



๑. ความสำคัญของเรื่อง

อาจกล่าวได้ว่า กรมการปกครองเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบอย่างสำคัญต่อการบริหารงานในส่วนภูมิภาคตามลักษณะการปกครองของไทย ซึ่งได้แบ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัด อำเภอ โดยในระดับอำเภอนั้น จะมีนายอำเภอที่มีฐานะเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง เป็นผู้รับผิดชอบดูแลปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยหรือของกรมการปกครอง ในอันที่จะบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตอำเภอที่ได้รับมอบหมาย ภาระหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องปฏิบัติในฐานะผู้บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนมีอยู่อย่างกว้างขวาง โดยจะต้องสอดส่องดูแลและให้บริการแก่ประชาชนทั้งในแง่ของการอาชีพ การศึกษา การสาธารณสุข การรักษาความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนศีลธรรมอันดีของประชาชน ในขณะเดียวกันก็จะต้อง เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ส่งไปประจำ ณ ที่ว่าการอำเภอให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้ผลดีที่สุด

นอกจากนั้น ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกรูป ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น ก็ปรากฏว่า นายอำเภอได้เข้ามามีบทบาทร่วมด้วยเกือบทุกรูปแบบ ยกเว้นแต่ในกรณีเทศบาลนครและเทศบาลเมืองเท่านั้น ฉะนั้น ถ้าจะพิจารณาว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของประชาธิปไตย นายอำเภอย่อมเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย ในฐานะที่คอยสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นใญ่รู้จักการปกครองตนเองหรืออันกว่ารูปการปกครองท้องถิ่นจะสมบูรณ์แบบ (๑)

---

(๑) วีระ รอดเรือง. การพัฒนาข้าราชการฝ่ายปกครองของวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาการศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๓๓ หน้า ๑๐

ฉะนั้น บทบาทของนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงเป็นสิ่งที่  
 ผู้เขียนให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ความสนใจดังกล่าวไต่ลงไปสู่ประเด็นที่ว่า ราชการ  
 บริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอในปัจจุบันเมื่ออยู่เกือบ ๒๐๐ อำเภอ แต่ละอำเภอยอม  
 ทางการเมืองการปกครองที่มีความรู้ความสามารถ จึงจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ ๆ มีอยู่อย่าง  
 กว้างขวางนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี แต่โดยธรรมชาติแล้ว คนทุกคนย่อมมีความแตกต่าง  
 กัน ไม่ว่าจะเป็นด้าน ความรู้ ความสามารถ ความถนัด ความสนใจ รวมทั้งพฤติกรรมของ  
 คนต่อสภาพแวดล้อมต่าง ๆ กัน

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างดังกล่าวก็เป็นเพียงความแตกต่างที่มนุษย์จะ  
 ต้องมีอยู่โดยธรรมชาติ แต่การที่ผู้ที่มีความแตกต่างกันอยู่ด้วยกัน จะได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรง  
 ตำแหน่งในสภาพภูมิประเทศ เหตุการณ์ และภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน โดยให้ปฏิบัติหน้าที่  
 ของนายอำเภอ ซึ่งจะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเดียวกันทั้งหมดนั้น  
 ความแตกต่างในเรื่องดังกล่าว ย่อมจะมีผลทำให้ความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอ  
 แต่ละคนแตกต่างกันไป

และถ้าเรายอมรับกันว่า ในบรรดาองค์ประกอบของทรัพยากรการบริหารนั้น  
 บุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง ผู้บริหารงานขององค์การหรือผู้นำที่รับผิดชอบในการ  
 บริหารงานบุคคลขององค์การนั้นย่อมจะต้องคอยดูแล เอาใจใส่ ทุ่มเทบำรุงให้ทรัพยากร  
 บุคคลอยู่ในสภาพที่สามารถปฏิบัติงานให้กับองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล  
 ซึ่งนักบริหารจำนวนไม่น้อยได้เลือกเอาวิธีการจูงใจ (Motivation) เขามาใช้ใน  
 องค์การ ซึ่งเป็นผลให้องค์การหรือหน่วยงานนั้นสามารถดำเนินงานไปสู่จุดหมายและ  
 ความสำเร็จไปอย่างไม่หยุดยั้ง

กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งที่ใคร่ครวญถึง **สิ่งจูงใจ**  
 (incentive) เป็นสิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่กระตุ้นให้บุคคลร่วมมือกันปฏิบัติงานให้กับ

กรรมการปกครองอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติหน้าที่นายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้ที่นำบริการ  
ต่าง ๆ ของรัฐไปสู่ประชาชน หากประชาชนมีความพอใจนายอำเภอ ก็ย่อมจะกล่าวได้ว่า  
จุดกระหน่ำระหว่างประชาชนกับรัฐบาลจะเกิดขึ้นได้น้อยมาก อันจะเป็นผลดีต่อการปกครอง  
ประเทศในที่สุด

อย่างไรก็ดี สิ่งจูงใจที่จะนำมาใช้ก็มีหลายลักษณะหรือรูปแบบ ตลอดจนเทคนิค  
วิธีการที่แตกต่างกันออกไป ในกรณีที่กรรมการปกครองได้สร้างสิ่งจูงใจให้กับนายอำเภอนั้น  
สิ่งจูงใจดังกล่าวมีลักษณะสำคัญในรูปของการยกย่องและการยอมรับนับถือ ซึ่งเป็นลักษณะ  
สิ่งจูงใจอย่างหนึ่งสำหรับคนที่ปฏิบัติงานได้ผลดีเกิน จึงควรที่จะได้รับการยกย่องชมเชย  
แต่การยกย่องชมเชยนั้นจะต้องกระทำให้ถูกต้องตามกาลเทศะ มีเหตุผลและมีมาตรการ  
อันควร เชื่อถือได้ ก่อปรี่งก่อให้เกิดความรู้สึกว่า ทุกคนมีโอกาสโดยเท่าเทียมกันที่จะก้าว  
ไปสู่มาตรการนั้น

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อให้ทราบว่า  
ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอนั้น หากจะได้รับความสำเร็จในชีวิตราชการ ซึ่งหมายถึง  
ถึงการปฏิบัติหน้าที่อย่างดีทุกข้อ บำรุงสุขแก่ประชาชน หรือทำความเจริญให้แก่ท้องถิ่นให้เป็น  
ผลดีแก่ทางราชการ จะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมประการใดบ้าง เป็นต้นว่า สภาพท้องที่  
ประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถ คุณลักษณะส่วนตัวบางประการ ฯลฯ หรืออาจจะต้อง  
ทุกอย่างประกอบกัน ซึ่งหากการวิจัยสามารถชี้ชัดได้ว่า ปัจจัยใดบ้างที่จะมีอิทธิพลสนับสนุน  
ให้นายอำเภอได้รับความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็จะสามารถนำไปสู่การพิจารณา  
ความดีความชอบของนายอำเภอที่ปฏิบัติงานดีเกินประจำปีว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณา  
ที่กรรมการปกครองกำหนดขึ้นนั้นถูกต้อง เหมาะสม และยุติธรรมหรือไม่ และจะเป็นแนว  
ทางให้ข้าราชการกรมการปกครองได้ทราบว่า ตนควรจะประพฤติปฏิบัติตน ตลอดจนมีเทคนิค

ในการทำงานอย่างไร จึงจะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่

๓. สมมติฐานของการวิจัย

๑. สภาพท้องที่ที่เจริญ เช่น มีถนนหนทางไปมาที่สะดวก ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้ดี มีบริการสาธารณสุขที่จำเป็นครบถ้วน ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะสนับสนุนให้นายอำเภอที่อยู่ในท้องที่นั้นประสบความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่และนำไปสู่การได้รับรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ดีเด่นประจำปี

๒. นายอำเภอที่ได้รับรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ดีเด่นประจำปี น่าจะต้องเป็นผู้ที่ใฝ่หาแผนการอันมีความมุ่งหวังไว้อย่างชัดเจนว่าจะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นผลดีตามหลักเกณฑ์การพิจารณาให้รางวัลของกรมการปกครอง ซึ่งจะทำให้มีการปฏิบัติบางอย่างแตกต่างจากผู้อื่นไม่เคยมุ่งหวังที่จะได้รับรางวัล เช่น มีการเก็บสถิติหรือรายงานผลงานอย่างดี มีการประชาสัมพันธ์ผลงานใหญ่บังคับบัญชาทราบโดยตลอด พยายามเข้าถึงประชาชนเพื่อให้เกิดศรัทธาต่อนายอำเภอ เป็นผลให้นายอำเภอได้รับความร่วมมือในการบริจาคเงินสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ โดยไม่ต้องใช้เงินงบประมาณของทางราชการ เป็นจำนวนมาก

๓. โดยที่นายอำเภอจะต้องเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น พฤติกรรมต่าง ๆ ของนายอำเภอย่อมเป็นที่สนใจของประชาชน และแม้แตภรรยาของนายอำเภอก็ย่อมจะต้องเป็นจุดสนใจไปด้วย บทบาทและการวางตัวของภรรยาของนายอำเภอจึงนับได้ว่ามีส่วนที่จะช่วยสนับสนุนให้นายอำเภออยู่ในฐานะที่จะได้รับความนิยมหรือเชื่อถือจากประชาชนอยู่มาก

๔. การที่นายอำเภอจะสามารถเข้าถึงประชาชนได้ บุคคลิกภาพของนายอำเภอ ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง

๕. การศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานของนายอำเภอจะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสนับสนุนให้การปฏิบัติหน้าที่ได้รับความสำเร็จ

๖. นายอำเภอที่ได้รับรางวัลดีเด่นประจำปี จะต้องเป็นผู้ที่คณะกรรมการพิจารณาให้รางวัล รู้จักคุ้นเคยมาก่อน ทั้งนี้ เพราะระเบียบการพิจารณาให้รางวัลเปิดโอกาสให้การพิจารณานั้นขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการมาก

๔. วิธีการศึกษา

เนื้อหาของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะแบ่งออกเป็น ๒ ภาค คือภาคแรกเป็นการศึกษาในรูปพรรณาและวิเคราะห์ ( Descriptive and Analytical Methods ) ควบคู่กันไป โดยทำการศึกษาจากเอกสาร ( Documentary Research ) เป็นส่วนใหญ่ เอกสารเหล่านี้ได้แก่บทความกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของนายอำเภอ และระเบียบ คำสั่ง เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ การให้รางวัลนายอำเภอที่ปฏิบัติงานดีเด่นเป็นพิเศษของกรมการปกครอง และโดยเหตุที่การค้นคว้าในเรื่องนี้ยังไม่ได้เคยมีผู้กระทำมาก่อนพอที่จะให้ผู้เขียนหยิบยืมมาใช้เป็นเอกสารอ้างอิงได้ จึงต้องอาศัยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของประกอบ

ในภาคที่ ๒ เป็นการวิจัยให้เห็นว่า นายอำเภอที่ปฏิบัติงานดีเด่นได้รับรางวัล (ซึ่งในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนถือว่าเป็นผู้ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่) จะต้องอยู่ในสภาพการณ์ หรือภาวะแวดล้อมประการใดบ้าง ซึ่งการวิจัยในส่วนนี้ได้กระทำโดยทอดแบบสอบถามไปยังนายอำเภอผู้ที่เคยได้รับรางวัลในฐานะผู้ปฏิบัติงานดีเด่นประจำปีของทุกปี นับตั้งแต่ที่กรมการปกครองได้เริ่มมีการพิจารณาให้รางวัลแก่นายอำเภอผู้ปฏิบัติงานดีเด่นเป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ.๒๕๑๗ ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น ๓๖ คน (ผู้ได้รับรางวัลในที่นี้รวมทั้งรางวัลที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ และชมเชยด้วย) แลวนำผลการวิจัยมาวิเคราะห์ให้เห็นว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณามอบรางวัลแก่นายอำเภอผู้ปฏิบัติงานดีเด่นที่กรมการปกครองกำหนดขึ้นนั้น เหมาะสมแล้วหรือไม่ ประการใด

๕. วิธีการเสนอเรื่อง

เพื่อให้การศึกษาค้นคว้าดำเนินไปอย่างมีระเบียบและให้ความเข้าใจที่ต่อเนื่องกัน ผู้เขียนจึงแบ่งวิทยานิพนธ์ ออกเป็น ๔ บท ดังนี้

บทที่ ๑ เป็นการศึกษาชี้แนะให้เห็นขอบข่ายของอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ทั้งที่มีอยู่ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ในทางสังคม ตลอดจนการปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองในเรื่องต่างๆ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอดังกล่าวนั้น นายอำเภอสามารถปฏิบัติให้สำเร็จจุดลงไปได้อย่างไร

บทที่ ๒ เป็นการกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการพิจารณาให้รางวัลแก่นายอำเภอที่ปฏิบัติงานดี เคนประจำปี ตลอดจนประวัติความเป็นมาของการพิจารณาให้รางวัลแก่นายอำเภอที่ปฏิบัติงานดี เคน ตลอดจนให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และนโยบายในการพิจารณาให้รางวัลดังกล่าวว่ามีอยู่อย่างไร ควรจะมีวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของนายอำเภออย่างไร

บทที่ ๓ เป็นบทที่แสดงถึงผลการวิจัยที่ได้จากการทดสอบสอบถามนายอำเภอที่ได้รับรางวัลในฐานะผู้ปฏิบัติงานดี เคนประจำปี โดยจะได้พิจารณาถึงสภาพการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่ส่งผลให้เป็นผู้ปฏิบัติงานดี เคนในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า สภาพของที่ การศึกษา และการฝึกอบรม เทคนิคหรือวิธีการปฏิบัติหน้าที่ ประสิทธิภาพเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ตลอดจนภาวะทางครอบครัว

บทที่ ๔ เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของนายอำเภอเพื่อพิจารณาให้รางวัลในฐานะผู้ปฏิบัติงานดี เคน และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ได้จากผลวิจัยในบทที่ ๓

## ๖. ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ปัจจุบันเป็นที่ถกเถียงกันมากกว่า แนวการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของ นายอำเภอที่ปฏิบัติงานดีเกิน ซึ่งกรมการปกครองได้กำหนดขึ้นอาจจะยังไม่ถูกต้อง เหมาะสม เพราะการได้รับรางวัลในฐานะปฏิบัติงานดีเกินของนายอำเภอเป็นเรื่องของความบังเอิญ หรือโชคช่วย (ให้ได้อยู่ในสภาพทองหรือภาวะการดีพอจะนำคนเขาสู่การแข่งขันกับนายอำเภอคนอื่น ๆ) ทำให้ความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอน้อยกว่าที่ควร หรืออาจกล่าวได้ว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ไม่สนใจต่อรางวัลนี้ วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะช่วย ให้ได้มาซึ่งมาตรฐาน (Criteria) ในการพิจารณาที่ถูกต้อง เป็นที่ยอมรับด้วยกันทุก ฝ่าย การศึกษาวิจัยนี้จึงคาดว่า จะทำให้ได้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของนายอำเภอต่อไป ผลที่จะเกิดตามมาคือสมรรถภาพ ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอจะสูงขึ้น เพราะยอมรับในคุณค่าของรางวัลอันเป็นสิ่งจูงใจ (incentive) ตามหลักการบริหารซึ่งจะเป็นผลดีแก่ทางราชการในที่สุด