



บทที่ 3

แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการศึกษาเรื่อง "การวิเคราะห์พฤติกรรมในทัศนคติของข้าราชการ
ครูไทยพุทธและไทยมุสลิมตามระบบราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสตูล" ที่เกี่ยวข้องกับ
กับ ขวัญ กำลังใจ ของข้าราชการครู ในบทนี้จะได้สำรวจแนวความคิดสำคัญ ๆ เกี่ยวกับ
ระบบราชการโดยทั่วไป ระบบราชการไทย ข้าราชการครู ขวัญและกำลังใจ

ระบบราชการ

ระบบราชการ (bureaucracy) โดยรากศัพท์แล้วหมายถึงการปกครองส่วนงาน
หรือระบบส่วนงาน¹ ฮาโรลด์ ลาสกี อธิบายความหมายของระบบราชการในแง่ที่เป็น
ปรากฏการณ์ของสังคมในองค์การขนาดใหญ่ที่มีลักษณะซับซ้อน ในทัศนะของลาสกี ระบบราชการ
จะหมายถึงระบบบริหารราชการของรัฐที่ตกอยู่ในมือของข้าราชการโดยเด็ดขาดและมีอำนาจ
อันอาจทำลายเสรีภาพของประชาชนได้ การปฏิบัติงานประจำวันของข้าราชการดำเนินไป
ตามระเบียบแบบแผนตายตัวไม่มีความยืดหยุ่น การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปด้วยความลังเล
ขาดความคิดริเริ่ม มีการแบ่งชั้นวรรณะ และปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ²

วิกเตอร์ ทอมสัน ให้ความหมายของระบบราชการในแง่พื้นฐานโครงสร้างของ
องค์การว่า ระบบราชการ คือองค์การที่ประกอบด้วยสายการบังคับบัญชาที่จัดไว้อย่างละเอียด
รัดกุมโดยอาศัยหลักการแบ่งการทำงาน (division of work)³

¹คูสต์ดี สัตย์มานะ และสุพัตรา เพชรมณี, ระบบบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ
(กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชนจำกัด, 2521), หน้า 15.

²Harold J.Laski, Encyclopedia of the Social Science, Vol 3.
(New York : The McMillion Company, public, 1930), p. 70 - 73.

³FerreR.Wandy, Public Administration : A Comparative Perspectives
(New Jersey : Prentice Hall, 1966), p. 27.

ส่วน เอส เซ็น ไอเซ็นสติกท์ เห็นว่า ระบบราชการคล้ายต่อแบบโครงสร้างของ
หน้าที่การงาน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นช่องทางผ่านของความตุงการขององค์การตามความประสงค์
อันมีความสัมพันธ์กับระบบการเมือง⁴

จากการที่ผู้ให้สัมภาษณ์ความหมายและคำอธิบายเกี่ยวกับระบบราชการไว้ในหลายแง่มุม
ในการวิจัยนี้ ผู้เขียนจึงเลือกใช้แนวความคิดของ แมกซ์ เวเบอร์ นักสังคมวิทยาเยอรมัน
เป็นหลักในการศึกษาต่อไป

ตามความเห็นของเวเบอร์ ระบบราชการมีลักษณะต่าง ๆ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้⁵

1. การบริหารราชการมีลักษณะ เป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันตลอดไป
2. การดำเนินงานใด ๆ ของระบบบริหารจะต้องเป็นการดำเนินงานตามอำนาจ
หน้าที่ที่กฎหมาย ขอบบังคับ และระเบียบกำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เหล่านี้มีลักษณะ 3 ประการ ได้แก่
 - ก. มีการแจกจ่ายหน้าที่ราชการให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ อย่างแน่นอน
 - ข. มีการกำหนดอำนาจสั่งการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวไว้อย่างแน่นอน
โดยอยู่ในขอบเขตของกฎของบังคับที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน
 - ค. มีวิธีการปฏิบัติงานสม่ำเสมอติดต่อกันไป และใช้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎเกณฑ์
มาปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ
3. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับบัญชา แม้ว่า
ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชา
สั่งการที่มิชอบ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็มีสิทธิ์ที่จะร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้ ดังนั้นทั้งการออกคำสั่ง
ในการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา และการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา จะต้องกระทำไป
ในหน้าที่ราชการ ไม่ใช่ส่วนตัว
4. ข้าราชการ พนักงานและเจ้าหน้าที่ต้องไม่ยึดถือเอาทรัพย์สินของทางราชการ
ในส่วนที่ตนปฏิบัติราชการเกี่ยวข้องอยู่มาเป็นของตน และยังพิจารณาว่า การปฏิบัติ
ราชการต้องแยกจากรื่องส่วนตัว ครอบครัว เพื่อนฝูง

⁴ Joseph La Palombara (ed), Bureaucracy and Political Development (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1963), P. 8.

⁵ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2517) หน้า 202 - 205.

5. ตำแหน่งหน้าที่การงานเป็นสิ่งซึ่งไม่อาจซื้อขายหรือโอนกรรมสิทธิ์หน้าที่ให้แก่กันได้ การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการถือหลักความรู้ความสามารถ และมีหลักประกันว่า การรับราชการนั้นสามารถยึดถือเป็นอาชีพได้

• แม้ว่า ระบบราชการในแต่ละสังคมจะมีความแตกต่างกันไปบ้างตามความแตกต่างกันของคุณค่าในสังคม ชนบทธรรมเนียมประเพณี สถาบันทางสังคม และอุดมคติทางการเมือง แต่ก็พอสรุปถึงลักษณะพื้นฐานร่วมกันบางประการของระบบราชการในประเทศต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. เทคโนโลยีในการทำงานลักษณะเฉพาะ (technical specializatin).
2. การทำงานภายใต้กรอบของกฎหมาย (legal framework)
3. การมีผู้นำแต่ผู้เดียว (individual leadership) การควบคุมเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาโดยเคร่งครัด⁶
4. การเลือกบุคคลเข้ารับราชการยึดถือหลักความสามารถ (competence)⁷

ตามแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการในอุดมคติที่กล่าวมานี้ ระบบราชการน่าจะเป็นระบบที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าองค์การประเภทอื่น เพราะ ระบบราชการเป็นระบบที่มีเหตุมีผล (rationality) มีความรับผิดชอบ (responsibility) เป็นความสำเร็จเป็นหลัก (achievement orientation) เป็นการแยกแยะของลักษณะงาน และความรู้เฉพาะด้านของข้าราชการ (specialization and differentiation) เป็นระบบที่มีวินัย (discipline) และงานราชการเป็นอาชีพหนึ่ง (professionalization) ซึ่งเป็นอาชีพที่ต้องการความรู้เฉพาะด้าน ข้าราชการต้องผ่านการศึกษา และมีการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้ทันสมัยอยู่เสมอตลอดเวลา⁸

⁶John M. Pfiffner and Robert V. Prethuis , Public Administration (New York : The Ronala Press Company, 1960), P. 55.

⁷Ferrel Heady, Public Administration , P. 20.

⁸อุทัย เลาทวีเปียร, "การเสริมส่วยให้นางเงือก : แนวความคิดเกี่ยวกับการสมัคร และ การไม่สมัครของระบบราชการไทยในการพัฒนาการเมือง" พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 22 (เมษายน 2525), หน้า 181.

สถาบันทางศาสนา

เป็นที่ยอมรับว่าสถาบันทางศาสนามีอิทธิพลต่อกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม (Socialization) ในฐานะที่เป็นหน่วยเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (socializing agent) ที่สำคัญ ศาสนามีอิทธิพลต่อการเรียนรู้และพฤติกรรมของมนุษย์เป็นอย่างมาก ศาสนามีความหมายตรงตามรูปศัพท์เดิมว่า "คำสั่งสอน" คำสั่งมีลักษณะเป็นข้อบังคับของผู้ก่อตั้ง คำสอนเป็นคำแนะนำของผู้ก่อตั้งให้สาวกปฏิบัติตามเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ศาสนาเป็นตัวกำหนดรูปแบบของวัฒนธรรมของแต่ละสังคม ตัวเหตุปัจจัยสำคัญที่กำหนดรูปแบบของวัฒนธรรมมีหลายประการ เช่น การเมือง ศาสนา ปรัชญา เศรษฐกิจ เป็นต้น ศาสนาก็เป็นตัวการสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่มีส่วนกำหนดรูปแบบของวัฒนธรรมดังที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติว่า การที่สังคมแต่ละแห่งมีวัฒนธรรมที่แตกต่างกันนั้น เป็นเพราะนับถือศาสนาที่แตกต่างกัน เช่น สังคมแถบดินแดนอาหรับก็มีวัฒนธรรมแบบอิสลาม สังคมแถบอินเดียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีวัฒนธรรมแบบพราหมณ์ - พุทธ สังคมแถบยุโรปก็มีวัฒนธรรมแบบตะวันตกคือแบบคริสต์

ศาสนาพุทธพื้นฐานคำสั่งสอนของศาสนาพุทธหรือที่เรียกว่า จริยศาสตร์ ชั้นต้นมี 2 ชั้นคือชั้นละเอียดเป็นคุณลักษณะทางใจ 5 อย่างเรียกว่า เบญจธรรม ได้แก่ มีเมตตาต่อคนและสัตว์ ไม่โลภอยากได้ของผู้อื่น สำรวมในเรื่องประเวณี มีความสัจย์ และไม่ประมาท ส่วนจริยศาสตร์ชั้นต้นอีกประการหนึ่งคือ ชั้นหยาบ เป็นลักษณะที่ต้องละเว้นการประพฤติชั่วทางกายและวาจา เรียกว่า เบญจศีล ได้แก่ เว้นจากการฆ่าสัตว์ เว้นจากการลักทรัพย์ เว้นจากการประพฤติผิดประเวณี เว้นจากการพูดเท็จ เว้นจากการเสพของมีนเมาอันจะทำให้ประมาทขาดสติ การเว้นทั้ง 5 ประการนี้ เรียกว่า มนุษยธรรม คือพฤติกรรมตามเยี่ยงอย่างมนุษย์¹

ศาสนาอิสลาม อิสลาม เป็นภาษาอาหรับ แปลว่า "สันติ" หมายความว่า ผู้ที่ยอมถวายตัวต่อพระเจ้าเท่านั้นจึงจะมีสันติ ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามเรียกว่า มุสลิม แปลว่า ผู้รักสันติ ผู้ประกาศศาสนาคือมะหะหมัด หรือ มุฮัมมัด หรือ อาฮ์มัด²

¹รายละเอียดโปรดดู สุขชีพ ปุณฺณานุกาพ, คุณลักษณะพิเศษแห่งพระพุทธศาสนา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506).

²รายละเอียดโปรดดู สุขเมธ เมธาวิทยากุล, ศาสนาเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ที่ หจก.ทิพย์อักษร, 2525).

ระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยมีความเป็นมายาวนานตั้งแต่ครั้งที่ยังมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองประเทศ โดยมีขุนนางเป็นผู้ปฏิบัติราชการ ข้าราชการสมัยนั้นเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยในยุคแรก ๆ ยังไม่ได้รับเงินเดือนตอบแทนจนกระทั่ง พ.ศ. 2418 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยตั้งเป็นกระทรวง ทบวงกรม ขึ้นตามแบบแผนของประเทศตะวันตก ข้าราชการได้เปลี่ยนสภาพเป็นข้าราชการ มีระบบเงินเดือนแบบเดียวกัน การบรรจุแต่งตั้งแต่เดิมนั้นใช้หลักอุปถัมภ์ (patronage system) จนกระทั่ง พ.ศ. 2471 ได้มีการตราพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นฉบับแรก ให้มีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม (merit system) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ระบบราชการไทยได้นำเอาระบบคุณธรรมมาใช้แทนระบบอุปถัมภ์อย่างเป็นทางการในสมัยนี้

หลักการสำคัญของระบบคุณธรรมมี 4 ประการคือ⁹

1. ความสามารถ (competence) การสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ด้วยการสอบแข่งขัน เมื่อเข้ามาปฏิบัติราชการแล้วให้มีการอบรมในระหว่างปฏิบัติงาน เพื่อพัฒนาความสามารถของบุคคล ตลอดจนมีการสนับสนุนให้เลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง

2. ความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) การสอบแข่งขันและการเลื่อนชั้น-ตำแหน่ง ถือการศึกษาและประสบการณ์เป็นสำคัญ ไม่มีการกีดกันด้วยคุณสมบัติบางประการ เช่น ศาสนา เพศ อายุ เป็นต้น

⁹ เกษณี หงสนันท์, วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : การเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ. 2471 - 2518) (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2523), หน้า 9 - 10.

ศาสนาอิสลามอธิบายถึงกำเนิดของสรรพสิ่งในแง่ของวิชาจักรวาลวิทยาว่า เป็นการกระทำของพระเจ้า ซึ่งเป็นสิ่งที่มาก่อนสิ่งอื่นใดทั้งหมด พระอัลเลาะห์ ทรงสร้างฟ้า แผ่นดิน หมู่ดาว ดวงอาทิตย์ ดวงจันทร์ และทุกสิ่งทุกอย่างบรรดามีในสากลจักรวาล

หลักจริยศาสตร์พื้นฐาน ของอิสลาม เป็นผลปฏิบัติทางกาย วาจา ใจ ซึ่งถือเป็นการภักดีต่อองค์พระอัลเลาะห์ มี 5 ประการคือ การกล่าวคำปฏิญาณแสดงศรัทธาในพระเจ้า การทาละหมาด การบริจาคตาน (ชะกาต) การถือศีลอดและการปฏิบัติซัจญ์ คือการเดินทางไปปฏิบัติการภักดีที่นครมักกะฮ์ 1 ครั้งในชีวิต ส่วนส่วนจริยศาสตร์ชั้นสูง เป็นแนวปฏิบัติที่ปฏิบัติไม่ตกอยู่ในสภาพถูกบังคับ แต่กระทำไปโดยสมัครใจอันเกิดจากมโนธรรมของคนใดแก่ การมีความเที่ยงธรรมในการเป็นพยาน ความซื่อสัตย์ การทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม การมีความซื่อตรงต่อภาระซึ่งตน การรักษาคำมั่นสัญญาให้บริบูรณ์ การมีความอดทน การมีความรับผิดชอบ การมีมรรยาทดีงาม การรู้จักให้อภัย ความเมตตากรุณา การงดเว้นอบายมุข ไม่วิโคของคองห้าม

นิกายในศาสนาอิสลามที่นับถือในประเทศไทย ที่สำคัญมี 2 นิกาย คือ

นิกายสุนนี (Sunni) คำว่า ซุนนะ แปลว่า หนทาง จารัต นิกายนี้ยกย่องคัมภีร์มิสคาต (จารัต) เทียบกับ คัมภีร์อัล - กุรอาน คำว่าซุนนะและมิสคาต หมายถึงจารัตที่นับถือกันมาแต่เดิม ชาวมุสลิมนิกายนี้เคร่งครัดในคัมภีร์เดิมมาก และปรารถนาจะให้คัมภีร์เดิมคืออัล - กุรอานนั้นอ่านเข้าใจง่ายขึ้น จึงได้แต่งคัมภีร์มิสคาตหรือซุนนะขึ้นเพื่ออธิบายความในคัมภีร์อัล - กุรอาน เพราะไม่ต้องการให้ใครมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคัมภีร์เดิม จึงเป็นพวกอนุรักษ์นิยมของอิสลาม อนึ่งได้มีการตีความคำว่า Sunna, Sunni อีกอย่างหนึ่งว่าหมายเอาเฉพาะประเพณีและธรรมเนียมที่พระนบีมูฮัมมัดได้ตั้งขึ้นเองเท่านั้น ได้แก่ข้อกำหนด ข้อห้ามและการทำตัวอย่างไว้ ชาวมุสลิมนิกายสุนนี สวมหมวกสีขาวเป็นสัญลักษณ์

นิกายชีอะฮ์ (Shi ah) ชื่อของนิกายนี้อ่านว่าชีอาฮฺบ้าง ชีอะฮฺบ้างชีเอิบ่าง ชิกิตบ้าง แปลว่าปฏิบัติตาม นิกายนี้ไม่ยอมรับการเป็นกาหลิบของอาบู บากร์ อุมาร์และอูสมาน ชาวมุสลิมนิกายชีอาฮ์สวมหมวกสีแดง เป็นสัญลักษณ์



3. หลักประกันความมั่นคงในราชการ (career based on security tenure) มีการทำงานต่อเนื่องกัน โดยทั่วไปได้กำหนดให้งานราชการเป็นงานประจำ เต็มเวลา (full-time) และมีอายุราชการ

4. ความเป็นกลางทางการเมือง (political maturity) ให้ข้าราชการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการพิจารณาจากความรู้ ความชำนาญ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีความคิดเห็นทางการเมืองอย่างไร

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้าราชการพลเรือนให้สอดคล้องกับระบบการปกครองใหม่ โดยตราพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2477 อันเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อมาอีกหลายฉบับ สาระสำคัญก็ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก

แต่จากลักษณะโครงสร้างและค่านิยมบางประการในสังคมไทยได้ทำให้ระบบราชการไทยมิได้เป็นไปตามลักษณะของระบบราชการในอุดมคติ สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความขัดแย้งค่อนข้างน้อยการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนเป็นหมู่บ้านเล็ก ๆ ที่กระจุกกระจายความสัมพันธ์มีอยู่เฉพาะในชุมชนแถบ ๆ มีลักษณะที่ไม่เคลื่อนไหวถ่ายเท เพราะขาดสื่อคมนาคม เหล่านี้เป็นอุปสรรคในการรวมตัวของประชาชนเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม การที่มีการเปลี่ยนแปลงน้อยและมักเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ทำให้ค่านิยมในสังคมค่อนข้างต่อต้านการเปลี่ยนแปลง หรือถ้ามีการเปลี่ยนแปลงก็เป็นการเปลี่ยนแปลงจากเบื้องบน ข้าราชการไทยส่วนใหญ่จึงมักยึดธรรมเนียมการปฏิบัติและกฎข้อบังคับต่าง ๆ มากเกินไป จนอาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการบางคนตกเป็นทาสของข้อบังคับและระเบียบแบบแผน แทนที่จะใช้ระเบียบแบบแผนนั้นเป็นส่วนช่วยในการปฏิบัติงาน

จากสภาพความสัมพันธ์ในครอบครัวและในสังคมทั่วไปที่ผู้น้อยต้องให้ความเคารพผู้ใหญ่ ลักษณะเช่นนี้มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติราชการโดยทำให้ขาดการริเริ่มจากเบื้องล่าง อำนาจสั่งการทั้งหมดมาจากเบื้องบน งานของระบบราชการจึงเป็นแบบรวมอำนาจอย่างมาก ส่วนกลางเป็นผู้วินิจฉัยและออกคำสั่งไปยังส่วนภูมิภาค ผู้ปฏิบัติงานมีหน้าที่แต่ขาดอำนาจในการสั่งการ การปฏิบัติงานจึงไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ จากค่านิยมที่ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ และการรวมกลุ่มในสังคม ไม่มีหลักเกณฑ์แห่งความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ทำให้ลักษณะของการบริหารราชการ มีแนวโน้มเป็นแบบไม่เป็นทางการ และมีลักษณะเห็นแก่เกียรติญาติ เพื่อนฝูงแอบแฝงอยู่ใน ความสัมพันธ์และแบบพิธีของทางราชการ

คนไทยโดยทั่วไปมักนิยมยึดหลักประกันความมั่นคง ความมั่นคงของงานเปรียบเหมือน การมีหลักประกันเพื่อการครองชีพ ดังนั้นแม้งานราชการจะมีค่าตอบแทนต่ำ แต่คนไทยก็ยัง นิยมการทำงานราชการโดยเห็นว่าเป็นงานที่มีความมั่นคง และเป็นงานไม่หนักอีกด้วย และ จากความมั่นคงในอาชีพข้าราชการนี้ทำให้ ข้าราชการขาดความกระตือรือร้น เฉื่อยชา เพราะ คิดว่าไม่ต้องดิ้นรนใด ๆ ก็สามารถได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นและอยู่ในราชการได้ตลอดไป จนเกษียณ

ในสมัยก่อน การรับราชการถือเป็นการทำงานให้หลวงหรือพระมหากษัตริย์ ดังนั้นฐานะในสังคมของข้าราชการจึงอยู่ในระดับสูงกว่าบุคคลทั่วไป และถือวาระาชฎเป็นผู้อยู่ใต้การปกครอง ประกอบกับ ค่านิยมไทยที่นับถือยกย่องผู้มีฐานะทาง เศรษฐกิจมั่นคง มีตระกูลดี มีการศึกษาสูง ซึ่งผู้เข้ารับราชการมักเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหล่านี้ ยิ่งเป็น การสร้างเสริมให้ข้าราชการมีฐานะเหนือกว่าประชาชน และมีแนวโน้มที่จะแสวงหาอำนาจ เกียรติยศชื่อเสียงและความมั่นคงในชีวิตก่อนสิ่งอื่นใด¹⁰

ถ้าจะกล่าวโดยสรุปถึงปัญหาของระบบราชการไทย อาจระบุได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. ระบบราชการไทยมีการเล่นพรรคเล่นพวก ใช้ระบบอุปถัมภ์และระบบ เครือญาติกันอย่างแพร่หลาย
2. ระบบราชการไทยขาดความสามารถในการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ
3. อำนาจตัดสินใจและสั่งการอยู่ที่ข้าราชการชั้นสูงมากเกินไป

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การวินิจฉัยสั่งการแบบอุปถัมภ์กับการตัดสินใจปัญหา แบบไทย ๆ", วารสารการบริหาร 2 (กุมภาพันธ์ 2515) : 103.

4. ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารของรัฐในขอบเขตจำกัดมากขึ้นไป
5. ระบบราชการไทยขาดกลไกในการประสานงาน และการบริหารงานที่ดี
6. ขาดระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยและมีคุณภาพ
7. ระบบราชการไทยมีขนาดใหญ่ และซับซ้อนในโครงสร้างและอำนาจหน้าที่จนไปประสิทธิภาพและสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน
8. ข้าราชการพยายามขยายอิทธิพลเข้าครอบงำส่วนอื่น ๆ ของสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเข้าเป็นคู่อำนาจทางการเมืองที่แท้จริง แทนที่สถาบันทางการเมืองอื่น ๆ

ข้าราชการ

การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของสังคม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาไว้ว่า "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม การจัดการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ใต้อการควบคุมดูแลของรัฐ"¹¹

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาในปัจจุบันมีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ได้แก่

1. กระทรวงศึกษาธิการ
2. กระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้ประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกระทรวงศึกษาธิการ และเป็นศูนย์กลางช่วยเหลือเทศบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาขั้นประถมศึกษาและอาชีวศึกษาบางส่วน

¹¹ มนูญ บุญเชิด, "ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ฝ่ายสามัญศึกษาประจำจังหวัด," วิทยานพนธ์ปริทัศน์ทางศึกษาศาสตร์ แผนกวิชาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, หน้า 1.

3. สำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้บังคับบัญชามหาวิทยาลัย
4. สภากาการศึกษาแห่งชาติ ในฐานะผู้กำหนดนโยบาย การศึกษา วิชาการศึกษา และควบคุมแนวทางของหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการ และ มหาวิทยาลัยจัดทำขึ้น
5. คຸรຸສັກา ในฐานะผู้บริหารงานบุคคลของข้าราชการครู
6. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในฐานะผู้บริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายการศึกษาที่ไม่ใช่ครู

ในการจัดการศึกษาซึ่งหมายถึงการพัฒนาความสามารถ ทักษะดี พฤติกรรม และค่านิยมหรือคุณธรรมเพื่อให้บุคคลเป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผนและไม่เป็นระเบียบแบบแผน จะโดยเข้าเรียน ในสถานศึกษาหรือไม่ก็ตาม ครู เป็นบุคคลซึ่งเป็นกลไกในการให้การศึกษากับบุคคลในระบบการศึกษา ที่มีแบบแผน เป็นสถานศึกษาเช่น โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย เป็นต้น

ครู หมายถึง บุคคลที่สถานศึกษาซึ่งเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตามว่าจ้างหรือ แต่งตั้งให้เป็นผู้สอนนักเรียน ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และพ.ศ. 2509 ระบุว่า ครูใดแก่

1. ข้าราชการครู ซึ่งใดแก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นผู้สอน ประจำในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หรือซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ อันเกี่ยวกับการให้การศึกษตามที่กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา
2. ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. พนักงานเทศบาล ซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของเทศบาล
4. ผู้ทำการสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการและ ได้รับเงินเดือนประจำ

ครูเป็นผู้มีบทบาทอย่างยิ่งในการให้การศึกษาแก่เด็ก โดยมุ่งให้เด็กได้เรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ สามารถปรับตัวและเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมให้เข้ากับความต้องการของตนเอง รู้จักแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยปัญญาความรู้ มีความอดทน ชยันหมั่นเพียร มีความเคารพในเหตุผล ให้เด็กมีวัฒนธรรมและจริยธรรม สามารถใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้เป็นประโยชน์ มุ่งประกอบอาชีพสุจริต สิ่งเหล่านี้ครูจะเป็นผู้สอนสำคัญอย่างยิ่งในการปลูกฝังและฝึกฝนให้เด็กตั้งแต่เริ่มแรก

นอกจากนี้ ครูยังมีบทบาทที่สำคัญต่อสังคมโดยรวมอีกด้วย โดยเฉพาะในชนบทที่ล้าหลังหรือชุมชนที่ยากจน ไร้การศึกษา เช่น ให้ความรู้ด้านโภชนาการ สุขภาพอนามัยแก่ผู้ปกครองของเด็ก แนะนำอาชีพพิเศษเพื่อเพิ่มรายได้ ติดตามขอความช่วยเหลือและคำแนะนำจากหน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ ฯลฯ จากบทบาทในการอุทิศตนเพื่อประโยชน์ของสังคมเหล่านี้ ทำให้ครูเป็นผู้ที่ได้รับการเคารพนับถือจากสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเป็นผู้นำความคิดเห็น

แนวความคิดเกี่ยวกับขวัญและความพึงพอใจ

แนวความคิดในการบริหารที่เกี่ยวกับการพัฒนาองค์การ (organization development) มีคติฐานบางประการว่า

1. คนส่วนมากมีความปรารถนาที่จะพัฒนาตัวเองให้มีความเจริญก้าวหน้า
2. คนส่วนมากต้องการที่จะเห็นองค์การของเขาประสบความสำเร็จ¹²

ถ้าพิจารณาในระดับกลุ่มบุคคล คติฐานเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การเชื่อว่า

1. กลุ่มที่มีความผูกพันทางจิตวิทยากับสมาชิก คือ กลุ่มปฏิบัติการซึ่งรวมไปถึงผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน

¹²โสภณ ปภาพจน์, การพัฒนาองค์การ : แนวแนวความคิดและวิธีปฏิบัติ
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2521), หน้า 4..

2. คนส่วนใหญ่มีความปรารถนาที่จะให้มีการปฏิบัติต่อกันในลักษณะร่วมมือกัน
 อย่างใกล้ชิดกับกลุ่มที่เกี่ยวข้อง¹³

ในการบริหารงานนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่า ในบรรดาทรัพยากรการบริหารที่สำคัญ
 อันได้แก่ คน หน้าที่การงานหรือวัสดุสิ่งของ และเงินนั้น คนนับว่าเป็นปัจจัยที่เด่นที่สุด
 เพราะเหตุว่า ถ้ามีคนพอสมควร มีความรู้ความสามารถเหมาะสมแก่หน้าที่การงาน และมี
 การจัดการที่ดีแล้ว โอกาสที่จะทำตนให้ได้รับผลดีและประหยัด ย่อมง่ายขึ้นเป็นอันมาก¹⁴
 การพัฒนาบุคคลจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ได้มีการศึกษาวิจัยถึง สาเหตุ ตัวแปร องค์ประกอบ
 ต่าง ๆ ที่ช่วยเกื้อหนุน หรือเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ปลายศตวรรษที่ 19 เอลตัน เมโย
 กับคณะได้ทำการศึกษาค้นคว้าที่ฮาวทอร์น ในระหว่าง ค.ศ. 1927 - 1932 พบว่า
 ชวัญ (morale) ในการทำงานของคนเป็นปัจจัยสำคัญที่ควรได้รับการบำรุงรักษา จะถือว่า
 คนเป็นปัจจัยทางกายภาพเช่นเดียวกับวัตถุอื่น ๆ ไม่ได้ เพราะคนเป็นสิ่งที่มีความมีชีวิตจิตใจ¹⁵ ดังนั้น
 การบริหารที่ดี ผู้บริหารจะต้องคอยตรวจสอบสภาพของชวัญอยู่เสมออย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การทำงาน
 มีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

มีผู้อธิบายความหมายของ "ชวัญ" ในทางการบริหารไว้หลายแง่มุม อาจนำ
 มารวบรวมไว้ได้ดังนี้

¹³ เฟิงอาน, หน้า 33.

¹⁴ Amitai Et zioni, Modern Organization (New Jersey :
 Prentice Hall, 1964), P. 23.

1. ขวัญหมายถึง สภาพที่ทุกคนในกลุ่มทราบถึงวัตถุประสงค์แห่งการทำงาน ของกลุ่ม หรือวัตถุประสงค์ของแต่ละคนที่ทำงานนั้นเป็นวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความตั้งใจที่จะทำงานได้สำเร็จและพยายามร่วมมือ ตลอดจนอุปสรรคที่มาขัดขวางอย่างสุดความสามารถและพยายามจะไปถึงจุดหมายปลายทางที่วางเอาไว้¹⁵
2. ขวัญหมายถึง สภาพทางจิตใจ หรือความรู้สึกของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ช่วยให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะร่วมมือประสานกัน¹⁶
3. ขวัญเป็นตัวกระตุ้นให้บรรดาผู้ปฏิบัติงานร่วมทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁷
4. ขวัญในการปฏิบัติงานเป็นสภาพที่เกิดขึ้นและสะท้อนให้เห็นสภาพทางจิตใจ สภาพการทำงาน เช่น ความกระตือรือร้น อารมณ์ ความหวัง ความเชื่อมั่น และอื่น ๆ¹⁸
5. ขวัญหมายถึง ท่าทีของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนที่มีต่อการปฏิบัติงาน ความพอใจในการทำงาน การปรับตัว¹⁹

¹⁵สุรางค์ โคว์ตระกูล, "การบำรุงขวัญ", ในอมร รักชาติย์ และ โสรัจ สุจริตกุล (เรียบเรียง), การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 271 - 272.

¹⁶Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Administration (New York : Mc Graw - Hill Book Co., 1961), p. 416 - 417.

¹⁷Paul Pigors & Charles A. Myers, Personnel Administration (New York : Mc Graw - Hill Book Co., 1961), p., 210.

¹⁸Ralph C. Davis, The Fundamentals of Top Management (New York : Harper & Brothets Co., 1951), p. 416.

¹⁹Herbert J. Chrudden & Arthur W. Sherman, Jr.)
Personnel Management (Cincinnati : South Western Publishing, 1961), p. 431.

6. **ขวัญ** คือ ความรู้สึกหรือพฤติกรรมของกลุ่มคนรวมและร่วมใจกันทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยไม่ย่อท้อและไม่หยุดยั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานร่วมกัน²⁰
7. **ขวัญ** เป็นสิ่งที่มองไม่เห็น แต่อาจสังเกตได้จากการแสดงออก ไม่ว่าจะเป็นโดยบุคคลหรือกลุ่มชน²¹
8. **ขวัญ** เป็นนามธรรมที่ไม่มีรูปร่าง และขวัญที่ดีในการทำงาน คือ ความตั้งใจของคำทำงานที่อุทิศเวลา และแรงงานของตนเพื่อสนองความต้องการและสวัสดิ

ขวัญในการทำงานนี้ อาจแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กำลังขวัญของแต่ละบุคคล (individual morale) และกำลังขวัญของหมู่คณะ (group morale) กำลังขวัญทั้ง 2 ประเภทนี้ จะเกี่ยวพันกันจนยากที่จะแยกออกจากกันได้ ในองค์การใดมีขวัญของหมู่คณะสูง ที่นั่นกำลังขวัญของสมาชิกส่วนใหญ่แต่ละคนจะสูงด้วย ทั้งนี้เพราะกำลังขวัญเป็นกำลังใจของแต่ละคนแต่ละหน้าที่ที่รวมประกอบขึ้นเป็นองค์การ ดังนั้นกำลังขวัญของหมู่คณะหรือองค์การจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการบริหารอย่างมาก กำลังขวัญที่ดีขององค์การจะช่วยให้เกิดผลประโยชน์แก่กุลต่อการปฏิบัติงานอย่างยิ่งในแง่ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ทำให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจเพื่อการบรรลุจุดประสงค์ขององค์การ
2. สร้างความสามัคคีและซื่อสัตย์ต่อหมู่คณะและองค์การ
3. เกื้อหนุนให้ระเบียบข้อบังคับเกิดผลในด้านการควบคุมความประพฤติของพนักงาน และเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติตนอยู่ในกรอบแห่งระเบียบวินัยและมีศีลธรรมอันดีงาม

²⁰ Felix A. Nigro, Public Personnel Administration (New York : Holt and Rinehart 4. Winton, 1963), p. 383.

²¹ ศุภสส์ สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2517, หน้า 103

²² สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 377

4. สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ และทำให้เกิดพลังร่วมในหมู่คณะ (group effort) ทำให้เกิดพลังสามัคคีที่ผลักดันอุปสรรคทั้งหลายขององค์การได้
5. เสริมสร้างความเข้าใจระหว่างบุคคลในองค์การเกี่ยวกับนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การ
6. เกื้อหนุนและจูงใจให้สมาชิกของหมู่คณะขององค์การ เกิดความคิดสร้างสรรค์ในกิจการต่าง ๆ ขององค์การ
7. ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในองค์การที่ตนปฏิบัติงานอยู่²³

จากความคิดที่ว่า ชวัญเป็นความสามารถของกลุ่มบุคคลในการร่วมกันปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามความมุ่งหมาย การร่วมมือจึงมีความสำคัญมาก การร่วมมือกันนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสมาชิกของกลุ่มมีความเข้าใจ และมีความเชื่อมั่นในวัตถุประสงค์ของกลุ่ม มีความเชื่อมั่นในผู้นำ มีความเชื่อมั่นในระหว่างสมาชิกด้วยกันและมีความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของการบริหาร²⁴ จะเห็นว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแต่ละบุคคลและของหน่วยงานกับชวัญมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานใด ๆ ก็ตาม จะต้องเป็นสิ่งที่เป็นไปได้และอยู่ในความสามารถหรือขอบเขตของหน่วยงานที่จะกระทำ โดยผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายของหน่วยงานอย่างชัดเจน และเห็นว่าวัตถุประสงค์นั้นเป็นวัตถุประสงค์ที่ดี มีความสำคัญและได้รับการ

²³ กมล ชูทรัพย์, การบริหาร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพริษา, 2516), หน้า 509.

²⁴ Glenn Stahl, et al., Public Personnel Administration, (New York : Harper & Row, Publishers, 1956), p.149.

ยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยที่ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับการตอบแทนอย่างยุติธรรมเมื่องานนี้สำเร็จ²⁵ อย่างไรก็ตามก็ช่วยในการปฏิบัติงานสามารถสร้างขึ้นได้โดยให้ผู้ปฏิบัติงานได้เข้าใจถึงวิธีการที่จะปฏิบัติใหม่บรรลุเป้าหมาย สิ่งเหล่านี้จะมีผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงาน และช่วยให้สามารถดำเนินงานใหม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

แม้ว่าช่วยจะมีลักษณะ เป็นนามธรรม แต่ก็สามารถสังเกตเห็นได้จากพฤติกรรมของบุคคลในหน่วยงาน ถ้าช่วยของผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระดับสูง บรรยากาศในหน่วยงานจะแจ่มใส ผู้ปฏิบัติงานมีความสนใจเพลิดเพลินกับงาน ตั้งใจปฏิบัติงานด้วยความเรียบร้อย ถูกต้องและเชื่อถือได้ มีความคิดริเริ่ม เสนอแนะเพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้น มีการวิจารณ์งานและให้ความคิดเห็นต่าง ๆ ด้วยความบริสุทธิ์ใจ ยอมรับมอบหมายงานพิเศษเพิ่มเติมด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้ปฏิบัติงานมีระดับช่วยต่ำ จะมีความเฉื่อยชา ปฏิบัติงานล่าช้า ไม่เต็มใจทำงาน การทำงานผิดพลาด เชื่อถือไม่ได้ มีการทะเลาะเบาะแว้งในหน่วยงาน ไม่เชื่อฟังและขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาเสมอ ผู้บังคับบัญชาก็ไม่พอใจเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์ ฯลฯ

ส่วนความพึงพอใจ (satisfaction) นั้น หมายถึง ความรู้สึกชอบ ยินดี เต็มใจ หรือมีทัศนคติที่ดีต่องาน งานนั้นสามารถสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของผู้ปฏิบัติงานตลอดจนพยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดสิ่งที่ไม่ต้องการเกิดขึ้น²⁶

ความพึงพอใจซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นส่วนหนึ่งจะเป็นผลมาจากทัศนคติทั่วไปของบุคคลซึ่งได้มาจากการเรียนรู้ ประสบการณ์

²⁵ Micheal J. Jucius, Personnel Management (Homewood, Illinois : Richard D. Irwin Inc., 1971), pp. 285 - 288.

²⁶ Joseph Siffin and Ernett J. Macoronick, Industriae Psychology (Englewood Cliff, Newjersey : Prentice Hall, 1965), p. 349.

ของแต่ละคน นอกจากนั้น สภาพแวดล้อมในการทำงานเองก็มีผลต่อทัศนคติในการปฏิบัติ
งานของบุคคลด้วย เป็น ลักษณะงาน ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ การแสดงออกของเพื่อน
ร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้อำนาจบัญชา สถานที่ทำงาน การติดต่อสื่อสาร เครื่องมือ
เครื่องใช้ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ความพึงพอใจในงานเป็นความ
รู้สึกชอบและมีความประสงค์จะปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จตามเป้าหมายขององค์การมาก
ที่สุด การจะเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานนั้นจึงต้องมีที่มาจากปัจจัยหลายประการ
อาทิเช่น ลักษณะงานที่ดี จัดบริการดี มีผลประโยชน์จากการปฏิบัติงาน มีความก้าวหน้า
มั่นคงในการทำงาน²⁷

ความพึงพอใจมีรากฐานเบื้องต้นมาจากสิ่งที่ต้องการหรืออยากได้จากสิ่งแวดล้อม
ล้อมรอบทั้งจากการทำงานกับสิ่งที่ได้หรือมีอยู่แล้วจริง ๆ ผู้ที่มีความพึงพอใจน้อย คือ
ผู้ที่มีความต้องการมาก แต่สิ่งที่ได้รับจริงมีอยู่น้อย ส่วนผู้ที่มีความพึงพอใจไ้มากมักจะ
ไม่มีความแตกต่างในระดับความต้องการและสิ่งที่ได้รับมากนัก ดังนั้นความพึงพอใจใน
งานจึงขึ้นอยู่กับผลที่ได้มาจากแรงกายและแรงความคิดในการทำงานเมื่อ เปรียบเทียบ
กับสิ่งที่เขาต้องการว่าควรจะได้มันเอง

ขวัญและความพึงพอใจมีความเกี่ยวพันกันอย่างมาก ผู้ที่จะมีขวัญดีจะต้อง
มีความพึงพอใจในงานก่อนเสมอ การที่จะวัดหรือหยั่งถึงขวัญและความพึงพอใจในการ
ปฏิบัติงานนั้นอาจทำได้โดยการสำรวจทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน เพื่อทราบถึง
ความคิดเห็นอันเป็นปฏิกริยาที่มีต่อลักษณะงาน ต่อตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ต่อ
หน่วยงานของตน ตลอดจนต่อสิ่งแวดล้อมและสภาพการทำงานทั่วไป

สิ่งจูงใจและองค์ประกอบที่ทำให้ปฏิบัติงานเกิดขวัญและความพึงพอใจ

สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน หมายถึง แรงกระตุ้นให้สมาชิกในหน่วยงานปฏิบัติ

²⁷ George Strauss and Leonard R. Sayles, Personnel :



งานด้วยความขยันขันแข็ง มีความกระตือรือร้นที่จะอุทิศเวลา กำลังกาย กำลังปัญญา ตลอดจนกำลังใจ เพื่อความสำเร็จของงาน โดยมีความสำนึกรับผิดชอบควบคู่กันไปด้วยการที่จะตั้งใจใฝ่ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่นั้นจะต้อง เรียนรู้ถึงธรรมชาติ ความต้องการ และความคาดหวังในชีวิตของผู้นับถือปฏิบัติงาน ที่เป็นหน้าที่ของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่จะต้องหาวิธีจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้รวมกันปฏิบัติงานไปสู่จุดหมายร่วมกัน และมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ เป็นส่วนหนึ่งของกลไกที่สามารถผลักดันให้หน่วยงานก้าวหน้าไปได้

แรงจูงใจเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน โดยเป็นสิ่งที่ดึงดูดความสามารถของคนออกมาใช้ในการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน การที่จะจัดการให้ผู้นับถือปฏิบัติงานในหน่วยงานทำงานไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ จำเป็นต้องช่วยโน้มนำให้เกิดพฤติกรรมไปในแนวทางที่ปรารถนาขององค์การ แม้บางครั้งจะไม่ได้ผลถาวรตลอดไปก็ตาม นักบริหารจึงต้องพยายามใช้วิธีจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจ มีความรับผิดชอบ มีความจงรักภักดีต่อองค์การ และอุทิศพลังความสามารถทั้งหมดที่มีอยู่ให้แก่องค์การได้

ความรู้สึกของผู้นับถือปฏิบัติงานซึ่งจะช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าหมาย คือ ความรู้สึกที่ว่าการใช้กำลังกาย กำลังความคิดในการทำงานเป็นของธรรมชาติเสมือนการเล่นสนุกสนานหรือการพักผ่อนหย่อนใจอื่น ๆ การสร้างความรู้สึกเช่นนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภาวะแวดล้อม²⁸ กล่าวคือ ถ้าสภาพของการทำงานเป็นไปในลักษณะเหมาะสมและเอื้ออำนวยก็จะช่วยให้เกิดความเต็มใจในการทำงาน แต่ถาสภาพการทำงานเป็นไปในลักษณะที่เชื่องช้าก็จะทำให้ผู้นับถือปฏิบัติงานหาหนทางหลบเลี่ยงงานถ้ามีโอกาส การใช้วิธีการบังคับควบคุมและการลงโทษไม่ใช่วิธีที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ควรเปิด

²⁸ Douglas McGregor, "The Human Side of Enterprise," in Herbert G. Hicks and C. Ray Gullett, Organization : Theory and Behavior (New York : McGraw-Hill Inc., 1975), pp. 304-305.

โอกาสให้พนักงานได้ใช้ศักยภาพของตนเอง และให้รับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมาย เพราะการใช้วิธีควบคุมงานใกล้ชิดจะทำให้พนักงานขาดความเป็นอิสระในการทำงาน ควรมีการให้รางวัลแก่บุคคลที่มีผลงานดีเด่น เพื่อให้พนักงานมีความพึงพอใจ อันจะช่วยให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ และภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมพนักงานจะยินยอมปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย พร้อมทั้งมีความเต็มใจที่จะเรียนรู้งานและรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมาย

สิ่งสำคัญที่จะเข้าใจถึงพฤติกรรมของผู้นปฏิบัติงานและสามารถเข้าใจถึงผู้นปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง คือ ต้องเชื่อว่าโดยทั่วไปผู้นปฏิบัติงานมีความฉิริเริ่ม มีความเฉลียวฉลาด มีความคิดอ่านจิตใจกว้างขวางพอที่จะให้บุคคลอื่นมีโอกาส เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานด้วยอย่างจริงจัง

โดยปกติองค์การหรือหน่วยงานมักจะหาสิ่งจูงใจซึ่งประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ แต่เงินและความมั่นคงในการทำงานได้รับการกล่าวถึงมากกว่าอย่างอื่น สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่เงินซึ่งได้แก่การยกย่อง การมีความรู้สึกว่าได้เป็นเจ้าของ การแข่งขัน ความรู้ของผลงาน และการ เข้ามามีส่วนร่วมก็ยังไม่สามารถนำมาใช้แทนสิ่งจูงใจที่เป็นเงินและความมั่นคงได้อย่างแท้จริง จึงเพียงแต่นำมาใช้เพิ่มเติมและใส่จูงใจในพฤติกรรมให้ทำงานตามคำสั่งที่ตองการเท่านั้น

การเข้ามามีส่วนร่วมเป็นสิ่งจูงใจที่ดีที่สุดอย่างหนึ่ง เพราะช่วยกระตุ้นเตือนให้พนักงานในองค์การตั้งใจปฏิบัติงานและทำงานอย่างเต็มใจ โดยใช้วิธีการจัดเจ้าหน้าที่ให้มีโอกาสมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น เชิญมาประชุมและอภิปรายปัญหาต่าง ๆ ขององค์การว่ามีข้อบกพร่องและควรจะแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างไร

ในเบื้องต้น นักบริหารต้องเข้าใจถึงลักษณะความต้องการของสมาชิกในองค์การซึ่งนำความต้องการจะเป็นไปตามลำดับขั้นใด ความสำคัญ โดยเริ่มจากความต้องการขั้นต่ำสุดไปสู่ความต้องการขั้นสูงสุด **เดี๋ยวก่อน** ลำดับขั้นใดความต้องการนี้สามารถให้ความสำคัญของความต้องการใด 5 ชั้น

ดังนั้นขั้นต้นแรกของสิ่งจูงใจในการเข้าร่วมปฏิวัติงานใดแก่ เงินเดือนค่าจ้าง
 เพื่อบำเหน็จความต้องการ ซึ่งเกิดความจำเป็นเพื่อการดำรงชีวิต ส่วนความต้องการรวม
 มีทั้ง ความปลอดภัยเป็นความต้องการระดับสูงขึ้นมา จะ เป็นไป ในรูปของ ความต้องการ
 ความมั่นคงในการปฏิวัติงาน ต้องการที่จะได้รับหลักประกันเกี่ยวกับสวัสดิภาพและสวัสดิการ
 ต่าง ๆ กลางหรือ หน่วยงานนั้นจะต้องมีกิจการมั่นคง จะต้องให้หลักประกันในการจ้างงาน
 เช่น ชดเชยค่าเสียหายต่าง ๆ เมื่อพนักงานได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตในระหว่างการ
 ปฏิวัติหน้าที่ และจะต้องให้สวัสดิการอื่น ๆ เช่น การรักษาพยาบาล เงินสะสม บำเหน็จ
 บำนาญ เป็นต้น เมื่อ ความต้องการเหล่านี้ได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการทาง
 สังคม จะเป็นสิ่งจูงใจต่อมา หมายถึงความต้องการที่จะได้รับการยอมรับจากสมาชิกใน
 องค์การหรือหน่วยงาน และความต้องการที่จะพบหาสมาคมกับผู้อื่น เช่น การเลือกเข้า
 ทำงานในองค์การที่ตนชอบ การเลือกคบเพื่อนร่วมงานที่มีทัศนคติใกล้เคียงกัน สิ่งเหล่านี้
 มักมีผลสะท้อนต่อหน่วยงานโดยพนักงานมักจะสร้างกลมสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการขึ้นภายใน
 องค์การ โดยยึดวัตถุประสงค์ในความสัมพันธ์ทางการ การประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน
 และอื่น ๆ อันมีส่วนทำให้เกิดความต้องการที่จะได้รับการยกย่องในสังคมตามมา เพราะ
 การบรรลุถึงความสำเร็จในการรวมกระทำกิจกรรมหรือการปฏิวัติงานร่วมกัน จะทำให้
 รู้สึกว่ามีความสามารถ มีคุณค่า เป็นประโยชน์และเป็นที่ต้องการของสังคม แรงจูงใจ
 ความนี้สามารถหาได้ในหน่วยงาน เช่น ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ การได้รับ
 ความยอมรับนับถือ ได้รับ ความชื่นชม ได้รับเกียรติศักดิ์ศรีและการได้รับความสำคัญใน
 ฐานะเป็นผู้นิ่งที่ไปปฏิวัติงานให้แก่หน่วยงาน ความสำเร็จในตำแหน่งงานนี้สะท้อนให้เห็น
 ถึงความสามารถ อันเป็นความต้องการขั้นสูงสควาไปปฏิวัติงานได้ถึงอุดมการณ์ขั้นสูงสุด
 ที่ได้ตั้งใจไว้ การที่ได้ประสบความความสำเร็จในสิ่งที่ต้องการตามลำดับมาแล้ว เป็นการ
 พัฒนายกระดับมาตรฐานในชีวิตให้สูงขึ้น หมายถึง ได้รับความสำเร็จในชีวิต มีผลต่อ
 ชื่อเสียง เป็นที่รู้จักกัน เช่น การได้ชื่อว่าเป็นนักบริหาร นักวิทยาศาสตร์ ฯลฯ ซึ่งเป็น
 ความต้องการของปฏิวัติงานทุกคน

ความต้องการต่าง ๆ ที่กล่าวมาเป็นสาเหตุหรือเป็นสิ่งที่จูงใจให้สมาชิกเข้ามา อยู่ในหน่วยงานและร่วมทำปฏิบัติงานเพื่อบำบัดความต้องการที่มีอยู่ หรือบำบัดความต้องการ ด้านอื่น ๆ ที่เพิ่มขึ้นหลังจากการได้ปฏิบัติงานในหน่วยงานมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ถ้าหาก ความต้องการเหล่านี้บรรลุความมุ่งหมายก็จะมีผลที่ต่อการปฏิบัติงานในหน่วยงานด้วย สิ่งสำคัญหน่วยงานจะต้องถือว่าสมาชิกในหน่วยงาน เป็นทรัพยากรที่จะต้องวางแผน ตลอดจน ให้ความเอาใจใส่บำรุงรักษาไว้อย่างจริงจัง

ความสำเร็จหรือความก้าวหน้าของหน่วยงานนั้นเกิดจากพลังสร้างสรรค์อัน มีประสิทธิภาพของผู้นับถือปฏิบัติงานทุกระดับชั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงคุณลักษณะของผู้นับถือ ปฏิบัติงานให้แจ่มชัดทั้งในด้านพฤติกรรม และความต้องการของผู้นับถือปฏิบัติงานแต่ละคน เพื่อหา วิธีจูงใจได้อย่างเหมาะสมเพื่อให้การปฏิบัติงานได้ผลดีต่อหน่วยงานและต้องคำนึงว่า ความ ต้องการของแต่ละคนแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายใน อันได้แก่ ความรู้สึกนึกคิด ความ มุ่งหวัง ความสำนึก ความรู้ และประสบการณ์ ทักษะ ความเชื่อ การรับรู้ และบุคลิกภาพ ของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ปัจจัยภายนอก อันได้แก่ สภาพแวดล้อมภายในองค์กร การ ครอบครัวยุติธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดพฤติกรรมของผู้นับ ถือปฏิบัติงานในองค์กรด้วย²⁹

ในด้านการบริหาร ผู้บริหารต้องปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเป็นธรรม พิจารณาความดีความชอบให้อย่างเหมาะสมตามผลงานและความสามารถ พิจารณาลงโทษ ตามควรแก่กรณี ซึ่งการพิจารณาเหล่านี้จะต้องอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน หน่วยงานจะต้อง วางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้แน่ชัด เพื่อดำเนินการพื้นฐานในการปฏิบัติงาน การให้ ความดีความชอบนอกจากจะให้ในรูปแบบที่เป็นทางการ ได้แก่ เงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง

²⁹ชาญชัย ลลิตรังสีมา, หลักการจูงใจและการจัดการ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2520), หน้า 68.

แล้ว ยังสามารถให้ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ การยกย่องให้เกียรติ การให้ความไว้วางใจ การให้ความใกล้ชิดสนิทสนม ตลอดจนให้ร่วมติดตาม เก็บทางไปปฏิบัติงานหรือดูงานในที่ต่าง ๆ แล้วแต่ความเหมาะสม

ระเบียบวินัยของหน่วยงานจะสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของหน่วยงานนั้น ๆ หน่วยงานใดที่สร้างระเบียบวินัยดีและสามารถรักษาระเบียบวินัยไว้ในทางที่สร้างสรรค์ย่อมจะเกิดความร่วมมือร่วมใจกันในหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานจะมีความรับผิดชอบสูง ในทางตรงกันข้ามหน่วยงานไม่สามารถรักษาระเบียบวินัยอันดีไว้ได้ ผู้ปฏิบัติงานก็จะขาดจุดรวมใจ ต่างเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนรวมของหน่วยงาน มีการฝ่าฝืนระเบียบวินัย ขวัญของคนในหน่วยงานจะต่ำ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานก็จะด้อยลงไปด้วย

เทคนิคการควบคุมงานของผู้บังคับบัญชาเป็นสิ่งสำคัญ การควบคุมงานที่ดีจะก่อให้เกิดความสำเร็จของผลงาน รวมถึงขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานด้วย การมุ่งผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การโดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติงานว่าจะขัดกับเป้าหมายขององค์การหรือไม่ จะทำให้ขวัญของผู้ปฏิบัติงานตกต่ำโดยปฏิบัติงานอย่างไม่เต็มความสามารถ ฉะนั้น ควรคำนึงถึงเป้าหมายส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติงานด้วย เช่น เป้าหมายขององค์การนั้น คือ กระบวนการปฏิบัติงานให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานที่กำหนดไว้ ส่วนเป้าหมายส่วนบุคคลหรือของพนักงานนี้อาจต้องการสิ่งตอบแทนผลงานอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม ต้องการการยอมรับจากผู้ร่วมงานและสังคม ตลอดจนต้องการความก้าวหน้าในชีวิต ดังนั้น ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีความสามารถจะใช้เทคนิคการควบคุมงานที่เหมาะสม โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานแสดงความสามารถ แสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงานได้เต็มที่ โดยผู้บังคับบัญชาอาจจะคอยให้คำแนะนำปรึกษาในบางกรณี คอยให้กำลังใจ และให้เกียรติยกย่องตามความเหมาะสม ให้ความใกล้ชิดสนิทสนมด้วย ช่วยพัฒนากระกับความรู้ ความชำนาญงาน และทัศนคติให้สูงขึ้น ตลอดจนสนับสนุนให้มีโอกาสก้าวหน้าขึ้นไปในตำแหน่งงาน โดยวิธีดังกล่าวจะจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาได้ในระยะยาว ช่วยเสริมขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานและช่วยให้ทั้งหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย

ด้วยกันทั้งสองฝ่าย

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ในการบริหารงานนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะต้องพยายามคำนึงถึงขวัญและความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน ปัจจุบันที่มีผลกระทบต่อขวัญของผู้ปฏิบัติงานอาจระบุได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้³⁰

1. ลักษณะท่าทีและบทบาทของผู้นำหน่วยงานหรือหัวหน้างานที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน ผู้นำจะเป็นตัวเชื่อมโยงความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงาน สัมพันธภาพระหว่างหัวหน้างานและผู้ปฏิบัติงานอื่น ๆ จึงมีความสำคัญต่อการเสริมสร้างขวัญและความสำเร็จขององค์การอยู่มาก
2. ความพึงพอใจในงานที่ปฏิบัติอยู่ ถ้าบุคคลใดทำงานที่ตนพอใจย่อมได้ผลมากกว่าการปฏิบัติงานที่ตนไม่พอใจ
3. ความพึงพอใจต่อวัตถุประสงค์หลักและค่านิยมนโยบายของหน่วยงาน ตลอดจนการจัดหน่วยงานและระบบงานที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงาน ถ้าผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ในหน่วยงานมีความเข้าใจถึงระบบและการดำเนินงานของหน่วยงานแล้ว บุคคลเหล่านั้นย่อมจะอุทิศเวลาให้แก่งานและมีขวัญในการปฏิบัติงานที่ดี
4. การให้บำเหน็จรางวัล การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งแก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถ ย่อมเป็นเครื่องจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานมีความกระตือรือร้นต่อการปฏิบัติหน้าที่การงานด้วยความขยันขันแข็ง มั่นใจ และมีขวัญดี
5. สภาพของการปฏิบัติงาน ควรให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ มีเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ครบถ้วน
6. สุขภาพของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งสุขภาพทางกายและสุขภาพจิต

³⁰ สัมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 228 - 229.



จากรายงานการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยความต้องการของข้าราชการไทย ของ (USOM) สามารถสรุปได้เป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้³¹

1. เงินเดือน
2. ความเข้มแข็งของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีการทำงาน การควบคุมอย่างยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ
3. มีมาตรฐานและการควบคุมงานที่ดี
4. มีสิ่งช่วยส่งเสริมแรงจูงใจเพียงพอ
5. ระบบการจำแนกตำแหน่งตั้งอยู่ บนฐานของหน้าที่ ความรับผิดชอบ และความสามารถ
6. การสอบแข่งขัน การคัดเลือก หรือการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นไปอย่างยุติธรรม เชื่อถือได้ และประหยัด
7. การประสานงานที่ดีจากส่วนกลาง และมีการประเมินผลโครงการ
8. มีการฝึกอบรมให้มีความชำนาญมากขึ้น
9. มีการใช้คนให้เป็นที่ประโยชน์ยิ่งขึ้น

สำหรับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับขวัญและความพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการไทยพุทธและมุสลิม ผู้วิจัยขอแนะนำเอาหลักการวิจัยตามแนวของ David G. Moore และ Robert K. Burne มาเป็นหลัก³² ซึ่งประกอบด้วย

1. สภาพการปฏิบัติงาน
2. ความเพียงพอของรายได้จากการปฏิบัติงาน
3. ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงาน

³¹ เกตณี หงสนันท์, การบริหารบุคคลในราชการไทย (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518), หน้า 130 - 131.

³² David G. Moore and Robert K. Burne, Factory Management and Maintenance (February, 1959), pp. 130-131.

4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา
5. การติดต่อสื่อสารชาวต่าง ๆ อย่างเพียงพอ
6. สถานภาพและการยอมรับนับถือ
7. โอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน
8. ความสามารถของผู้นร่วมงาน
9. ความสำเร็จของการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม
10. ความเป็นมิตรและความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
11. การอุทิศตนเพื่องานในหน่วยงาน
12. ความสอดคล้องระหว่างงานกับความสามารถและความถนัด
13. สภาพความพึงพอใจในงาน
14. ความเหมาะสมของปริมาณงานในหน้าที่กับความรับผิดชอบ
15. ความยุติธรรมในหน่วยงาน
16. สวัสดิการของหน่วยงาน