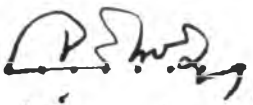
 คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประดิษฐ์ บุณนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

 ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์จรูญ สุภาพ)

 กรรมการ
(รองศาสตราจารย์บุญฉ้วน วิสกุล)

 กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์เนงนอย นະมาต)

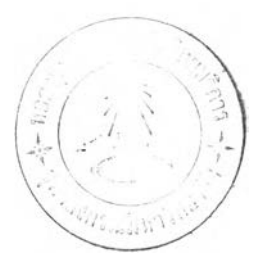
 กรรมการ
(นายเจนวิทย์ สิทธิคำรงค์)

ผู้อำนวยการกองการทะเบียน กรรมการปกครอง

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้อำนวยการศูนย์
วิจัย
อาจารย์ที่ปรึกษา
แผนกวิชา
ปีการศึกษา

การบริหารงานทะเบียนราษฎร
นางสาวจันทนา ลิมปวัฒนเมธ
รองศาสตราจารย์ยุวัฒน์ วิสฤต
การปกครอง
๒๕๒๓



บทคัดย่อ

งานทะเบียนราษฎร เป็นงานที่มีความสำคัญต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก และหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้จากงานทะเบียนราษฎรจะใช้เป็นสถิติข้อมูลในการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจหรือสังคม เพราะฉะนั้นงานทะเบียนราษฎรจึงต้องจัดทำด้วยความประณีตละเอียดถี่ถ้วน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจะต้องมีความชำนาญ อดทน อดทนอดหยิ่ง และระเบียบการอย่างแม่นยำ ทั้งนี้เพื่อจะได้ปฏิบัติและได้หลักฐานที่ถูกต้องแน่นอนสามารถอ้างอิงได้

นอกจากงานทะเบียนราษฎรจะใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนพัฒนาประเทศแล้ว งานทะเบียนราษฎรยังมีผลต่อความมั่นคงของชาติอีกด้วย เพราะงานทะเบียนราษฎรสามารถไขพิศจนทราบตัวบุคคลใด และโดยที่ปัจจุบันสถานการณ์ทางการเมืองรอบประเทศไทย เช่น ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเป็นลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้มีผู้อพยพหลบหนีภัยเข้ามาในประเทศไทยมากมาย เกิดความสับสนในตัวบุคคล ประกอบกับฝ่ายตรงกันข้ามได้โรวิธีแทรกซึมบ่อนทำลายโดยอาศัยขอบพร่องหางานการทะเบียนราษฎร เช่น การจัดเก็บเอกสารไม่เรียบร้อยและรัดกุมเพียงพอ การทุจริตหรือความรุ่มร่ามไม่ถึงการลงของเจ้าหน้าที่

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาหาขอบพร่องและอธิบายสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร ซึ่งได้ทำการศึกษาเริ่มแต่ประวัติความเป็นมาของการทำทะเบียนราษฎร จนถึงปัจจุบัน ความสำคัญของงานทะเบียนที่ผลต่อประชาชนและประเทศชาติ การบริหารงานและวิธีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๕ และได้ศึกษาหาขอบพร่องจากแบบสอบถาม เพื่อต้องการทราบทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตลอดจนการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร ของเจ้าหน้าที่จากสำนักงานทะเบียนต่าง ๆ ทั้งในต่างจังหวัดและ

กรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ปัญหาที่เป็นอุปสรรคและเป็นข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรนั้น เกิดจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน คือเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่รอบรู้ปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร และมีความรู้สึกวางงานทะเบียนราษฎรเป็นงานที่มีความรับผิดชอบสูง ซึ่งถ้าเกิดการผิดพลาด อาจโดนโทษทางวินัยราชการและโทษทางอาญา นอกจากนั้นช่องว่างของกฎหมายและระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติ ทำให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสทำการทุจริตได้ และจากการที่กำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติมากเกินไป ทำให้ไม่เกิดความสะดวกในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ไม่เพียงเท่านั้น การที่ใดกำหนดให้มีระเบียบปฏิบัติมากเกินไป ก็มีคนจนปฏิบัติไม่สามารถปฏิบัติได้ถูกต้องเพราะไม่สามารถจะจดจำได้หมด และระเบียบการบางอย่างก็ไม่เคยได้มีการจัดทำหรือมีบางแต่นาน ๆ ครั้ง ซึ่งเห็นสมควรให้มีการยกเลิกแก้ไขไม่ได้มีการสั่งการแต่อย่างใด ตลอดจนระบบการจัดเก็บเอกสารที่ขาดวัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั่นเอง.

Thesis Title : The Administration of Household Registration Division

Name : Miss Chintana Limlapanont

Thesis Advisor : Associate Professor Boonvat Weesakul

Department : Government

Academic Year : 1980

Abstract

Population Registration is extremely important to both the people and the nation. Data collected and compiled from the Registration can be used effectively as bases for national development, either economically or socially. The project consequently must be organized with the utmost care, and the officials concerned must be thoroughly experienced and fluent in terms of legislation and laws so as to be able to obtain only accurate data for reference.

In addition to being basic data for national development planning, Population Registration also plays an important role in the national security aspect. For it can be utilized to ascertain the bona fide of a citizen. This is of particular importance in view of the current political situations in areas surrounding Thailand, such as Laos, Kampuchea and Vietnam, where administrative government is Communist in nature. This fact of life has driven thousands of refugees into seeking haven in Thailand, causing at the same time complications in terms of keeping accurate tap on them. Furthermore, Thailand's opponents are employing subversive tactics through faults or loop-holes in the Population Registration such as disorderly or corruption on the part of officials concerned.

With this in mind, the candidate had carried out a study on all faults or difficulties inherent in the administration of Population Registration. The study covered the history of early Registration through the present times, to determine its importance toward the people and the nation, its execution and administration under provisions of the Population Registration Act B.E.2499, and was also based on complementary data collected from questionnaires on the attitudes of officials concerned stationed in the Bangkok and provincial registration offices.

Through the study analysis of the data, it was discovered that the main problem and difficulties in the execution of Population Registration were caused by the officials themselves, most of whom had no personal preference in such work. They also felt that because the work entailed extremely high level of responsibility, any mistake or error could result in both disciplinary or criminal punishment also certain loop-holes in the laws and procedures tempted a few to commit corruption. On the other hand, too many steps and procedures deterred the smooth flow of work and thus caused slow service to the public. The redundancy of regulations also resulted in not all of them being remembered by the officials concerned and therefore sometimes overlooked. Certain regulation were rarely, if ever, applicable but have never been revoked. Filing was also inefficiently made due mainly to lack of proper equipment and materials, as well as a shortage of qualified personnel. All these contributed to the current state of under accomplishment and under - effectiveness.

กิตติกรรมประกาศ



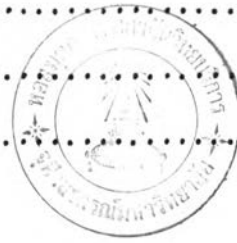
มุดเหตุจูงใจในการเขียนวิทยานิพนธ์ เรื่อง "การบริหารงานทะเบียนราษฎร" ครั้งนี้ก็นื่องมาจากผู้เขียนได้เคยรับผิดชอบงานนี้มาก่อน จากการศึกษาที่ได้รับผิดชอบงานทะเบียนอยู่เป็นเวลาเกือบ ๒ ปี ได้เห็นปัญหา ข้อบกพร่องและอุปสรรคของการปฏิบัติงานทะเบียน จึงเป็นจุดเริ่มต้นในการผลักดันให้อยากศึกษางานดังกล่าวมากขึ้น ฉะนั้นจึงได้พยายามเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ขึ้น อย่างไรก็ดีวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่สำเร็จบริบูรณ์ได้เลยหากปราศจากความช่วยเหลือจากบุคคลหลายฝ่ายที่ได้คอยให้กำลังใจและสนับสนุนให้ผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจารย์บุญญวัฒน์ วิสกุล ซึ่งรับเป็นอาจารย์ปรึกษาและอาจารย์แฉ่งนอຍ ณะมาตร์ ได้กรุณาตรวจสอบทวิเคราะห์ข้อมูลให้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง และจะขอรำลึกถึงความเมตตาในครั้งนี้ตลอดไป

ขอขอบพระคุณ คุณศิริ นวลอุไร, คุณเกษม วัฒนธรรม, คุณสุรินทร์ สรงสระแก้ว ที่กรุณาแนะนำและให้ข้อมูลบางประการแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี คุณทรงฤทธิ์ พิมพ์โพธิ์ ที่กรุณาช่วยในเรื่องการส่งแบบสอบถาม และขอขอบพระคุณผู้อำนวยการกองการทะเบียน คุณจรินทร์ กาญจนินัย ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ได้ช่วยผู้เขียนในด้านการศึกษาและปรับปรุงแบบสอบถามจนสามารถนำมาใช้ได้ และขอขอบพระคุณผู้อำนวยการกองการทะเบียนปัจจุบัน คุณเจนวิทย์ สิทธิคำรงค์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้

อนึ่ง ผู้ซึ่งกระตุ้นเตือนและให้กำลังใจตลอดจนให้ความปรารถนาแก่ผู้เขียนตลอดเวลา ได้แก่ คุณนคร บุญชนะ และคุณบรรลือ สุรินทร์ศิริรัฐ จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๘
กิตติกรรมประกาศ	๙
สารบัญตารางประกอบ	๑๑
สารบัญแผนภูมิประกอบ	๑๒
บทนำ	๑
บทที่	
๑. ลักษณะของงานทะเบียนโดยทั่วไป	๔
๒. แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหาร	๓๕
๓. วัฒนาการของงานทะเบียนราษฎร	๖๒
๔. กระบวนการบริหารงานทะเบียน และวิธีการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร	๘๔
๕. การวิเคราะห์ข้อมูล	๑๕๐
๖. บทสรุป และขอเสนอแนะ	๑๘๔
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	
ประวัติการศึกษา	



สารบัญตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า	
๑.	ตารางแสดงจำนวนสำนักทะเบียนในและนอกราชอาณาจักร	๑๐๓
๒.	ตารางแสดงเพศและระดับอายุ	๑๕๖
๓.	ตารางแสดงให้เห็นถึงระดับการศึกษา จำแนกตามตำแหน่งหน้าที่	๑๕๗
๔.	ตารางแสดงให้เห็นถึงประสบการณ์ในคานการทำงานทะเบียน	๑๕๘
๕.	ตารางแสดงอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่และสภาพแวดล้อมของสำนักทะเบียน	๑๕๙
๖.	ตารางแสดงทัศนคติในการปฏิบัติงานคานทะเบียนราษฎร	๑๖๐
๗.	ตารางแสดงการสนใจศึกษา อานระเบียบ กฎหมายหรือหนังสือสั่งการของ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร	๑๖๒
๘.	ตารางแสดงให้เห็นถึงเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรกับการเข้าฝึกอบรม	๑๖๓
๙.	ตารางแสดงให้เห็นถึงวิธีการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียน ..	๑๖๔
๑๐.	ตารางแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติงานทะเบียนจะได้รับสิ่งตอบแทน	๑๖๖
๑๑.	ตารางแสดงให้เห็นถึงความคองการของเจ้าหน้าที่ที่คิดจะทำงานคานทะเบียน๑๖๗	
๑๒.	ตารางแสดงให้เห็นถึงการมีโอกาสเปลี่ยนงานแล้ว เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่พอใจกับ งานประเภทใด	๑๖๘
๑๓.	ตารางแสดงให้เห็นถึงความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายในการแจ้งเกิด	๑๗๓
๑๔.	ตารางแสดงให้เห็นถึงการไม่กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติให้รัดกุม	๑๗๕
๑๕.	ตารางแสดงให้เห็นถึงขอบปรองของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่	๑๗๖
๑๖.	ตารางแสดงเปรียบเทียบปรับ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๔ - ๒๕๒๖	๑๗๙
๑๗.	ตารางแสดงให้เห็นถึงการเบิกจ่าย และเก็บรักษาแบบพิมพ์	๑๘๓
๑๘.	ตารางแสดงให้เห็นถึงวัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดเก็บเอกสารของสำนัก ..	๑๘๔
๑๙.	ตารางแสดงให้เห็นถึงการจัดเก็บเอกสารของเจ้าหน้าที่	๑๘๕
๒๐.	ตารางแสดงให้เห็นถึงการสูญหายของเอกสารทางการทะเบียนราษฎร ...	๑๘๖
๒๑.	ตารางแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแบบพิมพ์สุติบัตร	๑๙๑
๒๒.	ตารางแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไข ปรับปรุงแบบพิมพ์ทะเบียนนาม ..	๑๙๔
๒๓.	ตารางแสดงให้เห็นถึงการแจ้งย้ายที่อยู่ชั่วคราวในสำนักทะเบียนตาง ๆ ..	๑๙๖

สารบัญแนบภูมิประกอบ

๑.	แนบภูมิแสดงสายการบังคับบัญชาและสายการบริหารงานทะเบียน	๑๐๒
๒.	แนบภูมิแสดงวิธีการแจ้งการเกิด	๑๒๔
๓.	แนบภูมิแสดงวิธีการแจ้งเกิดเกินกำหนด	๑๒๘
๔.	แนบภูมิแสดงวิธีการแจ้งการตาย	๑๓๑
๕.	แนบภูมิแสดงวิธีการแจ้งถูกตายในทอง	๑๓๔
๖.	แนบภูมิแสดงวิธีการแจ้งการย้ายที่อยู่	๑๓๖
๗.	แนบภูมิแสดงวิธีการขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน	๑๔๒
๘.	แนบภูมิแสดงวิธีการขอแกรายการในเอกสารการทะเบียนราษฎร	๑๔๕