

ปัญหาการจัดบริการของรัฐในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี  
โครงการทำนาคครั้งที่สองในจังหวัดอ่างทอง



นายสมศักดิ์ วิเศษโสภาคย์

005311

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๓

Problems of Public Service In Thailand :  
A Case Study of The Second Rice Crop  
Program in Ang Thong Province.

Mr. Somsakdi Visessopakul

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

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1980

หัวข้อวิทยานิพนธ์      ปัญหาการจัดบริการของรัฐในประเทศไทย : ศึกษา  
 เฉพาะกรณีโครงการทำนาครั้งที่สองในจังหวัดอ่างทอง

โดย                              นายสมศักดิ์ วิเศษโสภาคกุล

ภาควิชา                              การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา              ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
 ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

.....  
 (รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคิษฐ์ บุนนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
 (ศาสตราจารย์ จรุง สุกภาพ)

..... กรรมการ  
 (ร้อยตรี เบญจกุล มะกะระชัย)

..... กรรมการ  
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)

หัวข้อวิทยานิพนธ์      ปัญหาการจัดบริการของรัฐในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะ  
 กรณีโครงการทำนาครั้งที่สองในจังหวัดอ่างทอง  
 ชื่อนิสิต                      นายสมศักดิ์ วิเศษโสภาคกุล  
 อาจารย์ที่ปรึกษา            ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ  
 ภาควิชา                        การปกครอง  
 ปีการศึกษา                    ๒๕๒๒

บทคัดย่อ



รัฐบาลพยายามที่จะส่งเสริมการกินคืออยู่ที่ให้แก่ประชาชน โดย  
 วางโครงการส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎร เพื่อเพิ่มพูนรายได้และยกระดับการ  
 ครองชีพของราษฎรให้สูงขึ้น และส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติ  
 ให้ดียิ่งขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยมักจะประกอบอาชีพเกษตรกรรม  
 ด้านการปลูกข้าว ซึ่งเป็นอาหารหลักของประชาชนชาวไทย รัฐบาลได้เคย  
 วางโครงการเพื่อส่งเสริมการทำนาปีละสองครั้ง โดยถือว่าอาชีพการทำนา  
 เป็นอาชีพหลักของราษฎรในภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ และข้าวเป็นสินค้าออกที่ทำ  
 รายได้เขาประเทศอันดับ ๑ แต่ปรากฏตามข้อเท็จจริงชาวนายังมีรายได้ต่ำ  
 ฉะนั้น เพื่อเพิ่มพูนรายได้และยกระดับการครองชีพของชาวนาให้สูงขึ้น และให้  
 ชาวนาได้ใช้เวลาที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ จึงได้ดำเนินการส่งเสริมการทำนา  
 ครั้งที่สองขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดอ่างทอง เป็นจังหวัดในภาคกลาง  
 ที่มีผลผลิตจากการทำนาครั้งที่สองสูง ดังนั้นในการจัดทำโครงการดังกล่าวของ  
 รัฐบาลโดยมี กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการ  
 เกษตร กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ให้บริการในนาม  
 ของรัฐแก่ราษฎรได้แก่ ชาวนา อาจจะมีปัญหาอยู่และถ้าเราสามารถทราบ

ปัญหาที่จะแก้ไขได้อย่างถูกต้อง

ในการวิจัยปัญหาดังกล่าวผู้เขียนได้พิจารณาเลือกศึกษากลุ่มประชากรในจังหวัดอ่างทองโดยแยกเป็นสองกลุ่ม คือกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการ กลุ่มชาวนา ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ใช้วิธีการวิจัยขอมูลสนาม ( Field Research ) โดยส่งแบบสอบถามไปให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้แก่ เกษตรจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ พัฒนาการ เกษตรอำเภอและเจ้าหน้าที่ชลประทาน ในฐานะที่นำบริการของรัฐไปสู่ประชาชน และส่งแบบสอบถามไปให้ชาวนาโดยมอบให้กลุ่มเกษตรกรจำนวน ๕๐ กลุ่ม ในอำเภอต่าง ๆ รวม ๘ อำเภอ ในจังหวัดอ่างทอง เพื่อให้ตอบตามหัวข้อที่ต้องการทราบและศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางราชการ หนังสือจากห้องสมุด เพื่อจะได้ทราบความคิดเห็นความรู้ความต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการชี้ให้เห็นปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้องสิ่งต่าง ๆ ที่มีส่วนส่งเสริมโครงการทำนาครั้งที่สองหรือทำลายโครงการทำนาครั้งที่สองในจังหวัดอ่างทอง

ผลการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้พบว่าโครงการทำนาครั้งที่สอง รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มจัดทำไม่ได้เริ่มมาจากพื้นฐานและความต้องการของประชาชน การประสานงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ความรู้ความเข้าใจในโครงการของเจ้าหน้าที่อยู่ในเกณฑ์ดี และชาวนาก็มีความรู้ความเข้าใจดี แต่เพื่อให้การดำเนินการตามโครงการดีขึ้น สมควรให้ชาวนาได้มีส่วนร่วมในการวางโครงการจัดทำโครงการทำนาครั้งที่สอง และแก้ไขระบบชลประทานการส่งน้ำให้ทั่วถึงและเป็นไปตามกำหนดก็จะทำให้ผลผลิตดีขึ้นเกิดความเสียหายน้อย อีกทั้งต้องให้ข่าวสารแก่ชาวนาเกี่ยวกับภาวะของน้ำในแต่ละปี เพื่อชาวนาจะได้คาดคะเนได้ว่าจะทำนาครั้งที่สองมากน้อยเพียงใด อีกทั้งการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจโครงการ

และฝึกอบรมให้ชานาโดยผ่านกลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ ให้เกิดความเข้าใจโครงการที่ยั่งยืน นอกจากนี้รัฐบาลควรพยุงราคาข้าวให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพทางกระจายเงินกู้ยืมอย่างทั่วถึง เพื่อมิให้ชานาคตกเป็นภาระจ่ายอมของพ่อค้าคนกลาง โดยสมควรจัดทำระบบสหกรณ์มาใช้โดยเร็วที่สุด

Thesis Title      Problems of Public Service In Thailand :  
                         A Case Study of The Second Rice Crop  
                         Program in Ang Thong Province  
Name                Mr. Somsakdi Vissessopakul  
Thesis Advisor    Assistant Professor Pricha Hongskrailers, Ph.D.  
Department        Government  
Academic Year     1979

#### ABSTRACT

The Thai government always tries to promote the people's well-being by proposing agricultural projects in order to increase their incomes as well as to develop the stability of Thailand's economy.

Nowaday, Thailand's economy is basically agricultural. The majority of the people are engaged in agriculture. The principal accupation of the people is thus farming Rice-growing is by for their most important product.

However, most of Thai farmers still have low-income. As a usult, The Thai government has attempted to solve this problem by proposing a project for the second rice farming. Among the selected areas, Angtong province is a province that gives a high yield of production for the second

7

rice farm. As a result the Department of Local Administration and the Department of Agricultural Extension cooperate with the Royal Irrigation Department in providing sufficient water and recommending to the farmers on the matter.

In this research, the quantitative and qualitative approaches are employed to the study of the farmers in Angtong province by dividing them into two groups. The first group consists of the government officers who are responsible for the second rice farm. The other consists of the farmers, chosen from the co-operative societies through out the province.

In this study, we have employed Field research by conducting questionnaires to the government officers such as, District officer, deputy district officer, agricultural officer, community development workers.

In addition the questionnaires were also distributed to the farmers by mailed the questionnaires. Those farmers are leading members of the co-operative societies all over the province.

The results from this study are that the second rice farming is not well efficient because this project lacks co-operations between the government officer and the farmers. In this regard, the Thai government should prevent any possible damage with regard to this problem and should also give sufficient informations to the farmers. The Government should



give financial assistance to poor farmers. This financial assistance should be extended to farmers for purchasing dairy cattles and farmers.



### กิติกรรมประกาศ

เนื่องจากผู้วิจัยรับราชการในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และเคยรับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอฝ่ายส่งเสริมอาชีพที่อำเภอบางบาล อำเภอมหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และเห็นว่าการฝ่ายปกครองเป็นงานที่ต้องใกล้ชิดประชาชนในการที่จะนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชน เพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะการส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎรให้อยู่ดีกินดี ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีอาชีพทำนาเป็นหลัก ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษา การที่รัฐจัดบริการให้แก่ประชาชนในเรื่องการทำนาค้างที่สอง โดยเลือกศึกษาเฉพาะจังหวัดอ่างทองก็เพราะ จังหวัดอ่างทองเป็นจังหวัดเล็กที่ตั้งอยู่ในภาคกลางและราษฎรส่วนใหญ่มีอาชีพทำนามีการทำนาค้างที่สองมาก ผลผลิตที่ได้รับก็ดีกว่าจังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลางและได้รับความเสียหายน้อยมาก อีกทั้งรัฐได้ให้ทรัพยากรในการบริหารอันได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์และวิธีดำเนินการอย่างสมบูรณ์ จึงน่าจะศึกษาว่าผลที่ได้รับจากโครงการนี้เป็นอย่างไรบ้าง จึงเป็นแรงจูงใจและสนับสนุนให้เขียนวิทยานิพนธ์นี้

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาจากท่านผู้เชี่ยวชาญศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ควบคุมการวิจัยได้ให้คำแนะนำแก้ไขและปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดตลอดมา จนกระทั่งงานวิจัยครั้งนี้ได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง จึงขอขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย นอกจากนั้นผู้เขียนขอขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ ซึ่งเป็นอาจารย์สอนผู้เขียนในระดับปริญญาโท และเป็นประธานกรรมการสอบ

วิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ด้วย ที่ได้ให้ความรู้และความเป็นกันเองแก่ศิษย์เป็นอย่างดี  
 ที่ นอกจากทั้งสองท่านแล้วผู้เขียนยังได้รับความช่วยเหลือแนะนำแนวความคิด  
 และให้การสนับสนุนแก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมา ก็คือ ม.ร.ว.กาญจนาเทพ เทวกุล  
 หัวหน้ากองงานความมั่นคง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ผู้เขียนขอขอบ  
 พระคุณไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย ตลอดทั้งเพื่อนร่วมงานในกองงานความมั่นคงที่  
 ช่วยเหลือสนับสนุนทุกคน และแรงคล้อยใจที่สำคัญทำให้การศึกษาสำเร็จลุล่วง  
 ไปด้วยดีคือ คุณอัมรา วิเศษโสภากุล

นอกจากท่านผู้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนยังซาบซึ้งพระคุณของ  
 ร.ต. เบญจกุล มะกะระรัช ซึ่งกรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์  
 ตลอดทั้งแนะนำแนวความคิดอันมีประโยชน์นานัปประการ จึงขอขอบพระคุณ  
 มา ณ โอกาสนี้ด้วย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	๖
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๗
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญ.....	๖
สารบัญตาราง.....	๗
สารบัญแผนภูมิ.....	๘
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
สภาพปัญหา.....	๑
ความสำคัญของปัญหา.....	๒
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	๓
ขอบเขตของการศึกษา.....	๓
ประโยชน์ของการศึกษา.....	๑๐
ข้อจำกัดในการศึกษา.....	๑๐
สมมติฐานในการศึกษา.....	๑๑
วิธีการศึกษา.....	๑๒
บทที่ ๒ ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา.....	๑๔
บทที่ ๓ แนะนำจังหวัดอ่างทอง.....	๓๐
ประวัติความเป็นมาของการทำนาครั้งที่สอง.....	๓๕
บทที่ ๔ ผลการศึกษา.....	๔๓



บทที่ ๕	วิเคราะห์ผลการวิจัย.....	๑๒๓
บทที่ ๖	สรุปและขอเสนอแนะ.....	๑๓๕
	บรรณานุกรม.....	๑๔๘
	ภาคผนวก.....	๑๕๑
	ประวัติผู้เขียน.....	๑๖๐

## สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

๑.	เนื้อ ที่เพาะปลูก, ผลผลิตและผลโคตอไรของจังหวัดอ่างทอง...	๗
๒.	เปรียบเทียบผลผลิตของการเพาะปลูกข้าวนาปีของจังหวัดที่มี ผลผลิตสูงในประเทศไทย.....	๘
๓.	เนื้อที่เพาะปลูก, เนื้อที่เก็บเกี่ยว, ผลผลิต โครงการทำนา ครั้งที่สอง.....	๓๘
๔.	อายุของชาวนา.....	๔๓
๕.	เพศของชาวนา.....	๔๔
๖.	ภูมิลำเนาเดิมของชาวนา.....	๔๕
๗.	ที่อยู่ปัจจุบันของชาวนา.....	๔๖
๘.	ชาวนาอยู่ที่จังหวัดอ่างทองนาน.....	๔๗
๙.	สภาพการประกอบอาชีพของชาวนา.....	๔๘
๑๐.	เนื้อที่เพาะปลูกของชาวนา.....	๔๘
๑๑.	การทำนาของชาวนาใช้.....	๕๐
๑๒.	การเป็นสมาชิกของกลุ่ม.....	๕๑
๑๓.	ความเชื่อเกี่ยวกับโครงการทำนาครั้งที่สอง.....	๕๔
๑๔.	การทราบหรือไม่ว่ามีโครงการทำนาครั้งที่สอง.....	๕๖
๑๕.	โครงการทำนาครั้งที่สองทราบจากใคร.....	๕๗
๑๖.	การทำโครงการทำนาครั้งที่สองปรึกษาใคร.....	๕๘
๑๗.	การทำนาครั้งที่สองทำเพราะเหตุใด.....	๕๘
๑๘.	กลุ่มเกษตรกรกล่าวถึงโครงการทำนาครั้งที่สองหรือไม่.....	๖๐
๑๙.	ใคร เป็นผู้เสนอแนะการทำนาครั้งที่สอง.....	๖๑

๒๐.	การส่งเสริมการทำนาครั้งที่สองดำเนินการโดยใคร.....	๖๒
๒๑.	ปัญหาของการทำนาครั้งที่สอง.....	๖๓
๒๒.	ทำนาครั้งที่สองทุกปีเพราะ.....	๖๔
๒๓.	บุคคลที่มีส่วนทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น.....	๖๕
๒๔.	การประสานงานระหว่างราชการต่าง ๆ ที่ร่วมรับผิดชอบ โครงการ.....	๖๘
๒๕.	ใครที่สามารถแก้ปัญหาให้ชาวนาก่อน.....	๗๐
๒๖.	เหตุที่ไม่ไปติดต่อกับหน่วยราชการ.....	๗๑
๒๗.	หน่วยงานที่ให้บริการลาซา.....	๗๒
๒๘.	สภาพการประสานงานของหน่วยราชการ.....	๗๓
๒๙.	การประสานงานของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างไร.....	๗๔
๓๐.	ชาวนามีความรู้สึกต่อการประสานงาน.....	๗๕
๓๑.	หน่วยราชการที่ให้ความสนใจต่อโครงการ.....	๗๖
๓๒.	เจ้าหน้าที่ที่ไม่จำเป็นต่อโครงการ.....	๗๗
๓๓.	ความเห็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบโครงการ.....	๗๘
๓๔.	ความสนใจของเจ้าหน้าที่ต่อโครงการ.....	๗๙
๓๕.	เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องของขาดความรู้เกี่ยวกับโครงการ.....	๘๒
๓๖.	เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานใดที่สามารถแก้ปัญหาได้ดีที่สุด.....	๘๕
๓๗.	ผู้เสนอแนะให้เกิดความเข้าใจการจัดทำโครงการ.....	๘๖
๓๘.	ความรู้สึกว่าเจ้าหน้าที่เข้าใจโครงการ.....	๘๗
๓๙.	ผู้ที่ประชุมเกี่ยวกับโครงการเป็นประจำ.....	๘๘
๔๐.	ผลผลิตเพิ่มขึ้นเพราะใคร.....	๘๙
๔๑.	ผู้จัดทำแปลงสาธิต.....	๙๐
๔๒.	ผู้ที่ก่อให้เกิดโครงการเกิดความสำเร็จ.....	๙๑

ตารางที่

หน้า

๔๓.	การประชุมกลุ่มเจ้าหน้าที่กล่าวถึงโครงการ.....	๕๒
๔๔.	เจ้าหน้าที่เคยหรือไม่ในการบริการเกี่ยวกับปุ๋ย และยา.....	๕๓
๔๕.	เคยถูกแนะนำให้เลิกทำนาครั้งที่สองหรือไม่.....	๕๔
๔๖.	ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการทำนาครั้งที่สอง.....	๕๕
๔๗.	สภาพปัจจุบันควรทำนาครั้งที่สอง.....	๕๕
๔๘.	ผลผลิตไม่ดีขึ้นเพราะ.....	๑๐๐
๔๙.	ความรู้สึกลงในการเลิกทำนาครั้งที่สอง.....	๑๐๑
๕๐.	ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่ชวานารู้สึกอย่างไร.....	๑๐๒
๕๑.	ถ้าไม่ทำนาครั้งที่สองชวานาทำอะไร.....	๑๐๓
๕๒.	ปัจจัยที่มีความสำคัญในการทำนาครั้งที่สอง.....	๑๐๔
๕๓.	หลังทำนาปีแล้วชวานาทำอะไร.....	๑๐๕
๕๔.	ชวานาเคยชักชวนผู้อื่นทำนาครั้งที่สอง.....	๑๐๖
๕๕.	อายุของชวาราชการ.....	๑๐๘
๕๖.	เพศของชวาราชการ.....	๑๐๘
๕๗.	ระดับของชวาราชการ.....	๑๑๐
๕๘.	สังกัดกระทรวง.....	๑๑๑
๕๙.	อายุราชการ.....	๑๑๒
๖๐.	การรับราชการในจังหวัดอ่างทอง.....	๑๑๓



สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่

หน้า

๑.	โครงการทำนาครั้งที่สองก่อนปี ๒๕๑๖.....	๕๐
๒.	โครงการทำนาครั้งที่สองหลังปี ๒๕๑๖.....	๕๑
๓.	การดำเนินงานตามโครงการ.....	๕๒

สารบัญภาคผนวก

ภาคผนวก

	หน้า
ก. แผนที่, ชิงและควงตรา.....	๑๕๒
ข. รายชื่อกลุ่มเกษตรกรจังหวัดอ่างทอง.....	๑๕๕
ค. โครงการทำนาครั้งที่ ๒ ปี ๒๕๑๖/๒๕๑๗.....	๑๖๓
ง. รายละเอียดโครงการ.....	๑๖๘
จ. แบบสอบถาม.....	๑๗๖