



บทที่ 1

บทนำ

### สภาพและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดกลไกหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน และพัฒนาความเจริญทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่อประเทศชาติ เพราะรัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายต้องมีทิศทางที่จะทำให้ประชาชนให้รัฐมีมาตรฐานการดำรงชีพให้ดียิ่งขึ้นไป ระบบราชการสามารถแยกย่อยออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ

กรมการปกครองเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นองค์กรหนึ่งที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย บทบาทและภารกิจต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ คำสั่ง ของทางราชการ<sup>1</sup> โดยเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา กรมการปกครองมีหน่วยงานและบุคลากรที่ประจำในส่วนภูมิภาคทุกระดับการปกครองกล่าวคือ

ระดับจังหวัด ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดคือ ปลัดจังหวัด นอกจากนี้ในที่ทำการปกครองจังหวัดยังมีบุคลากรระดับรองลงมา ได้แก่ จ่าจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นป้องกันจังหวัด เสมียนตราจังหวัด เป็นต้น

---

<sup>1</sup> เอนก สิทธิประศาสน์, "บทบาทหน้าที่ของฝ่ายปกครอง," เทศาภิบาล

ระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมี "ปลัดอำเภอ" เป็นผู้ช่วย  
เสมือนหนึ่งมือขวาของนายอำเภอ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ อื่นอีกในที่ทำการปกครอง  
อำเภอ

ระดับตำบล ได้แก่ กำนัน ซึ่งเป็นทั้งตัวแทนจากรัฐ และจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น  
นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล และสรวัดรำนัน

ระดับหมู่บ้าน ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน มีหลักการเช่นเดียวกับตำแหน่งกำนัน นอกจากนี้ยังมี  
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายต่าง ๆ เพิ่มอีกด้วย

จากบุคลากรที่มีอยู่ในทุกระดับการปกครอง ทำให้บทบาทหน้าที่ที่มีอยู่ตามอำนาจกฎหมาย  
รองรับแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังมีบทบาทและหน้าที่อื่น ๆ อีกเช่น<sup>2</sup>

1. เป็นตัวแทนของประชาชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความใกล้ชิดกับประชาชน  
มากที่สุด มีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ รู้ทั้งปัญหาและความต้องการของประชาชน  
อย่างแท้จริง จึงสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะนำปัญหาเหล่านั้นเสนอให้รัฐบาลทราบ

2. เป็นผู้นำในทางสังคม ประชาชนจะให้เกียรติยกย่องเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง  
โดยยกให้เป็นผู้นำในทางสังคมเสมอ เช่น เวลาจัดงานประเพณี หรืองานประจำปีของท้องถิ่น  
เป็นต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมักจะได้รับเชิญให้เป็นประธานหรือผู้อุปถัมภ์งานนั้น ๆ เสมอ

<sup>2</sup>นิศาล มูลศาสตร์สาทร, "แนวปฏิบัติตามนโยบายมหาดไทย," เทศาภิบาล

อย่างไรก็ดี หน่วยการปกครองในระดับอำเภอเป็นส่วนราชการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นจุดกระทบระหว่างทางราชการและประชาชน<sup>๓</sup> เนื่องจากองค์กรระดับอำเภอสามารถแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมด้วยคำสั่งหรือนโยบาย จากหน่วยงานตามสายบังคับบัญชา ทำให้หน่วยการปกครองระดับอำเภอ เป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานหนึ่ง ที่มีภารกิจหลักในการนำบริการด้านต่าง ๆ ไปสู่ประชาชนตามวงจรของชีวิต (life cycle) ตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งถึงตาย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งสิ้น อาทิเช่น งานทะเบียน งานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน งานป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การพัฒนาอุตสาหกรรมและกระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งงานดังกล่าวเป็นงานที่กว้างขวาง การปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริงนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับอำเภอต้องเสียสละอุทิศตนและปฏิบัติงานให้ประชาชนเชื่อมั่นและเกิดศรัทธาเกี่ยวกับการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชน

“ปลัดอำเภอ” เป็นบุคลากรที่ประจำในหน่วยการปกครองระดับอำเภอที่มีศักยภาพตามระเบียบอำนาจกฎหมายให้ไว้เพื่อประสานประโยชน์จากประชาชน ชุมชนในท้องถิ่น กับบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งทางราชการและจากภาคเอกชน ด้วยเหตุที่ประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล อันเป็นชุมชนในชนบทยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครอง และการพัฒนาท้องถิ่น ให้มีความเจริญอย่างเพียงพอ และในการพัฒนาชนบทที่ผ่านมารัฐบาลได้มุ่งเพื่อพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของประชาชนในการที่จะนำทรัพยากรธรรมชาติ และปัจจัยพื้นฐานที่หน่วยงานรัฐได้สร้างไว้ไปใช้ให้เกิดอรรถประโยชน์อย่างเต็มที่ ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจวัตถุประสงค์

---

<sup>๓</sup>สิทธิ จิรโรจน์, พลเอก, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เอกสารประกอบการปาฐกถาเนื่องในวันข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2529 ณ. ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร

หรือแนวนโยบายในการบริหารประเทศ ตลอดจนเข้าใจในบทบาทของประชาชนในชุมชน ที่จะต้องเข้าร่วมกับรัฐบาล เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ปลัดอำเภอ จึงเป็นหนึ่งในตัวจักรสำคัญของหน่วยงานรัฐ ต่อการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทร่วมกับประชาชน ชุมชน และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งได้ว่า ความสำเร็จในโครงการงานพัฒนาต่าง ๆ ทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกิดต่อชุมชนชนบทส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปลัดอำเภอ ผู้ทำหน้าที่ทั้งปฏิบัติงานโดยตรง และโดยการประสานงานให้ระหว่างประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล กับองค์กรอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของสังคมชนบทของไทย ประชาชนที่มีถิ่นฐานหมู่บ้าน ตำบลตามชนบท จะมีความยอมรับนับถือหรือให้ความร่วมมือต่อข้าราชการ โดยเฉพาะปลัดอำเภอ ผู้ซึ่งอยู่ในฐานะผู้นำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด การที่ปลัดอำเภอจะมีวิธีการชี้แนะให้ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นเห็นชอบ และดำเนินการตามได้ จำต้องอาศัย ทักษะความสามารถ และประสบการณ์มาประยุกต์ใช้เพื่อให้ผลการปฏิบัติดำเนินสำเร็จเรียบร้อย

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจเพื่อจะทราบถึงกระบวนการปฏิบัติงานของปลัดอำเภอในหมู่บ้าน ตำบล หรือชุมชนท้องถิ่น ให้ได้รับผลสำเร็จนั้น ปลัดอำเภอควรมีบุคลิกภาพ บทบาทความเป็นผู้นำ และการสร้างความสัมพันธ์ต่อชุมชนอย่างไร ซึ่งน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอ

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอ
2. เพื่อทราบถึงกระบวนการดำเนินกิจกรรมของปลัดอำเภอ ที่นำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จเรียบร้อย
3. เพื่อทราบถึง ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป

## สมมติฐานในการศึกษา

บุคลิกภาพส่วนตัว บทบาทความเป็นผู้นำในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์ต่อประชาชน ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอ

## ขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษา

ขอบเขตพื้นที่ที่ใช้พื้นที่เฉพาะจังหวัดหนองคาย (ทั้งหมด 11 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ) เป็นกรณีศึกษา และจัดเก็บข้อมูลจากปลัดอำเภอ ระดับ 3-7 เฉพาะที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดหนองคาย โดยมุ่งประเด็นไปที่กระบวนการดำเนินงานตามภารกิจหรือโครงการของปลัดอำเภอในพื้นที่หมู่บ้านตำบล ซึ่งไม่รวมกับงานประจำ (routine) ในที่ทำการปกครองอำเภอ อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของการศึกษาวิจัยจำกัดไว้เฉพาะปลัดอำเภอในจังหวัดหนองคายเท่านั้น ผลการวิจัยไม่อาจใช้เป็นข้อสรุปทั่วไปสำหรับปลัดอำเภอในจังหวัดอื่น ๆ ที่มีสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แตกต่างกันไป

## กลุ่มประชากรศึกษา

ได้แก่ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองระดับ 3-7) เฉพาะที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดหนองคาย จำนวน 70 คน และมีตำแหน่งหน้าที่ดังนี้คือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายทะเบียนราษฎร ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายทะเบียนทั่วไป และบัตรประจำตัวประชาชน ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษ ปลัดอำเภอหัวหน้างานสำนักงานอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้างานปกครอง ปลัดอำเภอหัวหน้างานพัฒนาท้องถิ่น ปลัดอำเภอหัวหน้างานทะเบียนทั่วไป ปลัดอำเภอหัวหน้างานบัตรประจำตัวประชาชน ปลัดอำเภอหัวหน้างานป้องกันและปลัดอำเภอหัวหน้างานส่งเสริมการปกครอง

## นิยามศัพท์

1. "ปลัดอำเภอ" หมายถึง ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง ระดับ 3-7 และปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย
2. "ความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่" หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงาน เฉพาะในพื้นที่หมู่บ้านตำบล ตามภารกิจหรือโครงการที่ได้รับมอบหมายจนเสร็จเรียบร้อย

## วิธีการศึกษา

แบ่งออกเป็น 2 ส่วน

1. การวิจัยด้านเอกสาร (documentary research) ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ บทความ วารสาร กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการรายงานการประชุม ตลอดจนรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น
2. การวิจัยภาคสนาม (field research) จากประสบการณ์ทำงานในตำแหน่ง ปลัดอำเภอของผู้วิจัย จะช่วยให้การสัมภาษณ์ด้วยคำถามทั้งปลายปิดและปลายเปิด หรือการสังเกตการณ์ แบบมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างใกล้ชิด และได้ข้อมูลใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด เพื่อจะได้นำมาพิสูจน์กับสมมติฐานต่อไป โดยการวิจัยภาคสนาม จะแบ่งเป็น 2 ส่วน ตามลักษณะของวิธีการจัดเก็บข้อมูลคือ
  - 2.1 การออกแบบสอบถามปลายปิด ใช้เก็บข้อมูลกับปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 3-7) ทุกคน จำนวนทั้งสิ้น 70 คน
  - 2.2 การสัมภาษณ์และสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม ใช้ตัวผู้ศึกษาเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บข้อมูล โดยในขั้นตอนนี้จะทำการสุ่ม (random) กลุ่มประชากรศึกษาให้เหลือ 24 คน เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม

วิธีการศึกษาขั้นต่อไปจะนำข้อมูลด้านเอกสารและคำตอบที่ได้จากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์รวมทั้งการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมมาวิเคราะห์ ก่อนนำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบ

การศึกษาในรูปแบบการพรรณาวิเคราะห์ (descriptive analysis) โดยมีตารางสถิติประกอบ

### แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพ โดยจะใช้อธิบายบุคลิกภาพอันเป็นพฤติกรรมโดยส่วนรวม ของบุคคล (ปลัดอำเภอ) ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่

แนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำ ในส่วนนี้จะประกอบด้วย ความหมายของผู้นำ การแบ่งประเภทและลักษณะของผู้นำ รวมถึงภาวะผู้นำ ซึ่งใช้อธิบายบทบาทความเป็นผู้นำในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบความสัมพันธ์ของคนไทยว่ามีลักษณะเช่นใด รวมทั้งอธิบายความสามารถในการแลกเปลี่ยนหรือสร้างความสัมพันธ์ต่อประชาชน ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องของปลัดอำเภอ

จากแนวความคิดทฤษฎีที่กล่าวมาจะเป็นกรอบในการศึกษา และอธิบายปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอ ให้นำเชื่อถือยิ่งขึ้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ประโยชน์ต่อปลัดอำเภอ ผู้เป็นเจ้าพนักงานปกครองที่จะได้ทราบปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอ
2. ประโยชน์ต่อนิสิต นักศึกษา หรือผู้สนใจทั่วไป ที่ต้องการทราบกระบวนการดำเนินกิจกรรมที่นำมาใช้ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอ

## วิธีการนำเสนอ

บทที่ 1 กล่าวถึง สถานและสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษา ขอบเขตในการศึกษา สมมติฐานในการศึกษา นิยามศัพท์ วิธีการศึกษา กลุ่มประชากรศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และวิธีการนำเสนอ

บทที่ 2 กล่าวถึง แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยใช้เป็นกรอบชี้แจงการศึกษา ได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพ แนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำ แนวความคิดเกี่ยวกับระบบความสัมพันธ์ของคนไทย

บทที่ 3 กล่าวถึง เนื้อหาการศึกษา คือ ในส่วนความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของ กรมการปกครอง ปลัดอำเภอ รวมถึงโครงสร้างที่ทำการปกครองอำเภอและกิ่งอำเภอ

บทที่ 4 กล่าวถึง การวิเคราะห์ผลการศึกษาจากข้อมูลที่จัดเก็บมาในประเด็น ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอ

บทที่ 5 กล่าวถึง ผลสรุปการศึกษา อันเป็นภาพรวมของการศึกษาทั้งหมด โดย พิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอตามกรอบแนว ความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา นอกจากนี้ยังกล่าวถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางเพื่อประสิทธิผลยิ่งขึ้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอ