

# พรรณคดีของข้าราชการชั้นหัวหน้าในส่วนภูมิภาค

โดย อมร รักษาสัตย์

## ๑. บทนำ

การบริหารราชการของประเทศไทยได้จัดแบ่งการบริหารเป็น ๓ ระบบ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและแต่ละระบบต่างก็มีภาระหน้าที่และความสำคัญต่อผลการบริหารราชการของประเทศไทยไปตามแบบฉบับของตน เช่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ก็มีภาระหน้าที่ที่จะนำความเจริญมาสู่ชุมชนหนาแน่นในเขตต่าง ๆ และการบริหารราชการส่วนกลาง ก็มีหน้าที่จะนำนโยบายของฝ่ายรัฐบาลมาวางแผนอำนวยการควบคุมและประสานงานเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายเหล่านั้น ในการนี้ราชการส่วนกลางจะมีได้มีหน้าที่ที่จะลงมือปฏิบัติงานเองแต่จะให้ระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาคอันประกอบด้วยหน่วยงานในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน นำไปปฏิบัติให้ถึงมือประชาชน เมื่อคำนึงถึงว่าประชาชนประมาณ 85% และพื้นที่เกือบทั้งหมดของประเทศอยู่ภายใต้การบริหารของส่วนภูมิภาค หรือแม้แต่เขตซึ่งจัดการปกครองตนเองในรูปราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และ ตำบล ในฐานะหน่วยงานส่วนท้องถิ่น) ก็ต้องใช้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรงทั้งหมดหรือเกือบหมด เช่นในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและในสุขาภิบาล หรือเป็นผู้ควบคุมอย่างใกล้ชิด (เช่นควบคุมเทศบาล) จึงจะเห็นได้ว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นงานฝ่ายบริหารที่สำคัญที่สุดที่จะนำแนวนโยบายต่าง ๆ มาปฏิบัติหรือควบคุมให้หน่วยอื่นปฏิบัติโดยใกล้ชิด ถึงมือประชาชนผู้รับบริการโดยตรง จึงน่าจะนับว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุด เมื่อมองจากหลักวิชาการบริหารซึ่งถือว่าสำคัญที่สุดคือขั้นที่จะทำให้งานเกิดผล

เมื่อตระหนักว่าหน่วยราชการส่วนภูมิภาคมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการบริหารราชการของประเทศแล้ว ในอันดับต่อไปก็ต้องช่วยกันพิจารณาว่างานของหน่วยราชการใด ๆ จะสำเร็จงานได้ก็ด้วยมีคนทำ เมื่อพิจารณาเช่นนี้จะเห็นได้ว่าในขณะนี้เรามีการศึกษาค้นคว้าในเรื่องที่เกี่ยวกับคน ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะในระดับจังหวัดและอำเภอ<sup>1</sup> ผู้เขียนจึงได้ริเริ่มทำการวิจัยในด้านนี้ด้วยการศึกษาดังข้าราชการชั้นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคขึ้น (รายละเอียดเกี่ยวกับผู้ตอบโปรตุคดูในตอนถัดไป) โดยพิจารณาศึกษาในแง่ของทัศนคติเป็นหลัก เพราะเห็นว่าการศึกษาค่าที่มีอยู่ในปัจจุบันมักมุ่งศึกษาถึงภาระหน้าที่และปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวเนื่องกับ กฎหมาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผนต่าง ๆ อันเป็นลักษณะของการศึกษาแบบองค์การทางการ และเป็นไปในแนวทางที่ใช้ศึกษาจากกฎหมาย (legal approach) โดยไม่คำนึงถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ

ผู้เขียนหวังว่าการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จะเป็นการกรุยทางที่จะกระตุ้นให้เกิดความสนใจที่จะศึกษาถึงเรื่องการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้กว้างขวางลึกซึ้งยิ่งขึ้น<sup>2</sup> บทความนี้เป็นแต่เพียงการศึกษาเบื้องต้นอย่างแคบ ๆ มีวัตถุประสงค์อันจำกัด โดยวิธีการวิจัยและการเสนอรายงานอย่างจำกัด ดังจะได้อธิบายโดยลำดับดังนี้

### 1. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ทำขึ้นในวงจำกัด กล่าวคือศึกษาถึงข้าราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งนับได้ว่าเป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนข้าราชการประเภทอื่นทั้งหมด อย่างไรก็ตามก็ตีบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลชั้นหัวหน้า ซึ่งในขณะที่ทำการสัมภาษณ์กลุ่มอยู่นั้นยังเป็นข้าราชการระดับชั้นโทหรือหัวหน้าแผนก แต่หลังจากนั้นไม่นานก็ได้รับตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานในส่วน

<sup>1</sup> ในระดับตำบลและหมู่บ้าน อาจพิจารณาได้จากผลกรวิจัยของ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, *กัณนั : บุคลิกภาพและทัศนคติ*, (ไม่ปรากฏที่พิมพ์, 2510), 21 x 158 หน้า.

<sup>2</sup> การศึกษาเรื่องการบริหาร ราชการ ส่วนภูมิภาคอีกเล่มหนึ่งที่ใคร่ขอนำเสนอให้ท่านผู้สนใจพิจารณาวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ 2508: *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค* (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2508, 383 หน้า) ซึ่งผู้เขียนเป็นบรรณาธิการ

ภูมิภาค จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นความคิดเห็นของข้าราชการชั้นหัวหน้าประมาณ 8—10 % ของจำนวนของข้าราชการประเภทนี้ทั่วประเทศ (ประมาณ 500 คน) ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนไม่น้อย

รายละเอียดเกี่ยวกับภูมิหลังของผู้ให้ข่าว (informant) หรือผู้ตอบในการวิจัยเรื่องนี้ จะได้นำไปกล่าวในตอนต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยเรื่องนี้ กล่าวได้โดยสรุปว่ามีอยู่ 3 ประการ คือ

1) วิจัยเพื่อทราบทัศนคติของข้าราชการชั้นหัวหน้าส่วนภูมิภาคของไทยโดยทั่วไป โดยเฉพาะในคำที่เกี่ยวกับความรู้ในหลักการบริหาร การปกครองสมัยใหม่เปรียบเทียบกับพฤติกรรมแต่ละท่านปฏิบัติ

2) วิจัยเพื่อประโยชน์ทางวิชาการว่าข้าราชการส่วนภูมิภาคของไทยมีความรู้ในหลักการและพฤติกรรมทางบริหารที่แตกต่างจากข้าราชการทั่วไปในประเทศตะวันตกและประเทศตะวันออก (โดยเฉพาะอียิปต์) อย่างไรบ้าง อย่างไรก็ดีในบทความนี้จะไม่กล่าวถึงผลการวิจัยในแง่ของการเปรียบเทียบเพราะจะทำให้บทความนี้ยืดยาวเกินความจำเป็นและผู้อ่านอาจจะนำไปเปรียบเทียบได้เอง เมื่ออ่านต้นฉบับของมอร์โร เบอร์เกอร์

3) การวิจัยเรื่องนี้หวังผลเพียงให้เป็นการริเริ่มวิจัยในสาขานี้ และหวังให้ทราบผลเป็นเพียงปริทรรศน์อย่างคร่าว ๆ ( cursory review ) ถึงทรรศนะคติของข้าราชการไทยเท่านั้น

โดยเหตุที่มีวัตถุประสงค์อันจำกัดจึงได้ศึกษาเฉพาะข้าราชการกลุ่มเดียว และได้ใช้วิธีวิจัยที่จำกัด ดังจะได้กล่าวต่อไป

## 3. วิธีการวิจัย

โดยที่มีวัตถุประสงค์จะต้องการเปรียบเทียบทรรศนะคติของข้าราชการไทยกับของประเทศอื่นเป็นหลัก ประกอบกับการที่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลาและทุนที่จะใช้ดำเนินการวิจัย ตลอดจนการเลือกสรรผู้ตอบให้ครอบคลุมข้าราชการพลเรือนทุกประเภท ผู้เขียนจึงเลือกใช้แบบสอบถามของมอร์โร เบอร์เกอร์ มาเป็นเครื่องมือในการวิจัย (instrument of observation)

โดยผู้เขียนได้พยายามใช้แบบสอบถามนี้อย่างใกล้ชิดที่สุดที่จะทำได้ เพื่อให้ได้คำถามที่ตรงกัน ทั้งถ้อยคำและเนื้อหา กับคำถามเดิมเพื่อจะเป็นโอกาสให้นักวิชาการได้นำผลที่ได้จากประเทศไทยไปเปรียบเทียบกับผลที่เบอร์เกอร์ พบจากการวิจัยที่อียิปต์<sup>3</sup>

จะขอกล่าวแต่เพียงสรุปว่า การศึกษาของเบอร์เกอร์ที่อียิปต์นี้เป็นการศึกษาที่ใช้เวลาและอุปกรณ์การวิจัยที่ละเอียดมาก ทั้งเป็นการศึกษาถึงข้าราชการชั้นหัวหน้าจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นถึง 249 คน หรือร้อยละ 16 ของข้าราชการจากหน่วยที่ทำการสัมภาษณ์ทั้งหมด ทั้งการเก็บข้อมูลก็ใช้วิธีการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล ฉะนั้นจึงได้รายละเอียดมากกว่า เปิดโอกาสให้วิเคราะห์ได้โดยกว้างขวางกว่าบทความนี้เป็นอันมาก

ผู้เขียนตระหนักดีว่าตัวแบบ (model) ที่เบอร์เกอร์คิดขึ้นมาเพื่อศึกษาข้าราชการพลเรือน ของอียิปต์ใน หนังสือดังกล่าวนี้ยังมีข้อบกพร่องทางวิชาการต่าง ๆ เป็นอันมาก เช่นการเลือกบุคคลที่จะถูกสัมภาษณ์ วิธีการสัมภาษณ์ผ่านการแปลเป็นภาษาอาหรับ<sup>4</sup> นอกจากนี้หลักการที่จะใช้วัดว่าราชการ (bureaucracy) ของประเทศใดมีคุณสมบัติที่อยู่ในระดับใกล้เคียงที่สุดก็ยังไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ข้อสำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือยากที่จะทราบได้ว่า ข้าราชการผู้รู้หลักการบริหารที่เหมาะสมกับสังคมประชาธิปไตยนั้น เมื่อถึงคราวที่ตนมาเป็นนักบริหารในสังคมด้อยพัฒนาและในระบบการเมืองอัตตาธิปไตยนั้น ตนจะปฏิบัติตามหลักวิชาเพียงใด ถึงแม้จะใช้วิธีตั้งคำถามลง วกวน และใช้วิธีสมมติต่าง ๆ แล้วก็ตาม

<sup>3</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการวิจัยและผลการวิจัยของเบอร์เกอร์ดูได้จาก Morroe Berger, *Bureaucracy and Society in Modern Egypt : A Study of the Higher Civil Service* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1957), 231 หน้า.

<sup>4</sup> การวิจัยที่ผ่านภาษาหลายภาษานี้มีเครื่องกีดกันทางวัฒนธรรมอย่างมาก ขณะนี้มีวิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อศึกษามติปัญหาอันโดยละเอียดของ รวีร์ วิษัยดิษฐ เรื่อง *การวิจัยทางสังคมศาสตร์ต่างวัฒนธรรม*, (2510, 147 หน้า)

จุดอ่อนของการวิจัยตามแบบที่เบอร์เกอร์กระทำ<sup>5</sup> ศาสตราจารย์เช็คได้วิพากษ์วิจารณ์ไว้มากในบทความของท่าน<sup>5</sup>

ถึงแม้ว่าตัวแบบของเบอร์เกอร์จะมีข้อบกพร่องอยู่มาก ซึ่งจะไม่วิจารณ์โดยละเอียดในที่นี้ แต่ก็ยังเป็นตัวแบบที่สมบูรณ์กว่าของผู้อื่น ทั้งยังเป็นแบบที่ทดลองใช้แล้ว ผู้เขียนจึงนำแบบสอบถามของท่านนี้มาใช้ โดยตรงตามต้นฉบับของท่านที่สุดทุกข้อทุกตอน แต่เมื่อนำมาทดลองใช้ก็ปรากฏว่ามีบางข้อ ที่เบอร์เกอร์ออกแบบไว้แล้วใช้ไม่ได้ผลต้องยกเลิกไป หรือบางข้อซึ่งไม่ค่อยเหมาะสมกับสภาพของประเทศไทยนัก แต่ผู้เขียนเห็นว่าพอจะใช้ได้ก็ยักรนำมาใช้ ส่วนบางข้อที่มีหลักการสำคัญแต่รายละเอียดไม่เหมาะสมก็ได้ตัดแปลงเสียบ้าง ซึ่งก็เป็นส่วนน้อยที่สุด<sup>6</sup> จึงหวังว่าท่านที่ศึกษาจะได้รับประโยชน์จากบทความนี้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ข้อแตกต่างระหว่างการศึกษาของเบอร์เกอร์กับของบทความนี้ยังอยู่อีก 2 ประการที่สำคัญ คือ ประการแรกการศึกษาของเบอร์เกอร์เป็นการเขียนแบบสัมภาษณ์เป็นภาษาอังกฤษแล้วแปลเป็นภาษาไทย แล้วใช้ล่ามเป็นผู้สอบถามในกรณีที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่รู้ภาษาอังกฤษดีพอ และการเก็บข้อมูลก็ใช้การสัมภาษณ์รายตัวเป็นหลัก ส่วนการเก็บข้อมูลในบทความนี้ ผู้เขียนเป็นผู้แปลคำถามภาษาอังกฤษทีละข้อแก่ผู้ตอบซึ่งจัดให้หนึ่งเป็นกลุ่มในสภาพห้องเรียน (แต่ผู้เขียนได้เน้นให้ทราบว่า การตอบแบบสอบถามนี้เป็นการตอบเพื่อแสดงความคิดเห็น ไม่ใช่ตอบเพื่อจะสอบเอาคะแนน) จึงจัดได้ว่าเป็นการสัมภาษณ์แบบเป็นกลุ่มไม่ใช่เรียงตัว ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าจะได้ผลดีกว่าวิธีสัมภาษณ์รายตัว เพราะผู้สัมภาษณ์อาจจะอธิบายข้อความจากคำถามให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ฟังไม่เหมือนกันทุกคนทุกคราว การสัมภาษณ์เป็นกลุ่มนี้โดยเหตุที่มีผู้ตอบถึง 40 ท่าน ผู้เขียนจึงแบ่งผู้ตอบออกเป็น 2 กลุ่ม โดยได้ดำเนินการสัมภาษณ์อย่างเดียวกันโดยตลอด

<sup>5</sup> โปรดดู Ferrel Heady, "Bureaucratic Theory and Comparative Administration" *Administrative Science Quarterly*, Vol. 3, No. 3 (Dec. 1958), pp. 509-525.

<sup>6</sup> ถึงแม้ว่าผู้เขียนจะได้พิมพ์คำถามไว้พร้อมกับบทความนี้เพราะจะทำให้ขยายวงกว้างไปถึงจะยังคงอ้างถึงคำถามข้อต่าง ๆ ไว้เพราะเป็นความสะดวกแก่การอ้างอิง และเพื่อที่ท่านที่สนใจจะติดตามตรวจสอบได้จากหนังสือของเบอร์เกอร์ หรือจากรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ของผู้เขียน

ข้อแตกต่างอีกข้อหนึ่งก็คือ การที่เบอร์เกอร์ได้สอบถามคนจำนวนมากจากพื้นเพและประสบการณ์ต่าง ๆ กัน เบอร์เกอร์จึงต้องใช้วิธีวิเคราะห์คำตอบในเชิงสถิติเป็นอันมาก รวมถึงการแบ่งผู้ตอบเป็นกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มที่มีประสบการณ์ใกล้ชิดกับอุดมคติของการบริหารราชการของประเทศตะวันตกมาก (อาทิได้รับการศึกษาในยุโรป—อเมริกา) กับกลุ่มที่มีพื้นเพเป็นชาวอียิปต์แท้ไม่ได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศ ส่วนการวิจัยของผู้เขียนเป็นคนกลุ่มเล็กกว่ามีพื้นฐานและประสบการณ์ใกล้เคียงกันจึงไม่จำเป็นต้องจำแนกเป็นกลุ่มหรือวิเคราะห์เชิงสถิติว่า ผู้ที่มีพฤติกรรมอย่างหนึ่งมักจะได้แก่บุคคลประเภทใด ทำให้การวิจัยของผู้เขียนอยู่ในฐานะชี้แนะว่าและมีรายงานผลที่สั้นกว่าของเบอร์เกอร์ และผู้เขียนจะหยิบยกผลการวิจัยจากแบบสอบถามบางส่วนเท่านั้นมาเขียนในรายงานนี้ ท่านที่ต้องการทราบคำถามและคำตอบของแต่ละข้อโปรดดูได้จากผู้เขียน

## II. ภูมิหลังและประสบการณ์ของผู้ตอบ

ในการศึกษาเรื่องทัศนคติและพฤติกรรมของบุคคล จำเป็นต้องทำการศึกษาในเรื่องพื้นเพและประสบการณ์ของผู้ตอบเสียก่อน จึงจะเข้าใจในทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ตอบได้ถูกต้องและลึกซึ้งยิ่งขึ้น บทวิจัยนี้จึงจะเริ่มด้วยเรื่องนี้จะพุ่งเข้าหาตัวเรื่อง

### 1. สภาพของกลุ่มข้าราชการชั้นหัวหน้าในส่วนภูมิภาค<sup>7</sup>

การวิจัยเรื่องนี้ทำขึ้นใน พ.ศ. 2507 ในหมู่บรรดาข้าราชการชั้นโท 40 ท่าน ซึ่งได้เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อที่จะไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยราชการในส่วนภูมิภาค จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ความประพฤติตลอดจนได้รับความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาโดยตรงทั้งในส่วน ภูมิภาคและส่วนกลางว่าเป็นบุคคลที่เหมาะสมจะได้รับการศึกษาอบรมอันจะเป็นการเตรียมตัวไปรับหน้าที่ในตำแหน่งอันเป็นตำแหน่งสำคัญที่สุดในหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตำแหน่งหนึ่ง ปรากฏผลว่าบุคคลกลุ่มนี้ทำการศึกษาอบรมเป็นผลดี และได้รับบรรจุในตำแหน่งดังกล่าวหมดเมื่อสำเร็จการศึกษา คือ

<sup>7</sup> เพื่อความเหมาะสมบางประการจะไม่เปิดเลขนามของหน่วยราชการในบทความนี้

หลังจากการสอบถามครั้งนี้ไม่กี่เดือนนั้นผลการวิจัยเรื่องนี้ จึงอาจพูดได้ว่าเป็นพรรณาคติของข้าราชการชั้นหัวหน้าหน่วยในส่วนภูมิภาค

ข้อที่ควรพิจารณาในส่วนนี้ก็คือในขณะที่ตอบนั้นผู้ตอบได้มีตำแหน่งหน้าที่ ประสพการณ์ต่าง ๆ กันเป็นอันมาก

เริ่มตั้งแต่ก่อนเข้ารับราชการพลเรือน (คำถามข้อ 16) ส่วนมากไม่เคยทำงานมาก่อน นอกนั้นก็เคยเป็นทหารบ้าง ลูกจ้างหรือรับราชการในส่วนราชการอื่นบ้าง เป็นลูกจ้างงานเอกชนบ้าง

หลังจากที่เข้ารับราชการแล้วส่วนใหญ่ก็มีประวัติการทำงานราชการในระดับประจำแผนกมาก่อน (20 คน) ที่เริ่มเข้าทำงานในระดับเสมียนพนักงานมีน้อยกว่า (11 คน) ต่อมาก็มาทำงานในตำแหน่งประจำแผนกหรือเทียบเท่าเกือบหมด (39 คน) นอกจากนี้ก็มีดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ในระดับชั้นตรีและโทเกือบทุกประเภทงาน จึงอาจกล่าวได้ว่ามีประสบการณ์ในราชการส่วนภูมิภาคมาพอสมควร

เมื่อถามถึง หน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่ ผู้ตอบส่วนใหญ่ตอบว่าทำงานด้านที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในจังหวัด การบริหารงานในส่วนท้องถิ่น และทำงานสารบรรณและธุรการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ตอบตามข้อ 5 พูดถึงหน้าที่ของงานแทบทั่วไปอันดูเสมือนจะเป็นงานด้านบริหารหรืองานหนังสือก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับคำตอบข้อ 41 แล้วจะเห็นว่าส่วนใหญ่เคยทำงานในฐานะที่ต้องติดต่อกับประชาชน (33 ท่าน) มีเพียง 7 คนเท่านั้นที่ไม่ได้ติดต่อกับประชาชน

## 2. ภูมิหลังของข้าราชการที่ตอบคำถาม

ก. อายุ กลุ่มผู้ตอบเป็นผู้มีอายุระหว่าง 33--37 ปี เป็นส่วนมาก (24 คน) ส่วนผู้ที่มีอายุระหว่าง 37--42 และระหว่าง 28--32 มีเพียงกลุ่มละ 8 ท่าน นับว่าส่วนมากของผู้ตอบมีอายุในวัยเข้มแข็ง

ข. ฐานะทางเศรษฐกิจ จากคำถามข้อ 32 จะเห็นได้ว่าผู้ตอบประมาณกึ่งหนึ่งมีฐานะ

ตั้งเดิมค่อนข้างดี ส่วนอีกครึ่งหนึ่งไม่มีทรัพย์สินตั้งเดิม ทั้งนี้เมื่อนำมาประมวลกับคำตอบในข้อ 31 และข้ออื่น ๆ ที่ตอบกันมาหลายแห่งนั้นจะปรากฏว่า ฐานะทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปในปัจจุบันที่อยู่ในขนาดปานกลางถึงค่อนข้างดีนั้นคงจะตกราว 15 คน ส่วนอีก 25 คนคงจะอยู่ในฐานะค่อนข้างฝืดเคืองอันเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของระบบราชการพลเรือนไทยโดยทั่วไป เมื่อคิดถึงบุคคลที่มีตำแหน่งฐานะสูงแต่มีฐานะเศรษฐกิจที่ค่อนข้างต่ำแล้ว จะเห็นได้ว่าย่อมจะเป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพของราชการไม่น้อย

ก. สภาพครอบครัว จากคำตอบในข้อ 53 และ 55 ทราบว่า ผู้ตอบส่วนใหญ่ (33 คน) แต่งงานแล้ว ผู้ที่แต่งงานแล้วมีบุตร 30 ราย นับเป็นจำนวนบุตรเฉลี่ยได้รายละเอียด 2.7 คน เมื่อคิดเทียบอายุบุตรแล้วจะเห็นว่าส่วนใหญ่ของบุตร — ธิดามีอายุราว 4—6 ปี

แสดงว่าครอบครัวของข้าราชการที่ตอบส่วนใหญ่ยังเป็นครอบครัวที่เพิ่งเริ่มก่อสร้างตัว มีโอกาสที่จะมีบุตร—ธิดาเพิ่มขึ้นอีก และความต้องการของบุตร—ธิดาในด้านต่าง ๆ ก็จะเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นปัญหาวินาศในกรณีของผู้ที่ไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี

### 3. การเปลี่ยนแปลงฐานะทางสังคมของผู้ตอบ (social mobility)

การศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงฐานะทางสังคมของผู้ตอบเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะนอกจากจะเป็นเครื่องวัดความเจริญก้าวหน้าของบุคคลแต่ละคนในอนาคตแล้วยังเป็นเครื่องชี้ว่าในอนาคตคนเหล่านั้นจะมีโอกาสเจริญก้าวหน้าต่อไปอย่างไร และจะช่วยชี้สภาพความเคลื่อนไหวทางสังคมของคนทั้งประเทศอีกด้วย

การศึกษาถึงเรื่องนี้อาจยกประเด็นสำคัญมาศึกษาได้ 2 แห่งคือ การเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์และฐานะทางสังคมโดยตรง

ก. การเคลื่อนไหวทางภูมิศาสตร์ (geographical mobility) อาจดูได้จากคำตอบในข้อ 7 และ 57 ซึ่งจะทำตารางได้ดังนี้



สถานที่เกิดของผู้ตอบ	สถานที่อยู่อาศัยนานที่สุดก่อนที่ผู้ตอบมีอายุ 20 ปี
พระนคร—ธนบุรี 7 คน	13 คน
จังหวัดในภาคกลาง 19 คน	15 คน
จังหวัดในภาคเหนือ 2 คน	2 คน
จังหวัดในภาคอีสาน 8 คน	7 คน
จังหวัดในภาคใต้ 4 คน	3 คน

จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวทางภูมิศาสตร์ไม่น้อย กล่าวคือมีผู้ที่เกิดต่างจังหวัดแล้วเข้ามาเติบโตในพระนคร—ธนบุรี เพิ่มขึ้นถึง 6 ราย ส่วนสถานที่อยู่หลังจากอายุ 20 ปี ไม่ได้ตามเพราะส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีการเคลื่อนย้ายอยู่เสมอ อาจกล่าวได้ว่าบุคคลกลุ่มที่มีการเคลื่อนย้ายอยู่พอสมควรในระยะแรกของชีวิต และเคลื่อนไหวมากขึ้นเมื่อเข้ารับราชการแล้ว

ข. การเคลื่อนไหวฐานะทางสังคม (social mobility) เมื่อพิจารณาจากฐานะในทางการศึกษาของบุคคล 2 รุ่น คือ รุ่นบิดามารดาของข้าราชการผู้ตอบ และของครอบครัวผู้ตอบ คือผู้ตอบและภรรยาแล้วจะเห็นได้ว่า ฐานะการศึกษาของคน 2 รุ่นนี้แตกต่างกันมาก ดังจะเห็นได้จากคำตอบของข้อ 8, 59, 60 และ 61 ซึ่งอาจเปรียบเทียบกันได้เป็นคู่ ๆ ได้ดังนี้

ระดับการศึกษา	บิดา	ผู้ตอบ	มารดา	ภรรยาผู้ตอบ
ไม่ทราบ—จำไม่ได้	9	—	11	—
ต่ำกว่าชั้นประถมศึกษา 4	18	—	27	—
มัธยมปีที่ 1—3	7	—	2	—
มัธยมปีที่ 4—6	4	—	—	24
ระดับมัธยมปีที่ 7—8	2	—	—	5
ระดับปริญญาตรี	5	37	—	3
ระดับปริญญาโท	—	3	—	1

นอกจากข้อแตกต่างทางด้านการศึกษาซึ่งเห็นได้ชัดแจ้ง อาจพิจารณาได้จากอาชีพของบิดาได้อีกด้วย จากคำตอบข้อ 58 แสดงให้เห็นว่าประมาณกึ่งหนึ่งบิดาของผู้ตอบ (คืออย่างน้อย 18 คน) มีอาชีพรับราชการ ที่เป็นพ่อค้า มีอาชีพอิสระมี 13 คน และที่ทำนาทำสวน 6 คน นอกนั้นไม่ตอบ ถ้าเราถือว่าอาชีพราชการเป็นอาชีพที่ค่อนข้างสูง ก็นับว่าบรรดาผู้ตอบส่วนมากได้ช่วยฐานะทางอาชีพของตนให้สูงขึ้นกว่ารุ่นบิดาหรืออย่างน้อยก็เสมอตัว (คือบิดาก็รับราชการเหมือนกัน)

#### 4. การได้รับอิทธิพลทางด้านความรู้ความคิดเห็นจากวัฒนธรรมต่างประเทศ (exposure)

การได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมต่างประเทศ โดยเฉพาะวัฒนธรรมตะวันตก ย่อมให้ความรู้และทรรศนะคติของข้าราชการเปลี่ยนแปลงไปมากบ้างน้อยบ้างตามแต่ปริมาณระยะเวลาและความเข้มข้นของการรับอิทธิพลทางวัฒนธรรมต่างประเทศ ทั้งนี้โดยมีสมมติฐานว่าถ้าบุคคลได้รับอิทธิพลจากสังคมประชาธิปไตยมากก็ย่อมมีทรรศนะคติและพฤติกรรมเป็นประชาธิปไตย มากกว่าคนที่ไม่ได้รับอิทธิพลประชาธิปไตย หรือผู้ที่ได้รับแต่อิทธิพลอัตตาธิปไตย

สำหรับข้าราชการไทยนั้นอาจพิจารณาได้จากระดับการศึกษา ความรู้ภาษาต่างประเทศ การเคยไปต่างประเทศ ตลอดจนการอ่านหนังสือต่างประเทศ

ในชั้นระดับการศึกษา เราทราบจากคำตอบข้อ 8 ว่าผู้ตอบได้รับการศึกษาชั้นปริญญาตรีถึง 37 ท่าน ปริญญาโท 3 ท่าน แสดงว่าได้รับอิทธิพลของวัฒนธรรมตะวันตก ซึ่งเป็นป่อเกิดของการศึกษาชั้นอุดมศึกษาไม่มากนักน้อย นอกจากปริญญาบัตรแล้วยังได้รับประกาศนียบัตรและการฝึกฝนอื่น ๆ อีกมาก

ในด้านความรู้ภาษาต่างประเทศ เราทราบจากคำตอบในข้อ 24 ว่า ผู้ตอบเกือบทุกท่านมีความรู้ภาษาอังกฤษขนาดพอใช้ได้ขึ้นไป เพราะมีผู้อ่านคล่องและพูดคล่องถึง 30 และ 10 คนตามลำดับ (อาจจะเป็นคนเดียวกัน) นอกจากนั้นก็มีผู้รู้ภาษาฝรั่งเศส 4 คน ลาว 2 คน มะลายู 1 คน จีน 1 คน อาจสรุปได้ว่าเกือบทุกคนมีความรู้ภาษาต่างประเทศด้วย โดยเฉพาะภาษาตะวันตก ซึ่งอยู่ใกล้ตัวเรามากกว่าภาษาเพื่อนบ้านซึ่งแสดงให้เห็นอยู่อย่าง

ชัดแจ้งว่า ข้าราชการชั้นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคของไทยได้รับอิทธิพลตะวันตกมากกว่าจากประเทศใกล้เคียง

จากคำตอบข้อ 25 จะเห็นว่าข้าราชการผู้ตอบเคยไปต่างประเทศใกล้เคียงทุกประเทศ ถึง 3 ใน 4 มีผู้ไม่เคยไปต่างประเทศเพียง 11 คน

ส่วนการอ่านหนังสือนั้นปรากฏว่าข้าราชการที่ตอบส่วนใหญ่อ่านหนังสือพิมพ์รายวันและนิตยสารภาษาไทย ผู้ที่อ่านหนังสือพิมพ์รายวันภาษาอังกฤษเสมอมีเพียง 4 คน และที่อ่านนิตยสารภาษาอังกฤษก็มีอยู่บ้าง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า บรรดาข้าราชการชั้นหัวหน้าที่ถูกสอบถามนี้มีประสบการณ์ในการทำงานหลายชนิด มีพื้นการศึกษาดี มีความเคลื่อนไหวทางสังคมพอสมควร และมีใฝ่โอกาสรับหรือรู้เห็นอารยธรรมต่างประเทศมาก อันอาจใช้เป็นเครื่องชี้สภาพของข้าราชการชั้นหัวหน้าในส่วนภูมิภาครุ่นใหม่ได้พอสมควร

### III. ทรรศนะคติเกี่ยวกับเกียรติภูมิและฐานะของข้าราชการ

กล่าวกันว่าข้าราชการย่อมมีความรู้สึกตัวอยู่เสมอว่าตนเป็นกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกับพวกอื่น ส่วนที่ว่าจะมีความรู้สึกเรื่องใดมากน้อยเพียงใต้นั้นยังไม่มีผู้วิจัยให้ทราบได้แน่นอน ผลจากการวิจัยเรื่องนี้จะช่วยทำให้ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ได้มากขึ้น ดังจะได้กล่าวเป็นลำดับไปตั้งแต่ความรู้สึก ตั้งแต่ก่อนเข้ารับราชการ ความรู้สึกปัจจุบัน ความรู้สึกที่มีต่อประชาชน และความคาดหวังในอนาคต

#### 1. ความรู้สึกก่อนและระยะแรกรับราชการ

ในการวิจัยนี้เราได้ตั้งคำถามว่าผู้ตอบมีความคิดจะเข้ารับราชการตั้งแต่เมื่อใด (ข้อ 18) ซึ่งได้รับคำตอบว่ามีความต้องการจะทำราชการตั้งแต่อายุไม่ถึง 10 ขวบ 4 คน ระหว่าง 10—19 ปี 32 คน ระหว่าง 20—24 ปีอีก 4 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ทุกคนคิดจะรับราชการทั้งนั้น และ 36 คนคิดตั้งแต่เมื่อยังเป็นเด็กอยู่ แสดงว่าอาชีพรับราชการนี้เป็นอาชีพที่คึกคักมุ่งหวังจะเป็นกันตั้งแต่เด็ก ๆ

เมื่อถามถึงเหตุที่ทำให้เลือกรับราชการมากกว่าอาชีพอื่น (ข้อ 14) ก็ได้คำตอบว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติ (16 คน) มีความมั่นคง (23 คน) เป็นงานสบายอีก 8 คน รับใช้ประเทศชาติ (6 คน) มีรายได้ดี 5 คน เจริญรอยตามบรรพบุรุษ 4 คน (ทั้งๆ ที่มาจากครอบครัวข้าราชการถึง 18 คน) ช่วยให้มีอำนาจ 3 คน และไม่มีทุนอย่างอื่น 2 คน นอกนั้นเป็นข้อปลีกย่อย

จากคำตอบ 2 ข้อนี้แสดงว่าผู้ที่เข้ามารับราชการนั้นมีความนิยมในอาชีพนี้มาแต่แรกและเห็นว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติมีความมั่นคงทั้งงานก็สบาย และยังก่อให้เกิดอำนาจอีกด้วย

จากคำถามข้อ 15 ทำให้ทราบว่าบุคคลเข้ารับราชการครั้งแรกเมื่อได้ข่าวจากประกาศของทางราชการและเพื่อนแนะนำ เป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามในข้อนี้อาจจะตีความได้หลายอย่างเช่นเดียวกับในข้อ 16 ที่ถามถึงงานที่ทำมาก่อนเข้ารับราชการพลเรือนซึ่งมีผู้ตอบว่าไม่เคยทำงานอื่นมาก่อนถึง 26 คน เป็นทหารและรับราชการที่อื่นหรือเป็นลูกจ้างของทางราชการ 12 คน คงมีผู้ทำงานเอกชนและส่วนตัวอยู่เพียง 5 คน ทั้งนี้อาจหมายความว่าบุคคลเหล่านั้นมีความสนใจจะเข้ารับราชการอยู่แล้ว จึงสนใจติดตามข่าวการรับสมัครสอบเข้าทำราชการอยู่ตลอดเวลา (นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นส่วนดีของระบบราชการไทยว่าได้เปิดโอกาสให้ผู้สนใจสมัครเข้ารับราชการได้ตามระบบคุณวุฒิ เพราะจำนวน 35 คนเข้ารับราชการด้วยการสมัครสอบแข่งขันหรือคัดเลือก มีผู้โอนจากราชการทหารเพียง 5 คน)

สรุปความจากคำตอบข้อ 13 14 15 และ 16 ได้ว่าส่วนใหญ่เห็นราชการเป็นอาชีพสำคัญจึงมุ่งสนใจมาแต่เด็ก จนกระทั่งจบการศึกษาและมีโอกาสสมัครเข้ารับราชการในที่สุด

## 2. ความรู้สึกต่อราชการในปัจจุบัน

เมื่อได้ถามถึงความรู้สึกต่อการรับราชการในระย่ก่อนและระยะแรกเข้ารับราชการแล้วก็ได้มีคำถามต่าง ๆ หลายข้อที่จะช่วยวัดทัศนคติที่มีต่อราชการปัจจุบัน โดยเฉพาะในข้อที่เกี่ยวข้องด้วยอำนาจหน้าที่ ข้อดีและข้อเสียของราชการ ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

ก. ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ในการที่จะวัดความคิดเห็นในเรื่องเช่นนี้ ได้ใช้วิธีถามโดยให้เติมข้อความในประโยค เพราะจะทำให้เห็นแนวความคิดของผู้ตอบแต่ละคนได้โดยไม่มีภาระจุกจิกจากฝ่ายผู้ถาม เพราะใครจะต่อข้อความในประโยคอย่างไรก็ได้

ในคำถามที่ 48 ซึ่งให้ผู้ตอบเติมข้อความในประโยคที่ว่า “การเป็นข้าราชการเป็นโอกาสให้....” นั้นปรากฏว่ามีผู้ตอบว่า “มีอำนาจ” จำนวน 3 คน ซึ่งตรงกับคำตอบในข้อ 14 แสดงให้เห็นว่ามีข้าราชการบางคนคิดว่า ราชการทำให้เกิดอำนาจตั้งแต่ก่อนจะเข้ารับราชการ และเมื่อเข้ารับราชการแล้วยังมีข้าราชการจำนวนเดิม (อาจจะเป็นคนละคน) ตอบว่า “การเป็นข้าราชการเป็นโอกาสให้มีอำนาจ” แต่เป็นคำตอบที่น้อยกว่าในข้อ 43 ซึ่งมีผู้ตอบ “สิ่งที่ที่สุดเกี่ยวกับตำแหน่งราชการ คือ อำนาจ” ถึง 10 คน จึงควรพิจารณาความหมายของอำนาจต่อไป

จากคำถามที่ 34 ที่ให้เติมข้อความในประโยคที่ว่า “อำนาจหน้าที่ทำให้เรามีสิทธิที่จะ....” นั้นมีผู้เติมข้อความว่า “บังคับบัญชาผู้อื่นให้ปฏิบัติตามคำสั่ง เพื่อให้งานเสร็จ” เป็นจำนวนมากที่สุดคือ 24 คน ส่วนคำตอบถัดมา คือ “ใช้ในการปฏิบัติงาน หรือปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย” จำนวน 11 คน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นคำตอบที่มีความหมายคล้ายคลึงกัน แต่คำตอบในกลุ่มแรกมีลักษณะ แห่งการใช้อำนาจสูงกว่าในกลุ่มที่ 2 คำตอบนอกนั้นมีความหมายเชิงอ้อมคติ เช่นก่อให้เกิดความรับผิดชอบ หรือเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติ

ส่วนคำถามที่ 38 ซึ่งให้เติมข้อความที่ว่า “บุคคลที่ดำรงตำแหน่งสูงในราชการควรจะ....” นั้นผู้ตอบส่วนใหญ่ตอบไปในเชิงอ้อมคติเช่นกัน คือตอบว่า “มีความรู้ ความประพฤติและความสามารถในการปฏิบัติราชการ” 18 ราย มีคุณธรรมสูง 13 ราย มีประสิทธิภาพดีและมีมนุษยสัมพันธ์ดี 6 ราย หรืออาจกล่าวได้โดยสรุปว่ามีผู้ตอบคุณสมบัติในทางศีลธรรมรวม 32 ราย และคุณสมบัติทางการบริหาร (ความรู้ความสามารถ) รวม 47 ราย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการผู้ตอบคำถามนี้เห็นคุณสมบัติทางด้านวิชาความรู้ ยิ่งกว่าทางศีลธรรม

โดยสรุปกล่าวได้ว่า มีผู้เห็นว่าการทำราชการทำให้มีอำนาจ อย่างไรก็ตามก็การใช้ อำนาจนั้นน่าจะมุ่งไปในทางที่จะทำให้งานเกิดผลสำเร็จ ทั้งนี้ผู้ที่มีอำนาจนั้นควรเป็นทั้ง ผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านการงาน และมีคุณธรรมสูงส่งด้วย

ข. ความเห็นเกี่ยวกับข้อดีของราชการ เมื่อได้ตามถึงข้อดีของทางราชการ โดยวิธีให้เขียนเติมคำในประโยคที่ว่า “สิ่งที่ดีที่สุดเกี่ยวกับตำแหน่งราชการ คือ....” (ข้อ 43) มีผู้ตอบได้แก่ เกียรติยศชื่อเสียง 20 คน อำนาจ 10 คน เงินเดือน 4 คน ได้รับความยกย่องในสังคม 4 คน และอื่น ๆ อีก 5 รายการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับ เกียรติและชื่อเสียงเสีย 24 เสียง ส่วนข้อที่ว่าด้วยอำนาจมีคะแนนสูงถึง 10 คน (ซึ่งสูงกว่า คำถามทำนองเดียวกันในข้อ 14 และ 48)

เมื่อนำความเห็นข้อนี้มาประกอบกับคำถามข้อ 35 ซึ่งถามถึงเหตุผลที่คนเราถือว่างานอาชีพใดสูงกว่ากัน นั้นพบว่าแม้คะแนนเสียงส่วนใหญ่จะให้เงินเดือนดีและสภาพการทำงานที่เป็นปัจจัยหลัก แต่ก็ได้พูดถึงโอกาสรับใช้ประชาชน และรับใช้ประเทศชาติ เป็นอันดับที่สองและสามตามลำดับ ซึ่งถ้าคิดเป็นคะแนนแล้ว จะได้คะแนนสูงกว่า เงินเดือนดี และสภาพการทำงานดี อาชีพที่ตรงกับความหมายของข้อนี้จึงหมายถึงอาชีพราชการอย่างไม่เป็นปัญหา

ค. ความเห็นเกี่ยวกับข้อเสียของราชการ คำถามที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ ข้อเสียของการรับราชการ คือข้อ 28 และ 51 ส่วนคำถามที่เกี่ยวข้องพันพอสสมควรมีอีกหลาย ข้อ

เฉพาะข้อ 23 นั้น ถามว่า “ท่านไม่ชอบอะไรบ้างในการรับราชการ” ซึ่งได้รับ คำตอบว่าการเล่นพรรคเล่นพวก (21 คน) ผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความยุติธรรม (15 คน) เงิน เดือนน้อย (12 คน) ผู้บังคับบัญชาทำตัวเป็นนาย (8 คน) และมีกฎข้อบังคับมาก (5 คน) นอกนั้นเป็นรายการปลื้กย่อย (ข้อนี้ตอบคนละหลายข้อ)

ส่วนข้อ 51 เป็นการให้เติมคำช่องว่างในประโยคที่ว่า “สิ่งเลวที่สุด ในการเป็น ข้าราชการคือ....” ซึ่งมีผู้เติมว่า “ทุจริตคดโกง” (10 คน) เงินเดือนไม่พอใช้ (9 คน)

เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาปกครอง (รวม 10 คน) ใช้อำนาจกตขีรราชกร (3 คน) นอกนั้นเป็นรายการเบ็ดเตล็ด (ตอบคนละ 1 ข้อ) ตามคำตอบข้อ 51 นี้ หากรวมกลุ่มเสียใหม่จะเห็นว่าข้อเสียของข้าราชการคือทำการทุจริตและราษฎรเดือดร้อน 13 คน ไม่พอใจผู้บังคับบัญชา 10 คน เงินเดือนน้อย 9 คน

เมื่อประเมินผลรวมข้อ 23 และ 51 เข้าด้วยกันแล้วจะเห็นว่าข้อเสียของราชการและข้าราชการ คือเรื่องเกี่ยวกับการเล่นพวกเล่นพ้อง การทุจริต ผู้บังคับบัญชาไม่ถูกใจ และเงินเดือนน้อยตามลำดับ

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเล่นพวกพ้อง การขัดกับผู้บังคับบัญชา จะได้กล่าวในบทต่อไป ในที่นี้จะได้พูดถึงความเดือดร้อนทางการเงินซึ่งมีคำถามพาดพิงอยู่ในข้อ 31 32 และ 33

ข้อ 31 มีผู้ตอบว่าเงินเดือนที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะดำรงชีพอยู่ได้ถึง 25 คน ซึ่งในกรณีที่เป็นผู้มีทรัพย์สินบ้าง (ข้อ 32) ก็จำเป็นต้องนำมาใช้จ่ายอีกด้วย ความขัดสนในเรื่องการเงินนี้เองอาจทำให้ผู้ตอบบางท่านถึงกับล้มหลักการสำคัญของการรับราชการเป็นอาชีพที่จะต้องอุทิศเวลาให้แก่ราชการทั้งหมด คือ มีอยู่ 4 ท่านเห็นว่า ควรอนุญาตให้ข้าราชการทำงานอย่างอื่นได้ด้วย (ข้อ 33)

### 3. ความรู้สึกของประชาชน

การสอบถามทำนองนี้เป็นการถามแบบให้ข้าราชการลองนึกจากแง่ของประชาชน (projection) ว่าประชาชนในขณะนี้มีความสนใจในอาชีพรับราชการและความรู้สึกที่มีต่อราชการเพียงใด ดังคำถามในข้อ 42 44 45 และ 49 ตามลำดับ.

ในข้อ 42 เราให้ผู้ตอบคิดว่าอาชีพใดในรายการที่ให้ไว้เป็นอาชีพที่ประชาชนนิยมมาก ซึ่งเมื่อคำนวณเป็นลำดับแล้วได้ผล ความนิยมมากถึงน้อยตามลำดับดังนี้ นายแพทย์ ผู้อำนวยการธนาคาร เจ้าของที่ดิน เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม ทนายความ หัวหน้าหน่วยราชการ เสมียนพนักงาน พ่อค้าของชำ ชาวนา และคนงานตามโรงงาน อันหมายความว่าข้าราชการคาดว่าประชาชนนับอาชีพรับราชการเป็นอาชีพค่อนข้างต่ำตามอัตราส่วนนี้คือ จักอันกับไว้เป็นที่ 6 และ 7 และยังไม่เห็นว่าข้าราชการชั้นหัวหน้าและชั้นเสมียนต่างกันมากนัก

ส่วนในข้อ 44 แสดงให้เห็นว่าข้าราชการผู้ตอบคิดว่าประชาชนไม่สนใจในกิจกรรมของรัฐบาลเสียถึง 37 ใน 40 เสียง การแสดงความไม่สนใจ (Indifference) นั้นนับว่าเป็นเครื่องบ่งถึงความบกพร่องของราชการ ทั้งปรากฏอยู่ในเหตุผลที่ให้ไว้ด้วยแล้ว

ในทางกลับกัน ข้าราชการผู้ตอบคิดว่า หากประชาชนให้ความสนใจในกิจการของรัฐบาลแล้วจะมีผลให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติหน้าที่ได้ดีขึ้น ด้วยคะแนนเสียงท่วมท้นคือ 39 ต่อ 1 (ในข้อ 45)

คำถามที่ตรงจุดประเด็นนี้ ปรากฏอยู่ในข้อ 49 ซึ่งถามว่าข้าราชการคิดว่าประชาชนทั่วไปมีความพอใจในผลงานของข้าราชการหรือไม่ มีคำตอบว่าประชาชนไม่พอใจถึง 26 คน ที่พอใจเพียง 14 คน หรือเพียง 1 ใน 3 แต่เมื่อถามว่าประชาชนเคารพนับถือข้าราชการหรือไม่ กลับปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังเคารพนับถืออยู่ (35 ต่อ 4) ซึ่งเมื่อรวมกับคำตอบของข้อที่ถามว่า ประชาชนเกรงกลัวหรือไม่ ซึ่งมีผู้ตอบว่าประชาชนเกรงกลัวข้าราชการถึง 30 ต่อ 10 ซึ่งทำให้อนุมานได้ว่าความเคารพนับถือนั้นน่าจะเนื่องมาจากความเกรงกลัวมากกว่าเป็นเพราะทำงานให้เป็นผลดีจึงพอใจและนับถือ ข้อหลังนี้เข้ากันได้พอดีกับคำถามข้อ 49 ง. ซึ่งพบว่าประชาชนยากที่จะเข้าถึงข้าราชการ (36 เสียง ต่อ 4)

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า แม้แต่จะตั้งคำถามให้ข้าราชการตอบโดยนึกถึงจิตใจของประชาชนแล้ว อาชีพการรับราชการนี้ก็อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ และความเคารพนับถือที่ราษฎรมีต่อข้าราชการก็เป็นเพราะความเกรงกลัวยิ่งกว่าความพอใจรักใคร่นับถือในฐานะที่ทำงานได้ดีมีประโยชน์ต่อประชาชน

#### 4. เปรียบเทียบความรู้สึกของข้าราชการต่อเกียรติภูมิในปัจจุบันและอนาคต

การศึกษาเพื่อเปรียบเทียบเกียรติภูมิของข้าราชการในปัจจุบันกับอนาคตนี้ มีช่องทางจะทำได้ในแบบสอบถามนี้ 2 ทางด้วยกัน คือ ดูจากความคิดของข้าราชการเอง กับดูเมื่อมีผู้อื่นมาขอความเห็นเกี่ยวกับอาชีพ

คงจำได้ว่าในตอนต้นของบทนี้ เราได้ทราบว่าผู้ตอบทุกคนมีความคิดที่จะเข้ารับราชการมาช้านานแล้ว อันแสดงว่าอาชีพนี้มีเกียรติภูมิสูงในขณะนั้น แต่เมื่อเราถามว่าเคยคิดจะลาออกจากราชการบ้างหรือไม่ (ข้อ 17) มีผู้ตอบว่าเคยคิดถึง 18 คน คือเกือบครึ่ง



หนึ่ง ซึ่งแสดงว่าท่านเหล่านี้มีประสบการณ์ที่ผิดหวังในอาชีพนี้ไม่มากนักน้อย ในการตอบคำถามข้อ 18 ปรากฏว่า เคยมีคนมาชวนให้ลาออกแล้วถึง 6 คน โดยมีการแจ้งรายละเอียดให้ทราบตามสมควร

ต่อมาเมื่อเราได้ลองถามความเห็นว่ามีผู้มาถามความเห็นว่าจะไปทำอาชีพใด คำนี้นปรากฏว่าเกือบจะไม่มีคำแนะนำให้เข้ารับราชการเลย คือในข้อ 39 ซึ่งสมมติว่ามีญาติมาถามความเห็นเรื่องอาชีพ ปรากฏว่าแนะนำให้เข้ารับราชการพลเรือนและทหารเพียง 13 คน ส่วนใหญ่แนะนำให้ประกอบอาชีพอิสระอย่างอื่น ครั้นเมื่อมาถามว่าคนหนุ่มที่เฉลียวฉลาดควรรับราชการหรือไม่ (ข้อ 39 ค.) ผู้ตอบเกือบทุกคนแสดงความไม่เห็นด้วย โดยมีน้ำเสียงทำนองชี้ข้อบกพร่องของระบบราชการให้ทราบ

แต่ถ้ามีเด็กหนุ่ม (ซึ่งไม่ใช่ญาติ) มาถามว่าอยากจะเข้ารับราชการให้ช่วยแนะนำบ้าง (ข้อ 40) ก็ได้รับคำแนะนำให้ไปสมัครเข้าทำงานเอง รวมทั้งให้คำตักเตือนต่าง ๆ ในเชิงให้รู้จักรักษาตัวรอด และยังมีอยู่ 3 รายที่เห็นว่าควรเปลี่ยนใจเสีย (ทั้ง ๆ ที่คำถามจำกัดว่ามาขอคำแนะนำเพื่อจะเข้ารับราชการ ซึ่งแสดงว่าผู้ตอบมีความเห็นขัดแย้งต่ออาชีพนี้อย่างมาก)

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ข้าราชการได้ย้อนพิจารณาตนเองและเห็นว่าอาชีพนี้มิได้ราบรื่นอย่างที่คาดไว้ จึงไม่อยากจะแนะนำให้ผู้อื่นเจริญรอยตาม อันจะเห็นได้ว่าเป็นท่าทีที่เปลี่ยนจากเดิมเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาอย่างมาก

#### IV. ทรรศนะคติเกี่ยวกับหลักการบางประการของการรับราชการ

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงทรรศนะคติของข้าราชการผู้ตอบในเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานของราชการ ความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ และความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยสังเขป

##### 1. ข้าราชการกับมาตรฐานของราชการ

ในตอนก่อนได้กล่าวไปบ้างแล้วว่าข้าราชการบางท่านยังอดมีความรู้สึกไม่ได้ว่าทางราชการควรจะลดหย่อนมาตรฐานบางอย่างเช่น ควรให้ทำงานพิเศษไปอีกด้วย ในตอนนี้เราจะได้พิจารณาทรรศนะต่าง ๆ เพิ่มเติมขึ้นอีก

ในข้อ 20 เราได้ถามว่านอกจากคุณวุฒิ และประสบการณ์แล้วทางราชการควรพิจารณาคุณสมบัติอื่น ๆ ในการจะรับเข้าทำงานหรือไม่ ปรากฏว่ามีผู้ตอบว่าควรพิจารณาฐานะทางสังคมด้วย 5 ราย พิจารณาความเป็นพรรคพวก พี่น้อง ด้วย 1 ราย ความเชื่อในลัทธิการเมือง 21 ราย ทั้งที่โดยหลักการแล้วทางราชการไม่ควรยึดสิ่งเหล่านี้เป็นมาตรฐานในทางตรงข้ามทางราชการควรตรวจสอบสุขภาพเสียก่อน กลับมีผู้ตอบว่าไม่ควรพิจารณาถึง 38 ราย ที่ตรงกับหลักการเห็นจะมีข้อเดียวคือทุกคนเห็นว่าการพิจารณาเรื่องศาสนาอย่างไรก็ดี เมื่อถามว่า รัฐบาลใหม่ควรปลดข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และตั้งพรรคพวกของตนขึ้นแทนหรือไม่ (ข้อ 37) ปรากฏว่าทุกท่านไม่เห็นด้วย อันเป็นการถูกต้องตามหลักการรับราชการพลเรือนเป็นอาชีพ<sup>8</sup>

ในบางครั้งกลุ่มผู้ตอบมีความเห็นกำกวมมากว่าในหลักการข้าราชการควรปฏิบัติอย่างไร เช่นในข้อ 47 เมื่อถามว่าควรจะให้เพื่อนของตนมาพบทันทีหรือคอยให้ผู้อื่นที่มารออยู่ก่อนเข้าพบก่อน ซึ่งมีผู้ตอบว่าให้เพื่อนคอย 26 คน และไม่ควรให้รอ 14 คน ครั้นถามว่าข้าราชการโดยเฉลี่ยจะปฏิบัติอย่างไร ก็ได้รับคำตอบว่า ข้าราชการจะพบเพื่อนของตนก่อนถึง 38 ราย ซึ่งแสดงว่า ข้าราชการผู้ตอบมีความรู้ในหลักการดีพอสมควร แต่ถึงคราวปฏิบัติก็จะมีผ่อนนอกลมกันอยู่มาก

คำถามอีกข้อหนึ่งซึ่งได้คำตอบที่น่าสนใจมากคือข้อ 52 ซึ่งถามว่าข้าราชการผู้เป็นเพื่อนกับอธิบดีจะถูกย้ายไปต่างจังหวัดโดยตนไม่สะดวกนั้นเมื่อมาขอร้องต่ออธิบดีแล้วจะเกิดผลอย่างไร ผู้ตอบตอบว่า เพื่อนหวังว่าจะได้อยู่กรุงเทพฯ ๓๑ ต่อ 1 ถึงแม้ตัวอธิบดีเองเมื่อเพื่อนร้องขอก็เกิดมีปัญหามาผลประโยชน์ส่วนราชการกับส่วนตัวขึ้น ก็ยังมีผู้เห็นว่าคงจะให้เพื่อนได้อยู่ในกรุงเทพฯ ๓4 ต่อ 6 (จะเห็นว่าผู้ตอบบางท่านคิดว่าถ้าตนเป็นอธิบดีคงจะรักษาประโยชน์ราชการยิ่งขึ้น) ข้อที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งก็คือถ้าบุคคลนั้นเป็นญาติ โอกาสที่จะถูกย้ายก็มีใกล้เคียงกับเมื่อบุคคลนั้นเป็นเพื่อน แสดงให้เห็นว่าในสังคมไทย เพื่อนกับญาติมีฐานะใกล้เคียงกันในระบบความผูกพันส่วนตัว แต่หมู่ญาติของ

<sup>8</sup> หลักการของการรับราชการซึ่งถือว่าเป็นหลักสากลมีเกณฑ์ 4 ข้อ คือ หลักความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคง (ที่จะถือราชการเป็นอาชีพได้) และหลักความเป็นกลางทางการเมือง (การเมืองและราชการประจำไม่ปะปนกัน)

อธิบดีก็จะพากันตำหนิอธิบดีในทำนองต่าง ๆ กันทั้งสิ้น ถ้าอธิบดีไม่ช่วยญาติไม่มีใครชมเลย (ตามความคิดเห็นของผู้ตอบ)

อย่างไรก็ดีผู้ตอบหลายท่านกล่าวกับผู้เขียน (ภายหลังการสัมภาษณ์) ว่าเหตุการณ์สมมติเช่นนี้ จะไม่ปรากฏในสังคมไทยเลย เพราะอธิบดีจะไม่คิดย้ายเพื่อนหรือญาติของตนไปที่อื่นเสียแต่แรก

จะเห็นได้จากตัวอย่างแบบสอบถามในข้อนี้ว่า ข้าราชการไทยส่วนใหญ่ก็มีความรู้ในหลักการต่าง ๆ ดี แต่ก็มักจะโอนอ่อนดึงหลักไปหาบุคคลตามเหตุการณ์อยู่เสมอ เปรียบเสมือนว่ามีมาตรฐานคู่คือบางคราวเคร่ง บางคราวหย่อนแล้วแต่เหตุการณ์ ความเป็นเพื่อนเป็นญาติ เป็นลูกน้อง เป็นผู้บังคับบัญชากันจะมีความสัมพันธ์พิเศษเกิดขึ้นและมีความสำคัญมากกว่าความสัมพันธ์ตามแบบ (formal relations) เสียอีก

## 2. ข้าราชการกับวิชาชีพ

ในปัจจุบันข้าราชการจำนวนมากเป็นผู้มีวิชาชีพ ซึ่งในการปฏิบัติราชการในบางครั้งอาจมีข้อขัดแย้งกันขึ้น ระหว่างการที่จะต้องรักษาหน้าที่ราชการกับการที่จะต้องรักษามาตรฐานของวิชาชีพ ประเด็นนี้จึงมีปัญหาคำศึกษาให้เห็นทัศนคติของข้าราชการไทยด้วย

คำถามที่ตรงประเด็นนี้คือคำถามข้อ 28 เป็นเรื่องสมมติเหตุการณ์ว่า ถ้าอธิบดีกรมหนึ่งสั่งให้นักเศรษฐศาสตร์ทำความเห็นสนับสนุนการทำงานของกรม ซึ่งจะขัดกับความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์ทั่วไปทั้งในราชการและนอกราชการแล้วอธิบดีและนักเศรษฐศาสตร์คนนั้นจะทำอย่างไร

เมื่อผู้ตอบมองจากแง่คิดของฐานะอธิบดีแล้ว ก็เชื่อว่านักเศรษฐศาสตร์คนนั้นจะทำบันทึกให้แน่ ๆ (38 เสียงต่อ 7) แต่ถ้าให้ผู้ตอบตอบจากทระณะของนักเศรษฐศาสตร์แล้ว คิดว่าจะทำเป็นบันทึกหรือไม่ทำบันทึกด้วยเสียงก้ำกึ่งกันมาก (คือ 21 คนจะทำ 19 คนไม่ทำ) ครั้นให้มองปัญหาในแง่ของนักเศรษฐศาสตร์คนอื่น ๆ เมื่อรู้ว่านักเศรษฐศาสตร์คนนั้นทำบันทึกตามความต้องการของผู้บังคับบัญชาแล้ว ส่วนมาก (38 คน) จะดูหมิ่นว่า

ไม่เคารพหลักการและอาชีพของตน มีอยู่เพียง 3 คนที่เห็นใจว่าผู้หนึ่งต้องตกในภาวะเช่นนี้ ส่วนอีก 4 คน เห็นว่าเป็นสิทธิ์ที่แสดงความเห็นต่างกันได้

คำตอบจากแง่มุมต่าง ๆ ของคำถามนี้แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาไทยมั่นใจว่าจะใช้นักวิชาการของตนไปในทางที่ตนต้องการได้ ส่วนนักวิชาการผู้ถูกใช้ให้ทำผิดหลักการ จะอยู่ในภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก ส่วนนักวิชาการผู้อื่นส่วนมากจะคำหามีบางคนเท่านั้นที่จะเห็นใจ

นอกจากคำถามข้างต้นแล้วก็มีคำถามประกอบอีกบ้างข้อ ซึ่งแสดงว่าข้าราชการของไทยมีลักษณะที่จะยึดบทบาทของนักวิชาชีพอยู่บ้าง ทั้งในกรณีกลุ่มผู้ตอบคำถามนี้ ปรากฏจากข้อมูลในข้อ 27 ว่า เป็นสมาชิกสมาคมทางวิชาชีพอยู่รวม 14 คน นับเป็นจำนวนสมาคมต่าง ๆ ได้ 95 สมาคม (บางคนเป็นสมาชิกหลายสมาคม) ซึ่งเป็นที่คาดหมายว่าในอนาคตจะมีสมาคมวิชาชีพเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้แนวความคิดที่ว่าข้าราชการควรจะมีสมาคมป้องกันตนเองเช่นเดียวกับพวกแพทย์ วิศวกร และทนายความ (ข้อ 30) ก็ปรากฏว่ามีผู้เห็นด้วยเป็นข้างมาก (24 ต่อ 16 คน)

### 8. ข้าราชการกับประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนย่อมมีอยู่อย่างใกล้ชิด ในตอนก่อนได้กล่าวถึงว่าประชาชนส่วนมากยังไม่ค่อยสนใจในกิจกรรมของราชการ ถ้าสนใจมากขึ้นแล้วการปฏิบัติงานของข้าราชการจะดีขึ้น ทั้งปรากฏว่าประชาชนเคารพยำเกรงข้าราชการ ยิ่งกว่าจะนับถือเพราะพอใจในบริการโดยข้าราชการก็ยิ่งทำตัวให้เป็นบุคคลที่ยากที่จะติดต่อกว้าง

จากข้อมูลในข้อ 41 ปรากฏว่า ผู้ตอบ 38 คน แจ้งว่ามีหน้าที่ในการที่จะติดต่อกับประชาชนอยู่เสมอ เมื่อสอบถามรายละเอียดแล้วปรากฏว่าผู้ที่มาติดต่อบริการส่วนใหญ่เป็นผู้มาติดต่อการทำงานในหน้าที่ประจำวัน 22 คน ส่วนอีก 11 คน แจ้งว่าไม่ใช่งานประจำวันที่อาจจะตีความหมายว่ามาเพื่อติดต่อขอความช่วยเหลือนอกเหนือจากหน้าที่

ส่วนคำถามในข้อ 50 เป็นคำถามที่มุ่งตอบว่าถ้าประชาชนคนหนึ่งมีกิจจะติดต่อกับทางราชการ เขาควรเลือกติดต่อด้านเพื่อนซึ่งรู้จักข้าราชการผู้นั้น หรือผ่านญาติ ซึ่ง

เป็นข้าราชการและพาไปพบข้าราชการผู้เป็นเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นได้ หรือจะตรงไปยังพนักงานผู้นั้นโดยตรง ปรากฏว่าได้รับคำตอบ 12 20 และ 8 ตามลำดับ

เมื่อประมวลข้อมูลเหล่านี้เข้าด้วยกันแล้ว รวมกับข้อ 47 ซึ่งกล่าวถึงว่าข้าราชการจะพบกับคนซึ่งมาคอยก่อนหรือพบเพื่อนก่อน (ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้นของบทนี้แล้ว) ก็จะเห็นว่าประชาชนจะติดต่อกับทางราชการได้สะดวกที่สุดหากมีญาติหรือเพื่อนเป็นข้าราชการในสถานที่นั้นโดยไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นหรือไม่ เพราะอาจขอให้ช่วยพาไปติดต่อให้ได้รับความสะดวกดีกว่าจะไปติดต่อกด้วยตนเอง

#### 4. ข้าราชการกับการใช้ความคิดริเริ่ม

การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำวันนั้นมักประสบกับปัญหาที่ว่าทำงานตามความรู้ ความคิดริเริ่มของตนเองได้เพียงใด หรือควรทำงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และระมัดระวังปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน

การวิจัยเรื่องนี้ได้มีคำถามทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะช่วยชี้ให้เห็นทัศนคติของข้าราชการไทยได้เป็นอย่างดี

คำถามตรงก็คือคำถามข้อ 29 ซึ่งถามความเห็นที่ว่าข้าราชการ 3 พวกข้างล่างนี้ พวกใดเป็นข้าราชการที่ดีที่สุด คือ

- ก) บุคคลที่ปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับตามลายลักษณ์อักษร
- ข) บุคคลที่ปฏิบัติตามวิจารณ์ตนเองในการตีความระเบียบข้อบังคับ
- ค) บุคคลที่ปฏิบัติตามวิจารณ์ตนเองในการตีความ แต่ไม่เคร่งครัดจนเป็นการละเมิดต่อระเบียบ

ข้อบังคับในจำนวนผู้ตอบ 40 คน ไม่มีผู้ใดเห็นด้วยกับพวก ก. มี 5 คนเห็นว่าพวก ข. ดีที่สุด ส่วนที่เหลือ 35 คน เห็นว่าพวก ค. ดีที่สุด ทั้งนี้อาจตีความได้ว่าไม่มีใครเห็นว่าการปฏิบัติตามระเบียบอย่างเดียวเป็นของดี แต่ก็เป็นกรยากที่จะพูดว่าการตีความเข้าใจของตนแต่ไม่ถึงกับขัดกับระเบียบดังที่กล่าวในข้อ ค. นั้นมีขอบเขตเพียงไหน นอกจากนี้ยังตีความได้ว่าข้าราชการส่วนใหญ่ยังบูชาระเบียบเป็นสรณะ ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงระเบียบให้ทันกับสมัยและเหตุการณ์นัก

ส่วนคำถามโดยอ้อมนอกจากกรณีของอธิบดีกับนักเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวในตอน  
ที่ 2 แล้ว ก็มีกรณีสมมติเรื่องผู้ตรวจการสั่งปิดโรงงาน (ข้อ 36) และเรื่องพัฒนากรซึ่งอยาก  
จะบ่อนทำลายผลประโยชน์ของประชาชนแต่ขัดกับความประสงค์ของผู้บังคับบัญชา (ข้อ 56) ซึ่ง  
เป็นกรณีที่น่าศึกษาทั้ง 2 เรื่อง จึงจะได้กล่าวต่อไป

เรื่องผู้ตรวจการสั่งปิดโรงงานนั้น เกิดขึ้นเมื่อผู้ตรวจโรงงานคนหนึ่งได้รับมอบ  
หมายให้ไปตรวจโรงงานพบว่าโรงงานอยู่ในสภาพไม่มั่นคงจะพังลงมาในไม่ช้า ครั้นติดต่อมา  
ยังสำนักงานเพื่อจะขออนุมัติสั่งปิดโรงงานให้ถูกระเบียบก็ติดต่อกับผู้บังคับบัญชาไม่ได้ จึง  
ใช้ดุลพินิจ (และความกตริริเริ่ม) สั่งปิดโรงงานนั้นเสีย

ในเรื่องนี้ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามไว้หลายแง่หลายมุม คือ

- 1) ผู้ตอบ เห็นด้วย กับการกระทำของข้าราชการผู้นั้นหรือไม่ (37 คนเห็นด้วย 3 คน  
ไม่เห็นด้วย)
- 2) ผู้ตอบคิดว่าผู้บังคับบัญชา จะ ลงโทษทางวินัยหรือไม่ (จะลง 3 คน ไม่ลง 37 คน)
- 3) ผู้ตอบคิดว่า ผู้บังคับบัญชา ควร จะลงโทษทางวินัยหรือไม่ (ควรลง 2 คน ไม่ควร  
38 คน)

เมื่อสมมติเหตุการณ์ต่อไปว่าถ้าโรงงานนั้นที่จริงมั่นคงอยู่ตามสมควรผู้ตรวจการ  
ระวางไปเอง แล้วผู้ตอบจะเห็นอย่างไร

- 4) ผู้ตอบคิดว่าผู้ตรวจการได้กระทำไป *โดยชอบ* หรือไม่ (ชอบแล้ว 19 ไม่ชอบ  
21 คน)
- 5) ผู้ตอบคิดว่าผู้บังคับบัญชา จะ ลงโทษทางวินัยหรือไม่ (จะลง 17 คน ไม่ลง  
23 คน)
- 6) ผู้ตอบคิดว่าผู้บังคับบัญชา*ควร*จะลงโทษทางวินัยหรือไม่ (ควรลง 13 คน ไม่  
ควร 23 คน ไม่ตอบ 4)

เมื่อสมมติว่าโรงงานนั้นพังลงมาจริงแต่ไม่มีผู้ได้รับอันตราย เพราะถูกปิดไป  
แล้ว ผู้ตอบจะเห็นอย่างไร

- 7) ผู้ตอบเห็นว่าผู้ตรวจได้กระทำไป *โดยชอบ* หรือไม่ (ชอบแล้ว 38 คน ไม่ชอบ 2 คน)
- 8) ผู้ตอบคิดว่าผู้บังคับบัญชาจะ *ลงโทษ* ทางวินัยหรือไม่ (จะลง 3 คน ไม่ลง 37 คน)
- 9) ผู้ตอบคิดว่าผู้บังคับบัญชา *ควรลงโทษ* ทางวินัยหรือไม่ (ควรลง 1 คน ไม่ควร 39 คน)

จะเห็นได้ว่าเจตนาของผู้วิจัยต้องการจะทราบว่าผู้ตอบจะมีความยึดมั่นในหลักการที่จะให้ผู้ตรวจการมีสิทธิใช้ความคิคริเริ่มเพียงใด โดยไม่ถึงกับผิดระเบียบ (เพราะติดต่อกับผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งปิดแล้วแต่ไม่พบตัว) อย่างไรก็ตามในสภาพของการสัมภาษณ์ผู้ตอบย่อมไม่มีโอกาสคิดหาคำตอบได้ทันทีจึงต้องตอบไปตามเหตุการณ์สมมติ จึงเห็นได้ว่า คำตอบของข้าราชการไทยที่ตอบปัญหาหามีคะแนนเสียงโบนเอนไปสุดแต่ว่าโรงงานนั้น พังจริงหรือไม่ (ดูคำตอบในประเด็นที่ 4-5-6) ทั้งๆ ในขณะที่ยังไม่ทราบผล ก็มีข้อสังเกตว่าตามความคิดเห็นของผู้ตอบเองส่วนใหญ่แล้วมีความเห็นโน้มเอียงที่จะให้ผู้ตรวจการมีโอกาสใช้ความคิคริเริ่มสั่งปิดโรงงานได้ (ยกเว้นข้อ 4 ซึ่งปรากฏภายหลังว่าโรงงานไม่พัง) ในคะแนนเสียงที่ไม่แตกต่างกับกรณีที่เป็นผู้บังคับบัญชานัก

ส่วนคำถามข้อ 46 เป็นการถามความเห็นในกรณีที่นักพัฒนามีความรู้เกี่ยวกับหมู่บ้านที่ได้เสนอโครงการพัฒนาไปแล้วแต่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นชอบ กลับสั่งให้ทำอีกอย่างหนึ่งซึ่งจะขัดกับผลประโยชน์ของประชาชน จึงมีปัญหาวว่าพัฒนากรจะทำอย่างไร ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นถามว่า ผู้บังคับบัญชาคิดว่า - พัฒนากรจะทำงานตามสั่งหรือไม่ (คำตอบทำตาม 39 คน ไม่ทำตาม 1 คน) ในขณะเดียวกันพัฒนากรประสงค์อย่างยากล้าบากลใจว่าจะทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา หรือจะพยายามรักษาผลประโยชน์ของชาวบ้าน (คำตอบยอมทำตามคำสั่ง 34 คน ไม่ยอมทำตาม 6 คน)

จากคำถามข้อ 36 46 และข้อ 28 (นักเศรษฐศาสตร์) นั้นจะเห็นได้ว่าถ้าจะให้เลือกเอาระหว่างผู้บังคับบัญชาระเบียบแบบแผนที่ขัดกับความคิคริเริ่ม วิชาชีพ และประชาชนแล้ว ข้าราชการไทยจะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งกว่าระเบียบแบบแผน

เลือกเอาวิชาชีพก่อน ผลประโยชน์ของประชาชน ส่วนผู้ที่เป็นตัวผู้บังคับบัญชาหวังว่าผู้  
ได้บังคับบัญชาจะปฏิบัติตามคำสั่งของตนในทุกกรณี (เว้นแต่กรณีที่ตนไม่ทันได้สั่งเมื่อผู้  
บังคับบัญชาทำเกินไปบ้างก็จะอ้อมลุ่มส่วยในการลงโทษ ดังในกรณีผู้ตรวจการสั่งปิดโรงงาน)

### V. อุดมคติและการพัฒนาตนเองของข้าราชการ

จากการศึกษาในตอนที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าข้าราชการไทยผู้ตอบแบบสอบถามเหล่านี้ส่วนใหญ่ เป็นบุคคลที่มีอุดมคติค่อนข้างจะสูงในการเข้ารับราชการ คือมุ่งหวังจะรับใช้ประชาชนและประเทศชาติ แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะทำให้ตนได้รับเกียรติ ความมั่นคง และอำนาจ รวมทั้งความสะดวกสบายด้วย (ข้อ 14 และ 35)

นอกจากนี้ข้าราชการไทยเห็นว่าอุดมคติของข้าราชการพลเรือนคือความซื่อสัตย์ สุจริต ความเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ความเสียสละ (ข้อ 21) ดังยังเป็นข้าราชการชั้นสูงที่มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญยังต้องมีความรู้ความสามารถ (รวมความคิดริเริ่ม) และมีคุณธรรมสูงขึ้นไปด้วย (ข้อ 38)

สิ่งเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นคุณลักษณะในอุดมคติที่ข้าราชการพลเรือนไทยควรมี แต่ตามสภาพที่เป็นจริงก็มีการยอมรับกันว่าในวงราชการยังมีข้อเสียอยู่อีกมาก เช่นการเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริต การเป็นเจ้านาย และเงินเดือนน้อย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้อเสียเหล่านี้เป็นเหตุให้ข้าราชการส่วนหนึ่งมีความผิดหวังในชีวิตราชการถึงกับคิดจะลาออกไปประกอบอาชีพซึ่งคิดเป็นปริมาณไม่น้อย แต่เมื่อยังลาออกไปไม่ได้หรือยังไม่สมประสงค์ก็รู้สึกว่าจะต้องพยายามอดกลั้นและพยายามรักษาตัวรอดโดยยอมสละผลประโยชน์ของประชาชนหากขัดกับความต้องการของผู้บังคับบัญชา เมื่อเป็นเช่นนี้ความคิดริเริ่มก็ลดน้อยลง และทรรศนคติที่เกี่ยวกับราชการโดยทั่วไปก็ไม่ดีขึ้น เช่นเห็นว่าอาชีพราชการด้อยเกียรติภูมิลง ใครมาทำราชการก็อย่าคิดว่าจะได้ดีได้ง่ายต้องระวังตัว และไม่ยอมแนะนำให้ใครมายึดอาชีพนี้ในอนาคต โดยเฉพาะผู้เป็นญาติพี่น้อง

ในขณะที่เดียวกันก็มีสิ่งที่ควรพิจารณาว่า ข้าราชการไทยต่างก็ตระหนักดีถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ทำให้ฐานะของตนต่างกับของนครุ่นบิคามารดา ทั้งคาดคิดได้ว่า



รุ่นลูกหลานจะต้องเปลี่ยนแปลงไปอีกมาก ในการนี้จากผลการวิจัยปรากฏว่าผู้ตอบส่วนใหญ่ ได้พยายามปรับปรุงตนเองอยู่บ้าง เช่นมีความรู้ภาษาต่างประเทศมากขึ้น มีประสบการณ์ในต่างประเทศมากขึ้น เป็นสมาชิกสมาคมต่างๆ มากขึ้น อ่านหนังสือและนิตยสารอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อสังเกตว่า การปรับปรุงตัวเองในประการต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วเป็นการเพียงพอหรือไม่ ทั้งปรากฏว่าการเป็นสมาชิกสมาคมต่างๆ นั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นสมาคมทางสังคมและรื่นเริงยิ่งกว่าจะช่วยทางด้านความรู้ความสามารถ การอ่านนิตยสารก็เช่นกัน ปรากฏว่ามีผู้อ่านวารสารทางวิชาการเพียงสองราย จึงเห็นได้ว่าข้าราชการชั้นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคของไทยยังจะต้องปรับปรุงตนเองให้มีความรู้ความสามารถ คุณธรรม ความพร้อมในวิชาการ และการยึดทรนคติที่ถูกค้ำตามหลักการอยู่ตลอดไป ไม่ทิ้งเสียเมื่อตนเองได้รับตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้น

## VI. สรุปผลการวิจัย

โดยที่บทความนี้เขียนขึ้นอย่างสรุป โดยนำเนื้อหาที่ได้จากผลการวิจัยมากล่าวในประเด็นใหญ่ๆ เพียง ๕ หัวข้อ จึงไม่อาจครอบคลุมข้อมูลที่เก็บมาได้มากนัก เนื้อหาที่น่าสนใจซึ่งได้แก่คำตอบคำถามต่าง ๆ เรียงข้อโดยละเอียดนั้นได้นำมารวมไว้ในภาคผนวกของรายงานฉบับสมบูรณ์ของผู้เขียน ผู้วิจัยเห็นว่า ภาคผนวกนี้จะเป็นประโยชน์แก่ท่านที่สนใจ เพราะอาจนำไปใช้ตีความหมายในทันทีที่ท่านต้องการได้สะดวกกว่าตัวรายงานนี้

สำหรับผลการวิจัยเรื่องนี้เท่าที่ได้ศึกษามาในวงจำกัด โดยวิธีการจำกัดนั้นอาจกล่าวได้ว่า ทำให้ได้พบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ข้าราชการไทยในส่วนภูมิภาคระดับหัวหน้าส่วนราชการนี้เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรอบรู้ในหลักการต่างๆ ไม่น้อย เมื่อเทียบกับข้าราชการชั้นหัวหน้าของอียิปต์ ซึ่งมอร์โรว์ เบอร์เกอร์ ได้ศึกษามาโดยละเอียด (ผู้วิจัยไม่ได้นำผลของการวิจัยที่อียิปต์มาเปรียบเทียบไว้ ท่านที่สนใจอาจเปรียบเทียบได้เองจากหนังสือดังกล่าว)

2. ข้าราชการไทยเหล่านี้มีความเคลื่อนไหวทางสังคมสูง และได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมตะวันตกไม่น้อย

3. ข้าราชการไทยเหล่านี้มีความเข้าใจในหลักการ และมีอุดมคติอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่ยังไม่เอนเอียงตามอิทธิพลต่าง ๆ ได้ง่าย ยังไม่แน่วแน่แท้จริง
4. เกียรติภูมิของอาชีพการรับราชการกำลังตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว จนไม่อยากจะแนะนำให้คนรุ่นใหม่เข้ารับราชการ
5. ระบบเจ้านายหรือความสัมพันธ์แบบผู้บังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชายังมีลักษณะที่จะจำกัดความคิดริเริ่ม การใช้ดุลพินิจ การใช้วิชาการ และการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนอยู่มาก
6. ประชาชนมีท่าทีที่ไม่สู้ดีต่อวงราชการทั้งในด้านความร่วมมือ และความนิยมชมชอบ
7. ข้าราชการยังเห็นว่าเกียรติคุณ ความมั่นคง อำนาจ และความสบายเป็นข้อดีของราชการ แทนที่จะมองไม่เห็นว่าการระงับความรับผิดชอบที่แท้จริงที่ข้าราชการควรมี คือ ความเสียสละ และเกียรติที่ได้รับจากการทำงาน อันเป็นค่านิยมของนักบริหารสมัยใหม่
8. การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ยังเพิ่งถึงถึงการใช้อำนาจ และการสั่ง ยิ่งกว่า การให้บริการ