

## การพัฒนาอำเภอ: บทบาทของนายอำเภอในการสร้างทีมงาน

อรุณ รักรธรรม\*

### ความสำคัญของเรื่องและปัญหาที่วิจัย

ประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 514,000 ตารางไมล์ และประชากรโดยประมาณ 50 ล้านคน ได้แบ่งเขตการปกครองของการบริหารออกเป็นจังหวัดต่าง ๆ 73 จังหวัด ในแต่ละจังหวัดแบ่งเป็นอำเภอ ซึ่งมีประมาณ 600 อำเภอเศษ ที่มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จะได้ผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของบรรดาฝ่ายต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ อันมีนายอำเภอเป็นหัวหน้า นอกจากนี้ยังมีข้าราชการแผนกอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น บำไม่ ที่ดิน เกษตร สรรพสามิต ตำรวจ ฝ่ายการศึกษา สัสดี ฯลฯ เป็นต้น

ในบรรดางานต่าง ๆ เหล่านี้ นายอำเภอย่อมเป็นตัวกุญแจที่สำคัญในการทำงานร่วมกับฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งการพัฒนาระดับอำเภอของประเทศไทยจะสำเร็จหรือไม่ ส่วนหนึ่งที่สำคัญขึ้นอยู่กับบทบาทของนายอำเภอในฐานะที่เป็นกุญแจประสาน มิใช่กุญแจควบคุมดังแต่ก่อน ซึ่งในเรื่องนี้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเคยกล่าวไว้ "...ผมว่านายอำเภอคือความหวังของเรา ความหวังของกระทรวงมหาดไทย ความหวังของราษฎร ผมว่าถ้าใครเป็นนายอำเภอที่ดี

\*รองศาสตราจารย์ ดร.อรุณ รักรธรรม Ph. D. (Pub. Ad.) University of Southern California รองอธิการบดีฝ่ายบริหารและพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ได้ละก็ เป็นนายกรัฐมนตรีได้เลย ถ้าเป็นนายอำเภอซึ่งราษฎรรักละก็ ผมต้องขอชมเชย ว่าต้องเป็นนายอำเภอที่เก่งมาก...”<sup>1</sup> นอกจากนั้น อดีตอธิบดีกรมการปกครอง และ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเองคือ คุณดำรง สุนทรสารทูล ก็ยอมรับว่า “...เราในฐานะที่จะเป็นนายอำเภอ ... จำเป็นที่จะต้องรู้งานของเพื่อนทุกกระทรวงที่บริหารงานของประเทศที่อยู่ใต้อำเภอ<sup>๕</sup> ท่านจึงมีโอกาสมีทรรศนะการใช้วินิจฉัยในการบริหารงานของท่านอย่างกว้างขวาง...”<sup>๒</sup>

เราจะเห็นได้ว่า ในการบริหารงานในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอำเภอ<sup>๕</sup> นายอำเภอนับว่าเป็นตัวจักรผู้มีบทบาทสำคัญยิ่ง ในการที่จะเป็นผู้อำนวยการบริหารงานของอำเภอให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมายของทางราชการอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) และเป็นผู้อำนวยการของส่วนราชการและข้าราชการเกือบทั้งหมดในระดับอำเภอ ปฏิบัติภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในการที่จะอำนวยการบริหารและการพัฒนาในชนบทในด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ และในขณะเดียวกัน ก็เป็นผู้นำเอาความต้องการของประชาชนมาพิจารณาดำเนินการจัดบริการให้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ จึงมีผู้เรียกภาระหน้าที่ของนายอำเภอเหล่านั้นว่า เป็นผู้ “บำบัดทุกข์บำรุงสุข” ซึ่งบทบาทนั้นนับได้ว่า เป็นบทบาทที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดให้นายอำเภอในการบริหารงานนั่นเอง (Role Prescriptions)

อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้วมักพบว่า มีนายอำเภอจำนวนไม่น้อยที่ยังมีความเชื่อว่าตนเองเป็นนักปกครอง เป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง รับเงินเดือนจากกรมการปกครอง กรมการปกครองเป็นผู้พิจารณาให้คุณให้โทษ พิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย พิจารณาคัดเลือกให้เข้าโรงเรียนนายอำเภอ ให้เข้าโรงเรียนนักปกครองระดับสูง ตนเองจึงต้องรับผิดชอบแต่เฉพาะงานของกรมการปกครอง และจะต้องดูแลแต่เฉพาะปลัดอำเภอ และเจ้าหน้าที่ที่สังกัดกรมการปกครองเท่านั้น ข้าราชการแผนกอื่น ตนเองไม่ต้องดูแล

ทุกชั้นๆ ไม่ต้องรับผิดชอบงานของแผนกการอื่น เพราะเขาเหล่านั้นไม่ใช่ข้าราชการกรมการปกครอง และไม่ใช่งานของกรมการปกครอง ที่ทัศนคติและค่านิยมในลักษณะดังกล่าวนี้ ยังฝังรากลึกอยู่กับนายอำเภอจำนวนไม่น้อย<sup>๕</sup> ซึ่งบทบาทนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นบทบาทที่เป็นอยู่จริงของนายอำเภอ (Role Behavior)

แต่โดยหลักการแล้ว นายอำเภอในฐานะนักบริหารการพัฒนา ที่ต้องบริหาร มิใช่ในงานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เท่านั้น แต่ยังต้องบริหารงานโยธา วิศวกรรม งานการศึกษา งานเกษตร การสาธารณสุขและอนามัย การขนส่งคมนาคม การตลาด และอุตสาหกรรม ตลอดจนการพาณิชย์ การแรงงาน การประชาสงเคราะห์ การป่าไม้และที่ดินเหล่านั้นเป็นต้น ซึ่งงานต่างๆ เหล่านี้ ผู้รับผิดชอบและลงมือปฏิบัติจริงก็คือ บรรดาข้าราชการกระทรวง กรมต่างๆ นอกเหนือจากกระทรวงมหาดไทยอยู่ด้วย ทั้งนายอำเภอและบรรดาท่านเหล่านั้น จำเป็นต้องอาศัยกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนราษฎร เข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยการพัฒนารูปแบบต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งบทบาทนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็น “ความคาดหวังในบทบาท” (Role Expectations)

โดยที่การบริหารงานในระดับอำเภอนับได้ว่า เป็นระดับที่มีความสำคัญยิ่งต่อความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นชนบท และประเทศชาติโดยส่วนรวมอย่างมาก หากขาดความร่วมมือกันระหว่างบุคคลฝ่ายต่างๆ ในอำเภอ รวมตลอดจนถึงกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรแล้ว การบริหารงานอำเภอในตำแหน่งต่างๆ อาจจะมีประสิทธิผลได้ยาก หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การบริหารงานอำเภอจะได้รับผลดีขึ้นถ้า 1) ระดับของการไว้วางใจ (Trust) ระหว่างนายอำเภอ กับข้าราชการแผนกอื่นๆ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนในท้องที่เป็นไปด้วยดี 2) ระดับของการติดต่อสื่อสาร (Communications) ระหว่างนายอำเภอกับข้าราชการแผนกอื่น ๆ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนในท้องที่เป็นไปด้วยดี 3) ระดับของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ (Participation in Decision—Making) ระหว่างนายอำเภอและข้าราชการแผนกอื่น ๆ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านในท้องที่อยู่ในเกณฑ์ดี และ 4) การทำงานโดยมีส่วน

ร่วมในลักษณะทีม (Teamwork) ระหว่างนายอำเภอและข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านในท้องถิ่นที่อยู่ในเกณฑ์

อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการพัฒนาอำเภอในปัจจุบันนี้มีหลายด้านด้วยกัน แต่ที่สำคัญคือ การขาดความร่วมมือ ความเข้าใจกันระหว่างบรรดาข้าราชการต่าง ๆ นายอำเภออาจจะเห็นได้ว่า "... พอปลายเดือนนายอำเภอไปประชุมประจำเดือนที่จังหวัด สมุห์บัญชีอำเภอ ก็ต้องไปประชุมรับคำสั่งกำชับกำชาจากสรรพากรจังหวัด บำไม่อำเภอ ... ที่ดินอำเภอ ... สัสดีอำเภอ ... ศึกษาธิการอำเภอ เจ้าหน้าที่อำเภอ วันเงินเดือนออก ไม่มีหัวหน้าส่วนราชการคนใดเหลืออยู่ เพราะฉะนั้น การงานในอำเภอจึงไม่ค่อยผสมผสาน กัน ..." ดังที่ควรจะเป็น จึงอาจจะทำให้การพัฒนาอำเภอไม่ประสบผลสำเร็จหรือเกิด ปัญหาได้ ถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะได้ทำการฝึกอบรมนายอำเภอให้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงในการบริหารอำเภอ แต่ดูเหมือนว่า ปัญหาสัมพันธภาพ (Interpersonal Problems) ระหว่างนายอำเภอกับบรรดาข้าราชการแผนกต่าง ๆ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ราษฎร ย่อมมี ผลกระทบต่อความร่วมมือร่วมใจในการทำงานร่วมกัน (Collaboration) ยังมีอยู่ และปัญหา ต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาในท้องถิ่นต่าง ๆ ของชนบท และอาจ จะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาระดับชาติเป็นส่วนรวมอีกด้วย

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

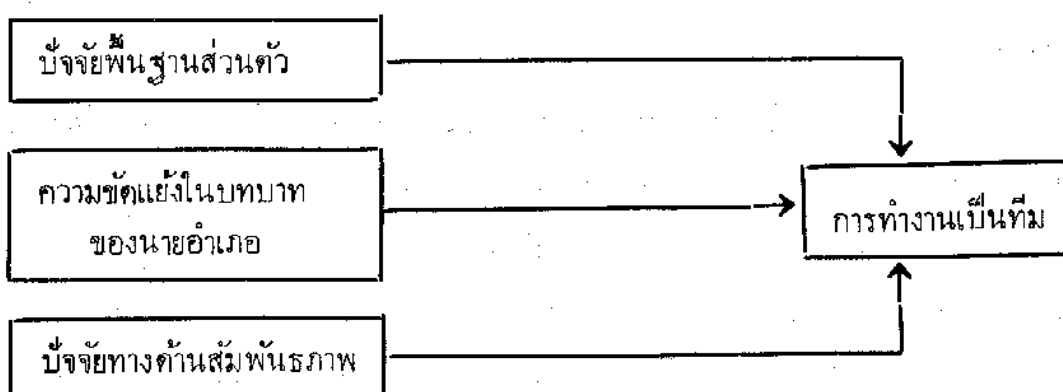
1. เพื่อที่จะต้องการศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของนายอำเภอในตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ บทบาทของนายอำเภอที่เป็นอยู่จริง (Role Behavior) บทบาทของนายอำเภอ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ทำ (Role Prescription) และบทบาทของนายอำเภอที่ควรปฏิบัติหรือบทบาทที่คาดหวังของนายอำเภอ (Role Expectation)
2. เพื่อต้องการศึกษาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎร กับนายอำเภออันจะมีผลกระทบต่อการสร้างทีมงานของนายอำเภอ
3. เพื่อต้องการศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของนายอำเภอในการสร้างทีมงาน

## สมมติฐาน

1. บัณฑิตพื้นฐานส่วนตัวที่แตกต่างกัน อันได้แก่ การศึกษา อายุ อยุ-  
ราชการและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกัน อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการทำ  
งานเป็นทีมได้
2. ความขัดแย้งกันในบทบาทของนายอำเภออาจจะเป็นอุปสรรคต่อการทำ  
งานเป็นทีม
3. บัณฑิตทางด้านสัมพันธภาพ อันได้แก่ การไว้น้ำใจ การติดต่อสื่อสาร  
และการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการของข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้าน  
กับนายอำเภอจะมีอิทธิพลต่อการทำงานเป็นทีม

## ตัวแปร

ในการวิจัยครั้งนี้จะประกอบไปด้วยตัวแปรตามอันได้แก่ การทำงานเป็นทีม  
และตัวแปรอิสระได้แก่ บัณฑิตพื้นฐานส่วนตัว ความขัดแย้งกันในบทบาทของนายอำเภอ  
และบัณฑิตด้านสัมพันธภาพอันได้แก่การไว้น้ำใจ การติดต่อสื่อสารและการมีส่วนร่วม  
ในการวินิจฉัยสั่งการของข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านกับนายอำเภอซึ่งจะ  
สามารถเขียนออกมาเป็นแผนภาพได้ดังนี้



## การสุ่มตัวอย่าง

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง 3 วิธีด้วยกัน คือ **Area Sampling**,

**Purposive Sampling** และ **Stratified Five Stage Sampling**.

**Area Sampling** กระทำโดยการใช้พื้นที่ทางภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่มโดยจะแบ่งออกเป็น 6 พื้นที่ด้วยกัน คือ กรุงเทพฯ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก และ ภาคกลาง

**Purposive Sampling** เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ ทั้งนี้เนื่องจากกรุงเทพฯ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ และมีโครงสร้างของการปกครองแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาเฉพาะจากวิทยากรโรงเรียนนายอำเภอซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรมทางด้านวิชาการ ย่อมสามารถจะให้ข้อมูลในตำแหน่งนี้ได้ดีกว่าผู้อื่น โดยจะทำการสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นวิทยากรจากโรงเรียนนายอำเภอมาจำนวน 12 คน

**Stratified Five Stage Sampling** จะใช้การสุ่มตัวอย่างแบบนี้กับภาคอื่นๆ ที่เหลือนอกจากกรุงเทพฯ ดังแผนภาพในหน้าถัดไป

**ขั้นที่ 1** ทำการสุ่มตัวอย่างจังหวัดได้มาจำนวน 12 จังหวัด ซึ่งจะได้อีกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวน 12 คน

**ขั้นที่ 2** ในแต่ละจังหวัดได้ทำการสุ่มตัวอย่างอำเภอโดยจะได้จังหวัดละ 4 อำเภอ รวม 48 อำเภอ ในแต่ละอำเภอจะได้นายอำเภอเป็นตัวอย่างละ 1 คน รวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนายอำเภอทั้งสิ้น 48 คน และในอำเภอแต่ละอำเภอก็จะสุ่มกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการระดับหัวหน้าส่วนของ 4 กระทรวงหลักประจำอำเภออันได้แก่ พัฒนาการอำเภอ เกษตรอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และสาธารณสุขอำเภอ รวมจำนวนข้าราชการประจำอำเภอทั้งสิ้น 192 คน



**ขั้นที่ 3** สุ่มเลือกตำบลตัวอย่าง จากอำเภอ 48 อำเภอ จะทำการสุ่มตัวอย่างลงไปในระดับตำบล ได้อำเภอละ 2 ตำบล รวม ๙6 ตำบล ในแต่ละตำบลจะได้กำนันเป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 96 คน

**ขั้นที่ 4** สุ่มเลือกหมู่บ้านตัวอย่าง จากตำบลในขั้นที่ 3 จะทำการสุ่มลงไปในระดับหมู่บ้านจะได้ตำบลละ 3 หมู่บ้าน รวม 288 หมู่บ้าน ในแต่ละหมู่บ้านจะได้ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวอย่างละ 1 คน อย่างไรก็ตาม ในหมู่บ้านที่มื่กำนันเป็นตัวอย่างที่ได้เลือกมาแล้ว จะไม่นำผู้ใหญ่บ้านมาเป็นตัวอย่างอีก ดังนั้นในระดับหมู่บ้านจะได้ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 192 คน

**ขั้นที่ 5** สุ่มเลือกชาวบ้านตัวอย่าง จากหมู่บ้านในขั้นที่ 4 นำเอามาสุ่มเลือกชาวบ้านตัวอย่างที่จะสอบถามอีกหมู่บ้านละ 2 คน ดังนั้นในระดับหมู่บ้านจะได้ชาวบ้านที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 576 คน

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยจะมีที่มาจาก 2 แหล่งด้วยกัน คือ

1. ข้อมูลทุติยภูมิ จะได้จากเอกสารของกระทรวงมหาดไทย วารสารและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ
2. ข้อมูลปฐมภูมิ จะได้จากการสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ และแบบสอบถาม จากทุกกลุ่มตัวอย่างของประชากร การเก็บรวบรวมข้อมูลประเภทนี้จะดำเนินการโดยผู้วิจัย ผู้ช่วยวิจัยและพนักงานสัมภาษณ์ ซึ่งประกอบไปด้วยนักศึกษาระดับปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินการ

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในเชิงคุณภาพและในเชิงปริมาณ การวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงปริมาณนั้นตัวสถิติที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์จะได้แก่ ร้อยละ ไควสแควร์ และ Kolmogorov Smirnov One Sample Test



## ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาแบบสำรวจที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อต้องการที่จะให้ได้ผลลัพธ์ที่สมบูรณ์มากที่สุดที่จะนำมาใช้ประโยชน์ได้ต่อไป อย่างไรก็ตามถ้าจะให้ผลลัพธ์ที่สมบูรณ์ก็จำเป็นที่จะต้องใช้เวลาและงบประมาณที่มากพอสมควร แต่เนื่องจากทั้งเวลาและงบประมาณของผู้วิจัยมีอยู่จำกัด อีกทั้งมีอุปสรรคในการคมนาคมโดยเฉพาะในระดับตำบล และหมู่บ้านทำให้จำเป็นต้องผ่อนคลายความเข้มงวดในเรื่องของการสุ่มตัวอย่างและจำนวนของกลุ่มตัวอย่างไปบ้าง อย่างไรก็ตามเนื่องจากประชากรในแต่ละชั้นส่วนใหญ่จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันมากจนอาจถือได้ว่ามี Homogeneous ดังนั้นกลุ่มตัวอย่างที่สุ่มได้ก็อาจจะให้ผลลัพธ์ที่ไม่คลาดเคลื่อนจนเกินไปนัก

## แนวความคิดที่เกี่ยวข้องในการวิจัย

ในฐานะที่นายอำเภอเป็นนักบริหารการพัฒนา จำเป็นจะต้องเข้าใจในการที่จะชักจูง (Motivate) คนที่อยู่รอบ ๆ ตัว ทั้งผู้ร่วมงานที่เป็นข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรในพื้นที่ ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะความเจริญของงานจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่เกิดการเปลี่ยนแปลง<sup>5</sup> ซึ่งส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงเป็นแนวคิดของการพัฒนาองค์การ (Organization Development) ที่มีคุณสมบัติพื้นฐานของตนเองหลายประการ เช่น

1. จะต้องมีการติดต่อสื่อสาร (Communication) ระหว่างบุคคลในองค์การอย่างเปิดเผย (Openness) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน
2. การเข้าใจและการไว้วางใจกัน (Trust) ระหว่างบุคคลในองค์การนั้นจะต้องมีสูงพอสมควร
3. การวินิจฉัยสั่งการ (Decision-making) จะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง มีความเข้าใจและอยู่ใกล้ชิดกับปัญหา มีส่วนร่วมด้วย
4. มีความรับผิดชอบร่วมกัน มิใช่ตามกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงความผูกพันทางจิตใจอยู่ด้วย (Commitment)

## 5. ทุกคนในกลุ่มมีโอกาสกำหนดเป้าหมายขององค์การร่วมกัน (Goal setting)<sup>6</sup>

อนึ่ง คำว่า “การเปลี่ยนแปลง” ในแง่ของการพัฒนาองค์การนั้น มิใช่เป็นเพียงการเพิ่มขึ้นของจำนวนหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรายได้ในสังคมเท่านั้น การพัฒนาต้องการการเปลี่ยนแปลง แบบแผน แห่งพฤติกรรมของมนุษย์ที่เป็นมาแล้วในอดีต บรรยากาศแห่งการพัฒนาหมายถึงบรรยากาศของการศึกษาค้นสิ่งใหม่ ๆ การตัดแปรง และการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลของการปฏิบัติงานขององค์การ<sup>7</sup> และถ้าหากจะพิจารณาในแง่ของบทบาทนายอำเภอจะต้องยอมรับว่า ในปัจจุบันแห่งความสำเร็จของงานนั้นมิใช่เกิดจากฝีมือของนายอำเภอคนเดียว หากแต่จะต้องมีเพื่อนร่วมงานเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเสนอแนะให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง จึงจะช่วยให้นายอำเภอตัดสินใจปัญหาหรือวินิจฉัยสั่งการได้โดยถูกต้อง และได้ผลด้วย จึงควรยอมรับแนวความคิดในการทำ งานที่ว่า การบริหารงานของนายอำเภอหนึ่งผ่านพ้นระยะของการทำงานคนเดียว (one-man show) ไปถึงระยะขงงาน ขอความคิดเห็น การประชุมปรึกษาหารือกัน เปิดโอกาสให้เขาหักท้วงเป็นรูปร่างการทำงานสร้างทีมขึ้น<sup>8</sup> นอกจากนั้น “... ควรจะถือว่า (ทุกฝ่าย) เป็นเพื่อนร่วมงาน ถือว่าตำรวจคือคู่คิดไม่ใช่คู่แข่ง ทำอย่างไรทางฝ่ายอำเภอจะยื่นมือสร้างความสัมพันธ์ที่ดี...”<sup>9</sup> และ “... นายอำเภอต้องลดฐานะและตนเองลงมาในแบบของเพื่อนร่วมงาน มิใช่ถือว่าเป็นนายสูงสุดของอำเภอ ในประการที่สำคัญคือ ต้องขจัดความคิดที่ว่า หากผู้อื่นกลุ่มใดมีความคิดเห็นไม่ตรงกับเราแล้ว ก็ถือว่าไม่ใช่พวกเดียวกัน จะทำให้เกิดปัญหาการแบ่งพวก...”<sup>10</sup> นอกจากนั้น “... หาก (นายอำเภอ) รู้จักใช้พลังกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้นเราก็จะประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นนั้น ๆ จะยากหรือมีอุปสรรค ตลอดจนความขาดแคลนในปัจจุบันต่าง ๆ เสกปานใดก็ตาม...”<sup>11</sup> แนวความคิดพื้นฐานต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นกุญแจในการศึกษาวิจัยครั้ง

### บทบาท (Role)

คำว่า “บทบาท” (Role)<sup>12</sup> เป็นศัพท์ที่นักจิตวิทยาสังคมใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยยืมมาจากโลกของการแสดง ซึ่งในโลกของการแสดงนั้น บทบาทของผู้แสดงแต่ละคน

ยอมขึ้นอยู่กับ “บท” (Script) ที่ตนต้องแสดง และการ “บอกบท” จาก “ผู้กำกับ” การบอกบทของผู้ร่วมแสดง (ตัวละครอื่น ๆ) รวมทั้งปฏิกริยาจาก “ผู้ชม” เป็นสำคัญ

ซึ่งในชีวิตจริงของคนเรานั้น แต่ละคนย่อมมีบทบาทที่ต้อง “สวม” คล้ายๆ กับการแสดงละครเช่นกัน มีความแตกต่างกันบ้างตรงที่ว่า ในโลกของชีวิตจริง บทบาทที่บุคคลสวม จะต้องแสดงอย่างไรนั้น บางครั้งขึ้นอยู่กับความต้องการของสังคม ความเหมาะสมตามสังคม และตลอดจนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคมนั้น ๆ การแสดงบทบาทต่างๆ ในชีวิตจริงยังได้รับอิทธิพลจากสิ่งต่าง ๆ หลายประการด้วยกันคือ 1) บทบาทอื่น ๆ ที่บุคคลอื่นสวมอยู่ 2) จากบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเฝ้าสังเกตการแสดงบทบาทของเรา 3) จากแม่แบบซึ่งเราคำเนินตามเป็นตัวอย่าง (Role Model) และ 4) จากธรรมชาติและบุคลิกภาพของตัวเราผู้แสดงเองอีกด้วย

อนึ่ง การแสดงบทบาทของบุคคลตามตำแหน่งหน้าที่ (Functional Rationality) จะเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม และสมบทบาทมากหรือน้อยนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน และที่สำคัญ ๆ ได้แก่ 1) ความเข้าใจในบทบาทที่ตนต้องแสดง หรือต้องปฏิบัตินั้น 2) ประสบการณ์ของผู้ที่ต้องแสดงบทบาทเอง และ 3) บุคลิกภาพของผู้แสดงบทบาทนั้นอีกด้วย สำหรับลักษณะของบทบาทที่ควรจะเป็นไปในรูปแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับการกำหนดของสังคมนั้นผนวกกับการแสดงออกของคนอื่นรวม ๆ กัน และตัวเราเองด้วยเป็นสำคัญ

ซึ่งพิจารณาในงานพัฒนาอำเภอในปัจจุบัน ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายซึ่งมีหลายบทบาท หลายตำแหน่งหน้าที่ บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กันนี้ ก็ถูกคาดหวังจากสังคม ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ฯลฯ ในบทบาทต่างๆ กัน เช่น นายอำเภอต้องมีบทบาทอย่างหนึ่ง สาธารณสุข พัฒนาการ หัวหน้าประถมศึกษา เกษตรอำเภอ ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแม้กระทั่งราษฎรในท้องที่อำเภอนั้น ๆ ต่างคนต่างก็ถูกคาดหวังว่าจะให้มีบทบาทไปอีกอย่างใดอย่างหนึ่ง เหล่านี้เป็นต้น

อนึ่ง บทบาทหน้าที่ตามตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้น ปกติได้ถูกคาดหวังจากสังคมรอบด้าน ผู้อยู่ในตำแหน่งอื่นๆ รอบตัว (ผู้ร่วมงาน) รวมทั้งตัวเราเองด้วย

สิ่งเหล่านี้เกิดจากกระบวนการซึ่งเรียกว่า “กระบวนการสังคม” (Socialization) ตัวอย่าง เช่น บทบาทของข้าราชการ ไม่ได้ถูกกำหนดและคาดหวังจากสังคมโดยรวมเพียงอย่างเดียว แต่ยังถูกคาดหวังจากผู้ร่วมงาน เช่น ข้าราชการอื่นๆ ในสำนักงาน ถ้าเป็นกรณีนายอำเภอ ก็ยังจากข้าราชการด้วยกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้บังคับบัญชา อาจารย์ผู้บรรยายในโรงเรียนนายอำเภอ ตลอดจนราษฎรในท้องที่นั้น เป็นต้น

**กล่าวโดยสรุป** พิจารณาแนวคิดเรื่องบทบาทต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว อาจจะสรุปได้ว่า บทบาทของนายอำเภออย่างน้อยมีอยู่ 3 ประการด้วยกันคือ 1) บทบาทที่เป็นจริงที่นายอำเภอแสดงอยู่ 2) บทบาทที่หน่วยงาน หมายถึง กระทรวงทบวงกรมต่างๆ มอบหมายให้ทำ และ บทบาทคาดหวังจากตนเองและบุคคลอื่น ๆ เป็นต้น

### **การไว้นใจ (Trust)**

คือ “การยอมรับ” (acceptance) นั่นคือ 1) การยอมรับของบุคคลอื่น ส่วนมากเกิดจากการยอมรับของตนเอง 2) การยอมรับเป็นการลดความกระวนกระวาย และความกลัว ดังนั้น การไว้นใจนั้นสร้างขึ้นได้โดยการยอมรับบุคคลอื่น และการรักษาการติดต่อสื่อสารแบบเปิดเผย<sup>18</sup> ระหว่างบุคคลในองค์การ

ด้วยเหตุที่ว่า การทำงานเป็นทีมระหว่างกัน “จะมีความหมายน้อยมาก ถ้าหากมนุษย์ขาดการไว้นใจกัน เหตุนี้เอง การสร้างบรรยากาศของการไว้นใจกัน จึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการพัฒนาองค์การ ที่จริงปัญหาอยู่ที่มนุษย์อย่างน้อย 2 คนขึ้นไป เมื่อมีการสัมพันธ์กันและกัน นอกจากจะต้องเชื่อตนเองแล้ว การไว้นใจกันและกัน ก็มีความสำคัญมาก การไว้นใจเป็นสิ่งสำคัญสำหรับเป็นฐานให้ความสัมพันธ์ระหว่างกัน<sup>14</sup> ได้

และการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย เราอาจจะสร้างความรับผิดชอบ การไว้นใจ ซึ่งบุคคล 2 ฝ่าย เปิดเผยความรู้สึกต่อกันในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง การรู้จักกันและกัน จำเป็นจะต้องอาศัยการเปิดเผยความรู้สึกระหว่าง

กันพอสมควร การไม่เปิดเผยความรู้สึก จะทำให้ผู้พบเห็นขาดความนับถือ หรือไม่ยอมรับได้โดยง่าย

### **การติดต่อสื่อสาร (Communication Systems)**

การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการสื่อความหมายที่มีการถ่ายทอดและความเข้าใจเป็นสาระสำคัญ อนุภาพของการสื่อสารก็คือ การเป็นสื่อยึดโยงบุคคลในองค์การทั้งหมด หรือส่วนใดส่วนหนึ่ง เพื่อให้ดำเนินกิจการตามความมุ่งหวังให้เป็นไปด้วยดี

ซึ่งการติดต่อสื่อสารนั้นโดยหลักถือว่า เป็นเครื่องมือสำคัญของนักบริหาร ในทุกระดับ ในการถ่ายทอดความรู้สึกนึกคิด กำหนดการวางแผน ชักจูง ชักนำ ให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม ดังนั้น บางครั้งนักบริหารที่ถือความเป็นใหญ่ มักไม่ค่อยระลึกถึงอุปสรรคในการติดต่อสื่อสารที่เกิดจากตัวเอง เพราะผู้อื่นต้องยอมจำนนตัวเองอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องแสดงให้เห็นว่า จะเผชิญหน้ากับความต้องการของระบบผู้ช่วยเหลือ และการทำเช่นนั้นได้ จำเป็นจะต้องสร้างระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี (Good Communication)<sup>14</sup> ระหว่างกันขึ้นให้จึงได้

อนึ่ง การพัฒนาองค์การ (Organization Development) เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบต่างๆ ซึ่งจะอำนวยความสะดวกหรือเป็นเครื่องขัดขวางต่อการติดต่อสื่อสารที่เป็นจริง เพื่อจะช่วยนักบริหารให้เรียนรู้ ค่านิยมในการติดต่อสื่อสารเกี่ยวกับความเป็นจริงที่จำเป็นต่างๆ ในองค์การของตน หรือข้อมูลนั่นเอง

### **การมีส่วนร่วมในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ (Participation in Decision-Making)**

คำถามที่สำคัญคือ “ทำไมการบริหารงานโดยมีส่วนร่วมจึงมีผลดีต่องาน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาองค์การ ก่อนอื่นเราต้องทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นก่อนว่า การวินิจฉัยสั่งการเป็นเสมือนหัวใจหรือศูนย์กลางของการบริหารงาน หรือการจัดการ ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ว่า ถ้าจะพิจารณาถึงการดำเนินการที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ใดๆ ก็ตามขององค์การนั้น มักจะเริ่มต้นแต่การนำวัตถุประสงค์และความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การนั้นว่าเป็นอย่างไร<sup>15</sup> มาพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ

ดังนั้น การมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการจากบุคคลหลายฝ่าย จะมีประโยชน์หลายประการในการพัฒนาองค์การ เช่น 1) เป็นการแน่ชัดว่าคนทำงานได้มีความเข้าใจดีว่าเรามีความหวังอะไร และอะไรเป็นผลตอบแทนเมื่อเขาปฏิบัติงานสัมฤทธิ์ผล 2) เป็นการมีชีวิตชีวาว่า การทำงานจะได้รับผลตอบแทนบางอย่างที่มีค่าสำหรับเขา 3) ทำให้สมาชิกในองค์การมีอิทธิพลทางสังคม และพฤติกรรม และ 4) เป็นการรู้จักควบคุมตนเองในค่านพฤติกรรมต่าง ๆ<sup>17</sup> ยิ่งกว่านั้น การอนุญาตให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานหลายฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการ หรือตัดสินใจเกี่ยวกับงานของเขาเอง เป็นการกระจายอำนาจความรับผิดชอบแก่คุณธรรมของการวินิจฉัยสั่งการ เป็นการเพิ่มพูนความผูกพันทางใจ (Commitment) ของทุกฝ่ายในองค์การนั่นเอง

นอกจากนี้ ประการสุดท้ายของการพัฒนาองค์การที่ได้แก่ แนวความคิดที่เกี่ยวกับการทำงานเป็นทีม ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดอีกเรื่องหนึ่งซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป!

### การทำงานเป็นทีม (Team)

การทำงานเป็นกลุ่มหรือทีม หมายถึง "กลุ่มบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจ"<sup>18</sup> ทีมที่มีประสิทธิภาพควรจะมีองค์ประกอบดังนี้คือ 1) บทบาทของสมาชิกแต่ละคนในทีมมีความเข้าใจดีต่อกัน 2) เข้าใจลักษณะของทีม บทบาททั้งหมดในหน้าที่ขององค์การ 3) มีการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกด้วยกันดี 4) สนับสนุนกันระหว่างสมาชิก 5) เข้าใจกระบวนการของกลุ่ม พฤติกรรม และการเปลี่ยนแปลงด้วยกันอย่างใกล้ชิด 6) สามารถใช้ความขัดแย้งให้เป็นประโยชน์ และ 7) มีการร่วมมือประสานงานกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ลดการแข่งขันเพื่อเอาชนะ เป็นต้น<sup>19</sup>

ส่วนหลักสำคัญในการสร้างทีมงานนั้นคือ คำถามต่างๆ อันถือได้ว่าเป็นกุญแจสำคัญของการสร้างทีม ได้แก่ ตัวอย่าง เช่น 1) ท่านเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น ๆ ในองค์การอย่างไร 2) ผลของสิ่งที่ท่านทำมีอิทธิพลแก่บุคคลอื่นอย่างไร 3) จุดเด่นของ

ท่านมีอะไรบ้าง 4) ท่านจะใช้จุดเด่นของท่านให้เป็นประโยชน์ได้อย่างไร 5) จุดอ่อนของท่านมีอะไรบ้าง และ 6) ท่านจะแก้ไขจุดอ่อนของท่านได้อย่างไร<sup>20</sup>

อนึ่ง การสร้างทีมในความหมายของการพัฒนาองค์กร นั้นถือได้ว่าเป็นวิธีการอันหนึ่งในการปรับปรุงสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่จะมีผลต่อความสำเร็จของการทำงานด้วยกัน เป็นกระบวนการอันหนึ่งเกี่ยวกับกลุ่มทั้งหมดที่ในการเข้ามาช่วยกันแก้ปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน เป็นพลังกระตุ้นเพื่อให้บรรดาสมาชิกในกลุ่มได้ปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ตั้งกำหนดไว้ เป็นต้น

### การวิเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานส่วนตัวและบทบาทของนายอำเภอ

#### การวิเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานส่วนตัว

ตารางที่ 1 การศึกษา

กลุ่มตัวอย่าง ระดับการศึกษา	นายอำเภอ คน (%)	ข้าราชการ 4 กระทรวงหลัก คน (%)	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คน (%)	ชาวบ้าน คน (%)
ปริญญาโท	14 (29.16)	6 (3.13)	— (0.00)	1 (0.18)
ปริญญาตรี	30 (62.50)	54 (28.13)	2 (0.71)	36 (6.24)
ต่ำกว่าปริญญาตรี	4 (8.34)	132 (68.74)	286 (99.29)	539 (93.58)
รวม	48 (100.00)	192 (100.00)	288 (100.00)	576 (100.00)

$$X^2 \text{ ที่ได้จากตารางคำนวณ} = 447.144 \quad X^2_{6,0.001} = 22.457$$

$H_0$  : การศึกษาของแต่ละกลุ่มอาชีพไม่แตกต่างกัน

$H_1$  : การศึกษาของแต่ละกลุ่มอาชีพแตกต่างกัน

จากตารางจะเห็นได้ว่าพื้นฐานการศึกษาของนายอำเภอส่วนใหญ่จะสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 62.50 รองลงไปได้แก่ปริญญาโท ร้อยละ 29.16

ที่จะต่ำกว่าระดับปริญญาตรีจะมีเพียงร้อยละ 8.34 เท่านั้น ในขณะที่ข้าราชการจาก 4 กระทรวงหลัก จำนวน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้าน ส่วนใหญ่จะมีพื้นฐานของการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีทั้งสิ้น คิดเป็นร้อยละ 68.74, 99.28 และ 93.58 ตามลำดับ รองลงไปได้แก่ระดับปริญญาตรี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 28.13, 0.71 และ 6.24 ตามลำดับ ในขณะที่การศึกษาในระดับปริญญาโทจะมีอยู่น้อยมาก โดยข้าราชการและชาวบ้านจะมีคนจบในระดับนี้คิดเป็นร้อยละ 3.13 และ 0.18 ตามลำดับ ส่วนจำนวน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีใครจบปริญญาโทเลย และผลจากการทดสอบโดยใช้ Chi - Square ก็ได้ยืนยันให้เห็นว่าแต่ละกลุ่มอาชีพมีการศึกษาแตกต่างกันจริง ด้วยระดับความเชื่อมั่นถึง 99.9%

ตารางที่ 2 อายุ

กลุ่มตัวอย่าง อายุ (ปี)	นายอำเภอ คน (%)	ข้าราชการ 4 กระทรวงหลัก คน (%)	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คน (%)	ชาวบ้าน คน (%)
20 — 30	— (0.00)	16 (8.33)	3 (1.07)	78 (13.58)
31 — 40	5 (10.42)	85 (44.27)	40 (13.88)	129 (22.38)
41 — 50	24 (50.00)	56 (29.17)	141 (49.11)	176 (30.63)
51 — 60	19 (39.58)	35 (18.23)	104 (35.94)	193 (33.41)
รวม:	48 (100.00)	192 (100.00)	288 (100.00)	576 (100.00)

$$\chi^2 \text{ ที่ได้จากตารางค่าแวน} = 127.555 \quad \chi^2_{9.0.001} = 27.877$$

$H_0$  : อายุของแต่ละกลุ่มอาชีพไม่แตกต่างกัน

$H_1$  : อายุของแต่ละกลุ่มอาชีพแตกต่างกัน



จากตารางจะเห็นได้ว่า อายุของนายอำเภอส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงระหว่าง 41—50 ปี ซึ่งมีอยู่ร้อยละ 50.00 รองลงไปจะอยู่ในช่วง 51—60 ปี และ 31—40 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 39.58 และ 10.42 ตามลำดับ ข้าราชการ 4 กระทรวงหลักจะมีอายุส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 31—40 ปี คิดเป็นร้อยละ 44.27 รองลงไปจะอยู่ในช่วงอายุ 41—50 ปี, 51—60 ปี และ 21—30 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 29.17, 18.23 และ 8.33 ตามลำดับ กำนันและผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่จะมีอายุอยู่ในช่วง 41—50 ปี คิดเป็นร้อยละ 49.11 รองลงไปได้แก่ช่วงอายุ 51—60 ปี, 31—40 ปี และ 21—30 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 35.94, 13.88 และ 1.07 ตามลำดับ ส่วนชาวบ้านนั้นจะมีอายุส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 51—60 ปี รองลงไปได้แก่

ตารางที่ 3 อายุราชการ

กลุ่มตัวอย่าง อายุ ราชการ (ปี)	นายอำเภอ คน (%)	ข้าราชการ 4 กระทรวงหลัก คน (%)	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คน (%)
0—10	2 (3.17)	27 (14.06)	236 (81.85)
11—20	20 (41.67)	102 (53.12)	45 (15.66)
21—30	21 (43.75)	35 (18.23)	5 (1.78)
31—40	5 (10.41)	28 (14.59)	2 (0.71)
รวม	48 (100.00)	192 (100.00)	288 (100.00)

$$X^2 \text{ ที่ได้จาก การคำนวณ} = 303.368 \quad X^2_{6,0.001} = 22.457$$

$H_0$  : อายุราชการของแต่ละกลุ่มอาชีพไม่แตกต่างกัน

$H_1$  : อายุราชการของแต่ละกลุ่มอาชีพแตกต่างกัน

ช่วยอายุ 41–50 ปี, 31–40 ปี และ 21–30 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 30.63, 22.38 และ 13.58 ตามลำดับ และผลจากการทดสอบโดยใช้ Chi-Square ก็ได้ยืนยันให้เห็นว่าแต่ละกลุ่มอาชีพมีระดับของอายุแตกต่างกันจริง ด้วยระดับความเชื่อมั่น 99.9%

จากตารางจะเห็นได้ว่านายอำเภอส่วนใหญ่จะมีอายุราชการอยู่ในช่วง 21–30 ปี คิดเป็นร้อยละ 43.75 รองลงไปได้แก่ช่วงอายุ 11–20 ปี 31–40 ปี และ 1–10 ปี

ตารางที่ 4 ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง

กลุ่มตัวอย่าง เวลาของการ ดำรงตำแหน่ง(ปี)	นายอำเภอ คน (%)	ข้าราชการ 4 กระทรวงหลัก คน(%)
0–10	44 (91.27)	123 (68.75)
11–20	3 (6.25)	41 (21.35)
21–30	1 (2.08)	8 (4.16)
31–40	— (0.00)	11 (5.74)
รวม	48 (100.00)	192 (100.00)

$$X^2 \text{ ที่ได้จากตารางคำนวณ} = 10.190 \quad X^2_{3,0.02} = 9.837$$

$H_0$  : ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งของนายอำเภอและข้าราชการ  
4 กระทรวงหลัก ไม่แตกต่างกัน

$H_1$  : ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งของนายอำเภอและข้าราชการ  
4 กระทรวงหลัก แตกต่างกัน

ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 41.67, 10.41 และ 4.17 ตามลำดับ ส่วนข้าราชการ 4 กระทรวงหลัก จะมีอายุอยู่ในช่วง 11—20 ปี ส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 53.12 รองลงไปได้แก่ช่วงอายุ 21—30, 31—40 ปี และ 1—10 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 18.23, 14.49 และ 14.06 ตามลำดับ ส่วนกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่จะมีอายุราชการอยู่ในช่วง 1—10 ปี คิดเป็นร้อยละ 81.85 รองลงไปจะได้แก่ช่วงอายุ 11—20 ปี, 21—30 ปี และ 31—40 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 15.66, 1.78 และ 0.71 ตามลำดับ และผลที่ได้จากการทดสอบโดยใช้ Chi Square ก็ได้ยืนยันให้เห็นว่าอายุราชการของแต่ละกลุ่มอาชีพจะมีความแตกต่างกันจริง ด้วยระดับความเชื่อมั่น 99.9%

จากการวางจะเห็นได้ว่านายอำเภอส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง อยู่ในช่วง 1—10 ปี คิดเป็นร้อยละ 91.67 รองลงไปได้แก่ช่วงอายุ 11—20 ปี และ 21—30 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 6.25 และ 2.08 ตามลำดับ โดยไม่มีนายอำเภอใดดำรงตำแหน่งมากกว่า 30 ปี ขึ้นไปเลย ส่วนข้าราชการ 4 กระทรวงหลัก ส่วนใหญ่ก็มักจะมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วง 1—10 ปี คิดเป็นร้อยละ 68.75 รองลงไปได้แก่ ช่วงอายุ 11—20 ปี, 31—40 ปี และ 21—30 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 21.35, 5.74 และ 4.16 ตามลำดับ สำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้าน จะไม่มีเวลาของการดำรงตำแหน่ง หนึ่ง ผลจากการทดสอบโดยใช้ Chi-Square ยืนยันได้ว่ามีความแตกต่างในเรื่องของระยะเวลาการดำรงตำแหน่งระหว่างนายอำเภอกับข้าราชการ 4 กระทรวงหลักจริง ด้วยระดับความเชื่อมั่น 98%

ตารางที่ 5 ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง ณ อำเภอปัจจุบัน

กลุ่มตัวอย่าง ระยะเวลา	นายอำเภอ คน (%)	ข้าราชการ 4 กระทรวงหลัก คน (%)
0-2	40 (83.33)	112 (58.33)
3-4	7 (14.58)	33 (17.19)
5-6	1 (2.09)	12 (6.25)
7 ปีขึ้นไป	— (0.00)	35 (18.23)
รวม	48 (100.00)	192 (100.00)

$$X^2 \text{ ที่คำนวณได้} = 15.002 \quad X^2_{3,0.01} = 11.345$$

$H_0$  : ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง ณ อำเภอปัจจุบันของนายอำเภอ  
และข้าราชการ 4 กระทรวงหลักไม่แตกต่างกัน

$H_1$  : ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง ณ อำเภอปัจจุบันของนายอำเภอ  
และข้าราชการ 4 กระทรวงหลักแตกต่างกัน

จากตารางจะเห็นได้ว่า นายอำเภอส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาของการดำรง  
ตำแหน่ง ณ อำเภอปัจจุบันอยู่ในช่วงเวลา 1-2 ปี เท่านั้น รองลงไปได้แก่ช่วงเวลา  
3-4 ปี และ 5-6 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 14.58 และ 2.09 ตามลำดับ โดยที่ไม่มีนาย  
อำเภอกันใดอยู่ในตำแหน่ง ณ ที่เดิมเกินกว่า 7 ปี ขึ้นไปเลย ส่วนข้าราชการ 4 กระทรวง  
หลักนั้น ส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง ณ อำเภอปัจจุบันอยู่ในช่วงเวลา

1—2 ปี คิดเป็นร้อยละ 58.33 รองลงไปจะได้แก่ช่วงเวลา 7 ปี ขึ้นไป ช่วงเวลา 3—4 ปี และช่วงเวลา 5—6 ปี คิดเป็นร้อยละ 18.23, 17.19 และ 6.25 ตามลำดับ และผลจากการทดสอบโดยใช้ Chi-Square ก็สามารถยืนยันได้ว่ามีความแตกต่างกันในเรื่องของระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ด้วยความเชื่อมั่นถึง 99%

### บทวิเคราะห์

ตามลักษณะโดยทั่วไปของคนไทยเราจะมีการเคารพนับถือในเรื่องเกี่ยวกับ วิญญาณ คุณธรรมและเรื่องของการดำรงตำแหน่งกันอยู่มากโดยเฉพาะระหว่างข้าราชการกับชาวบ้าน และเมื่อนำเอาประเด็นของวิญญาณและตำแหน่งมาพิจารณาควบคู่กับผลที่ได้รับจากการวิจัย ควบคู่ไปกับประสบการณ์ของผู้วิจัยที่เคยรับราชการอยู่กระทรวงมหาดไทยมาเกือบ 10 ปี ก็จะสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้ ในด้านของกำนันผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านกับนายอำเภอ นั้น ข้อมูลที่ได้ในการวิจัยจะเห็นได้ว่า ตำแหน่งวิญญูระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านกับนายอำเภอจะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ความรู้และตำแหน่งของนายอำเภออยู่ในระดับที่เหนือกว่า ดังนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านจะไม่ค่อยมีปากเสียงในการทำงานกับนายอำเภอและมักจะไม่กล้าคัดค้าน ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นมากนัก ทั้งนี้เพราะเกรงในความรู้ และตำแหน่งที่เหนือกว่าของนายอำเภอเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ซึ่งสิ่งนี้น่าจะเป็นอุปสรรคในการทำงานเป็นทีม ทั้งนี้เพราะในการทำงานเป็นทีมนั้นความรู้สึกของคนที่จะทำงานร่วมกันเป็นทีมไม่ควรที่จะมีความรู้สึกแบบ “พอกับลูก” หากแต่จะต้องมีลักษณะของ “เพื่อนกับเพื่อน” มากกว่า ด้วยเหตุนี้เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ ชาวบ้าน มีความรู้สึกแบบพอกับลูก บทบาทของพวกเขาก็คือ “รับฟัง” อย่างเดียว ความรู้สึกในการมีส่วนร่วมจริง ๆ อันเกิดจากความคิดของตนเองจะมีน้อยลง ดังกรณีตัวอย่างจะเห็นได้จาก การจัดตั้งสภาตำบลขึ้นโดยมีความมุ่งหมายประการสำคัญที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของตำบล เพื่อที่จะให้การบริหารงานของตำบลได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยถือหลักว่า ประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่าบุคคลอื่นที่มิใช่คนในท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ นายอำเภอมี

บทบาทสำคัญในการบริหารงานของอำเภอ มีฐานะในทางสังคมสูง เป็นที่เคารพนับถือและยำเกรงของบรรดาข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านทั่วไป ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของนายอำเภอย่อมมีน้ำหนักมากพอที่จะชักจูงและโน้มน้าวสมาชิกสภาตำบลให้มีความเห็นคล้อยตามได้โดยง่าย หรืออย่างน้อยก็ทำให้สภาตำบลตกอยู่ในภาวะจำยอม ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นไปในทางโต้แย้งคัดค้านซึ่งที่ไม่เห็นด้วย นอกจากนี้บรรดาหัวหน้าส่วนราชการในอำเภอ นอกจากจะเป็นที่เคารพนับถือและยำเกรงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาตำบลแล้ว ยังเป็นข้าราชการในปกครองและบังคับบัญชาของนายอำเภออีกด้วย ข้อเสนอและความคิดเห็นของบุคคลเหล่านี้ นอกจากจะมีน้ำหนักไปในทางที่จะจูงใจสภาตำบลให้มีความเห็นคล้อยตามด้วยแล้ว ยังมีความโน้มเอียงที่จะเชื่อฟังและสนับสนุนความคิดเห็นของนายอำเภอโดยตรงอีกด้วย มติของสภาตำบลก็จะหันเหไปตามความต้องการของนายอำเภอ อันเป็นความต้องการของทางราชการ แทนที่จะเป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสภาตำบล ซึ่งผลลัพธ์ที่เห็น ๆ กันก็คือ สภาตำบลอยู่ในสภาพที่ล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด

ในส่วนของนายอำเภอกับข้าราชการ 4 กระทรวงหลักนั้น ก็จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับของกำนันผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านเหมือนกันในด้านวัยวุฒิ อายุของข้าราชการจาก 4 กระทรวงหลักจะน้อยกว่าของนายอำเภอ เมื่อพิจารณาจากลักษณะก้ำกัมนิยมแบบไทย ๆ ก็อาจจะอยู่ภายใต้อำนาจแฝง (power) ของนายอำเภอโดยระบบอาวุโส (seniority) ด้านวัยวุฒิ การต่อรองในลักษณะ "ทีม" อาจจะมีความเกรงใจนายอำเภอบ้างเป็นธรรมดา ถ้าพิจารณาประกอบกับคุณวุฒิที่ต่ำกว่าตั้งกล่าวประกอบด้วยก็ย่อมจะอยู่ในเกณฑ์เสียเปรียบนายอำเภอ และถ้าพิจารณาถึงลงไปถึงระดับของข้าราชการ (ระบบ พี.ซี.) ด้วยแล้ว หัวหน้าหน่วยงานของ 4 กระทรวงหลักก็อยู่ในระดับต่ำกว่านายอำเภอ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเอาอายุราชการเข้ามาประกอบด้วยก็จะเห็นว่านายอำเภอส่วนใหญ่จะมีอายุราชการนานกว่าข้าราชการ 4 กระทรวงหลัก และขณะเดียวกันก็มีความแตกต่างในด้านเวลาของการดำรงตำแหน่ง ณ อำเภอใด ๆ หนึ่งด้วย สิ่งทั้งกล่าวมานี้ย่อมมีความหมายในความรู้สึกของ

ทั้ง 2 ฝ่าย กล่าวคือ เมื่อพิจารณาในชั้นอายุราชการ นายอำเภอก็อาจพิจารณาว่าตนเอง น่าจะมีความชำนาญและประสบการณ์มากกว่า แต่เมื่อพิจารณาในชั้นการดำรงตำแหน่ง ในอำเภอปัจจุบัน ทางฝ่ายข้าราชการก็อาจมองว่าพวกเขา มีความชำนาญและมีประสบการณ์ในพื้นที่มากกว่า ซึ่งสิ่งนี้อาจจะเป็นอุปสรรคในการทำงานเป็นทีมได้ ถ้าหากไม่ยอมรับก็จะเกิดกั๊กกัน สร้างรอยร้าว และเกิดความขัดแย้งระหว่างกัน และสิ่งที่กำลังปรากฏอยู่ในอำเภอขณะนี้คือบรรดาข้าราชการจาก 4 กระทรวงหลักกำลังพยายามที่จะ แยกตัวออกจากการควบคุมของนายอำเภอ โดยพอใจที่จะขึ้นตรงกับจังหวัดและส่วนกลาง ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานของตนเองมากกว่า ซึ่งเป็นภาพที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้

อย่างไรก็ตามอุปสรรคในการทำงานเป็นทีมระหว่างนายอำเภอกับข้าราชการ 4 กระทรวงหลัก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้าน อาจจะมีที่มาจากสาเหตุอื่น ๆ อีกรักก็ได้ แต่ที่สรุปได้จากผลการวิจัยในขั้นนี้คือ

1. การศึกษาที่แตกต่างกันอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเป็นทีมได้
2. อายุของแต่ละฝ่ายที่แตกต่างกันอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเป็นทีมได้
3. อายุราชการที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่ายอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเป็นทีมได้
4. ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง ณ อำเภอปัจจุบันที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่ายอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเป็นทีมได้

ดังนั้นจากคำตอบของสมมติฐานย่อย ๆ ทั้ง 4 ประการข้างต้นก็จะสามารถนำไปสรุปเป็นคำตอบของสมมติฐานใหญ่ประการแรกได้ว่า

“ปัจจัยพื้นฐานส่วนตัวที่แตกต่างกัน อันได้แก่ การศึกษา อายุ อายุราชการ และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเป็นทีมได้”

## การวิเคราะห์บทบาทของนายอำเภอ

ประเด็นที่จะวิเคราะห์ก็คือ บทบาทของนายอำเภอ 3 ประการด้วยกัน คือ บทบาทที่นายอำเภอปฏิบัติงานจริง บทบาทที่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ มอบหมายให้ทำ และบทบาทของนายอำเภอที่ควรปฏิบัติ การศึกษาวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเป็นการมุ่งที่จะตอบคำถามต่างๆ 3 ประการที่ได้ตั้งใจไว้คือ 1) บทบาทของนายอำเภอที่เป็นอยู่จริงว่ามีอะไรบ้าง 2) ความคาดหวังในบทบาทของนายอำเภอคืออะไร จะบรรลุบทบาทนี้โดยวิธีใดอย่างไร และ 3) บทบาทของนายอำเภอที่กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ กำหนดให้ทำมีอะไรบ้าง และสอดคล้องหรือขัดแย้งกับบทบาททั้งสองประการดังกล่าวแล้วอย่างไร

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทที่นายอำเภอปฏิบัติอยู่จริงจะมีดังนี้



## บทบาทของนายอำเภอที่ปฏิบัติจริง

บทบาทตาม กฎหมาย	บทบาทตามนโยบาย รัฐบาล	บทบาทตามนโยบาย มหาดไทย	บทบาทตามนโยบาย จังหวัด	เบ็ดเตล็ด
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น/ภูมิภาค</li> <li>- การประสานงานกับฝ่ายต่างๆ</li> <li>- กฎหมาย ระเบียบ และแผน</li> <li>- สุขอนามัย สภาตำบล</li> <li>- การเงิน งบประมาณ ประเมินผลงาน</li> <li>- ประชุมชี้แจง-แนะนำอบรมเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน/ราษฎร</li> <li>- พ.ร.บ. ปกครองท้องถิ่น 2479/คำสั่งคณะปฏิวัติ 218 (2515)</li> <li>- ประสานงานประถมศึกษา</li> <li>- ไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทข้าราชการด้วยกัน</li> <li>- เฝ้าระวังการจับกุมภาษีอากร ตรวจภาษี</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการ กสช.</li> <li>- จัดทำปฏิบัติตามแผนพัฒนาอำเภอ</li> <li>- งานความมั่นคง การเมือง ทสปช.</li> <li>- ลูกเสือชาวบ้าน</li> <li>- ทวิกลางระหว่างรัฐบาลและประชาชน</li> <li>- ประสานงานแผนอำเภอ</li> <li>- จัดรูปที่ดินทำกินของราษฎร</li> <li>- โครงการพระราชดำริ</li> <li>- โครงการพัฒนาชนบท</li> <li>- ประชาสัมพันธ์</li> <li>- แนะนำราษฎรในท้องที่ให้มีควมสามัคคีกัน</li> <li>- โครงการพัฒนาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</li> <li>- ปฏิบัติตามคำสั่งอย่างรวดเร็ว</li> <li>- ชี้อัตถ์</li> <li>- พัฒนาจิตใจ-ข้าราชการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บำบัดทุกข์บำรุงสุข</li> <li>- เยี่ยมเยียนราษฎร</li> <li>- รักษาความสงบเรียบร้อย</li> <li>- นำผู้ใหญ่บ้านจัดเวรยาม</li> <li>- พัฒนาท้องถิ่น (เกษตร แหล่งน้ำ คมนาคม ไฟฟ้า)</li> <li>- พัฒนาอาชีพของราษฎร</li> <li>- ติดตามการปฏิบัติงานของข้าราชการกำนันผู้ใหญ่บ้าน</li> <li>- การบริหารงานบุคคล</li> <li>- บริการประชาชน</li> <li>- เลือกกิ่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน</li> <li>- พัฒนาอาชีพจิตใจประชาชน</li> <li>- งานปกครองท้องถิ่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปฏิบัติราชการตามคำแนะนำของ ผวจ.</li> <li>- ปฏิบัติตามคำสั่งของ ผวจ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- งานกุศล</li> <li>- งานต้อนรับ</li> <li>- งานจัดที่อยู่อาศัยของราษฎร</li> <li>- โครงการทำนา 2 ครั้ง</li> <li>- หน้าที่ทั่วไปของนายอำเภอ</li> <li>- ปัญหาอื่นๆ</li> </ul>

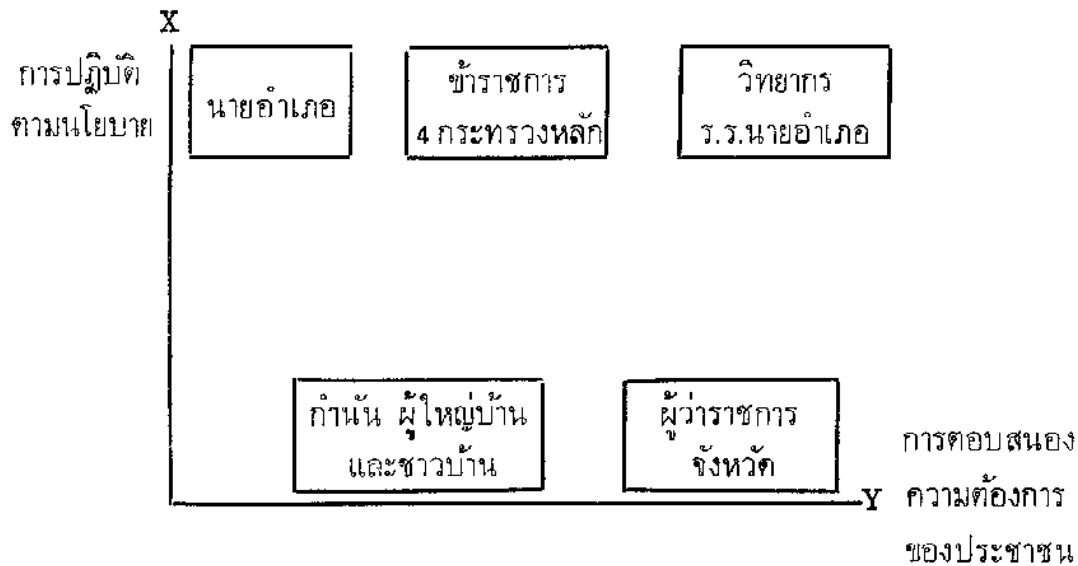
จากตารางที่แสดงถึงภาระหน้าที่ของนายอำเภอข้างต้นนี้ นายอำเภอเองเห็นว่าบทบาทที่สำคัญเป็น **อันดับแรก** ได้แก่ งาน กศช. คือการสร้างงานในชนบทซึ่งเป็นงานนโยบายสำคัญของรัฐบาลในปัจจุบัน ส่วน **อันดับสอง** ได้แก่ การพัฒนาท้องถิ่นด้านเกษตร แหล่งน้ำ การคมนาคม ไฟฟ้า สาธารณสุข การศึกษา สุนทรภักดิ์ ซึ่งเป็นงานตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยเองที่นายอำเภอสังกัดอยู่ **อันดับสาม** ได้แก่ งานส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาอาชีพราษฎร ช่วยแก้ปัญหาหาคาผลผลิตและศัตรูพืช การปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรกรรม **อันดับสี่** ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปราม สอบสวน อาชญากรรม แนะนำกำนันผู้ใหญ่บ้าน จัดเวรยาม ส่วน **อันดับสุดท้าย** ได้แก่ งานด้านกรรมาการปกครองดูแลเอาใจใส่ราษฎร บำบัดทุกข์บำรุงสุขช่วยเหลือให้เกิดความเป็นธรรม สนใจปัญหาความเดือดร้อน ทุกข์ยาก ออกเยี่ยมเยียนราษฎร เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า หน้าที่ส่วนใหญ่ที่นายอำเภอปฏิบัติกันนั้นเป็นหน้าที่ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งความเห็นนี้ค่อนข้างจะสอดคล้องจากทุก ๆ ฝ่าย ส่วนหน้าที่หลักตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนนั้นก็ถือได้ว่าเป็นหน้าที่หลักของนายอำเภออยู่แล้ว ส่วนหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยก็มักจะรับมากล้นกรอกรอก่อนอีกชั้นหนึ่งแล้วก็ส่งการไปยังจังหวัดและอำเภออีกทอดหนึ่ง นอกจากนี้ก็เป็นนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยไป เช่นปัจจุบันรัฐบาลกำลังเน้นเรื่องเกี่ยวกับ กศช. ทศปช. ลูกเสือชาวบ้าน โครงการพระราชดำริ เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจะถือได้ว่าเป็นงานของนายอำเภอ และนายอำเภอจำเป็นต้องให้ความสนใจด้วย

จากข้อสรุปการมองบทบาทของนายอำเภอจากทั้งนายอำเภอเองและจากฝ่ายต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เราจะสามารถนำมาวิเคราะห์ได้ดังนี้

## บทวิเคราะห์

๑. บทบาทที่นายอำเภอปฏิบัติอยู่จริง ถ้าเรากำหนดให้แกน X เป็นการปฏิบัติตามนโยบายหรือตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา และแกน Y เป็นการกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแล้ว เราจะสามารถเขียนภาพออกมาได้ดังนี้

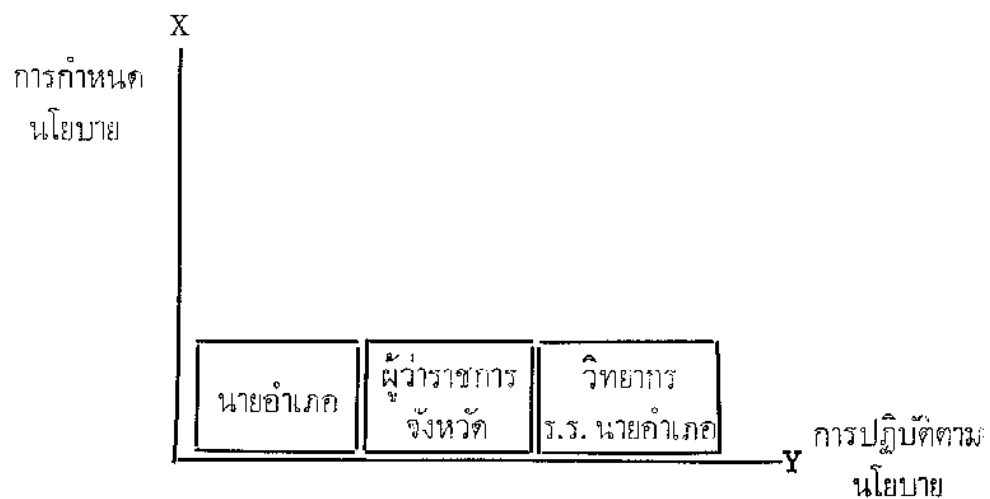


จากแผนภาพเมื่อพิจารณาภารกิจที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกที่จะต้องกระทำ จะเห็นได้ว่านายอำเภอจะให้ความสำคัญกับ กสช. ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลมากกว่า ส่วนความต้องการของประชาชนจะคำนึงถึงในลำดับรองลงมา ส่วนข้าราชการจาก 4 กระทรวงหลักจะมองว่า หน้าที่ที่สำคัญของนายอำเภอก็คือการเป็นผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานมากกว่า ส่วนการมองบทบาทของนายอำเภอที่จะให้บริการแก่ประชาชนอยู่ในลำดับรองลงมา แต่สำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านกลับมองว่านายอำเภอควรมีบทบาทในด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากกว่า ซึ่งความคิดเห็นดังกล่าวก็สอดคล้องกันกับความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ส่วนวิทยากรโรงเรียนนายอำเภอนั้นกลับมองว่าบทบาทของนายอำเภอที่ปฏิบัติอยู่จริงนั้นกลับเป็นการตอบสนองต่อนโยบายเบื้องบนมากกว่า ซึ่งความคิดเห็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บทบาทของนายอำเภอไม่สอดคล้อง

คล้องกับความคิดของชาวบ้านและผู้ว่าฯ เท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะพิจารณาประเด็นให้ละเอียดขึ้นจะเห็นได้ว่าถ้าตัดโครงการ กสช. ออกไปจากลำดับแรกแล้วละก็บทบาทของนายอำเภอก็จะสอดคล้องกับชาวบ้านและผู้ว่าฯ ในด้านของข้าราชการ 4 กระทรวงหลักก็เช่นกัน หากตัดประเด็นในเรื่องการบริหารงานตามนโยบายออกไป นายอำเภอก็จะทำงาน เพื่อความต้องการของประชาชนเช่นเดียวกัน สำหรับในประเด็นโครงการ กสช. นั้น ก็จำเป็นต้องเห็นใจนายอำเภอ เพราะถ้าหากไม่ทำตามก็จะถูกเพ่งเล็ง แต่ถ้ามองว่าโครงการ กสช. เป็นส่วนช่วยเสริมให้เกิดการกินดีอยู่ดีแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้วละก็ บทบาทของนายอำเภอก็จะเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในท้องถิ่นนั่นเอง

## 2. บทบาทของนายอำเภอที่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ มอบหมายให้ทำ

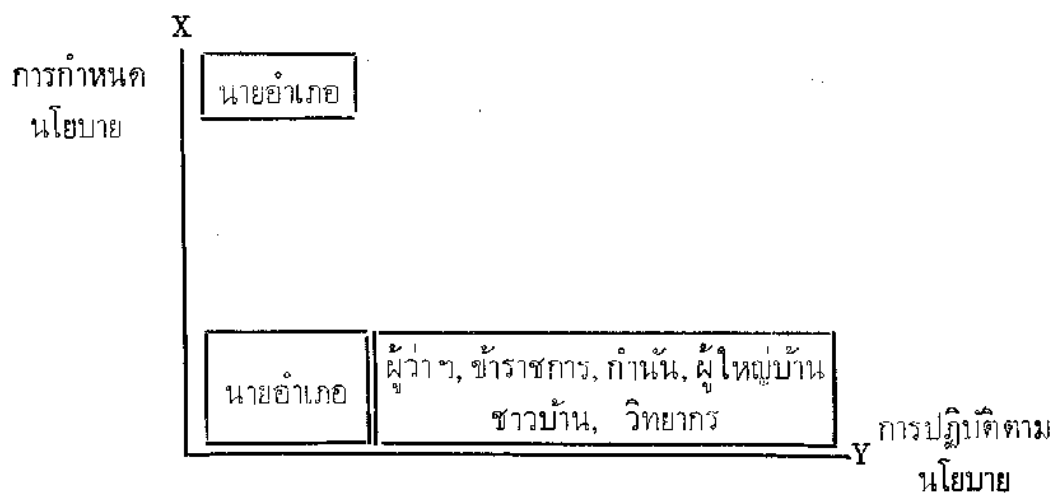
ถ้าเรากำหนดให้แกน X เป็นการกำหนดนโยบาย และแกน Y เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย เราจะสามารถเขียนแผนภาพออกมาได้ดังนี้



จากแผนภาพที่กำหนดขึ้นจากข้อมูลจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นครรคนะของ นายอำเภอเองหรือผู้ว่าฯ หรือวิทยากร ร.ร. นายอำเภอ ต่างก็เห็นสอดคล้องต้องกันว่า นายอำเภอจะมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายมาเท่านั้น จะไม่มีส่วนกำหนด

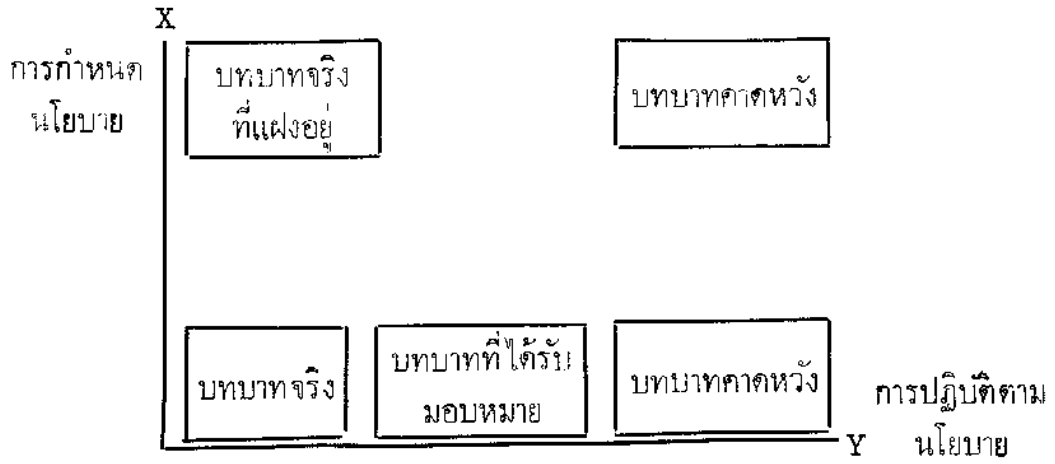
นโยบายด้วยตนเองเลย อย่างไรก็ตามงานที่ได้รับมอบหมายมาให้ทำนั้นนั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อหน้าที่ที่ปฏิบัติจริงของนายอำเภอ หรือก่อให้เกิดการขัดแย้งกันในเชิงบทบาทระหว่างหน้าที่ที่แท้จริงกับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ทำอยู่เป็นประจำ อาทิเช่น การป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การตัดสินใจในกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน การอนุมัติจับกุมงานนโยบายที่หน่วยเหนือผ่านให้มาทำ หรือรับผิดชอบโดยตรงจนบางครั้งทำให้หน่วยงานอื่น ๆ ก็เห็นว่านายอำเภอมีอำนาจ ทำให้เกิดการต่อต้านเพราะความไม่แน่นอนของนโยบายด้วยเหตุนี้ นายอำเภอจึงหวังว่าจะมีบทบาทที่คาดหวังได้มากกว่านี้ คงจะได้พิจารณาในลำดับถัดไป

**3. บทบาทที่คาดหวังของนายอำเภอ** ถ้าให้แกน X เป็นการกำหนดนโยบาย และแกน Y เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย เราจะสามารถเขียนแผนภาพออกมาได้ดังนี้



สำหรับตัวนายอำเภอเองนั้นต้องการที่จะมีภารกิจทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย และปฏิบัติตามนโยบายไปด้วยพร้อม ๆ กัน แต่ในขณะที่กลุ่มอื่น ๆ กลับเห็นว่านายอำเภอควรที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดมาแล้ว จากภารกิจกลุ่มต่างๆ มองว่านายอำเภอควรจะทำนโยบายอย่างเดียว แสดงให้เห็นว่าบทบาทที่เป็นจริงของนายอำเภอน่าจะมีปัญหา

จากทั้ง 3 บทบาท ถ้าเรานำมาเขียนให้อยู่ในภาพเดียวกันโดยกำหนดให้แกน X เป็นการกำหนดนโยบาย และแกน Y เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย เราจะได้แผนภาพดังนี้



ในบทบาทจริงและบทบาทที่ได้รับมอบหมาย นายอำเภอจะเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย แต่ในบทบาทคาดหวัง นายอำเภอกลับมีความต้องการเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วย ถ้าเป็นเช่นนั้นน่าจะต้องมีปัญหาและมีสาเหตุที่ทำให้ นายอำเภอมีความคิดดังกล่าว และในสภาพความเป็นจริง บทบาทที่นายอำเภอปฏิบัติอยู่จริงๆ น่าจะต้องมีการพยายามกำหนดนโยบายด้วย อันเป็นบทบาทจริงที่แฝงอยู่ ดังจะเห็นได้จากบทบาทที่คาดหวังของนายอำเภอที่ทุกๆ ฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าฯ ข้าราชการ และชาวบ้าน ต่างก็เรียกร้องให้นายอำเภอมีบทบาทที่คาดหวังเพิ่มเติมโดยตนเองตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้มากขึ้น

ปัญหาที่น่าสนใจคือว่า ทำไมจึงมีความขัดแย้งในเรื่องของบทบาทเกิดขึ้น จากข้อมูลที่ได้ก็จะเห็นได้ว่าหน้าที่ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในทรรศนะของนายอำเภอจะมีดังนี้คือ งาน กสช. เพราะทุกฝ่ายต่างหวังจะได้ประโยชน์ งานสอบสวนคดีอาญา ปัญหางบประมาณ การพิจารณาความก็ความชอบของข้าราชการในสังกัด งานการประถมศึกษา การจัดซื้อจัดซื้อในท้องถิ่น งานด้านบริหารงานบุคคลของอำเภอ ซึ่งงาน

เหล่านี้การจะปฏิบัติตามนโยบายแต่เพียงประการเดียวจะไม่เพียงพอ แต่ในขณะที่ฝ่ายต่าง ๆ ก็เห็นว่านายอำเภอไม่ควรใช้อำนาจมากเกินไป บังคับผู้ใต้บังคับบัญชา ก้าวข้ามหน่วยงานที่มีผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว เช่น เกษตร สาธารณสุข การศึกษา ตำรวจ เป็นต้น พิจารณาความดีความชอบและลงโทษข้าราชการเป็นต้น และสิ่งนี้ก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้

จากการสรุปและวิเคราะห์ข้างต้นพอจะประมวลคำตอบได้ว่า ความขัดแย้งกันในบทบาทของนายอำเภออาจจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเป็นทีมได้

อย่างไรก็ตามเราพอที่จะตอบคำถามที่ว่าอะไรเป็นบทบาทที่จะส่งเสริมการทำงานเป็นทีมของนายอำเภอ ตามทรรศนะของของฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วได้ดังนี้คือ

1. ถ้าหากนายอำเภอจะทำงานเป็นทีมกับฝ่ายต่าง ๆ ในระดับอำเภอ นั้น นายอำเภอควรจำกัดขอบเขตของภาระหน้าที่ของนายอำเภอให้อยู่ในวงแคบเฉพาะเรื่อง เฉพาะปัญหา ให้สอดคล้องกันตามความถนัดของนายอำเภอแต่ละคน บรรยากาศและสภาวะแวดล้อมในตำบลทรัพยากร ธรรมชาติ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอำเภอในแต่ละแห่งไป

2. นายอำเภอควรสร้างทีมงานโดยวิธีการมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ทั้งจาก 4 กระทรวงหลัก และฝ่ายอื่น ๆ ให้ได้ มีโอกาสแสดง "บทบาท" ของเขาเองด้วยความภาคภูมิใจ เช่น เกษตรในด้านการเกษตร สาธารณสุข ในด้านอนามัย เป็นต้น โดยนายอำเภอจะทำหน้าที่ประสานในฐานะหมุดเชื่อมเท่านั้น นายอำเภอไม่ควรจะแสดงบทบาทเป็นผู้รู้หรือเชี่ยวชาญทุกเรื่อง การทำงานเป็นทีมจากฝ่ายต่าง ๆ ก็จะตามมา

3. นายอำเภอควรจะทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยเหนือทั้งในสายงานของตนและของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งระดับจังหวัดและส่วนกลางเพื่อทำความเข้าใจกับปัญหา และความจำเป็นในการพัฒนาร่วมกัน โดยคาดว่าสังคมไทยเรานั้น ถ้าหากลูกน้องในระดับอำเภอทราบว่านายอำเภอของเขาเข้ากันได้กับนายของตน การร่วมมือร่วมใจก็จะมีแนวโน้มในทางดี เป็นต้น

4. ใช้หลักของการมีส่วนร่วมในการคิดแก้ปัญหาและการพัฒนาเรื่องต่าง ๆ จากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ ตั้งแต่แรกจนสำเร็จโดยใช้พลังร่วมจากกันนั้น ผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้านรวมทั้งนักการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติ ในท้ายที่สุด นายอำเภอ ก็ จะทำการพัฒนาอำเภอไปสู่จุดหมายปลายทางที่คนส่วนใหญ่ต้องการได้ เป็นต้น

และควรที่จะหลีกเลี่ยงสิ่งที่จะทำให้เสียบรรยากาศของการทำงานเป็นทีมของ นายอำเภอดังต่อไปนี้คือ

1. ธรรมชาติของความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ อาจจะแตกต่างกัน เช่น ฝ่าย นายอำเภอที่มุ่งที่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องการปกครองฝ่ายอื่น ๆ ข้าราชการฝ่าย ต่าง ๆ ก็มุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานของตนโดย พยายามที่จะแยกตัวออกไปต่าง หากจากสายคาของฝ่ายนายอำเภอ จนทำให้บรรยากาศของทีมลดลง กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ มุ่งเฉพาะตำบลและหมู่บ้านของตนเองเท่านั้น ส่วนราษฎรก็ไม่สนใจใฝ่ใ้งานพัฒนา อำเภอแต่อย่างใด เป็นต้น

2. บรรดาข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ขาดความรู้สึกร่วมที่เสียสละ ขาดความจริงใจ ในคั้งการทำงานเป็นทีมกับฝ่ายอื่น ๆ หน่วยงานแต่ละหน่วยก็มักหันหน้าก้มตาทำงานของตน เองไป แต่ละหน่วยมิได้ปฏิบัติงานตามเป้าหมายเดียวกันอย่างแท้จริง และบางครั้งไม่ ยอมให้ความร่วมมืออย่างแท้จริง ยิ่งกว่านั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านและประชาชนขาดความเอา ใจใส่กับงานราชการ และมีทัศนคติแบบไม่กล้าแสดงความคิดเห็น หรือบางคนถือความ เห็นของตนเป็นใหญ่แต่อย่างเดียว จึงทำงานกับฝ่ายอื่น ๆ ไม่ได้ ทีมจึงไม่เกิดขึ้น

3. พันการศึกษา ประสบการณ์ และขนบธรรมเนียมประเพณีต่างกัน หรือความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ แตกต่างกัน

4. ประการสุดท้ายขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเป็นทีม จึงไม่เข้าใจ ว่าทีมเป็นอย่างไร เคยแต่รอรับฟังคำสั่งข้างเดียวมานานจากนายอำเภอจนเคยชินไป เป็นต้น



ดังนั้น จากการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับการทำงานเป็นทีมระหว่างนายอำเภอและฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการไว้นโยบายเชื่อใจต่อกัน การติดต่อสื่อสารกัน การมีส่วนร่วมในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนบรรยากาศในการทำงาน เป็นทีมดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วนั้น พอที่จะสรุปได้ดังนี้คือ

1. จากข้อมูลที่ได้ การทำงานเป็นทีมระหว่างข้าราชการจาก 4 กระทรวงหลักและนายอำเภอ ก่อนข้างจะไม่มีปัญหา (ส่วนใหญ่จะมีการทำงานเป็นทีมอยู่ในเกณฑ์ที่ดีด้วยระดับความเชื่อมั่น 99%) ที่จะมีปัญหาอยู่บ้างก็ได้แก่การทำงานร่วมกับหัวหน้าประถมศึกษา โดยเฉพาะจากทรศนะของนายอำเภอเอง ผู้ว่าราชการจังหวัด และวิทยากรโรงเรียนนายอำเภอ

2. การทำงานร่วมกันระหว่างนายอำเภอกับกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในเกณฑ์ดี

3. นายอำเภอเองไม่ค่อยมีปัญหากับชาวบ้านในเรื่องการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเป็นทีม แต่ชาวบ้านเองกลับเห็นว่า “มีปัญหา” ในการทำงานเป็นทีมกับนายอำเภอ คำถามจึงน่าจะอยู่ที่ว่า “เป็นไปได้ไหมที่ทั้ง 2 ฝ่ายไม่ค่อยได้มีโอกาสร่วมมือกันมากนักในแง่ของการทำงานเป็นทีมในการพัฒนาอำเภอในด้านต่าง ๆ” เป็นต้น

4. ในเรื่องของการติดต่อสื่อสารระหว่างนายอำเภอกับฝ่ายต่าง ๆ ดังก่อนข้างจะไม่มีปัญหา อย่างไรก็ตามการติดต่อสื่อสารที่ใช้กันส่วนใหญ่ก็ได้แก่การติดต่ออย่างเป็นทางการ และถ้าหากนายอำเภอจะหาวิธีการปรับปรุงวิธีการติดต่อสื่อสารแบบอื่น ๆ ที่บ้าง แทนที่จะเป็นแบบทางการ อันได้แก่การดำเนินการที่เป็นไปตามระบบ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ แต่เพียงอย่างเดียว อาจจะหันมาใช้ในการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการดูบ้าง ก็อาจจะได้รับความร่วมมือจากข้าราชการและชาวบ้านมากยิ่งขึ้น

5. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เมื่อพิจารณาในแง่ของนายอำเภอกับฝ่ายต่าง ๆ จะไม่มีปัญหาและถึงแม้จะพิจารณาจากฝ่ายต่าง ๆ ที่มองนายอำเภอก็ค่อนข้างดี ที่มีปัญหาก็คือชาวบ้าน ในขณะที่นายอำเภอมองว่าทำให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมมาก แต่ชาวบ้านกลับมองว่าค่อนข้างจะน้อยและไม่แน่ใจเกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

6. สำหรับในเรื่องของการไว้วางใจนั้นปรากฏว่าในแง่ของนายอำเภอได้ให้ระดับความไว้วางใจแก่ฝ่ายต่าง ๆ อยู่ในระดับสูงและฝ่ายต่าง ๆ ก็มองนายอำเภอในลักษณะเดียวกัน

7. สำหรับในทรรศนะของผู้บังคับบัญชาอันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับเรื่องต่างๆได้แก่ การทำงานเป็นทีม การติดต่อสื่อสาร การไว้วางใจ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่วนใหญ่จะอยู่ในเกณฑ์ดี ยกเว้นการทำงานกับฝ่ายการศึกษาจะมีปัญหาอยู่บ้าง

8. ในทรรศนะของผู้สอนอันได้แก่ วิทยากรโรงเรียนนายอำเภอ ในเรื่องต่างๆ ส่วนใหญ่จะไม่สามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างสัมพันธภาพในด้านต่าง ๆ ระหว่างนายอำเภอกับฝ่ายต่างๆได้ ซึ่งก็อาจจะเป็นไปได้ เนื่องจากวิทยากรไม่คุ้นเคยกับสถานที่ และบุคคลฝ่ายต่างๆในพื้นที่เท่าที่ควร ทำให้คำตอบที่ออกมาไม่กระจ่างชัดเท่าที่ควร

### **ผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ**

จากผลของการศึกษาโดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ตามที่กล่าวมา พอจะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ คือ

1. ปัจจัยพื้นฐานส่วนตัวที่แตกต่างกัน อันได้แก่ การศึกษา อายุ ฐานะราชการ และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันก็อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเป็นทีมได้

2. ความขัดแย้งกันในบทบาทของนายอำเภอจะส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดอุปสรรคต่อการทำงานเป็นทีมได้

3. ปัจจัยทางด้านสัมพันธภาพ อันได้แก่ การไว้วางใจ การติดต่อสื่อสาร และการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการ ของข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านกับนายอำเภอจะส่งผลกระทบต่อการทำงานเป็นทีมได้

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าเพื่อที่จะให้การปฏิบัติงานร่วมกัน ระหว่างนายอำเภอกับฝ่ายต่างๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงขอเสนอแนะข้อคิดเห็นบางประการดังต่อไปนี้ คือ

1. จากผลของการวิจัยพบว่า บรรดาบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องปฏิบัตินั้นจะมีอยู่อย่างมากมาย ทั้งที่เป็นบทบาทตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย รัฐบาล หรือกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่มอบหมายมาให้ ตลอดจนหน้าที่ตามกฎหมาย คำสั่งระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ นโยบายของจังหวัด เป็นต้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ทำให้ นายอำเภอตกอยู่ในฐานะที่ย่างยากต่อการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เนื่องจากนายอำเภอแต่ละคน ไม่ได้มีความถนัดในงานทุก ๆ อย่างตามที่ได้อบรมหมายให้ทำ ดังนั้นสิ่งควรจะต้องแก้ไขก็คือ ทางส่วนกลางหรือจังหวัดควรที่จะได้ร่วมมือกันกับอำเภอจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาที่จะต้องแก้ไขตามลำดับก่อนหลัง ซึ่งการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาก็จะกระทำโดยการอาศัยข้อมูลเป็นสำคัญ หลังจากที่ได้ข้อมูลของปัญหาในแต่ละภาค จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านแล้ว ก็จะส่งหรือโยกย้ายนายอำเภอนักพัฒนาที่มีคุณสมบัติและความถนัดในเรื่องเหล่านั้นเข้าไปพัฒนา โดยการจัดวางโครงการให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและความจำเป็นอันเป็นความต้องการของประชาชน โดยให้สอดคล้องหรือเสริมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือมีการ จัดระดับของปัญหาของแต่ละอำเภอก่อนที่จะมีการส่งนายอำเภอเข้าไปในพื้นที่แล้วประเมินผลตามไปด้วย การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการจำกัดขอบเขตของความถนัดของนายอำเภอให้แคบลงมา แทนที่จะให้แสดงบทบาทอย่างมากมายเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญที่ควรจะได้คำนึงถึงก็คืออย่าให้การโยกย้ายเอานายอำเภอลงไปยังพื้นที่ กลายเป็นปัญหาของการพัฒนาขึ้นมา หรืออาจจะดำเนินการดังต่อไปนี้คือในกรณีที่นายอำเภอเห็นว่างานประเภทใดที่มีความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ ซึ่งความถนัดเห็นดังกล่าวอาจจะแตกต่างไปจากทางจังหวัดหรือทางส่วนกลาง ในกรณีดังกล่าวจะต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกัน โดยยึดเอาผลประโยชน์ของประชาชนและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีนายอำเภอเป็นคณคอยประสานงานให้ ถ้าหากขาดทรัพยากรที่จำเป็น เช่น คนหรือวัสดุอุปกรณ์ ทางจังหวัดหรือส่วนกลางก็ควรจะช่วยจัดหาให้ตามความจำเป็น

หนึ่ง การทำงานโดยจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหา เมื่อนำมาใช้ควบคู่ไปกับการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นหลักก็จะสามารถช่วยให้การปฏิบัติงานดำเนินไปได้ด้วยดี การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับบรรยากาศทำงานไม่ดีและการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาลงไปได้ และนอกจากนี้ยังจะช่วยให้การพิจารณาความดีความชอบเป็นไปได้อย่างถูกต้องเป็นธรรมมากขึ้นด้วย สำหรับตัวของนายอำเภอเองนั้นการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวก็จะช่วยลดความขัดแย้งในบทบาทของนายอำเภอที่เป็นอยู่ให้ลดลงไปได้ อันเนื่องมาจากการทำงานมีวัตถุประสงค์และขอบเขตที่แน่ชัดขึ้น

2. ในเรื่องของสัมพันธภาพกันต่าง ๆ ในการทำงานนั้นผู้วิจัยมีข้อที่เสนอแนะดังต่อไปนี้คือ ถ้าแม้ว่าผลที่ได้จากการวิจัยสัมพันธภาพในต่าง ๆ อาจได้แก่ การไว้วางใจ การติดต่อสื่อสารและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะอยู่ในสภาพที่พอใช้ได้แต่ก็ควรที่จะได้มี การปรับปรุงทัศนคติเกี่ยวกับการทำงานเป็นทีมให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะกระทำได้โดย

2.1 ควรจะได้มีการฝึกอบรม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ตระหนักเรื่องทีมรู้จักแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรกันเอง

2.2 เพิ่มทัศนคติการประสานงานหรือการทำงานเป็นทีม โดยการฝึกอบรมร่วมกันทุก ๆ ฝ่ายในระดับอำเภอ มิใช่ฝ่ายปกครองเท่านั้น ทั้งรวมทั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และควรจะใช้สภาตำบลเป็นสถานที่ของการฝึกปฏิบัติเรื่องนี้

2.3 ควรจะมีการฝึกอบรม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เพิ่งเข้ารับตำแหน่งใหม่ทุกคน โดยสถาบันภายนอกร่วมกับวิทยาลัยการปกครอง มิใช่ทำโดยนายอำเภอเอง มิฉะนั้นจะกลายเป็นการประชุมประจำเดือนไป ซึ่งไม่น่าจะได้ผล เพราะเกรงบารมีนายอำเภอ อาจจะไม่กล้าแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผยก็ได้

2.4 การที่ประชาชนไม่แน่ใจ ไม่เข้าใจการทำงานเป็นทีม ก็ควรจะมีการเผยแพร่แนวความคิดนี้ในโรงเรียนเพื่อหวังผลระยะยาวทุกระดับชั้น เป็นการเตรียม

ทรัพยากรมนุษย์อีกแบบหนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยน่าจะได้หยิบยกเรื่องนี้มาพิจารณาร่วมกันใหม่

2.5 การฝึกอบรม นักเรียนปลัดอำเภอ นักเรียนนายอำเภอ ควรจะได้นั่งเรื่อง “ทีม” งาน และการทำงานกับประชาชนอย่างจริงจัง

2.6 นายอำเภอควรปรับปรุงพฤติกรรมในการติดต่อสื่อสารกับชาวบ้านให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ อาจจะทำโดยการเยี่ยมเยียน การจัดกิจกรรมร่วมกันบ่อยครั้งเข้า ส่วนการจัดอำเภอเตรียมที่ ก็อาจจะเป็นวิธีการที่ใช้ได้ที่ทำอยู่ในขณะนี้

2.7 ฝ่ายปกครองควรจะมีหมายงานบางอย่างที่ไม่จำเป็นต้องให้ฝ่ายอื่นๆ ไป ดังเช่น การสร้างสถานกีฬา ไฟฟ้า สาธารณสุข การพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดที่ทำกินให้แก่ชาวบ้าน ส่วนบทบาทของนายอำเภอ นั้น ทำหน้าที่ในฐานะผู้ประสานงานเท่านั้น มิฉะนั้นฝ่ายอื่นจะคอยจับผิด ท่อตันการทำงานเป็นทีม เพราะรู้สึกว่ามีฝ่ายปกครอง “ขึ้นคร่อม” งานของเขาไว้ ก็จะลบลบปัญหาหรืออุปสรรคของการทำงานเป็นทีมในการพัฒนาอำเภอในอนาคตได้บ้าง

2.8 การโยกย้ายนายอำเภอ ควรจะคำนึงถึงการต่อเนื่องของโครงการพัฒนาต่างๆ และทีมงานของนายอำเภอ จุดอ่อนของการบริหารของไทยคือ ชอบเปลี่ยนแปลงของเดิมเพื่อชื่อเสียงของตน ทั้งๆ ที่ของเก่าควรจะต่อเนื่อง และสานต่อในลักษณะทีมต่อทีม ทั้งเก่าและใหม่เป็นต้น

2.9 การบรรจุแต่งตั้ง ตลอดจนการฝึกอบรมนักเรียนนายอำเภอควรคำนึงถึงความต้องการ ความจำเป็นของงานที่บุคคลเหล่านี้ จะต้องพัฒนาโดยคำนึงเป็นภาค ซึ่งแต่ละภาคย่อมมีความจำเป็นในการพัฒนาไม่เหมือนกัน เช่น ภาคกลางได้แก่การพัฒนาท้องถิ่นในตำบลเกษตร ภาคใต้ การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น ซึ่งนายอำเภอที่ย้ายไปควรจะสนใจถนัดและชำนาญในทักษะต่างๆ เหล่านี้ มิใช่ใครจะไปอยู่ที่ใดก็ได้ตามความเห็นของส่วนกลาง แต่หน้าที่หลักที่สำคัญๆ ของแต่ละภาคที่คล้ายคลึงกันก็มี ซึ่งนายอำเภอทุกคนน่าจะปฏิบัติได้ก็อยู่แล้ว เป็นต้น

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup> เปรม คิณสุตตานนท์, “นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติราชการ” *ข่าวสารโรงเรียนนายอำเภอ*, ปีที่ 14 ฉบับที่ 178 (พฤศจิกายน 2521), หน้า 17

<sup>2</sup> คำรง สุนทรสารทูล, “แนวความคิดเกี่ยวกับ นปส. และการปฏิบัติงานของมวลชน” *ข่าวสารโรงเรียนนายอำเภอ*, ปีที่ 15 เล่มที่ 1 (มกราคม 2524), หน้า 5

<sup>3</sup> นิพนธ์ บุญญภัทรโร, “นักบริหารการพัฒนา : คุณลักษณะนายอำเภอที่ประสบความสำเร็จในการทำงาน” *เทศาภิบาล*, ปีที่ 74 เล่มที่ 10 (ตุลาคม 2522), หน้า 813

<sup>4</sup> ยิ่งยศ มณฑลผลิน, “อำเภอ : ร่วมไม้ขายกาที่นกเมิน” *เทศาภิบาล*, ปีที่ 76 เล่มที่ 4 (เมษายน 2524), หน้า 31

<sup>5</sup> นิพนธ์ บุญญภัทรโร, “นักบริหารการพัฒนา : คุณลักษณะนายอำเภอที่ประสบความสำเร็จในการทำงาน” *เทศาภิบาล*, ปีที่ 74 เล่มที่ 10 (ตุลาคม 2522), หน้า 813

<sup>6</sup> อรุณ รักธรรม, *การพัฒนาองค์การเพื่อการเปลี่ยนแปลง* (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523) ; *การพัฒนาองค์การ : การทำงานเป็นทีม* (กทม. : โอเคียนส์ไตร์, 2524), Glenn H. Varney, *Organization Development for Managers* (Mass. : Addison-Wesley, 1977); Edgar F. Huse, *Organization Development and Change* (N.Y. : West Publishing Co., 1975); Wendell L. French, et. al., *Organization Development : Theory, Practice, and Research* (Dallas : Business Publications, Inc., 1978); Karl O. Magnusen, *Organizational Design, Development, and Behavior : A Situational View* (Ill. : Scott, Foresman & Co., 1977)

<sup>7</sup> Paul Meadow, “Motivation for Change and Development Administration,” in I. Swerdlow (ed.) *Administrative Concepts and Problems* (New York : Syracuse Univ. Press, 1963), p. 86

<sup>8</sup> ร.ต. ธนู สัตยารักษ์, “การเสริมสร้างบทบาทของนายอำเภอในการบริหารงาน,” *ข่าวสารโรงเรียนนายอำเภอ* ปีที่ 14 ฉบับที่ 177 (ตุลาคม 2521), หน้า 34

<sup>9</sup> *Ibid.*, หน้า 34-35

<sup>10</sup> *Ibid.*, หน้า 35

<sup>11</sup> *Ibid.*, หน้า 37

<sup>12</sup> สำหรับแนวความคิดเรื่องบทบาทนั้นได้จัก ดร. ทศนา บุญทอง, “ทฤษฎีบทบาท” *เอกสารแจกในการบรรยายเรื่องการผสมผสานการพยาบาล ชีวะจิตสังคม* เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2525; ดร. ระพี สุวรรณะชฎ, *อาจารย์มหาวิทยาลัยในประเทศไทย : บทบาทจริง บทบาทคาดหวัง*

และความเครียดในบทบาท, (สำนักวิจัย, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2521); Neel Gross, et. al., *Explorations in Role Analysis : Studies of the School Superintendency Role* (New York : Wiley, 1958), Robert L. Kahn, et. al., *Organizational Stress : Studies in Role Conflict and Ambiguity* (New York : Wiley, 1964).

<sup>13</sup> อรุณ รักธรรม, *การพัฒนาองค์การเพื่อการเปลี่ยนแปลง* (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 76

<sup>14</sup> *Ibid.*, หน้า 174

<sup>15</sup> Gordon L. Lippitt, *Visualizing Change : Model Building and the Change Process* (Washington D.C. : NTL, 1973), p. 68

<sup>16</sup> วุฒิชัย จ्ञานรงค์, “พฤติกรรมองค์กรที่สับสน : การพิจารณาขอความช่วยเหลือทางทฤษฎี,” ใน อรุณ รักธรรม (บรรณาธิการ), *พฤติกรรมองค์กร* (กรุงเทพมหานคร : โอเคียนส์โตร์, 2526), หน้า 419

<sup>17</sup> R.J. Ebest & T.R. Mitchell, *Organizational Decision Processes : Concepts and Analysis* (New York : Gane Rassak C., 1975).

<sup>18</sup> สมชาย นวรัตน์, “การทำงานเป็นกลุ่ม”, *เศวภิบาล*, ปีที่ 71 เล่มที่ 10 (ตุลาคม 2521), หน้า 777

<sup>19</sup> Glenn H. Varney, *Organization Development for Managers* (Mass : Addison Wesley, 1977), pp. 154-155

<sup>20</sup> อรุณ รักธรรม, *การพัฒนาองค์การเพื่อ....., op.cit.*, หน้า 174

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

จุมพล สวัสดิ์ยากร. **หลักและวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์**, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุวรรณหงษ์, 2520.

คำรณ สุนทรสารทูล. “แนวความคิดเกี่ยวกับ นปส. และการปฏิบัติงานของมวลชน” **ข่าวสารโรงเรียนนายอำเภอ** ปีที่ 15 เล่มที่ 1 (มกราคม 2524)

นิพนธ์ บุญภัทรโร. “นักบริหารการพัฒนา : คุณลักษณะนายอำเภอที่ประสบความสำเร็จในการทำงาน” **เทศาภิบาล** ปีที่ 74 เล่มที่ 10 (ตุลาคม 2522).

ธรรมบุญ ไตรภรณ์. “เทคนิคการเลือกตัวอย่างในงานวิจัยทางสังคมศาสตร์” **วารสารรวมคำแห่ง** ปีที่ 7 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม, 2523).

---

**วิธีการวิจัยทางเศรษฐศาสตร์**, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุรสภา, 2525.

ว.ศ. ธนุ สัตยารักษ์. “การเสริมสร้างบทบาทของนายอำเภอในการบริหารงาน” **ข่าวสารโรงเรียนนายอำเภอ** ปีที่ 14 ฉบับที่ 177 (ตุลาคม 2521).

ทัศนีย์ บุญทอง. “ทฤษฎีบทบาท” **เอกสารแจกในการบรรยายเรื่องการผสมผสานการพยาบาลชีวิตสังคม** (เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2525).

ระพี สุวรรณะชฎ. **อาจารย์มหาวิทยาลัยไทย : บทบาทจริง บทบาทคาดหวังและความเครียดในบทบาท**. สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2521.

เปรม ทินสุตานนท์. “นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติราชการ” **ข่าวสารโรงเรียนนายอำเภอ** ปีที่ 14 ฉบับที่ 178 (พฤศจิกายน 2521).

ยิ่งยศ มลฑลผลิน. “อำเภอ : ร่มไม้ชายคาที่นกเขิน” **เทศาภิบาล** ปีที่ 78 เล่มที่ 4 (เมษายน, 2524)

วุฒิชัย จ้างงศ์. “พฤติกรรมการตัดสินใจ : การพิจารณาขอบข่ายทางทฤษฎี”, ใน อรุณ รักรธรรม (บรรณาธิการ) **พฤติกรรมองค์การ**. กรุงเทพมหานคร : โอเคียนส์โตร์, 2526.

สมชาย นวรัตน์. “การทำงานเป็นกลุ่ม” **เทศาภิบาล** ปีที่ 71 เล่มที่ 10 (ตุลาคม 2521).

อรุณ รักรธรรม. **การพัฒนาองค์การเพื่อการเปลี่ยนแปลง**, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523.



**ภาษาอังกฤษ**

- French, W.L. *Organization Development : Theory, Practice, and Research*. Dallas Business Publications Inc., 1978.
- Gross, N. et.al., *Explorations in Role Analysis : Studies of the School Superintendency Role*. New York : Wiley, 1958.
- Huse, E.F. *Organization Development and Change*. New York : West Publishing Co., 1975.
- Kahn, R.L. *Organizational Stress : Studies in Role Conflict and Ambiguity*. New York : Wiley, 1964.
- Lippitt, G.L. *Visualizing Change : Model Building and the Change Process*. Washington D.C. NTL : 1973.
- Magnusen, K.O. *Organizational Design, Development, and Behavior. A Situational View*. Ill. : Scott, Foresman & Co., 1977.
- Meadow, P. "Motivation for Change and Development Administration", in I. Swerdlow (ed.) *Administrative Concepts and Problems*. New York : Syracuse University Press, 1963.
- Mitchell, T.R. & R.J. Ebest. *Organizational Decision Processes : Concepts and Analysis*. New York : Gane Rassak Co., 1975.
- Varney, G.H. *Organization Development for Managers*. Mass : Addison Wesley, 1979.