



## ๑. ปัญหา

งานของกรมการปกครองเป็นงานที่กว้างขวางและมีขอบข่ายการทำงานทั่วประเทศ หน้าที่ของงานฝ่ายปกครองก็คืองานบำบัดทุกข์และบำรุงสุขของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ลักษณะของงานฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องติดต่อกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา ข้าราชการฝ่ายปกครองจึงมีความใกล้ชิดสนิทสนมกับประชาชนในกำรปฏิบัติงาน นอกจากนี้ งานบางอย่าง เช่น งานพัฒนาท้องถิ่น งานจดทะเบียนต่าง ๆ งานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม งานรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องที่ เป็นต้น ล้วนแต่เป็นงานที่ต้องสัมพันธ์กับประชาชนเป็นส่วนใหญ่

ยิ่งกว่านั้น งานฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนยังมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากอำเภอที่มีใ้คอยู่ชายแดน กล่าวคือ สถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน อำเภอชายแดนได้รับการคุกคามและบ่อนทำลายจากผู้ออกขรรร้ายคอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ติดกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนกัมพูชาซึ่งได้ทำการแทรกซึมและรุกรานประเทศไทยผ่านทางอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ตลอดเวลา ฉะนั้นงานฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงมีความสำคัญต่อการศึกษานเป็นอย่างยิ่ง

ในการปฏิบัติงานในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้ ผู้เขียนเห็นว่าขวัญและความพึงพอใจในการทำงานเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่ข้าราชการ

ฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนจะต้องมีและอยู่ในเกณฑ์สูง เพราะราชการ  
เหล่านี้จะต้องมีขวัญและกำลังใจสูงพอที่จะต่อสู้กับปัญหาอันหนักกว่าปัญหาของอำเภอ  
ที่ไม่มีชายแดน

## ๒. ความสำคัญของปัญหา

ตามที่ใคร่ครวญมาแล้วว่าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดน  
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญและมีผลกระทบต่อบริการต่างๆ  
ที่ประชาชนจะได้รับ รวมทั้งการป้องกันการทำลายและรุกรานของผู้ออก  
รายคอมมิวนิสต์ทั้งที่มาจากภายในและภายนอกประเทศดังกล่าว ผู้เขียนจึงพิจารณา  
เห็นว่าถ้าจะได้มีการศึกษาให้ละเอียดลงไปว่าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอ  
ชายแดนมีขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอย่างไรย่อมจะมีประโยชน์ต่อ  
การวางแผนและวางโครงการของกรมการปกครองหรือหน่วยงานของราชการที่  
เกี่ยวข้อง รวมทั้งประโยชน์ต่อการศึกษาในสถาบันการศึกษาที่มีการสอนและวิจัย  
เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการบริหารราชการของไทย ตลอดจนมีประโยชน์  
ต่อการศึกษาปัญหาในลักษณะทั่ว ๆ ของบุคคลที่ต่องการแสวงหาความรู้ในขณะนี้

ในฐานะที่ผู้เขียนคลุกคลีอยู่กับงานฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนภาค  
ตะวันออกเฉียงเหนือมานาน โดยเฉพาะผู้เขียนมีภูมิลำเนาและเกิดในจังหวัดนคร  
ราชสีมา และมีโอกาสได้รับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอและนายอำเภอในอำเภอ  
ของจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหลายแห่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘-๒๕๑๖  
ผู้เขียนจึงพิจารณาเห็นว่าการศึกษาถึงขวัญและความพึงพอใจในการทำงานของ  
ข้าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือย่อมจะมีประ-  
โยชน์อย่างยิ่งทั้งต่อทางราชการฝ่ายปกครองเองและต่อหน่วยงานหรือสถาบัน  
ทางวิชาการดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนพิจารณาเห็นว่าในโอกาสต่อไปน่าจะมี  
การสนับสนุนให้ทำการวิจัยขวัญและความพึงพอใจในการทำงานของราชการ  
ฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยด้วย

### ๓. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษานี้ ผู้เขียนมีความประสงค์ที่จะศึกษาถึงขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดน รวม ๓๓ อำเภอ ใน ๙ จังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์ ๒ ประการคือ

๑. อำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเขตแดนติดกับประเทศที่มีการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ถึง ๒ ประเทศคือ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนกัมพูชา มีการแทรกซึมและบ่อนทำลายจากศูนย์กลางที่มาจาก ๒ ประเทศนี้อยู่เนือง ๆ จึงน่าที่จะมีผลกระทบต่อขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครองไม่มากนัก

๒. ผู้เขียนเคยรับราชการในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือและเคยรับราชการในกรมข้าวทหารบกซึ่งมีประสบการณ์ในลักษณะงานของฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาก จึงมีความประสงค์ที่จะมุ่งศึกษาถึงขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

### ๔. สมมุติฐาน

ในการศึกษานี้ ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์คือ ข้าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์สูง เนื่องจาก (๑) มีความพึงพอใจในงานที่มอบหมาย (๒) ได้รับความร่วมมือและการประสานงานจากเพื่อนร่วมงานและประชาชน (๓) ผู้บังคับบัญชามีการปกครองที่ดีและให้ความช่วยเหลือ (๔) มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในการงานทางราชการ (๕) มีความสนใจในการทำงานในกรมการปกครอง และ (๖) มีสภาพแวดล้อมและสภาพการทำงานที่ดี

การที่ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานไปในทาง "รับ" (positive) นั้น ก็เพราะว่ากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการแต่งตั้งโยกย้าย การจัดสวัสดิการ ตลอดจนนโยบายในด้านอื่น ๆ ให้แก่ ข้าราชการฝ่ายปกครองได้ให้ความสนใจที่จะปรับปรุงนโยบายว่ารุงขวัญการ ทำงานของข้าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนมาก เช่น การให้เบี้ยเลี้ยง ในการปฏิบัติราชการตลอดเดือน การรับฟังการร้องทุกข์ของข้าราชการ การออกไป เยี่ยมเยียนของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ผู้ตรวจราชการกระทรวง อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ฯลฯ การพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณี พิเศษ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การที่ผู้เขียนตั้งสมมุติฐานในทาง "รับ" มิได้หมายความว่าผลของการศึกษาจะออกมาในประการที่ว่าข้าราชการฝ่ายปกครองใน อำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติ งานก็ตามแต่ จำเป็นจะต้องมีการพิสูจน์สมมุติฐานก่อน ฉะนั้น การตั้งสมมุติ ฐานทาง "รับ" จึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะศึกษาโดยพิจารณาจากนโยบาย ทาง ๆ ของทางราชการที่เป็นอยู่และการคาดคะเนว่าควรจะเป็นอย่างไร

๕. วิธีการศึกษา

ผู้เขียนได้ใช้วิธีส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) จากข้าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม ๓๓ อำเภอใน ๘ จังหวัดดังต่อไปนี้

- (๑) จังหวัดนครพนม มีอำเภอชายแดนรวม ๖ อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอธาตุพนม อำเภอคอนสาร อำเภอมุกดาหาร อำเภอท่าอุเทน และอำเภอบ้านแพง

(๒) จังหวัดอุบลราชธานี มีอำเภอชายแดนรวม ๔ อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอโขงเจียม อำเภอเขมราฐ อำเภอผานูนาน อำเภอเดช-  
อุดม อำเภอขุนทรึก อำเภอพิบูลย์รักษ์ อำเภอโขงเจียม และอำเภอม่วงสาม-  
สิบ

(๓) จังหวัดหนองคาย มีอำเภอชายแดนรวม ๕ อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอศรีเชียงใหม่ อำเภอท่าบ่อ อำเภอบังคาศ อำเภอโพน-  
พิสัย

(๔) จังหวัดสุรินทร์ มีอำเภอชายแดนรวม ๒ อำเภอ ได้แก่ อำเภอ  
ปราสาท และอำเภอสังขะ

(๕) จังหวัดบุรีรัมย์ มีอำเภอชายแดนรวม ๓ อำเภอ ได้แก่ อำเภอ  
บ้านกรวด อำเภอละหานทราย และอำเภอนางรอง

(๖) จังหวัดเลย มีอำเภอชายแดนรวม ๕ อำเภอ ได้แก่ อำเภอ  
ท่าลี่ อำเภอด่านซ้าย อำเภอปากชม อำเภอเชียงคาน และอำเภอนาแห้ว

(๗) จังหวัดศรีสะเกษ มีอำเภอชายแดนรวม ๓ อำเภอ ได้แก่  
อำเภอขุขันธ์ อำเภอกันทรลักษ์ และอำเภอไพรพนา

การศึกษาได้ครอบคลุมทุกอำเภอที่เป็นอำเภอชายแดนโดยไม่มีกา  
ยกเว้น สำหรับรายชื่อข้าราชการฝ่ายปกครองที่ประจำอยู่ในอำเภอชายแดน  
ดังกล่าวได้คัดรายชื่อจากกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ กรมการปก-  
ครอง ซึ่งมีทั้งหมดจำนวน ๒๖๕ คน และผู้เขียนได้ส่งแบบสอบถามไปทั้งหมด  
โดยไม่มีการสุ่มตัวอย่าง ผลของจำนวนคำตอบที่ได้รับกลับกันมามีจำนวน ๒๓๐  
คำตอบคิดเป็นร้อยละ ๘๖.๗๕ นับว่าเพียงพอที่จะศึกษาและเป็นที่เชื่อถือได้

ผู้เขียนได้ร่างแบบสอบถามรวม ๖๓ ข้อ ตามสมมุติฐานและตัวแปร  
เพื่อใช้สอบถามข้าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียง  
เหนือ ก่อนที่จะส่งแบบสอบถามออกไป ผู้เขียนได้นำเอาแบบสอบถามไปทดสอบ

(Pre-Test) แบบสอบถามที่โรงเรียนนายอำเภอ โดยทดสอบกับปลัดอำเภอผู้กำลังการอบรมในเดือนสิงหาคม ๒๕๑๕ เพื่อหาความสมบูรณ์ เสร็จแล้วจึงได้นำมาแก้ไขเพื่อความถูกต้องต่อไป

คำตอบที่ได้รับจำนวน ๒๓๐ คำตอบ คิดเป็นร้อยละ ๘๖.๓๕ นับว่าเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงมากพอที่จะทำการศึกษา และน่าเชื่อถือได้ ผลของคำตอบได้นำเอามาเจงนัยเปอร์เซ็นต์ แล้วเสนอข้อมูลเป็นตารางจากส่วนประกอบของขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ได้อำหนดไว้ในสมมุติฐาน โดยการวิเคราะห์ตัวแปรต่าง ๆ เพื่อหาตัวชี้บอกของตัวแปรแต่ละตัว แล้วนำเอาตัวชี้บอกแต่ละตัวมาวิเคราะห์

ในการประเมินค่าของผลคำตอบได้ใช้วิธีการของ Likert Scale โดยเริ่มจากการประเมินค่ามัธยิมเลขคณิต ของคะแนนตัวแปรต่าง ๆ ซึ่งค่ามัธยิมเลขคณิต ( $\bar{X}$  = Arithmetic mean) คำนวณจากสูตรดังนี้

$$\bar{X} = \frac{\text{คะแนนรวมทั้งหมดของคำตอบแต่ละกลุ่ม}}{\text{จำนวนข้าราชการ} \times \text{จำนวนคำถามในกลุ่ม}}$$

เกณฑ์ในการประเมินค่าขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมีดังต่อไปนี้

คะแนน ๑.๐ - ๑.๘	} ขวัญและความพอใจต่ำมาก
คะแนน ๑.๘ - ๒.๖	
คะแนน ๒.๖ - ๓.๔	} ขวัญและความพอใจปานกลาง
คะแนน ๓.๕ - ๔.๒	} ขวัญและความพอใจสูง
คะแนน ๔.๓ - ๕.๐	} ขวัญและความพอใจสูงมาก

ส่วนวิธีการของ Likert Scale นั้น เป็นวิธีการให้คะแนนในคำตอบแต่ละคำตอบ โดยแบ่งคำตอบออกเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) คำถามในเชิง "รับ" (Positive) ได้แก่คำถามที่สนับสนุน เช่น คำถาม "ผู้บังคับบัญชาของท่านเป็นบุคคลที่มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่การงาน" หรือ "งานที่ท่านรับผิดชอบอยู่นี้ถูกใจท่านมาก" เป็นต้น

(๒) คำถามในเชิง "ปฏิเสธ" (Negative) ได้แก่คำถามที่ไม่ได้สนับสนุน เช่น "ชนบทธรรมนิยมประเพณี วัฒนธรรม ภาษา และศาสนาเป็นอุปสรรคในการทำงานของท่าน" เป็นต้น

การให้คะแนนมีดังนี้ ๕, ๔, ๓, ๒, และ ๑ โดยกำหนดว่าคำถามเป็นเชิง "รับ" (Positive) คะแนนจะเป็น ๕, ๔, ๓, ๒, และ ๑ เช่น จากตัวอย่างข้างต้นในข้อ (๑) คำตอบ "เห็นควยอย่างมาก" จะได้ ๕ คะแนน คำตอบ "เห็นควย" จะได้ ๔ คะแนน คำตอบ "ตอบไม่ได้" ได้ ๓ คะแนน คำตอบ "ไม่เห็นควย" ได้ ๒ คะแนน และคำตอบ "ไม่เห็นควยอย่างมาก" ได้ ๑ คะแนน

ถ้าเป็นคำถามเป็นเชิง "ปฏิเสธ" (Negative) คะแนนจะเป็น ๑, ๒, ๓, ๔, และ ๕ เช่น จากตัวอย่างข้างต้นในข้อ (๒) คำตอบ "เห็นควยอย่างมาก" จะได้ ๑ คะแนน คำตอบ "เห็นควย" ได้ ๒ คะแนน คำตอบ "ตอบไม่ได้" ได้ ๓ คะแนน คำตอบ "ไม่เห็นควย" ได้ ๔ คะแนน และคำตอบ "ไม่เห็นควยอย่างมาก" ได้ ๕ คะแนน

หลังจากให้คะแนนตามหลักเกณฑ์จนครบทุกคำตอบแล้ว ก็รวมคะแนนและหาค่าคะแนนตามสูตรตามวิธีการของ Likert Scale โดยวิธีดังกล่าวมาแล้ว

## ๖. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้แบ่งออกเป็น ๔ บท ดังต่อไปนี้

บทที่ ๑ เป็นบทนำ เกี่ยวกับปัญหา ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมุติฐาน วิธีการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา ข้อจำกัดของการศึกษา ประโยชน์ที่จะได้รับ ความหมายของคำทางวิชาการ และแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

บทที่ ๒ เป็นผลการศึกษาเกี่ยวกับขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกี่ยวกับ (๑) ความพึงพอใจในงานที่มอบหมาย (๒) ความร่วมมือและการประสานงานจากเพื่อนร่วมงานและจากประชาชน (๓) การปกครองบังคับบัญชาและความช่วยเหลือจากผู้บังคับบัญชา (๔) ความมั่นคงและความก้าวหน้าในตำแหน่งการงาน (๕) ความภูมิใจในการทำงานในหน่วยงาน และ (๖) สภาพแวดล้อมและสภาพการทำงาน

บทที่ ๓ เป็นการวิเคราะห์ผลการศึกษา

บทที่ ๔ เป็นบทสรุปและขอเสนอแนะ

#### ๗. ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้เขียนได้เลือกเอาเฉพาะข้าราชการฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติงานในอำเภอชายแดนซึ่งมีกำหนดเวลาตั้งแต่ ๑ เดือนขึ้นไป เนื่องจากผู้เขียนพิจารณาเห็นว่าผู้ซึ่งอยู่ในท้องที่เกินกว่า ๑ เดือนขึ้นไปน่าจะเป็นบุคคลซึ่งมีประสบการณ์ในท้องที่พอสมควร และน่าที่จะสามารถให้ความคิดเห็นที่น่าเชื่อถือได้

#### ๘. ประโยชน์ที่จะได้รับ

การศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการทราบข้อบกพร่อง ปัญหาและอุปสรรค จุดอ่อนและจุดเด่นในการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจะได้แก้ไขปัญหานี้ในโอกาสต่อไป โดยเฉพาะกรมการปกครองและกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง



เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปรับปรุงขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครองโดยตรง นอกจากนี้ ผลการศึกษาจะมีประโยชน์ต่อการศึกษาในสถาบันการศึกษาที่สอนและวิจัยการปกครองและการบริหารของไทย รวมทั้งปัญหาการปกครองท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

๕. ความหมายของคำทางวิชาการ

ขวัญ (Morale) หมายความว่าถึงสภาพที่เกิดขึ้นและสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการทำงาน เช่น ความกระตือรือร้น อารมณ์ ความหวัง ความมั่นใจ และองค์ประกอบอื่น ๆ เป็นองค์ประกอบแห่งพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่แสดงออกในรูปของความรู้สึก เช่น ความมั่นใจ ความมั่นคงแห่งจิตใจ ฯลฯ <sup>๒</sup>

ความพึงพอใจ (Satisfaction) หมายความว่าถึงความรู้สึกที่ต่อการกระทำด้วยความเต็มใจที่จะปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ เช่น ความพอใจที่จะปฏิบัติงานในกรมการปกครอง เป็นต้น <sup>๓</sup>

๑๐. แนวความคิดเกี่ยวกับขวัญและความพึงพอใจ

ในการปฏิบัติงานในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ขวัญและความพึงพอใจมีความสำคัญอย่างยิ่ง การบริหารที่ดีจึงจำเป็นต้องสร้างขวัญและความพึงพอใจในการทำงานให้เกิดขึ้นกับพนักงาน อาจกระทำในรูปของการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้พนักงาน แต่เท่านั้นยังไม่เพียงพอ การบริหารที่ดีจะต้องวิจัยค้นหาถึงสาเหตุของปัญหาซึ่งทำให้พนักงานขององค์การเสียขวัญในการทำงาน ซึ่งอาจจะสืบ

<sup>๒</sup> Ralph C. Davis, Fundamental to Top Management (New York: Harper & Brothers, 1951), p. 553.

<sup>๓</sup> The Conference Board, Behavioral Science: Concepts and Management Application (New York: The Conference Board, Inc., 1969), pp. 20-22.

เนื่องมาจากสาเหตุอื่น ๆ เช่น การมีสายการบังคับบัญชา (Hierachy) ที่สับสนไม่ชัดเจน ไม่มีการมอบหมายงาน ผู้บังคับบัญชาเข้มงวดมากเกินไป การทำงานขาดมนุษยสัมพันธ์ ที่ทำงานขาดสวัสดิการ สภาพการทำงานไม่ดี การจ่ายค่าจ้างแรงงานต่ำเกินไป ฯลฯ



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย