

กรอบแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและสมมติฐาน

1. กรอบแนวความคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้อาศัยกรอบแนวความคิด ทฤษฎี และการวิจัยที่เกี่ยวข้องของท่านผู้รู้หลายท่านซึ่งจะขอกล่าวถึงต่อไป อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะเข้าไปสู่แนวความคิดเกี่ยวกับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท และแนวความคิดเกี่ยวกับการจูงใจบุคคลในองค์การหอสังเขป

1.1 กรอบแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศและพัฒนาชนบท

การพัฒนาประเทศเป็นการ เปลี่ยนแปลงจากสภาวะการณ์หนึ่งขององค์ประกอบทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง หรือทั้งหมดไปสู่อีกสภาวะการณ์หนึ่ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้จะมีลักษณะอย่างใดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องทำการตกลงกันในสังคมนั้นและอาจเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา โดยปกติการพัฒนาจะมีความหมายโดยนัยว่าเป็นการ เปลี่ยนแปลงที่มีทิศทางไปข้างหน้า สังคมหนึ่งอาจมีเป้าหมายในการพัฒนาอย่างหนึ่งในเวลาหนึ่ง แต่เมื่อได้มีการ เปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายดังกล่าวแล้ว ก็ต้องมีการ เปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายอื่น ๆ ต่อไป อย่างไรก็ตาม โดยปกติสังคมจะมีเป้าหมายที่ต้องการมุ่งไปสู่หลายประการในเวลาเดียวกัน แต่ระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ อาจต่างกันไป

ผู้รู้เห็น ว่า การที่จะทำความเข้าใจแนวคิดการพัฒนานั้น จะต้องตระหนักถึงความจริงดังต่อไปนี้คือ (ผู้รู้เห็น ชันธไชย 2527:2-4)

ประการแรก การพัฒนาเป็นแนวคิดเชิงปทัสสถาน (normative concept) การกำหนดความหมาย เป้าหมาย และการวัดผลการพัฒนานั้น เป็นการกระทำและการตัดสินใจที่ใช้ค่านิยมเป็นพื้นฐานกำหนด (value judgment) จากความจริงดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าความหมาย เป้าหมาย ตลอดจนแนวทางการพัฒนานั้นย่อมแตกต่างกันไปตามความเชื่อพื้นฐาน หรืออุดมการณ์ของสังคมและกาลเวลา

ประการที่สอง เป้าหมายของการพัฒนานั้น โดยทั่วไปจะแสดงถึงสภาวะอันพึงปรารถนาของสังคมทั้งในทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นประการใดขึ้นอยู่กับการตัดสินใจกำหนดคุณค่าของ เป้าหมายการพัฒนาของรัฐบาลในฐานะตัวแทนของมวลสมาชิกในสังคมดังกล่าว

ประการที่สาม การพัฒนาประเทศในฐานะที่เป็นกระบวนการของการก้าวหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงให้ดีขึ้น (improvement) ความเกณฑ์หรือเป้าหมายของการพัฒนาอาจจะมีใช้ถึงเดียวกันกับกระบวนการของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีขอบข่ายของเป้าหมายจำกัดอยู่ในเรื่องการเพิ่มขึ้นของรายได้โดยเฉลี่ยของมวลรวมประชาชาติ ข้อพิจารณาในทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่ากระบวนการทั้งสองอาจมีความสัมพันธ์ในเชิงนิเสธได้ในสภาพการณ์ที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความค้อยพัฒนาในระดับสูง หรือการมีความเจริญเติบโตแต่ไม่มีการพัฒนา และการมีการพัฒนาแต่ไม่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ไมเคิล โทคาโร (Michael Todaro) เห็นว่าการพัฒนาเป็นกระบวนการหลายมิติ (multidimensional process) ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในโครงสร้างทางสังคม ทัศนคติของประชาชน และสถาบันในประเทศเท่า ๆ กับการเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การลดความไม่เสมอภาค และการแก้ไขปัญหาความยากจนที่แท้จริง (Todaro 1977: 62)

อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนานั้นมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณและการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เห็นว่าการพัฒนาในฐานะการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณเป็นการเน้นที่การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนในรูปของโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ส่วนการพัฒนาในฐานะการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพ เป็นการมุ่งพัฒนาคุณธรรมให้มนุษย์สามารถเพิ่มพูนสิ่งที่ดั่งามในชีวิตได้ในฐานะเวไนยสัตว์ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2521:70) กระบวนการพัฒนาทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวนี้ หานานติเกอร์ และเซอร์ซาการ์ (Panandiker & Kshirsagar 1978: 2-3) เห็นว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพหรือที่หานานติเกอร์และเซอร์ซาการ์เรียกว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้น อาจมีความสำคัญมากกว่าสำหรับในประเทศกำลังพัฒนา

ริกซ์ (Fred W. Riggs) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาเอาไว้ว่า (Sapru 1977: 4-5)

1) ระดับของการเจริญเติบโตของความเป็นอิสระในบทบาททางสังคมที่มีความสามารถในการเลือก

- 2) การพัฒนาต้องเน้นคุณค่าของภาระหน้าที่
- 3) การพัฒนานั้นต้องเน้นความยุติธรรม คุณค่าของเสรีภาพ อิสระภาพ ความเท่าเทียมกัน และการเปลี่ยนแปลง
- 4) การเสาะแสวงหาแนวทางและระบบโครงสร้างทางสังคม
- 5) การพัฒนาเกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้

และเป้าหมายของการพัฒนาสำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น ริกส์ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ประกอบด้วยเป้าหมายหลาย ๆ อย่างประกอบกัน ได้แก่ (Riggs 1970: 330)

- 1) การกระจายรายได้และความมั่งคั่ง
- 2) ใช้ทรัพยากรบุคคลอย่างเต็มที่
- 3) จัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างดี
- 4) รักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรมนุษย์

ส่วนเซียร์ส (Dudley Seers) เห็นว่าการพัฒนามีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดปัญหา 3 ประการคือ (Seers 1969)

- 1) ขจัดปัญหาความยากจน
- 2) ขจัดปัญหาการว่างงาน
- 3) ความไม่เสมอภาค

อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกของการพัฒนาประเทศในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทย แนวความคิดการพัฒนาที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการพัฒนาประเทศมักจะทำให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทันสมัย ลีและชาคหรี (David A.M. Lea and D.P. Chaudhri) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในระยะทศวรรษที่ 1950 ถึง 1960 นั้น ผู้กำหนดนโยบายการพัฒนามักจะคาดหวังที่จะให้เกิดการเพิ่มผลิตภาพ (productivity) และรายได้เฉลี่ยโดยการผลิตภาคอุตสาหกรรม แต่ผลก็คือแผนงานส่วนใหญ่มักจะเป็นประโยชน์แก่คนร่ำรวยและชนชั้นนำในท้องถิ่น หรือ ๆ กับการมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ก็ปรากฏว่ามีช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนเพิ่มมากขึ้น แผนงานพัฒนาอุตสาหกรรมในตัวเมืองได้นำไปสู่การขยายตัวของระบบราชการ โครงการต่าง ๆ ให้ความสนใจต่อประชากรส่วนใหญ่น้อยมาก และมักจะก่อให้เกิดความล้มเหลวแบบฟุ้งพากับเมืองหลวงและเมืองศูนย์กลาง (Lea & Chaudhri 1982: p.1)

เพรสตัน (Preston 1982: pp. 23-24) เห็นว่าการพัฒนาประเทศในประเทศโลกที่สามในระยะเริ่มต้นนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบของสังคมตะวันตก ซึ่งเป็นสังคมในอุดมคติของการพัฒนาและการประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก และการจัดระบบสังคมแบบประชาธิปไตยตะวันตกคือลักษณะที่สามารถใช้ได้ทั่วไปในทุกระบบสังคม

แนวทางการพัฒนาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์ คือ ความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบท และระหว่างคนรวยกับคนจนในเมือง องค์การระหว่างประเทศหลายองค์การ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้สนับสนุนให้ประเทศที่เป็นสมาชิกให้ความสำคัญกับกลุ่มประชากรเป้าหมายคือกลุ่มประชากรที่ยากจน ความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาชนบทจึงเริ่มปรากฏขึ้นจริงจังในประเทศต่าง ๆ นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ทั้งนี้ด้วยสาเหตุสำคัญอื่น ๆ อีก 4 ประการด้วยกันคือ (Lea & Chaudhri 1982: 10-11)

1. ประมาณ 2 ใน 3 ของประชากรในประเทศกำลังพัฒนาอาศัยอยู่ในชนบทและมีฐานะยากจน ประชากรเหล่านี้มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบัน หากประชากรเหล่านี้ได้รับการยกระดับมาตรฐานชีวิตและมีเสถียรภาพแล้ว เมื่อไม่สามารถที่จะพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในเมืองได้ต่อไปอีก ชนบทจะเป็นแหล่งสร้างงานที่สำคัญต่อไปในอนาคต และเพื่อเป็นการบรรเทาการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมือง
2. การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรในระหว่างทศวรรษ 1950 ถึงทศวรรษ 1960 ได้ทำให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจและสังคมขึ้นมากมาย ซึ่งเป็นตัวเร่งที่สำคัญที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายต้องหันมาให้ความสนใจต่อปัญหาของชนบท ปัญหาที่อาจกล่าวได้ว่าสำคัญที่สุดก็คือ ปัญหาการว่างงานของแรงงานไร้ที่ดินและการจ้างงานต่ำระดับ โดยเฉพาะเมื่อแรงงานไร้ที่ดินได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในขณะที่ภาวะขาดแคลนที่ดิน หน่วยงานระหว่างประเทศอันได้แก่ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ธนาคารโลก ต่างก็ตระหนักในปัญหาการว่างงานและความยากจนของพื้นที่ชนบทในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชีย
3. แม้ว่าภาคเกษตรและอาหารในประเทศกำลังพัฒนาจะเติบโตขึ้น แต่สภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อยและแรงงานไร้ที่ดินไม่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นในอัตราที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพราะการเติบโตของภาคเกษตรและอาหาร เป็นผลจากการใช้เทคโนโลยีและปัจจัยอื่น ๆ โดยผู้ที่มีความสามารถแสวงหาข้อมูลข่าวสารและมีอำนาจทางการเมือง และการที่ไม่มีการปฏิรูปที่ดิน ความยากจนจึงมีความสัมพันธ์กับการที่ที่ดินตกอยู่ในมือของเกษตรกรรายใหญ่และเจ้าของที่ดิน

4. ความสำเร็จของสาธารณรัฐประชาชนจีนในการกำจัดปัญหาความยากจนและการว่างงานโดยระบบคอมมูน (commune) ได้ก่อให้เกิดความสนใจในการค้นหาตัวแบบที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการพัฒนาชนบทจากผู้ที่กำหนดนโยบายทั่วโลก

การพัฒนาชนบท เป็นกลยุทธ์หนึ่งสำหรับการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายในปัจจุบัน ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรมนุษย์ในชนบท ธนาคารโลกมีความเห็นว่า การพัฒนาชนบท เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญที่กำหนดขึ้น เพื่อปรับปรุงสภาพชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย คือ ประชาชนที่ยากจนซึ่งเกี่ยวข้องกับการขยายผลประโยชน์ของการพัฒนาไปสู่ประชาชนที่ยากจนที่สุด ซึ่งอาศัยอยู่ในชนบท อันได้แก่เกษตรกรรายย่อย ผู้เช่าที่ดิน และแรงงานไร้ที่ดิน เป็นต้น

แองเกอร์ (Anker 1973: 42) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การพัฒนาชนบทเป็นกลไกและแผนงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นชนบท และส่งเสริมกิจกรรมด้านต่าง ๆ (เกษตรป่าไม้ ประมง อุตสาหกรรมและงานฝีมือของชนบท การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจ) โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดอยู่ที่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางกายภาพและมนุษย์อย่างเต็มที่ การมีรายได้ที่สูงขึ้น และสภาพชีวิตของชาวชนบทดีขึ้น โดยเฉพาะชาวชนบทที่ยากจน และการเข้ามีส่วนร่วมของชาวชนบทที่ยากจนในกระบวนการพัฒนา

เบงท์สัน (Bengtsson 1979: 27) เห็นว่าการพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยที่ความยากจนจะลดลงและความรู้ของคนยากจนที่มีอยู่เดิมและมีขึ้นใหม่ จะถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

เนสส์ (Ness 1967: 257) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทว่าเป็นการปรับปรุงในระดับความเป็นอยู่ของชาวชนบทอย่างค้ำคอเนื่องและพึ่งตนเอง ในขณะที่การพัฒนาการเกษตรสนใจเฉพาะความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของผลผลิตการเกษตร ตลอดจนการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันภายในหมู่เกษตรกร

ส่วนอิกคิส (Ickis 1981: 5-9) เห็นว่าการพัฒนาชนบทมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญอยู่

4 ประการคือ

1. การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth)
2. การส่งเสริมความเสมอภาค (equity) ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยให้ประชาชน

ในชนบทได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่ทัดเทียมกับประชาชนที่ร่ำรวย

3. สภาพชีวิตที่ดี (well-being) โดยประชาชนจะได้รับการปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพผ่านแผนงานและโครงการขนาดใหญ่

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) เพื่อให้แผนงานและโครงการสอดคล้องกับความต้องการและปัญหาของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาจนถึงขั้นสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด

การพัฒนาชนบทจะต้องผสมผสานจุดมุ่งหมายทั้ง 4 ประการเข้าไว้ด้วยกัน และเพื่อให้กลยุทธ์ แผนงาน และโครงการต่าง ๆ สอดคล้องกับเป้าหมายทั้ง 4 ประการ จะต้องสนับสนุนส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาร่วมกับรัฐโดยใกล้ชิด

ในปัจจุบัน เป้าหมายของการพัฒนาประเทศของไทยมีลักษณะผสมผสานแนวความคิดต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน ดังเช่นที่รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดร.พิเชษฐ ภัคเกษม ได้กล่าวไว้ว่า (Bangkok Post February 1984, 8)

"...ในอีก 5 ปีต่อไป (ตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 5) จะเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญทางเศรษฐกิจของเรา ทั้งนี้เพราะจะเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อในการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากการใช้ภาคเกษตรกรรมเป็นพื้นฐานมาเป็นระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม..."

ในขณะที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประชาชนกลุ่มเป้าหมายคือ ประชาชนที่ยากจนในชนบทมากขึ้น โดยได้กำหนดแผนงานพัฒนาชนบทยากจนขึ้น ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 เพื่อเสริมงานพัฒนาชนบทตามปรกติของรัฐบาลโดยจะดำเนินการพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการพื้นฐานทางสังคม รวมทั้งแก้ปัญหาคความยากจนในเขตชนบทล้าหลัง จำนวน 12,586 หมู่บ้าน ใน 288 อำเภอและกิ่งอำเภอ ซึ่งกระจายอยู่ใน 38 จังหวัดทั่วประเทศ

หลักการสำคัญของแผนพัฒนาชนบทในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 มีอยู่ 5 ประการด้วยกันคือ (สำเนียงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา 2530 (ข): หน้า 187)

- (ก) ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน
- (ข) พัฒนาระบบประชาชนให้พออยู่พอกินและมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึง
- (ค) เป็นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นตามลำดับ

- (ง) แก้มัญญาที่ประชาชนยากจน เหมียงอยู่จริงให้ทั่วถึง โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เอง และลงทุนต่ำ
- (จ) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตัวเองให้มากที่สุด

จากหลักการทั้ง 5 ประการดังกล่าว การพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่เป้าหมายในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 จึงได้เน้นถึงความง่ายทางเทคนิค ใช้ต้นทุนต่ำ ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้แล้วยังเป็นโครงการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเริ่มตั้งแต่เป็นผู้วิเคราะห์ปัญหาและเลือกโครงการแก้ไขปัญหามิใช่ในชุมชนของตนเอง ตลอดจนเข้าร่วมบริหารโครงการและดำเนินงานอย่างค่อ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐถอนตัวออกไปแล้ว

และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้ดำเนินการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 โดยได้กำหนดกลยุทธ์สำคัญไว้ 4 ประการคือ (ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ 2530: 10-12)

1. ดำเนินการพัฒนาโดยยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลักมุ่งแก้ไขปัญหามิใช่ทางด้านเศรษฐกิจสังคม และความมั่นคงให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและความต้องการของประชาชน โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนดพื้นที่เป้าหมายของตนเอง
2. มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกพื้นที่ คือพื้นที่ล้าหลังในการพัฒนาพื้นที่พัฒนาในระดับปานกลาง และพื้นที่ที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาให้ขยับขึ้นสู่ระดับดีขึ้น โดยรัฐจะทุ่มเททรัพยากรในพื้นที่ล้าหลังและปานกลางเป็นหลัก ขณะเดียวกันจะสนับสนุนภาคเอกชนมาลงทุนในเขตก้าวหน้าให้มากขึ้น
3. เน้นการหมักกำลังกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างรัฐกับเอกชนและประชาชน เพื่อร่วมกันมุ่งแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของชุมชนในชนบทควบคู่ไปกับการสนับสนุนทางด้านการผลิต การเพิ่มรายได้และการมีงานทำโดยเน้นการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น
4. สนับสนุนบทบาทองค์กรประชาชนและประชาชนในการตัดสินใจแก้ปัญหามิใช่ของตนเองและชุมชน เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองในที่สุด

การกำหนดกลยุทธ์เช่นนี้เพื่อสนับสนุนเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศ และให้ประชาชนในชนบทเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งให้สามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง

อย่างไรก็ตาม การที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนั้นจำเป็นต้องสามารถ
 จูงใจ รักษา พัฒนาให้บุคลากรภายในระบบราชการสนับสนุนต่อการพัฒนาชนบท ดังที่สหประชาชาติ
 ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า สถาบันและหน่วยงานพัฒนารวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการปฏิรูปและ
 ปรับปรุงการบริหารจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีบุคลากรที่ได้รับการจูงใจให้สนับสนุน
 ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และประกอบด้วยความรู้ทางการบริหารและการจัดการ ระบบ
 บริหารงานบุคคลจะต้องสามารถสรรหา จูงใจ พัฒนา และรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพและเพื่อให้
 สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Yves Chapel (ed) 1977: 101)

1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจูงใจบุคคลในองค์การ

องค์การใดที่ต้องการจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นั้น ในไกรและ
 ในไกร (Felix A.Nigro and Lloyd G.Nigro) เห็นว่า ระบบขององค์การจะต้อง
 ประกอบไปด้วยกิจกรรม 2 ประเภท ได้แก่ (1) การสกัดเอาทรัพยากรภายนอกมาใช้ (external
 extraction) และ (2) การสกัดเอาทรัพยากรภายในมาใช้ (internal extraction)
 การสกัดเอาทรัพยากรภายนอกมาใช้ หมายถึง การที่องค์การสามารถแสวงหาทรัพยากรมนุษย์
 และวัสดุอุปกรณ์จากภายนอกองค์การมาสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์การได้ การสกัดเอา
 ทรัพยากรภายในมาใช้ หมายถึง การที่องค์การสามารถที่จะดึงเอาพลังงานความรู้ความสามารถ
 ของสมาชิกองค์การและทรัพยากรทางการบริหารอื่น ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงานตามบทบาทที่กำหนด
 ให้ (Nigro & Nigro 1976: 31-32) อย่างไรก็ตาม จุดสนใจของการวิจัยครั้งนี้อยู่ที่
 การสกัดเอาทรัพยากรภายในองค์การมาใช้ ในไกรและในไกร เห็นว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร
 งานบุคคลที่จะต้องช่วยให้้องค์การสามารถที่จะดึงเอาพลังงานความรู้ความสามารถของสมาชิกออก
 มาใช้ให้เกิดประโยชน์ การที่้องค์การจะได้รับความร่วมมือจากสมาชิกของ้องค์การได้นั้น ้องค์การ
 และสมาชิกจะต้องมีความสัมพันธ์กันในลักษณะแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน (transactional
 relationship)

ภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าว ้องค์การจะใช้ทั้งสิ่งจูงใจที่เป็นทางการ (formal
 incentives) และสิ่งจูงใจที่ไม่เป็นทางการ (informal incentives) เพื่อกระตุ้นและ
 เสริมแรงให้เกิดพฤติกรรมที่สนับสนุนการดำเนินการของ้องค์การและเพื่อบรรลุเป้าหมายของแผนงาน
 บาร์นาร์ด (C. Barnard) เห็นสิ่งจูงใจของ้องค์การนั้นมี 4 ประเภท คือ

- 1) สิ่งจูงใจทางวัตถุ
- 2) โอกาสส่วนตัวที่จะได้รับการยกย่อง ความมีเกียรติ การบรรลุถึงตำแหน่งสำคัญ
- 3) สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่พึงปรารถนา
- 4) การได้รับการเกื้อหนุนทางความคิด เช่น ความภาคภูมิใจของคณงาน และความ

จงรักภักดีต่อองค์การ (Barnard 1980: 418+434)

อย่างไรก็ตาม การกระตุ้นและเสริมแรงให้บุคคลมีพฤติกรรมที่พึงปรารถนานั้น ไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้ง่าย ๆ เพราะปัจเจกบุคคลมีแบบแผนของการจูงใจที่ซับซ้อนและแตกต่างกันระหว่างบุคคล

ไซน์ (Edgar Schein) ได้ศึกษาและรวบรวมจัดกลุ่มสมมติฐานเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลไว้ 4 ประเภท คือ

- 1) ปัจเจกบุคคล เป็นมนุษย์ที่มีเหตุมีผลทาง เศรษฐศาสตร์
- 2) ปัจเจกบุคคล เป็นมนุษย์สังคม
- 3) ปัจเจกบุคคล เป็นมนุษย์ปัจเจกบุคคล
- 4) ปัจเจกบุคคล เป็นมนุษย์ที่สลับซับซ้อน (Schein 1965)

แนวความคิดแรกมีสมมติฐานเกี่ยวกับมนุษย์ว่า

- 1) บุคคลจะทำในสิ่งที่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
- 2) เนื่องจากสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การ ปัจเจก

บุคคลจึงเป็นหน่วยที่จะต้องได้รับการจูงใจและควบคุมโดยองค์การ

- 3) ความรู้สึกของบุคคลนั้นไม่สมเหตุสมผล (irrational) จึงต้องได้รับการป้องกัน

จากการแทรกแซงโดยการคำนวณผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างสมเหตุสมผล

- 4) องค์การสามารถกำหนดแนวทางที่จะก่อให้เกิดความเป็นกลาง และควบคุมความ

รู้สึกของบุคคลตลอดจนลักษณะการที่ไม่อาจคาดหวังได้ (unpredictable)

กลุ่มแนวความคิดที่สอง ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความเห็นของเมโย (Elton Mayo)

มีสมมติฐานเกี่ยวกับมนุษย์ว่า

- 1) โดยพื้นฐานนั้น ปัจเจกบุคคลนั้นจะถูกจูงใจด้วยปัจจัยทางสังคม ความรู้สึกเกี่ยวกับ

เอกลักษณ์ (sense of identity) ของปัจเจกบุคคลเกิดขึ้นจากการมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

- 2) เนื่องจากการปฏิบัติอุตสาหกรรมและการทำให้งานสมเหตุสมผล ความพึงพอใจ

ของบัจเจกบุคคลจึงไม่ได้เกิดจากงานเท่านั้น แต่เกิดจากการมีความสัมพันธ์ทางสังคมในงาน

3) บัจเจกบุคคลจะสนองตอบต่อแรงผลักดันทางสังคมของกลุ่ม มากกว่าสิ่งจูงใจและการควบคุมของฝ่ายจัดการ

4) บัจเจกบุคคลจะสนองตอบต่อฝ่ายจัดการก็ต่อเมื่อผู้บังคับบัญชาสามารถสนองตอบต่อความต้องการทางสังคมและความต้องการได้รับการยกย่องของบัจเจกบุคคลไว้

แนวความคิดที่สาม ซึ่งมีนักจิตวิทยาที่สำคัญในกลุ่มนี้คือ อาร์จิริส (Argyris) และมาสโลว์ (Maslow) และแมกเกรเกอร์ (McGregor) ที่เชื่อว่าการหลีกเลี่ยงงานของบัจเจกบุคคลมิได้สัมพันธ์กับความต้องการทางสังคม นักจิตวิทยาเหล่านี้เชื่อว่ามนุษย์มีความต้องการใช้ความสามารถและความรู้ของเขาในทางที่จะเกิดประโยชน์และผลผลิตสูงสุด นักจิตวิทยาเหล่านี้เห็นว่า

- 1) แรงจูงใจของบุคคลนั้นมีลำดับขั้นดังนี้
 - ก) ความต้องการความปลอดภัย ความมั่นคง และการมีชีวิตอยู่
 - ข) ความต้องการได้รับการยอมรับจากผู้อื่น
 - ค) ความต้องการได้รับการยกย่อง
 - ง) ความต้องการประสบความสำเร็จในชีวิตด้วยตนเอง
- 2) บัจเจกบุคคลจะพยายามค้นหาวิธีการบรรลุความสำเร็จในงาน และสามารถทำได้
- 3) บัจเจกบุคคลสามารถจูงใจตนเองและควบคุมตนเอง
- 4) ความต้องการประจักษ์คนหรือการกระทำงานให้สำเร็จ กับประสิทธิผลขององค์การ

นั้นไม่ขัดแย้งกัน

แนวความคิดที่สี่ เป็นความเห็นของไซน์เอง ซึ่งเห็นว่า

- 1) บัจเจกบุคคลไม่เพียงแต่มีความสลับซับซ้อน หากยังผันแปรอยู่ตลอดเวลา
- 2) บัจเจกบุคคลสามารถเรียนรู้แรงจูงใจใหม่ ๆ โดยผ่านประสบการณ์ในองค์การ
- 3) แรงจูงใจของบุคคลในองค์การที่ต่างกัน หรือในส่วนที่ต่างกันขององค์การเดียวกัน

จะแตกต่างกัน

- 4) บัจเจกบุคคลสามารถสนองตอบต่อกลยุทธ์การทางการจัดการชนิดต่าง ๆ ได้

แนวความคิดเกี่ยวกับบัจเจกบุคคลในองค์การเหล่านี้ แม้ว่าจะแตกต่างกันแต่ก็แสดงให้เห็นว่า การที่องค์การจะสามารถดึงเอาพลังงานความรู้ความสามารถของสมาชิกในองค์การออก

มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องใช้วิธีการหลายวิธีด้วยกันในเรื่องนี้
ในไทรและในไทร เห็นว่าฝ่ายจัดการ (รวมทั้งนักบริหารงานบุคคล) จะต้องทำหน้าที่สำคัญ
2 ประการคือ

1) ความคุมบังคับทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การมีวิธีการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ทักษะ
และความคาดหวังตามที่ต้องการ การมีเครื่องมือในการประเมินระดับความรู้ที่สอดคล้องกับ
ปทัสถานขององค์การ การมีนโยบายการบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้เหมาะกับงาน การมีระบบประเมิน
ผลการปฏิบัติงานเพื่อตรวจสอบพฤติกรรมและเพื่อแยกเอาบุคคลที่ไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุ
ความต้องการของตำแหน่งได้ออกมา วิธีการเหล่านี้จะช่วยควบคุมบังคับทรัพยากรมนุษย์และเพิ่ม
ระดับความสามารถในการคาดการณ์ถึงการสนองตอบต่อความต้องการและสิ่งจูงใจขององค์การ
และแม้ว่าจะไม่อาจสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีคุณลักษณะตามที่ปรารถนาได้ทุกประการ องค์การ
อาจสร้างวิธีการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การฝึกอบรมเพื่อปรับปรุงความรู้ การ
ลงโทษเพื่อขจัดพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนา การให้รางวัลเมื่อมีพฤติกรรมที่เหมาะสม เปรียบเสมือน
องค์การเป็นโรงเรียนที่สอนประสบการณ์ต่าง ๆ ให้บุคคล

2) การควบคุมลักษณะทางสังคมและเทคนิคขององค์การ ได้แก่ การปรับโครงสร้าง
และกระบวนการทางสังคมและเทคโนโลยี เช่น แบบของผู้นำ กระบวนการตัดสินใจ บรรยากาศ
ของที่ทำงาน วัตถุประสงค์ วิธีการที่ใช้ในการทำงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการวิจัยครั้งนี้จะมุ่งความสนใจไปที่หน้าที่ประการแรกเป็นสำคัญ
ทั้งนี้มิใช่ว่า หน้าที่ประการที่สองขององค์การนั้นไม่สำคัญ หากแต่ว่า ความสามารถในการที่จะ
ควบคุมบังคับทรัพยากรมนุษย์ขององค์การนั้น นับเป็นก้าวแรกที่สำคัญในการที่จะนำไปสู่การบรรลุ
เป้าหมายขององค์การ อีกทั้งข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและเวลาที่จะทำการศึกษาให้ครอบคลุม
ทั้งหมด ในการควบคุมบังคับทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ ผู้บริหารงานบุคคลมีหน้าที่หลัก ๆ ที่สำคัญ
คือ

1) การสรรหาและคัดเลือกบุคคล ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน โดยทั่วไป
การสรรหาสามารถกระทำได้ 2 ทางคือ (1) การสรรหาจากภายนอกองค์การ เช่น การ
รับโอนจากหน่วยงานอื่น หรือติดต่อรับสมัครจากสถานศึกษา (2) การสรรหาจากภายนอกองค์การ
โดยการรับสมัครให้เข้ามารับการคัดเลือก (อวยชัย ชะบา 2526: 267) การสรรหาเป็น
ขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ กูรูวิลลา (P.K. Kuruvilla

quoted in Tin Prachyapruit 1982: 246) วิเคราะห์ไว้ว่าการสรรหามีความสำคัญต่อการจัดการของหน่วยงานราชการอยู่ 3 ประการคือ (1) คุณภาพ และปริมาณของบริการสาธารณะขึ้นอยู่กับคุณภาพของบุคคลากรซึ่งในทางกลับกันก็ถูกกำหนดโดยเกณฑ์หรือมาตรการที่ใช้ในการสรรหามุคค (2) แบบแผนของการสรรหามุคค เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงระบบค่านิยมของสังคมที่มันดำรงอยู่ ตลอดจนระดับ (degree) และชนิด (type) ของความเป็นตัวแทนในระบบบริหาร (3) การสรรหา เป็นดัชนีชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาและความทันสมัยในระบบบริหาร

โดยหลักการการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่จะยึดหลัก เกณฑ์ของระบบคุณธรรมในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลากร ซึ่งมีหลักการสำคัญพอสรุปได้คือ (1) หลักความสามารถ นั่นคือผู้ที่ได้รับการคัดเลือก และการปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับความก้าวหน้าของบุคคลจะต้องอาศัยความสามารถของบุคคลเป็นเกณฑ์ (2) การสอบแข่งขัน การคัดเลือกบุคคล เพื่อเลื่อนขั้นและการแต่งตั้ง จะขึ้นอยู่กับคะแนนที่แสดงถึงความแตกต่างในความสามารถของบุคคล (3) ความเสมอภาค โดยประกันโอกาสที่บุคคลจะได้รับโอกาสอย่างเสมอภาค ไม่ว่าจะเป็นหญิงหรือชาย หรือคนกลุ่มน้อย ในการได้รับการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้ง ตลอดจนความเสมอภาคด้านค่าตอบแทนต่อผลการปฏิบัติงานที่เสมอเหมือนกัน (4) ความมั่นคง หมายถึง การจ่ายค่าตอบแทนที่มีจำนวนเท่ากันกับในส่วนภาคเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เขามีชีวิตที่มั่นคงในสังคมได้ (5) สิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายที่ได้รับการตีความจากศาลสถิตยุติธรรมว่าเป็นสิทธิที่พนักงานควรจะได้มีอยู่ (พึงสังเกตว่าหลักการข้อนี้เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งภาคเอกชนในประเทศไทยมีสิทธิได้รับตามกฎหมาย แต่สำหรับในส่วนของการข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์นี้ - ผู้วิจัย) (6) ความเป็นกลางทางการเมือง นั่นคือ ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง โดยปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ ที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามา ไม่ตกเป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยเฉพาะ (อวยชัย ชะนะ 2526: 268)

2) การพัฒนาบุคคลากร หรือการฝึกอบรม เป็นการจัดการในการให้ความรู้เพิ่มแก่พนักงานทั้งก่อนและขณะปฏิบัติงาน เพื่อให้มีความสามารถและมีทักษะในการทำงานตลอดจนทัศนคติที่ดีในการทำงาน การพัฒนาบุคคล เป็นกระบวนการที่จะต้องทำตลอดเวลาและกระทำต่อผู้บริหาร ส่วนการฝึกอบรมจะกระทำต่อผู้ปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาหรือการฝึกอบรมจะต้องขึ้นอยู่กับความจำเป็นของหน่วยงานว่ามีความต้องการฝึกอบรมหรือไม่

จุดมุ่งหมายของการฝึกอบรมโดยทั่วไปมี 2 ประการ คือ (1) เพื่อแก้ไขการขาดบุคคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญในสายงานที่ได้รับมอบหมาย (2) เพื่อพัฒนาปรับปรุงความรู้ความชำนาญหรือพฤติกรรมและทัศนคติให้แก่ข้าราชการ เพื่อเป็นการเตรียมตัวรับงานที่มีความรับผิดชอบมากขึ้น (อวยชัย ชะนะภา 2526: 272)

สำหรับลาทีฟ (Latheed 1975: 248) การฝึกอบรมเป็นกลยุทธ์หนึ่งขององค์การที่จะใช้ในการพัฒนาค่านิยมทางการบริหารของการเป็นผู้ประกอบการ (administrative values of entrepreneurship) ถ้าคุณภาพและธรรมชาติของการฝึกอบรมมีความสอดคล้องกับเป้าหมายของสังคม การฝึกอบรมนั้นก็จะ เป็นกลยุทธ์ที่มีส่วนต่อการสร้างสรรค์สังคม

3) การจัดการค่าตอบแทนหรือรางวัล การจัดการค่าตอบแทนหรืออัตราเงินเดือน เป็นกลยุทธ์สำคัญอันหนึ่งในการจูงใจบุคคลให้เข้ามาสู่องค์การและรักษาให้บุคคลที่เข้ามาได้อยู่ในองค์การให้นานที่สุด ตลอดจนการให้รางวัลตอบแทนตามที่บุคคลคาดว่าจะได้รับจากองค์การสนองตอบต่อผลการปฏิบัติงานที่บุคคลที่ให้กับองค์การตามหลักการแลกเปลี่ยนระหว่างองค์การกับบุคคล อย่างไรก็ตาม ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินอาจไม่ใช่เหตุผลหลักสำคัญในการที่บุคคลจะเข้าทำงานกับองค์การและสนองตอบต่อความต้องการขององค์การ ดังเช่น เทียนฉาย กิระนันท์ (2527) ได้พบในการศึกษาของเขาโดยพบว่า การที่มีผู้สมัครเข้าทำงานกับหน่วยราชการ (กรณีศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช) เป็นจำนวนมากเกินกว่าจำนวนตำแหน่งงานที่มีอยู่หลายเท่าก็เพราะปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ แต่เนื่องจากงานราชการเป็นงานในอุดมคติและอาจทำประโยชน์แก่ประเทศชาติได้มาก (เทียนฉาย กิระนันท์ 2524)

จุดมุ่งหมายของการจ่ายค่าจ้างและเงินเดือนก็คือ (1) การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานในองค์การ (2) เพื่อควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่าย (3) เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน (4) เพื่อกระตุ้นเดือนให้คนงานปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (เอ็ด สารภูมิ 2529: 21)

การจ่ายค่าตอบแทนยังเกี่ยวข้องกับ การประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะมีการจัดทำทุกปี เพื่อให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีผลการปฏิบัติงานดีโดยการขึ้นเงินเดือนให้ ซึ่งจะต้องยึดหลักปริมาณของงาน คุณภาพของงาน ความรู้ความสามารถ ความคิดริเริ่ม การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของหน่วยงาน แต่ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาในการประเมินผลการปฏิบัติโดยเฉพาะใน

กรณีที่มาด เกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ซึ่งทำให้เกิดกรณีการใช้ดุลยพินิจส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความอาวุโสหรือแม่แต่เพศ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่เกี่ยวกับงาน : เลยเข้ามาเกี่ยวข้องกับด้วย (Tin Prachyapruit 1982, 1985, 1986, 1987a, 1987b ; สมพงษ์ รัตนกัญญา 2519: 59-96 ; อมร รัชศาสตร์ 2514: 515-561)

4) การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในทางสูงขึ้น ซึ่งโดยปรกติมักจะมีควมรับผิดชอบสูงขึ้นแตกต่างไปจากงานในปัจจุบันอย่างเห็นได้ชัดเจน บางกรณีในทางปฏิบัติทั่ว ๆ ไปในองค์กรของรัฐและเอกชน มักจะไม่ทำตามความหมายของการเลื่อนตำแหน่งอย่างแท้จริง เป็นเพียงใช้เป็นที่สนใจเท่านั้น กล่าวคือ เพียงแต่เปลี่ยนชื่อเรียกของตำแหน่ง แต่ภาระหน้าที่และงานคงเดิม การเลื่อนตำแหน่งในลักษณะนี้เรียกว่าการเลื่อนตำแหน่งเทียม (quasipromotion)

นโยบายพื้นฐานของการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ก็คือ การคัดเลือกซึ่งจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม และเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งจะมีสารครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานทุกประการที่เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นโดยไม่มี การลำเอียงในเรื่องของการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา หรือ เป็นสมาชิกสหภาพหรือไม่ ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติเพียงพอตามที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นกระบวนการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักอาวุโส (อวยชัย ชะมา 2526: 280) อย่างไรก็ดีตาม ไนโกร (Nigro 1970: 300) มีความเห็นว่า อุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งโดยยึดหลักคุณธรรมได้ก็คือ การเน้นอาวุโส ทั้งนี้เพราะ การพิจารณาตัดสินใจเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามหลักคุณธรรม โดย การพิจารณาตัดสินใจของแต่ละคน อาจนำมาซึ่งการตัดสินใจตามหลัก favoritism หลักอาวุโสซึ่งมีความเป็นปรนัยมากจะถูกนำมาใช้จนกระทั่งขาดการคำนึงถึงคุณธรรมส่วนตัว (personal merit) ไนโกร กล่าวว่า

"...ในฐานระบบ ความอาวุโสเป็นสิ่งที่ยุติธรรมสำหรับทุกคน ยกเว้นคนที่ทำงานดีที่สุด (the best ones) ข้าราชการ/พนักงานแต่ละคนไม่ต้องเสียอะไร หรือได้อะไรในเมื่อเขาไม่ทำอะไรที่ฝ่าฝืนค่านิยม ดังนั้น แม้ว่า มันจะยุติธรรมสำหรับตัวข้าราชการ แต่ ก็กลายเป็นภาระหนักต่อสาธารณชนและเป็นพันอนาการที่เหนียวรั้งประสิทธิภาพในการจัดการกิจการสาธารณะ"

นักวิชาการไทย เช่น คิน ปรัชญพฤทธิ (Tin Prachyapruit 1982: 268) อมร รัชศาสตร์ (2525: 4-11) และลิขิต อีรวะกิน (Likhit Dhiravegin 1978: 168)

ต่างก็ชี้ว่า ในระบบราชการไทย การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งมักใช้เกณฑ์อาวุโส เงินเดือน ภูมิลำเนาทางการศึกษา ระบบพรรคพวกเป็นเครื่องมือ ซึ่งทำให้มีความเบี่ยงเบนไปจากระบบคุณธรรม แม้ว่าโดยหลักการนั้นการศึกษาจะเป็นเกณฑ์หนึ่งของระบบคุณธรรมก็ตาม

5) การโยกย้ายหน้าที่การงาน การโยกย้าย หมายถึงการ เปลี่ยนตำแหน่งให้กับ พนักงานหรือข้าราชการจากตำแหน่งเดิมไปสู่ตำแหน่งใหม่ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเท่าเดิม หรือ เป็นการเปลี่ยนตำแหน่งในแนวราบ สาเหตุสำคัญที่ต้องมีการโยกย้ายหน้าที่การงานก็คือ

- (1) สาเหตุจากองค์การมีความจำเป็นทางการบริหาร เช่นการเปลี่ยนแปลงให้มีการผลิตน้อยลง
- (2) สาเหตุจากหัวหน้างานหรือข้าราชการ ซึ่งอาจไม่ชอบที่ทำงานในปัจจุบัน หรืออาจขาดหนทางก้าวหน้าเมื่อเทียบกับแผนกอื่น ๆ (อวยชัย ชะบา 2526: 281)

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าการโยกย้ายหน้าที่การงานจะเกิดด้วยสาเหตุใดก็ตาม ต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ส่งเสริมความก้าวหน้าของบุคคลและองค์การ โดยมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม (ไพโรจน์ ติลปรีชา 2523: 36) ระบบราชการไทยได้กำหนดระบบการโยกย้ายหน้าที่การงานข้าราชการโดยให้โยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ไม่สูงกว่าเดิมและเงินเดือนเท่าเดิม และกำหนดหลักเกณฑ์การสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหาร (ข้าราชการระดับ 7 ขึ้นไป) ทุก 4 ปี

6) วินัย วินัยข้าราชการมีลักษณะเป็นข้อบัญญัติเพื่อความคุมและส่งเสริมให้ข้าราชการ อยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงาม และเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการ (ไพโรจน์ ติลปรีชา 2523: 71) ลักษณะดังกล่าวแสดงความหมายโดยนัยว่า วินัยมีความหมาย 2 นัยด้วยกันคือ (1) กรอบหรือแบบหรือระเบียบต่าง ๆ ที่ทางราชการได้กำหนดไว้ให้ข้าราชการ ต้องประพฤติปฏิบัติ (2) ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่บุคคลทั้งหลายแสดงออกในทางที่ถูกต้องควร ในทางที่ดีงาม (สำนักงาน ก.พ. กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ 2529: 114)

จุดมุ่งหมายหลักของวินัยนั้น เพื่อ (1) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ (2) เพื่อความเจริญของประเทศ (3) เพื่อความมั่นคงของชาติ (4) เพื่อความผาสุกของประชาชน (สำนักงาน ก.พ. กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ 2529: 115) หากหน่วยงานสามารถที่จะใช้วินัยเพื่อสนองจุดมุ่งหมายดังกล่าวนั้นก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง การที่หน่วยงานจะสามารถรักษาวินัยไว้ได้นั้น ทั้งตัวข้าราชการเองและผู้บังคับบัญชาจะต้องร่วมมือกัน

ในการรักษาวินัย กล่าวคือ ข้าราชการเองต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัด และผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย ทั้งนี้เนื่องจากการฝ่าฝืนวินัยของข้าราชการนั้นสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากผู้บังคับบัญชาด้วย ตามหลักแนวความคิด "วินัยทางบวก" (positive discipline หรือ both-are-to-blame approach) (Tin Prachyapruit 1982: 271 ; สำนักงาน ก.พ. กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ 2529: 116) ซึ่งเสนอให้ผู้บังคับบัญชาให้ความสนใจในปัญหาและพร้อมที่จะช่วยลูกน้องแก้ปัญหา ร่วมรับผิดชอบลูกน้องอย่างเต็มที่ ในกรณีที่เกิดการผิดพลาด ให้คำชมเชยเมื่อลูกน้องทำงานได้ผลดี ว่ากล่าวตักเตือนเมื่อลูกน้องทำงานไม่ถูกต้อง และลงโทษตามควรแก่กรณีเมื่อลูกน้องยังทำผิดอีก ตัวอย่างเช่น ผู้บังคับบัญชาไม่มอบหมายหน้าที่การงานที่มีคุณค่าและเหมาะสมตามความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ฝึกฝนและให้ข้อมูลที่จำเป็นในการทำงาน และไม่พยายามที่จะค้นหาสาเหตุแห่งการฝ่าฝืนวินัยก่อนที่เหตุการณ์จะลุกลาม

กล่าวโดยสรุปก็คือ กลยุทธ์เหล่านี้เป็นกลยุทธ์ที่องค์การอาจใช้เป็นเครื่องมือในการจูงใจบุคคลหรือข้าราชการให้มีความกระตือรือร้นเอาใจใส่ในการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายขององค์การนั่นเอง ซึ่งหากพิจารณาถึงเป้าหมายของระบบราชการก็คือการพัฒนาประเทศ

1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

ศูนย์ศึกษานานาชาติเกี่ยวกับค่านิยมทางการเมือง ได้ให้ความหมายของ "ค่านิยม" ว่า หมายถึง มาตรฐานหรือหลักการที่มนุษย์ใช้ตัดสินการกระทำของมนุษย์ว่าการกระทำใด เป็นการกระทำที่ "ควร" หรือ "ไม่ควร" ทำ การกระทำใดเป็นการกระทำที่ "ต้อง" หรือ "ไม่ต้อง" ทำ (The International Studies of Values in Politics 1971: 1)

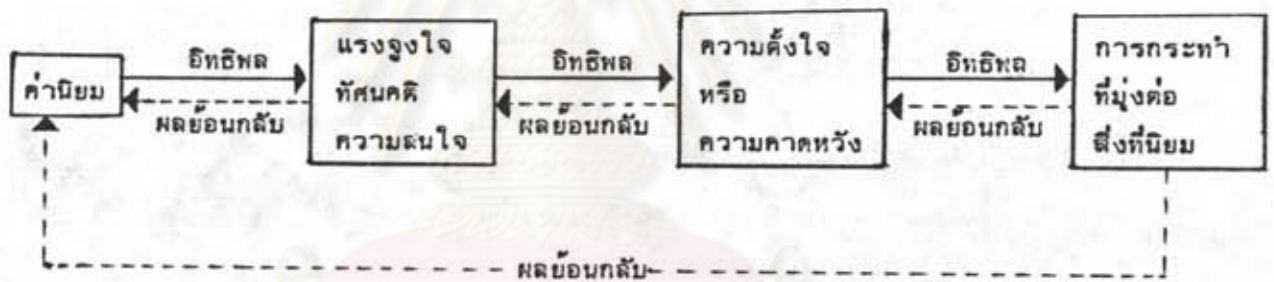
โรคิช (Milton Rokeach) ให้ความหมายของค่านิยมไว้ว่า เป็นความเชื่อที่คงทนของมนุษย์ว่า วิธีปฏิบัติ (mode of conduct) หรือจุดมุ่งหมาย (end-state) บางอย่างเป็นที่พึงพอใจและเป็นที่ต้องการของบุคคลหรือสังคม สมควรจะมีถือปฏิบัติมากกว่าวิธีปฏิบัติหรือเป้าหมายชีวิตอื่น (Rokeach 1968: 5)

อาานนท์ อภาภิรมย์ ได้อธิบายความหมายของค่านิยมไว้ว่า ค่านิยมเป็นสิ่งสำคัญชั้นมูลฐานในการทำความเข้าใจถึงพฤติกรรมของบุคคล เพราะพฤติกรรมหรือการแสดงออกของบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะค่านิยมที่เขามีอยู่ ในบางครั้งบุคคลต้องตัดสินใจว่าเขาต้องการอะไร หรือในบางสถานการณ์ เขาต้องตัดสินใจว่าเขาต้องปฏิบัติอย่างไร การเลือกในสิ่งที่เขาต้องการ หรือการ

เลือกในสิ่งที่เขาต้องปฏิบัติก็คือ "ค่านิยม" ของบุคคลนั่นเอง (อานนท์ อภาภิรมย์ 2521: 78)

อาจกล่าวได้ว่า "ค่านิยม" เป็นองค์ประกอบสำคัญสิ่งหนึ่งในด้านจิตวิทยาของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการแสดงออก ค่านิยมเป็นองค์ประกอบที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับองค์ประกอบด้านทัศนคติ ค่านิยมเป็นกระบวนการทางความคิดของบุคคลที่เป็นตัวกำหนด ตัวตัดสินชี้้นำให้บุคคลปฏิบัติอย่างไรอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้องก็ได้ บทบาทของค่านิยมมีสองประการคือ (1) เป็นมาตรฐานที่จะนำทางหรือเป็นแนวทางให้บุคคลประพฤติปฏิบัติ ประเมินผลว่าสิ่งใดดีสิ่งใดไม่ดี และ (2) จะทำหน้าที่กระตุ้นเพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติ ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติ ความสนใจ และความตั้งใจซึ่งจะนำไปสู่การแสดงพฤติกรรมที่สอดคล้องกับค่านิยมในที่สุด (เทพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ 2529: 9) (รายละเอียดอิทธิพลของค่านิยมต่อพฤติกรรมของมนุษย์แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิที่ 1 อิทธิพลของค่านิยมต่อพฤติกรรมมนุษย์



ที่มา : ประสาร มาลากุล, ค่านิยมและความคาดหวังของเยาวชนไทย, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523)

กรอสส์ (Gross 1985: 64) ชี้ว่า ค่านิยมมีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ

- 1) การประสานกลมกลืน (integrative) ค่านิยมจะประสานระบบความคิดและกลุ่มในแง่ใดแง่หนึ่ง เช่น ค่านิยมแกน (core values) สัญลักษณ์ หรือที่เคอร์คไฮม์ (Durkheim) เรียกว่า การแสดงออกซึ่งความเป็นกลุ่มพวกเดียวกัน (collective representation) จะประสานกลุ่มและการอยู่ร่วมกัน
- 2) กำหนดทิศทางและกำกับพฤติกรรม (directive and regulatory) ค่านิยมเป็นมาตรฐานหรือปทัสถานของความประพฤติ ที่จะกำหนดทิศทางของการกระทำและจำกัดพฤติกรรมบางอย่าง

๓) เป็นแรงจูงใจ ค่านิยมจะสอดคล้องกับความต้องการและผลประโยชน์กลุ่มหนึ่ง (a set of needs and interests) ความต้องการจะมีความสัมพันธ์กับแรงขับและการกระทำ ในทางกลับกัน แรงขับจะถูกเสริมแรงด้วยสิ่งจูงใจและรางวัล

และเพราะว่ามนุษย์จะกระทำการในแง่มุมที่แตกต่างกัน แบบแผนการกระทำของมนุษย์ จะถูกกำหนดโดยสิ่งที่เราอาจเรียกว่า เครื่องกำหนดทิศทางและการกระทำ (directive and regulatory apparatus) เครื่องกำหนดทิศทางจะสัมพันธ์กับเป้าหมาย ส่วนเครื่องกำกับการกระทำจะสัมพันธ์กับปทัสถานของการกระทำ (norms of conduct) โดยข้อเท็จจริง เครื่องกำหนดทิศทางและกำกับการกระทำของมนุษย์จะปรากฏขึ้นควบคู่กันไปอยู่เสมอในการตัดสินใจเลือกกระทำการใด ๆ ของมนุษย์ การกระทำของมนุษย์จะตกอยู่ภายใต้ขอบเขตนี้โดยพารามิเตอร์ (parameter) 2 ด้าน คือ (1) ปทัสถานทางบวกหรือข้อบังคับ (2) ปทัสถานทางลบหรือข้อห้าม ปทัสถานทางบวกจะสอดคล้องกับความคาดหวังในเรื่องของรางวัลและผลตอบแทน (Gross 1985: 5)

สุนทรีย์ ไคมิน และ สนิท สมัยการ (2522: 13-17) เห็นว่าค่านิยมมีลักษณะทางธรรมชาติ ๓ ประการ คือ

1) ค่านิยมมีลักษณะยืดหยุ่นถาวร อันเนื่องมาจากกระบวนการเรียนรู้เป็นตัวกำหนด ลักษณะนิสัยที่ค่อนข้างยืดหยุ่นถาวรและคงที่ แต่ค่านิยมอาจเปลี่ยนแปลงได้ด้วยประสบการณ์ในช่วงชีวิตของคน แต่การเปลี่ยนแปลงจะไม่เกิดในลักษณะชั่วคราวชั่ววอย

2) ค่านิยมมีลักษณะเปรียบเทียบลำดับความสำคัญ โดยการเรียนรู้จากคำสั่งสอน ประสบการณ์ ประกอบกับการกระทำที่เป็นปทัสถานของสังคมส่วนรวม ด้วยเหตุนี้บุคคลจะเลือกตัดสินใจจัดลำดับความสำคัญของค่านิยมและตัดสินใจที่จะกระทำตามค่านิยมที่เขาเข้ามา

๓) ค่านิยมมีลักษณะเป็นความเชื่อที่ใช้สำหรับปฏิบัติตามที่คนชอบ ความเชื่อประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบ คือ

๓.1) การระลึกรู้ (cognitive) คือ รู้ในทางที่ถูกและเป้าหมายที่ถูก

๓.2) ความรู้สึกสัมพันธ์ (affective) คือ บุคคลมีอารมณ์อ่อนไหวต่อค่านิยมนั้น

๓.3) พฤติกรรม คือ ค่านิยมเป็นตัวแปรแทรกซ้อนที่จะนำไปสู่การแสดงออกซึ่ง

พฤติกรรมที่สอดคล้องกับค่านิยมนั้น

อย่างไรก็ตาม การจัดลำดับความสำคัญของค่านิยมเป็นการพิจารณาค่านิยมในลักษณะ โครงสร้างแนวตั้ง เท่านั้น กรอสส์ (Gross 1985: 213) ชี้ว่า ค่านิยมมีลักษณะโครงสร้าง 2 แบบ คือ

- 1) โครงสร้างค่านิยมแนวตั้ง ค่านิยมมีลักษณะตามแนวตั้ง เนื่องจากความหนาแน่น (intensity) ของค่านิยมหลัก ค่านิยมรอง และความชอบ ในลำดับชั้นของค่านิยม
- 2) โครงสร้างตามแนวนอน ค่านิยมมีลักษณะโครงสร้างตามแนวนอน เนื่องจากผล ของค่านิยมและเป้าหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นอิสระกันหรือสัมพันธ์กันมีผลต่อการกระทำ (actions)

จากลักษณะหน้าที่ของค่านิยมและโครงสร้างค่านิยมดังกล่าว ได้มีการนำไปศึกษา พฤติกรรมบุคคลอย่างมาก ทั้งนี้เพราะค่านิยมที่บุคคลยึดถือให้ความสำคัญที่แตกต่างกันย่อมนำมา ซึ่งการกระทำที่แตกต่างกัน

ในแง่มุมมองของการพัฒนาประเทศ ค่านิยมเป็นตัวกำหนดทิศทางและวิถีทางในการพัฒนา ประเทศ มอนต์โกเมอรี (Montgomery 1977: 7) ชี้ว่า

... เป็นธรรมชาติของค่านิยมที่เกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลงมนุษย์ ในขณะที่ค่านิยม เกิดจากจิตสำนึกภายในบุคคล และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเขา ค่านิยมก็สะท้อนให้เห็น ถึงสถาบันและสภาพแวดล้อมของเขาค้วย...

เอยาล (Elizer B. Ayal) เห็นว่า ระบบค่านิยมที่เหมาะสมเป็นสิ่งจำเป็น (necessary condition) สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจแม้จะมีใช้สภาพการณ์ที่เพียงพอก็ตาม (sufficient condition) ระบบค่านิยมต้องกำหนดจุดหมายปลายทางของสังคม และรวมเอา วิธีทางที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางนั้นเข้าไว้ด้วยกัน (สนิท สมักรการ 2518: 66-67)

การบริหารการพัฒนาอันเป็นกระบวนการบริหารการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้เพื่อปรับปรุงสภาพชีวิตของสมาชิกในสังคมก็เช่นเดียวกัน ไม่อาจหลีกเลี่ยง จากค่านิยมได้ นักบริหารการพัฒนาจะต้องมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับ เป้าหมายของการ พัฒนาในฐานะคุณค่าที่ได้ตัดสินใจแล้ว โดยตัวแทนของมวลสมาชิกทั้งปวงในสังคม ทั้งนี้เพราะนักบริหาร การพัฒนาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agents) หากขาดความเชื่อความผูกพันต่อเป้าหมาย หรือค่านิยมต่อเป้าหมายของการพัฒนาแล้ว ก็เป็นการยากที่จะให้ความสนับสนุนต่อแผนงาน โครงการ ที่ได้กำหนดไว้เพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนา

ปัญหาเกี่ยวกับค่านิยมกับการพัฒนาในประเทศไทยนั้น ได้เคยมีผู้ศึกษามาก่อนแล้ว เช่น เอยาลได้ศึกษาสังคมไทยพบว่า ค่านิยมของคนไทยยังไม่ค่อยเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากความเชื่อทางพุทธศาสนิกายเถรวาท ซึ่งเน้นคุณค่าของคนแต่ละคน ทำให้เกิดลักษณะปัจเจกชนนิยม (individualism) ไม่ใคร่ผูกพันต่อเป้าหมายของสังคม แต่ผูกพันต่อบุคคล ซึ่งเป็นผู้นำ และแม้ว่าความสำเร็จของบุคคลจะถูกกำหนดโดยความสำเร็จของบุคคล แต่ความสามารถนี้มีใช้หมายถึงการสร้างสรรคความรู้ความเจริญทางวิชาการ แต่เป็นความสามารถที่จะนำเอาคนอื่นมารับใช้ตนมากกว่า (สนิท สมัยการ, 2518: 68) ในขณะที่สังคมที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ คนในสังคมจะมีความต้องการความสำเร็จสูง ความต้องการความสำเร็จดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อความมกยหรือเกียรติยศ แต่เป็นความรู้สึกที่ต้องการจะทำอะไรให้ได้ดี

ซิฟฟิน และโมล (Siffin 1966: 161; Mole 1973: 69) ซึ่งทำการศึกษาค่านิยมและพฤติกรรมในสังคมไทยต่างก็พบว่า คนไทยมีค่านิยมด้านสถานภาพทางชนชั้น (Hierarchical status value) อันเกิดจากกระบวนการอบรมกล่อมเกลாத่างสังคม แม้ว่าระบบชนชั้นในสมัยศักดินาจะถูกล้มล้างไปแล้วก็ตาม แต่ค่านิยมเกี่ยวกับสถานภาพทางชนชั้นก็ยังคงมีอยู่ ซึ่งนับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนา นอกจากนี้ยังพบว่าคนไทยมีค่านิยมต่อความมั่นคง ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง

ศูนย์ศึกษานานาชาติเกี่ยวกับค่านิยมทางการเมือง ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับค่านิยมทางการเมืองของผู้นำชุมชนที่มีอิทธิพลต่อความกระตือรือร้นของชุมชน (community activeness) ในประเทศต่าง ๆ 4 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ยูโกสลาเวีย อินเดีย และโปแลนด์ "ความกระตือรือร้นของชุมชน" หมายถึงความสามารถของผู้นำชุมชนที่จะระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และโน้มน้าวให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนและประเทศชาติ ขอบเขตของค่านิยมที่เห็นว่ามีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการพัฒนา ได้แก่ (1) ความผูกพันต่อการศึกษาร่วม (2) ความกล้าเสี่ยงในการปฏิบัติงาน (3) ความผูกพันต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (4) ความผูกพันต่อความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ (6) การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง (7) ความห่วงใยชาติ (8) การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม (9) ความซื่อสัตย์ ผลการวิจัยพบว่าค่านิยมเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการกระทำทางสังคมของผู้นำชุมชน เช่น ความห่วงใยในชาติ และการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งของผู้นำอินเดียมีอิทธิพลอย่างมากคือ "ความกระตือรือร้น" ของชุมชนในขณะที่ไม่มีผลต่อความกระตือรือร้น

ของชุมชนในโปแลนด์ อย่างไรก็ตาม ค่านิยมเหล่านี้ของผู้นำชุมชนในประเทศสหรัฐอเมริกาและยูโกสลาเวียกลับมีอิทธิพลอย่างมากต่อความเจริญของประเทศ (The International Studies of Values in Politics 1971: 5, 315)

ส่วน เคอูซแมนและคาร์บอนเนลล์ (deGuzman & Carbonell 1976) ก็มีความเห็นว่าเป็นค่า 7 ประการ อันประกอบด้วยค่านิยมต่อการเปลี่ยนแปลง ความกล้าเสี่ยงในการตัดสินใจ การพัฒนาเศรษฐกิจ การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชน การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ความห่วงใยชาติ และความเสียสละ เป็นค่านิยมที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ดังที่ได้กำหนดเรียกค่านิยมทั้ง 7 ประการว่า "ค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ" (development orientedness)

ในขณะเดียวกัน ลิขิต อีรเวดิน ก็ได้ให้ความเห็นว่า ทศนคริเชิงประเมินค่าต่อค่านิยม การเปลี่ยนแปลง ความเสมอภาค และความอดกลั้น สามารถนำมาศึกษาเพื่อจำแนกทัศนคติอนุรักษนิยม และเสรีนิยมของข้าราชการ และชี้ว่าค่านิยมดังกล่าวมีผลสำคัญต่อการกำหนดแผนงานและโครงการที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในโครงสร้างทางสังคม (Likhit Dhiravegin 1973)

สำหรับ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (Tin Prachyapruit 1982, Tin Prachyapruit 1986; 1985; 1986; 1967a ; 1967b ; ดิน ปรัชญพฤทธิ์ 2530 ก และ ข) เห็นว่า ค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศประกอบด้วยค่านิยมต่อการเปลี่ยนแปลง ความกล้าเสี่ยงในการปฏิบัติงาน การพัฒนาเศรษฐกิจ การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเสมอภาค ความอดกลั้น ความห่วงใยชาติ ความเสียสละ ความผูกพันในงาน และสัมฤทธิ์ผลของงาน

อย่างไรก็ตาม ค่านิยมอะไรบางอย่างที่ถือเป็นเกณฑ์เป็นแกนกลางในการพัฒนาของสังคมเป็นเรื่องที่กำหนดได้ยาก เพราะจะต้องอาศัยการวิเคราะห์สังคมที่เป็นอยู่อย่างรอบคอบทุกด้าน รวมทั้งวิเคราะห์ความต่อเนื่องของสังคมอดีต ความแปรเปลี่ยนมาสู่ปัจจุบัน และสะท้อนแนวโน้มในอนาคต (Futurologist) โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมและเป้าหมายสังคม กับพลังอำนาจที่มีอยู่ในสังคมอดีต ปัจจุบัน และอนาคต (สุนทรี โคมิน 2525: 46) ซึ่งเกินกว่ากำลังที่ผู้วิจัยจะกระทำได้ กระนั้นก็ตามการเลือกเอาค่านิยมบางประการที่นักวิชาการเห็นว่ามีผลสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ อีกทั้งอาศัยกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท ซึ่งได้ชี้ให้เห็นเป้าหมายซึ่งได้รับการตัดสินใจคุณค่าทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติแล้ว ว่าเป็นแนวทาง

ศึกษาย่อมจะกระทำได้

ค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศซึ่งนำมาศึกษาในการวิจัยนี้ จึงประกอบด้วยค่านิยม 10 ประการ ดังนี้

- 1) ความผูกพันต่อการประคองชีวิตค้ำหรือการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ และความจำเป็นที่จะต้องค้นหาวิธีการใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหามากกว่าจะพอใจปฏิบัติไปตามที่กระทำกันมาก่อน
- 2) ความกล้าเสี่ยงในการปฏิบัติงาน หมายถึง แนวโน้มส่วนตัวที่จะกระทำในสภาวะที่มีความเสี่ยงหรือไม่แน่นอน เป็นความต้องการแสวงหาความสำเร็จ ซึ่งตรงกันข้ามกับความพอใจในสิ่งที่มีตนเองมี ผู้ที่มีความกล้าเสี่ยงในการปฏิบัติงานมักจะมี ความผูกพันต่อการเปลี่ยนแปลงสูงด้วย หรือผู้ที่มีความผูกพันต่อการเปลี่ยนแปลงสูงมักจะมี ความกล้าเสี่ยงในการปฏิบัติงานสูงด้วย
- 3) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง การมีความเชื่อในศักดิ์ศรี ความสามารถของมนุษย์โดยไม่คำนึงถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจและฐานะตำแหน่งทางสังคม และสนับสนุนให้ลดความแตกต่างระหว่างคนรวยกับคนจน และระหว่างสถานภาพทางสังคม
- 4) การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ หมายถึง การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจแก้ไขปัญหาของชุมชน แม้ว่าจะเสียเวลาและงบประมาณเป็นจำนวนมากก็ตาม
- 5) ความอดกลั้น หมายถึง การยอมรับถึงความขัดแย้งระหว่างแนวความคิดเก่ากับแนวความคิดใหม่ วิธีการใหม่กับเก่า และระหว่างกลุ่มคนในสังคมที่อาจมีขึ้นได้ในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง พยายามหาหนทางที่จะสร้างความกลมกลืน (harmony) ด้วยเหตุด้วยผล และอดทนต่อสิ่งชั่วร้ายต่าง ๆ
- 6) การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง ความปรารถนาที่จะเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อผู้อื่น และเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อจุดมุ่งหมายที่ใหญ่กว่า เพราะการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนจะขัดขวางการริเริ่มพัฒนาเพื่อสภาพชีวิตที่ดีกว่าของประชาชน
- 7) ความห่วงใยชาติ หมายถึง การคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งอาจขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ก็เพราะผลประโยชน์ของชาติในระยะยาวนั้นมิได้ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น
- 8) ความผูกพันในงาน หมายถึง การมีความรู้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับงาน ใช้ความมานะพยายามในการทำงาน ซึ่งหากขาดความผูกพันในงานก็ยากที่จะยอมรับในค่านิยมของการพัฒนา

9) ความผูกพันต่อสัมฤทธิ์ผลของงาน หมายถึง ความต้องการที่จะทำงานให้บรรลุผล หวังพอใจต่อการทำงานให้บรรลุผลโดยไม่ได้คำนึงถึงรางวัลหรือค่ายกย่อง

10) การพัฒนาเศรษฐกิจ หมายถึง ความผูกพันต่อการก้าวหน้าทางวัตถุและความอยู่ดี กินดี และความปรารถนาที่จะลดความพึงพอใจชั่วคราวช่วยยามไปสู่ความต้องการทางเศรษฐกิจระยะยาว ทั้งนี้ เพราะเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานต่อการพัฒนาทางด้านอื่น ๆ

1.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุนทรี โคมิน และ สนิท สัมครการ (2522: 331) ได้อาศัยกรอบแนวความคิดของ ไรชชีฆมาศิกษาคำนิยม และระบบค่านิยมของคนไทย พบว่า จำนวนค่านิยมและการให้ความสำคัญต่อ ค่านิยมต่าง ๆ นั้น สามารถจำแนกตามกลุ่มตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ รายได้ การศึกษา อาชีพ อายุ และถิ่นฐานที่อยู่อย่างมีนัยสำคัญ

เคอกูชแมน และคาร์มอเนลล์ ได้ทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลัง ทางสังคมเศรษฐกิจของผู้บริหารฟิลิปปินส์ 176 คน กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ ซึ่งหมายถึง ความผูกพันค่านิยมที่ผู้บริหารฟิลิปปินส์มีต่อการเปลี่ยนแปลง ความกล้าเสี่ยงในการตัดสินใจ การ พัฒนาเศรษฐกิจ การยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ความ ห่วงใยในชาติ และความเสียสละ พบว่า ในจำนวนภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ อันประกอบด้วย ปริญญาบัตรทางวิชาชีพ อาชีพหมึกา สถานที่ทำงาน อายุราชการ และระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์ กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ปริญญาบัตรทางวิชาชีพมีความสัมพันธ์กับการหลีกเลี่ยงความ ขัดแย้ง และความห่วงใยในชาติ อาชีพหมึกามีความสัมพันธ์กับความกล้าเสี่ยง นอกจากความสัมพันธ์ ดังกล่าวแล้ว เคอกูชแมนและคาร์มอเนลล์ไม่พบว่าตัวแปรอื่น ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติ

เฟียเธอร์ (N.T. Feather) นักจิตวิทยาท่านหนึ่ง เห็นว่ามนุษย์เป็นผู้สามารถรับเอา ข้อมูลต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลาและพยายามจัดข้อมูลเหล่านั้นให้เป็นระเบียบมีระบบโครงสร้างความคิด ความเข้าใจที่สามารถรับรู้ คอบสนอง ตีความหมาย และประเมินค่าประสบการณ์ต่าง ๆ ได้อย่าง สม่าเสมอ มีความคงที่และแน่นอน และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์ มนุษย์จะเปลี่ยนแปลง ระบบเดิมเข้ากับสภาพการณ์ใหม่ หรือ เปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ใหม่ให้เหมาะกับระบบเดิม การ แสดงค่านิยมของบุคคลจึงอาจมีทั้งความคงที่และความเปลี่ยนแปลงให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ยอมรับ ซึ่งเป็น

ผลจากการจัดประสบการณ์ใหม่เข้ากับประสบการณ์เดิมตามความจำเป็น ดังนั้น คำนิยามอาจถูกสร้างขึ้นในชีวิตองค์การของบุคคล และถูกเสริมแรงให้มีความคงที่และแสดงออกเป็นพฤติกรรมต่าง ๆ (ประสาร มาลากุล 2522)

โดยอาศัยผลงานของลิวิต ฮีรเวกิน เกี่ยวกับทัศนคติทางการเมือง ผลงานของเดอกูชแมน และคาร์บอเนลล์ และของศูนย์ศึกษานานาชาติเกี่ยวกับคำนิยามทางการเมือง ดิน ปรัชญาพฤทธิ์ ได้ตั้งสมมติฐานเพื่อการทดสอบข้อมูลเชิงประจักษ์ไว้ 2 ประการคือ (1) ภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจของข้าราชการไทย 345 คน (ระดับ 1-11 จากกรม 6 กรม) มีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ และ (2) วิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล มีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ ภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจ (ตัวแปรต้น) ประกอบด้วย มิติต่าง ๆ คือ หน่วยงานที่ข้าราชการสังกัด สถานที่ทำงาน ภูมิลำเนา อายุ เพศ ศาสนา อาชีพศึกษาระดับการศึกษา สาขาวิชาที่ศึกษา อายุราชการ ระดับซี ตำแหน่งและเงินเดือน วิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล (ตัวแปรต้น) ประกอบด้วยมิติต่าง ๆ คือ การประกาศรับสมัครประเภทของการสอบ น้าหนักคะแนนที่ให้การสอบแต่ละหมวด โอกาสที่จะได้รับการฝึกอบรม โอกาสที่จะได้รับเงินเดือนสองขั้น จำนวนครั้งที่ได้รับเงินเดือนสองขั้น โอกาสที่จะได้รับการเลื่อนระดับ โอกาสที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษทางวินัยเป็นรายบุคคล การลงโทษทางวินัยโดยส่วนรวม ส่วนความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ (ตัวแปรตาม) ประกอบด้วยมิติต่าง ๆ คือ ความผูกพันด้านคำนิยามที่ข้าราชการมีต่อการเปลี่ยนแปลง ความกล้าเสี่ยงในการตัดสินใจ การพัฒนาเศรษฐกิจ การยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การหลีกเลี่ยง ความขัดแย้ง ความห่วงใยในชาติ ความเสียสละ ความเสมอภาค ความผูกพันในงาน และสัมฤทธิ์ผลของงาน จากการทดสอบสมมติฐานทั้งสอง ปรากฏว่า (1) ภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจ บางมิติมีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ หน่วยงานที่สังกัด สถานที่ทำงาน ภูมิลำเนา อายุราชการ ระดับ-ตำแหน่ง และเงินเดือน มีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ ส่วนมิติอื่น ๆ ของภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจนอกจากนี้ไม่ปรากฏว่ามีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ และ (2) วิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลบางมิติมีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ โอกาสได้รับการฝึกอบรม โอกาสได้รับเงินเดือนสองขั้น และการลงโทษทางวินัยโดยส่วนรวม เกณฑ์ในการพิจารณาเงินเดือนสองขั้น มีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ (โอกาสได้รับการฝึกอบรม โอกาสได้รับเงินเดือนสองขั้น มีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการ

พัฒนาประเทศในเชิงนิเสธ) ส่วนมิติอื่น ๆ ของวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลไม่ปรากฏว่า มีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (Tin Prachyapruit 1982)

โดยอาศัยกรอบแนวความคิดเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ และวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ ได้ ทำการทดสอบสมมติฐานดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยอาศัยข้อมูลข้าราชการระดับสูงของไทย (ระดับ 7-11 ของกระทรวง 12 กระทรวง หน่วยราชการอิสระ และกรม 124 กรม ยกเว้นข้าราชการระดับสูงของกระทรวงกลาโหม กลุ่มตัวอย่างข้าราชการระดับสูงทั้งสิ้น 11,751 คน) อย่างไรก็ตาม ดิน ปรัชญพฤทธิ์ ได้เพิ่มมิติต่างของภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ เป็น 42 มิติ และวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลเป็น 16 มิติด้วยกัน ผลการวิจัย ปรากฏว่า ภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ ของข้าราชการระดับสูง 17 มิติ จาก 42 มิติ มีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ กระทรวงที่สังกัดกรมที่สังกัด สถานที่ทำงานอยู่ในหรือนอกหน่วยงาน ลักษณะงานที่ทำเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท อายุของข้าราชการ ความประสงค์หรือไม่ประสงค์จะเกษียณอายุก่อนอายุครบ 60 ปี จำนวนบุตรธิดา มีค่าสิ้นชีวิตแล้วหรือยังมีชีวิตอยู่ การศึกษาสูงสูดก่อนเข้ารับราชการ สาขาวิชา การเคยหรือไม่เคยได้รับทุนศึกษาต่อภายในประเทศก่อนเข้ารับราชการ การเคยหรือไม่เคยได้รับทุนศึกษาต่อต่างประเทศก่อนเข้ารับราชการ ประเภทของทุน การเคยหรือไม่เคยได้รับทุนศึกษาต่อต่างประเทศภายหลังเข้ารับราชการ อายุราชการ ระดับ (ซี) เงินเดือนเต็มขั้นหรือไม่เต็มขั้น สำหรับตัวแปรด้านวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลนั้น ผลการวิจัยปรากฏว่า วิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล 9 มิติ จาก 16 มิติ มีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ คือโอกาสสูงงานในประเทศ โอกาสปฏิบัติงานวิจัยภายในประเทศ โอกาสสัมมนาในประเทศ โอกาสสัมมนาต่างประเทศ การบังคับใช้เกณฑ์ในการเลื่อนเงินเดือนสองขั้น การเคยหรือไม่เคยโยกย้ายหน้าที่การงาน (โอกาสปฏิบัติงานวิจัยภายในประเทศ โอกาสสัมมนาภายในประเทศ โอกาสสัมมนาต่างประเทศ การถึงเกณฑ์หรือไม่ถึงเกณฑ์ได้รับการเลื่อนระดับ การถึงเกณฑ์หรือไม่ถึงเกณฑ์ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง มีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศในเชิงนิเสธ) นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังปรากฏว่าข้าราชการระดับสูงของไทยมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศอยู่ในระดับสูงเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือร้อยละ 21.1 อยู่ในระดับสูงมากร้อยละ 73.2 อยู่ในระดับสูงร้อยละ 6.7 อยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 0.0 และ 0.0 อยู่ในระดับต่ำและต่ำมากตามลำดับ (ดิน ปรัชญพฤทธิ์ 2530, Tin Prachyapruit 1986,

1987a and 1987b).

ประสิทธิ์ คำรงค์ชัย และคณะ (2528) ได้ทำการศึกษาปัญหาและการปรับปรุงการบริหารบุคคลเพื่อการพัฒนาชนบท พบว่า ปัญหาในการบริหารบุคคลเพื่อการพัฒนาชนบทประกอบด้วย

- (1) สิ่งจูงใจไม่ดี
- (2) จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่พอ
- (3) การเลือกสรรไม่ดี
- (4) การพัฒนาบุคคลไม่ดี
- (5) ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญ
- (6) ความรู้ความสามารถไม่พอ
- (7) เจ้าหน้าที่ไม่ทุ่มเทอย่างแท้จริง
- (8) การสับเปลี่ยนหมุนเวียนไม่ดี

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2528) กล่าวไว้ว่า ในการปฏิรูประบบราชการนั้น ถึงจะมีการทุ่มเทสติปัญญาและทรัพยากรลงไปเท่าใดก็ตาม ถ้าไม่มีการปฏิรูปคนควบคู่กันไปด้วยแล้วไซ้ร้ ความสำเร็จก็จะเกิดขึ้นโดยยากแม้ระบบจะดีสักเพียงใดก็ตาม ถ้าคนไม่ดี ไม่เข้าใจ ไม่มีกำลังใจที่จะปฏิบัติงานแล้ว ระบบก็จะดีไปไม่ได้ แม้แต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ก็ยังยอมรับว่ากำลังคนของรัฐบาล (ข้าราชการและลูกจ้าง) เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศ แต่เท่าที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสนใจในเรื่องแผนงานและโครงการมากกว่าเรื่องกำลังคนของรัฐ การคำนวณงานต่าง ๆ จึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากมิได้แก้ปัญหารากฐานของกำลังคนของรัฐ ทั้งในเรื่องประสิทธิภาพ การทำงาน การบริหารและวัดผลตอบแทนที่เหมาะสม ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่สะสมกันมาช้านาน

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2517) กล่าวว่าอุปสรรคที่ทำให้งานพัฒนาชนบทไม่บรรลุผู้เป้าหมายประการหนึ่ง ก็คือ การบริหารราชการขาดสมรรถภาพ เพราะการปูนบำเหน็จรางวัลไม่เป็นไปตามทิศทางที่จะชักจูงให้ข้าราชการออกต่างจังหวัด และสถานที่ราชการส่วนใหญ่ แม้แต่ในต่างจังหวัด มักอยู่ในเมืองหรือใกล้เมือง

ม.ร.ว.จันทร์แรมศิริโชติ-จันทรทัต (2526) เห็นว่าระบบราชการจะต้องเปลี่ยนโฉมหน้าไปในรูปที่ระบบราชการสามารถที่จะดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและสมัครใจอย่างเต็มที่ที่จะออกไปปฏิบัติราชการอยู่ในท้องที่ชนบทต่าง ๆ ที่กำลังพัฒนาให้มากที่สุด

ดิเรก ฤกษ์ทราย ภูวัฒน์ วุฒิเมธี และบุญช่วย นภาโชติ (2529: 34-37) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การประเมินการใช้กำลังคนในการพัฒนาชนบท แล้วพบว่า (1) โครงการพัฒนาชนบทส่งเสริมการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานและการทำงานเพื่อประชาชนในชนบท (2) มีปัญหา กำลังคนไม่พอเพียงในบางหน่วยงานบางระดับ เช่น เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนในระดับตำบล เจ้าหน้าที่

ประมงอำเภอ (3) การจัดสรรกำลังคนในการพัฒนาชนบทลงไปสู่ส่วนภูมิภาคพอเพียงแก่งานที่ทำแล้ว แม้จะมีปัญหาอยู่บ้างในบางระดับ (4) คุณภาพของกำลังคนโดยเฉพาะในด้านการศึกษานั้นได้รับการปรับปรุงขึ้นมาก (5) ปัญหาสำคัญในการใช้กำลังคนก็คือ (5.1) กำลังคนน้อยทำให้ต้องทำงานล่วงเวลามาก (5.2) ปัญหาเกี่ยวกับเบี้ยเลี้ยงค่าน้ำมัน วัสดุอุปกรณ์ในการทำงานไม่พอเพียง นอกจากนั้น ยังพบว่าลักษณะงานพัฒนาชนบทนั้นต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณลักษณะต่อไปนี้ คือ (1) เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด นอกจากต้องเป็นผู้บริหารแล้ว ยังต้องเป็นนักวิชาการที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมากกว่าระดับอำเภอและระดับตำบล ซึ่งมักต้องการคนที่มีความรู้แบบกว้าง ๆ หรือรู้ทั่วไปหลาย ๆ อย่าง (2) เจ้าหน้าที่ต้องมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประชาชนมากกว่าที่จะอุทิศเพียงผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเพียงเพื่อหน่วยงานของตนแต่เพียงฝ่ายเดียว (3) เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ความเข้าใจในขอบเขตเป้าหมายของโครงการ และมีการปฏิบัติอย่างแท้จริง (4) มีการพัฒนาขีดความสามารถและคุณลักษณะที่ดีของคนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การมีความกตริเริ่มในการปฏิบัติงาน (5) สร้างสมความอดทน ความซื่อสัตย์สุจริต มีความกระตือรือร้นที่จะทำงานและประสานงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวง (6) พัฒนาขีดความสามารถ และประสบการณ์ด้านการวางแผนและประเมินผลโครงการอย่างมีระบบ รวมทั้งกลยุทธในการทำงานคิดค่อเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างมีงเกิดผล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2528) พบว่าสาเหตุหนึ่งที่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคต้องการโอนย้ายจากสถานที่ทำงานเดิม หรือขาดแรงจูงใจในการทำงานก็คือ ต้องการโอกาสก้าวหน้าในชีวิตราชการ ต้องการย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม ต้องการอยู่กับครอบครัว ต้องการศึกษาเพิ่มเติม ที่ทำงานกันดาร ชีวิตความเป็นอยู่ลำบากมีอันตรายสูง และเชื่อว่าการได้อยู่ใกล้ชีวิตผู้บังคับบัญชาทำให้มีโอกาสได้เลื่อนตำแหน่งและเลื่อน 2 ชั้นง่ายขึ้น

2. สมมติฐานในการวิจัย

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท การจูงใจบุคคลในองค์การ คำนิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานในการวิจัยไว้ว่า

1) ภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับ คำนิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

1.1) เพศของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

- 1.2) อายุของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอซึ่งรับผิดชอบการพัฒนาชนบทมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 1.3) ภูมิฐานะเดิมของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอซึ่งรับผิดชอบการพัฒนาชนบทมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 1.4) อาชีพเดิมของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 1.5) สถานภาพการสมรสของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 1.6) ระดับการศึกษาสูงสุดของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 1.7) การเคย/ไม่เคยมีโอกาสศึกษาคู่ระหว่างรับราชการของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ มีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 1.8) อัตราเงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 1.9) รายได้อื่นของครอบครัวนอกเหนือจาก เงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 1.10) ภาระการอุปการะเลี้ยงดูของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
- 2) สภาพราชการของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 2.1) อายุราชการของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 2.2) ระยะเวลาปฏิบัติงาน ณ อำเภอปัจจุบันของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 2.3) ระยะเวลาดำรงตำแหน่งปัจจุบันของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ
 - 2.4) ระดับ (ซี) ของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

2.5) การได้ปฏิบัติงานในอำเภอที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกับอุบลราชธานี มีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

3) วิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

3.1) โอกาสในการได้รับการฝึกอบรมของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอซึ่งรับผิดชอบการพัฒนาชนบทมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

3.2) โอกาสในการศึกษาสูงของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอซึ่งรับผิดชอบการพัฒนาชนบทมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

3.3) โอกาสได้รับการเลื่อนระดับ (ซี) ของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอซึ่งรับผิดชอบการพัฒนาชนบทมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

3.4) โอกาสในการได้รับเลื่อนขั้นเงินเดือนสองขั้นของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอซึ่งรับผิดชอบการพัฒนาชนบทมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

3.5) เกณฑ์ในการลงโทษทางวินัยมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

3.6) เกณฑ์ในการพิจารณาให้เลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ขั้น มีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

3.7) การเคย/ไม่เคยโยกย้ายหน้าที่การงานของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย