

ภาวะผู้นำของนายอำเภอกับการประสานงานอำเภอ



นายปิยะ รณริน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2522

001739

I1b5b2100

Leadership of Nai Amphur and Amphur Coordination

Mr. Piya Ronreun

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Political Science

Department of Government


Graduate School

Chulalongkorn University


1979

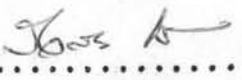
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ภาวะผู้นำของนายอำเภอเกี่ยวกับการประสานงานอำเภอ
โดย นายปิยะ ธรรัตน์
แผนกวิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปรีชา

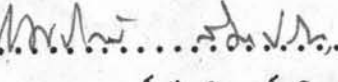
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่ง ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประสิทธิ์ บุญนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)

..... กรรมการ
(นายวัลลภ ชัยพิพัฒน์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปรีชา)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ภาวะผู้นำของนายอำเภอกับการประสานงานอำเภอ
ชื่อนิสิต	นายปิยะ ธรรัตน์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สติปรีชา
แผนกวิชา	การปกครอง
ปีการศึกษา	2521



บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ พยายามที่จะชี้ให้เห็นว่า นายอำเภอเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ ในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ อย่างมากมายของอำเภอ ทั้งในฐานะที่เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ในอำเภอ และในฐานะที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทั้งงานบริหารราชการของอำเภอและประชาชนในอำเภอทั้งหมด ภารกิจอันสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งของนายอำเภอ ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้วางนโยบายให้นายอำเภอทุกคนยึดถือปฏิบัติ ก็คือการทำคนให้เป็นศูนย์ประสานงานของส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ มิใช่เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะงานของกรมการปกครอง หรืองานของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ดังนั้น นายอำเภอ ในฐานะที่เป็นผู้นำสูงสุดของข้าราชการในอำเภอ จึงต้องใช้ภาวะผู้นำของตนในการประสานงานอำเภอ เพื่อให้การบริหารงานอำเภอโดยส่วนรวมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถอำนวยความสะดวก และความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ โดยทั่วหน้ากัน

จากผลการวิจัยเรื่องการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอนี้ ทำให้ทราบว่า ในการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในการประสานงานอำเภอ นายอำเภอได้อาศัยอำนาจบารมีในตัวนายอำเภอ ซึ่งได้แก่ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่การงาน ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม บุคลิกภาพ ความยุติธรรม คุณธรรม รวมทั้งการใช้กระบวนการในการบริหาร ซึ่งได้แก่ การวางแผนงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่

ความรับผิดชอบให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา การอำนวยความสะดวก การวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจน
 การควบคุมงาน ในการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในการประสานงานอำเภอนั้น
 นายอำเภอต้องประสบปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติ
 ของทางราชการที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งทำให้นายอำเภอขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา
 นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องช่องว่างที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างข้าราชการอำเภอด้วย
 กันเอง หรือระหว่างข้าราชการอำเภอกับประชาชนที่มาติดต่อราชการ ทำให้นายอำเภอ
 ต้องอาศัยภาวะผู้นำของตนอย่างมากเพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันในหมู่บุคคลทั้งกล่าว
 เพื่อให้ความร่วมมือประสานงานอำเภอประสบผลสำเร็จด้วยดี

ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการประสานงานของนายอำเภอ
 และเชื่อว่า หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ให้ความสนใจที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว
 แล้ว จะทำให้การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในการประสานงานอำเภอ เป็นไปอย่าง
 มีประสิทธิภาพ และนำประโยชน์สุขมาสู่ประชาชนทั้งปวงในที่สุด.

Thesis Title Leadership of Nai Amphur and Amphur Coordination.
 Name Mr. Piya Ronreun
 Thesis Advisor Assistant - Prof. Pairoj Sitprija
 Department Government
 Academic Year 1979

ABSTRACT

This thesis is an attempt to show that Nai Amphur possesses power and duties in carrying out multifarious activities in his Amphur. Not only is he the leader of all government officials in Amphur, but he is also responsible for all civil administrative work and all the people in Amphur. But one of the most important obligations of Nai Amphur, as assigned by the Department of Local Administration, the Ministry of Interior, is a coordinator of all government agencies in Amphur in addition to taking charge of the work assigned by the Ministry of Interior. Therefore Nai Amphur, as the top leader of Amphur, has to exercise his leadership in coordinating all Amphur work, so as to enable Amphur administrative work to be carried out efficiently and effectively, which will eventually bring about benefit, happiness and progress to all the people in Amphur.

The result of the research on the Leadership of Nai Amphur reveals that Nai Amphur exercises his leadership in Amphur coordination through his personal prestige and advantage i.e. knowledge, ability, working experience, economic and social status, personality,

justice, virtue, in addition to the use of Administrative procedures such as work planning, delegating of power to the inferior, directing, decision making and supervising. Besides, Nai Amphur has to confront problems caused by the shortcoming of laws, regulations and civic practice procedures. These problems constitute the lack of unity in civic administration. In addition, there is a gap caused by disunity among Amphur civil servants or between Amphur civil servants and the people consulting the government services. Therefore, there is a need for Nai Amphur to fully employ his leadership to create mutual understanding among those mentioned above, so as to enforce successful Amphur coordination.

However, the writer of this thesis has suggested guide-lines in solving cooperating problems of Nai Amphur. It is believed that if those involved are all interested in cooperating in problem solving, the use of Leadership of Nai Amphur in Amphur Coordination will turn out effectively and bring about the benefit and happiness of the people in general.



กิติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความกรุณาของ นายอำเภอตอบแบบสอบถาม ตลอดจนผู้ให้คำสัมภาษณ์ ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่าของท่าน ในการให้ข้อมูลที่ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้เขียน ผู้เขียนขอขอบพระคุณทุกท่านที่ได้มีส่วนช่วยให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จในการศึกษาครั้งนี้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นายคำรง สุนทรสารทูล อธิบดีกรมการปกครอง ที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์ในการมีหนังสือเวียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ขอความร่วมมือแจ้งให้นายอำเภอตอบแบบสอบถามที่ผู้เขียนได้มีไปถึงนายอำเภอทุกอำเภอโดยตรง นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นายเอนก สิทธิประศาสน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด นายนิพนธ์ บุญญภัทโร ผู้อำนวยการกองวิชาการ อาจารย์ศิริเลิศ เมฆไพบลุย ซึ่งมีส่วนในการให้ความอนุเคราะห์ต่อผู้เขียนในการขอความร่วมมือจากนายอำเภอทุกอำเภอในครั้งนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ คณบดี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นายวัลลภ ชัยพิพัฒน์ อธิการวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งของท่านในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปรีชา อาจารย์ที่ปรึกษาของผู้เขียน ผู้ที่ได้ให้ความกรุณาเอาใจใส่อย่างใกล้ชิดต่อผู้เขียน ทั้งในด้านการให้คำแนะนำอันมีค่ายิ่ง และได้ตรวจตรา แก้ไข ขอบกพรองต่าง ๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์นี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีที่สุดในที่สุด ซึ่งผู้เขียนซาบซึ้งในความกรุณาอย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ นายโกวิท รามัญ นายอำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ อดีตผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนผู้ให้การสนับสนุนในการศึกษาของผู้เขียนด้วยความปรารถนาดีอย่างจริงใจ อีกทั้งยังได้กรุณาให้คำแนะนำอันมีค่ายิ่งต่อผู้เขียน ขอขอบพระคุณ คุณอารักษ์ วิชัยดิษฐ คุณศิริรัตน์ พวงศรี แห่งห้องสมุดกรมการปกครอง ขอขอบพระคุณ คุณพรพิมล กาญจนูปถุศ ซึ่งรับภาระในการพิมพ์วิทยานิพนธ์ครั้งนี้จนสำเร็จทันกำหนดเวลาไปด้วยดี

บุคคลที่ได้มีส่วนช่วยเหลือผู้เขียนทุกอย่าง และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาตลอด
จนวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จบริบูรณ์ซึ่งผู้เขียนขอขอบคุณอย่างยิ่ง คือ อาจารย์สุจิตรา อ่อนคอม

คุณคาและประโยชน์อื่นจะพึงมีของวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่
ค.ช.ภาณุพันธ์ รณรัตน์ บุตรสุดที่รักที่เป็นแรงจูงใจอันสำคัญยิ่งใหญ่อธิษฐานให้
อุปสรรคชีวิตทั้งปวงให้ฉานพามาควยตี รวมทั้งขอมอบให้แก่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สถาบันที่ได้มีส่วนสำคัญในการ
สร้างคุณค่าแก่ผู้เขียนมาตราบนับจนถึงปัจจุบันนี้

ปิยะ รณรัตน์

26 มีนาคม 2522

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
สภาพปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
ขอบเขตของการศึกษา	4
สมมุติฐานของการวิจัย	5
วิธีการศึกษา	6
วิธีการเสนอเรื่อง	8
ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	9
บทที่ 2 ฐานะความเป็นผู้นำของนายอำเภอ	11
ฐานะความเป็นผู้นำของ นายอำเภอ โดยอำนาจหน้าที่	
ความรับผิดชอบตามตัวบทกฎหมาย	13
ฐานะความเป็นผู้นำของ นายอำเภอในฐานะเป็นตัวแทนของ ..	
รัฐบาลกลาง	32
ฐานะความเป็นผู้นำของ นายอำเภอตามสภาพสังคม	36
บทที่ 3 แนวความคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ และการประสานงาน	40
แนวความคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ	40
แนวความคิดเกี่ยวกับการประสานงาน	58



	หน้า
บทที่ 4 การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอกับการประสานงานอำเภอ	73
ความจำเป็นในการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอกับการ ประสานงานอำเภอ	74
การขยายตัวของหน่วยงานราชการและการเพิ่มจำนวนของ ข้าราชการพลเรือนในส่วนภูมิภาค	78
ความจำเป็นที่ต้องใช้วิธีการสร้างความร่วมมือปฏิบัติงาน เป็นทีม (Team-work)	85
บทบาทความเป็นผู้นำของ นายอำเภอในการประสานงานอำเภอ ..	90
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุนการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอ กับ การประสานงานอำเภอ และปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ของ นายอำเภอในการประสานงานอำเภอ	94
บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ	212
บรรณานุกรม	235
ภาคผนวก	246
ประวัติผู้เขียน	263

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4 - 1	แสดงการเปรียบเทียบอัตราการเพิ่ม จำนวนประชากร จังหวัด อำเภอกิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ของประเทศไทย ในช่วง 10 ปี	79
4 - 2	แสดงการเปรียบเทียบอัตรากำลังข้าราชการกรมการปกครอง ในส่วนภูมิภาค	83
5 - 1	แสดงจำนวนนายอำเภอที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในภาคต่าง ๆ ...	95
5 - 2	แสดง สภาพท้องที่ที่นายอำเภอปกครองปัจจุบัน	96
5 - 3	แสดง ระดับการศึกษาของนายอำเภอ	99
5 - 4	แสดง การผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมในขณะรับราชการ ของ นายอำเภอ	100
5 - 5	แสดง อายุตัวของนายอำเภอ	103
5 - 6	แสดง อายุราชการ ของ นายอำเภอ	104
5 - 7	แสดง ประสิทธิภาพของนายอำเภอ ก่อนเข้ารับราชการ กรมการปกครอง	105
5 - 8	แสดง อาชีพของ นายอำเภอ ก่อนเข้ารับราชการ ใน กรมการปกครอง	105
5 - 9	แสดง ประสิทธิภาพของ นายอำเภอ ก่อนดำรงตำแหน่ง นายอำเภอ	106
5 - 10	แสดง ฐานะทางเศรษฐกิจของ นายอำเภอ ในปัจจุบัน	111
5 - 11	แสดง ความเห็นของ นายอำเภอ เกี่ยวกับเงินเดือน และ เงินค่าตอบแทนที่ได้รับปัจจุบัน	112
5 - 12	แสดง สถานภาพการสมรสของ นายอำเภอ	113

ตารางที่		หน้า
5 - 13	แสดงอาชีพของภรรยา นายอำเภอ	114
5 - 14	แสดงการย้ายติดตามของภรรยา นายอำเภอ	115
5 - 15	แสดงจำนวนบุตรของ นายอำเภอ	116
5 - 16	แสดง การยอมรับของนายอำเภอว่าตำแหน่งนายอำเภอ ได้รับการยกย่องจากบุคคลทั่วไป	119
5 - 17	แสดง การยอมรับของ นายอำเภอ เกี่ยวกับการได้รับเชิญ ไปร่วมงานสังคม'	120
5 - 18	แสดง การยอมรับบทบาทของนายอำเภอในฐานะผู้นำของ ทุกหน่วยงาน เมื่อมีงานเทศกาล หรืองานรื่นเริงของอำเภอ...	121
5 - 19	แสดง การให้ความสำคัญในเรื่องการควบคุมรูปร่างของ นาย อำเภอ	125
5 - 20	แสดง การให้ความสำคัญในเรื่องความพิถีพิถันเครื่อง แต่งกาย	126
5 - 21	แสดง ปริมาณการดื่มสุราของ นายอำเภอ เมื่อออกงาน สังคม	128
5 - 22	แสดง สุขภาพของ นายอำเภอ	129
5 - 23	แสดง การให้ความสำคัญต่อความเป็นผู้มีคุณธรรม ของ นายอำเภอ	132
5 - 24	แสดง ความเห็นของนายอำเภอต่อธรรมที่เห็นว่าจำเป็นที่สุด ในสิ่งที่เกี่ยวกับทศพิธราชธรรม	134
5 - 25	แสดง ความเห็นของนายอำเภอเกี่ยวกับความยุติธรรม ก่อให้เกิดอำนาจบารมี	136
5 - 26	แสดง ความเห็นของ นายอำเภอเกี่ยวกับการขาดความยุติธรรม หรือความมีคุณธรรม ยากต่อการประสบความสำเร็จในการ ปฏิบัติงานตลอดไป	137

ตารางที่		หน้า
5 - 27	แสดงการใช้กระบวนการบริหาร ใน การบริหารงานอำเภอ ของ นายอำเภอ	140
5 - 28	แสดงความคิดเห็นของนายอำเภอ เกี่ยวกับการบริหารงานที่มี การวางแผนล่วงหน้า ทำให้การปฏิบัติงาน และการประสาน งานสำเร็จ	147
5 - 29	แสดงวิธียอมรับหมายอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอแก่ผู้ใต้บังคับ บัญชา	149
5 - 30	แสดงการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ของ นายอำเภอ	152
5 - 31	แสดงการยอมรับของ นายอำเภอเกี่ยวกับการประสานงาน อำเภอ นายอำเภอต้องอาศัยภาวะผู้นำของตนมากกว่า การอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย	156
5 - 32	แสดงการใช้ปัจจัยอำนาจบารมี และการใช้กระบวนการ บริหารของ นายอำเภอ	158
5 - 33	แสดงความคิดเห็นของนายอำเภอเกี่ยวกับการไม่มีอำนาจ ในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ ทุกหน่วยงาน	161
5 - 34	แสดงการยอมรับของนายอำเภอว่าไม่อาจใช้กฎหมายบางฉบับ ในทางปฏิบัติได้	163
5 - 35	แสดงการยอมรับของ นายอำเภอเกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมาย มีน้อยกว่าหน้าที่ และความรับผิดชอบมาก	164
5 - 36	แสดงการยอมรับของ นายอำเภอเกี่ยวกับความสับสนและความ ขัดแย้งกันในการใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทาง ราชการ	166

ตารางที่		หน้า
5 - 37	แสดงการยอมรับของนายอำเภอว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของ ข้าราชการในอำเภอเป็นเรื่องธรรมดา	171
5 - 38	แสดงความคิดเห็นของนายอำเภอเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการในอำเภอ	173
5 - 39	แสดงวิธีการที่นายอำเภอใช้ขจัดความขัดแย้ง	174
5 - 40	แสดงความคิดเห็นของ นายอำเภอเกี่ยวกับความมากมายในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของข้าราชการในอำเภอ	177
5 - 41	แสดงการยอมรับของ นายอำเภอเกี่ยวกับความขัดแย้งในเรื่องการปฏิบัติงาน ระหว่างข้าราชการ กับประชาชนที่มาติดต่องานกับทางอำเภอเป็นของธรรมดา	180
5 - 42	แสดงความคิดเห็นของ นายอำเภอเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้ง ระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอ กับประชาชนในท้องที่	183
5 - 43	แสดง ความคิดเห็นของนายอำเภอเกี่ยวกับความมากมายของความขัดแย้ง ระหว่างข้าราชการ กับประชาชนในท้องที่	190
5 - 44	แสดงความคิดเห็นของ นายอำเภอเกี่ยวกับหน่วยงานที่นายอำเภอไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาได้โดยตรง	193
5 - 45	แสดง ความคิดเห็นของนายอำเภอเกี่ยวกับความมากมายของปัญหาการขาดทรัพยากรการบริหารที่นายอำเภอประสบ	197
5 - 46	แสดงถึงแนวทางในการบริหารงาน ที่นายอำเภอยึดถือปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี	200