

บทที่ ๑

บทนำ



## สภาพทั่วไป

นับตั้งแต่โบราณกาลมาจนถึงปัจจุบัน การรับราชการเป็นอาชีพที่นิยมกันอย่างกว้างขวางของคนไทย ถือว่าเป็นอาชีพที่สำคัญรองมาจากอาชีพเกษตรกรรม เพราะสังคมให้การยกย่องข้าราชการคั่งคั่งกล่าวของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพที่ว่า "ข้าราชการไทยมีฐานะและมีเกียรติสูง ได้รับการยกย่องโดยทั่วไปว่าเป็นบุคคลชั้นปกครองที่มีศักดิ์ศรี ค้ำชูเหตุนี้อาชีพราชการไทยจึงเป็นที่ปรารถนาของคนทั่วไป ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการไทยได้รับเงินเดือนตอบแทนน้อยกว่างานธุรกิจ มีการแย่งกันเข้ารับราชการ เพราะถือว่าเป็นอาชีพที่มีหน้าตาและน่าภูมิใจ..."<sup>๑</sup> นอกจากนี้การรับราชการยังเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงเป็นพิเศษ เป็นตำแหน่งที่ก่อให้เกิดอำนาจวาสนา<sup>๒</sup> ซึ่ง เจมส์ เอ็น โมเซล ( James N. Mosel )<sup>๓</sup> ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้าราชการว่า

<sup>๑</sup> กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ พิมพ์เป็นอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพขุนผลอายุไพรินทร์ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๘), หน้า ๑๖.

<sup>๒</sup> วิลเลียม เจ. ซิฟฟิน, "ระบบข้าราชการพลเรือนแห่งราชอาณาจักรไทย," การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย เรียบเรียงโดย อมร รักมาศสัย และโสรัจ สุจริตกุล แปลโดย โสรัจ สุจริตกุล (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๕), หน้า ๓๘.

<sup>๓</sup> James N. Mosel, "Thai Administrative Behavior," William J. Siffin (ed), Toward the Comparative Study of Public Administration (Boonington Ind : Indian University Press, 1957), p.323.

"ข้าราชการนั้นมิใช่เป็นผู้รับใช้ประชาชน ( Public Servant ) แต่เป็นข้าราชการบริพาร ( King's Servant )" และในแวดวงข้าราชการไทย ได้ยึดถือคติประการหนึ่งว่า บุคคลที่มีเกียรติสูงในสังคม คือคนที่เป็นเจ้านายคน หรือคนที่เป็นใหญ่เหนือบุคคลอื่น ดังที่เราจะได้ยินคำอวยพรของพ่อแม่หรือญาติผู้ใหญ่อยู่เสมอว่า "ขอให้เป็นเจ้าเป็นนายคน" การเป็นเจ้าเป็นนายคนจึงเป็นค่านิยมที่ฝังแน่นอยู่ในจิตใจของคนไทย และลักษณะการยกย่องการเป็นเจ้านายคนของคนไทยดังกล่าว ได้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของข้าราชการไทยเป็นอย่างมาก ทำให้การบริหารราชการไทยเป็นการทำงานมาจากเบื้องบนข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่มีโอกาสเสนอแนะหรือเสนอความคิดเห็นในการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชา กับข้าราชการชั้นผู้น้อย ซึ่งเป็นข้าราชการระดับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปในลักษณะนายกับบ่าว เรามักจะได้ยินข้าราชการระดับผู้ใต้บังคับบัญชาเรียกผู้บังคับบัญชาว่า "เจ้านาย" ค่านิยมดังกล่าวทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยถือปฏิบัติตามหลักของสุภาษิตที่ว่า "เดินตามผู้ใหญ่หมาไม่กัด" <sup>๒</sup> หรือตามคำพังเพยของไทยบทหนึ่งว่า "เป็นผู้น้อยคอยก้มประนมกร เห็นโยนไปก่อนค่อยสบายเมื่อปลายมือ" <sup>๓</sup> ส่วนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็ถือหลักว่า "อาบน้ำร้อนมาก่อน" <sup>๔</sup> ทำให้เห็นว่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไม่ค่อยอยากรับฟังหรือยอมรับความเห็นของข้าราชการชั้นผู้น้อย และทำตาม

<sup>๑</sup> อุทัย หิรัญโต, ศาสตร์และศิลป์ในการบริหารงาน (พระนคร : โอเคียนส์ไตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๑๓๓.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๘.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๔</sup> บางกอกเดลิเมล์ (๒๑ มกราคม ๒๕๒๑) : ๓



ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นั้น ข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องยึดถือเป็นแบบอย่างข้าราชการชั้นผู้น้อย ต้องฟังข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อย่างเคร่งครัด ไม่บังควรมีความเห็นขัดแย้ง หรือคำเหน็ดเคียนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ พฤติการณ์ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ "ลูกพี่" กล่าวคือ ในการรับราชการนั้น ข้าราชการชั้นผู้น้อยจะพยายามแสวงหาท่านผู้ใหญ่เป็นที่พึ่งพิง ผากเนื้อผากตัวเป็นคนของท่านผู้ใหญ่ท่านเอง เจ้าขุนมูลนายในระบบศักดินา เพื่อจะได้อาศัยอำนาจบุญบารมีของผู้ใหญ่ส่งเสริมให้ตนมีความมั่นคง มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน มีตำแหน่งที่ดี ข้าราชการชั้นผู้น้อยคนใดไม่ยึดถือปฏิบัติตามคติดังกล่าว ย่อมจะหาความเจริญได้ยาก ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่ว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน จะมีผู้ใดบังคับบัญชาไปแสดงความยินดีกับผู้บังคับบัญชาคนใหม่อย่างคับคั่ง ส่วนคนเก่าที่หมดบุญวาสนาก็จะไม่มีใครไปพบปะ เยี่ยมเยียนอีก สำหรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็พยายามแสวงหาข้าราชการชั้นผู้น้อยมาเป็นบริวาร เพื่อส่งเสริมฐานะบารมี หรือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากบริวาร ในรูปของการใช้สอยให้ว่านของกำนัลหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ตลอดจนเป็นการสร้างฐานแห่งอำนาจให้เป็นที่ยอมรับว่าตนเป็นหัวหน้ากลุ่มที่ทรงอิทธิพลบารมี อันเป็นหนทางของความสำเร็จในการแสวงหาตำแหน่งหน้าที่ที่สำคัญขึ้นไป

การรับราชการในสายพลเรือนที่คนทั่วไปมักจะคิดว่าเป็นการสร้างอำนาจ สร้างชื่อเสียงให้แก่ผู้เข้ารับราชการ ถือว่าเป็นการเชิดหน้าชูตาแก่วงศ์ตระกูล จนบังเกิดเป็นความนิยมเป็นที่ต้องการของประชาชนที่อยากให้ลูกหลานเข้ารับราชการ

---

ประหยัด หงษ์ทองคำ, "วิวัฒนาการการปกครองของไทย," การปกครองและการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๑), หน้า ๘๘ และรายละเอียดโปรดดู ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ "โครงสร้างสังคมไทยและปัญหาเกี่ยวกับเกมครกในการพัฒนา" ใน ก้าวต่อไปของสังคมไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญผล, ๒๕๒๓), หน้า ๑๒๖.

โดยทั่วไป คือ การรับราชการในกระทรวงมหาดไทยอันได้แก่การเป็นนักปกครอง<sup>๑</sup> ซึ่งหมายถึงผู้ที่รับราชการปกครองบ้านเมือง เช่น ปลัดอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ต้องการแก่ผู้เข้ารับราชการในกระทรวงอื่นเป็นอย่างยิ่ง สมัยหนึ่งเคยมีการโอนมาจากส่วนราชการอื่นก็เยอะแยะ<sup>๒</sup> เพราะแต่ก่อนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เรียกว่า "เจ้าเมือง"<sup>๓</sup> มีอำนาจล้นฟ้ามหาศาล ซึ่งความยิ่งใหญ่ของเจ้าเมืองได้เคยมีกล่าวพาดพิงไว้ว่า "เจ้าเมืองแต่ก่อนเป็นผู้ปกครองไพร่ฟ้า ต่างพระเนตรพระกรรณ จึงได้รับมอบอำนาจสิทธิ์ขาดเหมือนเป็นอนุภาคของกบฏริย์ หรือเรียกว่าพระราชอาตาร"<sup>๔</sup> ส่วนตำแหน่งนายอำเภอสมัยกรุงศรีอยุธยาเรียกว่า "ขุนแขวง" หรือ "หมื่นแขวง"<sup>๕</sup>

<sup>๑</sup> สนิท วิไลจิตต์, "ถ้าหวังร่ำรวยอย่ามาเป็นนักปกครอง," เทศาภิบาล  
๔ (เมษายน ๒๕๑๖) : ๒๒๒.

<sup>๒</sup> บัญญา ฤกษ์อุไร, "เมื่อข้าพเจ้าอยากเป็นนักพัฒนา," เทศาภิบาล  
๔ (เมษายน ๒๕๑๖) : ๒๓๓.

<sup>๓</sup> วัชร สิงควิบูลย์, "กระโถนทองพระโรงภาคใต้," เทศาภิบาล  
๕ (กันยายน ๒๕๑๗) : ๘๕๖.

<sup>๔</sup> ชลอ วณูทิ, "พระยารัตนา" ใน เขาห่าข้าวเจ้าเป็นมาเพีย  
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ปิยะสาส์น, ๒๕๒๐), หน้า ๗๘.

<sup>๕</sup> อุทัย หิรัญโต, "นายอำเภอ" ใน ไคโนเสาร์ เต่าพันปี (กรุงเทพ  
มหานคร : เพชรศิลป์การพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๑๐๕.



มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบพื้นที่ จับกุมผู้กระทำความผิด เก็บภาษี ตลอดจน  
 คัดสินคดีแพ่งและอาญาที่มีทุนทรัพย์หรือค่าปรับไม่เกินแสนเปี้ย จะเห็นว่า เป็นตำแหน่ง  
 ที่มีอำนาจในการให้คุกและโทษแก่ประชาชนมากมาย แม้จะเปลี่ยนชื่อตำแหน่งภายหลัง  
 เรียกกันว่า นายอำเภอก็ยังเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมาก ดังปรากฏตามรายงาน  
 การประชุมเทศบาล ร.ศ. ๑๓๑ ได้กล่าวถึงตำแหน่งนายอำเภอไว้ว่า "ตำแหน่ง  
 นายอำเภอเป็นตำแหน่งสำคัญในการปกครอง จึงต้องหาคนที่มีความรอบคอบ มีสติปัญญา  
 อุดสาหกรรม ซื่อตรงพร้อมทุกอย่าง ผู้ใดเป็นนายอำเภอได้ก็นับว่าไม่แคล้วที่จะได้เป็น  
 ผู้ว่าราชการจังหวัดในเวลาหนึ่ง และไต่เลื่อนเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลแล้วก็มี...." <sup>๑</sup>  
 ดังนั้น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอจึงมีความสัมพันธ์กันมาก จนมีการ  
 เข้าใจผิดเสมอว่า ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอ สังกัดกรมการปกครอง  
 เหมือนกัน ซึ่งความจริงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย  
 ตำแหน่งนายอำเภอสังกัดกรมการปกครอง แต่ทั้งสองตำแหน่งสังกัดกระทรวง  
 มหาดไทยเหมือนกัน ทำให้กระทรวงนี้เป็นที่ต้องการของผู้ที่อยากเป็นข้าราชการ

### สภาพปัญหา

หลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา ได้เกิดการเปลี่ยนแปลง  
 ทั้งระบบการเมืองและการปกครองอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกลุ่มนิสิต นักศึกษา  
 ตลอดจนคนรุ่นหนุ่มสาวได้มีแนวความคิดและทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงไปจากคนรุ่นเก่า  
 อย่างมากมาย ถึงกระนั้นพฤติกรรมของข้าราชการไทย อันรับผลมาจากมรดกตกทอด  
 ทางการปกครองของระบบศักดินา ยังมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ดีขึ้น  
 จากเดิมน้อยมาก ทำให้ข้าราชการถูกโจมตีว่าเป็นพวก "ไดโนเสาร์ เต่าพันปี" <sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> อุทัย หิรัญโต, "นายอำเภอ" ใน ไดโนเสาร์ เต่าพันปี, หน้า ๑๑๖-๑๑๗.

<sup>๒</sup> อนันต์ แจงกลีบ, "ลักษณะและบทบาทของข้าราชการพลเรือน," ใน  
 ทัศนะกรรรมรอบ ๕๐ ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพฯ :  
 โรงพิมพ์อักษรสารส์การพิมพ์, ๒๕๒๒), หน้า ๓๒๓.

เป็นข้าราชการที่ไม่มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อประชาชน แต่ทำงานเพื่อความอยู่รอดของตนเองและเพื่อสนับสนุนการผูกขาดอำนาจของชนชั้นปกครอง<sup>๑</sup> การทำงานของ ข้าราชการยังคงเป็นแบบ "ทำก็ซาม ไม่ทำก็ซาม"<sup>๒</sup> และในหมู่ข้าราชการยังถือว่า "การมีเส้นสาย"<sup>๓</sup> เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ข้าราชการที่รักความก้าวหน้าในการรับราชการจะต้องเป็นคนคล่อง กล่าวคือคล่องในการทำงานการติดต่อกับหน่วยงานอื่น คล่องในการรับใช้ผู้บังคับบัญชา ตลอดจนญาติสนิทมิตรสหายของผู้บังคับบัญชาค่าย<sup>๔</sup> และระบบราชการยังคงมีการปฏิบัติงานบนรากฐานของระบบอุปถัมภ์ และระบบอภิสิทธิ์ที่ตลอดจนมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่อย่างกว้างขวาง<sup>๕</sup>

<sup>๑</sup>ณรงค์ สินสวัสดิ์, "ผู้นำบุญญาธิการ (Charismatic Leader)," รัฐศาสตร์นิเทศ ๑๓ (มิถุนายน ๒๕๒๑) : ๑๘.

<sup>๒</sup>อาทิตย์ อุไรรัตน์, "ทำก็ซาม ไม่ทำก็ซาม ความต้องการของใคร," ใน ข้าราชการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มงคล, ๒๕๑๘), หน้า ๑๗.

<sup>๓</sup>วินัย ชวนประพันธ์, "ระบบกักตุนกับการบริหารราชการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๐), หน้า ๑๑๘.

<sup>๔</sup>เกษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, "ข้อคิดภายหลังการสัมมนา," วารสารนักบริหาร ๑ (มกราคม ๒๕๐๘) : ๗.

<sup>๕</sup>ประชาชน สุวรรณมงคล, "พฤติกรรมกลุ่มประหว่งในประเทศไทย," วารสารสังคมศาสตร์ ๑๗ (เมษายน - มิถุนายน ๒๕๒๓) : ๑๐๘.



พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมดังกล่าว ประกอบกับความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อระบบราชการซึ่งสะสมมาตั้งแต่ดั้งเดิมเป็นเวลานาน ทำให้เกิดมีการชุมนุม การเดินขบวนประท้วงขับไล่ข้าราชการเป็นจำนวนมากในจังหวัดต่าง ๆ ถึงกว่า ๔๐ จังหวัดในปี ๒๕๑๖<sup>๑</sup> และมีอีกนับครั้งไม่ถ้วนในปี ๒๕๑๗ ถึงปี ๒๕๑๘ ข้าราชการที่ถูกประท้วงขับไล่ นับได้ตั้งแต่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ครู และอาจารย์ใหญ่ของโรงเรียนในจังหวัดนั้น ๆ เป็นต้น และจากการได้เรียนรู้ ตลอดจนประสบการณ์ที่ได้รับแนวความคิดใหม่ ๆ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็วหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นั้นเอง ทำให้มีข้าราชการหนุ่มสาวบางหน่วยงานที่มีหัวก้าวหน้าและมีความปรารถนาดีต่อบ้านเมือง คิดที่จะปรับปรุงและแก้ไขระบบการบริหารงานภายในหน่วยงานของตน เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง และในกรมการปกครองก็มีข้าราชการหนุ่มหลายคนได้พยายามจับตามดูระบบการบริหารงานภายในกรมการปกครองอยู่อย่างเงิบ ๆ ได้พบว่าข้าราชการในกรมการปกครองเป็นจำนวนมากเริ่มไม่พอใจการบริหารงานของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่อง การแต่งตั้งโยกย้าย และการพิจารณาความดีความชอบ จนถึงกับมีการเขียนบัตรสนเท่ห์โจมตีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลางอย่างรุนแรง ข้าราชการหนุ่มกลุ่มหนึ่งจึงรวมตัวกันเพื่อคัดค้านพฤติกรรมทางการบริหารที่ไม่เหมาะสมดังกล่าว ข้าราชการหนุ่มกลุ่มนี้ถูกเรียกว่า "ยังเติร์กของกรมการปกครอง"<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> ชีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์, "การเดินขบวนขับไล่," วารสารข้าราชการ ๑๘ (ธันวาคม ๒๕๑๖) : ๑๘.

<sup>๒</sup> บัญญา คำพรเหลือ, "สัมภาษณ์กลุ่มนักปกครองระดับรอง (นปร.)," เทศาภิบาล ๗๔ (มกราคม ๒๕๒๒) : ๒๐.

แต่เนื่องจากกลุ่มข้าราชการหนุ่มดังกล่าวได้ถูกโยกย้ายไปรับราชการตามหัวเมืองบ้าง โอนไปอยู่หน่วยงานอื่นบ้าง เช่น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์บ้าง กลุ่มดังกล่าวจึง สลายตัวไป และถูกเรียกชื่อเล่นอย่างตลกๆ ว่า "กลุ่มยางแตก" ๑ อย่างไรก็ตาม ได้มี ข้าราชการหนุ่มสาวรุ่นต่อ ๆ มา ซึ่งรับราชการอยู่ในส่วนกลางมีแนวความคิดจะรวมกลุ่ม เช่นเดียวกับข้าราชการหนุ่มกลุ่มแรก แต่ได้รับการคัดค้านจากข้าราชการระดับผู้บริหาร และไม่ได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการระดับเดียวกัน เนื่องจาก เกรงว่าผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะเพ่งเล็ง จึงไม่มีการรวมตัวอย่างข้าราชการกลุ่มแรกอีก

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ มีข้าราชการหนุ่มสาวของกรมการปกครองรวมตัวกันใหม่ อีกครั้งโดยการแนะนำของอธิบดีกรมการปกครอง (นายคำรง สุนทรศารทูล) ข้าราชการหนุ่ม กลุ่มนี้เรียกตัวเองว่า "กลุ่มนักปกครองระดับรอง (นปร.)" หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า "ยังเติร์กมหาดไทย" ๒ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการสังกัดกรมการปกครองตั้งแต่ระดับ ๒ ลงมาและถูกจ้างประจำในสังกัดกรมการปกครองทุกคน เป็นกลุ่มข้าราชการหนุ่มสาวที่มีอุดมการณ์ที่จะช่วยกันเสริมสร้างความสามัคคีอันดีงาม ในระหว่างข้าราชการและลูกจ้าง กรมการปกครองทุกระดับตำแหน่ง ยึดมั่นในการดำรงชีวิตอย่างเรียบง่าย ประหยัด ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม รับผิดชอบต่อส่วนรวม และมีวินัย ยึดมั่นในหลักการ ปฏิบัติงาน เพื่อรับใช้ประชาชนด้วยความเป็นกันเองเสมอภาค ซื่อสัตย์ สุจริตและยุติธรรม ต้องการ สร้างสรรค์ชื่อเสียงและเกียรติคุณของกรมการปกครองในทางที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ๓

นิพนธ์ บุญญภัทโร, "ยังเติร์ก" ใน ยังเติร์กมหาดไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปิยะสานต์, ๒๕๒๑), หน้า ๔-๕.

๒ เกลินิวส์ (๑๐ พฤษภาคม ๒๕๒๑) : ๑ และ ประชาทัศน์ธุรกิจ (๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๓) : ๗.

๓ กฎบัตรกลุ่มนักปกครองระดับรอง พ.ศ. ๒๕๒๑, หมวด ๓, ข้อ ๗ เรื่องอุดมการณ์.



ข้าราชการกลุ่มนี้ได้ประกาศตัวอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๑ โดยดำเนินงานตามอุดมการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น

ต่อมาในเดือนเมษายน ๒๕๒๓ ภาพพจน์ของกลุ่มนักปกครองระดับรองที่ปรากฏออกมาจากสื่อมวลชนเป็นไปในทางไม่สู้จะดี สาเหตุมาจากรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้นายประเทือง กิริติบุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นพนักงานสอบสวนดำเนินคดีทุจริตโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ซึ่งปรากฏว่าผู้ต้องหาคดีนี้ล้วนเป็นอดีตข้าราชการระดับผู้บริหารของกรมการปกครองทั้งสิ้น เช่น นายวิญญู อังคนารักษ์ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย นายอาษา เมฆसारรก์ อดีตรองอธิบดีกรมการปกครอง นายเอนก สิทธิประศาสน์ อดีตรองอธิบดีกรมการปกครอง นายวงษ์ โชติเวียง อดีตรองอธิบดีกรมการปกครอง นายสุรินทร์ ชัชวาลย์ อดีตผู้อำนวยการกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ นายประสิทธิ์ จงสืบพันธ์ อดีตผู้อำนวยการกองคลัง และนายพจน์ ภูอารีย์ อดีตผู้อำนวยการกองอาสารักษาดินแดน ซึ่งปรากฏว่าหลังจาก อดีตข้าราชการระดับผู้บริหาร ของกรมการปกครองดังกล่าวตกเป็นผู้ต้องหาได้เพียงวันเดียว ได้มีใบปลิวเดือนลงนาม "ยังเคิร์กมหาดไทย" กล่าวโจมตีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอย่างรุนแรง ในทำนองว่าเป็นผู้เหยียดหยามนักกรมการปกครอง โดยอ้างจากการให้ข่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นการยั่วว่าข้าราชการผู้ใหญ่ของกรมการปกครองกระทำ ความผิด ทั้งที่ศาลยังไม่มีมติตัดสินแต่อย่างใด ใบปลิวเดือนดังกล่าวทำให้สื่อมวลชนและประชาชนเข้าใจว่า เป็นการกระทำของกลุ่มนักปกครองระดับรอง ซึ่งความจริงไม่อาจทราบได้ว่าเป็นการกระทำของใคร

อย่างไรก็ตาม การตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรองนับว่าเป็นโฉมหน้าใหม่ของพฤติกรรมทางการบริหารของข้าราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการพลเรือน ซึ่งแต่เดิมเรารู้จักแต่ยังเคิร์กทหารเท่านั้น กลุ่มดังกล่าวเป็นการรวมตัวของข้าราชการหนุ่มสาวที่มีความคิดก้าวหน้า ต้องการมีบทบาทในการเสริมสร้างระบบราชการของไทย ให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง อาจจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบการบริหารราชการ

ภายในกรมการปกครองในลักษณะที่ดีขึ้น และกลุ่มนักปกครองระดับรองได้รับทราบจาก นายดำรง สุนทรสารทูล<sup>๑</sup> อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว

ผู้วิจัยได้นำเรื่องนี้มาศึกษาเพื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทของกลุ่มนักปกครองระดับรองว่า จะสามารถดำเนินงานให้บรรลุสำเร็จไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งกลุ่มมากน้อยเพียงใด ปัจจุบันกลุ่มได้แสดงบทบาทอะไร มีอำนาจการต่อรองกับข้าราชการระดับผู้บริหารของ กรมการปกครองบ้างหรือไม่

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงพฤติกรรมทางการบริหารของกรมการปกครองว่าเป็นอย่างไร ตลอดจนปัจจัยอันเป็นมูลเหตุทำให้เกิดแนวความคิดในการก่อตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรอง หรือเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า "ยังเคิร์กมหาดไทย"

๒. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มนักปกครองระดับรองว่า สามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่

๓. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มนักปกครองระดับรองว่า มีอำนาจการต่อรองกับ ข้าราชการระดับผู้บริหารภายในกรมการปกครองได้มากน้อยเพียงใด

๔. เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาทางการบริหารของข้าราชการไทย ซึ่งเป็น ปัญหาของข้าราชการระดับผู้บริหารกับข้าราชการชั้นผู้น้อย

---

ในขณะที่กลุ่มนักปกครองระดับรอง (นปร.) เริ่มก่อตั้ง นายดำรง สุนทรสารทูล ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง.



## วิธีการวิจัย

วิธีการค้นคว้าและศึกษาวิจัยได้แบ่งเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ คือ

๑. การวิจัยเอกสาร ในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดในการรวมกลุ่มเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดขอบเขตปัญหาการสร้างแบบสอบถามและเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) ซึ่งจะเป็นการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive research) โดยอาศัยหลักฐานจากเอกสารข้อเขียนและบทความต่าง ๆ เช่น บันทึกการประชุม คำชี้แจงและแถลงการณ์ เอกสารเผยแพร่ของกลุ่มนักปกครองระดับรอง ตลอดจนหนังสือซึ่งจัดอยู่ในประเภทความรู้ วารสาร หนังสือรายสัปดาห์ หนังสือพิมพ์รายวัน เป็นต้น

๒. ประชากรวิจัย เนื่องจากข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรมการปกครองมีเป็นจำนวนมากได้ปฏิบัติราชการอย่างกระจุกกระจายทุกอำเภอทั่วประเทศ การศึกษาวิจัยก็มีระยะเวลาจำกัด ประกอบกับข้าราชการกรมการปกครองทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคมักจะมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกันอยู่เสมอ ทำให้ข้าราชการของกรมการปกครองมีประสิทธิภาพทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างข้าราชการในส่วนกลางและภูมิภาคจึงมีไม่มากนัก อีกทั้งส่วนกลางยังเป็นสถานที่ทำงานของกลุ่มนักปกครองระดับรองด้วย ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยจึงใช้เฉพาะข้าราชการและลูกจ้างประจำ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนกลางของกรมการปกครองเท่านั้น เพื่อสะดวกในการเก็บรวบรวมข้อมูลและง่ายต่อการศึกษาวิจัย โดยแบ่งกลุ่มประชากรที่จะศึกษาวิจัยออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ

๒.๑ กลุ่มข้าราชการระดับ ๑-๖ และลูกจ้างประจำ ซึ่งถือว่าเป็นสมาชิกกลุ่มนักปกครองระดับรอง<sup>๑</sup> โดยแยกเป็น ๓ กลุ่มย่อย ดังนี้

<sup>๑</sup> ภูมิบัตรกลุ่มนักปกครองระดับรอง พ.ศ. ๒๕๒๑, หมวด ๔ ข้อ ๘ เรื่องสมาชิก.

๒.๑.๑ ลูกจ้างประจำในส่วนกลางของกรมการปกครองซึ่งมีจำนวน ๒๔๕ คน เพื่อให้ได้ประชากรที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างได้มากที่สุด จึงได้ประชากรที่จะเป็นตัวแทนของกลุ่มลูกจ้างประจำ จำนวน ๘๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนกลางของกรมการปกครอง

๒.๑.๒ ข้าราชการประจำ ระดับ ๑-๓ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลางของกรมการปกครองมีจำนวนทั้งสิ้น ๕๑๕ คน (เป็นระดับ ๑ จำนวน ๒๑๕ คน ระดับ ๒ จำนวน ๑๒๖ คน และระดับ ๓ จำนวน ๑๗๔ คน) เพื่อให้ได้ประชากรที่จะเป็นตัวแทนของกลุ่มข้าราชการประจำ ระดับ ๑-๓ ได้มากที่สุด จึงได้ประชากรที่จะเป็นตัวแทนจำนวน ๒๐๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของจำนวนข้าราชการประจำ ระดับ ๑-๓ ทั้งหมดที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนกลางของกรมการปกครอง

๒.๑.๓ ข้าราชการประจำระดับ ๔-๖ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลางของกรมการปกครองมีจำนวนทั้งสิ้น ๔๘๔ คน (เป็นระดับ ๔ จำนวน ๒๐๘ คน ระดับ ๕ จำนวน ๑๘๑ คน และระดับ ๖ จำนวน ๙๕ คน) และเพื่อให้ได้ประชากรที่เป็นตัวแทนในกลุ่มข้าราชการประจำระดับ ๔-๖ ได้มากที่สุดจึงได้ประชากรที่เป็นตัวแทนจำนวน ๑๘๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของจำนวนข้าราชการประจำระดับ ๔-๖ ทั้งหมดที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนกลางของกรมการปกครอง

๒.๒ กลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลางของกรมการปกครองมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๔ คน (เป็นข้าราชการประจำระดับ ๖ ตำแหน่งที่สหกรณ์ ๒ คน ผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง ๗ คน และผู้ช่วยอธิการวิทยาลัยการปกครอง ๔ คน เป็นข้าราชการประจำระดับ ๗ จำนวน ๒๘ คน เป็นข้าราชการประจำระดับ ๘ จำนวน ๑๖ คน เป็นข้าราชการระดับ ๙ จำนวน ๔ คน และข้าราชการระดับ ๑๐ จำนวน ๑ คน) เนื่องจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีจำนวนน้อย การจะได้ข้อมูลให้มากที่สุด ดังนั้น จึงได้ประชากรที่จะเป็นตัวแทนของกลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ในส่วนกลางของกรมการปกครอง จำนวน ๓๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๕ ของจำนวนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลางของกรมการปกครองทั้งหมด



เนื่องจากข้าราชการกรมการปกครองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีการโยกย้าย สับเปลี่ยนตำแหน่งและมีการ เลื่อนระดับเลื่อนตำแหน่งกันอยู่ตลอดเวลา จำนวนระดับตำแหน่ง ข้าราชการที่นำมาเป็นประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงใช้จำนวนที่มีผู้ดำรงตำแหน่งจริง ในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๓ \*

ตารางกลุ่มตัวอย่างประชากร

ลำดับ ที่	ระดับของข้าราชการ และลูกจ้างประจำ	จำนวน ข้าราชการและ ลูกจ้างประจำ ที่มีอยู่จริง	จำนวน ข้าราชการและ ลูกจ้างประจำ ที่เป็นตัวแทนกลุ่ม	คิดเป็นร้อยละ ของจำนวนจริง
๑	ข้าราชการระดับ ๗ ขึ้นไป และข้าราชการ ระดับ ๖ ตำแหน่ง หัวหน้ากอง ผู้ช่วย ผู้อำนวยการกองและ ผู้ช่วยอธิการวิทยาลัย การปกครอง	๖๔	๓๕	๕๕
๒	ข้าราชการ ระดับ ๔-๖	๔๕๔	๑๕๘	๕๐
๓	ข้าราชการ ระดับ ๑-๓	๕๑๕	๒๐๖	๕๐
๔	ลูกจ้างประจำ	๒๑๕	๘๖	๕๐
	รวม	๑,๒๔๘	๕๒๕	๕๐.๓๖

\* ที่มา : กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย.



๓. การวิจัยภาคสนาม (Fieldwork Research)

๓.๑ การสร้างแบบสอบถาม การศึกษาครั้งนี้ได้สร้างแบบสอบถามตามสมมุติฐาน เพื่อหาความคิดเห็นของข้าราชการทุกระดับและลูกจ้างประจำในส่วนกลางของกรมการปกครอง ที่มีต่อกลุ่มนักปกครองระดับรอง โดยแบ่งเป็น

๓.๑.๑ ลักษณะคำถามที่เลือกคำตอบที่เห็นว่าถูกต้องหรือเติมคำลงในช่องว่าง เพื่อให้ผู้ตอบได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง รวมถึงคำถามที่ศึกษาภูมิหลังของผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละคน คำถามสำหรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีจำนวน ๑๗ ข้อ และคำถามสำหรับข้าราชการระดับ ๑-๒ กับลูกจ้างประจำ มีจำนวน ๒๒ ข้อ

๓.๑.๒ เป็นลักษณะคำถามใช้ในการวัดทัศนคติของลิเคอร์ต (Likert Scale) โดยกำหนดคำถามสำหรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มีจำนวน ๒๒ ข้อ และกำหนดคำถามสำหรับข้าราชการระดับ ๑-๒ กับลูกจ้างประจำ มีจำนวน ๓๔ ข้อ ทุกคำถามจะมีความสำคัญเท่ากันหมด ส่วนคำตอบจะถูกแบ่งเป็น ๕ ระดับให้ผู้ตอบเลือกตอบ โดยกำหนดให้ตอบว่าเห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่มีความเห็น ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

๓.๒ การทดสอบแบบสอบถาม (Pretest) ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามไปทดสอบกับข้าราชการและลูกจ้างกองราชการสวนทองถิ่น จำนวน ๒๕ ราย ได้แก่ข้าราชการ ระดับ ๒ จำนวน ๒ ราย ข้าราชการระดับ ๕ จำนวน ๔ ราย ข้าราชการระดับ ๔ จำนวน ๗ ราย ข้าราชการระดับ ๓ จำนวน ๕ ราย ข้าราชการระดับ ๒ จำนวน ๓ ราย ข้าราชการระดับ ๑ จำนวน ๒ ราย และลูกจ้างประจำจำนวน ๒ ราย การทดสอบแบบสอบถามครั้งนี้มีจุดมุ่งหมาย

เพื่อจะปรับปรุงแบบสอบถามให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ปรากฏผลการทดสอบว่า จะต้องปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถามอีกเล็กน้อย จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมและตัดทอนข้อความที่ไม่จำเป็นออก แล้วจัดทำเป็นแบบสอบถามที่สมบูรณ์เพื่อใช้ในการวิจัยต่อไป

๓.๓ การรวบรวมแบบสอบถาม ได้ใช้วิธีแจกแบบสอบถามไปยังสำนักและกองต่าง ๆ ของกรมการปกครอง รวมทั้ง ๑๕ กอง โดยแบ่งกลุ่มประชากรตามกองต่าง ๆ ดังนี้ โดยกำหนดคำถามสำหรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มีจำนวน ๒๒ ข้อ และกำหนดคำถามสำหรับข้าราชการ

ระดับ ๑-๒ กับลูกจ้างประจำ มีจำนวน ๓๔ ข้อ การวัดทัศนคติของลิเคอร์ต (Likert Scale) อ้างใน Rensis Likert อ้างใน Bernard S. Phillips, Social Research: Strategy and Tactics (London: Boston University Press, 1968), p.184.



ตารางการแจกแบบสอบถาม

ลำดับ	รายการ	ด.	ข.	ค.	ง.	หมายเหตุ
๑	สำนักเลขาธิการกรม	๕	๑๐	๑๐	๑	
๒	สำนักผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง	๑	๕	๒	๓	
๓	กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ	๘	๑๕	๑๕	๒	
๔	กองปกครองท้องถิ่น	๕	๑๐	๑๐	๒	
๕	กองการสอบสวนและนิติการ	๓	๓	๕	๑	
๖	กองคลัง	๘	๑๐	๘	๒	
๗	กองการเลือกตั้ง	๓	๘	๘	๑	
๘	กองวิชาการและแผนงาน	๓	๑๐	๑๐	๑	
๙	กองราชการส่วนท้องถิ่น	๕	๑๐	๑๐	๑	
๑๐	กองคลังส่วนท้องถิ่น	๕	๑๕	๑๕	๒	
๑๑	กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล	๕	๑๐	๑๐	๑	
๑๒	สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น	๕	๑๕	๑๕	๓	
๑๓	วิทยาลัยการปกครอง	๘	๑๕	๑๕	๔	004705
๑๔	กองการทะเบียน	๕	๑๕	๑๕	๒	
๑๕	กองบัตรประจำตัวประชาชน	๕	๑๕	๑๐	๑	
๑๖	กองประสานราชการ	๓	๘	๑๐	๑	
๑๗	กองป้องกันฝ่ายพลเรือน	๓	๑๐	๑๐	๑	
๑๘	กองงานความมั่นคง	๓	๑๐	๑๐	๑	
๑๙	กองอาสารักษาดินแดน	๓	๑๐	๑๐	๑	
	รวม	๘๖	๒๐๖	๑๙๘	๓๕	๕๒๕

สำหรับข้าราชการระดับ ๗ ขึ้นไป กับข้าราชการระดับ ๖ ตำแหน่งหัวหน้ากอง ผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง และผู้ช่วยอธิการวิทยาลัยการปกครอง ผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์ด้วยตัวเอง ทุกคนจนครบ ๓๕ คน แบบสอบถามที่ส่งไปยังกองต่าง ๆ ปรากฏว่าได้รับความร่วมมือจากลูกจ้างประจำและข้าราชการทุกคนเป็นอย่างดี และได้รับกลับคืนดังนี้

๑. กลุ่มลูกจ้างประจำส่งแบบสอบถาม จำนวน ๘๖ ราย ได้รับคืน ๕๕ ราย คิดเป็นร้อยละ ๖๔ ตรวจสอบแล้วมีคำตอบไม่สมบูรณ์ ๖ ราย คงเหลือแบบสอบถามที่มีคำตอบสมบูรณ์ ๕๒ ราย คิดเป็นร้อยละ ๖๐

๒. กลุ่มข้าราชการระดับ ๑-๓ ส่งแบบสอบถามจำนวน ๒๐๖ ราย ได้รับคืน ๑๗๕ ราย คิดเป็นร้อยละ ๘๕ ตรวจสอบแล้วมีคำตอบไม่สมบูรณ์ ๑๒ ราย คงเหลือแบบสอบถามที่มีคำตอบสมบูรณ์ ๑๖๓ ราย คิดเป็นร้อยละ ๗๙

๓. กลุ่มข้าราชการระดับ ๔-๖ ส่งแบบสอบถามจำนวน ๑๕๔ ราย ได้รับคืน ๑๕๑ ราย ตรวจสอบแล้วมีคำตอบสมบูรณ์ครบทุกราย คิดเป็นร้อยละ ๙๘

๔. กลุ่มข้าราชการระดับ ๗ ขึ้นไปกับข้าราชการระดับ ๖ ตำแหน่งหัวหน้ากอง ผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง และผู้ช่วยอธิการวิทยาลัยการปกครอง ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ด้วยตนเอง ทุกคน จำนวน ๓๕ ราย จึงได้แบบสอบถามที่สมบูรณ์ครบ ๓๕ ราย คิดเป็นร้อยละ ๑๐๐

แบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมดรวม ๕๖๕ ราย ได้รับคืนจำนวน ๔๖๙ ราย คิดเป็นร้อยละ ๘๓ คัดแบบสอบถามที่ไม่สมบูรณ์ออกจำนวน ๑๔ ราย คงเหลือแบบสอบถามที่มีคำตอบสมบูรณ์ จำนวน ๔๕๕ ราย คิดเป็นร้อยละ ๘๑

#### ๔. การวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจะแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ

๔.๑ นำแบบสอบถามมาแยกระดับตามกลุ่มของผู้ตอบ แล้วเสนอเป็นตารางแจกแจงความถี่ ( frequency table ) เปรียบเทียบเป็นอัตราร้อยละ

๔.๒ วิเคราะห์ผลตามระเบียบวิธีของลิเคอร์ต ( Likert Scale )<sup>๑</sup> โดยใช้ค่ามัธยิมเลขคณิต ( arithmetic mean ) เป็นตัววัดในส่วนที่เกี่ยวกับความเห็น

<sup>๑</sup> Likert, Social Research : Strategy and Tactics, p.186.



เพื่อทดสอบสมมติฐาน ค่าของมัธยเลขคณิตใช้เครื่องหมาย

คำนวณได้จากสูตรต่อไปนี้

$$\bar{X} = \frac{\text{คะแนนรวมของคำตอบแต่ละกลุ่ม}}{\text{จำนวนผู้ตอบ} \times \text{จำนวนคำถามในกลุ่ม}}$$

โดยมีหลักเกณฑ์ในการประเมินค่าดังนี้

คะแนน ๑.๐ - ๑.๘ เป็นคะแนนรับบอกระดับต่ำมาก

คะแนน ๑.๘ - ๒.๖ เป็นคะแนนรับบอกระดับต่ำ

คะแนน ๒.๖ - ๓.๔ เป็นคะแนนรับบอระดับปานกลาง

คะแนน ๓.๕ - ๔.๒ เป็นคะแนนบอกระดับสูง

คะแนน ๔.๓ - ๕.๐ เป็นคะแนนบอกระดับสูงมาก

การวัดความเห็นของข้าราชการและลูกจ้างประจำในส่วนกลางของกรมการปกครอง ในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มนักปกครองระดับรองโดยวิธีลิเคอร์ต (Likert Method) ซึ่งมีการกำหนดให้คะแนนตามประเภทของคำถาม กล่าวคือ ถ้าเป็นคำถามประเภทบวก

(positive statement) การให้คะแนนจะเป็นดังนี้

เห็นด้วยอย่างยิ่ง	=	๕ คะแนน
เห็นด้วย	=	๔ คะแนน
ไม่มีความเห็น	=	๓ คะแนน
ไม่เห็นด้วย	=	๒ คะแนน
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	=	๑ คะแนน

ถ้าเป็นคำถามประเภทลบ (negative statement) การให้คะแนนจะตรงกันข้ามกับคำถามประเภทบวก คือ

เห็นด้วยอย่างยิ่ง	=	๑ คะแนน
เห็นด้วย	=	๒ คะแนน
ไม่มีความเห็น	=	๓ คะแนน
ไม่เห็นด้วย	=	๔ คะแนน
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	=	๕ คะแนน

### สมมติฐานของการวิจัย

ในการศึกษาพฤติกรรมทางการบริหาร ของกลุ่มนักปกครองระดับรอง ผู้วิจัยขอตั้งสมมติฐานเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาว่า กลุ่มนักปกครองระดับรองยังไม่สามารถดำเนินงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่ม เนื่องจาก

๑. ข้าราชการและลูกจ้างของกรมการปกครองส่วนใหญ่ไม่ยอมรับฐานะและบทบาทในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของกลุ่มนักปกครองระดับรอง ยกเว้นด้านวิชาการและกีฬาบันเทิง
๒. กลุ่มนักปกครองระดับรองไม่มีอิทธิพลในด้านการต่อรองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกรมการปกครอง
๓. กลุ่มนักปกครองระดับรองไม่ช่วยให้ข้าราชการ ชันผู้น้อยและลูกจ้างได้รับการสนใจด้านสวัสดิการจากข้าราชการระดับสูงยิ่งขึ้น
๔. กลุ่มนักปกครองระดับรองไม่ช่วยให้ลดปัญหาการบริหารงานภายในกรมการปกครอง และเป็นเครื่องมือช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่

การที่ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไปในทางลบ ( negative hypothesis ) เพราะผู้วิจัยเห็นว่ากลุ่มนักปกครองระดับรองเป็นกลุ่มที่เพิ่งเริ่มมีการก่อตั้งขึ้นใหม่ได้เพียงประมาณ ๓ ปีเท่านั้น และสาเหตุการรวมกลุ่มก็มีได้มาจากแรงกดดันอันมีผลมาจากความไม่เป็นธรรมของระบบราชการภายในกรมการปกครอง แต่กลุ่มนักปกครองระดับรองเกิดขึ้นโดยการชี้แนะและการสนับสนุนของนายดำรง สุนทรศารทูล ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองอยู่ในขณะนั้น ซึ่งอาจจะทำให้นโยบายหรือภารกิจของนักปกครองระดับรองไม่มีความเป็นอิสระ ต้องอยู่ภายใต้อำนาจที่ระบบราชการ สมาชิกนักปกครองระดับรองก็ไม่ได้มีการรับสมัครกันเข้ามา เป็นการกำหนดกันเองโดยกฎบัตรของกลุ่มนักปกครองระดับรอง ให้ข้าราชการตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมาและลูกจ้างประจำทุกคนเป็นสมาชิกกลุ่มนักปกครองระดับรองอาจจะทำให้ได้สมาชิกที่ขาดอุดมการณ์และไม่มีความตั้งใจเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวม ประกอบกับผู้วิจัยเองเคยได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกกลุ่มนักปกครองระดับรองเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครองระดับรองมาพอสมควรแล้ว มีความเห็นว่ากลุ่มนักปกครองระดับรองยังดำเนินงานไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ทั้งหมด บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มนักปกครองระดับรองเพียงบางข้อเท่านั้น บทบาทของกลุ่มนักปกครองระดับรองจึงน่าจะ เป็นไปตามสมมติฐานที่วางไว้



## ลำดับการเสนอเรื่องวิจัย

เพื่อให้การศึกษาริชัยเรื่องนี้เป็นไปอย่างมีระเบียบ ผู้วิจัยได้แบ่งวิทยานิพนธ์ออกเป็น ๕ บท คือ

### บทที่ ๑ บทนำ

กล่าวถึงสภาพทั่วไป สภาพปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีการวิจัย สมมุติฐานของการวิจัย ลำดับการเสนอเรื่องวิจัยและนิยามศัพท์และคำย่อที่ใช้ในการวิจัย

### บทที่ ๒ แนวความคิดในการรวมกลุ่ม

กล่าวถึง ความหมายของกลุ่ม วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม ประเภทและรูปแบบของการรวมกลุ่ม กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ วิธีการทำงานของสมาชิกในกลุ่ม บทบาทและหลักการรวมกลุ่ม การกำเนิดกลุ่ม สภาพทั่วไปของการเกิดกลุ่มในสังคมไทย

### บทที่ ๓ กรรมาการปกครองกับการตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรอง

กล่าวถึงประวัติกรรมาการปกครองโดยสังเขป พฤติกรรมของข้าราชการกับการตั้งกลุ่มข้าราชการหนุ่ม การตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรอง

### บทที่ ๔ ผลการศึกษา

### บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ

## ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัยนี้

เนื่องจากการศึกษาริชัยเกี่ยวกับกลุ่มชนชั้นนำระดับกลางในฝ่ายข้าราชการพลเรือน ยังไม่มีผู้ใดศึกษาโดยเฉพาะ วิทยานิพนธ์นี้จึงเป็นงานใหม่ที่จะศึกษาเกี่ยวกับชนชั้นนำฝ่ายพลเรือน สำหรับกลุ่มชนชั้นนำฝ่ายทหารได้มีการศึกษากันมาบ้างแล้ว การศึกษาเรื่องนี้จึงได้ประโยชน์มากพอสมควร และนอกจากนั้นยังมีประโยชน์อื่น ๆ ดังนี้

๑. ทำให้เข้าใจถึงปัญหาข้อขัดแย้งทางการบริหารของระบบข้าราชการไทย โดยเฉพาะข้อขัดแย้งระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กับข้าราชการชั้นผู้น้อย

๒. จะช่วยทำให้ทราบถึงวิธีการแก้ไข และปรับปรุงระบบการบริหารของข้าราชการไทย อันนำมาซึ่งการ ขจัดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กับข้าราชการชั้นผู้น้อย

๓. เป็นประโยชน์ต่อกรมการปกครอง ในการหาข้อบกพร่องทางการบริหารและแนวทางแก้ไข ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อการบริหาร และการดำเนินงานของกลุ่มนักปกครอง ระดับรองในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นข้าราชการระดับกลางที่รักความ ยุติธรรมและมีความหวังดีต่อบ้านเมือง

๔. เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย

#### นิยามศัพท์และ คำย่อที่ใช้ในการวิจัย

เพื่อสะดวกในการศึกษาวิจัยและง่ายต่อการจำ ผู้เขียนขอกำหนดขอบเขตและความหมายของคำศัพท์ และคำย่อของวิทยานิพนธ์ ดังนี้

พฤติกรรม หมายถึง ความพยายามหรือการกระทำใด ๆ ในการดำเนินงานของกลุ่มนักปกครองระดับรอง ทั้งในส่วนที่แสดงออกและในส่วนที่ไม่แสดงออกของกลุ่มนักปกครองระดับรอง ที่ข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรมการปกครองสามารถเห็นและรู้สึกรับรู้ได้

อิทธิพล หมายถึง ความสามารถของคณะกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครองระดับรองที่จะกระทำให้ข้าราชการ ชั้นผู้ใหญ่ของกรมการปกครองหรือคนอื่น ๆ ต้องปฏิบัติ หรือมีความคิดเห็นคล้อยตามที่กลุ่มนักปกครองระดับรองต้องการ

ฐานะ หมายถึง ความสัมพันธ์หรือความผูกพันระหว่างกลุ่มนักปกครองระดับรองกับข้าราชการ และลูกจ้างของกรมการปกครองที่ข้าราชการ และลูกจ้างของกรมการปกครองให้การยอมรับว่า กลุ่มนักปกครองระดับรองเป็นเสมือนตัวแทนที่จะคอยรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มนักปกครองระดับรอง ข้าราชการและลูกจ้างของกรมการปกครอง และสถาบันกรมการปกครอง

บทบาท หมายถึง การปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครองระดับรองที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการและลูกจ้าง และสถาบันกรมการปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มนักปกครองระดับรอง





ในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาบทบาทของกลุ่มนักปกครองระดับรองในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งประกอบด้วย การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การคัดเลือก การสอบคัดเลือก การเลื่อนระดับ การเลื่อนตำแหน่ง การโอน การบรรจุกลับเข้ารับราชการ การพิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาโทษทางวินัย สวัสดิการด้านวิชาการ การศึกษาและบันเทิง ตลอดจนสวัสดิการตามกฎหมายและอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

นปร.	หมายถึง	กลุ่มนักปกครองระดับรอง
ด.	หมายถึง	ลูกจ้างประจำ
ช.	หมายถึง	ข้าราชการประจำ ระดับ ๑-๓
ค.	หมายถึง	ข้าราชการประจำ ระดับ ๔-๖

(ทั้งนี้ไม่รวมถึงข้าราชการประจำ ระดับ ๖ ตำแหน่งหัวหน้ากอง ผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง และผู้ช่วยอธิการวิทยาลัยการปกครอง)

ง. หมายถึง ข้าราชการประจำ ระดับ ๗ ขึ้นไป และให้รวมถึงข้าราชการประจำ ระดับ ๖ ตำแหน่งหัวหน้ากอง ผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง และผู้ช่วยอธิการวิทยาลัยการปกครอง.