



## บทที่ 2

## แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในแนวทางนิเวศน์วิทยา (Ecological Approach) ในทางการบริหารนั้นเป็นการศึกษาที่มุ่งให้ความสนใจที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานราชการ (Public Administration) กับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เหล่านี้ที่มีต่อการดำเนินการทางบริหารในแต่ละสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะพึงเล็งถึงผลกระทบของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในสังคมนั้น ๆ Fred W. Riggs และ John M. Gaus ได้ให้ความสำคัญของปัจจัยแวดล้อมว่ามีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อระบบบริหารให้ปรากฏผลหรือมีพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ<sup>1</sup> กล่าวคือ ปัจจัยทางนิเวศน์วิทยามีผลกระทบต่อระบบบริหารราชการ

การบริหารราชการเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งของสังคม ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงหรือถูกปรุงแต่งโดยอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมในสังคมนั้น ๆ เช่น ระบบเศรษฐกิจ ชนบทธรรมเนียมประเพณีหรือวัฒนธรรม ระบบการเมือง เป็นต้น การศึกษาการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ ในปัจจุบันได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารและผลกระทบของปัจจัยเหล่านี้ต่อระบบบริหารแต่ละระบบด้วย ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงอิทธิพลและความสำคัญของปัจจัยทางสภาพแวดล้อมดังกล่าว ซึ่งเป็นปัจจัยทางนิเวศน์วิทยาจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการของตำรวจ โดยมุ่งที่จะศึกษาไปถึงการมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Deviant Behavior) ในการปฏิบัติราชการของตำรวจชั้นประทวนเพื่อทราบว่า ปัจจัยทางนิเวศน์วิทยามีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือไม่

1

Fred W. Riggs, The Ecology of Administration (Bombay : Asia Publishing House, 1961) ,pp.1-2.

ปัจจัยทางนิเวศน์วิทยาที่มีผลกระทบต่อระบบบริหารงานของกรมตำรวจย่อมส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของข้าราชการตำรวจก่อให้เกิดกระบวนการรับรู้(perception) ทัศนคติ (attitude) จากอิทธิพลของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารงานภายในกรมตำรวจ หากสภาพการบริหารงานภายในกรมตำรวจไม่สนองตอบข้าราชการตำรวจและสอดคล้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมดังกล่าวนี้แล้ว ข้าราชการตำรวจย่อมมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานดังเป็นอยู่ในปัจจุบัน

ผลจากการมีปฏิสัมพันธ์(interaction) ที่เกิดขึ้นระหว่างอิทธิพลของปัจจัยทางนิเวศน์วิทยาที่มีต่อการบริหารงานในองค์การและการเกิดการรับรู้ ทัศนคติ ความรู้ สึกพึงพอใจคือสภาวะการณ์ในการปฏิบัติงานที่ได้รับอิทธิพลเหล่านั้น จะก่อให้เกิดพฤติกรรมในการปฏิบัติงานราชการของตำรวจในลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากระเบียบมาตรฐานที่เป็นอยู่โดยที่การมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนนั้น อาจจะเป็นทั้งผลดีและผลเสียได้ในขณะเดียวกันต่อการบริหารงานของกรมตำรวจ ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีใ้มุ่งศึกษาถึงผลดีหรือผลเสียของการมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนโดยตรง แต่จะศึกษาถึงอิทธิพลของปัจจัยทางนิเวศน์วิทยาที่มีต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเท่านั้น โดยพิจารณาปัจจัยทางนิเวศน์วิทยาว่า ปัจจัยใดที่มีผลกระทบต่อการทำงาน ของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมเบี่ยงเบน

โดยบทนี้จะได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า นิเวศน์วิทยาและแนวความคิดในการศึกษาความแนวทางนิเวศน์วิทยา โดยอธิบายถึงขอบข่ายของทฤษฎีแนวความคิดใช้ในการศึกษาเพื่อสรุปเป็นกรอบแนวความคิดต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1: แนวความคิดเกี่ยวกับนิเวศน์วิทยาทางการบริหาร

ในการบริหารราชการของระบบบริหารหนึ่ง ๆ จะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือประสมกับความล้มเหลวนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ นอกจากปัจจัยทางการบริหารโดยตัวของมันเองแล้ว ปัจจัยเหล่านี้ เช่น ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคมและการศึกษา<sup>1</sup> เป็นต้น

การศึกษาในแง่ นิเวศน์วิทยา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ความสนใจ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในแต่ละสังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะพึงเล็งถึงผลกระทบของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีต่อการดำเนินการทางบริหาร<sup>2</sup>

ริกส์ (Riggs) ได้เคยอธิบายไว้ว่า ปัจจัยทางนิเวศน์วิทยา มีความสำคัญต่อการบริหารเป็นอย่างมาก การศึกษาการบริหารจะยังคงจำกัดอยู่ในวงแคบและสูญเสียเปล่า ถ้าหากมิได้มีการพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป ตลอดจนพิจารณาถึงผลกระทบของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เหล่านี้ที่มีต่อการบริหาร<sup>3</sup>

สภาพแวดล้อมนั้นมีความสำคัญ และส่งผลกระทบต่อระบบบริหารให้มีพฤติกรรมหรือสภาพเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ<sup>4</sup>

<sup>1</sup> กุศลชน ชนาพงศธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 9.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

<sup>3</sup> Fred W. Riggs, "Trends in the Comparative Study of Public Administration," International Review of Administrative Science, XXV III, No.1 (1962), pp. 209-211.

<sup>4</sup> Riggs, The Ecology of Public Administration, pp.2-4.

แต่ก่อนที่จะได้กล่าวถึงผลกระทบหรือการแสวงหาอิทธิพลของปัจจัยทางนิเวศน์วิทยาต่อระบบบริหารนั้น ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึง ความหมายของคำว่า นิเวศน์วิทยา วิธีการศึกษาการบริหารรัฐกิจตามแนวทางนิเวศน์วิทยา และปัจจัยทางนิเวศน์วิทยา หรือสิ่งแวดล้อมอันจะมีความสัมพันธ์และอิทธิพลต่อการบริหารรัฐกิจที่สำคัญ ๆ ตามลำดับ

### 1. ความหมายของนิเวศน์วิทยา

นิเวศน์วิทยา (Ecology) เป็นคำที่นักชีววิทยา ชาวเยอรมัน ชื่อเออเนส แอสคเกิล (Ernest Haeckle) ได้บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ปี ค.ศ. 1866 ว่าเป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎของธรรมชาติ การสืบเสาะถึงความสัมพันธ์ทั้งหมดของสัตว์กับสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นองค์อินทรีย์และที่ไม่เป็นองค์อินทรีย์ ถ้าหากจะพิจารณาจากศัพท์ดั้งเดิมของคำว่า นิเวศน์วิทยา (Ecology) แล้วจะพบว่า มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ Eco มาจากคำว่า Oikos (ซึ่งแปลว่า บ้านหรือนิเวศน์) กับ Logy มาจากคำว่า Locos (ซึ่งแปลว่า การศึกษาดัง) ดังนั้น โดยความหมายดั้งเดิมแล้ว นิเวศน์วิทยา (Ecology) จึงหมายถึงการศึกษาดังเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบ้าน หรืออาจกล่าวอย่างกว้าง ๆ ก็คือ เป็นการศึกษาถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (Environment) นั่นเอง<sup>1</sup>

นักวิชาการทั้งหลายได้พยายามอธิบายความหมายของนิเวศน์วิทยา (Ecology) ไว้หลายลักษณะ ดังนี้

J.W. Bews ได้ให้นิยามว่า นิเวศน์วิทยา เป็นวิชาที่ศึกษาดังสหสัมพันธ์ (Interrelationship) ทุกประการขององค์อินทรีย์ที่มีชีวิตกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ <sup>2</sup>

Kormondy ได้ให้นิยามว่า นิเวศน์วิทยาเป็นเรื่องราวที่เกี่ยวกับการกระทำ

<sup>1</sup> กุศล ฆนาพงศธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ, หน้า 137

<sup>2</sup> J.W. Bews, Human Ecology (London: Oxford University Press, 1935), p.1.

ท้องถิ่นระหว่างองค์อินทรีย์กับสิ่งแวดล้อม<sup>1</sup>

Mckenzie ได้ให้นิยามว่า นิเวศน์วิทยาเป็นคำของวิชาชีววิทยา ซึ่งพิจารณาพืชและสัตว์ว่าเกิดขึ้นตามธรรมชาติ โดยศึกษาถึงการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และในความสัมพันธ์ของแต่ละชนิดหรือแต่ละหน่วยคือสิ่งแวดล้อม<sup>2</sup>

สมพงศ์ เกษมสิน ได้ให้นิยามคำว่า สิ่งแวดล้อมว่า เป็นสิ่งที่ล้อมรอบอยู่และมีอิทธิพลซึ่งจะส่งผลผลักดันหรือดึงดูดให้สิ่งที่มีอยู่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตามก็คืออาจกล่าวได้ว่า สิ่งแวดล้อมทางการบริหาร หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่ภายในและภายนอกองค์การ และมีอิทธิพลที่จะทำให้การบริหารงานขององค์การเปลี่ยนแปลงไป<sup>3</sup>

ถ้าจะถือว่า การศึกษาระบบบริหารซึ่งเป็นเสมือนหนึ่งของอินทรีย์ทั้งหลายที่มีชีวิตอยู่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมอันประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ มากมาย เป็นการศึกษาการบริหารตามแนวทางนิเวศน์วิทยาแล้ว ย่อมจะสรุปได้ว่า การศึกษานิเวศน์วิทยาก็คือ การศึกษาถึงปัจจัยหรือสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลหรือผลกระทบต่อระบบบริหาร หรือการปฏิบัติงานของระบบบริหารในส่วนใดส่วนหนึ่ง

## 2. วิธีการศึกษาการบริหารตามแนวทางนิเวศน์วิทยา

ดังที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้วว่า การศึกษาการบริหารตามแนวทางนิเวศน์วิทยาเป็นการศึกษาถึงอิทธิพลและความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบระบบบริหารนั้น ๆ หรืออาจกล่าวได้ง่าย ๆ ว่า เป็นการศึกษาการบริหารใด ๆ ว่าในการบริหารนั้น ๆ มีปัจจัยหรือสิ่งแวดล้อมอันใดบ้างที่มีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือเป้าหมายทางการบริหารอย่างใดบ้างและในลักษณะเช่นไร

<sup>1</sup>E.J. Kormondy (ed.), Reading in ecology. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, Inc., 1965), p. XIII.

<sup>2</sup>Roderick D. Mckenzie, On Human Ecology, (Chicago : University of Chicago Press, 1968), p. 3.

<sup>3</sup>สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), พิมพ์ครั้งที่ 4 หน้า 7, 53.

นิพนธ์ ศศิธร ให้ความเห็นว่า "... การศึกษาแบบนิเวศน์วิทยา  
ทางการบริหาร เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกลุ่มต่าง ๆ กับภาวะแวดล้อม  
ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเกี่ยวกับการบริหาร.....เพื่อหาข้อเท็จจริงที่จะปรับ  
ทฤษฎี หรือหลักการเกี่ยวกับการบริหารของผู้อื่นที่เราเห็นว่าดีให้เข้ากับของเขาได้...."<sup>1</sup>

เกี่ยวกับปัจจัยหรือสิ่งแวดล้อมที่จะเป็นตัวก่ออิทธิพลต่อระบบบริหารในลักษณะที่เป็น  
เหตุเป็นผลกันตามแนวทางการศึกษาดังกล่าว หรือมีสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่  
เป็นสิ่งแวดล้อมกับตัวแปรที่เป็นพฤติกรรมทางการบริหารนั้น ยังไม่มีผู้ใดให้ข้อสรุปที่พอจะ  
ยึดถือได้แน่นอน ทั้งนี้เพราะในแต่ละระบบบริหารย่อมจะมีเงื่อนไข และปัจจัยแวดล้อมที่  
แตกต่างกันออกไปมากมาย ซึ่งความเห็นในเรื่องนี้ยังคงขัดแย้งแตกต่างกันอยู่

ผลการทดลองเกี่ยวกับเรื่องนี้ครั้งหนึ่งของ เอลตัน มาโย (Elton Mayo)  
ก็คือ การทดลองที่โรงงานฮอว์ธอร์น (Hawthorne) ซึ่งเป็นการทดลองเกี่ยวกับความ  
เข้มของแสงสว่าง (Illumination Experiments) ในที่ทำงานว่าจะจะเป็นปัจจัยที่  
มีผลกระทบต่อผลผลิตหรือการปฏิบัติงานของคนงานบ้างหรือไม่ จากการศึกษาของเขาได้  
พบว่าความเข้มของแสงสว่างไม่อาจแสดงสหสัมพันธ์ใด ๆ กับผลผลิตได้ อย่างไรก็ตาม  
แม้ว่าข้อสรุปจากการศึกษาดังนี้จะไม่ก่อให้เกิดทฤษฎีหรือหลักการที่จะใช้เป็นข้อยุติได้แน่  
นอนก็ตาม แต่ก็นับว่าได้ยังผลให้เกิดการศึกษาวิจัยในด้านมนุษย์พฤติกรรมในองค์การอันมี  
สาเหตุจากปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม ริกส์ (Riggs) ได้ย้ำหลักการเกี่ยวกับการศึกษาแบบนิเวศน์  
วิทยาไว้ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า การศึกษาแบบนิเวศน์วิทยาจะต้องสามารถกำหนด  
ตัวแปรต่าง ๆ ที่ไวต่อความรู้สึก (sensitive variables) ซึ่งอาจเป็นภาวะแวดล้อม

<sup>1</sup>นิพนธ์ ศศิธร, "การบริหารกับปัจจัยแวดล้อม", โภย อมร รักษาสิทธิ์  
และชัชฎิยา กรณสุข (บรรณาธิการ), ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ,  
(พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 229.

<sup>2</sup> วุฒิชัย จานงค์, แนวความคิดเรื่องพฤติกรรมองค์การ (พระนคร :  
ห้างหุ้นส่วนจำกัดบัวรุ่งสาส์น, 2517), พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 7-14.

อย่างไรอย่างหนึ่งและไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมหรือไม่ก็ตามที่เราสามารถแสดงให้เห็นว่ามีหรืออาจมีแบบแห่งความสัมพันธ์กับการปฏิบัติการทางบริหารในแง่ต่าง ๆ ซึ่งเราอาจถือว่าเป็นจุดสนใจที่จะใช้ศึกษาวิเคราะห์ได้<sup>1</sup> นอกจากนั้น ริกส์ (Riggs) ยังมีความเห็นว่าปัจจัยหรือสิ่งแวดล้อมหรือตัวแปรของสิ่งแวดล้อมที่จะมีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อระบบบริหารใด ๆ นั้นมี 5 ประการ ได้แก่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางสังคม ระบบการคมนาคมติดต่อ ระบบสัญลักษณ์แห่งความยึดถือใหม่และโครงสร้างแห่งอำนาจ<sup>2</sup> ส่วน แม็ค แคน ซี (McKenzie) มีความเห็นว่ามี 4 ประการคือ ภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ วัฒนธรรมกับเทคนิค และมาตรการทางการเมืองกับวิชาการทาง การบริหาร<sup>3</sup> และ John Gaus ได้แยกปัจจัยทางนิเวศน์วิทยาออกเป็น 7 ประการคือ ประชาชน สถานที่วิทยาการทางกายภาพ (Physical Technology) วิทยาการทางสังคม (Social Technology) ความปรารถนาและความคิดเห็น (Wishes and Ideas) ทุพภิกขภัย (Catastrophe) ฝนบุคคลิกภาพ<sup>4</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้วปัจจัยหรือตัวประกอบของสิ่งแวดล้อมอันจะมีความสัมพันธ์และอิทธิพลต่อพฤติกรรมหรือการปฏิบัติงานนั้นมีอยู่หลายประการด้วยกัน ซึ่งอาจแบ่งออกอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น 4 ประการคือ สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมทางสังคม สิ่งแวดล้อมทางการเมือง และปัจจัยทางการบริหารโดยตรง ปัจจัยหรือสิ่งแวดล้อมทั้ง

<sup>1</sup>Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries : A Theory of Primitive Society, (Boston : Houghton Mifflin Co., 1946), p. 426 .

<sup>2</sup>Fred W. Riggs, The Ecology of Public Administration, pp. 59-98.

<sup>3</sup>McKenzie, On Human Ecology, p. 3.

<sup>4</sup>John M. Gaus, Reflection on Public Administration, 4th ed., (Alabama : University of Alabama Press, 1965), pp. 10-17.

3 ประการนี้ จะแสดงผลหรือมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของบุคคลภายในองค์กรในระดัที่  
แตกต่างกันซึ่งแยกอธิบายไว้ดังต่อไปนี้

#### 1.) สภาพแวดล้อมทางการเมือง

สิ่งแวดล้อมทางการเมืองนับว่าเป็นสิ่งแวดล้อมหรือปัจจัยที่อยู่ใกล้ชิดกับการ  
บริหารมากที่สุดและมีอิทธิพลต่อการบริหารมากที่สุดเช่นเดียวกัน ความใกล้ชิดระหว่าง  
การเมืองกับการบริหารนั้นมีมากจนไม่อาจแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ดังที่ มาร์แชล  
คิมมอก และกลัดกี คิมมอก (Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock)  
ได้กล่าวไว้ว่า การเมืองกับการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน<sup>1</sup>  
สิ่งแวดล้อมทางการเมืองหรือระบบการเมืองนั้นสามารถที่จะแสดงอิทธิพลชี้แนะหรือชักชวน  
การทำงานของระบบบริหารได้ หรืออีกนัยหนึ่งอาจจะกระตุ้นหรือควบคุมให้เกิดลักษณะหรือ  
รูปแบบทางการบริหารอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ และที่สำคัญที่สุดก็คือ ถ้าระบบบริหารใดต้อง  
การดำรงสภาพเดิมของระบบบริหารนั้นได้แล้ว จะต้องมีคุณสมบัติพิเศษในการปรับตัว  
ให้เข้ากับปัจจัยทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ในทางตรงกันข้ามถ้าระบบ  
บริหารระบบใดไม่สามารถจะปรับตัวหรือสนองตอบให้สอดคล้องกับความต้องการ หรือความ  
เปลี่ยนแปลงทางการเมืองเหล่านั้นได้แล้ว ระบบบริหารระบบนั้นก็อาจถูกล้มเลิกหรือถูก  
เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือถูกทดแทนด้วยระบบบริหารอื่นที่สามารถปรับตัวได้เหมาะสมกับ  
การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ผลกระทบหรืออิทธิพลของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองดังกล่าว นอกจากจะมีผล  
ต่อระบบบริหารโดยส่วนรวมแล้ว ในแง่ของบุคคลากรในองค์กรบริหารนั้น ๆ ก็ย่อมจะ  
เกิดความรู้สึกยอมรับหรือไม่ยอมรับในสิ่งที่องค์กรของตนจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไป  
ตามความต้องการของการเมืองอยู่ตลอดเวลาด้วย ในแง่ดังกล่าวนี้ในฐานะที่คนเป็นทรัพยากร  
ทางการบริหารที่สำคัญที่สุด หากต้องได้รับอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมภายนอก

<sup>1</sup> Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration (New York & Toronto : Rinehart & Company, Inc., 1953), p. 75.



โดยที่ยังไม่เห็นค่ายหรือยังไม่เกิดความรู้สึกยอมรับแล้วย่อมจะไม่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติงาน หรือต่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การบริหารนั้น ๆ

ในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น กล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมทางการเมืองเข้ามามีผลต่อการบริหารเป็นอย่างมาก เนื่องจาก ความพยายามที่จะเปลี่ยนระบบการเมืองให้เป็นสมัยใหม่ในลักษณะตะวันตก (Westernization) ทั้งในแง่ของรูปแบบและโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง โดยที่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนอันเป็นที่มาของทัศนคติ ค่านิยมทางการเมืองให้สอดคล้องกันไปด้วย ดังนั้น อิทธิพลของการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่า จะยังคงหล่อหลอม ถ้ายทอดความรู้สึกนึกคิดของบุคคลไปในลักษณะเก่าจึงเข้ามามีอิทธิพลสำคัญ ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่าง "นักการเมือง" ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของสถาบันการเมืองแบบใหม่ กับ "นักบริหาร" ซึ่งก็คือข้าราชการอันเป็นตัวแทนของสถาบันแบบเก่า มักจะปรากฏอยู่เสมอว่าจะมีการก้าวก้าวการดำเนินงานซึ่งกันและกันระหว่างทั้งสองสถาบัน ดังกล่าว กล่าวคือ ข้าราชการประจำมักจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยตรง ในขณะเดียวกัน การมีอำนาจหน้าที่ที่ตรวจราควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมืองก็ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามามีอิทธิพลในการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำอยู่เสมอ ซึ่งนอกจากจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามนโยบายที่ให้ไว้แล้ว ฝ่ายการเมือง โดยนักการเมืองยังมีการใช้อิทธิพลในส่วนที่พวกเขาถือจากที่ระบุไว้ในนโยบายหรือระเบียบต่าง ๆ อีกด้วย

สำหรับสภาพการเมืองไทยนั้น ก็เป็นเช่นเดียวกับสภาพการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย กล่าวคือ ได้รับความอิทธิพลอย่างมากจากสถาบันบริหารนั้นคือ ข้าราชการประจำ กล่าวคือ โครงสร้างทางการเมืองในความหมายใหม่ก็ได้เริ่มอย่างจริงจัง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่กษัตริย์เป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจโดยมีข้าราชการบริหารทำหน้าที่บริหาร มาสู่ระบอบของทางตะวันตกที่มีการพยายามแยกอำนาจทางการเมืองออกจากฝ่ายข้าราชการ แต่การพัฒนาสถาบันฝ่ายข้าราชการได้มีมาก่อนแล้ว และมีความมั่นคงกว่า จะเห็นได้ว่าผู้ทำการเปลี่ยนแปลง

พ.ศ. 2475 ก็คือตัวข้าราชการประจำนั่นเอง โดยลักษณะเช่นนี้จึงเป็นช่องทางที่ทำให้ข้าราชการได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลสำคัญต่อการพัฒนาบ้านเมืองทางการเมืองมาตลอด ลักษณะของการก้าวก้าวในการดำเนินงานจึงปรากฏอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพยายามสร้างฐานอำนาจทางการเมืองขึ้นในหมู่ข้าราชการประจำของราชการทหารที่เข้ามามีอำนาจทางการเมือง ก่อให้เกิดลักษณะของการเล่นพรรคเล่นพวก ในการดำเนินงานของราชการ การให้พวกพ้องเข้าควบคุมการบริหารงานที่สำคัญ ๆ ของประเทศ ริกส์ กล่าวว่า ระบบการเมืองไทยเปรียบเป็นการเมืองแบบราชการ (Bureaucratic Polity)<sup>1</sup> เพราะในขณะที่สถาบันข้าราชการที่เป็นฝ่ายบริหารได้มีการพัฒนาอย่างเป็นกิจลักษณะตั้งแต่การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้มีการพัฒนา เสริมสร้าง ประสิทธิภาพ การบริหารงานของฝ่ายข้าราชการตลอดมา ส่วนระบบการเมืองเริ่มเข้าสู่ระบบใหม่ตามแบบตะวันตกเมื่อปี 2475 โดยมีฝ่ายข้าราชการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นทหารเป็นฝ่ายชั้นนำ ได้มีการพัฒนาไปอย่างไม่ต่อเนื่อง ซากกลุ่มพลังทางการเมืองของเอกชนที่จะเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอย่างแท้จริง พรรคการเมืองขาดความเป็นสถาบันที่แท้จริง และที่สำคัญที่สุดก็คือไม่ได้มีการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นตัวกำหนดถึงการมีทัศนคติความรู้สึกรักชาติของประชาชน ข้าราชการประจำที่ไปสนับสนุนระบบการเมืองแบบใหม่แต่อย่างใด ค่านิยม ความรู้สึกของประชาชนและข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือในการบริหารยังคงมีลักษณะเก่าที่ซัดค้ำระบบการเมืองที่เปลี่ยนแปลงใหม่ การพัฒนาและการเมืองของระบอบการเมืองแบบใหม่ (ประชาธิปไตย) จึงไม่ได้รับการพัฒนาโดยตัวของมันเอง แต่จะถูกชี้นำโดยข้าราชการที่มีช่องทางเข้ามามีอิทธิพลเหนือตลอดเวลา

การที่ระบบการเมืองไทยถูกครอบงำโดยระบบบริหารหรือฝ่ายข้าราชการ (โดยเฉพาะฝ่ายทหาร) ส่งผลให้สถาบันข้าราชการมีความเป็นอิสระมากเป็นพิเศษ ความเป็นอิสระจากการควบคุมจากองค์การภายนอกมีส่วนสำคัญในการทำให้ข้าราชการมีพฤติกรรม

<sup>1</sup> Riggs, Administration in Developing Countries : A Theory of Primitive Society, pp.319-320.

ที่เป็นอุกมัทสน์ และทำให้ข้าราชการมาทำหน้าที่ที่คลั่งใจทางค่านโยบายสำคัญ ๆ ซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองโดยนักการเมือง ความต่อเนื่องในบทบาทที่ก้าวก่ายนี้ ทำให้ข้าราชการไม่อาจแยกบทบาทของตนเองได้ ความเคยชินในการมีบทบาทชั้นนำทางการเมืองอาจจะก่อให้เกิดการไม่ยอมรับบทบาทของฝ่ายการเมืองได้<sup>1</sup>

จากการที่ระบบการเมืองไทยถูกแทรกแซงจากข้าราชการดังกล่าว เหตุผลสำคัญก็คือ การพยายามของฝ่ายการเมือง นั่นก็คือข้าราชการทหารและนักการเมืองบางกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันพยายามสร้างฐานอำนาจให้เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการประจำที่คอยรับนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง และสถาบันข้าราชการที่เป็นศูนย์กลางของการสร้างฐานอำนาจนั้นนอกจากข้าราชการที่เกี่ยวกับการปกครอง ทหารแล้ว ตำรวจก็เป็นสถาบันย่อยสถาบันหนึ่งของข้าราชการประจำที่ฝ่ายการเมืองได้พยายามยึดกุมอิทธิพลเสนามา ซึ่งในทางปฏิบัติในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองนั้น ตำรวจคือเครื่องมือของฝ่ายการเมืองและมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งกับความขัดแย้งในทางการเมือง (Political Controversies) ของสังคม<sup>2</sup> ดังนั้นตำรวจจึงกลายเป็นหน่วยงานที่ฝ่ายการเมืองพยายามที่จะเข้าควบคุมไว้ และพยายามที่จะแผ่ขยายอำนาจหน้าที่การปฏิบัติการของตำรวจอย่างกว้างขวาง<sup>3</sup> ดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีตของไทย

ได้เคยมีการศึกษาพบว่าฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อสถาบันตำรวจใน 3 ลักษณะคือ<sup>4</sup>

1) ฝ่ายการเมืองโดยนักการเมืองได้เข้ามาควบคุมในค่านานาจอหน้าที่ ค่านก่าลังคน และค่านก่าลังอาวุธ ที่ตำรวจมีอยู่เพื่อใช้สนับสนุนฐานอำนาจของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการสอบสวนและจับกุมตามกฎหมาย

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดได้ใน ชัยอนันต์ สนุทวนิช, เรื่องเดิม, หน้า 155-188.

<sup>2</sup>Han J. Morgenthau, Truth and Power (New York : Praeger Publishing, 1970), p. 293.

<sup>3</sup>Ibid.

<sup>4</sup>สิริวัช หงษ์พานิช, ตำรวจกับการเมืองไทย, หน้า 223.

2) นักการเมืองได้ใช้คำร่วจในการแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมือง โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การจับกุม การกำจัดศัตรูทางการเมือง การหาข่าว เป็นต้น

3) นักการเมืองได้ใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภายในกรมคำร่วจเพื่อสนับสนุนบุคคลที่เป็นฝ่ายตน

จากการได้รับอิทธิพลเข้าแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองดังกล่าว นอกจากมีผลต่อการปฏิบัติงานของคำร่วจโดยรวมแล้วยังส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคำร่วจแต่ละบุคคลอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำร่วจชั้นประทวนที่มีสถานะที่เสียเปรียบที่สุดในสถานัน คำร่วจและเป็นคำร่วจระดับที่คงปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

ในการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยทางนิเวศน์วิทยาที่มีผลต่อพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการคำร่วจชั้นประทวนในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองนี้ จะเป็นการศึกษาถึงการที่คำร่วจแต่ละบุคคลมีความเข้าใจ มีการรับรู้ และเห็นอิทธิพลของความเป็นจริงทางการเมืองไทย ตลอดจนศึกษาถึงทัศนคติหรือความรู้สึกรู้สึกที่มีต่อระบบการเมืองที่เป็นอยู่เพื่อสำรวจถึงสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่จะส่งผลต่อการรับรู้ (perception) ก่อทัศนคติ (attitude) ของคำร่วจอันจะส่งผลไปสู่การปฏิบัติงานที่มีลักษณะของการเบี่ยงเบนไปมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้กรอบการศึกษาถึงอิทธิพลของสภาพแวดล้อมทางการเมืองในลักษณะของทัศนคติทางการเมืองที่มีต่อพฤติกรรมการปฏิบัติงานของคำร่วจจึงได้ศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องของทามที่ Almond และ Verba เสนอแนะ<sup>1</sup> คือ

1. ทัศนคติที่มีต่อสถาบันทางการศึกษา
2. ทัศนคติที่มีต่อการเลือกตั้ง และการหาเสียงเลือกตั้ง
3. ทัศนคติที่มีต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของการเมือง
4. ทัศนคติที่มีต่อระบบการเมือง

<sup>1</sup>Gabriel Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitude and Democracy in Five Nations (Boston : Little Brown, 1965), pp. 32-40.

นอกจากนี้จากการศึกษาวิจัยหลายผลงานได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับทัศนคติในเรื่องความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง และความไว้วางใจทางการเมือง เช่น ผลงานของ Kenneth Prewitt<sup>1</sup>, Campbell<sup>2</sup> หรือ Milbrath<sup>3</sup> เป็นต้น

ก. ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง (Political Efficacy)

หมายถึงความรู้สึกว่าตนเองเข้าใจ และสามารถมีอิทธิพลต่อกิจการของการเมืองการปกครอง การที่สมาชิกของระบบการเมืองมีความรู้สึกว่าจะสามารถอาศัยการเมืองการปกครองเป็นเครื่องมือที่จักเตรียมไว้ ซึ่งพร้อมที่จะทำตามคำแนะนำหรือความต้องการของพลเมือง<sup>4</sup> Kenneth Prewitt อธิบายว่าความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง เป็นความรู้สึกของพลเมืองว่า การกระทำของคนสามารถมีผลต่อเหตุการณ์ทางการเมือง เป็นความเชื่อของบุคคลว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม สามารถเกิดขึ้นได้โดยการกระทำของเขาและจะสามารถทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองมีพฤติกรรมดังที่ตนปรารถนาได้<sup>5</sup>

ข. ความไว้วางใจทางการเมือง (Political Trust) เป็นความโน้มเอียงทางการเมืองพื้นฐาน หรือการรับรู้ที่บุคคลมีต่อกิจการทางการเมือง อำนาจทางการเมืองผู้ใช้อำนาจทางการเมืองหรือระบบการเมืองทั้งหมดในเชิงประเมินค่าว่าสิ่งนั้น หรือ

<sup>1</sup>Kenneth Prewitt, "Political Efficacy", in David L. Sills (ed.) International Encyclopedia of the Social Sciences Vol.14 (New York : McMillan and Free Press, 1968)

<sup>2</sup>A. Campbell, G. Gurrin and W.E. Miller, The Voter Decides (Evanston : Row & Peterson 1954), p. 187.

<sup>3</sup>Lester Milbrath and M.L. Goel, Political Participation : How and Why People Get Involved in Politics (Chicago : Rand McNally, 1977), p. 57.

<sup>4</sup>พรศักดิ์ ช่องแฉ้ว "กรอบการมองพฤติกรรมทางการเมือง", วารสารสังคมศาสตร์ (17 ม.ค. - มี.ค. 23) หน้า 96-97.

<sup>5</sup>Prewitt, "Political Efficacy", p. 226.

การกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ชอบธรรม มีเหตุผล เป็นความรู้สึกผูกติด (attachment) ต่อกระบวนการและสถาบันการเมือง ซึ่งแสดงออกในรูปของความชอบพอและการให้ความไว้วางใจ Arthur H. Miller อธิบายไว้ว่า ความไว้วางใจทางการเมืองนี้ อาจแบ่งเป็นระดับ เริ่มจากความไว้วางใจสูงสุด จนกระทั่งถึงความระวางสูงสุด ดังนั้นความไม่ไว้วางใจทางการเมืองจึงหมายถึง ความรู้สึกในทางลบ (negative effect) ต่อรัฐบาล และเป็นความเชื่อถือว่ารัฐบาลไม่ไต่ทำหน้าที่ตามที่บุคคลนั้นคาดหวัง<sup>1</sup> ซึ่งคล้ายคลึงกับทัศนะของ Milbrath ที่ว่า ความรู้สึกไม่ไว้วางใจทางการเมือง เป็นความรู้สึกไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลและผู้นำทางการเมือง<sup>2</sup>

ปัจจัยทั้ง 6 ประการนั้นเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติทางการเมืองที่น่าจะมีผลต่อพฤติกรรมของบุคคลอยู่พอสมควร ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมทางการเมืองหรือแม้กระทั่งพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากบุคคลเห็นถึงอิทธิพลทางการเมืองที่เข้ามามีผลกระทบต่อตัวเองมากเท่าไร ก็น่าที่จะมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการพิสูจน์ตรวจสอบกันต่อไป

## 2) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

การศึกษาถึงสภาวะทางเศรษฐกิจที่จะไปมีผลกระทบท่อการเมือง การบริหาร สังคม ก็ตาม แต่เดิมมักให้ความสนใจในเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยผู้ที่รายได้ที่แท้จริงก่อตัวเป็นเครื่องชี้ที่สำคัญ อย่างไรก็ตามลักษณะภาวะเศรษฐกิจที่สังคมนั้น ๆ มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นในค่านิยมของระบบเศรษฐกิจแบบใด ก็ย่อมจะมีส่วนกระทบท่อการบริหารของประเทศนั้น ๆ บ้างไม่มากนักย่อย ปัจจัยทางเศรษฐกิจอันมีส่วนกระทบท่อการบริหาร อาทิเช่น ชั้นตอนของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพของประชาชน ระบบตลาด ฐานะความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจของประชาชน เป็นต้น<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Arthur H. Miller, "Political Issues and Trust in Government 1964-1970" in American Political Science Review Vol. 68 No. 3 (1974), p. 952

<sup>2</sup> Milbrath, Political Participation, p. 63.

<sup>3</sup> กุศลชน วนาพงศธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ, หน้า 144.

Riggs ได้ยืนยันว่าสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยทางนิเวศวิทยา ประการหนึ่งที่มีผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อระบบการบริหารในสังคม<sup>1</sup>

Taylor ได้ยืนยันผลการศึกษาค้นคว้าว่า สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจนั้นมีอิทธิพลต่อการทำงานของมนุษย์อย่างมาก เพราะสามารถเป็นสิ่งจูงใจให้บุคคลประพฤติปฏิบัติกิจกรรมบางอย่างได้<sup>2</sup>

เมื่อผลลัพท์ทางเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อการทำงานของมนุษย์ เช่นนี้ จึงควรที่จะศึกษาถึงกระบวนการกำหนดผลลัพท์ดังกล่าว ซึ่งพบว่า จะเป็นเช่นไรนั้นขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของประเทศ อันเป็นตัวกำหนดรูปแบบทางเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศกึ่งพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาการศึกษาถึงระบบเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อการบริหารนั้นไม่สามารถดูได้จากรายได้ที่แท้จริงต่อหัว ดังเช่น ระบบเศรษฐกิจในประเทศพัฒนาแล้วได้ เพราะพบความจริงที่ปรากฏอย่างหนึ่งว่า ประเทศที่ยากจนและล้าหลังเป็นจำนวนมากต่างประสบความสำเร็จในการเพิ่มผลิตภัณฑ์ประชาชาติได้ตามเป้าหมายที่โครงการ แต่ทว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศก็ยังคงมีความเป็นอยู่ในสภาพพอประทังชีพ (subsistence level) เหมือนเดิม ดังนั้นจึงมีแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศยากจนเกิดขึ้นตามมา เช่น ความเจริญเติบโตแบบสมดุลย์ (balanced growth) โดยการลงทุนขนาดใหญ่ในทุก ๆ สาขาการผลิตที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เกื้อกูลกัน แนวความคิดความเจริญแบบไม่สมดุลย์ (unbalanced growth) ที่มุ่งนำทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดทุ่มเพื่อการลงทุนให้เกิดการขยายตัวด้านตลาดก่อน ซึ่งจะกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมขยายตัวตามมาจากภายหลัง แนวความคิดในเรื่องการสะสมทุน

<sup>1</sup>Riggs, The Ecology of Public Administration, p. 6

<sup>2</sup>F. Taylor, The Principle of Scientific Management, (New York: Harper and Brothers, 1961), p. 23.

การค้าระหว่างประเทศ การทดแทนการนำเข้า เป็นต้น<sup>1</sup>

จากการศึกษาถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่มีผลกระทบต่อระบบบริหารนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาขั้นตอนของความเติบโตทางเศรษฐกิจ ระบบตลาดที่เข้ามาแทนที่ การกระจายรายได้อันเป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของสถาบันบริหาร ทั้งในระดับโครงสร้างส่วนรวม และระดับบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำ

ลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 2475 นั้น Riggs เห็นว่า มีโครงสร้างแบบ "ด้อยที่ด้อยแบ่งปัน" (redistributive) มิได้มีการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการโดยถือเอาราคาเป็นมาตรฐาน แต่มีโครงสร้างในแบบที่พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลาง มีขุนนาง ข้าราชการเป็นข้าหาสมวิวารลดหลั่นกันไป ตามลำดับ ผูกพันกันตามฐานะการปฏิบัติต่อกัน ซึ่งทั้งระบบบริหารและระบบเศรษฐกิจของไทยสอดคล้องกันไป กล่าวคือ มีพระมหากษัตริย์ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุด โดยมีขุนนาง และข้าราชการเป็นผู้ช่วยและได้รับสิ่งตอบแทนที่ไม่ใช่เป็นเงินเดือน แต่ได้รับบรรณาการเป็นวัตถุสิ่งของหรือแรงงานของผู้ที่อยู่ภายในสังกัด<sup>2</sup>

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ให้นำระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมาใช้ ดังนั้นการกำหนดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจึงเป็นไปตามระบบตลาดที่ใช้เงินตราเป็นตัวแลกเปลี่ยนที่สำคัญ แต่กลไกทางการตลาดขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองของบุคคล และเนื่องจากอำนาจการต่อรองของบุคคลจะมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตอันได้แก่ ที่ดิน แรงงาน และทุน<sup>3</sup> ดังนั้นผู้ที่เป็นเจ้าของ

<sup>1</sup> Everett E. Hagen, The Economic of Development (Homewood, Illinois : Richard D. Irwin Inc., 1968), pp. 149-171.

<sup>2</sup> Riggs, The Ecology of Public Administration, pp. 61-62.

<sup>3</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "การวิเคราะห์สังคมไทยในแง่ของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและประชากร" ลักษณะสังคมไทย, รายงานการสัมมนาวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 15-16 กุมภาพันธ์ 2527, หน้า 179-181.



ปัจจัยการผลิตดังกล่าวเป็นจำนวนมาก หรือมีอำนาจผูกขาดในปัจจัยการผลิตดังกล่าวจะเป็นผู้ที่มือนำในการกำหนดอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจอันได้แก่ ค่าเช่า ค่าจ้าง คอกเบี้ย และกำไรด้วย<sup>1</sup> นอกจากจะเข้ามามือนำในการกำหนดกลไกของตลาดแล้ว บุคคลที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ๆ ก็พยายามเข้ามามือนำในการเมืองและการบริหารตลาดมา ซึ่งผลของการเติบโตของความแข็งแกร่งในกลุ่มบุคคลพวกนี้ กล่าวได้ว่าเป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมากล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจสองฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2514) รัฐได้สนับสนุนให้เอกชนเป็นตัวจักรสำคัญในการริเริ่มและลงทุนประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐจำกัดบทบาทอยู่ในขอบเขต การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจการของเอกชนโดยมุ่งหวังให้มีการเพิ่มรายได้ประชาชาติ<sup>2</sup> แต่ผลจากการพิจารณามีได้เป็นไปตามแนวความคิดดังกล่าว การกระจายรายได้ของประเทศเป็นไปในลักษณะที่ไม่มีความเสมอภาคมากยิ่งขึ้น เพราะการพัฒนาอยู่ในส่วนกลางคือ กรุงเทพฯก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่าง "ชนบท" กับ "เมือง" เกิดปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในขณะเดียวกันประชาชนยังไม่ได้รับการศึกษาในปริมาณและคุณภาพที่เพียงพอ สำหรับการพัฒนาตัวเอง และเพื่อให้มีความสามารถที่จะประกอบอาชีพที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม นอกจากปัญหาการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมระหว่างเมืองกับชนบทแล้ว ปัญหาเงินเฟ้อก็เป็นผลจากการพัฒนาดังกล่าวด้วย อันนำไปสู่ปัญหาของสถาบันการบริหารและสถาบันทางการเมือง จนเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและการเมืองในช่วงปี 2514-2516 เกิดการรวมกลุ่มพลังเรียกร้องให้แก้ปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว นำไปสู่การเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มพลังทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยประเด็นของการเรียกร้องก็คือ ในเรื่องของ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ สวัสดิภาพในการทำงาน และทางสังคมอื่น ๆ เป็นต้น

<sup>1</sup>เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, ชานาที่คืน, (กรุงเทพฯ : ดวงกมล, 2520), หน้า 5-17.

<sup>2</sup>สนิท สัมครการ (บรรณาธิการ), สังคมศาสตร์กับการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 70.

นอกจากปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่ทำให้ไม่เกิดการกระจาย รายได้ที่เป็นธรรม เกิดความเจริญภาคเอกชนที่รวดเร็วและทำให้ฝ่ายพ่อค้านายทุนพยายาม เข้ามามีบทบาททางการเมืองและการบริหารมากขึ้น แล้วปัญหาเสถียรภาพทางการเงิน ระหว่างประเทศ วิกฤติการณ์น้ำมัน ปัญหาเงินเฟ้อในช่วงปี 2516-2517 ภาวะเศรษฐกิจ ชนเขาในช่วงปี 2518-2519 และความไร้เสถียรภาพทางการเมืองอันเกิดจากทางการเมือง ไม่สามารถตอบสนองต่อการเรียกร้องของกลุ่มพลังต่าง ๆ ได้อย่างทันที่ และ มีประสิทธิภาพ

ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับปัจจุบันคือ ฉบับที่ 5 (2525-2529) นั้น แม้จะเน้นการพัฒนาชนบทในพื้นที่ยากจนเพื่อแก้ปัญหาและข้อบกพร่องของแผนพัฒนา ที่ผ่าน มากก็ตาม แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องประสบกับสภาวะเศรษฐกิจ ตกต่ำติดต่อกันมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ทำให้ระดับราคาสินค้าในประเทศ สูงขึ้นอย่างรวดเร็วคือเกือบร้อยละ 20 ประกอบกับการปรับราคาน้ำมันภายในประเทศ ทำให้เป็นปัญหาค่านายได้ของบุคคลที่ไม่พอเพียงกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนประจำโดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อย

รัฐบาลพยายามแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการปรับบัญชีเงินเดือนข้าราชการรวม ทั้งจัดให้มีสวัสดิภาพเพื่อช่วยเหลือและส่งเสริมให้ผู้นับถือศาสนาที่มีกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้ประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น จากผลกระทบจากอิทธิพล ของระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่จึงก่อให้เกิดผลคือสถานการณ์การบริหาร ทั้งโดยส่วนรวมที่ฝ่าย บริหารไม่สามารถดำเนินนโยบายการแก้ปัญหาดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพได้ ผลกระทบยังมี ต่อระดับบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำด้วย ในแง่ที่ว่าสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้รายได้ สวัสดิการที่ข้าราชการได้รับอย่างไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเพราะภาวะ ชั่วของแพง เงินมีค่าน้อยลง และสินค้ามีราคาสูงขึ้น แต่เงินเดือนรายได้ สวัสดิการ ต่าง ๆ ยังเท่าเดิม ซึ่งในการวิจัยนี้มุ่งศึกษาความรู้สึกของจำรวจชั้นประทวน ซึ่งเป็น ตำรวจชั้นผู้น้อยที่ได้รับความเดือดร้อนจากสภาวะการณดังกล่าวที่มีต่อความพึงพอใจในรายได้



สวัสดิการที่เป็นประโยชน์ที่ตำรวจพึงมีสิทธิได้รับ รวมถึงความพึงพอใจของตำรวจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจเสรีที่ก่อให้เกิดอำนาจเงินตราของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจเข้ามาแทรกแซง การบริหารงาน และคุณธรรมของข้าราชการตำรวจด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่าความรู้สึกของตำรวจที่มีต่อสภาวะการบังคับกล่าว จะเป็นตัวก่อให้เกิดพฤติกรรมการปฏิบัติราชการที่เบี่ยงเบนไป

### 3) สภาพแวดล้อมทางสังคม

การบริหารกับสภาพแวดล้อมทางสังคมมีความสัมพันธ์กันเป็นอันมาก จนไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับสิ่งแวดล้อมทางสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมอันเป็นมรดกตกทอดจากทางการบริหาร เป็นสิ่งที่นักบริหารมิอาจมองข้ามเสียได้ นอกจากนี้ ชนบทรวมนิยมประเพณีและคุณค่านิยมทางสังคม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหนึ่งสังคมใด ย่อมจะมีอิทธิพลหรือมีผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารงาน

ปัจจัยแวดล้อมทางสังคมตามแนวทางในการศึกษานี้ วนศน์วิทยาที่สำคัญ ได้แก่ ระบบครอบครัว ศาสนา การศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ การรวมตัวเป็นกลุ่มในทางผลประโยชน์ของประชาชน ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อกับบริหาร ค่านิยมของสังคม เป็นต้น<sup>1</sup>

การบริหารงานใด ๆ ก็ตาม มนุษย์ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงต่อเหตุการณ์ทางสังคมอันเป็นค่านิยม หรือภาวะครอบงำของชนบทรวมนิยมประเพณีและวัฒนธรรมไปได้ สภาพการบริหารจึงดำเนินไปภายใต้กรอบของความยึดมั่นทางสังคมที่อยู่ล้อมกรอบการบริหารนั้นเอง<sup>2</sup> โดยนัยนี้การศึกษานี้จะได้ศึกษาถึงค่านิยมของวัฒนธรรมของสังคมไทย

<sup>1</sup> กุศลชน ธนาพงศธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ, หน้า 145.

<sup>2</sup> ไพบูลย์ ช่างเขียน และสมปราชญ์ จอมเทศ, วิทยาการจ้กการและพฤติกรรมบริหารองค์การ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 98.

ที่มีอิทธิพลต่อระบบบริหารราชการไทยตามแนวทางการศึกษานิเวศน์วิทยาต่อไป

ก. ค่านิยมทางวัฒนธรรมในสังคมดั้งเดิมของไทย

การศึกษาถึงค่านิยมทางวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทยได้นำแนวความคิดของ สนิท สัมกรการ<sup>1</sup> เป็นแนวทางพิจารณาระดับค่านิยมทางวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทย

สำหรับวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทย พิจารณาในระดับค่านิยมตามความคิด แบ่งออกเป็น 3 กระแสหรือสายทางใหญ่ ๆ (dominant themes) ด้วยกันคือ<sup>2</sup>

ค่านิยมเรื่องการนับถือตัวบุคคล

กล่าวคือคนไทย คนไทยถือว่าคนมีความสำคัญมากที่สุด ทุกสิ่งทุกอย่าง ขึ้นอยู่กับคนหรือบุคคลเป็นสำคัญ พฤติกรรมของคนไทยมุ่งให้มีชีวิตอยู่รอดเป็นสำคัญ เป็นเบื้องต้น เมื่อคนอยู่รอดแล้วต้องแสวงหากำไรชีวิตได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามค่านิยมทาง วัฒนธรรมด้านอื่น ๆ นอกจากนั้นต้องยอมรับรู้ถึงความสำคัญของบุคคลอื่น โดยเฉพาะบุคคล ที่มีความใกล้ชิดกับตน เพราะบุคคลเหล่านี้อาจให้คุณให้โทษแก่ตนได้

ค่านิยมในเรื่องการนับถือตัวบุคคลนี้ ได้ก่อให้เกิดค่านิยมรองหรือ ค่านิยมเสริม (associate themes) อีกทางคือ

<sup>1</sup> สนิท สัมกรการ และพิทยา สุวรรณชฎ, สังคมและวัฒนธรรมไทย : ข้อสังเกตในการเปลี่ยนแปลง, (เอกสารอักษราเนา) หน้า 36-58. และรายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องลักษณะสังคมไทย ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 15-16 กุมภาพันธ์ 2522 (กรุงเทพมหานคร : การพิมพ์พระนคร, 2524), หน้า 339-360.

<sup>2</sup> แนวความคิดในการบ่งชี้ (identify) ถึงค่านิยมที่เด่นชัดของวัฒนธรรมไทย สนิท สัมกรการ ได้นำแนวความคิดของ มอริส โอเปออร์ (Morris Opler) ซึ่ง เป็นผู้ริเริ่มคิดสร้างวิธีวิเคราะห์แบบที่เรียกว่า "themes" มาเป็นแนวทางในการบ่งชี้ถึงค่านิยมวัฒนธรรมของไทย.

1) ลัทธิปัจเจกชน (Individualism) คือถือตนเองเป็นใหญ่ แสวงออกมาเป็นพฤติกรรม มุ่งสนองความต้องการของคนเป็นสำคัญ ไม่เคารพระเบียบ กฎเกณฑ์และกฎหมายเท่าที่ควร คตินิยมของคนไทยคำว่า "ฉลาก" จึงพยายามรวมถึงการเอาตัวรอดด้วย

2) ความไม่ชอบชั้แย้ง (permissiveness) การไม่ชอบชั้แย้ง ออกมาโดยเปิดเผยนั้น อาจถือได้ว่าเป็นเพราะคนไทยนับถือตัวบุคคลเป็นสำคัญ มุ่งรักษาสัมพันธภาพอันดีระหว่างคนกับคนอื่น

### ค่านิยมในเรื่องความรักสนุก (Fun-loving)

คนไทยมักถือว่าความสนุกสนานรื่นเริง เป็นกำไรชีวิต ถ้าขาดสิ่งเหล่านี้ ชีวิตก็มีแค่ เหว่หุ่หรือขาดหุ่เพราะคนไทยถือว่า การเกิด การตาย เป็นเรื่องธรรมชาติ เมื่อเกิดแล้วต้องตาย ต้องหากำไรจากชีวิต เพราะไม่ช้าไม่นาน ต้องตาย ตายไปแล้วเอาอะไรติดตัวไปไม่ได้ ฉะนั้นขณะมีชีวิตอยู่มักแสวงหาความสุข ความสบายให้เต็มที่ ความรักสนุกของคนไทยก่อให้เกิดค่านิยมอื่น ๆ อีก 3 ประการคือ

1) ย้ำในเรื่องการบริโภคในปัจจุบัน (emphasis on present time consumption) วิธีการแสวงหาความสุขของคนไทย ประการหนึ่งคือ การจ่ายทรัพย์สินตามสบาย การออมทรัพย์เป็นเรื่องต้องอดทนมาก ด้วยเหตุนี้คนไทยไม่ร่ำรวย แต่ความสนุกสนานรื่นเริงแจ่มใสดี

2) ความไม่ชอบงานหนัก (abhorrence of hard work) เพราะการทำงานไม่เรียกได้ว่าสนุก โดยเฉพาะต้องใช้สมองคิดอย่างลึกซึ้ง และงานต้องใช้กำลังหรือแรงงานอย่างหนักแล้ว คนไทยพยายามหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเป็นงานรื่นเริงอาทิจานบุญ งานเลี้ยงหรืองานบันเทิงต่าง ๆ คนไทยจะทำอย่างเต็มที่ไม่ว่าจนถึงความเหน็ดเหนื่อยและสิ้นเปลือง

3) นิชามคนใจกว้างและใจนักเลง (broad-minded) ความใจกว้างคือ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่เลี้ยงดูคนอื่น โดยไม่คำนึงถึงความสูญเสียหรือสิ้นเปลืองของคนเองเท่าใดนัก

ความใจกว้างใจนักเลงมักจะรวมอยู่ในคน ๆ เดียวกัน เพราะเป็นคุณสมบัติ  
ที่ควบคู่กันไป

ความเชื่อในเรื่องบุญกรรม (merit accumulation)

คนไทยส่วนใหญ่นับถือพุทธศาสนา พุทธศาสนาจึงมีส่วนสำคัญมาก  
ในประการที่ช่วยเสริมสร้างค่านิยมของประการขึ้นมา ค่านิยมเด่นที่เป็นผลของพุทธศาสนา  
ก็คือความเชื่อในเรื่องบุญกรรม หรือกฎแห่งกรรม เช่น ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว และแนว  
ทางปฏิบัติทางสายกลาง คือความรู้จักเลือกความพอดีในการกระทำต่าง ๆ

ข. ผลกระทบของค่านิยมทางวัฒนธรรมของสังคมดั้งเดิมไทยต่อการบริหาร  
ราชการ

ความสำเร็จของการบริหารงานมิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการบริหารแต่  
อย่างเดียว ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคมประกอบด้วย ค่านิยมทางวัฒนธรรมเป็นเรื่องที่มี  
ความเกี่ยวเนื่องกัน นักบริหารหรือข้าราชการมักจะพบปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างระเบียบ  
ข้อบังคับของระบบราชการกับปัจจัยแวดล้อมทางสังคม

ริคส์ ศึกษาพบว่า การที่ค่านิยมทางวัฒนธรรมในการยึดถือตัวบุคคลโดย  
เฉพาะเจาะจง (particularism) ความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารกับประชาชนหรือ  
ระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ก็ให้ความนับถือต่อตัวบุคคล โดยเฉพาะเจาะจง ไม่ได้มี  
บทกฎเกณฑ์ในความสัมพันธ์กันไว้เป็นทางการ ในความสัมพันธ์ระดับปฏิบัติการบริหารประเทศ  
ก็เป็นไปแบบครอบครัวขนาดใหญ่ ริคส์ สรุปว่าระเบียบบริหารของไทยในสมัยโบราณมีลักษณะ  
ที่อยู่ระหว่างระบบเจ้าขุนมูลนาย (feudalism) ของยุโรปสมัยกลางของจีน ซึ่งไม่มีกลุ่ม  
ผลประโยชน์ที่จะเป็นพลังทางการเมืองอย่างแท้จริง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Riggs, The Ecology of Public Administration, pp. 62-63.

ในสังคมที่อยู่ระหว่างช่วงกำลังเปลี่ยนแปลง (Transfer Society) จะปรากฏถึงสถานะซีกแย้งรวมระหว่างส่วนที่ทันสมัย กับส่วนที่ล้าหลังอยู่ภายในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกัน เนื่องจากค่านิยม วิถีชีวิต ตลอดจนเจตคติของกรอบพฤติกรรมทางสังคมยังอยู่ในลักษณะแบบเดิมขณะที่ความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุ เทคนิควิทยาการต่าง ๆ ได้ไหลเข้ามา ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดสภาพสำคัญที่ Riggs ได้เคยศึกษาไว้ว่า มักจะปรากฏอยู่ในระบบสังคมที่กำลังพัฒนาว่า มีลักษณะของการผสมปนเประหว่างวิธีการปฏิบัติ (heterogeneity) ที่แตกต่างกันอยู่ ความแตกต่างระหว่างสภาพที่เป็นจริงกับที่ปรากฏเป็นพิธีการมีอยู่มาก (formalism) และลักษณะของการบริหารงานที่มีการก้าวก่าย (overlapping) จากหลักเกณฑ์อื่น ๆ ซึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนา หรืออื่น ๆ<sup>1</sup> เป็นต้น

จากสภาพปรากฏการณ์ทางสังคม รวมในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นที่เข้าใจในฐานะที่ว่า เป็นมูลเหตุสำคัญทางสภาพแวดล้อมทางสังคมที่จะส่งผลต่อปัญหาในการพัฒนาสังคมสู่ความทันสมัยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสังคมต้องมีลักษณะของพลวัต (dynamic) ที่จะเปลี่ยนแปลงไปและต้องมีลักษณะของสังคมเปิด (open-society) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาตัวเองต่อไป

### ค. การเปลี่ยนแปลงค่านิยมทางวัฒนธรรมของสังคมไทย

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมไทย โดยการยอมรับ การค้นพบ การคิดประดิษฐ์ และการเผยแพร่ทางวัฒนธรรมของประเทศตะวันตกมาพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย เป็นสาเหตุให้เกิดการยอมรับค่านิยมทางวัฒนธรรมของชาติเจ้าของ ความคิดและประดิษฐ์เผยแพร่วิทยาการ เทคโนโลยีใหม่เข้ามาด้วย

สาเหตุการเปลี่ยนแปลงค่านิยมดั้งเดิมของไทย สืบเนื่องมาจากการติดต่อและยอมรับเอาวัฒนธรรมอื่นเข้ามา แยกได้ 2 กรณีคือ

<sup>1</sup> Ibid.

ก. การติดต่อกับประเทศตะวันตก ได้ยอมรับเอาแนวความคิด หรือปรัชญาการปกครองแบบประชาธิปไตยรวมทั้งลัทธิการเมืองแบบต่าง ๆ ทางด้านการศึกษาได้ยอมรับเอาปรัชญาทางค่านิยมทางศาสตราจารย์ มุ่งอธิบายปรากฏการณ์ธรรมชาติ และปรากฏทางสังคมต่าง ๆ

ข. การติดต่อกับคนจีน คนจีนที่อพยพเข้ามาประกอบอาชีพอยู่ในประเทศไทย ทั้งได้ให้และยอมรับวัฒนธรรมของกันและกัน พฤติกรรมทางวัฒนธรรมของคนจีนเข้าเผยแพร่ในสังคมไทย การขยันในการทำงาน ความรู้จักเก็บออมทรัพย์ เพื่อลงทุนค้าขายต่อไป การรู้จักคบและประจบผู้มีอำนาจด้วยการให้สินบนต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์เพื่อความอยู่รอดของตนเอง และประการสุดท้ายให้ความสำคัญในด้านการค้ามากกว่าการประกอบอาชีพในด้านอื่น ๆ

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมไทย การยอมรับวัฒนธรรมตะวันตกมาพัฒนาประเทศจากสังคมแบบเก่า (traditional society) หรือระบบสังคมเกษตรกรรม ไปสู่สังคมแบบใหม่ (modern society) หรือสังคมอุตสาหกรรม และการติดต่อกับสัมพันธไมตรีกับคนจีนที่อพยพเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย

ส่วนค่านิยมจีนที่แตกต่างจากค่านิยมไทยและไม่มีปรากฏอยู่ในค่านิยมตะวันตกก็คือ การแสวงหา "กำไร" จากคนอื่นโดยวิธีการให้สินบน (กรณีของผู้มีอำนาจ) และฉ้อโกง (กรณีของผู้ที่อ่อนน้อมป้อนกว่า) ส่วนคนไทยนั้นมุ่งแสวงหา "กำไร" จากชีวิตเป็นสิ่งสำคัญถึงได้กล่าวแล้ว แม้ว่าจะมี ค่านิยมในเรื่องให้มีความสำคัญแก่ผู้มีอำนาจ (ผู้ใหญ่) อยู่ด้วยดีก็ตาม แต่พฤติกรรมที่แสดงออกมักจะเป็นไปในรูปของการประจบประแจงเพื่อเอาตัวรอดหรือเพื่อให้ตนได้ดีมากกว่าการเสนอให้สินบนโดยตรงอาจจะเนื่องมาจากคนไทยฐานะไม่ร่ำรวยพอที่จะให้สินบนก้อนใหญ่แก่ "นาย" ก็อาจจะเป็นได้

เมื่อค่านิยมมีความแตกต่างและขัดแย้งถึงได้กล่าวมาแล้ว ก็ย่อมจะเป็นผลให้เกิดมีปทัสสถานของสังคมหลายอันอยู่ภายในสังคมเดียวกัน คือปทัสสถานตามแนวค่านิยมดั้งเดิมของไทยอันหนึ่ง ปทัสสถานตามแนวค่านิยมวัฒนธรรมตะวันตกอันหนึ่งกับปทัสสถานตามแนวค่านิยมจีนอีกอันหนึ่ง คนไทยสมัยปัจจุบันจึงเผชิญกับปัญหาในการดำเนินชีวิตว่า คนจะปฏิบัติตามแนวไหนจึงจะประสบความสำเร็จในสังคมไทยแน่นอน



พฤติกรรมใดที่นำไปสู่ความสำเร็จในชีวิตย่อมจะมีคนอื่นเขาอย่างหรือเลียนแบบ ในกรณีพฤติกรรมของคนจีนในประเทศไทยเช่นกัน ทำให้คนไทยไม่น้อยมีพฤติกรรมเลียนแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนไทยในวงราชการ ซึ่งในระยะต่อมามักจะมีพฤติกรรมคดสันบนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เพื่อหวังความดีความชอบแก่ตน โดยเฉพาะในสังคมปัจจุบันซึ่งบุคคลบางคน หรือบางกลุ่มอาจจะพยายามและรักที่จะยึดค่านิยมบางอย่างไม่ถูกต้องและเป็นบ่อเกิดของคอร์รัปชัน เช่น

1) การยกย่องเงิน ค่านิยมดังกล่าวเป็นผลมาจากระบบเศรษฐกิจเสรีที่มี "เงิน" เป็นสื่อกลาง และการเห็นคุณค่าทางวัตถุเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนั้นยังรวมไปถึงค่านิยมที่ถือความเท่าเทียมในโอกาสของบุคคลที่จะแสวงหาความสำเร็จในชีวิต ดังนั้น บุคคลจึงพยายามดิ้นรนต่อสู้เพื่อเสริมฐานะของตนเองในสังคมให้มั่นคงโดยอาศัยวัตถุเป็นเครื่องวัด เงินจึงทำให้บุคคลได้มาซึ่งอำนาจและตำแหน่ง ความมีหน้ามีตา ความรัก ความเคารพ ฯลฯ บุคคลจึงพยายามหาเงินด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทั้งที่ถูกหลักการหรือไม่ถูกหลักการ ทั้งในและนอกขอบเขตของกฎหมายค่านิยมเรื่องเงิน นี้อาจจะก่อให้เกิดการคอร์รัปชันได้ ถ้าหากไม่มีการยับยั้งซึ่งใจคออำนาจเงิน

2) ค่านิยมในการยกย่องตำแหน่งหรือค่านิยมในเรื่องอำนาจนิยม บุคคลที่มีตำแหน่ง หน้าที่การงานสูง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลในวงราชการยิ่งทำให้อำนาจของบุคคลนั้น ก็จะมีมากไปด้วย โดยเฉพาะตำแหน่งที่สามารถให้คุณให้โทษแก่บุคคลอื่นได้ นอกจากนี้ตำแหน่งยังเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินได้อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งที่เกี่ยวกับการเงิน เช่น พนักงานประเมินภาษีจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ตรวจตรา เจ้าหน้าที่จัดซื้อ เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยเช่นกัน

3) ค่านิยมยกย่องในวัตถุ เป็นค่านิยมของความพุ่มเฟิย การแข่งขันกันถึงความร่ำรวย ในค่านวัตถุต่าง ๆ เช่น แก้วแหวนเงินทอง รถยนต์ บ้าน รวมถึงความมีหน้ามีตา ที่บุตรหลานได้ไปเรียนต่อต่างประเทศ ดังนั้นตัวข้าราชการที่พ้อมีโอกาสอาจใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางทุจริต เพื่อแสวงหาผลประโยชน์เหล่านี้ได้



4) ค่านิยมในความรักพวกพ้อง เป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะทางสังคมแบบ เจ้านาย-อุปถัมภ์ (Patron-client System) ก่อให้เกิดลักษณะของ "เจ้านาย" "ลูกน้อง" "พรรคพวก" ในการแสวงหาผลประโยชน์ค่านิยมต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นค่านิยมการคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมดำเนินงาน การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ลักษณะดังกล่าว ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และไม่เสมอภาคในการปฏิบัติหน้าที่

#### ง. ความรู้สึก เอเลี่ยนเนชั่น (Alienation)

ค่านิยมดังที่กล่าวมาข้อที่ ค.ทั้งหมด สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างแนวความคิดใหม่กับค่านิยมแบบเก่าได้อย่างเด่นชัดกล่าวคือ แม้จะได้มีการนำเอารูปแบบหรือมาตรการต่าง ๆ ที่มีลักษณะของความเป็นสมัยใหม่มาใช้ในการปรับปรุง โครงสร้าง และระบบการทำงานภายในองค์กร เช่น ระบบคุณธรรม (Merit System) แต่ก็พบว่า ค่านิยมเหล่านี้ได้กลายเป็นตัวขัดขวางการดำเนินงาน ตามแนวทางดังกล่าว มิให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยเหล่านี้ น่าจะมีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการตำรวจอยู่พอสมควร

นอกจากปัจจัยทางด้านระบบค่านิยมแล้ว หัสนคติหรือความรู้สึกที่บุคคลมีต่อสภาพสังคมรอบตัว ก็อาจจะถือเป็นปัจจัยที่ร่วมมีผลต่อการแสดงออกของบุคคลด้วย ความรู้สึกดังกล่าวที่สำคัญได้แก่ ความรู้สึกเอเลี่ยนเนชั่น (Alienation) ซึ่งถือเป็นสภาวะทางจิตของบุคคลที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างสภาวะการณ์ที่เกี่ยวกับบรรทัดฐาน และค่านิยมทางสังคมในสิ่งที่คาดหวังไว้กับสภาพที่ปรากฏจริงในสังคมนั้น ๆ

นักวิชาการผู้สนใจในเรื่องภาวะเอเลี่ยนเนชั่น เช่น Srole Hoffer และ Seeman ได้อธิบายถึงลักษณะและความหมายของภาวะเอเลี่ยนเนชั่นไว้ ในลักษณะที่สอดคล้องกันว่า เอเลี่ยนเนชั่น เป็นภาวะทางจิตหรือความรู้สึกของบุคคล เป็นความรู้สึกที่บุคคลมีต่อตัวเอง ต่อค่านิยมต่อกฎเกณฑ์ของสังคม และต่อกิจการที่ตนกระทำ

กล่าวได้ว่า เอเลี่ยนเนชั่นเป็นสภาวะทางจิตของบุคคลที่รู้สึกว่าตนเอง (self) ใต้ "เห็นห่าง" (estrange) จากหน่วยทางสังคมบางประการ ซึ่งอาจเป็นปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมหรือทางสังคมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบุคคลนั้น เช่นการที่กรรมกรรู้สึกว่าตนเป็นส่วนประกอบของเครื่องจักรถูกลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ลง<sup>1</sup> ข้าราชการรู้สึกถูกแยกออกจากเครื่องมือในการบริหาร<sup>2</sup> เป็นต้น

Srole พบว่า ความรู้สึกเอเลี่ยนเนชั่นมีสหสัมพันธ์ทางลบกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลซึ่งได้แก่ ระดับการศึกษาและประเภทของอาชีพ<sup>3</sup>

ในการศึกษาคั้งนี้ ได้พิจารณาความรู้สึกเอเลี่ยนเนชั่นตามองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ Seeman ได้ศึกษาเอาไว้<sup>4</sup> ประกอบด้วย

1) หักศกหรือความรู้สึกไร้อำนาจ (Powerlessness) เป็นความรู้สึกที่ว่าพฤติกรรมของเขาไม่สามารถไปกำหนดผลหรือตอบสนองที่เขาต้องการได้

2) หักศกหรือความรู้สึกไร้อำนาจ (Meaninglessness) ในเหตุการณ์หรือกิจกรรมที่ตัวเขามีส่วนร่วม ไม่นับใจว่าอะไรเป็นสิ่งที่เขาควรเชื่อ เพราะเขาไม่สามารถพบกับความเป็นมาตรฐานในความเข้าใจที่มีต่อการตัดสินใจทางสังคม ตลอดจนไม่สามารถทำนายถึงผลที่ตามมาของการกระทำตามที่ความเชื่อเขามีอยู่

หวิป์ วรคิลก , ปรัชญาว่าด้วยความคิดแปลกสภาวะ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิไล , 2524) , หน้า 49-57.

<sup>2</sup>Gerth and Mills อ้างถึงใน ชงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, การศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมของนักศึกษาในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและขอกระหนทที่มีต่อหัตศกคิทางการเมืองบางประการ (รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 33.

<sup>3</sup>Leo Srole, "Social Integration and Certain Corollaries : An Exploratory Study", American Sociological Review 2 (1956), pp.220-224.

<sup>4</sup>Melvin Seeman, "The Signals of 68 Alienation in Pre-Crisis France" American Sociological Review (1972), pp. 385-402.

3) หัสนคติหรือความรู้สึกว่าสังคมไร้บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม (normlessness)

4) หัสนคติหรือความรู้สึกว่าตนเองได้ให้คุณค่าตอบแทนค่าที่เอาหมายหรือความเชื่อที่โดยปกติแล้วได้รับการให้คุณค่าอย่างสูงในสังคมนั้น

5) หัสนคติหรือความรู้สึกแยกจากตนเอง (self-estrangement) เป็นความรู้สึกที่ว่าตัวเขาเองมิใช่ตัวเขาเองอีกต่อไป การกระทำหรือพฤติกรรมของเขาขึ้นอยู่กับความคาดหวังสิ่งตอบแทนที่จะได้มาในอนาคต มิใช่ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจที่มีความหมายในตัวของมันเอง

### 3. ผลกระทบทางนิเวศน์วิทยาต่อระบบราชการ

ระบบราชการตามความหมายของฮาโรลด์ ลาสกี (Harold J. Laski) เป็นแง่มุมของปรากฏการณ์ของสังคมในองค์การขนาดใหญ่ที่มีลักษณะซับซ้อน หรือตามความหมายแล้ว เป็นระบบบริหารราชการของรัฐที่ตกอยู่ในมือของข้าราชการโดยเด็ดขาด และมีอำนาจที่อาจรุกรอนเสรีภาพของประชาชนได้ การปฏิบัติงานประจำวันของข้าราชการดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนที่ตายตัว ขาดความยืดหยุ่นและความคิดริเริ่ม การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปด้วยความลังเล มีการแบ่งชั้นวรรณะและปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ<sup>1</sup>

จากลักษณะตามความหมายของระบบราชการ ที่ลาสกีกล่าวไว้ทำให้เห็นว่าเป็นระบบการบริหารที่มีการจัดองค์การขนาดใหญ่และปฏิบัติงานตามแผนนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการพัฒนาประเทศตามที่ทางฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง ตั้งเป้าหมายไว้จึงอยู่ที่ความมีศักยภาพภายในตัวตนเองระบบราชการเอง

---

<sup>1</sup> Harold L. Laski, Encyclopedia of the Social Science, Vol.3 (New York : The Macmillan Company, 1930), pp. 70 - 73.

ทฤษฎีและผลและความสำคัญของระบบราชการดังกล่าว จึงมีความพยายามของนักรัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนนักสังคมวิทยา กำหนดกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการที่ควรจะเป็นอันหมายถึง สภาพการณ์ของระบบราชการในอุดมคติที่แพร่หลาย เช่น แมกซ์ เวเบอร์ แอนโทนี คาวส์ เป็นต้น

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้วางแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการในอุดมคติไว้อย่างกว้าง เป็นที่แพร่หลายกันทั่วไปว่า ระบบราชการนั้นมีลักษณะต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปได้ คือ<sup>1</sup>

- 1) การบริหารราชการมีลักษณะเป็นภารกิจที่คงปฏิบัติต่อเนื่องกันตลอดไป
- 2) การดำเนินงานใด ๆ ของระบบบริหารจะต้องเป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายข้อบังคับและระเบียบกำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เหล่านี้มีลักษณะ 3 ประการ ได้แก่

- ก. มีการแจกจ่ายหน้าที่ราชการให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ อย่างแน่นอน
- ข. มีการกำหนดอำนาจสั่งการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวไว้ อย่างแน่นอน โดยอยู่ในขอบเขตของกฎข้อบังคับที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน
- ค. มีวิธีการปฏิบัติงานสม่ำเสมอติดต่อกันไปและใช้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎเกณฑ์มาปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ

- 3) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับบัญชา แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการโดยมิชอบ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็มีสิทธิที่จะร้องเรียนอุทธรณ์ได้ ดังนั้นทั้งการออกคำสั่งในการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา และการปฏิบัติตาม

<sup>1</sup> Max Weber, "Essay in Bureaucracy," in Francis Bourke, Bureaucratic Power in National Politics (New York Little, Brown, 1965), pp. 3-14.

คำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องกระทำไปในหน้าที่ราชการไม่ใช่ส่วนตัว

4) ข้าราชการพนักงานและเจ้าหน้าที่กองไม่ยึดถือเอาทรัพย์สินของทางราชการในส่วนที่ตนปฏิบัติราชการ เกี่ยวข้องอยู่มาเป็นของตนและยังพิจารณาว่าว่าการปฏิบัติราชการต้องแยกจากเรื่องส่วนตัวครอบครัว เพื่อนฝูง

5) ตำแหน่งหน้าที่การงาน เป็นสิ่งซึ่งไม่อาจซื้อขายหรือโอนกรรมสิทธิ์หน้าที่ให้แก่กันได้ การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการถือหลักความรู้ความสามารถและมีหลักประกันว่าการรับราชการนั้นสามารถถือเป็นอาชีพได้

แอนโทนี คาวน์ส์ (Anthony Downs) ได้มองว่า ระบบราชการเป็นสถาบันที่สร้างขึ้นโดยเฉพาะอย่างเช่น องค์การรัฐบาล หรือเป็นลักษณะของ "สำนักงาน" หรือคุณสมบัติพิเศษของหน่วยงานที่แตกต่างจากองค์การแบบอื่น ๆ ถึงระบบราชการเป็นวิธีการที่กำหนดขึ้นมาใช้สำหรับการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ<sup>1</sup>

เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว พบว่าระบบราชการตามความหมายของ Weber มีความชัดเจน และกว้างกว่าความหมายของ Downs แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว เพราะการจะสร้างหรือกำหนดแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการของแต่ละประเทศควรพิจารณาถึงสังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของประเทศนั้น ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งเกิดขึ้นอยู่เสมอมาประกอบด้วย<sup>2</sup> ด้วยเหตุผลที่ว่าระบบหนึ่งอาจจะใช้ได้ผลดีสำหรับประเทศหนึ่ง แต่อาจไม่เกิดผลดีอีกประเทศหนึ่งได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบใดก็ตามดำเนินไปใช้แล้วทำให้เกิดประโยชน์ได้อย่างสูงสุดถึงว่าเป็นระบบที่ดีที่สุด โดยทั่วไป

<sup>1</sup>Anthony Downs, Inside Bureaucracy, (Boston: Little, Brown and Company, 1967), pp. 26-27.

<sup>2</sup>เกศินี หงส์นันทน์, วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ. 2471-2515), คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2523), หน้า 2

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจในการศึกษาระบบบริหารราชการของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีนักวิชาการทั้งฝ่ายตะวันตก และนักวิชาการของประเทศนั้น ๆ เองได้ศึกษาถึงลักษณะรูปแบบ และปัญหาของระบบราชการของประเทศค้อยพัฒนา เช่น

Ferrel Heady ชี้ให้เห็นถึงระบบราชการของประเทศที่กำลังพัฒนาว่ามีลักษณะของการลอกเลียนแบบจากประเทศอื่นมากกว่าเป็นลักษณะการบริหารของตนเอง เป็นระบบบริหารที่ขาดแคลนกำลังคนที่มีทักษะ (skilled manpower) โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะในการพัฒนาและความสามารถในด้านเทคนิค เป็นระบบที่ยังความพอใจในสิ่งอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การมุ่งในผลผลิต มีข้อแย้งกัน ซึ่งมีอยู่อย่างแพร่หลายระหว่างรูปแบบ (form) กับความเป็นจริงที่ปรากฏ (reality) ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างความคาดหวังกับความเป็นจริงที่ปรากฏและการมีอิสระในการปฏิบัติงานมากเกินไป<sup>1</sup>

Jay B. Westcott ได้ศึกษาถึงอุปสรรคในการบริหารของประเทศกำลังพัฒนาพบว่า ในด้านกำลังคนปฏิบัติงานในระดับกลางและระดับต่ำ ไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควร การรุมอ่านาจและการควบคุมอยู่ที่ข้าราชการระดับสูงมากเกินไป การติดต่อกสื่อสารระหว่างข้าราชการระดับสูงกับระดับต่ำไม่ดีพอ และเมื่อพิจารณาตามโครงการและการให้บริการของราชการแล้ว พบว่ามักไม่ค่อยสนองตรงต่อความต้องการของประชาชน<sup>2</sup> เป็นต้น

Harold F. Alderfer ชี้ให้เห็นลักษณะสำคัญของระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนาว่า ผู้บริหารงานหรือตัวข้าราชการส่วนใหญ่ใช้เวลาอยู่กับงานประจำวันมากกว่าการคิดวางนโยบาย มักขาดแคลนผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ มีการให้อำนาจในการ

<sup>1</sup> Ferrel Heady, Public Administration : A Comparative Perspective (Englewoode Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1965). pp.69-72 และชัยอนันต์ สมุทวนิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2520), หน้า 127-134.

<sup>2</sup>Jay B. Westcott, "Government Organization and Methods in Developing Countries" in Irwing Swerdlow (ed.) Development Administration : Concepts & Problems (New York : Syracuse University Press), pp. 45-55.

บังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป การวางแผนเพื่อการพัฒนาผู้กระทำกันในเมืองหลวงมากกว่าในชนบท เมื่อพิจารณาถึงรายได้ของข้าราชการพบว่ามีในระดับค่าจ้างงานบริหารบุคคลไม่เป็นแบบแผน<sup>1</sup> เป็นต้น

สำหรับระบบข้าราชการของไทยเราซึ่งก็เป็นระบบบริหารราชการในประเทศกำลังพัฒนาเช่นกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกล่าวได้ว่ามีลักษณะหลายประการที่คล้ายคลึงกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ นักวิชาการตะวันตกได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะระบบราชการของประเทศไทยอันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน เช่น James N. Mosel, Joseph L. Sutton, Fred W. Riggs และ Norman Jacobs ที่พอสรุปสาระสำคัญของระบบราชการไทยได้ว่า

1. เน้นลักษณะสำคัญระหว่างผู้อุปถัมภ์ (ผู้บังคับบัญชา) กับผู้น้อง เป็นความสัมพันธ์แบบสลับคอบแทน (reciprocal relation) เพื่อก่อให้เกิดการสร้าง "อาณาจักร" เสริมขามมีแก่ผู้มีอำนาจ
2. การบริหารมีลักษณะยึดยาก ไม่มีการย้าให้ยึดถือความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นมาตรฐาน ยึดถือความจงรักภักดีส่วนตัวเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาประเมินผลงานราชการวางแผนระยะยาว
3. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการในการบริหารเป็นไปในทำนองส่วนตัว จุกมุ่งหมายในการปฏิบัติงานมีแนวโน้มที่จะเป็นการทำงานตามคำสั่งของหัวหน้ามากกว่าหน้าที่ที่แท้จริงที่ควรทำ ก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่เสี่ยงความรับผิดชอบ

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>Harold F. Alderfer, Public Administration in Newer Nations (New York : Frederick A. Praeger Publisher, 1976), p.112.

<sup>2</sup>ไพโรจน์ สิกปรีชา, "สภาพปัญหาและการพัฒนาการบริหารราชการไทย", การพัฒนาประเทศ, (เอกสารวิชาการ (101-22) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523), หน้า 136-137.



4. การบริหารมีกำหนดรูปแบบอย่างเป็นทางการ (Formalism) แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว มักจะไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบพิธีการที่คาดหวังไว้

5. การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ของการตัดสินใจในการบริหารงานส่วนใหญ่มาจากระดับสูงมากกว่าความต้องการจากประชาชน ปัญหาของความร่วมมือจากประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ตามมา

การมองปัญหาในระบบราชการไทยตามทรรศนะของนักวิชาการตะวันตกก็กล่าวเป็นการมองจากสภาพแวดล้อมทางด้านการบริหาร และพฤติกรรมการบริหารเท่านั้น ซึ่งยังมีข้าราชการไทยในฐานะนักบริหารที่ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานของข้าราชการไทยไว้ดังนี้คือ

1. ปัญหาการขาดแคลนผู้มีความรู้มีความสามารถในการปฏิบัติงาน เนื่องจากกิจการของรัฐบาลได้ขยายตัวมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2. การที่ต้องอยู่ในกรอบของ กฎ ระเบียบ แบบแผนต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว

3. การจ้องค้ำการของหน่วยราชการ มีลักษณะงานซ้ำซ้อนกัน ขาดการประสานงานที่ดี ไม่มีการควบคุมให้เกิดเป็นระบบ ทำให้เกิดความสับสนเบี่ยงเบนและแข่งขันกันโดยไม่จำเป็น

4. การบริหารงานราชการกระจายอำนาจ ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน เท่าที่ควร

5. ทักษะการขาดการฝึกอบรม หรือการให้ความรู้ในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ ทำให้ข้าราชการหย่อนสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน

6. ขวัญและกำลังใจของข้าราชการชั้นผู้น้อยที่เป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง อยู่ในระดับต่ำอันเป็นผลจากรายได้จากอาชีพรับราชการไม่มีความสมดุลย์กับค่าใช้จ่ายในการครองชีพปัจจุบัน เป็นต้น

จากการศึกษาถึงลักษณะสำคัญของระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศไทยความทรงสนะของฝ่ายตะวันตก และทัศนะของตัวข้าราชการไทยในฐานะนักบริหารที่มีต่อระบบราชการไทยที่เกิดขึ้นจริง จะพบว่า นอกจากจะต้องเผชิญกับปัญหาการบริหารงานภายในแล้ว สิ่งแวดล้อมภายนอกระบบราชการ เช่น ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองยังมีอิทธิพลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อระบบราชการไทย Riggs ได้ยืนยันว่าระบบราชการไทยเป็นที่รวมของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม การเมืองของไทย อันก่อให้เกิดลักษณะการบริหารงานของระบบราชการไทยตลอดมา<sup>1</sup> กล่าวคือ

1. ในด้านการเศรษฐกิจ การบริหาร มีความซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่ยังคงมีการรวมกลุ่มญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงในวงราชการ มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว มีผลต่อการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ราชการและการเลื่อนขั้นเงินเดือน ส่วนในด้านเศรษฐกิจที่แค่เคิมมีลักษณะของการถ้อยที่ถ้อยแบ่งปัน (redistribution) โดยมีภาครัฐเป็นศูนย์กลางแวดล้อมด้วยขุนนาง ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนเป็นวัตถุสิ่งของหรือแรงงานจากผู้อยู่ในสังกัดของตน ลักษณะดังกล่าวมีผลต่อระบบบริหารที่ว่าข้าราชการทำการทุจริตคอห่านที่ เช่น รับสินบนจากผู้มารับบริการจากหน่วยราชการ ส่วนผลกระทบจากสังคมในแง่ที่ว่าสังคมไทยเน้นเรื่องความสัมพันธ์แบบเครือญาติมาก จึงมักใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการบริหารงานบุคคล

2. ระบบบริหารราชการหรือข้าราชการไทยมีลักษณะผสมระหว่างระบบบริหารแบบเก่ากับหลักเกณฑ์สมัยใหม่ที่ได้ออกเปลี่ยนมาจากตะวันตก แต่เนื่องจากพื้นฐานที่จะรองรับระบบใหม่ของไทยยังไม่พร้อม เช่น การขาดความเข้าใจ ความรู้ ความสามารถที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องมีการปรับหลักการใหม่ที่ลอกเลียนแบบมานั้นให้เข้ากับของเก่าที่มีอยู่ ลักษณะเช่นนี้ Riggs ได้ชี้ให้เห็นว่าก่อให้เกิดลักษณะสำคัญ ๆ ในการบริหารงานราชการไทย 3 ประการคือ

<sup>1</sup>Riggs, The Ecology of Public Administration, p. 60.

- 1) ลักษณะผสม (Heterogeneity) มีระบบวิธีการปฏิบัติและคตินี้แตกต่างกันปะปนกันอยู่
  - 2) ลักษณะพิธีการ (Formalism) ความแตกต่างระหว่างที่เป็นจริงกับที่ปรากฏเป็นพิธีการอยู่มาก เช่น สภาพที่ปรากฏในกฎหมายกับสภาพที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติแตกต่างกันมาก
  - 3) ลักษณะก้าวก่าย (Overlapping) พฤติกรรมที่มีได้เกิดขึ้นจากหลักเกณฑ์ในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง เช่น พฤติกรรมทางการบริหารมิได้เกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์ทางการบริหาร แต่มาจากกฎเกณฑ์อื่น ๆ เช่นหลักเกณฑ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนา เป็นต้น
3. ระบบราชการไทยไม่เน้นความสำคัญในการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพด้วยความเคยชินกับค่านิยมในระบบเจ้าขุนมูลนาย จึงทำให้ข้าราชการทำตัวคล้าย ๆ กับเป็นนายประชาชน บริการที่ได้รับประชาชนคิดว่าเป็นความกรุณาของทางราชการมากกว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของทางราชการ ดังนั้น กรณีที่ข้าราชการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะจึงอยู่บนเหตุผลพิเศษ เช่น เพื่อเป็นการยังชีพตามหน้าที่บ้าง เมื่อทำแล้วจะได้รับความดี ความชอบ ภาษี เพราะมีความเห็นว่าผู้รับบริการมีสิทธิที่จะได้รับความฐานะที่เขาเป็นเจ้าของประเทศและผู้เสียภาษีตัวข้าราชการมาอำนวยความสะดวกให้เขาไม่

กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบบริหารราชการไทย เป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญและขนาดใหญ่ การจัดการบริหารภายในมีลักษณะของความเป็นสมัยใหม่ตามรูปแบบแค้ในทางปฏิบัติแล้ว มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์สมัยใหม่เท่าใดนัก ซึ่งดูเหมือนจะสอดคล้องกับระบบบริหารราชการในประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่เป็นดังนี้ก็เพราะระบบราชการไทยต้องได้รับอิทธิพลอย่างมากจากสภาวะแวดล้อมทาง เศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สภาวะทางสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับความเคยชินในด้านค่านิยมทางสังคมแบบเก่า สภาวะทางการเมือง ซึ่งจากสภาวะแวดล้อมดังกล่าวได้หล่อหลอมในด้านค่านิยม ความรู้สึก ความเคยชินคือแบบเก่า ทำให้ข้าราชการไทยในระดับบุคคลมีความเคยชินในลักษณะเก่า ซึ่งส่งผลมาสู่การบริหารงานที่มีหลักเกณฑ์ ค่านิยมแบบใหม่ที่ซัดกันอยู่ และได้เป็นการหล่อหลอมระบบราชการทั้งโครงสร้างให้เป็นอยู่ดังในสภาพที่กล่าวมาในปัจจุบัน

2. ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานและปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน  
ของบุคคล

สำหรับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานีกำรวจนครบาลนั้น สามารถแยกได้ 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร และชั้นประทวน ในเรื่องตัวบุคคลนั้นความพึงพอใจงาน นั้นนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพตำรวจด้วยแล้ว เพราะว่าการตำรวจนั้นมีลักษณะที่เป็นทหารก็ไม่ใช่ จะเป็นข้าราชการพลเรือนก็ไม่เชิง แต่มีลักษณะทั้งสองอย่างรวมกันอยู่ในตัว คือลักษณะของทหารแสดงออกด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องใช้อาวุธควบคุม ไปด้วย หรือมีระเบียบวินัยบังคับ ส่วนลักษณะของข้าราชการพลเรือนแสดงออกจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน ต้องมีการติดต่อกับประชาชนอยู่ตลอดเวลาการปฏิบัติงาน ต้องฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ รวมถึงอันตรายในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จนอาจนำมาซึ่งการบาดเจ็บหรือสูญเสียชีวิต สิ่งเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างขวัญ กำลังใจ ให้แก่ตำรวจเพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของคน ซึ่งประสิทธิภาพในการทำงานก็จะเกิดขึ้นตามมา

Blum และ Manlor อธิบายถึงลักษณะและความหมายของความพึงพอใจไว้ว่า<sup>1</sup>

"ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน Job Satisfactory หมายถึงความรู้สึกหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อลักษณะงานที่ตนปฏิบัติหรือรับผิดชอบอยู่โดยทั่วไป" ความพึงพอใจในงานจะเกิดขึ้นได้เพราะบุคคลนั้นสามารถปฏิบัติงานได้ผลสำเร็จโดยได้รับผลตอบแทนทั้งในค่าตัวค่า เช่น ในรูปเงินเดือน และในทางจิตใจ เช่นการได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงานหลายบุคคลทั่วไป ซึ่งทำให้เกิดความมั่นใจในการทำงานและมองเห็นโอกาสที่จะก้าวหน้า

<sup>1</sup> Milton L. Blum and James C. Manlor, Industrial Psychology

(New York : Harper and Row, 1968), p. 634.

สำหรับปัจจัยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน  
นั้นได้มีผู้ทำการศึกษาและวิจัยไว้มากมายได้แก่

เฟเดอริค เฮอร์เบิร์ก      Federick Herberg      และคณะ

พบว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานได้แก่<sup>1</sup>

1. ความสำเร็จของงาน
2. การยอมรับนับถือ
3. ลักษณะของงาน
4. ความก้าวหน้า
5. ความรับผิดชอบ
6. ความเป็นไปได้ที่จะก้าวหน้า

เวนเคลล์ เฟรนช์<sup>2</sup> Wendell French กล่าวถึงความพึงพอใจ  
ในงาน โดยให้ความเห็นว่า การที่บุคคลในองค์กรหนึ่งองค์กรใด จะเกิดความพึงพอใจ  
ในงานของเขาหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับคุณพินิจของเขาว่างานที่ทํายู่ได้สนองตอบต่อความ  
ต้องการในด้านต่าง ๆ ของเขาเพียงไร และปัจจัยที่เฟรนช์เห็นว่าจะก่อให้เกิดความ  
พึงพอใจในงานได้แก่

<sup>1</sup> F. Herberg, B. Mansmer, and B.B. Snydermen, The Motivation  
of work, quoted in William M. Berliner and William K. Molarney,  
Management Practice and Training : Cases and Principles (Illinois :  
Richard D. Irwin , 1974), p. 593.

<sup>2</sup>Wendel French, The Personnel Management Process : Human  
Resource Administration (Boston : Houghton Mifflin, 1964), pp.28-31.

1. ความมั่นคงของอาชีพ
2. เงินเดือนที่เหมาะสมกับปริมาณงาน
3. การควบคุมบังคับบัญชาที่ดี
4. สวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทน
5. สภาพการทำงานที่ดี

เวคเลย์ และยูคิล<sup>1</sup> Weseley and Yukl ได้ให้ความเห็นว่าปัจจัยที่เป็นตัวก่อให้เกิดความพึงพอใจในงานหรือไม่นั้นประกอบด้วย

1. ค่าจ้าง
2. การควบคุมบังคับบัญชา
3. ลักษณะงานที่ทำอยู่
4. เพื่อนร่วมงาน
5. ความมั่นคงในงาน
6. โอกาสก้าวหน้าในงาน

แน่นอน พงษ์สามารถ ได้เสนอไว้ว่า ตัวกำหนดความพอใจในงานแต่ละงาน อาจจะไม่เหมือนกัน ปัจเจกบุคคลมีความพอใจในสิ่งต่าง ๆ ไม่เหมือนกันและไม่เท่ากัน ความแตกต่างส่วนบุคคลในทุก ๆ ด้าน อาจเป็นตัวกำหนดปัจจัยที่แตกต่างกันได้ แต่โดยทั่วไปปัจจัยที่มีผลต่อความพอใจ หรือไม่พอใจของบุคคลมักจะเป็นสิ่งใดสิ่งหนึ่งต่อไปนี้คือ

1. ความมั่นคง
2. โอกาสก้าวหน้า
3. ความน่าสนใจของงาน

<sup>1</sup> Kenneth N. Weseley and Garrg A. Yukl, Organizational Behavior and Personnel Psychology (Illinois : Richard D. Irwin, 1977), p.98.

<sup>2</sup>แน่นอน พงษ์สามารถ, จิตวิทยาอุตสาหกรรม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 260.

4. ความน่าดึงดูดใจจากหัวหน้างาน
5. องค์การและฝ่ายบริหาร
6. เนื้อหาเฉพาะของงาน
7. การบังคับบัญชา
8. ค่าจ้าง
9. ความหมายทางสังคมของงาน
10. สภาพการทำงาน
11. การสื่อสาร
12. ชั่วโมงการทำงาน
13. ความยากง่ายของงาน
14. ผลได้ต่าง ๆ จากการทำงาน

จากที่กล่าวมาเป็นลักษณะของความรู้สึกหรือทัศนคติที่มีต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน เป็นการศึกษาในส่วนขององค์ประกอบทางจิตวิทยาของตัวข้าราชการ ตำรวจที่เขาคิดว่าปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ถ้าได้รับการสนองตอบจากองค์การแล้วจะเป็นตัวสร้างถึงการรับรู้ ทัศนคติ หรือความรู้สึกที่ดีต่อการปฏิบัติงานในอนาคตต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารของกรมตำรวจที่จะไปมีปฏิสัมพันธ์ต่อตัวบุคคลโดยการเข้าไปมีผลกระทบต่อการรับรู้ (perception) ทัศนคติหรือความรู้สึกของตำรวจแต่ละบุคคลนั้น ผู้วิจัยได้เน้นความไว้ในเรื่องของการบริหารงานบุคคล การควบคุมงานโดยฝ่ายผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานของกรมตำรวจ การปฏิบัติงานของตำรวจ และความขัดข้องในกระบวนการค้ำประกันกฎหมาย ปัญหาในแง่มุมเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในการบริหารงานของตำรวจอันจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพของการบริหารงานและมีผลต่อความรับรู้ ความพึงพอใจ ขวัญ ทัศนคติ หรือความรู้สึกของตำรวจแต่ละบุคคล อันเป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งในการที่ตำรวจมักมีพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการที่เบี่ยงเบนไป

จากสภาพปัญหาในการบริหารงานของตำรวจดังกล่าวจึงกล่าวถึงเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของตำรวจแต่ละบุคคล ซึ่งในการวิจัยนี้ได้พิจารณาศึกษาประเด็นที่มีผลต่อทัศนคติ การรับรู้ ความพึงพอใจต่อการบริหารงานในกรมตำรวจที่เกิดขึ้นจริงใน

## 4 ประเด็นสำคัญคือ

1. สภาพผู้ร่วมงาน<sup>1</sup> ไค้แก่
  - 1.1 ความต้องการเข้าหมู่คณะ
  - 1.2) ความต้องการแสดงความรู้สึกเกี่ยวกับความจงรักภักดี ความเป็นเพื่อน และความรักใคร่
2. สภาพการบังคับบัญชา<sup>2</sup> ไค้แก่
  - 2.1) ความต้องการให้ดำเนินงานอย่างมีหลักเกณฑ์และด้วยความยุติธรรม
  - 2.2) ความต้องการให้ผู้บังคับบัญชามีความเป็นผู้นำที่ดี
3. ความรู้สึกมั่นคงและก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน<sup>3</sup> ไค้แก่
  - 3.1) มีความหวังว่าจะมีโอกาสก้าวหน้า
  - 3.2) ได้รับความเป็นธรรมจากการเลื่อนชั้น เงินเดือน ตำแหน่ง
  - 3.4) ใค้ทำงานที่คนถนัดและมีปริมาณงานที่เหมาะสม
4. ลักษณะโครงสร้างและระบบการทำงาน ไค้แก่
  - 4.1) รู้สึกพอใจในหลักการที่กำหนดขึ้นสำหรับเป็นแนวปฏิบัติงานไค้แก่
  - 4.2) รู้สึกพอใจกับวิธีการที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้ไค้แก่ การปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง ๆ

<sup>1</sup>Abraham Zaleanick, et al., Motion Productivity and Satisfactory of Workers Decission of Research (Cambridge : Harvard University, 1958), p. 40.

<sup>2</sup>ธงชัย สันติวงษ์, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์ 2520), หน้า 14 .

<sup>3</sup>อุทัย หิรัญโท, ศาสตร์และศิลป์ในการบริหาร (พระนคร : โอเคียนสโไซ์ 2515), หน้า 220-221.



จากลักษณะการบริหารงานภายในกรมตำรวจที่มีผลกระทบต่อระดับความพึงพอใจของตำรวจใน 4 ประเด็นดังกล่าวมานี้ ย่อมส่งผลต่อขวัญในการปฏิบัติงานของตำรวจด้วย ในลักษณะที่ขึ้นต่อกันและกัน นั่นคือ ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ย่อมทำให้เกิดขวัญที่ดี และในเวลาเดียวกันขวัญที่ดีก็มีส่วนส่งเสริมให้เกิดความพึงพอใจในงานเช่นเดียวกัน<sup>1</sup> ซึ่งขวัญ (Moral) เป็นสภาพทางจิตใจหรือทัศนคติ ความรู้สึกของแต่ละบุคคลหรือของกลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติงานอันมีผลในการก่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน<sup>2</sup> จึงกล่าวได้ว่าขวัญเป็นปัจจัยเบื้องต้นอย่างหนึ่งที่กระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าขวัญจะเป็นนามธรรมซึ่งไม่สามารถสัมผัสได้ แต่ก็สามารถสังเกตเห็นได้จากการแสดงออก ขวัญที่ดีจะเห็นได้จากความกระตือรือร้นในการทำงาน, การเคารพเชื่อฟังต่อระเบียบข้อบังคับของหน่วยงาน เป็นต้น แต่ขวัญที่ต่ำหรือที่เรียกว่า "ขวัญเสีย" นั้น จะปรากฏในรูปของความเฉื่อยชาในการทำงาน การขาดงานบ่อย ๆ การมาปฏิบัติงานสาย เป็นต้น

จากการนำปัจจัยด้านการบริหารงานขององค์การมาศึกษาถึงการมีพฤติกรรมของบุคคลโดยมีข้อสมมติฐานในเบื้องต้นว่าจะส่งผลให้เกิดการมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาพฤติกรรมเบี่ยงเบนของตำรวจนั้น ทำให้ได้ข้อสรุปในเชิงทฤษฎีว่าพฤติกรรมของบุคคลเป็นผลลัพธ์ที่ได้มาจากองค์ประกอบด้านตัวบุคคล ซึ่งในที่นี้คือ ตำรวจชั้นประทวนโดยผ่านภาวะทางจิตใจ เรื่องของทัศนคติความรู้สึกที่มีต่อการบริหารงานของกรมตำรวจโดยส่วนรวม ซึ่งจะส่งผลต่อการเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน (Job Satisfactory) ของตำรวจ โดยมีองค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมทางการบริหาร

<sup>1</sup>Blum and Manlor, Industrial Psychology, p. 633.

<sup>2</sup>Ralph C. Davis, The Fundamental of Top Management (New York: Harper and Brother, 1951), p. 416.

<sup>3</sup>Selznick และคณะ กล่าวว่า ขวัญที่ดีซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งหลาย ทั้งภายนอกและภายในนั้น ย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีในการทำงาน

งานของกรมตำรวจเป็นคำที่มีผลกระทบต่อภาวะการรับรู้ (Perception) หัสนคติ หรือความรู้สึกในลักษณะของความตั้งใจในการปฏิบัติงานของตำรวจ ก่อนที่จะนำไปสู่ การมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือไม่เพียงใดในท้ายที่สุด

### 3. พฤติกรรมเบี่ยงเบนกับภาวะการรับรู้ของบุคคล

โดยปกติแล้ว การแสดงออกซึ่งพฤติกรรมของบุคคลจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับ ภาวะทางจิตอยู่เป็นอันมาก นักจิตวิทยาเชื่อกันว่า การรับรู้ของบุคคล ว่ามีผลต่อการแสดง พฤติกรรมของบุคคลนั้น ๆ ควบ ควบคู่กัน การศึกษาเกี่ยวกับการมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน ของตำรวจชั้นประทวนในครั้งนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาดังแนวความคิดเกี่ยวกับภาวะการรับรู้ ควบคู่กันไปด้วย

Kurt Lewin กล่าวว่าไว้ว่า พฤติกรรมของมนุษย์นั้นเป็นผลลัพธ์ที่ได้มา จากองค์ประกอบ 2 ประการ คือตัวบุคคลนั้นกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ดังตัว แบบที่เขาคิดขึ้นมาถึง  $S \rightarrow O \rightarrow B$  โดยที่ S หมายถึงสิ่งเร้า (Stimulus) มากระทบตัวมนุษย์ (Human Organism) และแสดงออกมาเป็นพฤติกรรม (Behavior)

ในการวิจัยครั้งนี้ สิ่งเร้าได้แก่ สภาวะแวดล้อมทางนิเวศวิทยา ซึ่งเมื่อ มากระทบตัวมนุษย์แล้วอาจมีพฤติกรรมออกมาในลักษณะดังนี้คือ สภาวะแวดล้อมอย่างเดียวกัน เมื่อมากระทบมนุษย์ 2 คน อาจก่อให้เกิดพฤติกรรมต่างกันขึ้นมา หรือสภาวะแวดล้อม ต่างกัน เมื่อมากระทบมนุษย์คนละคนกับอาจทำให้เกิดพฤติกรรมอย่างเดียวกันก็ได้<sup>1</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> วชิชัย จ่านงค์, แนวความคิดเรื่องพฤติกรรมองค์กร, หน้า 209.

เหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างสภาวะแวดล้อม กับพฤติกรรมของมนุษย์คือ การรับรู้ นั่นเอง โดยที่สภาวะแวดล้อมที่มากระทบตัวมนุษย์นั้น จะผ่านกระบวนการรับรู้ (Perception Process) ของมนุษย์ก่อนที่จะแสดงออกมา เป็นพฤติกรรม

โดยปกติมนุษย์จะมองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือสภาวะการณ์ต่าง ๆ ในโลกนี้ ในสายตาของการรับรู้มากกว่าการค้นหาข้อเท็จจริงที่เป็นจริง ทั้งนี้ เพราะแต่ละบุคคลมี ประสบการณ์การเรียนรู้ต่างกัน ทำให้เกิดแผนที่ของการรู้ (Cognitive Map) ที่ ต่างกันนั้น คือความรู้สึกส่วนตัวที่พยายามทำความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในโลกนี้เท่าที่คนจะ มองเห็นหรือคิดหรือสามารถรับรู้ได้<sup>1</sup> โดยที่บุคคลจะเลือกมองหรือรับรู้เฉพาะในสิ่งที่ต้อง การรับรู้ หรือมีความสามารถที่จะรับรู้ได้

โดยสรุปแล้ว ในกระบวนการรับรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อกันอันค่อนข้างจะซับซ้อนเกี่ยวกับเรื่องของการเลือก การวัด และการตีความข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ (ในที่นี้คือสภาวะแวดล้อมทางนิเวศน์วิทยา) หรือความรู้สึกต่าง ๆ ที่เราับเข้ามาว่ามี ความหมายอย่างไร ซึ่งสามารถแจกแจงได้ว่า กระบวนการรับรู้จะประกอบไปด้วย กระบวนการย่อย ๆ 5 ประการ ซึ่งเรียงตามลำดับขั้นตอนที่ต่อไปนี้เป็นคือ<sup>2</sup>

1. สิ่งเร้าหรือสถานการณ์ กระบวนการย่อยที่สำคัญประการแรกคือ จะต้อง มี สิ่งเร้า (Stimulus) และสถานการณ์ (Situation) ที่เกิดขึ้นภายนอกเสียก่อน หมายความว่า ถ้าไม่มีสิ่งใดสิ่งหนึ่งใน 2 สิ่งนี้ กระบวนการย่อยขั้นต่อไปของการรับรู้ก็จะ ไม่เกิดขึ้นเลยก็ได้

<sup>1</sup> David Krech, et al., Individual in Society, (New York : McGraw-Hill 1962), p: 20.

<sup>2</sup> Gregory A. Kimble and Norman Garnezy, Principles of General Psychology 2 nd ed., ( New York : The Ronald Press, 1963), p.314.



2. การบันทึกปรากฏการณ์ (Registration) คือการรับทราบความรู้สึกที่เราได้รับจากสิ่งเร้าและสถานการณ์ภายนอกอันได้สัมผัสโดยประสาททั้ง 5

3. การตีความหมาย (Interpretion) เป็นกระบวนการด้านจิตวิทยา ซึ่งก่อให้เกิดผลเป็นการที่เรียกว่าได้รับรู้สิ่งเร้าที่มากกระทบเร้าที่มีความหมายว่าอย่างไร และเรามีความรู้สึก (Feeling) อย่างไรจากความหมายนั้น

4. ข่าวสารย้อนกลับ (Feedback) เป็นปฏิบัติการทางด้านการรับรู้อย่างแท้จริง คือนอกจากเราได้ตีความหมายของสิ่งเร้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องหรือกระทบต่อตัวเราแล้ว เราเองก็ได้เพิ่มค่านิยม Values บางอย่างเพื่อให้เกิดความหมายนี้ ก่อให้เกิดความรู้สึก (Feeling) เรียกว่าเป็นการรับรู้ที่แท้จริง

5. ปฏิกริยาตอบโต้ (Reaction หรือ Response) คือการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมบางอย่างซึ่งเกี่ยวกับการรับรู้ของเราหมายความว่า เมื่อเรามีความรู้สึกโดยเพิ่มค่านิยมบางอย่างเข้าไปในผลกระทบจากสิ่งเร้า เรารับรู้อย่างไร มนุษย์เราก็มีแนวโน้มที่จะแสดงออกซึ่งปฏิกริยาตอบโต้ หรือพฤติกรรมออกมาตามความรู้สึก หมายความว่า กระบวนการรับรู้จะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อปฏิกริยาตอบโต้ ซึ่งในแง่นี้เองกระบวนการรับรู้มีส่วนเกี่ยวพันหรือว่ามีความหมายคล้ายคลึงกับการเรียนรู้อย่างมาก

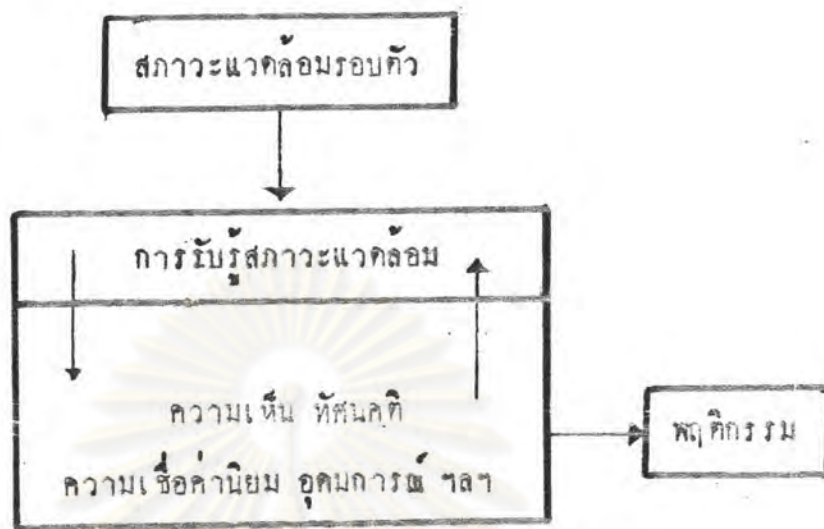
ขั้นตอนนี้กล่าวแสดงให้เห็นว่า พฤติกรรมของบุคคลมีส่วนเกี่ยวข้องกับสภาวะภายในของบุคคลและสภาวะแวดล้อมรอบตัวของบุคคลนั้น<sup>1</sup>

สภาวะแวดล้อมรอบตัวได้แก่ สภาพแวดล้อมทางนิเวศวิทยา

สภาวะภายในของบุคคลหมายถึง ผลของกระบวนการรับรู้ของบุคคล ซึ่งได้แก่ ความสำนึก ความเห็น ความรู้สึก หัสนคติ ความเชื่อ ค่านิยม และอุดมการณ์ เป็นต้น

<sup>1</sup> Fred I. Greenstein, "Personality and Politics", in Handbook of Political Science ed. by Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (Cambridge : Addison Wesley Publishing Company, 1975), Vol. 2, p.7.

แผนภูมิที่ 1 แสดงสภาวะการรับรู้และแสดงออกทางพฤติกรรมของมนุษย์



การที่บุคคลจะมีพฤติกรรมหรือการแสดงออกอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการรับรู้สภาวะแวดล้อม ซึ่งจากการรับรู้ดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความนึกเห็น หัตถ์สক্তি ความเชื่อ ค่านิยมของบุคคล ฯลฯ โดยปกติแล้ว ผู้ที่มีการรับรู้ต่างกัน จะมีการสนองตอบต่อสภาวะแวดล้อมในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป<sup>2</sup>

จากแนวความคิดดังกล่าวทำให้การตรวจสอบถึงอิทธิพลของสภาวะแวดล้อมทางนิเวศวิทยาที่มีผลกระทบต่อการทำงานของตัวเราครั้งนี้จำเป็นต้องพิจารณาจากสภาพการรับรู้ของตัวเราซึ่งแสดงออกได้ด้วยหัตถ์สক্তিที่ตัวเรามีต่อเรื่องต่าง ๆ เป็นสำคัญ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>ปรับปรุงจาก Fred I. Greenstein, "Personality and Politics", p. 7.

<sup>2</sup>Ibid.

#### 4. แนวความคิดพฤติกรรมการณ์เบี่ยงเบน

พฤติกรรมเบี่ยงเบน โดยเฉพาะในการบริหารนั้น มีอยู่ทุกระบบในสังคม ส่วนมากจะมีมากน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับการกระทำถึงพฤติกรรมเบี่ยงเบนของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับชั้น ทั้งในส่วนของนักบริหารระดับสูงในองค์การใดองค์การหนึ่ง<sup>1</sup>

##### 1. ความหมายของคำว่า "พฤติกรรมเบี่ยงเบน" (deviant behavior)

K. T. Erikson<sup>2</sup> กล่าวว่า "พฤติกรรมเบี่ยงเบน" หมายถึง ความประพฤติที่คนในกลุ่มหนึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นอัตราย หรือขาดหูขาดตาจนต้องจัดการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การเบี่ยงเบนไม่ใช่ลักษณะความประพฤติประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่เป็นคุณสมบัติที่รู้เห็นโดยตรงหรือโดยทางอ้อม ได้กำหนดให้การเรียนรู้ ผู้พบเห็นมีปฏิกิริยาต่อ ยึดถือมาตรฐานอะไรบางอย่างและเป็นทางเดียวเท่านั้นที่ผู้สังเกตการณ์จะสามารถบอกได้ว่า พฤติกรรมแบบนั้นแบบนี้เป็นการเบี่ยงเบนหรือไม่

E. Goode กล่าวว่า "พฤติกรรมเบี่ยงเบน" หมายถึง พฤติกรรมที่คนบางพวกในสังคมหนึ่ง ๆ เห็นว่าเป็นการกระทำผิดน่างรังเกียจและเป็นการกระทำที่กระตุ้นหรือเร้า (หรือจะกระตุ้นถ้ามีผู้พบเห็น) ให้คนเหล่านั้นแสดงความไม่พอใจ โกรธ เกลียด ประณาม หรือต้องการให้ลงโทษผู้กระทำ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> รัช วิชัยศิษฐ์, "พฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหาร", วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม, 2511), หน้า 664.

<sup>2</sup> K.T. Erikson, Way Puritans (New York : John Wiley, 1966), p. 6  
อ้างใน เสรีน ปุณณะหิตานนท์ การกระทำผิดในสังคมวิทยาอาชญากรรมและพฤติกรรมเบี่ยงเบน (กรุงเทพฯ : เคออบิสซิเนสเพรส, 2513), หน้า 125.

<sup>3</sup> E. Goode, Deveiant Behavior : An Intexactionist Approach  
(New York : Prentice - Hall, Inc., 1978), p.24.

Albert K. Cohen กล่าวว่า "พฤติกรรมเบี่ยงเบน" หมายถึงพฤติกรรม  
ซึ่งกระทำผิดเกณฑ์ ที่เคยปฏิบัติมาเป็นบรรทัดฐาน ถูกผู้อื่นประนามและดูเบี่ยงเบนต้องถูก  
ลงโทษ<sup>1</sup>

เสวิน บุณณะหิตานนท์, ใ้กล่าวถึงองค์ประกอบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนไว้  
5 ประการคือ<sup>2</sup>

1. เป็นปรากฏการณ์ที่มีลักษณะสัมพันธ์ ซึ่งหมายความว่า เป็นเรื่องแตกต่างกัน  
กันไปตามกาลเวลา สถานที่และแวดวงสังคม

2. เป็นเรื่องจิตวิสัย ทั้งนี้ เพราะคำนึงถึง และมีปฏิริยาต่อกันในทางหนึ่ง  
โดยเฉพาะเท่านั้น ที่จะทำให้มันมีอยู่ในโลกสังคม ลำพังแต่การละเมิดหรือชกแย้งกับ  
กฎหรือบรรทัดฐานทางสังคมที่เป็นนามธรรมเท่านั้นยังไม่พอ

3. ลักษณะทางจิตวิสัยดังกล่าวในข้อ 2 ไม่ใช่เป็นเรื่องต่างคนต่างคิด  
ต่างคนต่างวินิจฉัย และมีปฏิริยากันไปตามอำเภอใจ แต่เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับบรรทัดฐาน  
ที่กลุ่มสังคม หน่วยสังคม ชุมชน หรือสังคมส่วนรวมยึดถืออยู่ ในขณะที่มีการวินิจฉัยนั้น

4. เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่กับการประเมินค่าโฆษณาหลง สิ่งนี้ทำให้มันเป็นจริงขึ้น  
มาก็คือ เมื่อคนอื่นพบเห็นหรือรู้แล้ววินิจฉัยมันไปอย่างไร

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> Albert K. Cohen, Deviance and Control (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice - Hall, Inc., 1978), p. 12.

<sup>2</sup> เสวิน บุณณะหิตานนท์, การกระทำผิดในสังคมวิทยาอาชญากรรมและพฤติกรรมเบี่ยงเบน, หน้า 10.

5. เป็นเรื่องของความน่าจะเป็น (ตามความหมายในวิชาสถิติศาสตร์) กล่าวคือ จะต้องคำนึงถึงโอกาสที่กระทำอย่างหนึ่งจะถูกมองหรือถูกเรียกว่า เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน จะถูกประณามมากเมื่อมีคนพบเห็นเข้า

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ ไท้กล่าวว่า<sup>1</sup> พฤติกรรมเบี่ยงเบน คือพฤติกรรมที่ผู้เบี่ยงเบนไม่ปฏิบัติตามขอบเขตบรรทัดฐานสังคม (Social norms) เพื่อให้สมาชิกสังคมถือปฏิบัติกัน บรรทัดฐานทางสังคมมีอยู่ 4 ประการคือ บรรทัดฐานทางเทคนิค (technical norms) คือมาตรฐานในการประกอบกิจการต่าง ๆ วิธีประชา (folkways) ได้แก่ บรรทัดฐานเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติที่ดีว่าคิงเหมาะสมในการอยู่ร่วมกันในสังคมประเพณี บรรทัดฐานทางสังคมที่มีความสำคัญยิ่งยวดคือการอยู่รอดของสังคม ผู้ฝ่าฝืนต้องถูกลงโทษอย่างรุนแรงและประการสุดท้ายได้แก่ กฎหมาย (laws) ได้แก่ บทบัญญัติที่รัฐหรือสังคมกระทำขึ้น ผู้ประพฤติปฏิบัติตนออกจากบรรทัดฐานดังกล่าว ไท้ชื่อว่าเป็นผู้เบี่ยงเบน (deviant) การกระทำนอกขอบเขตดังกล่าว เรียกว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบน (deviant behavior) หรือความเบี่ยงเบน

ความหมายของพฤติกรรมเบี่ยงเบนตามที่กล่าวข้างต้น เป็นความหมายในขอบเขตของพฤติกรรมทางสังคม (Social behavior) คือการกระทำที่มนุษย์คนหนึ่งกระทำกับมนุษย์อีกคนหนึ่ง หรือกระทำอยู่คนเดียว แต่ด้วยความรู้สึกรู้สึกมีคนอื่นอยู่ และจะมีผลกระทบจากการกระทำคนเดียวของคนนั้น การเบี่ยงเบนไม่ได้อยู่ที่คุณภาพของสิ่งที่บุคคลได้กระทำลงไป หากแต่เป็นผลของการที่คนอื่นบังคับใช้กฎและดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิด ผู้เบี่ยงเบนคือ คนที่ถูกตีตราเช่นนั้นเรียบร้อยแล้ว พฤติกรรมเบี่ยงเบนคือ พฤติกรรมที่มีคนให้ชื่ออย่างนั้น

<sup>1</sup>สัญญา สัญญาวิวัฒน์, หลักสังคมวิทยา, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2523), หน้า 233-235.



กล่าวได้ว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบน เป็นพฤติกรรมการที่สังคมจะเป็นฝ่ายกำหนดลักษณะและบรรทัดฐานขึ้น เพื่อให้สมาชิกในสังคมยึดถือปฏิบัติ ลักษณะบรรทัดฐานอาจจะแสดงออกในรูปของกฎ ระเบียบแบบแผน พฤติกรรมที่บุคคลต้องปฏิบัติตาม การละเมิดบรรทัดฐาน ย่อมก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

ความแนวทางของนักสังคมวิทยา ในสภาพสังคมโดยรวม จะมีหน่วยย่อย ๆ อยู่มากมาย ในหน่วยสังคมนั้นมีหน่วยงานอยู่หลายประเภท ซึ่งเมื่อพิจารณาทางค่านิยมบริหาร-ศาสตร์แล้ว จะมีระบบการบริหาร (administrative system) ประกอบอยู่ด้วย ในระบบบริหารแต่ละระบบย่อมมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ค่านิยม (value) และ ปทัสถาน (norm) ด้วยกันทั้งสิ้น จึงเห็นได้ชัดว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบนมีอยู่ในทุกระบบการบริหาร ในระบบราชการ (Governmental Bureaucracy) ก็มีได้เช่นกัน จากข้อพิจารณานี้ และเป็นที่ยอมรับกันว่าในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์พบว่า มีตัวแปรหลายตัวที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหาร

## 2. สาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน

ความขัดแย้งในบรรทัดฐานที่ยังคงใช้อยู่ในสังคมยุคหนึ่งสมัยหนึ่งย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ คนจะประพฤติเบี่ยงเบนไปจากบรรทัดฐาน หรือกฎหมายที่กำหนดไว้<sup>1</sup> เนื่องจากทราบว่าไม่ค่อยมีใครดูแลรักษาหรือบังคับใช้กฎนั้น ๆ อย่างจริงจัง และบรรทัดฐานบางอย่างขัดแย้งกัน การปฏิบัติคนอย่างหนึ่งก็คือ การละเมิดบรรทัดฐานอีกอย่างหนึ่ง หรือเรียกว่าความขัดแย้งระหว่างบทบาท แต่ทั้งนี้บางครั้งความรู้สึกนึกคิดของสมาชิกเห็นว่าบรรทัดฐานต่าง ๆ มีความสำคัญมากน้อยไม่เท่ากัน เมื่อมีการละเมิดก็จะเลือกละเมิดบรรทัดฐานที่มีความสำคัญน้อยกว่า ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากการละเมิดบรรทัดฐานหรือกฎหมาย เพราะว่าสังคมมีโครงสร้างอันซับซ้อนและมีกฎหมายหรือการบัญญัติบังคับใช้อยู่มากมายจนน้อยคนมักจะทราบได้ครบถ้วน จึงได้ละเมิดบรรทัดฐาน หรือกฎหมายนั้น กล่าวโดยสรุปสาเหตุเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนขึ้นในสังคมหนึ่ง ๆ นั้น มีสาเหตุ

<sup>1</sup> เสรีน ปุณณะหิตานนท์, การกระทำผิดในสังคมวิทยาอาชญากรรมและพฤติกรรมเบี่ยงเบน, หน้า 185.

### 3 ประการคือ<sup>1</sup>

1) สังคมนิยมที่ปราศจากความสมบูรณ์ (unstandardized socialization procedure) หมายถึงการเรียนรู้ของสมาชิกในสังคมใหม่ ๆ ของสังคมได้รับการถ่ายทอดเรื่องค่านิยมต่าง ๆ ของระบอบสังคมนั้นอย่างไม่ถูกต้องสมบูรณ์ของพฤติกรรมอันเป็นที่ยอมรับของกลุ่มสังคมนั้น ๆ ทำให้สมาชิกใหม่เริ่มถ่ายทอดและถือปฏิบัติในต่อมา เป็นไปในแบบพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากบรรทัดฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจจะเกิดจากสาเหตุ 2 ประการคือ

#### (1) การเรียนรู้ในสถาบันการศึกษา

กล่าวคือ สถาบันศึกษามีได้ดำเนินการ (cultural structure) อย่างแท้จริงในการให้ความรู้และวิทยาการต่าง ๆ (academic instruction) เพื่อพัฒนาอุปนิสัย ความรอบรู้ ของผู้รับการศึกษา แต่มุ่งพิจารณาที่จะไปถึงระดับการศึกษา (level of education) อันเป็นที่ยอมรับของสังคม หรือสถาบันทางการศึกษา

#### (2) การเรียนรู้ระเบียบสังคมในครอบครัว

ครอบครัวเป็นองค์การทางสังคม (social organization) มีกรณีที่พื้นฐานในการอบรมสมาชิกใหม่ให้เรียนรู้ระเบียบสังคม เนื่องจากสังคมและความเป็นอยู่ในสังคมนั้น เปิดโอกาสให้มีความแตกต่างระดับมาตรฐาน ในขบวนการเรียนรู้ระเบียบสังคมในครอบครัวมากยิ่งขึ้น

#### 2) ความกดดันแห่งบทบาท

ความกดดันแห่งบทบาทเป็นผลเกิดขึ้นจากความพยายามที่จะผสมผสานให้เข้ากันก็ระหว่างคนเรา เป็นฐานะระบบหนึ่ง และความค้องการอีกระบบหนึ่งต่างออกไป ซึ่งหมายถึงถึงสังคมนั้นเอง อาจทำให้เป็นคนก้าวร้าวไปก็ได้ เช่น กรณีข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วน

<sup>1</sup> วัช วิชัยศิษฐ์, "พฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหาร", หน้า 667-669.

<sup>2</sup> Chalmers Johnson, Revolutionary Change (Boston : Little, Brown & Company, 1966), pp. 15-39.

ท้องถิ่นเกี่ยวกับความไม่พอดีระหว่างอำนาจในการบริหารที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง  
กับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานประจำวัน

### 3) ข้อพิพาทแห่งปทัศสถาน

การปราศจากความสม่ำเสมอต่อวิธีปฏิบัติทั้งทางกฎหมายและหลักการบางประการ  
อันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป (inconsistencies in legal and normative code')  
เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดข้อพิพาทแห่งปทัศสถาน นอกจากนี้แล้วยังเกิดจากการที่ปทัศสถาน  
ในแต่ละระบบค่านิยมขัดกัน (Conflicting norms) หรือความคลุมเครือไม่แน่นอน  
ว่าควรจะเป็นแนวปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ

### 3. ผลที่เกิดขึ้นแก่ส่วนรวมของพฤติกรรมเบี่ยงเบนต่อการบริหาร

พฤติกรรมเบี่ยงเบนที่ปรากฏแก่สาธารณชน หรือผู้บริหารมักจะมองไปในทางลบ  
นั้นหอนความเป็นระเบียบ เรียบร้อย ความสงบสุข ความชอบธรรม และความมั่นคงของ  
สังคม องค์กรหรือกลุ่มสังคมส่วนรวม แต่ในทางกลับกันพฤติกรรมเบี่ยงเบนได้สนอง  
ประโยชน์ของแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคม แบบแผนและระเบียบทางสังคม และโครงสร้าง  
สร้างทางสังคม และโครงสร้างทางสังคมที่ปรากฏออกมาโดยชัดเจนเป็นที่ยอมรับกันโดย  
ทั่วไป อาจทำหน้าที่แย้งแย้งกับสังคม ฉะนั้นจะได้แยกผลดีและผลเสียของพฤติกรรมเบี่ยง  
เบนออกเป็น 2 กรณีคือ

#### 1) พฤติกรรมเบี่ยงเบนมีผลในทางลบ<sup>1</sup>

ก. การเบี่ยงเบนมีลักษณะคล้ายคลึงการสูญเสีย หรือการมีข้อ  
บกพร่องในส่วนสำคัญส่วนใดส่วนหนึ่งของกลไก ที่มีการประสานกลมกลืนกันกับส่วนอื่น ๆ  
อย่างประณีต

ข. พฤติกรรมเบี่ยงเบนเป็นการทำลายขวัญและความปรารถนา  
(willingness) ของผู้ปฏิบัติงานในการที่จะร่วมงานกัน เป็นข้อพิจารณาเปรียบเทียบของ  
ความยุติธรรมที่เกิดขึ้นจากผลตอบแทนกับความพยายามในการทำงาน กล่าวคือ ในขณะที่ผู้

<sup>1</sup> Cohen, Deviance and Control, pp. 4-5.

ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานหนึ่ง ๆ ใ้ทำผิดกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้น อยู่เป็นนิจ แต่ก็ยังสามารถร่วมรับผลตอบแทนในการทำงาน (rewards) เช่นเดียวกับผู้ปฏิบัติงานอย่างขยันหมั่นเพียรเป็นประจำ เหตุการณ์เช่นนี้มีแต่จะทำให้ขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานโดยทั่ว ๆ ไปลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ ปัญหาของการยังคงอยู่ในตำแหน่งของข้าราชการที่มีชอกกล่าวหาเกี่ยวกับคอร์รัปชัน หรือการลงโทษผู้กระทำความผิดในหน่วยราชการ ล่าช้า เสียเวลา ฯลฯ เป็นตัวอย่างที่ดีของกรณีเช่นนี้

ค. ในการร่วมเข้าปฏิบัติงานภายในหน่วยงานใดก็ตาม โดยทั่วไปผู้ร่วมงานแต่ละคนมักจะคาดเอาว่า นอกจากตนเองจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัดแล้ว ผู้ร่วมงานคนอื่นก็ควรร่วมปฏิบัติเช่นเดียวกัน การคาดการณืเช่นนี้ทำให้ผู้ร่วมงานคนนั้น มีความเชื่อและมั่นใจ (trust) ต่อหน่วยงานในอันที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ แต่หากว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบนของกลุ่มบุคคลหรือของแต่ละบุคคลภายในหน่วยงานนั้นเกิดขึ้น และมีปฏิบัติอยู่อย่างสม่ำเสมอตลอดแล้ว ความเชื่อและความมั่นใจก็จะหมดไป อันนับว่าเป็นผลเสียอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานร่วมกันภายในแต่ละหน่วยงาน เพราะผู้นั้นจะไม่มีค คือ แนวทางในการบริหารงานกับกฎระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานอีกต่อไป แต่จะหันเหไปยึดถือด้วยตัวบุคคลภายในหน่วยงานที่เชื่อว่าจะสร้างความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานให้แก่ตนเอง

## 2) พฤติกรรมเบี่ยงเบนในทางบวก<sup>1</sup>

หน้าที่ของพฤติกรรมเบี่ยงเบนในทางสนองต่อประโยชน์ส่วนรวม แยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ คือ

ก. พฤติกรรมเบี่ยงเบนช่วยย่นระยะเวลาในการปฏิบัติงาน เห็นได้ชัดในกรณีของการบริหารราชการ จากความจริงที่ว่าการบริหารราชการนั้นต้องมีการดำเนินงานตามสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้น และถือเป็นระเบียบ กฎเกณฑ์ที่จะต้องดำเนินการไปเช่นนั้น ทำให้ผลผลิตของงานและความสำเร็จเป็นไปอย่างเชื่องช้า (red-

<sup>1</sup>E. Durkheim. "Crime and Conformity", in B. Rosenberg, et al., Mass Society in Crisis (New York : Mcmillan, 1971), pp. 316-319.

tape) แต่ในบางกรณีเพราะความจำเป็นของงาน ทำให้มีการติดต่อข้ามชั้น (informal communication) เกิดขึ้นเพื่อความรวดเร็วและความสำเร็จของผลงาน ซึ่งถ้าปล่อยให้สายงานเป็นไปตามปกติแล้วอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายและความล่าช้าเกินกว่าความจำเป็น ผู้ปฏิบัติงานราชการที่ตกเว้นการปฏิบัติทางประการเช่นที่เคยห้ามมาเพื่อความสำเร็จของงานเช่นนี้ ถือว่าเป็นผู้ที่ใช้พฤติกรรมเบี่ยงเบนให้เป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการโดยอัตโนมัติ

ข. พฤติกรรมเบี่ยงเบนในฐานะของส่วนเชื่อมค่อแห่งความปลอดภัย (safety value) การคุกคามของผู้ก่อการร้ายซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกลุ่มของพฤติกรรมเบี่ยงเบน (deviant collectivities) ที่รุนแรงที่สุดในเมืองไทยในระยะปัจจุบันนี้ เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด เพราะต้องยอมรับความเจริญกว่ามหบาทของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศโดยการมุ่งเน้นการดำเนินงานในหลายลักษณะด้วยกัน เช่น การพัฒนาชุมชน การเร่งรัดพัฒนาชนบท หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ฯลฯ นั้น เป็นลักษณะหนึ่งของการสนองตอบต่อการคุกคามของผู้ก่อการร้าย ในท้ายที่สุดถ้าชัยชนะของรัฐบาลมีปรากฏให้เห็น ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดส่วนเชื่อมค่อ (safety value) แห่งความปลอดภัยของชาติในอนาคตขึ้น

ค. ภายในหน่วยงานหนึ่ง ๆ นอกจากกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับที่มีใช้อยู่เต็มแล้ว ในขณะหนึ่งขณะใดก็ย่อมมีกฎระเบียบข้อบังคับใหม่ ๆ ออกมาด้วย โดยทั่วไปแล้วปรากฏว่ากฎใหม่ ๆ นั้นมักมีความคลุมเคลือของข้อถกเถียงในการปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติยังไม่มี ความคุ้นเคย พฤติกรรมเบี่ยงเบนที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับใหม่ ๆ ในระยะแรกนี้ จะส่งผลให้มีการอธิบายวัตถุประสงค์และชี้เจตนาของกฎระเบียบข้อบังคับใหม่ ๆ เหล่านั้น การพร้อมใจกันของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรเช่นนี้ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน (common understanding) ในองค์กรของผู้ปฏิบัติงานทุกคนด้วยเช่นเดียวกัน

ง. พฤติกรรมเบี่ยงเบนในองค์กร เป็นสัญญาณ (warning signal) อย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารภายในองค์กรทราบถึงข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดขององค์กร (organizational defects) ได้ กรณีของการขาดงานที่มีเพิ่มมากขึ้น การบ่นเปรียบเปรยถึงกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ฯลฯ เหล่านี้ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบวิธีการต่าง ๆ ในการดำเนินงานที่มีอยู่ ก่อนที่จะสายเกินแก้

## 5. พฤติกรรมเบี่ยงเบนของข้าราชการตำรวจ

พฤติกรรมเบี่ยงเบนของตำรวจเมื่อพิจารณาจากแนวความคิดและกรอบควบคุมความประพฤติของข้าราชการตำรวจนั้น พฤติกรรมเบี่ยงเบนของตำรวจก็คือ การประพฤติดีกระเบียบวินัยแบบแผนอันดีงานของตำรวจนั่นเอง<sup>1</sup> ซึ่งอาจแยกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

1) การทำงานต่ำกว่าระดับหรือทำไม่เต็มที่ และไม่อุทิศเวลาจิตใจเพื่องานมีลักษณะดังนี้

- (1) มาทำงานสายแต่กลับก่อนกำหนด
- (2) ปฏิบัติงานล่าช้าและโยกโย้
- (3) เกียจคร้านไม่นำพาต่องานในหน้าที่
- (4) ไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน
- (5) ละทิ้ง หรือทอดทิ้งงานในหน้าที่
- (6) กักเก็บงานไว้ไม่ยอมกระทำตามชั้นตอน
- (7) ไม่พยายามใช้ความสามารถให้เต็มที่ เพียงแต่ให้งานนั้นผ่านพ้นไป
- (8) ไม่กระตือรือร้นที่จะศึกษางานตามระเบียบแบบแผน
- (9) ทำงานเพียงเพื่อให้ถูกตามกระบวนการชั้นตอนเท่านั้นมิได้คำนึงถึง

ผลของงานว่าจะเสร็จเร็วเพียงใด หรือไม่คำนึงถึงคุณภาพของงาน

พฤติกรรมเบี่ยงเบนประเภทนี้จะพบเห็นได้จากหน่วยงานโดยทั่ว ๆ ไป บางหน่วยงานก็กำลังประสบกับปัญหานี้อย่างมาก

2) ปฏิบัติหน้าที่โดยเลือกปฏิบัติงานทุกอย่างควรจะได้รับ การปฏิบัติตามลักษณะของคุณค่าของงาน หรือตามลำดับความสำคัญของงาน ซึ่งคุณค่าและความสำคัญของงานจะได้รับการกำหนดโดยลักษณะของงานนั่นเอง ปกติจะมีกำหนดไว้ในระเบียบอยู่แล้ว และนอกจากนี้หากเป็นงานที่เกี่ยวกับการบริการประชาชน ก็จำต้องให้บริการประชาชนโดยไม่เลือกหน้าชั้น วรณะ เป็นต้น การปฏิบัติหน้าที่โดยเลือกปฏิบัติจึงมีลักษณะดังนี้

<sup>1</sup> โปรตดูรายละเอียก " กรอบควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการตำรวจ" ใน ภาคนวค ก.2 .

(1) ปฏิบัติงานหรือให้บริการโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม  
ของบุคคล ไม่ปฏิบัติให้เท่าเทียมกัน

(2) ปฏิบัติงาน หรือให้บริการโดยคำนึงถึงญาติพี่น้อง พรรคพวก หรือ  
มิตรสหายเป็นสำคัญ ซึ่งมักจะได้รับการเป็นพิเศษกว่าบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้พรรคพวก ญาติ  
พี่น้องของตน

(3) เลือก หรือเจาะจงปฏิบัติงานที่สามารถทำได้สะดวกและพอมีเวลาว่าง

(4) เลือก หรือเจาะจงทำงานเฉพาะที่งานนั้นสามารถให้ความดีความ  
ชอบหรือรายได้เป็นพิเศษ หรือเพื่อความใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชา เพื่อผลประโยชน์บางประการ

พฤติกรรมประเภทนี้จะเห็นได้จากพฤติกรรมของข้าราชการโดยทั่ว ๆ ไป  
โดยการสอบถามจากประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการจากข้าราชการ พบว่า ส่วนใหญ่ยังไม่  
ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องนี้เท่าไรนัก และบางอย่างถึงกับต้องเสียค่าน้ำร้อนน้ำชา  
เพื่อเป็นรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ ทำงานให้โดยรวดเร็ว โดยไม่คำนึงถึงว่าการกระทำ  
เช่นนั้น จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลหรืองานอื่น ๆ หรือไม่

3) การมีพฤติกรรมสนองตอบต่อบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มมากกว่าจะคำนึงถึง  
งานในหน้าที่รับผิดชอบ หมายความว่าข้าราชการบางคน หรือบางกลุ่มมักจะปฏิบัติงานให้  
กับบุคคลบางคน หรือบางกลุ่มจนขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ และมีความโน้มเอียงที่อยู่  
ภายใต้อิทธิพลของบุคคลที่มีพฤติกรรมสนองตอบนั้น ดังมีลักษณะต่อไปนี้

(1) ทำธุรกิจส่วนตัวในเวลาราชการให้กับผู้บังคับบัญชา หรือบุคคลภาย  
นอก

(2) เสนอข้อมูลแก่บุคคลที่ตนชอบ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวบางประการ  
ทั้ง ๆ ที่ไม่มีหน้าที่จะต้องทำเช่นนี้

(3) ปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาทั้ง ๆ ที่รู้โดยชัดเจนว่า ไม่  
ชอบด้วยกฎหมาย

(4) แสวงหาผลประโยชน์บางประการ ให้กับบุคคลบางคนเพื่อประโยชน์  
ส่วนตนเอง

(5) ใช้อำนาจหน้าที่ของตนกระทำการ ให้บุคคลบางคนเพื่อประโยชน์

สนองตอบความต้องการของพ่อค้า คหบดี นักการเมือง ผู้บังคับบัญชา ทั้ง ๆ ที่ตามระเบียบแบบแผนแล้ว ไม่อยู่ในขอบเขตที่จะทำได้

(6) ยินดีและพึงพอใจที่จะปฏิบัติต่อบุคคลที่ตนรักหรือชอบเท่านั้น การปฏิบัติต่อบุคคลอื่น มักจะเป็นไปอย่างไม่เต็มใจ หรือก้าวร้าว

พฤติกรรมโดยนัยนี้ จะเห็นได้ชัดเจนในทุกหน่วยงาน บางแห่งถึงกับมีการแข่งพรรคแบ่งพวก เช่น คนนี้เป็นลูกน้องคนนั้นจะไปสั่งการ หรือลงทัณฑ์ไม่ได้ ดังนี้เป็นต้น

4) การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือคอร์รัปชัน กว่ยการใช้อำนาจและอิทธิพลในหน้าที่จูงใจบีบบังคับ หรือกวยวิธีอื่นใดเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้ในทางมิชอบให้กับตนเอง หรือผู้อื่น หรือกวยการทุจริตใด ๆ ก็ตามเป็นต้น มีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) รัคโลกประชาชน ฉ้อราษฎร์บังหลวง ทุจริต คอร์รัปชัน
- (2) รับสินบน
- (3) คำเนิการช่วยเหลือคุ้มครองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือหึ่ง 2 ฝ่าย โดยทุจริต
- (4) ทุจริตในการก่อสร้าง
- (5) ทุจริตในการซื้อสิ่งของหลวง
- (6) ทุจริตค่าธรรมเนียมค่าง ๆ
- (7) จัดทำพยานหลักฐานเท็จเพื่อประโยชน์บางอย่าง
- (8) ยักยอกของกลาง
- (9) เก็บเงินค่าธรรมเนียมในการคุ้มครอง
- (10) สนับสนุนพวกมิฉฉาชีพ
- (11) จัดงานรื่นเริงหรืองานในพิธีอื่น ๆ เพื่อหวังรายได้

การฉ้อราษฎร์บังหลวงนับว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของระบบข้าราชการไทย และเป็นจุดอ่อนอย่างยิ่งซึ่งมีมาเป็นเวลานานแล้ว เป็นภาระของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย และเป็นนโยบายสำคัญของพรรคการเมืองทุกพรรคที่จะขจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวงของระบบข้าราชการ



สำหรับข้าราชการตำรวจก็มักจะไต่ยืนไต่ฟังอยู่เสมอว่าวิคโลกประชาชน ตำรวจ-วิคโลกตำรวจ สร้างอิทธิพลกระทำทุจริตค่อนหาที่แม้ในขณะนี้ก็ยังมีการดำเนินคดีกับข้าราชการ-การตำรวจในข้อหาต่าง ๆ กันเป็นจำนวนไม่น้อย และถูกลงทัณฑ์ทางวินัยอันเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็มีไม่น้อย เช่นเดียวกัน

5) การแสวงหาความก้าวหน้าในทางราชการ และการพิจารณาความดีความชอบในทางเบี่ยงเบน การรักในความก้าวหน้าและการปฏิบัติงานเพื่อความก้าวหน้าเป็นของธรรมดาของข้าราชการโดยทั่วไป ซึ่งแต่ละองค์การก็ได้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนในเรื่องนี้อยู่มากจึงมีลักษณะดังนี้

(1) เสนอผลการปฏิบัติราชการเท็จ

(2) พยายามหาทางให้ปรากฏชื่อในคำสั่งต่าง ๆ เพื่อรวบรวมเป็นผลการปฏิบัติงานในคราวพิจารณาความดีความชอบทั้ง ๆ ที่ตัวเองมิได้ปฏิบัติตามนั้น หรือไม่มี ความจำเป็นจะต้องแต่งตั้งคน

(3) พยายามทำความคุ้นเคยกับผู้บังคับบัญชาช่วยเหลือผู้บังคับบัญชาในกิจธุระต่าง ๆ รวมทั้งธุรกิจส่วนตัว หัวใจของมีคามามอบให้กับผู้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดความรักใคร่ โดยมีเจตนาเป็นเกาะก้ำกั้ม และอาศัยอิทธิพลในการพิจารณาเงินเดือนในกรณีพิเศษ หรือผลประโยชน์อื่น ๆ

(4) พยายามหาทางโยกย้ายตัวเองไปอยู่ในพื้นที่ที่สบายไม่กัณการหรือในพื้นที่ที่สามารถจะหารายได้เพิ่มเติมเป็นพิเศษได้

(5) พยายามใช้อำนาจจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกวงการตำรวจจูงใจหรือชักนำให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาความดีความชอบหรือให้โยกย้ายไปในที่ที่ตนต้องการ

(6) การพิจารณาความดีความชอบของผู้บังคับบัญชามีได้ให้ความเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์

พฤติกรรมเบี่ยงเบนประเภทนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งอย่างหนึ่งขององค์การซึ่งกำลังแพร่หลายไปในทุกวงการข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรมตำรวจ

6) ความเป็นเจ้าขุนมูลนาย โดยทั่วไปข้าราชการตำรวจจะต้องเป็นผู้ที่มีความสุภาพ อ่อนโยน มีมรรยาทและประพฤติตนตามแบบวัฒนธรรมอันดีงาม ตามแบบแผนของตำรวจ แม้กระนั้นก็ยังต้องมีแบบแผนพฤติกรรมเบี่ยงเบนในลักษณะดังนี้

- (1) การวางอำนาจ
- (2) แสดงกิริยาข่มขู่ ก้าวร้าว ซาดความสุภาพนุ่มนวล
- (3) ยินดีในความเคารพนอบน้อมในตนเองและไม่พึงพอใจต่อการซาดความเคารพนอบน้อมของผู้อื่น
- (4) ไม่ชอบการเป็นประชาธิปไตย

พฤติกรรมเช่นนี้ จะเห็นคาคคืบทั่วไป โดยเฉพาะข้าราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งมัก จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และถูกร้องเรียนจากผู้ไปขอรับบริการอยู่เสมอ

7) พฤติกรรมเบี่ยงเบนอื่น ๆ

- (1) ซาดราชการโดยไม่มีเหตุผลสมควร
- (2) ประพฤติคนเสเพล เช่น ค้มสุราจนครองสติไม่ได้ เล่นการพนัน

เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ขอบเขตของแต่ละประเด็นที่ใช้ในการวิเคราะห์

จากแนวความคิดทางทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้นสามารถกำหนดขอบเขตการศึกษาในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

### 1. พฤติกรรมเบี่ยงเบนประกอบไปด้วย

- 1) การขาดความตั้งใจและอุทิศเวลาให้กับการปฏิบัติงาน
- 2) การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยปราศจากความเสมอภาค
- 3) การมีพฤติกรรมสนองตอบต่อบุคคลบางคนมากกว่าคำนึงถึงงานใน

หน้าที่รับผิดชอบ

- 4) การแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ
- 5) การแสวงหาความก้าวหน้านอกเหนือระบบคุณธรรม
- 6) ความเป็นเจ้าขุนมูลนาย

### 2. ความรู้สึกต่อสภาพแวดล้อมทางการเมืองประกอบด้วย

- 1) ความรู้สึกต่อสถาบันทางการเมือง
- 2) ความรู้สึกต่อกระบวนการทางการเมือง เช่นการเลือกตั้ง และการ

หาเสียงเลือกตั้ง

- 3) ความรู้สึกต่อการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมือง
- 4) ความรู้สึกไร้ประสิทธิภาพทางการเมือง
- 5) ความรู้สึกไม่ไว้วางใจทางการเมือง
- 6) ความรู้สึกต่อระบบการเมือง

### 3. ความรู้สึกต่อสภาพทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

- 1) ความพึงพอใจต่อระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่
- 2) ความพึงพอใจต่อภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน
- 3) ความพึงพอใจต่อสภาพรายได้และสวัสดิการที่เป็นอยู่



4. ความรู้สึกต่อสภาพทางสังคม ประกอบด้วย
  - 1) ภาวะเอเลี่ยนเนชั่น
  - 2) ค่านิยมทางสังคม
5. ความรู้สึกต่อสภาพทางการบริหาร
  - 1) สภาพผู้ร่วมงาน
  - 2) สภาพการบังคับบัญชา
  - 3) ลักษณะความมั่นคงในการทำงาน
  - 4) ลักษณะโครงสร้างและระบบการทำงาน

### สมมติฐาน

จากสมมติฐานที่ว่า "ปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารมีผลกระทบต่อการเบี่ยงเบนในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาล" จึงตั้งกล่าวข้างต้นจำแนกเป็นสมมติฐานโดยละเอียดเพื่อให้เกิดความกระชับและอำนวยความสะดวกในการทดสอบอย่างเป็นระบบได้ดังต่อไปนี้

สมมติฐานที่ 1 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ตำรวจชั้นประทวนในเขตสถานีตำรวจนครบาลมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน

สมมติฐานที่ 2 สภาพแวดล้อมทางสังคม เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ตำรวจชั้นประทวนในเขตสถานีตำรวจนครบาลมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน

สมมติฐานที่ 3 สภาพแวดล้อมทางการเมืองเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ตำรวจชั้นประทวนในเขตสถานีตำรวจนครบาลมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน

สมมติฐานที่ 4 สภาพแวดล้อมทางการบริหาร เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ตำรวจชั้นประทวนในเขตสถานีตำรวจนครบาลมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน