

องค์การบริหารส่วนจังหวัด อุดม ปัจจุบันและรูปแบบที่เหมาะสมในอนาคต
: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

กรรไท นพรัตน์

๒๒ ก.ค. ๒๕๔๗

180110

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา

มีนาคม ๒๕๔๗

ISBN 974-383-510-5

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์และคณะกรรมการสอบปากเปล่าวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาวิทยานิพนธ์
ของ กรุงไท นพรัตน์ ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

อาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์

.....ประธาน

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์)

.....กรรมการ

(ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์)

.....กรรมการ

(นายศิริชัย สิริโภาสนันท์)

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

.....ประธาน

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์)

.....กรรมการ

(ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์)

.....กรรมการ

(นายศิริชัย สิริโภาสนันท์)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ พวงงาม)

.....กรรมการ

(ดร.ไพฑูรย์ โพธิสว่าง)

บัณฑิตวิทยาลัยอนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ของมหาวิทยาลัยบูรพา

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร. ประทุม ม่วงมี)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. 2547

การวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์ ระดับบัณฑิตศึกษา
จากบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา
ประจำปีการศึกษา 2546

ประกาศคุณูปการ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจาก ผศ.ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ประธาน
กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองนาย
กอบจ.ชลบุรี ศิริชัย สิริโอภาสนันท์ กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะแนว
ทางที่ถูกต้อง ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆด้วยความละเอียดถี่ถ้วนและเอาใจใส่ด้วยดีเสมอมา ผู้
วิจัยรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ ผศ.ดร. โกวิทย์ พวงงาม ที่กรุณารับเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการ
สอบปากเปล่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และดร.ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยา
นิพนธ์ฉบับนี้และขอขอบพระคุณข้าราชการ ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีและผู้ที่
เกี่ยวข้องกับการงานวิจัยฉบับนี้ที่ให้ความกรุณาในการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยในครั้งนี้อย่างสูง

กรุงเทพ นพรัตน์

44911892: สาขาวิชา: นโยบายสาธารณะ; รป.ม. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต)

คำสำคัญ: รูปแบบที่เหมาะสม/องค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรุงเทพ นพรัตน์: องค์การบริหารส่วนจังหวัด อดีต ปัจจุบันและรูปแบบที่เหมาะสมใน
อนาคต : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี (PROVINCIAL ADMINISTRATION
ORGANIZATION PAST, PRESENT, AND FUTURE MODEL : A CASE STUDY OF
CHONBURI PROVINCE ADMINISTRATION ORGANIZATION) อาจารย์ผู้ควบคุมวิทยา
นิพนธ์ : สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, รป.ด., ชัยชนัด ประดิษฐศิลป์, ร.ด., ศิริชัย สิทธิโอสถนันท์. 142
หน้า. ปี พ.ศ. 2547. ISBN 974-383-510-5

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอดีต ปัจจุบันและรูปแบบที่เหมาะสมใน
อนาคตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยศึกษาเป็นกรณีเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ แนวประวัติศาสตร์

ผลการศึกษาวิจัยพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพัฒนาการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 อยู่ใน
รูปแบบของสภาจังหวัด ภายใต้กระแสนของการปกครองแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการ
สานต่อจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย สภาจังหวัดก็มี
หน้าที่เพียงเป็นสภาที่ปรึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเป็นองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดที่เป็นองค์กรนิติบุคคลแต่ยังไม่ใช้การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง
คือ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารทั้งส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ.
2540 มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอีกครั้ง โดยฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน รูปแบบ
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงนี้เกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 กับ
ความต้องการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนเรื่องพื้นที่และบทบาทอำนาจหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นอื่น ปัญหาของการใช้รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีในการดำเนินงาน ได้แก่
เรื่องโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่มีภารกิจมากเกินไปกรอบอัตรากำลังคนในองค์การบริหารส่วน
จังหวัดชลบุรี, ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับวัฒนธรรมการทำงานระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับข้า
ราชการ, ปัญหาของพื้นที่ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี, ปัญหากระบวนการ
บริหาร รูปแบบที่เหมาะสมในอนาคตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีต้องเป็นรูปแบบที่
เหมาะสมกับ บทบาท อำนาจหน้าที่และ โครงสร้างภายในองค์กรและตรงตามหลักการกระจาย
อำนาจเหมือนกับรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานครและรูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง

44911892: MAJOR: PUBLIC POLICY; M.PA. (PUBLIC ADMINISTRATION)

KEYWORD: MODEL/ADMINISTRATION ORGANIZATION OF PROVINCES

KRUNGTAI NOPPARAT: PROVINCIAL ADMINISTRATION ORGANIZATION
MODEL IN THE PAST, PRESENT, AND FUTURE : A CASE STUDY OF PROVINCIAL
ADMINISTRATION ORGANIZATION OF CHONBURI. THESIS ADSIVORS: SAMRIT
YOSSOMSAK, PH.D., CHAIYON PRADITSILP, PH.D., SIRICHA SITTIPASNANT, 142 P.
2004. ISBN 974-383-510-5

The purpose of this research was to study provincial administration organization model in the past, present, and future: a case study of administration organization of Chonburi. The study was based on the quality research method using historical documents and informations.

The findings revealed that provincial administration organization was first established in the form of provincial council in 1933 after the revolution of 1932 that changed the rule of the country from absolute monarchy to democracy. The first provincial council formed in 1933 worked like advisory council. In 1955, even the provincial administration organization was legal and had authority to organize but it was not decentralized because the provincial governor because a chief executive officer who controlled both the province and in all local and local government. The new era of provincial administration organization happened in 1997 when local government administration was from election provided by the 1997 constitution. The endeavour was to solve the problem of overlapping power of the local administration the provincial administration. In the case of Chonburi provincial administration organization, It had many problems such as authority structure that had so many missions and responsibilities that available manpower could not cope with conflict problems about working style between local politicians and government officials, mission overlapping with another local organization. The appropriate way in solving problem of Chonburi province administration organization would be adjusting the administrative structure using the model of Bangkok and having direct election of the head of province administration organization.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	จ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
ปัญหาวิจัย.....	4
วัตถุประสงค์.....	4
ขอบเขตของการศึกษา.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้.....	4
2 สำนวนวรรณกรรม.....	6
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	6
แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....	15
รูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด.....	19
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	51
3 ระเบียบวิธีการศึกษา.....	53
พื้นที่ในการศึกษา.....	53
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	54
การตรวจสอบข้อมูล.....	56
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	56
4 พัฒนาการของรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	60
องค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วง พ.ศ. 2476-2498.....	60
องค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วง พ.ศ. 2498-2540.....	67
องค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วง พ.ศ. 2540-2545.....	76
5 ปัญหาการใช้รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันกับจังหวัดชลบุรี.....	87

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
พื้นฐานจังหวัดชลบุรี.....	87
พื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี.....	98
วิเคราะห์สถานการณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี.....	106
ปัญหาการใช้รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันกับจังหวัดชลบุรี.....	109
6 รูปแบบที่เหมาะสมในอนาคตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี.....	116
สรุปแนวเทคนิค EFR.....	116
สรุปแนวเทคนิค SWOT.....	118
7 สรุปและอภิปรายผล.....	126
สรุปการวิจัย.....	126
อภิปรายเชิงผล.....	131
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	133
ข้อเสนอในการวิจัยครั้งต่อไป.....	133
บรรณานุกรม.....	134
ภาคผนวก.....	139
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์.....	140
ประวัติย่อผู้วิจัย.....	142

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบการปกครองของญี่ปุ่น.....	31
2 ลักษณะการแบ่งเขตการปกครองจังหวัดชลบุรี.....	91
3 รายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี.....	102
4 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี.....	102
5 สรุปข้อดี/ข้อเสีย ของแต่ละรูปแบบ.....	124

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1	โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส..... 24
2	การจำแนกประเภทหน่วยการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น..... 28
3	การบริหารระดับต่าง ๆ ของญี่ปุ่น..... 32
4	โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์..... 37
5	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทย..... 38
6	โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตาม พ.ร.บ.อบจ. พ.ศ.2498) 39
7	โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามพ.ร.บ.อบจ. พ.ศ.2540)..... 46
8	โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร..... 51