

85

ผลกระทบของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน  
ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน



นาย เสรี ทวีพันธุ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

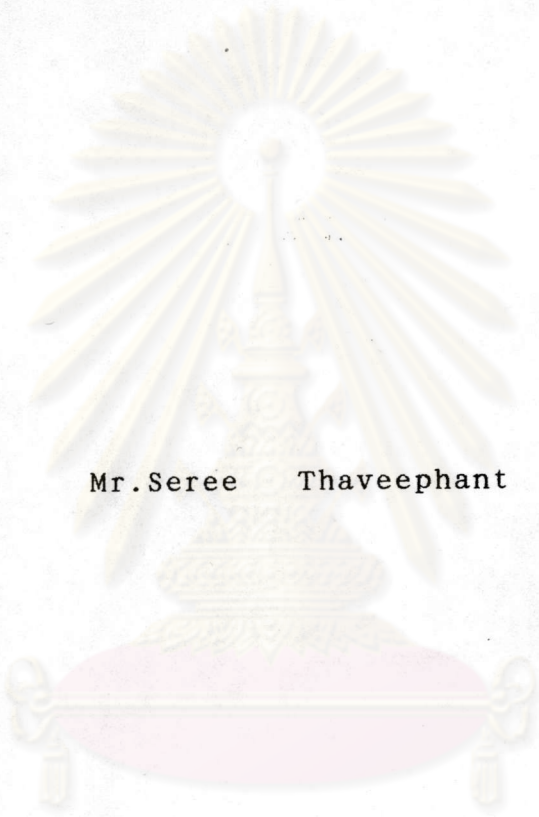
พ.ศ. 2538

ISBN 974-632-648-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

F16588940

THE IMPACT OF SUBDISTRICT HEADMEN AND VILLAGE HEADMEN FIXED  
TERM ON NATIONAL ADMINISTRATION



Mr. Seree Thaveephant

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts  
Department of Government  
Graduate School  
Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-632-648-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ผลกระทบของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

โดย

นายเสรี ทวีพันธุ์

ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิตศึกษา

*สมิทธิ์ บุญ-*

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ ถุงสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

*จรูญ สุภาพ*

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ)

*สมิทธิ์ บุญ*

.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)

*อนุสรณ์ ลิ่มมณี*

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ่มมณี)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

เสรี ทวีพันธุ์ : ผลกระทบของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการแผ่นดิน (THE IMPACT OF SUBDISTRICT HEADMEN AND VILLAGE HEADMEN FIXED TERM ON NATIONAL ADMINISTRATION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประหยศ หงษ์ทองคำ, 178 หน้า. ISBN 974-632-648-1

การวิจัยเรื่องนี้ มุ่งที่จะศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อบทบาทผู้นำท้องถิ่น การนำนโยบายไปปฏิบัติ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดวิธีถ่วงวิจัยแบบสำรวจ เก็บข้อมูลจากการสอบถามกำนันผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา ปทุมธานี และจังหวัดสงขลา รวมถึงการสัมภาษณ์ข้าราชการฝ่ายปกครอง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ เพื่อให้สามารถสรุปชัดเจนยิ่งขึ้น

ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีผลกระทบทั้งในทางลบและทางบวกต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนปัจจัยอื่น ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญบางประเด็น กล่าวคือ ภูมิหลังด้านรายได้และอาชีพมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และบทบาทผู้นำท้องถิ่น และการเริ่มดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานบริหารราชการแผ่นดินและบทบาทผู้นำท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังพบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านที่สามารถปฏิบัติหน้าที่งานบริหารราชการแผ่นดินได้ดี จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทผู้นำท้องถิ่น การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสิทธิภาพและความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทผู้นำท้องถิ่นได้ดี ย่อมสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดี มีประสิทธิภาพ และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ได้ดีเช่นเดียวกัน



ภาควิชา ..... การปกครอง  
สาขาวิชา ..... การปกครอง  
ปีการศึกษา ..... 2538

ลายมือชื่อนิติ .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

## C532034 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: FIXED TERM/SUBDISTRICT HEADMEN AND VILLAGE HEADMEN/NATIONAL ADMINISTRATION

SEREE THAVEEPHANT : THE IMPACT OF SUBDISTRICT HEADMEN AND VILLAGE HEADMEN FIXED TERM ON NATIONAL ADMINISTRATION. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. PRAYAD HONGTHONGKUM, 178 pp. ISBN 974-632-648-1

The study on "THE IMPACT OF SUBDISTRICT HEADMEN AND VILLAGE HEADMEN FIXED TERM ON NATIONAL ADMINISTRATION" is intended to focus on the affect of such fixed term on the role of local leaders together with their implementation of the government policy as well as the efficiency of local administration under such circumstance. The study was carried out during 1995. Questionnaires were issued and interviews conducted among the provincial administrators, i.e. governors, deputy governors and district chief officers in selected provinces.

The author has found that subdistrict and village headmen fixed term could yield both negative and positive impacts on national administration. A number of factors were also found to have significant correlation : income background and occupation were found to show correlation with subdistrict and village headmen's working roles; subdistrict and village headmen fixed term with implementation of government policy; and the roles of local administrators and the inception of subdistrict and village headmen position with the administrative tasks and roles of local leaders.

The study also showed that subdistrict and village headmen who demonstrated sound administrative performance could not played efficient roles as local leaders in implementation of government policy; however, subdistrict and village headmen who performed well as local leaders could demonstrate efficient performance in implementing the government policy.



ภาควิชา..... การปกครอง

สาขาวิชา..... การปกครอง

ปีการศึกษา..... 2538

ลายมือชื่อนิสิต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาและช่วยเหลืออย่างดียิ่งของรองศาสตราจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ไข และข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยมาด้วยดีตลอด และผู้ศึกษาวิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์จรูญ สุภาพ ประธานกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลีम्मณี กรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาแก้ไข ให้นำข้อเสนอแนะ วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาวิจัยรู้สึกซาบซึ้งและขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้ง 3 ท่านดังกล่าวแล้วเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ขอขอบคุณท่านผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ รวมทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา บุรีรัมย์ และจังหวัดสงขลา ที่ได้อนุเคราะห์และเอื้อเฟื้อข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย เป็นอย่างดี

ท้ายนี้ ผู้ศึกษาวิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่ ซึ่งให้การสนับสนุนด้านการเงินและให้กำลังใจแก่ผู้ศึกษาวิจัยรวมทั้งภรรยา ที่คอยเอาใจใส่และเป็นกำลังใจอย่างใกล้ชิดมาตลอดตั้งแต่ผู้ศึกษาวิจัยเริ่มเข้ารับการศึกษาจนกระทั่งสำเร็จการศึกษา

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เสรี ทวีพันธุ์



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญแผนภูมิ	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความสำคัญของ เรื่องและสภาพปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	5
ขอบเขตการศึกษา .....	6
นิยามศัพท์.....	6
สมมติฐานในการศึกษา .....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา .....	8
ระเบียบวิธีการศึกษา .....	8
การนำเสนอ .....	9
2 ทฤษฎี แนวความคิด และผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	11
แนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน .....	11
แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและสถานภาพ .....	23
แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นผู้นำและผู้นำท้องถิ่น .....	33
ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	46
ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	54
3 การปกครองตำบลและหมู่บ้าน .....	60
ความเป็นมาของการปกครองตำบลและหมู่บ้าน .....	60
การปกครองตำบลและหมู่บ้านก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ .....	60
การปกครองตำบลและหมู่บ้านสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ .....	61

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
การปกครองตำบลและหมู่บ้านในปัจจุบัน . . . . .	63
4 ระเบียบวิธีการศึกษา . . . . .	80
วิธีการศึกษา . . . . .	80
ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง . . . . .	80
เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา . . . . .	83
การตรวจสอบแบบสอบถาม (การทดสอบแบบสอบถาม) . . . . .	85
ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา . . . . .	86
การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล . . . . .	87
5 การศึกษาวิเคราะห์ . . . . .	89
ส่วนที่ 1 ข้อมูลจากการศึกษาภาคสนาม . . . . .	90
ส่วนที่ 2 การพิสูจน์ความสัมพันธ์ของตัวแปร . . . . .	111
ส่วนที่ 3 บทสรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการ . . . . .	130
6 สรุปและข้อเสนอแนะ . . . . .	140
สรุป . . . . .	140
ข้อเสนอแนะ . . . . .	149
บรรณานุกรม . . . . .	154
ภาคผนวก . . . . .	166
ผนวก ก. แบบสอบถาม . . . . .	167
ผนวก ข. แบบสัมภาษณ์ . . . . .	174
ประวัติผู้เขียน . . . . .	178



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
5.1 แสดงภูมิฐานะของผู้ตอบแบบสอบถาม . . . . .	91
5.2 แสดงวันที่เริ่มดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน . . . . .	92
5.3 แสดงระดับอายุของผู้ตอบแบบสอบถาม . . . . .	93
5.4 แสดงการดำรงตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถาม . . . . .	93
5.5 แสดงระดับการศึกษาสูงสุดของผู้ตอบแบบสอบถาม . . . . .	94
5.6 แสดงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถาม . . . . .	95
5.7 แสดงระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของผู้ตอบแบบสอบถาม . . . . .	96
5.8 แสดงอาชีพหลักของผู้ตอบแบบสอบถาม . . . . .	96
5.9 แสดงความคิดเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน . . . . .	98
5.10 แสดงคะแนนรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่ บ้านตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน . . . . .	100
5.11 แสดงความคิดเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตาม บทบาทของผู้นำท้องถิ่น . . . . .	101
5.12 แสดงคะแนนรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามบทบาทของผู้นำท้องถิ่น . . . . .	103
5.13 แสดงความคิดเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้าน การน่านโยบายไปปฏิบัติ . . . . .	104
5.14 แสดงคะแนนรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้านการน่านโยบายไปปฏิบัติ . . . . .	106
5.15 แสดงความคิดเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับประสิทธิภาพและ ความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ . . . . .	107
5.16 แสดงคะแนนรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลของการกำหนดวาระการ ดำรงตำแหน่งต่อประสิทธิภาพและความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ . . . . .	110
5.17 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนกับความคิด	

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
เห็นต่อการปฏิบัติงานตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.....	112
5.18 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนกับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทผู้นำท้องถิ่น.....	113
5.19 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนกับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานด้านการนํานโยบายไปปฏิบัติ.....	114
5.20 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนกับความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่.....	115
5.21 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอาชีพหลักกับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทผู้นำท้องถิ่น.....	116
5.22 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างวันที่เริ่มดำรงตำแหน่งกับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.....	118
5.23 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างวันที่เริ่มดำรงตำแหน่งกับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทผู้นำท้องถิ่น.....	119
5.24 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างวันที่เริ่มดำรงตำแหน่งกับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานด้านการนํานโยบายไปปฏิบัติ.....	120
5.25 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างวันที่เริ่มดำรงตำแหน่งกับความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่.....	121
5.26 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทผู้นำท้องถิ่น.....	123
5.27 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานด้านการนํานโยบายไปปฏิบัติ.....	124

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
5.28	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกับความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่.....	125
5.29	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทของผู้นำท้องถิ่นกับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	126
5.30	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทของผู้นำท้องถิ่นกับความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่.....	127
5.31	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติกับความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่.....	128

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
2.1	แสดงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.....	12
2.2	แสดงความสัมพันธ์ระบบบริหารราชการแผ่นดิน.....	13
4.1	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา.....	87



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย