

### บทที่ ๓

#### กรมการปกครอง ปลัดอำเภอ ลักษณะงานและบทบาท

ในบทนี้จะได้กล่าวถึง กรมการปกครองเกี่ยวกับความเป็นมา ภารกิจ นโยบาย การจัดส่วนราชการและอัตรากำลัง กล่าวถึงปลัดอำเภอ เกี่ยวกับความหมายและความเป็นมา และสุดท้ายจะกล่าวถึง ลักษณะงาน บทบาท และอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ ตั้งแต่อดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ว่าได้มีการพัฒนาการอย่างไรบ้างในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อลักษณะงาน และบทบาทของปลัดอำเภออย่างแท้จริง

#### กรมการปกครอง

##### 1. ประวัติความเป็นมา

กรมการปกครองได้มีการจัดตั้งขึ้นพร้อมกับสถาปนากระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2534 โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เดิมมีชื่อว่า "กรมพลำกั๊ง" และได้เปลี่ยนชื่อกลับไปกลับมา ระหว่างกรมพลำกั๊ง กับ "กรมการปกครอง" อยู่หลายครั้ง จนกระทั่งปี 2476 จึงเปลี่ยนชื่อมาเป็น "กรมมหาดไทย" และได้ใช้ชื่อนี้มาตลอด จนถึงปี พ.ศ. 2505 จึงเปลี่ยนชื่อมาใช้คำว่า "กรมการปกครอง" ซึ่งใช้ชื่อนี้ดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน (กรมการปกครอง, กองอัตราฯ 2529 : 3)

##### 2. ภารกิจกรมการปกครอง

กรมการปกครองเป็นหน่วยงานใหญ่ และสำคัญที่สุดหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข กำกับดูแลการปกครอง และบริหารงานท้องที่ในส่วนภูมิภาคของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การส่งเสริมการบริหารงาน และกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่น การปกครองชาวเขาและชนกลุ่มน้อย รวมทั้งกิจการชายแดน การพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งและพรรคการเมือง

เมือง การรักษาความสงบเรียบร้อยและเสริมสร้างความมั่นคงภายใน การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การสืบสวนสอบสวนคดีอาญา และอำนวยความสะดวก เป็นธรรม ดำเนินการสนับสนุนและดูแลให้ประชาชนได้รับสิทธิ เสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย การเตรียมพร้อมและการบริหารงานในภาวะฉุกเฉินและภาวะสงคราม การป้องกันฝ่ายพลเรือน การอาสารักษาดินแดน ตลอดจนกิจการมวลชน การพัฒนาชนบทและการพัฒนาเมือง การพัฒนาสังคม การศึกษาท้องถิ่น การพัฒนาองค์กรประชาชน การทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน การอำนวยความสะดวกและสนับสนุนการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ของนายอำเภอ ประสานงานการบริการประชาชนด้านอำเภอ และงานที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ รวมถึงการปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่รัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ มอบหมาย



ศูนย์วิทยุวิทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 3. นโยบายกรรมการปกครอง (พ.ศ. 2530 - 2534)

กรรมการปกครองได้นำนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) และนโยบายของกระทรวงมหาดไทยมากำหนดเป็นนโยบายของกรรมการปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ตลอดจนปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน โดยกำหนดเป็นนโยบายทั่วไปของกรรมการปกครอง (พ.ศ. 2530 - 2534) ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ดังต่อไปนี้

#### 1. นโยบายการปกครอง การบริหาร และการเมือง

- 1.1 ปรับปรุงและส่งเสริมการบริหารราชการส่วนกลาง
- 1.2 ส่งเสริมการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- 1.3 ส่งเสริมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีอิสระในการดำเนินงานและสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น
- 1.4 พัฒนาราชการฝ่ายปกครอง ส่งเสริมประชาธิปไตย
- 1.5 ส่งเสริมผู้นำท้องถิ่น องค์กร และกลุ่มผลประโยชน์ในชนบท ให้เป็นแกนนำในการพัฒนาชุมชนของตนเอง
- 1.6 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง

#### 2. นโยบายการรักษาความสงบเรียบร้อยและเสริมสร้างความมั่นคงภายใน

- 2.1 สนับสนุนและประสานระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกอาสารักษาดินแดน และกลุ่มพลังมวลชน ต่าง ๆ
- 2.2 ปรับปรุงบทบาทของฝ่ายปกครอง เพื่ออำนวยความสะดวกประชาชนและเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- 2.3 ปรับปรุงประสิทธิภาพกำลังพลกองอาสารักษาดินแดน และกลุ่มพลังมวลชน
- 2.4 พัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
- 2.5 เสริมสร้างสมรรถภาพในการพิทักษ์พื้นที่ เขตหลังของฝ่ายพลเรือน

- 2.6 เสริมสร้างความมั่นคงตามบริ เวณชายแดนให้มีความปลอดภัย
  - 2.7 เสริมสร้างความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้
  - 2.8 ปรับปรุงทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน ให้มี  
ประสิทธิภาพทันสมัยและรัดกุม
  - 2.9 เร่งสำรวจจำนวนและจัดทำทะเบียนชาว เขา และบุคคลที่เข้า  
เมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
3. นโยบายการพัฒนาชนบท
- 3.1 ให้ความสำคัญในการพัฒนาชนบทใน เขตพื้นที่ลุ่มล่างและปานกลาง
  - 3.2 ปรับปรุงและกระจายโครงสร้างพื้นฐานทาง เศรษฐกิจในชนบทให้  
ทั่วถึง
  - 3.3 ปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กรประชาชนให้มีขีดความสามารถใน  
การบริหารการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของตนเอง
  - 3.4 ส่ง เสริมการสร้างงานในชนบท
  - 3.5 สนับสนุนบทบาทขององค์กรประชาชนและภาค เอกชนให้มีส่วน  
ร่วมในการพัฒนาชนบทร่วมกับภาครัฐบาล
4. นโยบายการพัฒนาเมืองและพื้นที่ เฉพาะ
- 4.1 เร่งรัดพัฒนา เมืองศูนย์กลางความ เจริญในภูมิภาคและเมืองอื่น ๆ
  - 4.2 ปรับปรุงระบบการบริหารและฐานะการคลังของหน่วยการปกครอง  
ท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
  - 4.3 ส่ง เสริมและสนับสนุนให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน  
การพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
  - 4.4 สนับสนุนให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างภาคราชการ ภาค  
เอกชน
  - 4.5 สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ เศรษฐกิจใหม่
5. นโยบายการพัฒนาสังคม
- 5.1 ปรับปรุงการศึกษาท้องถิ่นในสังกัด เทศบาลและเมืองพัทยาให้มี

ประสิทธิภาพ

- 5.2 สนับสนุนช่วยเหลือ เด็กนักเรียนที่ยากจน ในโรงเรียนสังกัด เทศบาล และ เมืองพัทยา
- 5.3 ส่ง เสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- 5.4 สนับสนุนบทบาทของสตรีในการมีส่วนร่วมการพัฒนาทุกด้าน
- 5.5 ส่ง เสริมและสนับสนุนการลดอัตราการ เพิ่มจำนวนประชากร
- 5.6 ส่ง เสริมและสนับสนุนความร่วมมือกับส่วนราชการและ เอกชน ในการให้สวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์
- 5.7 ส่ง เสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์และพัฒนาค่านิยมขนบธรรมเนียม ประเพณีที่ดีงามและการพัฒนาจิตใจ

นอกจากนี้กรมการปกครองยัง ได้กำหนดนโยบาย เน้นหนักของการปกครองประจำปี 2530 ไว้ดังต่อไปนี้

1. เสริมสร้างความมั่นคงภายใน โดยปรับปรุงบทบาท ภารกิจหน้าที่ของ ข้าราชการฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ สมาชิก อสาวิชาดินแดน และกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งปรับปรุงระบบการข่าวและการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
2. เพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการฝ่ายปกครอง คณะกรรมการสภาตำบลและ คณะกรรมการหมู่บ้านในการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยเน้นการให้ความรู้ความเข้าใจ ใน เรื่องการวางแผนพัฒนาชนบท
3. รณรงค์ให้ประชาชนในชนบทมีน้ำสะอาดบริโภคอย่างเพียงพอและทั่วถึง โดย เน้นใน เรื่องการบิ่่นโอ่งซีเมนต์ และสนับสนุนให้มีแหล่งน้ำขนาดเล็ก เพื่อการเกษตร
4. เน้นให้ข้าราชการฝ่ายปกครองให้บริการแก่ประชาชนด้วยความสะดวกและ ถูกต้อง ตลอดจนหมั่นออกตรวจ เยี่ยม เยียนและสร้างความใกล้ชิดกับประชาชน เพื่อรับทราบ ปัญหาและหาทางแก้ไขปัญหา
5. เพิ่มสมรรถภาพและพัฒนาทัศนคติของข้าราชการฝ่ายปกครองในการปฏิบัติ

หน้าที่ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยให้การศึกษาอบรมในด้านการบริหารงานทั่วไป และงานในหน้าที่โดยเฉพาะ รวมทั้งเสริมสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยการปรับปรุงสวัสดิการและส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการ

6. พัฒนาระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ การบริหารการคลัง และหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้

7. สนับสนุนการพัฒนาเมืองเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง และความเจริญเติบโตด้านต่าง ๆ โดยการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และที่อยู่อาศัย

8. เร่งรัดดำเนินการตามโครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชนระยะที่ 2 (พ.ศ. 2528 - 2531) และดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (รายละเอียดทั้งหมดปรากฏอยู่ใน เทศาภิบาล ปีที่ 82 ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ 2530 และ เอนก สิทธิประศาสน์ 2530 : 13 - 42)

#### 4. การจัดส่วนราชการของกรมการปกครอง

กรมการปกครองได้จัดส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง พ.ศ. 2522 ออกเป็น ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



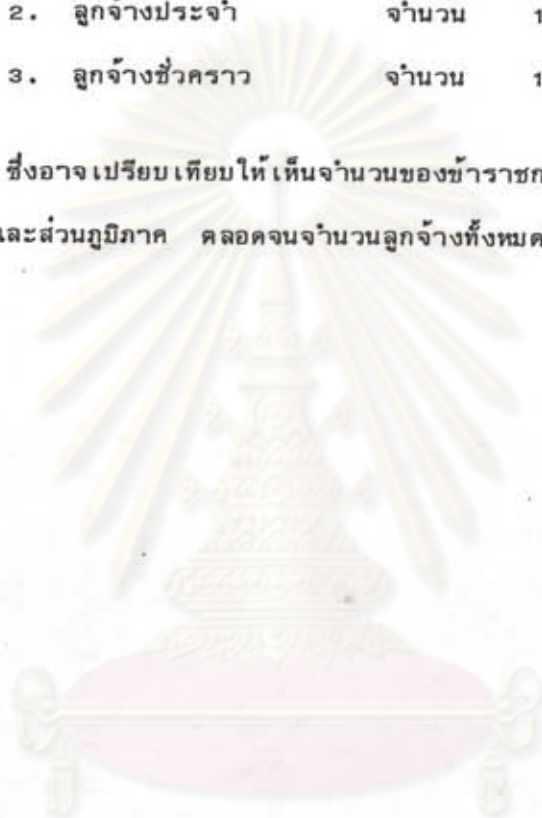
แผนภูมิที่ 3 การจัดส่วนราชการของกรมการปกครอง

5. การกำหนดอัตรากำลังของกรมการปกครอง

ในปีงบประมาณ 2529 กรมการปกครองมีอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างทั้งสิ้น 18,579 คน ดังนี้

1. ข้าราชการ	จำนวน	16,169	คน
2. ลูกจ้างประจำ	จำนวน	1,250	คน
3. ลูกจ้างชั่วคราว	จำนวน	1,160	คน

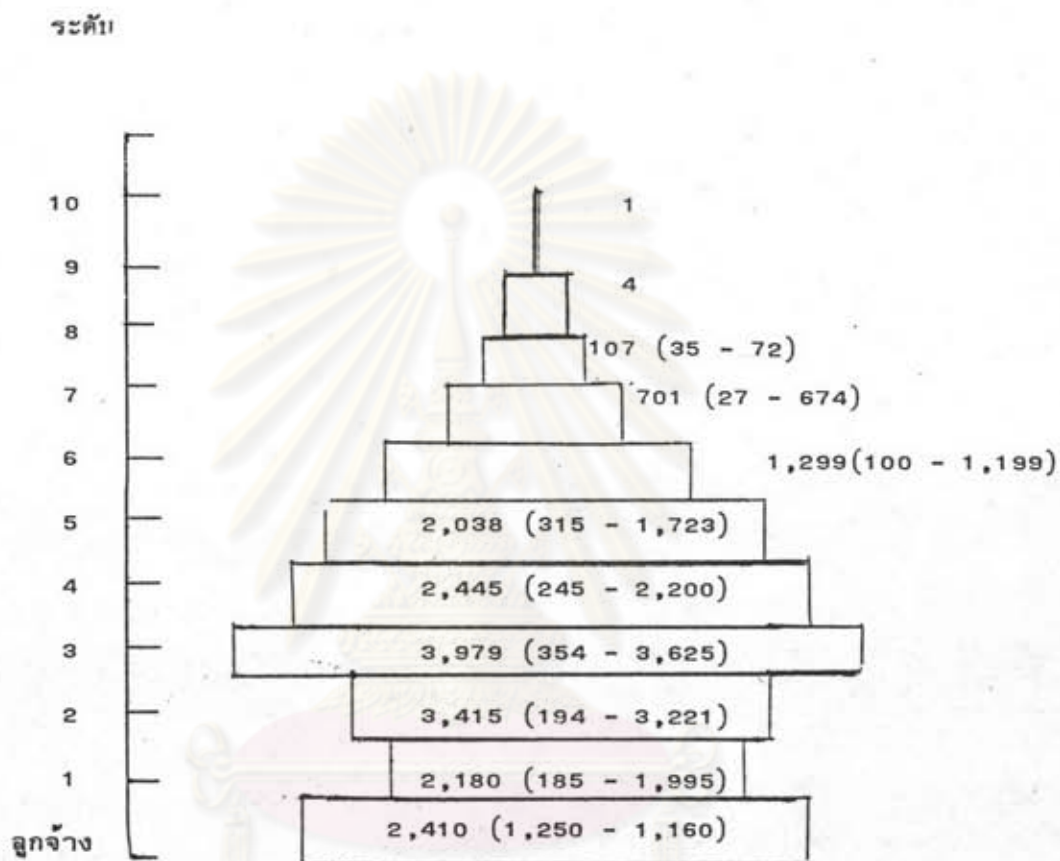
ซึ่งอาจเปรียบเทียบให้เห็นจำนวนของข้าราชการแต่ละระดับที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนจำนวนลูกจ้างทั้งหมดได้ดังแผนภูมิต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 4 อัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างกรมการปกครอง



- หมายเหตุ 1. จำนวนข้าราชการทั้งหมด (จำนวนข้าราชการส่วนกลาง + ข้าราชการส่วนภูมิภาค)
2. ลูกจ้างทั้งหมด (ลูกจ้างประจำ + ลูกจ้างชั่วคราว)

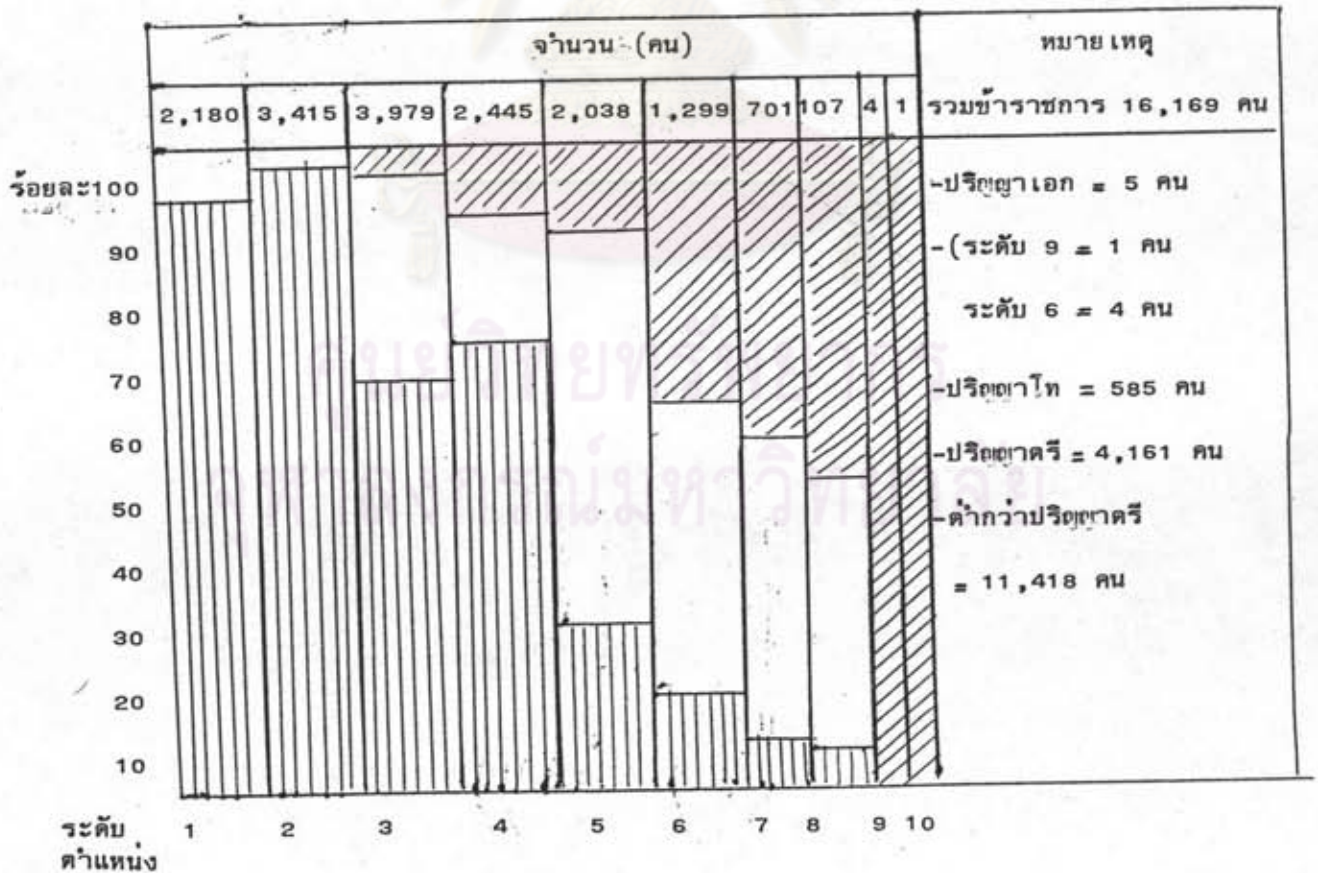
ที่มา : กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ กรมการปกครอง, ทางนักปกครอง (กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง, 2529), หน้า 5.

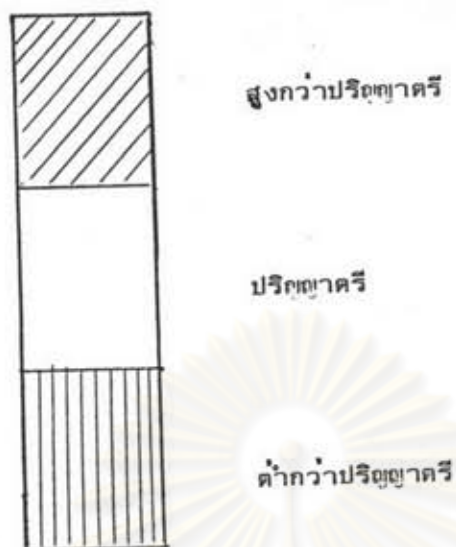


ตารางที่ 2 สถิติข้อมูลวุฒิการศึกษาของข้าราชการ ารกรมการปกครอง เฉพาะที่ดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ระดับ 3 ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

สถานที่ปฏิบัติงาน	วุฒิการศึกษา	ต่ำกว่าปริญญาตรี (ร้อยละ)	ปริญญาตรี (ร้อยละ)	ปริญญาโทขึ้นไป (ร้อยละ)
ส่วนกลาง		10%	2%	3%
ส่วนภูมิภาค		26%	51%	8%
รวม (100%)		36%	53%	11%

ตารางที่ 3 สถิติข้อมูลแสดงวุฒิการศึกษาของข้าราชการกรมการปกครองทั้งหมด ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แยกตามระดับตำแหน่ง (ซี)





ที่มา ตารางที่ 2 และ 3 กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ กรมการปกครอง,  
ทางนักรปกครอง (กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง, 2529), หน้า 6.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ปลัดอำเภอ

### ความหมายและความเป็นมา

คำว่า "ปลัด" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายเอาไว้ว่า "ผู้มีตำแหน่งหน้าที่รองจากผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่เหนือคนโดยตรง" เมื่อรวมกับคำว่า อำเภอ เป็น "ปลัดอำเภอ" แปลตรงตัวจะให้ความหมายว่า "ผู้มีตำแหน่งหน้าที่รองจากนายอำเภอ"

ในหนังสือสารานุกรมเกี่ยวกับการปกครอง ได้ให้ความหมายและความเป็นมาของปลัดอำเภอ ดังนี้ (กรมการปกครอง 2525 : 130-134)

ตำแหน่งข้าราชการปกครองที่สำคัญรองจากนายอำเภอนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าได้แก่ ปลัดอำเภอ ในอดีตความสำคัญของปลัดอำเภอดูเหมือนว่ามีอยู่เคียงคู่กับนายอำเภอ แต่ในความรู้สึกของประชาชน ปลัดอำเภอเป็นบุคคลที่ชาวบ้านใกล้ชิดสนิทสนมยิ่งกว่านายอำเภอเสียด้วยซ้ำไป ทั้งนี้เพราะนายอำเภออยู่สูงจนเกินไปประชาชน เข้าไม่ถึง เมื่อประชาชนมาติดต่อราชการ ณ ที่ว่าการอำเภอ จะพบปลัดอำเภอเสียก่อน ในสมัยโบราณปลัดอำเภอจึงเป็นคนสำคัญอย่างแท้จริง แต่ล่วงมาถึงสมัยปัจจุบันนี้ ความสำคัญของปลัดอำเภอกลับลดน้อยลงเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามก็ดี ชาวบ้านทั่วไปยังให้เกียรติเรียกปลัดอำเภอว่า "ท่านปลัด" อยู่จนติดปาก

ปลัดอำเภอมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 ซึ่งเป็นปีแรกที่ประเทศไทยจัดระเบียบการปกครอง โดยแบ่งท้องที่ออกเป็นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภออย่างปัจจุบันนี้ รัฐบาลได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 และใช้บังคับอยู่ถึง 17 ปี จึงเลิกใช้ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทน ซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ เมื่อประเทศไทยจัดระเบียบการปกครองแบบเทศบาล ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้รวบรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล เขตการปกครองท้องที่รองลงไปจากมณฑลคือเมืองหรือจังหวัด และเขตการปกครองที่รองลงไปจากจังหวัดได้แก่ อำเภอ

เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดระเบียบการปกครองอำเภอเริ่มแรกนั้น จัดระบบการบริหารเป็นรูปกรมการ ซึ่งเรียกว่า "กรมการอำเภอ" ดังพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 66 ซึ่งบัญญัติว่า "อำเภอ 1 ให้มีพนักงาน

งานปกครองคณะ 1 เรียกรวมกันว่า กรมการอำเภอ ๆ แยกเป็นรายตำแหน่ง ดังนี้คือ

1. นายอำเภอ หรือถ้าเป็นตำแหน่งพิเศษเรียกว่าผู้ว่าราชการอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองทั่วไปในอำเภอ และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเมือง มีอำเภอละ 1 คน
2. ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วย และผู้แทนนายอำเภอ อยู่ได้บังคับนายอำเภอ อำเภอหนึ่งมีจำนวนปลัดอำเภอน้อยตามสมควรแก่ราชการ
3. สมุหบัญชีอำเภอ คือข้าราชการที่สังกัดในกรมสรรพากร มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์แผ่นดิน อยู่ในบังคับนายอำเภอ

ประเทศไทยใช้ระบบกรมการอำเภอบริหารงานอำเภอมาเป็นเวลาช้านานจนถึงปี พ.ศ. 2495 จึงยกเลิก มอบอำนาจให้นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว แม้จะยกเลิกระบบกรมการอำเภอเสียก็ตาม แต่ตำแหน่งปลัดอำเภอก็ยังมีอยู่หาญไปด้วยไม่ ตำแหน่งปลัดอำเภอนั้นในชั้นแรกมีอยู่ 2 ตำแหน่งคือ ปลัดขวาและปลัดซ้าย การเลือกคนเป็นปลัดขวานั้นถือหลักว่าให้ปลัดอำเภออาวุโสเป็นปลัดขวา และปลัดขวานี้มีโอกาสเลื่อนขึ้นเป็นนายอำเภอได้ก่อนปลัดซ้าย ส่วนการเลือกข้าราชการ เป็นปลัดอำเภอนั้น ก็เลือกเองจากเสมียนที่ทำงานมานาน ดังปรากฏตามรายงานการประชุมเทศบาล ร.ศ. 113 ตอนหนึ่งว่า

"วิธีการเลือกคนเป็นปลัดอำเภอ เห็นว่ายังไม่เป็นการสำคัญ เมื่อเห็นว่ามีตำแหน่งว่างลง มักจะเลือกเอาเสมียนที่ทำงานมาช้านานแล้วขึ้นเป็นปลัดอำเภอ ไม่ถือเอาความสามารถเป็นประมาณ"

นอกจากนี้ การกำหนดหน้าที่ของปลัดอำเภอ ซึ่งปฏิบัติมาแต่เดิม ก่อนสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น ได้แบ่งปลัดอำเภอออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ปลัดอำเภอฝ่ายอัยการ และปลัดอำเภอฝ่ายตุลาการ ปลัดอำเภอฝ่ายตุลาการมีหน้าที่บังคับบัญชางานอย่างอื่นนอกจากอรรถคดี แต่ภายหลังปรากฏว่าการจัดแบ่งหน้าที่เช่นนี้ เป็นอุปสรรคต่อการออกตรวจราชการในท้องที่

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงทรงจัดสรรอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอเสียใหม่ โดยจัดให้มีปลัดขวา ปลัดซ้ายดังกล่าวมาแล้ว ปลัดขวาซึ่งมีอาวุโสกว่าปลัดซ้าย ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้แทนนายอำเภอในการทุกอย่างทั้งฝ่ายอัยการและตุลาการ และผลัดเปลี่ยนกับนายอำเภอในการดูแลและออกตรวจราชการในท้องที่ ส่วนปลัดซ้ายนั้นให้ประจำอยู่ที่ว่าการอำเภอ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในระเบียบการทุกอย่าง เช่น ดูแลสถานที่อำเภอ ควบคุมการทำงานของเสมียน เป็นต้น

อำเภอใดมีกิ่งอำเภออยู่ในสังกัด หรือแบ่งท้องที่ออกเป็นกิ่งอำเภอด้วย ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอนั้น เรียกว่าปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ นอกจากนี้ ในสมัยที่มีการจัดระเบียบการปกครองใหม่ นอกจากจะมีปลัดอำเภอที่ประจำอยู่ที่ว่าการอำเภอแล้ว ในตำบลก็มีปลัดอำเภอประจำตำบล ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาเท่านั้น ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลนั้น ปลัดอำเภอประจำตำบลเมื่อเริ่มแรก มักจะได้แก่ครูประชาบาลที่โอนมา บางคนรับราชการประสบความสำเร็จได้เป็นถึงผู้ว่าราชการจังหวัดก็มี

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2508 กรมการปกครองได้กำหนดตำแหน่งปลัดอำเภอขึ้นอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า ปลัดอำเภอม่วยป้องกัน โดยเริ่มแรกโอนนายทหารจากกองทัพบกมาดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอม่วยป้องกัน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะ

พิจารณาในด้านสถานภาพของปลัดอำเภอ ก่อนที่พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2518 ออกบังคับใช้นั้น ปลัดอำเภอแบ่งออกเป็นชั้น ๆ มีอยู่ 3 ชั้น คือ ชั้นโท ชั้นตรี และชั้นจัตวา ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ออกใช้บังคับและมีจำแนกข้าราชการพลเรือนออกเป็นระดับตำแหน่งต่าง ๆ ถึง 11 ระดับ ปลัดอำเภอมีตั้งแต่ระดับ 3 - 6

#### ลักษณะงาน บทบาทและอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ

ปลัดอำเภอในฐานะกรมการอำเภอ มีอำนาจหน้าที่อยู่มากมายซึ่งพอจะประมวลได้คือ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 83 - 131)

1. การปกครองท้องที่
2. การป้องกันภัยอันตรายของราษฎร และรักษาความสงบในท้องที่
3. การที่เกี่ยวกับความแห้งและความอาบ
4. การป้องกันโรคภัย
5. บำรุงการทำนา ค้าขาย ป่าไม้ และทางไปมาติดต่อกัน
6. บำรุงการศึกษา
7. การเก็บภาษีอากร
8. หน้าที่เบ็ดเสร็จ

นอกจากหน้าที่หลักดังกล่าวแล้ว กรมการอำเภอยังต้องทำตามความที่กำหนด

ไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายอื่น ๆ อันกำหนดไว้ว่าหน้าที่ของกรรมการอำเภอ แม้พระราชกำหนดกฎหมายมิได้ระบุไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายนั้น ๆ ว่าเป็นหน้าที่ของผู้ใดก็ให้เข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอ ที่จะรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 132) ปลัดอำเภอในฐานะผู้ช่วยและผู้แทนนายอำเภอ จึงต้องมีภารกิจตามที่ระบุไว้ด้วย

ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เมื่อปี พ.ศ. 2515 และยังใช้อยู่ในขณะนี้ได้กำหนดฐานะของปลัดอำเภอไว้ดังนี้ "ในอำเภอหนึ่ง นอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาดังกล่าวในข้อ 57 ให้มีปลัดอำเภอหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วย เหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงทบวงกรมนั้นในอำเภอนั้น" (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ประกาศ ณ วันที่ 29 กันยายน 2515 ส่วนที่ 2 หมวด 2 ข้อ 58)

ส่วนอำนาจหน้าที่ของกรรมการอำเภอ เปลี่ยนแปลงไปบ้าง คือมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ดังนี้ "บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรรมการอำเภอ หรือนายอำเภอ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ"

จากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ฐานะและบทบาทของปลัดอำเภอยังคงเดิม คือ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ เป็นตัวแทน เป็นแขนงขา ให้นายอำเภอ ร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ดังนั้นปลัดอำเภอจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการแทนนายอำเภอ หรือภารกิจตามที่นายอำเภอมอบหมาย ซึ่งสรุปแล้วปลัดอำเภอสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. เป็นผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอ
2. เป็นผู้ปฏิบัติงานแทนนายอำเภอตามที่นายอำเภอมอบหมาย
3. เป็นผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ
4. เป็นนายทะเบียนตำบล

## 5. ทำหน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายอำเภอมอบหมาย

นอกจากนี้ ปลัดอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายอื่น ๆ หรือคานนโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติสภาตำบล อำนาจหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาล อาทิ โครงการ กสช. โครงการตามพระราชดำริ โครงการพัฒนาชนบท การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ อำนาจหน้าที่ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ

### ก. ลักษณะงานและบทบาทของปลัดอำเภอ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปลัดอำเภอคือ ผู้ช่วยและตัวแทนนายอำเภอ บทบาทและหน้าที่ของปลัดอำเภอตามกฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้ให้ดังนี้ มีอยู่มากมายและจะต้องทำหน้าที่แบ่งเบาภาระทั้งปวงของนายอำเภอ ณ ที่ทำการปกครองอำเภอในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งจะต้องร่วมประสานการทำงานกับทั้งส่วนราชการของกระทรวงทบวงอื่น ประจำอำเภอนั้นด้วย

ด้วยเหตุที่นายอำเภอมีภารกิจครอบคลุมอยู่มากมาย กรมการปกครองจึงได้มีหนังสือสั่งการให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการและแบ่งหน้าที่งานที่ทำการปกครองอำเภอออกเป็นงานต่าง ๆ ปลัดอำเภอซึ่งเป็นผู้ช่วยมีอำนาจหน้าที่เป็นหัวหน้ารับผิดชอบเป็นการเฉพาะเรื่อง ๆ ไป แต่เดิมมีงานหลักอยู่ 6 งาน หรือ 6 แผนก ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2508 กรมการปกครองได้กำหนดตำแหน่งปลัดอำเภอขึ้นอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่าปลัดอำเภอฝ่ายป้องกัน โดยระยะแรกได้รับโอนทหารจากกองทัพกมาดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอฝ่ายป้องกัน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะ ณ ที่ทำการปกครองอำเภอจึงมีปลัดอำเภอทำหน้าที่อยู่ถึง 7 งานคือ

1. งานปกครอง
2. งานตุลาการ
3. งานเสมียนตราอำเภอ
4. งานพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ
5. งานทะเบียน
6. งานบัตรประจำตัวประชาชน
7. งานป้องกันและรักษาความสงบ



นอกจากนี้ จากบทเรียนของการป้องกันคุ้มครองภัยจากฝ่ายผู้ไม่หวังดีต่อรัฐบาล กรมการปกครองได้ตระหนักถึงความสำคัญในด้านการปลุกฝังอุดมการณ์ของประชาชนโดยที่จะให้มีขึ้นในจิตใจของประชาชน ซึ่งจะเป็นการรักษาความมั่นคงของชาติได้อย่างถาวรในปี พ.ศ. 2521 กรมการปกครองจึงได้มีหนังสือสั่งการให้เพิ่มงานแก่ปลัดอำเภออีกงานหนึ่ง ถือเป็นงานที่ 8 ของที่ทำการปกครองอำเภอ คือ "งานส่งเสริมการปกครอง" ตามหนังสือ ที่ มท 0307/ว 35970 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2521 เรื่องการแบ่งหน้าที่การงานของที่ทำการปกครองอำเภอและกิ่งอำเภอ (รายละเอียดของภารกิจในแต่ละงานโปรดดูจากแผนภูมิที่ 5)

การแบ่งงานของที่ทำการปกครองอำเภอออกเป็น 8 งาน ดังกล่าวข้างต้น ได้พยายามจัดงานที่มีลักษณะคล้ายกันไว้ด้วยกัน และพยายามจัดสรรงานที่มีความสำคัญให้เจ้าหน้าที่ทุกคนได้รับฝึกหัดโดยเท่าเทียมกัน การดำเนินการเท่าที่ผ่านมาสามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์พอสมควร

แต่การกำหนดให้ปลัดอำเภอรับผิดชอบงานตามที่ได้แบ่งงานไว้ โดยคำนึงถึงแต่ผลในทางบริหารนั้น กลับไม่เอื้ออำนวยให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมในปัจจุบันได้ เนื่องจากการแบ่งงานดังกล่าวมีผลให้ปลัดอำเภอแต่ละคนต้องอยู่ปฏิบัติงานประจำแต่ในสำนักงานเป็นส่วนใหญ่ ไม่สามารถออกไปให้บริการหรือออกไปปฏิบัติงานในท้องที่ได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับการที่กำหนดให้ปลัดอำเภอคนหนึ่ง ๆ ต้องรับผิดชอบเฉพาะงานใดงานหนึ่ง ทำให้ปลัดอำเภอมีความรู้ความชำนาญในงานเพียงด้านเดียว เมื่อมีปลัดอำเภอผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติงานในวันใด ก็ไม่อาจจะมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติแทนได้ นอกจากนั้นปลัดอำเภอแต่ละคนก็มียานที่ต้องรับผิดชอบเป็นประจำอยู่แล้ว การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในปัจจุบันจึงมีจุดอ่อนและข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการอำนวยความสะดวกการบริการประชาชนการตอบสนองค่อนนโยบายของรัฐบาล และการตอบสนองค่อนนโยบายของกรมการปกครองเอง กล่าวคือ (กรมการปกครอง 2529 :

### แผนภูมิ ๕

แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารราชการและหน่วยงานที่ทำการปกครองอำเภอ



1. การอ่านวยการแก่ประชาชน เนื่องจากสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับอัตราการเพิ่มของประชากรที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ทำให้ความต้องการของประชาชนที่จะขอรับบริการจากทางราชการได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ประชาชนต้องการความสะดวกรวดเร็ว และควรมีประสิทธิภาพในการอ่านวยการจากเจ้าหน้าที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะงานของกรมการปกครองซึ่งเป็นงานที่มีลักษณะบังคับให้ประชาชนต้องถือปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมาย ประชาชนจึงมีความรู้สึกไม่สมัครใจเป็นพื้นฐาน ดังนั้น ความต้องการที่จะได้รับความสะดวกจากการอ่านวยการของเจ้าหน้าที่จึงอยู่ในระดับสูงกว่าปกติ

ในปัจจุบันนี้ กรมการปกครองได้พยายามกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะช่วยให้การอ่านวยการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การปรับปรุงงานอำเภอ เพื่อช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ในการจัดสำนักงานและจัดระบบงานให้สามารถปฏิบัติงานได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น การจัดให้มีการบริการประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้รับการช่วยเหลือแนะนำเมื่อมาติดต่องานกับอำเภอ มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ ประสบความสำเร็จอยู่บ้าง แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนได้รับการอ่านวยการที่สะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ประชาชนหวังจะได้รับจากราชการ

2. การสนองตอบนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลได้หันมาให้ความสำคัญกับตำบลมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการพัฒนาชนบทและการรักษาความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาชนบทนั้น รัฐบาลได้กำหนดให้สภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งเป็นโครงการที่สำคัญของรัฐบาล ปัญหาที่ได้จากการติดตามผลก็คือ สภาตำบลด้วยความสามารถในการกำหนดโครงการ และตำบลขาดการวางแผนพัฒนาตำบลที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ปัญหานี้เป็นจุดที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจที่จะแก้ไขอย่างเร่งด่วนอยู่ในขณะนี้ กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบสภาตำบลอยู่ก็ได้พยายาม เสริมสร้างประสิทธิภาพของสภาตำบลให้สูงขึ้น โดยเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่ประการใด สภาตำบลจึงยังคงด้วยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอยู่คลอคลอมา

3. การสนองตอบนโยบายของกรมการปกครอง กรมการปกครองได้กำหนด

นโยบายเน้นหนักในการที่จะสร้างภาพพจน์ที่ดีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของประชาชนและส่วนราชการอื่น โดยเน้นในด้านการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและประพฤติกฎีปฏิบัติส่วนตัวให้เป็นตัวอย่าง

ในปัจจุบันนี้การยอมรับของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นนับวันจะตกต่ำลง เพราะภาระหน้าที่และวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะสร้างศรัทธาและความเลื่อมใสให้เกิดความรู้สึกของประชาชน โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่น ๆ เช่น เกษตร พัฒนาชุมชน สาธารณสุข ส่วนราชการเหล่านี้รับผิดชอบงานด้านเดียว และงานดังกล่าวก็มีลักษณะของการให้มากกว่าบังคับ ให้ประชาชนต้องปฏิบัติ เช่นงานของฝ่ายปกครอง พัฒนาชุมชน ออกไปฝึกอบรมอาชีพให้ประชาชน เกษตรออกไปแจกพันธุ์พืช ยาปราบศัตรูพืช ส่วนสาธารณสุขออกไปให้การรักษาพยาบาล ในขณะที่ฝ่ายปกครองออกไปชักชวนให้ประชาชนทำบัตรประชาชน เสียภาษีบำรุงท้องที่ แจ่งเก็บแจ่งตาย ย้ายที่อยู่ ซึ่งล้วนแต่ไม่ได้รับประโยชน์ที่มองเห็นได้ สิ่งที่ประชาชนรู้สึกในการมาติดต่องานกับฝ่ายปกครอง ก็คือ ต้องเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาษี ฯลฯ

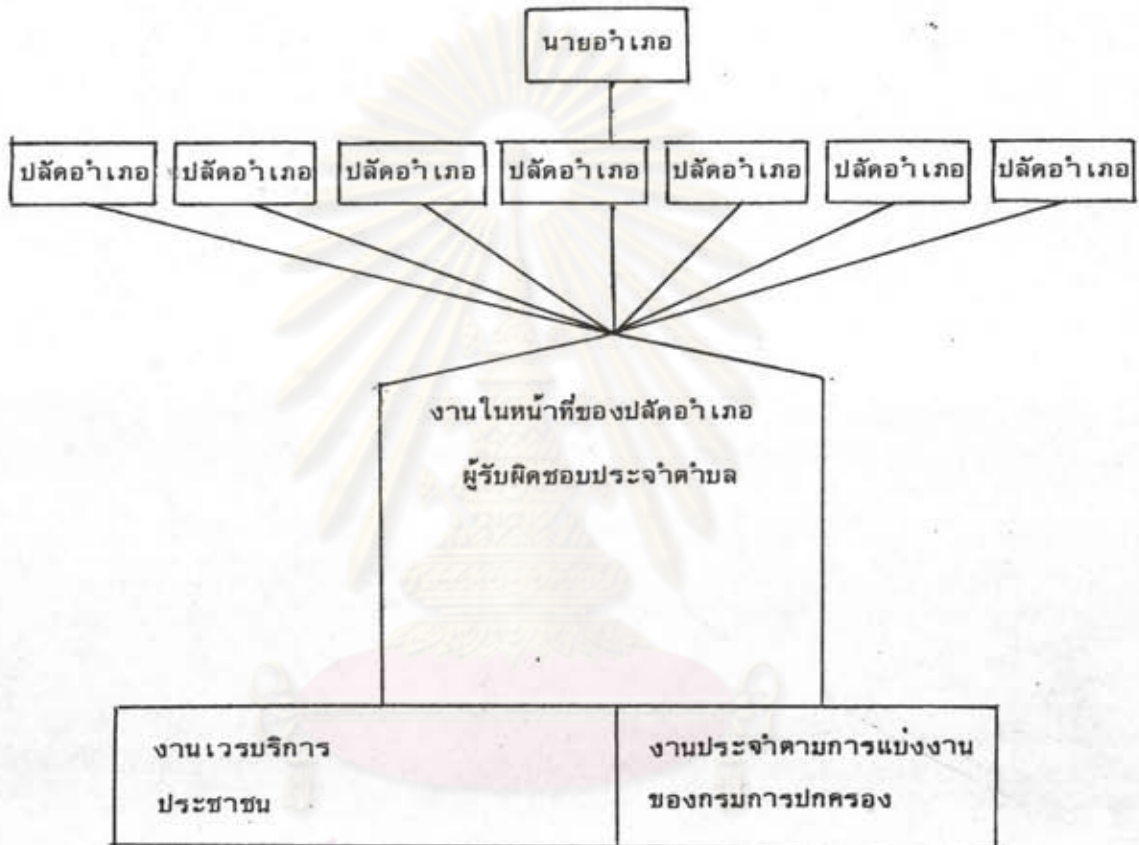
นอกจากข้อได้เปรียบในลักษณะของงานที่รับผิดชอบแล้ว ส่วนราชการเหล่านี้ยังส่งเจ้าหน้าที่ของตนลงไปปฏิบัติงานประจำในระดับตำบล หมู่บ้าน ทำให้เกิดความใกล้ชิดผูกพันกับประชาชนเป็นอย่างดี ผิดกับฝ่ายปกครองซึ่งมักหลักปฏิบัติงานอยู่ที่อำเภอ รอให้ประชาชนมาติดต่อ ในสถานการณ์เช่นนี้การสร้างภาพพจน์ที่ดีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เกิดขึ้นตามที่กรมการปกครองมุ่งหวัง จึงเป็นเป้าหมายที่อยู่ห่างไกลจากความ เป็นจริงอย่างเห็นได้ชัด

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น กรมการปกครองได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครองเสียใหม่ ตามบัญชีหนังสือสั่งการ ด่วนมาก ที่ มท 0303/97990 ลงวันที่ 28 กันยายน 2524 เรื่องการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของปลัดอำเภอ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยได้กำหนดงานในหน้าที่ของปลัดอำเภอออกเป็น 3 ลักษณะคือ

1. งานในหน้าที่ปกติตามการแบ่งงานของกรมการปกครอง

2. งานในหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล
3. งานในหน้าที่ของปลัด เวนบริการประชาชน

แผนภูมิที่ 6 แสดงความรับผิดชอบของปลัดอำเภอตามแนวความคิดใหม่



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในทางปฏิบัติให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มอบหมายงานให้ปลัดอำเภอแต่ละคนรับผิดชอบ โดยจัดทำคำสั่งแบ่งงานของที่ทำการปกครองอำเภอ ดังนี้

1. งานในหน้าที่ปกติคนละ 1 งาน ในกรณีที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอมียปลัดอำเภอ ไม่เพียงพอกับจำนวนงานที่กำหนดไว้ให้ พิจารณามอบหมายให้ปลัดอำเภอบางนายรับผิดชอบ มากกว่า 1 งานได้

2. งานในหน้าที่ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ให้รับผิดชอบคนละ 1 ตำบล ในกรณีที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอมียปลัดไม่เพียงพอกับจำนวนตำบลของอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ให้ พิจารณามอบหมายให้ปลัดอำเภอบางนายรับผิดชอบมากกว่า 1 ตำบลได้

3. งานในหน้าที่ปลัดเวรบริการประชาชน ให้รับผิดชอบคนละ 1 วัน ผลัด เปลี่ยนกันไป

ภารกิจของปลัดอำเภอ ในแต่ละงานที่รับผิดชอบ แยกออกได้ดังนี้

1. งานในหน้าที่ปกติตามการแบ่งงานของกรมการปกครอง คือ งานที่ได้รับ มอบหมายให้ปฏิบัติงานใดงานหนึ่งตามที่กรมการปกครองกำหนดไว้ ได้แก่ งานปกครอง งานทะเบียน งานบัตรประจำตัวประชาชน งานธุรการ งานเสมียนตรา งานพัฒนาและ ส่งเสริมอาชีพ งานป้องกันและรักษาความสงบ งานส่งเสริมการปกครอง และงานสำนัก งานอำเภอ

2. งานในหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล หรืองานที่เป็นหน้าที่ ของปลัดอำเภอต้องปฏิบัติ เมื่อออกไปปฏิบัติงานในเขตตำบลที่รับผิดชอบ ได้แก่

2.1 งานบริการประชาชน อำนวยบริการประชาชนในงานทุกงานที่กรม การปกครองรับผิดชอบ งานใดที่สามารถดำเนินการให้ได้ทันทีให้ดำเนินการให้ สำหรับงาน ใดที่ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ ก็ให้ปลัดอำเภอรับคำร้องของประชาชนมาติดต่อกับปลัด อำเภอผู้รับผิดชอบที่อำเภอ เมื่อดำเนินการได้ผลประการใด ให้นำผลไปแจ้งให้ประชาชน ทราบ

2.2 งานนโยบายและแผน รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล งาน นโยบายสำคัญของรัฐบาล และงานพิเศษที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่เป็นที่เสี่ยง ของคณะกรรมการสภาตำบล

2.3 งานตรวจสอบติดตามผล (ประสานงาน) โดยการประสานงานกับ ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในระดับตำบล ให้คำแนะนำช่วยเหลือสภาตำบลใน

การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ และติดตามผลความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรคของโครงการต่าง ๆ

2.4 งานประชาสัมพันธ์ เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับทางราชการ และเป็นที่พักของประชาชนในตำบล

รายละเอียดแผนการดำเนินงานไปรคดูแผนภูมิที่ 7

3. งานในหน้าที่ของปลัด เวรบริการประชาชน คืองานที่เป็นหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ในวันที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเวรบริการประชาชน ได้แก่

3.1 ดูแลช่วยเหลือแนะนำประชาชนผู้มาติดต่อให้ได้รับบริการตามความประสงค์ รวมทั้งประสานงานการปฏิบัติของแผนการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริหารที่รวดเร็วยิ่งขึ้น

3.2 ชี้แจงประชาชนให้เข้าใจถึงสาเหตุที่ไม่ได้รับบริการและนัดหมายหรือให้คำแนะนำแก่ประชาชน ในการมาติดต่องานในคราวหน้า

3.3 ปฏิบัติหน้าที่แทนปลัดอำเภอ ซึ่งไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

3.4 บันทึกผลการปฏิบัติงานเสนอนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เพื่อทราบและสั่งการ

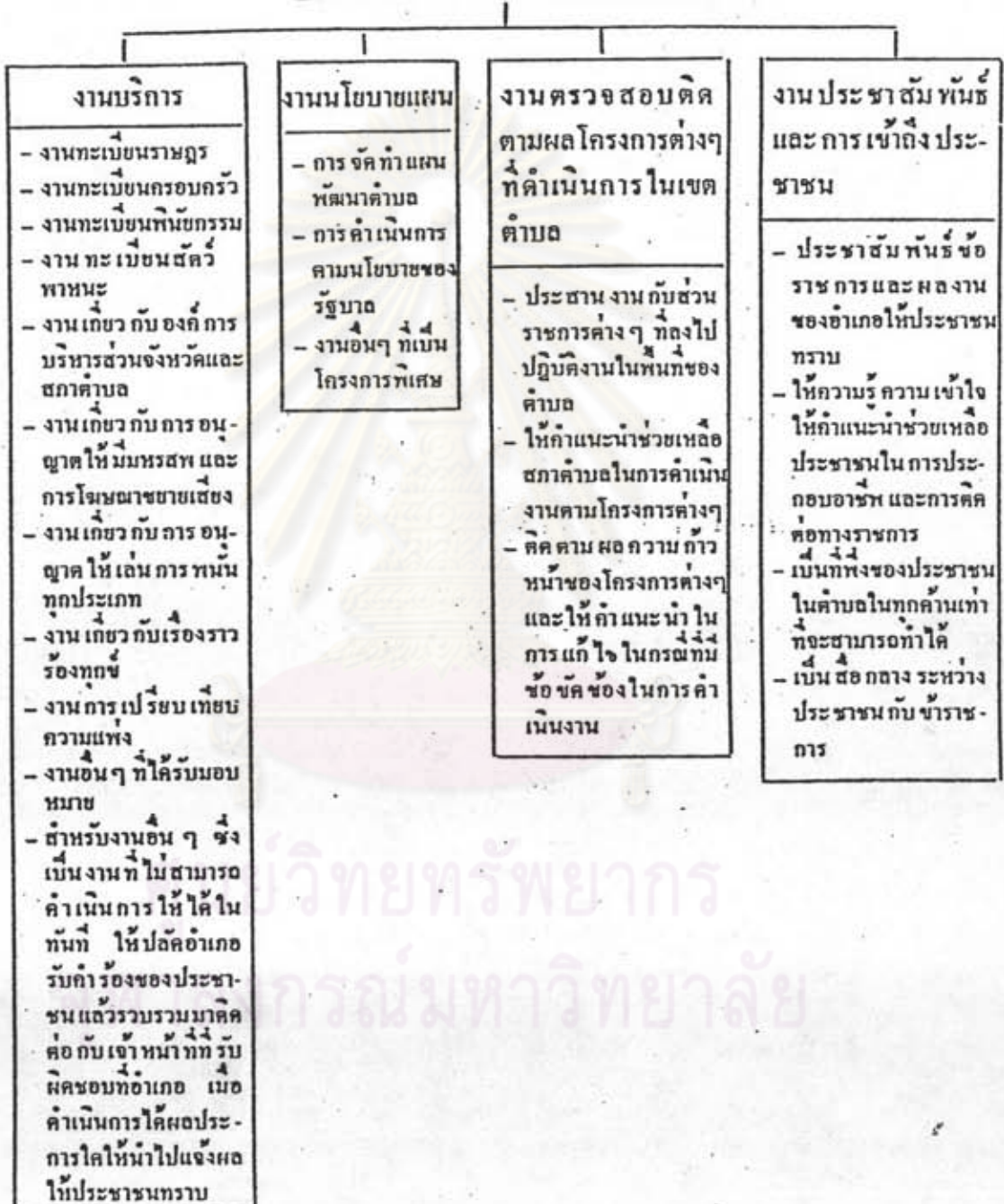
ในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่ใหม่นี้ ในปลัดอำเภอแต่ละคนจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำเดือนต่อไปของคนเสนอนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ พิจารณาก่อนวันปฏิบัติการตามแผน ไม่น้อยกว่า 3 วัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและผู้บังคับบัญชาสามารถตรวจสอบควบคุมได้

จากยุทธศาสตร์ขยายฐานการบริหาร จากระดับอำเภอ ไปถึงระดับอำเภอบ้าน โดยมอบหมายให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลออกไปให้บริการแก่ประชาชนในตำบลหมู่บ้าน เป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึงและใกล้ชิด ใน

แผนภูมิที่ 7.

แสดงงานในหน้าที่ของปลัดอำเภอ  
ผู้รับผิดชอบประจำตำบล

ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล



วิทยาลัยพยาบาล  
กรมมหาวิทยาลัย



การนี้ได้กำหนดให้ปลัดอำเภอแต่ละคนรับผิดชอบพื้นที่เป็นรายตำบล ดังนั้นเราสามารถที่จะสรุปบทบาทหน้าที่ของปลัดอำเภอ ในการให้บริการประชาชน ซึ่งเป็นไปตามหนังสือสั่งการของกรมการปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 จนถึงปัจจุบัน ออกเป็น 5 ลักษณะดังต่อไปนี้

การบริการบนที่ว่าการอำเภอ

1. หน้าที่เวรบริการประชาชน ณ ที่ว่าการอำเภอและกิ่งอำเภอ

การบริการนอกที่ว่าการอำเภอ

2. หน้าที่ของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล
3. หน้าที่ในหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่
4. หน้าที่ของปลัดอำเภอในหน้าที่นายทะเบียนตำบล
5. หน้าที่ของปลัดอำเภอในการให้บริการแก่ประชาชน ณ ที่ทำการตำบล

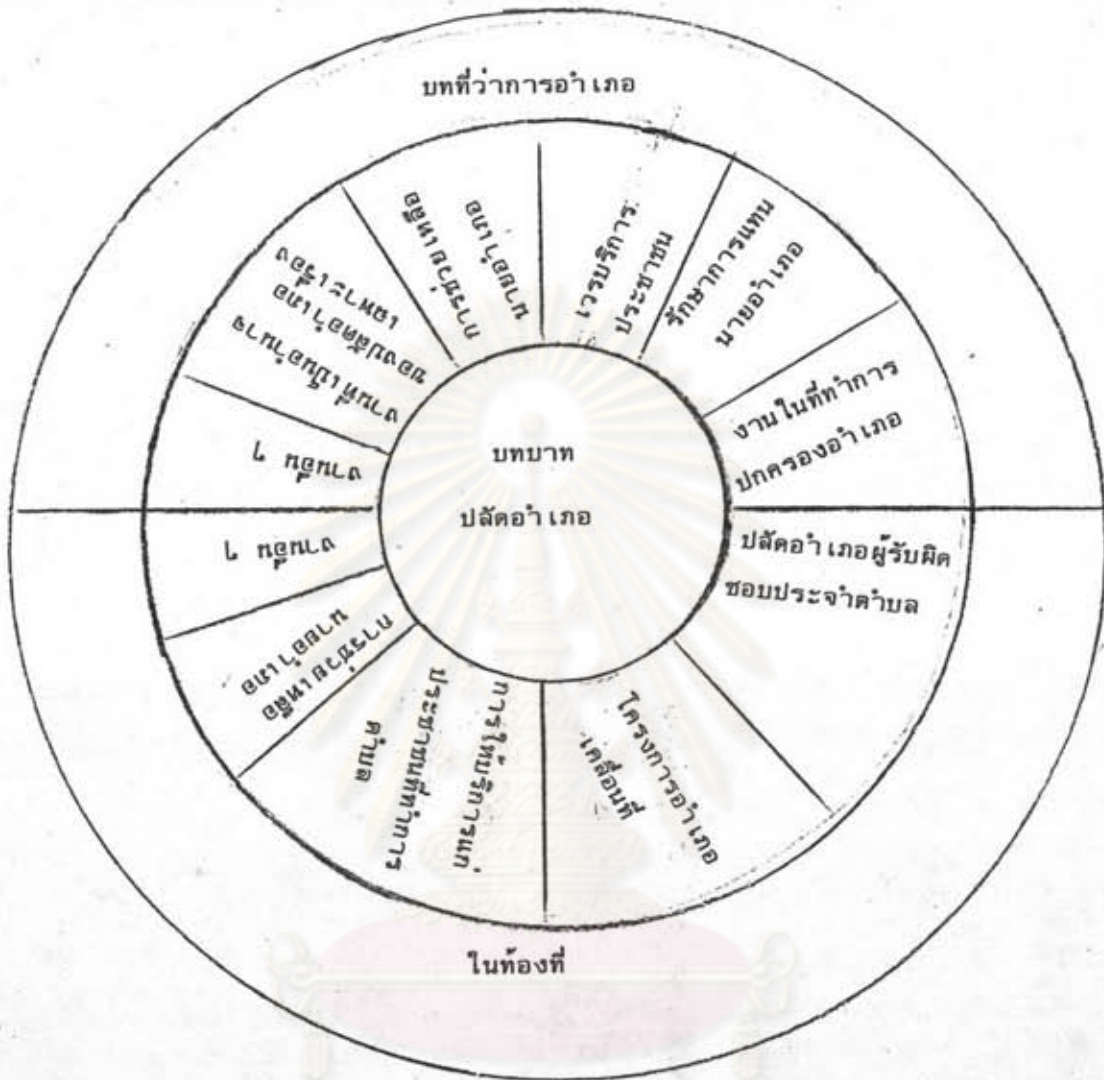
รายละเอียดหน้าที่การบริการประชาชนของปลัดอำเภอ 5 ลักษณะ ดังกล่าวข้างต้นปรากฏตามหนังสือด่วนมากที่ บท. 0414/ว.448 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2527 เรื่อง การซักซ้อมนโยบายกรมการปกครองเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน

งานที่สะท้อนให้เห็นบทบาทของปลัดอำเภอในการออกท้องที่ได้อย่างชัดเจน ได้แก่ ให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ซึ่งปลัดอำเภอทุกคนจะต้องลงไปปฏิบัติงานที่ตำบลอย่างน้อยเดือนละ 2 ครั้ง หรือสัปดาห์ละ 1 ครั้ง

บทบาทของปลัดอำเภอจึงอาจเขียนเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 8 บทบาทของปลัดอำเภอ



นับตั้งแต่ปี 2526 จนถึงปี 2527 กรมการปกครองพิจารณาเห็นว่าเนื่องจากสภาพสังคมการเมืองเศรษฐกิจ และการรักษาความมั่นคงแห่งชาติได้เปลี่ยนไป ประกอบกับการพัฒนาการบริหารเพื่อการบริหารประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก กรมการปกครองจึงได้ขออนุมัติจาก ก.พ. ในอันที่จะปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่รับผิดชอบระดับอำเภอและจังหวัดใหม่ ซึ่ง ก.พ. ได้อนุมัติแผนการจัดส่วนราชการและอัตรากำลังข้าราชการ 3 ปี ในส่วนภูมิภาค (พ.ศ. 2527-2529) และเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว กรมการปกครองจึงขอให้จังหวัดและอำเภอและกิ่งอำเภอ จัดแบ่งงานภายในและมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบโดยจัดอัตรากำลังข้าราชการที่ทำการปกครองจังหวัด

ที่ทำการปกครองอำเภอ และสำนักงานอำเภอเสียใหม่

ข. โครงสร้างและการแบ่งงานที่ทำการปกครองอำเภอ กิ่งอำเภอ

สำหรับโครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการและการแบ่งงานที่ทำการปกครองอำเภอที่ปรับปรุงใหม่และใช้อยู่จนถึงทุกวันนี้ กรมการปกครองได้มีหนังสือสั่งการออกไปให้อำเภอดำเนินการ ตามบัญชีหนังสือด่วนมากที่ มท.0415/ว.336 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2528 เรื่อง การแบ่งงานภายในและมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบของที่ทำการปกครองจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอ ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ และสำนักงานอำเภอ ดังต่อไปนี้

1. การแบ่งงานภายใน

1.1 ที่ทำการปกครองอำเภอ แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย (แผนภูมิที่ 9)

ดังนี้ ฝ่ายปกครองและพัฒนา ประกอบด้วย 3 งาน

- งานปกครอง
- งานพัฒนาท้องถิ่น
- งานการเงินและบัญชี

ฝ่ายทะเบียนและบัตร ประกอบด้วย 3 งาน

- งานทะเบียนทั่วไป
- งานทะเบียนราษฎร
- งานบัตรประจำตัวประชาชน

ฝ่ายกิจการพิเศษ ประกอบด้วย 2 งาน

- งานป้องกัน
- งานส่งเสริมการปกครอง



การแบ่งงานภายในใหม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ชื่องานใหม่ ดังนี้ งานพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ เปลี่ยนเป็นงานพัฒนาท้องถิ่น งานเสมียนตราอำเภอ เปลี่ยนเป็นงานการเงินและบัญชี และงานป้องกันรักษาความสงบ เปลี่ยนเป็นงานป้องกัน นอกจากนี้ยังได้แบ่งงานทะเบียนออก เป็นงานทะเบียนทั่วไป และงานทะเบียนราษฎร และขยับงานธุรการรวมไว้ในสำนักงานอำเภอ

## 1.2 ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย (แผนภูมิที่ 10)

ดังนี้

- ฝ่ายปกครองและพัฒนา
- ฝ่ายทะเบียนและบัตร
- ฝ่ายกิจการพิเศษ

กำหนดให้ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับที่ทำการปกครองอำเภอ ยกเว้นสำนักงานอำเภอ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการพัฒนาเป็นที่ทำการปกครองอำเภอต่อไป แต่เนื่องจากปริมาณงานมีน้อยกว่าในที่ทำการปกครองอำเภอ จึงให้ผู้รับผิดชอบแบ่งงานในฝ่าย ได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณงานและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ และสามารถปฏิบัติงานให้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับสำนักงานอำเภอควรมอบให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองและพัฒนา

## 1.3 สำนักงานอำเภอ เป็นหน่วยที่จัดตั้งขึ้นเป็นการภายในเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ และการควบคุมตรวจสอบและการประเมินผล การปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาอำเภอ รวมทั้งหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป และงานบริการของอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอ (หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา) เป็นผู้รับผิดชอบ จึงกำหนดให้มีขึ้นได้เฉพาะอำเภอ และให้จัดแบ่งงานภายในได้ตามลักษณะและปริมาณงาน



## 2. การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ

### 2.1 ที่ทำการปกครองอำเภอ

#### 2.1.1 ฝ่ายปกครองและพัฒนา มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

##### 2.1.1.1 งานปกครอง

มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การปกครองท้องที่ การเลือกตั้ง การดำเนินงานเกี่ยวกับอาวุธปืนและเครื่องกระสุน การสืบสวนสอบสวนคดีอาญา การควบคุมดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการตามกฎหมายสถานบริการ

##### 2.1.1.2 งานพัฒนาท้องที่

มีหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุงท้องที่ การพัฒนาท้องที่ การประสานงานการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ และการปฏิบัติงานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาตำบล

##### 2.1.1.3 งานการเงินและบัญชี

มีหน้าที่เกี่ยวกับการบัญชีการงบประมาณและพัสดุของอำเภอ และที่ทำการปกครองอำเภอ ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการนั้น ๆ และเงินสาธารณประโยชน์ สาธารณกุศล สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการ กรมการปกครองและการเงินอื่นตามนโยบายของทางราชการ

#### 2.1.2 ฝ่ายทะเบียนและบัตร มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

##### 2.1.2.1 งานทะเบียนทั่วไป

มีหน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการยกเลิกหรือการดำเนินการอื่นใด เกี่ยวกับการทะเบียนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครองทุกประเภท เว้นการทะเบียนราษฎร

##### 2.1.2.2 งานทะเบียนราษฎร

มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมาย ว่าด้วยทะเบียนราษฎร ทะเบียนสำนักงานกลางทะเบียนราษฎร ประกาศกระทรวงมหาดไทยและกฎกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1.2.3 งานบัตรประจำตัวประชาชน

มีหน้าที่ดำเนินการตาม พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 และระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1.3 ฝ่ายกิจการพิเศษ มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

##### 2.1.3.1 งานป้องกัน

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอาสาสมัคร ดินแดนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การราชการชายแดน การราชการทหาร การข่าว และราชการลับ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การดำเนินการเกี่ยวกับวิทยุสื่อสาร

##### 2.1.3.2 งานส่วนเสริมการปกครอง

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับมวลชน การให้การศึกษอบรมทางการเมืองการปกครอง การปฏิบัติภารกิจจิตวิทยา และการดำเนินงานเกี่ยวกับหมู่บ้านอาสาพัฒนา และป้องกันตนเอง (อพป.)

#### 2.3 สำนักงานอำเภอ

มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของอำเภอ การวางแผนนโยบาย และการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ การรวบรวมสถิติและการเก็บข้อมูลอำเภอ

#### 2.2 ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ

ให้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในที่ทำการปกครองอำเภอมาใช้โดยอนุโลม

### 3. การจัดอัตรากำลัง

ให้จัดอัตรากำลังที่ทำการปกครองอำเภอ กิ่งอำเภอ และสำนักงานอำเภอ



ตารางที่ 4 แสดงการจัดอัตราค่าจ้างในที่ทำการปกครองอำเภอ ทั้งอำเภอ และสำนักงาน  
อำเภอ

ที่	ตำแหน่ง - ระดับ	จำนวนอัตราค่าจ้างในอำเภอนั้น					
		1	2	3	4	5	กิ่งอำเภอ
1	นายอำเภอ	1	1	1	1	1	-
2	ปลัดอำเภอ/ผู้ช่วยนายทะเบียน อำเภอ 5, 6	2	2	2	2	2	1
3	ปลัดอำเภอ 3 - 5	4	4	4	4	4	3
4	ผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ/ ปลัดอำเภอ 3 - 5	1	1	1	1	1	-
5	เจ้าหน้าที่ปกครอง 1-3 (งาน ทะเบียนราษฎร)	2-7	2-5	2-4	1-2	1	1
6	เจ้าหน้าที่ปกครอง 1-3 (ช่วยปฏิบัติงานอื่น)	7	6	5	5	5	3
7	เสมียนตราอำเภอ	1	1	1	1	1	1
8	เจ้าหน้าที่การเงินและ บัญชี 1 - 3	2	1	1	1	1	-
	รวม	20-25	18-21	17-19	16-17	16	9

อัตราค่าจ้างดังกล่าว ไม่รวมอัตราค่าจ้างที่ปฏิบัติงานในฝ่ายกิจการพิเศษ

ที่มา : หนังสือด่วนมาก ที่ มท.0415/ว.336 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2527

4. การปกครองบังคับบัญชา ในอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอ ฝ่าย และงานให้ข้าราชการมีอำนาจบังคับบัญชา ดังนี้

4.1 อำเภอ ให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครอง บังคับบัญชาบรรดา ข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริการราชการอำเภอ และให้นายอำเภอมีอำนาจ ปกครองบังคับบัญชา บรรดาข้าราชการและลูกจ้างที่สังกัดกรมการปกครอง ในที่ทำการ ปกครองอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอ (หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา) เป็นผู้ช่วยเหลือ ประกอบด้วย ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีในฝ่ายปกครอง และพัฒนา ปลัดอำเภอ ผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ และ เจ้าหน้าที่ปกครองในฝ่ายทะเบียนและบัตร และปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครองในฝ่าย กิจการพิเศษ และรับผิดชอบการปฏิบัติงานในที่ทำการปกครองอำเภอ ให้เป็นไปด้วยความ เรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ โดยมีปลัดอำเภอ (หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา) รั บ รับผิดชอบงานประจำทั่วไปและมีสายงานและการบังคับบัญชาขึ้นคือนายอำเภอ

4.2 สายงานและการปกครองบังคับบัญชาในที่ทำการปกครอง ให้นาย อำเภอมีอำนาจปกครองบังคับบัญชา บรรดาข้าราชการและลูกจ้างที่สังกัดกรมการปกครอง ในที่ทำการปกครองอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอ (หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา) เป็นผู้ ช่วยเหลือ ประกอบด้วย ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง และ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีในฝ่ายปกครองและพัฒนา ปลัดอำเภอ ผู้ช่วยนายทะเบียน อำเภอ และเจ้าหน้าที่ปกครองในฝ่ายทะเบียนบัตร และปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง ในฝ่ายกิจการพิเศษ และรับผิดชอบการปฏิบัติงานในที่ทำการปกครองอำเภอ ให้เป็น ไปด้วยความ เรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ โดยมีปลัดอำเภอ (หัวหน้าฝ่ายปกครองและ พัฒนา) รั บ รับผิดชอบงานประจำทั่วไปและมีสายงานและการบังคับบัญชาขึ้นคือนายอำเภอ

4.3 สายงานและการบังคับบัญชาภายในฝ่าย ให้ปลัดอำเภอ/ผู้ช่วย นายทะเบียนอำเภอ (หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา, หัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตร และหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษ) มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย ปลัดอำเภอ ผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ เสมียนตราอำเภอ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี และเจ้าหน้าที่ปกครอง และรับผิดชอบการปฏิบัติงานภายในฝ่ายให้เป็นไปด้วยความ เรียบ

ร่อยและมีประสิทธิภาพ โดยมีสายงานและการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อปลัดอำเภอ (หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา) และนายอำเภอตามลำดับ

4.4 สายงานและการบังคับบัญชาภายในงาน ให้ปลัดอำเภอ ผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ และเสมียนตราอำเภอ (หัวหน้างาน) มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการภายในสายงาน ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ปกครอง รับผิดชอบในการปฏิบัติงานภายในงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ โดยมีสายงานและการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อปลัดอำเภอ/ผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ (หัวหน้าฝ่าย) ปลัดอำเภอ (หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา) และนายอำเภอตามลำดับ

4.5 สายงานและการบังคับบัญชาภายในสำนักงานอำเภอ ให้ปลัดอำเภอ (หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา) มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการภายในสำนักงานอำเภอ ซึ่งประกอบไปด้วยปลัดอำเภอ และเจ้าหน้าที่ปกครอง และรับผิดชอบให้การปฏิบัติงานภายในสำนักงานอำเภอให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ โดยมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายอำเภอ

4.6 ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ ให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับที่ทำการปกครองอำเภอโดยอนุโลม

## สรุป

### ลักษณะส่วนบุคคล

ปลัดอำเภอ เป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ซึ่งทำงานอยู่ ณ อำเภอต่าง ๆ ทั่วประเทศ ส่วนใหญ่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งจากผู้มีคุณวุฒิปริญญาตรี โดยการสอบแข่งขันและบางส่วนสอบคัดเลือกมาจากเจ้าหน้าที่ปกครอง และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี รวมทั้งเจ้าหน้าที่ปกครองที่ศึกษาคณะระดับปริญญาตรี ก็มีสิทธิบรรจุเป็นปลัดอำเภอ

ปลัดอำเภอแต่ละคนที่ทำงานให้กับกรมการปกครองนี้ มีลักษณะส่วนบุคคล หรือภูมิหลังทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านอายุราชการ อายุ การศึกษา ภูมิภาค ลำเนา เงินเดือน อาชีพบิดา ระดับ ตำแหน่ง ฯลฯ และมาทำงานด้วยความมุ่งหมาย



ความปรารถนาบางอย่างที่เป็นของตัวเอง ต้องการทำงานที่ตนเองสามารถใช้ความ  
สามารถได้เต็มที่ และงานนั้นสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานบางอย่างของตัวเอง  
ได้ เช่น งานนั้นสร้างความมั่นคงในชีวิต งานนั้นทำให้เขามีเพื่อนร่วมงานมาก งาน  
นั้นทำให้เขามีเกียรติศักดิ์ศรี ฯลฯ ก็จะทำให้เขามีความรู้สึกรักและผูกพันต่อองค์กรนั้น

เนื่องจากปลัดอำเภอทุกคนต่างก็หวังความก้าวหน้าในชีวิตราชการ ต้องการ  
ตำแหน่งที่สูงขึ้น ต้องการระดับตำแหน่งที่สูงขึ้นและผู้เข้าแข่งขันชิงตำแหน่งที่สูงขึ้น (เช่น  
ตำแหน่ง ซี 6 หรือ เข้าโรงเรียนนายอำเภอ) มีมากกว่าจำนวนตำแหน่งที่มีอยู่ เพราะ  
ฉะนั้นคนที่ผิดหวังย่อมมีมากกว่าคนที่สมหวัง ยิ่งในปัจจุบันการแข่งขันและชิงชัย ตำแหน่งที่  
สูงขึ้นได้ทวีความเข้มข้นมากขึ้นในภาวะเช่นนี้ กรมการปกครองจำเป็นต้องหา  
ทางออกอื่น ๆ ที่ดี ในการลดความผิดหวังของปลัดอำเภอที่พลาดหวัง จากการสอบเลื่อน  
ระดับหรือเลื่อนตำแหน่ง เพราะสภาพสังคม เศรษฐกิจในปัจจุบัน ได้สร้างความต้อง  
การต่าง ๆ เพิ่มขึ้นให้กับปลัดอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าปลัดอำเภอผู้นั้นมีระดับการศึกษา  
สูงขึ้น เช่น จบปริญญาโท เขามีความคาดหวัง และต้องการผลตอบแทนจากกรมการ  
ปกครองมากขึ้น ต้องการรางวัลทั้งทางด้านวัตถุและด้านจิตใจมากขึ้น หากกรมการปกครอง  
ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของปลัดอำเภอได้อย่างพอเพียงก็มีแนวโน้มว่า เขาจะไม่  
ยอมรับในเป้าหมายและค่านิยมของกรมการปกครอง ความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อผลประโยชน์  
ของกรมการปกครองก็ลดลง ความภักดีที่จะยังคงอยู่ทำงานกับกรมการปกครองต่อไปก็ลดลง  
ด้วย

ฉะนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่า ความรู้สึกผูกพันต่อกรมการปกครองของปลัดอำเภอ จะ  
มีสาเหตุมาจากลักษณะส่วนบุคคลของปลัดอำเภอ อันได้แก่ อายุ อายุราชการ ระดับ  
การศึกษา ระดับตำแหน่ง และความต้องการประสพผลสำเร็จในชีวิตหรือไม่

#### ลักษณะงาน

เนื่องจากวิธีการที่กระตุ้นให้คนปฏิบัติงานนั้นมีหลายวิธี วิธีการหนึ่งคือ การ  
สร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นความสำคัญของงานที่มีในตัวของงานเอง ซึ่งอาจจะทำ  
ได้โดยการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบใหม่ โดยการขยายงาน การหมุนเวียนงาน การสร้าง

ความเข้าใจเกี่ยวกับสัมพันธภาพที่ตระหว่งผู้ปฏิบัติงาน การจัดให้ทำงานเป็นทีม (เทพม เมืองแมน และ สรวง สุวรรณ 2529 : 55) ในเรื่องนี้กรมการปกครองได้ถือหลักการดังกล่าว เช่น การขยายงานได้มีการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของปลัดอำเภอใหม่ เมื่อปี 2524 เป็นต้นมา ดังที่กล่าวมาข้างต้นคือ การขยายงานเพิ่มมากขึ้น (นอกจากหน้าที่ตามปกติตามการแบ่งงานของกรมการปกครอง 8 งาน) อีก 5 งาน ได้แก่

1. ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล
2. ปลัดอำเภอในหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่
3. ปลัดอำเภอในหน้าที่ของนายทะเบียนตำบล
4. ปลัดอำเภอในการให้บริการประชาชน ณ ที่ทำการตำบล
5. ปลัดอำเภอในหน้าที่เวรบริการประชาชน ณ ที่ว่าการอำเภอและกิ่งอำเภอ

การจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ ได้แก่ การแบ่งงานออกเป็น 3 ฝ่าย กับสำนักงานอำเภอในปี 2527 การหมุนเวียนงานให้แก่ การพยายามให้ปลัดอำเภอสามารถทำงานได้ทุกฝ่าย และรู้งานของทุกฝ่าย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวของนายอำเภอในการสลับ เปลี่ยนหน้าที่กันในแต่ละฝ่าย

การปรับปรุงงานของกรมการปกครอง โดยการขยายงาน (Job enlargement) เป็นการเพิ่มงานในแนวนอนและมีสิ่งต่าง ๆ หรือกิจกรรมการที่ปลัดอำเภอต้องทำงานขึ้นมาก ต้องใช้ทักษะความรู้ ความชำนาญเพิ่มขึ้น รวมทั้งงานมีความท้าทายความสามารถมากขึ้นด้วย แต่มีข้อน่าสังเกต คือ เมื่อเพิ่มปริมาณงานให้ปลัดอำเภอมากขึ้นความรับผิดชอบในหน้าที่การงานได้เพิ่มให้เขาหรือไม่ เขามีความอิสระในการตัดสินใจทำงานด้วยตนเองมากน้อยแค่ไหน ผู้บังคับบัญชาชี้แนะให้เขารวมหรือไม่ว่า ผลงานของเขาดีหรือไม่อย่างไร ผู้บังคับบัญชายกย่องชมเชยเขาบ้างหรือไม่ เมื่อเขาปฏิบัติหน้าที่ได้ดีและมีความตั้งใจ ถ้าผลงานไม่ดีสิ่งใดบ้างที่ควรแก้ไข นอกจากนี้ ปลัดอำเภอรวมหรือไม่ว่างานที่เขารับผิดชอบอยู่นั้นมีผลกระทบอย่างไรต่อประชาชนในเขตท้องที่ และต่อภาพพจน์ของกรมการปกครอง และอีกสิ่งหนึ่งที่จะไม่สามารถละเลยได้คือ เพิ่มปริมาณงานให้เขาทำมากขึ้น ผลตอบแทนที่เขาจะได้รับทั้งด้านวัตถุและด้านจิตใจ มีความสมดุลหรือไม่กับความพยายามที่เขาต้องลงทุนไป เพราะข้อสำคัญที่ผู้ปฏิบัติงานคิดคำนึงเสมอก็คือ ความพยายามที่เขาทุ่มเทให้กับองค์กร กับผลตอบแทนที่ได้

## จับคู่กันหรือไม่

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจในทัศนคติของปลัดอำเภอต่อกรมการปกครอง คือ ทัศนคติที่เกี่ยวกับความผูกพันต่อกรมการปกครองของปลัดอำเภอ ซึ่งแสดงถึงการที่ปลัดอำเภอยอมรับ เป้าหมายและค่านิยมของกรมการปกครอง ความเต็มใจที่จะใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ เพื่อผลประโยชน์ของกรมการปกครอง และความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะคงอยู่ทำงานกับกรมการปกครองต่อไป มีผลสืบเนื่องมาจากลักษณะงานในหน้าที่ที่ปลัดอำเภอปฏิบัติอยู่หรือไม่

## บทบาท

เนื่องด้วยปลัดอำเภอ เป็นข้าราชการที่มาจากส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และทำงานเกี่ยวข้องกับส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น ปลัดอำเภอบางคนเป็นปลัดสุขาภิบาล บริหารกิจการสุขาภิบาล บางคนเป็นหัวหน้าหมวดการคลัง ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฉะนั้นสถานภาพและบทบาทของปลัดอำเภอจึงมีอยู่มากมายและหลากหลาย (อรุณ รักธรรม 2529 : 67) ซึ่งแยกแยะได้ดังนี้

1. บทบาทตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ 2457 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล 2495 พระราชบัญญัติสภาตำบล ฯลฯ
2. บทบาทตามนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการ กสช. แผนพัฒนาอำเภอ โครงการตามพระราชดำริ ฯลฯ
3. บทบาทตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย เช่น เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การรักษาความสงบเรียบร้อย การบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร
4. บทบาทตามนโยบายของจังหวัด
5. บทบาทตามนโยบายของกรมการปกครอง เช่น ปลัดเวรบริการประชาชน และโดยเฉพาะปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล กรมการปกครอง เน้นหนักให้ปลัดอำเภอ

นำบริการต่าง ๆ ไปสู่ประชาชนในตำบล หมู่บ้าน เพื่อช่วยเหลือและสัมผัสกับปัญหาของประชาชนอย่างใกล้ชิด

การที่ขอบ เขตการปฏิบัติงานของปลัดอำเภอมีอยู่กว้างขวางและเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก บางครั้งก่อให้เกิดความสับสนและความขัดแย้งในบทบาทของงาน เพราะนโยบายมากจากหลายองค์การ บางครั้งนโยบายนั้น ๆ อาจเกิดขัดแย้งกัน ซึ่งทำให้ปลัดอำเภอลำบากใจในการที่จะดำเนินการตามนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ให้สำเร็จตามเป้าหมายขององค์การนั้น ๆ ได้ นอกจากนี้แม้นโยบายจะมาจากองค์การเดียวกัน ปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ปลัดอำเภอก็เกิดขึ้นได้ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลของกรมการปกครอง ซึ่งกรมการปกครองต้องการให้ปลัดอำเภอออกไปสัมผัสกับประชาชน นำบริการไปสู่ตำบล และหมู่บ้าน แต่มีปัญหาคือ ปลัดอำเภอไม่ค่อยออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ตำบลและหมู่บ้าน เพราะมีความรู้สึก เปรียบเทียบว่า ขณะที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ได้รับการสนับสนุนในด้านเบี้ยเลี้ยงและพาหนะ ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ แต่ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลได้รับการสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวค่อนข้างน้อย บางครั้งแทบจะไม่ได้เลย ความแตกต่างเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติงานของปลัดอำเภอที่จะดำเนินการที่กรมการปกครองมอบหมาย ให้บรรลุวัตถุประสงค์

ในเรื่องที่เกี่ยวกับบทบาทนี้ ปลัดอำเภอบางคนยังไม่ทราบว่าขอบเขตของงาน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการในตำบลได้นั้นมีหลายประการอย่างไร มีประการใดบ้างน้อยเพียงใดซึ่งเรื่องนี้ นายไสว พราหมณี ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม ได้เคยกล่าวเดือนสติปลัดอำเภอในคราวเปิดการอบรม บทบาทหน้าที่ของปลัดอำเภอจังหวัดมหาสารคาม เมื่อ 29 มีนาคม 2529 ณ ศาลาประชาคม จังหวัดมหาสารคาม ว่า

...ท่านปลัดอำเภอที่รักท่านได้ช่วยนายอำเภอแคะไทร ท่านเป็นกรมการอำเภอ ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ หน้าที่ 8 อย่างตามกฎหมายท่านรู้จริงหรือท่านรู้หน้าที่ตัวเองหรือว่า ทำอะไร ทำได้แค่ไหน ผมอยากให้เห็นปลัดอำเภอในจังหวัดมหาสารคามมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ มีวิญญาของนักปกครอง..." และยังคงกล่าวต่อไปถึงปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลว่า "...ปลัดอำเภอและเจ้าหน้าที่ปกครองมีจำนวนมากบนอำเภอ แต่ไม่รู้จักท้องที่คน กรมการปกครองเขาให้ปลัดอำเภอ

รับผิดชอบตำบล ถามว่าข้อมูลในตำบลมีอะไรบ้าง ตอบไม่ได้ ตอบไม่กระจ่าง (ผู้ว่าฯ เสียอีกยังรู้ดีกว่าปลัดอำเภอ) อย่างนี้แหละครับไม่ควรจะเกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม เมื่อเรารับผิดชอบตำบลเราต้องรู้ คนมีเท่าไร มีคุ้มก็ไย มีส่วนก็หลัง ต้องรู้ทั้งตำบล เพราะเป็นหน้าที่ของปลัด ไม่ใช่หน้าที่ของสาธารณสุข ถ้าท่านบอกว่านี่คืองานสาธารณสุข กรุณาออกไปได้แล้ว เรื่องนี้ถือเป็นหน้าที่ของเรานักปกครอง ต้องบำหนักทุกขวบรุ่งสุข แต่ท่านตีความไม่ออกว่าบำหนักทุกขวบแปลว่าอะไร บำรุ่งสุขแปลว่าอะไร ไม่ชัดไม่มีเครื่องชี้ให้ท่านทราบว่า นักปกครองควรจะปฏิบัติอะไรบ้าง..." (ไสว พราหมณี 2530 : 49 - 50)

การที่ปลัดอำเภอมีความคลุมเครือ ในบทบาทของตนเองไม่ทราบว่าตัวเองมีหน้าที่ต้องทำอะไรบ้าง ย่อมทำให้ขาดความมั่นใจและความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงาน เกิดความเบื่อหน่ายท้อถอย ไม่ทราบว่าจะไปดำเนินการอย่างไรในตำบล ทำแล้วจะได้ผลหรือไม่ ในที่สุดก็ไม่ค่อยออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน (กรมการปกครอง 2529 : 24 - 25)

ความขัดแย้งในบทบาทของปลัดอำเภอ เช่น กรมการปกครองมีทรัพยากรอุดหนุนในการทำงานให้ปลัดอำเภอไม่เพียงพอ ปลัดอำเภอไม่เห็นด้วยกับระบบและวิธีการดำเนินงานของกรมการปกครอง ปลัดอำเภอขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานในเรื่องวิธีทำงานที่ไม่เหมือนกัน ความขัดแย้งในบทบาทเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อทัศนคติของปลัดอำเภอ ในการยอมรับเป้าหมายและค่านิยมของกรมการปกครอง หรือความเต็มใจที่จะใช้วิจรรย์ญาณและความสามารถอย่างเต็มที่ให้กับกรมการปกครอง รวมทั้งความภักดีที่จะทำงานอยู่กับกรมการปกครองตลอดไป ในทำนองเดียวกันความคลุมเครือในบทบาทของปลัดอำเภอ เช่น ปลัดอำเภอไม่รู้ว่าตนเองมีอำนาจหน้าที่ตามบทบาทมากน้อยแค่ไหนอย่างไร ในการปฏิบัติงานระดับตำบล หมู่บ้าน ไม่รู้จักแบ่งเวลาให้เหมาะสมระหว่างการปฏิบัติงานในสำนักงานและนอกสำนักงาน วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการทำงานของตัวเองไม่ชัดเจน ไม่ทราบว่าผู้บังคับบัญชาของตนคาดหวังอะไรจากตน ฯลฯ ความคลุมเครือในบทบาทเหล่านี้ก็ย่อมมีผลกระทบต่อทัศนคติของปลัดอำเภอ เหมือนกับความขัดแย้งในบทบาทที่กล่าวมาแล้วข้างต้น