



บทที่ 2

ทฤษฎีหรือแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องระบบราชการหรือพฤติกรรมการตัดสินใจกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งของปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะข้าราชการ มิใช่จะมีเพียงแนวความคิดทางเลือกสำราณะเพียงแนวความคิดเดียวเท่านั้น ในทางกลับกัน การศึกษาเรื่องระบบราชการหรือพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลและ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการ ได้เป็นที่สนใจศึกษาของนักวิชาการทางสังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ มาโดยตลอดเป็นเวลานาน โดยมีวิธีการที่ใช้ในการศึกษา ความต้องการของมนุษย์ หรือการกำหนดกลุ่มที่ทำการศึกษา หรือวัตถุประสงค์ในการศึกษา หรือปรัชญาที่ใช้ในการศึกษาแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มของแนวความคิด สำหรับการศึกษาริชัยในที่นี้จะกล่าวถึง เฉพาะกลุ่มแนวความคิด 3 แนวความคิด เพื่อให้เกิดความเข้าใจพฤติกรรมข้าราชการชัดเจนขึ้น และจะ เน้นให้เห็นความสำคัญเฉพาะแนวความคิดที่สาม แนวความคิดสามแนวความคิดดังกล่าวได้แก่

1. แนวคิดสมัยทฤษฎีดั้งเดิม ได้แก่ ระบบราชการอย่างเป็นทางการ การเมืองแยกจากการบริหาร วิทยาศาสตร์การศึกษาร
2. แนวคิดสมัยทฤษฎีท้าทาย ได้แก่ ระบบราชการอย่างไม่เป็นทางการ มนุษย์สัมพันธ์ คำศัพท์การบริหาร
3. แนวคิดทางเลือกสำราณะ*

1. แนวคิดสมัยทฤษฎีดั้งเดิม

วัตถุประสงค์สำคัญของการบริหารราชการ ตามแนวคิดสมัยทฤษฎีดั้งเดิม (ค.ศ. 1887-1950) ซึ่งรวมหมายถึง แนวคิดเรื่องระบบราชการแบบเป็นทางการ การเมืองแยกจากการบริหาร วิทยาศาสตร์การศึกษาร เน้นประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งกำหนดให้มีการแยกการเมืองออกจาก

*พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970) (ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: 2527)

การบริหาร (Wilson 1887: 217) การกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผน การรวมอำนาจไว้ ส่วนกลาง และหลักลำดับชั้น (Hierarchy) (Ostrom. 1974: 24-29; Weber 1947: 329-333) ทั้งนี้โดยมีความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ว่ามนุษย์เป็นผู้ที่มีนิสัยเกลียดคร้าน ชอบหลีกเลี่ยงการทำงาน การรังเกียจให้ทำงานจึงต้องอาศัยการบังคับ และการลงโทษด้วยกำลัง (Huse and Bowditch 1977: 82) ต่อมาในสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม ราวคริสต์ศตวรรษที่ 19 อัดัม สมิธ (Adam Smith อ้างถึงใน Huse and Bowditch 1977: 82) และ เทเลอร์ (Taylor 1911: 25-28) มีความเชื่อว่ามนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Economic man) หมายความว่า มนุษย์มีแนวโน้มที่จะเลือกทำงานที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ เช่น เงินตรา ที่สูงที่สุด ยิ่งเขาได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมากเท่าไร เขาก็จะยิ่งมีความพอใจและเต็มใจทำงานมากเท่านั้น ดังนั้นการรังเกียจให้ทำงาน จึงต้องไขว้ปลัดขิงทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ (Etzioni 1964 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา ก. 2527: 88; Lawless 1979: 221; Tullock 1965; อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา ข. 2527: 32) และจากแบบแผนข้าราชการในอุดมคติของเวเบอร์ (Weber 1947: 333-336) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการวางตัวเป็นกลาง ปราศจากความเป็นส่วนตัว (Impersonality) การเชื่อฟัง และปฏิบัติงานตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งตามอำนาจ โดยชอบธรรม รวมทั้งการประพฤติภายใต้ข้อบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด มนุษย์หรือข้าราชการในสมัยนี้จึงมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือการบริหารประเภทหนึ่ง คล้ายเป็นหุ่นยนต์ที่ปราศจิตใจและความต้องการส่วนตัว ประพฤติอยู่ภายใต้กรอบองค์การอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ พฤติกรรมของข้าราชการจะถูกกำหนดขึ้นจากองค์การหรือระบบราชการ โดยที่สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ และปลัดขิงส่วนบุคคลของข้าราชการ จะไม่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของเขาเลย

2. แนวคิดสมัยทฤษฎีท้าทาย

การพิจารณาเรื่องพฤติกรรมของข้าราชการว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยภายในองค์การเพียงประการเดียว ตามแนวคิดสมัยทฤษฎีดั้งเดิม ได้รับการโต้แย้งจากแนวคิดสมัยทฤษฎีท้าทาย ได้แก่ ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษยสัมพันธ์ และศาสตร์การบริหาร ซึ่งมีความคิดเห็นว่าในสภาพความเป็นจริง ระบบราชการไม่ได้เป็นอิสระจากการเมือง (Appleby 1949 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา ก. 2527: 68, Kaufman 1981: 223) และมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อม (Environment) (Crozier 1964, อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา ก. 2527: 80-81; Thompson 1967: 1-13) จึงเป็นเรื่องยากที่จะขจัดอิทธิพลของสภาพแวดล้อมออกจาก

ข้าราชการ นอกจากนี้ วิลสัน ได้ละเลยความจริงอีกประการหนึ่งที่ว่าภายใต้รูปแบบอย่างเป็นทางการของการขององค์การ (Formal Organization) จะปรากฏองค์การแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organization) แทรกซ้อนควบคู่กันตลอด (Barnard 1938: 225; Goulder 1954; อ้างถึงใน พินยา บวรวัฒนา ก. 2527: 76-77; Simon 1947 1947: 100) และจากความเชื่อเกี่ยวกับปัจเจกบุคคล ตามแนวคิดมนุษยสัมพันธ์ว่ามนุษย์เป็นผู้ที่มีจิตใจ ความรู้สึกนึกคิด และความต้องการเป็นของตัวเอง* นอกเหนือจากความต้องการปัจจัยทางเศรษฐกิจ มนุษย์จึงมิได้เป็นเพียงเครื่องมือในการบริหารงาน หรือมนุษย์หุ่นยนต์อีกต่อไป จาก แนวคิดสมัยนี้ พฤติกรรมของปัจเจกบุคคลจึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัย 3 ระดับที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันโดยตลอด ดังนี้

*ผลจากการศึกษาของโครงการวิจัยโรงงาน Western Electric Company ระหว่าง ค.ศ. 1927-ค.ศ. 1932 ที่มีชื่อว่า "การศึกษา" เฮาท์ทอร์น (Hawthorne Studies)" ของ เมโย (Mayo) (ค.ศ. 1880-ค.ศ. 1945) ซึ่งศึกษาร่วมกับ โรธลิชเบอร์เกอร์ (Roethlisberger) โดยแบ่งการทดลองออกเป็น 3 เรื่องดังนี้

1. การทดลองการประกอบชิ้นส่วนเป็นขั้นตอน
2. โปรแกรมการสัมภาษณ์
3. ห้องสังเกตการณ์พันขดลวดโทรศัพท์

แม้การศึกษาของเฮาท์ทอร์น (Hawthorne) จะได้รับการวิจารณ์มากมาย เช่น แลมเบอร์เกอร์ (H.A. Lamsberger) กล่าวว่า การศึกษานี้เน้นในเรื่องมนุษยสัมพันธ์ และการประสานงานกลมเกลียวกันภายในองค์การซึ่งความจริงแล้ว ความขัดแย้งก็อาจมีประโยชน์ หรือ อเล็ก คาร์เรย์ (Alec Carey) โจมตีการศึกษา "เฮาท์ทอร์น" ว่าเป็นการทดลองที่ผิดหลักการตามระเบียบวิธีการทดลอง แต่ผลจากการศึกษานี้ ก็เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักวิชาการในช่วงสมัยทฤษฎีทาทาย (ค.ศ. 1950-ค.ศ. 1960) และยังมีอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบัน เอกสารสำคัญที่บันทึกการทดลองนี้คือ F.J. Roethlisberger and W.J. Dickson Management and the Worker. (Cambridge; Boston: Harvard University Press, 1939.)

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ค่านิยม (Value) ความต้องการ (Needs) ความเชื่อ อารมณ์ (Emotion) บุคลิกภาพ (Personality) การรับรู้ (Perception) และทัศนคติ (Attitude) (Bennis 1969 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา ข 2527: 159-160, Schein 1980; 52, 93-99; รัชชัย สันติวงษ์ 2521: 47, วุฒิชัย จานงค์ 2528: 6, อรุณ รักธรรม 2523: 251)

2. ปัจจัยภายในองค์การ ได้แก่ ระบบการให้รางวัลและลงโทษ (Dessler 102; Gilner 1971: 234; Huse and Bowditch 1977: 83) ความสัมพันธ์ของกลุ่มคน ในองค์การ (Gilner 1971: 234, Etzioni 1964 อ้างถึงในพิทยา บวรวัฒนา ก 2527: 88, รัชชัย สันติวงษ์ 2524: 47, อรุณ รักธรรม 2523: 251) เทคโนโลยีภายในองค์การ (Thompson 1967:11) โครงสร้างองค์การ ระบบการบริหาร กฎเกณฑ์การปฏิบัติงาน (Gulick and Urwick 1937:2-11; Weber 1947: 329-333) บทบาทหน้าที่เฉพาะในการ ปฏิบัติงาน (Specialization) (Burns and Stalker 1961; อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา ก 2527: 43-44, Mooney and Railey 1931, อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา ก 2527: 43-44) และความสละสลวยในการปฏิบัติงาน (Niskanen 1973: 32)

3. ปัจจัยภายนอกองค์การ ได้แก่ ปัจจัยทางสังคม (รัชชัย สันติวงษ์ 2524: 47) สภาพแวดล้อม (Thompson 1968: 27) ปัจจัยทางการเมือง (Appleby 1949: 12,81, Niskanen 1973: 59) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Niskanen 1973: 42-47) และการมีส่วนร่วม ของประชาชน

การพิจารณาระบบราชการ และการศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการ โดยแบ่งออกเป็น ปัจจัย 3 ระดับดังกล่าว ตามแนวคิดสมัยทฤษฎีท้าทาย (ค.ศ. 1950-ค.ศ. 1960) ช่วยให้ สามารถเข้าใจระบบราชการและพฤติกรรมการแล่งออกของข้าราชการได้ลึกลงถึง ใกล้เคียง กับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น โดยมองระบบราชการว่าเป็นระบบเปิด (Open System) มิใช่ ระบบปิด (Close System) อีกต่อไป และข้าราชการก็เป็นมนุษย์ที่มีความรู้สึก มีความคิดสามารถ เลือกแนวทางปฏิบัติงานของตนเอง ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติงานของข้าราชการที่มีพฤติกรรม เบี่ยงเบนไปจากแบบแผนในอุดมคติของเวบบอร์ เช่น การเบี่ยงเบนในการปฏิบัติหน้าที่ (dysfunction) (Goulder 1954, อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา ก 2527: 75-76) การยึด กฎเกณฑ์แทนเป้าหมายที่แท้จริง (displacement of goals) (Merton 1952, อ้างถึงใน

พิทยา บวรวัฒนา ก 2527 : 74-75) การเกิดผลที่ไม่คาดคิด (unanticipated consequences) (Michels 1972, อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา ก 2527 : 78-79) การเลือกที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือ กฎ ระเบียบเฉพาะในส่วนที่มีประโยชน์แก่ตนเอง หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามในส่วนที่เป็นโทษแก่ตน (Downs 1967: 266) การบิดเบือนการรายงานผลการปฏิบัติงาน โดยเน้นย้ำในสิ่งที่ดีปรารถนา หรือเห็นชอบ แต่ละเลยไม่รายงานในสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ (Downs 1967: 272) การขาดความซื่อตรงในการปฏิบัติหน้าที่ (Downs 1967: 264; Niskanen 1973: 32-35) การฉ้อราษฎร์บังหลวง (ดิณ ปรัชญพฤกษ์ 85, กนิพนธ์ นาคะตะ 2520: 162-166, เรียร ธรรมารัตน์ 2522: 5, อาทิตย์ อุไรรัตน์ 2518: 85) การประจบเอาใจเจ้านายหรือผู้บังคับบัญชา (รวีชัย วิชัยดิษฐ์ 2521: 32, อาทิตย์ อุไรรัตน์ 2518: 85) การเล่นพรรคเล่นพวก (ดิณ ปรัชญพฤกษ์ 85) และการเลือกกระทำในสิ่งที่ทำให้ตนเองได้รับประโยชน์สูงสุด โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงผลได้ผลเสีย (Cost-benefit Comparison) (Downs 1967: 266-267; Niskanen 1973: 35) เป็นต้น

การโน้มน้าว หรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของข้าราชการดังกล่าวไว้ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดแก่องค์กร ตามแนวความคิดกลุ่ม มนุษย์สัมพันธ์ ระบบราชการแบบใหม่เป็นทางการ และคำสัตรการการบริหาร เน้นการใช้วิธีการสูงใจที่เหมาะสมถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของปัจเจกบุคคลแต่ละคน ซึ่งหมายความว่า หากบุคคลมีความต้องการอยู่ในขั้นความต้องการความปลอดภัย (Safety) ก็ต้องสนองความต้องการของเขาในขั้นความต้องการความปลอดภัย เขาจึงจะทำงานให้องค์กรอย่างเต็มที่และด้วยความเต็มใจ ซึ่งหากใช้การสูงใจในขั้นที่สูงหรือต่ำกว่านี้จะไม่อาจเปลี่ยนแปลง โน้มน้าวพฤติกรรมของบุคคลนั้นให้ทำงานอย่างเต็มที่ (Maslow 1954 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา ก 2527 : 92) ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการกลุ่มมนุษย์สัมพันธ์ จึงศึกษาพร้อมทั้งเสนอแนะทฤษฎีการสูงใจออกมามากมายหลายทฤษฎี เช่น ลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs) ของมาส์โลว์ (Maslow) ทฤษฎี X - ทฤษฎี Y (Theory X-Theory Y) ของแมคเกรเกอร์ (McGregor) แบบแผน ERG (ERG models) ของเอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer) ปัจจัยสูงใจ - ปัจจัยสุขวิทยา (Motivative-Hygiene Model) ของเฮอร์เบิร์ก (Herzberg) กระบวนการพัฒนาเป็นผู้ใหญ่ (Mature Man) ของอาร์กิริส (Argyris) เป็นต้น ทฤษฎีเหล่านี้ แมคเคลแลนด์ (McClelland อ้างถึงใน Huse Bowditch 1977: 87-95) กล่าวว่า โดยสรุปแล้ว ต่างก็มีความสัมพันธ์ผล (Self-Actualization) เป็นปัจจัยสูงใจสูงสุดของมนุษย์ トラาบโดก็ตามที่ความสัมพันธ์นี้ยังไม่บรรลุผล

มนุษย์ก็มีความวิตกกังวล และพยายามแสวงหาทางเอาช่นะอุปสรรคที่กีดขวาง เพื่อให้บรรลุผลที่ตั้งไว้อันนั้น อย่างไรก็ตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ และทางสังคม ยังคงเป็นปัจจัยสูงใจในระดับต้น ๆ ของปัจเจกบุคคลอยู่ ตามทฤษฎีของกลุ่มนี้ ซึ่งฮิวส์ และโบรดิทซ์ ได้เปรียบเทียบทฤษฎีสูงใจของนักวิชาการในกลุ่มมนุษยสัมพันธ์ อันได้แก่ แบบแผน ERG ของเอลเตอร์เฟอร์ ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการของมาส์โลว์ และปัจจัยลู่ชีวิตยาและปัจจัยสูงใจของเฮอร์เบิร์กไว้ตั้งแผนภูมิต่อไปนี้

ปัจจัยที่ใช้สูงใจปัจเจกบุคคลตามทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์

แผนภูมิที่ 1 เปรียบเทียบปัจจัยสูงใจปัจเจกบุคคลตามทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์

ความต้องการอยู่รอด (Existence)		ความสัมพันธ์ (Relatedness)		การเจริญเติบโต (Growth)
ความต้องการทางกายภาพ	ความต้องการความปลอดภัย	ความต้องการทางสังคม	ความต้องการได้รับการยกย่อง	ความต้องการประจักษ์ตน
สูงใจด้วยการบังคับด้วยกำลัง	สูงใจด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ	สูงใจด้วยการเป็นที่ยอมรับ		สูงใจด้วยภาวะการเติบโตของตนเอง

ปัจจัยลู่ชีวิตยา

ปัจจัยสูงใจ



นโยบายองค์การและการบริหาร

ความสำเร็จ

การนิเทศงาน

งานที่ทำทลายความล้มเหลว

สภาพงาน

ความรับผิดชอบ

ความก้าวหน้า

เงินเดือน



ที่มา: Edgar F. Huse and James L. Bowditch, Behavior in Organizations: A Systems Approach to Managing. 2nd. ed. Massachusetts: Addisonwesley Publishing, 1971), pp. 91.

แนวความคิดกลุ่มมนุษย์สัมพันธ์ในระยะต่อมา ได้จำแนกองค์ประกอบของปัจจัยที่ไขว้ใจ หรือสิ่งที่มากำหนดพฤติกรรม การเลือกกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งของปัจเจกบุคคล ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น เดสเลอร์ (Dessler : 127-128) ได้แบ่งปัจจัยที่ไขว้ใจออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งต้องพิจารณาควบคู่กันไป ดังนี้

1. ปัจจัยภายนอก ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง วิธีการเลื่อนตำแหน่ง และสวัสดิการ เป็นต้น
2. ปัจจัยภายใน ได้แก่ ความต้องการท้าทายในการทำงาน ความพึงพอใจในการทำงาน

ส่วนปัจจัยที่ไขว้ใจในปัจเจกบุคคลในองค์การของกิลเนอร์ (Gilner 1971: 234) ประกอบด้วยปัจจัย 6 ประการ ได้แก่

1. การยอมรับกฎเกณฑ์ของปัจเจกบุคคล
2. การให้รางวัลอย่างเป็นระบบทั้งองค์การ
3. การให้รางวัลเป็นรายบุคคล
4. ความพอใจในงาน
5. การยอมรับเป้าหมายขององค์การเป็นเป้าหมายของตนเอง
6. กลุ่มออร์ปนีย์

และไวท์ (Whyte อ้างถึงใน Lawless 1977: 235) ผู้ซึ่งมีสัมมติฐานว่า มนุษย์เป็นผู้มีความต้องการซับซ้อน (Complex man) เห็นว่าปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรม การเลือกงานของปัจเจกบุคคล นั้นแบ่งออกเป็น 4 ประการคือ

1. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ
2. การเป็นที่ยอมรับของสังคม
3. โอกาสก้าวหน้า
4. ความท้าทายของงาน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าข้าราชการ ตามแนวความคิดระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษย์สัมพันธ์ และวิทยาคำสั่งการสั่งการ มิได้เป็นมนุษย์หุ่นยนต์อีกต่อไป แต่เป็นผู้ที่มีชีวิตจิตใจ และความต้องการ ทั้งนี้โดยได้รับอิทธิพลมาจากปัจจัยใน 3 ระดับ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล

ปัจจัยภายในองค์กร และปัจจัยภายนอกองค์กร ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าแนวความคิดกลุ่มมนุษยสัมพันธ์ จะแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่กระตุ้น จูงใจ หรือที่กำหนดพฤติกรรม การเลือกงานของปัจเจกบุคคล แต่ไม่ได้อธิบายว่าการที่ข้าราชการมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนออกไปจากแบบแผนในอุดมคติดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นเพราะสาเหตุประการใด หรือได้รับการกระตุ้นจากปัจจัยประการใดเป็นสำคัญ และหลังจากได้รับการกระตุ้นแล้วปัจเจกบุคคลมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมออกมาอย่างไร กล่าวอีกนัยคือแนวความคิดกลุ่มมนุษยสัมพันธ์ มิได้แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เป็นตัวต้นเหตุแห่งพฤติกรรม กับทิศทางที่แสดงออกของพฤติกรรม หลังจากได้รับการกระตุ้นจากปัจจัยอันนั้นไว้เลย จึงเป็นอุปสรรคทำให้มีอาจเข้าใจพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลได้อย่างลึกซึ้ง เพียงพอรวมทั้งไม่สามารถคาดการณ์แนวโน้มของพฤติกรรมที่ปัจเจกบุคคลจะแสดงออกมาได้



3. แนวความคิดทางเลือกสำราณะ

การศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการตามแนวความคิดทางเลือกสำราณะ เป็นเช่นเดียวกับแนวความคิดระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษยสัมพันธ์ และคำศัพท์การบริหาร กล่าวคือเป็นการพิจารณาข้าราชการในฐานะเป็นมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ และมีความต้องการเป็นของตัวเอง มีความสามารถที่จะตัดสินใจเลือกกระทำในสิ่งใด ๆ ของตนเอง ซึ่งอาจเบี่ยงเบนไปจากแบบแผนของข้าราชการในอุดมคติตามแบบเวเบอร์ (Weber) ทั้งนี้โดยได้รับอิทธิพลมาจากปัจจัย 3 ระดับดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวความคิดระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษยสัมพันธ์ และคำศัพท์การบริหาร จะจำแนกรายละเอียดถึงประเภทของปัจจัยที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของข้าราชการอย่างชัดเจน แต่กลับมิได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยนั้น ๆ กับลักษณะแนวโน้ม หรือทิศทางของพฤติกรรมของข้าราชการผู้นั้น หลังจากได้รับการกระตุ้นจากปัจจัยดังกล่าว จึงเป็นอุปสรรคทำให้มีอาจเข้าใจพฤติกรรมของข้าราชการได้อย่างถูกต้อง และลึกซึ้งเพียงพอ กล่าวคือ มิทราบถึงสาเหตุแห่งพฤติกรรมที่แสดงออกของข้าราชการว่า ได้รับการกระตุ้นจากปัจจัยประการใด เป็นต้น

แนวความคิดทางเลือกสำราณะ จึงพยายามที่จะตอบคำถามที่น่าสนใจ รวมทั้งหาความสัมพันธ์ดังกล่าว ด้วยการศึกษาหลักการทางเศรษฐศาสตร์ และความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับมนุษย์ที่ว่า มนุษย์เป็นผู้ที่มีเหตุผล (Rationality) คำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนเป็นประการสำคัญ (Self-interest) พร้อมทั้งจะตัดสินใจเลือกกระทำในสิ่งใดที่ตนคิดว่าตนจะได้รับประโยชน์สูงสุด

(Maximization) โดยไตร่ตรองภายใต้ข้อมูล ความรู้เท่าที่มีอยู่ในขณะนั้น (Buchanan 1978: 17; Mckenzie and Tullock 1978: 15-17; Ostrom 1974: 48-74; Ostrom and Ostrom 1971: 203-206) ส่วนการเลือกจะมีประสิทธิภาพมากแค่ไหน ขึ้นกับระดับความครบถ้วนของข่าวสาร ข้อมูล ความรู้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ สภาวะแน่นอน (certainty) สภาวะการเสี่ยง (risk) และสภาวะไม่แน่นอน (uncertainty) (Ostrom 1974: 48-73; Ostrom and Ostrom 1971: 203-206) ในสภาวะแน่นอน บุคคลสามารถตัดสินใจได้ง่าย และมีประสิทธิภาพมากที่สุด จากพื้นฐานดังกล่าวนี้เอง แนวความคิดทางเลือกสาธารณะ เชื่อว่าปัจเจกส่วนตัวทั้ง 3 ประการ ได้แก่ ความเป็นผู้มีเหตุผล ความเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัว และการทำในสิ่งที่ทำให้ตนได้รับผลประโยชน์สูงสุดจะผลักดันพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล ฉะนั้นความเบี่ยงเบนความประพฤติของข้าราชการทั้งมวลจึงเป็นเพราะปัจจัยพื้นฐานทางจิตวิทยาของปัจเจกบุคคลทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นเป็นตัวกระตุ้น และภายหลังจากที่ปัจเจกบุคคลได้รับการกระตุ้นด้วยปัจจัยเหล่านี้แล้ว เขาก็มีแนวโน้มจะกระทำในสิ่งที่เขาคิดว่าจะทำให้เขาได้รับประโยชน์สูงสุด โดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด แต่ทว่าความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับมนุษย์ดังกล่าวของแนวความคิดทางเลือกสาธารณะ จั๊ดจี้ (Judge อ้างถึงใน Buchanan 1978: 142) คัดค้านว่าเป็นที่ยอมรับกันเฉพาะในหมู่นักเศรษฐศาสตร์เท่านั้น มิได้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะกลุ่มมนุษยสัมพันธ์เห็นว่ามนุษย์ที่มีเหตุผล ตามความเชื่อของแนวความคิดทางเลือกสาธารณะนี้ แท้จริงแล้วก็คือ มนุษย์-เศรษฐกิจ ตามความเชื่อในลัทธิเดิมนั่นเอง ซึ่งอันที่จริงนั้น มนุษย์มิใช่มีเพียงความต้องการเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจเท่านั้น บางครั้งจะพบว่า มีปัจเจกบุคคลที่เต็มใจเสียสละผลประโยชน์ของตนเพื่อช่วยเหลือผู้อื่น ข้อคัดค้านประการนี้ แนวความคิดทางเลือกสาธารณะกล่าวอธิบายไว้ว่า มนุษย์ที่มีเหตุผลไม่ใช่มนุษย์เศรษฐกิจ เพราะปัจจัยที่ไขว้ใจมนุษย์ที่มีเหตุผล ไม่จำเป็นต้องเป็นเพียงปัจจัยทางเศรษฐกิจอย่างเดียว เหมือนเช่นที่ไขว้ใจมนุษย์เศรษฐกิจ แต่จะเป็นสิ่งใดก็ได้ที่สามารถสนองความต้องการของเขา แล้วทำให้เขาเกิดความพอใจมากที่สุด เพราะฉะนั้น ปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมทางเลือกกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งของปัจเจกบุคคล ตามแนวความคิดทางเลือกสาธารณะ ซึ่งได้แก่ ผลประโยชน์สูงตามความคิดของปัจเจกบุคคลแต่ละคน จึงอาจเป็นได้ทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ ทางสังคม หรืออื่นใด และเป็นได้ทั้งในแบบรูปธรรม และนามธรรม (Mckenzie and Tullock 1978: 26) ดังนั้นการเสียสละเพื่อผู้อื่นของบางคน อาจเป็นเพราะการเสียสละนั้นทำให้เขาเกิดความรู้สึกพอใจเป็นอย่างมาก และมากกว่าการไม่ยอมเสียสละ จึงอาจถือได้ว่า การเสียสละเป็นผลประโยชน์และความเห็นแก่ตัวเองได้ประการหนึ่ง

นอกจากนี้ กลุ่มที่ได้รับอิทธิพลจาก บาร์นาร์ด และ ไชมอน โจนส์ เรื่องความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคลว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เนื่องจากมนุษย์มีข้อจำกัดมากมายทั้งทางกายภาพ (physical) ชีววิทยา (biological) จิตวิทยา (psychological) และทางสังคม (social factors) (Barnard 1976: 12) ทำให้เขามีอาการรอบรู้ในเรื่องที่จะตัดสินใจได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลจึงทำได้เพียงขั้นการแสวงหาความพอใจ (Satisfy) มิใช่ขั้นความมีเหตุผลที่จะนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุด (Maximization) อย่างแท้จริง (Simon 1941: xi, xiv, xviii, 61-78) ส่วนวิทลีย์ (Whitley อ้างถึงใน Buchanan 1978: 151-154) ก็เห็นว่า ความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคลนั้นย่อมาความถึงความสามารถในการคัดลำดับความต้องการของเขาได้ อันเป็นสิ่งที่ไม่เป็นความจริงเพราะหากปัจเจกบุคคลสามารถทราบถึงความต้องการของตัวเองจนสามารถคัดลำดับความต้องการได้แล้ว ทำไมบางครั้ง เขายังกระทำในสิ่งที่เป็นโทษแก่ตัวเอง (McKenzie and Tullock 1978: 26) เช่น การสูบบุหรี่ การเล่นของมีเงินเมา เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นเดสเลอร์ (Dessler: 49) กล่าวว่า มนุษย์ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. การรับรู้ (perception) เป็นผลสืบเนื่องมาจาก ความต้องการ (Needs) ค่านิยม (Value) ความบีบคั้น (Stress) บทบาทขององค์การและของกลุ่ม
 2. บุคคลิกภาพ (personality) ได้แก่ id ego superego*
 3. ความสามารถ (ability) เป็นส่วนหนึ่งของบุคลิกภาพ
- ซึ่งองค์ประกอบในเรื่องการรับรู้และบุคลิกภาพเป็นสิ่งที่ไม่มีเหตุผล เพราะฉะนั้นมนุษย์จะเป็นผู้ที่มีเหตุผลไม่ได้

ในเรื่องความเป็นไปไม่ได้ในความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคลนั้น ความมีเหตุผลตามแนวความคิดของ ไชมอน มีความหมายต่างจากของแนวความคิดทางเลือกสาธารณะ กล่าวคือ ในแนวความคิดประการแรก ความมีเหตุผล หมายถึง เหตุผลที่แท้จริง ที่สมบูรณ์ เกิดจากความรอบรู้ใน

*id คือ พลังทางจิตเบื้องต้นของมนุษย์มีลักษณะเป็นสัญชาตญาณที่จะนำไปสู่การแสวงหาสิ่งต่าง ๆ มาบำบัดความพอใจ

ego คือ สภาวะของจิตที่สัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมและบุคคล

superego คือ ส่วนของจิตที่เกี่ยวกับศีลธรรม คุณธรรม จุดมการณ์ เป็นกลไกควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์

รอบรู้ในเรื่องที่กำลังพิจารณาตัดสินใจอย่างถ่องแท้ สัมบูรณ์ และครบถ้วนในทุก ๆ ด้าน ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แล้ว การตัดสินใจในเรื่องนั้นของปัจเจกบุคคล ย่อมกระทำได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และนำมาซึ่งผลประโยชน์สูงสุด รวมทั้งต้องไม่มีข้อผิดพลาดในการตัดสินใจแม้แต่น้อย อันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ไม่ได้อย่างแน่นอนในทางปฏิบัติ แต่สำหรับแนวความคิดทางเลือกสำราญนั้น (McKenzie and Tullock 1978: 26) ความมีเหตุผล มีความหมายเพียงความมีเหตุผลบนพื้นฐานของข้อมูล หรือความรู้ ในขณะที่ของปัจเจกบุคคลผู้กำลังตัดสินใจ ความมีเหตุผลตามนัยนี้ จึงเป็นเรื่องส่วนบุคคลขณะที่กำลังจะตัดสินใจ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละคน และอาจไม่ใช่เหตุผลที่แท้จริง หรือที่จะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีที่สุด รวมทั้งอาจทำให้การคาดการณ์ผลสัมฤทธิ์ในการกระทำสิ่งใด ๆ ของปัจเจกบุคคลผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้ เพราะฉะนั้น ข้อจำกัดของมนุษย์จึงมิใช่เป็นอุปสรรคของการมีเหตุผลของเขาแต่ประการใด และแม้ว่าปัจเจกบุคคลจะไม่มีความสามารถในการตัดสินค่าระดับความต้องการได้อย่างสมบูรณ์ แต่อย่างน้อยที่สุด เขาก็ทราบถึงความต้องการของเขาว่า ในขณะที่กำลังตัดสินใจ เขามีความต้องการประการใดมากที่สุด นอกจากนั้นการกระทำในสิ่งที่เป็นโทษแก่ตนเองของเขา จึงเป็นเพราะความผิดพลาดคลาดเคลื่อนในการคาดการณ์ถึงผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดขึ้น มิใช่เป็นพฤติกรรมที่ขาดเหตุผลแต่ประการใด

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สรุปได้ว่า พฤติกรรมการเลือกกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งของปัจเจกบุคคลเป็นผลสืบเนื่องมาจากการได้รับการกระตุ้นผลักดันจากปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยภายนอกองค์การนอกเหนือไปจากปัจจัยภายในองค์การ นอกจากนี้ปรากฏว่าข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคลจะมีพฤติกรรมต่างไปจากปัจเจกบุคคลเมื่อรวมกันเป็นกลุ่ม ซึ่งแสดงว่า กลุ่มก็มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของข้าราชการ หรือปัจเจกบุคคลอยู่เช่นกัน

การรวมกลุ่มของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์การหนึ่ง ๆ ตามแนวความคิดของกลุ่มมนุษย์สัมพันธ์ ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ และศาสตร์การบริหาร มีสมมติฐานว่ามีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีค่านิยมของกลุ่มร่วมกัน (McKenzie and Tullock 1978: 74; Olson 1971: chap 1; Schein 1980: 99) ทั้งนี้เพราะ การรวมกลุ่มเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่เกิดจากการรวมตัวกันด้วยความสมัครใจของผู้ที่มีทัศนคติ บุคลิกภาพ และค่านิยมคล้ายกัน ฉะนั้น ค่านิยมของสมาชิกแต่ละคนจะหายไป หรือครอบคลุมด้วย (Override) ค่านิยมของกลุ่ม ด้วยเหตุนี้ จำนวนสมาชิกของกลุ่ม หรือขนาดของกลุ่ม จึงไม่มีผลต่อพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลแต่อย่างใด

ในทางกลับกัน แนวความคิดทางเลือกสาธารณะ เชื่อว่าการรวมกลุ่มเกิดจากธรรมชาติ อันเห็นแก่ตัวของมนุษย์ โดยบุคคลจะเลือกเป็นสมาชิกของกลุ่มที่คาดว่าจะให้ผลประโยชน์สูงสุด และเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด (McKenzie and Tullock 1978: 96) ตามนัยนี้ ค่านิยมของกลุ่ม จึงไม่ใช่ค่านิยมของสมาชิก แม้บางครั้งพฤติกรรมของกลุ่มเหมือนกับเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ก็มีได้ แปลว่า ความต้องการส่วนตัวของสมาชิกจะหมดไปและจากความเชื่อดังกล่าวนี้เอง ทำให้จำนวนสมาชิกหรือขนาดของกลุ่ม มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิก (Downs 1967: 275, chap 6; McKenzie and Tullock 1978: 92-96; Mueller 1979: 11, 24-48; Niskanen 1973: 22; Olson 1971: chap 2) กล่าวคือ ในกลุ่มขนาดเล็กสมาชิกมีแนวโน้มที่จะร่วมกันรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่าย หรือต้นทุนบริการอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะสมาชิกได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันและพฤติกรรมของสมาชิกแต่ละคนจะส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกันอย่างทั่วถึง จึงทำให้มีการคำนวณอำนาจ และการต่อรองกันภายในกลุ่ม (Olson 1971: chap 2) ตรงข้ามกับกลุ่มใหญ่ที่ต้องใช้มาตรการบังคับ หรือการลงใจจากภายนอก เนื่องจากผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับแตกต่างกันและพฤติกรรมของสมาชิกเป็นอิสระต่อกัน หรือมีอาจส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกันได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ พฤติกรรมการตัดสินใจที่จะเลือกการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งของข้าราชการตาม แนวความคิดทางเลือกสาธารณะยังขึ้นกับประเภทของข้าราชการ ซึ่งดาวน์ (Downs 1967: chap 9) แบ่งออกเป็น 5 พวก ได้แก่ พวกไต่บันได (climbers) อนุรักษ์นิยม (conservers)*

*พวกไต่บันได หมายถึง ข้าราชการที่มีความต้องการแสวงหาอำนาจ โดยมีใครค้ำฉิ่ง ถึงความสามารถของตนเอง ฉะนั้นการลงใจให้ทำงานจึงต้องใช่ บัณฑิตยรายได้ และเกียรติยศ จากหน่วยงานที่เขาเป็นสมาชิกเป็นสำคัญ

พวกอนุรักษ์นิยม หมายถึง ข้าราชการที่มีความต้องการความมั่นคง ความสะดวกสบาย ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดยขาดความมั่นใจที่จะทำงานประเภทที่มีอัตราความเสี่ยงสูง หรือความไม่แน่นอน อันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของตน บางครั้งไม่พอใจตำแหน่งหน้าที่ของตน เพราะไม่สะดวก จึงยึดถือปฏิบัติตามระเบียบธรรมเนียมเก่า ๆ ด้วยเชื่อว่าเป็นสิ่งที่เชื่อถือได้สูง หรือสามารถทำนายประสิทธิภาพของงานได้

ผู้แนะนำ (advocator) พวกร้อนวิชา (zealots) และรัฐบุรุษ (stateman)* ขึ้นกับระดับตำแหน่ง (Downs 1967: chap 9) และระบบบริหาร ซึ่งนิสกาเนน (Niskanen 1973: 37-43) จำแนกเป็น 3 ประเภทคือ ระบบการให้รางวัล ระบบตรวจสอบงบประมาณ และขนาดของกลุ่ม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวความคิดทางเลือกสาธารณะมิได้อธิบายถึงมาตรฐานของกลุ่มที่เหมาะสม และเทคนิคการศึกษารูปแบบการบริหารที่ดี ดังนั้นแนวความคิดทางเลือกสาธารณะ จึงมีประโยชน์ในด้านการศึกษาล่า เหตุพฤติกรรมของข้าราชการเป็นสำคัญ (พิทยา บวรพัฒนา ข 2527: 44) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือมีประโยชน์ในการเป็นเครื่องช่วยในการมองปัญหาพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล อันจะนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการแสวงหาแนวทางในการศึกษารูปแบบการบริหารที่ดี และการจัดการเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลที่ดีได้ในลำดับถัดไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ข้าราชการตามแนวความคิดทางเลือกสาธารณะ นอกจากจะเป็นมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ และมีความต้องการเป็นของตนเองแล้ว ยังเป็นปัจเจกบุคคลที่มีความสามารถในการตัดสินใจ เลือกกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวของข้าราชการได้รับอิทธิพลมาจาก ปัจจัย 3 ระดับ เช่นเดียวกับแนวความคิดระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษย์สัมพันธ์ และศาสตร์การบริหาร อย่างไรก็ตามในส่วนของปัจจัยส่วนบุคคล แนวความคิดทางเลือกสาธารณะ ไม่เพียงแต่อธิบายให้ทราบถึงประเภทของปัจจัยจิตวิทยาของปัจเจกบุคคล ซึ่งประกอบด้วย ความมีเหตุผลภายใต้ข้อมูลและความรู้เท่าที่มีอยู่ในขณะนั้น ความเห็นแก่ตัวเอง

*ผู้แนะนำ หมายถึง ข้าราชการที่มักเป็นผู้กำหนดนโยบาย เพื่อตนจะได้มีโอกาสทำงานได้สำเร็จ โดยมากมีแนวโน้มที่จะมีความรู้สึกในเรื่องความร่วมมือ ขณะเดียวกันก็มีความต้องการจะรักษากำลังขวัญของบุคคลในองค์กร ความสำเร็จเกิดจากความสามารถในการแสวงหาทรัพยากรจากภายนอกองค์กร โดยอาศัยชื่อเสียงของตน

พวกร้อนวิชา หมายถึง ข้าราชการที่มีทัศนคติต่อมนุษย์ดีกว่า ข้าราชการประเภทที่ 1 และ 2 มักเป็นผู้ที่มีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ซึ่งบุคคลิกภาพดังกล่าวนี้ จะเป็นแรงผลักดันภายใน ที่ทำให้นโยบายของเขาได้รับการพิจารณา ถึงแม้ว่าเพื่อนร่วมงาน และเจ้านายจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้นก็ตาม ข้าราชการพวกนี้มักมองปัญหาอย่างแคบ ๆ เพียงเพื่อประโยชน์ของตนเป็นประการสำคัญ

พวกรัฐบุรุษ หมายถึง ข้าราชการที่ซื่อสัตย์ต่อสังคม จะแสวงหาอำนาจเท่าที่จำเป็น เพื่อจะได้มีอิทธิพล ในการกำหนดนโยบาย และนำมาปฏิบัติอย่างได้ผล

และการกระทำในสิ่งที่มีผลประโยชน์แก่ตนมากที่สุดเท่าที่นั้น ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง บัณฑิตเหล่านั้น กับทิศทาง การแสดงออกของพฤติกรรมของข้าราชการ ว่าหลังจากที่ได้รับการกระตุ้น ด้วยบัณฑิตดังกล่าวแล้ว ข้าราชการมีแนวโน้มที่จะเลือกกระทำในสิ่งที่ตนคิดว่าจะทำให้ตนได้รับประ- โยชน์สูงสุด โดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด แต่เนื่องจากแนวความคิดทางเลือกสำราณะได้กล่าวถึง คุณลักษณะของผลประโยชน์ตอบแทนไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าหมายถึงสิ่งใดก็ตาม ที่สามารถสนองความ ต้องการของปัจเจกบุคคล แล้วทำให้เขาเกิดความพอใจ แต่ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าสิ่งนั้นได้แก่ บัณฑิตประการใดบ้าง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาจากแนวความคิดอื่น เช่น ระบบ ราชการอย่างเป็นทางการ การเมืองแยกจากการบริหาร วิทยาคำสั่งราชการจัดการ และแนวความคิด ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษย์สัมพันธ์ คำสั่งการการบริหาร โดยนำเอาบัณฑิตสูงใจจากแนว คิดวิทยาคำสั่งราชการจัดการ ที่ว่ามนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ และในแนวคิดมนุษย์สัมพันธ์ได้นำเอาบัณฑิต สูงใจจากทฤษฎีลำดับความต้องการของมาสโลว์ ทฤษฎีบัณฑิตสูงใจ-บัณฑิตสูงใจวิทยาของ เออร์เบิร์ต ทฤษฎีบัณฑิตสูงใจของ เดลเลอร์ และทฤษฎีสูงใจของไวท์ และสรุปบัณฑิตผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลต่อ พฤติกรรมของข้าราชการที่สำคัญออกมาได้ 5 ประการคือ

1. รายได้ตอบแทน
2. การประหยัดค่าใช้จ่าย
3. ความก้าวหน้าในการทำงาน
4. การท้าทายความสามารถ
5. ความสะอาดกล้าบายน

อย่างไรก็ตาม นอกจากบัณฑิตทางจิตวิทยาดังกล่าวข้างต้น พฤติกรรมการเลือกกระทำ สิ่งใด ๆ ของข้าราชการ ตามแนวความคิดทางเลือกสำราณะ จะได้รับอิทธิพลมาจากบัณฑิตอื่น ๆ อีกคือประเภทของข้าราชการ ระดับตำแหน่งที่เขาดำรงอยู่ ขนาดของกลุ่มที่เขาเป็นสมาชิก และ ระบบการบริหารภายในองค์กรนั้น ๆ จึงเห็นได้ว่า การศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการตามแนว ความคิดทางเลือกสำราณะ เป็นประโยชน์ในการทำให้สามารถเข้าใจข้าราชการได้ชัดเจน มากขึ้น ว่าพฤติกรรมของเขานั้นมีสาเหตุมาจากสิ่งใด และมีทิศทาง การแสดงออกเป็นเช่นไร ดังนี้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป พฤติกรรมของปัจเจกบุคคล สามารถอธิบายได้โดยอาศัยแนวคิดใน 3 สัมมัย ได้แก่ สัมมัยแรก คือแนวคิดสัมมัยทฤษฎีดั้งเดิม ได้แก่ ระบบราชการอย่างเป็นทางการ การเมืองแยกจากการบริหาร และวิทยาคำสั่งร้การสั่งการ ซึ่งเป็นการพิจารณาบุคคลในระบบปิด ว่าพฤติกรรมของเขา กำหนดขึ้นมาจากปัจจัยภายในองค์กร เพียงประการเดียว สัมมัยถัดมาคือแนวคิดสัมมัยทฤษฎีท้าทาย ประกอบด้วยระบบราชการอย่างไม่เป็นทางการ มนุษยสัมพันธ์ คำสั่งร้การบริหาร เป็นการศึกษาพฤติกรรมข้าราชการในระบบเปิด ซึ่งแบ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมปัจเจกบุคคลเป็น 3 ระดับ คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยภายในองค์กร และปัจจัยภายนอกองค์กร แต่แนวความคิดนี้ไม่ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยดังกล่าวกับทิศทาง การแสดงออกของ เขาสิ่งทำให้ไม่ทราบสาเหตุแห่งพฤติกรรมและไม่อาจคาดการณ์พฤติกรรมได้ และประการสุดท้าย แนวคิดทางเลือกสำธารณะ นอกจากจะศึกษาพฤติกรรมปัจเจกบุคคลในระบบเปิดแล้วยังอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมข้าราชการ กับทิศทางของพฤติกรรมหลังจากได้ รับการกระตุ้นจากปัจจัยอันนั้น โดยมีข้อสมมติพื้นฐานเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลว่าเป็นผู้ที่มีเหตุผล มีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และจะทำในสิ่งที่ทำให้เขาได้รับผลประโยชน์สูงสุด และเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด ซึ่งผลประโยชน์นี้มีมากมาย และเป็นสิ่งใดก็ได้ที่สามารถสนองความต้องการของปัจเจกบุคคล นั้น ๆ ดังนี้ เป็นต้น สำหรับในบทต่อไป จะกล่าวถึงการบริหารงานอำเภอ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย