

การขยายตัวของระบบราชการและผลกระทบต่อการพัฒนาชนบท



นายกฤษ เอื้องวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2531

ISBN 974-568-971-8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

013766

THE EXPANSION OF BUREAUCRATIC ORGANIZATION AND ITS EFFECT
ON RURAL DEVELOPMENT

Mr. Krit Urwongse

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts
Department of Government
Graduate School
Chulalongkorn University

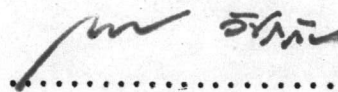
1988

ISBN 974-568-971-8

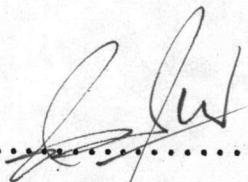
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การขยายตัวของระบบราชการและผลกระทบต่อการพัฒนาชนบท
โดย นายกฤษ เอื้อวงศ์
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ

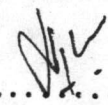


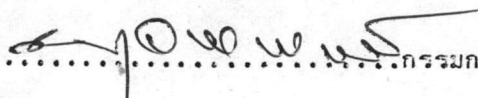
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาคตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากิจ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จิรณ สุภาพ)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตธนารักษ์)



นายภฤช เอื้อวงศ์ : การขยายตัวของระบบราชการและผลกระทบต่อการพัฒนาชนบท
(THE EXPANSION OF BUREAUCRATIC ORGANIZATION AND ITS EFFECT ON RURAL
DEVELOPMENT) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 195 หน้า.

การขยายตัวของระบบราชการ เป็นปรากฏการณ์ซึ่งพบเห็นกันได้ทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
สำหรับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ซึ่งการขยายตัวดังกล่าวบางครั้งอาจไม่ได้เป็นไปเพื่อ
รองรับภารกิจใหม่ ๆ หรือผลประโยชน์สาธารณะ หากเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ขององค์การในระบบ
ราชการเอง ทั้งในแง่ของการให้ความสำคัญ ตำแหน่ง และงบประมาณที่จะได้รับ

การวิจัยนี้ มุ่งที่จะทำการศึกษาถึงการขยายตัวของระบบราชการในขอบข่ายที่เกี่ยวกับการ
พัฒนาชนบทของหน่วยงานหลัก ๆ ในกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน
และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยมีสมมติฐาน 2 ประการคือ

1. การขยายตัวของระบบราชการ เป็นผลสืบเนื่องจาก ปัจจัยภายในและภายนอก ปัจจัย
ภายใน ได้แก่ ปัญหาโครงสร้างทางการบริหารและการจัดองค์กร, ความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจ
หน้าที่ของหน่วยงาน และนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการนั้น ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ผลกระทบจาก
นโยบายทางการเมืองและการพัฒนา และการสนับสนุนจากภายนอก

2. การขยายตัวของระบบราชการ ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน ปัญหาการประสานงานและการ
ให้บริการต่อประชาชน

โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานหลักทั้งสาม ในบทบาทต่อการพัฒนาชนบท เน้น
นักในงานพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้ วิธีการศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
เป็นหลัก และศึกษาจากแผนงานหรือโครงการพัฒนาชนบทจากแผนมหาดไทย แม่บทและแผนประจำปี
เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้น

ผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานทั้งสามมีการขยายตัวและแข่งขันซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดปัญหา
ความซ้ำซ้อน ปัญหาการประสานงานและการให้บริการต่อประชาชน ซึ่งส่งผลให้หลักการพัฒนาชนบทแบบ
ผสมผสานที่เน้นการหมักกำลังของหน่วยงานต่าง ๆ ลดน้อยลงไปและไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2530

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา



KRIT URWONGSE : THE EXPANSION OF BUREAUCRATIC ORGANIZATION AND ITS EFFECT ON RURAL DEVELOPMENT. THESIS ADVISOR : ASSO PROF. PRICHA HONGSKIRAILERS, Ph.D, 195 PP.

The expansion and growth of the bureaucracy system is a normal action that can be seen in most developing countries. The same rule is applied to THAILAND too. Such expansion and growth of bureaucracy system seems not to support new activities and public services, but for the bureaucracy system itself in the aspect of budget and job position in the system.

This research is intended to study the expansion and growth of bureaucracy system. The study has been focused in the rural development activities of the three departments in the Ministry of Interior, The Department of Local Administration, The Department of Community Development and the Office of Accelerated Rural Development. Two hypotheses of the study have been set to be :

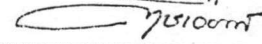
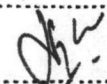
1. The expansion and growth of bureaucracy system is the result of two main factors, Internal factors and external factors. One of the internal factors is the problem in the structure of management and organization structure. The other is the problem in responsibility and power of each department that have been unclearly defined. External problem is caused by the effect from political and development policies. Also the supporting from external sources outside the system is another external problem.

2. The expansion and growth of bureaucracy system cause both the duplicating of responsibility and problem in connection between each department to give the public service.

Research methodology of this study is to compare all three department in the Ministry of Interior, The Department of Local Administration, The Department of Community Development and The Office of Accelerated Rural Department of Community Development and The Office of Accelerated Rural Department, in rural development activities. The comparision is based on the role in providing and supporting job and income project. Most of intormation in this research are obtained from interviewing people that have direct access and control in the plan and policy of rural development. Also the Ministry of Interir Plan and Yearly Planing in rural development are others informative sources for this research.

The result of this study indicated that each department has expanding its organization roles and trying to compete with each other in rural development activities. The duplicating role, poor connection in each department and problem to give service to public are the causes that affect the national policy in rural development.

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2531

ลายมือชื่อนิสิต 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือให้คำแนะนำเป็นอย่างดีของรองศาสตราจารย์ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาชี้แนะข้อบกพร่อง แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนให้กำลังใจด้วยดีมาตลอด ทั้งยังได้รับความแนะนำจากอาจารย์อีกหลายท่าน ได้แก่ ศ.จรรยา สุภาพ รศ.ดร.วิทยา สุจริตอนารักษ์ รศ.ไพโรจน์ ลีปรีชา ขอรกราบขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ได้รับความอนุเคราะห์จากส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ นายวิลาส สิงหวิสัย รองเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, นายไพโรจน์ สุจินดา ผู้อำนวยการศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, นายพิพัฒน์ โกศลวัฒน์ หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน และเลขานุการอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพเพื่อการพัฒนาชนบท, นายมนุชย์ วัฒนโกเมร ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, นายอรรถพร บุญยรัตพันธ์ ผู้อำนวยการฝ่ายแผนพัฒนาจังหวัด สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, นายอุดมศักดิ์ อัสวรางกูร ผู้อำนวยการฝ่ายศูนย์ข้อมูลและติดตามประเมินผล สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, นายเอนก สิทธิประศาสน์ อธิบดีกรมการปกครอง, นายสุวนัย ทองนพ อธิบดีกรมการพัฒนารัฐบาลและนายทวี ชูทรัพย์ เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นผู้กรุณาให้ข้อมูลใช้ในการศึกษาวิจัยอย่างดียิ่ง จนทำให้ผลการศึกษาวิจัยบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ทุกประการ และขอขอบพระคุณ คุณยุพดี ทิยาพันธ์ ที่ช่วยติดต่อด้านธุรการและเป็นธุระจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์จนแล้วเสร็จ

ท้ายนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ บิดา - มารดา และพี่ ๆ ทุกคนรวมถึงขอขอบคุณคุณอรภัตต์ สันทัดการ ซึ่งให้ความสนับสนุนในทุก ๆ ด้านและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา และเนื่องจากทุนการวิจัยครั้งนี้บางส่วนได้รับมาจากทุนอุดหนุนการวิจัยของบัณฑิตวิทยาลัย จึงขอขอบพระคุณบัณฑิตวิทยาลัยมา ณ ที่นี้ด้วย



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ข
กิตติกรรมประกาศ.....	ค
รายการตารางประกอบ.....	ช
รายการแผนภูมิ.....	ญ
บทที่	
1	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....1
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....9
	สมมติฐานในการวิจัย.....9
	ขอบเขตการวิจัย.....10
	วิธีดำเนินการศึกษาและวิจัย.....11
	นิยามศัพท์.....12
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....16
	ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย.....17
2	ขอบข่ายแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....19
	ความหมายของระบบราชการ.....19
	แนวความคิดว่าด้วยการขยายตัวของระบบราชการ.....20
	สาเหตุและปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของระบบราชการ.....22
	ผลกระทบจากการขยายตัวของระบบราชการ.....32
3	การขยายตัวของระบบราชการไทย.....37
	การขยายตัวด้านโครงสร้าง-องค์การของระบบราชการไทย.....37
	การขยายตัวด้านอัตรากำลังของระบบราชการไทย.....41

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

	การขยายตัวด้านบทบาทหน้าที่ของระบบราชการไทย.....	49
4	กระทรวงมหาดไทย : การขยายตัวของระบบราชการกับการพัฒนาชนบท ความเป็นมาและการแบ่งส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย.....	53
	การขยายตัวของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย.....	57
	การขยายตัวด้านอัตรากำลังของกรมการปกครอง.....	65
	การขยายตัวด้านอัตรากำลังของกรมการพัฒนาชุมชน.....	71
	การขยายตัวด้านอัตรากำลังของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท.....	76
	เปรียบเทียบการขยายตัวกับบทบาทหน่วยงานพัฒนาชนบทของ 3 หน่วยงาน..	78
5	สาเหตุของการขยายตัวของระบบราชการ.....	96
	5.1 ปัจจัยภายใน.....	96
	ปัญหาโครงสร้างทางการบริหารและการจัดองค์การ.....	96
	ความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน.....	106
	นโยบายและแนวความคิดของหัวหน้าส่วนราชการ.....	111
	5.2 ปัจจัยภายนอก.....	123
	นโยบายการเมืองและการพัฒนา.....	123
	การสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอก.....	131
6	ผลกระทบจากการขยายตัวของระบบราชการต่อการพัฒนาชนบท.....	137
	ผลกระทบจากการขยายตัวและความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้น.....	137
	ผลกระทบต่อการประสานงานและการบริหารการพัฒนา.....	149
	ผลกระทบต่อการขยายตัวต่อการให้บริการประชาชน.....	157
7	สรุปและข้อ เสนอแนะ.....	165
	บรรณานุกรม.....	189
	ประวัติผู้เขียน.....	195

รายการตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า
1 แสดงอัตราการขยายตัวของส่วนราชการ ระดับกระทรวง กรม และกองในปีต่าง ๆ.....	2
2 แสดงจำนวนและอัตราการขยายตัวของข้าราชการพลเรือนในปีต่าง ๆ.	42
3 งบประมาณหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน : อัตราเพิ่มและเปรียบเทียบอัตราส่วนกับงบประมาณรวมปี 2517-2526.....	45
4 จำนวนกำลังคนในราชการพลเรือน จำแนกรายกระทรวง (ปี 2517)	48
5 เปรียบเทียบการขยายตัวในอำนาจหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ.....	49
6 การขยายตัวด้านโครงสร้าง องค์กรของกรมการปกครอง.....	62
7 รายละเอียดการขยายส่วนราชการระดับกอง ของกรมการปกครอง....	63
8 การขยายตัวด้านอัตรากำลังของกรมการปกครอง.....	66
9 แสดงงบประมาณรายจ่าย หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบ กรมการปกครอง.....	67
10 การขยายตัวด้านโครงสร้าง-องค์กรของกรมการพัฒนาชุมชน.....	68
11 รายละเอียดการขยายส่วนราชการระดับกองของกรมการพัฒนาชุมชน....	69
12 การขยายตัวด้านอัตรากำลังของกรมการพัฒนาชุมชน.....	71
13 แสดงงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย เปรียบเทียบกรมการพัฒนาชุมชน.....	72
14 การขยายตัวด้านโครงสร้าง-องค์กรของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท... ..	74
15 รายละเอียดการขยายส่วนราชการระดับกอง สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท.....	75
16 การขยายตัวด้านอัตรากำลังของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท.....	77

รายการตารางประกอบ (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
17	แสดงงบประมาณรายจ่าย หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนและ ค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบ สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท.....78
18	เปรียบเทียบข้อบ่งชี้หน้าที่คองงานพัฒนาชนบทของกรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท.....85
19	เปรียบเทียบความรับผิดชอบและข้อบ่งชี้หน้าที่ของกรมการพัฒนา ชุมชน รพช. และกรมการปกครอง ต่อแผนสาขาส่งเสริมอาชีพและ รายได้.....90
20	การขยายบทบาทและความเข้มข้นในงานพัฒนาส่งเสริมอาชีพและ รายได้ของกรมการพัฒนาชุมชน สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบทและ กรมการปกครอง (ตามแผนมหาดไทย ฉบับที่ 1-3 พ.ศ.2517-2529).91
21	เปรียบเทียบการขยายบทบาทในกลุ่มงานตามแผนพัฒนาส่งเสริมอาชีพ และรายได้ (จากแผนมหาดไทย ฉบับที่ 1-3 พ.ศ.2517-2528).....92
22	ข้อบ่งชี้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ปว.....107
23	เปรียบเทียบนโยบายและแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงาน ต่อการพัฒนา.....113
24	เปรียบเทียบนโยบายและแนวความคิดเกี่ยวกับการขยายบทบาทของ หน่วยงานต่อการพัฒนาชนบท.....115
25	เปรียบเทียบนโยบายและแนวความคิดเกี่ยวกับการขยายตัวด้านโครง สร้างและอัตรากำลัง เพื่อการพัฒนาชนบท.....118
26	การจัดองค์การระบบราชการไทยระดับกระทรวง เปรียบ เที่ยมยุคก่อน การพัฒนาและยุคแห่งการพัฒนา.....125

รายการตารางประกอบ (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
27	การจัดองค์การของกระทรวงมหาดไทย เปรียบเทียบยุคก่อนการ พัฒนาและยุคการพัฒนา.....	127
28	สรุปการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการในกิจการตามแผนพัฒนาชนบท ยากจน พ.ศ. 2528.....	147

รายการตารางแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย.....56