

ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กรอบแนวความคิดและสมมติฐานในการวิจัย

ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเกี่ยวกับความสามารถของประชาชนในการขอรับบริการสาธารณะ
เท่าที่ปรากฏในผลงานวิจัยจะเป็นการศึกษาโดยใช้ความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ
(Bureaucratic Competence) เป็นเครื่องมือซึ่งในเอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้องพบ
ว่า มีการให้ความหมายของความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการที่แตกต่างกัน และมี
ปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ ที่มีอิทธิพลต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ ดัง
ปรากฏในรายละเอียดซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้

1. ความหมายของ "ความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ"

ลอว์ลา แครเมอร์ กอร์ดอน (Laura Kramer Gordon) ได้ให้ความ
หมายของความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการไว้ว่า

"เป็นความสามารถของบุคคลในการติดต่อราชการ สิ่งที่รวมอยู่ในความ
สามารถเกี่ยวกับระบบราชการ คือ ความรู้เกี่ยวกับศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการ
ติดต่อราชการ ความคุ้นเคยกับแบบฟอร์มและเอกสาร ความรู้เกี่ยวกับความเป็น
ไปได้ในการตัดทอนระเบียบ การมีความทรงจำต่อประสบการณ์ที่ได้รับอย่าง
แม่นยำ และความเข้าใจว่าการปฏิบัติตามและการยึดถือความเป็นทางการ
ระหว่างบุคคลเป็นลักษณะระบบราชการ นอกจากนี้ยังรวมถึงความรู้เกี่ยวกับ กฎ
ระเบียบนั้น แม้ว่าอาจจะถูกทำลายหรือดัดแปลงแต่ก็ต้องกล่าวอ้างถึงอยู่ตลอดเวลา"¹

1

Laura Kramer Gordon, "Bureaucratic Competence and Success
in Dealing with Public Bureaucracy," Social Problems 23 (December
1975) : 198.

นอกจาก กอร์ดอน แล้ว ยังมีนักวิชาการท่านอื่น ๆ ที่ให้ความหมายของความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการไว้ค่อนข้างชัดเจนคือ แดเนท และ ฮาร์ทแมน ซึ่งได้ให้ความหมายของความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการว่า "ระดับซึ่งประชาชนมีทัศนคติ, ความรู้และการวางรูปแบบทางพฤติกรรมที่จำเป็นในการติดต่อกับระบบราชการ"² แดเนท และ ฮาร์ทแมน ยังได้แบ่งองค์ประกอบของความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการออกเป็น 2 ประการคือ ความสามารถเชิงทัศนคติ (Attitudinal Competence) และความสามารถเชิงพฤติกรรม (Behavioral Competence) ความสามารถเชิงทัศนคติประกอบด้วยความสามารถด้าน Cognitive ซึ่งเป็นทั้งระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยราชการ สิทธิของตนเอง กฎเกณฑ์โดยทั่วไป และของแต่ละหน่วยงาน (เป็นระดับความรู้ความเข้าใจที่มีอยู่จริง ๆ) และระดับการรับรู้ของตนเอง (Subjective Perception) เกี่ยวกับความเข้าใจที่ตนมีเกี่ยวกับระบบราชการหรือที่เรียกว่า ความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-Confidence) ในการติดต่อบริการ ซึ่งแดเนท และ ฮาร์ทแมน เห็นว่า "ความเชื่อมั่นในตนเอง" เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการติดต่อบริการ องค์ประกอบอีกประการหนึ่งของความสามารถเชิงทัศนคติคือ ความสามารถด้านการประเมินค่าระบบราชการ (Evaluation of Bureaucracy) ซึ่งเกี่ยวกับความเข้าใจของราษฎรต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เช่น ประสิทธิภาพ คุณภาพ ความซื่อสัตย์ และอื่น ๆ ส่วนความสามารถเชิงพฤติกรรมนั้น เป็นยุทธวิธีที่แท้จริงที่ประชาชนใช้ในการติดต่อบริการ เพื่อให้ได้รับประโยชน์หรือบริการที่ต้องการ เช่น เมื่อประชาชนที่มีความสามารถเชิงพฤติกรรม รู้สึกว่าตนได้รับการปฏิบัติอย่างไม่ยุติธรรม ก็อาจจะใช้ช่องทางการร้องทุกข์ (Channel of Complaint)³ ที่กำหนดไว้ตามระเบียบราชการหรือใช้อิทธิพลส่วนบุคคล (Personal Influence) ความหมายของความสามารถในการติดต่อบริการตามทัศนะของ แดเนท

2

Danet and Hartman, "Coping with Bureaucracy: The Israeli Case," : 7.

3

Ibid., : 8-9.

และ ฮาร์ทแมน จึงค่อนข้างแตกต่างจาก กอร์ดอน โดย แดเนท และ ฮาร์ทแมน เน้นถึงความสำคัญของความเชื่อมั่นในตนเอง ในฐานะองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความสามารถในการติดต่อราชการ

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ การศึกษาของ กอร์ดอน เกี่ยวกับความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ ชี้ให้เห็นว่า ราษฎรที่มาติดต่อขอรับบริการจากหน่วยราชการมีความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการได้รับผลที่ตนปรารถนาจากหน่วยราชการ (ราษฎรที่มีความสามารถมากกว่าจะได้รับผลสำเร็จมากกว่า) โดยรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานสวัสดิการแห่งหนึ่งในนครนิวยอร์ก อย่างไรก็ตามการศึกษาของ กอร์ดอน ไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการโดยตรง เพียงแต่ศึกษาถึงความสามารถระบบราชการ และผลที่มีต่อความสำเร็จในการติดต่อราชการ (Bureaucratic Success) ความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ จะวัดจากประสพการณ์ในการทำงานประเภท "นั่งโต๊ะ" (white collar) ความสามารถในการกรอกข้อมูลในการเสียหายที่สามารถกรอกด้วยตนเองหรือไม่ (เป็นการวัดความสามารถในการจัดระบบข้อมูล) ความรอบรู้เกี่ยวกับศัพท์และแบบฟอร์มที่ใช้ในทางราชการ ความเข้าใจที่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดเกี่ยวกับคำศัพท์ที่เจ้าหน้าที่ใช้ และระดับการศึกษา ส่วนความสำเร็จในการติดต่อราชการวัดจากความพึงพอใจของผู้ขอรับบริการ ผลการศึกษาปรากฏว่า ผู้มีประสพการณ์ในการทำงานประเภท "นั่งโต๊ะ" ผู้ที่สามารถกรอกข้อมูลในการเสียหายด้วยตนเอง ผู้ที่มีความรอบรู้เกี่ยวกับศัพท์และแบบฟอร์มที่ใช้ในทางราชการอย่างมาก และผู้ที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับคำศัพท์ที่เจ้าหน้าที่ใช้อย่างดี จะได้รับความสำเร็จในการติดต่อราชการสูงกว่าบุคคลอื่น ๆ ที่มีลักษณะตรงกันข้าม แต่สมมติฐานที่ว่าระดับการศึกษาเกี่ยวกับความสำเร็จในการติดต่อราชการมีความสัมพันธ์กันแน่นแฟ้น ไม่ได้รับการยืนยัน ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปว่า ผลกระทบของการศึกษาที่มีต่อการสร้างพฤติกรรมแบบราชการ จะมีผลเล็กน้อยเท่านั้น แม้ว่าจะมีระยะเวลาการศึกษาหลายปีก็ตาม ผู้ที่มีระดับการศึกษา

แตกต่างกันจึงมีความสำเร็จในการคิดต่อราชการต่างกันเพียงเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในอีกทางหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอาจจะมึนงงกับผู้มีการศึกษาสูงก็ได้ โดยเห็นว่าไม่ควรจะพึ่งพิงความช่วยเหลือจากรัฐบาล⁴

แม้การศึกษาของกอร์ดอน จะไม่ใช่ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการโดยตรง แต่ก็เป็นการกล่าวถึงโดยทางอ้อมว่าประสมการณ์ในการเกี่ยวข้องกับระบบราชการ ไม่ว่าประสมการณ์ในการทำงานประเภท "นั่งโต๊ะ" ซึ่งจะเพิ่มความชำนาญต่อระเบียบราชการ หรือประสมการณ์ในการคิดต่อราชการที่ผ่านมา มีอิทธิพลต่อการเสริมสร้างความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ ขณะที่ระดับการศึกษาไม่มีอิทธิพลหรือมีเพียงเล็กน้อยต่อความสามารถในการคิดต่อราชการ กอร์ดอน เองได้กล่าวไว้ว่า "ผลลัพธ์ของการคิดต่อราชการของราษฎรจะมีความสัมพันธ์กับภูมิหลังของราษฎร ซึ่งอาจจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ"⁵

ผลการศึกษาของ แคนเนท และ ฮาร์ทแมน จะชี้ให้เห็นโดยตรงถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการมากกว่า กอร์ดอน ในการศึกษาเรื่อง "Coping with Bureaucracy : The Israeli Case" แคนเนท และ ฮาร์ทแมน ได้ศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระ 5 ตัว 1 ระดับการศึกษา 2 ชนชั้นทางสังคม 3 ระยะเวลาการอยู่อาศัย (Length of residence) 4 เพศ และ 5 เชื้อชาติ (Ethnicity) กับความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มที่มีสถานภาพสูงกว่าคือพวกที่มีระดับการศึกษาตั้งแต่ระดับ high school ขึ้นไป พวกที่

4

Gordon, "Bureaucratic Competence and Success in Dealing with Public Bureaucracy," : 203-206.

5

Ibid., : 206.

มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง พวกที่เป็นคนพื้นเมือง (อาศัยอยู่ในอิสราเอลนานกว่า) เพศชาย และพวกที่เกิดอยู่ในยุโรปที่อพยพมาอยู่ในอิสราเอล จะมีการติดต่อกับระบบราชการของอิสราเอลมากกว่า และมีความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการมากกว่า (เน้นที่ความเชื่อมั่นในตนเอง และการวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่ของระบบราชการ) กลุ่มที่มีสถานภาพต่ำ คือ ผู้ที่มีการศึกษาน้อย พวกที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจต่ำ พวกที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่สุด และพวกที่มาจากประเทศตะวันออกกลาง กลุ่มที่มีสถานภาพต่ำมีความรู้สึกว่ระบบราชการไม่ยุติธรรมมากกว่ากลุ่มที่มีสถานภาพสูง และยังพบว่าระยะเวลาการอยู่อาศัยในอิสราเอล มีอิทธิพลต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ น้อยกว่าการติดต่อด้วยตนเองกับหน่วยราชการ นอกจากนี้ ประสบการณ์ในการติดต่อกับราชการไม่ว่าจะได้รับผลที่น่าพอใจ (Positive Contact) หรือไม่ได้รับผลที่น่าพอใจ (Negative Contact) จะมีผลทำให้เกิดความเชื่อมั่นในตนเอง ในการติดต่อกับระบบราชการ ขณะที่ผู้ไม่มีการติดต่อกับระบบราชการเลยในช่วงเวลา 6 เดือนที่ผ่านมา จะมีความเชื่อมั่นในตนเองต่ำสุด แต่การติดต่อกับระบบราชการที่ไม่ได้รับผลที่น่าพอใจ จะก่อให้เกิดทัศนคติต่อระบบราชการว่าไม่มีความยุติธรรมและนำไปสู่ความไม่พอใจต่อระบบราชการ ผลการค้นพบที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ ประสบการณ์ในการติดต่อกับราชการที่ได้รับผลที่น่าพอใจ ช่วยลดช่องว่างระหว่างกลุ่มที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันในเรื่องของความเชื่อมั่นในตนเองที่จะติดต่อกับระบบราชการ กล่าวคือ เดิมผู้มีการศึกษาต่ำและสูงมีความเชื่อมั่นในตนเองแตกต่างกันประมาณร้อยละ 17 แต่เมื่อเปรียบเทียบเฉพาะกลุ่มที่รายงานว่ามี "ประสบการณ์ที่น่าพอใจ" แล้วพบว่า ผู้ที่มีการศึกษาต่ำกับผู้ที่มีการศึกษาสูงมีความเชื่อมั่นแตกต่างกันเพียงร้อยละ 9 เท่านั้น คุณภาพของประสบการณ์ที่ได้รับในการติดต่อกับราชการที่ผ่านมา จึงมีผลอย่างมากต่อการพัฒนาความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการของผู้ที่ด้อยการศึกษา

6

Danet and Hartman, "Coping with Bureaucracy : The Israeli Case," : 19-21.

เอส. เจ. เอล. เดอร์สเวลด์ (S.J. Eldersveld) ได้ศึกษาเรื่อง

"Bureaucratic Contact with the public in India" โดยศึกษาที่รัฐ
เดลี ประเทศอินเดีย ระหว่างเดือน มกราคม - พฤษภาคม 1964 ใช้ตัวอย่างที่
เป็นประชากรในวัยผู้ใหญ่ประมาณ 800 คน (400 คน อยู่ในเขตชุมชน และอีก
400 คน อยู่ในเขตชนบทจำนวน 256 หมู่บ้าน) และศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากราชการ
อีก 5 หน่วยงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับราษฎรมากที่สุด ผลการศึกษาได้พบข้อมูลที่น่าสนใจ
ใจของความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ คือ กลุ่มที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและ
สังคมสูงกว่าจะมีการติดต่อกับราชการ (Administrative Contact) บ่อยกว่าประชาชน
ที่ติดต่อกับราชการต่ำกว่าค่าเฉลี่ยไม่ทราบว่า โครงการพัฒนาชุมชนคืออะไร และในกลุ่มที่
มีการติดต่อกับราชการแบบทั่ว ๆ ไป (General Administrative contact) บ่อย
การไม่เคยติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน (Community Development
Workers) เป็นการเฉพาะเลย จะไม่มีผลต่อการจำกัดความรู้เกี่ยวกับโครงการพัฒนา
ในเขตชนบทพบว่าผู้ที่มีการศึกษา การติดต่อกับราชการแบบทั่ว ๆ ไปบ่อย มีเพียงจำนวน
ร้อยละ 23 เท่านั้น ที่ไม่รู้เกี่ยวกับโครงการพัฒนา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การติดต่อกับ
ราชการไม่ว่าจะเคยติดต่อกับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนหรือไม่ก็ตามมีความสำคัญต่อการได้รับความ
รู้ข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนา การปรับปรุงการเกษตรของรัฐและสิ่งที่ราษฎรต้องทำ
ในโครงการเกษตร ผลการศึกษาในเขตเมืองพบว่า บุคคลซึ่งไม่มีการติดต่อกับราชการ
เลย มีเป็นจำนวนมาก ที่ไม่มีความรู้เรื่องการบริการของรัฐ และผลการศึกษายังพบว่า
ประสิทธิภาพในการติดต่อกับราชการเป็นปัจจัยที่ช่วยลดความไม่รู้เกี่ยวกับให้บริการของ
รัฐ ทั้งในกลุ่มผู้ที่รู้หนังสือและไม่รู้หนังสือ นอกจากนี้เมื่อผู้วิจัยได้ตั้งคำถามว่า "ท่าน
จะทำอย่างไร เมื่อท่านพบปัญหาเมื่อติดต่อกับหน่วยราชการ" ผู้ที่มาติดต่อกับหน่วยราชการ
บ่อยครั้งมีความรู้สึกว่ารกรฐสามารถแก้ปัญหาได้เอง ในเขตเมืองร้อยละ 44 ของผู้
ที่ไม่มีการติดต่อกับหน่วยราชการเลยตอบว่าไม่มีความคิดเห็น ขณะที่ผู้มีการติดต่อกับราชการ
บ่อยครั้ง มีเพียงร้อยละ 13 เท่านั้น ที่ตอบว่าไม่มีความคิดเห็น ส่วนในชนบทผู้ที่มีการ
ติดต่อกับราชการบ่อยครั้งไม่มีใครตอบว่าไม่มีความคิดเห็นเลย ขณะที่ผู้ไม่มีการติดต่อกับ
ราชการเลยประมาณร้อยละ 20 ตอบว่าไม่มีความคิดเห็นใด ๆ ซึ่ง เอล. เดอร์สเวลด์ ได้

สรุปว่า การติดต่อราชการ (Administrative Contact) มีผลต่อความเพิ่มความ
เชื่อมั่นในตนเองมากขึ้นในการติดต่อกับข้าราชการ⁷

ในการศึกษาเกี่ยวกับความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ มีแนวความคิด
หนึ่งซึ่งมีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับเรื่องนี้ นั่นคือ แนวความคิดเกี่ยวกับการสังคมน
ประภคเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucratic Socialization) ซึ่งแดเนท และ
ฮาร์ทแมน ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึง "กระบวนการซึ่งประชาชนได้รับทักษะ
ที่จำเป็น ที่จะทำให้การติดต่อกับระบบราชการประสบผลสำเร็จ"⁸ กระบวนการดังกล่าว
นี้มีส่วนในการสร้างความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการให้แก่ประชาชน และเป็นสิ่งที่มี
มาแต่อดีต แดเนท ได้ศึกษาถึงแบบแผนการอ่อนนวยในเชิงชักจูง (Persuasive
appeal) ของผู้รับบริการที่มีต่อองค์การในระบบราชการ โดยเลือกศึกษากับผู้รับบริการ
ของกรมศุลกากรของอิสราเอล เขาพบว่าผู้รับบริการที่ผ่านกระบวนการ "สังคมนประภค
เกี่ยวกับระบบราชการ" มาอย่างมาก ทั้งนี้พิจารณาได้จากกลุ่มเชื้อชาติ อาชีพ
และภาค เศรษฐกิจที่เขาทำงานจะใช้แบบแผนการอ่อนนวยในเชิงชักจูงแบบ เป็นทางการ
(appeal to impersonal norms) ซึ่งเป็นการใช้ภาษาที่เหมาะสมกับการติดต่อ
ราชการมากกว่ากลุ่มที่ผ่านการสังคมนประภคเกี่ยวกับระบบราชการมาน้อย ทั้ง ๆ ที่อยู่ใน
สถานการณ์ที่บีบคั้น และทำให้ผู้รับบริการต้องอ่อนแอ เมื่อเผชิญกับเจ้าหน้าที่ศุลกากร นอก
จากนี้ แดเนท ยังพบว่าภาค เศรษฐกิจที่ราษฎรทำงานอยู่บางครั้งมีอิทธิพลมากกว่าอาชีพ
ซึ่งเป็นการย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการใกล้ชิดติดต่อกับบรรทัดฐานแบบราชการประจำ
ผู้รับบริการซึ่งมีสถานภาพทางอาชีพต่ำ แต่ทำงานในภาครัฐบาลหรือในภาคสาธารณะใน
ฐานะลูกจ้าง มีแนวโน้มที่จะใช้แบบแผนการอ่อนนวยชักจูงแบบ อ้างความจำเป็นส่วนตัว

7

S.J. Eldersveld, "Bureaucratic Contact with the public
in India," Indian Journal of Public Administration. 11(April-
June, 1965), : 216-235.

8

Danet and Hartman, "Coping with Bureaucracy : The Israeli
Case," : 7.

(appeal to altruism) ซึ่งไม่เหมาะสมกับการติดต่อราชการ น้อยกว่าพวกผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่บริการที่ทำงานในภาคเอกชน (private sector)⁹

แดเนท และ กูเรวิทซ์ ได้สรุปว่ามีปัจจัย 3 ประการที่นำมนุษย์ไปสู่บรรทัดฐานและค่านิยมแบบระบบราชการ ปัจจัยดังกล่าวคือ 1 การศึกษาที่เป็นทางการ (Formal Education) 2 การใช้บรรทัดฐานแบบราชการขณะปฏิบัติราชการ 3 ประสบการณ์ในฐานะเคยเป็นผู้รับบริการ เขาทั้งสองได้ศึกษาพบว่า ในบรรดาตัวแปรทางสังคมและส่วนบุคคลของผู้รับบริการ 5 ตัวแปร คือ 1 เชื้อชาติ (Ethnic Origin) 2 อาชีพ 3 ภาคเศรษฐกิจที่ทำงาน 4 อายุ และ 5 เพศ อาชีพเป็นตัวทำนายที่ดีที่สุดที่สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยทั้ง 3 ประการ ที่นำไปสู่สังคมประกิดเกี่ยวกับระบบราชการ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ แดเนท และ กูเรวิทซ์ ได้อธิบายไว้ว่า ประการแรก ในบรรดาลักษณะทั้ง 5 ประการนั้น อาชีพเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการบรรลุเป้าหมายในการศึกษา (educational attainment) มากที่สุด ความแตกต่างระหว่างชนชั้นในเรื่องของความสามารถในการติดต่อราชการนั้นสะท้อนให้เห็นอย่างน้อยที่สุดถึงการแตกต่างทางการศึกษาบางส่วน ประการที่สอง อาชีพจะให้ข้อมูลโดยตรงเกี่ยวกับการเผชิญกับระบบราชการโดยตรงขณะทำงาน เช่น พวกที่มีอาชีพรับราชการ ประการที่สาม การศึกษาที่ผ่านมาพบว่าผู้ที่มีการศึกษามากกว่าและมีสถานภาพสูงกว่าจะติดต่อกับระบบราชการ ในฐานะผู้รับบริการบ่อยครั้งกว่า ซึ่งการติดต่อกับระบบราชการบ่อยครั้งจะมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มพูนความรู้มากขึ้นเกี่ยวกับแบบแผนทางราชการ (Bureaucratic ways)¹⁰

ข้อที่น่าพิจารณาต่อไปในเรื่องนี้ก็คือ ขณะที่กลุ่มคนที่มีสถานภาพสูงจะมีการติดต่อ

⁹ Brenda - Danet, "The Language of Persuasion in Bureaucracy : "Modern" and "Traditional" Appeals to the Israeli Custom Authorities," American Sociological Review. 36 (October, 1971), : 847-859.

¹⁰ Brenda Danet and Michael Gurevitch, "Presentation of Self in Appeals to Bureaucracy : An Empirical Study of Role Specificity," American Journal of Sociology, 77 (Bimonthly July 1971-May 1972) : 1165-1187.

ราชการบ่อยกว่าและมีผลต่อการเพิ่มความสามารถในการติดต่อราชการ ทั้งนี้โดยผ่านสังคม ประกิดเกี่ยวกับระบบราชการนั้น โกเดียน สโจร์เบิร์ก (Gideon Sjoberg) ริชาร์ด เอ. บริเมอร์ (Richard A. Brymer) และ บุฟอร์ด ฟาร์ริส (Buford Farris) ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า กลุ่มชนชั้นที่มีสถานภาพต่ำมักจะขาดความรู้เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การดำเนินงาน ขณะที่ระบบราชการเน้นความชำนาญเฉพาะด้านเป็นอย่างมาก และเต็มไปด้วยกฎระเบียบ กลุ่มชนชั้นที่มีสถานภาพต่ำซึ่งมักจะเป็นผู้ว่างงาน ด้อยการศึกษาและอนาถมัยอยู่แล้ว จึงไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐและตระหนักถึงสิทธิของตนที่จะขอรับบริการที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง แม้แต่ข้อมูลที่รณรงค์ผ่านทางหนังสือพิมพ์ ก็ไม่สามารถทราบได้ ในการศึกษาของสโจร์เบิร์ก, บริเมอร์และฟาร์ริส โดยการสัมภาษณ์อย่างละเอียดกับครอบครัว ชาวอเมริกัน - เม็กซิกันในฐานะแอนโคริโอ ได้สนับสนุนข้อสรุปที่ว่า สมาชิกของกลุ่ม คนที่มีสถานภาพต่ำก็มีความยากลำบากมาก เมื่อเขาพยายามที่จะ เข้าใจหรือพยายามที่จะ เผชิญ กับระเบียบปทัสสถาน (Normative order) ของระบบราชการ ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้จะทำให้พวกเขา รู้สึกโดดเดี่ยวไร้อำนาจ พวกเขาจะมีชีวิตอยู่ด้วยแรงยึดจิตวิญญาณ โอกาส โชค และอื่น ๆ โดยไม่สามารถที่จะควบคุมชะตาชีวิตของตนเองได้¹¹ เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ แคทซ์ และ แคนเนท ได้เสนอให้มีการปลุกฝังสังคมประกิดเกี่ยวกับระบบราชการ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิและข้อกำหนดทางราชการ เพื่อที่จะช่วยให้บุคคลที่รู้สึกว่าถูกทอดทิ้งจากระบบราชการรู้ว่าจะปฏิบัติอย่างไรในสถานการณ์แบบระบบราชการ (Bureaucratic Situation) ได้ตระหนักถึงและรับรู้ถึงช่องทางการร้องทุกข์ที่เหมาะสมหรือรู้ว่ามิมีช่องทางดังกล่าว และรู้สึก¹² ว่ามีอำนาจที่จะทำให้ระบบราชการทำงานเพื่อประโยชน์ของตนเอง

11

Gideon Sjoberg, Richard A. Brymer, and Buford Farris, "Bureaucracy and the Lower Class," in Bureaucracy and the Public ed. Elihu Katz and Brenda Danet (New York : Basic Books, 1973), p. 66-67.

12

Elihu Katz and Brenda Danet, "Bureaucracy as a Problem for Sociology and Society," in Bureaucracy and the Public ed. Elihu Katz and Brenda Danet (New York : Basic Books, 1973) p. 23.

ในเรื่องเกี่ยวกับองค์การเฉพาะแห่ง (Particular Organization) Peter M. Blau และ W. Richard Scott ได้เสนอว่า องค์การแต่ละประเภทมีตัวผู้ได้รับประโยชน์แตกต่างกันไป ซึ่งเขาทั้งสองคนได้จำแนกองค์การออกเป็น 4 ประเภท ตามลักษณะว่าใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์เป็นเบื้องต้น คือ

1. องค์การสำหรับผู้ได้รับประโยชน์ร่วมกันในหมู่สมาชิก (Mutual benefit association) หมายถึงองค์การที่มีผู้เข้าเป็นสมาชิกมีความรู้สึกว่าจะได้รับประโยชน์เบื้องต้นต่อตัวเอง เช่น สมาชิกพรรคการเมือง องค์การกรรมกร องค์การศาสนา สมาคมศิษย์เก่า สโมสรองค์การทหารผ่านศึก ฯลฯ เป็นต้น

2. องค์การเกี่ยวข้องกับทางธุรกิจ (Business concerns) หมายถึงองค์การทางธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมที่ผลประโยชน์เบื้องต้นตกอยู่กับเจ้าของกิจการและหลักเบื้องต้นขององค์การแบบนี้ คือ ให้ได้ผลลัพธ์หรือกำไรสูงสุด แต่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

3. องค์การทางบริการ (Service organization) ผู้ได้รับประโยชน์เบื้องต้น คือ ผู้มาติดต่อขอรับบริการ (client) ซึ่งได้แก่ โรงพยาบาล โรงเรียน องค์การทางสังคมสังเคราะห์ ฯลฯ เป็นต้น

4. องค์การเพื่อสวัสดิภาพของสาธารณะ (commonweal organization) ผู้ได้รับประโยชน์เบื้องต้นได้แก่ สาธารณชน เช่น ทหาร ตำรวจ การดับเพลิง องค์การดังกล่าวมานี้ ไม่ถือว่ามีบุคคลใดเป็นผู้ได้รับประโยชน์เฉพาะตัว แต่เป็นองค์การชนิดที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นของ Blau และ Scott Katz และ Danet ได้นำไปศึกษาแบบแผนการอุทธรณ์ (Appeal) ของลูกค้าต่อองค์การทั้ง 4 ประเภทในอิสราเอล โดยใช้สำนักงานคณะกรรมการคนงาน, ธนาคาร, กองทุนเพื่อผู้ป่วย (Sick Fund) และตำรวจแทน องค์การสำหรับผู้ได้รับประโยชน์ร่วมกันในหมู่สมาชิก องค์การทางธุรกิจ, องค์การทางบริการ และองค์การเพื่อสวัสดิภาพของสาธารณะตาม

ลำดับ ผลการศึกษาพบว่าการใช้แบบแผนการอ้อนวอนประเภทอ้างความจำเป็นส่วนตัว (appeal to altruism)¹⁴ คือเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไร้อำนาจผู้รับบริการและความชอบธรรมที่จะดำเนินการขององค์การที่ให้บริการ จะเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ คือ คำรวจ, ธนาคาร, กองทุนเพื่อผู้ช่วยและสำนักงานคณะกรรมการคนงาน ซึ่งจะเห็นว่าองค์การแบบคำรวจนั้น ผู้รับบริการจะอ่อนแอมากที่สุด และมีอำนาจน้อยที่สุด เพราะองค์การอยู่ในภาวะที่ต่อต้านผู้รับบริการและดำเนินการเพื่อสวัสดิภาพของสาธารณชน แคทซ์ และ แดเนท ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่า เหตุที่ผู้รับบริการมีอำนาจต่ำเนื่องจาก ประการแรก องค์การที่เขาไปเกี่ยวข้องกับด้วย มีลักษณะผูกขาดในอำนาจ ประการที่สอง ในสถานการณ์ที่ถามคำถามนั้น เป็นคำถามที่แสดงว่าผู้ตอบมีความผิด อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายังพบว่า การติดต่อกับองค์การประเภทนี้ ผู้รับบริการ (ผู้ตอบ) จำนวนมากไม่ได้แสดงตนว่า จะใช้การอ้อนวอนแบบใดทั้งสิ้นแต่ตอบว่าไม่มีประโยชน์อะไรที่จะอ้อนวอน หรือไม่มีทุกสิ่งที่สามารถจะทำได้ ซึ่งแสดงว่าเป็นพวกเฉื่อยชา (Passivity)¹⁵ ดังนั้นการติดต่อกับองค์การประเภทนี้อาจเป็นไปได้ว่าความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการในองค์ประกอบที่เกี่ยวกับความเชื่อมั่นในตนเองของประชาชนจะต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การประเภทอื่น ๆ

นอกจากการวิจัยข้างต้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบราชการและประชาชนในประเทศอื่น ๆ แล้วยังมีการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการขอรับบริการสาธารณะของประชาชนในประเทศไทยอยู่บ้าง แต่ไม่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงความสามารถในการขอรับบริการสาธารณะของประชาชนโดยตรง ผลการศึกษาที่น่าสนใจคือ การศึกษาของเดวิท เอฟ. แฮทซ์ (David F. Hass), ปรีชญา เวสารัชช์ (Pratya Vesarach), คลาร์ค ดี. เนแฮร์

¹⁴

เช่นราษฎรพูดกับเจ้าหน้าที่ว่า "โปรดช่วยฉัน มันเป็นปัญหาส่วนตัว และท่านสามารถช่วยฉัน ฉันต้องการจริง ๆ "

¹⁵

Elihu Katz and Brenda Danet, "Petition and Persuasive Appeals : A Study of Official - Client Relation," American Sociological Review 81 (December, 1961) : 811-822.

(Clark D. Neher) และ เฮอริเบิร์ด เจ. รูบิน (Herbert J. Rubin) โรนัล แอล. แกรนิทซ์ (Ronald L. Kranich) และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

แสทซ์ พบว่า ในการติดต่อราชการเพื่อขอรับบริการสาธารณะซึ่งประสบปัญหาไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบหรือถ้าปฏิบัติได้จะเสียเวลามาก ระบบอุปถัมภ์ (Clientelist System) จะเริ่มทำงานโดยกำนันจะติดต่อกับข้าราชการอำเภอเพื่อให้ช่วยเหลือ ข้าราชการผู้นั้นจะช่วยดำเนินการให้เพื่อความร่วมมือในการพัฒนาสำหรับโอกาสต่อไป กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งสามารถช่วยประชาชนในการติดต่อกับข้าราชการบนอำเภอ จะได้รับหลักประกันว่า สามารถที่จะได้รับความช่วยเหลือจากชาวบ้าน ยิ่งกว่านี้ความสำเร็จของเขาในการจัดหาแรงงาน สำหรับโครงการของทางราชการ ก็จะช่วยความสามารถของเขาเพื่อช่วยชาวบ้านยิ่งขึ้น และทำให้ผู้นำหมู่บ้านสามารถที่จะคงหรือเพิ่มอำนาจของตนเองได้¹⁶

ปรัชญา เวสารัชช ได้ศึกษาพบว่า ชาวนาโดยปกติเชื่อถือแหล่งข่าวการเกษตรจากภายในหมู่บ้าน (เช่น เพื่อนบ้าน ญาติ และผู้นำชุมชน) อันเป็นข่ายสื่อสารตามประเพณี ชาวนาจำนวนน้อยเท่านั้นที่มีโอกาสดีกว่าที่จะเข้าถึงแหล่งข่าวภายนอก ชาวนาซึ่งติดต่อกับเจ้าหน้าที่เกษตร โดยปกติเป็นกลุ่มที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจสูงกว่าคนอื่น ๆ ในหมู่บ้าน และมักจะเป็นผู้มั่งคั่ง ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วปลูกข้าวปริมาณมากกว่า มีการติดต่อกับแหล่งข่าวภายนอกต่าง ๆ และมีการศึกษาดีกว่า บางคนมีตำแหน่งที่เป็นทางการในหมู่บ้าน ซึ่งในทางตรงกันข้ามชาวนาที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมต่ำ มีแนวโน้มที่จะอายุเจ้าหน้าที่และเชื่อข่าวสารภายในหมู่บ้านอย่างมาก การค้นพบดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของลูกค้ำมีความสัมพันธ์กับความถี่ของการติดต่อระหว่างลูกค้ำกับเจ้าหน้าที่¹⁷

¹⁶ David F. Hass, "Clientelism and Rural Development in Thailand," Rural Sociology. (Summer, 1978) : 287.

¹⁷ Pratyva Vesarach, "Official - Client Interaction between Agricultural Extension : Officers and Rice Farmers in Thailand and Indonesia," (Ph.D. Dissertation Northern Illinois University, 1971), p. 186.

เนเฮอร์ พบว่า โดยทั่ว ๆ ไปชาวบ้านในจังหวัดในภาคเหนือไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐบาล ความต้องการที่จะร่วมมือกันมีเพียงเล็กน้อยและถูกสร้างขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ การติดต่อระหว่างชาวบ้านและเจ้าหน้าที่จะเพิ่มขึ้นได้ ถ้าเพียงแต่ชาวบ้านได้รับรู้ว่าการติดต่อเช่นนั้นจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ส่วนบุคคล เนเฮอร์ สังเกตว่า มีกลุ่มของชาวบ้านซึ่งเรียกว่า กลุ่มผู้นำ (Politicals) เป็นชาวบ้านที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่มากกว่าชาวบ้านกลุ่มอื่น ๆ พวกนี้จะเป็นสมาชิกของกลุ่มที่มีโครงสร้างอย่างเป็นทางการ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือกลุ่มชานา¹⁸

รูบิน ได้ศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และลูกค้ำในประเทศไทย และพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยในท้องถิ่นและลูกค้ำ (ชาวบ้าน) แทบจะไม่มีโอกาสติดต่อกันความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนทั้งสองนี้ถูกผูกมัดโดยความกลัวของชาวบ้านต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นสิ่งที่สืบทอดกันมา เจ้าหน้าที่จะมีอาการดูถูกเหยียดหยาม (social disdain) ต่อชาวบ้านในสภาพการณ์เช่นที่กล่าวมานี้ เจ้าหน้าที่จะอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าชาวบ้าน ซึ่งคาดหวังจะได้รับบริการปฏิบัติอย่างกรุณา และสนับสนุนต่อกำลังขวัญของเขาจากเจ้าหน้าที่¹⁹ นอกจากนี้ยังพบว่า การติดต่อเพื่อขอรับบริการสาธารณะประจำวันระหว่างชาวบ้านกับข้าราชการโดยมากจะเกิดขึ้นโดยผู้นำของหมู่บ้านเป็นสื่อกลางของชาวบ้าน ทั้งนี้เพราะการติดต่อเพื่อขอรับบริการสาธารณะประจำวัน เนื้อหาของการติดต่อเป็นเรื่องที่เป็นทางการ รูบิน เห็นว่าชาวบ้านมักจะถูกสอนให้ติดต่อกับระบบราชการเพียงแต่ผ่านผู้นำของหมู่บ้านเท่านั้น ซึ่งการติดต่อยุติราชการในลักษณะนี้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ แต่ในทางการพัฒนามีผลเสีย 2 ประการ คือ

1. ชาวบ้านไม่ตระหนักถึงความสำคัญของโครงการ
2. ผลประโยชน์จะตกแก่ผู้นำหมู่บ้าน

เป็นเบื้องต้น ตัวอย่างที่เห็นชัดในเรื่องการติดต่อราชการโดยผ่านผู้นำหมู่บ้านก็คือ ชาวบ้าน

¹⁸ Ibid., p. 13-25 Clark D. Neher ศึกษาเรื่อง "Perspective on Development in Two Amphor of Northern Thailand".

¹⁹ Herbert J. Rubin, "Will and Awe : Illustration of Thai Villager Dependency upon Officials," Journal of Asian Studies. 32 (May, 1973) : 249.

จำนวนมากมอบงานขอรับบริการสาธารณะของคนเองให้แก่ผู้นำหมู่บ้านของเขาไปยังอำเภอ
ในการประชุมประจำเดือนของกำนัน - ผู้ใหญ่บ้าน²⁰

แกรนิทซ์ ได้ศึกษาลักษณะของระบบราชการระดับท้องถิ่น (Street Level) โดยเฉพาะการปฏิบัติงานของหน่วยงานเทศบาล แกรนิทซ์ พบว่า เทศบาลจะส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ในระดับที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานและอำนวยความสะดวกสบายในชีวิตประจำวัน (Street - level Services) ซึ่งเป็นการบริการที่ส่งมอบเป็นประจำ เห็นชัดและสำหรับท้องถิ่น โดยเฉพาะ เช่น การกวาดถนน การเก็บขยะ การให้แสงสว่าง ตามทางสัญจร และการทำความสะอาด เนื่องจากเป็นบริการที่เห็นชัด และมีการติดต่อโดยตรงระหว่างพนักงานเทศบาลและประชาชนในท้องถิ่น บริการสาธารณะที่ให้นั้นจึงสามารถที่จะประเมินคุณภาพของบริการที่ส่งมอบได้ง่าย ประกอบกับในชุมชนเมืองมีความต้องการบริการสาธารณะที่หลากหลายและเป็นศูนย์กลางความขัดแย้งทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ผู้บริหารเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีจึงรู้สึกว่ามีภาระ ร้องเรียนและแสดงความต้องการให้ปรับปรุงการส่งมอบบริการสาธารณะให้ดีขึ้นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งการปกครองระดับอำเภอหรือระดับจังหวัดไม่ค่อยมี²¹

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้พิจารณาเห็นว่า งานบริการประชาชนด้านอำเภอควรมีการปรับปรุง เพราะมีปัญหาหลายประการที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่องานที่อำเภอ ปัญหาดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ ประการแรก ปัญหาในการบริการประชาชนทั่ว ๆ ไป เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความไม่สะดวก ความล่าช้า อธิปไตยและพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

²⁰

Herbert J. Rubin, "Analysis of Villager - Official Contact in Rural Thailand," Southeast Asia. 2 (Spring, 1973) : 249.

²¹

Ronald L. Kranich, "Toward the Study of Local Bureaucratic Politics in Thailand," วารสารสังคมศาสตร์ 15 (ตุลาคม - ธันวาคม 2521) :

118 - 119.

และความเป็นธรรมในการติดต่อราชการ ประการที่สอง ปัญหาการบริการเฉพาะเรื่อง เช่น การออกสูติบัตร การสอบสวนคดีอาญา 10 ประเภท ใน กทม. และงานที่ดิน และเสนอให้มีการปรับปรุงการบริการประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำเภอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2526 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ฯ ซึ่งสรุปสาระที่สำคัญได้ 2 ประการคือ ประการแรก ในด้านการบริการประชาชนทั่ว ๆ ไป ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม พิจารณาปรับปรุงแก้ไขระบบและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน ให้สามารถดำเนินการได้ด้วยความสะดวก รวดเร็ว พร้อมกับมอบอำนาจการปฏิบัติให้สามารถปฏิบัติเสร็จสิ้นในระดับอำเภอหรือจังหวัดให้มากที่สุด เท่าที่จะทำได้ ให้เจ้าหน้าที่ทุกส่วนราชการอำเภอ ให้ความร่วมมือในการเป็นเจ้าหน้าที่เวรบริการประชาชน ๗ ที่ว่าการอำเภอ และหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ของอำเภอ ควรมีการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนและโปสเตอร์แสดงขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานกับอำเภอ ควรจัดให้มีผู้รับปัญหาและข้อคิดเห็นไว้ทุกอำเภอ ควรให้มีการพัฒนาหรือฝึกอบรมข้าราชการผู้ปฏิบัติงานและส่งเสริมกำลังใจ และให้บริการประชาชนอย่างเท่าเทียมกันและฟังความคิดเห็นจากประชาชน

ประการที่สอง ในด้านการบริการประชาชน เฉพาะเรื่องที่สำคัญได้แก่ เรื่องการออกสูติบัตรที่โรงพยาบาล ให้กระทรวงสาธารณสุข สนับสนุนด้านบุคลากรที่มีอยู่ของโรงพยาบาล เพื่อทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งการเกิด²²

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดให้ความสะดวกของประชาชนในการขอรับบริการสาธารณสุข หมายถึงความสามารถด้านต่าง ๆ ที่ประชาชนมีอยู่เกี่ยวกับการขอรับบริการสาธารณสุข ซึ่งช่วยให้การติดต่อขอรับบริการสาธารณสุขทั้งด้านความมั่นคงปลอดภัยและความสุขสะดวกสบายในชีวิตประจำวันจากหน่วยราชการพลเรือนส่วนภูมิภาคประสบผลสำเร็จที่น่าพอใจ โดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายบ้านเมือง

การศึกษาความสามารถของประชาชนในการขอรับบริการสาธารณะในเขตอำเภอ ชายแดนไทย - กัมพูชา ในวิทยานิพนธ์นี้ จะศึกษาทั้งในการขอรับบริการสาธารณะจาก หน่วยราชการฝ่ายพลเรือนโดยทั่วไปซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และการขอรับ บริการสาธารณะจากหน่วยราชการเฉพาะแห่ง 3 หน่วยงาน คือ ฝ่ายทะเบียนและบัตร ประชาชนที่ทางการปกครองอำเภอ (สำนักทะเบียนอำเภอ) โรงพยาบาลอำเภอและ สถานีตำรวจภูธรอำเภอ และได้ใช้ความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucratic Competence) เป็นเครื่องชี้วัดความสามารถในการขอรับบริการสาธารณะของประชาชน

จากการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎีและเอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้องจะ เห็นว่า ความหมายของความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ ที่พิจารณาได้หลายแง่หลายมุม แต่ใน แนวทางที่เหมาะสมแล้ว ความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการของประชาชนไม่ควรจะขัดแย้งกับกฎหมายบ้านเมือง หรือทำลายระเบียบปฏิบัติในการให้บริการของหน่วยราชการ ซึ่งในด้านหนึ่งนั้นก็กำหนดไว้เพื่อการบริการประชาชนเป็นไปโดยเสมอภาค ความสามารถ เกี่ยวกับระบบราชการ ควรจะหมายถึง "ระดับซึ่งประชาชนมีทัศนคติ ความรู้ และพฤติกรรมที่จำเป็นและเหมาะสมกับธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการในการติดต่อราชการเพื่อ ขอรับบริการสาธารณะ"

จากคำนิยามดังกล่าว ความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ ความสามารถทางทัศนคติ ความสามารถด้านความรู้เกี่ยวกับระบบราชการ และความสามารถทางด้านพฤติกรรม

ส่วนปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการ เมื่อพิจารณา จากเอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นว่า มีปัจจัยจำนวนมากที่มีผลต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการของประชาชนซึ่งอาจแบ่งได้ 2 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม 2. กลุ่มปัจจัยด้านสถานการณ์ในการติดต่อ

กลุ่มปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วย ปัจจัยด้านอาชีพ ภาคเศรษฐกิจ ที่ทำงาน สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ระยะเวลาการอยู่อาศัย ระดับการศึกษา เพศ อายุ และเชื้อชาติ ในกรณีของอำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นอำเภอที่ได้มีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2502 ราษฎรในพื้นที่จึงประกอบ

ด้วยราษฎรในพื้นที่เดิม ซึ่งส่วนใหญ่พูดภาษาเขมรเป็นหลักและราษฎรที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ เนื่องจากได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกนิคม และได้รับการจัดสรรที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน ให้ ราษฎรกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่จะพูดภาษาลาวเป็นหลัก จากการศึกษาเมื่อปี 2528 พบว่า ในเขตอำเภอบ้านกรวดมีภาษาพูดแตกต่างกันหลายภาษา คือ เป็นลาวประมาณร้อยละ 40 เขมรร้อยละ 30 ที่เหลือเป็นภาษาไทยโคราช ส่วย และอื่น ๆ ²³ สภาพดังกล่าวนี้อาจ มีผลกระทบต่อความคิดต่อราชการ เพราะคนไทยที่พูดภาษาแตกต่างกันเหล่านี้ แม้ว่าจะมี ขนบธรรมเนียมประเพณีบางอย่างที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็มีขนบธรรมเนียมประเพณีหลายอย่าง ตลอดจนความรู้สึกนึกคิดและจิตใจที่แตกต่างกัน ²⁴ สิ่งที่น่าสังเกตคือ สำเนียงภาษาลาว มีความใกล้เคียงกับภาษาไทยภาคกลาง แต่สำเนียงพูดภาษาเขมรมีความแตกต่างกับภาษาไทยภาคกลางอย่างมาก ปัญหาการสื่อสารระหว่างข้าราชการที่พูดภาษาไทยกลางและชาวบ้านที่พูดได้แต่ภาษาเขมรจึงอาจเกิดขึ้นได้ จึงเป็นสิ่งที่น่าศึกษาถึงอิทธิพลของปัจจัยด้านภาษา ที่มีต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการมากกว่า ปัจจัยด้านเชื้อชาติซึ่ง แคนเท และ ชาร์ทแมน ใช้ศึกษาในกรณีของอิสราเอลที่มีผู้อพยพมาจากหลายประเทศ นอกจากนี้จากการ ศึกษาของ เน เซอร์ ตามที่กล่าวมาแล้วพบว่า ชาวบ้านที่เป็นสมาชิกของกลุ่มที่มีโครงสร้าง อย่างเป็นทางการ จะมีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ราชการมากกว่าชาวบ้านกลุ่มอื่น ๆ ดังนั้น ปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาเพิ่มเติมในกลุ่มปัจจัยนี้คือ อิทธิพลของปัจจัยการเป็นสมาชิกกลุ่มที่มี โครงสร้างอย่างเป็นทางการต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการของประชาชน

ส่วนกลุ่มปัจจัยด้านสถานการณ์ในการติดต่อ ได้แก่ ปัจจัยจำนวนครั้งหรือความถี่ ในการมาติดต่อราชการ ประสิทธิภาพที่เคยได้รับจากการติดต่อ และประเภทขององค์การ ²⁵

²³ ร.ต.บุเรศน์ สุภกาญจน์, "รายงาน เรื่องประวัติ สภาพท้องที่และปัญหาต่าง ๆ ของอำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์," 2528. (อัดสำเนา)

²⁴ จารุมิตร เรื่องสุวรรณ, ของดีอีสาน. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2525), หน้า 18.

²⁵ ปัจจัยประเภทองค์การอาจจะมีผลทำให้ความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการในการติดต่อราชการกับองค์การเฉพาะแห่งแตกต่างกัน (ดูสรุปผลการศึกษาของ แคนท์ และ แคนเท ในหน้า 31)

(ผลการศึกษาของแคทซ์ และ แคนเนท, 1961) นอกจากนี้ จากการวิจัยของ แซทซ์ และ รูบิน ดังกล่าวมาแล้ว พบว่า ชาวบ้านในประเทศไทยมักจะติดต่อราชการซึ่ง เกี่ยวกับการบริการสาธารณะประจำวันโดยผ่านกำนัน - ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำหมู่บ้าน เหล่านี้หาไปมากกว่าไปติดต่อด้วยตนเอง ดังนั้นปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาเพิ่มเติมในกลุ่ม ปัจจัยนี้คือ อิทธิพลของปัจจัยลักษณะการไปติดต่อราชการ (ไปติดต่อด้วยตนเองหรือไม่) ที่มีต่อความสามารถเกี่ยวกับระบบราชการของประชาชน

สมมติฐานในการวิจัย

จากการทบทวนทฤษฎีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและประสบการณ์ของผู้วิจัยเอง ผู้วิจัย ได้ตั้งสมมติฐานในการวิจัยครั้งนี้ไว้ดังต่อไปนี้

สมมติฐานที่ 1 ความสามารถของประชาชนในการขอรับบริการสาธารณะกับหน่วย ราชการเฉพาะแห่ง คือ ฝ่ายทะเบียนและบัตรประชาชน ที่ทำการปกครองอำเภอ โรง พยาบาลอำเภอ และสถานีตำรวจภูธรอำเภอ ในเขตอำเภอชายแดนไทย - กัมพูชา ไม่ แยกต่างกัน

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนมีอิทธิพลต่อความสามารถ ของประชาชนในการขอรับบริการสาธารณะในเขตอำเภอชายแดนไทย - กัมพูชา กล่าวคือ ประชาชนในเขตอำเภอชายแดนไทย - กัมพูชา ที่มีปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน มีความสามารถในการขอรับบริการสาธารณะแตกต่างกัน อาจแบ่งออกเป็นสมมติฐานย่อย ได้ดังนี้

(1) ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีความสามารถในการขอรับบริการสาธารณะ แยกต่างกัน

(2) ประชาชนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน มีความสามารถ ในการขอรับบริการสาธารณะแตกต่างกัน

(3) ประชาชนที่ประกอบอาชีพในภาค เศรษฐกิจที่แตกต่างกันมีความสามารถในการ ขอรับบริการสาธารณะแตกต่างกัน

(4) ประชาชนที่มีระยะเวลาเข้ามาอยู่อาศัยในเขตอำเภอชายแดนไทย - กัมพูชา แยกต่างกัน มีความสามารถในการขอรับบริการสาธารณะแตกต่างกัน

(5) ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความสามารถในการขอรับบริการ
สาธารณะแตกต่างกัน

(6) เพศชายและเพศหญิงมีความสามารถในการขอรับบริการสาธารณะแตกต่างกัน

(7) ประชาชนมีอายุต่างกัน มีความสามารถในการขอรับบริการสาธารณะแตก
ต่างกัน

(8) ประชาชนที่พูดภาษาท้องถิ่นต่างกันมีความสามารถในการขอรับบริการ
สาธารณะแตกต่างกัน

(9) ประชาชนที่เป็นและไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มที่มีโครงสร้างอย่างเป็นทางการ
มีความสามารถในการขอรับบริการสาธารณะแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ 3 ปัจจัยด้านสถานการณ์ในการติดต่อราชการเพื่อขอรับบริการ
สาธารณะซึ่งประชาชนประสบมาในอดีต มีอิทธิพลต่อความสามารถของประชาชนในการขอ
รับบริการสาธารณะในเขตอำเภอชายแดนไทย - กัมพูชา กล่าวคือ ประชาชนในเขตอำเภอ
ชายแดนไทย - กัมพูชาที่ประสบกับสถานการณ์ในการติดต่อราชการในอดีตแตกต่างกันมีความ
สามารถในการขอรับบริการสาธารณะแตกต่างกัน อาจแบ่งออกเป็นสมมติฐานย่อยได้ดังนี้

(1) ประชาชนที่มีจำนวนครั้งในการไปติดต่อราชการแตกต่างกัน มีความ
สามารถในการขอรับบริการสาธารณะแตกต่างกัน

(2) ประชาชนที่ได้รับประสบการณ์จากการไปติดต่อราชการแตกต่างกัน มีความ
สามารถในการขอรับบริการสาธารณะแตกต่างกัน

(3) ประชาชนที่ไปติดต่อราชการด้วยตนเอง และประชาชนที่ต้องอาศัยบุคคลอื่น
พาไป มีความสามารถในการขอรับบริการสาธารณะแตกต่างกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย