

องค์กรประชาชนกับการบริหารการพัฒนาชนบท



นาย อลงกต วรกี



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาตรีวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530

ISBN 974 - 568 - 394 - 9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

014250

i.10299117

PEOPLE ORGANIZATION AND RURAL DEVELOPMENT ADMINISTRATION

MR. ALONGKOT WORAKEE

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration
Department of Public Administration

Graduate School
Chulalongkorn University

1987

isbn 974 - 568 - 394 - 9



หัวข้อวิทยานิพนธ์

องค์กรประชาชนกับการบริหารการศึกษามณฑล

โดย

นายอลงกต วรกี

ภาควิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม หินกร ๓ อยุตยา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้ยื่น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูทปริญญาโทมหาบัณฑิต

.....
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิสระ สุวรรณผล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม หินกร ๓ อยุตยา)

..... กรรมการ
(ดร.ยุวัฒน์ วุฒิเมธี)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

อลงกต วรกี : องค์การประชาชนกับการบริหารการพัฒนาชนบท (PEOPLE ORGANIZATION AND RURAL DEVELOPMENT ADMINISTRATION) อ.ที่ปรึกษา : ผศ.พนม ทินกร ณ อยุธยา, 94 หน้า.

การศึกษาวิจัยนี้มีความประสงค์ที่จะศึกษานโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ในปัจจุบัน ซึ่งดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 ด้านปัญหาและอุปสรรคขององค์การประชาชนที่จัดตั้งโดยรัฐบาล อันประกอบด้วย คณะกรรมการสภาตำบล (กสค.) คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปค.) และองค์การประชาชนที่จัดตั้งโดยประชาชนเองในกานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในการบริหารการพัฒนาชนบท

ข้อมูลประกอบการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนาประกอบด้วย ข้อมูล 2 ส่วน อันมีข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นและข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นมุ่งศึกษาความสัมพันธ์ขององค์การประชาชนกับการบริหารการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะโครงสร้างบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์การประชาชนที่จัดตั้งโดยรัฐบาล ส่วนเอกสารชั้นรองซึ่งมุ่งศึกษาวิจัยได้ศึกษาจากเอกสารการบริหารโครงการพัฒนาประสิทธิภาพสร้างแผนตำบลและอำเภอ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ดำเนินการใน 5 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันมี จังหวัดยโสธร, จังหวัดมหาสารคาม, จังหวัดศรีสะเกษ, จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดขอนแก่น ซึ่งศึกษาอุปสรรคขององค์การประชาชนกับการบริหารการพัฒนาชนบท

การศึกษาวิจัยพบว่าโครงสร้างองค์ประกอบขององค์การประชาชน อันได้แก่ กสค., กม. และ คปค. ยังมีความซ้ำซ้อนในเรื่องของตำแหน่งบุคคลและความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งสมาชิกองค์การทำให้การบริหารการพัฒนาชนบทขององค์การประชาชนดังกล่าวยังคงย่ำแย่ประสิทธิภาพ สำหรับองค์การประชาชนที่ประชาชนจัดตั้งเอง อันมีคณะกรรมการกองทุนพัฒนาหมู่บ้านเป็นองค์กรที่สามารถบริหารกิจการกองทุนเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทได้ก็ในระดัหนึ่ง ทั้งนี้เพราะความซ้ำซ้อนของโครงสร้างองค์กรมีน้อย

ภาควิชา
สาขาวิชา
ปีการศึกษา 2530

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



ALONGKOT WORAKEE : PEOPLE ORGANIZATION AND RURAL DEVELOPMENT
ADMINISTRATION. THESIS ADVISOR : ASSISTANT PROFESSOR PANOM
TINKARA 94 PP.

The major purpose of this study Aiming to analyze new rural development administration policies, which were implemented during the Fourth and Fifth National Social and Economic Development Plans. The study focuses on the problems and obstacles of the different types of the People Organization . One was established by the government, comprising Tambol Council Committee, Village Council Committee and Advisory Group of Tambol Implementation for Rural Development, whereas the other was launched by the people as a Village Development Fund.

The information utilised for the descriptive analysis was gathered from two sources : primary and secondary data. The primary data such as academic researches, etc. was employed to analyze the relationships between the People Organization and Rural Development Administration, especially in terms of their structures, roles, and responsibilities. The Secondary source, obtained from Tambol and District Development Planning Project which implemented in five provinces : Yasothon, Mahasarakram, Sri Sakete, Ubolrachathani and Khorn Khean, was utilized to study the problems and obstacles of the People Organization .

This study Founded that structure and component of the People Organization were overlapped in position and misunderstanding of role and Function which brought to the uneffective administration of the people organization , However it was founded that the village development fund, one of the people organization was effective in budgeting allocation for rural development project.

ภาควิชา
สาขาวิชา
ปีการศึกษา ๒๕๓๐

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เริ่มต้นและสำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณ
หลายท่าน

ก่อนอื่นใคร่ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองอธิบดีกรมการพัฒนารัฐบาลนคร กรุงเทพมหานคร วุฒิเมธี และ อาจารย์ ปรัชญางค์ ชูเพ็ญ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ทั้งสองท่าน ที่ให้คำแนะนำ
ปรึกษาอันเป็นประโยชน์อย่างสูงในการกำหนดแนวทางในการนำเสนองานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ การชี้ถึง
จุดบกพร่องและหนทางแก้ไข

ขอกราบขอบพระคุณท่านรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี วิชิต แสงทอง ซึ่งอดีตเคย
เป็นผู้ช่วยการโครงการ พปค. ซึ่งเป็นผู้ชักนำผู้เขียนร่วมศึกษาวิจัยโครงสร้างบทบาทหน้าที่
และความรับผิดชอบขององค์กรประชาชน อีกทั้งเป็นผู้แนะนำและสนับสนุนการศึกษาค้นคว้า
เพิ่มเติมประกอบเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์นี้ได้

เหนือสิ่งอื่นใด ท่านรองคณบดี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนมทินกร ณ อุษงยา ซึ่งได้
ช่วยเหลืออนุเคราะห์ และเป็นผู้ให้กำลังใจตลอดมา โดยดูแลเอาใจใส่ถามความคืบหน้างานเช่น
บิดาที่มีต่อบุตร และท่านหัวหน้าภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิสระ
สุวรรณผล

ความอุทิศและความพยายามทั้งหมดของผู้เขียนที่ปรากฏให้เห็น เพื่อมุ่งตอบสนอง
และการสร้างคุณค่าทางวิชาการสาขารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นสิ่งที่ผู้เขียนมีความตั้งใจและต้องการ
เหนือสิ่งอื่นใด จากความสุข จิตใจแห่งปัญญาชนอันมีต่อการสร้างสรรค์เชิงวิชาการ

อลงกต วรกี

มิถุนายน 2530



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ

กิตติกรรมประกาศ

บทที่ 1	บทนำ	1
	สภาพปัญหา	1
	วัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย	7
	ขอบเขตการศึกษาวิจัย	7
	สมมติฐานทางการศึกษาวิจัย	7
	วิธีการดำเนินการค้นคว้าศึกษาวิจัย	8
	ลักษณะการศึกษาวิจัย	8
	การเสนอเรื่อง	8
	ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	9
บทที่ 2	ทฤษฎีและแนวความคิดองค์กรประชาชนกับการบริหารการพัฒนาชนบท ..	10
	ความหมายการพัฒนา	10
	การบริหารการพัฒนา	12
	การจัดองค์กรเพื่อการบริหารการพัฒนา : การใช้ทฤษฎีองค์กร	13
	องค์กรประชาชน	15
	1. ความหมาย	15
	2. รูปแบบขององค์กรประชาชนในประเทศไทย	16
	3. ประเภทขององค์กรประชาชน	19
	องค์กรประชาชนกับการบริหารการพัฒนาชนบท	20
	ปัญหาขององค์กรประชาชนที่จักตั้งโดยรัฐบาลกับการบริหารการพัฒนา ชนบท จากการศึกษาเอกสารชั้นต้น	36

	หน้า
บทที่ 3 ผลการศึกษา.....	53
ความเข้าใจของสมาชิกองค์กรประชาชนต่อโครงสร้างบทบาทหน้าที่และ	
ความรับผิดชอบขององค์กรประชาชน	53
1. โครงสร้างขององค์กรประชาชน	53
2. บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรประชาชน ...	55
องค์กรประชาชนที่จัดตั้งโดยประชาชนกับการบริหารการพัฒนาชนบท :	
กองทุนพัฒนาหมู่บ้าน	65
1. โครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาหมู่บ้านใน	
5 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	66
2. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกองทุนพัฒนาหมู่บ้าน	71
บทที่ 4 บทสรุปผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ	88
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	
ประวัติผู้เขียน	

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	แสดงผลการศึกษาความซ้ำซ้อนของโครงสร้างขององค์กร ประชาชน 37
ตารางที่ 2	แสดงผลการศึกษาวิเคราะห์ปริมาณงานตามตำแหน่งหน้าที่ และความรับผิดชอบในองค์กรประชาชน 43
ตารางที่ 3	แสดงผลการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ค่านิยมบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบในองค์กรประชาชน 45
ตารางที่ 4	แสดงผลการวิเคราะห์ระดับเจ้าหน้าที่รับผิดชอบใน คปค., กสศ. และ กม. 49
ตารางที่ 5	แสดงผลการศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ใน กสศ., กม., และ คปค. 50
ตารางที่ 6	สาเหตุที่ทำให้กรรมการ กสศ. ไม่แสดงความคิดเห็นในการ ประชุมการวางแผนงานโครงการพัฒนาต่าง ๆ 56
ตารางที่ 7	แสดงข้อความถามที่กรรมการ กสศ. มีความเข้าใจไม่ชัดเจน 57
ตารางที่ 8	แสดงหลักเกณฑ์ที่ กสศ. ใช้ในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคล เพื่อทำหน้าที่ในโครงการต่าง ๆ 59
ตารางที่ 9	แสดงชี้ความสามารถของกรรมการ กสศ. ในการปฏิบัติ หน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (รายจังหวัด) 61
ตารางที่ 10	แสดงความคิดเห็นของ กม. และกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ที่มี ต่อบทบาทของผู้นำหมู่บ้านและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 61
ตารางที่ 11	แสดงความคิดเห็นที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ สภาตำบลในการสร้างความเจริญให้กับหมู่บ้าน 63
ตารางที่ 12	แสดงวิธีการที่จะไต่มาซึ่งเงินทุนเริ่มต้นของกองทุน 72
ตารางที่ 13	แสดงแหล่งที่มาซึ่งแนวความคิดในการจัดตั้งกองทุน 73
ตารางที่ 14	แสดงกองทุนที่ได้รับผลสำเร็จ 74

	หน้า
ตารางที่ 15	แสดงแหล่งที่มาซึ่งแนวความคิดในการจัดตั้งกองทุน 74
ตารางที่ 16	แสดงข้อปัญหาการรวมกลุ่มในการจัดตั้งกองทุน 77
ตารางที่ 17	แสดงข้อปัญหาการรวมกลุ่มราษฎรในการจัดตั้งกองทุน 78
ตารางที่ 18	แสดงวิธีการดำเนินงานหารายได้ให้กองทุนพัฒนาหมู่บ้าน 83
ตารางที่ 19	แสดงเงื่อนไขความสำเร็จในการบริหารกองทุนพัฒนาหมู่บ้าน 84



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1	5
แผนภูมิที่ 2	22
แผนภูมิที่ 3	23
แผนภูมิที่ 4	25
แผนภูมิที่ 5	26
แผนภูมิที่ 6	29
แผนภูมิที่ 7	32
แผนภูมิที่ 8	34
แผนภูมิที่ 9	35
แผนภูมิที่ 10	67
แผนภูมิที่ 11	70

	หน้า
ก. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนพัฒนาชนบท พ.ศ. 2527.....	113
ข. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดถิ่นที่เข้าหมายเพื่อ การพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2525 - 2529) พ.ศ. 2524	128
ค. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท	143
ง. การศึกษาวิจัยความเหมาะสมตลอดกลไกรของโครงสร้างบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรประชาชนโดยคณะที่ปรึกษาโครงการ พัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนอำเภอและตำบล สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี	155
จ. การศึกษาวิจัยการบริหารการเงินการคลังในระดับทำบล โดยคณะที่ ปรึกษาโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนอำเภอและตำบล สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	179
ฉ. เอกสารการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	238