



ความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลง 14 ตุลาคม 2516 นับว่าเป็นช่วงที่สำคัญที่สุดตั้งแต่การปกครอง
ของไทยตามระบอบประชาธิปไตยที่มีมาถึง 40 กว่าปี ระบบการเมืองในระยะก่อนนั้น โดย
พฤตินัยหาได้ปฏิบัติตามครรลองประชาธิปไตยไม่ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลง 14 ตุลาคม
รูปแบบของการปกครอง เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่มองเห็นได้อย่างชัดเจน
คือ ประชาชนและข้าราชการ จะพบว่าในระยะนี้เกิดมีกลุ่มสังคมมากมาย ภายใต้บรรยากาศ
เช่นนี้ เราจะพบได้จากสื่อมวลชนต่าง ๆ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ การอภิปรายที่มุ่งโจมตีการ
ปฏิบัติงานของข้าราชการในแง่ของประสิทธิภาพ การปฏิบัติตัวเป็นเจ้าขุนมูลนาย ปราบกฏการณ
เช่นนี้เป็นเครื่องชี้อย่างหนึ่งของการเปลี่ยนแปลง ของประชาชนที่แนบหนาทของการอยู่ในฐานะ
ผู้รับบริการ เพราะการวิพากษ์วิจารณ์ลักษณะของการประเมิที่มีอิทธิพลต่อการ เปลี่ยนแปลง
ของราชการ เมื่เป็นเช่นนี้เราอาจพิจารณาระบบการปฏิบัติงานของข้าราชการภายใต้สภาพ
การณเปลี่ยนแปลง ของสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่เปลี่ยนไปจากเดิม คือ การปฏิบัติราชการแต่เดิม
เป็นการปฏิบัติราชการภายใต้ระบบผูกครอง ซึ่งผูกปกครองไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการ
วิพากษ์วิจารณ์ในการประเมินผลงานของผู้ปฏิบัติงานแต่อย่างใด แต่สภาพดังกล่าวได้เปลี่ยน
แปลงไปอย่างมาก ฉะนั้นก็ย่อมมีอิทธิพลต่อบทบาทของข้าราชการส่วนต่าง ๆ ซึ่งโดยสามัญ
สำนึกจะเห็นได้ว่าข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่เกิดความระมัดระวังในการมีความสัมพันธ์กับ
ประชาชนที่รับบริการ เกิดความลังเลในการปฏิบัติงานใหม่ ๆ เพราะคิดว่าอาจจะเกิดปัญหา
ผิดพลาด และมีผลโดยตรงต่อชีวิตราชการของตนเอง ในทางตรงข้ามประชาชนหรือผู้รับ
บริการก็ตระหนักถึงการที่เป็นผู้มีอำนาจในการ เรียกร้องบริการและประเมินผลการปฏิบัติงานที่
ได้รับจากราชการ ภายใต้สภาพการณเช่นนี้ จึงน่าสนใจในอันจะทำการศึกษาถึงความ
สัมพันธ์ในระบบราชการเอง ซึ่งหมายถึง ความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา

และระหว่างข้าราชการระดับเดียวกัน เพราะสิ่งเหล่านี้ย่อมจะเปลี่ยนแปลงภายใต้อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ของข้าราชการและประชาชนผู้รับบริการก็จะต้องเปลี่ยนแปลงไปควย การศึกษาเรื่องนี้เป็นการพิจารณาในแง่ระบบเปิด (Open system) ในข้อที่ว่า ในกรณีบรรยากาศภายนอกของการเปลี่ยนแปลง ย่อมมีผลกระทบต่อโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงในองค์การ แต่สภาพของการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่มีผู้ใดได้เคยทำการศึกษามาก่อน ฉะนั้นการศึกษาคั้งนี้จะมีที่เสนอขอเท็จจริง ที่แสดงถึงสภาพความสัมพันธ์ในระบบราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง แต่ระบบราชการเป็นระบบใหญ่เท่าที่การศึกษาจะกระทำได้โดยครอบคลุมอย่างกว้างขวางครบถ้วน ฉะนั้นการศึกษาก็จะมุ่งเพื่อเสนอขอเท็จจริงของสภาพความสัมพันธ์ในระบบราชการของส่วนภูมิภาค ควบคู่เหตุผลที่ว่า หน่วยการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นส่วนย่อยจากบริหารส่วนกลาง และเป็นส่วนที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นลักษณะดังกล่าวยังมีผลสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในส่วนกลาง

ในการพิจารณาองค์การการศึกษาอาจแบ่งเป็นสองลักษณะใหญ่ ๆ คือ การศึกษาในรูปแบบโครงสร้าง (Structure) และการศึกษาในแง่ของหน้าที่ (Function) การศึกษารูปโครงสร้าง เป็นการมององค์การหรือหน่วยงานในรูปของการแบ่งงานและการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยแต่ละหน่วย ส่วนการศึกษาในแง่ของภาระหน้าที่นั้น เน้นในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนผลสืบเนื่องจกความสัมพันธ์และข้อจำกัดสืบเนื่องของโครงสร้างทั้งในคานเป็นผลโดยตรงและโดยทางอ้อมและทั้งผลดีและผลเสีย แต่ในการศึกษาเป็นการศึกษาที่เสนอผลของการที่บุคคลที่เขาดำรงตำแหน่งภายใต้โครงสร้างของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องมีการะในการปฏิบัติ ตามตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ส่วนที่จะพิจารณาในการศึกษานี้ มีใ้มุ่งเสนอเป็นผลการปฏิบัติที่เสนอให้เห็นถึงสภาพความสัมพันธ์ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานประเภทต่าง ๆ ซึ่งถือว่าในหน่วยงานแต่ละหน่วย ย่อมจะมีกระสวน (Pattern) ของความสัมพันธ์ ของผู้ดำรงตำแหน่งแตกต่างกันไปตามลักษณะของหน่วยย่อย ๆ เพื่อจะชี้ให้เห็นว่า ในหน่วยงานที่ใดได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภาระหน้าที่ ตามการแบ่งงานที่จะให้บริการของรัฐ ภายทอด้ถึงประชาชน

ย่อมจะมีลักษณะ เฉพาะและประพฤติกปฏิบัติแตกต่างออกไป ทั้งนี้เฉพาะลักษณะของหน่วยงานก็
 ลักษณะของผู้นับบริการก็ดี หรือลักษณะของการฝึกอบรมของบุคลากรตำแหน่ง ย่อมมีผลต่อความ
 แตกต่างในความสัมพันธ์ในหน่วยงานแต่ละชนิดที่แตกต่างกันไป ซึ่งในกรณีนี้ การศึกษาจะเลือก
 ศึกษาคุณข้าราชการ ในอำเภอเมือง เท่านั้น โดยที่ข้าราชการมีหลายประเภทต่าง ๆ กัน
 ถ้าพิจารณาตามลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ลักษณะผู้นับบริการ และการใช้วิชาชีพแล้ว จะพบว่า
 มีข้าราชการอยู่ 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ประเภทหนึ่ง คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน้าที่
 ความรับผิดชอบ ที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถเฉพาะ ซึ่งจะต้องได้รับการศึกษาอบรม และ
 ฝึกฝนเป็นเวลานาน เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญในอาชีพ อันได้แก่ ข้าราชการฝ่ายแพทย์
 ประเภทสอง คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบที่ต้องมีความรู้และการฝึกอบรม
 ทางด้านบริหารงานทั่ว ๆ ไป และการปกครอง การปฏิบัติงานมุ่งในด้านการให้เกิดความสงบ
 เรียบร้อยและความผาสุกแก่ประชาชน ได้แก่ ข้าราชการฝ่ายปกครอง เช่น ปลัดฝ่ายต่าง ๆ
 ประเภทสาม คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบส่วนใหญ่ เน้นในด้านการส่งเสริม
 พัฒนา และแนะนำ เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของราษฎรในท้องถิ่นให้ดีขึ้น เช่น การส่งเสริม
 อาชีพต่าง ๆ การพัฒนาที่ดิน ตลอดจนการรักษาสภาพอนามัย ฯลฯ ข้าราชการประเภทนี้
 ได้แก่ ฝ่ายเกษตร ป่าไม้ ที่ดิน ประมง พัฒนาชุมชน อนามัย และ สหกรณ์ และ
 ประเภทสี่ คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบที่ต้องใช้ความรู้ และการฝึกอบรม
 ในด้านบริหารงานเฉพาะอย่าง นอกจากทั้งสามประเภทข้างต้น ในลักษณะของการใช้วิชาชีพ
 มากกว่า ซึ่งได้แก่ ข้าราชการฝ่ายสรรพากร สมุหบัญชี เสมียนตราอำเภอ และฝ่ายศึกษา
 ความแตกต่างของข้าราชการทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดความสนใจที่จะศึกษาถึง
 ความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์กร และความสัมพันธ์กับประชาชนในฐานะผู้นับบริการของรัฐนั้น
 น่าจะมีรูปแบบของปฏิบัติที่แตกต่างกัน เพราะอิทธิพลของโครงสร้างของหน่วยงาน ตลอดจน
 วัฒนธรรมของกลุ่มอาชีพที่มีผลต่อทัศนภาพของแต่ละบุคคล ซึ่งแสดงออกทางพฤติกรรม

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ

ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง ยังไม่เคยมีใครได้ศึกษามาก่อน มีเพียงการวิจัยที่มัลคอบเนโร โกลเดียมดังต่อไปนี้

ปี 1960 วิลเลียม โกลเดียม¹ ได้ศึกษาเรื่อง "Political Attitude and Behavior" ของนักศึกษาแพทย์และนิติศาสตร์ ซึ่งเขาพบว่ามีความแตกต่างกันในทัศนคติการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของนักศึกษาแพทย์มีจำกัด และมีกานนิยมที่ยังเป็นแบบประเพณีนิยมอยู่มาก (Conservative) ภาพพวกสังคมนิยมสูงของอเมริกัน การมองหรือความเข้าใจการเมืองของแพทย์จะใกล้เคียงกันกับชนชั้นสูงของอเมริกาสืบเนื่องจากอาชีพแพทย์เป็นอาชีพชั้นสูง ต้องใช้ความรู้ความสามารถ ลักษณะการทำงานแตกต่างจากงานราชการทั่วไป เขายังชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากแพทย์ต้องอบรมและศึกษาอย่างวิทยาศาสตร์ การแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ก็เป็นไปอย่างวิทยาศาสตร์และเห็นว่านักการเมืองแก้ไขโดยสามัญสำนึก ฉะนั้นพวกแพทย์จึงไม่สนใจการเมือง เพราะอย่างน้อยโอกาสและการยกย่องทางสังคมสูงอยู่แล้ว ซึ่งแตกต่างจากพวกที่เรียนกฎหมาย เพราะพวกนี้ได้รับการศึกษาและอบรมทางด้านการเมืองด้วย ทำให้มองเห็นการเมืองเป็นเรื่องที่จะต้องพัฒนาอยู่ตลอดเวลา

ปี 2510 วินัย เจนประพันธ์² ได้ศึกษาเรื่อง "ระบบศักดินากับการบริหารราชการ" สรุปได้ว่า ระบบศักดินาที่มีอิทธิพลจากการปกครองสมัยก่อนยังมีอิทธิพลแฝงอยู่ในบริหารราชการ

1

William A. Gloser, Doctors and Politics, The American Journal of Sociology (November, 1960), pp. 230 - 245.

2

วินัย เจนประพันธ์, "ระบบศักดินากับการบริหารราชการ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิถียุคแรก คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510.

ของไทยปัจจุบันอยู่เป็นอันมาก เป็นคนว่า เกี่ยวกับพฤติกรรมบริหารราชการ ข้าราชการ
ไม่ปฏิบัติตนเป็นผู้รับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง แต่เป็นเจ้าขุนมูลนาย การปฏิบัติงานข้าราชการ
ถือเป็นเรื่องส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม ข้าราชการยอมรับจากสังคมว่าเป็นผู้มีเกียรติสูง แต่ผล
ตอบแทนเรื่องเงินน้อยทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ การแสวงหาผลประโยชน์จากราชการในทาง
ไม่สุจริตต่าง ๆ เพื่อนำไปจัดหาเกียรติสูงส่งที่มันนัวไว้ได้ นอกจากนั้นการไต่ระบบอุปถัมภ์
ในวงราชการก็จะพบได้ทั่วไป และที่สำคัญ คือ ระบบศักดินาส่งเสริมการรวบอำนาจไว้ส่วน
กลาง เป็นปัญหายุ่งยากมากในการกระจายอำนาจและประชาชนเองก็ห่างเหินกับฝ่ายบริหาร
มิได้ควบคุมการบริหารอย่างประเทศตะวันตกที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะ
ประชาชนยังถือว่าราชการปกครองบ้านเมือง เป็นเรื่องของหลวงของผู้มีอำนาจวาสนา

ปี 2516 อุตัย บุญประเสริฐ³ ศึกษาเรื่อง "คานิยมในระบบอาวุโสของข้าราชการ
จังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทย" สรุปได้ว่า ความนึกเห็นเลือกองค์ประกอบ
ที่ใช้กำหนดลักษณะอาวุโส ซึ่งเป็นคานิยมของสังคมไทย ทั้งผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการ
จังหวัดเห็นด้วย สอดคล้องกันว่า องค์ประกอบลักษณะอาวุโสที่สำคัญ คือ เรื่องประสบการณ์
รองลงมาเป็นเรื่อง ความรู้และวุฒิการศึกษา ส่วนที่สำคัญน้อยที่สุดในทัศนะของทั้งสองกลุ่ม
เรื่องเกี่ยวกับชาติตระกูล และพบว่าในทัศนะของทั้งผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการที่มีต่อการ
พิจารณาบุคคลในทั้งสองกลุ่มก็ให้ความสำคัญ ประสบการณ์และการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญ และ
คานิยมเช่นนี้จะมีในตำแหน่งรองผู้ว่ามากกว่าด้วย

³ อุตัย บุญประเสริฐ, "คานิยมระบบอาวุโสของข้าราชการจังหวัดและรองผู้ว่า
ราชการจังหวัดในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516.

ปี 2518 ชีวรุฒิ คงปรีชา⁴ ได้ศึกษาเรื่อง "อิทธิพลของคติฐานเกี่ยวกับคนในองค์การต่อพฤติกรรมกรรมการบริหาร" โดยศึกษากรณีของกรมไปรษณีย์โทรเลข เมื่อต้องการทราบว่า นักบริหารของกรมไปรษณีย์มีทัศนคติต่อข้าราชการของกรมฯ มีคติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของคน และมีพฤติกรรมบริหารอย่างไร โดยกำหนดคติฐานและกำหนดพฤติกรรมกรรมการบริหารเป็น 4 ประเภท คือ แบบเผด็จการ (Autocratic) แบบเผด็จการที่มีเมตตาธรรม (Benevolent Autocratic) แบบปรึกษาหารือ (Consultative) แบบการเข้ามีส่วนร่วม (Participative) จากการศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์กันระหว่างคติฐานเกี่ยวกับคนในองค์การ กับพฤติกรรมที่แสดงออกของนักบริหาร ซึ่งปรากฏว่านักบริหารมีคติฐานต่อบุคคลกรมไปรษณีย์ฯ คนข้างดี จึงคิดเป็นร้อยละ 74.47 และพฤติกรรมในการบริหารส่วนใหญ่เป็นแบบปรึกษาหารือ คิดเป็นร้อยละ 65.96

แนวความคิดทางทฤษฎี

การศึกษาทางด้านพฤติกรรมของข้าราชการไทย เท่าที่ผ่านมา นักวิชาการส่วนใหญ่จะเป็นชาวต่างประเทศ เช่น ศาสตราจารย์ ริกส์ (Riggs) โมเซล (Mosel) ซิฟฟิน (Siffin) ซัตตัน (Suttun) ฯลฯ ที่ศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการภายใต้ระบบราชการไทยนั้น (Bureaucracy) ปัจจุบันที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการอย่างยิ่ง คือ ลักษณะสังคมและวัฒนธรรม (Socio-Cultural effect) จะเห็นว่าการศึกษานั้นเป็นการศึกษาทั้งระบบ โดยแท้จริงแล้วภายใต้ระบบดังกล่าวยังมีข้าราชการอยู่หลายประเภท ที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่ของลักษณะงานซึ่งขึ้นอยู่กับความมุ่งหมาย (Purpose)

⁴ ชีวรุฒิ คงปรีชา, "อิทธิพลคติฐานเกี่ยวกับคนในองค์การต่อพฤติกรรมกรรมการบริหาร: ศึกษากรณีกรมไปรษณีย์โทรเลข" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.

และชนิดของผู้รับบริการ (Clientele) ก็น่าจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมที่แสดงออกมากด้วย ซึ่งเราไม่อาจกล่าวครอบคลุมถึง ข้าราชการทุก ๆ ประเภทได้

เออร์เนสต์ กรีนวูด ได้ศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างอาชีพต่าง ๆ โดยใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า อาชีพไหนที่ใช้วิชาชีพ (Professional) และไม่ใช่วิชาชีพ (Non professional) จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถแยกลักษณะของอาชีพต่าง ๆ ว่าแตกต่างกันอย่างไร และความแตกต่างนั้นไม่ใช่มองในแง่สถานภาพ แต่เป็นความแตกต่างในค่านิยมมากกว่า และข้อยกข้อยของแต่ละสังคมนั้น ๆ ด้วย หลักเกณฑ์ที่เขาได้ใช้ในการพิจารณาลักษณะอาชีพ ที่ใช้วิชาชีพ (Professional) มีดังนี้

1. มีการศึกษาเป็นแนวทางของทฤษฎี (Systematic body of theory) ลักษณะของอาชีพที่เป็นวิชาชีพ จะต้องเป็นการศึกษาความรู้ในทางทฤษฎีอันเป็นกฎเกณฑ์อันสลับซับซ้อน และจะต้องใช้เวลานานในการศึกษาและฝึกฝนจากสถาบัน ส่วนการฝึกฝนทำให้เกิดความชำนาญ เช่น ช่างซ่อมเครื่องยนต์ต่าง ๆ ฯลฯ เหล่านี้ ไม่ถือว่าเป็นการใช้วิชาชีพ ส่วนวิศวกรเครื่องยนต์ ซึ่งศึกษาดังโครงสร้างของเครื่องยนต์ ศึกษาระบบต่าง ๆ ความรู้อย่างไร เป็นความรู้ทางทฤษฎี และไม่สามารถฝึกฝนตัวเองได้ จะต้องศึกษาจากสถาบัน ฉะนั้น วิศวกรจึงถือได้ว่าเป็นอาชีพที่ใช้วิชาชีพอย่างแท้จริง

2. มีอำนาจในการปฏิบัติ (Professional authority) การปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการจะต่างกับอาชีพอื่น กล่าวคือ ผู้ให้บริการในวิชาชีพ การให้บริการแก่ลูกค้าคิดจะเป็นในรูปของ Client คือ ผู้ให้บริการมีอำนาจในการกำหนด และวินิจฉัยบริการนั้น ๆ ผู้รับบริการไม่มีสิทธิที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงได้ ตรงข้ามกับอาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ใช่วิชาชีพความสัมพันธ์กับผู้รับบริการจะเป็นลักษณะ Consumer

Ernest. Greenwood, "Attributes of a Profession", Man, Work and Society Edited by Sigmund Nosow and William H. Form. (New York: Basic Books, Inc., 1962), pp. 206 217.

คือ ผู้รับบริการหรือลูกค้ามีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไรก็ได้ ลูกค้าเป็นผู้กำหนดความ
ต้องการของตนเอง

3. มีการควบคุมจากสังคม (Sanction of the community) บุคคล
ที่ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ ได้ ก่อนอื่นคงได้รับอนุมัติรับรองจากสังคม เช่น สถาบันต่าง ๆ
เสียก่อน และการอ้างสิทธิในวิชาชีพนั้นโดยพลการไม่ได้ ซึ่งจะมีผิดทางกฎหมาย เช่น จะอ้าง
ว่าเป็นแพทย์ วิศวกรไม่ได้ เป็นต้น

4. มีกฎจรรยาบรรณในการปฏิบัติ (Regulation code of ethics)
จรรยาบรรณของวิชาชีพอาจจะกำหนดมาเป็นทางการหรือไม่ก็ได้ และสิ่งสำคัญคือ ผู้ปฏิบัติ
ในวิชาชีพจะต้องปฏิบัติด้วยความเป็นกลาง ในการให้บริการแก่ประชาชน โดยไม่เลือกชั้น
วรรณะ อาชีพ ศาสนา ฯลฯ และในความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มวิชาชีพเอง
จรรยาบรรณจะเป็นตัวกำหนด พฤติกรรมนั้น อันก่อให้เกิดความร่วมมือ ช่วยเหลือ และความ
เสมอภาคต่อกัน และประการสุดท้าย ผู้ประกอบวิชาชีพ จะต้องมีความสำนึกในการช่วยเหลือ
ซึ่งกัน ต่อความรับผิดชอบของผู้รับบริการและต่อสังคม การปฏิบัติดังกล่าวอยู่ภายใต้การ
ควบคุมในรูปของสมาคมต่าง ๆ

5. วัฒนธรรมของกลุ่มวิชาชีพ (Professional culture) การปฏิบัติ
งานในกลุ่มวิชาชีพ จะต้องมีความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ จะเห็นได้ว่า
แต่ละบุคคลในกลุ่มก็มีความแตกต่างกันโดยพื้นฐานทางภูมิหลัง แต่เนื่องจากภายในกลุ่มมีกฎ
ระเบียบข้อบังคับในความสัมพันธ์ต่าง ๆ ทำให้ความสัมพันธ์ในบทบาทจะเป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะ
ตายตัว (Social configuration unique) และลักษณะของความสัมพันธ์ของกลุ่ม จะ
ประกอบด้วย ค่านิยม บรรทัดฐาน และสัญลักษณ์ต่าง ๆ แต่ละกลุ่มอาชีพก็จะมีลักษณะของ
วัฒนธรรมของกลุ่มแตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอก

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ สนใจที่จะศึกษาข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการส่วน-
ภูมิภาค ซึ่งบทบาทของการปฏิบัติ จะเห็นได้ชัดเจนมากกว่าในการมีความสัมพันธ์กับประชาชน
และกับข้าราชการในฝ่ายต่าง ๆ และจากแนวความคิดของ เออร์เนส กรีนวูด ไคน์เอา
หลักเกณฑ์ของ เขามาพิจารณาแบ่งประเภทของข้าราชการในส่วนภูมิภาคออกเป็น 4 ประเภท
ดังนี้

1. ฝ่ายแพทย์ (Physicians) ไก่แก แพทย์ที่ปฏิบัติอยู่ในโรงพยาบาล
จังหวัด
2. ฝ่ายปกครอง (Administrative specialists) ไก่แก
ข้าราชการฝ่ายปกครอง
3. ฝ่ายพัฒนา (Development specialists) ไก่แก ข้าราชการ
ส่วนต่าง ๆ ที่ส่วนกลางส่งไปประจำในอำเภอ คือ ฝ่ายเกษตร ป่าไม้ ประมง อนามัย
ที่ดิน พัฒนาชุมชน และสหกรณ์
4. ฝ่ายอื่น (Other functionalists and specialist) ไก่แก
ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะอย่าง นอกเหนือที่กล่าว คือ สรรพากร สมุห์บัญชี เสมียน-
ตราอำเภอ และ หมวดการศึกษา

โดยที่อาชีพแพทย์ และข้าราชการอำเภอ หน่วยต่าง ๆ มีความแตกต่างกันในลักษณะงาน แม้ว่าอาชีพทุกประเภทดังกล่าวเป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ภายใต้กฎระเบียบข้าราชการพลเรือนเดียวกัน และถือเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่งก็ตาม แต่แท้ที่จริง ถ้าพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะพบว่า ระดับของความแตกต่างในอาชีพแต่ละประเภทแตกต่างกันในแง่ของการใช้วิชาชีพ (Professional) จะเห็นว่า โดยลักษณะงานของอาชีพแพทย์จะมีลักษณะของการใช้วิชาชีพที่มากที่สุด เพราะบุคคลที่จะประกอบอาชีพแพทย์ได้นั้น จะต้องมีความรู้ทางแพทย์โดยตรง ซึ่งจะต้องมีการฝึกฝนอบรมทั้งทางทฤษฎีและการปฏิบัติงานเป็นเวลานาน มีใบรับรองความสามารถที่จะประกอบอาชีพแพทย์ได้จากสมาคมฯ มีจรรยาบรรณในการปฏิบัติ ลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากข้าราชการอำเภอทุกประเภท

แต่ถ้าพิจารณาข้าราชการอำเภอทั้งฝ่ายปกครอง พัฒนา และฝ่ายอื่น จะเห็นว่า ลักษณะของการศึกษา ฝึกอบรม ไม่ไต่สูง เฉพาะอาชีพสาขานั้น ๆ โดยตรง แต่เป็นการกำหนดเป็นความรู้พื้นฐานทั่วไป ส่วนความรู้ด้านความรู้ได้จากการฝึกฝนอบรมมาในภายหลัง อาทิเช่น ข้าราชการฝ่ายปกครอง บุคคลที่เข้ารับราชการในฝ่ายนี้ จะกำหนดคุณสมบัติไว้กว้าง ทั้งแต่มัธยมศึกษา จนกระทั่งถึง ระดับอุดมศึกษาตามตำแหน่ง ทุกคนมีโอกาสในการเลื่อนขั้น หรือสับเปลี่ยนตำแหน่ง จากระดับต่ำไปสูงได้เหมือนกัน ฝ่ายพัฒนา และฝ่ายอื่นก็

ทำนองเดียวกัน ฉะนั้น ลักษณะของการใช้วิชาชีพจึงต่างจากฝ่ายแพทย์ ในแง่ของการศึกษา และอบรม แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการอำเภอพึงฝ่ายปกครอง พัฒนา และฝ่ายอื่น แม้จะไม่แตกต่างกันมากนัก ในเรื่องความรู้พื้นฐานจากสถาบัน แต่การปฏิบัติงานในแต่ละประเภทจะ ต้องมีการฝึกอบรม เพื่อให้เข้าใจในงาน ระเบียบวิธีปฏิบัติ จะเห็นว่า โดยนัยดังกล่าว ข้าราชการอำเภอ แต่ละประเภทยังแตกต่างกันในลักษณะของงาน ซึ่งจะเกี่ยวเนื่องไปถึง ลักษณะผู้บริการ ลักษณะวัฒนธรรมของกลุ่ม และจรรยาบรรณ ในการปฏิบัติ

การปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น บุคคลย่อมมีความสัมพันธ์กันในตำแหน่งและฐานะต่าง ๆ พฤติกรรมที่แสดงออกส่วนหนึ่ง เนื่องมาจากทัศนภาพของแต่ละบุคคลที่คาดหวังในบทบาท ทัศนภาพ นั้น หมายถึง "กระบวนการซึ่งเกิดจากการที่คนรับรูสภาพแวดล้อม โดยรวบรวมและแปล ความหมายประสบการณ์ที่ได้รับมา"⁶ ซึ่ง ฮาโรลด์ เจ ลีอาวิท⁷ ได้ให้ความเห็นต่อไปว่า การที่บุคคลในองค์การมีทัศนภาพต่างกันนั้น เนื่องมาจาก ความแตกต่างในความต้องการ (Difference in needs) จากการเรียนรู้และฝึกฝน (Difference in Learning and Training) และนอกจากนั้นสิ่งแวดล้อมก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อทัศนภาพ ของบุคคลในองค์การ เช่น ลักษณะผู้นำ ความกดดันของกลุ่ม (Group pressure) ระบบการให้รางวัล (Rewards) เช่นเดียวกับโลเกท⁸ ได้พูดถึงอิทธิพลที่มีต่อ ทัศนภาพของบุคคลว่านอกจากอิทธิพลจากโครงสร้าง การจัดองค์การและการปกครองบังคับบัญชาแล้ว สิ่งที่บุคคลรับมาจากภายนอก ได้แก่ ประสบการณ์ และประเพณี ที่ปฏิบัติต่อกันมา

6

J. Kogan and E. Havemann, Psychology, (New York: Harcourt, Brace and World Inc., 1968), p. 154.

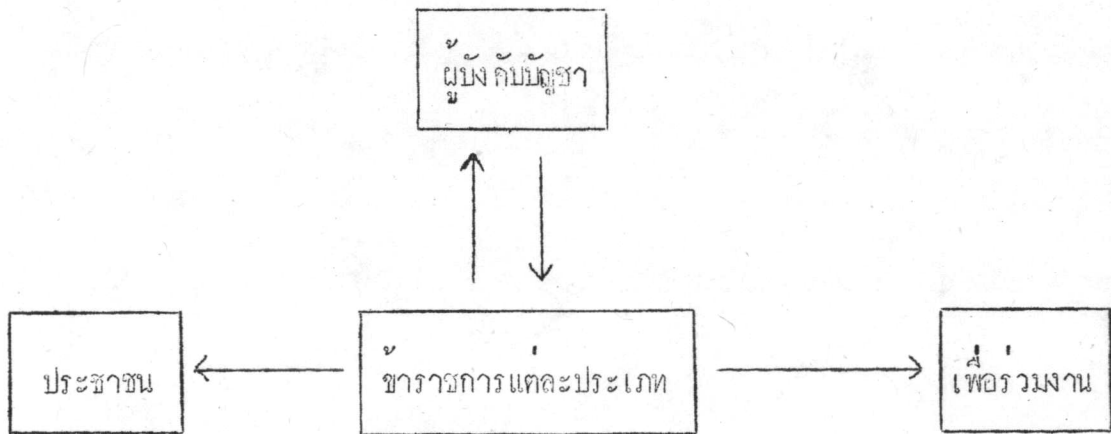
7

Harold J., Leavitt, and Pondy, Louis R. (ed.), Reading Management Psychology (The University of Chicago Press, 1964), pp.30-31.

8

Rensis Likert, New Pattern of Management (New York: McGraw-Hill, Co., Inc., 1961), pp. 196 - 208.

ของกลุ่มทำงาน (Work group tradition) ฉะนั้น จากแนวความคิดทางทฤษฎีดังกล่าว ทำให้เกิดความสนใจที่จะศึกษาว่าโดยลักษณะของข้าราชการแต่ละประเภทแตกต่างกัน ลักษณะของงาน การใช้วิชาชีพ และการฝึกฝน ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานน่าจะเป็นลักษณะรูปแบบที่แตกต่างกันด้วย เพราะอิทธิพลของโครงสร้างภายในหน่วยงาน และอิทธิพลของวัฒนธรรมของกลุ่ม ทั้งแผนภาพแสดง ความสัมพันธ์กับบุคคลในฐานะที่ต่างกันดังนี้



สมมุติฐานในการวิจัย

การปฏิบัติงานในองค์การนั้นจะพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน้าที่และตำแหน่งแตกต่างกัน และความสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ พิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์กัน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบ (Task orientation) และความสัมพันธ์อันเกิดจากการปฏิบัติต่อบุคคล (Personal orientation) และภายใต้ระบบราชการ (Bureaucracy) อันเป็นระบบใหญ่จะประกอบด้วยข้าราชการหลายประเภท ซึ่งแตกต่างกันทั้งงานที่ปฏิบัติ จรรยาบรรณและวัฒนธรรมของกลุ่ม ลักษณะความแตกต่างดังกล่าว ย่อมจะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติ ที่เป็นอิสระแตกต่างกันด้วย โดยนัยนี้จะเห็นว่า ลักษณะของประเภทข้าราชการ เป็นตัวแปรอิสระ (Independent variables) ที่เป็นตัวกำหนดก่อให้เกิดพฤติกรรมของข้าราชการที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็น

ตัวแปรตาม (Dependent variables) สมมุติฐานที่สำคัญในการศึกษาในเรื่องนี้ คือ ข้าราชการในหน่วยงานใดก็ตาม ที่มีการฝึกอบรมก่อนเข้ารับราชการเป็นเวลานาน ซึ่งลักษณะของงานจำเป็นต้องใช้ความรู้ และความสามารถอย่างสูง จะมีแนวโน้มความสัมพันธ์กับบุคคลในองค์กร และต่อประชาชนในลักษณะของการให้ความสำคัญในงาน (Task orientation) มากกว่าการให้ความสำคัญส่วนบุคคล (Personal orientation)

วัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษา ในเรื่องนี้ เพื่อต้องการทราบว่า

1. ท้องการเปลี่ยนแปลง 14 ตุลาคม 2516 ข้าราชการมีความสัมพันธ์ต่อกัน และต่อประชาชน ในลักษณะใด สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตยเพียงไร
2. ข้าราชการแต่ละประเภท อันได้แก่ แพทย์ ปกครอง พัฒนา และฝ่ายอื่น มีทัศนภาพต่อการปฏิบัติงานในองค์กรแตกต่างกันหรือไม่
3. มีปัจจัยอะไรบ้างที่น่าจะมีสหสัมพันธ์กับทัศนภาพของการปฏิบัติงานในองค์กรที่ต่างกันควย

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาถึงความสัมพันธ์ของข้าราชการนั้น เป็นการศึกษาที่มีขอบเขตกว้าง ไม่สามารถศึกษาทั้งระบบได้ ฉะนั้น จึงได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาให้แคบลง โดยจะพิจารณาในปัจจัยที่สำคัญ ๆ ของความสัมพันธ์ในหน่วยงานดังต่อไปนี้

1. การปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะใช้วิธีการประเมินจากผู้ตอบสัมภาษณ์ ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาว่า ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานปฏิบัติตนอย่างไรบ้าง โดยพิจารณาจาก
 - 1.1 ภาวะผู้นำ (Leadership)
 - 1.1.1 การแก้ไขข้อหาในงานของผู้ใต้บังคับบัญชา
 - 1.1.2 การรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา

1.2 การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) มีตัวชี้วัดที่ศึกษาค้น

1.2.1 ความอิสระในการใช้เวลา (Autonomy)

- ความอิสระในการวางแผนปฏิบัติงาน
- ความอิสระในการปฏิบัติตามแผน
- ความอิสระในการทำธุรส่วนตัว

1.2.2 ความไว้วางใจในการอนุมัติการปฏิบัติงาน

1.3 การควบคุมและการติดตามผลการปฏิบัติงาน (Control)

1.3.1 การให้รายงานโดยวาจาเมื่ออยู่ใต้งค์กับบัญชาปฏิบัติงาน

เสร็จเรียบร้อย

1.3.2 การให้รายงานโดยลายลักษณ์อักษร เมื่ออยู่ใต้งค์กับบัญชา

ปฏิบัติงานเสร็จเรียบร้อย

1.3.3 การออกตรวจคุณลักษณะ ในหน่วยงานและนอกหน่วยงาน

1.3.4 การสอบถามจากประชาชนที่รับบริการ

1.4 การได้รับเสียงสรรเสริญจากผู้บังคับบัญชา

2. การปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา

2.1 การปฏิบัติงานในความรับผิดชอบ

2.1.1 การชี้แจงรายละเอียดในงานโดยทันทีเมื่อผู้บังคับบัญชาต้องการ

ทราบ

2.1.2 การเข้าพบผู้บังคับบัญชาทันที แม้จะมีงานยุ่งก็ตามเมื่อผู้บังคับบัญชา

เรียกตัว

2.1.3 การให้เจ้าหน้าที่ที่ตนเองรับผิดชอบรับบริการประชาชนที่มากัดต่อราชการ

เมื่อมีธุระจำเป็นไม่นานนัก

2.2 การติดต่อสื่อสาร (Communication) ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร

และโดยวาจา แยกเป็น

ได้แก่

2.2.1 การสื่อสารจากบนมาล่าง (Downward communication)

- ก. การสั่งการปฏิบัติงานจากผู้นิ่ง คับบัญชา
- ข. การขอความเห็นผู้อยู่ใต้ง คับบัญชา

2.2.2 การสื่อสารจากล่างไปบน (Upward communication)

- ก. การขอคำปรึกษาต่อผู้นิ่ง คับบัญชา
- ข. การขออนุมัติในการปฏิบัติงาน
- ค. การรายงานผลการปฏิบัติงาน

ได้แก่

- 2.3 การใช้สรรพนามในการ เรียกผู้นิ่ง คับบัญชา
- 2.4 การให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานนอกเหนือหน้าที่และนอกเวลาราชการ
- 2.5 การรวมกิจกรรมสังคมต่าง ๆ ของผู้นิ่ง คับบัญชา

3. ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน

- 3.1 การให้ความช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานโดยการปฏิบัติหน้าที่แทน
- 3.2 การขอคำปรึกษาเมื่อมีปัญหาหรืออุปสรรคในหน่วยงาน
- 3.3 การขอคำปรึกษาเพื่อนร่วมงานแผนกอื่น ๆ
- 3.4 การขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ
- 3.5 ค่านิยมระบบอาวุโส
- 3.6 การเข้าร่วมกิจกรรมสังคมต่าง ๆ ของเพื่อนร่วมงาน

4. ความสัมพันธ์กับประชาชน

- 4.1 การให้ความสำคัญประชาชนต่อความสำเร็จของงาน
- 4.2 การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์

อันได้

- 4.3 การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่เป็นงานนอกเหนือตำแหน่งหน้าที่
- 4.4 ลักษณะของบุคคล ที่ขอความช่วยเหลือ
- 4.5 การให้บริการแก่ประชาชนนอกเวลาราชการ
- 4.6 การขอความร่วมมือจากประชาชนในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในงาน
- 4.7 การช่วยเหลือประชาชนโดยการหลีกเลี่ยงกฎระเบียบเล็ก ๆ น้อย ๆ

ช่องทางราชการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงผลกระทบพฤติกรรมของข้าราชการแต่ละประเภท ที่ปฏิบัติต่อกัน
ในองค์การต่างกันอย่างไร
2. ทำให้ทราบถึงลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานหลัง 14 ตุลาคม 2516 ว่า
มีลักษณะที่เปลี่ยนไปจากเดิม หรือยังคงลักษณะเดิมอยู่
3. เป็นประโยชน์อย่างหนึ่งในการศึกษาให้ลึกซึ้งต่อไป และเป็นแนวทางในการ
พัฒนา ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ให้กว้างขวางออกไป.

001606