



บทที่ 5

วิเคราะห์

ปัจจัยสนับสนุนการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอกับการประสานงานอำเภอและปัญหาอุปสรรค
ต่างๆ ของนายอำเภอในการประสานงานอำเภอ

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทนี้ เป็นส่วนที่สอง ซึ่งผู้เขียนจะได้นำผลการศึกษาจากการ
ส่งแบบสอบถามซึ่งได้สร้างขึ้น โดยได้ส่งแบบสอบถามนี้ไปให้นายอำเภอจำนวน 576 อำเภอ
ทั่วประเทศตอบคำถาม ปรากฏว่าได้รับแบบสอบถามกลับคืนรวมทั้งสิ้น 383 ชุด คิดเป็น
ร้อยละ 66.49 โดยจะได้นำผลที่ได้รับคำตอบจากแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมาทั้งหมดนี้
มาวิเคราะห์ให้ทราบถึงปัจจัยที่สนับสนุนการใช้ภาวะผู้นำของ นายอำเภอกับการประสานงาน
อำเภอ รวมตลอดไปถึงปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องต่างๆ ที่นายอำเภอประสบในการบริหาร
งานอำเภอ ซึ่งมีผลต่อการใช้ภาวะผู้นำของ นายอำเภอกับการประสานงานอำเภอว่าเป็นการ
สอดคล้องหรือคานคอสมมติฐานที่ใ้กว้างไว้หรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใดจึงมีผลเช่นนั้น
ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้ประมวลปัญหาต่างๆ เหล่านี้ และหามาตรการในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค
ต่างๆ เพื่อให้บังเกิดผลดีต่อการบริหารงานอำเภอโดยส่วนรวมต่อไป

จากแบบสอบถามที่ได้รับตอบจากนายอำเภอกลับคืนมาจำนวน 383 ชุด ดังกล่าว
มาแล้วนั้น จำแนกจำนวนนายอำเภอซึ่งดำรงตำแหน่งนายอำเภอในแต่ละภาคของประเทศ
ในปัจจุบัน ดังตารางที่ 5 - 1 คือ

ตารางที่ 5 - 1

แสดงจำนวนนายอำเภอที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในภาคต่างๆของ ประเทศในปัจจุบัน

รายการ	จำนวน * (N = 383)	ร้อยละ
ภาคเหนือ	80	20.89
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	120	31.33
ภาคกลาง	87	22.72
ภาคตะวันออก	24	6.27
ภาคใต้	72	18.79
รวม	383	100.00

* N = จำนวนนายอำเภอที่ส่งคืนแบบสอบถามที่ได้ส่งไปให้ตอบ จากจำนวนแบบสอบถามที่ส่งไปยังนายอำเภอทั่วประเทศจำนวน 576 ชุด

จากตารางที่ 5 - 1 จำนวนนายอำเภอที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในภาคต่าง ๆ ของประเทศรวม 383 คน นั้น นายอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนมากที่สุด คือ จำนวน 120 คน คิดเป็นร้อยละ 31.33 นายอำเภอในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคใต้ มีจำนวนไล่เลี่ยกัน คือร้อยละ 22.72 ร้อยละ 20.89 และร้อยละ 18.79 ตามลำดับ ส่วนนายอำเภอในภาคตะวันออกนั้นมีจำนวนน้อยที่สุด คือมีจำนวน 24 คน คิดเป็นร้อยละ 6.27

อย่างไรก็ดี เพื่อที่จะได้ทราบถึงสภาพท้องที่ที่นายอำเภอดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน ปกครองอยู่ว่า เป็นสภาพท้องที่ซึ่งอยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร หรือเป็นเขตล่อแหลม หรืออยู่ในพื้นที่ที่เป็นทั้งท้องที่กันดารและเป็นเขตล่อแหลม หรือเป็นเขตพื้นที่ปกติทั่วๆ ไปซึ่งมิได้มีลักษณะกึ่งไค้กล่าวข้างต้นมานี้ มีจำนวนนายอำเภอในท้องที่ต่าง ๆ มากน้อย เพียงไร ซึ่งจะเห็นได้จากตารางที่ 5 - 2 ดังนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 2
แสดงสภาพทองที่ที่นายอำเภอปกครองอยู่ในปัจจุบัน

สภาพทองที่ที่นายอำเภอครองตำแหน่งปัจจุบัน	จำนวน (N=383)	ร้อยละ
เป็นอำเภอทองที่กัณฑ์การ	30	7.83
เป็นอำเภอที่เป็นเขตล่อแหลม	101	26.38
เป็นอำเภอที่เป็นทั้งอำเภอทองที่กัณฑ์การและเป็นเขตล่อแหลม	43	11.22
เป็นอำเภอที่ไม่อยู่ในทองที่กัณฑ์การและไม่เป็นเขตล่อแหลม	209	54.57
รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 2 พบว่าทองที่ที่นายอำเภอครองตำแหน่งในปัจจุบันนั้น เป็นอำเภอที่ไม่อยู่ในทองที่กัณฑ์การและไม่เป็นเขตล่อแหลม มีจำนวนมากที่สุด ก็ร้อยละ 54.57 อำเภอที่เป็นเขตล่อแหลมซึ่งถูกคุกคามจากการแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย คอมมิวนิสต์ มีจำนวนรองลงมา คือ ร้อยละ 26.38 นอกจากนั้น เป็นอำเภอที่อยู่ในทองที่กัณฑ์การและเป็นเขตล่อแหลม และเป็นอำเภอกัณฑ์การแต่มีได้อยู่ในเขตล่อแหลม มีจำนวนร้อยละ 11.22 และร้อยละ 7.83 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนนายอำเภอที่อยู่ในอำเภอกัณฑ์การ นายอำเภอที่อยู่ในอำเภอที่เป็นเขตล่อแหลมและนายอำเภอที่อยู่ในเขตพื้นที่กัณฑ์การและเป็นเขตล่อแหลม รวมกันทั้งหมดจะมีจำนวนทั้งสิ้นคิดเป็นร้อยละ 45.53 ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าบทบาทในการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในการประสานงานอำเภอของนายอำเภอที่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตล่อแหลม หรือเป็นเขตพื้นที่กัณฑ์การและอยู่ในเขตล่อแหลม น่าจะมีมากกว่านายอำเภอที่อยู่ในเขตทองที่ปกติ กล่าวคือ ในเขตล่อแหลมและกัณฑ์การนั้น นายอำเภอต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานที่เสี่ยงอันตราย ตลอดจนประชาชนเอง ก็ตกอยู่ในสภาพที่ต้อง การที่พึ่งหรือผู้นำ รวมถึงบรรดา

ข้าราชการในแผนกการต่างๆ ของอำเภอ ย่อมต้องการผู้นำที่ใช้ภาวะผู้นำให้บังเกิดผล เช่น มีความกล้าตัดสินใจอย่างทันท่วงที มีความสามารถในการเสริมสร้างความสามัคคี และสร้างภาพพจน์ที่ดีให้กับการปกครอง รวมไปถึงความสามารถ ปฏิภาณ ไหวพริบ ในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า¹

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่านายอำเภอที่อยู่ในเขตปกติ จะมีความสำคัญลดน้อยลง ทั้งนี้ เพราะเป้าหมายของการบริหารงานอำเภอทุกอำเภอก็คือ การสร้างประโยชน์สุข และความอยู่ดี กินดี ความสงบเรียบร้อยให้บังเกิดแก่ประชาชนในท้องที่ ซึ่งนายอำเภอทุกคนต้องรับผิดชอบ เช่นเดียวกัน เพียงแต่ลักษณะงานของ นายอำเภอที่อยู่ในเขตล่อแหลมจะต้อง รับผิดชอบในฐานะที่เป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการและประสานงานรักษาความมั่นคงภายในระดับอำเภอ (ผบ. ศอป. รมน. อ.) ย่อมมีบทบาทโดยตรงในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ จะต้องเสี่ยงอันตรายต่อชีวิตและร่างกาย⁽¹⁾ ในการปฏิบัติงานดังกล่าวมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น ในการตอบคำถามของนายอำเภอทั้งหมดจำนวน 383 รายนี้ น่าจะถือได้ว่าคำตอบที่ได้รับทั้งหมดนี้เป็นการครอบคลุมไปทั่วของนายอำเภอที่อยู่ในเขตพื้นที่ปกติและนายอำเภอที่อยู่ในเขตพื้นที่กึ่งการและล่อแหลม เพราะอัตราส่วนที่อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน ระหว่างร้อยละ 54.57 จากนายอำเภอในเขตปกติ กับร้อยละ 45.43 จากผลรวมของจำนวนนายอำเภอที่อยู่ในเขตอำเภอท้องที่กึ่งการ เขตอำเภอล่อแหลม และเขตอำเภอที่กึ่งการและอยู่ในเขตล่อแหลม ย่อมจะชี้ให้เห็นปัญหาต่างๆ ในการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอกับการประสานงานอำเภอได้ชัดเจน และครอบคลุมได้ทั่วถึงทุกสภาพท้องที่ใดก็เพียงพอ

ในการตั้งสมมติฐานการศึกษาของผู้เขียนในครั้งนี ผู้เขียนได้กำหนดสมมติฐาน

¹ ร.ต. วิรุทธิ์ พรหมายน, "ขวัญและความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในเขตแทรกซึม". (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 108.

การศึกษาไว้เป็น 2 ข้อใหญ่ ดังต่อไปนี้ คือ

1. การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอ เพื่อให้การประสานงานอำเภอดำเนินไปด้วยดี นั้น นายอำเภอต้องอาศัยปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ

1.1 อำนาจบารมี (Power) ในตัวนายอำเภอ

1.2 การใช้กระบวนการในการบริหาร ซึ่งได้แก่ การวางแผนงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การอำนวยความสะดวก การวินิจฉัยสั่งการ และการควบคุมงาน

2. ปัญหาตลอดจนอุปสรรคต่างๆ ในการบริหารงานของนายอำเภอ ซึ่งเกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติของทางราชการที่ใช้บังคับ ซึ่งเป็นผลทำให้ให้นายอำเภอขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอด้วยกันเอง หรือ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการกับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งนายอำเภอจำเป็นต้องหาวิธีการใช้ภาวะผู้นำของตนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการประสานงานอำเภอ ระหว่างบุคคลดังกล่าวให้เป็นไปด้วยดีและประสบผลสำเร็จในท้ายที่สุด

ในข้อ 1.1 ซึ่งเกี่ยวกับการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอ ในการประสานงานอำเภอ นั้น อำนาจบารมีของนายอำเภอเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง อำนาจบารมีนี้เกิดจากปัจจัยย่อยดังต่อไปนี้ คือ

1.1.1 ความรู้ ความสามารถ รวมทั้ง ประสิทธิภาพในตำแหน่งหน้าที่การงานของนายอำเภอ

1.1.2 สภาพฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมของตัวนายอำเภอ

1.1.3 บุคลิกลักษณะเฉพาะตัวของนายอำเภอ

1.1.4 ความเป็นผู้มีคุณธรรม มีความยุติธรรม

1.1.1 ปัจจัยเกี่ยวกับอำนาจบารมีของนายอำเภอในส่วนที่เกี่ยวกับความรู้ ความสามารถ และประสิทธิภาพในตำแหน่งหน้าที่การงานของนายอำเภอ จะเห็นได้จากตารางดังจะได้กล่าวต่อไปนี้ คือ

ในส่วนที่เกี่ยวกับความรู้ ความสามารถของนายอำเภอ นั้น ตารางที่ 5 - 3 ได้ชี้ให้เห็นถึงว่านายอำเภอมีระดับการศึกษาอยู่ในระดับใด

ตารางที่ 5 - 3
แสดงระดับการศึกษาของนายอำเภอ

ระดับการศึกษา	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
มัธยม 6	61	15.93
มัธยม 8	10	2.61
อนุปริญญา หรือเทียบเท่า	15	3.92
ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า	221	57.70
ปริญญาโท หรือเทียบเท่า	74	19.32
ปริญญาเอก	-	-
ประกาศนียบัตรวิชาชีพอื่น ๆ *	2	0.52
รวม	383	100.00

* ประกาศนียบัตรวิชาชีพที่มีจุดจบ 2 รายนี้ เป็นประกาศนียบัตรชั้นสูงทางการปกครอง ซึ่งมีระดับสูงกว่าระดับการศึกษาในชั้นปริญญาตรี

จากตารางที่ 5 - 3 จะเห็นว่า นายอำเภอที่มีระดับการศึกษาในชั้นปริญญาตรี หรือเทียบเท่า มีจำนวนมากที่สุด คือ 221 ราย คิดเป็นร้อยละ 57.54 และเมื่อรวมจำนวนนายอำเภอที่มีระดับการศึกษาตั้งแต่ชั้นปริญญาตรีขึ้นไป ถึงชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพอื่น ๆ และชั้นปริญญาโทแล้ว คิดเป็นจำนวนนายอำเภอ ถึงร้อยละ 77.54 ส่วนนายอำเภอที่มีระดับการศึกษา ชั้นมัธยม 6 มีจำนวนร้อยละ 15.93 และนายอำเภอที่จบการศึกษา ระดับอนุปริญญา และระดับมัธยม 8 มีเพียงร้อยละ 3.92 และ ร้อยละ 2.61 ตามลำดับ

สรุปได้ว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ในปัจจุบันเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูง ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนเสริมบารมีของตัวนายอำเภอเพิ่มขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ที่ผ่านการเป็นนายอำเภอนั้น ก่อนที่จะดำรงตำแหน่ง นายอำเภอ ก็คือ ภายหลังจากที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอแล้ว ก็มักจะต้องผ่านการฝึกอบรมในขณะรับราชการ (Inservice - Training) มาด้วยกันทั้งสิ้น ดังตารางที่ได้นำแสดงต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 4

แสดงการผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมในขณะรับราชการ (Inservice - Training) ของนายอำเภอ*

หลักสูตรการฝึกอบรม	จำนวน	ร้อยละ
โรงเรียนนายอำเภอ	282	73.63
โรงเรียนนักปกครอง ระดับสูง	46	12.01
โรงเรียนปลัดอำเภอ	49	11.23
ปลัดอำเภอโทฝ่ายป้องกัน	20	5.22
ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น	23	6.01
จางึงหวัด	6	1.57
หัวหน้าส่วนราชการ ประจำอำเภอ	20	5.22
โรงเรียนสืบสวนสอบสวนกรมตำรวจ	51	13.23
ผู้บังคับบัญชากองร้อยอาสาวิชาคืนแดน	84	21.93
การชว	36	9.40
การเมือง เรงหวัด	18	4.70
การรักษาความมั่นคงภายใน	37	9.66
การรักษาความปลอดภัย	22	5.74
อื่น ๆ	129	33.68
ไม่ตอบ	31	8.09

* ผู้ตอบคำถามข้อ 9 ตามตาราง 5 - 4 ตอบได้เกินกว่า 1 คำตอบ

จากตารางที่ 5 - 4 คำตอบที่ได้รับจากนายอำเภอว่าขณะที่รับราชการนั้น ได้เคยผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรใดมาบ้าง จะพบว่านายอำเภอส่วนใหญ่จำนวนร้อยละ 73.63 ได้ผ่านการฝึกอบรมจากโรงเรียนนายอำเภอมาแล้วทั้งนั้น การที่นายอำเภอเหล่านี้จะผ่านการฝึกอบรมในโรงเรียนนายอำเภอได้ จะต้องมีการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการที่มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยพิจารณาจากความประพฤติ ความรู้ ความสามารถ โดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอธิบดีกรมการปกครอง รับรองด้วย¹ ทั้งนี้ เพราะกรมการปกครอง ได้ตระหนักถึงคุณค่าของการฝึกอบรมว่ามีผลต่อการพัฒนาบุคคลเพียงใด เนื่องจากการฝึกอบรมนั้น เป็นกระบวนการที่จะช่วยพัฒนานิสัยพฤติกรรม (Behaviors) ความคิดอ่านและการกระทำที่เหมาะสมที่ควร ตลอดจนเพื่อให้เกิดทักษะ (Skills) ความรู้ (Knowledge) และทัศนคติ (Attitudes) เพื่อให้ข้าราชการได้เพิ่มพูนสมรรถภาพ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต² ประกอบกับการศึกษาอบรมนักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอนั้น ได้มีการกำหนดหลักสูตรของโรงเรียนนายอำเภอ ซึ่งได้กำหนดบทเรียนที่เกี่ยวกับการบริหาร การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การปกครอง งานในหน้าที่ของกรมการปกครอง งานของกระทรวงทบวงกรมอื่น การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางการปกครอง ความรู้พิเศษ และการสร้างคุณลักษณะนักปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้ให้นักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ ที่จบการศึกษาอบรมไปแล้ว เมื่อออกไปดำรงตำแหน่งนายอำเภอ จะได้มีความรู้ทุกด้าน ตลอดจนสร้างทัศนคติและนิสัยให้เป็นผู้มีคุณธรรมนักปกครอง อันจะยังผลให้การช่วยเหลือประชาชนมีการอยู่ดีกินดี มีการศึกษา และเข้าใจในระบบ

¹ วีระ รอดเรือง. "การพัฒนาข้าราชการฝ่ายปกครอง กรมการปกครอง ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนานักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ". (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517) หน้า 72.

² Civil Service Assembly (ed.), Employee Training in the Public Service. (Chicago : Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1948), p. 2.

ประชาธิปไตย อันเป็นเป้าหมายของทางราชการต่อไป¹ ส่วนระยะเวลาในการฝึกอบรม นักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ นั้นจะอยู่ในระหว่าง 7 เดือน ถึง 1 ปี² นอกเหนือไปจากนี้ ก็ยังมีหลักสูตรการฝึกอบรมระยะสั้น ตั้งแต่ 1 สัปดาห์ จนถึง 4 เดือน คำตอบที่ได้รับจาก นายอำเภอที่ผ่านการฝึกอบรมรองลงมา เป็นหลักสูตรการฝึกอบรมระดับผู้บังคับกองร้อยอาสา รักษาคนแค่น คิดเป็นร้อยละ 21.93 นายอำเภอร้อยละ 13.23 ผ่านการฝึกอบรม โรงเรียนสืบสวนสอบสวนกรมตำรวจ และนายอำเภอร้อยละ 12.01 ผ่านการฝึกอบรม หลักสูตรโรงเรียนนักปกครองระดับสูง ซึ่งนายอำเภอที่จบหลักสูตรจากโรงเรียนนักปกครอง ระดับสูงนี้จะได้รับการบรรจุ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับ 7 (ชั้นพิเศษ เคมี) อาจกล่าวได้ว่าเป็นนายอำเภออาวุโส ซึ่งจะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งปลัดจังหวัด หรือ รองผู้ว่าราชการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต ต่อไป จนมีคำกล่าวกันว่า โรงเรียนนักปกครองระดับสูง คือโรงเรียนผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วน ผู้ที่ตอบอื่น ๆ นั้น มีจำนวนร้อยละ 33.68 กล่าวคือ นายอำเภอที่ตอบว่าผ่านหลักสูตร ต่าง ๆ มีจำนวนน้อยคน แต่มีหลักสูตรการฝึกอบรมมีต่าง ๆ กันออกไปเช่น การฝึกอบรมหลักสูตรพัฒนาการท้องถิ่น การบริหาร การสอบสวนคดีอาญา นายอำเภอวิทยาการ การฝึกอบรมการเงินและบัญชี หัวหน้าแผนก การประชาสัมพันธ์ ฯลฯ นอกจากนี้มีผู้ที่ไม่ตอบคำถามข้อนี้ร้อยละ 8.09 โดยนายอำเภอผู้ไม่ตอบคำถามนี้ได้ให้เหตุผลที่ไม่ตอบ คำถามนี้ว่าจำไม่ได้ว่าได้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ มาบ้างหรือไม่ เนื่องจากไม่ได้ ฝึกอบรมมาเป็นระยะเวลานานมาแล้ว

จึงอาจกล่าวได้ว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมตั้งแต่ระยะ เวลาสั้น คือ 1 สัปดาห์ ไปจนถึงระยะเวลายาว คือ 10 เดือน ถึง 1 ปี ซึ่งผลจากการ

¹ วีระ รอคเรือง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

² จากคำตอบที่ได้รับแบบสอบถามจากนายอำเภอ

³ จากการสังเกตการณ์ของผู้เขียนขณะดำรงตำแหน่งวิทยากรตรี แผนกวิชาการ โรงเรียนนักปกครอง ระดับสูง วิทยาลัยการปกครองฝ่ายการศึกษา ในปี พ.ศ. 2519.

ผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างอำนาจบารมีให้แก่ นายอำเภอได้เป็นอย่างดีในการปฏิบัติงาน

ประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่การงานของ นายอำเภอ เป็นสมมติฐานหนึ่งที่ผู้เขียนกำหนดว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่เสริมสร้างอำนาจบารมีของ นายอำเภอ อายุของ นายอำเภอ ตลอดจนอายุราชการ ของ นายอำเภอ ก็เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นส่วนหนึ่งของประสบการณ์ในการทำงานของ นายอำเภอ ดังตารางที่ 5 - 5 คือ

ตารางที่ 5 - 5
แสดงอายุตัวของ นายอำเภอ ในปัจจุบัน

อายุตัว	จำนวน (N=383)	ร้อยละ
30 - 39 ปี	37	9.67
40 - 49 ปี	180	46.99
50 - 59 ปี	166	43.34
รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 5 จะเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่ง นายอำเภอ ในปัจจุบันนั้น จะมีอายุที่อยู่ในช่วง 40 - 49 ปีมากที่สุด คือ ร้อยละ 46.99 รองลงมาได้แก่ นายอำเภอ ที่มีอายุอยู่ในช่วง 50 - 59 ปี คือ ร้อยละ 43.34 และ นายอำเภอ ที่ดำรงตำแหน่ง ในปัจจุบันที่มีอายุอยู่ในช่วง 30 - 39 ปี มีจำนวนน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 9.67 เท่านั้น

นอกจากนี้ อายุราชการของ นายอำเภอ ในปัจจุบันก็เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงระยะเวลาในการรับราชการของ นายอำเภอ ได้ว่า มีอยู่ไม่น้อย เพียงใด ดังตารางที่ 5 - 6 ต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 6

แสดงอายุราชการของนายอำเภอ

อายุราชการ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
5 - 10 ปี	6	1.57
11 - 15 ปี	30	7.83
16 - 20 ปี	88	22.98
21 - 25 ปี	100	26.11
26 - 30 ปี	59	15.40
31 - 35 ปี	51	13.32
36 - 40 ปี	40	10.44
41 ปีขึ้นไป	9	2.35
รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 6 พบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอปัจจุบันมีอายุราชการอยู่ในช่วง 21 - 25 ปี มากที่สุด คือ ร้อยละ 26.11 รองลงมา ได้แก่ผู้ที่มีอายุราชการที่อยู่ในช่วง 16 - 20 ปี จำนวนร้อยละ 22.98 และผู้มีอายุราชการในช่วง 26 - 30 ปีจำนวนร้อยละ 15.40 ตามลำดับ ส่วนนายอำเภอที่มีอายุราชการอยู่ในช่วง 5 - 10 ปีนั้น มีจำนวนน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 1.57 เท่านั้น กล่าวโดยสรุปก็คือ ผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอปัจจุบันส่วนใหญ่จะมีอายุราชการอย่างต่ำอยู่ในช่วง 11-15 ปีขึ้นไปจนถึงผู้มีอายุราชการกว่า 41 ปีขึ้นไป รวมทั้งสิ้นมีอยู่เป็นจำนวนถึงร้อยละ 98.43

อย่างไรก็ดี ในการรับราชการของนายอำเภอนั้น เพื่อเป็นการให้ความแน่ชัดว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอในปัจจุบัน เคยมีประสบการณ์ในการทำงานมานานเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก่อนหน้าที่จะเข้ารับราชการในกรมการปกครอง จะเห็นได้จากตารางที่ 5 - 7 ต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 7 -

แสดงประสมการณ์ของนายอำเภอก่อนหน้าเข้ารับราชการในกรมการปกครอง

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N=383)	ร้อยละ
ก่อนหน้าที่ท่านจะเข้ารับราชการในกรมการปกครอง ท่านเคยทำงานที่อื่นมาก่อนหรือไม่ ?	ไม่เคย	144	37.60
	เคย	239	62.40
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 7 จะเห็นว่า นายอำเภอร้อยละ 62.40 เป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน ส่วนนายอำเภอที่ไม่เคยมีประสบการณ์การทำงานก่อนเข้ารับราชการ ในกรมการปกครองมีเพียงจำนวนร้อยละ 37.60 เท่านั้น

จากตารางที่ 5 - 7 ผู้ที่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อนเข้ารับราชการในกรมการปกครอง จำนวน 239 คน หรือร้อยละ 62.40 นั้น ประสบการณ์ในการทำงานมาก่อนนั้น เป็นงานในลักษณะอาชีพใดจึงได้แสดงไว้ในตารางที่ 5 - 8 ดังต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 8

แสดงอาชีพที่นายอำเภอเคยทำงานก่อนหน้าที่จะเข้ารับราชการในกรมการปกครอง

ลักษณะอาชีพ	จำนวน (N=239)*	ร้อยละ
รับราชการ	221	92.47
รัฐวิสาหกิจ	7	2.93
ประกอบอาชีพส่วนตัว	3	1.25
บริษัทเอกชน	6	2.51
เคยทำงานมากกว่า 1 อาชีพขึ้นไป	2	0.84
รวม	239	100.00

*. N = จำนวนนายอำเภอที่ เคยมีประสบการณ์ก่อนเข้ารับราชการในกรมการปกครอง

ตามตารางที่ 5 - 7

จากตารางที่ 5 - 8 นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 92.47 ตอบว่า ก่อนหน้าที่จะเข้ารับราชการในกรมการปกครอง ได้เคยมีประสบการณ์ในการรับราชการในกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ มาก่อน มีนายอำเภอจำนวนน้อยที่ตอบว่าได้เคยมีประสบการณ์ในการทำงานในอาชีพอื่น ๆ ซึ่งเป็นข้อสังเกตอย่างหนึ่งว่า นายอำเภอที่เคยมีประสบการณ์ในการประกอบอาชีพอื่นต่าง ๆ ก่อนหน้าที่จะเข้ามารับราชการในกรมการปกครองนั้น ส่วนใหญ่มักจะประกอบอาชีพรับราชการมากกว่าที่จะประกอบอาชีพอย่างอื่น

สำหรับประสบการณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ เมื่อเข้ารับราชการในกรมการปกครองแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอในปัจจุบัน ได้เคยมีประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่การงานต่าง ๆ ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 5 - 9 ดังนี้

ตารางที่ 5 - 9

แสดงประสบการณ์ของนายอำเภอก่อนหน้าที่จะดำรงตำแหน่งนายอำเภอ

ตำแหน่งหน้าที่การงานของนายอำเภอก่อนหน้าที่จะดำรงตำแหน่งนายอำเภอ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
เสมียนพนักงาน	163	42.55
ปลัดอำเภอตรี	313	81.72
ปลัดอำเภอโท	319	83.29
เสมียนตราอำเภอ	32	8.35
อักษรเลข	36	9.40
ประจำแผนก	126	32.89
ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น	119	31.07
เสมียนตราจังหวัด	25	6.52
จางจังหวัด	132	34.46
หัวหน้าแผนก	96	25.06
ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ	68	17.75
วิทยากร โท	69	18.01
อื่น ๆ	110	28.72

หมายเหตุ ผู้ตอบ ตอบมากกว่า 1 คำตอบ

จากตารางที่ 5 - 9 พบว่า ก่อนหน้าที่ผู้ตอบคำถามซึ่งได้เข้ารับราชการ ในกรมการปกครอง ได้มีประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ตำแหน่งที่ผู้ตอบคำถามเคยมีประสบการณ์มากที่สุดคือปลัด อำเภอโท จำนวนร้อยละ 83.29 และรองลงมาคือตำแหน่งปลัดอำเภอตรี จำนวน ร้อยละ 81.72 ทั้งนี้ เพราะในการปฏิบัติงานของนายอำเภอ ผู้ได้บังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็คือปลัดอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ช่วย เหลือนายอำเภอปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของทางราชการ และเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชน ทำงานเพื่อประชาชน ตั้งแต่ประชาชนเกิดจนกระทั่ง ตาย¹ ไม่ว่าจะป็นงานในด้านการพัฒนาท้องถิ่น งานที่เกี่ยวกับการ รักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของ ประชาชนในท้องที่ เหล่านี้ เป็นต้น ปลัดอำเภอจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการช่วยให้การปฏิบัติงานอำเภอ ของนายอำเภอบรรลุผลสำเร็จได้เป็นอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่ไม่มียุติการ ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ และนายอำเภอมิได้แต่งตั้งผู้ใด ให้เป็นผู้รักษาราชการแทน ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบ แบบแผนเป็นผู้รักษาราชการแทน² ซึ่งในทางปฏิบัติทั่วไปแล้ว เมื่อเวลาที่นายอำเภอ ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ก็มักจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้ ซึ่งได้แก่ปลัดอำเภออาวุโสโดยตำแหน่งเป็นผู้รักษาราชการแทน กล่าวคือ ถ้ามีปลัด อำเภอระดับ 3 และระดับ 4 ปลัดอำเภอระดับ 4 เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามี ปลัดอำเภอระดับเดียวกันหลายคน ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอประจำ

¹ นพคุณ รัฐผไท. "กำลังขวัญในการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครอง ในส่วนภูมิภาค ศึกษาเฉพาะกรณีปลัดอำเภอโทฝ่ายปกครอง". (วิทยานิพนธ์ปริญญามหา บัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 2.

² ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, ข้อ 59.

อำเภอก่อนผู้อื่น เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าปลัดอำเภอยังไม่อยู่ หรือไม่สามารปฏิบัติหน้าที่ได้เช่นเดียวกัน ก็ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโส ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำอำเภอนั้น เป็นผู้รักษาราชการแทน¹ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นายอำเภอที่ผ่านงานในหน้าที่ของปลัดอำเภอก่อน ย่อมมีประสบการณ์ที่เกี่ยวกับงานของอำเภอทุก ๆ ด้านมาเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นผลคืออย่างมากต่อการที่นายอำเภอที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอเพราะสามารถเรียนรู้งานอำเภอทุกอย่างจากประสบการณ์ขณะที่ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอก่อน ประสบการณ์ต่าง ๆ ที่นายอำเภอได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปลัดอำเภอ ย่อมจะช่วยให้นายอำเภอสามารถนำมาคิดแปลง แก้ไขปัญหา ข้ออุปสรรคในการบริหารงานอำเภอได้อย่างมากในเมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ นอกเหนือไปจากนี้ คำตอบที่ได้รับจากนายอำเภอ จำนวนร้อยละ 42.55 พบว่า นายอำเภอเหล่านั้นได้ผ่านประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่เสมือนพนักงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับต้นของอำเภอก่อน และเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่การงานในรายละเอียดโดยเฉพาะ ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อนายอำเภอเหล่านั้นโดยตรง เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ เพราะสามารถที่จะรู้งานต่าง ๆ ในรายละเอียดได้เป็นอย่างดี และยังสามารถสอน ชี้แนะ ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นเสมือนพนักงานได้รู้ ได้เข้าใจเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้กระจ่างแจ้ง ทั้งนี้ เพราะเคยมีประสบการณ์เหล่านั้นมาก่อนแล้วนั่นเอง

นอกจากนี้แล้ว ยังมีตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งนายอำเภอได้เคยดำรงตำแหน่งมาก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ได้แก่ ตำแหน่งเจ้าจังหวัด จำนวนร้อยละ 34.46 ตำแหน่งประจำแผนก ซึ่งเป็นตำแหน่ง ของข้าราชการกรมการปกครองที่ประจำอยู่ตามกองต่าง ๆ ในส่วนกลาง จำนวนร้อยละ 32.89 ตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ส่วนท้องถิ่น จำนวนร้อยละ 31.07 สำหรับตำแหน่งเจ้าจังหวัดและตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ส่วนท้องถิ่นนั้น มีจำนวนน้อย ทั้งนี้ เนื่องมาจากตำแหน่งทั้งสองตำแหน่ง

¹ วิบูลย์ เหลืองสะอาด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

ตั้งกล่าวนี้มีอัตราค่าจ้างเพียง 1 อัตรา ต่อ 1 จังหวัด ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา
แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปี 2511 ชื่อน่าสังเกตบาง
ประการ ได้แก่ จำนวนนายอำเภอที่เคยผ่านงานเสมียนตราอำเภอมีเพียงจำนวน
ร้อยละ 8.35 และนายอำเภอเพียงร้อยละ 6.52 เท่านั้น ที่เคยผ่านงานเสมียนตรา
จังหวัดมาก่อน ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนนายอำเภอที่เคยผ่านงานทั้งสองตำแหน่งตามลำดับ
ตั้งกล่าวนี้ นับได้ว่ามีจำนวนน้อยมาก ทั้งนี้ เนื่องมาจากจำนวนข้าราชการผู้ดำรง
ตำแหน่งทั้งสองตำแหน่งดังกล่าว มีข้าราชการสตรีรวมอยู่ด้วยจำนวนมาก จึงทำให้
โอกาสที่จะเลื่อนตำแหน่งและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอในโอกาสต่อไป
มีอยู่น้อย เพราะ ข้อคัดค้านกฎหมายที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอต้องเป็นชาย
เท่านั้น สำหรับผู้ที่ตอบอื่น ๆ นั้น มีอยู่จำนวนร้อยละ 28.72 กล่าวคือ เป็นตำแหน่ง
หน้าที่ที่นอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในตาราง อาทิ เช่น ผู้ตรวจการเทศบาล ผู้ช่วย
ปลัดจังหวัดโท ปลัดอำเภอจัตวา ผู้ช่วยนายทะเบียนจังหวัด หรือตำแหน่งเดิมขณะที่
ยังมีได้โอนเข้ามารับราชการสังกัดกรมการปกครอง เช่น พัฒนาการ นายทหารกอง
ทัพบก นายทหารกองทัพอากาศ อาจารย์มหาวิทยาลัย เหล่านี้เป็นต้น

* ดังนั้น จะเห็นได้ว่านายอำเภอส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการรับราชการมาเป็น
ระยะเวลาอันยาวนานกว่า 10 ปีขึ้นไป ก่อนหน้าที่จะดำรงตำแหน่งนายอำเภอและเคยดำรง
ตำแหน่งปลัดอำเภอตรี และปลัดอำเภอโทมาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งนับว่าเป็นผู้ที่มิพบกาศในการ
ปฏิบัติงานอำเภอในฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภออย่างมากตั้งกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่ง
ประสบการณ์ต่าง ๆ ที่นายอำเภอได้เคยมีมาในขณะรับราชการ ย่อมมีผลต่อตัวนายอำเภอ
โดยตรง ทั้งนี้ เนื่องจากประสบการณ์ต่าง ๆ นั้น หมายความว่าถึงความสันตติจิตใจ
หรือความชำนาญงานที่ได้มาจากการปฏิบัติงานหรือจากการเรียนรู้จากสภาพแวดล้อม
ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ประกอบความคิดเห็น ตลอดจนการวินิจฉัยสั่งการ ผู้ที่ปฏิบัติงานมานาน
ผ่านงานมานาน ได้เรียนรู้อุปนิสัยใจคอบุคคลมาเป็นอันมาก รู้สภาพท้องถิ่น ก็สามารถใช้
ความคิดริเริ่มได้เหมาะสมกับสถานการณ์¹ ซึ่งตัวนายอำเภอย่อมจะได้ใช้ประสบการณ์

¹ เลิศ บรรณเลงเสนาะ, "การเสริมสร้างความคิดริเริ่ม" (เอกสารวิจัย
ส่วนบุคคลโรงเรียนนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ 5 วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง,
2520), หน้า 21.

ของ คน เป็น เครื่องมือ หรือ ปัจจัย ในการ เสริมสร้าง อำนาจ บารมี ให้ มี เกิด ขึ้น ใน การ บริหาร งาน เพื่อ ที่ จะ ทำ ให้ การ ปฏิบัติ งาน ต่าง ๆ ของ ทาง ราชการ บรรลุ ผล สำเร็จ ได้ ใน ที่ สุด อัน จะ มี ผล ต่อ ความ เจริญ ก้าว หน้า ทั้ง ส่วน รวม และ ส่วน ตัว ของ นายอำเภอ เอง ใน ส่วน ที่ เกี่ยว กับ ความ เจริญ ก้าว หน้า ใน ชีวิต ราชการ ของ นายอำเภอ ต่อ ไป อีก ด้วย

กล่าว โดย สรุ ป แล้ว นายอำเภอ ส่วน ใหญ่ เป็น ผู้ ที่ มี การ ศึกษา สูง ใน ระดับ ปริญญา ตรี ขึ้น ไป ผ่าน การ ฝึกอบรม หลัก สูตร การ ฝึกอบรม ต่าง ๆ มาก โดย เฉพาะ อย่าง ยิง นายอำเภอ ส่วน ใหญ่ ผ่าน หลัก สูตร การ ฝึกอบรม ใน โรงเรียน นายอำเภอ วิทยาลัย การ ปกครอง กรม การ ปกครอง มา แล้ว รวมทั้ง ยัง เป็น ผู้ ที่ มี วิทยุ ติ ส่วน ใหญ่ อยู่ ใน ช่วง อายุ 40 - 49 ปี รับ ราชการ มาก กว่า 10 ปี ขึ้น ไป และ ตำแหน่ง ที่ เคย ดำรง มาก่อน หน้า จะ ด้ รับ การ แต่ง ตั้ง ให้ ดำรง ตำแหน่ง นายอำเภอ ส่วน ใหญ่ ได้ แก่ ปลัด อำเภอ ตรี และ ปลัด อำเภอ โท สิ่ง ต่าง ๆ ดัง กล่าว เหล่า นี้ เป็น ปัจจัย ย่อย ส่วน หนึ่ง ใน การ ที่ นายอำเภอ ใช้ เป็น เครื่องมือ ในการ สร้าง อำนาจ บารมี ของ ตน เพื่อ ให้ การ ใช้ ภาวะ ผู้นำ ของ นายอำเภอ ประสบ ผล สำเร็จ ใน การ บริหาร งาน อำเภอ โดยเฉพาะ ใน ด้าน การ ประสาน งาน ดัง จะ ด้ กล่าว ต่อ ไป

1.1.2 ปัจจัยของอำนาจบารมีของนายอำเภอ ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพ
ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของนายอำเภอ ผู้เขียน ได้ ว่าง สมมติ ฐาน ไว้ ว่า ฐานะ ทาง เศรษฐกิจ ของ นายอำเภอ ก็ ด้ ฐานะ ทาง สังคม ของ นายอำเภอ ก็ ด้ ย่อม มี ผล กระทบ ต่อ บทบาท ความ เป็น ผู้นำ ของ นายอำเภอ ใน อัน ที่ จะ เสริม สร้าง อำนาจ บารมี ของ นายอำเภอ ซึ่ง จะ เป็น ปัจจัย หนึ่ง ต่อ การ ใช้ ภาวะ ผู้นำ ของ นายอำเภอ ต่อ การ ประสาน งาน อำเภอ ใน ที่ สุด คาย

ใน ส่วน ที่ เกี่ยว กับ สภาพ ฐานะ ทาง เศรษฐกิจ ของ นายอำเภอ นั้น จาก ตาราง ที่ 5 - 10 ทำให้ สามารถ ทราบ ได้ ว่า ฐานะ ทาง เศรษฐกิจ ใน ปัจจุบัน ของ นายอำเภอ อยู่ ใน ระดับ ไค

ตารางที่ 5 - 10

แสดงฐานะทางเศรษฐกิจของนายอำเภอในปัจจุบัน

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N= 383)	ร้อยละ
ฐานะทางเศรษฐกิจของท่าน ปัจจุบันอยู่ในระดับใด ?	ดีมาก	4	1.04
	ดี	73	19.07
	พอมีพอใช้	292	76.24
	ไม่พอใช้	14	3.65
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 10 คำตอบที่ได้รับจากนายอำเภอ ส่วนใหญ่ร้อยละ 76.24 ตอบว่าฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับพอมีพอใช้ แสดงให้เห็นว่าฐานะความเป็นอยู่ของนายอำเภอส่วนใหญ่แล้วอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งถ้าพิจารณาแล้ว จะพบว่าฐานะทางเศรษฐกิจของนายอำเภอที่อยู่ในระดับปานกลางไปจนถึงระดับดีมากเป็นจำนวนร้อยละ 96.35 และมีนายอำเภอเมืองร้อยละ 3.65 เท่านั้น ที่ตอบว่าระดับฐานะทางเศรษฐกิจของตนในปัจจุบันยังไม่พอใช้

การมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีของนายอำเภอ เป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่ง เพราะเกี่ยวข้องกับชื่อเสียงของนายอำเภอ เนื่องจากชื่อเสียงของนายอำเภอนั้น ส่วนหนึ่งคือความมีฐานะดี ซึ่งจะทำให้ตัวนายอำเภอปฏิบัติราชการได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องวิตกกังวลต่อปัญหาภายในครอบครัว และทำให้นายอำเภอไม่เห็นแก่เล็กแกน้อย ซ่อนมีประโยชน์คือทำให้พอค่าแรงใจ¹ และยังเป็นการป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันได้ดี

¹ จ้างง เทพหัสดิน ณ.อยุธยา, 32 ปีแห่งชีวิตนักปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การพิมพ์พระนคร, 2519), หน้า 170.

เพราะในเมื่อฐานะทางเศรษฐกิจของนายอำเภอดี การปฏิบัติราชการย่อมจะมุ่งแต่เพียงเกียรติยศ ชื่อเสียงของตนเองและวงศ์ตระกูลเป็นสำคัญ และเป้าหมายที่สำคัญก็คือการเป็นนักปกครองที่ดี ซึ่งจะต้องมีความเสียสละ อุตุน และทนอด เห็นทุกข์ของผู้อื่นเหมือนทุกข์ของตัวเอง มีจิตปรารถนาโดยบริสุทธิ์ที่จะช่วยระงับทุกข์และบำรุงสุขโดยไม่หวังผลตอบแทนจากผู้ที่เราช่วยนั้นแค่ประการใดเลย¹

อย่างไรก็ตาม แม้วานายอำเภอส่วนใหญ่จะตอบว่าฐานะทางเศรษฐกิจของตนอยู่ในระดับปานกลางขึ้นไป เป็นจำนวนร้อยละ 96.35 แต่เมื่อได้มีคำถามเกี่ยวกับรายได้ซึ่งได้แก่เงินเดือนตลอดจนค่าตอบแทนในตำแหน่งนายอำเภอที่ได้รับในปัจจุบัน เพียงพอใช้จ่ายในครอบครัวประจำเดือน หรือไม่ คำตอบที่ได้รับ จะเห็นได้จากตารางที่ 5 - 11 ดังนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 11

แสดงความเห็นของนายอำเภอเกี่ยวกับเงินเดือนตลอดจนเงินค่าตอบแทนต่างๆ ของนายอำเภอในปัจจุบันเพียงพอกับค่าใช้จ่ายในครอบครัวประจำเดือนหรือไม่

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (n = 383)	ร้อยละ
เงินเดือนและค่าตอบแทนต่างๆ ที่ได้รับในปัจจุบันเพียงพอใช้จ่ายประจำเดือนหรือไม่ ?	เพียงพอใช้จ่ายในครอบครัวทุกเดือน	303	79.11
	ไม่เพียงพอใช้จ่าย	80	20.89
รวม		383	100.00

จากตารางที่ 5 - 11 จะเห็นว่านายอำเภอส่วนใหญ่ตอบว่าเงินเดือนตลอดจน

¹ สนิท วิไลจิตต์ "ถ้าหวังว่ารวย อย่านมาเป็นนักปกครอง", ใน ชีวิตราชการ 2477-2516 ของ สนิท วิไลจิตต์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2516), หน้า 434.

คำตอบแทนต่างๆ ที่ได้รับเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในครอบครัวทุกเดือน คิดเป็นร้อยละ 79.11 และผู้ตอบว่าไม่เพียงพอใช้จ่าย จำนวนร้อยละ 20.89 ซึ่งจะเห็นว่าคำตอบที่ได้รับจากนายอำเภอใกล้เคียงกับคำตอบจากคำถามเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจของนายอำเภอตามตารางที่ 5 - 10 ที่นายอำเภอตอบว่าฐานะทางเศรษฐกิจของตนยังอยู่ในระดับไม่พอใช้จำนวนร้อยละ 3.65

อย่างไรก็ตาม เมื่อทราบถึงฐานะทางเศรษฐกิจของนายอำเภอที่แท้จริงของนายอำเภอเกี่ยวกับคำตอบที่ได้รับว่าสาเหตุความแตกต่างกันในคำตอบนั้นน่าจะมีสาเหตุจากอะไร จากตารางที่ 5 - 12 จึงได้มีคำถามเกี่ยวกับสถานภาพการสมรสของนายอำเภอเพื่อเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาปัญหา

ตารางที่ 5 - 12

แสดงสถานภาพการสมรสของนายอำเภอ

สถานภาพการสมรสของนายอำเภอ	จำนวน (N= 383)	ร้อยละ
โสด	12	3.13
สมรส	369	96.35
หม้าย	2	0.52
รวม	383	100.00

คำตอบจากตารางที่ 5 - 12 จะเห็นว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 96.35 สมรสแล้ว มีนายอำเภอที่เป็นหม้าย เพียงร้อยละ 0.52 และนายอำเภอที่ยังเป็นโสดเพียงร้อยละ 3.13 เท่านั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับนายอำเภอที่ทำการสมรสแล้ว ภาระที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในครอบครัวย่อมจะมีอยู่เป็นธรรมดา อย่างไรก็ตามเพื่อให้ทราบถึงว่านายอำเภอที่สมรส

แล้วนั้น ภรรยามีส่วนร่วมในการหารายได้มาจนเจือจรรวมกันมากขึ้นเพียงใด จึงได้
มีคำถาม ดังตารางที่ 5 - 13 คือ

ตารางที่ 5 - 13

แสดงอาชีพของภรณานายอำเภอ

อาชีพของภรณานายอำเภอ	จำนวน (N = 369)*	ร้อยละ
รับราชการ	148	40.11
ทำงานรัฐวิสาหกิจ	15	4.06
ทำงานบริษัทเอกชน	8	2.17
ประกอบอาชีพส่วนตัว	59	15.99
อยู่กับบ้านเฉยๆ	139	37.67
รวม	369	100.00

* N = จำนวน 369 จากตารางที่ 5 - 12 คือจำนวนแสดงสถานภาพของ
นายอำเภอที่ทำการสมรสแล้ว

จากตารางที่ 5 - 13 จะเห็นได้ว่าภรรยาส่วนใหญ่ของนายอำเภอประกอบ
อาชีพต่างๆกัน กล่าวคือ รับราชการ ร้อยละ 40.11 ทำงานรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ
4.06 ทำงานบริษัทเอกชน ร้อยละ 2.17 และประกอบอาชีพส่วนตัว ร้อยละ
15.99 รวมจำนวนภรณานายอำเภอที่ทำงานหารายได้มาเลี้ยงครอบครัวร่วมกับ
นายอำเภอ คิดเป็นจำนวนร้อยละ 62.33 อย่างไรก็ตาม จะพบว่า มีภรณานาย
อำเภอเป็นจำนวนถึงร้อยละ 37.67 อยู่กับบ้านเฉยๆ คือทำหน้าที่แม่บ้านแต่เพียง
อย่างเดียว มิได้มีอาชีพหรือรายได้จากการประกอบอาชีพเพื่อช่วยเหลือนายอำเภอ
แต่อย่างใด ซึ่งนับว่ามีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย ดังนั้น จะเห็นได้ว่านายอำเภอ ร้อยละ
37.67 เป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบความเป็นอยู่ทาง เศรษฐกิจภายในครอบครัวแต่เพียง

ผู้เดียว ซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุประการหนึ่งต่อการประสบปัญหาเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจของนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายภายในครอบครัวทั้งหมด อันมีผลประการหนึ่งที่ทำให้ค่าใช้จ่ายต่างๆ ของนายอำเภอไม่เพียงพอ

อย่างไรก็ดี เพื่อที่จะได้ทราบว่านายอำเภอกับภรรยาอยู่ในครอบครัวเดียวกัน กล่าวคือ ภรรยาของนายอำเภอย้ายติดตามมาอยู่ด้วย หรือไม่ได้อาศัยติดตามมาขณะที่นายอำเภอดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้จากตารางดังต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 14

แสดงการย้ายติดตามของภรณานายอำเภอ ขณะที่นายอำเภอดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน

การย้ายติดตามของภรณานายอำเภอ	จำนวน (N = 369)	ร้อยละ
ย้ายติดตามมาอยู่ด้วย	249	67.48
ไม่ได้ย้ายติดตามมาอยู่ด้วย	120	32.52
รวม	369	100.00

จากตารางที่ 5 - 14 พบว่า ภรรยาของนายอำเภอที่ย้ายติดตามมาอยู่ด้วย ในขณะที่นายอำเภอกำลังปฏิบัติราชการอยู่ในท้องที่ปัจจุบัน มีจำนวน ร้อยละ 67.48 ส่วนภรรยาของนายอำเภอที่ไม่ได้อาศัยติดตามมาอยู่ด้วย มีจำนวน ร้อยละ 32.52 การที่ภรรยาของนายอำเภอไม่อาจย้ายติดตามมาอยู่ด้วย ย่อมหมายถึง การเพิ่มค่าใช้จ่ายในครอบครัวซึ่งต้องแยกออกเป็นสองครอบครัว รวมตลอดไปถึงการเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทางไปมาระหว่างอำเภอ ที่นายอำเภอปฏิบัติงานอยู่ กับบ้านเรือนที่ครอบครัวของนายอำเภอตั้งอยู่เป็นหลักเป็นฐานแล้ว นับว่าเป็นการสิ้นเปลืองอยู่มิใช่น้อย สำหรับสภาพเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับสูงในปัจจุบันนี้ ซึ่งนับว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ค่าใช้จ่ายในครอบครัวของนายอำเภอไม่เพียงพอเท่าที่ควร

ตารางที่ 5 - 15
แสดงจำนวนบุตรของนายอำเภอ

จำนวนบุตร	จำนวน (N = 371) *	ร้อยละ
ยังไม่มีบุตร	15	4.04
1 - 2 คน	107	28.84
3 - 4 คน	152	40.97
5 คนขึ้นไป	97	26.15
รวม	371	100.00

N = 371 คน คือ จำนวนนายอำเภอที่สมรสแล้ว รวมทั้งนายอำเภอที่เป็นหม้าย แต่มีบุตรอยู่ในความรับผิดชอบด้วย

จากตารางที่ 5 - 15 จะเห็นได้ว่า นายอำเภอที่มีบุตรอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ ระหว่าง 3 - 4 คน มีจำนวน ร้อยละ 40.97 และนายอำเภอที่มีบุตรอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป มีจำนวนร้อยละ 26.15 ส่วนนายอำเภอที่มีบุตรระหว่าง 1 - 2 คน มีจำนวนร้อยละ 28.84 และนายอำเภอที่สมรสแล้วแต่ยังไม่มีบุตร มีเพียงร้อยละ 4.04 เท่านั้น ซึ่งพิจารณาแล้ว การที่นายอำเภอต้องมีภาระรับผิดชอบต่อบุตรตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป รวมแล้วประมาณร้อยละ 67.12 ย่อมเป็นภาระที่ค่อนข้างจะหนักสำหรับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องค่าใช้จ่าย ที่เกี่ยวกับการศึกษา ค่าเรียนของบุตรที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่นายอำเภอจะต้อง เป็นผู้รับภาระรับผิดชอบเกี่ยวกับรายได้ รายจ่ายของครอบครัวแต่เพียงผู้เดียว ย่อมที่จะต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจมาบ้างน้อยบ้าง แต่ส่วนใหญ่แล้ว การที่นายอำเภอไม่ประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจมากเท่าที่ควรนั้น เพราะใช้วิธีประหยัด

และไม่สุรุ่ยสุร่ายในสิ่งที่ไม่จำเป็นมากกว่า¹

กล่าวโดยสรุป ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพฐานะทางเศรษฐกิจของนายอำเภอ พบว่านายอำเภอส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลางพอมีพอใช้ และเงินเดือนตลอดจนค่าตอบแทนในตำแหน่งนายอำเภอ ส่วนใหญ่เพียงพอในการใช้จ่ายประจำเดือน ส่วนสาเหตุที่นายอำเภอจำนวน ร้อยละ 20.89 ตอบว่าเงินเดือนตลอดจนค่าตอบแทนต่างๆที่ได้รับยังไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในครอบครัวประจำเดือน จากตารางที่ 5 - 11 การที่นายอำเภอเหล่านี้มีรายได้ไม่เพียงพอในการใช้จ่ายภายในครอบครัวประจำเดือนนั้น หากพิจารณาในตารางที่ 5 - 13 จะพบว่า ภรรยาของนายอำเภอจำนวนร้อยละ 37.67 ไม่ได้ประกอบอาชีพอื่นใดนอกจากทำหน้าที่แม่บ้าน นับว่านายอำเภอจะต้องมีภาระรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในครอบครัวแต่เพียงผู้เดียว ทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายภายในครอบครัว ทั้งนี้ เพราะในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ประจำเดือนที่นายอำเภอได้รับจากเงินเดือนและค่าตอบแทนของนายอำเภอนั้น ได้มีผู้เคยท้าวใจไว้ว่า นายอำเภอมีรายได้ประจำเดือนประมาณเดือนละ 5,000 - 6,000 บาท² โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากตารางที่ 5 - 15 จะเห็นได้ว่า นายอำเภอส่วนใหญ่มีบุตรที่ต้องดูแลและให้การอุปการะเลี้ยงดู ตลอดจนการให้การศึกษาอบรม ตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ย่อมเป็นภาระอันหนักประการหนึ่งที่ทำให้นายอำเภอมีรายได้ประจำเดือนไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ยิ่งในกรณีที่นายอำเภอจำนวน ร้อยละ 32.52 ตามตารางที่ 5 - 14 ตอบว่า ภรรยามีได้ย้ายติดตามมาอยู่ด้วย มีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะ

¹ เป็นคำตอบที่ได้รับจากแบบสอบถามของนายอำเภอที่ส่งกลับคืนมา

² เผด็จ โสมจะบก. "อิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองในฐานะผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการตำแหน่งนายอำเภอ". (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 100.

ทำให้เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายภายในครอบครัวมากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็นเป็นอย่างมาก¹

อย่างไรก็ตาม คำตอบจากแบบสอบถามนายอำเภอ ทำให้ทราบว่านายอำเภอส่วนใหญ่ ฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลางไปจนถึงระดับดี ตรงกับสมมติฐานที่ผู้เขียนวางไว้ ทั้งนี้ เพราะฐานะความเป็นผู้นำของนายอำเภอ ย่อมเกี่ยวข้องกับฐานะทางเศรษฐกิจของนายอำเภออย่างมาก เพราะถ้าหากนายอำเภอซึ่งเป็นผู้นำของบรรดาข้าราชการอำเภอทั้งปวง มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี เงินเดือนไม่พอใช้ โดยไม่มีรายได้หรือหลักทรัพย์อื่นมาจุนเจือ ก็จะต้องตกอยู่ในภาวะหนี้สิน ซึ่งจะทำให้เป็นที่เสื่อมเสียเกียรติหรือเป็นช่องทางให้เกิดแนวความคิดที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวง ตลอดจนประพฤติมิชอบด้วยประการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทองได้โดยง่าย² ทั้งนี้ ย่อมกระทบกระเทือนต่อฐานะความเป็นผู้นำของนายอำเภอเป็นอย่างมาก ซึ่งก่อให้เกิดความรู้สึกที่ขาดความเคารพนับถือแก่ข้าราชการแผนกการต่างๆของอำเภอ อันจะนำมาซึ่งผลเสียต่อการปฏิบัติงานราชการโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการประสานงานภายในอำเภอในที่สุด

ในส่วนที่เกี่ยวกับฐานะทางสังคมของนายอำเภอ นั้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม อย่างไรก็ตาม บทบาทของนายอำเภอในฐานะผู้นำในท้องถิ่นผู้หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางสังคม ก็มีไต่ลดน้อยลงกว่าในสมัยก่อนเท่าใดนัก จะเห็นได้จากความเห็นของนายอำเภอตามตารางที่ 5 - 16 ดังต่อไปนี้ คือ

¹ สัมภาษณ์นายโกวิท รามัญ นายอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี, 18 พฤศจิกายน 2521.

² อุษา ชัชวาลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 153.

ตารางที่ 5 - 16

แสดงการยอมรับของนายอำเภอว่าตำแหน่งนายอำเภอนั้น ได้รับการยกย่อง
จากบุคคลทั่วไปว่าเป็นผู้นำระดับสูงสุดของอำเภอ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
ท่านยอมรับหรือไม่ว่า ตำแหน่ง นายอำเภอ มักจะได้รับการยกย่อง จากบุคคลทั่วไปเสมอว่า เป็นผู้นำ ระดับสูงสุดของอำเภอ ?	จริง	349	91.12
	ไม่จริง	34	8.88
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 16 นายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 91.12 ยอมรับว่า
ตำแหน่งนายอำเภอนั้น ยังคงได้รับการยกย่องจากบุคคลทั่วไปว่าเป็นผู้นำระดับสูงสุด ในระดับ
อำเภอ บ่นายอำเภอเพียงร้อยละ 8.88 เท่านั้น ที่ไม่ยอมรับว่าเป็นความจริง
การที่ตำแหน่งนายอำเภอยังคงมีความสำคัญและได้รับการยกย่องจากบุคคลทั่วไปใน
ชนบทนั้น เนื่องมาจากประเพณีการปกครองแต่โบราณยอมรับข้าราชการว่าเป็นบุคคลที่
มีความสำคัญ โดยเฉพาะตำแหน่งนายอำเภอนั้น เป็นบุคคลที่ราษฎรส่วนใหญ่ในชนบท
เชื่อถือกันมาจนเป็นประเพณี¹ ทั้งนี้ โดยหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนฐานะตำแหน่ง
ของนายอำเภอที่เคยเป็นมาแต่โบราณนั่นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในเมื่อมีงานสังคมต่างๆในอำเภอ ไม่ว่าจะเป็งานบวช
งานแต่งงาน งานศพ หรืองานสังคมอื่นๆ นายอำเภอจึงมักจะได้รับเชิญจากบุคคลระดับ
ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็ข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนพระสงฆ์

¹ ทรงวุฒิ งามมีศรี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

ทั้งหลาย ก็จะเห็นได้จากตารางที่ 5 - 17 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5 - 17

แสดงการยอมรับของนายอำเภอเกี่ยวกับความรู้สึกว่าเมื่อมีงานสังคมต่างๆ นายอำเภอมักจะได้รับเชิญไปร่วมงานเสมอ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
เมื่อมีงานสังคมต่างๆ อาทิ งานแต่งงาน งานบวช งานศพ งานขึ้นบ้านใหม่ เหล่านี้ เป็นต้น นายอำเภอมักจะได้รับเชิญให้ไปร่วมงานในฐานะเป็นประธานของงาน หรือแขกผู้มีเกียรติของงาน อยู่เสมอ	จริง	373	97.39
	ไม่จริง	10	2.61
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 17 นายอำเภอร้อยละ 97.39 ยอมรับว่าตนเองมักจะได้รับเชิญไปเป็นประธานของงานหรือแขกผู้มีเกียรติของงานสังคมต่างๆ ในระดับอำเภอ อยู่เสมอ การที่นายอำเภอได้รับเกียรติเช่นนี้จากบรรดาประชาชนกลุ่มอาชีพต่างๆ นอกเหนือไปจากความรู้สึกนึกคิดที่ยึดถือกันเป็นประเพณีแต่โบราณในการยอมรับฐานะความเป็นผู้นำของนายอำเภอ ซึ่งฝังแน่นอยู่ในจิตใจของชาวชนบทมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ส่วนหนึ่งของความรู้สึกเช่นว่านี้ น่าจะเกิดจากพฤติกรรมของนายอำเภอเองด้วย ทั้งนี้ เพราะชาวชนบทส่วนใหญ่มักจะยอมรับและถือเป็นเกียรติกับคนอย่างมาก หากจะมีข้าราชการระดับผู้นำของอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายอำเภอ ไปร่วมงานต่างๆ ที่บรรดาประชาชนในท้องถิ่นจัดขึ้น เพราะทำให้เกิดความรู้สึกอบอุ่นใจ ความรู้สึกที่ตนเองก็มีความสำคัญไม่น้อย ที่ตัวนายอำเภอซึ่งถือว่าเป็นผู้นำระดับอำเภอยังเห็นความสำคัญ และ

ยอมรับ¹ แต่ทั้งนี้ยอมรับขึ้นอยู่กับตัวของนายอำเภอด้วยเช่นกันในการที่จะต้องพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจการสังคมต่างๆในอำเภอที่ตนรับผิดชอบอยู่ได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ การที่นายอำเภอยอมรับว่าตนเองได้รับการเชื่อถือให้ไปเป็นแขกผู้มีเกียรติของงาน หรือเป็นประธานในงานสังคมต่างๆในอำเภอ เท่ากับว่าตัวนายอำเภอเองได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ด้วยดีสมดังคำขวัญของกระทรวงมหาดไทยในการทำหน้าที่เป็นผู้ "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข" ให้กับประชาชนในท้องถิ่นที่ตนทำหน้าที่ปกครองดูแล รับผิดชอบอยู่แล้วนั่นเอง

ตารางที่ 5 - 18

แสดงการยอมรับบทบาทของนายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้นำของทุกหน่วยงาน ในเมื่อมีงานเทศกาลประจำปี หรืองานรื่นเริงของอำเภอ รวมไปถึงการจัดหางบประมาณต่างๆ โดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณจากทางราชการ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
เมื่อเวลาที่มีการจัดงานเทศกาลประจำปีต่างๆของอำเภอ หรือมีงานรื่นเริงโดยทั่วไปของอำเภอนายอำเภอมักจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้นำของทุกแผนกการ และมักจะต้องหาเงินทุนมาใช้จ่ายในงานเหล่านี้ ด้วยความร่วมมือจากบุคคลต่างๆหลายฝ่าย โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณของทางราชการ	จริง	357	93.21
	ไม่จริง	26	6.79
		383	100.00

จากตารางที่ 5 - 18 จะเห็นได้ว่านายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 93.21 ยอมรับถึงบทบาทความเป็นผู้นำของตนในเมื่อมีงานเทศกาลประจำปี หรืองาน

¹ เป็นข้อสังเกตที่นายอำเภอผู้หนึ่งได้ให้ในแบบสอบถามที่ผู้เขียนได้รับกลับคืนมา.

รับเรืงของอำเภอกว่า ตนเองมักจะมีฐานะเป็นผู้นำ ทั้งในค่านพิธิการต่างๆ รวมไปถึงบทบาทในการจัดหางบประมาณต่างๆ ในกรณีที่อำเภอมีบทบาทในการจัดงานต่างๆ เพื่อหาเงินงบประมาณในการจัดสร้างถาวรวัตถุ หรืออุปกรณ์ต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมในท้องที่อำเภอนายอำเภอรับผิดชอบ โดยปกติแล้ว อำเภอมักจะมีบทบาทในการจัดงานประเพณีตามเทศกาล หรืองานประจำปีโดยทั่วๆ ไป ซึ่งได้แก่งานสงท่ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ งานสงกรานต์ งานทอดกฐิน งานทอดผ้าป่า งานลอยกระทง ซึ่งงานต่างๆดังกล่าวมานี้ เป็นงานที่ราษฎรในท้องถิ่นทั่วไป เชื่อถือและปฏิบัติสืบต่อกันจนเป็นประเพณี ไม่ว่าวิทยาการสมัยใหม่จะเจริญก้าวหน้าไปสักเพียงไร ดังนั้น การที่นายอำเภอเข้าไปมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำในการจัดงานประเพณีดังกล่าว ย่อมสร้างความรู้สึกให้ราษฎรเห็นว่านายอำเภอเป็นพวกเดียวกับเขา ไม่รังเกียจที่จะร่วมงานประเพณีกับพวกเขา ยิ่งไปกว่านั้น บทบาทความเป็นผู้นำของนายอำเภอที่เกี่ยวข้องกับงานรัฐพิธี หรืองานรัฐพิธีที่เป็นประเพณีของชาติ เช่น งานวันปิยมหาราช งานเฉลิมพระชนมพรรษา นายอำเภอมักจะทำหน้าที่เป็นผู้นำบรรดาข้าราชการ ตลอดจนพ่อค้า ประชาชนทุกฝ่ายกระทำพิธีในงานดังกล่าวด้วย ส่วนอำเภอบางแห่งมักจะมี การจัดงานประเพณีเพื่อหาเงินมาใช้จ่ายในกิจการบางอย่างของอำเภอ นายอำเภอมักจะต้องรับหน้าที่เป็นประธานกรรมการจัดงาน ซึ่งจะต้องระดมผู้คนทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในรูปคณะกรรมการ ให้งานบรรลุผลสำเร็จเรียบร้อยไปได้ในที่สุดด้วยเช่นกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โดยฐานะความเป็นผู้นำตามอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของนายอำเภอ ตามประเพณีที่ราษฎรเคยยึดถือกันมาแต่เดิม จนถึงสมัยปัจจุบัน ย่อมส่งผลให้นายอำเภอยังคงมีฐานะความเป็นผู้นำทางสังคมในระดับอำเภออยู่อย่างไม่เปลี่ยนแปลงไปจากในสมัยก่อนเท่าใดนัก หากแต่เพียงว่าบทบาทความเป็นผู้นำของนายอำเภอส่วนใหญ่ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะมุ่งพัฒนา และส่งเสริมความเป็นอยู่ของราษฎรมากกว่าในสมัยก่อน ซึ่งนายอำเภอจะต้องทำหน้าที่ในค่านรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

¹ เเผด็จ โสมจะบก, เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

ทองที่ควย ซึ่งปัจจุบันตำรวจเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้โดยตรง อย่างไรก็ตาม โดยสายการบังคับบัญชาตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว นายอำเภอยังคงต้องมีบทบาทร่วมอยู่ควย ในการควบคุมดูแลรวมตลอดไปถึงการประสานงาน เพื่อให้การปฏิบัติราชการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยดี การที่นายอำเภอมุ่งการปฏิบัติงานทางด้านการพัฒนาและส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ตามแนวนโยบายของกรมการปกครอง เช่นนี้ ย่อมมีผลที่ทำให้นายอำเภอได้มีโอกาสใกล้ชิดกับราษฎรในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากนายอำเภอปฏิบัติตนในฐานะเป็นผู้นำที่สร้างความรักความนับถือและความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้มากเพียงพอ ย่อมหมายถึงฐานะในทางสังคมของนายอำเภอเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม มีนายอำเภอ จำนวน ร้อยละ 6.79 มีความเห็นในด้านไม่ยอมรับถึงบทบาทของตนเอง ในฐานะความเป็นผู้นำของทุกหน่วยงาน กรณีที่เกี่ยวกับการจัดงานเทศกาลประจำปี หรืองานรื่นเริงประจำปี ทั้งนี้ โดยมองเห็นว่า การจัดงานต่างๆ ดังกล่าว เป็นการนำมาซึ่งการคอร์รัปชัน¹ แต่ทั้งนี้ ถ้าเป็นความเห็นส่วนตัวของนายอำเภอ และย่อมจะขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของนายอำเภอด้วยว่าจะมีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และนึกถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากน้อยเพียงใด

กล่าวโดยสรุป ในส่วนที่เกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของนายอำเภอ จะเห็นได้ว่านายอำเภอส่วนใหญ่มีฐานะในทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับพอมีพอใช้ขึ้นไป รายได้จากเงินเคื้อนและค่าตอบแทนต่างๆ ในตำแหน่งของนายอำเภอ เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายประจำเคื้อน โดยไม่สู้จะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจในครอบครัวเท่าใดนัก ส่วนฐานะทางสังคมของนายอำเภอนั้น พบว่านายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าฐานะทางสังคมของนายอำเภอในฐานะความเป็นผู้นำ ยังเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในสังคมชนบท นายอำเภอยังคงเป็นที่ยอมรับ และได้รับความเชื่อถือจากประชาชนอยู่อย่างมาก ไม่ว่าจะมั่งงานสังคมในระดับอำเภอ หรือมั่งงานเทศกาล ตลอดจนงานรื่นเริงในอำเภอโดยทั่วไป

¹ ข้อสังเกตจากคำคชขของนายอำเภอ จากแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมา.

นายอำเภอยังคงเป็นผู้ที่บทบาทของความเป็นผู้นำที่มีฐานะทางสังคมอยู่ในระดับสูง ในอำเภอ ปัจจุบันคงกล่าวนัยยอมมีส่วนสำคัญที่จะเสริมสร้างอำนาจบารมีให้แก่ นายอำเภอ ประการหนึ่งในการใช้ภาวะผู้นำของตนเองในการประสานงานอำเภอให้สามารถบริหารงานได้บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของทางราชการได้ในที่สุด

1.1.3 ปัจจัยในการเสริมสร้างอำนาจบารมีของนายอำเภอ คือ บุคลิกภาพ (Personality) ของนายอำเภอ อย่างไรก็ดี เนื่องจากบุคลิกภาพ 1 ในความหมายของวิชาจิตวิทยานั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างต่าง ๆ กัน Don C. Kinkmeyer นักจิตวิทยาผู้มีชื่อเสียงผู้หนึ่ง กล่าวไว้ว่า บุคลิกภาพ คือทั้งหมดของบุคคลนั้น นับตั้งแต่ รูปร่าง อารมณ์ ทักษะ ความสนใจ ลักษณะท่าทาง ความรู้สึก นิสัย สติปัญญา และความสำเร็จทั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและที่หวังจะเป็นในอนาคต โดยเฉพาะวิธีที่เขา คิดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่นและปฏิกิริยาที่เขาสนองตอบต่อผู้อื่น โดยสรุปแล้ว บุคลิกภาพ หมายถึงผลรวมของพันธุกรรม และประสบการณ์ทั้งหมดของแต่ละบุคคล ตลอดจนรูปร่าง หน้าตา การแต่งกาย ลักษณะดังกล่าวนี้รวมกันเข้าเป็นบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล จากคำจำกัดความดังกล่าวนี้เอง ทำให้สามารถมองเห็นว่าบุคลิกภาพนั้นประกอบไปด้วย ลักษณะภายในซึ่งได้แก่ อารมณ์ ความรู้สึก นิสัย สติปัญญา และลักษณะภายนอก ซึ่งได้แก่ รูปร่างหน้าตา การแต่งกาย ลักษณะท่าทาง การที่จะศึกษาถึงบุคลิกภาพ ที่มีลักษณะภายในของบุคคลจึงเป็นเรื่องที่ยุ้งยากและสลับซับซ้อน ต้องอาศัยสังเกตพฤติกรรมซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาอย่างมาก ดังนั้น ในการศึกษาเพื่อทราบถึงบุคลิกภาพของ

¹ Don C. Kinkmeyer, Child Development : The Emerging Self. (New Delhi Prentice - Hall of India Private Limited, 1967), pp. 309 - 310.

² จรินทร์ ชานีรัตน์, รวมศัพท์ทางวิชาการ การศึกษา จิตวิทยา พลศึกษา กีฬา สุขศึกษา สันทนาการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียนส์โตร์, 2514), หน้า 177.

นายอำเภอในส่วนนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาในประเด็นบุคลิกภาพภายนอกของนายอำเภอ แต่เพียงอย่างเดียว ดังตารางที่ 5 - 19 ดังต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 19

แสดงการให้ความสำคัญในการระมัดระวังตนเองในเรื่องการควบคุมรูปร่างไม่ให้ห้วนหรือผอมมากเกินไปของนายอำเภอ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
โดยปรกติแล้ว ท่านระมัดระวังตนเองในเรื่องการควบคุมรูปร่างไม่ให้ห้วนหรือผอมมากเกินไปบางหรือไม่เพียงใด ?	ระมัดระวังมาก	73	19.06
	ระมัดระวังบ้างแต่ไม่มากนัก	273	71.28
	ไม่เคยระมัดระวังเลย	37	9.66
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 19 จะเห็นว่า นายอำเภอจำนวนร้อยละ 71.28 ตอบว่าให้ความสำคัญในการควบคุมรูปร่างบ้างแต่ไม่มากนัก นายอำเภอจำนวนร้อยละ 19.06 ให้ความสำคัญในการควบคุมรูปร่างไม่ให้ห้วนหรือผอมมากเกินไป มีเพียงจำนวนร้อยละ 9.66 เท่านั้นที่ไม่เคยให้ความสำคัญรูปร่างของตนเอง การที่นายอำเภอส่วนใหญ่ให้ความสำคัญและคอยระมัดระวังมิให้รูปร่างของตนอ้วนหรือผอมจนเกินไปนั้น เนื่องจากการมีรูปร่างที่พอเหมาะไม่อ้วนหรือผอมจนเกินไปนั้น ย่อมเป็นการเสริมสร้างบุคลิกภาพของนายอำเภอให้มีลักษณะที่ผู้ที่ได้พบเห็นเกิดความรู้สึกยอมรับและบังเกิดความนิยม หรือมีศรัทธาในตัวนายอำเภอเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การพิจารณาบุคลิกภาพของคนนั้นมีประโยชน์มากในการทำนายทายทักคุณสมบัติของบุคคล เพราะนอกจากความรู้ สติปัญญา ความขยันขันแข็งและเฉลียวฉลาด

บุคลิกภาพเป็นสิ่งสำคัญยิ่งอันหนึ่งที่จะทำให้คนบรรลุผลสำเร็จในการทำงาน¹

นอกเหนือไปจากรูปร่าง ลักษณะ ท่าทางแล้ว ปัจจัยที่มีส่วนเสริมบุคลิกภาพของบุคคลให้เป็นที่ต้อง ตาต้องใจแก่ผู้พบเห็นประการหนึ่ง ได้แก่การพิถีพิถันในการแต่งกาย ให้มีความเหมาะสมแก่กาลเทศะ และมีความสะอาดอยู่เป็นเนืองนิจ การให้ความสำคัญในการพิถีพิถันเกี่ยวกับเครื่องแต่งกายของนายอำเภอจะเห็นได้จากตารางที่ 5 - 20 ดังต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 20

แสดงการให้ความสำคัญในเรื่องความพิถีพิถันเครื่องแต่งกายให้ที่ สะอาด เรียบร้อยไม่ว่าในขณะที่นายอำเภอกำลังปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือได้รับเชิญไปในงานต่างๆ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (n = 383)	ร้อยละ
ไม่ว่าท่านกำลังปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือได้รับเชิญไปในงานต่างๆ ท่านพิถีพิถันในเรื่องการแต่งกายที่ สะอาด เรียบร้อย หรือไม่เพียงใด ?	พิถีพิถันมาก	75	19.58
	พิถีพิถันพอสมควร	302	78.85
	ไม่พิถีพิถันเลย	6	1.57
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 20 นายอำเภอจำนวนร้อยละ 78.85 ให้ความสำคัญเรื่องความพิถีพิถันในการแต่งกายให้ที่ สะอาด เรียบร้อย อยู่ในระดับพอสมควร และนายอำเภอ

¹ อุตัย หิรัญโค, "จิตวิทยาในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานและการปกครอง" ใน เอกสารทางวิชาการโรงเรียนนายอำเภอ (วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง, 2508), หน้า 53.

จำนวนร้อยละ 19.58 ให้ความสำคัญในเรื่องนี้อย่างมาก มีนายอำเภอเพียงร้อยละ 1.57 เท่านั้นที่ไม่พิถีพิถันในเรื่องการแต่งกายเลย การที่นายอำเภอส่วนใหญ่มีความพิถีพิถันเกี่ยวกับการแต่งกายให้ดี สะอาดเรียบร้อย ไม่ว่าจะอยู่ในเวลาที่ปฏิบัติราชการหรือได้รับเชิญไปในงานสังคมต่างๆก็ดี นายอำเภอยอมตระหนกถึงฐานะความเป็นผู้นำของตนได้ก็ไม่มากนัก การปฏิบัติหน้าที่หรือการได้รับเชิญไปในงานสังคมต่างๆนั้น นายอำเภอยอมตกเป็นเป้าสายตาของคนทั่วไป ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิถีพิถันในเรื่องการแต่งกายให้ดี สะอาดเรียบร้อยอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะเท่ากับเป็นการเสริมบุคลิกภาพของตนได้ประการหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้น ในเวลาที่นายอำเภอได้รับเชิญไปในงานต่างๆ โดยเฉพาะงานสังคมในระดับอำเภอ นายอำเภอมักจะได้รับเชิญให้ไปกล่าวคำเพื่อเป็นเกียรติแก่เจ้าภาพหรือเจ้าของงานอยู่เสมอ¹ จึงจำเป็นต้องมีความพิถีพิถันในการแต่งกายของตนเองอยู่ตลอดเวลา

ในส่วนที่เกี่ยวกับการได้รับเชิญไปในงานสังคมต่างๆ นี้ ย่อมเป็นธรรมดาที่จะต้องมีการจัดเลี้ยงสุราอาหารตามประเพณีนิยมกันโดยทั่วไป การดื่มสุราในงานสังสรรค์หรืองานสังคมต่างๆ ของนายอำเภอนั้น จะเห็นได้จากตารางที่ 5 - 21 ดังต่อไปนี้ คือ

¹ จากการสังเกตของผู้เขียนขณะดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอมาเป็นระยะเวลา
กว่า 4 ปี โดยการติดตามนายอำเภอไปในงานสังคมต่างๆ ในอำเภอสันกำแพง
อำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี.

ตารางที่ 5 - 21

แสดงปริมาณการค้ำสุราของนายอำเภอในเวลาที่มืงานสังสรรค์หรืองานสังคมต่างๆ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
เวลาที่มืงานสังสรรค์หรืองานสังคมต่างๆ ทานค้ำสุราบ้างหรือไม่ ?	ไม่ค้ำเลย	49	12.80
	ค้ำบ้างเล็กน้อย	190	49.60
	ค้ำพอสมควร	142	37.08
	ค้ำจัด	2	0.52
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 21 จะเห็นได้ว่า นายอำเภอจำนวนร้อยละ 49.60 ตอบว่าค้ำสุราบ้างเล็กน้อยเมื่อมืงานสังสรรค์หรืองานสังคมต่างๆ และนายอำเภอจำนวนร้อยละ 37.08 ตอบว่า ค้ำพอสมควร มีนายอำเภอเพียงร้อยละ 0.52 เท่านั้นที่ตอบว่าค้ำจัด และนายอำเภอจำนวนร้อยละ 12.80 ตอบว่าไม่ค้ำเลย การที่นายอำเภอส่วนใหญ่ตอบว่าค้ำสุราบ้างเล็กน้อย หรือค้ำพอสมควรนั้น เนื่องจากการค้ำสุราในขณะที่มืงานสังสรรค์หรืองานสังคมนั้นมักเป็นของธรรมดาทั่วไป สุรานั้นเป็นสิ่งที่แปลก โดยเฉพาะข้าราชการชายแล้ว ผลของมันบางที่นำอิศรรมย์ในการสร้างความสัมพันธ์ได้อย่างมาก และยังช่วยให้การคิดต่องานเป็นไปอย่างสะดวกสบายด้วย หากแต่ว่าการค้ำสุรานั้น จะต้องค้ำให้เป็น กล่าวคือไม่ทำให้เสียงาน มีสติอยู่ตลอดเวลา ย่อมจะช่วยสร้างความสัมพันธ์และความเป็นกันเองกับคนทุกระดับอาชีพได้เป็นอย่างดี นับว่า

¹ อาซวัน วายวานนท์, "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา" ใน การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, อมร รัชศาสตร์ - โสรัจ สุจริตกุล, บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514), หน้า 91.



เป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการสร้างความสัมพันธ์ และการติดต่อประสานงาน
อย่างไม่เป็นทางการ¹ ดังนั้น จะเห็นได้ว่านายอำเภอส่วนใหญ่ก็ต้อง คิ่มีสุราษฎร์
ในขณะที่งานสังคม แต่เป็นการคิ่มีสุราษฎร์ตามมารยาทสังคมซึ่งช่วยเสริมสร้างบุคลิกภาพ
และสร้างความเป็นกันเองระหว่างบุคคลระดับต่างๆ กับนายอำเภอได้ดี มากกว่าที่จะ
ทำให้บังเกิดผลเสียต่อบุคลิกภาพของนายอำเภอ

ตารางที่ 5 - 22

แสดงสุขภาพของนายอำเภอ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383.)	ร้อยละ
ท่านมีโรคประจำตัวบ้าง หรือไม่ ?	มี	122	31.85
	ไม่มี	262	68.15
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 22 ซึ่งแสดงถึงสุขภาพของนายอำเภอทั่วไป พบว่า
นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 68.15 เป็นผู้ที่ไม่มีโรคประจำตัว ส่วนนายอำเภอ
ร้อยละ 31.85 นั้น มีโรคประจำตัว โรคประจำตัวที่นายอำเภอเป็นอยู่มากได้แก่
โรคกระเพาะอาหาร โรคริดสีดวงทวาร โรคความดันโลหิต โรคแพ้อากาศ
นอกจากนั้นนายอำเภอส่วนน้อย เท่านั้นที่มีโรคประจำตัวต่อไปนี้ คือ โรคเบาหวาน
โรคเกี่ยวกับกระดูกสันหลัง โรคลำไส้ โรคหัวใจ หลอดลมอักเสบ หวัดเรื้อรัง
โพรงจมูกอักเสบ เหงือกบวม ตาต้อ หิด เป็นต้น²

¹ สัมภาษณ์ ร.ค. วิรัช รัศมีเทศ, นายอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม,
16 พฤศจิกายน 2521.

² จากคำตอบของนายอำเภอที่ส่งแบบสอบถามกลับคืนมาทั้งหมด.

การมีสุขภาพที่ ร่างกายแข็งแรงนั้น ย่อมมีส่วนสำคัญในการเสริมบุคลิกภาพของนายอำเภอเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะผู้ที่สุขภาพร่างกายแข็งแรงโดยทั่วไปแล้ว จะมีลักษณะภายนอกที่แสดงออกถึงความมีชีวิตชีวา กระปรี้กระเปร่า สดชื่น ซึ่งทำให้เป็นที่ประทับใจแก่ผู้ใดพบเห็น ตรงกันข้ามกับผู้ที่มีสุขภาพอ่อนแอไม่สมบูรณ์ ซึ่งจะมีลักษณะท่าทางที่ดูไม่สดชื่น ไม่กระฉับกระเฉง เท่าที่ควร ซึ่งนำไปสู่การมีบุคลิกภาพที่ไม่ดี และมีผลกระทบกระเทือนไปถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของผู้นั้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า นายอำเภอผู้ตอบว่ามีโรคประจำตัวนั้น มีอยู่เป็นส่วนใหญ่ และข้อสังเกตก็คือโรคประจำตัวของนายอำเภอที่เป็นมาก ได้แก่ โรคกระเพาะอาหาร และโรคความดันโลหิต ถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่าส่วนหนึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอ ซึ่งบางครั้งการมีราชการเร่งด่วน หรือการออกตรวจท้องที่ ทำให้รับประทานอาหารไม่เป็นเวลา ซึ่งทำให้เกิดเป็นโรคกระเพาะอาหารได้ในที่สุด ยิ่งไปกว่านั้น การใช้ความคิดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติงานหรือเรื่องอื่นๆ ย่อมเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้นายอำเภอเป็นโรคความดันโลหิตขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม โรคอื่นๆที่นายอำเภอมีอยู่ส่วนใหญ่มิใช่เป็นโรคร้ายแรงเท่าใดนัก และมักจะไม่แสดงออกทางร่างกายให้เห็นเด่นชัด เช่น โรคเบาหวาน โรคไต ฯลฯ จึงไม่น่าจะทำให้บุคลิกภาพของนายอำเภอเสียไปแต่อย่างใด

สรุปแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพของนายอำเภอ พบว่านายอำเภอส่วนใหญ่ ให้ความสำคัญและควบคุมรูปร่างของตนให้ดี พิถีพิถันต่อการแต่งกายให้เหมาะสม สะอาด เรียบร้อยอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะอยู่ในเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือได้รับเชิญไปในงานสังคมต่างๆ นายอำเภอส่วนใหญ่มีสุภาพบุรุษบางเล็กน้อย หรือมีพอสสมควร ขณะเมื่อมีงานสังสรรค์หรืองานสังคม นายอำเภอส่วนใหญ่มีสุขภาพสมบูรณ์ สิ่งต่างๆ ดังกล่าวนี้ มีส่วนส่งเสริมต่อบุคลิกภาพของนายอำเภอเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นปัจจัยข้อสำคัญประการหนึ่งในการเสริมสร้างอำนาจบารมีให้ตัวนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้นำในระบอบอำเภอได้ดีประการหนึ่งด้วย

1.1.4 ปัจจัยในการเสริมสร้างอำนาจบารมีของนายอำเภออีกประการหนึ่ง
ได้แก่ความเป็นผู้มีคุณธรรม มีความยุติธรรม นายอำเภอนั้นกล่าวได้ว่าเป็นตำแหน่ง
 ที่มีบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวกับการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องที่อำเภอที่ตนรับผิดชอบ
 นายอำเภอจึงมีฐานะเป็นนักปกครอง ซึ่งคำว่า "นักปกครอง" นั้นมีความหมายที่เน้น
 หนักไปถึงผู้มีหน้าที่ในการปกครอง¹ การที่จะเป็นนักปกครองที่ดีนั้นคือการสร้างสรรค์
 ความสุขให้แก่ชนจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และการที่จะเป็นนักปกครองที่ดีได้นั้น
 นักปกครองจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรมของนักปกครอง คุณธรรมของนักปกครองนี้ ได้มี
 การศึกษาและถือปฏิบัติกันสืบเนื่องมาแต่โบราณกาลแล้ว โดยมีปัจจัยสำคัญที่ต้องยึดถือ
 คือ หลักธรรมของพระศาสนา เพราะหลักธรรมของศาสนาทุกศาสนาย่อมมีวัตถุประสงค์
 ตรงกันที่จะสอนให้บุคคลเป็นคนดี มีความประพฤติดี ตำแหน่งนายอำเภอนั้น กล่าว
 ได้ว่าเป็นนักปกครองในสายตาของประชาชนมาเป็นเวลานาน ในการบริหารงาน
 หรือการปกครองที่ดีนั้น ถึงแม้จะมีหลักการที่ดีหรือมีกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่เลิศ
 ปานใด ถ้าไม่มีการปฏิบัติดี คือไม่มีนักบริหารหรือนักปกครองที่ดีเป็นผู้บริหารงานแล้ว
 การบริหารงานก็จะไม่บังเกิดผลดี นายอำเภอในฐานะที่เป็นนักปกครองหรือนักบริหาร
 ที่ดีจึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมในการปฏิบัติตนหรือปฏิบัติหน้าที่การงานด้วยเช่นกัน
 ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณธรรมนี้ จากการตอบแบบสอบถามของนายอำเภอ ได้ให้ความสำคัญ
 ไว้มากมายที่ 5 - 23 ต่อไปนี้ คือ

¹ หลวงนฤกิจบริหาร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 257.

ตารางที่ 5 - 23

แสดงการให้ความสำคัญต่อความเป็นผู้มีคุณธรรมของนายอำเภอ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (.น= 383)	ร้อยละ
ความเป็นผู้มีคุณธรรมเป็นสิ่งที่นายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในอำเภอควร ยึดถือว่า	สำคัญมาก	358	93.48
	สำคัญ	25	6.52
	สำคัญน้อย	0	0
	ไม่สำคัญ	0	0
รวม		383	100.00

จากตารางที่ 5 - 23 จะเห็นได้ว่านายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 93.48 ให้ความสำคัญต่อความมีคุณธรรมในฐานะผู้บังคับบัญชาเป็นอย่างมาก และนายอำเภอ ร้อยละ 6.52 ได้ให้ความสำคัญในความเป็นผู้มีคุณธรรมในฐานะผู้บังคับบัญชาว่ามีความสำคัญ ไม่มีนายอำเภอผู้ใดให้ความสำคัญต่อความมีคุณธรรมของนายอำเภอว่า สำคัญ น้อยหรือเห็นว่าเป็นไม่สำคัญเลย ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะนายอำเภอทุกคนได้ตระหนักและ รับรู้ถึงความสำคัญของความมีคุณธรรมว่า เป็นคุณสมบัติประการหนึ่งที่ตนในฐานะเป็นผู้ บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการทั้งปวงในส่วนอำเภอ จะต้องยึดถือและนำไปสู่การปฏิบัติ ตนในชีวิตการทำงานของตนตลอดมา การที่นายอำเภอยึดถือความมีคุณธรรมว่าเป็นสิ่ง ที่มีความสำคัญนั้น โดยฐานะตำแหน่งของนายอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการ ทุกแผนกการในส่วนอำเภอคงได้กล่าวมาแล้ว ย่อมหมายถึงว่าตัวนายอำเภอนั้นเป็น ศูนย์กลางของบรรดาข้าราชการทุกแผนกการ ในการปฏิบัติตนของนายอำเภอเพื่อให้เกิด อำนวยความสำเร็จอย่างแท้จริง และเป็นที่ยอมรับนับถือจากบรรดาข้าราชการทั้งปวงด้วยความ จริงใจ ตัวนายอำเภอจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรมเพราะการมีคุณธรรมของนายอำเภอนั้น ย่อมเป็นประโยชน์ทั้งในด้านการปฏิบัติงานให้สามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อีกทั้งได้นำใจจากผู้ปฏิบัติงานร่วมด้วยอันจะก่อให้เกิดความรัก ความสามัคคี แก่บรรดาข้าราชการทั้งปวงในส่วนอำเภอเป็นอย่างมาก ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนนั้น นายอำเภอมีหน้าที่โดยตรงที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประชาชน รวมไปถึงการรับผิดชอบ ทั้งต่อชีวิตและสวัสดิภาพของประชาชน นายอำเภอจะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ก็ขึ้น 1 1
 จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรม หากนายอำเภอขาดคุณธรรม ประชาชนย่อมจะขาดที่พึ่ง
 ทั้งนี้เพราะความเป็นนักปกครองนั้น ย่อมมีอำนาจในการให้คุณและให้โทษ หากขาด
 คุณธรรมและใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ ประชาชนย่อมจะเดือดร้อน ทรงข้ามถ้าหาก
 นายอำเภอมีคุณธรรม ประชาชนก็จะเลื่อมใส และจะให้ความสนับสนุน งานก็จะบรรลุ
 ผลสมความตั้งใจ

คุณธรรมของนักปกครองซึ่งเป็นที่ยึดถือกันมากประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 ในส่วนที่เกี่ยวกับศาสนาพุทธ ได้แก่ธรรมที่เรียกว่า ทศพิธราชธรรม ซึ่งเป็นศีลธรรมที่
 จะอบรมบ่มนิสัยจิตใจและคุ้มครองให้ผู้ปกครองรู้จักสังวรในการปฏิบัติตน และปฏิบัติงาน
 มิให้เป็นคนหลงและละเมิดคออำนาจ หน้าที่ 2
 ทศพิธราชธรรมนี้ ธรรมที่นายอำเภอยึด
 ถือว่าจำเป็นที่สุด ในบรรดาธรรม 10 ประการ ซึ่งได้แก่ ทาน ศีล บริจาค อาชวะ
 มัทระ ทปะ อโกธะ อวิหิงสา ชันติ และ อวิโรธนะ จากการสอบถามในแบบ
 สดขถามที่ส่งไปให้นายอำเภอเกี่ยวกับเรื่องนี้ ปรากฏผลในตารางที่ 5 - 24 ดังต่อไปนี้คือ

1 สุรรัต นพจินดา, "การบริหาร : นายอำเภอกับการเข้าถึงประชาชน"
 (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ รุ่นที่ 15 วิทยาลัยการปกครอง
 กรมการปกครอง, 2521), หน้า 11.

2 หลวงนรกิจบริหาร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 257.

ตารางที่ 5 - 24

แสดงความเห็นของนายอำเภอต่อธรรมที่นายอำเภอเห็นว่าจำเป็นที่สุดในฐานะ
เป็นผู้นำ ในส่วนที่เกี่ยวกับทศพิธราชธรรม 10 ประการ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
ในฐานะที่ท่านเป็นผู้นำ	ทาน	7	1.83
สูงสุดของอำเภอ ธรรม	ศีล	9	2.35
ต่อไปนี้ ท่านเห็นว่าธรรม	บริจาค	0	0
ข้อใดเป็นสิ่งจำเป็นที่สุด ?	ความซื่อตรง	57	14.89
(โปรดเลือกตอบเพียงข้อ	ความอ่อนโยน	1	0.26
เดียวเท่านั้น)	การบำเพ็ญเพียรในการขจัดกิเลส	10	2.61
	ความไม่โกรธ	3	0.78
	ความไม่เป็นผู้เบียดเบียน	10	2.61
	ความอดกลั้น	20	5.22
	ความยุติธรรม	266	69.45
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 24 นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 69.45 เห็นว่า
ในบรรดาทศพิธราชธรรม 10 ประการ ธรรมที่มีความจำเป็นมากที่สุดในฐานะความเป็น
ผู้นำ ได้แก่ความยุติธรรม รองลงมาได้แก่ ความซื่อตรง ซึ่งนายอำเภอร้อยละ 14.89
เห็นว่าจำเป็นมากที่สุด การที่นายอำเภอส่วนใหญ่เห็นว่าความยุติธรรมเป็นธรรมที่มีความ
จำเป็นมากที่สุดนั้น เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา
ข้าราชการอำเภอทั้งปวง ตลอดไปถึงการปกครองดูแลความทุกข์สุขของประชาชนในท้องที่
นั้น โดยตำแหน่งหน้าที่ของนายอำเภอแล้ว เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจที่จะสามารถให้คุณให้โทษ

แก่ทั้งบรรดาข้าราชการและประชาชนได้ ถ้านายอำเภอประพฤติตนไปในทางที่มีชอบ
 หรือสร้างความรู้สึกให้เกิดการแบ่งแยกเป็นพวกเขาพวกเรา แก่ทั้งบรรดาข้าราชการ
 หรือประชาชน ผลที่เกิดขึ้นคือการแตกแยกความสามัคคี ซึ่งจะเป็นผลเสียทั้งส่วนตัวของ
 นายอำเภอเองที่จะปราศจากผู้ที่ให้ความเคารพนับถืออย่างจริงจัง และนำไปสู่การ
 ปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะขาดความร่วมมือประสานงานอย่างจริงจังในบรรดา
 ข้าราชการกลุ่มต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนโดยตรง นายอำเภอมิ
 อำนาจหน้าที่ที่จะต้องให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนโดยตรงอยู่แล้ว เช่นในการสอบสวน
 คดีอาญา หรือการเปรียบเทียบความแพ่ง รวมทั้งการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท
 ต่างๆ ในกรณีที่ประชาชนกรณีมาขอความเป็นธรรมต่อทางอำเภอให้พิจารณาตัดสินความ¹
 สิ่งต่างๆ ดังกล่าวนั้น ถ้านายอำเภอปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือเอาความยุติธรรมเป็นที่ตั้งแล้ว
 ย่อมทำให้ นายอำเภอได้รับความนับถือด้วยความจริงใจจากประชาชนในท้องที่ ซึ่งจะนำ
 ไปสู่ความร่วมมือร่วมใจของประชาชนต่อทางราชการในที่สุดด้วย ความยุติธรรมจึงเป็น
 สิ่งที่นายอำเภอส่วนใหญ่เห็นว่า เป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุดในการปฏิบัติตนและปฏิบัติงานในฐานะ
 ที่ตัวนายอำเภอเป็นผู้นำ อย่างไรก็ตาม ธรรมดาที่นายอำเภอเห็นว่ามีสำคัญอย่างมาก
 ที่รองลงมาได้แก่ความซื่อตรง ทั้งนี้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอนั้นต้อง
 เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อข้าราชการทุกแผนกการในอำเภอและประชาชนทั่วไป
 การยึดถือและปฏิบัติตน ปฏิบัติงานด้วยความซื่อตรง ซื่อสัตย์สุจริต ย่อมจะเป็นแบบอย่าง
 ที่ดีต่อบรรดาข้าราชการทั้งปวง และเป็นที่ยอมรับนับถือจากประชาชนด้วยความจริงใจ
 นับว่าเป็นสิ่งที่มีสำคัญมากในการปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีต่อสังคม ในฐานะที่
 นายอำเภอเป็นผู้นำระดับสูงในอำเภอ

¹ อุษา ชัชวาลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

ตารางที่ 5 - 25

แสดงความเห็นของนายอำเภอที่ว่าความยุติธรรมของ นายอำเภอที่ให้แก่ทุกคน โดยไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ย่อมส่งผลให้เกิดอำนาจบารมีและเป็นที่เคารพนับถือจากคนทั่วไป

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (n = 383)	ร้อยละ
ในฐานะที่นายอำเภอเป็นผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา สูงสุดของอำเภอ ความยุติธรรมที่ให้แก่ทุกคน โดยไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ย่อมทำให้เกิดอำนาจ บารมีขึ้นอย่างแท้จริงและได้รับความเคารพ นับถือจากคนทั่วไปเป็นอย่างดี	จริง	353	92.16
	ไม่จริง	30	7.84
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 25 นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 92.16 มีความเห็น
ว่า การที่นายอำเภอยึดถือความยุติธรรมและให้ความยุติธรรมแก่ทุกคนโดยไม่เลือกที่รัก
มักที่ชัง ย่อมส่งผลให้บังเกิดบารมีและเป็นที่เคารพนับถือจากคนทั่วไป การที่นายอำเภอ
ยอมรับความสำคัญของความยุติธรรม และเห็นว่าความยุติธรรมนี้เองเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการ
เสริมสร้างอำนาจบารมีให้ตัวนายอำเภอนั้น เป็นเพราะความยุติธรรมนั้น กล่าวได้ว่า
สิ่งที่มีจะต้องควบคู่กับผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งนาย
อำเภอ หากขาดเสียซึ่งความยุติธรรม ผู้นั้นย่อมปกครองคนไม่ได้ เพราะขาดความเป็น
ผู้ใหญ่¹ การที่จะเป็นผู้นำที่ดีได้นั้น ผู้นำหรือนายอำเภอจึงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ
คือมีความยุติธรรม โดยเฉพาะในด้านการทำงาน การที่จะทำให้ลูกน้องหรือผู้ใต้บังคับ
บัญชาทำงานโดยเต็มกำลังความสามารถ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้ผู้ใต้บังคับ

¹ หลวงนรกิจบริหาร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 264.

ปัญหาเกิดความรู้สึกว่าการทำงานของผู้บังคับบัญชา นั้น เป็นการทำงานด้วยเหตุผล
รักความยุติธรรม ไม่ลำเอียงเพราะความรัก โลก โกรธ หลง¹

ตารางที่ 5 - 26

แสดงความเชื่อของนายอำเภอว่า หากผู้บังคับบัญชาขาดความยุติธรรม หรือ
ความมีคุณธรรมแล้ว ผู้บังคับบัญชานั้นยากที่จะประสบความสำเร็จในการ ปฏิบัติงานได้
ด้วยดีตลอดไป

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (n = 383)	ร้อยละ
ท่านเชื่อหรือไม่ว่า ถ้าหากผู้บังคับบัญชา ปราศจากความยุติธรรม หรือความมีคุณธรรมแล้ว ผู้บังคับบัญชานั้นยากที่จะประสบความสำเร็จ ในการ ปฏิบัติงานได้ด้วยดีตลอดไป	เชื่อ	303	79.11
	ไม่เชื่อ	27	7.05
	ไม่แน่ใจ	53	13.84
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 26 จะเห็นว่านายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 79.11
มีความเชื่อว่า หากผู้บังคับบัญชาขาดความยุติธรรมหรือความมีคุณธรรมแล้ว ผู้บังคับบัญชา
นั้นย่อมยากต่อการที่จะประสบความสำเร็จในการ ปฏิบัติงานด้วยดีตลอดไป มีนายอำเภอ
ร้อยละ 13.84 ไม่แน่ใจ และมีนายอำเภอร้อยละ 7.05 ที่ไม่เชื่อ ทั้งนี้เนื่องจาก
คุณสมบัติประการ หนึ่งของผู้บังคับบัญชาที่ดีคือความเป็นผู้มีคุณธรรมและมีความยุติธรรม ซึ่งถ้าหาก
ผู้นำคนใดขาดคุณสมบัติข้อนี้ การที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ทั้งผลงานและน้ำใจในหมู่ผู้ใต้
บังคับบัญชานั้นย่อมเป็นไปได้โดยยาก หากแต่จะนำไปสู่ความแตกแยก และทำลายความ

¹ วิญญู อังคนารักษ์, วิธีทำงานให้ได้ดี (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 70.

สามัคคีในหมู่ข้าราชการในแผนกการต่างๆ เพราะผู้นำไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้บังคับบัญชาได้ทั่วหน้า¹ และยอมนำไปสู่การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิภาพล่อลวงใจ อย่างไรก็ตาม นายอำเภอจำนวนร้อยละ 13.84 ตอบว่าไม่แน่ใจ นายอำเภอจำนวนร้อยละ 7.05 ไม่เชื่อว่าถ้าผู้บังคับบัญชาไม่มีคุณธรรมหรือความยุติธรรมแล้ว จะทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงาน โดยเห็นว่าการก้าวขึ้นไปสู่ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาในสังคมไทยนั้น บางครั้งผู้ที่ก้าวขึ้นไปสู่ระดับผู้บังคับบัญชามีโค เป็นไปคณากระบคุณธรรม หากแต่เกิดจากความใกล้ชิดกับผู้มีตำแหน่งราชการสูง หรือเป็นเพื่อน หรือคนสนิท² ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกในทางที่ไม่ยอมรับเกิดขึ้น ซึ่งถ้าพิจารณาแล้ว สืบเนื่องมาจากส่วนหนึ่งนั้นเป็นเพราะวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยส่วนหนึ่งยังเชื่อในตัวบุคคลมากกว่าระบบ³ จึงทำให้นายอำเภอส่วนหนึ่งเกิดความไม่แน่ใจหรือไม่ยอมรับในข้อที่ว่าผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีความยุติธรรม หรือไม่มีคุณธรรมแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานได้ดีตลอดไป อย่างไรก็ตาม นายอำเภอส่วนน้อยเท่านั้นที่มีความรู้สึกเช่นนี้ กล่าวโดยสรุป ในส่วนที่เกี่ยวกับการมีอำนาจบารมีของนายอำเภอ โดยยึดถือปัจจัยความมีคุณธรรมหรือความยุติธรรม นายอำเภอส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อความเป็นผู้มีคุณธรรมของนายอำเภอ และเห็นว่าธรรมที่จำเป็นที่สุดของคหพิรราชธรรม 10 ประการ คือความยุติธรรม รวมทั้งยอมรับว่าความยุติธรรมของนายอำเภอที่ให้แก่ทุกคนโดยไม่เลือกที่รักมักที่ชังนั้น ย่อมเป็นการส่งผลให้เกิดอำนาจบารมี และทำให้นายอำเภอเป็นที่เคารพนับถือจากคนทั่วไป และนายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่า หากผู้บังคับบัญชาขาดความยุติธรรมหรือความมีคุณธรรม

¹ สัมภาษณ์ นายโกวิท รามัญ, นายอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี, 18 พฤศจิกายน 2521.

² กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 62.

³ กมล สมวิเชียร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

แล้ว ย่อมยากต่อการ ประสบความสำเร็จในการ ปฏิบัติงาน ได้ด้วยดีตลอดไป

ซึ่งน่าจะเป็นไปได้ที่ว่าปัจจัยที่เกี่ยวกับความมีคุณธรรมและความยุติธรรมนั้น มีผลโดยตรงปัจจัยหนึ่ง ต่อการ เสริมสร้างอำนาจบารมีของนายอำเภอในการ ที่จะใช้ ภาวะผู้นำของตนในการบริหารงานอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการ ประสานงาน อำเภอ ดังจะได้อธิบายต่อไป

1.2 การใช้กระบวนการในการบริหาร ของนายอำเภอ ปัจจัยสำคัญนอกเหนือ ไปจากการอาศัยอำนาจบารมี (Power) ของนายอำเภอ เป็นเครื่องมือในการใช้ภาวะ ผู้นำของนายอำเภอ เพื่อให้การบริหารงานอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการ ประสานงาน อำเภอ สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ นั้น ได้แก่ การใช้กระบวนการในการบริหาร เพื่อ ช่วยให้การบริหารงานอำเภอสามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของทางราชการได้ดี ในที่สุด จริงอยู่ การบริหาร มิใช่การปกครอง แต่ก็เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่จะทำ ให้ความมุ่งหมาย จุดประสงค์ของการปกครองไปสู่จุดหมายปลายทาง ได้ในที่สุด¹ สำหรับกระบวนการบริหารซึ่งผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตไว้ใน การเขียนวิทยานิพนธ์นี้ ได้แก่ การวางแผนงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การอำนวยความสะดวก การวินิจฉัยสั่งการ และการควบคุมงาน ทั้งนี้ โดยผู้เขียนมุ่งจะ ศึกษาว่านายอำเภอได้ใช้กระบวนการบริหาร ดังกล่าวมาก น้อย เพียงใด เพื่อเป็น เครื่องมือในอันที่จะช่วยให้ นายอำเภอสามารถประสบความสำเร็จในการบริหาร งาน อำเภอ โดยมีได้นำปัจจัยที่เกี่ยวกับงบประมาณต่างๆของทางราชการที่มีอยู่จำกัดเข้ามา เกี่ยวข้องด้วย

การใช้กระบวนการบริหาร ของนายอำเภอ เพื่อให้การบริหารงานอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของการ ประสานงานกับส่วนราชการ ในแผนกการ ต่างๆในอำเภอ จะเห็นได้จากตารางที่ 5 - 27 ดังต่อไปนี้ คือ

¹ จุมพล สวัสดิ์วิทยากร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

ตารางที่ 5 - 27

แสดงการใช้กระบวนการบริหารในการบริหารงานอำเภอของนายอำเภอ
 เพื่อให้การประสานงานในแผนกการต่างๆในอำเภอเป็นไปด้วยดีว่าในฐานะที่นายอำเภอ
 เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในอำเภอ นายอำเภอใช้ปัจจัยการวางแผนงาน การมอบอำนาจ
 หน้าที่ การอำนวยความสะดวก การวินิจฉัยสั่งการ และการควบคุมงานมาก น้อย เพียงใด

กระบวนการบริหาร ซึ่งนายอำเภอ ได้ใช้ในการประสานงานอำเภอ	การใช้กระบวนการบริหารของนายอำเภอ							
	มาก		พอสมควร		น้อย		ไม่เลย	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1. การวางแผน	156	40.73	222	57.96	5	1.31	0	0
2. การมอบหมายอำนาจหน้าที่รับ ผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการ ปฏิบัติงาน	169	44.12	211	55.10	3	0.78	0	0
3. การเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับ บัญชาได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ งานและแสดงความคิดเห็น	299	78.06	79	20.63	5	1.31	0	0
4. การให้คำแนะนำ ตรวจสอบ รวมทั้งสอนแนะการปฏิบัติงาน ต่างๆแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา	158	41.25	221	57.70	4	1.05	0	0
5. ให้ความสนใจต่อข่าวสาร ข้อมูล สถิติหลายๆด้านประกอบการ พิจารณาก่อนวินิจฉัยสั่งการต่อไป	229	59.79	153	39.95	1	0.26	0	0
6. การควบคุมบังคับบัญชาให้ผู้ใ้ บังคับบัญชาปฏิบัติงานสำเร็จควย ดีและอยู่ในระเบียบวินัย	366	95.56	2	0.52	15	3.92	0	0
รวม	N = 383 (100 %)							

จากตารางที่ 5 - 27 ซึ่งแสดงการใช้กระบวนการบริหารของนายอำเภอ เพื่อให้การประสานงานในส่วนราชการทุกแผนกการในอำเภอเป็นไปด้วยดีนั้น แยกพิจารณาได้ ดังนี้ คือ

1. การวางแผนงาน จากตาราง จะพบว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 57.96 ใช้กระบวนการบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนพอสมควร และร้อยละ 40.73 ตอบว่าใช้การวางแผนงานมากในการประสานงานในส่วนราชการแผนกการต่างๆ มีนายอำเภอเพียงร้อยละ 1.31 เท่านั้นที่ตอบว่าใช้การวางแผนงานน้อย ทั้งนี้ น่าจะกล่าวได้ว่า ในการประสานงานอำเภอของส่วนราชการแผนกการต่างๆนั้น แม้จะมีอยู่ตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วก็ตาม ถ้าหากจะให้การประสานงานของส่วนราชการแผนกการต่างๆเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพแล้ว สิ่งที่จะช่วยให้การประสานงานดำเนินไปด้วยดีได้ คือ การใช้วิธีการวางแผนงาน (Planning) เพราะแผนงานนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการ และวิจารณ์ วิจัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบร้อย สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากที่สุด¹ ดังนั้น การที่นายอำเภอส่วนใหญ่ใช้กระบวนการวางแผนงานเพื่อให้การประสานงานระหว่างส่วนราชการแผนกการต่างๆเป็นไปด้วยดี จึงเท่ากับเป็นการชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญของการวางแผนงานว่า จะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยประสานสอดคล้องกัน เกิดสามัคคีธรรมในหมู่คณะ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการประหยัด ทั้งกำลังเงิน กำลังคน และเวลา แบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา และช่วยให้² การขยายงาน ตลอดจนการปรับปรุงองค์การเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วอีกด้วย

¹ มาลัย หุวะนันทน์, "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน" ใน หลักบริหาร, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 20.

² สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 83.

2. การมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน
 ในส่วนนี้ นายอำเภอส่วนใหญ่ร้อยละ 55.10 ตอบว่าใช้กระบวนการนี้พอสมควร
 ร้อยละ 44.12 ใช้กระบวนการนี้มาก มีนายอำเภอเพียงร้อยละ 0.78 เท่านั้นที่ใช้
 การมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย อาจกล่าวได้ว่า การที่
 นายอำเภอส่วนใหญ่ ใช้วิธีการมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการ
 ปฏิบัติงาน ในระดับพอสมควรและมากนั้น น่าจะเป็นเพราะว่า การมอบหมายอำนาจ
 หน้าที่รับผิดชอบ (Delegation of authority) นั้น เป็นเทคนิคการบริหารที่สำคัญ
 ที่จะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาให้น้อยลง เพื่อจะได้มีเวลาปฏิบัติ
 งานสำคัญอันจำเป็นต่อภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา¹ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ว่านาย
 อำเภอนั้นมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ บรรดาข้าราชการทุกแผนกการในอำเภอที่จะ
 ต้องบริหารงานอำเภอ เพื่อบริการประชาชนให้บังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาก
 ที่สุด อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอนั้น มากเกินกว่ากำลังของคนเดียว
 จะปฏิบัติได้ ดังนั้น การที่นายอำเภอมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ผู้ใต้บังคับ
 บัญชาแผนกการต่างๆในการปฏิบัติงาน นอกจากจะแบ่งเบาภาระของนายอำเภอลงได้
 เป็นอย่างมากแล้ว ยังเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้วัดความ
 สามารถของตนเอง เท่ากับเป็นการเสริมสร้างขวัญที่กายในองค์กร และเป็นการ
 แสดงความไว้วางใจ เชื่อใจในตัวผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีผลทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงาน
 ด้วยความเต็มใจจนสุดความสามารถ²

3. การเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและแสดง
 ความคิดเห็น นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 78.06 ตอบว่าใช้กระบวนการนี้มาก
 ร้อยละ 20.63 ตอบว่าใช้กระบวนการนี้พอสมควร และมีนายอำเภอเพียงร้อยละ 1.31
 เท่านั้น ที่ตอบว่าใช้กระบวนการนี้กึ่งกลางข้างต้นน้อย การที่นายอำเภอส่วนใหญ่ได้ใช้วิธี

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

² วิญญู อังคนารักษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 53 - 54.

การเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและแสดงความคิดเห็นนั้น เทียบ เป็นกรณีกันถึงคำกล่าวของนักบริหารที่สำคัญของไทยท่านหนึ่งว่า /ในการทำงานใดก็ตาม จะได้รับผลดีขึ้น ถ้าหากการทำงานนั้น ได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน¹ เพราะวิธีดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะทำให้มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างตัวนายอำเภอและผู้บังคับบัญชา อีกทั้งยังสามารถทำให้ผู้บังคับบัญชาทำงานด้วยความเต็มใจ ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่และยังสามารถทำให้ผู้บังคับบัญชาคือนายอำเภอได้ตัดสินใจได้ดียิ่งขึ้น และการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาย่อมเป็นที่ยอมรับของผู้บังคับบัญชามากยิ่งขึ้น | เพราะเป็นการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดเห็นร่วมกัน ระหว่างตัวผู้บังคับบัญชา คือนายอำเภอ กับ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้แก่หัวหน้าส่วนราชการในแผนกการต่างๆ | การเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และแสดงความคิดเห็น จึงนับเป็นเครื่องมือในการบริหารที่สำคัญประการหนึ่งที่นายอำเภอได้ใช้ภาวะผู้นำของตน เพื่อให้การประสานงานอำเภอดำเนินไปได้ด้วยดี

4. การให้คำแนะนำ ตรวจสอบ และสอนแนะการปฏิบัติงานต่างๆ แก่ผู้บังคับบัญชา นายอำเภอจำนวนร้อยละ 57.70 ตอบว่าใช้กระบวนการนี้พอสมควร ร้อยละ 41.25 ใช้กระบวนการนี้มาก และนายอำเภอ จำนวนร้อยละ 1.05 เท่านั้นที่ตอบว่าใช้กระบวนการดังกล่าวน้อย การที่นายอำเภอใช้วิธีการปฏิบัติงานโดยการให้คำแนะนำ ตรวจสอบ และสอนแนะการปฏิบัติงานต่างๆ แก่ผู้บังคับบัญชาเช่นนี้ เพราะการอำนวยความสะดวกนั้น เป็นภาระหน้าที่อันสำคัญประการหนึ่งของผู้นำ ที่จะต้องใช้ภาวะผู้นำของตนในการสั่งการ ตรวจสอบ ชี้แนะ ตลอดจนจูงใจให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานให้สามารถดำเนินงานต่อไปได้อย่างราบรื่น² การใช้กระบวนการเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้บังคับบัญชายังเกิดความรู้สึกว่าการปฏิบัติงานของตนนั้น มีความสำคัญและได้รับความสนใจ

¹ วิญญู อังคนารักษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

² สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 188.

จากผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้เกิดกำลังใจในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลไปได้ด้วยดี

อย่างไรก็ตาม การอำนวยการโดยการแนะนำ ตรวจสอบ และชี้แนะการปฏิบัติงานต่างๆของนายอำเภอที่ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชานั้น นายอำเภอจำเป็นต้องมีศิลปะในการปฏิบัติ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการสั่งงานที่สามารถจะทำได้ในลักษณะที่เป็นทั้งลายลักษณ์อักษร และด้วยวาจา ซึ่งจะต้องอาศัยศิลปะในการสั่งงานให้มีลักษณะที่เป็นการจูงใจต่อผู้รับคำสั่ง มิใช่เป็นการทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาบังเกิดความรู้สึกว่าการปฏิบัติงานของคนนั้น ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้บังคับบัญชา การแนะนำชี้แนะ และตรวจสอบการปฏิบัติงานที่นายอำเภอใช้ จึงต้องมีลักษณะที่ไม่เป็นไปในเชิงตำหนิหรือเป็นการจับผิดการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกที่บั่นทอนกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ อันจะทำให้เป็นการลดสมรรถภาพในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่าจะเป็นเรื่องของการเสริมสร้างกำลังใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

5. การให้ความสนใจต่อข่าวสาร ข้อมูล สถิติ หลายๆด้านประกอบการพิจารณา
ก่อนวินิจฉัยสั่งการต่อไป นายอำเภอส่วนใหญ่จำนวนร้อยละ 59.79 ตอบว่าใช้กระบวนการนี้มาก นายอำเภอร้อยละ 39.95 ตอบว่าใช้กระบวนการนี้พอสมควร และมีนายอำเภอเพียงร้อยละ 0.26 เท่านั้นที่ตอบว่าใช้กระบวนการดังกล่าวน้อย การที่นายอำเภอส่วนใหญ่ให้ความสนใจข่าวสาร ข้อมูล สถิติ หลายๆด้านเป็นเครื่องมือประกอบการก่อนที่จะวินิจฉัยสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อไปนั้น เพราะในฐานะที่นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการทั้งปวงในอำเภอ ภาระของการวินิจฉัยสั่งการจึงเป็นเรื่องที่นายอำเภอในฐานะผู้นำจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจสั่งการ และในเมื่อได้สั่งการไต่ไปแล้ว นายอำเภอเองก็จะต้องเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการสั่งการของคนด้วย ดังนั้น เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปด้วยความถูกต้อง เรียบร้อย และสามารถดำเนินการได้ผลสำเร็จในที่สุด เครื่องมือในการที่นายอำเภอจะใช้ประกอบการวินิจฉัยสั่งการที่สำคัญ ก็คือ ข่าวสาร ข้อมูล และสถิติต่างๆ หลายๆด้านประกอบกัน เพราะในการวินิจฉัยสั่งการนั้น เป็นการตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติ

ซึ่งมีอยู่หลายทาง เพื่อไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้¹ ส่วนการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในขั้นสุดท้ายนั้น จำเป็นอยู่เองที่นายอำเภอจะต้องอาศัย ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ตลอดจนภูมิหลังของนายอำเภอเป็นส่วนประกอบด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่มักประสบอยู่เสมอก็คือปัญหาการขาดข้อมูล หรือสถิติที่ถูกต้องแน่นอน ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารที่จำเป็นต้องใช้แผนงาน ซึ่งส่วนราชการหลายแผนกการซึ่งต่างกระทรวง ทบวง กรม กัน ปฏิบัติหน้าที่โดยรับฟังแต่หน่วยงานเจ้าสังกัดของตนแต่เพียงอย่างเดียว การขาดการประสานแผนงานของหน่วยงานต่างๆนี้เป็นปัญหาประการหนึ่งที่นายอำเภอจะต้องประสบในการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งนายอำเภอจำเป็นต้องใช้วิธีการนอกแบบ โดยเข้าถึงตัวบุคคลและเข้าถึงปัญหาที่จะตัดสินใจ ทั้งนี้ จำเป็นต้องใช้ความสนิทสนมเป็นส่วนตัวกับผู้ไต่เบี่ยงกับบัญชา เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ผู้ไต่เบี่ยงกับบัญชาที่ต่างแผนกการยอมรับการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการของนายอำเภอ² การให้ความสนใจต่อข่าวสาร ข้อมูล หรือสถิติหลายๆด้าน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับนายอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่ที่นายอำเภอย้ายไปดำรงตำแหน่งใหม่ๆ งานขั้นแรกที่จะต้องทำก็คือ การศึกษาหาข้อมูล ทั้งภูมิประเทศ เหตุการณ์และบุคคล รวมไปถึงการวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องที่ขัดขวางการบริหารว่ามีอะไรบ้าง³ ทั้งนี้ เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการดำเนินการวินิจฉัยสั่งการต่อไป

6. การควบคุมเบี่ยงกับบัญชาให้ผู้ไต่เบี่ยงกับบัญชาปฏิบัติงานสำเร็จด้วยดีและอยู่ในระเบียบวินัย นายอำเภอส่วนใหญ่ร้อยละ 95.56 ตอบว่าใช้กระบวนการบริหาร

¹ William J. Gore and J.W. Dyson (eds), The Making of Decision : A Reading in Administrative Behavior. (New York : The Free Press Callier of Glencoe of Macmillan, Ltd., 1964), p. 77.

² สัมภาษณ์ นายโกวิท รามัญ นายอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี, 18 พฤศจิกายน 2521.

³ จำนง เทพหัสดิน ณ อยุธยา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

ดังกล่าวมาก ร้อยละ 0.52 ใช้กระบวนการนี้พอสมควร และ นายอำเภอจำนวน ร้อยละ 3.92 ตอบว่าใช้กระบวนการนี้น้อย โดยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นายอำเภอในฐานะหัวหน้าบรรดาข้าราชการทุกแผนกการในอำเภอจะต้องมีหน้าที่ ควบคุมดูแลรับผิดชอบงานและการปฏิบัติของข้าราชการในระดับอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ตลอดจนควบคุมดูแลงานฝากบางอย่าง ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนั้นๆในส่วนภูมิภาคอีกด้วย¹ นายอำเภอจึงจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อให้การบริหารราชการ เป็นไป ไปด้วยความเรียบร้อยและอยู่ในระเบียบวินัย ซึ่งการควบคุมบังคับบัญชานั้น วัตถุประสงค์ ที่สำคัญมีอยู่ 2 ประการ คือ เพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปตามที่ได้กำหนด หรือมุ่งหวังไว้ กับ การที่จะทำให้เกิดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้งานของส่วนรวม คือ องค์การ บรรลุวัตถุประสงค์หลักที่กำหนดไว้² การ ควบคุมบังคับบัญชาจึง เป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในการบริหารงาน เพราะถ้าขาดการ ควบคุมบังคับบัญชาแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการแผนกการต่างๆก็จะเป็นไป ในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มี การประสานงานกันและก่อให้เกิดการขาดความ เป็น ระเบียบวินัย ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการบริหารราชการในที่สุด ดังนั้น นายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในฐานะผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในระดับอำเภอ จึง จำเป็นต้องใช้กระบวนการบริหารนี้ เพื่อให้การบริหารราชการโดยส่วนรวมเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุป จากตารางที่ 5 - 27 จะเห็นได้ว่านายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่า ได้ใช้กระบวนการบริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนงาน การมอบหมายอำนาจ

¹ อุษา จัษฐวาลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

² Edwin B. Flipppo, Management : A Behavioral Approach (Boston, Mass : Allyn and Bacon, Inc., 1966), p. 152.

หน้าที่ความรับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและแสดงความคิดเห็น การให้คำแนะนำ ตรวจสอบ รวมทั้งการสอนแนะการปฏิบัติงานต่างๆแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การให้ความสนใจข่าวสาร ข้อมูล สถิติต่างๆ ประกอบการพิจารณาก่อนตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ และการควบคุม บังคับบัญชาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานสำเร็จ และอยู่ในระเบียบวินัย ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว นายอำเภอจะตอบว่าได้ใช้กระบวนการต่างๆข้างต้นในระดับมาก หรือพอสมควร เพื่อให้ให้การประสานงานในส่วนราชการแผนกการต่างๆในอำเภอเป็นไปด้วยดี อยางไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนงานนั้น นายอำเภอได้มีความเห็นเกี่ยวกับการวางแผนงาน ดังตารางที่ 5 - 28 ดังนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 28

แสดงความเห็นของนายอำเภอ เกี่ยวกับการบริหารงานที่มีการวางแผนงานล่วงหน้า ย่อมทำให้การปฏิบัติงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆเป็นไป ด้วยดี มากกว่าการบริหารงานโดยไม่มีการวางแผนงานมาก่อน

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การบริหารงานนั้น ถ้าได้มีการวางแผนงานไว้ล่วงหน้าอยู่ก่อนแล้ว จะทำให้การปฏิบัติงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆเป็นไป ด้วยดีมากกว่าที่จะบริหารงานไปโดยไม่มี การวางแผนงานมาก่อน ?	เห็นด้วย	366	95.57
	ไม่เห็นด้วย	2	0.52
	ไม่แน่ใจ	15	3.91
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 28 นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 95.57 ยอมรับว่า การบริหารงานโดยมีการวางแผนงานไว้ล่วงหน้า ย่อมทำให้การปฏิบัติงาน

และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นไปด้วยดีมากกว่าการบริหารงาน
 ที่ไม่มีการวางแผนงานไว้ล่วงหน้า แต่ก็มีนายอำเภอจำนวนร้อยละ 3.91 ตอบว่า
 ไม่น่าใจ ทั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่า การวางแผนงานนั้น บางครั้งอำเภอไม่อาจที่จะกำหนด
 แผนงานได้อย่างมีอิสระเพียงพอ ต้องรอการสั่งการจากส่วนราชการหน่วยเหนือ¹ บาง
 ครั้งการวางแผนงานจากกระทรวง ทบวง กรม ที่สั่งให้ส่วนราชการแผนกการต่างๆ
 ปฏิบัติ ไม่มีการประสานแผนงานกัน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนิ
 การ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม จึงคอยแต่จะรับฟังคำสั่ง
 ของหน่วยเหนือตนสังกัด มากกว่าที่จะคำนึงถึงความถูกต้องในหลักการ² มีนายอำเภอ
 จำนวนร้อยละ 0.52 เท่านั้นที่ไม่เห็นด้วย การที่นายอำเภอส่วนใหญ่ที่เห็นด้วยในข้อ
 ทิวา ถ้าได้มีการวางแผนงานไว้ล่วงหน้าในการบริหารงานจะทำให้การปฏิบัติงานและ
 การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นไปด้วยดี มากกว่าที่จะบริหารงานโดย
 ไม่มีการวางแผนงานมาก่อน เท่ากับเป็นเรื่องสนับสนุนว่านายอำเภอส่วนใหญ่ได้เป็น
 ผู้ใช้กระบวนการวางแผนงานอย่างมาก หรือพอสมควรจริงๆ ดังตารางที่ 5 - 28
 ทกลงมาแล้วข้างตน

¹ จากคำตอบในแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมา.

² สัมภาษณ์นายโกวิท รามัญ, นายอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี,

ตารางที่ 5 - 29

แสดงวิธีการมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานแก่ผู้
ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
ในการมอบหมายอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบ	ทางลายลักษณ์อักษร ออกเป็นคำสั่ง อำเภอ.	101	26.38
ในการปฏิบัติงานแก่ผู้ ใต้บังคับบัญชาของท่าน ท่าน มอบหมายโดย	ทางวาจา สั่งงานทางคำพูด. ขึ้นอยู่กับลักษณะของงานและ ความสำคัญของงาน งานใด สำคัญมาก ก็ใช้สั่งเป็นลายลักษณ์ อักษร งานใดสำคัญน้อย ก็ใช้ สั่งงานทางวาจา.	7 275	1.82 71.80
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 29 นายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 71.80 ตอบว่า
การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะ
ของงานและความสำคัญของงาน งานใดสำคัญมากก็มอบอำนาจโดยใช้ลายลักษณ์อักษร
แต่งานใดสำคัญน้อยก็ใช้วิธีการมอบอำนาจทางวาจา มีนายอำเภอที่ตอบว่ามอบอำนาจ
โดยทางลายลักษณ์อักษร ทำเป็นคำสั่งอำเภอให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับมอบหมายคือปฏิบัติ
มีจำนวนร้อยละ 26.38 และนายอำเภอเพียงร้อยละ 1.82 เท่านั้นที่ตอบว่า ได้มอบ
อำนาจโดยทางวาจา ซึ่งถ้าพิจารณาแล้ว วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจหน้าที่ของ
ผู้บังคับบัญชา แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ก็เพื่อที่จะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้
บังคับบัญชาให้น้อยลง เพื่อจะได้มีเวลาสำหรับปฏิบัติงานสำคัญอันจำเป็นต่อภาระหน้าที่

ของนักบริหารได้มากขึ้น¹ และคงได้กล่าวแล้วว่า ภาระหน้าที่รับผิดชอบของนาย
อำเภอนั้นมีอยู่อย่างมากมาย ทั้งทางตรงอันได้แก่การบริหารงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
ปัญหาความทุกข์สุขของประชาชนในท้องที่ การอยู่คดีคดี ความสงบเรียบร้อยรวม
ตลอดไปจนถึงปัญหาเบ็ดเตล็ดทั่วไป และภาระรับผิดชอบในทางอ้อมซึ่งได้แก่การรับ
ผิดชอบทางสังคมในฐานะที่นายอำเภอได้รับการยกย่องให้เป็นผู้นำในท้องถิ่นที่สำคัญ
ซึ่งมักจะได้รับการเชื่อถือให้ไปเป็นประธาน หรือแขกผู้มีเกียรติของบรรดาพ่อค้า
ประชาชนในท้องถิ่น หรืองานพิธีการต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น การที่นายอำเภอ
ส่วนใหญ่ตอบว่า ได้มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา บัญชาโดย
ยึดความสำคัญของลักษณะงานในการมอบอำนาจหน้าที่แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ว่ามีความสำคัญ
หรืองานที่จะได้รับมอบหมายมีลักษณะงานประเภทใด จึงสืบเนื่องมาจากสภาพการณ์
ของนายอำเภอดังกล่าวมานี้เอง² อย่างไรก็ตาม มีนายอำเภอจำนวนร้อยละ 26.38
ที่มอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยทางลายลักษณ์อักษร
เป็นหลักในการบริหารงาน ซึ่งการมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยวิธี
การนี้ ผลคืออยู่ที่ว่า ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถทราบขอบเขตอำนาจหน้าที่ และ
ความรับผิดชอบของตนได้ชัดเจนมากไปกว่าการมอบหมายอำนาจหน้าที่ทางวาจา ซึ่ง
ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่อาจทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนว่ามีอยู่เล็กน้อยเพียงใด
เนื่องจากลักษณะงานบางอย่างนั้น กฎหมายได้ระบุไว้ว่าให้เป็นอำนาจเฉพาะตัว

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

² จากประสบการณ์และการสังเกตการณ์ของผู้เขียนขณะดำรงตำแหน่งปลัด
อำเภอ ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติแทนนายอำเภอโดยทางวาจา ซึ่งมักจะ
เป็นงานสังคมต่างๆ ในเขตอำเภอแทนนายอำเภอ โดยถือเอาความไว้วางใจกันเป็นการ
ส่วนตัว

ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะมอบหมายให้แก่ผู้ใดปฏิบัติแทนมิได้¹

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าอำนาจหน้าที่นี้จะมีการมอบหมายกันได้ แต่ในการปฏิบัติงานใดๆ ความรับผิดชอบ (Accountability) นี้จะมอบให้ใครไม่ได้ ดังนั้นแม้ว่านายอำเภอจะได้อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ใดบ้างก็ด้วย ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายอำเภอรับไปทำ ตัวนายอำเภอเองก็ยังคงเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงานที่ตนได้มอบต่อผู้ใดบ้างก็ด้วยของคนที่อีกชั้นหนึ่งด้วย²

การมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ผู้มีอำนาจในการมอบอำนาจ ควรมอบทั้งอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่ผู้ใดบ้างก็ด้วย โดยตัวผู้บังคับบัญชาควรมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับนโยบาย ความมุ่งหมายในการปฏิบัติงาน และการประสานงาน เท่านั้น³

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 142.

² มัลลี เวชชาชีวะ, "การมอบอำนาจหน้าที่", ใน หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 227.

³ ชำนาญ ยุวบูรณ์, "อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล", ใน การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, อมร รักษาสัตย์ และ โสรัจ สุจริตกุล บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514), หน้า 396.

ตารางที่ 5 - 30

แสดงการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ท่านควบคุมโดย	ให้ผู้ใต้บังคับบัญชารายงานผลงานที่ไต่ทำไปเป็นระยะๆ จนเสร็จงาน	109	28.46
	ให้ผู้ใต้บังคับบัญชารายงานเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาไม่อาจตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาได้.	193	50.39
	ควบคุมหรือสั่งงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรงอย่างใกล้ชิด.	48	12.53
	อื่นๆ	33	8.62
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 30 พบว่า ในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น วิธีการที่นายอำเภอใช้มากที่สุดคือ นายอำเภอจำนวนร้อยละ 50.39 ตอบว่า การควบคุมงานผู้ใต้บังคับบัญชานั้น นายอำเภอจะให้ผู้ใต้บังคับบัญชารายงานเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาไม่อาจตัดสินใจ หรือแก้ไขปัญหาได้ จึงน่าจะกล่าวได้ว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ มักจะให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมาก และไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา การควบคุมงานเป็นไปในลักษณะที่เป็นการควบคุมผลงาน ไม่ใช่ควบคุมรายละเอียด

ในการปฏิบัติงาน¹ เท่ากับนายอำเภอเป็นหัวหน้างานที่หาทางพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชา
รู้จักการรับผิดชอบ กล่าวคือสนใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีเกิด
ขวัญหรือกำลังใจในการปฏิบัติงานคือ อย่างไรก็ตาม ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องเป็นผู้ที่มีความ
สำนึกและความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากนายอำเภอเป็นอย่างดีด้วย
จึงทำให้นายอำเภอส่วนใหญ่มอบความไว้วางใจ และให้อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ
แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างเต็มที่ ส่วนนายอำเภอที่บอกว่า ให้ผู้ใต้บังคับบัญชารายงานผล
งานที่ได้ทำเป็นระยะๆ จนเสร็จงาน มีจำนวนร้อยละ 28.46 นายอำเภอจำนวนดังกล่าว
นี้ พฤติกรรมของความเป็นผู้นำจะไม่แตกต่างไปจากนายอำเภอกลุ่มแรกเท่าใดนัก ใน
เรื่องของการควบคุมผลงานมิใช่เป็นการควบคุมในรายละเอียดของงาน หากแต่การควบคุม
งานนั้น นายอำเภอกลุ่มที่สองยังคงติดตามผลงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติเป็นระยะ ๆ
นับว่าเป็นผลดีประการหนึ่ง ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชามีความสามารถไม่เพียงพอต่องานที่ปฏิบัติ
นายอำเภอจะได้เข้าไปชี้แนะ หรือหาทางแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่างๆ ตามขั้นตอนการ
ปฏิบัติงานแต่ละขั้นได้ ซึ่งจะเป็นผลดีในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จด้วยดีในท้ายที่สุด
ด้วย อย่างไรก็ตาม มีนายอำเภอจำนวนร้อยละ 12.53 ตอบว่า การควบคุมการปฏิบัติ
งานของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น นายอำเภอใช้วิธีการควบคุมหรือสั่งงานการปฏิบัติงานของผู้ใต้
บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ซึ่ง ถ้าพิจารณาแล้ว การที่นายอำเภอใช้วิธีการเช่นนี้คือการควบคุม
งานนั้น ประการแรก คือนายอำเภอมุ่งถึงความถูกต้องและแน่นอนในผลงานที่ผู้ใต้บังคับ
บัญชาเป็นสำคัญมากกว่าสิ่งอื่นใด ประการที่สอง คือนายอำเภอต้องการจะรวมอำนาจ
ไว้ที่ตนเองเป็นสำคัญ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว เท่ากับนายอำเภอได้เข้าไปทำการควบคุม
การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในรายละเอียดในการปฏิบัติงาน ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว
ย่อมเท่ากับนายอำเภอเป็นผู้ลงมือปฏิบัติงานด้วยตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติจริงๆ นั้น การระ
หน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องปฏิบัติมีอยู่อย่างมากมาย ดังได้กล่าวมาแล้ว หากนายอำเภอ

¹ กริช เกตุแก้ว, "การควบคุมงาน", ใน หลักบริหาร (พระนคร :
โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 304.

ต้องคอยควบคุมงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกแผนงานปฏิบัติด้วยตนเองอย่างใกล้ชิด โอกาสที่ นายอำเภอจะปฏิบัติงานนโยบาย หรือ งานที่เกี่ยวกับการ ออกตรวจท้องที่ หรืองานที่จำเป็น ต้องใช้แผนงานต่างๆ ก็จะลดน้อยลง ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานต่างๆ ล้าช้า และโอกาส ที่นายอำเภอ จะได้ใช้เวลาในการหาทางพัฒนาความเจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่น รวมทั้ง การปฏิบัติงานนโยบายก็จะลดน้อยลง ซึ่งย่อมมีผลเสียต่อการบริหารงานโดยส่วนรวมอีกด้วย ส่วนในประการที่ 3 นั้น การที่นายอำเภอต้องใช้วิธีการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับ บัญชาโดยตรง ผู้ใต้บังคับบัญชาเองบางคนมีส่วนสำคัญที่ทำให้นายอำเภอจำเป็นต้องเสียเวลา เข้ามาควบคุมการ ปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด แทนที่นายอำเภอจะมีเวลา ไปปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ที่สำคัญกว่า เพราะผู้ใต้บังคับบัญชาบางคนขาดความรู้ สึกรับผิดชอบ ใน การปฏิบัติงาน ไม่เอาใจใส่ในการทำงานที่ได้รับมอบหมาย นายอำเภอจำเป็นต้อง เข้า มาควบคุมดูแลการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถบริหารงานได้ อย่างไรก็ตาม การ ปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น นายอำเภออาจไม่จำเป็นต้องเข้ามาควบคุมโดยตรงได้ ถ้านายอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้นำที่ดีที่สามารถสร้างความจงรักภักดี ความรักใคร่นับถือให้เกิด ขึ้นกับตัวผู้ใต้บังคับบัญชา การทอดคานชักขวางในการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบก็จะมี หรือจะมีก็น้อยที่สุด การควบคุมโดยตรงจึงมีความจำเป็นน้อยลงไปเป็นลำดับ ¹

อย่างไรก็ดี นายอำเภอร้อยละ 8.62 ตยว่าในการควบคุมการปฏิบัติงานของ ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ใช้วิธีการอื่นนอกเหนือจากการควบคุมการปฏิบัติงานดังกล่าวมาแล้ว วิธี การควบคุมอื่น ๆ นี้ ได้แก่ ² การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยขึ้นอยู่กับ ลักษณะ และความสำคัญของงานประการหนึ่ง โดยการเข้าไปร่วมให้คำแนะนำในการ ปฏิบัติงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นครั้งคราวประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งนั้นขึ้นอยู่กับตัว ผู้ใต้บังคับบัญชาควรวา มีความสามารถหรือคุณสมบัติในการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใดด้วย

¹ กริช เกตุแก้ว, เรื่องเดียวกัน, หน้า 302.

² จากคำตอบในแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมาจากการสอบถามนายอำเภอจำนวน 383 นาย.

นอกจากนั้น วิธีการควบคุมอื่นๆ ที่นายอำเภอตอบ ก็เป็นเรื่องของการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ไต่บังคัมมัชชาโดยใช้ทั้งวิธีการให้ผู้ไต่บังคัมมัชชารายงานเป็นระยะเวลา รวมทั้งการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ไต่บังคัมมัชชาโดยตรงอย่างใกล้ชิดควบคู่กันไป

การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ไต่บังคัมมัชชา ด้วยวิธีการต่างๆ กังกล่าวข้างต้น ซึ่งนายอำเภอได้ใช้วิธีการในการควบคุมผู้ไต่บังคัมมัชชาการปฏิบัติงานของผู้ไต่บังคัมมัชชาในส่วนราชการแผนกการต่างๆ ทำให้เห็นชัดในตารางที่ 5 - 27 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมผู้ไต่บังคัมมัชชาในการปฏิบัติงานให้สำเร็จด้วยดีและอยู่ในระเบียบวินัย ว่านายอำเภอซึ่งตอบว่าได้ใช้กระบวนการบริหารในส่วนนี้ได้ใช้วิธีการเช่นใดในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ไต่บังคัมมัชชา ซึ่งจะเห็นได้ว่านายอำเภอส่วนใหญ่ ได้ใช้ภาวะผู้นำในทางบริหารของตนไปในทางสร้างสรรค์ ให้ผู้ไต่บังคัมมัชชาได้พัฒนาความคิด ตลอดจนการกล้าตัดสินใจ และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยดี โดยการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ไต่บังคัมมัชชาในลักษณะควบคุมผลงานมากกว่าควบคุมการปฏิบัติงานในรายละเอียด ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่สร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ไต่บังคัมมัชชาที่มีความรับผิดชอบสูงอยู่แล้ว เป็นอย่างมีประสิทธิภาพหนึ่งด้วย

¹ จากคำตอบในแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมาจากการสอบถามนายอำเภอ

ตารางที่ 5 - 31

แสดงการยอมรับของนายอำเภอเกี่ยวกับการประสานงานอำเภอนั้น นายอำเภอ
ต้องใช้ภาวะผู้นำของตน เพื่อให้การปฏิบัติงานบังเกิดผลดี และประสบความสำเร็จยิ่งไปกว่า
การใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N= 383)	ร้อยละ
ท่านยอมรับหรือไม่ว่า ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการประสานงาน ไม่ว่าจะเป็นการ ประสานงานในหน่วยงานเดียวกันหรือต่าง หน่วยงานกันก็ตาม นายอำเภอจำเป็นต้องใช้ ความเป็นผู้นำของตน ทำคนให้เป็นผู้ประสาน งาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบังเกิดผลดีและ ประสบความสำเร็จยิ่งไปกว่าการที่จะใช้ อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย	จริง	358	93.47
	ไม่จริง	14	3.66
	ไม่แน่ใจ	11	2.87
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 31 นายอำเภอส่วนใหญ่จำนวนร้อยละ 93.47 ยอมรับว่า
เป็นความจริงที่ว่า ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการประสานงาน ไม่ว่าจะเป็นการประสาน
งานในหน่วยงานเดียวกันหรือต่างหน่วยงานกันก็ตาม นายอำเภอจำเป็นต้องใช้ความเป็นผู้
นำของตน ทำคนให้เป็นผู้ประสานงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบังเกิดผลดีและ ประ สบความ
สำเร็จยิ่งไปกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ที่นายอำเภอมืออยู่ตามกฎหมาย มีนายอำเภอเพียง
ร้อยละ 3.66 ที่ไม่ยอมรับว่าเป็นความจริง และนายอำเภอเพียงร้อยละ 2.87 ไม่แน่ใจ
ว่าจะเป็นจริง การที่นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับความจริงในข้อนี้ นั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า
การมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งคิคุคูนิเวินแล้ว คนทั่วไปคิดว่าอำนาจกฎหมายมีประสิทธิผล

ที่ดีที่สุดที่จะทำให้คนปฏิบัติตามนั้น เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอนเสมอไป¹ หากแต่อำนาจบารมีซึ่งเกิดจากการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอ ซึ่งจะก่อให้เกิดผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอบังเกิดความศรัทธา เชื่อถือ นั้น นับว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการประสานงานอำเภอให้บรรลุผลสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีในที่สุด ดังนั้น การยอมรับความจริงของนายอำเภอตามตารางที่ 5 - 31 ดังกล่าว จึงเป็นการสนับสนุนข้อสมมุติฐานที่ผู้เขียนได้ตั้งขึ้นไว้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะทราบว่าในการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอเพื่อให้การประสานงานอำเภอเป็นไปด้วยดีนั้น ระหว่างการใช้ปัจจัยอำนาจบารมี (Power) กับ การใช้กระบวนการบริหารดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นายอำเภอใช้ปัจจัยหนึ่งปัจจัยใดมากน้อย กว่ากัน หรือไม่ เพียงใด จะเห็นได้จากตารางที่ 5 - 32 ดังต่อไปนี้ คือ

¹ จ्ञานง เทพหัสดิน ณ อยุธยา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

ตารางที่ 5 - 32

แสดงการใช้ปัจจัยอำนาจบารมีและการใช้กระบวนการบริหารของนายอำเภอในการใช้ภาวะผู้นำเพื่อให้เกิดการประสานงานอำเภอเป็นไปด้วยดี หรือนายอำเภอใช้ปัจจัยใด มากกว่ากัน หรือไม่ เพียงใด

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
การที่ท่านต้องอาศัยความเป็นผู้นำของท่านเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เกิดการประสานงานอำเภอ ซึ่งเครื่องมือของความเป็นผู้นำประกอบด้วย ปัจจัยสองประการ ปัจจัยประการแรก เป็นการใช้อำนาจบารมี ซึ่งเกี่ยวกับทักษะและประสบการณ์ในการใช้มนุษยสัมพันธ์และการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา ได้แก่ ความเป็นผู้นำความยุติธรรม ความมีคุณธรรม บุคลิกภาพส่วนตัวของท่าน และฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ท่านมีอยู่ กับปัจจัยประการที่สอง เป็นการใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ท่านมีอยู่ตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่ได้ให้อำนาจแก่ท่านไว้ ซึ่งประกอบด้วยความรู้และความชำนาญในเรื่องเกี่ยวกับศาสตร์ของเทคนิคการบริหารงาน อาทิ เช่น การวางแผนงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่ การวินิจฉัยสั่งการ การอำนวยความสะดวก ตลอดจนการควบคุมงาน ระหว่างปัจจัยทั้งสองนี้ ปัจจัยใดที่ช่วยให้ท่านสามารถบริหารงานได้สำเร็จดูลงไปด้วยดีมากกว่ากัน ?	ปัจจัยแรกช่วยได้มากกว่า	87	22.72
	ปัจจัยที่สองช่วยได้มากกว่า	33	8.62
	ต้องใช้ปัจจัยทั้งสองควบคู่กันเสมอ	263	68.66
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 32 นายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 68.66 ต่อมว่าในการใช้
ภาวะผู้นำเพื่อให้การประสานงานอำเภอดำเนินไปด้วยดีนั้น นายอำเภออาศัยทั้งอำนาจ
บารมี (Power) ซึ่งได้แก่ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ฐานะทางเศรษฐกิจและ
สังคมของนายอำเภอ บุคลิกภาพส่วนตัวของนายอำเภอและความเป็นผู้มีคุณธรรมและความ
ยุติธรรม รวมทั้งการใช้กระบวนการทางการบริหารอื่น ได้แก่ การวางแผนงาน การมอบ
หมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การอำนวยความสะดวก การวินิจฉัยสั่งการ
และการควบคุม โดยอาศัยปัจจัยทั้งสองประการร่วมกันเสมอ จึงจะทำให้การบริหารงาน
โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงานอำเภอสามารถบรรลุผลได้ด้วยดีในที่สุด ซึ่งนับ
ว่าตรงกันกับข้อสมมุติฐานที่ผู้เขียนได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม คำตอบของนายอำเภอ
จำนวนร้อยละ 22.72 ได้ตอบว่าการใช้ภาวะผู้นำในการประสานงานอำเภอนั้น นาย
อำเภออาศัยปัจจัยอำนาจบารมีช่วยให้การประสานงานอำเภอสำเร็จได้มากกว่าการใช้
ปัจจัยด้านกระบวนการบริหาร และนายอำเภอร้อยละ 8.62 เท่านั้นที่ตอบว่า ปัจจัยใน
ด้านการใช้กระบวนการบริหารมีส่วนช่วยให้การประสานงานอำเภอบรรลุผลด้วยดีมากกว่า
การใช้อำนาจบารมีของนายอำเภอ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในการปฏิบัติงานเพื่อให้การประสานงานอำเภอบรรลุเป้า
หมายของทางราชการด้วยดีนั้น นายอำเภอจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยร่วม 2 ประการ ซึ่ง
ได้แก่ การใช้อำนาจบารมีและการใช้กระบวนการทางการบริหาร เป็นเครื่องมือสำคัญต่อ
การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอ เพื่อให้การประสานงานอำเภอดำเนินไปด้วยดี ซึ่งจะ
นำไปสู่การบริหารงานอำเภอที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอันจะก่อให้เกิดประโยชน์
สุขต่อประชาชนโดยส่วนรวมในที่สุดด้วย

๒. ปัญหาและอุปสรรคต่างๆที่นายอำเภอประสบในการประสานงานอำเภอ การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในการประสานงานอำเภอนั้น นอกเหนือไปจากการที่นายอำเภอจำเป็นต้องอาศัยการสร้างอำนาจขบ (Power) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยเสริมสร้างต่างๆเป็นเครื่องมือสำคัญ อันได้แก่ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่การงานของนายอำเภอ สภาพฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของนายอำเภอ บุคลิกภาพของนายอำเภอ และความเป็นผู้มีคุณธรรม มีความยุติธรรมของนายอำเภอ รวมตลอดไปถึงการใช้กระบวนการในการบริหาร ซึ่งได้แก่ การวางแผนงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การอำนวยความสะดวก การวินิจฉัย สั่งการ และการควบคุมงาน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยที่สนับสนุน เสริมสร้างภาวะผู้นำของนายอำเภอในทางบวก (Positive) เพื่อให้การประสานงานอำเภอเป็นไปด้วยดีแล้ว ยังมีปัจจัยในทางลบ (Negative) ซึ่งเป็นปัญหา และอุปสรรคต่อการบริหารงานอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประสานงานอำเภอที่นายอำเภอต้องประสบในการบริหารงาน ปัญหาและอุปสรรคต่างๆนี้ ผู้เขียนได้ตั้งเป็นข้อสมมติฐานย่อยๆ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ คือ

2.1 ปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติของทางราชการที่ขัดแย้งกัน ซึ่งทำให้นายอำเภอไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)

2.2 ปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งกันระหว่างข้าราชการ ส่วนอำเภอด้วยกันเอง

2.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างข้าราชการ ส่วนอำเภอกับประชาชนในท้องถิ่น

ปัญหาต่างๆดังกล่าวข้างต้นนี้เอง ที่ทำให้นายอำเภอจำเป็นต้องใช้ภาวะผู้นำของตนในฐานะเป็นผู้ประสานงานอำเภอ เพื่อที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจระหว่างบุคคลดังกล่าวเป็นไปด้วยดี อันจะทำให้การประสานงานอำเภอประสบผลสำเร็จ ซึ่งจะมีผลไปถึงการบริหารงานอำเภอที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อทางราชการ และเป็นการเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นโดยส่วนรวมในที่สุดต่อไป

การศึกษาปัญหาตลอดจนอุปสรรคต่างๆของนายอำเภอในการประสานงานอำเภอ แยกปัญหาพิจารณาในรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้ คือ

2.1 ปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องของ กฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติของทาง
ราชการที่เข้มงวด ซึ่งทำให้นายอำเภอขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of
 Command) ปัญหาในการที่นายอำเภอขาดเอกภาพในการบังคับบัญชานี้ นับเป็นปัญหาที่มีความ
 สำคัญต่อการบริหารงานอำเภอเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจาก ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่
 218 ข้อ 51 และข้อ 57 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นหัวหน้า
 ปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการ รวมทั้งรับผิดชอบการบริหารราชการของจังหวัดและ
 อำเภอ ซึ่งถ้าพิจารณาจากอำนาจที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว นายอำเภอย่อมจะมีอำนาจ
 ควบคุม บริหารราชการเหนือข้าราชการทุกตำแหน่งหน้าที่ และเป็นผู้อำนวยความสะดวก บริหารของ
 ทุกส่วนราชการด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริงๆแล้ว นายอำเภอไม่สามารถบังคับ
 บัญชาข้าราชการหน่วยอื่นนอกเหนือจากฝ่ายปกครองได้เต็มที่¹ ทั้งนี้ จะเห็นได้จาก
 ตารางที่ 5 - 33 ดังต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 33

แสดงความเห็นของนายอำเภอที่ว่า นายอำเภอไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการ
 ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการทุกหน่วยงานในอำเภอ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
กล่าวได้ว่า นายอำเภอนั้น ไม่มีอำนาจ อย่างแท้จริงในการปกครองบังคับบัญชา ข้าราชการได้ทุกหน่วยงานในเขตอำเภอ	จริง	343	89.56
	ไม่จริง	40	10.44
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 33 จะเห็นได้ว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 89.56

¹ วิบูลย์ เหลืองสอาด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 152.

ยอมรับว่าเป็นความจริงในข้อที่ว่า นายอำเภอ ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการได้ทุกหน่วยงานในเขตอำเภอ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการนี้ ได้เคยมีผู้วิจัยไว้แล้วว่านายอำเภอนั้น ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาข้าราชการอย่างแท้จริง¹ การขาดเอกภาพในการบังคับบัญชานั้นนับว่าเป็นผลเสียต่อการบริหารงานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปกครองบังคับบัญชา เนื่องจากในการบริหารงานนั้น อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบนั้นนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งสำหรับผู้บังคับบัญชาที่จะต้องมีความถูกต้องกันเสมอ การมีเอกภาพในการบังคับบัญชานั้น เจตนาที่แท้จริงนั้นเพื่อที่จะรวมอำนาจ การตัดสินใจไว้ที่คนๆ เดียว อันจะทำให้เกิดความรับผิดชอบ² หากผู้บังคับบัญชาขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาเสียแล้ว การที่จะควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชารายอมไม่บังเกิดผลดี และทำให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความท้อถอยหมดกำลังใจในการปฏิบัติงาน ขาดความกล้าตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา การมีแต่ความรับผิดชอบและหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว ย่อมขัดกับหลักการที่ว่า มีความรับผิดชอบอยู่ที่ไหน ต้องมีอำนาจที่นั่น³ ดังนั้น การที่นายอำเภอส่วนใหญ่ตอบว่าไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการของหน่วยงานต่างๆ ในเขตอำเภอ จึงนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณา เนื่องจากเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานอำเภอ โดยเฉพาะในด้านการประสานงานอำเภอเป็นไปโดยขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพราะตัวผู้บังคับบัญชาคือนายอำเภอ ไม่อาจจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานงานระหว่างบรรดาหน่วยงานราชการต่างๆ ในระดับอำเภอได้เต็มที่ นอกจากจะต้อง

¹ เฉ็จ โสมจะบก, เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

² คำรง สุนทรสารทูล, "นายอำเภอ : นักบริหาร เพื่อการพัฒนาผู้นำการประสานงาน", ใน รวมบทความทางวิชาการ กองวิชาการ กรมการปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2521), หน้า 39.

³ วิญญู อังคนารักษ์, "การปรับปรุงอำนาจการบังคับบัญชาของผู้นำราชการจังหวัด", ใน เกร็ดการบริหารและการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 58.

คอยอาศัยบุคลิกภาพเฉพาะตัวของนายอำเภอแต่ละคนเป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติจริงๆแล้ว ย่อมเป็นการยากยิ่งที่จะให้นายอำเภอแต่ละคนอาศัยบุคลิกภาพของตน เป็นเครื่องช่วยให้การบริหารงานเป็นไปด้วยดีเสมอเหมือนกันได้หมด

ตารางที่ 5 - 34

แสดง การยอมรับของนายอำเภอ ว่านายอำเภอไม่อาจใช้กฎหมายบางฉบับในทางปฏิบัติได้ ทั้งๆที่มีกฎหมายหลายฉบับได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอไว้

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
กฎหมายหลายฉบับให้อำนาจหน้าที่แก่นายอำเภอ แต่ในทางปฏิบัติจริงๆ นายอำเภอไม่อาจใช้กฎหมายเหล่านั้นได้	จริง	343	89.56
	ไม่จริง	40	10.44
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 34 นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 89.56 ยอมรับว่าในการปฏิบัติงานของนายอำเภอนั้น นายอำเภอไม่อาจใช้กฎหมายหลายฉบับ ซึ่งได้ให้อำนาจหน้าที่แก่นายอำเภอ กฎหมายที่นายอำเภอไม่อาจใช้ได้จริงๆในทางปฏิบัติ นั้น ได้แก่ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายอาญา กฎหมายชลประทาน กฎหมายทะเบียนพาณิชย์ กฎหมายโรงงานอุตสาหกรรม กฎหมายเกี่ยวกับบุคคลอันเป็นภัยต่อสังคม กฎหมายคังกล่าวเหล่านี้บางอย่างมีลักษณะเป็นงานฝากที่ให้เพียงหน้าที่แก่นายอำเภอแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าอึดอัดใจในทางปฏิบัติมาก กฎหมายบางอย่างนายอำเภอได้แต่สอบถามแต่ไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องในทางปฏิบัติ เช่น กฎหมายทะเบียนพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับบุคคลอันเป็นภัยทางสังคม กฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติโรงแรม พระราชบัญญัติ

จรรยาบรรณก เป็นก¹

การที่นายอำเภอต้องประสบกับปัญหาการใช้กฎหมายต่างๆในทางปฏิบัติไม่ได้ผล ทั้งที่กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่แก่นายอำเภอไว้ก็ตามเช่นนี้ ย่อมจะทำให้การบริหารงานไม่อาจดำเนินไปได้ด้วยความคล่องตัว และขาดการประสานงานที่ดีได้ เพราะนายอำเภอไม่อาจเข้าไปมีบทบาทหรือใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างจริงจัง ผลเสียที่ตามมาก็คือทำให้การควบคุมบังคับบัญชาไม่อาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่ความเสียหายในการบริหารงานอำเภอโดยส่วนรวมอีกด้วย

ตารางที่ 5 - 35

แสดงการยอมรับของนายอำเภอว่า ในปัจจุบันนี้นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายน้อยกว่าหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างมากมาย

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
ปัจจุบันนี้ นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายน้อยกว่าหน้าที่และความรับผิดชอบมากมาย ?	จริง	355	92.69
	ไม่จริง	28	7.31
	รวม	383	100.00

¹ สัมภาษณ์ ร.อ.ศรีวิรัตน์ ทวีรัตน์, นายอำเภอทวาย จังหัดเพชรบุรี
16 พฤศจิกายน 2521.

จากตารางที่ 5 - 35 นายอำเภอจำนวนร้อยละ 92.69 ยอมรับว่าในปัจจุบันนี้ นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายน้อยกว่าหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างมาก มี นายอำเภอเพียงร้อยละ 7.31 คอบว่าไม่เป็นความจริง การที่นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าตนเองมีอำนาจตามกฎหมายน้อยกว่าหน้าที่ และความรับผิดชอบเช่นนี้ เท่ากับเป็นการชี้ให้เห็นถึงความไม่สมดุลระหว่าง อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบ ที่ผู้บริหาร คือตัวนายอำเภอประสบในการปฏิบัติงาน การที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเด็ดขาด นอกแต่ความรับผิดชอบ โดยไม่ให้อำนาจในการปฏิบัติที่แน่นอนเช่นนี้ เป็นอุปสรรคและบั่นทอนความเจริญของประเทศเป็นอย่างมาก¹ อย่างไรก็ตาม แม้วานายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าปัจจุบันนายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายน้อยกว่าหน้าที่และความรับผิดชอบมาก แต่มี นายอำเภอที่ไม่ยอมรับว่าเป็นจริงที่ว่านายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายน้อยกว่าหน้าที่ และความรับผิดชอบ จำนวนร้อยละ 7.31 โดยเห็นว่าการมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของนายอำเภอปัจจุบันนี้ด้วยแล้ว ถ้านายอำเภอมีอำนาจมาก จะทำให้หลงอำนาจ หรือใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดได้² ทั้งนี้ หมายถึงอำนาจตามกฎหมายในส่วนที่ให้คนหรือให้โทษแก่บรรดาข้าราชการ หรือประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งนับว่าเป็นความคิดเห็นที่น่าจะได้มีการรับฟังไว้พิจารณาหามาตรการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไว้ ในกรณีที่จะมี มาตรการเพิ่มอำนาจตามกฎหมายให้เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอต่อไปในอนาคต

¹ เทียม อรรถยุกติสุข. "นโยบายและแนวความคิดในการพัฒนาราชการบริหารส่วนภูมิภาค". (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 143.

² เป็นข้อสังเกตจากนายอำเภอที่ไม่เห็นด้วยกับคำถามในตารางที่ 5 - 35 จากแบบสอบถามที่ได้รับคืนมา.

ตารางที่ 5 - 36

แสดงการยอมรับของนายอำเภอว่า กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆที่ข้าราชการ
ทุกแผนกการในอำเภอซึ่งมาจากต่างกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ปฏิบัติงาน ยังเหลื่อมล้ำ
กาวกาย และซับซ้อน ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกิดความสับสน และเกิดความขัดแย้งกัน
เพราะยึดถือเอาการปฏิบัติตามคำสั่งการของ กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดของตนเป็นหลัก

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆที่ ข้าราชการทุกแผนกการซึ่งมาจากต่าง กระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้บังคับในการ ปฏิบัติงาน ยังมีความเหลื่อมล้ำ กาวกาย และซ้อนกันอยู่ เป็นอย่างมาก ทำให้เกิด ความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และ ทำให้เกิดเป็นความขัดแย้งขึ้น เพราะต่าง ฝ่ายต่างก็ยึดถือเอาการปฏิบัติตามคำสั่งการ ของกระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดของ ตนเป็นหลักเสมอ ?	จริง	294	76.77
	ไม่จริง	89	23.23
	รวม	383	100.00

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆที่ ข้าราชการทุกแผนกการซึ่งมาจากต่าง กระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้บังคับในการ ปฏิบัติงาน ยังมีความเหลื่อมล้ำ กาวกาย และซ้อนกันอยู่ เป็นอย่างมาก ทำให้เกิด ความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และ ทำให้เกิดเป็นความขัดแย้งขึ้น เพราะต่าง ฝ่ายต่างก็ยึดถือเอาการปฏิบัติตามคำสั่งการ ของกระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดของ ตนเป็นหลักเสมอ ?	จริง	294	76.77
	ไม่จริง	89	23.23
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 36 นายอำเภอส่วนใหญ่จำนวนร้อยละ 76.77 ยอมรับว่าเป็นความจริงในข้อที่ว่า กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่ข้าราชการทุกแผนกการในอำเภอซึ่งมาจากต่างกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้บังคับในการปฏิบัติงาน ยังมีความหล่อมลั่ว ก้าว ภาย และซับซ้อนกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกิดความสับสน และเกิดความขัดแย้งเพราะต่างฝ่ายต่างยึดถือเอาการปฏิบัติตามคำสั่งการของกระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดของตนเป็นหลักเสมอ เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัย ของกรมการปกครอง และกรมประชาสัมพันธ์ พระราชบัญญัติสุรา ซึ่งมอบอำนาจให้แก่สรรพสามิตอำเภอในการเปรียบเทียบปรับได้ แต่นายอำเภอไม่มีอำนาจดังกล่าว มีหน้าที่แค่เพียงเซ็นรับทราบเท่านั้น หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดให้นายอำเภอและปลัดอำเภอเป็นพนักงานสอบสวน แต่ในทางปฏิบัตินายอำเภอหรือปลัดอำเภอไม่มีอำนาจดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม¹ ปัญหาดังกล่าวนี้ นับว่าเป็น เรื่องที่มีความสำคัญและสมควรจะได้อภิปรายมาพิจารณา โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการประสานงานส่วนต่างๆ ในอำเภอมักจะไม่ยอมรับการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่นๆ นอกเหนือจากงานภายในสังกัดของตน จนทำให้บางครั้งอุปสรรคหนึ่งว่าคนต่างคนละโลก ทั้งๆที่ความจริงแล้ว ราชการทุกหน่วยงานต่างก็มุ่งประโยชน์สุขของประชาชนในอำเภอเป็นสำคัญ นายอำเภอจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำของตนในฐานะผู้บริหาร คอยควบคุมและประสานงาน ซึ่งเป็นการยากที่จะหวังให้นายอำเภอทุกคน จะสามารถทำได้เช่นนั้น เพราะส่วนราชการต่าง ๆ มักคอยฟังคำสั่งและรักษานโยบายของหน่วยงานเจ้าสังกัดมากกว่า² อย่างไรก็ตาม แม้วานายอำเภอส่วนใหญ่จะยอมรับความจริงในข้อนี้ซึ่งเป็นการสนับสนุนข้อสมมุติฐานของผู้เขียนที่ได้กำหนดไว้ แต่ก็มีนายอำเภอจำนวนร้อยละ 23.23 ไม่ยอมรับความจริงในข้อนี้ แต่ทั้งนี้ โดยมีข้อสังเกตว่า แม้ว่าการขัดแย้งในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของส่วนราชการที่ต่างสังกัด ยึดถือปฏิบัติต่างกันก็ตาม ปัญหาดังกล่าวนี้ นายอำเภอบางคนสามารถแก้ไขได้ด้วยการอาศัย

¹ สัมภาษณ์ นายโกวิท รามัญญ นายอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี, 18 พฤศจิกายน 2521.

² เทียม อรรถวิเศษสุข, เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

ภาวะผู้นำของคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้พิธีการนอกแบบ โดยการสร้างมิตรภาพให้เกิดขึ้นซึ่งกันและกันระหว่างนายอำเภอกับหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ โดยการอาศัยบุคลิกภาพของนายอำเภอ ความรู้ ความสามารถ รวมตลอดไปถึงประสบการณ์ต่างๆของตัวนายอำเภอ ทั้งในด้านการปฏิบัติงาน และการมีมนุษยสัมพันธ์ทางส่วนตัว ทางสังคม จะช่วยให้การปฏิบัติงานกับส่วนราชการอื่นๆสามารถประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ ความสำเร็จที่นายอำเภอต้องสร้างความรู้สึกในทางที่จะให้ข้าราชการหน่วยงานต่างๆในอำเภอบังเกิดการยอมรับนายอำเภอเสียก่อน ซึ่งนายอำเภอเองจะต้องมีความจริงใจต่อข้าราชการอื่นๆด้วยเช่นเดียวกัน¹ ดังนั้น นายอำเภอส่วนหนึ่งจึงไม่ยอมรับความจริงในข้อนี้ เพราะคนสามารถแก้ไขปัญหาคงกล่าวได้ลุล่วงด้วยดี แต่อย่างไรก็ดีในส่วนที่เกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งนี้ จะเห็นได้ชัดเจนในตารางต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาของการที่นายอำเภอจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำของคนในการประสานงานอำเภอ อันเกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติของทางราชการที่ใช้บังคับ ซึ่งทำให้นายอำเภอไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา จากตารางที่ 5 - 33 ถึงตารางที่ 5 - 36 นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าไม่มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการทั้งปวงในอำเภออย่างแท้จริง มีกฎหมายหลายฉบับที่นายอำเภอต้องประสบกับปัญหาในทางปฏิบัติ โดยนายอำเภอไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่ได้ให้ไว้ในความเป็นจริงได้อย่างแท้จริง ตลอดจนการที่นายอำเภอต้องประสบกับปัญหาการรับเอาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่ไม่สมมูลกับอำนาจตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ รวมทั้งปัญหาอันเกิดจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ยังมีความเหลื่อมล้ำ ก้าวถอย และซ้อนกัน อันนำไปสู่ความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานต่างหน่วยงานกัน และก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น เพราะต่างฝ่ายต่างยึดเอาการปฏิบัติตามคำสั่งการของกระทรวง ทบวง กรม ต้นสังกัด ปัญหาต่างๆเหล่านี้เป็นที่ยอมรับ

¹ สัมภาษณ์ ร.ศ. บรรณสิทธิ์ สลับแสง นายอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี, 15 พฤศจิกายน 2521.

จากนายอำเภอส่วนใหญ่ว่าเป็นสิ่งที่เป็นความจริงมาจนทุกวันนี้ ซึ่งเป็นสิ่งที่สนับสนุนข้อสมมุติฐานที่ผู้เขียนได้วางไว้ และถ้าหากปัญหาคังกลาวนี้ยังมีได้มีการหยิบยกขึ้นพิจารณาเพื่อหาหนทางพิจารณาหามาตรการในการแก้ไขปัญหาคังกลาวให้หมดไป การประสานงานอำเภอในปัจจุบันก็ยังคงเป็นปัญหาที่เรื้อรังตลอดไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยที่นายอำเภอทุกคนจะต้องอาศัยภาวะผู้นำของตนเป็นเครื่องมือในอันที่จะทำให้การบริหารงานอำเภอโดยเฉพาะในการประสานงานอำเภอดำเนินไปด้วยดี ซึ่งเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติที่นายอำเภอทุกคนจะสามารถอาศัยภาวะผู้นำของตนให้สามารถบริหารงานลุล่วงไปได้ด้วยดีเหมือนกันได้หมดทุกอำเภอทั่วประเทศ การหามาตรการแก้ไขปัญหาคังกลาวจึงเป็นสิ่งที่สมควรจะได้หยิบยกมาพิจารณากันอย่างจริงจังเสียที มิใช่ปล่อยให้ไปไปตามบุญตามกรรม ทั้งที่ผู้บริหารงานในระดับสูงต่างก็ตระหนักถึงปัญหาคังกลาวนี้คืออยู่แล้วในความเป็นจริง

2.2 ปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งกันระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอกับตัวเอง

ปัญหาที่นายอำเภอในฐานะผู้ที่คอยทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานที่สำคัญที่จะต้องประสบอยู่ตลอดเวลาอีกประการหนึ่ง คือปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งกันระหว่างข้าราชการแผนกการต่างๆ ในอำเภอที่มาร่วมปฏิบัติงานกันเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องที่อำเภอเดียวกัน ดังได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ที่ว่าในอำเภอหนึ่งๆนั้น ย่อมประกอบด้วยบรรดาข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆในส่วนกลาง ไต่ออกมาปฏิบัติภารกิจเพื่อมุ่งบริหารงานให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องที่ต่างๆโดยถ้วนทั่วกัน ส่วนราชการแผนกการต่างๆที่มีอยู่ประจำในเขตอำเภอโดยทั่วไป ได้แก่ ปกครองอำเภอ สรรพากรอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ อณามัยอำเภอ ที่ดินอำเภอ เกษตรอำเภอ สรรพสามิตอำเภอ พัฒนาการอำเภอ ป่าไม้อำเภอ ประมงอำเภอ สหกรณ์อำเภอ สัตวแพทย์อำเภอ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งปกติจะแยกออกไปตั้งที่ทำการนอกที่ว่าการอำเภอ ทั้งนี้ ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้ให้อำนาจนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ควบคุมดูแล บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการทุกส่วนราชการในอำเภอ ดังนั้นหน้าที่สำคัญของนายอำเภอคงได้กล่าวมาแล้วคือต้องกระทำตนให้เป็นผู้ประสานงานกับราชการทุกหน่วยงานในอำเภอ เพื่อให้การบริหารงานอำเภอสามารถดำเนินไปได้ผลดีแก่ทางราชการ และเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนใน

ท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในแผนกการต่างๆ ซึ่งประกอบไปด้วยคนหมู่มากที่ต่างความรู้สึกนึกคิดกันนั้น ย่อมบังเกิดปรากฏการณ์อย่างหนึ่งเกิดขึ้นเสมอ คือ ความขัดแย้ง (Conflict) จนมีคำกล่าวกันว่า¹ " ความขัดแย้งนั้น มีอยู่ทุกหนทุกแห่งในโลกนี้ ซึ่งเราไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ " ความขัดแย้งจึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจนสามารถสังเกตได้จากพฤติกรรมของมนุษย์² ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า สืบเนื่องมาจากจิตใจของแต่ละบุคคลที่ไม่เหมือนกัน เพราะมีความต้องการ (Need) ที่ต่างกันออกไป ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ของมนุษย์จึงอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งได้ด้วย อย่างไรก็ตามความขัดแย้งนี้โดยทั่วไปแล้ว แบ่งได้เป็น 2 ประการคือ³ ความขัดแย้งของบุคคล (Individual Conflict) และความขัดแย้งขององค์การ (Organization Conflict) ความขัดแย้งของบุคคลนั้นเป็นความขัดแย้งซึ่งแต่ละบุคคลต้องประสบอย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวได้ว่าเป็นความขัดแย้งที่บุคคลจะต้องเผชิญกับสภาวะแห่งการตัดสินใจเพื่อเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ตนเองพึงปรารถนามากที่สุด⁴ ส่วน ความขัดแย้งขององค์การนั้น เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลภายในองค์การ ซึ่งอาจเป็นความขัดแย้ง

¹ Henry C. Metcalf and L. Uricks (eds) Dynamic Administration : The Collected Papers of Mary Parker Follett, (New York : Harper and Row, Publishers, 1940), 1 : 30.

² Richard S. Lagarus, Personality and Adjustment (Englewood cliff N.J. : Prentice - Hall Inc, 1963), pp. 37 - 40.

³ Metcalf and Uricks, Dynamic Administration : The Collected Papers of Mary Parker Follett, 2 : 43.

⁴ Jame G March and Herbert A. Simon, Organization, (New York : John Wiley and Son Inc, 1958), 1 : 112.

ในกลุ่มในองค์การเดียวกันหรือระหว่างกลุ่มภายในองค์การหนึ่ง กับกลุ่มภายในอีกองค์การหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์การ¹ ดังนั้น ในการบริหารงานราชการในอำเภอต่างๆนี้ ความขัดแย้งจึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอเป็นธรรมดา ไม่ว่าจะมีความขัดแย้งในแผนกการเดียวกันของข้าราชการ หรือเป็นความขัดแย้งระหว่างแผนกการต่างๆในอำเภอ ดังตารางที่ 5 - 37 ต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 37

แสดงการยอมรับของนายอำเภอที่ว่า การปฏิบัติงานใดๆนั้น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งในแผนกการเดียวกันหรือความขัดแย้งระหว่างแผนกการต่างๆของข้าราชการในอำเภอ ย่อมเป็นเรื่องธรรมดา

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
ท่านยอมรับหรือไม่ว่า ในการปฏิบัติงานใดๆก็ตาม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งในแผนกการเดียวกันหรือความขัดแย้งระหว่างแผนกการต่างๆของข้าราชการเป็นเรื่องธรรมดาเสมอ ?	จริง	327	85.38
	ไม่จริง	56	14.62
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 37 นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 85.38 ยอมรับว่าเป็นความจริงที่ว่า การปฏิบัติงานใดๆนั้น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอำเภอ ซึ่งไม่ว่าจะเป็น

ความขัดแย้งในแผนกการเดียวกันหรือเป็นความขัดแย้งระหว่างแผนกการต่างๆของข้าราชการในอำเภอ เป็นเรื่องธรรมดา ซึ่งถ้าพิจารณาโดยการมองเข้าไปในองค์การบริหาร ทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ก็ย่อมจะต้องมีความขัดแย้งกันระหว่างบุคคลหรือกลุ่มเป็นธรรมดา¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำเภอ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นองค์การที่ประกอบด้วยบุคคลอันได้แก่ข้าราชการแผนกการต่างๆ มาทำงานร่วมกัน ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลที่มีความคิดไม่เหมือนกัน มีความเข้าใจกันหรือมีความต้องการที่ต่างกัน จึงเป็นเรื่องที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ดังที่นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับความจริงในข้อนี้ นายอำเภอในฐานะนักบริหารจึงต้องประสบกับปัญหาที่ว่า จะจัดการกับความขัดแย้งต่างๆอย่างไร เพื่อให้ให้องค์การมีความสงบสุขและพัฒนาไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้²

อย่างไรก็ดี แม้วานายอำเภอส่วนใหญ่จะยอมรับความจริงว่า ความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องธรรมดา แต่ก็มีนายอำเภอจำนวนร้อยละ 14.62 ไม่เห็นด้วยว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องธรรมดา แสดงว่าในขณะที่เกิดความขัดแย้งขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่บอกให้ทราบว่า เกิดความบกพร่องขึ้นในสัมพันธภาพระหว่างคนหรือกลุ่มขึ้นแล้ว จำเป็นต้องสำรวจดูว่าความขัดแย้งนั้นมีสาเหตุมาจากสิ่งใด จุดบกพร่องอยู่ที่คนหรือระบบบริหารอย่างไรก็ตาม แม้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะมีอยู่ในองค์การ แต่พฤติกรรมเช่นนี้ก็มิใช่เป็นสิ่งเลวร้าย เพราะอาจเป็นช่องทางให้องค์การมีการจัดระบบใหม่ หรือปรับปรุงตัวคนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ยิ่งขึ้น จึงกล่าวได้ว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดภาวะสร้างสรรค์³ แต่ทั้งนี้ ยอมรับขึ้นอยู่กับตัวผู้นำด้วยที่จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญในอันที่จะลดความขัดแย้งให้ลดลง และเสริมสร้างความสามัคคีให้เข้าไปแทนที่ในองค์การให้ได้ด้วย

1 ชลอ ธรรมศิริ, การจัดการกับความขัดแย้ง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2517), หน้า 3.

2 ชลอ ธรรมศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

3 ชลอ ธรรมศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ความขัดแย้งของบรรดาข้าราชการแผนกการต่างๆของอำเภอ นั้น สามารถทราบถึงสาเหตุได้ จากตารางที่ 5 - 38 ดังนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 38

แสดงความเห็นของ นายอำเภอเกี่ยวกับสาเหตุของ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการในอำเภอ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 638)	ร้อยละ
ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการไม่ว่าจะอยู่ในแผนกการเดียวกันหรือต่างแผนกการกันก็ตามในอำเภอของท่าน สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจาก(ตอบได้เกินกว่า 1 คำตอบ)	ความขัดแย้งกันเป็นส่วนตัว	288	75.19
	ขัดแย้งกันในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติงานที่ต่างกัน	104	27.15
	ต่างฝ่ายต่างให้ความสำคัญเฉพาะงานของตนหรือแผนกของตนเท่านั้น ทำให้เกิดแบ่งพรรคแบ่งพวกกันขึ้น	246	64.23

คำตอบ สาเหตุของความขัดแย้งนี้ ผู้ตอบเลือกตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ.

จากตารางที่ 5 - 38 คำตอบที่ได้รับจากนายอำเภอ ทำให้ทราบถึงสาเหตุของความขัดแย้งของข้าราชการในอำเภอนั้น ส่วนใหญ่แล้ว นายอำเภอจะตอบว่าสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมากที่สุดในหมู่ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในแผนกการเดียวกันหรือต่างแผนกการกันก็ตาม มักมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นส่วนตัว ทั้งนี้ นายอำเภอจำนวนร้อยละ 75.19 ได้ให้ความเห็นว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นซึ่งนายอำเภอจำนวนร้อยละ 64.23 เห็นว่าเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในหมู่ข้าราชการ คือความ

ขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุที่ข้าราชการส่วนอำเภอต่างฝ่ายต่างให้ความสำคัญเฉพาะงาน
 ของคนหรือแผนกของคนเท่านั้น ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกกันขึ้น และความขัด
 แย่งที่นายอำเภอเห็นว่ามีส่วนสาเหตุของความขัดแย้งที่น้อยที่สุด คือความขัดแย้งที่เกิดจากความ
 ขัดแย้งกันในหมู่ข้าราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติงาน
 ที่ต่างกัน ซึ่งนายอำเภอจำนวนเพียงร้อยละ 27.15 เท่านั้น ที่เห็นว่าสาเหตุของความขัด
 แย่งในส่วนนี้เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการส่วนอำเภอที่น้อยที่สุด จากคำตอบของนายอำเภอใน
 ตารางที่ 5 - 38 ทำให้ทราบถึงสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งในหมู่ข้าราชการส่วนอำเภอ
 ได้ถือว่าส่วนใหญ่แล้ว ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาจากความขัดแย้งกัน เป็นการส่วนตัวเป็นหลัก
 ซึ่งเท่ากับชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างหนึ่งที่นายอำเภอในฐานะผู้นำ จะต้องมีความสัมพันธ์ที่
 สำคัญที่จะต้องมีคุณสมบัติของผู้ร่วมงานทุกๆคน เกิดความร่วมนอกกันอย่างดีที่สุดในการ
 ดำเนินงาน ก็ต้องมีมือที่จะทำให้ผู้ใหญ่บังคับบัญชาประสานกันอย่างดีที่สุด¹ จากการที่ได้
 ทราบถึงสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการส่วนอำเภอเอง การลดหรือ
 ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการ จึงเป็นภาระหน้าที่ของนายอำเภอในอันที่จะหา
 วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ ดังตารางที่ 5 - 39 ต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 39

แสดงวิธีการที่นายอำเภอใช้ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการในอำเภอ

คำถาม	คำตอบ	จำนวน	ร้อยละ
เมื่อมีความขัดแย้งระหว่าง ข้าราชการในอำเภอของ ท่านเกิดขึ้น ท่านใช้วิธี ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้น	เรียกคู่กรณีเข้าไปสอบถาม แล้ว พยายามไกลเกลี่ยให้เข้าใจกัน อยู่เฉยๆ ปล่อยให้ความขัดแย้ง ลดลงไปจนหมดไปเอง	176	45.95
		25	6.53

¹ กระทรวงมหาดไทย, "คุณสมบัติอันจำเป็นสำหรับผู้นำ", ใน คู่มือผู้ว่าราชการ
 จังหวัด (พระนคร: โรงพิมพ์สวมทองถิ่น, 2512), หน้า 59.

ตารางที่ 5 - 39 (ต่อ)

คำถาม	คำตอบ	จำนวน	ร้อยละ
อย่างไร ? (ตอบได้เกินกว่า 1 คำตอบ)	สอบถามปากคำจากคู่มือไกล่เกลี่ยที่ เกิดความขัดแย้งกัน เพื่อหาสาเหตุ ที่ เกิดความขัดแย้งนั้น แล้วจึงเรียก คู่มือเข้าไปสอบถามหาข้อเท็จจริง เพื่อหาทางไกล่เกลี่ยให้เข้าใจกัน ต่อไป	303	79.11
	ตั้งกรรมการขึ้นทำการสอบสวนข้อ เท็จจริง และให้รายงานผลเพื่อ ตัดสินชี้ขาดในชั้นสุดท้ายต่อไป	12	3.13

คำตอบจากคำถามในตารางนี้ ผู้ตอบ ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ.

จากตารางที่ 5 - 39 นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 79.11 ตอบว่า
ได้ใช้วิธีการขจัดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการในอำเภอ โดยการสอบถามปากคำจาก
คู่มือไกล่เกลี่ยที่เกิดความขัดแย้งกัน เพื่อหาสาเหตุที่
เกิดความขัดแย้ง แล้วจึงเรียกคู่มือ
เข้าไปสอบถามหาข้อเท็จจริง เพื่อหาทางไกล่เกลี่ยให้เข้าใจกันต่อไป การขจัดความขัดแย้ง
วิธีที่สองที่นายอำเภอใช้มากที่สุดรองลงมาคือ การเรียกคู่มือเข้าไปสอบถาม แล้วพยายามไกล่
เกลี่ยให้เข้าใจกัน มีนายอำเภอจำนวนร้อยละ 6.53 ใช้วิธีการอยู่เฉยๆ ปล่อยให้ความ
ขัดแย้งลดลงไปจนหมดไปเอง และนายอำเภอเพียงร้อยละ 3.13 ใช้วิธีการตั้งกรรมการ
ขึ้นทำการสอบสวนข้อเท็จจริงและให้รายงานผลเพื่อตัดสินชี้ขาดในชั้นสุดท้ายต่อไป จาก
คำตอบที่นายอำเภอได้ใช้วิธีการในการแก้ไข ขจัดปัญหาความขัดแย้งของบรรดาข้าราชการ
ในอำเภอ ทำให้เห็นว่านายอำเภอส่วนใหญ่จะนิยมการใช้วิธีการขจัดปัญหาความขัดแย้งของ
บรรดาข้าราชการในอำเภอด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม ไม่ว่าจะเป็นการประนี

ประนอมด้วยการหาสาเหตุของความขัดแย้งโดยวิธีการฟังความคิดเห็นของผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับกรณีที่เกิดขึ้น แล้วสอบถามข้อเท็จจริงจากคู่กรณี แล้วไกล่เกลี่ย หรือการเรียกคู่กรณีที่เกิดขึ้นไปสอบถาม แล้วหาทางไกล่เกลี่ยให้เกิดความเข้าใจกัน คือถ้อยกัน ก็ตาม ทั้งนี้ เพราะตัวนายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้นำสูงสุดของอำเภอ หน้าที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้างความรัก ความสามัคคีอันดีต่อกัน ระหว่างข้าราชการแผนกการต่างๆ ในอำเภอให้เกิดขึ้น เพื่อให้การบริหารงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานระหว่างข้าราชการในอำเภอเป็นไปด้วยดี นายอำเภอจึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งของบรรดาข้าราชการที่เกิดขึ้นในหน่วยงานด้วยวิธีการที่นุ่มนวล และอะลุ่มอลวย ตอถัน เพราะการบริหารงานขององค์กรนั้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ซึ่งตัวจักรทุกตัว คือบรรดาข้าราชการทุกแผนกการจะต้องทำงานสัมพันธ์กัน คือจะต้องมีรากฐานแห่งความเข้าใจกันด้วยเหตุผล มิใช่อยู่ที่การแพะชนะ¹ จึงอยู่การขัดแย้งโดยวิธีการประนีประนอม บางครั้งไม่อาจขจัดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการได้หมดสิ้น แต่ก็สามารถบรรเทาความรุนแรงของความขัดแย้งได้เพราะความเคารพนับถือหรือความเกรงใจผู้นำ แต่ทั้งนี้ ตัวผู้นำมีบทบาทสำคัญมากต่อการที่จะลดปัญหาคือความขัดแย้งต่างๆ ด้วยการวางตัวให้เป็นกลาง มีความยุติธรรม และจริงใจต่อผู้ใดบังคับบัญชาอย่างแท้จริง ย่อมสามารถที่จะขจัดปัญหาคือความขัดแย้งของผู้ใดบังคับบัญชาได้สำเร็จเป็นส่วนมาก²

อย่างไรก็ดี นายอำเภอจำนวนร้อยละ 6.53 แก้ปัญหาคือความขัดแย้งด้วยการเพิกเฉยต่อปัญหาคือความขัดแย้ง และปล่อยให้ปัญหาหมดไปเอง วิธีการเช่นนี้ ตัวนายอำเภอเองจะไม่ยุ่งยากอะไร แต่จะมีผลเสียหายต่อองค์กรมาก ทั้งนี้ เพราะว่าคุณสมบัติความขัดแย้งต่างๆ มิได้หมดไป แต่จะคุกรุ่นและมีแต่จะรุนแรงขึ้นกลายเป็นเรื่องใหญ่ขึ้นได้ในที่สุด ส่วนนาย

¹ ชลอ ธรรมศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

² สัมภาษณ์ นายโกวิท รามัญ นายอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี,
18 พฤศจิกายน 2521.

อำเภอจำนวนร้อยละ 3.13 ซึ่งใช้วิธีการขจัดความขัดแย้งด้วยการวินิจฉัยจากการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ให้งานงานผลเพื่อที่นายอำเภอจะได้ตัดสินใจในชั้นสุดท้ายต่อไป วิธีการเช่นนี้ เป็นการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยความเค็ดชขาด ซึ่งจะเกิดความสงบในหน่วยงานได้โดยเร็ว แต่ผู้นำจะต้องคอยตัดสินใจปัญหาคความขัดแย้งในเรื่องอื่นๆต่อไป และเมื่อถึงจุดหนึ่งจะมีการต่อต้านจากผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดขึ้น¹ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยวิธีการหลัง 2 ประการนี้ มีนายอำเภอจำนวนน้อยมากที่ใช้แก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง เพราะตัวผู้บังคับบัญชาจะต้องประสมกับปัญหาในการแก้ปัญหาคความขัดแย้งของผู้ใต้บังคับบัญชามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการต่อต้านจากผู้ใต้บังคับบัญชาคงได้กล่าวมาแล้ว

ตารางที่ 5 - 40

แสดงความคิดเห็นของนายอำเภอว่าในการปฏิบัติงานของข้าราชการในอำเภอ ความขัดแย้งของข้าราชการมีอยู่มากน้อยเพียงใด ? หรือไม่ ?

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
ในการปฏิบัติงานของ ข้าราชการในเขตอำเภอ ของท่าน	มีความขัดแย้งกันมาก.	4	1.05
	มีความขัดแย้งกันบ้างแต่ไม่มากนัก.	32	8.35
	มีความขัดแย้งกันน้อยมาก แต่ ส่วนใหญ่จะสามัคคีกันดี.	303	79.11
	ไม่มีความขัดแย้งกันเลย ข้าราชการ ทุกคนสามัคคีกันดีมาก.	44	11.49
	รวม	383	100.00

¹ ชลล อรรถศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

จากตารางที่ 5 - 40 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเห็นของนายอำเภอ เกี่ยวกับการ
 ประสพกับปัญหาความขัดแย้งของข้าราชการ ส่วนอำเภอว่ามีอยู่ มาก หรือน้อย เพียงใด
 นายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 79.11 ตอบว่า ในการปฏิบัติงานของบรรดาข้าราชการใน
 อำเภอนั้น มีความขัดแย้งกันน้อยมาก แต่ส่วนใหญ่แล้ว ข้าราชการจะมีความสามัคคีกันดี
 นายอำเภอร้อยละ 11.49 ตอบว่า ไม่มีความขัดแย้งกันเลย ข้าราชการทุกคนสามัคคีกัน
 ดีมาก อย่างไรก็ตาม นายอำเภอที่ตอบว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการในอำเภอ
 ไม่มีเลยนี้ ขอนำสังเกต คือเมื่อได้ถามคำถามว่า ส่วนใหญ่สาเหตุของความขัดแย้งระหว่าง
 ข้าราชการมีสาเหตุมาจากอะไร ตามตารางที่ 5 - 38 ดังได้กล่าวมาแล้ว จะพบว่า
 นายอำเภอกลุ่มนี้ตอบว่า สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการอำเภอมีสาเหตุมาจาก
 ความขัดแย้งกันเป็นส่วนตัวบ้าง ขัดแย้งกันเพราะต่างฝ่ายต่างให้ความสำคัญเฉพาะงานของ
 ตนหรือแผนกของตนเท่านั้นบ้าง ทำให้เกิดการขัดกันกับคำตอบในตารางนี้ การที่นาย
 อำเภอตอบว่าไม่มีความขัดแย้งกันเลยในหมู่ข้าราชการ จึงจะดูไม่ตรงตามความจริง ทั้งนี้
 เพราะความขัดแย้งนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นธรรมดาในเมื่อมีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป มี
 การติดต่อกัน¹ นายอำเภอจำนวนร้อยละ 8.35 ตอบว่ามีความขัดแย้งกันบ้างแต่ไม่มากนัก
 และมีนายอำเภอจำนวนเพียงร้อยละ 1.05 เท่านั้น ที่ตอบว่าความขัดแย้งระหว่างข้าราชการ
 ในอำเภอมีมาก ซึ่งข้อที่น่าสังเกตสำหรับนายอำเภอที่ตอบว่าความขัดแย้งในหมู่ข้าราชการ
 ในอำเภอมีมากก็คือ ได้มีการระบุว่า เป็นความขัดแย้งกับข้าราชการตำรวจ² ทั้งนี้ ได้เคย
 มีนายอำเภอผู้หนึ่ง ให้ความเห็นไว้ว่า การที่นายอำเภอประสพกับปัญหาความขัดแย้งกับ
 ข้าราชการตำรวจมากกว่าข้าราชการส่วนอื่นๆ แม้ว่าจะมีการแก้ไขทางกฎหมาย แต่ใน
 ทางปฏิบัติแล้วแทบจะไม่มีผล³ เพราะไม่มีการยอมรับซึ่งกันและกัน เปรียบเสมือนเสือสอง

¹ ชลอ ชรรณศิริ, เรือเดียวกัน, หน้า 3.

² จาก คำตอบที่ได้รับจากแบบสอบถามนายอำเภอที่ได้รับคืนมา.

³ สัมภาษณ์ ร.ต.อ. วิโรจน์ ภูจินดา นายอำเภอเมืองสมุทรปราการ
 จังหวัดสมุทรปราการ, 15 พฤศจิกายน 2521.

ตัวอยู่ในตำแหน่งเดียวกัน ซึ่งโดยมากมักจะเป็นเรื่อง ของความรู้สึกที่ไม่ดีต่อกันประการหนึ่งอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่กล่าวมานี้ แม้จะมีอยู่น้อยแต่ก็สมควรที่จะหามาตรการแก้ไขปัญหา เพราะถ้าหากความขัดแย้งในหมู่ข้าราชการอำเภอ ไม่ว่าจะเป็นส่วนน้อยก็ตาม เมื่อเกิดขึ้นแล้วย่อมเป็นผลเสียหายต่อการบริหารงานอำเภอ เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในค่านของการประสานงาน หากไม่มีความรักความสามัคคีอันดีต่อกันในหมู่ข้าราชการด้วยกันเองแล้ว ย่อมมีผลกระทบตอความเสียหายกับประชาชนในท้องที่อำเภอ โดยส่วนรวม เพราะบรรดาข้าราชการไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อ เสริมสร้างความเจริญให้กับท้องที่ที่ตนปฏิบัติหน้าที่ เพราะมีความขัดแย้งกันเป็นสาเหตุยกก่อนแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนเองขาดที่พึ่งได้ ยิ่งในเขตอำเภอที่อยู่ในเขตล่อแหลมซึ่งตกอยู่ภายใต้การคุกคามของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ปัญหาที่ว่านี้ย่อมทวีความสำคัญขึ้นเป็นทวีคูณ เพราะจะเป็นจุดอ่อนให้ฝ่ายตรงข้ามโจมตีได้อย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง จึงจำเป็นต้องพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหานี้ให้หมดสิ้นไป และเป็นสิ่งที่นายอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของบรรดาข้าราชการในอำเภอ จะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้มิให้มีอยู่ อันจะทำให้การบริหารงานอำเภอสามารถบรรลุเป้าหมายได้ด้วยดีในที่สุดด้วย

โดยสรุปแล้ว ในการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในการประสานงานอำเภอ ปัญหาที่นายอำเภอประสบในอันที่จะต้องใช้ภาวะผู้นำของตนแก้ไข ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างข้าราชการ ส่วนอำเภอด้วยกันเองนั้น นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าความขัดแย้งระหว่างข้าราชการในอำเภอที่มีอยู่เป็นของธรรมดา โดยมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งกันระหว่างข้าราชการในเรื่อง ส่วนตัวมากที่สุด รองลงไปคือความขัดแย้งที่เกิดจากการให้ความสำคัญเฉพาะงานของ แผนกหรือของข้าราชการ เป็นส่วนตัว ซึ่งนายอำเภอส่วนใหญ่ได้ใช้วิธีการแก้ไขปัญหาคด้วยวิธีการ ประนีประนอมมากที่สุด ส่วนความขัดแย้งในหมู่ข้าราชการส่วนใหญ่แล้ว มีความขัดแย้งกันน้อยมาก ข้าราชการส่วนใหญ่มีความสามัคคีกันดี ซึ่งความขัดแย้งในหมู่ข้าราชการทั้งปวงในอำเภอนั้น นายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาต้อง ประสบปัญหาและต้อง ใช้ภาวะผู้นำของตนประสานความรู้สึกในทางที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันในหมู่ข้าราชการอำเภอ เพื่อให้บังเกิดความรัก ความสามัคคีใน

ระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอโดยทั่วกัน ซึ่งจะทำให้การบริหารงานอำเภอ ตลอดจนการประสานงานอำเภอ ระหว่างบรรดาข้าราชการทุกหน่วยงานเป็นไปด้วยความราบรื่น สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเสริมสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นอำเภอในความรับผิดชอบได้บรรลุผลตามเป้าหมายของทางราชการด้วยดีสืบไป

2.3 ปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอกับประชาชนในท้องถิ่น ในอำเภอหนึ่งๆนั้น ย่อมประกอบไปด้วยหน่วยงานต่างๆ หลายสาขา ทั้งสาขาที่อยู่ประจำ ณ ที่ว่าการอำเภอ และสาขาที่แยกออกต่างหากจากอำเภอเป็นหน่วยงานอิสระ¹ ซึ่งทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่ประจำอยู่ในที่ว่าการอำเภอ ซึ่งมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองรับผิดชอบนั้น ย่อมจะต้องมีการติดต่อกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ปัญหาประการหนึ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในฐานะที่อำเภอซึ่งประกอบด้วยข้าราชการจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จากส่วนกลางได้ส่งมาทำหน้าที่บริการแก่ประชาชน รวมทั้งการเสริมสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นอำเภอที่บรรดาข้าราชการแผนกการต่างๆ ไปประจำการอยู่ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจำนวนมากนั้น ย่อมจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นเป็นธรรมดา ทั้งนี้ จะเห็นได้จากตารางที่ 5 - 41 ดังต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 41

แสดงการยอมรับของนายอำเภอที่ว่า ในการปฏิบัติงานเพื่อบริการประชาชนของหน่วยราชการต่างๆในอำเภอ ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับประชาชนที่มาติดต่อมักจะมีอยู่เป็นของธรรมดา

คำถาม	คำตอบ	จำนวน	ร้อยละ
ในการปฏิบัติงานเพื่อบริการประชาชนของส่วนราชการต่างๆในอำเภอ ความขัดแย้ง	จริง	297	77.54

¹ ไชยอนันต์ ว่างเกษม, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย, หน้า 116.

ตารางที่ 5 - 41 (ต่อ)

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
ระหว่างข้าราชการกับประชาชน ที่มาติดต่อราชการ มักจะมีอยู่เป็น ของธรรมดา ?	ไม่จริง	86	22.46
	รวม	383	100.00

จากตารางที่ 5 - 41 พบว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 77.54 ยอมรับความจริงว่า การปฏิบัติงานเพื่อบริการประชาชนของส่วนราชการต่างๆในอำเภอนั้น ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับประชาชนที่มาติดต่อราชการ มักจะมีอยู่เป็นของธรรมดา แม้ว่าโดยประเพณีแล้ว ประชาชนในชนบทจะมีความโน้มเอียงที่จะเคารพเชื่อฟังข้าราชการ ความคิดที่จะโต้แย้ง คัดค้านไม่ค่อยจะมี¹ แต่ในปัจจุบันนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมขยายตัวออกไปสู่ชนบทมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา รัฐบาลและทางราชการต่างก็มีการกิจ ที่มุ่งจะบำบัดทุกข์บำรุงสุข รักษาความสงบสุขให้การบริการทางด้านการศึกษา การอนามัย ฯลฯ เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่การให้บริการแก่คนจำนวนมากที่ต่างความรู้สึกรู้สึกนึกคิด ต่างระดับการศึกษา ต่างเพศ ต่างวัย ในท้องที่ทุกๆอำเภอที่มีความต้องการที่แตกต่างกันออกไป ตามสภาพความเจริญของท้องที่แต่ละแห่งต่างๆกัน บางครั้งก็มีการกระทบกระทั่งหรือเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ให้บริการคือบรรดาข้าราชการกับผู้ที่มารับบริการ คือบรรดาประชาชน ในท้องที่อำเภอต่างๆ ทั้งที่นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับความจริงในข้อนี้ อย่างไรก็ตาม มีนายอำเภอ จำนวนร้อยละ 22.46 ที่ไม่ยอมรับว่าความขัดแย้งระหว่างข้าราชการหน่วยงานต่างๆ ในอำเภอกับประชาชนที่มาติดต่อเป็นเรื่องธรรมดา ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า

¹ ไพบูลย์ ช่างเรียน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการต่างๆกับประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือทำลายหน่วยงาน หรือสถาบัน ได้มีผู้กล่าวยอมรับผลของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้เป็นความจริง ถ้าหากนักบริหารไม่สามารถที่จะระงับปัญหาแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นศัตรูกัน อันจะนำไปสู่การทำงานที่ขาดประสิทธิภาพและขาดการประสานงานอีกด้วย¹ ซึ่งถ้าหากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการอำเภอ กับประชาชนในท้องที่ ไม่สามารถยุติลงได้ ก็จะทำให้ช่องว่างระหว่างทางราชการกับประชาชนมีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ นับว่าเป็นผลเสียหายต่อท้องถิ่นโดยตรง และที่สำคัญที่สุด คือความมั่นคงของประเทศชาติ เพราะเมื่อประชาชนมองข้าราชการด้วยภาพพจน์ที่ไม่ดี มีความรู้สึกเป็นศัตรูมากยิ่งขึ้นเพียงใด ก็ยิ่งเป็นผลเสียต่อการดำเนินงานของทางราชการมากยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะในเขตอำเภอที่ตกอยู่ภายใต้การแทรกซึมของผู้ออกการร้าย คอมมิวนิสต์ ที่มีเป้าหมายที่จะถือเอาประชาชนเป็นเครื่องมือสำคัญในกาแย่งชิงประชาชนไปเป็นพวก ทั้งนี้ เพราะในชนบทโดยทั่วไปแล้ว มักเป็นท้องถิ่นกันดาร ประชาชนส่วนใหญ่ ยากจน ขาดการศึกษา ขาดการดูแลจากทางราชการได้อย่างใกล้ชิด จิตใจของประชาชน เหล่านี้อยอมเอินเอียงต่อการกระตุ่นเคื้อน ยั่วยุ และชักนำให้หลงเชื่อง่าย เพราะความรู้สึกของประชาชนที่ยากจนนั้น ทางเดียวที่จะเลือก คือการอยู่รอดของชีวิต และฝากชีวิตไว้กับผู้ที่เขาเห็นว่าเป็นที่พึ่งแก่เขาได้จริงๆ² ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับข้าราชการอำเภอจึงไม่เป็นเรื่องธรรมดาในสายตาของนายอำเภอ และจะต้องเข้าทำการขจัดความขัดแย้งดังกล่าวให้หมดสิ้นไปโดยเร็วที่สุดด้วย

¹ ชลอ ธรรมศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

² ไพบุลย์ ช่างเรียน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ตารางที่ 5 - 42

แสดง ความเห็นของ นายอำเภอ เกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอ
กับประชาชนในท้องที่

คำถาม	คำตอบ	จำนวน	ร้อยละ
ส่วนใหญ่ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการอำเภอกับประชาชนที่มักเกิดขึ้นนั้น มีสาเหตุมาจากเรื่องอะไร ? (ตอบได้เกินกว่า 1 คำตอบ)	1. ความล่าช้าในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่	167	43.60
	2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีงานที่ต้องรับผิดชอบหลายด้าน จึงไม่อาจให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อได้ทั่วถึง	182	47.52
	3. เจ้าหน้าที่บางคนทุจริต เรียกร้องผลประโยชน์จากประชาชนผู้มาติดต่องาน	96	25.07
	4. ทางราชการ มีการประชาสัมพันธ์ไม่เพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าใจวิธีการปฏิบัติงาน	152	39.69
	5. ประชาชนที่มาติดต่อราชการ ไม่มีหลักฐาน หรือมีหลักฐานไม่เพียงพอในการติดต่อ ซึ่งขัดต่อระเบียบของทางราชการ เจ้าหน้าที่จึงไม่อาจดำเนินการให้ได้	264	68.93
	6. ประชาชนมีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อข้าราชการอยู่ก่อนแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิบัติงานหรือให้บริการได้ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น	84	21.93
	7. ข้าราชการบางคนชอบใช้อำนาจกับประชาชนที่มาติดต่องาน	75	19.58

ตารางที่ 5 - 42 (ต่อ)

คำถาม	คำตอบ	จำนวน	ร้อยละ
	8. เจ้าหน้าที่บางคนไม่ยอมรับจนถึงเหตุผลที่ไม่อาจให้การบริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่องานให้เข้าใจได้ว่าเพราะเหตุใดจึงทำให้ไม่ได้	158	41.25
	9. ประชาชนที่มาติดต่องานบางคนต้องการแต่เพียงให้ข้าราชการทำงานในสิ่งที่ตนต้องการให้สำเร็จอย่างเดียว โดยไม่คิดวางแผนที่มาติดต่อนั้นถูกหรือผิด	248	64.75
	10. ขั้นตอนในการปฏิบัติงานของทางราชการมีมาก ทำให้ประชาชนที่มาติดต่อเกิดความรู้สึกเบื่อหน่าย	203	53.00

คำตอบในตารางนี้ ผู้ตอบเลือกตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ.

จากตารางที่ 5 - 42 ซึ่งแสดงความเห็นของนายอำเภอเพื่อทราบถึงสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอกับประชาชนในเขตอำเภอนั้นๆว่า มีสาเหตุมาจากเรื่องใดๆบ้าง พบว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 68.93 ตอบว่า ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ เนื่องมาจากประชาชนที่มาติดต่อทางราชการไม่มีหลักฐานหรือมีหลักฐานไม่เพียงพอในการติดต่อ ซึ่งขัดต่อระเบียบของทางราชการ เจ้าหน้าที่จึงไม่อาจดำเนินการให้ได้ นายอำเภอจำนวนร้อยละ 64.75 ตอบว่า สาเหตุความขัดแย้งเนื่องมาจากประชาชนที่มาติดต่องานบางคนต้องการแต่เพียงให้ข้าราชการทำงานในสิ่งที่ตนต้องการให้สำเร็จอย่างเดียว โดยไม่คิดวางแผนที่มาติดต่อนั้นถูกหรือผิด นายอำเภอร้อยละ 53.00 ตอบว่า ขั้นตอนในการปฏิบัติงานของทางราชการมีมาก ทำให้ประชาชนที่มาติดต่อเกิดความ

รู้สึกเบื่อหน่าย ส่วน นายอำเภอร้อยละ 47.52 ตอบว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีงานที่ต้องรับผิดชอบหลายด้าน จึงไม่อาจให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อได้ทั่วถึง นายอำเภอร้อยละ 43.60 เห็นว่าเป็นเพราะความล่าช้าในการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ นายอำเภอร้อยละ 41.25 เห็นว่าเป็นเพราะ เจ้าหน้าที่บางคนไม่ยอมชี้แจงถึงเหตุผลที่ไม่อาจให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่องานให้เข้าใจได้ว่า เพราะเหตุใดจึงทำให้ไม่ได้ และนายอำเภอร้อยละ 39.69 ตอบว่า ความขัดแย้งเกิดจากทางราชการมีการประชาสัมพันธ์ไม่เพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าใจวิธีการปฏิบัติงาน จากคำตอบที่แสดงถึงสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตอำเภอที่นายอำเภอได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งนี้ เมื่อพิจารณาแล้ว พอที่จะแยกสาเหตุปัญหาออกได้ เป็น 2 ประเด็น คือ

1. ความขัดแย้งที่เกิดจากองค์การกับประชาชน เราจะเห็นได้ว่าอำเภอนั้น เป็นองค์การหรือหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการต่อประชาชนที่มาติดต่อขอใช้บริการ ซึ่งได้มีผู้เปรียบเทียบประชาชนผู้มาติดต่อกับองค์การ คือ อำเภอว่า เปรียบเหมือนลูกค้าขององค์การ¹ หน้าที่ของอำเภอในฐานะองค์การจึงเป็นเรื่องของการสนองผลประโยชน์ หรือความต้องการ ความปรารถนา ความประสงค์ของคนหลายกลุ่ม² อย่างไรก็ตาม อำเภอ นั้นยอมประกอบไปด้วยบรรดาข้าราชการพลเรือนจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งไปประจำการ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น บุคคลหลายๆหน่วยงานนี้ ต่างก็มีหน้าที่ร่วมกันประการหนึ่ง คือ มุ่งปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยทั่วกัน แต่เนื่องจาก อำเภอเป็นองค์การที่มีการบริหารงานที่เป็นระบบราชการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปกครองบังคับบัญชา ทั้งนี้ มีนายอำเภอ ซึ่งกฎหมายได้ระบุมุอานาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้เป็นหัวหน้าในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของบรรดาข้าราชการทุกหน่วยในอำเภอ ให้

¹ ปรัชญา เวสารัชช์, "องค์การกับลูกค้า". วารสารสังคมศาสตร์ 15 (ตุลาคม - ธันวาคม 2521) : 53.

² ปรัชญา เวสารัชช์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ปฏิบัติงานราชการให้บังเกิดประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆของทางราชการที่กำหนดขึ้นไว้บังคับ การมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆของทางราชการซึ่งมีฐานะเป็นองค์การนี้ เป็นเรื่องที่จะต้องมีการติดต่อกับประชาชนผู้ใช้บริการ ด้วยเหตุนี้เอง ผลิตผลขององค์การคือการให้บริการต่างๆ จึงกลายเป็นสิ่งที่เชื่อมองค์การเข้ากับลูกค้า¹ คือบรรดาประชาชนผู้ใช้บริการนั่นเอง แต่จากคำตอบของนายอำเภอ ถึงสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอกับประชาชนผู้มาติดต่อ จะเห็นได้ว่าอุปสรรคที่ทำให้เกิดเป็นความขัดแย้งขึ้นนี้ เกิดมาจากองค์การกับประชาชน เพราะอำเภอนั้นเป็นราชการ ส่วนภูมิภาคที่มีการดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆของทางราชการที่ได้กำหนดขึ้นเป็นขั้นตอนในการปฏิบัติงาน แต่นายอำเภอก็ยอมรับว่า สาเหตุของความขัดแย้งนั้นเนื่องมาจากขั้นตอนการปฏิบัติงานของทางราชการมีมาก ทำให้ประชาชนที่มาติดต่อเกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายก็ดี หรือทางราชการมีการประชาสัมพันธ์ไม่เพียงพอก็ดี เหล่านี้ นับว่าเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างองค์การ คืออำเภอกับประชาชนผู้มาติดต่อหรือขอใช้บริการด้วยกันทั้งสิ้น ทั้งนี้ แม้ว่าจุดมุ่งหมายของทางราชการหรือองค์การนั้นอาจจะยึดหลักประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือการบริหารก็ตาม แต่ก็มิผลทำให้เพิกเฉยต่อความรับผิดชอบในแง่บริการ² จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ เพราะเมื่อประชาชนผู้มาติดต่องานไม่สามารถบรรลุความต้องการของตน อันมีสาเหตุมาจากขั้นตอนการปฏิบัติงานของทางราชการมีมาก หรือเนื่องมาจากทางราชการให้การประชาสัมพันธ์ไม่เพียงพอ ย่อมเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนผู้มาติดต่องาน ต่อทางอำเภอบังเกิดความรู้สึกในแง่ไม่ติดต่อองค์การคือทางอำเภอโดยส่วนรวมขึ้นได้ด้วย ซึ่งถ้าพิจารณาถึงคำตอบของนายอำเภอแล้ว จะเห็นว่าความขัดแย้งระหว่างองค์การราชการกับประชาชนในส่วนที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือทางราชการขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีต่อประชาชน โดยเฉพาะ

¹ ปรัชญา เวสารัชช, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

² ปรัชญา เวสารัชช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

อย่างยิ่ง ผลเสียหายและอุปสรรคของการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค คือการสร้างความไม่เข้าใจกันระหว่างหน่วยราชการกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา¹ ทั้งๆที่งานประชาสัมพันธ์เป็นกลไกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมากในอันที่จะช่วยสร้างความเข้าใจ ระหว่างราชการและประชาชนให้ดีขึ้น และช่วยลดความขัดแย้งให้น้อยลงไป² เพราะการประชาสัมพันธ์ในการบริหารราชการนั้น เป็นการดำเนินงานของหน่วยราชการ (กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการในส่วนภูมิภาค) โดยวิธี โฆษณา เผยแพร่ และชี้แจงเกี่ยวกับนโยบาย และงาน ตลอดจนวิธีอันใดที่จะช่วยสร้างความเข้าใจอันดี และชื่อเสียงเกียรติคุณของหน่วยราชการนั้นๆ ไปสู่ประชาชน เพื่อให้ได้รับความร่วมมือและความนิยมจากประชาชนฝ่ายต่างๆ ในการสร้างสรรค์ผลสำเร็จแก่งานใดๆของหน่วยราชการนั้น³ แต่ขอเท็จจริงแล้วปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจากการขาดการประชาสัมพันธ์ของทางราชการที่ค้ำเพียงพอก็คือ หน่วยราชการ มักไม่ค่อยสนใจว่า ชาวสารโค ข้อเท็จจริงใด โครงการ นโยบายใดที่ราษฎรควรรับรู้รับทราบ คือมีทัศนคติในทำนองที่ว่าไม่จำเป็นต้องทราบ หรือน่าจะทราบเอาเอง หรือถึงจะทราบก็ไม่มีประโยชน์อะไร หน่วยราชการต่างๆเองก็ยังตระหนักตัวเกินไป ขาดการประสานงานกันในด้านการทำงานร่วมกัน วิธีการดำเนินการประชาสัมพันธ์ของทางราชการเองก็มักจะขาดเทคนิคและวิธีการประชาสัมพันธ์ที่ถูกต้อง ทำให้การดำเนินงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร และราษฎรเองก็ยังไม่เข้าใจทัศนคติของราชการ ทั้งที่เป็นหน่วยปฏิบัติและเป็นรายบุคคล หลากๆสถานการณ์ยังมีความเป็นอยู่ห่างเหินกันด้วยทัศนคติเดิมๆ แบบเจ้าขุนมูลนาย ประกอบกับเหตุการณ์บ้านเมือง ซึ่งหาก

¹ สุวิทย์ ยິงวรพันธ์, "ประสบการณ์เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ในภูมิภาค" ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่มที่ 20 กองวิชาการ กรมการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2521), หน้า 69.

² สุวิทย์ ยິงวรพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

³ สมาคมนักประชาสัมพันธ์แห่งประเทศไทย รายงานผลและข้อเสนอแนะจากการสัมมนาทางวิชาการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ครั้งที่ 1 : เรื่องบทบาทของการประชาสัมพันธ์ในการพัฒนาประเทศ, 18 - 20 สิงหาคม 2514, หน้า 2.

มีฝ่ายอื่นซึ่งมีข้าราชการ เข้าดำเนินการสอดแทรกการประชาสัมพันธ์ในทางปฏิบัติของรัฐบาล ก็ยิ่งทำให้ขาดความเข้าใจในทางที่ติดต่อกันและห่างเหินกันมากขึ้น¹ สิ่งต่างๆดังได้กล่าวมานี้ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์การ คือหน่วยราชการต่างๆในอำเภอกับประชาชนที่มาติดต่องาน ซึ่งเป็นปัญหาที่น่าสนใจและสมควรจะได้พิจารณาหิบบกหาทางแก้ไขต่อไปโดย เร่งด่วน

2. ความขัดแย้งที่เกิดจากตัวข้าราชการกับประชาชน ปัญหาความขัดแย้งอันเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้แก่ข้าราชการแผนกการต่างๆในอำเภอ กับประชาชนที่มาติดต่องานนี้ เป็นปัญหาที่มักจะประสบกันตลอดเวลา จากคำตอบของนายอำเภอ พอจะแยกประเด็นพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น กล่าวคือ ความขัดแย้งอันเกิดจากตัวข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ปฏิบัติตนต่อประชาชนที่มาติดต่องานไม่ถูกต้องเหมาะสม เจ้าหน้าที่บางคนทุจริตเรียกร่องผลประโยชน์จากประชาชนผู้มาติดต่องาน เจ้าหน้าที่บางคนปฏิบัติงานล่าช้า เจ้าหน้าที่บางคนชอบใช้อำนาจกับประชาชนที่มาติดต่องาน เจ้าหน้าที่บางคนไม่ยอมแม้แต่จะชี้แจงถึงเหตุผลที่ไม่อาจจะให้บริการแก่ประชาชนที่มาติดต่องานให้เข้าใจได้ว่าเป็นเพราะเหตุใดจึงไม่อาจดำเนินการให้ประชาชนที่มาติดต่องานได้ ปัญหาต่างๆอันเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้เกิดช่องว่างของความสัมพันธ์อันดี ระหว่างราชการกับราษฎรเกิดขึ้นทันที² ส่วนอีกประเด็นหนึ่งนั้น เป็นความขัดแย้งอันมีสาเหตุมาจากตัวประชาชนผู้มาติดต่องานกับทางราชการ ซึ่งนายอำเภอได้ตอบให้ทราบถึงสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ ขั้นตอนในการปฏิบัติงานของทางราชการมีมาก ทำให้ประชาชนที่มาติดต่อเกิดความรู้สึกเบื่อหน่าย ยิ่งกว่านั้นประชาชนที่มาติดต่อราชการไม่มีหลักฐานหรือมีหลักฐานไม่เพียงพอ ซึ่งขัดต่อระเบียบของทางราชการ เจ้าหน้าที่จึงไม่อาจดำเนินการให้ได้ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากประชาชนที่มา

¹ สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 64 - 65.

² สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

ติดข้องงานบางคนต้องการแค่เพียงให้ข้าราชการทำงานในสิ่งที่ตนต้องการให้สำเร็จอย่างเดียว โดยไม่คิดว่างานที่มาติดคือนั้นถูกหรือผิด และประชาชนมีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อข้าราชการอยู่ก่อนแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิบัติงานหรือให้บริการได้ จึงนำไปสู่ความขัดแย้งขึ้น ภายหลัง ปัญหาต่างๆในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่มาติดข้องงานกับทางราชการอันนำไปสู่ความขัดแย้งกับข้าราชการส่วนอำเภอ นั้น จะเห็นได้ว่ามีส่วนสัมพันธ์กับความขัดแย้ง ทั้งใน ด้านความขัดแย้งระหว่างองค์การกับประชาชน และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยส่วนตัวระหว่างข้าราชการกับประชาชนที่มาติดข้องงาน ซึ่งมีความเกี่ยวพันกันอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างองค์การราชการ กับประชาชน หรือ เป็นความขัดแย้งระหว่างตัวข้าราชการ กับประชาชนก็ตาม สาเหตุของความขัดแย้งต่างๆที่ปรากฏออกมาเนี่ยย่อมเป็นสัญญาณที่จะเตือนให้ทราบว่า ได้เกิดมีความผิดปกติในองค์การขึ้นแล้ว ดังนั้น นายอำเภอในฐานะที่เป็น ผู้ที่จะคอยควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของบรรดาข้าราชการต่างๆ เพื่อที่จะให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทและมีภาระหน้าที่โดยตรงต่อการที่จะ เป็นผู้คอยขจัดปัญหาและป้องกันมิให้ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอ กับประชาชนที่มาติดข้องงาน หรือต่อประชาชนทั่วไปเกิดขึ้น และดูกลุ่ลมาขยายตัวต่อไปอันจะก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างทางราชการ กับประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียโดยส่วนรวม ทั้งในด้านการร่วมมือประสานงานและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติอีกด้วย นายอำเภอจึงจำเป็นต้อง ใ้ฐานะผู้นำของตนในอันที่จะขจัดปัญหาความขัดแย้งต่างๆ รวมทั้งเสริมสร้างความรู้สึกอันดีต่อกันให้บังเกิดขึ้นระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอ กับประชาชนทั่วไป ซึ่งจะนำไปสู่การร่วมมือประสานงานให้บังเกิดประโยชน์สุข และนำไปสู่ความเจริญของท้องถิ่น โดยส่วนรวม บนพื้นฐานของความรัก ความเข้าใจอันดีต่อกันด้วยดีในที่สุดด้วย

แสดงความคิดเห็นของนายอำเภอเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วน
อำเภอกับประชาชนในเขตอำเภอมืออยู่มากน้อยเพียงใด? หรือไม่?

คำถาม	คำตอบ	จำนวน (N = 383)	ร้อยละ
ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการอำเภอ กับประชาชนในเขตอำเภอของท่าน	มีมาก	9	2.35
	มีบ้างแต่ไม่มากนัก	72	18.80
	มีน้อย	280	73.11
	ไม่มีเลย	22	5.74
รวม		383	100.00

จากตารางที่ 5 - 43 นายอำเภอส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 73.11 ยอมรับว่า
ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอกับประชาชนในเขตอำเภอมืออยู่ แต่มีผู้น้อย
มีนายอำเภอร้อยละ 18.80 ตอบว่าความขัดแย้งนี้มีบ้างแต่ไม่มากนัก นายอำเภอร้อยละ
5.74 ตอบว่าไม่มีความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอกับประชาชนเลย และนาย
อำเภอเพียงร้อยละ 2.35 เท่านั้น ที่ตอบว่า ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอ
กับประชาชนในเขตอำเภอมีมาก จากคำตอบของนายอำเภอนี้เอง ทำให้ทราบได้ว่าความ
ขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอ กับประชาชนนั้นมีอยู่จริงเป็นธรรมดา และ
ส่วนใหญ่แล้วการขัดแย้งมีผู้น้อย หรือความขัดแย้งมีบ้างแต่ไม่มากนัก เท่ากับเป็นการ
ยืนยันคำกล่าวที่ว่า ¹ "บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมีการติดต่อกันย่อมจะเกิดความขัดแย้ง"
ทำให้มองเห็นชัดว่าความขัดแย้งกันเป็นสิ่งที่ธรรมดาที่จะต้องมียุ่อย่างแน่นอน เพราะถ้า

¹ ชลอ ธรรมศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

องค์การใดที่ไม่มีความขัดแย้งกันเลยก็จะไม่มีคิยามก้าวหน้า เพราะจะไม่มี ความเปลี่ยนแปลง ใดๆเกิดขึ้น¹ แต่ทั้งนี้ ผู้นำจะต้องมีบทบาทในอันที่จะสามารถจัดปัญหาอันเกิดจากการเกิด ความขัดแย้งให้ไ้ผลสำเร็จด้วยดี นายอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานทั้งระหว่าง ข้าราชการส่วนอำเภอและประชาชนในอำเภอจึงต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทในอันที่จะทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไข และจัดการ เพื่อให้การบริหารงานอำเภอดำเนินไป และ พัฒนาไปสู่เป้าหมายของทางราชการที่กำหนดไว้ด้วยดีต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้ง ระหว่างข้าราชการ ส่วนอำเภอกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าการปฏิบัติงานเพื่อบริการ ประชาชนของส่วนราชการต่างๆในอำเภอนั้น ย่อมเกิดความขัดแย้งกันเป็นธรรมดา ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุที่เกิดจากความขัดแย้ง แยกได้ 2 ประเด็น คือความขัดแย้งระหว่างองค์การ คืออำเภอกับประชาชน สืบเนื่องมาจากข้อขัดข้องทางกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และ ขั้นตอนในการปฏิบัติงานของทางราชการ รวมตลอดไปถึงการขาดการประชาสัมพันธ์ที่พอ ของทางราชการกับประชาชนในท้องถิ่น และอีกประเด็นหนึ่ง เป็นความขัดแย้งระหว่างตัว ข้าราชการกับประชาชนผู้มาติดต่อกัน แต่อย่างไรก็ดี แม้ความขัดแย้งนี้จะมีอยู่ แต่ นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าความขัดแย้งต่างๆนี้มีอยู่น้อย จากความขัดแย้งต่างๆดังกล่าว มาข้างต้นนี้เอง จึงทำให้นายอำเภอในฐานะที่เป็นศูนย์ประสานงานอำเภอทั้งหมด จะต้อง เข้ามามีบทบาทในอันที่จะอาศัยภาวะผู้นำของตนเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่จะทำให้เป็นการลด ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ เพราะตัวนายอำเภอเองในทางกฎหมายนั้นย่อมมีฐานะเป็น ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของบรรดาข้าราชการส่วนอำเภอทั้งปวงอยู่แล้ว และในทางสังคม ฐานะตำแหน่งของนายอำเภอย่อมเป็นที่ได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชนในชนบทมาเป็น ระยะเวลาช้านานแล้ว นายอำเภอย่อมจะมีอิทธิพลเหนือบุคคลทั้งสอง กลุ่มเพียงพอที่จะ ประสานความรู้สึกให้ข้าราชการอำเภอและประชาชนในท้องถิ่น ให้บังเกิดความรู้สึกต่อกัน ในทางที่ดีด้วยความเข้าใจกัน มีความรักและความสามัคคีต่อกัน ซึ่งจะ เป็นพลังที่จะก่อ

1

ชลด ธรรมศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ให้เกิดการร่วมมือประสานงานในอันที่จะเสริมสร้างความเจริญต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวมสืบไป

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากการที่นายอำเภอจำเป็นต้องใช้ภาวะผู้นำของตน ในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอด้วยกันเองก็ดี หรือปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอกับประชาชนที่มาติดต่อขอใช้บริการของทางอำเภอ เพื่อที่จะให้การประสานงานอำเภอสามารถดำเนินไปด้วยดี อันจะมีผลไปถึงการบริหารงานอำเภอโดยส่วนรวมจะไต่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งได้เคยกล่าวมาแล้วก็คือปัญหาอันเกิดจากการที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในส่วนกลางได้พยายามที่จะขยายอำนาจในอันที่จะเข้ามามีบทบาทในการควบคุม บังคับบัญชา ตลอดจนการเข้าไปตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการ ต่อหน่วยงานต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้จัดตั้งขึ้นเป็นอิสระ ในจังหวัด อำเภอต่างๆ ทั่วประเทศโดยตรง ซึ่งมีผลกระทบต่อความเสียหายในการบริหารงานในราชการส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการประสานงาน การที่มีหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้มีการจัดตั้งขึ้นในอำเภอ และขึ้นตรงต่อส่วนกลางโดยตรง โดยไม่ผ่านทางจังหวัดหรืออำเภอ โดยส่วนราชการอิสระต่างๆ พยายามคิดว่าทำไมจะต้องขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยไม่เข้าใจว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นศูนย์ประสานงาน ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในทำนองเดียวกันกับที่สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นศูนย์ประสานงานในการบริหารส่วนกลาง¹ ปัญหาที่เกิดขึ้นเช่นนี้ย่อมนำไปสู่ความซ้ำซ้อนในการบริหารงาน เพราะเมื่อขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ การวางแผนงานก็ดี การประสานงานก็ดี หรือการปฏิบัติงานต่างๆ สำหรับส่วนราชการในส่วนภูมิภาคก็ดี ย่อมเป็นไปในลักษณะตัวใครตัวมัน โดยยึดถือเอาการรับคำสั่งจากส่วนราชการหน่วยเหนือโดยตรงแต่เพียงอย่างเดียวในการปฏิบัติงาน ซึ่งย่อมเป็นการยากที่จะสามารถบริหารงานราชการที่จะให้มีประสิทธิภาพ และบังเกิดประโยชน์สุขส่วนรวมต่อประชาชนโดยตรงได้ และยังมีผลกระทบโดยตรงต่อการ

1

โสภณ ปภากิจ และ ชาตรี ทิเรกศรี, การปกครองส่วนภูมิภาคของไทย (ม.ป.ท.) 2521, หน้า 63.

บันทึกขอขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของบรรดาข้าราชการต่างๆในส่วนภูมิภาค ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำ ของคนโดยใช้วิธีการ นอกแบบบนพื้นฐานของการใช้มนุษยสัมพันธ์ที่จะเสริมสร้างความสนิทสนมกัน เป็นส่วนตัว เพื่อให้การบริหารงานดำเนินไปด้วยดี ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วย่อมเป็นการยากที่ นายอำเภอทุกคนจะสามารถใช้วิธีการ นอกแบบเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกันได้ ยิ่ง กว่านั้น ถ้านายอำเภอคนใดไม่อาจใช้ปัจจัยนี้ได้ผล ผลเสียหายย่อมกระทบโดยตรงต่อประโยชน์ สุขของประชาชนในท้องถิ่นโดยส่วนรวม เกี่ยวกับปัญหาในเรื่องนี้ ผู้เขียนได้รวบรวมหน่วย ข้าราชการต่างๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งขึ้นในอำเภอ แต่มิได้ผ่านการบังคับบัญชาหรือ ประสานกับทางอำเภอโดยตรง เมื่อสอบถามนายอำเภอ อันจะเป็นแนวทางในการหามาตรการ ที่จะเสริมสร้างให้มีการประสานงานต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป ดังตาราง ที่ 5 - 44 ต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5 - 44

แสดงความเห็นของนายอำเภอเกี่ยวกับหน่วยงานส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ในเขตท้องที่อำเภอ ที่นายอำเภอไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาได้โดยตรง*

คำถาม	คำตอบ	จำนวน	ร้อยละ
ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่อไปนี้ หน่วยงานใดในเขตท้องที่อำเภอ ของท่าน ที่ท่านไม่มีอำนาจสั่งการ บังคับบัญชาได้โดยตรง (โปรดกา ใน () หน้าคำตอบ ทุกหน่วยงาน และ โปรดระบุชื่อส่วนราชการหรือรัฐ วิสาหกิจ นอกเหนือจากที่ไ้ระบุไว้แล้ว ลงในช่องว่างที่กำหนดไว้)	ชลประทาน	268	69.97
	การประปาส่วนภูมิภาค	221	57.70
	แขวงการทาง ทมวค		
	การทาง กรมทางหลวง	282	73.63
	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	315	82.25
	ตำรวจ	217	56.65
	โรงพยาบาลอำเภอ	227	59.27
นิคมสร้างตนเอง	165	43.08	

ตารางที่ 5 - 44 (ต่อ)

คำถาม	คำตอบ	จำนวน	ร้อยละ
	หน่วยบำรุงและรักษาป่าไม้	209	54.57
	ตำรวจตระเวนชายแดน	189	49.35
	หน่วยกำจัดมาลาเรีย	209	54.57
	กลุ่มสหกรณ์อำเภอ	141	36.81
	หน่วยจัดสรรที่ดิน	153	39.95
	กองทุนสงเคราะห์	139	36.29
	คานป่าไม้	135	35.25
	ที่ทำการศุลกากร	150	39.16
	เรือนจำ	132	34.46
	ธนาคารออมสิน	243	63.45
	ไปรษณีย์โทรเลข	348	90.86
	องค์การสงเคราะห์การท่า		
	ส่วนยาง	134	34.99
	สถานีทหารเรือ	130	33.94
	อื่นๆ (ระบุ)	97	25.32

* ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่างๆนี้ มิได้มีทุกหน่วยงานในทุกอำเภอ ขึ้นอยู่กับสภาพท้องถิ่นของแต่ละอำเภอ

จากตารางที่ 5 - 44 ซึ่งแสดงความเห็นของนายอำเภอเกี่ยวกับหน่วยงานของทงราชการหรือรัฐวิสาหกิจในเขตอำเภอ ที่นายอำเภอไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาได้โดยตรง หน่วยงานต่างๆในตารางนี้มีได้มีอยู่ทุกอำเภอ หากแต่ขึ้นอยู่กับสภาพท้องถิ่นของ

จังหวัดและอำเภอตามความจำเป็นและความสำคัญของจังหวัดและอำเภอ¹ นอกจากนี้ยังมี
 หน่วยงานของทางราชการและรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ดังที่ปรากฏในตารางที่ 5 - 44 หน่วยงาน
 ต่างๆนี้ ได้แก่ สถาบันบำรุงพันธุ์สัตว์ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ตำรวจทางหลวง
 โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาและกรมอาชีวศึกษา สถานีวิทยุกระจายเสียงในอำเภอ
 ศูนย์พัฒนาที่กิน หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ สถานีทดลองครึ่ง อุทยานสัตว์ป่า สถานีประมง
 ศูนย์การศึกษาประชาชนเคลื่อนที่ หน่วยรักษาค้นน้ำจืด หน่วยขุดลอกร่องน้ำ คานกัก
 พืช โครงการพัฒนาชาวเขา สำนักงานปลูกสร้างสวนป่า สถานสงเคราะห์เยาวชน
 พืชสวนป่า สถานีอุตุนิยมวิทยา หน่วยป้องกันและปราบปรามโรคระบาดสัตว์ ศูนย์
 พัฒนาฝ่าย รถไฟ คานตรวจคนเข้าเมือง สถานีโรงพยาบาล โรงงานยาสูบ อัยการ
 จังหวัด ในอำเภอ องค์การ ร.ส.พ. องค์การโทรศัพท์ หน่วยผสมเทียม หน่วยสำรวจ
 แร่ กรมทรัพยากรธรณี ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สถานีขยายพันธุ์
 พืช สถานีโทรทัศน์ หน่วยทหารทุกหน่วย ศูนย์ส่งเสริมปศุสัตว์ ในบรรดาหน่วยงานต่างๆ
 ดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า การบริหารงานของหน่วยงานหลายหน่วยงานมีหน้าที่เกี่ยว
 ข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง เช่น การไฟฟ้า การประปา ซดประธาณาธา
 บางหน่วยงานก็มีหน้าที่ทางด้านการโยธาโดยเฉพาะ เช่น สถานีขยายพันธุ์พืช สถาบันบำรุงพันธุ์
 สัตว์ สถานีประมง ศูนย์ส่งเสริมปศุสัตว์ เป็นต้น

หน่วยงานต่างๆเหล่านี้ เมื่อไม่อยู่ในความบังคับบัญชาของนายอำเภอ นายอำเภอ
 จึงจำเป็นต้องอาศัยบุคคลิกภาพส่วนตัวในการควบคุมดูแล ให้หน่วยงานนั้นๆ ปฏิบัติตามความ
 ต้องการของประชาชน และเป็นผู้ประสานงานหน่วยงานเหล่านี้ กับหน่วยงานอื่นๆ ในขณะ
 เกี่ยวกันก็จะต้องคอยแนะนำให้หน่วยงานเหล่านี้ปฏิบัติตามเป้าหมายของทางราชการ ซึ่งใน
 ทางปฏิบัติแล้ว เป็นเรื่องที่ทำได้ยากมากในทุกแห่ง การปฏิบัติโดยขอความร่วมมือมักจะ
 เกิดข้อขัดข้องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของความล่าช้า เพราะหน่วย
 งานต่างๆดังกล่าว จะต้องรายงานขออนุมัติไปยังส่วนกลางก่อน หากส่วนกลางไม่เห็นด้วย

¹ วิบูลย์ เหลือง สอาด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 157.

² คำตอบของนายอำเภอจากแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมา.

การขอความร่วมมือก็ไม่สัมฤทธิ์ผล หรือต้องรอจนกว่าจะมีเวลาว่างจึงจะให้ความร่วมมือได้ เช่น การขอความร่วมมือในการใช้เครื่องจักรกล เป็นต้น การให้ความร่วมมือดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเรื่องทำนองส่วนตัวมาก การที่หน่วยงานต่างๆ ขึ้นตรงต่อส่วนกลางโดยตรงเช่นนี้ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยหลักการบริหารราชการอย่างยิ่ง¹ โดยเฉพาะในด้านของ การประสานงาน การแทรกแซงการทำงานจากส่วนกลางนี้ จึงทำให้การประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินไปด้วยดี ซึ่งทำให้การบริหารราชการขาดประสิทธิภาพและไม่อาจให้บริการ หรือตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้ดีเท่าที่ควรอีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น ในการบริหารงานอำเภอเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ค่านั้น ทรัพยากรการบริหารย่อมเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารที่จะมีส่วนสำคัญต่อผลสำเร็จในการบริหารงานอำเภอได้ที่สุดในที่สุด ศาสตราจารย์ William T. Green Wood ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหารว่า ควรจะประกอบด้วย คน (Men) เงิน (Money) วัสดุ สิ่งของ (Material) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่างๆ (Facilities) อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการที่จะทราบว่าในการบริหารงานอำเภอนั้น นายอำเภอต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหารมากน้อย เพียงใด โดยมุ่งจะพิจารณาถึงปัจจัยพื้นฐานของทรัพยากรการบริหารอันได้แก่ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยราชการต่างๆ ในอำเภอ ซึ่งจะเห็นได้ ดังตารางที่ 5 - 45 ต่อไปนี้ คือ

¹ วิบูลย์ เหลืองสอาด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 157.

² William T. Greenwood, Management and Organization, Behavioral: An Interdisciplinary Approach (New York : South - Western Publishing Company, 1965), pp. 74 - 75.

ตารางที่ 5 - 45

แสดงความเห็นของนายอำเภอ เกี่ยวกับการบริหารงานอำเภอ นายอำเภอ
 ประสบกับปัญหาการขาดวัสดุอุปกรณ์ในการบริหาร ขาดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ขาดงบประมาณ
 และขาดอำนาจการบังคับบัญชาส่วนราชการในเขตอำเภอ มาก น้อยเพียงใด

ปัญหาการขาดทรัพยากรบริหาร ที่นายอำเภอประสบ	ความมาก น้อย ของปัญหาคิดเป็นร้อยละ				
	มาก	พอสมควร	น้อย	ไม่มีปัญหาเลย	รวม
1. วัสดุ อุปกรณ์ในการบริหารงาน เช่น รถยนต์ เครื่องใช้ เครื่อง เขียนบนสำนักงาน ฯลฯ ไม่มี หรือมีไม่เพียงพอ	(107) 27.94	(205) 53.52	(57) 14.88	(14) 3.66	(383) 100.00
2. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีจำนวน ไม่เพียงพอ	(83) 21.67	(229) 59.79	(62) 16.19	(9) 2.35	(383) 100.00
3. ขาดงบประมาณในการดำเนินงาน	(150) 41.25	(181) 47.26	(41) 10.71	(3) 0.78	(383) 100.00
4. ขาดอำนาจการบังคับบัญชา ส่วนราชการบางหน่วยงาน ในเขตอำเภอ	(51) 13.32	(175) 45.69	(111) 28.98	(46) 12.01	(383) 100.00

จากตารางที่ 5 - 45 พบว่าในการบริหารงานอำเภอนั้น นายอำเภอประสบ
 กับปัญหาในการขาดทรัพยากรการบริหาร โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ในการบริหารงาน เช่น รถยนต์ เครื่องใช้
 เครื่องเขียนบนสำนักงาน ฯลฯ ไม่มีหรือมีไม่เพียงพอ นายอำเภอร้อยละ 53.52
 ตอบว่าประสบปัญหานี้พอสมควร และนายอำเภอร้อยละ 27.94 ประสบกับปัญหานี้มาก

มีนายอำเภอจำนวนร้อยละ 14.88 ตอบว่าประสบปัญหาน้อย และนายอำเภอเพียงร้อยละ 3.66 เท่านั้น ที่คิดว่า ไม่มีปัญหาการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ในการบริหารงานเลย โดยสรุปแล้วปัญหาการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ในการบริหารงานอำเภอนั้น นายอำเภอส่วนใหญ่ ยังประสบปัญหาน้อยอยู่ในระดับพอสมควร หรือระดับมาก คิดเป็นจำนวนรวมแล้วทั้งสิ้นร้อยละ 81.46

2. ปัญหาเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีจำนวนไม่เพียงพอ นายอำเภอจำนวนร้อยละ 59.79 ตอบว่า ประสบปัญหานี้พอสมควร นายอำเภอร้อยละ 21.67 ตอบว่าประสบปัญหานี้มาก มีนายอำเภอจำนวนร้อยละ 16.19 ตอบว่าประสบปัญหาน้อย และนายอำเภอเพียงร้อยละ 2.35 เท่านั้น ที่ตอบว่า ไม่มีปัญหาเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีจำนวนไม่เพียงพอ เกี่ยวกับปัญหาเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีจำนวนไม่เพียงพอ นี้ โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ ยังคงประสบกับปัญหานี้ในระดับพอสมควร ไปจนถึงระดับมาก คิดเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ร้อยละ 81.46

3. ปัญหาขาดงบประมาณในการดำเนินงาน นายอำเภอจำนวนร้อยละ 47.26 ตอบว่าประสบปัญหานี้พอสมควร นายอำเภอร้อยละ 41.25 ตอบว่า ประสบปัญหานี้มาก นายอำเภอร้อยละ 10.71 ประสบปัญหาน้อย และนายอำเภอเพียงร้อยละ 0.78 เท่านั้นที่ตอบว่า ไม่มีปัญหาที่เกี่ยวกับการขาดงบประมาณในการดำเนินงานเลย โดยสรุป เกี่ยวกับปัญหาการขาดงบประมาณในการดำเนินงานนี้ นายอำเภอส่วนใหญ่ยังคงประสบกับปัญหานี้ในระดับพอสมควร ไปจนถึงระดับมาก รวมทั้งสิ้นร้อยละ 88.51

4. ปัญหาการขาดอำนาจการบังคับบัญชาส่วนราชการบางหน่วยงานในเขตอำเภอ นายอำเภอจำนวนร้อยละ 45.69 ตอบว่าประสบปัญหานี้พอสมควร นายอำเภอร้อยละ 13.32 ประสบปัญหานี้มาก นายอำเภอร้อยละ 28.98 ประสบปัญหาน้อย และนายอำเภอร้อยละ 12.01 ไม่มีปัญหาในการขาดอำนาจการบังคับบัญชาส่วนราชการบางหน่วยงานในเขตอำเภอเลย โดยสรุป ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการขาดอำนาจการบังคับบัญชาส่วนราชการบางหน่วยงานในเขตอำเภอของนายอำเภอนั้น นายอำเภอส่วนใหญ่ ต้องประสบกับปัญหานี้ตั้งแต่ระดับพอสมควร ไปจนถึงระดับมาก รวมทั้งสิ้น ร้อยละ 59.01

ปัญหาในการขาดทรัพยากร การบริหารของนายอำเภอทั้ง 4 ประการข้างต้น โดยสรุปแล้ว นายอำเภอส่วนใหญ่ประสบปัญหาที่เกี่ยวกับการขาดงบประมาณในการดำเนินงานมากที่สุด รองลงมาคือปัญหาการขาดวัสดุอุปกรณ์ในการบริหารงาน และปัญหาขาดเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ส่วนปัญหาการขาดอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการบางหน่วยงานในเขตอำเภอนั้น แม่นายอำเภอส่วนใหญ่ จะประสบปัญหานี้ แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่อยู่ในระดับน้อยกว่า ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรการบริหารทั้ง 3 ประการข้างต้น

จากปัญหาการขาดทรัพยากรการบริหารอันเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการบริหารงานอำเภอ ซึ่งเป็นสิ่งที่นายอำเภอในฐานะผู้นำ จำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำของตนในการที่จะต้องทำคนให้เป็นศูนย์ประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ในอำเภอ รวมตลอดไปถึงประชาชนในท้องที่ด้วย และคงได้เคยกล่าวแล้วว่า การประสานงานนั้นเป็นเรื่องของการอาศัยศิลปะแห่งการบริหารงานเป็นอย่างมาก และมีความสำคัญต่อการบริหารงานของผู้นำเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในเมื่อนายอำเภอส่วนใหญ่ต้องประสบกับปัญหาการขาดทรัพยากรการบริหารดังกล่าวมาแล้วนี้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากสำหรับนายอำเภอที่จะต้องอาศัยความเป็นผู้นำ ด้วยการใช้ภาวะผู้นำของตนเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารงานอำเภอดำเนินไปด้วยดี การประสานงานจึงเป็นสิ่งที่นายอำเภอจำเป็นต้องใช้อยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะ การประสานงานที่ดีนั้น ย่อมช่วยให้การใช้จ่ายเงิน คน วัสดุเป็นไปในทางที่ประหยัด มีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อหน่วยงาน¹

อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะทราบว่า ในการบริหารงานอำเภอของนายอำเภอนั้น นายอำเภอยึดถือแนวทางในการบริหารงานเป็นไปในลักษณะเช่นไร ในอันที่จะช่วยให้นายอำเภอสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการให้บรรลุผลสำเร็จด้วยดีตามเป้าหมาย ทั้งนี้ จะเห็นได้จากตารางที่ 5 - 46 ดังนี้ คือ

¹ ผู้สืบทอด สัจจมานะ, การบริหารรัฐกิจ, หน้า 62.

ตารางที่ 5 - 46

แสดงถึงแนวทางในการบริหารงานที่นายอำเภอยึดถือปฏิบัติ เพื่อช่วยให้การบริหารงานสำเร็จลุล่วงได้ดียิ่งขึ้น

คำถาม	คำตอบ	จำนวน	ร้อยละ
ขอได้โปรดทบทวนดูว่า นับตั้งแต่ท่านดำรงตำแหน่งนายอำเภอ เป็นคนมาจนถึงปัจจุบันนี้ ขอความข้างล่างดังต่อไปนี้มีความใดบ้างที่ท่านยึดถือเป็นแนวทางในการบริหารงาน และช่วยให้ท่านสามารถดำเนินงานให้เสร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โปรดกาเครื่องหมาย ✓ ลงใน () หน้าข้อความที่ท่านเห็นว่า ท่านได้ใช้ในการปฏิบัติงานจริงๆ หากข้อความใดที่ท่านมิได้ใช้ในการปฏิบัติงานของท่าน โปรดเว้นว่างเอาไว้	<ul style="list-style-type: none"> - วางแผนงานทุกครั้งที่มีการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากข้าราชการทุกแผนกการในอำเภอ - พยายามสร้างสัมพันธ์อันดีกับข้าราชการทุกแผนกการในอำเภออย่างทั่วถึง - ให้ความเป็นกันเองและให้การโอบอราศรัยกับราษฎรทุกคนทั่วกัน ไม่ว่าจะออกไปพบกับราษฎรในท้องที่หรือพบปะกับราษฎรบนสำนักงานอำเภอ - ในการติดต่อกับหน่วยงานบางหน่วยในเขตอำเภอที่นายอำเภอไม่อาจบังคับบัญชา สั่งการได้ มักจะต้องอาศัยวิธีการสร้างความสนิทสนมเป็นการส่วนตัวกับข้าราชการในหน่วยงานนั้นๆ และมักใช้วิธีการขอรับรอง หรือขอความช่วยเหลือ โดยอาศัยสิ่งเหล่านี้มากกว่าการที่จะ 	294	76.76
		353	92.16
		356	92.95

ตารางที่ 5 - 46 (ต่อ)

คำถาม	คำตอบ	จำนวน	ร้อยละ
	<p>ติดต่อกับหน่วยงานเหล่านั้นเป็นทางการ</p> <p>- พยายามศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับ สภาพ ท้องที่ บุคคลสำคัญและผู้มีอิทธิพลต่อท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณี การประกอบอาชีพ ของประชาชนในเขตอำเภอให้มากที่สุดเท่าที่ จะมากได้</p>	333	86.95
	<p>- ถือว่าการควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับ บัญชานั้น เพื่อให้ทราบถึงผลงานที่ทำไปว่ามี ปัญหาอุปสรรคขัดข้องอย่างไร ไม่ใช่เป็นการ คอยจับผิดการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา</p>	353	92.16
	<p>- ปฏิบัติตนต่อผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนอย่างเท่า เทียมกัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่นำเอา ความสัมพันธ์ส่วนตัวมาปะปนกับการทำงาน</p>	315	82.25
	<p>- เมื่อทราบว่ามีกรณีขัดแย้งเกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นการขัดแย้งระหว่างข้าราชการเอง หรือ ระหว่างข้าราชการกับประชาชน จะต้องรีบ ค้นหาสาเหตุและหาทางระงับโดยเร็วที่สุด และใช้วิธีการให้มีการประนีประนอมกันมากกว่า ที่จะมีการตัดสินกันด้วยกฎหมาย</p>	351	91.64
	<p>- ทุกครั้งที่ได้รับเชิญให้ไปร่วมงานต่างๆในหมู่บ้าน หรือตำบล เช่นงานบวช งานแต่งงาน งานศพ งานประจำปีของวัด จากบรรดากำนันผู้ใหญ่ บ้าน ประชาชน พระสงฆ์ ในท้องถิ่น จะพยายาม</p>	331	86.42

ตารางที่ 5 - 46 (ต่อ)

คำถาม	คำตอบ	จำนวน	ร้อยละ
	ออกไปร่วมงานด้วยเสมอ	356	92.95
	- เมื่อมีโอกาสมักจะจัดให้ทีมงานเลี้ยงสังสรรค์ระหว่างข้าราชการในอำเภอเดียวกันทุกแผนกเพื่อให้เกิดความสามัคคีกลมเกลียวในหมู่ของข้าราชการเป็นประจำ	263	68.67
	- ในกาปฏิบัติงานใดๆก็ตาม พยายามให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนเข้ามามีบทบาทในการทำงานเป็นทีมมากกว่าที่จะมอบหมายหรือปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนรับผิดชอบงานของตนไปตามลำพัง	324	84.59
	- ในการหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆในการปฏิบัติงานมักใช้วิธีการเชิญผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมารวมรับประทานอาหารที่บ้าน และพูดคุยปรึกษาหารือกันมากกว่าที่จะใช้วิธีเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือกันเป็นทางการในเวลาปฏิบัติราชการ	144	37.60

ผู้ตอบคำถาม ตามตารางที่ 5 - 46 ตอบได้เกินกว่า 1 คำตอบ

จากตารางที่ 5 - 46 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในการบริหารงานอำเภอของนายอำเภอ นั้น นายอำเภอได้ใช้วิธีการใดบ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อที่จะให้การบริหารงานสามารถบรรลุผลสำเร็จจกยคดี คำตอบของนายอำเภอที่ยึดถือแนวทางในการบริหารงานอำเภอ เรียงตามลำดับความมาก น้อย ของวิธีการต่างๆที่นายอำเภอได้ใช้ ดังต่อไปนี้ คือ

นายอำเภอร้อยละ 92.95 ตอบว่า แนวทางในการที่จะทำให้นายอำเภอสามารถบริหารงานได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีนั้น วิธีที่ปฏิบัติมากที่สุด คือ การให้ความเป็นกันเองและ

ให้การโอภาปราศรัยกับราษฎรทุกคนทั่วกัน ไม่ว่าจะออกไปพบกับราษฎรในท้องที่หรือพบปะกับราษฎรบนสำนักงาน ซึ่งถ้าพิจารณาแล้ว จะเห็นว่านายอำเภอได้นำหลักการใช้นโยบายสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการมาใช้ในการพบปะติดต่อกับประชาชน ทั้งนี้ เพราะงานของอำเภอนั้น เป็นงานที่จะต้องให้การบริการแก่ประชาชนทั่วไปไม่เลือกหน้า ไม่ว่าจะเป็นการบริการในที่ว่าการอำเภอหรือการให้การบริการตามตำบลหมู่บ้านในเขตอำเภอ ก็ตาม การใช้นโยบายสัมพันธ์จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น และมีความสำคัญ เป็นอย่างมากสำหรับนายอำเภอซึ่งต้องติดต่อกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา เพราะบุคคลทุกคนต่างมีจิตใจแตกต่างกัน จำเป็นต้องมีจิตวิทยาในการติดต่อกัน รู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา ปรับตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อม มีความเป็นกันเอง การมีนโยบายสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้มาติดต่อขอรับบริการจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ได้รับการยกย่องชมเชยจากประชาชน¹ รวมตลอดไปถึงการสร้างความรู้สึที่ดีของประชาชน ให้บังเกิดขึ้นอย่างแน่นแฟ้นต่อทางราชการ อันจะนำไปสู่ความสามัคคีและความร่วมมือร่วมใจประสานงานกันเพื่อเสริมสร้างความเจริญให้บังเกิดแก่ท้องถิ่น โดยส่วนรวมอีกด้วย

ยิ่งกว่านั้น นายอำเภอร้อยละ 92.95 เช่นเดียวกัน ตอบว่าทุกครั้งที่ได้รับเชิญให้ไปร่วมงานต่างๆ ในหมู่บ้านหรือตำบล เช่น งานบวช งานแต่งงาน งานศพ งานประจำปีของวัด จากบรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชน พระสงฆ์ในท้องถิ่นจะพยายามออกไปร่วมงานด้วยเสมอ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงตารางที่ 5 - 17 ซึ่งแสดงการยอมรับของนายอำเภอที่ว่าเมื่อมีงานสังคมต่างๆ ในอำเภอ นายอำเภอมักจะได้รับเชิญให้ไปร่วมงานด้วยเสมอ ซึ่งนายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 97.39 ยอมรับว่าเป็นความจริงแล้ว การที่นายอำเภอ ร้อยละ 92.95 ได้ตอบว่า ทุกครั้งที่ได้รับเชิญให้ไปร่วมงานดังกล่าว คนมักจะพยายามออกไปร่วมงานดังกล่าวเสมอ จึงเท่ากับเป็นการเสริมให้เห็นว่านายอำเภอส่วนใหญ่เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการออกไปร่วมงานต่างๆ ที่ได้รับเชิญมาอยู่เป็นอย่างมาก การที่ตนได้ออกไปร่วมงานต่างๆ ที่ได้รับเชิญมานี้ เป็นส่วนหนึ่งในการที่นายอำเภอยึดถือเป็นแนวทางในการที่จะช่วยให้การบริหารงานสามารถลุล่วงไปได้ด้วยดี

¹ วิทยุ อังคนารักษ์, เกร็ดการบริหารและการปกครอง, หน้า 27.

นายอำเภอ ร้อยละ 92.16 ตอบว่า ได้ใช้แนวทางในการบริหารงานอำเภอให้สามารถดำเนินไปด้วยดี ด้วยการพยายามสร้างสัมพันธภาพอันดีกับข้าราชการทุกแผนกการในอำเภอ ซึ่งการสร้างสัมพันธภาพนี้ คือการใช้มนุษยสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานนั่นเอง¹ การใช้มนุษยสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานกับผู้ใต้บังคับบัญชาอันได้แก่ข้าราชการทุกแผนกการในอำเภอนี้ นับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญเป็นอย่างมาก เพราะยอมนำไปสู่ความเป็นปึกแผ่นของกลุ่ม เกิดความมีน้ำใจมีใจร่วมกัน นำไปสู่ความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน² และมีผลไปถึงการเพิ่มพูนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอย่างดี ก่อให้เกิดการร่วมมือประสานงาน ทำให้การปฏิบัติงานราชการของ บรรดาข้าราชการแผนกการต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ยอมขึ้นอยู่กับการ เสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ของ นายอำเภอกับ บรรดาข้าราชการแผนกการต่างๆ เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งด้วยเช่นกัน

นายอำเภอ ร้อยละ 92.16 เช่นกัน ตอบว่า ได้ใช้วิธีการพยายามศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพท้องที่ บุคคลสำคัญและผู้มีอิทธิพลต่อท้องถิ่น ชนบทรรมนิยม ประเพณี การประกอบอาชีพของประชาชนในเขตอำเภอ ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ทั้งนี้ เนื่องจากภาระหน้าที่ของนายอำเภอนั้น เป็นผู้ที่จะต้องดูแลความทุกข์สุขของราษฎรในเขตท้องที่อำเภอที่ตนรับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งการ เสริมสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่นและความสงบเรียบร้อยภายในท้องที่ การที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพได้ด้วยดีนั้น สิ่งแรกที่นายอำเภอในฐานะผู้ปกครอง จะต้องทำก็คือการศึกษาหาข้อมูล ทั้งภูมิประเทศ เหตุการณ์ และบุคคล จากนั้นจึงเป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องที่ขัดขวางการบริหารว่ามีอะไรบ้าง³ การทราบปัญหาอุปสรรคต่างๆ วามีสมาเหตุมาจากอะไรนี้ ย่อมเป็นการง่ายต่อการที่นายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง จะหาทางแก้ไขปัญหาคงๆที่เกิดขึ้นให้ลุล่วงไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่นายอำเภอได้ใช้ภาวะผู้นำของตน

¹ ร.ศ. วัฒนา สุตรสุวรรณ, ลัทธิ-เฉพาะผู้เป็นหรือกำลังจะเป็นผู้บังคับบัญชา พิมพ์ครั้งที่ 3 (นครหลวงฯ : โรงพิมพ์ไทยอนุเคราะห์ไทย, [ม.ป.ป.]), หน้า 171.

² ร.ศ. วัฒนา สุตรสุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

³ จำนง เทพหัสดิน ณ อยุธยา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

พัฒนาความสามารถในการสร้างบารมีของตน ด้วยการศึกษากฎระเบียบไปของท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์มีอะไรบ้าง ใครเป็นผู้มีอิทธิพล และพยายามทำความเข้าใจกฎเกณฑ์ ให้การยกย่องตามควรแก่ฐานะของเขา การมองเห็นทะลุปรุโปร่งไปถึงตัวบุคคลผู้เป็นกุญแจสำคัญของท้องถิ่น จะช่วยทุนแรงได้เป็นอย่างมาก¹ ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอ นั้น เป็นเรื่องปฏิบัติอยู่ในสังคมชนบท ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่อย่างง่าย ๆ ยึดมั่นในประเพณีเก่าๆ ไม่ยอมเปลี่ยนแปลง² ซึ่งเป็นสิ่งที่นายอำเภอจะต้องคำนึงถึงความสำคัญในปัจจุบันนี้ไม่น้อย เพราะการเคร่งครัดต่อชนบทรรมเนียมประเพณีนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมสั่งสอนกันมา³ การที่นายอำเภอได้ศึกษาและเข้าใจถึงชนบทรรมเนียมประเพณีในท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบ ย่อมเป็นการง่ายที่นายอำเภอจะสามารถอาศัยปัจจัยนี้เข้าถึงประชาชนด้วยการเข้าไปมีบทบาท หรือให้ความร่วมมือด้วย ซึ่งการเข้าถึงประชาชนของข้าราชการนี้ กล่าวได้ว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยตลอดมา ได้ยึดถือเป็นนโยบายสำคัญ อีกประการหนึ่งการประกอบอาชีพของประชาชนนั้น กล่าวได้ว่านายอำเภอเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปเกี่ยวข้องอยู่เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยนั้น เป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรประมาณร้อยละ 80 ของประชากรทั้งประเทศต่างประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม และรายได้ส่วนใหญ่ของชาติก็มาจากการเกษตรเช่นกัน⁴ และโดยที่กรมการปกครองเองมีนโยบายหลักประการหนึ่ง คือการส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน⁵ ภารกิจของนายอำเภอส่วนหนึ่ง คือ

¹ จานง เทพหัสดิน ณ อยุธยา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

² ไพฑูรย์ เครือแก้ว, ลักษณะสังคมและหลักการพัฒนาชุมชน (พระนคร : โรงพิมพ์เกอกุล, 2506), หน้า 58

³ สมพงศ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (นครหลวง ฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า 25.

⁴ สมพงศ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย, หน้า 5.

⁵ โสภณ ปภาพจน์ และ ชาตรี คีเรกศรี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

การดำเนินการตามแนวนโยบายนี้ให้บรรลุเป้าหมายด้วยดี จึงเป็นสิ่งที่นายอำเภอจะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในท้องที่อำเภอที่ตนรับผิดชอบ ให้ประชาชนมีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

นายอำเภอร้อยละ 91.64 ตอบว่า ได้ใช้แนวทางในการปฏิบัติงานโดยยึดถือเอาการปฏิบัติตนต่อผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่นำเอาความสัมพันธ์ส่วนตัวมาปะปนกับการทำงาน ซึ่งถ้าพิจารณาดูในตารางที่ 5 - 25 แล้วจะพบว่าอัตราร้อยละของนายอำเภอที่ตอบแสดงความเห็นของนายอำเภอ ที่ว่าความยุติธรรมของนายอำเภอที่ให้แก่คนทุกคน โดยไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ย่อมส่งผลให้เกิดอำนาจบารมีและเป็นที่ยอมรับนับถือจากคนทั่วไป ที่มีจำนวนนายอำเภอร้อยละ 92.16 ยอมรับว่าจริงกับอัตรานายอำเภอที่ได้ยึดถือการปฏิบัติตนต่อผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน มีอัตราที่แทบจะไม่แตกต่างกันเลย คือร้อยละ 91.64 ซึ่งแสดงให้เห็นเป็นการยืนยันต่อข้อสมมติฐานของผู้เขียนได้คือว่า ความยุติธรรมนั้นเป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างอำนาจบารมีให้แก่ นายอำเภอ และนายอำเภอได้ใช้เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานของตนประสบความสำเร็จไปได้ด้วยดี

นายอำเภอร้อยละ 86.95 ตอบว่า ได้ใช้วิธีการในการติดต่อกับหน่วยงานที่นายอำเภอไม่อาจบังคับบัญชาสั่งการได้ โดยอาศัยวิธีการสร้างความสนิทสนมเป็นการส่วนตัวกับข้าราชการในหน่วยงานนั้นๆ และมักใช้วิธีการขอร้องหรือขอความช่วยเหลือโดยอาศัยสิ่งเหล่านี้มากกว่าการที่จะติดต่อกับหน่วยงานเหล่านั้นเป็นทางการ ซึ่งเท่ากับเป็นการชี้ให้เห็นว่า ในการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ คงได้กล่าวมาในตารางที่ 5 - 44 นั้น นายอำเภอส่วนใหญ่ได้ใช้การติดต่อแบบไม่เป็นทางการ (Informal) มากกว่า จึงจะสามารถช่วยให้นายอำเภอดำเนินงานและบริหารงานได้ด้วยดี ซึ่งการอาศัยความสัมพันธ์ในทางส่วนตัวนี้ ตามหลักทฤษฎีถือว่ามีส่วนช่วยในการแก้ไขข้อขัดข้องที่เกิดจากระเบียบแบบแผน และวิธีปฏิบัติตามกฎหมายให้สำเร็จลุล่วงไปได้เป็นอย่างดี ซึ่งความสัมพันธ์ส่วนตัวนี้เกิดจากการติดต่อกันเป็นส่วนตัว ถ้อยทีถ้อย

อาศัยกัน มิได้ยึดถือระเบียบแบบแผนและความสัมพันธ์กันตามสายบังคับบัญชา¹ จึงจะเห็นได้ว่า การที่นายอำเภอส่วนหนึ่ง ไม่มีปัญหาหรือมีปัญหาน้อยในการขาดเอกภาพการบังคับบัญชา ส่วนราชการบางหน่วยงานในอำเภอ ตามตารางที่ 5 - 45 นั้น* การใช้วิธีการนอกแบบนั่นเอง เป็นปัจจัยที่ช่วยให้ปัญหาคงกลว้น้อยลง หรือไม่มีเลยสำหรับตัวนายอำเภอในการปฏิบัติงาน

นายอำเภอร้อยละ 86.42 ตอบว่า ได้ใช้วิธีการในการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งว่า เมื่อทราบว่ามีความขัดแย้งระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง หรือระหว่างข้าราชการกับประชาชน จะต้องรีบค้นหาสาเหตุและหาทางระงับโดยเร็วที่สุดและใช้วิธีการประนีประนอมกันมากกว่าจะมีการตัดสินกันด้วยกฎหมาย การใช้วิธีการเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้นายอำเภอส่วนใหญ่ตอบว่า ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการด้วยกันเองก็ดี หรือความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับประชาชนในอำเภอก็ดี มีอยู่น้อยหรือไม่มีเลย* แนวทางนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานของนายอำเภอสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีได้

นายอำเภอร้อยละ 84.59 ตอบว่า ใช้วิธีการปฏิบัติงานด้วยการพยายามให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนเข้ามามีบทบาทในการทำงานเป็นทีม มากกว่าที่จะมอบหมายหรือปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนรับผิดชอบงานของตนไปตามลำพัง เท่ากับเป็นการชี้ให้เห็นถึงการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนอำเภอในปัจจุบันนี้ จำเป็นต้องมีการร่วมมือประสานงานกันเป็นหมู่คณะ เพราะนอกจากจะทำให้การปฏิบัติงานของบรรดาข้าราชการ เป็นการสร้างพลังร่วมกันในองค์กรแล้ว ยังช่วยสร้างสรรค์หัวหน้างานระดับรอง เพื่อเตรียมพร้อมไว้สำหรับ

¹ ชูบ กาญจนประกร, องค์การอุปถัมภ์ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509) หน้า 519 - 520.

* กระจายละเอียดจากตารางที่ 5 - 45.

* กระจายละเอียดจากตารางที่ 5 - 40 และ ตารางที่ 5 - 43.

ความก้าวหน้าของพนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อให้เกิดความสามัคคีธรรม และเกิดความมั่นคง
ในองค์การในที่สุดด้วย¹

นายอำเภอร้อยละ 82.25 ตอบว่า แนวทางในการบริหารงานนั้น ถือว่าการ
ควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้ทราบถึงผลงานที่ทำไปว่า มีปัญหาอุปสรรค
ข้อข้องอย่างไร ไม่ใช่เป็นการคอยจับผิดการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะเห็นได้ว่า
แนวทางในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอนั้น นายอำเภอ
ส่วนใหญ่ได้ใช้วิธีการควบคุมแบบควบคุมผลงานมากกว่าเป็นการควบคุมในรายละเอียดใน
การปฏิบัติงาน*

นายอำเภอร้อยละ 76.76 ตอบว่า แนวทางในการบริหารงานที่ถือปฏิบัติเพื่อให้
การดำเนินงานลุล่วงด้วยดีนั้น ได้มีการวางแผนงานทุกครั้งที่มีการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งงานที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากข้าราชการทุกแผนกการในอำเภอ
จะเห็นได้จากกรณีที่นายอำเภอเพียงร้อยละ 76.76 ตอบว่า แนวทางในการบริหารงาน
ที่ถือปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานลุล่วงด้วยดีนั้น ได้มีการวางแผนงานทุกครั้งที่มีการปฏิบัติงาน
โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากข้าราชการทุกแผนกการ
ในอำเภอ จะเห็นได้จากกรณีที่นายอำเภอเพียงร้อยละ 76.76 เท่านั้นที่ได้ตอบว่ามีการ
วางแผนทุกครั้งที่มีการปฏิบัติงาน แต่เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการ
วางแผนตามตารางที่ 5 - 27* ซึ่งนายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าได้ใช้กระบวนการในการ
วางแผนมาก ร้อยละ 40.73 และใช้การวางแผนพอสมควร ร้อยละ 57.96 และจาก
ตารางที่ 5 - 28** ซึ่งนายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 95.57 เห็นด้วยที่ว่า การบริหารงาน
ที่มีการวางแผนล่วงหน้า จะทำให้การปฏิบัติงานและการประสานระหว่างหน่วยงานต่างๆ

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 270.

* ร้อยละเอี่ยจจากตารางที่ 5 - 30.

* ร้อยละเอี่ยจจากตารางที่ 5 - 27.

** ร้อยละเอี่ยจจากตารางที่ 5 - 28.

ของอำเภอเป็นไปด้วยดีมากกว่าการบริหารงานที่ไม่มีการวางแผนงานมาก่อน จะเห็นว่าคำตอบของนายอำเภอในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนนี้ยังแตกต่างกันอยู่ แสดงว่าในการบริหารงานจริงๆ นายอำเภอไม่ได้วางแผนงานในการปฏิบัติงานทุกครั้งไป แต่ในการวางแผนงานในการปฏิบัติงานนี้ ไม่จำเป็นเสมอไปว่านายอำเภอจะต้องวางแผนงานเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นคำสั่งเสมอไป ลักษณะงานบางอย่างนายอำเภออาจกำหนดขึ้นเองและใช้เฉพาะตัวนายอำเภอในการปฏิบัติงานประจำวัน ซึ่งเป็นงานที่ไม่มีความยุ่งยากหรือต้องเกี่ยวข้องกับผู้อื่น หรือใช้งบประมาณแต่อย่างใด เช่นแผนในการปฏิบัติงานประจำวันของนายอำเภอ เป็นต้น¹ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้นายอำเภอเพียงร้อยละ 76.76 เท่านั้น ที่ได้ตอบว่าได้มีการวางแผนงานทุกครั้งที่มีการปฏิบัติงาน

ข้อที่นำสังเกตในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานที่นายอำเภอยึดถือปฏิบัติ ซึ่งช่วยให้ นายอำเภอสามารถดำเนินการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีนั้น นายอำเภอเพียงร้อยละ 68.67 เท่านั้น ที่ตอบว่า เมื่อมีโอกาสมักจะจัดให้มีงานเลี้ยงสังสรรค์ระหว่างข้าราชการอำเภอด้วยกันทุกแผนกการ เพื่อให้เกิดความสามัคคีกลมเกลียวในหมู่ของข้าราชการเป็นประจำ ซึ่งจะเห็นได้ว่า แม้วานายอำเภอส่วนใหญ่จะยังคงรักษาประเพณีดั้งเดิม คือมีการจัดงานเลี้ยงระหว่างข้าราชการด้วยกันเองอยู่ ซึ่งปกติก็มักจะมียู่อเสมอ เช่น งานเลี้ยงสังสรรค์อำเภอคนใดคนหนึ่ง ในแผนกการใดแผนกการหนึ่งในอำเภอ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายไปประจำการอำเภออื่น หรือจังหวัดอื่น ซึ่งมักจะเกิดจากความร่วมมือ ร่วมใจด้วยกันเองในกลุ่มข้าราชการอำเภอ และมักจะไม่มี การเชิญประชาชนหรือบุคคลภายนอกวงการราชการ² ซึ่งทางราชการเองได้กำหนดเป็นข้อห้าม

¹ สัมภาษณ์ นายโกวิท รามัญ, นายอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี, 18 พฤศจิกายน 2520.

² เป็นข้อสังเกตจากประสบการณ์ของผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่รับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบัน.

มีให้ถือปฏิบัติอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามลักษณะของกิจกรรมเช่นนี้ในสังคมไทย ซึ่งเป็นการติดต่อกับแบบไม่เป็นพิธีการ¹ ในปัจจุบันนี้เริ่มมีแนวโน้มที่จะยกเลิกไปโดยปริยาย อันเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่เพิ่มมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา จะเห็นได้ว่า มีนายอำเภอถึงร้อยละ 31.33 ไม่ใช้วิธีการจัดงานเลี้ยงสังสรรค์ระหว่างข้าราชการอำเภอเพื่อเพิ่มพูนความสามัคคีในหมู่ข้าราชการด้วยกันเอง*

ยิ่งกว่านั้น นายอำเภอร้อยละ 37.60 เท่านั้น² ที่ตอบว่าได้ใช้วิธีการแก้ปัญหาต่างๆ ในการปฏิบัติงาน มักใช้วิธีการเชิญผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้เกี่ยวข้องมาร่วมรับประทานอาหารที่บ้าน และพูดคุยปรึกษาหารือกันมากกว่าที่จะใช้วิธีเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือกันเป็นทางการในเวลาปฏิบัติราชการ² มีนายอำเภอจำนวนถึงร้อยละ 63.30 ที่ไม่ได้ใช้พิธีการนอกแบบเช่นนี้ในการหาหนทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ในการบริหารงานเพื่อช่วยให้นายอำเภอประสบความสำเร็จในการดำเนินงานให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี จึงเป็นข้อสังเกตว่านายอำเภอส่วนใหญ่ ได้ใช้วิธีการแก้ปัญหาในการบริหารงานของตนและอาศัยแนวทางในการบริหารงานเพื่อให้การดำเนินงานดำเนินไปด้วยดี ด้วยการสร้างสัมพันธ์ภาพอันดีกับข้าราชการทุกแผนกการ และอาศัยการใช้กระบวนการบริหารงานต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้วในตารางที่ 5 - 27 มากกว่า

จากตารางที่ 5 - 46 ซึ่งผู้เขียนได้ถามแนวทางในการบริหารงานซึ่งนายอำเภอได้ยึดถือปฏิบัติในการบริหารงานและสามารถช่วยให้นายอำเภอสามารถดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้น เท่ากับเป็นการชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการบริหารงานในทางปฏิบัติจริงๆ ของนายอำเภอ รวมทั้งได้ทราบว่าเมื่อนายอำเภอจะประสบปัญหาต่างๆ ในการบริหารงานแต่ก็ได้ใช้ภาวะผู้นำของตนเป็นเครื่องมือช่วยให้การบริหารงานลุล่วงไปได้ด้วยดี คำตอบ

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย, หน้า 27.

* นายอำเภอส่วนหนึ่งให้ข้อสังเกตว่าเป็นการสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ และทำให้เกิดสาเหตุการคอร์รัปชันได้.

² นายอำเภอส่วนหนึ่งให้ข้อสังเกตว่า วิธีการประชุมปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานมาก เพราะทำให้เกิดความเป็นกันเองกับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่นายอำเภอจะต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายซึ่งต้องอาศัยความเสียสละส่วนตัวของนายอำเภอด้วย.

ในตารางที่ 5 - 46 ของนายอำเภอ ทำให้ทราบว่าในการบริหารงานของนายอำเภอ ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในการประสานงานกับข้าราชการทั้งที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรง ของนายอำเภอก็ดี หรือส่วนราชการที่นายอำเภอไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาได้โดยตรง ก็ดี หรือกับประชาชนในท้องถิ่นที่นายอำเภอทำหน้าที่รับผิดชอบในเขตอำเภอก็ดี นายอำเภอมักจะใช้มนุษยสัมพันธ์ หรือการติดต่อแบบไม่เป็นพิธีการ (Informal) เป็นปัจจัย ที่สำคัญเสียส่วนมาก และใช้กระบวนการบริหารงานที่เป็นไปในแนวของผู้นำแบบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้การปฏิบัติงานของข้าราชการได้เป็นไปในรูปของการบริหารงาน เป็นหมู่คณะ รวมทั้งใช้วิธีการควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการควบคุมผลงาน มิใช่เป็นการ คอยจับผิดหรือเป็นการควบคุมงานในรายละเอียด แนวทางดังกล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการบริหารงานของ นายอำเภอเป็นอย่างดี โดยเฉพาะในด้านการประสานงานอำเภอ ซึ่งเป็นสิ่งที่นายอำเภอ จำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำของตน เป็นเครื่องมือสำคัญให้การดำเนินงานสามารถลุล่วงไป ได้ด้วยดี อันจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานอำเภอโดยส่วนรวม รวมทั้งความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างทางราชการ กับประชาชน ซึ่งจะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกัน เสริมสร้าง ความสามัคคีธรรมและความเจริญก้าวหน้าให้บังเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น เพื่อนำมาซึ่งความผาสุก ของประชาชนส่วนรวมโดยทั่วกัน สอดตามเป้าหมายของทางราชการที่ได้วางไว้ทุกประการ