



บทที่ ๔

ปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการให้บริการแก่ประชาชนในระดับอำเภอ

งานอำเภอซึ่งเป็นเรื่องของการเข้าถึงประชาชนต้องบริการติดต่อและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนนั้น ทุกวันนี้ได้มีการกล่าววิพากษ์วิจารณ์มากกว่าราษฎรยังไม่ได้รับบริการและความสะดวกจากข้าราชการที่ปฏิบัติงาน ณ ที่ว่าการอำเภอก็เท่าที่ควร

ผู้ที่มาติดต่อต้องไปติดต่อหลายครั้งจึงจะเสร็จธุระ บางครั้งต้องเสียเวลารอคอยเป็นวัน ๆ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่อยู่หรือไม่มาเป็นต้น ทำให้ราษฎรเกิดความเบื่อหน่ายกังวลในการไปติดต่อ ถ้าไม่มีความจำเป็นจริง ๆ แล้วจะไม่ไปอำเภอหรือถ้าไปก็จะพยายามนำบุคคลที่รู้จักมักคุ้นกับข้าราชการอำเภอไปด้วย เพื่อจะได้รับความสะดวกที่รวดเร็วกว่าคนอื่น ๆ ที่ไม่รู้จักใครเลย

กล่าวได้ว่าข้าราชการไม่ได้ให้ความเป็นธรรมหรือเสมอภาคแก่ราษฎรผู้มาขอรับบริการ โดยพิจารณาบริการแก่คนที่รู้จักมักคุ้นหรือบางครั้งก็คนที่ว่ารวยก่อนคนจน อย่างไรก็ตามก็มิได้หมายความว่าข้าราชการอำเภอจะเป็นเช่นนี้ทั้งหมด ข้าราชการบางคนมีอุดมคติมีความจริงใจที่จะรับใช้ให้บริการแก่ประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถ แต่มีอุปสรรคบางประการไม่ช่วยส่งเสริม เช่น อัตรากำลังเจ้าหน้าที่มีน้อย ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน วัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอ เป็นต้น

๑. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ต้องมีเพียงพอกับปริมาณของงานที่ราษฎรไปติดต่อจึงจะสามารถบริการให้ราษฎรได้รับความสะดวกรวดเร็วได้ แต่ตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันข้าราชการอำเภอหลาย ๆ ส่วนราชการมีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับงานโดย

แท้จริง ยกตัวอย่างอำเภอสระแก้ว จังหวัดปราจีนบุรี มีจำนวนพลเมือง ๔๕,๖๐๕ คน^๑ เมื่อสิ้นเดือนสิงหาคม ๒๕๑๘ แต่ปรากฏงานของที่ทำกรปกครองอำเภอมีอยู่ ๒ แผนก ที่มีปริมาณการบริการแก่ประชาชนมากก็คือ แผนกทะเบียน และแผนกบัตรประจำตัวประชาชน ปรากฏว่าทั้ง ๒ แผนกนี้มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพียงแผนกละ ๒ คน คือ ปลัดอำเภอ ๑ คน และเสมียนประจำแผนกอีก ๑ คน^๒

สำหรับแผนกทะเบียนมีงานประจำที่ต้องบริการให้กับประชาชนเช่น งานการทะเบียนราษฎร การทะเบียนครอบครัว การทะเบียนชื่อตัว ชื่อสกุล การทะเบียนสัตว์พาหนะ ฯลฯ เฉพาะงานการทะเบียนราษฎรทางปฏิบัติจำต้องเกี่ยวกับราษฎรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ตลอดเวลาในเรื่องการแจ้งเกิด แจ้งการตาย การแจ้งย้ายที่อยู่ หลักฐานจากการทะเบียนราษฎร จะส่งผลไปยังสิทธิคานทาง ๆ ของราษฎร ความถูกต้องและเรียบร้อยจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก ตัวอย่างเช่น ขอบกพรอง เกี่ยวกับบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บางคนตายไปแล้วมีชื่อเป็นผู้เลือกตั้ง บางคนมีชีวิตอยู่แต่หาชื่อเพื่อจะใช้สิทธิเลือกตั้งไม่มี เป็นต้น ขอบกพรองเหล่านี้เกิดจากความบกพรองไม่ถูกต้องของหลักฐานการทะเบียนราษฎรทั้งสิ้น ใ้มีผู้กล่าวให้มีความสำคัญไว้

"การทะเบียนราษฎร เป็นรากฐานทางการปกครองเป็นข้อมูลอันสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ ถ้าการทะเบียนถูกต้องแน่นอนและเชื่อถือได้ การพัฒนาประเทศก็จะบรรลุไปสู่เป้าหมายได้โดยไมยากนัก และในส่วนตัวราษฎรก็อาจจะใช้เป็นเอกสารแสดงคุณสมบัติ

^๑ อำเภอสระแก้ว, รายงานจำนวนราษฎรรายตำบล หนังสือที่ ปจ.๕๓/๖๖๘ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๑๘ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี

^๒ อำเภอสระแก้ว, คำสั่งที่ ๑๐๖/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๑๗ เรื่อง
แบ่งหน้าที่การงานของที่ทำกรปกครองอำเภอ

ของบุคคล แสดงความสัมพันธ์ในครอบครัว แสดงสิทธิต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมและอื่น ๆ อีกมาก ซึ่งล้วนแต่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินชีวิตประจำวันทั้งสิ้น เมื่อการทะเบียนราษฎรมีความสำคัญทั้งต่อส่วนรวมและส่วนตัวเช่นนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้การทะเบียนราษฎรถูกต้องตามความเป็นจริงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้^๓

นอกจากความจำเป็นที่จะต้องให้งานการทะเบียนราษฎรของแต่ละอำเภอถูกต้องเรียบร้อย เป็นหลักฐานที่เชื่อถือได้แล้วการบริการอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก เพราะในแต่ละวันจะมีราษฎรไปติดต่องานทะเบียนราษฎรมากกว่างานด้านอื่น และเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ที่มีไปถึงกรม กระทรวงมีอยู่ไม่น้อย เนื่องจากงานประเภทนี้ ทั้งนี้พิจารณาเห็นได้จากหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย

"ควมมีผู้ร้องเรียนว่า เจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรบางแห่งทั้งในจังหวัดพระนคร ธนบุรี และต่างจังหวัด ไม่คอยอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร ผู้มาติดต่อควยก็เท่าที่ควร มีการเรียกรอสินจ้างรางวัลจากผู้มาติดต่อโดยคนกลางบ้าง โดยตนเองบ้าง เป็นคำตอบแทนในการอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือผู้มาติดต่อโดยมิชอบ ถ้ามีการเรียกรอหรือจ่ายเงินมักเพิ่มข้อ ลงข้อเปลี่ยนแปลงรายการเอาตามชอบใจ เป็นผลให้ระบบการทะเบียนราษฎรเสียหาย และทำให้รัฐบาลถูกโจมตีกล่าวหาอยู่เสมอ"^๔

^๓ อเนก ปริยานนท์ "การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร", คู่มือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๘), หน้า ๖๔๕ - ๖๔๖.

^๔ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือกระทรวงมหาดไทยถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดที่ มท.๑๓๑๓/ว.๘๓ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ เรื่องให้สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎร

อุปสรรคเรื่องนี้อยู่ที่อัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ เจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรของอำเภอมีขีดความสามารถจะประพฤติเรียกร้องสินจ้างจากราษฎรทั่วทุกคนไปหมด การไม่คอยอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรบางครั้งก็เป็นเพราะเนื่องจากบริการไม่ทันจึงถูกกล่าวหาในเขตชุมชนหรือเทศบาล งานการทะเบียนราษฎรจะแยกหน่วยงานเป็นอีกแผนกหนึ่งต่างหาก มีเจ้าหน้าที่อย่างน้อย ๒ - ๓ คน หรือมากกว่านี้ การบริการในคานนี้ย่อมจะมีประสิทธิภาพดีกว่าอำเภอ

สำหรับแผนกทะเบียนของที่ทำการปกครองอำเภอสระแก้ว มีอัตรากำลังเพียง ๒ คน ดังกล่าวแล้ว นอกจากจะรับผิดชอบของงานการทะเบียนราษฎรแล้ว ยังมีงานทะเบียนอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบงานแผนกนี้จึงได้รวบรวมสถิติเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรมาเสนอซึ่งปรากฏดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๑

แสดงสถิติเกี่ยวกับงานการทะเบียนราษฎรในเรื่องต่าง ๆ
ของอำเภอสระแก้ว จังหวัดปราจีนบุรี

เดือน พ.ศ.	คักสำเนา ทะเบียน บ้าน	ขอเพิ่มชื่อ กรณีตักสำ รวจและไม แจ้งเกิด	ขอแก้วัน เดือน ปี เกิด, เพศ ชื่อตัวและ ชื่อสกุล	แจ้งการ เกิด (เพิ่มท.ร. ๑๔)	แจ้งการ ตาย (จำหน่าย ท.ร.๑๔)	แจ้งย้ายเข้า ออกและอื่นๆ (เพิ่ม-จำหน่าย ท.ร.๑๔)
ตุลาคม ๒๕๑๓	๔๒ ราย	๘ ราย	๑๒ ราย	๒๕๓ ราย	๕๐ ราย	๓๑๑ ราย
พฤศจิกายน ๒๕๑๓	๗๑ ราย	๑๔ ราย	๑๒ ราย	๒๘๘ ราย	๔๘ ราย	๔๐๒ ราย
ธันวาคม ๒๕๑๓	๖๓ ราย	๒๕ ราย	๑๐ ราย	๓๐๑ ราย	๖๓ ราย	๓๐๒ ราย
มกราคม ๒๕๑๔	๑๖๕ ราย	๔๓ ราย	๑๘ ราย	๒๙๗ ราย	๕๐ ราย	๕๒๓ ราย
กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔	๔๗ ราย	๘ ราย	๒๐ ราย	๒๙๘ ราย	๔๐ ราย	๖๘๕ ราย
มีนาคม ๒๕๑๔	๖ ราย	๑๑ ราย	๗ ราย	๓๕๔ ราย	๕๑ ราย	๔๕๕ ราย
เมษายน ๒๕๑๔	๑๘ ราย	๑๓ ราย	๑๕ ราย	๒๗๔ ราย	๔๑ ราย	๓๓๘ ราย
พฤษภาคม ๒๕๑๔	๖๐ ราย	๑๔ ราย	๖ ราย	๒๗๒ ราย	๓๒ ราย	๓๕๘ ราย
มิถุนายน ๒๕๑๔	๑๘๕ ราย	๑๘ ราย	๑๕ ราย	๑๖๓ ราย	๕๔ ราย	๔๕๓ ราย
กรกฎาคม ๒๕๑๔	๑๗๘ ราย	๘ ราย	๘ ราย	๒๕๒ ราย	๓๗ ราย	๒๑๓ ราย
สิงหาคม ๒๕๑๔	๓๐๑ ราย	๘ ราย	๑๗ ราย	๑๘๔ ราย	๓๖ ราย	๓๘๘ ราย
กันยายน ๒๕๑๔	๓๖๖ ราย	๘ ราย	๘ ราย	๒๘๕ ราย	๖๑ ราย	๕๑๘ ราย
ค่าเฉลี่ยในการให้ บริการในรอบปี เฉลี่ยวันละ	๕ ราย	ไม่ถึง ๑ ราย	ไม่ถึง ๑ ราย	๑๒ ราย	๒ ราย	๒๐ ราย

ที่มา: จากรายงานจำนวนราษฎรรายอำเภอของอำเภอสระแก้ว ถึงนายทะเบียนจังหวัด
ปราจีนบุรี และจากทะเบียนรับหนังสือของการทะเบียนราษฎรแผนกทะเบียนอำเภอสระแก้ว
ค่าเฉลี่ย - โดยคิดจากวันในปีทั้งหมดหักวันหยุดออก

จะเห็นได้ว่ามีผู้มาขอรับบริการเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร เป็นจำนวนมากซึ่งผู้เขียนมีความเชื่อว่า งานการทะเบียนราษฎร ของอำเภอจะมีปริมาณงานเพิ่มมากตามจำนวนประชากรในเขตการปกครอง และอำเภอที่มีจำนวนประชากรมากจะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับกำลังเจ้าหน้าที่ทำงานด้านการทะเบียนราษฎร มีหลายอำเภอต้องแก้ปัญหาโดยการว่าจ้างเสมียนฝึกหัดรับเงินจากค่าครองชีพของราษฎรที่ลงทะเบียนราษฎรจากการสังเกตงานเกี่ยวกับการคัดสำเนาทะเบียนบ้าน แจงการเกิด แจงการตาย แจงย้ายเข้า - ออก ที่จะต้องลงรายการในทะเบียนบ้าน (ทร.๑๔) เริ่มจากเจ้าหน้าที่จนถึงผู้มีอำนาจเซ็นจะต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า ๔ นาที ต่อ ๑ ราย แต่ถ้าเป็นเรื่องขอเพิ่มชื่อกรณีตกสำรวจหรือกรณีไม่แจ้งการเกิดของบุตร จะต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ นาที ต่อ ๑ ราย เพราะจะต้องมีการสอบสวนปากคำพยานรับรอง เป็นเหตุให้ราษฎรผู้ไปติดต่อขอรับบริการงานทะเบียนราษฎร ต้องเสียเวลารอคอยจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นการสมควรที่จะแย่งงานการทะเบียนราษฎร เป็นแผนกหนึ่ง โดยเฉพาะจากงานแผนกทะเบียนมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะจะช่วยให้บริการมีประสิทธิภาพดีขึ้น

งานเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน ก็เป็นงานบริการของอำเภออีกประเภทหนึ่งที่ประชาชนจะมาติดต่อขอรับบริการมาก เช่น ขอถ่ายรูปทำบัตรประจำตัวประชาชนเมื่ออายุครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์ ขอมีบัตรใหม่เพราะบัตรเก่าชำรุด หรือสูญหาย ของเปลี่ยนบัตรเพราะเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ ฯลฯ ทุกอำเภอจะมีเสมียนช่างถ่ายรูปเพียง ๑ คน กับปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบอีก ๑ คน หากวันใดเสมียนช่างถ่ายรูปประจำอำเภอเกิดลาป่วย หรือลาจ การบริการเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนจะหยุดชะงัก เกิดความล่าช้าทันที แม้ว่าปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบจะพยายามแก้ไขด้วยการเขียนคำร้องเอง ถ่ายรูปเองก็ตาม อาจจะไม่ทันตามความต้องการของประชาชนได้

แผนกบัตรประจำตัวประชาชนของอำเภอสระแก้ว ซึ่งมีเจ้าหน้าที่เพียง ๒ คน คือปลัดอำเภอ ๑ คน กับเสมียนช่างถ่ายรูปอีก ๑ คน ก็มีปริมาณงานมากเช่นกัน มีสถิติที่รวบรวมได้คือ

ตารางที่ ๒

แสดงสถิติจำนวนราษฎรผู้มาติดต่อเกี่ยวกับเรื่องบัตรประจำตัวประชาชน
ของอำเภอสระแก้ว จังหวัดปราจีนบุรี

ลำดับที่	เดือน พ.ศ.	จำนวนผู้มาติดต่อทำบัตร	หมายเหตุ
๑.	มกราคม ๒๕๑๓	๖๔๑ ราย	
๒.	กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓	๕๙๙ ราย	
๓.	มีนาคม ๒๕๑๓	๒๖๙ ราย	
๔.	เมษายน ๒๕๑๓	๑๖๕ ราย	
๕.	พฤษภาคม ๒๕๑๓	๑๑๙ ราย	
๖.	มิถุนายน ๒๕๑๓	๙๐ ราย	
๗.	กรกฎาคม ๒๕๑๓	๖๐ ราย	
๘.	สิงหาคม ๒๕๑๓	๙๒ ราย	
๙.	กันยายน ๒๕๑๓	๙๔ ราย	
๑๐.	ตุลาคม ๒๕๑๓	๑๔๖ ราย	
๑๑.	พฤศจิกายน ๒๕๑๓	๑๒๐ ราย	
๑๒. II	ธันวาคม ๒๕๑๓	๒๙๑ ราย	
๑๓.	มกราคม ๒๕๑๔	๑๒๔๔ ราย	
๑๔.	กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔	๖๙๐ ราย	

ที่มา: จากรายงานการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน ของอำเภอสระแก้ว
จังหวัดปราจีนบุรี ประจำเดือน ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี

การขอทำบัตรประจำตัวประชาชนจะมีราษฎรมาติดคอมมากในเคื่อนมกราคม-กุมภาพันธ์ของทุกปี เพราะเป็นช่วงระยะเวลาการทำบัตรของบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์ ตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๐๕ และเป็นเรื่องที่ประชาชนคนไทยต้องปฏิบัติตามหากละเลยก็จะมีโทษตามกฎหมาย เช่นผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕ วรรคแรก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท^๖

ประชาชนมักจะต้องเสียเวลารอคอยในการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนอยู่เสมอ ซึ่งทางราชการเองก็ยอมรับในเรื่องนี้ คงจะเห็นได้จากรายละเอียดหนังสือของกรมการปกครองถึงจังหวัดทุกจังหวัดว่า

"ควยปรากฏว่า ในบางครั้งหรือบางเวลาอำเภอต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในกรณีที่มีประชาชนมาติดคอราชการ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเกี่ยวกับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนในระยะเริ่มแรกและเวลาที่ใกล้จะสิ้นสุดเวลาการทำบัตรมักมีประชาชนมาขอทำบัตร เป็นจำนวนมาก และบางคนต้องเดินทางมาเป็นระยะไกล ๆ หากทำไม่เสร็จในวันเดียวก็ต้องเสียเวลารอคอยทำให้ผู้ขอมีบัตรได้รับความเดือดร้อน"^๗

หนังสือฉบับเดียวกันนี้ ยังสั่งการให้อำเภอถือปฏิบัติโดยให้เจ้าหน้าที่อำเภอคำนวณความสามารถจะทำบัตรประจำตัวประชาชนในวันละประมาณเท่าใด ก็ให้ทำบัตรเลขหมายเท่าจำนวนแยกแยะเป็นตอนเช้า ตอนบ่าย เพื่อให้ประชาชนผู้มาขอบัตรไปทำธุรกิจไม่ต้อง

^๕ "พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๐๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๘ ตอนที่ ๑๑๕ (ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๕) มาตรา ๕.

^๖ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๔

^๗ กรมการปกครอง, หนังสือกรมการปกครอง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ที่ มท.๐๓๑๕/๒๖๓๑๐ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๓, เรื่องการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขอมีบัตรประจำตัวประชาชน

ต้องรอกอยแล้วกลับมารับบริการ เมื่อถึงเวลา ผู้ที่ไม่ได้รับบัตรก็ให้มารับบริการในวันต่อไป

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติที่ผู้เขียนประสบ แม้ว่าได้มีการแจกบัตรหมายเลขก็ตาม ราษฎรผู้มาติดต่อที่ ทางทางไกลไม่มีทางรถยนต์ไปถึงบ้านจะเสียเปรียบราษฎรผู้ที่มีบ้านอยู่ใกล้อำเภอ พวกที่อยู่ทางไกลต้องใช้เวลาเดินทางจากบ้านบางแห่งใช้เวลา ๓ - ๔ ชั่วโมง จึงจะถึงอำเภอ เมื่อมาถึงรับบัตรหมายเลขไม่ทันหรือทันก็ตามได้บัตรหมายเลขหาย ๆ ต้องรอกถึงเวลาบ่าย หรือเย็นซึ่งบางคนไม่สามารถจะรอกอยได้ต้องรีบกลับ เนื่องจากกลัวจะค่ำมีคกลางทาง หากไม่กลับจะรอให้ได้ในรอบ เขาจะขงันรุ่งขึ้นก็ต้องพักค้างคืนบ้านญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูง เสียเวลาการประกอบอาชีพอย่างยิ่ง ฉะนั้นในทางเดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ ของทุก ๆ ปี แผนกบัตรประจำตัวประชาชนควรจะได้รับพิจารณาเพิ่มอัตรากำลังให้เหมาะสม

การที่เสนอตัวเลขสถิติเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนของอำเภอสระแก้วครั้งนี้ เพื่อนำเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาสนับสนุนความคิดเห็นขอเท็จจริงที่ปรากฏมีอีกหลาย ๆ อำเภอในประเทศไทยที่มีจำนวนประชากรมากกว่าอำเภอสระแก้ว ซึ่งเชื่อใจว่างานเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรที่ดี หรือบัตรประจำตัวประชาชนที่ดีจะมีปริมาณงานมากกว่าของอำเภอสระแก้วและอำเภอเหล่านั้นจะต้องประสบปัญหาในเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่อย่างแน่นอน

นอกจากจะยกตัวอย่างดังกล่าวมาแล้ว งานบริการที่จะให้กับประชาชนระดับอำเภอบางส่วนราชการยังมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพียง ๑ คน เขาใจว่ายังมีอยู่ไม่น้อยอำเภอ เช่น ปศุสัตว์อำเภอ เกษตรอำเภอ สรรพสามิตอำเภอ และสี่ล้ออำเภอ การมีอัตราเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวไม่อาจจะให้บริการแก่ประชาชนผู้ขอรับบริการได้ทันตามความต้องการ เพราะหากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นออกไปราชการท้องที่ หรือลาจิจ ลาป่วย ประชาชนที่มาติดต่อกับอำเภอขอมจะไม่ได้รับบริการอะไรเลย เนื่องจากมาแล้วไม่พบเจ้าหน้าที่

มีกรณีเกิดขึ้นบ่อย ๆ เช่นราษฎรมาขอพบเกษตรอำเภอ เพื่อขอขยปราบศัตรูพืช แต่ไม่พบเจ้าหน้าที่หรือกรณีโรคระบาดสัตว์ ซึ่งเป็นเรื่องร้ายแรงแต่ปรากฏว่าปลัดตำอำเภอไม่ยอมอีกเช่นกัน ผลเสียเหล่านี้ยกจะตกอยู่กับประชาชนเป็นประการสำคัญ

งานของส่วนราชการระดับอำเภอใดก็ตามที่ทางกรม กระทรวงใดส่งเสริมให้ ข้าราชการออกท่องเที่ยวมาก ๆ เพื่อเหตุผลอะไรก็ตาม เช่นเพื่อการตรวจตราจับกุมหรือเข้าถึงประชาชนโดยไม่คำนึงถึงอัตราค่าจ้างแล้ว งานบริการแก่ประชาชนจะบกพร่อง

ได้มีผู้ให้ความเห็นวิพากษ์วิจารณ์ เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอำเภอที่มีค่าจ้างเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวว่า "...สรรพสามิตอำเภอส่วนมากทุกอำเภอมีอยู่คนเดียวถึงรายกวางนั้นบางอำเภอไม่มีเลย หรือมีแต่จังหวัดกลับเรียกตัวไปออกท่องเที่ยว หรือนั่งอยู่เฉย ๆ ที่จังหวัดก็มีอยู่มาก..."

ระดับจังหวัดมิได้ให้ความสนใจในเรื่องงานบนอำเภอหรืองานเกี่ยวกับบริการประชาชนเท่าที่ควร เพราะอาจจะมีผู้มาขอรับบริการ เมื่อใด เวลาใดก็ได้ ข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ก็คือ สรรพสามิตอำเภอเกือบทุกอำเภอมักจะไมคอยปฏิบัติงานตามสำนักงาน แต่จะออกท่องเที่ยวเป็นประจำตามนโยบายของกรมสรรพสามิต ผลก็คือ หากนครวยเหลือนายอำเภอปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสรรพสามิตบนอำเภอไม่ได้ หากสรรพสามิตอำเภอไม่อยู่ จึงอาจจะมีกรณีทำนองเดียวกันเช่นนี้เกิดขึ้นได้ "ผมมาอำเภอหลายหนเต็มที่แล้วครับว่าจะมาขออนุญาตขายยาสูบ ยานักดู แลกขอไม่ได้สักที มาที่ไรสรรพสามิตอำเภอไม่อยู่สักทีมันเสียเวลาท่ามาหากินผมครับ..."

นิพนธ์ บุญฤทธิ์โร "การออกใบอนุญาตขายยาสูบ: อุปสรรคการบริหารงานของอำเภอ" เทศาภิบาล เล่มที่ ๕ ปีที่ ๖๕ (กันยายน, ๒๕๑๗), หน้า ๔๗๕.

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗๔ - ๔๗๕.

งานของส่วนราชการอีกส่วนหนึ่งที่บางอำเภอยังมีเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว ก็คือ งานของสัสดีอำเภอ เช่นที่อำเภอเขาสมิง จังหวัดตราด ซึ่งผู้เขียนเคยรับราชการ ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่สัสดีอำเภอเพียงคนเดียว ราษฎรต้องใช้เวลาเที่ยวไปเที่ยว มาในการติดต่อหลายครั้งจึงจะเสร็จธุระ เพราะเป็นไปในสภาพเดียวกันคือ ไปและไม่พบเจ้าหน้าที่สัสดีอำเภอ

๒. ทัศนคติการปฏิบัติงานของข้าราชการ

อุปสรรคที่สำคัญต่อการบริหารงานของอำเภอที่มีเป้าหมายเพื่อบริการประชาชน ประการหนึ่งคือ ทัศนคติการปฏิบัติงานของข้าราชการ ทัศนคติความพจนานุกรมฉบับพระราชบัณฑิตสถาน แปลว่าลักษณะของความเห็น

"ทัศนคติ คือความคิดที่ยอมรับ หรือไม่ยอมรับสิ่งหนึ่งสิ่งใด ทัศนคตินี้เป็นสิ่งที่มิได้เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ แต่หากเกิดขึ้นและฝังอยู่ในจิตใจของคนเราหลังจากถูกสั่งสอนให้ชอบหรือเกลียด ยอมรับหรือไม่ยอมรับในสิ่งหนึ่งสิ่งใดมาเป็นเวลานานพอสมควร หรือโดยที่บุคคลผู้นั้นได้รับประสบการณ์ที่ประทับใจอย่างรุนแรงหรือเป็นประสบการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ จนเกิดความรู้สึกฝังใจที่จะยอมรับ หรือไม่ยอมรับ..."^{๑๐}

คนไทยถูกสั่งสอนให้ยอมรับว่าระบบราชการ หรือการเป็นข้าราชการ เป็นอาชีพที่ดี มีโอกาสเป็นเจ้านายคน คังคำพูดที่ผู้ใหญ่มักจะอวยพรบุตรหลานคือ "โตขึ้นให้ได้เป็นเจ้านายใหญ่โต"

คุณยงเกียรติพรพิทักษ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๐} พ.ศ. ทวีชัย เสวีกุล, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ ๒๕๐๖) หน้า ๘๖.

หมายความว่าถึงประสงค์จะให้บุตรหลานได้มีโอกาสรับราชการ เลื่อนชั้นเป็น
ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูง ๆ และสมัยโบราณเชื่อว่าอาชืพิที่ใดแก่ อาชืพิรับราชการคัง
คำชู้ที่ว่า "สิบพอกาไมเท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง"

ข้าราชการไทยคังเดิมจึงมีลักษณะเป็นบุคคลชนชั้นหนึ่ง คือชนชั้นขุนนาง หรือ
ผู้คืได้รับความเคารพนับถืออย่างสูง มีเกียรติและมีสิทธิพิเศษต่าง ๆ ในสังคมใคร ๆ ก็
อยากเป็นข้าราชการ

สิทธิของคนชั้นเจ้าขุนมูลนาย หรือผู้คืเป็นขุนนางมีคังนี้ ๑๑

๑. มีสิทธิได้รับพระราชทานเบี้ยหวัดเงินปี

๒. ใ้รับการยกเว้นไม่คองถูกเกณฑ์ไปใ้แรงงาน แต่อาจคองถูกเกณฑ์ไป

ใ้รับนิคคอบในงานรับนิคคอบผู้คน

๓. มีสิทธิเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาททุกครั้งใ้เสด็จออก

๔. เมื่อถึงแกกรรมจะใ้ได้รับพระราชทานเพลิงศพ

๕. ผู้คืศักดินาคังแต่ ๔๐๐ ไร่ ขึ้นไปคังไปเกิดเป็นความในคืความนิคคอบ

บุคคลนอกจากความนิคคอบตามคัง แลวผู้คังเป็นจำเลยไม่คองไปศาล แต่สามารถใ้จะ
แตงทนายใ้หาความแทนคังได้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑๑ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช "ระบอบศักดินาในประเทศไทย" หมิ่นคัยอครัก

วารสารกัันนพการของฝ่ายประชาสัมพันธ์ บริษัทเอสโซ่, (พระนคร: บริษัทประชุม
ช่าง จำกัด, ๒๕๐๗) หน้า ๙ และ ๑๓.

พิจารณาจากสถิติที่แตกต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้ข้าราชการหรือขุนนางสมัยก่อนเป็นบุคคลอีกชั้นหนึ่งแยกต่างหากจากราษฎรและเป็นที่ยอมรับกันว่าอิทธิพลของระบบศักดินาและเจ้าขุนมูลนายสมัยก่อนยังครอบงำอยู่ในวงราชการปัจจุบันเป็นอันมากในเรื่องนี้ไฉนผู้กล่าวไว้ว่า

"สมัยก่อนศักดินานั้น การปฏิบัติราชการเป็นการทำงานเพื่อ "เจ้าขุนมูลนาย" มิใช่ทำงานเพื่อความผาสุกของราษฎรเอง การปฏิบัติราชการในยุคศักดินาจึงเป็นไปในลักษณะปากเนื้อปากตัวต่อเจ้าขุนมูลนาย ทั้งนี้เพื่อหาที่พึ่งพิง เพื่อความผาสุก ความปลอดภัยของตัวและครอบครัว แนวความคิดดังกล่าวยังคงมีภาวะครอบงำ เห็นการปฏิบัติงานของข้าราชการในสมัยปัจจุบันอยู่เป็นอันมาก การปฏิบัติงานของข้าราชการในปัจจุบันจึงเป็นไปในทำนองประจบสอพลอ นำของขวัญของกำนัลไปให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจให้คุ้ยให้โทษได้ในราชการ แทนที่จะเอาใจผู้บังคับบัญชาด้วยการปฏิบัติงานอย่างขยันหมั่นเพียรและซื่อสัตย์สุจริต"^{๑๒}

สิ่งเหล่านี้เองเป็นมรดกตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้ลักษณะท่าทีและการปฏิบัติตนของข้าราชการในปัจจุบันมีพฤติกรรมมิใช่เป็นผู้รับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง แต่เป็นเจ้าขุนมูลนายซึ่งเป็นเรื่องที่ยอมรับกันว่าเป็นเช่นนั้น ซึ่งท่านผู้รอบรู้และทางรัฐบาลได้มีความพยายามที่จะพัฒนาท่าทีและแนวความคิดข้าราชการเสียใหม่ให้กลายเป็นผู้รับใช้ประชาชนให้บริการประชาชนอย่างแท้จริง

สมเด็จพระยาจักรีราชนภาพทรงให้คำแนะนำความประพฤติของข้าราชการฝ่ายปกครองในส่วนภูมิภาค ซึ่งถือได้ว่าเป็นคำแนะนำสำหรับข้าราชการทั่ว ๆ ไปดังนี้

^{๑๒} วินัย ชวนประพันธ์, "อิทธิพลของระบบศักดินาในการบริหารราชการ" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๑๐, หน้า ๔๒๔ - ๔๒๕.

"... ความอารีที่เป็นยอดของความอารีทั้งปวงชนนั้นคือ ความอารีต่อราษฎร กล่าวคือ ประพฤติคนให้ราษฎรที่อยู่ในความปกครอง ของตนมีความนิยมนรักใคร่นับถือ นี่เป็น ความอารีที่อาจจะมีส่วนในทางความดีได้ยิ่งกว่าอย่างอื่น"^{๑๓}

พระนิพนธ์เรื่องนี้ เป็นที่น่าสังเกตุว่า ทรงให้ความสำคัญในเรื่องความประพฤติ ของข้าราชการ เป็นหลักเพื่อที่จะเข้าถึงประชาชน แสดงถึงความก้าวหน้าในความคิดของ พระองค์เพราะทรง ประพันธ์ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๔๕ นอกจากนี้ยังมีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความ ประพฤติอีกที่ทรงแนะนำไว้ซึ่งจะเป็นเครื่องจูงใจให้ราษฎรนับถือ คือ

ข้อ ๑. ต้องมีความพอใจรู้จักกับราษฎร ไม่เลือกหน้ามีเวลาไปเที่ยวเยี่ยม เยือนตามบ้านเรือนราษฎร เนืองเนือง และเปิดโอกาสให้ราษฎรพบปะตนได้โดยง่ายเสมอ

ข้อ ๒. ราษฎร โดยมาก โดยเฉพาะที่เป็นชาวบ้านป่าเมืองไกลมักมีความคิด ความนิยตามเพศ ตามนิสัยของเขาที่มีสืบมาในภูมิดำเนาที่นั้น ๆ เราต้องเอาใจใส่ใน ประเพณีและความนิยมของราษฎร ไม่ควรพูด หรือทำให้เขาขัดใจโดยไม่จำเป็น

ข้อ ๓. จะบังคับบัญชาให้ราษฎร ประพฤติหรือให้กระทำการอย่างใดก็ตามก็ควรเอา เป็นธุระชี้แจงให้ราษฎร เข้าใจประโยชน์แห่งการนั้น ๆ

ข้อ ๔. ในการงานทั้งปวงที่บังคับบัญชาตองเอาเป็นธุระระวังอย่างทำให้ราษฎร ตองได้รับความลำบากเดือดร้อนโดยไม่จำเป็น

^{๑๓}

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "คำแนะนำข้าราชการหัวเมือง"

วารสารประวัติศาสตร์ ฉบับพิเศษ ๒๕๐๔, หน้า ๓๖๐.

ข้อ ๕. ต้องประพฤติตัวของตัวให้เที่ยงตรงเป็นกลางในระหว่างราษฎรผู้
ผิดต้องทำตามผิด ผู้ชอบต้องอุทิศตนตามความชอบอย่า ให้เขาเห็นว่าลำเอียงหรือ

ข้อ ๖. ในคำพูดก็ดี หรือความประพฤติก็ดี ต้องรักษาความสัตย์จริงอย่า
ให้ราษฎร เห็นความเท็จที่ในชั่วเราได้เป็นอันขาด"^{๑๔}

จุดมุ่งหมายที่ทรงแนะนำข้าราชการนั้น เพื่อให้ข้าราชการประพฤติตนต่อประ-
ชาชนในทางที่ดี โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นกลางหรือยุติธรรมที่จะต้องให้กับราษฎร โดย
ไม่เกิดความลำเอียง ประชาชนถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบของข้าราชการ ความร่วมมือ
รักใคร่นับถือจากประชาชนจะเป็นสิ่งสำคัญในระบอบประชาธิปไตย มีผู้ให้ความเห็นเกี่ยว
กับบุคคลที่ ข้าราชการต้องรับผิดชอบไว้ดังนี้

"ถ้าจะแยกบุคคลที่ข้าราชการจะต้องรับผิดชอบก็มีอยู่ ๔ กลุ่มด้วยกันดังนี้ คือ

๑. กลุ่มเมืองบน ไคแกมบังคับบัญชาเหนือขึ้นไปทุกระดับ
๒. กลุ่มเมืองล่าง มีผู้ใต้อำนาจบังคับบัญชาลงไป
๓. กลุ่มเมืองขวา ไคแกมข้าราชการหรือคนอื่น ๆ ที่เสมอกับเรา
๔. กลุ่มเมืองซ้าย ไคแกมประชาชนทั่วไป"^{๑๕}

สำหรับทางคานาราชการหรือรัฐบาลเองก็ยอมรับว่าการประพฤติปฏิบัติหรือทัศนคติ
ในการทำงานของข้าราชการโดยทั่ว ๆ ไปที่ทำหน้าที่บริการแก่ประชาชน ยังมีลักษณะเป็น
เจ้าขุนมูลนายดั้งเดิมอยู่ จึงพยายามหาทางแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น โดยวางโครงการเขา
ถึงประชาชนเป็นหลักการว่า

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๖.

^{๑๕} สนิท วิไลจิตต์, "เสนอหาผู้รับใช้ประชาชน" ชีวิตราชการ ๒๔๗๗-๒๕๑๖
ของ สนิท วิไลจิตต์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, พ.ศ. ๒๕๑๖) หน้า ๔๓๕.



"ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์เป็นผู้ให้อำนาจอธิปไตยโดยมีข้าราชการเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การปกครองและการจัดทำกิจการต่าง ๆ เป็นการกระทำทางพระเนตร พระกรรณตามลำดับลงมาจนถึงประชาชนฐานะของข้าราชการจึงอยู่ในลักษณะเจ้าขุนมูลนายอันเป็นระบบศักดินา ความรู้สึกดีบ่เนื่องของข้าราชการบางส่วนซึ่งมีมูลฐานจากหลักการปกครองยังฝังแน่นอยู่ในจิตใจ การปฏิบัตินิติราชการและการวางตัวจึงอยู่ในลักษณะเจ้าขุนมูลนาย... ฉะนั้นตามหลักการแล้ว ข้าราชการและประชาชนควรจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติเขาสู่วาระระบบประชาธิปไตย หรือระบบรักกันฉันพี่น้อง"^{๑๖}

อวยวงไรก็ดี แม้ว่าจะได้มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงทัศนคติการปฏิบัติงานของข้าราชการก็ตาม จากการสัมภาษณ์ฟัง เสียงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ ข้าราชการอำเภอยังมีทัศนคติในการทำงานไม่ดีอยู่ เช่นคอลัมภ์ของไว ศาติพิย ร่องทุกขประชาชนแห่งหนึ่ง สือพิมพ์ไทยรัฐ เขียนเกี่ยวกับประชาชนผู้ไปติดต่อขอรับบริการ เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรที่เขตยานนาวาคนหนึ่ง โดยบ้านอยู่ที่คลองจั่น เขตบางกะปิ กว่าจะไปถึงก็เป็นเวลา ๑๕.๓๐ น. ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบกลับบ้านไปแล้ว ขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่คนอื่นที่ยังทำงานอยู่ก็ได้รับคำตอบพูดจาอย่างไม่มีรับรู เจ้าของคอลัมภ์นี้เขียนไว้ว่า

"...ผมได้ถามว่า คนที่ทำงานแผนกนั้นกลับบ้านไปแล้วพอจะมีคนอื่นทำแทนได้ไหม เขาบอกว่าไม่ได้ ผมก็ถามว่าไม่มีทางอื่นเลยหรือเพราะบ้านผมอยู่ไกลอยู่ถึงคลองจั่นจะมาขอรุงนี่ลำบาก เขาแนะนำอย่างไรคุณรู้ไหม เขาบอกผมว่าให้ไปหาชะแลงมา ผมก็ถามว่าขอโทษ ผมพอจะหาได้ที่ไหน เขาก็บอกให้ไปหาซื้อเอามาจัด ตำรวจจะได้จับคุณในข้อหาจัดของทางราชการ ผมก็ถามว่างานราชการเขาเลิกกี่โมง เพราะขณะนั้นเพิ่ง ๑๕.๔๐น.

^{๑๖} กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการเข้าถึงประชาชน, หลักการแห่งโครงการเข้าถึงประชาชน (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองดิน, ๒๕๐๗) หน้า ๒๔๗-๒๔๘.

กว่า ๆ เท่านั้น เขาตอบว่าไม่รู้หรือ"^{๑๗}

จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงราชการให้เปลี่ยนทัศนคติในการปฏิบัติงานไปจากเดิมยังเป็นเรื่องยาก มีข้าราชการอยู่ไม่น้อยที่มีความรู้สึกว่ามีอำนาจและอยู่ในฐานะเหนือกว่าประชาชนยังทำงานแบบไม่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ไม่อุทิศเวลาให้แก่ราชการ เห็นราษฎรเป็นลูกใต้ ซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้การบริการประชาชนขาดประสิทธิภาพอย่างมาก

๓. กาตอบแทนและสวัสดิการ

กาตอบแทนและสวัสดิการในที่นี้หมายถึง เงินเดือนตลอดจนบ้านที่พักอยู่อาศัย ที่ข้าราชการอำเภอใครรับหรือควรจะได้รับและมีผลส่งสะท้อนไปถึงการดำเนินงานในหน้าที่ซึ่งมีผลต่อประชาชน จากประสบการณ์การรับราชการของผู้เขียน นับแต่เริ่มรับราชการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ผู้เขียนทำงานอยู่กับอำเภอมาโดยตลอดคงโยกย้ายไปทำงานตามอำเภอต่าง ๆ หลายอำเภอตามคำสั่งของทางราชการที่เห็นว่าเหมาะสม บางอำเภอก็ไม่มีบ้านพัก ข้าราชการต้องวิ่งเต้นหาเช่าบ้านที่อยู่อาศัยสำหรับตนเองและครอบครัวซึ่งบางท้องที่ที่หาบ้านเช่ายาก ราคาบ้านเช่ามักจะแพงเกินอัตราค่าเช่าบ้านที่จะขอเบิกได้ จำเป็นต้องเจียดเงินเดือนส่วนหนึ่งไปจ่ายสมทบเป็นค่าเช่าบ้าน บางอำเภอก็มีบ้านพักข้าราชการ แต่อยู่ในสภาพทรุดโทรมเมื่ออยากจะอยู่อาศัยก็จำเป็นต้องจ่ายเงินส่วนตัวซ่อมแซมใหม่ครั้ง แข็งแรง สภาพดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นกับข้าราชการอำเภอทุกแผนกการ ผลก็คือการวิ่งเต้นผู้บังคับบัญชาเมื่อได้รับการพิจารณาย้ายไปอยู่อำเภอที่ไม่เจริญหรือกั้นคัน จะไว้วางยหาว่าถูกกลั่นแกล้ง

^{๑๗} ใว้ ตาพิพม์ "ภาพพจน์บนอำเภอ" คอลัมภ์รองทุกซประชาชน, ไทยรัฐ ฉบับประจำวันตี ๓๐ สิงหาคม ๒๕๑๔, หน้า ๑๐ และ ๑๑.

ไม่ยอมโค่นทางไปปฏิบัติหน้าที่บ้าง และทำงานแบบเอาอกเอาใจผู้บังคับบัญชาเป็นประ
การสำคัญ โดยมีโค่นบ้างถึงหน้าที่ที่จะต้องบริการให้กับประชาชน

การรับราชการ เป็นที่ยอมรับกันว่ามีเกียรติมีความมั่นคง แต่ถาค่าจ้างถึงเงิน
ตอบแทนประจำเดือนแล้วจะเห็นวามนอยมาก เพราะปัจจุบันค่าครองชีพเครื่องอุปโภค
ราคาสูงมากกว่าแต่ก่อน ข้าราชการไปน้อยอยู่ในสภาพยากจนคนแค่นโดยเฉพาะข้าราชการ
การผูกมัด บางครอบครัวต้องใช้วิธีหมุนเงินด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น จำนำบาง กู้เงินจาก
ชาวบ้านด้วยอัตราดอกเบี้ยสูง ส่วนใหญ่ก็จะมีหนี้สินกับชาวบ้านทุก ๆ เดือนจะมีชาวบ้าน
หรือพ่อค้าไปคอยขอหักรับจากเงินเดือนจะเหลือกลับบ้านไม่ถึงครึ่งของเงินเดือนเป็นต้น

ข้าราชการในทัศนของนักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งส่วนมากรับราชการ
อยู่ หรือจะไปรับราชการว่ามีฐานะเสียเปรียบผู้ทำงานในภาคเอกชนหลายประการ^{๑๘} คง
จะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๘} ทิศยา สุวรรณะชญ "ทัศนคติของนักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ต่อการ
บริหารราชการไทย", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๑๐,
หน้า ๖๕๐.

ตารางที่ ๓
 ทัศนคติของนักศึกษาเกี่ยวกับข้อเสียเปรียบของการเป็น
 ข้าราชการ เปรียบเทียบกับการทำงานเอกชน

ข้อเสียเปรียบของการเป็นข้าราชการ	ร้อยละ (จำนวนเต็ม ๑๒๓ คน)			
	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่ตอบ
๑. ข้าราชการไทยน้อยนักที่จะอยู่ได้ โดยอาศัยเงินก้อนของตนเอง แต่อย่างเดียว จะต้องหารายได้ เพิ่มเติมทางอื่นจึงจะพอ	๘๒.๑๑	๘.๙๔	๘.๑๓	.๘๑
๒. ข้าราชการไม่มีโอกาสใช้ความ สามารถหรือความชำนาญได้อย่าง เต็มที่	๘๑.๓๐	๘.๙๔	๘.๙๔	.๘๑
๓. การจัดระบบงานส่วนใหญ่ไม่มี สมรรถภาพและมักจะทำให้การ ทำงานสำเร็จได้ยาก	๖๕.๙๐	๑๓.๘๙	๑๑.๓๘	.๘๑
๔. ตำแหน่งสูง ๆ ในระบบราชการไทย มีไม่เพียงพอ ดังนั้นผู้มีความสามารถ บางคนจึงไม่สามารถเลื่อนขั้นได้	๕๒.๐๓	๙.๗๖	๓๖.๕๙	๑.๖๓

ที่มา: ทิตยา สุวรรณะชญ "ทัศนคติของนักศึกษา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ต่อ
 การบริหารราชการไทย" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๑๐.

นักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ เห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่ว่าข้าราชการไทยน้อยนักที่จะอยู่ได้โดยอาศัยเงินเดือนของตนแต่อย่างเดียวยะต้องหารายได้เพิ่มเติมทางอื่นจึงจะพอแม้ว่าจะได้มีการเพิ่มเงินเดือนข้าราชการให้อีกแล้วก็ตามแต่ ข้อเท็จจริงที่ทราบกันดีก็คือ ค่าครองชีพของใช้ เครื่องอุปโภค บริโภค ก็มีอัตราสูงขึ้น เป็นสาเหตุให้ค่าของเงินที่ได้รับเพิ่มไม่มีค่าอะไร เหมือนกับรับเงินเดือนในอัตราเดิมในช่วงระยะเดิม

"ความยากจนคนแค้นที่บีบบังคับให้ข้าราชการตงอต่อสูกับชีวิตนี้ถ้าหากข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติราชการติดต่อกับประชาชนและเป็นผู้ที่มีครอบครัวมีบุตรหลายคน ถ้าประสบความเดือดร้อนเนื่องจากขาดแคลนเงินหรือมิสามารถหาเงินหาหน้คยทวงตั้งแก่เขา ถึงยื่นใค้อาจจำต้องชวนชวรายหาเงินมาเพิ่มไม่ทางใดทางหนึ่งทีไคมาโดยรวดเร็วมั้วี่นั้นจะค่อนข้างเสียดียงหรือแถมแต่ตองคอร์ปชั่น"^{๑๘}

จากประสบการณ์ การทำงานบนอำเภอและจากการเฝ้าสังเกตข้าราชการผู้รวมงานที่พบส่วนมากหากใคเงินก็จะบริคการใค้แก่ผู้ทีใค้เงินเป็นอย่งคี่หรือรวดเร็วเป็นพิเศษไม่มีอาการแสดงควมรังเกียจฉดัดควันหรือโมโหโโสกับผูมาติดคอ และมีกจะใค้ยีนค้ำบนจากเพื่อนข้าราชการบอย ๆ ว่า "ทำงานอำเภอนี้ไม่ใคควมชวบานจน แถมไม่คอยมีนำใจ ไม่เหมือนนอยอำเภอ.....มีพคค คนจีนมาติดคองานก็ใคชองใหเรียบรอยไม่คองเอ้ยปากขอ" ภาพพจนการทำงานเช่นนี้ใคอบจะกลายเป็คานิยมใคการทำงานทั่ว ๆ ไปของข้าราชการบนอำเภอ

^{๑๘} อุทัย หิริญโต, "ปัญหาข้าราชการคอร์รัปชั่นในประเทศไทย", พจนนบริหารศาสตร์, มกราคม ๒๕๑๒, หน้า ๓๘.

ในเรื่องค่านิยมทางสังคมของคนไทยในปัจจุบัน กล่าวได้ว่าสังคมไทยยอมรับ
คนที่มีเงินมากกว่าคนจน เพราะคนรวยจะสามารถซื้อได้เกือบทุกสิ่งทุกอย่าง และทำอะไร
ได้ถูกต้องไปหมด แม้ว่าเบื้องหลังการร่ำรวยจะมาจากการคดโกง หรือการทุจริตประพฤติก
มิชอบ ใครมีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับค่านิยมของคนไทย คนที่มีเงิน และอ้างว่าสิ่งนี้มีส่วน
ส่งเสริมให้มีการคอร์รัปชัน คือ

"... เรื่องที่คนไทยเห็นเงินเป็นสิ่งสำคัญและยกยอปรารถนาของชีวิตนั้น เป็นสิ่ง
ธรรมดาที่มอง เห็นกันโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างคนชั้นสูงในสังคมไทย การ
ประเมินค่าของบุคคลมิได้ขึ้นอยู่กับลักษณะหรือคุณงามความดีของเขาอย่างแท้จริง หากขึ้น
อยู่กับเงินหรือความมั่งมีของเขา เงินเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการกำหนดพฤติกรรมประจำวัน
ของคนไทยซึ่งไปมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์กับคนอื่น เช่น ใครมีเงินก็เป็นต้นน้ำถ่อหรือแกร่ง
กว่าคนมีเงินเป็นคนมีอิทธิพล การสร้างอิทธิพลของบุคคลในสังคมไทย ตั้งอยู่บนรากฐาน
ของฐานะ เศรษฐกิจ และการเมือง หรืออำนาจ มีคนเป็นอันมากสามารถเปลี่ยนแปลง
ได้แม้กระทั่งศีลธรรม และอุดมการณ์แห่งชีวิต โดยการโกงเงินและคอร์รัปชันเพื่อให้ตนเอง
แล้วคนอื่นจะได้นับถ่อ"^{๒๐}

การพิจารณาเดือนขึ้นเงินเดือนให้กับข้าราชการอำเภอบางครั้งผู้บังคับบัญชาไม่
สนใจให้ความสำคัญกับงานประเภทที่รับผิดชอบให้บริการกับประชาชนเท่าที่ควร เพราะอาจ
จะสังเกตเห็นว่าเป็นงานประจำธรรมดา ไม่ใช่งานนโยบายหรือมีผลงานที่แจ่มใให้กับผู้หลัก
ผู้ใหญ่ ที่จริงนั้นงานบริการประชาชนจะส่งผลสะท้อน ส่งเสริมให้กับประชาชนมีความสัมพันธ์
และมีทัศนคติที่ดีต่ออำเภอ ชาวบ้านจะรักหรือจะเกลียดอำเภอขึ้นอยู่กับบริการที่ดีของข้าราชการ

^{๒๐} ไพฑูรย์ เกื้อแก้ว, ลักษณะสังคมไทยและหลักการพัฒนาชุมชน (พระนคร:
ทางด่วนส่วนจำกัดเกอกูลการพิมพ์, ๒๕๐๖) หน้า ๒, ๑๒-๑๓.

ในที่ประชุมอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรรุ่นที่ ๒ อบรม
 ระหว่างวันที่ ๒๔ - ๒๕ เมษายน ๒๕๑๘ ณ หอประชุมอำเภอเมือง จังหวัดระยอง
 ผู้ร่วมประชุมได้หยิบยกปัญหาความสำคัญของงานบริการประชาชนของแผนกทะเบียน
 ในที่ทำการปกครองอำเภอที่ประชุมพิจารณาว่าแผนกทะเบียนไม่ได้รับการเหลียวแล
 และได้รับพิจารณาเรื่องขึ้นเงินเคื่อนจากผู้บังคับบัญชาดีเหมือนแผนกอื่น ๆ ที่งานประจำ
 อย่างไม่ค่อยมี แต่มีโอกาสที่จะติดตามรับใ้จากผู้บังคับบัญชาไปไหนมาไหนและมีโอกาสรับเงิน
 เคื่อน ๑ ชั้นดีกว่างานบริการประชาชนประจำ เช่น งานทะเบียน

จึงทำให้ข้าราชการที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่หลาย ๆ คนเกิดความท้อแท้ใจทำงาน
 แบบขาดความรับผิดชอบ ไม่มีประสิทธิภาพ ทำงานอย่างเสียไม่ได้ หรือเป็นประเภท
 "เช้าชาม เย็นชาม" ผู้ที่ไ้รับผลก็คือ ประชาชนไ้รับบริการที่ไ้ที จากข้อเสนอดังกล่าว
 ทำให้กรมการปกครองมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด แจ้งให้ทราบถึงแนวทางการปรับปรุง
 งานทะเบียนในหน้าที่ดังนี้

"...กรมการปกครองเห็นว่า ในการปฏิบัติงานทะเบียนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ
 มักจะถูกละเลยในการพิจารณาความดีความชอบ เพราะเห็นว่างานทะเบียนเป็นงานประจำ
 อย่างไม่ผลปรากฏออกมาอย่างชัดแจ้ง ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความท้อถอยเฉื่อยชาในการปฏิบัติ
 หน้าที่ จึงใคร่ขอให้จังหวัดไ้พิจารณาปูนบำเหน็จความชอบให้เจ้าหน้าที่ประเภทนี้เป็น
 กรณีพิเศษบ้าง เพื่อเป็นการบำรุงขวัญในการปฏิบัติหน้าที่ และนอกจากจะปูนบำเหน็จความชอบ
 โดยการเลื่อนชั้น หรือเลื่อนเงินเคื่อนให้เป็นการพิเศษแล้ว ควรให้รางวัลเป็นส่วนรวมใน
 ฐานะปฏิบัติงานทะเบียนที่ดีเคื่อนอีกทางหนึ่งก็จะเป็นการส่งเสริมกำลังใจไ้ไ้ด้วย"^{๒๑}

^{๒๑} กรมการปกครอง, หนังสือกรมการปกครอง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด
 ที่ มท.๐๓๑๓/๔๘๗๖ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๑๘ เรื่องการปรับปรุงงานทะเบียนในหน้าที่
 กรมการปกครอง

ปัญหาเรื่องสวัสดิการอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริการแก่ประชาชนที่จะ
 หยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกคือ เรื่องบ้านพักสำหรับข้าราชการอำเภอ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มี หรือมี
 ก็ทรุดโทรมแทบอยู่ไม่ได้ ท้องเราบ้านเอกชนอยู่ในบางท้องที่หาได้ยากเป็นเหตุให้ข้าราชการ
 กองชนชวรายหาบ้านเช่าอยู่ในเมือง หรืออำเภอใหญ่ ๆ ใกล้เคียงและเป็นขออ้างประการหนึ่ง
 ของข้าราชการทั่ว ๆ ไป ที่จะไม่เอาครอบครัวไปอยู่ในท้องที่ด้วย การที่ข้าราชการไม่ไป
 อยู่ในอำเภอที่รับผิดชอบ หรือเราบ้านอยู่ในเมือง หรือ อำเภอใกล้เคียงก็ดี การปฏิบัติหน้าที่
 ย่อมจะไม่ได้ดูแลเต็มเม็ดเต็มหน่วย จะพบว่าการเบียดบังเวลาการทำงาน เช่นวันศุกร์
 เวลาทำงานยังไม่ทันเลิกก็กลับก่อน เร่งรีบให้ทันยานพาหนะประจำทางเพื่อเดินทางเข้า
 กรุงเทพมหานคร หรือกลับไปยังจังหวัด อำเภอ ที่ครอบครัวอาศัยอยู่บ้าง ฉะนั้น การไปติดต่อ
 อำเภอของประชาชนในวันศุกร์หลังจาก ๑๓.๓๐ น. จะมีโอกาสพบเจ้าหน้าที่น้อย ข้าราชการ
 การที่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติคือผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ที่นั่น หรือผู้ที่นำครอบครัวไปอยู่ด้วย ส่วน
 พวกที่เดินทางไปในวันศุกร์ จะกลับไปที่ทำงานตามปกติในตอนเช้าวันจันทร์ แนนอนยอมจะ
 ไปไม่ทันเวลาทำงาน ไปถึงที่ทำงานสายมากบางน้อยบาง แลวแทนคุณ อยากรักก็
 มีใจหมายจะมาเป็นงานนั้นทั้งหมด ข้าราชการที่มีความทรงท้อเวลาในการทำงาน
 จะมาทันภายในกำหนดเวลาทำงานเสมอ ข้อที่น่าสังเกตก็คือในวันหยุดราชการ เช่น
 วันเสาร์และวันอาทิตย์ การที่ข้าราชการไม่มีที่อยู่อาศัยในท้องที่ที่ทำงานอย่างนั้น หากมีงาน
 ถูกเดินเรื่องควนที่จะต้องบริการแก่ประชาชนแล้ว จะไม่สามารถให้บริการหรือขอจัดปัญหาได้
 ทันหวังที่ เช่น กรณีเกิดน้ำท่วมโดยฉับพลันหรือเกิดเพลิงไหม้ทรัพย์สินของราษฎรยอมจะเสีย
 หายเพราะเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่อยู่ ซึ่งยอมทำให้การปฏิบัติหน้าที่จะไม่ทันหวังที่ก่อเหตุ
 การณ์

ควยเหตุนี้ กรมการปกครองจึงได้วางแนวทางในการที่ข้าราชการจะออกนอก
 เขตจังหวัด นอกเขตอำเภอ ของข้าราชการของฝ่ายปกครอง กรมการปกครองดังนี้

"กรมการปกครองพิจารณาเห็นว่า ข้าราชการฝ่ายปกครองมีหน้าที่รับผิดชอบอย่าง
 กว้างขวาง ท้องถอกอยู่แต่บัดนี้ทุกขบ่ารุงสุขของประชาชนตลอด ๒๕ ชั่วโมง โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่งตำแหน่งนายอำเภอมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลราชการทั่วไปของอำเภอแทนผู้ว่า

ราชการจังหวัด จึงอาจมีเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือราชการด่วนเกิดขึ้นได้ทุกเวลา ซึ่งนายอำเภอจะคงทัศนใจแก่ใจหรือเร่งรีบดำเนินการให้ทันกับเหตุการณ์ แต่ปรากฏว่าบางท้องที่ นายอำเภอและปลัดอำเภอไปราชการหรือออกตรวจท้องที่พร้อมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในวันหยุดราชการไม่มีข้าราชการฝ่ายปกครองอยู่ประจำอำเภอเลย เมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น เรน เกิดไฟไหม้ หรือภัยธรรมชาติ หรือมีราชการด่วนจากส่วนกลาง ปรากฏว่าไม่มีคนทัศนใจแก่ใจปัญหา หรือรับผิดชอบดำเนินการซึ่งอาจเป็นผลเสียหายต่อทางราชการได้ นอกจากนั้น การที่ไม่มีข้าราชการฝ่ายปกครองอยู่ประจำอำเภอ เมื่อราชการมีเรื่องเดือดร้อนมาขอความช่วยเหลือ ไม่พบนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ราษฎรก็จะรู้สึกวุ่นวาย ขาดที่พึ่ง ..."

ความประสงค์ของกรมการปกครองที่จะให้ข้าราชการอำเภออยู่ประจำในท้องที่ตลอดเวลาโดยเฉพาะในวันหยุดราชการนั้น เป็นเรื่องที่ถูกกองกวดราชการส่วนอื่น ๆ จะยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เรื่องนี้ นายสนิท วิไลจิตต์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองได้ไปตรวจราชการ และได้พบปัญหาที่ข้าราชการมักจะหลบหลีกหาโอกาสไปทำธุระในกรุงเทพมหานคร โดยไม่มีเหตุผลสมควร ได้เคยมีหนังสือสั่งการไปยังข้าราชการในจังหวัด อำเภอ มีใจความว่า

"ปรากฏขอเท็จจริงที่ข้าพเจ้าได้ประสบด้วยตัวเองบ่อย ๆ ว่าข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง ในส่วนภูมิภาคระดับกลาง ๆ บางคนไม่ค่อยอยู่ประจำ ณ ที่ทำงาน หรือที่ว่าการอำเภอ การงานในหน้าที่ได้ปล่อยให้เจ้าหน้าที่อื่นรอง ๆ ปฏิบัติเป็นผลเสียหายต่าง ๆ

๒๒ กรมการปกครอง, หนังสือกรมการปกครอง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ที่ มท.๐๓๐๘/๕๓๗๓๓๓๑ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๑๒ เรื่อง การปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายปกครอง

ขาดการวินิจฉัย กัดันกรองโดยถ้วน ขาดประสิทธิภาพ ขณะเองมักถือโอกาสไปราชการควย
เรื่อง เล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ไม่สำคัญนอกทองหน้อยครั้งบางครั้งก็ถือโอกาสไปเที่ยวธุระกิจส่วนตัว
โดยไม่บอกกล่าวผู้บังคับบัญชาแควอย่างใด ข้าราชการจังหวัดใกล้เคียงจังหวัดพระนคร และ
ฉนวนบุรี ระหว่างวันหยุดราชการสุคส์ปคาหมักปรากฏทั่วไปพบเห็นในจังหวัดพระนคร และ
ฉนวนบุรีเสมอ บางครั้งก็อยู่ติดต่อกันถึงวันจันทร์ วันอังคาร " ^{๒๓}

การที่ข้าราชการประพฤติปฏิบัติไม่อยู่ประจำทำงานบนอำเภหรือ ไม่อยู่ในท้องที่
เขตอำเภในวันหยุดราชการดังกล่าว ขอมเป็นอุปสรรคของงานการบริการแก่ประชาชน
ปัญหาการขาดงานพัก ข้าราชการประจำอำเภ อันเป็น เรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการอย่างหนึ่ง
นี้มีส่วนให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติเช่นนั้น คือ ไม่นำครอบครัวไปอยู่ในท้องที่เป็นเหตุให้
มีการเดินทางออกนอกเขตอำเภอยู่เป็นประจำ ก็ควรที่ทางราชการจะได้พิจารณาสร้าง
บ้านพักข้าราชการให้รวมอยู่เป็นกลุ่มเดียวกัน เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการศึกษาเรียก
หา ในวันหยุดราชการหรือจากเวลาเลิกแล้ว

๔. เครื่องมือ เครื่องใช้หรืออุปกรณ์

ปัญหาเรื่องเครื่องมือเครื่องใช้หรืออุปกรณ์ ก็มีส่วนทำให้การบริการแก่ประชาชน
ไม่มีประสิทธิภาพใด ถ้าหากอำเภขาดเครื่องมือ เครื่องใช้หรือมีแต่ไม่เพียงพอ ได้มีผู้ให้
ความเห็นในหลักของการบริหารเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๓} กรมการปกครอง, หนังสือกรมการปกครอง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด
ที่ มท.๐๓๐๑/๒๒๔๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๓ เรื่อง การเดินทางไปราชการนอกเขต
จังหวัด

"ในทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์ การที่จะได้องค์การหรือหน่วยงานดำเนินการ
ไปโดยมีประสิทธิภาพนั้น มีหลักการว่าองค์กรหรือหน่วยงานนั้น จะต้องประกอบไปด้วย
คุณสมบัติที่ดี ๔ ประการ คือ

๑. ผู้บริหารงานหรือทำงานในหน่วยงานนั้นมีความสามารถ
๒. การบริหารการคลังดี มีงบประมาณที่จะต้องสนับสนุนให้กิจการดำเนินไปได้
๓. มีอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เหมาะสมทันสมัย และเพียงพอแก่การปฏิบัติงาน
๔. การบริหารงานในหน่วยงานโดยทั่วไป ถูกต้องที่จะนำองค์กรนั้นไปสู่วัตถุประสงค์

ประสงค์เป้าหมาย

หลักเกณฑ์นี้เป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปเรียกว่า หลัก ๔ M's ได้แก่

Men, Money, Materials และ Management ๒๔

"อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนตัวสำนักงานและประชาสัมพันธ์ตัวของมันเอง
และหน่วยงานนั้น ตลอดเวลาประชาชนที่ผ่านไปมาหรือเข้าไปติดต่อขอรับบริการย่อมจะเกิด
ความประทับใจ และภูมิใจ ที่ท้องถิ่นของตนมีสำนักงานหรือหน่วยราชการที่สะอาดสวยงาม
มีอุปกรณ์เครื่องมือทันสมัย สมภูมิฐาน และศักดิ์ศรี และได้รับการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม
ให้อยู่ในสภาพที่ไร้อุปสรรคตลอดเวลาสำนักงานก็เปรียบเสมือนที่อยู่อาศัยของ เอกชนหรือของ
ข้าราชการ นอกจากจะเป็นเครื่องช่วยให้ออกนอกรับได้ทราบถึงความภูมิฐาน ความศักดิ์ศรี
ยังแสดงถึงนิสัยใจคอเจ้าของบ้านนั้นด้วย" ๒๕

๒๔ สนิท วิไลจิตต์ "โครงการปรับปรุงอำเภอ" ศึกษาราชการ ๒๔๙๗ - ๒๕๑๖
 ของสนิท วิไลจิตต์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๑๖) หน้า ๑๓๓
 ๒๕ วัฒนา สุทรสุวรรณ, "จุดล่อแหลมที่ไม่ควรมองข้าม" เทศาภิบาล เล่ม ๕๕
 ตอน ๑๐ (ตุลาคม, ๒๕๐๓) หน้า ๑๑๓๐

หน่วยงานทุกหน่วยต้องมีอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานครบถ้วนเพียงพอ และอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ การขาดเครื่องมือเครื่องใช้จะทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า หรือไม่สามารถปฏิบัติงานนั้นได้ สำหรับอำเภอเริ่มจากสภาพตัวอาคาร โต๊ะเก้าอี้นั่งทำงานของข้าราชการ และของประชาชนผู้มาติดต่อ บางแห่งปล่อยให้ผุพังเสียหาย อยู่ในสภาพซ่อมแซม เชน ไม่มีเก้าอี้หนึ่งสำหรับประชาชนผู้มาติดต่อ สถานที่ราชการรกรุงรังและสกปรกไม่ว่าจะไปติดต่อขอรับบริการ

ในเรื่องยานพาหนะ นายอำเภอเองไม่มีรถประจำตำแหน่งใช้ หรือมีแต่อยู่ในสภาพเก่าคร่ำครึมาก กองซ่อมอยู่เสมอเป็นอุปสรรคต่อการนำออกท่องเที่ยวเยี่ยมเยียนหรือปฏิบัติ การช่วยเหลือราษฎร เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน และเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ในสภาพการในปัจจุบัน เพราะข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ข้าราชการอำเภอส่วนมากในขณะนั้นชอบ ความสบาย อยู่แต่ที่ทำงาน ละเลยไม่ค่อยออกท่องเที่ยวหาราษฎรถึงบ้าน หมูบานโคแดงไกลมาก ไม่เปิดถนนทางเข้างถึงต้องเดินควยเท้าเขาไปแล้วจะถูกปล่อยให้หายความ ยะถากกรรม ในปีหนึ่งหรือใน ๓๖๕ วัน อาจจะมีโครงการเข้างถึงประชาชน หรือที่ทางราชการ เรียกว่าปฏิบัติการจิตวิทยา ไปเยี่ยมเยียนให้บริการอย่างฉาบฉวย แล้วจะไม่เกิน ๗ - ๘ วัน ในขณะที่ฝ่ายตรงข้ามจะไปคลุกคลีอยู่กับชาวบ้านอย่างน้อย ๓๐๐ วัน ในปีหนึ่ง เป็นจุดอ่อน ที่เห็นได้ชัดว่า ฝ่ายใดจะได้รับการนิยมน้อมรับจากประชาชนไ้มากกว่ากัน ความจำเป็นในเรื่องยานพาหนะมีมาก ประเภทรถยนต์ที่ใช้กันอยู่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าบางอำเภอที่จริงแล้ว ไม่มีความจำเป็นเพราะมีถนนหนทางที่ก่แล้ว เปลี่ยนเป็นชนิดอื่นที่ประหยัดในเรื่องน้ำมันจะดีกว่า สำหรับอำเภอที่ถนนหนทางไม่สะดวก หากทางราชการไม่สามารถให้การสนับสนุนในเรื่องรถยนต์ก็ควรจะให้รถจักรยานยนต์หรือจักรยานสองล้อ เพราะมีความคล่องตัวสามารถบุกไปได้ไกลกว่ารถยนต์

เครื่องมือเครื่องใช้ในระดับอำเภอที่ควรจะได้รับพิจารณาช่วยเหลือก็คือ เครื่องพิมพ์ดีด กระดาษ และแบบพิมพ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะเครื่องพิมพ์ดีดที่รักรันอยู่ทั่ว ๆ ไป ในอำเภอต่าง ๆ เป็นเครื่องพิมพ์ดีดที่เก่ามาก ซ่อมแล้วซ่อมอีก มักจะลัดชดหรือเสียบ่อย ๆ เป็นเหตุให้ งานหยุดชะงัก ที่ทำงานกันอยู่โดยส่วนมากจะอาศัยหยิบยืมใช้จากของส่วนราชการท้องถิ่น เพราะมีสภาพใหม่กว่า เชน เครื่องพิมพ์ดีดของสุขาภิบาล หรือขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดในเรื่องกระดาษก็เช่นกันมีไม่เพียงพอของรัฐบาลหรือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่เสมอ หากในอนาคตส่วนราชการท้องถิ่นเหล่านี้แยกสำนักงานออกเป็นเอกเทศไม่รวมอยู่บนที่ว่าการอำเภอแล้ว ปัญหาการขาดเครื่องมือเครื่องใช้ ก็จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนโดยเฉพาะกับที่ทำการปกครองอำเภอ

เท่าที่สังเกตในปัจจุบัน อำเภอใดที่มีรัฐบาลในเขตปกครองหลายแห่ง หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ไว้ใช้ประจำอำเภอได้มากก็คว่าอำเภอที่มีรัฐบาลน้อยแห่ง หรือรัฐบาลเล็ก มีรายได้น้อย โอกาสที่จะมีอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ก็น้อยไปด้วย ก่อให้เกิดข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการทำงานระดับอำเภอ นอกจากนี้ในทางปฏิบัติมีอยู่ไม่น้อยที่ข้าราชการต้องใช้ความสามารถส่วนตัวหรือบุคคลลักษณะพิเศษ จัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ของสำนักงานเช่น ขอสื่อ เก้าอี้จากประชาชนผู้ขอบริการ นายอำเภอใช้ความสามารถขอรับบริจาคจากชาวบ้านช่วยสร้างหรือต่อเติมอาคารอำเภอ เป็นต้น

๕. เขตการปกครองและจำนวนราษฎรของอำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารของราชการส่วนภูมิภาค รองจากจังหวัดซึ่งปรากฏชัดในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ หรือ ๕๖ คือ ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด เรียกว่าอำเภอ การตั้งขึ้น และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา^{๒๖} และไ้ระบุในข้อ ๒๓ อีกว่า การจัดการปกครองอำเภอนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น^{๒๗}

^{๒๖} ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๖ ตอนที่ ๑๔๕ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๕๖.

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๒๓.

โดยหยิบยกมาพิจารณาแล้วในบทที่ ๒ ถึงการกำหนดจัดตั้งอำเภอ ตามพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ และ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ก็
ได้รวมเขตการปกครองตำบลหลาย ๆ ตำบล ขึ้นเป็นอำเภอหนึ่ง หรือถือจำนวนพลเมืองประ
มาณ ๑๐,๐๐๐ คน เป็นอำเภอหนึ่งและกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่อง
จัดตั้งอำเภอไว้ก่อนเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๑๐ ดังนี้^{๒๔}

๑. กิ่งอำเภอหรืออำเภอหนึ่ง ควรจะมีตำบลในปกครองอย่างน้อย ๓ ตำบลขึ้นไป
๒. จำนวนพลเมืองควรมีไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน
๓. ระยะทางห่างไกลจากที่ตั้งอำเภอเดิมประมาณ ๒๕ ก.ม. และการคมนาคม
ติดต่อกับอำเภอเดิมไม่สะดวก
๔. ท้องที่ตำบลที่เดิมต้องไม่กระทบกระเทือนต่อจำนวนตำบลตามหลักเกณฑ์
การตั้งอำเภอหรือกิ่งอำเภอภายในที่กล่าวมาแล้วข้างต้น
๕. เหตุการณ์อื่น ๆ เช่นมีที่ดินโดยไมต้องซื้อเพียงพอที่จะปลูกสร้างสถานที่ราชการ
และบ้านพักข้าราชการ หรือมีสถานีตำรวจ สำนัสนอเนียบประจำตำบลอยู่แล้ว เป็นต้น
๖. ถ้าไม่เขาสหกรณ์ตามทักถาวรแล้วข้างบน ก็จะต้องมีความสำคัญและจำเป็น
อย่างอื่นประกอบเช่น เป็นท้องที่ชายแดน หรือเกี่ยวกับเหตุการณ์ทางการเมือง เป็นต้น

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
ความปกคืบคดหลักเขตการปกครอง คือจำนวนตำบลหรือพื้นที่ประการหนึ่ง และใช้จำนวน
ราษฎรหรือพลเมืองเป็นเครื่องพิจารณาอีกประการหนึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๔} กระทรวงมหาดไทย, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๓๒๓
ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๔๑๐ เรื่องการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอ.

๕.๑ เขตการปกครองของอำเภอ นับว่าเป็นอุปสรรคปัญหาต่อการให้บริการแก่ประชาชน เพราะขนาดของอำเภอในประเทศไทยยังมีความแตกต่างกันมากในเรื่องจำนวนตำบล หมู่บ้านและพื้นที่ ตัวอย่างเช่น จังหวัดอุดรบุรี แบ่งเขตการปกครองเป็น ๗ อำเภอ ๑ กิ่งอำเภอ

ตารางที่ ๔

เขตการปกครองและพื้นที่ ของอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดอุดรบุรี

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จำนวน ตำบล	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนพื้นที่ (ตาราง ก.ม.)
๑	อำเภอเมืองอุดรบุรี	๑๘ ตำบล	๑๖๖ หมู่บ้าน	๒๒๔, ๕๙๒
๒	อำเภอบ้านฝาง	๑๐ ตำบล	๕๗ หมู่บ้าน	๕๓๒, ๕๔๔
๓	อำเภอบางดง	๘ ตำบล	๖๖ หมู่บ้าน	๓๒๗
๔	อำเภอพานทอง	๑๑ ตำบล	๗๔ หมู่บ้าน	๓๕๔, ๒๘๕
๕	อำเภอพนัสนิคม	๒๔ ตำบล	๑๕๐ หมู่บ้าน	๑, ๕๑๐
๖	อำเภอศรีราชา	๖ ตำบล	๓๘ หมู่บ้าน	๔๕๑
๗	อำเภอศรีสมเด็จ	๒ ตำบล	๑๘ หมู่บ้าน	๓๔๘, ๑๒๖
๘	กิ่งอำเภอเกาะสีชัง	๑ ตำบล	๖ หมู่บ้าน	๑๘

ที่มา : ทำเนียบท้องที่ พ.ศ. ๒๕๑๗ ของกองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่าอำเภอพนัสนิคม มีจำนวนตำบล หมู่บ้านและพื้นที่มากกว่าอำเภออื่น ๆ อำเภอศีขรภูมิ ไม่นับรวมถึงอำเภอเกาะสีชัง ซึ่งยังไม่มีฐานะเป็นอำเภอ มีจำนวนตำบล หมู่บ้านและพื้นที่ในเขตการปกครองน้อยที่สุด ข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็คือ เชนอำเภอพนัสนิคม มีเขตการปกครองของอำเภอกว้างขวาง ซึ่งทำให้ข้าราชการอำเภอไม่สามารถที่จะออกไปเยี่ยมเยียนตรวจตราท้องที่ใดทั่วถึง สมมุติว่านายอำเภอออกเยี่ยมเยียนราษฎรทุกสัปดาห์ภายในปีหนึ่งจะไปได้อย่างไรมากไม่เกิน ๕๕ หมู่บ้าน ภายใน ๖ ปีจะไปได้เพียง ๖๖๐ หมู่บ้าน อีก ๕๐ หมู่บ้าน นายอำเภอไม่รู้จัก ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนภายในท้องที่ห่างเหินกัน

๕.๒ จำนวนราษฎรของอำเภอ ก็เป็นอุปสรรคและปัญหาประการหนึ่งเช่นกัน เพราะเมื่ออำเภอใดก็ตามมีจำนวนราษฎรมาก ปริมาณงานย่อมจะมีมาก ข้าราชการต้องบริการให้กับประชาชนในอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีค่ามากขึ้นตามปริมาณของงาน ผลก็คือเกินกำลังความสามารถที่จะบริการให้ราษฎรได้รับความสะดวกรวดเร็วได้ ตัวอย่างเปรียบเทียบจำนวนราษฎรในแต่ละอำเภอของจังหวัดชลบุรี

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ ๕

จำนวนราษฎรในแต่ละอำเภอ ของจังหวัดชลบุรี
เมื่อสิ้นเดือน ตุลาคม ๒๕๑๓

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จำนวนเมืองทั้งหมด	แยกเป็นชาย	แยกเป็นหญิง
๑	อำเภอเมืองชลบุรี	๑๕๐,๒๕๔ คน	๗๘,๑๖๐ คน	๗๒,๑๑๔ คน
๒	อำเภอบ้านบึง	๘๗,๑๒๕ คน	๔๕,๔๓๓ คน	๔๑,๖๙๒ คน
๓	อำเภอบางละมุง	๒๕,๔๕๓ คน	๓๒,๘๘๘ คน	๓๒,๕๕๔ คน
๔	อำเภอพานทอง	๓๔,๙๕๕ คน	๑๗,๔๑๗ คน	๑๗,๕๓๘ คน
๕	อำเภอพนัสนิคม	๑๒๔,๒๒๐ คน	๖๒,๔๒๖ คน	๖๑,๘๑๔ คน
๖	อำเภอศรีราชา	๕๔,๖๓๔ คน	๓๗,๒๒๑ คน	๓๗,๔๑๓ คน
๗	อำเภอสัตหีบ	๒๙,๐๘๘ คน	๑๐,๔๑๗ คน	๒๕,๖๗๒ คน
๘	กิ่งอำเภอเกาะสีชัง	๒,๕๕๑ คน	๑,๓๑๑ คน	๑,๒๔๐ คน

ที่มา: ทำเนียบท้องที่ พ.ศ.๒๕๑๓ ของกองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำเภอเมืองชลบุรี เป็นอำเภอที่มีจำนวนราษฎรมากที่สุด รองลงมาได้แก่ อำเภอพนัสนิคม อำเภอที่มีจำนวนน้อยที่สุดคือ อำเภอพานทอง (ไม่นับถึงอำเภอเกาะสีชัง) จำนวนพลเมืองมีมากเป็นอันดับหนึ่งของอำเภอย่อมจะมากตามไปด้วย จากทำเนียบท้องที่ พ.ศ. ๒๕๑๗ ของกองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในจำนวนอำเภอทั้งสิ้น ๕๗๐ อำเภอ (นับรวมเขตต่าง ๆ) ในกรุงเทพมหานคร ๒๕ เขต มีอยู่ ๒๒๕ อำเภอ ที่จำนวนประชากรมีมากกว่า ๒๐,๐๐๐ คน คือ

ตารางที่ ๒

จำนวนราษฎรแต่ละอำเภอที่มีมากกว่า ๒๐,๐๐๐ คน

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพลเมืองทั้งสิ้น	หมายเหตุ
๑	เขตพระนคร	กรุงเทพมหานคร	๑๓๐, ๕๑๔ คน	
๒	เขตปทุมวัน	— " —	๒๒๓, ๐๑๕ คน	
๓	เขตพญาไท	— " —	๔๘๖, ๓๓๑ คน	
๔	เขตยานนาวา	— " —	๒๘๔, ๒๕๓ คน	
๕	เขตสัมพันธวงศ์	— " —	๘๐, ๑๕๓ คน	
๖	เขตพระโขนง	— " —	๔๑๘, ๐๕๖ คน	
๗	เขตดุสิต	— " —	๔๐๔, ๒๔๔ คน	
๘	เขตบางกระบือ	— " —	๑๒๖, ๑๘๒ คน	
๙	เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย	— " —	๒๑๑, ๒๑๖ คน	
๑๐	เขตบางรัก	— " —	๑๐๒, ๕๕๘ คน	
๑๑	เขตบางเขน	— " —	๒๓๒, ๓๖๑ คน	

ลำดับ	ชื่ออำเภอ	จังหวัด	จำนวนพลเมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๑๒	เขตห้วยขวาง	กรุงเทพมหานคร	๘๓, ๑๙๔ คน	
๑๓	เขตธนบุรี	— " —	๒๓๐, ๘๐๕ คน	
๑๔	เขตบางกอกน้อย	— " —	๓๑๔, ๔๒๑ คน	
๑๕	เขตภาษีเจริญ	— " —	๑๔๑, ๕๑๗ คน	
๑๖	เขตบางกอกใหญ่	— " —	๕๑, ๘๑๓ คน	
๑๗	เขตบางขุนเทียน	— " —	๑๑๗, ๕๔๑ คน	
๑๘	เขตราชบุรีบูรณะ	— " —	๘๓, ๑๑๕ คน	
๑๙	เขตคลองสาน	— " —	๑๔๓, ๑๖๔ คน	
๒๐	อำเภอเมืองกระบี่	กระบี่	๖๕, ๘๖๐ คน	มีเขตเทศบาล
๒๑	อำเภอเมืองกาญจนบุรี	กาญจนบุรี	๕๕, ๕๖๕ คน	มีเขตเทศบาล
๒๒	อำเภอท่ามะกา	— " —	๕๔, ๔๑๗ คน	
๒๓	อำเภอท่าม่วง	— " —	๗๐, ๑๖๖ คน	
๒๔	อำเภอเมืองกาฬสินธุ์	กาฬสินธุ์	๑๑๐, ๖๕๑ คน	มีเขตเทศบาล
๒๕	อำเภอกมลาไสย	— " —	๗๕, ๕๗๑ คน	
๒๖	อำเภอภูผินารายณ์	— " —	๘๔, ๗๖๕ คน	
๒๗	อำเภอยางตลาด	— " —	๑๐๘, ๐๕๓ คน	
๒๘	อำเภอเมืองกำแพงเพชร	กำแพงเพชร	๑๕๖, ๕๑๔ คน	มีเขตเทศบาล
๒๙	อำเภอชาณุวรดิษฐ์บุรี	— " —	๕๓, ๒๖๕ คน	
๓๐	อำเภอคลองขลุง	— " —	๕๗, ๕๖๖ คน	
๓๑	อำเภอพรานกระต่าย	— " —	๕๓, ๒๖๕ คน	
๓๒	อำเภอเมืองขอนแก่น	ขอนแก่น	๓๐๑, ๕๖๘ คน	มีเขตเทศบาล

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพลเมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๓๓	อำเภอหนองเรือ	ขอนแก่น	๒๕, ๘๕๐ คน	
๓๔	อำเภอร่มแพ	— " —	๕๕, ๘๓๓ คน	
๓๕	อำเภอน้ำพอง	— " —	๑๑๓, ๕๕๑ คน	
๓๖	อำเภอกระนวน	— " —	๖๐, ๕๖๘ คน	
๓๗	อำเภอบ้านไผ่	— " —	๑๖๕, ๐๑๑ คน	
๓๘	อำเภอพล	— " —	๓๕, ๘๐๕ คน	
๓๙	อำเภอภูเวียง	— " —	๘๘, ๑๓๑ คน	
๔๐	อำเภอบัญจาศิริ	— " —	๓๕, ๘๕๖ คน	
๔๑	อำเภอเมืองจันทบุรี	จันทบุรี	๓๖, ๔๘๘ คน	มีเขตเทศบาล
๔๒	อำเภอท่าใหม่	— " —	๓๓, ๑๒๓ คน	มีเขตเทศบาล
๔๓	อำเภอเมืองระยอง	ระยอง	๑๐๕, ๘๐๕ คน	มีเขตเทศบาล
๔๔	อำเภอบางคลา	— " —	๓๓, ๕๕๒ คน	มีเขตเทศบาล
๔๕	อำเภอบางน้ำเปรี้ยว	— " —	๖๐, ๕๘๕ คน	มีเขตเทศบาล
๔๖	อำเภอพนมสารคาม	— " —	๓๓, ๕๕๖ คน	
๔๗	อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา	ฉะเชิงเทรา	๑๕๐, ๒๕๕ คน	มีเขตเทศบาล
๔๘	อำเภอบางมิ่ง	— " —	๘๓, ๑๒๕ คน	
๔๙	อำเภอบางละมุง	— " —	๖๕, ๕๕๓ คน	
๕๐	อำเภอพนมดงรัก	— " —	๑๖๕, ๒๕๐ คน	มีเขตเทศบาล
๕๑	อำเภอศรีราชา	— " —	๕๕, ๖๓๕ คน	
๕๒	อำเภอสีหะบุ	— " —	๖๕, ๐๘๕ คน	
๕๓	อำเภอเมืองระยอง	ระยอง	๖๖, ๖๘๖ คน	มีเขตเทศบาล

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพลเมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๕๔	อำเภอหันคา	ชัยนาท	๖๑, ๒๐๕ คน	
๕๕	อำเภอเกษตรสมบูรณ์	ชัยภูมิ	๗๑, ๓๓๘ คน	
๕๖	อำเภอเมืองชัยภูมิ	- " -	๑๔๑, ๔๕๓ คน	มีเขตเทศบาล
๕๗	อำเภอแก่งกระจาน	- " -	๗๑, ๒๗๓ คน	
๕๘	อำเภอจัตุรัส	- " -	๕๒, ๑๑๒ คน	
๕๙	อำเภอภูเขียว	- " -	๕๐, ๒๕๕ คน	
๖๐	อำเภอเมืองชุมพร	ชุมพร	๑๐๕, ๕๒๐ คน	
๖๑	อำเภอเมืองเขียงราย	เขียงราย	๑๗๕, ๕๓๑ คน	มีเขตเทศบาล
๖๒	อำเภอเสิงคํา	- " -	๕๖, ๖๔๔ คน	
๖๓	อำเภอคอกคําไทร	- " -	๖๑, ๘๔๖ คน	
๖๔	อำเภอแม่อาย	- " -	๖๑, ๒๘๔ คน	
๖๕	อำเภอแม่ออน	- " -	๕๑, ๗๐๖ คน	
๖๖	อำเภอเทิง	- " -	๑๑๘, ๑๑๘ คน	
๖๗	อำเภอพะเยา	- " -	๑๒๒, ๕๕๒ คน	มีเขตเทศบาล
๖๘	อำเภอพาน	- " -	๑๒๑, ๐๗๕ คน	
๖๙	อำเภอเมืองเชียงใหม่	เชียงใหม่	๑๖๓, ๒๑๗ คน	มีเขตเทศบาล
๗๐	อำเภอจอมทอง	- " -	๗๕, ๓๕๐ คน	
๗๑	อำเภอฝาง	- " -	๕๔, ๕๖๗ คน	
๗๒	อำเภอสันป่าตอง	- " -	๕๗, ๔๕๕ คน	
๗๓	อำเภอสารภี	- " -	๕๐, ๕๗๓ คน	
๗๔	อำเภอสันกำแพง	- " -	๗๕, ๑๘๑ คน	

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพล เมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๓๕	อำเภอสันทราย	เชียงใหม่	๖๕, ๔๔๖ คน	
๓๖	อำเภอเมืองตรัง	ตรัง	๑๒๕, ๑๓๕ คน	มีเขตเทศบาล
๓๗	อำเภอห้วยยอด	— " —	๓๕, ๓๖๓ คน	
๓๘	อำเภอเมือง	ตาก	๖๖, ๖๓๓ คน	มีเขตเทศบาล
๓๙	อำเภอแม่อ้อ	— " —	๖๗, ๓๕๗ คน	มีเขตเทศบาล
๔๐	อำเภอเมืองนครนายก	นครนายก	๓๒, ๘๕๐ คน	มีเขตเทศบาล
๔๑	อำเภอเมืองนครปฐม	นครปฐม	๑๖๗, ๓๕๗ คน	มีเขตเทศบาล
๔๒	อำเภอกำแพงแสน	— " —	๖๕, ๘๖๒ คน	
๔๓	อำเภอนครชัยศรี	— " —	๓๘, ๒๖๕ คน	
๔๔	อำเภอบางเลน	— " —	๓๘, ๓๘๒ คน	
๔๕	อำเภอสามพราน	— " —	๓๓, ๖๔๕ คน	
๔๖	อำเภอเมืองนครพนม	นครพนม	๕๘, ๓๓๓๓ คน	มีเขตเทศบาล
๔๗	อำเภอท่าอุเทน	— " —	๖๖, ๓๕๐ คน	
๔๘	อำเภอบ้านแพง	— " —	๖๘, ๑๘๕ คน	
๔๙	อำเภอนาแก	— " —	๘๑, ๓๕๗ คน	
๕๐	อำเภอมุกดาหาร	— " —	๑๑๕, ๕๕๓ คน	
๕๑	อำเภอเมืองนครราชสีมา	นครราชสีมา	๒๕๗, ๖๖๓ คน	มีเขตเทศบาล
๕๒	อำเภอกรบุรี	— " —	๘๕, ๑๑๕ คน	
๕๓	อำเภอคง	— " —	๘๖, ๓๓๑ คน	
๕๔	อำเภอจักราช	— " —	๓๓, ๘๕๖ คน	
๕๕	อำเภอโพนพิสัย	— " —	๓๗, ๔๗๐ คน	

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพลเมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๕๖	อำเภอชุมพวง	นครราชสีมา	๕๖, ๓๖๘ คน	
๕๗	อำเภอโนนไทย	— " —	๘๕, ๒๐๑ คน	
๕๘	อำเภอโนนสูง	— " —	๑๐๕, ๐๑๐ คน	
๕๙	อำเภอบัวใหญ่	— " —	๑๓๘, ๘๘๖ คน	
๑๐๐	อำเภอประทาย	— " —	๘๕, ๒๔๖ คน	
๑๐๑	อำเภอปากช่อง	— " —	๘๐, ๘๖๕ คน	
๑๐๒	อำเภอบักธงชัย	— " —	๕๒, ๔๑๒ คน	
๑๐๓	อำเภอพิมาย	— " —	๘๕, ๗๙๕ คน	
๑๐๔	อำเภอกำแพงแสน	— " —	๘๘, ๖๗๓ คน	
๑๐๕	อำเภอสีคิ้ว	— " —	๖๖, ๗๖๕ คน	
๑๐๖	อำเภอเมืองนครราชสีมา			
	นครราชสีมา	นครราชสีมา	๒๑๖, ๐๓๕ คน	มีเขตเทศบาล
๑๐๗	อำเภอฉวาง	— " —	๑๓๖, ๔๑๕ คน	
๑๐๘	อำเภอเสิงสาง	— " —	๖๕, ๘๗๓ คน	
๑๐๙	อำเภอระดม	— " —	๖๕, ๑๓๑ คน	
๑๑๐	อำเภอทาสี	— " —	๕๑, ๐๘๘ คน	
๑๑๑	อำเภอหนองสูง	— " —	๑๑๗, ๘๖๕ คน	มีเขตเทศบาล
๑๑๒	อำเภอปากพอง	— " —	๕๖, ๕๐๕ คน	มีเขตเทศบาล
๑๑๓	อำเภอรอนพิบูลย์	— " —	๑๐๕, ๐๔๑ คน	
๑๑๔	อำเภอหัวไทร	— " —	๖๓, ๓๓๓ คน	
๑๑๕	อำเภอเมืองนครสวรรค์	นครสวรรค์	๒๐๕, ๗๕๐ คน	มีเขตเทศบาล

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพลเมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๑๑๖	อำเภอรูมแดง	นครสวรรค์	๘๑,๐๕๓ คน	มีเขตเทศบาล
๑๑๗	อำเภอบรรพพพิสัย	— " —	๖๗,๕๕๖ คน	
๑๑๘	อำเภอทากดี	— " —	๑๑๘,๓๕๕ คน	
๑๑๙	อำเภอท่าตะโก	— " —	๗๕,๑๘๐ คน	
๑๒๐	อำเภอพยุหะคีรี	— " —	๖๖,๔๘๕ คน	
๑๒๑	อำเภอดงขี้เหล็ก	— " —	๑๑๒,๓๖๓ คน	
๑๒๒	อำเภอนนทบุรี	นนทบุรี	๑๑๘,๐๓๖ คน	มีเขตเทศบาล
๑๒๓	อำเภอเมืองนราธิวาส	นราธิวาส	๘๑,๐๐๖ คน	มีเขตเทศบาล
๑๒๔	อำเภอระแงะ	— " —	๗๗,๑๘๘ คน	
๑๒๕	อำเภอเมืองน่าน	น่าน	๕๖,๑๘๕ คน	มีเขตเทศบาล
๑๒๖	อำเภอเมืองหนองคาย	หนองคาย	๑๑๗,๓๘๔ คน	มีเขตเทศบาล
๑๒๗	อำเภอท่าบ่อ	— " —	๖๕,๑๙๙ คน	
๑๒๘	อำเภอบึงกาฬ	— " —	๑๐๘,๒๙๓ คน	
๑๒๙	อำเภอโพนพิสัย	— " —	๑๑๙,๓๖๙ คน	
๑๓๐	อำเภอเมืองบุรีรัมย์	บุรีรัมย์	๑๗๓,๕๓๗ คน	มีเขตเทศบาล
๑๓๑	อำเภอกระสัง	— " —	๘๕,๖๕๖ คน	
๑๓๒	อำเภอละหานทราย	— " —	๖๘,๑๓๘ คน	
๑๓๓	อำเภอนางรอง	— " —	๑๑๕,๒๖๘ คน	
๑๓๔	อำเภอประโคนชัย	— " —	๑๑๙,๘๑๓ คน	
๑๓๕	อำเภอสุทโธชัย	— " —	๘๘,๔๓๙ คน	
๑๓๖	อำเภอลำปลายมาศ	— " —	๑๑๗,๓๘๙ คน	

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพล เมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๑๓๗	อำเภอสตึก	บุรีรัมย์	๘๓, ๙๕๒ คน	
๑๓๘	อำเภอเมืองปทุมธานี	ปทุมธานี	๒๒, ๕๐๖ คน	มีเขตเทศบาล
๑๓๙	อำเภอเมืองปราจีนบุรี	ปราจีนบุรี	๓๙, ๘๐๓ คน	มีเขตเทศบาล
๑๔๐	อำเภอกบินทร์บุรี	— " —	๓๘, ๔๓๖ คน	มีเขตเทศบาล
๑๔๑	อำเภอสระแก้ว	— " —	๘๓, ๑๔๔ คน	
๑๔๒	อำเภอพระนครศรีอยุธยา	พระนครศรีอยุธยา	๙๓, ๐๖๑ คน	มีเขตเทศบาล
๑๔๓	อำเภอเมืองพัทลุง	พัทลุง	๑๑๖, ๘๙๙ คน	มีเขตเทศบาล
๑๔๔	อำเภอเขาค้อ	— " —	๘๐, ๔๘๘ คน	
๑๔๕	อำเภอควนขนุน	— " —	๑๐๔, ๘๙๒ คน	
๑๔๖	อำเภอปากพะยูน	— " —	๒๑, ๑๐๖ คน	
๑๔๗	อำเภอเมืองพิจิตร	พิจิตร	๑๕๖, ๑๔๙ คน	มีเขตเทศบาล
๑๔๘	อำเภอทะพานหิน	— " —	๑๑๓, ๖๖๙ คน	มีเขตเทศบาล
๑๔๙	อำเภอบางมูลนาก	— " —	๘๓, ๔๐๖ คน	มีเขตเทศบาล
๑๕๐	อำเภอโพทะเล	— " —	๓๒, ๘๐๔ คน	
๑๕๑	อำเภอเมืองพิษณุโลก	พิษณุโลก	๑๙๓, ๑๓๒ คน	มีเขตเทศบาล
๑๕๒	อำเภอบางระกำ	— " —	๒๓, ๐๒๖ คน	
๑๕๓	อำเภอพรหมพิราม	— " —	๘๑, ๔๕๙ คน	
๑๕๔	อำเภอวังทอง	— " —	๑๕๕, ๐๘๕ คน	
๑๕๕	อำเภอเมืองเพชรบุรี	เพชรบุรี	๑๑๔, ๐๓๑ คน	มีเขตเทศบาล
๑๕๖	อำเภอทวาย	— " —	๒๓, ๘๖๐ คน	

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพล เมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๑๕๗	อำเภอเมืองเพชรบูรณ์	เพชรบูรณ์	๑๓๘, ๓๙๗ คน	มีเขตเทศบาล
๑๕๘	อำเภอรชนแดน	— " —	๖๕, ๖๑๙ คน	
๑๕๙	อำเภอวิเชียรบุรี	— " —	๗๕, ๑๔๙ คน	
๑๖๐	อำเภอหล่มสัก	— " —	๑๒๖, ๔๖๕ คน	มีเขตเทศบาล
๑๖๑	อำเภอหนองไผ่	— " —	๑๔๐, ๕๓๘ คน	
๑๖๒	อำเภอเมืองแพร่	แพร่	๑๑๐, ๑๑๙ คน	มีเขตเทศบาล
๑๖๓	อำเภอสูงเม่น	— " —	๗๗, ๒๓๖ คน	
๑๖๔	อำเภอภูเก็ท	ภูเก็ท	๖๗, ๑๔๒ คน	มีเขตเทศบาล
๑๖๕	อำเภอมหาสารคาม	มหาสารคาม	๑๒๑, ๔๐๗ คน	มีเขตเทศบาล
๑๖๖	อำเภอกันทรวิชัย	— " —	๖๗, ๑๗๔ คน	
๑๖๗	อำเภอโกสุมพิสัย	— " —	๙๐, ๓๗๗ คน	
๑๖๘	อำเภอเขียงยืน	— " —	๖๘, ๕๘๖ คน	
๑๖๙	อำเภอบรบือ	— " —	๑๐๓, ๘๕๒ คน	
๑๗๐	อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย	— " —	๘๗, ๐๒๙ คน	
๑๗๑	อำเภอรามป่า	— " —	๗๙, ๔๖๙ คน	
๑๗๒	อำเภอเมืองยะลา	ยะลา	๘๙, ๒๑๘ คน	มีเขตเทศบาล
๑๗๓	อำเภอเมืองยโสธร	ยโสธร	๑๒๖, ๗๓๒ คน	มีเขตเทศบาล
๑๗๔	อำเภอเดิงนกทา	— " —	๘๖, ๕๕๖ คน	
๑๗๕	อำเภอมหาชนะชัย	— " —	๖๘, ๓๗๐ คน	
๑๗๖	อำเภอเมืองร้อยเอ็ด	ร้อยเอ็ด	๑๗๐, ๒๔๔ คน	มีเขตเทศบาล
๑๗๗	อำเภอเกษตรวิสัย	— " —	๖๓, ๕๙๔ คน	

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพลเมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๑๓๘	อำเภอจตุรพักตรพิมาน	ร้อยเอ็ด	๒๐, ๕๐๐ คน	
๑๓๙	อำเภอสว่างภูมิจี	— " —	๕๘, ๐๔๕ คน	
๑๔๐	อำเภอพนมไพร	— " —	๓๖, ๘๒๓ คน	
๑๔๑	อำเภอเสลภูมิ	— " —	๑๐๓, ๑๐๖ คน	
๑๔๒	อำเภอรวิชัยบุรี	— " —	๑๑๐, ๕๖๑ คน	
๑๔๓	อำเภอโพนทอง	— " —	๑๐๔, ๒๖๓ คน	
๑๔๔	อำเภอเมืองระยอง	— " —	๑๒๖, ๓๓๓ คน	มีเขตเทศบาล
๑๔๕	อำเภอแก่ง	— " —	๕๒, ๕๑๖ คน	
๑๔๖	อำเภอเมืองราชบุรี	ราชบุรี	๑๒๘, ๘๓๓ คน	มีเขตเทศบาล
๑๔๗	อำเภอบ้านโป่ง	— " —	๑๑๓, ๐๐๒ คน	มีเขตเทศบาล
๑๔๘	อำเภอโพธาราม	— " —	๕๕, ๓๑๑ คน	มีเขตเทศบาล
๑๔๙	อำเภอคำเนินสะดวก	— " —	๘๖, ๕๓๕ คน	
๑๕๐	อำเภอเมืองลพบุรี	ลพบุรี	๑๕๓, ๓๒๖ คน	มีเขตเทศบาล
๑๕๑	อำเภอรับบัวคาด	— " —	๕๓, ๕๔๖ คน	
๑๕๒	อำเภอโคกสำโรง	— " —	๑๓๒, ๕๖๐ คน	
๑๕๓	อำเภอบ้านหมี่	— " —	๓๘, ๒๐๓ คน	มีเขตเทศบาล
๑๕๔	อำเภอเมืองลำปาง	ลำปาง	๑๕๕, ๕๓๖ คน	มีเขตเทศบาล
๑๕๕	อำเภอเกาะกา	— " —	๒๕, ๖๖๓ คน	
๑๕๖	อำเภอแจ้ห่ม	— " —	๒๖, ๐๓๕ คน	
๑๕๗	อำเภอแม่ทะ	— " —	๒๐, ๑๓๓ คน	
๑๕๘	อำเภอเมืองลำพูน	ลำพูน	๑๓๓, ๕๖๒ คน	มีเขตเทศบาล

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพล เมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๑๙๙	อำเภอป่าซาง	ลำพูน	๗๒, ๘๖๑ คน	
๒๐๐	อำเภอเมืองเลย	เลย	๕๓, ๐๑๕ คน	มีเขตเทศบาล
๒๐๑	อำเภอวังสะพุง	- " -	๑๑๕, ๕๗๐ คน	
๒๐๒	อำเภอเมืองศรีสะเกษ	ศรีสะเกษ	๑๙๗, ๖๑๖ คน	มีเขตเทศบาล
๒๐๓	อำเภอกันทรารมย์	- " -	๑๓๑, ๖๙๘ คน	
๒๐๔	อำเภอกันทรลักษ์	- " -	๑๖๑, ๕๓๓ คน	
๒๐๕	อำเภอซำสูง	- " -	๑๐๐, ๑๐๙ คน	
๒๐๖	อำเภอชุมพวง	- " -	๖๘, ๕๘๓ คน	
๒๐๗	อำเภอรามไผ่	- " -	๗๓, ๑๐๑ คน	
๒๐๘	อำเภออุทุมพรพิสัย	- " -	๑๙๗, ๖๕๕ คน	
๒๐๙	อำเภอเมืองสกลนคร	สกลนคร	๑๘๐, ๑๙๑ คน	มีเขตเทศบาล
๒๑๐	อำเภอสว่างคันแดน	- " -	๑๒๑, ๒๖๐ คน	
๒๑๑	อำเภอรามวา	- " -	๘๕, ๑๗๘ คน	
๒๑๒	อำเภอเมืองสงขลา	สงขลา	๑๕๕, ๗๒๓ คน	มีเขตเทศบาล
๒๑๓	อำเภอหาดใหญ่	- " -	๑๕๕, ๐๗๖ คน	มีเขตเทศบาล
๒๑๔	อำเภอระโนด	- " -	๘๕, ๐๑๖ คน	
๒๑๕	อำเภอเมืองสตูล	สตูล	๖๙, ๕๘๑ คน	มีเขตเทศบาล
๒๑๖	อำเภอเมืองสมุทรปราการ	สมุทรปราการ	๑๗๘, ๖๙๗ คน	มีเขตเทศบาล
๒๑๗	อำเภอบางพลี	- " -	๖๖, ๙๖๙ คน	
๒๑๘	อำเภอพระประแดง	- " -	๑๐๕, ๖๖๗ คน	มีเขตเทศบาล
๒๑๙	อำเภอเมืองสมุทรสงคราม	สมุทรสงคราม	๘๕, ๖๗๕ คน	มีเขตเทศบาล

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพลเมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๒๒๐	อำเภออัมพวา	สมุทรสงคราม	๒๒, ๕๓๗ คน	มีเขตเทศบาล
๒๒๑	อำเภอเมืองสมุทรสาคร	สมุทรสาคร	๑๑๒, ๕๕๖ คน	มีเขตเทศบาล
๒๒๒	อำเภอบ้านแพ้ว	— " —	๓๓, ๐๘๐ คน	
๒๒๓	อำเภอเมืองสระบุรี	สระบุรี	๕๑, ๒๒๑ คน	มีเขตเทศบาล
๒๒๔	อำเภอแก่งคอย	— " —	๒๑, ๒๑๘ คน	มีเขตเทศบาล
๒๒๕	อำเภอหนองแค	— " —	๒๐, ๔๓๐ คน	มีเขตเทศบาล
๒๒๖	อำเภอเมืองสุโขทัย	สุโขทัย	๕๕, ๓๓๓ คน	มีเขตเทศบาล
๒๒๗	อำเภอสวรรคโลก	— " —	๑๐๓, ๔๓๓ คน	มีเขตเทศบาล
๒๒๘	อำเภอศรีสำโรง	— " —	๒๒, ๕๑๒ คน	
๒๒๙	อำเภอศรีวิชัย	— " —	๒๘, ๕๕๑ คน	
๒๓๐	อำเภอเมืองสุพรรณบุรี	สุพรรณบุรี	๑๕๑, ๓๒๘ คน	มีเขตเทศบาล
๒๓๑	อำเภอสองพี่น้อง	— " —	๑๐๔, ๗๔๘ คน	มีเขตเทศบาล
๒๓๒	อำเภอสามชุก	— " —	๘๕, ๒๒๗ คน	
๒๓๓	อำเภอศรีประจันต์	— " —	๒๑, ๐๕๐ คน	
๒๓๔	อำเภออุททอง	— " —	๘๖, ๘๕๒ คน	
๒๓๕	อำเภอเค็มบางยางบวช	— " —	๒๗, ๔๑๔ คน	
๒๓๖	อำเภอบางปลาม้า	— " —	๘๒, ๕๓๓ คน	
๒๓๗	อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี	สุราษฎร์ธานี	๘๕, ๓๐๓ คน	มีเขตเทศบาล
๒๓๘	อำเภอบ้านนาสาร	— " —	๓๑, ๒๕๔ คน	มีเขตเทศบาล
๒๓๙	อำเภอพนมทูน	— " —	๒๒, ๒๒๐ คน	

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนคน เมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๒๔๐	อำเภอเมืองสุรินทร์	สุรินทร์	๒๑๗, ๐๐๐ คน	มีเขตเทศบาล
๒๔๑	อำเภอท่าตูม	— " —	๗๘, ๐๗๒ คน	
๒๔๒	อำเภอบำราศ	— " —	๑๓๐, ๐๑๒ คน	
๒๔๓	อำเภอรักมณี	— " —	๑๑๐, ๐๘๓ คน	
๒๔๔	อำเภอศีขรภูมิ	— " —	๘๘, ๗๐๘ คน	
๒๔๕	อำเภอสังขะ	— " —	๑๔๒, ๑๓๖ คน	
๒๔๖	อำเภอวิเศษชัยชาญ	อ่างทอง	๒๓, ๓๒๗ คน	
๒๔๗	อำเภอเมืองอุตรธานี	อุตรธานี	๒๒๘, ๕๐๘ คน	มีเขตเทศบาล
๒๔๘	อำเภอกุมภวาปี	— " —	๑๒๑, ๒๕๐ คน	
๒๔๙	อำเภอหนองบัวลำภู	— " —	๕๕, ๑๕๒ คน	
๒๕๐	อำเภอหนองหาน	— " —	๑๔๘, ๗๘๑ คน	
๒๕๑	อำเภอเพ็ญ	— " —	๘๒, ๗๕๕ คน	
๒๕๒	อำเภอบ้านผือ	— " —	๒๕, ๖๒๗ คน	
๒๕๓	อำเภอบ้านดุง	— " —	๒๐, ๕๓๓ คน	
๒๕๔	อำเภอศรีบุญเรือง	— " —	๘๐, ๕๗๐ คน	
๒๕๕	อำเภอนากาด	— " —	๗๕, ๗๕๑ คน	
๒๕๖	อำเภอเมืองอุตรดิตถ์	อุตรดิตถ์	๑๓๒, ๕๖๑ คน	
๒๕๗	อำเภอพิชัย	— " —	๒๖, ๗๐๑ คน	
๒๕๘	อำเภอเมืองอุบลราชธานี	อุบลราชธานี	๑๖๖, ๒๕๒ คน	มีเขตเทศบาล
๒๕๙	อำเภวารินชำราบ	— " —	๑๒๐, ๕๖๖ คน	มีเขตเทศบาล
๒๖๐	อำเภอพิบูลย์มังสาหาร	— " —	๑๖๙, ๖๖๑ คน	มีเขตเทศบาล

ลำดับ	ชื่อ อำเภอ	จังหวัด	จำนวนพลเมืองทั้งหมด	หมายเหตุ
๒๒๑	อำเภอเขมราฐ	อุบลราชธานี	๑๐๕, ๐๕๖ คน	
๒๒๒	อำเภอเดชอุดม	— " —	๑๑๘, ๕๗๖ คน	
๒๒๓	อำเภออำนาจเจริญ	— " —	๑๔๒, ๕๘๔ คน	
๒๒๔	อำเภอตระการพืชผล	— " —	๓๗, ๓๙๑ คน	
๒๒๕	อำเภอเขื่องใน	— " —	๘๗, ๕๕๐ คน	

ที่มา : ทำเนียบท้องที่ พ.ศ. ๒๕๑๓ ของกองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๘)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำเภอใดก็ตามที่มีเขตเทศบาลในท้องที่ เทศบาลจะแบ่งเบาภาระรับผิดชอบงานเกี่ยวกับภาระทะเบียนราษฎรเฉพาะในเขตเทศบาล แต่ตามนอกเขตเทศบาลความรับผิดชอบยังคงอยู่ที่อำเภอ จากประสบการณ์การทำงานตามอำเภอต่าง ๆ ของผู้เขียน ซึ่งเคยทำงานที่อำเภอพนัสนิคม, อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี และอำเภอสระแก้ว จังหวัดปราจีนบุรี อำเภอเหล่านี้มีจำนวนประชากรมากกว่า ๒๐,๐๐๐ คน ปรากฏว่าปริมาณงานที่รับผิดชอบบริการให้แก่ประชาชนมีมากกว่าอำเภอที่มีประชากรน้อยกว่า ด้วยเหตุนี้อำเภอที่มีประชากรมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งจากตารางข้างถัดมาอยู่ ๑๐๗ อำเภอ ปริมาณงานย่อมจะมีมากกว่าอำเภออื่นอย่างแน่นอน ซึ่งเป็นเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการบนอำเภอไม่สามารถบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖. การปฏิบัติงานของนายอำเภอ

เป็นที่ยอมรับกันว่า ในการบริหารราชการอำเภอจะให้โดยผลก็มีประสิทธิภาพสูงนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับการจัดระบบงานที่ตามหลักการบริหาร มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอและมีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้แล้ว ยังจะต้องขึ้นอยู่กับผู้นำหรือผู้ทำหน้าที่บริหารงานอีกด้วย ระดับอำเภอใดแก่นายอำเภอซึ่งเป็นบุคคลสำคัญเป็นจุดรวมกำลังของผู้นับตั้งกับบัญชาให้รวมมือรวมใจกันปฏิบัติงานที่ ตามการระงับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ฉะนั้น ปัญหาหรืออุปสรรคประการหนึ่งของการบริการแก่ประชาชนระดับอำเภอจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือการปฏิบัติงานของนายอำเภอ

นายอำเภอมีภาระและงานในหน้าที่มากมายรายละเอียดใดกล่าวไว้ในบทที่ ๒ แต่ที่สำคัญก็คือ ต้องปฏิบัติงานให้แก่ประชาชน อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนให้ได้ อย่างไม่รู้คับคั่งที่ทำให้การปฏิบัติงานของนายอำเภอไม่ส่งเสริมให้เกิดการบริการแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพนั้นอาจจะแยกพิจารณาได้คือ

ก. อำนาจในการปกครองบังคับบัญชา

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘^{๒๕} ซึ่งกำหนดจัดระเบียบบริหารราชการ
ระดับอำเภอ โดยให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและ
รับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏสภาพมีได้เป็นเช่นนั้น
ในทางปฏิบัติก็เกิดปัญหาเหล่านี้ขึ้น

(๑) ฝ่ายการบังคับบัญชาบางหน่วยงานไม่ขึ้นตรงต่อนายอำเภอโดยส่วนกลาง
กระทรวง ทบวง กรม จะสร้างปัญหาขึ้น เป็นทวนว่า หน่วยงานเอกเทศอยู่ในระดับ
อำเภอ แต่ไม่ยอมอำนาจการบังคับบัญชาให้นายอำเภอ ซึ่งเป็นการขัดต่อประกาศคณะ
ปฏิวัติดังกล่าวแล้ว ตัวอย่างเช่น มีหน่วยงานการไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ทำ
การไปรษณีย์โทรเลข หน่วยมาเลเรีย หน่วยรักษาป่าหรือสงวนสัตว์ป่า หน่วยงานสวน
ป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ หน่วยงานสหกรณ์คัม ซอตา หน่วยงานเอกเทศดังกล่าว
นี้ ถือปฏิบัติงานเอกเทศไม่ขึ้นตรงต่อนายอำเภอ ผลก็คือ งานบริการที่ให้แก่ประชาชน
นายอำเภอจะไม่ทราบรายละเอียดของงาน และไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือใหม่ประสิทธิภาพ
ประชาชนได้ ถ้าเกิดอุปสรรคข้อขัดข้อง มีเหตุการณอยู่เสมอ ๆ ที่ประชาชนไปขอความ
ช่วยเหลือจากนายอำเภอในปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานเอกเทศเหล่านี้ นายอำเภอจะไม่
สามารถให้ความช่วยเหลือหรือให้ความเข้าใจได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่หน่วยงาน เอกเทศ
เหล่านี้สร้างขึ้นในอำเภอให้ฝ่ายปกครองของคอยแก้ไข เช่น การสร้างสวนป่าขององค์การ
อุตสาหกรรมป่าไม้ ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และความไม่เข้าใจกับประชาชนที่เป็นเจ้าของ
ที่ดินอยู่เดิม เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒๕ "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๘

ตอนที่ ๑๔๕ วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕



(๒) ส่วนกลางสร้างสภาพการณ์แทรกซ้อนโดยไม่ผ่านการพิจารณาของระดับอำเภอ เช่น การอนุญาตสัมปทานบัตรชุดแรกของกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งอนุญาตไปโดยไม่สอบถามความเห็นจากอำเภอ ก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่อยู่ข้างเคียงเหมืองแร่ โดยอำเภอไม่สามารถจะขจัดปัญหาความเดือดร้อนนี้ได้

(๓) ปัญหาการให้ลูกหนี้ให้โทษของนายอำเภอผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือ มักจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริง ที่ผู้บังคับบัญชาใกล้ชิดชั้นหน้าวินิจฉัยไปแล้ว เมื่อสภาพการณ์เป็นเช่นนั้น นายอำเภอก็ไม่อาจสั่งให้ข้าราชการในระดับอำเภอปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควรได้เต็มที่ การสั่งการจะเป็นไปในแบบขอร้องมากกว่า ซึ่งส่วนราชการนั้น ๆ จะให้ความร่วมมือหรือไม่ก็ได้ เพราะข้าราชการจะเห็นว่านายอำเภอมิได้มีความหมายจะให้ลูกหนี้หรือให้โทษไม่ได้ ไม่จำเป็นต้องเกรงกลัวหรือเกรงใจ

(๔) ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหน่วยต่าง ๆ ที่ขึ้นกับอำเภอให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ ทำให้นายอำเภอไม่มีอำนาจบังคับบัญชาที่แท้จริง มีกรณีที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ เช่น นายอำเภอไม่พอใจความประพฤติและการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่ง ก็เสนอขอความเห็นให้ย้ายข้าราชการผู้นี้ไปเสียจากอำเภอ ผลก็คือ ข้าราชการที่ถูกนายอำเภอเสนอขอย้าย เกิดการดองคดีกับนายอำเภอ โดยอาจจะถือว่ามีผู้บังคับบัญชาสนับสนุนดีกว่าจึงวิ่งเต้นไม่ขอย้าย หากจะย้ายก็ต้องขายนายอำเภอควย ในที่สุดทางฝ่ายต่างถูกขายนั่นเป็นคน

ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องของการที่นายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบ แต่ไม่มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการอำเภอในอำเภอให้ปฏิบัติงานบริการแก่ประชาชนให้มีประสิทธิภาพได้

๗. บุคคลิกภาพและความประพฤติของนายอำเภอ

โดยเหตุที่การบริหารงานอำเภอย่อมประกอบไปด้วยข้าราชการหลายส่วนราชการ มีหน้าที่ในการบริการให้แก่ประชาชนด้วยกันทั้งนั้น บางครั้งการปฏิบัติงาน

ที่ต่างคนต่างปฏิบัติกัน อาจจะทำให้เกิดการขัดแย้ง ที่สวยงาม งานของที่ทำหน้าที่กัน
 อำเภอกับงานของที่ทำหน้าที่ป่าไม้อำเภอมักจะเดินสวนทางมีข้อขัดแย้งกัน ฝ่ายที่คิดก็ต้องการ
 การออกหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือเสนอโครงการจัดสรรที่ดินให้ประชาชน ฝ่ายป่าไม
 ก็โต้แย้งเพื่อจะสงวนที่ไว้ให้เป็นสภาพป่าที่ถาวร หรือเพื่อปลูกสร้างสวนป่า บุคคลที่จะ
 แก้ไขปัญหานี้ให้ดูลงไปก็กอนายอำเภอ ซึ่งอาจจะมองโรความสามารถหรือบุคลิกภาพ
 ส่วนตัวอันประกอบไปด้วยหลักทาง ๆ ของการบริหาร เช่น การใ้ธภาวะผู้นำ การใ้
 หลักมนุษยสัมพันธ์ หรือหลักของการประสานงานเขาร่วม

ในเรื่องการสร้างบุคลิกภาพนั้น เป็นเรื่องค่อนข้างยากเพราะเป็นเรื่องทำที่
 ลักษณะของแต่ละบุคคลมีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ คือ

"...นายอำเภอควรสร้างบุคลิกภาพและประพฤตินอกร่างกาย ขอมันขึ้นอยู่กับ
 ทำที่และคิดปของผู้นั้น เป็นสำคัญ แต่โดยหลักทั่วไปแล้วอย่างน้อยนายอำเภอควรมีคุณลักษณะ
 หกเด่นในประการต่าง ๆ เหล่านี้คือ

- (๑) เป็นผู้ที่มีจิตใจรักการงาน
- (๒) เป็นผู้มีความสามารถในเชิงปฏิบัติ
- (๓) เป็นผู้สนใจในการศึกษาหาความรู้
- (๔) เป็นผู้มีความประพฤติดี
- (๕) เป็นผู้มีความซังคมดี

อย่างไรก็ดี การพัฒนาบุคลิกภาพของนายอำเภอนั้น อาจจะกระทำไ้โดย
 การฝึกอบรม ซึ่งบุคลิกภาพและการประพฤติปฏิบัติที่ดีจะช่วยให้ส่งเสริมให้งานบริการแก่
 ประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

^{๓๐} ประยูร พรหมพันธ์ "การใ้ธภาวะผู้นำของนายอำเภอ ในการประสานงาน"
 เทศกาลวิชาการ ปีที่ ๒๗ เดือนที่ ๒ (มิถุนายน, ๒๕๑๕), หน้า ๒๐๐

ค. ความสนใจของนายอำเภอในการปฏิบัติงาน

ปัญหาที่ทำให้การบริการแก่ประชาชนระดับอำเภอไม่มีประสิทธิภาพประการหนึ่งก็คือ การขาดความสนใจในการปฏิบัติงานของนายอำเภอทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ทั้งนี้ก็เพราะการปฏิบัติงานของนายอำเภอจะเป็นแบบอย่าง ให้ข้าราชการผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามยกตัวอย่าง เช่น นายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติงานตรงตามเวลา ไปทำงานก่อนเวลาถึง ๐๘.๓๐ น. และไม่เลิกก่อนเวลา ๑๖.๓๐ น. นอกจากกรณีไปราชการท่องเที่ยวที่ปรากฏว่าข้าราชการอำเภอนั้น จะพยายามปรับตัวให้ปฏิบัติงานตรงต่อเวลาไม่มีการหัดก่เลียงตรงกันข้ามหากนายอำเภอไปปฏิบัติงานสาย กลับบ้านก่อนเวลา เลิกงานก็ไม่มีประโยชน์อะไรที่จะไปกำบังให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติงานตรงต่อเวลา ผลก็คือประชาชนต้องเสียเวลาไปนั่งคอยข้าราชการทั้ง ๆ ที่เป็นช่วงเวลาของการทำงาน

นายอำเภอบางคนขาดความสนใจในการปฏิบัติงานบนอำเภอชอบออกท่องเที่ยวเป็นประจำหรือเลี้ยงเหล้าตามทางดาวหน้าในวิราชการโดยเข้ากรุง เทพพนมบังคับบัญชาอยู่เสมอ บดอัยให้การปฏิบัติงานบนอำเภอเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา และไม่สนใจปฏิบัติงานบนอำเภอ การสั่งงานหรือเห็นหนังสือชอบที่จะให้ไปเสนอที่บ้านพัก ผลงานบนอำเภอในด้านการบริการแก่ประชาชนยอมจะไม่ได้ ตรงข้ามนายอำเภอที่ให้ความสนใจในการปฏิบัติงาน หากไม่มีงานในท้องที่ หรือต้องไปประชุมที่จังหวัด จะให้ความสนใจกับงานบริการบนอำเภออย่างมาก ลักษณะการปฏิบัติงานบนอำเภอของนายอำเภอเหล่านี้ จะไม่ชอบนั่งอยู่ประจำในท้องทำงานจะเดินตรวจตรางานบริการคนต่าง ๆ ของทุกส่วนราชการ ถ้าเห็นมีงานถึงคางที่แผนกใดจะพิจารณาสั่งแก้ไข เช่น เพิ่มเจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานทันที หากนายอำเภอปฏิบัติงานเช่นนี้ ย่อมจะช่วยให้เจ้าหน้าที่บริการแก่ประชาชนไครวดเร็วขึ้น จะไม่กล้าประพฤติผิดวิธี ถ่วงเวลา หรือเรียกรอสิ่งตอบแทนจากประชาชนผู้มาติดต่อ

จากการศึกษาวิจัย ได้เคยมีตัวอย่างนายอำเภอฉวาง จังหวัดนครราชสีมา ผู้หนึ่งได้ชื่อว่า เป็นนายอำเภอที่เข้าถึงประชาชนอย่างมากจนว่าอำเภอฉวางจะเป็นอำเภอ ใหญ่ทั้งในค่านิยมปกครอง จำนวนประชากร และมีปัญหาการแทรกซึมของผูกการราย คอมมิวนิสต์ ปริมาณงานมีมากก็ตาม โดยเหตุที่มีความสนใจในการปฏิบัติงานในค่านิยม การบริการแก่ประชาชน มีวิธีการทำงานจะไม่นั่งโต๊ะประจำอยู่ที่ในห้อง แต่จะพุดพิสน เสนอเจ้าหน้าที่ประจำตำบลมีพื้นที่ของอำเภอ คือ เดินไปหาประชาชนตามพื้นที่ทดสอบตามจุดประสงค์ พร้อมทั้งช่วยนำไปพบเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องควยตนเอง ผลก็คือ การบริการแก่ประชาชน มีประสิทธิภาพเป็นที่รักใคร่ของชาวบ้าน รามฎรอยากที่จะไปติดกองงานกับทางอำเภอ ความสนใจในการปฏิบัติงานของนายอำเภอ จึงมีส่วนที่จะช่วยส่งเสริมให้การบริการแก่ ประชาชนมีประสิทธิภาพดีขึ้นอย่างแน่นอน

ควยเหตุนี้ ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการบริการแก่ประชาชนระดับอำเภอที่ไม่มี ประสิทธิภาพประการหนึ่ง เกิดจากการปฏิบัติงานของนายอำเภอเป็นประการสำคัญ.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย