

ปัจจัยที่กำหนดการเลือกงานและท้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ



นางสาวชุลีพร เตชะขำ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2529

ISBN 974-566-640-8

014960

I/6200949

Factors Influencing Work and Area Selection of
Deputy District Officers



Miss Chuleepon Dechkum

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

Graduate School

Chulalongkorn University

1986

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัจจัยที่กำหนดการเลือกงานและท้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ

โดย

นางสาวอุสิทธิ์ เตชขำ

ภาควิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

อาจารย์ ดร. คู่ภัย ยาวะประภาช



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็น ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

[Handwritten signature]

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร. สร้อย พิศาลบุตร)

รักษาการในตำแหน่ง รองคณบดีฝ่ายวิชาการ

ปฏิบัติราชการแทน รักษาการในตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

[Handwritten signature].....ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อิศระ สุวรรณผล)

[Handwritten signature].....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พนม กินทร์ อยุธยา)

[Handwritten signature].....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. พิทยา บวรวัฒนา)

[Handwritten signature].....กรรมการ

(อาจารย์ ดร. คู่ภัย ยาวะประภาช)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ บัณฑิตที่กำหนดการเลือกงานและท้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ
ชื่อนิสิต นางสาวอุฬิสพร เตยขำ
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร. คู่ภชัย ยาวะประภาช
ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา 2528



บทคัดย่อ

การศึกษาและวิจัย เรื่อง บัณฑิตที่กำหนดการเลือกงานและท้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอนี้มีวัตถุประสงค์จะศึกษาและทดสอบพฤติกรรมการเลือกงาน และเลือกท้องที่ปฏิบัติงานของปลัดอำเภอตามแนวความคิดทางเลือกสาธารณะ ซึ่งต้องการทดสอบข้อสมมติพื้นฐานเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลที่กล่าวว่า บัณฑิตจะเลือกทำในสิ่งที่ทำให้เขาได้รับผลประโยชน์สูงสุด แต่เสียค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด การทดสอบข้อสรุปนี้จะทำการศึกษาพฤติกรรมของกลุ่มข้าราชการในระบอบราชการไทย เฉพาะปลัดอำเภอในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และปลัดอำเภอบรรจุใหม่ที่ได้รับการอบรม ณ วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ระหว่างวันที่ 16-27 กันยายน 2528 ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่า

1. ในการเลือกงาน ปลัดอำเภอจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่วนใหญ่จะเลือกงานในฝ่ายงานที่เขารับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นงานที่เขามีความเข้าใจในงานที่รับผิดชอบอยู่เต็ม และชำนาญอยู่แล้ว ในขณะที่ปลัดอำเภอบรรจุใหม่ส่วนใหญ่ จะเลือกงานในฝ่ายปกครองและพัฒนา และฝ่ายกิจการพิเศษตามลำดับ ซึ่งงานทั้งสองฝ่าย เป็นงานที่มีปัจจัยซึ่งเอื้อต่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน และท้าทายความสามารถของเขา
2. ในการเลือกท้องที่ปฏิบัติงาน ในระดับภาค พบว่า ปลัดอำเภอส่วนใหญ่ ทั้งที่เป็นปลัดอำเภอจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และปลัดอำเภอบรรจุใหม่จะเลือกภาคที่เป็นภูมิลำเนาเดิมของเขา ยกเว้นปลัดอำเภอบรรจุใหม่ที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในส่วนกลางจะเลือกท้องที่ในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามลำดับ ส่วนในระดับจังหวัด การศึกษาเฉพาะปลัดอำเภอจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า ผู้ที่มีภูมิลำเนาเดิมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่วนใหญ่จะเลือก

ท้องที่ปฏิบัติงานในจังหวัดนี้เช่นเดิม และในระดับอำเภอ ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการเลือกระดับชั้น อำเภอ พบว่า ปลัดอำเภอทั้งสองกลุ่มที่มีภูมิลำเนาเดิมในอำเภอชั้นที่มีความเจริญสูงอยู่แล้ว เช่น อำเภอชั้น 1 จะเลือกท้องที่ปฏิบัติงานในอำเภอชั้น 1 เหมือนเดิม ส่วนปลัดอำเภอที่มีภูมิลำเนาในอำเภอชั้นที่มีความเจริญในระดับต่ำกว่า เช่น ชั้น 5 และชั้น 4 จะเลือกอำเภอชั้นที่สูงขึ้นไป

สำหรับการเลือกการปฏิบัติงานในอำเภอที่ติดตั้งเป็นศูนย์อำนวยความสะดวกและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (คอป.) ซึ่งเป็นอำเภอในเขตพื้นที่เสี่ยงต่ออันตรายนั้น ปลัดอำเภอส่วนใหญ่ทั้งสองกลุ่ม ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งอยู่ในระดับใด หรือมีภรรยาประกอบอาชีพที่โยกย้ายตามสามีได้หรือไม่ก็ตาม จะไม่เลือกอำเภอที่ติดตั้งเป็น คอป. จึงเห็นได้ว่า ปลัดอำเภอส่วนใหญ่ทั้งสองกลุ่มต้องการทำงานในพื้นที่ที่มีความปลอดภัย ไม่ต้องเสี่ยงต่ออันตรายมากเกินไปนัก

3. ส่วนการเลือกงานและเลือกท้องที่ปฏิบัติงานของปลัดอำเภอ ที่ทำให้เขาได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุดนั้น ปลัดอำเภอส่วนใหญ่ทั้ง 2 กลุ่ม จะเลือกงาน และเลือกท้องที่ปฏิบัติงาน ที่ทำให้เขาได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวประกอบไปด้วย รายได้ตอบแทน การประหยัดค่าใช้จ่าย โอกาสในการก้าวหน้า การทำหายความสามารถ ความสะดวกสบาย โดยมีลำดับความสำคัญแตกต่างกันไปในทางเลือกงาน และเลือกท้องที่ปฏิบัติงานของปลัดอำเภอแต่ละกลุ่ม ยกเว้น ปลัดอำเภอบรรจุใหม่ จะไม่เลือกงาน และไม่เลือกท้องที่ที่ ทำให้เขาได้รับความสะดวกสบาย เป็นต้น

จึงสรุปผลการศึกษาวินิจฉัยได้ว่า ปลัดอำเภอทั้งสองกลุ่ม คือ ปลัดอำเภอจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมทั้งปลัดอำเภอบรรจุใหม่ มีแนวโน้มที่จะเลือกงานและเลือกท้องที่ปฏิบัติงาน ที่ทำให้เขาได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด เป็นการสอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลในแนวความคิดทางเลือกสาธารณะ ดังที่กล่าวไว้ในเบื้องต้น



Thesis Title Factors Influencing Work and Area Selection of
 Deputy District Officers

Name Miss Chuleepon Dechkum

Thesis Advisor Assistant Professor Supachai Yavaprabhas, Ph.D.

Department Public Administration

Academic Year 1985

ABSTRACT

The study on "Factors Influencing Work and Area Selection of Deputy District Officers" aims to investigate the behavior of deputy district officers in work and area selection based on the theoretical concept offered by the public choice approach. This approach asserts that any individual make a decision on a premise that it will maximize his own benefits with the least cost. Subjects under investigation are the officers from Ayuthaya Province and the new recruits who are attending the recruitment orientation at the Academy for Government Administration during September 16-27, 1985. The investigation reveals that the behavior of these selected subjects can be summarized as follows:

1. With regard to work preferences, most Ayuthaya Province's officers reported that they will choose to work in their present job since it is the job that they understand the most and can do the best. On the other hand, the fresh recruits prefer administration and development job the best and special activity job the second. This is because both jobs can lead to better chances of getting promoted as well as offer a challenging experience.

2. For choice of areas, most Ayuthaya Province's officers as well as fresh recruits prefer working in their home region. The exceptions are those fresh recruits who live in Bangkok. This group reported that they prefer working in the Northern and the North-eastern Region, respectively. Pertaining to provinces, most Ayuthaya Province's officers who live in Ayuthaya Province would rather work in this province than others. And for choice of amphurs, with regard to the selection of amphur's class, both groups of deputy district officers who had lived in developed class such as the first class would select to work in the same class. On the other hand, those who live in underdeveloped class such as the fourth and the fifth class would select to work in the better class.

With regard to the risky area - amphurs that located in the Central of Communist Protection and Suppression area, both groups reported no preference. These include not only the ones who are at G.S 3 and higher but also those with spouse no matter the spouse can or cannot transfer along with that officers when duty station changed. The underlying reason is that most officers prefer the safety areas to the risky ones.

3. With regard to the selection of works and areas that offer chances to maximize benefits. Most officers under study would select works and areas on the premise that it will maximized benefits such as income, cost saving, promotion, challenging, and conveniences. The exception is that fresh recruits wouldn't select works and areas which will offer them the most convenience.

As a conclusion, this study confirms that the behavior pertaining to works and areas selection of deputy district officers are determined by factors which will lead to benefits in various form. This is consistent with the proposition asserted by the public choice approach.



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิตติกรรมประกาศ

วิทยาลัยนพนธ์ฉบับนี้จะไม่เสร็จสมบูรณ์ไม่ได้ หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์จากบิดา มารดา ของข้าพเจ้า - นายชื่น และนางศรีละอียด เดชะขำ ผู้คอยเป็นกำลังใจ ให้คำแนะนำ ปรึกษา ช่วยเหลืออย่างสม่ำเสมอ รวมตลอดถึงพี่น้องของข้าพเจ้าทุกคน นอกจากนี้ขอขอบพระคุณคณาจารย์ ทุกท่าน ในภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการประสิทธิ์ ประศาสน์วิชาความรู้จนสามารถเรียบเรียงออกมาเป็นวิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะ ผศ. พนม ทัศนกร ณะ อยุรยา ผศ. ดร. พิทยา บวรวัฒนา และ อจ. ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส - อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งเสียสละเวลาให้คำแนะนำการทำวิทยานิพนธ์อย่างใกล้ชิด ยิ่งกว่านั้น ขอขอบพระคุณในความร่วมมือกรอกแบบสอบถามขึ้นทลอบของข้าราชการกองอัตรากำลังและส่งเสริม สัมรรถภาพ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณวีระยุทธ เอี่ยมอำภา และ คุณสมณะ เทียร ทองนิตยยะ สำหรับความอนุเคราะห์และตรวจทานข้อมูลความรู้ เกี่ยวกับงานของปลัด- อำเภอกอ ขอขอบพระคุณ คุณธนาพงศ์ อ่อนนุช ที่ช่วยเหลือให้ความรู้เกี่ยวกับปลัดอำเภอกอและให้คำแนะนำ ในการจัดทำแบบสอบถาม ขอขอบพระคุณ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และข้าราชการที่ ทำการศาลากลางจังหวัดทุกท่าน รวมตลอดจนนายอำเภอกอทุกอำเภอกอของจังหวัด ในการเอื้ออำนวย ความสะดวกสบายในการทำวิจัยภายในจังหวัด โดยเฉพาะ คุณนิรบล เม่าวิบูล ขอขอบพระคุณ คำติประเสริฐ ลุ่ยทรัพย์ศิริ และคุณอัญญา หิรัญพุกษ์ สำหรับความช่วยเหลือเป็นที่เลี้ยงตลอด ระยะเวลาการทำวิจัยในจังหวัดนี้ ขอขอบพระคุณ คุณศศิพงษ์ แก้วหรั่ง ที่อำนวยความสะดวกในการ กรอกแบบสอบถามของปลัดอำเภอบรรจุใหม่ ขอขอบพระคุณ คุณขจรศักดิ์ เวชชการัญย์ และ คุณสมเกียรติ พิบูลย์ผล ที่ให้คำปรึกษาและตรวจทานบทความภาษาอังกฤษ และสุดท้ายขอขอบพระคุณ ปลัดอำเภอกอทุกท่าน ที่ให้ความร่วมมือนในการกรอกแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ จนการวิจัยสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ณ
สารบัญตาราง.....	ขค
สารบัญแผนภูมิ.....	ฅ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	3
1.3 ขอบเขตการวิจัย.....	3
1.4 สัมมติฐานการวิจัย.....	4
1.5 ความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัย.....	4
1.6 ระเบียบวิธีการศึกษา.....	5
1.7 สถิติที่ใช้ในการวิจัย.....	5
1.8 ประโยชน์ของการวิจัย.....	6
1.9 ข้อจำกัดของการศึกษาวิจัย.....	6
2. ทฤษฎีหรือแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย.....	8
2.1 แนวคิดสมัยทฤษฎีดั้งเดิม.....	8
2.2 แนวคิดสมัยทฤษฎีท้าทาย.....	9
2.3 แนวความคิดทางเลือกสำธารณะ.....	15
3. สัณษะการบริหารงานอำเภอ.....	23
3.1 สภาพทั่วไปของงานที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ.....	23

3.1.1	งานในหน้าที่ปกติตามการแบ่งงานของกรมการปกครอง	23
3.1.2	งานในหน้าที่ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล	28
3.1.3	งานในหน้าที่ของปลัดอำเภอเวรบริการประชาชน	31
3.1.4	การปฏิบัติงานอีกหน้าที่หนึ่งของปลัดอำเภอ ...	31
3.2	สภาพทั่วไปของท้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ	33
3.2.1	การจัดชั้นอำเภอ	33
3.2.2	อัตรากำลังของปลัดอำเภอในแต่ละชั้นอำเภอ	34
3.2.3	งานในหน้าที่ความรับผิดชอบของปลัดอำเภอใน ที่ทำการปกครองอำเภอและสำนักงานอำเภอ	36
3.2.4	งานในหน้าที่รับผิดชอบของปลัดอำเภอในที่ทำ การปกครองกิ่งอำเภอ	38
3.3	ผลประโยชน์ตอบแทนที่ปลัดอำเภอได้รับจากงานและท้องที่ ปฏิบัติงานของเขา	39
3.3.1	รายได้ของปลัดอำเภอ	39
3.3.2	ค่าใช้จ่ายของปลัดอำเภอ	45
3.3.3	ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของปลัดอำเภอ	46
3.3.4	การทำหายความสามารถของปลัดอำเภอ	50
3.3.5	ความละดวกสบายของปลัดอำเภอ	51
4.	ผลการวิจัย	52
4.1	ลักษณะทั่วไปของประชากรที่ศึกษา	52
4.2	ลักษณะทั่วไปของการเลือกงานและเลือกท้องที่ปฏิบัติของ ปลัดอำเภอ	54
4.2.1	ลักษณะทั่วไปของการเลือกงานของปลัดอำเภอ	54
4.2.2	ลักษณะทั่วไปของการเลือกท้องที่ปฏิบัติของ ปลัดอำเภอ	56

4.2.2.1	การเลือกท้องถิ่นในระดับภาคของ ปลัดอำเภอ.....	56
4.2.2.2	การเลือกท้องถิ่นในระดับจังหวัด ของปลัดอำเภอ.....	59
4.2.2.3	การเลือกท้องถิ่นในระดับอำเภอ ปลัดอำเภอ.....	60
4.3	ปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมการเลือกงาน และท้องถิ่นปฏิบัติ ของปลัดอำเภอ.....	66
4.3.1	ปลัดอำเภอจะเลือกงานที่ทำให้เขาได้รับผล ประโยชน์ตอบแทนสูงสุด.....	66
4.3.2	ปลัดอำเภอจะเลือกท้องถิ่นที่ทำให้เขาได้รับผล ประโยชน์ตอบแทนสูงสุด.....	70
5.	บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	73
	บรรณานุกรม.....	81
	ภาคผนวก.....	88
	ประวัติผู้เขียน.....	112

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	29
1 แสดงงานในหน้าที่ปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบประจำตำบล	
2 แสดงระดับตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายแต่ละฝ่ายในที่ทำกา รปกครอง อำเภอ และกิ่งอำเภอ	31
3 แสดงอัตราค่าจ้างในแต่ละชั้นอำเภอ	35
4 เปรียบเทียบงานในหน้าที่รับผิดชอบของปลัดอำเภอ แต่ละตำบลแต่ละชั้น อำเภอของที่ทำกา รปกครองอำเภอและสำนักงานอำเภอ	37
5 แสดงงานในหน้าที่รับผิดชอบของปลัดอำเภอที่ทำกา รปกครองกิ่งอำเภอ	38
6 แสดงรายได้ของปลัดอำเภอพิจารณาแยกตามงานที่รับผิดชอบ	41
7 แสดงสิทธิ-ประโยชน์ในรูปสวัสดิการของปลัดอำเภอที่รับผิดชอบงาน ด้านต่าง ๆ	44
8 แสดงคุณสมบัติทั่วไปของปลัดอำเภอจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและ ปลัดอำเภอบุรีรัมย์	53
9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงานที่ปลัดอำเภอจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เลือกกับงานที่เขา รับผิดชอบในปัจจุบันและการเลือกงานของปลัดอำเภอ บุรีรัมย์	55
10 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการ เลือกท้องที่ระดับภาคกับภูมิภาคเดิม ของปลัดอำเภอ	57
11 แสดงการ เลือกภาคกับภาคที่ทำงานในปัจจุบันของปลัดอำเภอจังหวัด พระนครศรีอยุธยา	58
12 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการ เลือกจังหวัดของปลัดอำเภอจังหวัด พระนครศรีอยุธยากับจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนา เดิมของเขา และจังหวัด ที่เขาปฏิบัติในปัจจุบัน	59

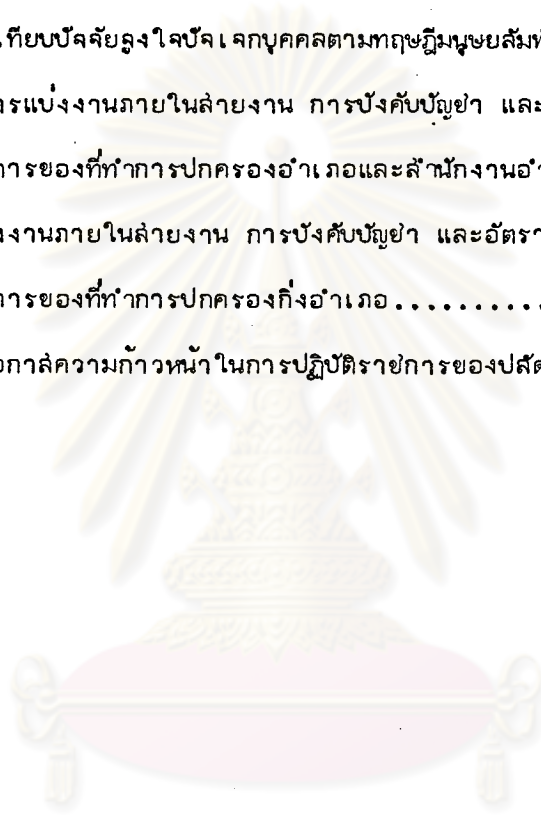
ตารางที่ 13	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการเลือกชั้นอำเภอกับอำเภอที่เป็นภูมิภาค เดิมของปลัดอำเภอ	62
14	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับตำแหน่งและประเภทอาชีพภรรยาของ ปลัดอำเภอกับอำเภอที่จัดตั้งเป็น คอปป	64
15	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยผลประโยชน์กับการเลือกงานและ เลือกท้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ โดยเปรียบเทียบระหว่างปลัดอำเภอ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและปลัดอำเภอบรรจุใหม่	67
16	แสดงอัตราเงินรางวัลจ่ายให้แก่ปลัดผู้ยาภิบาล	89
17	แสดงเงินตอบแทนผู้ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด	90



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1	
1 เปรียบเทียบปัจจัยสูงใจปีจ.เจกบุคคลตามทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์.....	13
2 แสดงการแบ่งงานภายในสายงาน การบังคับบัญชา และอัตราค่าส่ง	
ข้าราชการของที่ทำการปกครองอำเภอและสำนักงานอำเภอ.....	26
3 การแบ่งงานภายในสายงาน การบังคับบัญชา และอัตราค่าส่ง	
ข้าราชการของที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ.....	27
4 แสดง โอกาสความก้าวหน้าในการปฏิบัติราชการของปลัดอำเภอ...	49



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย