

บทที่ 1

บทนำ



1. สภาพปัญหา

จากการสำรวจผลการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 4 (2504-2524) ย่อมยากที่จะกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้ก็เพราะว่ามีเพียงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับแรก (2504-2507-2509) และครั้งแรก (2510-2512) ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 2 เท่านั้น ที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปตามเป้าหมายและการพัฒนาการเศรษฐกิจในครั้งหลังของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 2 จนถึงฉบับที่ 4 ล้วนแต่ค่าเงินไปต่ำกว่าเป้าหมายเสียเป็นส่วนใหญ่¹ อย่างไม่รู้ก็เมื่อมองดูโดยส่วนรวมแล้ว ความเจริญทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงระยะเวลาสี่สิบกว่าปีที่ผ่านมาก็นับว่าอยู่ในระดับที่ค่อนข้างดีพอสมควร กล่าวคือ :

ในช่วงระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมาก็ได้มีการเร่งรัดพัฒนาประเทศนั้น ฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ประชาชาติก็ขยายขึ้นกว่า 14 เท่าตัว คือ รากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิตเพียง 60,000 ล้านบาท ในปี 2504 มาเป็น 817,000 ล้านบาท ในปี 2524 ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของคนไทยก็เพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าตัว ในช่วงเวลาเดียวกัน คือจาก 2,200 บาทต่อคน

¹ ติณ ปรัชญพฤทธิ, รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ (ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), บทที่ 4.

ในปี 2504 มาเป็น 17,200 บาทต่อคนในปี 2524 ส่วนมูลค่าการส่งสินค้าออกและบริการของไทยได้เพิ่มขึ้นกว่า 16 เท่าตัว คือ จากมูลค่าการส่งออกเพียง 9,900 ล้านบาทในปี 2504 เพิ่มขึ้นเป็น 163,000 ล้านบาท ในปี 2524 เป็นต้น¹

แม้กระนั้นก็ตาม ความจำเริญทางเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นก็ยังไม่เพียงพอ เพราะยังมีคนไทยประมาณ 25% ที่ยังยากจนอยู่ (36% ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 27% ในภาคเหนือ 25% ในภาคใต้ 12% ในภาคกลาง และ 9% ในกรุงเทพมหานคร² หรือดังที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้สรุปถึงปัญหาความยากจนในชนบทเขตล้าหลังตอนหนึ่งว่า

แม้ว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการเสริมสร้าง ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจโดยมีส่วนร่วมในอัตราเฉลี่ยสูงกว่า ร้อยละ 7 ต่อปีในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาก็ตาม แต่ผลประโยชน์จากการพัฒนาตกอยู่กับประชาชนในเขตเมืองและภาคกลาง เป็นส่วนใหญ่ สำหรับชาวชนบทนั้นมีเพียงบางส่วนที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชลประทาน แต่ชาวชนบทในส่วนอื่น ๆ ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาค่อนข้างน้อยหรือหรือบางแห่งแทบจะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่ผ่านมาและมีความเป็นอยู่ในสภาพยากจน ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ จากการศึกษานานหลาย ๆ ทางพบว่ายังมีชาวชนบทถึงหนึ่งในสี่ของประชากรทั้งประเทศอยู่ในฐานะยากจนและหากปล่อยให้สถานการณ์เช่นนี้มีต่อไปแล้วในที่สุดย่อมจะบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้³

1

Tin Prachyapruit, "Administrative Practices and Development Orientedness of Civil Servants in Six Public Organizations in Thailand", (Ph.D. Dissertation University of Kansas, 1980), p.150.

2

International Bank for Reconstruction and Development, Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation (Washington, D.C, 1980), p.62.

3

คณะกรรมการสภาพัฒนา. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2524), หน้า 8.

พอจะกล่าวได้ว่าปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ชนบทยากจนอาจจะเนื่องมาจากปัจจัย 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน

ปัจจัยภายนอกอาจจะสืบเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจขบเซา เพราะมีวิกฤติการณ์หลายเรื่องเกิดพร้อม ๆ กัน เช่น สงครามระหว่างสหรัฐากับลิเบีย ซึ่งมีผลให้มีเงินตราต่างประเทศบางสกุลมีความแข็งมากขึ้น ส่วนค่าเงินบาทตกต่ำลง ฯลฯ อีกทั้งการที่สหรัฐ ฯ ประกาศนโยบายจำกัดการนำเข้าสินค้าสิ่งทอ ทำให้ประเทศไทยยิ่งประสบปัญหาในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยเหล่านี้เป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยไม่สามารถจะควบคุมได้ ผู้วิจัยจึงมีใ้คนนำมาพิจารณาไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สำหรับปัจจัยภายในที่ก่อให้เกิดเป็นปัญหาสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการลดอัตราความยากจนของประชาชนลง อาจจะเนื่องมาจากสาเหตุ 3 ประการด้วยกัน คือ ¹ (1) ความไม่สมบูรณ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (2) โครงสร้างและวิธีปฏิบัติทางการบริหารเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานบุคคล และ (3) ปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมอันเนื่องมาจากลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของข้าราชการเอง ซึ่งผู้วิจัยจะขอขยายความสักเล็กน้อยข้างล่างนี้

ประการแรก ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้นได้มีผู้วิจารณ์ไว้หลายท่านด้วยกัน จำลอง อติกุล ไ้กล่าวถึง ความไม่สมบูรณ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ว่า เป็นแผนที่ร่างขึ้นมารีบด่วนเกินไปโดยปราศจากแบบจำลองทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องนำทาง ผลก็คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกได้ระบุโครงการพัฒนาเศรษฐกิจในภาครัฐบาลเท่านั้น ส่วนการพัฒนาในภาคเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่น ยังมีใ้คนนำมาบรรจุไว้ในแผน นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกยังมิได้

¹ Tin Prachoyapruit, "Administrative Practices and Development Orientedness of Civil Servants in Six Public Organization in Thailand, p.152-156."

พิจารณาถึงโครงการพัฒนาสังคมแต่อย่างใด และถึงแม้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2 และ 3 จะบรรจุเรื่องข้างต้นไว้ก็ตาม แต่แผนพัฒนาทั้งสามฉบับก็ยังไม่เหมาะสม เพราะเป็นแผนที่เจริญรอยตามแบบจำลองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตะวันตกซึ่งเป็นผลให้อุปสงค์เป็นตัวกำหนดผลผลิตโดยไม่คำนึงว่าอุปทานมีอยู่จำกัด¹ ในทำนองเดียวกันสยามรัฐสภาทวิจารย์² ได้กล่าวถึงความไม่สมบูรณ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 3 ว่าเป็นแผนที่รัฐบาลใช้กลยุทธเงินเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนา ซึ่งประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะทำเช่นนั้นได้ นอกจากนี้ สยามรัฐสภาทวิจารย์ ฉบับเดียวกันนี้ยังได้วิจารณ์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ไว้ด้วยว่าเป็นแผนที่ "เกาไม่ถูกที่คัน" กล่าวคือในขณะที่แผนฉบับนี้มุ่งจะขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมแต่ปรากฏว่าความยากจนและคนจนมิได้เป็นเป้าที่จะแก้ไขกันอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามก็เนื่องจากปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและการขจัดความยากจนที่สืบเนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์ของแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ น่าจะเป็นเรื่องของนักเศรษฐศาสตร์ที่จะพิจารณาแก้ไข ผู้วิจัยซึ่งเป็นนักรัฐศาสตร์จึงจะไม่นำมาพิจารณาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ประการที่สอง ปัญหาภายในของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยยังรวมไปถึงข้อบกพร่องของโครงสร้างและวิธีปฏิบัติทางการบริหาร เฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานบุคคล) ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากข้อวิจารณ์ของหน่วยบริการรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน วิชาการโลกและกลุ่มนักวิชาการไทยข้างล่างนี้

¹ Jamlong Atikul, "A planning Model for Thailand" (Ph.D. Dissertation, Cornell University, 1973), pp.4-10.

² "แผนพัฒนาเศรษฐกิจสำเร็จหรือล้มเหลว", สยามรัฐสภาทวิจารย์ ปีที่ 26 ฉบับที่ 46 11 พฤษภาคม 2523, หน้า 18-20.

ในปี พ.ศ. 2495 หน่วย บริการรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน¹ ได้พบว่าปัญหาการบริหารงานของไทยมีอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น ปัญหางบประมาณเพื่อการลงทุน การบริหารรายรับ การจัดท่างบประมาณและบัญชี การจัดซื้อปัญหาเทศบาล การใช้บุคคลากรที่ปรึกษา การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการ การจัดองค์การ ปัญหาจังหวัดและอำเภอ และปัญหาการจัดเก็บเอกสารและระเบียบ

ในทำนองเดียวกัน ธนาคารโลกก็ได้เสนอในปี 2502² และในปี 2523³ ว่า หากประสงค์จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้บรรลุเป้าหมายแล้วรัฐบาลไทยจะต้องพยายามแก้ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและวิธปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลในขณะนั้นให้ได้ เพราะโครงสร้างทางการบริหารในขณะนั้นค่อนข้างจะขัดขวางมิให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและวิธปฏิบัติทางการบริหารก็มักจะคำนึงถึงคตินิยมส่วนตัวมากกว่าความถูกต้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการบริหารงานบุคคลที่ดี ซึ่งโครงสร้างและวิธปฏิบัติทางการบริหารที่ล้าสมัยดังกล่าวมีอิทธิพลเหนือทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการที่จะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

ยิ่งกว่านั้นนักวิชาการไทยกลุ่มหนึ่งได้เคยเสนอไว้ในปี 2523⁴ ว่าหากประสงค์จะให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประสบความสำเร็จแล้วประเทศไทยจะต้อง

¹ Public Administration Service, A Program for Strengthening Public Administration in the Kingdom of Thailand (Chicago : May 1952), pp.3-5.

² International Bank for Reconstruction and Development, A Public Development Program for Thailand (Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1959), p.225.

³ International Bank for Reconstruction and Development, Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation, p.12.

⁴ N. Akrasanee, "Alternative Development Strategy for Thailand", A summary Report of the Seminar on Alternative Development Strategy for Thailand, (October 14-15, 1978 dated December 21, 1978), pp.12-13.

พิจารณาหาทางเลือกในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ก็เพราะว่าโครงสร้างที่จัดทำขึ้นเมื่อร้อยปีมาแล้ว ซึ่งในขณะนั้นภารกิจของรัฐบาลจำกัดกว่าอยู่เฉพาะ "งานแม่บ้าน" เช่น การป้องกันประเทศ การเก็บภาษีอากร และการรักษาความสงบภายใน นอกจากนี้วิธีปฏิบัติทางการบริหารยังต่อต้านการพัฒนาการเพราะมีการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่คณะรัฐมนตรีมากเกินไป

สรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาประเทศอีกประการหนึ่งสืบเนื่องมาจากโครงสร้างและวิธีปฏิบัติทางการบริหารนั่นเอง ซึ่งปัจจัยภายในอันนี้จะได้นำมาใช้เป็นตัวแปรต้น กลุ่มหนึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ประการสุดท้าย จากการศึกษาของ พานาคิเกอร์ กับ เคิร์ชาก้า¹ เคอร์ กุซแมนต์ กับ คาร์โบแนล² ลิซิท ซีระเวคิน³ และ คิน ปรัชญพฤทธิ⁴ ปรากฏว่าตัวแปรบางตัวของลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของข้าราชการและวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองที่เชื่ออำนาจคือความเป็นสมัยใหม่ (modernization) และค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ (development-orientedness) ซึ่งตัวแปร(ต้น) ที่เกี่ยวกับลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของข้าราชการ

¹V.A.P. Panandiker and S.S. Kishiragar, Bureaucracy and Development Administration (New Delhi : Centre for policy Research, 1978), p. 147.

²R.de Guzman and A. Carbonell, Development-Orientedness of Filipino Administrators (Quezon City : University of the Philippines, 1976, pp.5,47,57.

³L.Dhiravegin, Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand (Bangkok : Thai Watana Panich Press, Co. 1973), ch.IV.

⁴Prachyapruit, Administrative Practices and Development-Orientedness of Civil Servants in Six Organization of Thailand, pp.361-362-398.

และวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลตลอดจนตัวแปร (ตาม) เกี่ยวกับค่านิยมที่มุ่งพัฒนา ประเทศจะเป็นประเด็นสำคัญที่จะนำมาพิจารณาในการวิเคราะห์พฤติกรรมของข้าราชการ โดยที่จะศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาโดยวิธีเชิงประจักษ์ถึงความสัมพันธ์ระหว่าง ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจและวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลกับค่านิยมที่มุ่งพัฒนา ประเทศของข้าราชการที่มีส่วนรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทภาคหนึ่งใน 38 จังหวัด ของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อจะทดสอบข้อเสนอ (propositions) ที่มีผู้ศึกษา เรื่องนี้ไว้บ้างแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอที่ได้จากผลวิจัยของ คิน ประจวบฤทธิ์ กังกล่าวข้างต้น การทดสอบข้อเสนอเหล่านี้จะใช้กรอบแนวความคิดระเบียบวิธีวิจัยและ เครื่องมือคล้ายคลึงกับการวิจัยที่ได้มีผู้ทำมาแล้ว (replication) แต่ใช้ข้อมูลที่ ต่างชุดกัน ทั้งนี้เพื่อดูว่าผลการวิจัยจะเป็นไปตามข้อเสนอที่มีผู้ทำไว้แล้วหรือไม่ หากข้อ เสนอนั้นได้รับการปฏิเสธ ผู้วิจัยก็ต้องพิจารณาหาเหตุผลว่าเป็นเพราะเหตุใด แต่ข้อ เสนอได้รับการยืนยันก็จะทำให้ข้อเสนอเหล่านั้นมีความแกร่ง (rigor) ในการพรรณนา อธิบาย และพยากรณ์พฤติกรรมได้มากขึ้น ซึ่งอาจจะพัฒนาเป็นถ้อยแถลงที่มีลักษณะเป็นจริง โดยทั่วไป (generalization) อันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน วิชาการของไทยต่อไป ในอนาคต

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของข้าราชการที่ศึกษา หมายถึง หน่วยงานที่ข้าราชการสังกัด สถานที่ทำงาน ภูมิลำเนา อายุราชการ ระดับ(ซี) ตำแหน่งและเงินเดือน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอของ คิน ประจวบฤทธิ์¹ สำหรับ วิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล หมายถึง การที่หน่วยงานนำเอานโยบายการบริหาร งานบุคคลมาบังคับใช้จริง ๆ ซึ่งในที่นี้จะจำกัดอยู่เฉพาะ 2 ตัวแปร (ต้น) เท่านั้น คือ

¹ Ibid., pp. 424.

หลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาขึ้นเงินเดือนสองชั้นและความหนักเบาของการลงโทษทางวินัย¹ ส่วนค่านิยมที่มุ่งในการพัฒนาประเทศ (value commitment to national development) หมายถึง ความผูกพันทางค่านิยมที่ข้าราชการมีต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งพิจารณาจากมิติของความผูกพันทางค่านิยมที่ข้าราชการมีต่อความเปลี่ยนแปลง (change) การยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (citizen participation) ความอดกลั้น (tolerance) ความเสมอภาค (equality) การพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) ความห่วงใยในชาติ (concern for nation) การไม่คำนึงถึงตนเอง (self lessness) ความกล้าเสี่ยงในการปฏิบัติงาน (action propensity) ความผูกพันในงาน (commitment to work) work) และต่อการมุ่งปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล (result orientation)²

กล่าวอย่างสั้น ๆ ว่าวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็เพื่อ : (1) ทดสอบ (generate) ข้อเสนอเกี่ยวกับลักษณะของสังคมเศรษฐกิจของข้าราชการที่ศึกษาในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่ถูกรายยา (described data)³ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่การตั้งสมมติฐานความรู้ในโอกาสต่อไป (2) ทดสอบข้อเสนอ (propositions) ว่าวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันจะมีความสัมพันธ์กับระดับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศซึ่งแตกต่างกันหรือไม่

¹ Ibid, p.425.

² Ibid., p.16.

³ ข้อมูลที่ถูกรายยาเป็นข้อมูลที่รวบรวมมาโดยผู้ทฤษฎีเป็นเครื่องนำทางซึ่งตรงกันข้ามกับข้อมูลที่สังเกต (observed data) เกี่ยวกับเรื่องนี้โปรดศึกษาจาก F.A.Nigro and I.G.Nigro, Modern Public Administration, 5th Edition (New York : Harper & Row ,1977), p. 134.

(3) เพื่อใช้ผลการวิจัยครั้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นสำหรับการศึกษาค้นคว้าโดยละเอียดและลึกซึ้งเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์หรือในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับเรื่องนี้

3. ความสำคัญของการศึกษา

ผู้วิจัยหวังไว้ว่าผลวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีส่วนช่วยให้นักวิชาการและนักปฏิบัติได้เข้าใจถึงพฤติกรรมของข้าราชการที่ศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ และวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลกับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ ซึ่งประโยชน์ที่จะได้รับอาจจะเห็นทั้งทางค่านิชาการ ปัญญาชน และทางค่านิยมปฏิบัติ ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศโดยรวม

ที่ว่าผลการศึกษาซึ่งจะเป็นประโยชน์ทางค่านิชาการนั้น หมายความว่า วิจัยเชิงประจักษ์ในครั้งนี้เป็นการวิจัยโดยอาศัยกรอบทางทฤษฎีซึ่งจะช่วยให้การสังเคราะห์ความรู้ (body of knowledge) เกี่ยวกับเรื่องนี้ในอนาคต นอกจากนี้การศึกษาเชิงประจักษ์ยังเป็นการศึกษาที่จะช่วยให้นักวิชาการได้มีโลกทัศน์เกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการกว้างขวางขึ้น เพราะมิได้ศึกษาจากระบบพฤติกรรมที่เกิดจากกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ และระบบพฤติกรรมที่เกิดจากกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ได้ศึกษาระบบพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในขณะที่ข้าราชการปฏิบัติงานอยู่ด้วย¹ ซึ่งจะช่วยคลี่ปัญหาของการคลังหลักบริหารโดยการนึกคิดเอาเอง (intuition) และอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นข้อพิจารณา

ที่ว่าผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ด้านปัญญาชนนั้น หมายความว่า ปัญญา (wisdom) มิได้เกิดจากการอ่านตำราของต่างประเทศเท่านั้น แต่เกิดจาก

¹ เกี่ยวกับระบบพฤติกรรมทั้งสามประการ โปรดศึกษาจาก C. Tansky, Work Organization Major Theoretical Perspectives (Itesea : F.E. Peacock Publishers, 1978), passim.

การคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็นของผู้วิจัย ทั้งนี้ก็เพราะว่าการอ่านตำรับตำราแต่เพียงอย่างเดียวอาจจะทำให้คนฉลาดขึ้นแต่อาจจะขาดความเฉลียว นอกจากนี้การวิจัยยังเป็น หมุดเชื่อม (linking pin) ระหว่างทฤษฎีและภาคปฏิบัติอีกด้วย

ส่วนที่ว่าการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ทางด้านปฏิบัติที่น้อยชั้คเจนอยู่ในตัวมันเองอยู่แล้ว ไม่จำเป็นจะต้องอธิบายเพิ่มเติมมากนัก เป็นต้นว่า ผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของข้าราชการและค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ อาจจะเป็นประโยชน์ในการคัดเลือกและสอบข้าราชการหรือแม้กระทั่งการอบรมและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และผลการวิจัยที่ได้จากความสัมพันธ์ระหว่างวิชิปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลและค่านิยมในการพัฒนาประเทศ อาจจะช่วยให้รัฐบาลวางนโยบายการบริหารงานบุคคลในวงที่กว้างขึ้น หากประสงค์จะให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างราบรื่น หรือดีกว่าที่เป็นขณะนี้

4. กรอบแนวความคิด

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้อาศัยกรอบแนวความคิดจากหลาย ๆ แหล่งดังต่อไปนี้

4.1 กรอบแนวความคิดในวงกว้าง ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นจากสองแหล่งด้วยกันคือ inducement - communication - contribution ซี.ไอ.บาร์นาร์ด¹ และของ เจ.กัมเบลวีกีเชล และคณะ² ซึ่งจะขอขยายความเกี่ยวกับผลงานทั้งสองสักเล็กน้อยข้างล่างนี้

¹ C.I. Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1973), passim.

² J.W. Getzels et al. Education as a Social Process, Theory, Research, Practice (New York : & Row, 1968), passim.

บารันนาร์ค มองว่าสัมฤทธิ์ผลของงานขึ้นอยู่กับความพยายามของฝ่ายจัดการที่
 จะต้องโน้มน้าวจิตใจข้าราชการให้ทำงาน (inducement) และความเต็มใจ
 ของข้าราชการที่จะปฏิบัติงาน (contribution) แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมออีก
 คือทั้งฝ่ายจัดการและข้าราชการไม่ค่อยได้มีโอกาสได้มาปรึกษาหารือกัน เพราะเกิดช่อง
 ว่างของการสื่อสาร (communication) ส่วนกิเซลและคณะมองว่าพฤติกรรม
 ของข้าราชการเป็นผลจากปฏิกริยาโต้ตอบระหว่างองค์การและคนงาน ระหว่างบทบาทที่
 องค์การให้กับคนงานและบุคลิกภาพของคนงาน และระหว่างความคาดหวังขององค์การที่
 คิดว่าจะได้จากคนงานและความต้องการของคนงานเอง การปรับความต้องการของทั้งสอง
 ฝ่ายให้อยู่ในลักษณะสมดุลจึง เป็นที่มาของสัมฤทธิ์ผลของงาน

4.2 กรอบแนวความคิดของความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจ
 และวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลกับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศได้มาจากผลงานของ
 พานานติเกอร์ และเคิร์ชชากา เคอร์ กูซส์แมนน์ และคาโรไบเนล ลิซิด ซีระเวคิน
 คิน ปรินซ์พุดทซ์ ทั้งโลกกล่าวมาแล้ว รวมทั้งผลงานของ The international
 Studies of Values in Politics ซึ่งจะขอขยายความโดยสังเขปดังต่อไปนี้¹

พานานติเกอร์และเคิร์ชชากา พบว่า ลักษณะของพฤติกรรมของระบบ
 ราชการในอินเดีย เช่น ความมีเหตุมีผลมีส่วนเอื้อต่อบทบาทในการพัฒนาประเทศของ
 ข้าราชการอินเดีย เคอร์ กูซส์แมนน์ และคาโรไบเนล พบว่า ตัวแปรทางสังคมเศรษฐกิจ
 ของข้าราชการฟิลิปปินส์ เช่น ปริญาบัตรวิชาชีพ และอาชีพมีค่า มีความสัมพันธ์กับค่านิยม
 ที่มุ่งพัฒนาประเทศ

¹ คิน ปรินซ์พุดทซ์, "ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับรัฐศาสตร์
 และผลงานวิจัยเชิงประจักษ์" ใน ทองศรี ก่าภู ๗ อุษยา (บรรณาธิการ) การบริหาร
 งานบุคคลในแนวทางใหม่ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มกราคม 2526), หน้า 92-104.

ลิตติก ชีร์เวคิน พบว่า อายุและระดับการศึกษาของข้าราชการไทยมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองที่เป็นแบบเสรีนิยม กล่าวคือ ข้าราชการที่อายุน้อยและการศึกษาสูงจะมีทัศนคติทางการเมืองที่เป็นเสรีนิยมซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อความเป็นสมัยใหม่ของประเทศ และคิน ปรัชฎพฤทธิ พบว่าตัวแปร ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของข้าราชการ อันได้แก่ หน่วยงานที่สังกัด สถานที่ทำงาน ภูมิลำเนา อายุราชการ ระดับ(ซี) ตำแหน่งและเงินเดือน มีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ และตัวแปรทางด้านวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล ได้แก่ หลักเกณฑ์ในการขึ้นเงินเดือนสองชั้น และการลงโทษทางวินัย มีผลต่อค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศของข้าราชการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

4.3 กรอบแนวความคิดสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ พอดีสรุปได้ว่ากรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้อาศัยผลงานข้างล่างนี้ คือ

4.3.1 ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจกับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศของข้าราชการจาก 4 หน่วยงานหลักที่มุ่งพัฒนาประเทศโดยอยู่บนพื้นฐานของผลงานการวิจัยที่ผ่านมาคือ เกอร์ กูชแมนต์ และคาร์โบแนล ลิตติก ชีร์เวคิน และคิน ปรัชฎพฤทธิ เป็นหลัก เพื่อเปรียบเทียบผลการศึกษาในครั้งนี้กับผลการศึกษที่ผ่านมาอันจะเป็นผลในการเพิ่มพูนผลงานทางวิชาการอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต

4.3.2 ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล (personnel practices) กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศของข้าราชการจาก 4 หน่วยงาน (กรมการพัฒนารัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข และกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และเป็นการเปรียบเทียบเพื่อหาผลต่างอันจะได้นำแนวทางเพื่อปรับปรุงแก้ไขต่อไป โดยศึกษาอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีการบริหารงานบุคคลและทฤษฎีค่านิยมที่มีผลในแง่พฤติกรรม

5. ถ้อยแถลง เกี่ยวกับสมมุติฐานของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานโดยอาศัยกรอบแนวความคิดในข้อ 4 ข้างต้นไว้ดังนี้

สมมุติฐานที่ 1 ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจ อันได้แก่ - หน่วยงานที่สังกัด สถานที่ทำงาน ภูมิลำเนา อายุราชการ ระดับ (พีซีหรือซี) ตำแหน่งและเงินเดือน - มีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งในการพัฒนาประเทศ สมมุติฐานที่ 1 นี้ อาจแบ่งออกเป็นสมมุติฐานย่อยได้ดังต่อไปนี้

1.1 หน่วยงานที่ข้าราชการสังกัดมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ข้าราชการที่มาจากกรมทั้งสี่กรมข้างต้น จะมีระดับค่านิยมในการพัฒนาประเทศแตกต่างกันไป

1.2 สถานที่ทำงานของข้าราชการมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในกรุงเทพมหานครจะมีระดับค่านิยมในการพัฒนาประเทศสูงกว่าข้าราชการที่มีใ้ปฏิบัติงานอยู่ในกรุงเทพมหานคร

1.3 ภูมิลำเนาของข้าราชการมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ข้าราชการที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคกลางจะมีระดับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศสูงกว่าข้าราชการที่มีภูมิลำเนาที่มีใ้ภาคกลาง

1.4 อายุราชการของข้าราชการมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ข้าราชการที่มีอายุราชการมากจะมีระดับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศสูงกว่าข้าราชการที่มีอายุราชการน้อย

1.5 ระดับ (พีซีหรือซี) ของข้าราชการมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ข้าราชการที่มีระดับสูงจะมีระดับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศสูงกว่าข้าราชการที่มีระดับต่ำ

1.6 ตำแหน่งของข้าราชการมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงจะมีระดับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศสูงกว่าข้าราชการที่มีตำแหน่งต่ำ

1.7 เงินเดือนของข้าราชการมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ข้าราชการที่มีเงินเดือนสูงจะมีระดับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศสูงกว่าข้าราชการที่มีเงินเดือนต่ำ

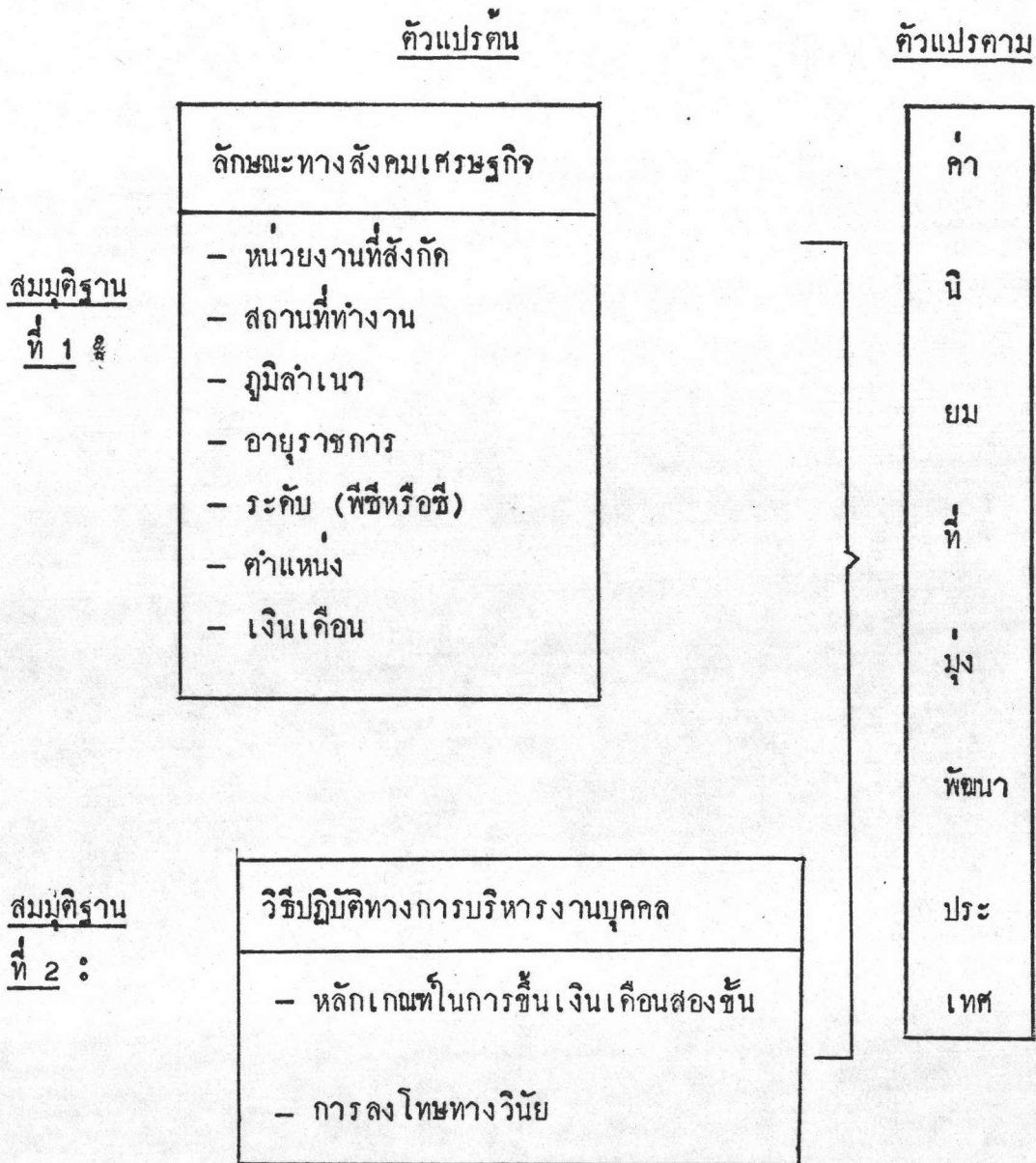
สมมุติฐานที่ 2 วิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล มีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ สมมุติฐานที่สองนี้อาจจะแบ่งออกเป็นสมมุติฐานย่อยได้ดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์ในการขึ้นเงินเดือนสองชั้นแก่ข้าราชการมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ยิงหน่วยงานขึ้นเงินเดือนสองชั้นโดยอาศัยผลงานเป็นหลักมากเกินไป ระดับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศของข้าราชการก็ยิ่งสูงมากขึ้นเพียงนั้น

2.2 การลงโทษทางวินัยตามโทษานุโทษมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ยิงหน่วยงานลงโทษข้าราชการตามโทษานุโทษมากเกินไป ข้าราชการก็ยิ่งมีระดับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศสูงขึ้นเพียงนั้น

สมมุติฐานข้างต้นอาจจะเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้

แผนภาพที่ 1 : ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจและวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล กับค่านิยมที่มุ่งพัฒนาประเทศ



6.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย ในหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยคิดว่า จะเกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

- 6.6.1 เพื่อทดสอบสมมุติฐานอันเกิดจากข้อเสนอของผู้ที่เฝ้าทำการวิจัยไว้แล้ว เพื่อเพิ่มความแกร่งของข้อเสนอที่ใช้ในการวิจัย
- 6.6.2 ผลการวิจัยอาจเป็นประโยชน์ในการสอบคัดเลือกและของข้าราชการ รวมทั้งการอบรมเพื่อพิจารณาเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง
- 6.6.3 เป็นการเชื่อมระหว่างภาคทฤษฎีกับสภาพความเป็นจริงในภาคปฏิบัติ
- 6.6.4 เป็นการเร่งความสนใจในการศึกษาหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ในโอกาสต่อไป.