



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการ เป็นระบบการบริหารงานที่มีขอบข่ายงานกว้างใหญ่ไพศาล และระบบราชการ เป็นสถาบันที่มีหน้าที่เฉพาะอย่างหนึ่งในสังคม คือหน้าที่ในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐและสังคม โดยมีข้าราชการเป็นจักรกลสำคัญในการบริหารงาน ในประเทศไทยได้จัดแบ่งระบบบริหารราชการส่วนแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามลำดับ สำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน 2 ส่วนหลัง อันเป็นระบบบริหารราชการ ส่วนใหญ่ของประเทศนั้น มีปลัดอำเภอเป็นข้าราชการผู้ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ควบคุมดูแล โดยมีอำนาจรองลงมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ ตามลำดับ จึงเห็นได้ว่า ปลัดอำเภอ จะมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการบริหารงานให้ลุล่วงไปด้วยดี ขณะเดียวกันจะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดมากที่สุดกับประชาชนในท้องถิ่น ฉะนั้นพฤติกรรมกาปฏิบัติงานของเขา จึงส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ ของการบริหารงานและต่อความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

อย่างไรก็ตามแม้ปลัดอำเภอจะมีความสำคัญดังกล่าว แต่กลับไม่ค่อยมีการศึกษาวิจัยที่กำหนดการเลือกงานและเลือกท้องถิ่นที่ปฏิบัติของเขา โดยอาศัยข้อสมมติพื้นฐานของแนวคิดทางเลือกสำธารณะกันอย่างแพร่หลายนัก การวิจัยในเรื่องอำเภอเท่าที่ผ่านมา จะเป็นการศึกษาเรื่องขวัญกำลังใจ และการบริหารบุคคลของอำเภอ โดยอาศัยแนวคิดสมัยทฤษฎีดั้งเดิม และแนวคิดสมัยทฤษฎีก้าวหน้าเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจากความสำเร็จของปลัดอำเภอ และข้อสมมติพื้นฐานของแนวคิดทางเลือกสำธารณะดังกล่าว ผู้วิจัยจึงต้องการจะทำการศึกษาและทดสอบปัจจัยที่กำหนดการเลือกงานและท้องถิ่นที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ ตามแนวคิดทางเลือกสำธารณะ อันจะเป็นประโยชน์ และมีความสำคัญในเชิงวิชาการ เป็นลำดับถัดไป

การศึกษาเรื่องพฤติกรรมของข้าราชการ เป็นที่สนใจของนักวิชาการ มาเป็นเวลานานแล้วและผลการศึกษาได้เกิดแนวคิดในเรื่องนี้ออกมาหลากหลายแนวคิด แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการ มี 3 แนวคิด คือ

1. แนวคิดสมัยทฤษฎีดั้งเดิม ได้แก่ ระบบราชการอย่างเป็นทางการ การเมืองแยกจากการบริหาร และวิทยาคำสั่งการจัดการ
2. แนวคิดสมัยทฤษฎีท้าทาย ได้แก่ ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษยสัมพันธ์ และคำสั่งการบริหาร
3. แนวคิดทางเลือกสำธารณะ*

แนวคิด 2 ประการแรก เป็นแนวคิดที่มีมานานแล้ว และได้นำมาใช้ศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการกันอย่างแพร่หลายมาเป็นเวลานาน แต่ไม่สามารถอธิบายให้เข้าใจถึงพฤติกรรมของข้าราชการได้ชัดเจนนัก ส่วนแนวคิดประการสุดท้าย ได้แก่ แนวคิดทางเลือกสำธารณะอันเป็นแนวคิดที่อธิบายถึงสาเหตุและแนวโน้มของพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล โดยมีข้อสมมติพื้นฐานว่าปัจเจกบุคคลเป็นผู้ที่มีเหตุผล มีความเห็นประโยชน์ส่วนตัว และเขาจะทำในสิ่งที่เขาคิดว่าทำให้เขาได้รับประโยชน์สูงสุดนั้นกลับไม่ค่อยนำมาใช้ศึกษาพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลกันมากนัก ผู้วิจัยจึงเห็นว่าที่น่าที่จะนำแนวคิดประการนี้มาประกอบการอธิบายพฤติกรรมของบุคคลเพื่อจะได้เข้าใจปัจเจกบุคคลได้ชัดเจนขึ้น

สำหรับเหตุผลที่เลือกศึกษา พฤติกรรมของปลัดอำเภอ เพราะปลัดอำเภอเป็นข้าราชการที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นผู้ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการอำนวยความสะดวกหรือทุกข์แก่ประชาชนในท้องที่รับผิดชอบ พฤติกรรมของเขาจึงเป็นที่สนใจของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่วนการเลือกศึกษาพฤติกรรมกรรมการเลือกงานและการเลือกท้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอนั้น เพราะการ

*พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา. (ค.ศ. 1967-ค.ศ. 1970) (ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : 2527)

รับผิดชอบงานในฝ่ายที่ต่างกัน และการปฏิบัติงานในท้องที่ที่ไม่เหมือนกัน ทำให้ผลประโยชน์ตอบแทนทั้ง 5 บัณฑิต ที่ปลัดอำเภอพึงได้รับไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งอาจมีผลต่อพฤติกรรม การเลือกงานและการเลือกท้องที่ปฏิบัติของเขา

จึงเห็นว่าแนวคิดทางเลือกสำราณะดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลโดยตรง แต่กลับไม่ค่อยนำมาใช้ศึกษาในแง่พฤติกรรมของข้าราชการกัน อย่างแพร่หลายนัก การศึกษานี้จึงเป็นประโยชน์ในการช่วยทดสอบข้อสมมติพื้นฐานเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลเพื่อให้เกิดความเข้าใจแนวคิดนี้ได้ชัดเจนขึ้น และช่วยให้อำเภอเข้าใจถึงความต้องการของปลัดอำเภอ อันจะนำไปใช้เป็นแนวทางในการมอบหมายงานให้สอดคล้องกับความต้องการของเขา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานในที่สุด

2. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย เรื่อง บัณฑิตที่กำหนดการเลือกงานและท้องที่ปฏิบัติ ปลัดอำเภอคือ

1. เพื่อศึกษาและทดสอบพฤติกรรม การเลือกงานและการเลือกท้องที่ปฏิบัติงานของ ปลัดอำเภอว่าสอดคล้องกับข้อสมมติพื้นฐาน เกี่ยวกับปัจเจกบุคคลของแนวคิดทางเลือกสำราณะหรือไม่
2. เพื่อเปรียบเทียบพฤติกรรม การเลือกงาน และการเลือกท้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และปลัดอำเภอบรรจุใหม่

3. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาและวิจัยนี้ เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี เพื่อศึกษาและทดสอบพฤติกรรม การเลือกงานและเลือกท้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ และเพื่อเปรียบเทียบพฤติกรรมดังกล่าวของประชากร 2 กลุ่ม ได้แก่

1. ปลัดอำเภอที่ผ่านงานปลัดอำเภอมาแล้ว โดยศึกษาจากปลัดอำเภอทุกคนจากทุกอำเภอ ซึ่งมีทั้งสิ้น 16 อำเภอของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา คิดเป็นจำนวน 68 คน
2. ปลัดอำเภอบรรจุใหม่ที่ไม่เคยปฏิบัติงานปลัดอำเภอมาเลย โดยศึกษาจากปลัดอำเภอบรรจุใหม่ที่มารับการอบรมในขณะนั้น ณ วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในระหว่างวันที่ 16-27 กันยายน 2528 คิดเป็นจำนวน 68 คน

4. สัมมนิฐานการวิจัย

สืบเนื่องมาจากทฤษฎีหรือแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยที่จะกล่าวต่อไปในบทที่ 2 และความแตกต่างในเรื่องงานและท้องที่ปฏิบัติงานของปลัดอำเภอ สามารถกำหนดเป็นสัมมนิฐานการวิจัยได้ดังนี้

1. ปลัดอำเภอจะเลือกงานที่ทำให้เขาได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด กล่าวคือ
 - 1.1 ปลัดอำเภอจะเลือกงานที่ทำให้เขาได้รับรายได้ตอบแทนสูงสุด
 - 1.2 ปลัดอำเภอจะเลือกงานที่ทำให้เขาประหยัดค่าใช้จ่ายมากที่สุด
 - 1.3 ปลัดอำเภอจะเลือกงานที่ทำให้เขามีความก้าวหน้ามากที่สุด
 - 1.4 ปลัดอำเภอจะเลือกงานที่ท้าทายความสามารถเขามากที่สุด
 - 1.5 ปลัดอำเภอจะเลือกงานที่ทำให้เขาได้รับความสะดวกสบายมากที่สุด
2. ปลัดอำเภอจะเลือกท้องที่ที่ทำให้เขาได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด กล่าวคือ
 - 2.1 ปลัดอำเภอจะเลือกท้องที่ที่ทำให้เขาได้รับรายได้ตอบแทนสูงสุด
 - 2.2 ปลัดอำเภอจะเลือกท้องที่ที่ทำให้เขาประหยัดค่าใช้จ่ายมากที่สุด
 - 2.3 ปลัดอำเภอจะเลือกท้องที่ที่ทำให้เขามีความก้าวหน้ามากที่สุด
 - 2.4 ปลัดอำเภอจะเลือกท้องที่ที่ท้าทายความสามารถมากที่สุด
 - 2.5 ปลัดอำเภอจะเลือกท้องที่ที่ทำให้เขาได้รับความสะดวกสบายมากที่สุด

5. ความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัย

ผลประโยชน์ตอบแทน หมายถึงสิ่งใดก็ตามที่สามารถสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลแล้วทำให้เขาผู้นั้นได้รับความพอใจมากที่สุด และผลประโยชน์ตอบแทนนี้ เน้นเฉพาะผลประโยชน์ตอบแทนส่วนตัวของปัจเจกบุคคล ไม่ใช่ผลประโยชน์ตอบแทนส่วนรวม โดยได้กำหนดผลประโยชน์ส่วนตัวที่ปลัดอำเภอจะได้รับความพอใจมากที่สุด 5 ประการคือ

1. รายได้ตอบแทน
2. การประหยัดค่าใช้จ่าย
3. ความก้าวหน้าในงาน
4. การท้าทายความสามารถ
5. ความสะดวกสบาย

6. ระเบียบวิธีการศึกษา

6.1 การศึกษานำ

การศึกษานำของการวิจัยเรื่องนี้ ทำโดยการทดลองให้ข้าราชการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประมาณ 20 คน กรอกแบบสอบถาม ซึ่งข้าราชการดังกล่าวนี้ ต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการเป็นปลัดอำเภอมาก่อนแล้วทั้งสิ้น จากนั้นจึงนำแบบสอบถามมาวิเคราะห์ เพื่อหาความเป็นไปได้ในการวิจัยในลำดับถัดไป นอกจากนี้ได้ทำการสัมภาษณ์ข้าราชการดังกล่าว เกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการปฏิบัติงาน และลักษณะงานของปลัดอำเภอ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง รายได้ ค่าใช้จ่ายของปลัดอำเภอ รวมตลอดจนทัศนคติของปลัดอำเภอที่มีต่องานในหน้าที่รับผิดชอบ และท้องที่ปฏิบัติงานของเขาเพื่อนำมาใช้ประกอบในการสร้างแบบสอบถาม และใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลในลำดับถัดไป

6.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล 2 วิธีคือ

1. แบบสอบถาม โดยแบ่งคำถามเป็น 2 ส่วนคือ

1.1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้กรอกแบบสอบถาม ได้แก่ คำถามในข้อ 1-7 และข้อ 10 ในแบบสอบถามส่วนแรก (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ ข)

1.2 คำถามเกี่ยวกับปัจจัยกำหนดพฤติกรรมการเลือกงานและท้องที่ปฏิบัติงาน โดยแบ่งคำถามออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ คำถามปลายเปิด (ข้อ 9 และข้อ 12 ในแบบสอบถามส่วนแรก) และคำถามแบบให้เลือกตอบ ได้แก่ คำถามในส่วนที่ 2 (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ ข)

2. การสัมภาษณ์ คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ยึดถือตามเกณฑ์ที่วางไว้ในแบบสอบถามเป็นหลัก (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ ข)

7. สถิติที่ใช้ในการวิจัย

1. ไคร้สี่แควร์ (Chi Square) เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างคุณสมบัติของปลัดอำเภอ กับการเลือกงาน และเลือกท้องที่ปฏิบัติงานของเขา

2. ร้อยละ (Percentage) เพื่ออธิบายลักษณะทั่วไปของการเลือกงานและการเลือก
ท้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ

3. การทดสอบตัวกลาง เลขคณิตโดยใช้คะแนนมาตรฐาน (Z-Score) เพื่อทดสอบ
สัมมติฐานของการศึกษาและวิจัยนี้ทั้ง 2 ประการ โดยจะแบ่งคะแนนของผลประโยชน์ดังกล่าวใน
แต่ละข้อจากแบบสอบถามออกเป็น 5 ระดับ ตั้งแต่ 1-5 คิดเป็นค่าเฉลี่ยของแต่ละข้อเท่ากับ 3
คะแนนที่ต่ำกว่า หรือเท่ากับ 3 แสดงว่าปลัดอำเภอนั้นไม่ต้องการเลือกงาน และหรือเลือกท้องที่
ปฏิบัติงานที่ทำให้เขาได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในข้อนั้น ตรงข้ามกับคะแนนที่สูงกว่า 3 ซึ่งหมายความ
ว่าเขาต้องการเลือก จากนั้นจึงรวมค่าเฉลี่ยของผลประโยชน์แต่ละข้อเป็นค่าเฉลี่ยผลประโยชน์
แต่ละปัจจัยของการเลือกงาน และของท้องที่ ซึ่งมีทั้งหมดอย่างละ 4 ข้อเท่ากัน คำนวณจาก 4
คูณ 3 เท่ากับ 12 เพื่อนำไปเปรียบเทียบกับ การเลือกงานและเลือกท้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ
ในอันดับถัดไป

8. ประโยชน์ของการวิจัย

1. การวิจัยนี้เป็นการทดสอบข้อสมมติพื้นฐานเกี่ยวกับปัจจัยบุคคลของแนวความคิดทาง
เลือกสาธารณะ ในด้านพฤติกรรมศาสตร์ ด้วยวิธีการวิจัย ซึ่งยังไม่มีการศึกษากันอย่างแพร่หลาย
เท่าไรนัก จึงเท่ากับเป็นการช่วยทำให้เกิดความเข้าใจแนวความคิดประการนี้ตีมากขึ้น อันจะ
เป็นประโยชน์แก่วงวิชาการในอันดับถัดไป

2. ผลของการวิจัยนี้ช่วยทำให้สามารถเข้าใจพฤติกรรมกรรมการเลือกงาน และการเลือก
ท้องที่ปฏิบัติงานของปลัดอำเภอได้ดียิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์แก่การมอบหมายงานได้อย่างสอด-
คล้องกับความต้องการของปลัดอำเภอ และจะยังผลให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานได้ในที่สุด

9. ข้อจำกัดของการศึกษาและวิจัย

1. การศึกษาและวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเฉพาะกรณี กล่าวคือ เป็นการศึกษาจาก
ปลัดอำเภอ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และปลัดอำเภอบรรจุใหม่ ที่เข้ารับการอบรม ณ วิทยาลัย
การปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย วันที่ 16-27 กันยายน 2528 ฉะนั้น
ผลที่ได้จากการศึกษา จึงเป็นเพียงผลของปลัดอำเภอกลุ่มที่ทำการศึกษาเท่านั้นมิใช่เป็นของปลัด-
อำเภอทั้งหมด

2. การศึกษาและวิจัยนี้ได้ศึกษาและวิจัยถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมกรรมการเลือกงานและการเลือกห้องที่ของปลัดอำเภอ เพียง 5 ประการ ซึ่งในสภาพความจริงพฤติกรรมดังกล่าวของเธอ อาจเป็นผลมาจากปัจจัยผลประโยชน์อื่น ๆ นอกเหนือจากที่ทำการศึกษาและวิจัยในครั้งนี้ เป็นต้น

วิทยานิพนธ์นี้ แบ่งการศึกษาออกเป็น 5 บท บทแรก หรือบทนำกล่าวถึงความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการวิจัย สัมมติฐานการวิจัย วิธีการดำเนินการวิจัย ประโยชน์ และข้อจำกัดของการวิจัย บทที่ 2 ซึ่งจะกล่าวต่อไป จะอธิบายทฤษฎีแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยนี้ บทที่ 3 กล่าวถึงลักษณะการบริหารงานอำเภอ บทที่ 4 เป็นบทที่แสดงผลการวิจัย และบทสุดท้ายคือบทที่ 5 เป็นข้อสรุปและเสนอแนะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้



ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย