

การสนองความต้องการของชุมชนโดยรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณี

การจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่อำเภอวารินนิวาส



นายสมชาย ไชว์พันธุ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

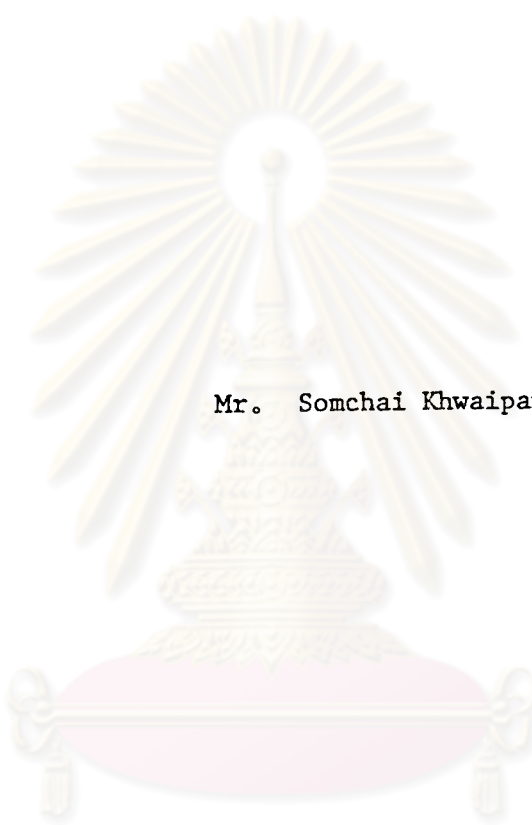
พ.ศ. 2529

ISBN 974-566-513-4

013596

i 17681546

STATE'S RESPONSES TO PUBLIC DEMANDS : A CASE STUDY
OF MOBILE SERVICE UNIT OF AMPHOE WANON NIWAT



Mr. Somchai Khwaipant

ศูนย์วิทยุโทรพักร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

1986

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การสนองความต้องการของชุมชนโดยรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณี

การจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ อำเภอวานรนิวาส

โดย

นายสมชาย ไชวพันธ์

ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตนารักษ์



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

— ม บ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สรชัย พิศาลบุตร)

รักษาการในตำแหน่งรองคณบดีฝ่ายวิชาการ

ปฏิบัติราชการแทนรักษาการในตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ประธานกรรมการ (ศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ)

กรรมการ (นายเจนวิทย์ สิทธิดำรง)

กรรมการ (รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)

กรรมการ (รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การสนองความต้องการของชุมชนโดยรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณี
การจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ อำเภอวานรนิวาส

ชื่อนิสิต นายสมชาย ไชว์พันธุ์

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตธนารักษ์

ภาควิชา การปกครอง

ปีการศึกษา 2528



บทคัดย่อ

นโยบายที่สำคัญของรัฐบาลประการหนึ่งคือต้องการปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพเพื่ออำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เกิดความพอใจ และเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีของรัฐบาล ให้ประชาชนเกิดความนิยมชมชอบและสนับสนุนรัฐบาล สิ่งสำคัญที่รัฐบาลต้องปรับปรุงคือ วิธีการบริการประชาชนที่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ และหน่วยงานของรัฐบาลที่เป็นกลไกสำคัญใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้แก่ อำเภอ ซึ่งมีข้าราชการอำเภอ เป็นผู้นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของรัฐบาล ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงการบริการประชาชนของอำเภอเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. การบริการประชาชนในหน้าที่ปกคตินที่ว่าการอำเภอ
2. ให้ข้าราชการอำเภอรับผิดชอบประจำตำบล
3. จัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ออกไปบริการประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล
4. จัดให้มีเวรบริการประชาชน

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาวิจัยเฉพาะกรณีการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ว่าเป็นวิธีการตอบสนองความต้องการของคนในสังคมได้ และประสิทธิผลของการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ ทำให้ประชาชนเกิดความพอใจ เกิดศรัทธาและสนับสนุนรัฐบาลและระบบการเมืองต่อไป โดยจะศึกษาวิจัยทั้งทางด้านทฤษฎีค้นคว้าเอกสาร และการวิจัยสนาม ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยจากแบบสอบถาม โดยการให้ข้าราชการอำเภอ บนที่ว่าการอำเภอวานรนิวาส จังหวัดสกลนคร เป็นผู้กรอกแบบสอบถาม รวมทั้งการสัมภาษณ์ประชาชนในหมู่บ้านที่เคยได้รับบริการจากหน่วยบริการ

อำเภอเคลื่อนที่พบว่า จากความคิดเห็นของข้าราชการอำเภอและประชาชนในหมู่บ้าน
 อำเภอเคยจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าการจัดหน่วยบริการอำเภอ
 เคลื่อนที่นั้นมีผลดี แม้ว่าบางอย่างจะไม่ดีมากแต่อยู่ในขั้นดีพอสมควร ซึ่งต้องปรับปรุงแก้ไข
 ให้ดียิ่งขึ้นต่อไป และผลดีของการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ ล้วน เป็นสิ่งที่ประชาชน
 ต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ให้ประหยัด เวลาและ เงินทอง
 ของประชาชนในการติดต่อราชการ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความใกล้ชิดสนิทสนมระหว่าง
 ข้าราชการอำเภอกับประชาชน ทำให้เกิดความเข้าใจและความรู้สึกเห็นอกเห็นใจกัน ทำให้
 ข้าราชการได้มองเห็นปัญหาที่แท้จริงของประชาชน ทำให้อำเภอสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน
 ของประชาชนได้ถูกต้อง ตรงตามความต้องการของประชาชน ความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่าง
 ข้าราชการกับประชาชน ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการพัฒนาหมู่บ้าน ประชาชนเกิด
 ความพอใจในการทำงานของข้าราชการ แสดงว่าระบบราชการมีประสิทธิภาพ ประชาชนยอม
 พื่อใจในการทำงานของรัฐบาลด้วย ทำให้เกิดความสะดวกในการปกครอง เกิดเสถียรภาพและ
 ความมั่นคงแก่รัฐบาล ทำให้รัฐบาลและระบบการเมืองอยู่ได้ ดังนั้นสามารถกล่าวได้ว่าการที่
 รัฐบาลมีนโยบายให้จัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ ถือเป็นความสามารถของรัฐบาลที่ทำให้
 ประชาชนสนับสนุนและยอมรับในนโยบายดังกล่าว ทำให้รัฐบาลอยู่ในอำนาจได้นาน

อย่างไรก็ตาม การจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง
 ได้แก่

1. ในเขตการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ไม่อาจดำเนินได้อย่างกว้างขวาง
 ไม่สามารถกำหนดการปฏิบัติงานที่แน่นอนไว้ล่วงหน้าได้
2. ส่วนราชการอื่น ๆ ยังคิดว่าเป็นงานของกรมการปกครองฝ่ายเดียว จึงไม่ให้
 ความสนใจเท่าที่ควร
3. ขาดวัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ และเจ้าหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถออกได้ครบทุกหมู่บ้าน
4. ไม่สามารถออกได้ทุกฤดูกาล โดยเฉพาะ เรื่องการคมนาคมและประชาชนต้องทำไร
 ทำนา
5. งานบางอย่างไม่สามารถบริการให้เสร็จภายในวันเดียวได้ เช่น การขอตั้งหรือ

เปลี่ยนชื่อสกุล

สิ่งสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการตามโครงการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่บรรลุผล
 สำเร็จตาม เป้าหมายของรัฐบาลได้นั้น ขึ้นอยู่กับตัวนายอำเภอ เป็นสำคัญว่าสามารถ เป็นศูนย์รวม

และเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการ ของทุกกระทรวงที่มีหน่วยงานอยู่ในอำเภอนั้นอย่างน้อยแค่ไหน และนายอำเภอให้ความสนใจต่อนโยบาย ในการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่เพียงใด แต่ก็มีอุปสรรคที่น่าเห็นใจสำหรับนายอำเภอเช่นกัน ได้แก่

1. นายอำเภอไม่มีบทบาทในการบริหารบุคคลของข้าราชการส่วนต่าง ๆ ของอำเภอ ได้อย่างเต็มที่
2. กระทรวง ทบวง กรมอื่นมักสั่งการไปยังหน่วยงานระดับอำเภอ โดยไม่ผ่าน นายอำเภอ
3. ส่วนราชการอื่น ๆ รายงานของตนเองถึงกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่ผ่าน นายอำเภอ นายอำเภอจึงไม่ทราบความเคลื่อนไหวของการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่น ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title State's Responses to Public Demands : A Case
 Study of Mobile Service Unit of Amphoe Wanon. Niwat

Name Mr. Somchai Khwaipant

Thesis Advisor Associate Professor Withaya Sucharitthanasarn, Ph.D.

Department Government

Academic Year 1985



ABSTRACT

A significant policy of the Government is to improve the efficiency of the administrative system in order to meet people's demand satisfactorily. District is the administrative organization which enjoys close relationship with people. It is important that District must be able to provide what is demanded of. Efforts are currently made in that direction in the following manners.

1. Routine service at the district office
2. Assigning an assistant district officer to particular communes
3. Organizing mobile district office unit providing necessary services at villages
4. Designating an official on duty every day at the district office

This thesis will focus on the Mobile District Office Unit with the assumption that it can meet the public need, and its effectiveness can satisfy the people whereby public approval of the government and political system as a whole is made possible. Documentary and field researches are used in this thesis. Questionnaires are tendered to officials at the Wanonniwat District, Sakon Nakhon Province as well as

villagers who have at least been served by the mobile district office unit data reveal that all the respondents are in favour of the mobile district office services. They need such services because they are saved of their time and money. Moreover, the activity brings about close cooperation between the public and government officials. The officials are able to know what the people need and as such can correct the problems. It can also lead to close cooperation between the public and government officials in village development. It may be also said that public satisfaction to the services rendered indicates efficiency of the government. This, in consequent will lead to the stability and security of the country. To summarize, the government policy in organizing the mobile district office unit can enable the government to obtain public supports and approval.

Nevertheless, there are some problems for the mobile district office unit. They are:

1. In the communist-control areas, the system cannot work well.
2. Other government agencies other than the Department of Local Administration assume that the project is the responsibility and duty of the Department of Local Administration alone.
3. Lack of equipment, materials, and vehicles.
4. Difficulty of transportation in some areas in some seasons.
5. Some services cannot be finished within a day, such as a request to register or change one's surname.

The district officer has a key role to bring the mobile district office unit to achieve its purposes. Therefore, the achievement depends upon his authority, the acceptance of all officials in the district, and his interests to the activity. However, there are some obstacles for the district officer as well:

1. The district officer has no command over personnel of all government offices in his district.

2. Directions of other government offices are made without the district officer's knowledge.

3. Other departments report directly to their superiors.
Hence, the district officer cannot control the operation of other departments.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี เพราะผู้วิจัยได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตธนารักษ์ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และช่วยแนะนำแก้ไขข้อบกพร่องในด้าน เนื้อหาวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ที่คอยให้คำแนะนำเกี่ยวกับ ทฤษฎีและหลักการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ และ คุณเจนวิทย์ สิทธิดำรง รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่กรุณา รับเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ให้ โดยเฉพาะคุณเจนวิทย์ สิทธิดำรง ซึ่งเป็นบุคคลที่คอยสนับสนุนให้กำลังใจจนผู้วิจัยสำเร็จการศึกษา ทำให้ผู้วิจัยซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณ คุณอวาร์ พรหมมีชัย คุณสนั่น วรินทร์ราวาท คุณอาคม จันทมาลา คุณวีรศักดิ์ ศิริสิทธิ์ คุณอภิชาติ ไตติลภเวษท์ คุณเฉลิมศักดิ์ บัณฑิตพิสุทธิ์ คุณไพเราะ ศิริศรีรินทร์ คุณพวงเพ็ญ ไควทกุล คุณทองย้อย เวชรักษ์ คุณสมลักษณ์ เชาว์ฉลาด และคุณนงนุช สุวรรณสุนย์ ที่ช่วยเหลือผู้วิจัย จนการวิจัยสำเร็จลุล่วง ไปด้วยดี นอกจากนี้ยังขอขอบคุณข้าราชการอำเภอวานรนิวาสและประชาชนอำเภอวานรนิวาส ที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม และให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัย ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ในการวิจัยครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายนี้ขอขอบคุณ คุณยุพดี ทิยาพันธ์ ที่คอยช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในการศึกษา แก่ผู้วิจัยตลอดมา และขอขอบพระคุณคุณวิลาศ สัตยาอุทัย นายอำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ที่คอยให้คำแนะนำ เกี่ยวกับการวางตัวและแนวทางในการบริการประชาชนของข้าราชการอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ปฏิบัติตน เป็นตัวอย่างที่ดีของข้าราชการฝ่ายปกครองที่ควรจะยึดถือเป็นแบบอย่าง ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ผลงานการวิจัยครั้งนี้

และเหนือสิ่งอื่นใด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณญาติพี่น้องของผู้วิจัยที่ให้การสนับสนุน ด้านการศึกษาแก่ผู้วิจัย และส่วนดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอมอบให้แก่ดวงวิญญาณของคุณพ่อประสิทธิ์ ไชวพันธ์ และคุณแม่ประทุม ไชวพันธ์ ที่ล่วงลับไปแล้ว ซึ่งในระหว่างที่ท่านมีชีวิตอยู่เป็นบุคคลที่ ผลักดันอุ้มชูให้ผู้วิจัยได้รับการศึกษาจนสูงสุด ส่วนข้อบกพร่องทั้งหมดผู้วิจัยขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สมชาย ไชวพันธ์

กุมภาพันธ์ 2529



บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ช
กิตติกรรมประกาศ	ญ
รายการตารางประกอบ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
2. ความต้องการของประชาชนและบทบาทของรัฐบาลในการบริการประชาชน	24
1. ความต้องการของประชาชน	24
ก. ความต้องการทางการเมืองการปกครอง	24
ข. ความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ	26
ค. ความต้องการด้านสังคม	28
ง. ความต้องการด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย	30
2. บทบาทของรัฐบาลในการบริการประชาชน	32
ก. บทบาทของราชการบริหารส่วนกลางในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน	35
ข. บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน	36
1. จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค	37
2. อำเภอในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค	38
1. หน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการอำเภอ	41
2. การจัดส่วนราชการและภารกิจของข้าราชการอำเภอในการบริการประชาชน	49
3. แนวนโยบายการปรับปรุงการบริการประชาชน	63
- ขั้นตอนการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่	67

บทที่

3	วิเคราะห์ความคิดเห็นของข้าราชการอำเภอและประชาชนเกี่ยวกับการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่	73
1.	วิเคราะห์ความคิดเห็นของข้าราชการอำเภอ	73
ก.	การตัดสินใจไปร่วมโครงการ	73
ข.	ผลดีที่ได้จากการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่	74
ค.	ความรู้สึกของประชาชนต่อการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่	79
ง.	ความรู้สึกของข้าราชการอำเภอต่อการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่	80
จ.	ปัญหาข้อเสนอแนะ	81
2.	วิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชน	82
ก.	การประชาสัมพันธ์ของอำเภอ	82
ข.	การอำนวยความสะดวกและบริการประชาชน	83
ค.	ผลดีจากการที่อำเภอจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่	84
ง.	ความรู้สึกของประชาชนต่อการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่	86
จ.	ความเดือดร้อนที่ประชาชนมีโอกาสเล่าให้ทางราชการได้ทราบ	86
ฉ.	ความเชื่อมั่นในความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน	87
ช.	การที่ประชาชนช่วยเหลือทางราชการ	89
3.	สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล	89
4	พิธีสุนันสมมุติฐาน สรุปแนวความคิดและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ	114
1.	พิธีสุนันสมมุติฐาน	114
2.	สรุปแนวความคิดและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ	119
	บรรณานุกรม	128
	ภาคผนวก	131
	ประวัติผู้เขียน	151

รายการตารางประกอบ

๕

ตารางที่		หน้า
1	ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการอำเภอ จำนวน 52 คน	93
2	ความคิดเห็นของข้าราชการอำเภอ จำนวน 52 คน	96
3	ข้อมูลเกี่ยวกับประชาชนที่ได้รับการสัมภาษณ์จากหมู่บ้านที่อำเภอ จัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่แล้ว จำนวน 170 คน	103
4	ความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับการสัมภาษณ์	105



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย