

วารสารการเมืองการปกครอง

Journal of Politics and Governance (JOPAG)

ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 ประจำเดือน มกราคม – เมษายน 2560 (Vol.7, No. 1, January – April, 2017)

การปกครองส่วนท้องถิ่น/ การจัดการภาครัฐ (Local Government / Public Management)

เจ้าของ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ความเป็นมา

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามในฐานะหน่วยงานทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ ผลงานวิจัยของนิสิต นักศึกษา อาจารย์ ตลอดจนนักวิจัยทั่วไป จึงเห็นสมควรจัดทำวารสารวิชาการชื่อ “วารสารการเมืองการปกครอง (Journal of Politics and Governance)” เพื่อเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ ผลงานทางวิชาการและวิจัย ให้มีมาตรฐานเทียบเคียงกับระดับชาติ ระดับนานาชาติ หรือระดับสากล และเป็นการเสริมสร้างศักยภาพทางวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยฉบับแรกตีพิมพ์ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 กันยายน 2553 – กุมภาพันธ์ 2554

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเสนอบทความทางวิชาการและบทความวิจัยที่มีคุณภาพ ซึ่งสามารถแสดง ถึงประโยชน์ทั้งในเชิงทฤษฎี (Theoretical Contribution) เพื่อให้ให้นักวิชาการและนักวิจัยสามารถนำไปพัฒนาหรือสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่และประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ (Managerial Contribution) ผู้สนใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในงานด้านรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์
2. เพื่อให้บริการวิชาการแก่สังคมในรูปแบบการเผยแพร่ความรู้เชิงรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์แขนงต่างๆ รวมทั้งเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสานการณ์ระหว่างคณาจารย์ นักวิชาการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ทางรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์

กำหนดการออก ฉบับที่ 1 ออกประจำใน เดือนมกราคม – เมษายน

ฉบับที่ 2 ออกประจำในเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม และ

ฉบับที่ 3 ออกประจำในเดือนกันยายน – ธันวาคม ของทุกปี

การเผยแพร่ เผยแพร่แก่สมาชิก ห้องสมุดสถาบันการศึกษา และวารสารออนไลน์ผ่านทางเว็บไซต์

* บทความที่ส่งไปยังกองบรรณาธิการ กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ที่จะไม่ส่งคืน

* ทศนะและข้อคิดเห็นใด ๆ ในวารสารการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเป็น

ข้อคิดเห็นของผู้เขียน กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

* บทความในวารสารนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

* บทความในวารสารฉบับนี้ สงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมายไทย การจะนำไปเผยแพร่ต้องได้รับอนุญาต
เป็นลายลักษณ์อักษรจากกองบรรณาธิการเท่านั้น

กองบรรณาธิการ (Editorial Board)

กองบรรณาธิการ (Editorial Board)

1. รองศาสตราจารย์ สีดา สอนศรี (บรรณาธิการ - Editor-in-Chief)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญารัตน์ มีสุวรรณ (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
4. อาจารย์ ดร.วนิดา พรหมล้ำ (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
5. อาจารย์ ดร.คู่บุญ จารุมณี (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
6. Mr. Matthew Forest Taylor (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
7. รองศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ ส่งกลิ่น	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ภัทรชนนันท	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
9. Professor Dr. Belinda Aquino	University of Hawaii at Manoa
10. Professor Maria Faina Luceo-Diola	University of the Philippines
11. Professor Mahmud Mastura	Universiti Kebangsaan Malaysia
12. Dr. Ahmad Aldrie	Universiti Kebangsaan Malaysia
13. Professor Sumar Tono	Universitas Brawijaya Indonesia
14. ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
15. ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

16. ศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์	มหาวิทยาลัยรังสิต
17. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
18. ศาสตราจารย์ ดร.สุรัชย์ ศิริไกร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
19. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยนต์ ไชยพร	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
20. รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
21. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
22. รองศาสตราจารย์ ดร.ไกรณ เพ็ญเกษม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
23. รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรธริรัญ	มหาวิทยาลัยมหิดล
24. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจิตชนารักษ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
25. รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาร์ศรี	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
26. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี	มหาวิทยาลัยมหิดล
27. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์	มหาวิทยาลัยรังสิต
28. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
29. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สามารถ ทองเฝือ	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
30. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
31. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมพร คุณวิจิต	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
32. อาจารย์ ดร.ธัญญาทิพย์ ศรีพนา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
33. อาจารย์ ดร.กนิษฐา ชิตช่วง	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
34. อาจารย์ ชปา จิตต์ประทุม	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำวารสาร (Advisory Board)

1. ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต	บุญบงการ
2. ศาสตราจารย์ ดร.เอนก	เหล่าธรรมทัศน์
3. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ	มะลูลีม
4. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยนต์	ไชยพร
5. Professor Dr. Belinda	Aquino
6. Professor Dr. Alex B.	Brillantes
7. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย	ภคภาสน์วิวัฒน์
8. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา	ชินวรรณ

9. รองศาสตราจารย์ สีดดา	สอนศรี
10. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา	สุจริตชนารักษ์
11. รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์	สุขศรีงาม
12. รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์	พวงงาม
13. รองศาสตราจารย์ ยุพา	คลังสุวรรณ
14. รองศาสตราจารย์ กุลชน	ธนาพงศธร
15. รองศาสตราจารย์ ดร.ธงชัย	วงศ์ชัยสุวรรณ
16. รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์	ัชชาลัย

เจ้าหน้าที่ประจำวารสาร

1. ว่าที่ร้อยตรีกวินทร์ พิมจันนา	เลขานุการกองบรรณาธิการ
2. นายวรจักร รุ่งวิริยะวนิช	ดูแลเว็บไซต์

สำนักงานกองบรรณาธิการ วารสารการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ถนนท่าขอนยาง-ขามเรียง ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

โทรศัพท์ 043-754317, 0-4375-4333 ต่อ 3708 โทรสาร : 043-754137

อีเมล: copagjournal@gmail.com เว็บไซต์ : <http://www.copag.msu.ac.th/journal>

บทบรรณาธิการ

วารสารการเมืองการปกครอง ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน 2560 นี้เป็นเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่น / การจัดการภาครัฐ ในประเด็นต่างๆกัน ที่มีประโยชน์การบริหารจัดการที่ดีในอนาคต

บทความกลุ่มแรก เป็นบทความเกี่ยวกับนวัตกรรมและสื่อซึ่ง เทพรัตน์ พิมลเสถียร ได้วิเคราะห์ถึงการใช้นวัตกรรมด้านการบริหารกับธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพทั่วทั้งองค์กรให้มีประสิทธิภาพในยุค 4.0 นี้ ผู้เขียนได้กล่าวถึงเศรษฐกิจดิจิทัลว่าเป็นระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีการติดต่อสื่อสาร การผลิต การอุปโภคบริโภค การใช้สอย การจัดจำหน่ายแจก การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในยุค 4.0 ในภาครัฐก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน **ชลพิณท์ ชลธิ์** ได้ศึกษาการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ **อุดม ไพรเกษตร** ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางสื่อสังคมเฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐไทยอย่างน่าสนใจ

บทความกลุ่มที่สอง เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการบริหารจัดการที่ดีในท้องถิ่น ซึ่ง **Reymund B.Flores** กล่าวว่าฟิลิปปินส์เป็นแบบฉบับของการกระจายอำนาจ เนื่องจากได้รับอิทธิพลมาจากสหรัฐอเมริกา ถึงแม้จะหยุดชะงักในปี 1974 – 1986 ก็ตาม แต่ก็ได้สร้างประชาธิปไตยขึ้นมาใหม่ด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญหลังจากระบอบเผด็จการของมาร์กอส และการกระจายอำนาจก็ได้ให้อำนาจท้องถิ่นมากกว่าประเทศใดๆในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สำหรับอินโดนีเซียก็ค่อยๆมีการกระจายอำนาจหลังปี 1997 จนมาถึงปัจจุบัน สำหรับประเทศไทยนั้นแม้มีแนวคิดการกระจายอำนาจแต่การปฏิบัติยังไม่เป็นผลตามกฎหมาย นอกจากนั้นยังกล่าวถึงบทบาทของภาคประชาสังคมในภูมิภาคนี้ที่ช่วยรัฐในการพัฒนาประเทศ และได้มอบอำนาจให้กับท้องถิ่นดำเนินการ ส่วน **สิริยา รัตนช่วย** ได้กล่าวถึงการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน ด้วยการใช้แนวคิดการพึ่งพาตนเองควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับงานของ **วสันต์ จันทอกร** ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ในท้องถิ่นที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆ ส่วน **เชิงชาย งามสมชัย** ได้กล่าวถึง การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยศึกษาบทเรียนจากสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งจะเป็นบทเรียนให้กับการปกครองท้องถิ่นในท้องถิ่นอื่นต่อไป

กลุ่มที่สาม เป็นบทความเกี่ยวกับผลกระทบทางสังคมการท่องเที่ยวในเมืองมรดกโลก Vigan City ของฟิลิปปินส์ โดย **Ferdinand J. Lamarca** และ **Chiara Ayn J. Lamarca** และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทยโดย **พงษ์ศิริ จิตบาน**

กลุ่มที่สี่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางกฎหมายต่างๆเช่น ปัญหาทางกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปทางกฎหมายปี พ.ศ.2553 โดย **วิทวัส ผาบัสมมา** ซึ่งยังมีปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามโครงสร้างดังกล่าว ส่วน **พรหมภัสสร ภักดีเทศพิทักษ์** ได้ศึกษาสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งพบว่ายังมีการคุ้มครองที่ไม่ครอบคลุมถึงผลประโยชน์ของประเทศในขณะเดียวกัน **พรหมภัสสร พลคง** ได้ศึกษาสถานะทางกฎหมายในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้วิเคราะห์ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือที่ราชพัสดุ บทความกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศ โดย **ดวงใจ เขยชม** ได้วิเคราะห์ว่า ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนและยังไม่เหมาะสม รัฐบาลควรมีการปรับปรุง

กลุ่มที่ห้า เป็นกลุ่มของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่ง **ชวยศ จุยประเสริฐ** ได้เสนอแนวทางการพัฒนาระบบข้าราชการของผู้ที่มีผลสัมฤทธิ์สูงในหลายรูปแบบ ส่วน **นงลักษณ์ พิมพ์ศรี** ได้ศึกษาการพัฒนาสมรรถนะสายงานครูในด้านการเป็นผู้นำ โดยกำหนดการสร้างคู่มือทดลองมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการวิเคราะห์ **จิรศักดิ์ โทภาวิน** มุ่งศึกษาการลาออกของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าสาเหตุของการลาออก มาจากนโยบายและการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ด้านเงินเดือน สวัสดิการ ภาระงานและเพื่อนร่วมงาน รวมทั้งผู้บังคับบัญชาและความมั่นคงในอาชีพการงานก็มีผลเป็นอย่างมากด้วย

กลุ่มที่หก เป็นกลุ่มของการวิจัยทางการเมือง ซึ่ง **สรนันท์ ธรรมานุภาพ** ได้ศึกษาการขยายตัวของระบบราชการไทยในสมัยระบอบสฤษดิ์ และ **ประโยชน์ ส่องกลิ่น** ได้วิเคราะห์ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่

กลุ่มที่เจ็ด เป็นการวิจัยสถาบันในเรื่องต่างๆของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม คือปัญหาและความต้องการของนิสิตต่อการให้บริการสารสนเทศโดย **เจนจิรา สุขเพ็ญ** การใช้หลักการตลาดบริการเพื่อส่งเสริมและพัฒนางานบริการของห้องสมุด โดย **พมลพร ทองโรจน์** ความพึงพอใจของผู้บริการของงานวิชาการ โดย **เกษราภรณ์ คลังแสง** ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจใน

การเข้าฝึกอบรมในหลักสูตรพิเศษโดย กวินทร์ พิมจินนา ปัญหาการส่งเกรดล่าช้าของนิสิตระดับปริญญาตรี โดย วิไลวรรณ เรืองสุวรรณ การศึกษาความคาดหวังของนิสิตปริญญาโทต่อเส้นทางอาชีพ โดย มนตรี คำวัน การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา โดย วรินทร์ - รัชโพธิ์ และสภาพการใช้สื่อการสอนของ ภัทรกวี กันทรมงคล และจันทร์สุดา การดี

บทส่งท้ายเป็นการวิจารณ์หนังสือโดย สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งครอบคลุมทุกประเด็นไว้อย่างน่าสนใจยิ่ง

ท้ายที่สุดกองบรรณาธิการวารสารการเมืองการปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความในวารสารฉบับนี้จะมีประโยชน์ต่อการต่อยอดไปสู่การวิจัยที่สูงขึ้นและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าในการเรียนและการสอน

บรรณาธิการวารสารการเมืองการปกครอง

สารบัญ

หน้า

บทบรรณาธิการ

ก

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- นวัตกรรมด้านบริการในเศรษฐกิจดิจิทัล: กรณีศึกษาธุรกิจการบริหารทรัพยากร
ทางกายภาพในประเทศไทย 1
(Service Innovation in the Digital Economy: Integrated Facilities Management in Thailand)
เทพรัตน์ พิมลเสถียร
- ปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล
ส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 25
สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
(Correlating Factors of Information Technology for Developing Human Resource of
the Local Administration, A Case Study: Bureau of Local Personnel System Development,
Department of Local Administration)
ชลพิณท์ ชลธิ์ และ กฤษณ์ รักษาติเจริญ
- การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางสื่อสังคมเฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐไทย 39
(People's Participation through Social Media Facebook of Thai Government Agencies)
อุดม ไพรเกษตร และ ปิยากร หวังมหาพร
- Decentralization and Local Governance in Southeast Asia: A Passing Review 60
of Development, Reforms and Approaches
Reymund B. Flores
- การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภายใต้พลวัตของโลกยุคใหม่ 72
(Community Development in Dynamic of New Era)
ลิริยา รัตนช่วย

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก
อำเภอเบรบือ จังหวัดมหาสารคาม 88
(People's Participation in the Administration of Tambon Nongjik Administration
Organization, Borabue District, Mahasarakham Province)
วสันต์ จันทร์ และ สิทธิชัย ต้นศรีสกุล
- การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย :บทเรียนจากสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก
อำเภอเบรบือ จังหวัดมหาสารคาม 101
(Local Self Government: The Lessons from Nong-Go Village Development Council,
Borabue District, Maha-sarakham Province)
เชิงชาญ จงสมชัย และ สุนทรชัย ขอบยศ
- Social Impacts of Tourism in the Heritage City of Vigan, Philippines 118
and Ayutthaya City, Thailand
Ferdinand J. Lamarca & Chiara Ayn J. Lamarca
- ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย 134
(Legal Problems Concerning National Park's Administrative Management
System in Thailand)
พงษ์ศิริ จิตบาน และ พรชัย เลื่อนฉวี
- ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและการมีส่วนร่วม 152
ของประชาชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553
(Legal Problems Concerning Structure and Element of Law Reform Commission in
According to Law Reform Commission Act 2010)
วิทวัส ผาบสิมมา และ พรชัย เลื่อนฉวี
- สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย 170
(Legal Status Concerning the Immovable Estates of State Railway of Thailand)
*พรหมภัสสร ภักดีเทศพิทักษ์ สุนทร มณีสวัสดิ์
ภูมิ โชคเหมาะ และ ปิยะนุช โปตะวนิช*

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- ปัญหาสถานะทางกฎหมายในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 192
(The Legal Status of Land Issues in Local Government Organization)
พรหมภัสสร พลคง สุนทร มณีสวัสดิ์ และ ปิยะนุช โปตะวณิช
- มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย 207
(Legal Measures on Development of Quality of Life of the Elderly in Thailand)
ดวงใจ เขยชม และ พรชัย เลื่อนฉวี
- แนวทางการพัฒนาระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง 228
(Model to Developed High Performance and Potential System of the Comptroller General Department)
ชวยศ จุยกประเสริฐ และ สุนิสา ช่อแก้ว
- การพัฒนาสมรรถนะในครูด้านภาวะผู้นำ 249
(Competency Development Division of Teacher Leadership)
นงลักษณ์ พิมพ์ศรี สุนันทา วีรกุลเทวัญ และ อมรรัตน์ ภิญโญอนันตพงษ์
- การลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 265
(The resignation of lecturers in Public Universities in Northeastern Thailand)
จิรศักดิ์ โปภาวิน
- การขยายตัวของระบบราชการไทยในสมัยระบอบสฤษดิ์: ยุคความมั่นคง 282
และการพัฒนา พ.ศ. 2501 - 2516
(Expansion in The Thai Public Bureaucracy Under Sarit Regime: Decisive Security and Development Era 1958 – 1973)
สรนันท์ สรณานุภาพ และ วสันต์ เหลืองประภัสร์
- ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ 308
(Postmodern Political Philosophy)
ประ โยชน์ สังกสิน

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- การใช้หลักการตลาดบริการเพื่อส่งเสริมและพัฒนางานบริการของห้องสมุด
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 326
(The Use of Service Marketing to Promote Develop Library Service at Library
of College of Politics and Governance Mahasarakham University)
พมลพร ทองโรจน์
- ปัญหาและความต้องการของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง 340
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ต่อการใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด
(The Problems and Needs of Students in College of Politics and Governance,
Mahasarakham University towards the use of the Information Available in the Library)
เจนจิรา สุขเปลี้ย
- ความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของ 357
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
(The Satisfaction of Academic Services Division toward College of Politics
and Governance, Mahasarakham University)
เกษราภรณ์ คลังแสง
- ปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจสมัครเข้าอบรมหลักสูตรพิเศษ ศูนย์ฝึกอบรมหลักสูตรพิเศษ 379
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วน
ตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม
(Important Factors in Deciding to Apply Special Training of Training Center of College
of Politics and Governance, Mahasarakham University: A Case Study of Sub-District
Administration Organizations in Mahasarakham Province)
กวิินทร์ พิมจันนา
- ปัญหาการส่งเกรดของนิสิตระดับปริญญาตรีล่าช้า: กรณีศึกษาอาจารย์ 393
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
(Late Submission of Undergraduate Student's Grading Form : A Case Study of
the College of Politics and Governance, Mahasarakham University)
วิไลวรรณ เรืองสุวรรณ

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- ความคาดหวังของนิสิตปริญญาโท วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีต่อเส้นทางอาชีพ 411
(The Expectations of Master Degree Students Toward thrive Career Path of
College of Politics and Governance Students, Mahasarakham University)
มนตรี คำวัน
- ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา 429
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
(Factors Effecting the Decision to Study at Graduate Level,
College of Politics and Governance Mahasarakham University)
วรินทร์ รัชโพธิ์
- สภาพการใช้สื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 449
(The Instructional Media Utilization of College of Politics and Governance,
Mahasarakham University)
ภัทรกวี กันทรมงคล และ จันทร์สุดา การดี

วิจารณ์หนังสือ (Book Review)

- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. 461
สุรศักดิ์ ชะมารัมย์

กติกาและรูปแบบการตีพิมพ์	470
การอ้างอิงและการบรรณานุกรม	471
ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบคุณภาพวารสาร	476
ใบสมัครสมาชิก	478



นวัตกรรมด้านบริการในเศรษฐกิจดิจิทัล:

กรณีศึกษาธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

เทพรัตน์ พิมลเสถียร*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาของนวัตกรรมด้านบริการกับธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพและนำเสนอแนวทางการบริหารที่เหมาะสมกับธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย ซึ่งงานวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้กระบวนการศึกษาเชิงคุณภาพ มีวิธีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus group) ซึ่งได้แบ่งประชากรเป้าหมายเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรทางกายภาพจากศูนย์ศึกษา การบริหารทรัพยากรกายภาพ และ ผู้บริหารและบุคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทยและนอกจากนั้นมีการรวบรวมข้อมูลเชิงทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการศึกษาเป็น รูปแบบการวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) หนังสือ บทความวารสาร และสิ่งพิมพ์ต่างๆ เอกสารทางวิชาการ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า ธุรกิจภาคการบริการในปัจจุบันมีการนำนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์เพื่ออำนวยความสะดวกเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถของการดำเนินธุรกิจ โดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญจากหลายแขนงเพื่อสรรค์สร้างการดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ โดยนวัตกรรมทางการบริการที่เกิดขึ้นในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นนวัตกรรมที่บริหารกระบวนการ ทั้งนี้ก็เพื่อให้กระบวนการที่เกิดขึ้นจากการบริหารส่งผลให้ลูกค้าหรือคู่ค้าพึงพอใจในการบริการและสามารถอำนวยความสะดวก ส่วนปัญหาของนวัตกรรมด้านบริการกับธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ เกิดจากสภาพบริบทแวดล้อมภายนอกองค์กร และ ภายในองค์กร

การศึกษานี้ได้เสนอแนวทางการจัดการที่เหมาะสม โดยมีแนวทาง 4 แนวทางคือ (1) การสร้างนโยบายและกลยุทธ์ที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง (2) การส่งเสริมนวัตกรรมด้านการบริหารคนและการบริหารสถานที่เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ (3) การสร้างมาตรฐานการทำงานและกระบวนการที่ชัดเจนและตรงตามมาตรฐานสากล (4) การสร้างฐานข้อมูลในการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

คำสำคัญ: บริหารทรัพยากรทางกายภาพ/ นวัตกรรมด้านบริการ/ เศรษฐกิจดิจิทัล

* ผศ.ดร. ประจำคณะกรรมการบริหารและจัดการ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง



Service Innovation in the Digital Economy: Integrated Facilities Management in Thailand

Thepparat Phimolsathien *

Abstract

The objectives of this research are to identify problems in order to recommend the milestones to improve service quality for facilities management. The research was conducted in qualitative methods both primary and secondary data by collecting data through literature review, in depth interview, and focus group. Experts, academics, executives in the fields of facilities management were selected as the interviewees. The research has found that business communities have largely used product, process, and service innovation to increase efficiency and effectiveness of facilities management in order to satisfy the customers. However, there are still problems continuously both from external factors such as technology, customer expectations and internal factors such as human adaptabilities and budgeting. The research has recommended to improve service quality as follows: 1. There should be policy formulation and implementation at national level and be able to deploy to organizational level. 2. There should be innovation promotion in order to enhance efficiency and effectiveness of the people and facilities management. 3. Stakeholders should set international standard that can monitor the work and process in managing the facilities. 4. There should be cooperation among stakeholders in the industry with regards to the exchange of information and data for the quality improvement.

Keywords: Facilities Management/ Service Innovation/ Digital Economy

บทนำ

พัฒนาการอย่างรวดเร็วของวิทยาการด้านอิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะ “คอมพิวเตอร์” ทำให้เครื่องมือนี้กลายเป็นอุปกรณ์ที่ช่วยในการบริหารจัดการ โดยมีเครือข่ายการสื่อสารอย่างอินเทอร์เน็ตเป็นตัวเชื่อมเครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ เข้าหากัน และที่สำคัญได้นำไปสู่การสร้าง “เศรษฐกิจใหม่” (New Economy) (สมบัติ กุสุมาวลี, 2558) ภายใต้บริบทของเศรษฐกิจใหม่นั้นจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือความรู้ใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งเป็นที่มาของการปรากฏขึ้นของอุตสาหกรรมใหม่ที่สอดคล้องกับการพัฒนาอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้มีการกล่าวถึงคำศัพท์ใหม่ทางเศรษฐกิจ คำว่า “เศรษฐกิจดิจิทัล”

* Asst. Prof., Dr., Industrial Management at College of Administration and Management, King Mongkut's Institute of Technology (KMUTT)



(Digital Economy) ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีการติดต่อสื่อสาร การผลิต การอุปโภค บริโภค การใช้สอย การจำหน่ายจ่ายแจก การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจและ สังคมอื่นใด หรือการใด ๆ ที่มีกระบวนการหรือการดำเนินงานทางดิจิทัลหรือทางอิเล็กทรอนิกส์ (สำนักเลขาธิการคณะกรรมการเตรียมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2559)

ในปัจจุบัน นวัตกรรมถูกนำมาใช้อย่างมากในภาคบริการ หรือเรียกว่า “นวัตกรรมด้าน บริการ” ซึ่งเป็นนวัตกรรมที่ต้องอาศัยสหวิทยาการ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความรู้จากหลากหลายแขนงใน การคิดค้นกลยุทธ์เพื่อสร้างสรรค์ การออกแบบการแก้ปัญหา โดยครอบคลุมการใช้ทักษะทั้ง ทางด้านการตลาด การเงิน การประชาสัมพันธ์ การออกแบบ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดการ ความสัมพันธ์ข้ามวัฒนธรรม (Cross-Cultural Relationships) และทักษะการสื่อสารที่มี ประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (CSR) และการบริหารความเสี่ยง (Jamieson, 2016) ทั้งนี้ นวัตกรรมบริการจะเกิดขึ้นได้นั้นต้องมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีธุรกิจ รวมถึงการหัน มาสนใจในด้านอุปสงค์ของผู้บริโภคมากขึ้น จึงนำมาสู่การพัฒนาทั้งสองด้านนี้ร่วมกัน เพื่อส่งมอบ บริการให้ลูกค้าได้รับความพึงพอใจมากขึ้น

การบริหารทรัพยากรกายภาพ (Facility Management) เป็นการนำนวัตกรรมมาใช้ในการ บริหารทรัพยากรกายภาพ เป็นการวางแผนการทำงาน การจัดหาและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ ทรัพยากรอาคารและงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่มี ประสิทธิภาพและมีคุณภาพ เหมาะสมแก่การลงทุนภายใต้เงื่อนไขในการใช้ทรัพยากรให้เกิด ประโยชน์สูงสุด หลักการพื้นฐานของการบริหารทรัพยากรกายภาพเป็นการกำกับดูแลอาคาร เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างสอดคล้องและสอดคล้องกับพันธกิจขององค์กร โดยแบ่ง วัตถุประสงค์ออกเป็น 2 ระยะ กล่าวคือ ระยะสั้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มมูลค่าในการใช้อาคาร และระยะยาว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพสมรรถภาพและคุณภาพของอาคารเพื่อตอบสนองในการ ดำเนินงานขององค์กร ให้เป็นไปตามเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ขององค์กร โดยการบริหารทรัพยากร กายภาพจะครอบคลุมการบริบทในการปฏิบัติงานในหลายด้านซึ่งจะไม่มีรูปแบบที่ตายตัวและมักที่ จะเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบความต้องการขององค์กรในแต่ละช่วงเวลาเพื่อสามารถที่จะแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ได้เสมือนนั่นเอง (บัณฑิต จุลาลักษณ์ และเสริชัย โชติพานิช, 2547, น.12) ทั้งนี้ก็เพื่อ มุ่งหาจุดที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อค่าใช้จ่ายที่น้อยกว่า ซึ่งการบริหารทรัพยากร กายภาพที่มีประสิทธิภาพจะสร้างประโยชน์อย่างมากต่อองค์กร โดยการบริหารทรัพยากรกายภาพ จะประกอบไปด้วย บทบาท สภาพแวดล้อม และมิติในการทำงานที่ครอบคลุมกว้างขวาง และ แตกต่างจากงานจัดการอาคารแบบดั้งเดิมซึ่งมีบริบทเฉพาะ โดยการบริหารทรัพยากรกายภาพนั้น เป็น



งานที่ต้องการความสามารถในการวิเคราะห์คาดการณ์และเตรียมการสำหรับการเปลี่ยนแปลงของงานบริการในอาคาร ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจ การทำงานและพฤติกรรมองค์กรที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะถูกเตรียมให้อยู่ในรูปแบบของแผนการทำงานล่วงหน้า และมีการคาดการณ์ในผลลัพธ์ในอนาคตและ มีความสัมพันธ์และสามารถวัดได้จากผลผลิตขององค์กรต่อมูลค่าและรายได้ที่เพิ่มขึ้น (บัณฑิต จุลาสัย และเสริชย์ โชติพานิช, 2547)

เมื่อเป็นเช่นนั้น การนำเอานวัตกรรมที่เป็นผลิตภัณฑ์และนวัตกรรมกระบวนการและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการบริหารจัดการทางกายภาพจะสามารถทำให้ธุรกิจมีความทันสมัย และสามารถประยุกต์การทำงานร่วมกับเทคโนโลยี ซึ่งสามารถนำข้อมูลต่างๆที่ได้จากนวัตกรรมไปวิเคราะห์ทางการตลาด และควบคุมต้นทุนของการบริหารจัดการและสามารถนำงบประมาณที่ประหยัดได้นั้น นำไปสร้างความได้เปรียบทางธุรกิจ ทั้งหมดนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารและต้นทุนในการจัดการ และท้ายที่สุดเพื่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งจะส่งผลต่อความยั่งยืนทางธุรกิจนั่นเอง การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งให้ความสำคัญในการศึกษานวัตกรรมด้านบริการในธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย จากการดำเนินงานและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อข้อเสนอแนะทางนวัตกรรมการบริหารที่เหมาะสมกับธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษานวัตกรรมด้านบริการในธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัญหาของนวัตกรรมด้านบริการกับธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย
3. เพื่อนำเสนอแนะนวัตกรรมการบริหารที่เหมาะสมกับธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

การเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันและการทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์ธุรกิจดิจิทัลนั้น ในปัจจุบันมีการนำนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ในหลายแวดวง เพื่ออำนวยความสะดวก เพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินธุรกิจ นวัตกรรมถูกนำมาใช้อย่างมากในภาคบริการ หรือเรียกว่า “นวัตกรรมด้านบริการ” ซึ่งเป็นนวัตกรรมที่ต้องอาศัยสหวิทยาการ จำเป็นต้องใช้ความรู้จากหลากหลายแขนงในการคิดค้นกลยุทธ์เพื่อสร้างสรรค์ การ



ออกแบบการแก้ปัญหา โดยครอบคลุมการใช้ทักษะทั้งทางด้านการตลาด การเงิน การประชาสัมพันธ์ การออกแบบ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดการความสัมพันธ์ข้ามวัฒนธรรม (Cross-Cultural Relationships) และทักษะการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (CSR) และการบริหารความเสี่ยง (Jamieson, 2016)

จากการขยายตัวทางธุรกิจอย่างรวดเร็วในปัจจุบันนี้ทำให้ธุรกิจมีการแข่งขันเพิ่มตามไปด้วย ปัจจุบันมีการให้ความสำคัญกับแนวคิดใน “การบริหารทรัพยากรกายภาพ” (Facility Management) ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่สามารถสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน และสร้างความโดดเด่นทางธุรกิจให้เหนือคู่แข่ง

1. เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy)

หากจะให้คำจำกัดความคำว่า “เศรษฐกิจดิจิทัล” อย่างเป็นทางการนั้น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้ให้ความหมายในแง่ที่เป็นดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือเป็นระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีการติดต่อสื่อสาร การผลิต การอุปโภคบริโภค การใช้สอย การจำหน่ายจ่ายแจก การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งเทคโนโลยีที่มีการหลอมรวม หรือเทคโนโลยีอื่นใดในทำนองที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ทั้งนั้น ไม่ว่าเศรษฐกิจใหม่จะถูกนิยามและมีชื่อเรียกอย่างไร แต่ระบบเศรษฐกิจเหล่านี้สามารถเรียกรวม ๆ ได้ว่าเป็นเศรษฐกิจใหม่ และตั้งอยู่บนฐานของการใช้ประโยชน์จากอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งสิ้น

เศรษฐกิจรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะและขอบเขตหน้าที่การทำงานในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม (คณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล, 2558) กล่าวคือ

- 1) เศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) เกิดการมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้แขนงต่าง ๆ และข้อมูลสำหรับแวดวงอุตสาหกรรม การสร้างสรรค์ รวมไปถึงในด้านวัฒนธรรม
- 2) เศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) เกิดการมุ่งเน้นการแบ่งปัน อีกทั้งมีการนำกลับมาใช้ใหม่สำหรับสินค้าและบริการที่มีมากเกินความจำเป็นหรือความต้องการ
- 3) เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม
- 4) เศรษฐกิจแบบหมุนเวียน (Circular Economy) โดยเป็นการให้ความสำคัญกับการลดของเสียอย่างเป็นระบบตลอดห่วงโซ่ชีวิตของการใช้ผลิตภัณฑ์และส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์



5) เศรษฐกิจสี่เหลี่ยม (Square Economy) เป็นการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยลูกค้าหรือผู้บริโภคสามารถทำธุรกรรมผ่านอุปกรณ์พกพารูปทรงสี่เหลี่ยม

6) เศรษฐกิจสำหรับผู้มีอาชีพอิสระ (Freelance Economy) ในยุคนี้มีคนจำนวนมากที่เป็นผู้รับทำงานอิสระ ผู้ทำงานไม่เต็มเวลา (Part Time) หรือสัญญาระยะสั้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วย

2. นวัตกรรม

“นวัตกรรม” หรือ “innovation” คือ กระบวนการหรือการกระทำสิ่งใหม่ ๆ วิธี แนวคิด หรือผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ คำว่า “innovation” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง สิ่งที่ทำขึ้นใหม่หรือแตกต่างจากเดิม ซึ่งอาจจะเป็นความคิด วิธีการ หรืออุปกรณ์ เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน นวัตกรรมก็อาจเป็นความคิด การปฏิบัติ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เป็นที่รับรู้ว่าเป็นสิ่งใหม่โดยปัจเจกบุคคลหรือองค์กรหน่วยงานที่จะนำมาไปประยุกต์ใช้ (Rogers, 1995)

ในปัจจุบันมีการนำนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ในหลายแวดวง เพื่ออำนวยความสะดวก เพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินธุรกิจ นวัตกรรมถูกนำมาใช้อย่างมากในภาคบริการ หรือเรียกว่า “นวัตกรรมด้านบริการ” ซึ่งเป็นนวัตกรรมที่ต้องอาศัยสหวิทยาการ จำเป็นต้องใช้ความรู้จากหลากหลายแขนงในการคิดค้นกลยุทธ์เพื่อสร้างสรรค์ การออกแบบการแก้ปัญหา โดยครอบคลุมการใช้ทักษะทั้งทางด้านการตลาด การเงิน การประชาสัมพันธ์ การออกแบบ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดการความสัมพันธ์ข้ามวัฒนธรรม (Cross-Cultural Relationships) และทักษะการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (CSR) และการบริหารความเสี่ยง (Jamieson, 2016)

รูปแบบของนวัตกรรมด้านบริการ

นวัตกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในภาคบริการสามารถมีรูปแบบได้หลายรูปแบบต่างกันไป โดยคริสโตเฟอร์ เลิฟล๊อค และลอเรน ไรท์ ได้แบ่งรูปแบบของนวัตกรรมด้านบริการออกเป็น 7 รูปแบบ (อดุลย์ จาตุรงค์กุล และคณะ, ผู้แปล, 2547) ดังนี้

1) นวัตกรรมในบริการหลัก (Major Service Innovation) ซึ่งหมายถึง การสร้างนวัตกรรมในผลิตภัณฑ์หลักที่ออกมาใหม่ ซึ่งโดยปกติมักรวมถึงการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของบริการใหม่ด้วย เช่น การเปลี่ยนการให้บริการการจ่ายบัตรจอดรถจากการใช้แรงงานเป็นเครื่องจักรที่ผู้รับบริการต้องรับบัตรด้วยตนเองโดยเป็นการสร้างผลิตภัณฑ์ด้วยเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของการบริการให้มีความแม่นยำ ทันสมัยและลดต้นทุนตามไปด้วย



2) นวัตกรรมในกระบวนการหลัก (Major Process Innovation) ซึ่งประกอบด้วยการใช้กระบวนการใหม่ในการส่งมอบผลิตภัณฑ์หลักที่อยู่ในตลาด โดยวิธีใหม่พร้อมด้วยคุณประโยชน์เพิ่มเติมใหม่ ๆ เช่น การผลิตหลักสูตรปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษาในแนวใหม่โดยการสร้างหลักสูตรต่าง ๆ โดยใช้วิธีออนไลน์หรือหลักสูตรภาคค่ำ การให้เข้าเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และนักศึกษาได้รับประโยชน์จากมหาวิทยาลัยมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การแข่งขันทั้งเรื่องเวลาและราคากับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ หรือ การพัฒนาการสั่งการของเครื่องมือป้องกันการโจรกรรมโดยใช้โทรศัพท์มือถือในการตรวจสอบและสั่งการ

3) การขยายสายผลิตภัณฑ์ (Product Line Extension) เป็นการเพิ่มสายผลิตภัณฑ์ให้เต็มเต็มความต้องการของลูกค้ามากยิ่งขึ้น เช่น การเพิ่มบริการหลังการขายหรือการบริหารตารางการแจ้งเตือนการซ่อมบำรุงเพื่อให้ผลิตภัณฑ์ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่เสมอเพื่อขยายสายผลิตภัณฑ์เพื่อสร้างความเป็นมืออาชีพและตอบสนองความต้องการของลูกค้า

4) การขยายกระบวนการ (Process Line Extension) เป็นการสร้างนวัตกรรมในส่วนย่อยโดยการสร้างวิธีทางใหม่ ๆ ในการส่งมอบสินค้าเดิมที่ผลิตและจัดจำหน่ายเพื่อให้เกิดความสะดวกในการใช้บริการมากขึ้นซึ่งถือเป็นการสร้างสิ่งแปลกใหม่ให้ลูกค้าเดิมและเป็นการจูงใจลูกค้าใหม่ให้เข้ามาใช้บริการมากขึ้น เช่น การบริการในการออกแบบจัดสรรพื้นที่ภายในอาคาร โดยโปรแกรมออกแบบที่เสมือนจริงในการบริการเพื่อขยายกระบวนการในการจำหน่ายเพิ่มความมั่นใจในผลิตภัณฑ์และตอบสนองความต้องการของลูกค้า

5) นวัตกรรมของบริการเสริม (Supplementary Service Innovation) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเพิ่มองค์ประกอบด้านการบริการใหม่ ๆ เพื่อเสริมกับบริการหลักที่มีอยู่หรือรวมถึงการปรับปรุงบริการเสริมที่มีอยู่ทั้งหลาย เช่น การเพิ่มเนื้อที่จอดรถในศูนย์การค้า หรือการมีข้อตกลงยอมรับบัตรเครดิตในการชำระเงิน เป็นต้น

6) การปรับปรุงบริการ (Service Improvement) เป็นนวัตกรรมแบบที่พบเห็นกันมากที่สุด โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยรวมไปกับการปฏิบัติงานของภาคบริการในปัจจุบัน เช่น โรงภาพยนตร์เพิ่มที่นั่งที่ออกแบบเป็นพิเศษเพื่อเพิ่มความสะดวกสบายให้กับลูกค้า

7) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบ (Style Changes) เป็นนวัตกรรมอย่างง่ายที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงด้านในกระบวนการหรือการปฏิบัติการ เนื่องจากมักจะจับต้องได้และสร้างความตื่นเต้น นอกจากนี้ ยังเป็นสิ่งจูงใจพนักงานได้อีกด้วย เช่น การทำสีร้านใหม่ การเปลี่ยนรูปแบบพนักงานใหม่ การปรับเปลี่ยนบทบาทในการให้บริการของพนักงานใหม่ เป็นต้น



3. การบริหารจัดการทรัพยากรกายภาพ (Facility Management)

การบริหารทรัพยากรกายภาพคือ กระบวนการทำงาน บริหารจัดการ กำกับการใช้และซ่อมบำรุงอาคารและทรัพยากรกายภาพทั้งหลาย ให้มีความพร้อมและตอบสนองการใช้งานที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งกับผู้ใช้งานและเจ้าของสถานที่ (บัณฑิต จุลาสัย และเสรีชัย โชติพานิช, 2547)

การบริหารทรัพยากรทางกายภาพ มีความเป็นสหวิทยาการและวิชาชีพที่จะต้องมีการบูรณาการความรู้หลายแขนง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการส่วนประกอบต่าง ๆ ทั้งหมดของอาคาร เพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการดำเนินงานของคนในอาคารหรือองค์กรโดยรวม

หลักการสำคัญ 3 ประการในการบริหารทรัพยากรกายภาพ (บัณฑิต จุลาสัย และเสรีชัย โชติพานิช, 2547) สรุปได้ดังนี้

1) **คน (People)** หมายถึง ผู้ที่ใช้อาคาร อันได้แก่ พนักงาน ผู้มาติดต่อธุรกิจทั้งหลาย รวมไปถึงประชาชนในละแวกใกล้เคียงอาคารที่แวะเวียนมาใช้บริการสถานที่นั้นๆ และเกิดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างคน และองค์กร

2) **กระบวนการ (Process)** หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในอาคารทั้งในและนอกเวลาปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงกิจกรรมพิเศษที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งชุมชน ภาคเอกชน และภาครัฐ

3) **อาคาร (Place)** หมายถึง สถานที่ รวมทั้งสิ่งที่เป็นส่วนประกอบของสถานที่ อันได้แก่ เครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ นอกจากนี้ อาคารยังหมายรวมถึงสิ่งแวดล้อมของอาคารที่จะต้องมีการบรรเทาอากาศที่ดี เหมาะสมแก่การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งเรื่องประสิทธิภาพและความปลอดภัย

องค์ประกอบของการปฏิบัติงานด้านทรัพยากรกายภาพ

การปฏิบัติงานด้านบริหารทรัพยากรกายภาพนั้นควรประกอบด้วยงานทั้งหมด 8 ด้าน (เสรีชัย โชติพานิช, 2549) สามารถสรุปได้ดังนี้

1) **งานด้านดูแลและบำรุงรักษา** เป็นงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ การควบคุมการทำงานของระบบประกอบอาคาร ระบบสาธารณูปโภค ระบบวิศวกรรม การวางแผนบำรุงรักษาทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงการดำเนินงานบำรุงรักษาและซ่อมแซมตามแผนงาน



2) **งานด้านบริการและการจัดกิจกรรม** เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ทางเลือก การวางระบบสรรหา ผู้ปฏิบัติงานที่เหมาะสม การจัดทำข้อกำหนดและวิธีการปฏิบัติงานและเกณฑ์คุณภาพ รวมไปถึงการกำกับดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงานของบริษัทผู้ให้บริการในด้านต่าง ๆ เช่น วิเคราะห์ทางเลือกของรูปแบบการหาผู้มาปฏิบัติงานที่เหมาะสม การจัดหาผู้มาปฏิบัติงาน การจัดระบบสรรหาผู้มาปฏิบัติงาน การวางแผนปฏิบัติงาน การควบคุมปฏิบัติงานประจำวัน การจัดระบบติดตาม กำกับ ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงาน การรายงานผล การจัดทำแผนกิจกรรมของชุมชน และการดำเนินการ

3) **งานด้านการเงิน** เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่าย การจัดทำงบประมาณทั้งรายเดือนและรายปี การจัดทำแผนการเงินในระยะยาว รวมถึงการบริหารบัญชีกองทุนเพื่อให้สร้างความก้าวหน้า การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายและงบดุล ฯลฯ ทั้งนี้แผนงบประมาณควรมีการเตรียมการ ซึ่งหมายถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (Operating Costs) และค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อการซ่อมแซมใหญ่บำรุงรักษาในระยะยาวด้วย

4) **งานด้านการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่** เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานพื้นที่ให้เกิดความคุ้มค่า เช่น การวางแผนและกำหนดระเบียบการใช้พื้นที่ ศึกษาความเป็นไปได้และจัดทำแผนการหารายได้จากพื้นที่สำหรับทำการค้า รวมถึงการจัดการพื้นที่ว่างและพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ การจัดการร้านค้า/บริการ การจัดการตลาดนัด การจัดการพื้นที่จอดรถ เป็นต้น

5) **งานด้านการจัดการพลังงาน** เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูลการใช้พลังงานของอาคาร รวมทั้งการศึกษาพฤติกรรมการใช้พลังงาน การจัดทำแผนปรับปรุงพฤติกรรมการใช้พลังงาน การปรับปรุงระบบการจัดการพลังงานให้มีประสิทธิภาพ การติดตั้งอุปกรณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน เป็นต้น

6) **งานด้านจัดการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบรักษาความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัยและดับเพลิง การลดการเกิดอุบัติเหตุภายในพื้นที่โครงการฯ การจัดระบบการสัญจร และการเข้าออก การป้องกันโรคระบาด เป็นต้น

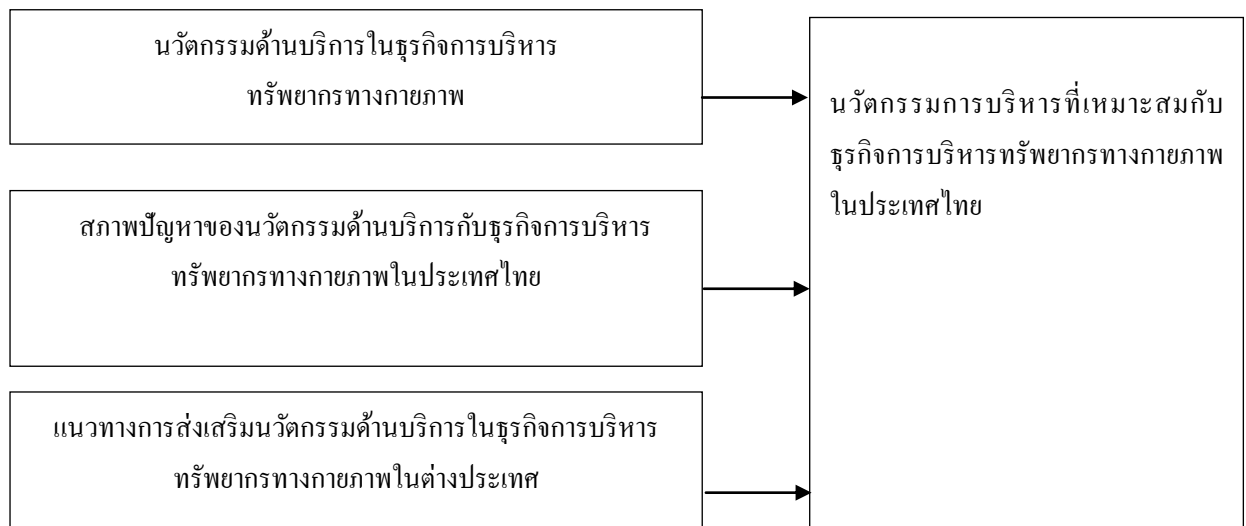
7) **งานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม** เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบเก็บและกำจัดขยะ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การจัดระบบรีไซเคิลเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ การป้องกันการเกิดมลภาวะด้านต่าง ๆ เป็นต้น

8) **งานด้านการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ** ได้แก่ ข้อมูลด้านค่าใช้จ่าย ข้อมูลด้านความต้องการผู้อยู่อาศัย ข้อมูลการใช้พลังงาน ข้อมูลปัญหาข้อมูลการจราจรและยานพาหนะ เป็นต้น



9) งานด้านการจัดทำแผนพัฒนาระยะยาว ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับแผนในการปรับปรุงโครงสร้างที่วางไว้ทั้งหมด อันได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค ลักษณะทางกายภาพโครงการ รวมถึงแผนต่าง ๆ ในการปรับเปลี่ยนการใช้พื้นที่ในอนาคต เช่น แผนการปรับเปลี่ยนการใช้พื้นที่การเตรียมการเพื่อหาแหล่งทรัพยากรหรือแหล่งพลังงานสำหรับชุมชน เป็นต้น

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย



ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการศึกษางานวิจัยเรื่องนวัตกรรมด้านบริการในเศรษฐกิจดิจิทัล: กรณีศึกษาธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทยนั้นใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เนื่องจากการศึกษาต้องเป็นความรู้ที่ต้องอาศัยประสบการณ์ความเชี่ยวชาญเฉพาะ โดยการใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus group) นอกจากนั้นมีการรวบรวมข้อมูลเชิงทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการศึกษาเป็น รูปแบบการวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) หนังสือ บทความ วารสาร และสิ่งพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนข้อมูลและสถิติเพื่อให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์มีความครอบคลุมรอบด้าน งานวิจัยชิ้นนี้ได้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลในการวิจัยทั้ง 2 ชนิด คือ

1. วิธีการเก็บข้อมูลแบบข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งข้อมูลที่มีผู้เก็บรวบรวมไว้แล้ว ใช้รูปแบบการวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) เช่น กฎหมาย บทความ งานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง



2. ในการศึกษาครั้งนี้มีกระบวนการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus group) ซึ่งได้แบ่งประชากรเป้าหมายและให้ผู้ให้ข้อมูลหลักเป็น 2 กลุ่มคือ

2.1 ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรทางกายภาพจากศูนย์ศึกษา การบริหารทรัพยากร กายภาพ

โดยเลือกจากผู้มีประสบการณ์และผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องการบริหารทรัพยากรทาง กายภาพ (intensity) โดยมีจำนวนทั้งหมด 4 คน ได้แก่

2.1.1 ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในฝั่งของการบริหาร 2 คน

2.1.2 ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในฝั่งของด้านสถาปัตย์ และ วิศวกรรม 2 คน

2.2 ผู้บริหารและบุคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

โดยคัดเลือกจากกลุ่มองค์กรที่ดำเนินธุรกิจซึ่งสามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มเป้าหมาย ทั้งหมดได้ (Typical case) อีกทั้งกลุ่มที่คัดเลือกนั้นยังเป็นกลุ่มที่ดำเนินธุรกิจด้านการบริหาร ทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จ (Extreme Case) โดยแบ่งการเก็บข้อมูล ไว้ 2 วิธีดังนี้

2.2.1 การสัมภาษณ์ผู้บริหารที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย 5 คน

2.2.2 การสนทนากลุ่มบุคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพใน ประเทศไทย 5 คน

จริยธรรมการวิจัย ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยโดยคำนึงถึงหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ซึ่ง ผู้วิจัยได้ตั้งข้อกำหนดด้านจริยธรรมในการวิจัยไว้ดังนี้

1) ผู้วิจัยจะทำการแนะนำตัว และชี้แจงให้แก่ผู้ให้ข้อมูลให้ทราบว่า ผู้วิจัย กำลังทำงานวิจัย เรื่อง นวัตกรรมด้านบริการในเศรษฐกิจดิจิทัล: กรณีศึกษาธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ ในประเทศไทย และแจ้งวัตถุประสงค์ของการวิจัย รวมถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการศึกษา

2) ผู้วิจัยจะขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลในการบันทึกเสียง เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลในงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งถ้าผู้ให้ข้อมูลไม่ยินยอมให้บันทึกเสียง ผู้วิจัยก็จะปฏิบัติตามความต้องการของผู้ถูกสัมภาษณ์ โดย การบันทึกเสียงดังกล่าวจะถูกเก็บไว้จนกว่าผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยแล้วเสร็จ หลังจากนั้นผู้วิจัยจะทำการลบไฟล์เสียงนั้นทิ้ง



3) ผู้วิจัยจะใช้นามสมมติแทนชื่อจริงของผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ถูกสัมภาษณ์ลงในรายงานการวิจัย เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิ์และปกปิดข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ถูกสัมภาษณ์

3) **เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ** เครื่องมือที่ใช้ในศึกษาครั้งนี้คือ แบบสัมภาษณ์ โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) โดยผู้ศึกษาจะเป็นผู้กำหนดประเด็นในการสัมภาษณ์ไว้ตามกรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยหลังจากกำหนดคำถามสัมภาษณ์แล้วได้มีการให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคำถามสัมภาษณ์ว่าครอบคลุมและเหมาะสมหรือไม่ และในส่วนของความเชื่อมั่นนั้นผู้ศึกษาได้ทดสอบด้วยวิธีสัมภาษณ์ซ้ำกับกลุ่มเป้าหมายหลายๆกลุ่มเพื่อให้ครอบคลุมถึงบริหารทรัพยากรทางกายภาพทั้งกระบวนการไม่ว่าจะเป็น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหาร ด้านสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม รวมถึงบุคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย แล้วตรวจสอบความสอดคล้องของคำตอบกับผู้สัมภาษณ์คนอื่น ๆ อีกครั้ง

4) **การวิเคราะห์ข้อมูล** การศึกษาครั้งนี้จะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์หากลั่นกรองและสังเคราะห์ โดยใช้กรอบตัวแบบแนวคิดการศึกษาวิจัยมาประยุกต์เป็นฐานในการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive Method) โดยใช้วิธีอุปมาน (Inductive reasoning) สรุปไปสู่ความรู้ ความจริงที่เป็นหลักนั่นก็คือ ข้อเสนอแนะทางนวัตกรรมการบริหารที่เหมาะสมกับ ธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย โดยมีขั้นตอนคือ 1. ศึกษาและวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง และตั้งเป็นประเด็นคำถามในการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ 2. เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และรวบรวมเพื่อเขียนผลการศึกษา 3. วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น 4. สังเคราะห์ข้อมูลว่ามีปัจจัยใดบางที่จะสามารถส่งเสริมนวัตกรรมด้านบริการในเศรษฐกิจดิจิทัลของธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย 5. เสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมนวัตกรรมการบริหารที่เหมาะสมกับธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

5) **จริยธรรมการวิจัย** เนื่องจากบางช่วงของการเก็บข้อมูลนั้นผู้ให้ข้อมูลจำเป็นต้องปกปิดข้อมูลบางส่วนที่เป็นข้อมูลที่มีผลกระทบต่อธุรกิจ ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามจริยธรรมการวิจัย กล่าวคือ ผู้วิจัยจะทำการแนะนำตัว และชี้แจงให้แก่ผู้ให้ข้อมูลให้ทราบว่า ผู้วิจัย กำลังทำงานวิจัยเรื่องนวัตกรรมด้านบริการในเศรษฐกิจดิจิทัล: กรณีศึกษาธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย และแจ้งวัตถุประสงค์ของการวิจัย รวมถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการศึกษา และผู้วิจัยจะขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลในการบันทึกเสียง เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลในงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งถ้าผู้ให้ข้อมูลไม่ยินยอมให้บันทึกเสียง ผู้วิจัยก็จะปฏิบัติตามความต้องการของผู้ถูกสัมภาษณ์ โดยการบันทึกเสียง



ดังกล่าวจะถูกเก็บไว้จนกว่าผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยแล้วเสร็จ หลังจากนั้นผู้วิจัยจะทำการลบไฟล์เสียงนั้นทิ้ง นอกจากนี้ผู้วิจัยจะใช้นามสมมติแทนชื่อจริงของผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ถูกสัมภาษณ์ลงในรายงานการวิจัย เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิและปกป้องข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ถูกสัมภาษณ์

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

1. นวัตกรรมด้านบริการในธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

ธุรกิจภาคบริการในปัจจุบันนี้มีการนำนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์เพื่ออำนวยความสะดวกเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถของการดำเนินธุรกิจ โดยต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญจากหลายแขนงเพื่อสรรค์สร้างการดำเนินธุรกิจอย่างมีกลยุทธ์ นวัตกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภทคือ 1. นวัตกรรมเพื่อองค์กร และ 2. นวัตกรรมเพื่อลูกค้าหรือคู่ค้า โดยแต่ละนวัตกรรมจะมีการกล่าวถึง หลักการสำคัญ 3 ประการในการบริหารทรัพยากรกายภาพคือ คน (People) กระบวนการ (Process) อาคาร (Place) และภายใต้การบริหารทรัพยากรทางกายภาพนั้นพบว่า มีนวัตกรรมที่เกิดขึ้นมาเพื่อรองรับและสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านบริหารทรัพยากรกายภาพนั้นควรประกอบด้วยงานทั้งหมด 9 ด้าน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) **งานด้านดูแลและบำรุงรักษา** มีนวัตกรรมในองค์กรเพื่อพัฒนากระบวนการ (Process) คือ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทำงานของระบบประกอบอาคาร ระบบสาธารณูปโภค การวางแผนบำรุงรักษาทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงการดำเนินงานบำรุงรักษาและ ซ่อมแซมตามแผนงาน ในงานด้านดูแลและบำรุงรักษานั้นมีนวัตกรรมในองค์กรเพื่อพัฒนากระบวนการ (Process) คือ มีการสร้างระบบคอมพิวเตอร์เพื่อการควบคุมการทำงานขององค์กร โดยแผนกนี้จะมีการวางแผนการดำเนินงานขององค์กรในระยะสั้นและระยะยาว

“ การดูแลแล้วก็บำรุงรักษา เราก็จะมีการวางแผน ไว้ทั้งหมด โดยบริษัทจะมีการสร้างระบบคอมพิวเตอร์เพื่อควบคุมการทำงานขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนการบำรุงรักษา สร้างระบบระเบียบในการบริหารและดำเนินกิจกรรมขององค์กรอีกด้วย ” คำสัมภาษณ์บุคคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

2) **งานด้านบริการและการจัดกิจกรรม** เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ทางเลือก การวางแผนสรรหาผู้ปฏิบัติงานที่เหมาะสม การจัดทำข้อกำหนดและวิธีการปฏิบัติงานและเกณฑ์คุณภาพ รวมไปถึงการกำกับดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงานของบริษัทผู้ให้บริการในด้านต่างๆ การบริหารทรัพยากรทางกายภาพด้วยนวัตกรรมบริการ โดยการบริหารคน (People) ซึ่งนิยมปฏิบัติกันผ่านการวางแผนสรรหาและคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานที่เหมาะสมนั้นมีนวัตกรรมที่นิยม



ปฏิบัติกันคือ การเก็บข้อมูลด้วยการสแกนนิ้วมือและสแกนใบหน้าเพื่อเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติงาน และยังเป็นฐานข้อมูลในการติดตามตัวเมื่อต้องการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม

“ต้องยอมรับว่าในบางครั้งเราก็ต้องใช้แรงงานต่างด้าวหรือแรงงานที่ใช้ทักษะในการปฏิบัติงานน้อย แต่ต้องมีความซื่อสัตย์และมีคุณธรรมจริยธรรม การเก็บข้อมูลโดยการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและการเก็บข้อมูลลายนิ้วมือและใบหน้าที่จะสามารถช่วยลดความเสี่ยง ของการคัดเลือกคนเข้ามาปฏิบัติงาน ด้านการบริการและการจัดกิจกรรม” คำสัมภาษณ์บุคคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

การบริหารทรัพยากรทางกายภาพด้วยนวัตกรรมบริการโดยการบริหารกระบวนการ (Process) ที่ปฏิบัติกัน คือ การใช้ข้อกำหนดและวิธีการปฏิบัติงานและเกณฑ์คุณภาพขององค์กรร่วมกันกับข้อกำหนดและวิธีการปฏิบัติงานและเกณฑ์คุณภาพที่เป็นมาตรฐานสากลเพื่อเป็นมาตรฐานที่ตรงตามวัฒนธรรมองค์กรและค่านิยมของคนไทย เช่น การบริการต่างๆต้องปฏิบัติด้วยมาตรฐานสากลที่ต้องการความแม่นยำและรวดเร็ว ซึ่งหากนำมาตรฐานนี้เข้ามาปรับใช้ร่วมกับวัฒนธรรมของคนไทยที่ต้องอ่อนน้อมถ่อมตน และมีความเป็นมิตรก็จะทำให้สามารถพัฒนากระบวนการของงานด้านการบริการให้ดียิ่งขึ้นยกตัวอย่างให้เห็นได้ชัดเจนจากการบริการทำความสะอาดในห้องน้ำ หากพนักงานทำความสะอาดได้ตามมาตรฐานสากลและมีการยิ้มทักทายผู้ใช้บริการก็จะทำให้การบริการนั้นเป็นที่พอใจต่อลูกค้าและผู้บริโภค

3) งานด้านการเงิน เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายการจัดทำงบประมาณทั้งรายเดือนและรายปี การจัดทำแผนการเงินในระยะยาว รวมถึงการบริหารบัญชีกองทุนเพื่อให้สร้างความก้าวหน้า การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย ทั้งนี้แผนงบประมาณควรมีการเตรียมการ ซึ่งหมายถึงค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการและลงทุนเพื่อการซ่อมแซมใหญ่บำรุงรักษาในระยะยาวด้วยนวัตกรรมเพื่อองค์กรในการบริหารคน (People) ในเรื่องของเวลางานจะมีนวัตกรรมการบันทึกวันขาด ลา หรือการมาสายของพนักงานโดยนวัตกรรมที่เกิดขึ้นคือนวัตกรรมโปรแกรมสำหรับคำนวณค่าแรงและ โบนัสของแต่ละบุคคลซึ่งพนักงานสามารถตรวจสอบข้อมูลของตนเองได้

“โปรแกรมนี้จะเหมือนโปรแกรมที่ใช้ในการตอบบัตร เหมือนในสมัยก่อนแต่ระบบจะมีการบันทึกข้อมูลวันขาดลาและก็จะคำนวณค่าแรงและ โบนัสของแต่ละบุคคลไว้ ซึ่งข้อมูลด้านค่าแรงและ โบนัสของแต่ละบุคคลก็จะมีประกวดยกขึ้นข้อมูล ของสำนักงานใหญ่ และข้อมูลเหล่านี้เมื่อพนักงานต้องการ ที่จะทราบก็จะสามารถทราบโดยใช้ระยะเวลาอันสั้น” คำสัมภาษณ์บุคคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย



4) งานด้านการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานพื้นที่ให้เกิดความคุ้มค่าเช่น การวางแผนและกำหนดระเบียบการใช้พื้นที่ ศึกษาความเป็นไปได้และจัดทำแผนการหารายได้จากพื้นที่สำหรับทำการค้า รวมถึงการจัดการพื้นที่ว่างและพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เป็นต้น ในงานด้านการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่นั้น เกิดจากการที่บริษัทต่างๆ มีการเติบโตและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา กิจกรรมทางธุรกิจย่อมมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป เช่นเดียวกับการต้องการด้านพื้นที่และอุปกรณ์ใช้สอยในสำนักงานเพื่อให้การเติบโตและแผนกลยุทธ์ทางธุรกิจแผนใหม่ดำเนินไปอย่างราบรื่น บริษัทจึงมักต้องทำการย้ายสำนักงานหรือตกแต่งสำนักงานใหม่ ความจำเป็นดังกล่าวและให้พัฒนาบริการที่ให้การสนับสนุนการพัฒนาดังกล่าวในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบและติดตั้งพื้นที่ทำงาน เพื่อให้ตรงกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลง โดยมี การบริการผู้ออกแบบจัดสรรพื้นที่ในสำนักงานโดยใช้โปรแกรมที่แสดงผลเสมือนจริงตามคำสัมภาษณ์ดังนี้

"...การบริการเรื่องการจัดการพื้นที่ เรามีโปรแกรมที่ช่วยออกแบบ ที่สามารถใช้ข้อมูลเรื่องประสิทธิภาพของการใช้พื้นที่และความต้องการของลูกค้า และพนักงานสถาปนิกก็จะช่วยการออกแบบ ผ่านโปรแกรมนี้ ออกแบบสำนักงานคอนโด หรือแม้กระทั่งการออกแบบบ้านได้ ซึ่งจะสามารถทำให้บริษัท มีความได้เปรียบ" คำสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ

5) งานด้านการจัดการพลังงาน เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูลการใช้พลังงานของอาคารรวมทั้งการศึกษาพฤติกรรมการใช้พลังงาน การปรับปรุงระบบการจัดการพลังงานให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น การประหยัดพลังงานแบบยั่งยืนจะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นหากปฏิบัติตามกระบวนการแบบเบ็ดเสร็จมากกว่าการทำทีละขั้นตอน ดังนั้นหลายบริษัทจึงมีนโยบายให้ผู้เชี่ยวชาญของเราออกแบบระบบจัดการพลังงานขึ้นเพื่อช่วยให้ลูกค้าสามารถบรรลุเป้าหมายด้านความยั่งยืนของพวกเขาได้สำเร็จอย่างเช่น เครื่องเปิดปิดไฟอัตโนมัติตามเวลา หรือแม้กระทั่งในห้องน้ำที่ใช้เซนเซอร์จับการเคลื่อนไหวเพื่อให้ไฟเปิดปิด การประหยัดพลังงานไฟฟ้ายังมีนวัตกรรมอีกมากเช่น การหยุดใช้งานบันไดเลื่อนเมื่อไม่มีผู้มาใช้บริการสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่ว่า

"มหาวิทยาลัยเริ่มมีการใช้เซนเซอร์ในการเปิด-ปิดไฟและตามอาคารสำนักงานก็เริ่มมีการใช้วิธีในการดับไฟดวงที่ไม่ใช้แล้วในช่วงระยะเวลาตอนพักกลางวัน หรือแม้กระทั่งห้างสรรพสินค้าก็เริ่มมีการใช้การหยุดชั่วขณะของบันไดเลื่อน เพื่อประหยัดพลังงานไฟฟ้า ปัญหาในตอนแรกๆก็คือ ผู้ใช้บริการมีความไม่เข้าใจเกี่ยวกับระบบในการตัดไฟ เราจำเป็นต้องเข้าไป



ให้ข้อมูลความรู้เค้า แต่หลังจากนั้นเมื่อผลที่ได้รับเป็นรูปธรรม ค่าไฟลดลงลูกค้าก็เชื่อมั่นในบริการของเรา”คำสัมภาษณ์บุคคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

6) งานด้านการจัดการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบรักษาความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัยและดับเพลิง การลดการเกิดอุบัติเหตุภายในพื้นที่โครงการฯ การจัดระบบการสัญจร และการเข้าออก การป้องกันโรคระบาด เป็นต้น ปัจจุบันระบบรักษาความปลอดภัยได้กลายเป็นหนึ่งในกฎเกณฑ์สำคัญทางกลยุทธ์ของบริษัทและสถาบันต่างๆ การบริการเพื่อให้ลูกค้าสามารถนำแนวทางที่ออกแบบเป็นพิเศษไปใช้งานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพรวมถึงการรักษาความปลอดภัยให้ทุกคนที่อยู่ในบริเวณขอบเขตการทำงาน เช่น การปกป้องดูแลผู้ป่วย ผู้มาเยี่ยม สมาชิกและพนักงานขององค์กร และความพยายามเพื่อป้องกันการโจรกรรม การทำลายทรัพย์สิน การใส่สิ่งแปลกปลอมลงในอาหาร และความเสียหายทางอาญาดังนั้นอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยต่างๆ ที่ปัจจุบันมีรูปแบบการใช้งานสะดวกสบายไม่ต้องติดตั้งสายไฟให้ยุ่งยากวุ่นวายอย่างสมัยก่อน นอกจากนี้ยังมีขนาดกะทัดรัด ติดตั้งง่าย และสามารถเชื่อมต่อกับสมาร์ตโฟนให้สามารถเปิดเช็คดูได้ทันทีทุกที่ทุกเวลาอีกด้วย

“...และสิ่งสำคัญของกล้องวงจรปิดคือความคมชัดที่ปัจจุบันมีการพัฒนาความละเอียดของภาพได้มากขึ้น และบันทึกภาพในความมืดได้ ด้วยระบบอินฟราเรด มีเซ็นเซอร์เปิดใช้งานในที่มืดอัตโนมัติ บันทึกได้ทั้งภาพและวิดีโอ รวมทั้งสามารถเรียกดูภาพปัจจุบันหรือย้อนหลังได้จาก Applications ที่ติดตั้งในสมาร์ตโฟน นอกจากนี้ยังมีเซ็นเซอร์ตรวจจับอุณหภูมิที่จะทำงานทันทีเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิภายในบ้าน รวมทั้งการตรวจจับความเคลื่อนไหวของวัตถุและเสียงเช่นกัน” คำสัมภาษณ์บุคคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

7) งานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบเก็บและกำจัดขยะ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การจัดระบบรีไซเคิลเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ การป้องกันการเกิดมลภาวะด้านต่างๆ เป็นต้น สถานที่ทำงานคือปัจจัยสำคัญด้านความเป็นอยู่ที่ดีและคุณภาพชีวิตของพนักงาน นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของบริษัทให้กับผู้มาเยือนอีกด้วย เริ่มต้นจากสภาพแวดล้อมภายนอกอาคารที่เป็นระเบียบเรียบร้อย สวนหย่อมทั้งภายนอกและภายในอาคารยังเป็นพื้นที่ซึ่งช่วยให้พนักงานสามารถนั่งพัก ผ่อนคลาย และเติมพลังให้กับตัวเองได้อีกด้วย จึงมีการบริการการจัดสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มตั้งแต่การออกแบบ ติดตั้ง และดูแลรักษาสถานที่ให้ลูกค้า เพื่อวางพื้นที่ซึ่งสะอาดสวยงามให้ทุกคนสามารถเพลิดเพลินได้ในทุกฤดู บริการดูแลรักษาสถานที่



ครอบคลุมพื้นที่ทางอาคาร สนามด้านในระเบียง และการตกแต่งด้วยไม้ประดับรอบสถานที่ เช่น การใช้อุปกรณ์เทียมเพื่อการตกแต่งที่เสมือนจริง เป็นการบริหารอาคาร (Place) ให้มีความร่มรื่นและง่ายต่อการรักษา การใช้สปริงเกอร์ในการรดน้ำต้นไม้แทนการใช้แรงงานและการใช้สายยางโดยกำหนดเวลาปิดเปิด หรือแม้กระทั่งการออกแบบพื้นที่ภายนอกอาคารให้มีความร่มรื่นโดยใช้พัดลมไอน้ำ

"ในคอนโดก็ไม่ต้องทำให้มีแม่บ้านหรือคนสวนเยอะมากมาย แต่ต้องการความร่มรื่นและการดูแลรักษาสวนจึงมีการใช้อุปกรณ์และเทคโนโลยีเข้ามา เช่นการใช้สปริงเกอร์ หรือพัดลมไอน้ำให้มีอากาศเย็นร่มรื่น ซึ่งเป็นความต้องการของคนเมืองที่จะต้องการสูดอากาศที่บริสุทธิ์" คำสัมภาษณ์บุคคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

8) งานด้านการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ ได้แก่ ข้อมูลด้านค่าใช้จ่าย ข้อมูลด้านความต้องการผู้อยู่อาศัย ข้อมูลการใช้พลังงาน ข้อมูลปัญหาข้อมูลการจราจรและยานพาหนะ เป็นต้น มีนวัตกรรมเพื่อการบริหารกระบวนการงาน (Process) คือ การพัฒนานวัตกรรมด้านการบริการของธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพนั้นจำเป็นต้องมีการจัดข้อมูลเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการบริการลูกค้าหรือคู่ค้า ดังนั้นในการบริหารกระบวนการงานนั้น มีนวัตกรรมเกี่ยวกับเรื่อง การจัดทำข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ คือการที่เชื่อมโยงข้อมูลของพนักงานในการทำงานและประวัติอาชญากรรม ไว้ร่วมกัน เพื่อความสะดวกและง่ายในการตรวจสอบและจะได้มีฐานข้อมูลฐานเดียวกันในทุกทุกกระบวนการในการบริหารทรัพยากรบุคคล และที่สำคัญที่สุดคือการจัดเก็บข้อมูลและประมวลผลการปฏิบัติงาน

"ฝ่ายวิจัยและพัฒนาของเราจะมีข้อมูลความต้องการของลูกค้าในทุกๆกลุ่ม จัดเก็บไว้เพื่อเป็น ข้อมูลพื้นฐานในการให้บริการรวมถึงเป็นข้อมูลที่สร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน... เช่น การใช้เทคโนโลยีในการจัดทำเครื่องจ่ายบัตรอัตโนมัติ นั้น จะสามารถบันทึกข้อมูลความหนาแน่นของรถในแต่ละช่วงเวลา และช่วงวัน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้สามารถนำไปต่อยอดกับการให้บริการแก่ลูกค้าในอนาคต" คำสัมภาษณ์บุคคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

9) งานด้านการจัดทำแผนพัฒนาระยะยาว มีนวัตกรรมเพื่อการบริหารกระบวนการงาน (Process) คือ การดำเนินธุรกิจในรูปแบบของพันธมิตรและเครือข่ายที่มีผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค และผู้จัดการงานก่อสร้างจะให้ความช่วยเหลือบริษัทต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนของโครงการ และนวัตกรรมการบริหารคน (People) การเสริมสร้างขีดความสามารถที่เหมาะสมสำหรับการจ้างงาน (Employability) ให้กับบุคลากรของบริษัท



"การอบรมวิชาชีพ อันเป็นโปรแกรมรับรองความสามารถที่ผสมผสานเนื้อหาเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติไว้ด้วยกัน และเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานได้รับใบประกาศนียบัตรเชิงวิชาชีพอีกด้วย ในปี 2553 ร้อยละ 81 ของพนักงานได้รับประโยชน์จากคอร์สอบรมฟื้นฟูความรู้พื้นฐานและเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 10 ในเวลาหนึ่งปี"คำสัมภาษณ์บุคคลากรที่ดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

จากข้อมูลข้างต้นนั้นสามารถแสดงเป็นตารางการเปรียบเทียบงานที่ปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพที่เกิดขึ้นในประเทศไทยซึ่งสามารถแจกแจงกับนวัตกรรมในการบริหารตามหลักการของการบริหารทรัพยากรกายภาพ เพื่อแสดงให้เห็นว่าในงานที่ปฏิบัตินั้นเป็นนวัตกรรมที่มุ่งเน้นการบริหารด้านใดบ้าง

ตาราง แสดงการเปรียบเทียบงานที่ปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพกับ
นวัตกรรมในการบริหารตามหลักการของการบริหารทรัพยากรกายภาพ

งานที่ปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ	นวัตกรรมในการบริหารตามหลักการ ของการบริหารทรัพยากรกายภาพ		
	การบริหารคน (People)	การบริหาร กระบวนการงาน (Process)	การบริหารอาคาร (Place)
1) งานด้านดูแลและบำรุงรักษา		/	
2) งานด้านบริการและการจัดกิจกรรม	/	/	
3) งานด้านการเงิน	/	/	
4) งานด้านการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่			/
5) งานด้านการจัดการพลังงาน			/
6) งานด้านจัดการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	/	/	
7) งานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม		/	/
8) งานด้านการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ		/	
9) งานด้านการจัดทำแผนพัฒนาระยะยาว	/	/	
รวม	4 (28.6%)	7(50%)	3(21.4%)



จากตารางจะเห็นได้ว่านวัตกรรมทางการบริการที่เกิดขึ้นในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นนวัตกรรมที่บริหารกระบวนการ(Process) ของการบริหารทางกายภาพ คิดเป็นร้อยละ 50 ของจำนวนนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยมาจากงานที่ปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ คืองานด้านบริการและการจัดกิจกรรม งานด้านการเงิน งานด้านจัดการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และงานด้านการจัดทำแผนพัฒนาระยะยาว

อันดับต่อไปนวัตกรรมที่ใช้ในการบริการคน (People) คิดเป็นร้อยละ 28.6 ของจำนวนนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยมาจากงานที่ปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ คืองานด้านดูแลและบำรุงรักษา งานด้านบริการและการจัดกิจกรรม งานด้านการเงิน งานด้านการจัดการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน งานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม งานด้านการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ งานด้านการจัดทำแผนพัฒนาระยะยาว

สุดท้ายนวัตกรรมที่เกิดขึ้นน้อยที่สุดคือ นวัตกรรมทางด้านบริการทรัพยากรกายภาพเพื่อการบริหารอาคาร (Place) คิดเป็นร้อยละ 21.4 ของจำนวนนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยมาจากงานที่ปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ คือ งานด้านการจัดการ การใช้ประโยชน์พื้นที่ งานด้านการจัดการพลังงาน งานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งนี้ที่มีนวัตกรรมที่บริหารกระบวนการ (Process) ก็เพื่อให้กระบวนการที่เกิดขึ้นจากการบริหารส่งผลให้ลูกค้าหรือคู่ค้าพึงพอใจในการบริการและสามารถอำนวยความสะดวก

2. ปัญหาของนวัตกรรมด้านบริการกับธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย

จากการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์สามารถอธิบายได้ว่า การดำเนินธุรกิจใดๆนั้น มักจะประสบกับปัญหาและความท้าทายที่แตกต่างกันปัญหาของนวัตกรรมด้านการบริการในธุรกิจทางกายภาพที่เกิดขึ้นนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็น คือ ปัญหาและความท้าทายที่เกิดจากสภาพบริบทแวดล้อมภายนอกองค์กรและปัญหาและความท้าทายที่เกิดจากสภาพบริบทภายในองค์กร

2.1 ปัญหาและความท้าทายที่เกิดจากสภาพบริบทแวดล้อมภายนอกองค์กร

ปัญหาความท้าทายที่เกิดจากส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพบริบทแวดล้อมภายนอกองค์กร อาทิเช่นสภาพสังคมเศรษฐกิจการเมือง เทคโนโลยี ความต้องการของลูกค้า การแข่งขันและการเปรียบเทียบคุณภาพการให้บริการของแต่ละประเทศ ซึ่งมีผลต่อ ความคาดหวังของลูกค้าที่มีต่อการให้บริการ ที่แตกต่าง ไปจากเดิม และภายใต้ระบบเศรษฐกิจดิจิทัลนั้นการดำเนินงานจำเป็นจะต้องมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการบริหารจัดการ เพื่อสอดคล้องกับ



ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น โทรศัพท์ Software ซึ่งทำให้เกิดต้นทุนระยะสั้นที่เพิ่มขึ้นในการบริหารในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพบริบทภายนอกนั้น ยังส่งผลกับรูปแบบการดำเนินการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ โดยในปัจจุบันมีลักษณะการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ จำเป็นจะต้องมีพันธะสัญญาและข้อตกลงร่วมกับคู่ค้าโดยลักษณะของการบริหารจะเป็นในรูปแบบของลักษณะการบูรณาการและการสร้างเครือข่าย เพื่อที่จะให้คู่ค้าในเครือข่ายร่วมกันประสานความช่วยเหลือและระดมความเชี่ยวชาญและทรัพยากรที่ตนเองมี เข้ามาช่วยในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ เนื่องจากความรู้ความเชี่ยวชาญ โครงสร้างพื้นฐานและนวัตกรรมใหม่ๆ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้บริษัทจำเป็นต้องมีการบูรณาการ ความรู้และการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถตอบสนองกับความสลับซับซ้อนของงานที่จะเกิดขึ้นภายในอนาคต

2.2 ปัญหาและความท้าทายที่เกิดจากสภาพบริบทแวดล้อมภายในองค์กร

ด้วยสภาวะทางเศรษฐกิจ ณ ปัจจุบันที่มีความผันผวนและมีการแข่งขันเพื่อกำไรที่เพิ่มขึ้น ทำให้บริษัทต่างๆ จำเป็นที่จะต้องมีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ เข้ามาใช้แทนการใช้แรงงานคน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงบุคลากรในองค์กรโดยเฉพาะประสิทธิภาพของบุคลากรในองค์กร เนื่องจากการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ ที่นับวันจะมีการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่มากขึ้น จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ที่ทันสมัย กอปรกับจะต้องมีการเพิ่มองค์ความรู้แก่บุคลากร เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าและเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร

3. แนวทางการจัดการที่เหมาะสมกับธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทยโดยการนำนวัตกรรมในการบริการมาใช้

จากผลการศึกษามีสรุปได้ว่านวัตกรรมทางการบริหารที่เกิดขึ้นในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพนั้นเป็นนวัตกรรมที่สอดคล้องกับหลักสำคัญในการหลักการบริหารทรัพยากรกายภาพ คือ คน(People) กระบวนการ (Process) อาคาร (Place) และสามารถเสนอแนะแนวทางในการจัดการกับธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทยโดยการนำนวัตกรรมในการบริการมาใช้ได้ตามประเด็นต่อไปนี้

3.1 การสร้างนโยบายและกลยุทธ์ที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

การสร้างนโยบายการดำเนินธุรกิจการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทยนั้น ควรมีการจัดทำนโยบายที่ให้ผู้เชี่ยวชาญ และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามำหนดนโยบายร่วมกัน โดยกระบวนการกำหนดนโยบายลักษณะนี้จะสร้างความเข้าใจของนโยบายในทุกๆตัวแสดง และนอกจากนั้นจะต้องมีการวางแผนระยะยาวระยะกลาง



และระยะสั้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายของประเทศ และ นำมาปรับใช้ได้ในระดับองค์กร รวมทั้งต้องมีการบริหารความเสี่ยงควบคู่ไปด้วยเพื่อเป็นการวางแผนสำรองในการบริหารเมื่อเกิดภาวะวิกฤตหรือภาวะฉุกเฉิน

ในส่วนของกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพนั้น คือ กลยุทธ์การทำงานแบบเครือข่าย ที่ประกอบด้วยคู่ค้าบริษัทที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรทางกายภาพและผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้โดยเฉพาะเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ จะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสารกันในระหว่างเครือข่ายและสามารถประสานความช่วยเหลือเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินได้ ในการบริหารงานแบบเครือข่ายหรือร่วมการบริหารนี้จะเป็นการบริหารที่มีความยืดหยุ่นสูง และจะเป็นการนำข้อดีของตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายมาร่วมการบริหารเพื่อลดข้อด้อยของตัวแสดงใน เครือข่ายนั้น โดยข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนนั้น ควรมีเวทีในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อจัดทำฐานข้อมูลและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อการบริหารจัดการ และการจัดทำแผนพัฒนาระยะยาว ที่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ

3.2 การส่งเสริมวัฒนธรรมด้านการบริหารคนและการบริหารสถานที่เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ

มีกระบวนการในการวางแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนไม่ว่าจะเป็นระบบการจัดการอาคารหรือการควบคุมคุณภาพของการบริหารจัดการในส่วนของการบริหารสถานที่นั้น การมีเครื่องมือหรือใช้เทคโนโลยีในการดูแลรักษาสถานที่อย่างเหมาะสม จะช่วยการบริหารด้านกายภาพในด้านดูแลและบำรุงรักษาและงานด้านการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่ได้อีกด้วย อาทิเช่นการใช้ประโยชน์จากสนามกีฬาที่สามารถใช้เล่นกีฬาได้ทั้งในร่มและกลางแจ้งที่มีหลังคาที่สามารถเปิดปิดได้ ซึ่งนอกจากจะเป็นนวัตกรรมในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ใช้ประโยชน์แล้วยังสามารถทำให้การดูแลรักษาเป็นไปได้โดยง่ายอีกด้วยดังนั้นความมีการเพิ่มนวัตกรรมทางการบริหารสิ่งเหล่านี้ให้มากขึ้น

3.3 การสร้างมาตรฐานการทำงานและกระบวนการที่ชัดเจนและตรงตามมาตรฐานสากล

ในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพนั้น การสร้างมาตรฐานในการดำเนินงานนั้นจำเป็นจะต้องใช้การบริหารคนและการบริหารกระบวนการเข้ามาบริหารโดยการสร้างมาตรฐานนั้นจำเป็นจะต้องมีคู่มือในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเหมาะสมกับแรงงานที่จะเข้ามาปฏิบัติงานโดยแรงงานเหล่านั้นต้องมีความเข้าใจกระบวนการทุกกระบวนการและกระบวนการที่ปฏิบัติต้องเป็นไปตามมาตรฐานสากล



ในการสร้างมาตรฐานนั้น การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อใช้ในการบริหารจัดการจะส่งผลต่อคุณภาพและมาตรฐานของการจัดการด้านกายภาพ อาทิเช่น ในการรักษาความสะอาดที่ต้องใช้แรงงานในการทำความสะอาดนั้น สามารถพัฒนาเทคโนโลยีในการตรวจสอบเชื้อโรคได้ หรือแม้กระทั่งในต่างประเทศในห้องสมุดหรือสถานที่ที่ต้องควบคุมความชื้นนั้นก็มีเครื่องมือในการตรวจสอบและควบคุมความชื้นเพื่อรักษาหนังสือให้มีอายุการใช้งานที่ยาวนานขึ้น

กระนั้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างมาตรฐานเพียงอย่างเดียวก็ไม่สามารถลดจุดอ่อนของการบริหารทรัพยากรทางกายภาพได้ทั้งหมด ดังนั้นการใช้แรงงานเข้ามาสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกันยังเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น อย่างจะเห็นได้จากการเปลี่ยนผ่านของกระบวนการในการให้บริการจากการใช้แรงงานเป็นการใช้เครื่องมือในในช่วงระยะแรกๆจำเป็นจะต้องมีแรงงานเข้ามาปฏิบัติงานร่วมด้วยซึ่งแม้ว่าจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแต่ผลจากการใช้งานร่วมกันจะทำให้มีฐานข้อมูล และสามารถทราบถึงปัญหาในการใช้เครื่องมือ ซึ่งมีประโยชน์อย่างมากในระยะยาว การสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้กับคนหรือบุคคลที่เป็นแรงงานจึงเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติอย่างมากในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานบริการนั้น จำเป็นจะต้องใช้แรงงานเพื่อบริการและอำนวยความสะดวกในการสรรหาและคัดเลือก

บุคลากรที่ตรง กับภาระงานและมีคุณภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งทั้งหมดนี้จำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ ดังนั้นความเข้มข้นในการสรรหาและคัดเลือกไม่ว่าจะเป็นการสืบประวัติอาชญากรรมการมีผู้ค้าประกันในการทำงาน จำเป็นต้องมีความเข้มงวดเป็นอย่างมากเพื่อที่ระบบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดีจะเป็นการสร้างที่น่าเชื่อถือให้กับลูกค้าและคู่ค้านอกจากนั้นแล้วในการพัฒนาบุคลากรจำเป็นจะต้องมีการติดตามและประเมินผลและมีการจัดการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าและสามารถปรับตัวได้กับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นภายในอนาคต

3.4 การสร้างฐานข้อมูลในการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

ข้อมูลในการปฏิบัติงานนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ เพราะจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและปรับปรุงการทำงานได้ โดยเมื่อมีการปฏิบัติงานหรือดำเนินงานแล้ว ควรมีการบันทึกผลข้อมูลเพื่อรายงานการปฏิบัติงานของตน โดยอาศัยเครื่องมือที่มีเทคโนโลยีขั้นสูง เพื่อความรวดเร็วในการประมวลผลและรายงานผลการปฏิบัติงานได้ นอกจากนั้นแล้วการใช้และให้ข้อมูลในการปฏิบัติงานผ่านเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ เช่น ข้อมูลคำแนะนำอบรมการใช้งาน การใช้งานเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินข้อมูลเหล่านี้จะเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญแก่ผู้ใช้งานและสามารถแก้ไขตามสถานการณ์ได้ตลอดเวลาเพื่อปรับปรุงกระบวนการงาน



และพัฒนาการปฏิบัติงานของตน ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิ เช่นการใช้เครื่องมือเพื่อป้องกัน อคติภัยหากมีฐานข้อมูลและคำแนะนำในการใช้ที่ชัดเจนก็จะให้ผู้ใช้สามารถปฏิบัติงานได้อย่าง มีอาชีพผนวกกับการมีข้อมูลในเรื่องของการซ่อมบำรุงหรือข้อมูลทางด้านการตรวจเช็คสภาพ ของเครื่องมือให้พร้อมใช้งานอยู่เสมอก็จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานได้อีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

การใช้นวัตกรรมทางการบริการในการช่วยบริหารทรัพยากรทางกายภาพนั้นควรได้รับการ ส่งเสริมจากหน่วยงานทุกภาคส่วน เนื่องจากต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องมี การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ ด้านเทคโนโลยี ด้านการออกแบบ หรือการวางแผนกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะทำให้สามารถปรับปรุงและพัฒนาการ บริหารได้ ดังนั้นควรมีการช่วยเหลือสนับสนุนจากทุกฝ่ายจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร ทรัพยากรทางกายภาพทั้งนี้ก็เพื่อความสะดวกสบาย ความปลอดภัย และสร้างการเจริญเติบโตให้กับ ระบบเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กิริติ ชัยยศ. (2552). **องค์กรแห่งนวัตกรรม: แนวคิดและกระบวนการ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- คริสโตเฟอร์ เลิฟลอค และลอเรน ไรท์. (2547). **การตลาดบริการ** (อดุลย์ จาตุรงค์กุล และคณะ, ผู้แปล). กรุงเทพมหานคร: เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า.
- บัณฑิต จุลาสัย และเสรีชัย โชติพานิช. (2547). **การบริหารทรัพยากรกายภาพ**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พงศภากร เดชธรรมรงค์. (2555). **แนวทางการบริหารทรัพยากรกายภาพ ภายใต้การบริหารงานของ สำนักงานจัดการทรัพยากรที่ดินมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต**. การค้นคว้าอิสระ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชา นวัตกรรม การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ คณะ สถาปัตยกรรมศาสตร์และผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ไพโรจิตร ศิริอารยะพันธ์. (2548). **ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรกายภาพสำหรับอาคาร สำนักงานเกรดเอในบริเวณสาทร-สีลม**. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.



วสันต์ ลีอรรวิญญู. (2557). แนวทางการบริหารทรัพยากรกายภาพของชุมชนชาวญี่ปุ่น: กรณีศึกษา
สุขุมวิท 33/1. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสถาปัตยกรรม
ศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
กรุงเทพมหานคร.

มาโกโตะ ยูซุอิ. (2547). นวัตกรรมบริการ เบื้องหลังความสำเร็จของเซเว่นอีเลฟเว่น เจแปน
และธุรกิจบริการยุคใหม่ (ชไมพร สุธรรมวงศ์ และบัณฑิต โรจน์อารยานนท์, ผู้แปล).
กรุงเทพมหานคร: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

สมบัติ กุสุมาวดี. (2558). เศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ (Creative Economy) รุ่งอรุณของเศรษฐกิจ
ดิจิทัล. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสริชย์ โชติพานิช. (2549). แนวคิดการบริหารทรัพยากรกายภาพสำหรับโครงการที่อยู่อาศัยแบบรวม.
วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Dannkbaar, B. (2003). Innovation Management in the Knowledge Economy. London: College Press.

Rogers, Everett M. (1995). Diffusion of innovation. New York: The Free press.

U.S. Department of Commerce. (1999). The Emerging Digital Economy. U.S. Department of
Commerce.

เอกสารออนไลน์

BIFM. **Introduction to Facilities Management** from

<http://www.bifm.org.uk/bifm/about/facilities> (January 20th, 2016)

IFMA. **What is Facility Management?**, from [http://www.ifma.org/about/what-is-facility-](http://www.ifma.org/about/what-is-facility-management)
management (January 20th, 2016)

Walter Jamieson. **What is Service Innovation?**, from <http://msi.citu.tu.ac.th/th/home> Retrieved
(January 14th, 2016)

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการเตรียมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2559). **Digital vs Analog.**
สืบค้นจาก <http://www.digitalthailand.in.th/digital-thailandplan> [2559, กุมภาพันธ์ 5]

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). **เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) นโยบาย**
ขับเคลื่อนเศรษฐกิจใหม่. สืบค้นจาก
http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/mar2558-2.pdf [2559,
กุมภาพันธ์ 5]



ปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบ
บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงาน
บุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ชลพิณท์ ชลธิ*

กฤษณ์ รักษาติเจริญ**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาปัจจัย และแนวโน้มด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กลุ่มเป้าหมายเป็นข้าราชการภายในสำนักฯ จำนวน 59 คน การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ สถิติที่ใช้ในการวิจัย คือ Chi-Square Test ผลการวิจัยพบว่า การฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์ ไม่มีการนำระบบสารสนเทศด้วยคอมพิวเตอร์มาใช้ในองค์กร ปัจจัย ได้แก่ วุฒิการศึกษา ส่วนงานที่รับผิดชอบ ทักษะเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ประสบการณ์อบรมด้านคอมพิวเตอร์ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในองค์กร งบประมาณที่สนับสนุนเทคโนโลยี การฝึกอบรมความรู้ด้านเทคโนโลยี และแนวโน้มอาจมีการกำหนดผู้ที่รับผิดชอบด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของแต่ละส่วนราชการอย่างชัดเจน

คำสำคัญ : เทคโนโลยีสารสนเทศ/ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น/ กรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น

* นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล

** อาจารย์ ดร., คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, อาจารย์ที่ปรึกษา



Correlating Factors of Information Technology for Developing Human Resource of the Local Administration. A Case Study: Bureau of Local Personnel System Development, Department of Local Administration

Chonlapin Chonlatee*
Krish Rugchatjaroen**

Abstract

This research aimed to study problems, factors, and trends in information technology related to local personnel administration management of The Department of Local Administration. In this research, the sample consisted of 59 government officers in Bureau of Local Government Personnel Development. As both a qualitative and a quantitative research, the research instruments were questionnaires and interviews was use Chi-Square Test static to analyze data. The results of this research revealed that 1. There was a problem in computer training, there was no training using the computer to improve HR division 2. The factors were ; education, personal duties, computer experience, computer skill, progress of information technology and budget for support and the improvement of information technology learning. 3. The trends of information technology in the improvement of local personnel administration management may assign someone for responsibility in information technology.

Keywords: Information Technology / Local Government Personnel Development / Department of Local Administration

บทนำ

จากการบริหารงานของภาครัฐในปัจจุบัน ยังไม่ได้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานและการให้บริการประชาชนมากนัก ทำให้การให้บริการประชาชนบางส่วนมีปัญหาด้านความถูกต้องและรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างความทันสมัยในการบริหารงานภาครัฐและการบริการประชาชน ให้เป็นรูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่สมบูรณ์ ภายใต้แนวคิดของการยึดประชาชนพลเมืองเป็นหลักที่สามารถให้บริการประชาชนได้ตลอดเวลา ไม่มีวันหยุด ซึ่งมาตรการการเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัยตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550 ได้สนับสนุนให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพัฒนาตนเองให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ ที่สามารถประยุกต์ใช้ประโยชน์เทคโนโลยี

* M.P.A Student, (Public Policy and Public Management), Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

** Lecturer, Dr., Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Adviser



สารสนเทศสมัยใหม่ในการบริหารงาน ประสานงาน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการบริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และซื่อสัตย์ต่อผู้ให้บริการ ส่งเสริมและกำหนดมาตรฐานการให้บริการของรัฐในระดับสำนักงานให้มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และรวดเร็ว ในรูปแบบของศูนย์บริการอิเล็กทรอนิกส์แบบครบวงจร รวมถึงให้มีการศึกษาวิจัย และเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและอนุบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ต่อมาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2561 ได้พัฒนางานบริการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการ โดยออกแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ (กระทรวงมหาดไทย, 2551, น. 24)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศใดบ้างที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในภาครัฐประสบปัญหามากมายในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในด้านการสื่อสารข้อมูลและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงการขาดบุคลากรด้านเทคนิคสำหรับการดูแลระบบสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ นอกจากนั้น รูปแบบของข้อมูลและซอฟต์แวร์ที่ใช้ก็ยังขาดความเป็นมาตรฐาน ทำให้ไม่สามารถใช้งานร่วมกันได้ระหว่างหลายกระทรวง หลายกรม ซึ่งข้าราชการนับเป็นหนึ่งอาชีพที่มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งการบริหารจัดการต่าง ๆ ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทันต่อสภาพสังคมในปัจจุบัน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ทำให้เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในแวดวงข้าราชการอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของระบบราชการคือ มีการปฏิบัติงานที่มีขั้นตอนมาก และค่อนข้างล่าช้า สาเหตุที่เลือกศึกษาข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพราะเป็นหน่วยงานที่มีการติดต่อสื่อสาร การให้บริการด้านข้อมูลข่าวสาร คำปรึกษา แนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน แต่ปรากฏว่ายังเกิดความล่าช้าในการติดต่อสื่อสารกันระหว่างส่วนงานราชการภายในสำนักฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง



อาจเกิดจากปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งผลของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาแนวโน้มด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในอนาคต

แนวคิดและทฤษฎีของการวิจัย

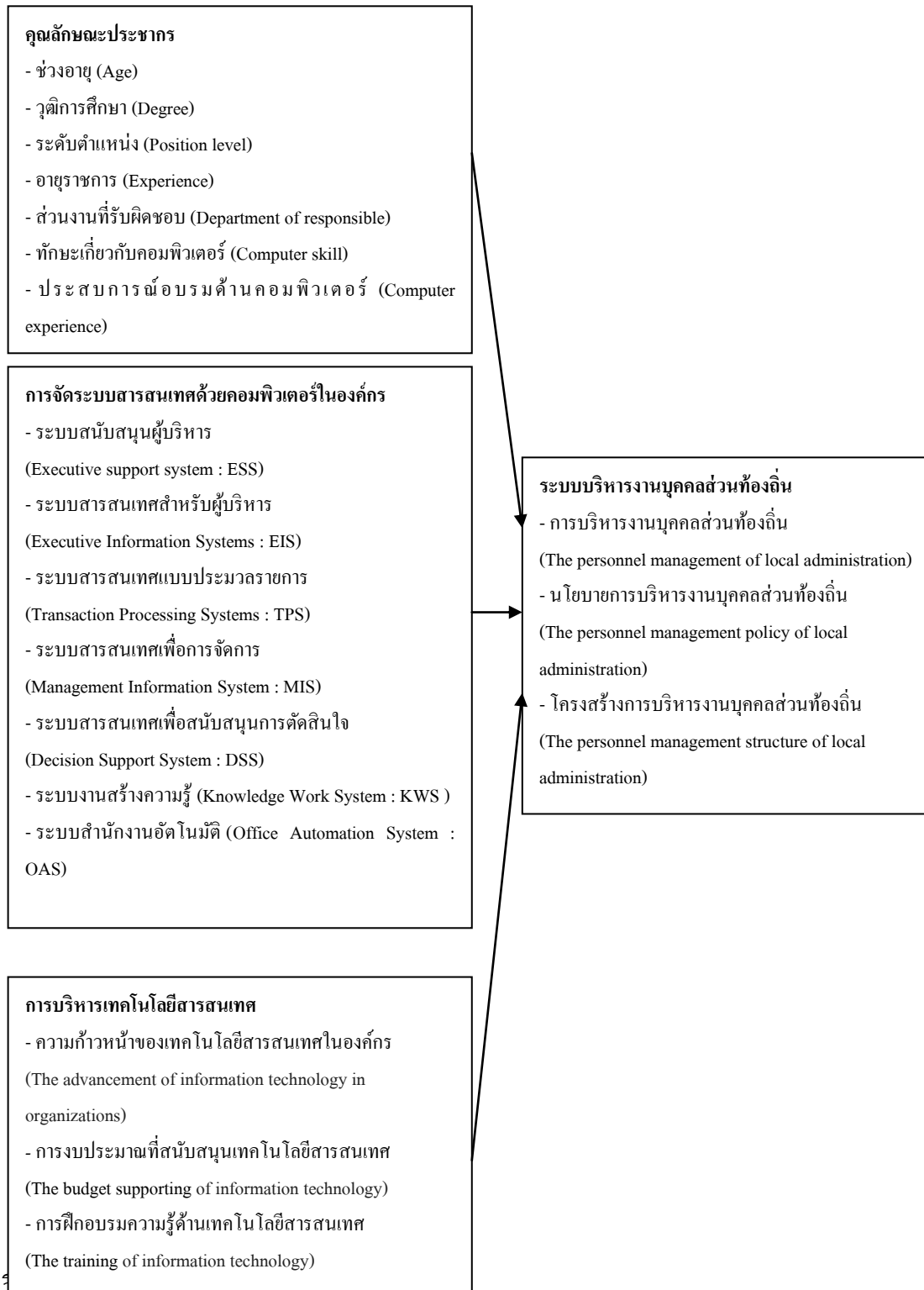
ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎี และค้นคว้าเอกสารรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ แนวคิดเรื่องการจัดระบบสารสนเทศด้วยคอมพิวเตอร์ในองค์กร แนวคิดเรื่องการบริหารงานบุคคล แนวคิดเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น นโยบายและแผนเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามภาพที่ปรากฏในภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม





การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการทางสถิติ การสำรวจโดยการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม (Questionnaire) และการสัมภาษณ์ ซึ่งมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยโดยการแจกแบบสอบถามคือ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ ณ สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 59 คน และการสัมภาษณ์ โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกคือ ผู้อำนวยการส่วนแต่ละส่วนที่อยู่ภายในสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 9 คน สถานที่เก็บข้อมูล คือ สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมในครั้งนี้ คือ

1) แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่มีคำถามชนิดปลายปิด โดยแบ่งโครงสร้างคำถามออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับคุณลักษณะประชากร ได้แก่ ช่วงอายุ วุฒิการศึกษาระดับตำแหน่ง อายุราชการ ส่วนงานที่รับผิดชอบ ทักษะเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ และประสบการณ์อบรมด้านคอมพิวเตอร์ ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับการจัดระบบสารสนเทศด้วยคอมพิวเตอร์ในองค์กร ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่วนที่ 4 คำถามเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และส่วนที่ 5 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2) การสัมภาษณ์ แบบสัมภาษณ์จะมี 2 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับคุณลักษณะประชากรเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ และส่วนที่ 2 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและแนวโน้มด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้มีการทดสอบความเที่ยงตรง (Validity) โดยผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นมาให้อาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณาและตรวจสอบความเที่ยงตรงตามเนื้อหา (Content validity) และความเหมาะสมของภาษาที่ใช้ (Wording) เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขก่อน



นำไปสอบถามในการเก็บข้อมูลจริง และหาค่า IOC ของผู้เชี่ยวชาญจากการให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบแบบสอบถามการวิจัย จากนั้นนำแบบสอบถามทั้งหมดมาตรวจสอบข้อมูล ลงรหัส และประมวลผลข้อมูล คือนำข้อมูลที่ผ่านการลงรหัสเรียบร้อยแล้วมาบันทึกเข้าไฟล์โดยใช้คอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติสำหรับทดสอบสมมติฐาน

3. การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้สถิติการวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปของการบรรยายลักษณะของข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ โดยจะต้องเก็บข้อมูลมาทั้งหมดหรือทุกหน่วยประชากรเป้าหมาย และไม่ใช้ผลที่ได้ไปอ้างอิงกับข้อมูลกลุ่มอื่น ๆ โดยจะใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างง่ายมาบรรยายลักษณะของข้อมูลซึ่งมีการคำนวณไม่ยุ่งยาก

2. สถิติเชิงอนุมาน (Inference Statics) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลบางส่วนซึ่งเรียกว่า ตัวอย่าง และข้อมูลจากตัวอย่างนี้จะเป็นตัวแทนของประชากรทั้งหมดตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ผลสรุปเกี่ยวกับประชากร เพื่อใช้ในการทดสอบสมมติฐาน (Hypothesis Testing) โดยกำหนดค่าการตัดสินใจในการทดสอบสมมติฐานไว้ที่ระดับ 0.05 ได้วิเคราะห์โดยสถิติทดสอบ Chi-Square Test เพื่อทดสอบอิทธิพล ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. ปัญหาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ การฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์ และไม่มีการนำระบบสารสนเทศด้วยคอมพิวเตอร์ในองค์กรมาใช้ในการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอย่างแพร่หลาย

2. ปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้แก่ วุฒิการศึกษา ส่วนงานที่รับผิดชอบ ทักษะเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ประสบการณ์อบรมด้านคอมพิวเตอร์ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในองค์กร งบประมาณที่สนับสนุนเทคโนโลยี และการฝึกอบรมความรู้ด้านเทคโนโลยี



3. แนวโน้มด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในอนาคต อาจมีการกำหนดผู้ที่รับผิดชอบด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของแต่ละส่วนราชการอย่างชัดเจนกำหนดตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ จัดให้มีการฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์ การแต่งตั้งผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง (CIO) และคณะกรรมการการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดตั้งระบบสารสนเทศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามโครงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลบุคลากรท้องถิ่นแห่งชาติ ระยะที่1 เพื่อพัฒนาระบบสารสนเทศ การติดตั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ต่างๆ

การอภิปรายผล

1. ปัญหาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ การฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์ อาจเกิดจากข้าราชการไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์ และไม่ให้ความสำคัญของการนำความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาศักยภาพของตนเอง รวมถึงการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รวมถึงผู้อำนวยการสำนักฯ ไม่มีการสนับสนุนการฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์ให้แก่ข้าราชการ ขาดความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศภายในสำนักฯ ให้เข้มแข็งและมีศักยภาพ ส่งผลให้ขาดบุคลากรที่รับผิดชอบด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยตรง

จากการสัมภาษณ์อีกประเด็นที่น่าสนใจ คือการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์นั้นไม่ทั่วถึง ทั้งการฝึกอบรมภายในหน่วยงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเอง และจากหน่วยงานภายนอก รวมถึงการที่ข้าราชการไม่มีเวลาอย่างเพียงพอในการเข้ารับการฝึกอบรม เนื่องจากมีภาระงานที่รับผิดชอบมาก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของศิริศักดิ์ สุขชั้น (2540, บทคัดย่อ. น.ง) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่สังกัดของข้าราชการ ความเต็มใจของผู้ปฏิบัติ ศักยภาพขององค์กร และประสบการณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการนำนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติไปปฏิบัติ



ปัญหาอีกประเด็นหนึ่งคือ ไม่มีการนำระบบสารสนเทศด้วยคอมพิวเตอร์ในองค์กรมาใช้ เพื่อพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอย่างแพร่หลาย ซึ่งจากการสัมภาษณ์ ข้าราชการบางท่านไม่รู้จักรบบสารสนเทศที่กล่าวมาข้างต้น อีกทั้งมีความเข้าใจว่าแต่ละระบบมีความซับซ้อน ยากต่อการทำความเข้าใจ ทำให้การปฏิบัติงานในบางขั้นตอนเกิดความล่าช้าเนื่องจากไม่มีระบบสารสนเทศเข้ามาช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน อีกทั้งข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลข่าวสารของแต่ละส่วนราชการในสำนักฯ ยังไม่เป็นปัจจุบัน ขาดการเชื่อมโยงกันโดยตรงทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐบาล ที่ระบุปัญหาการฝึกอบรมคอมพิวเตอร์แก่ข้าราชการว่า แม้ว่าจะมีข้าราชการผ่านการอบรมแล้วเกือบ 100,000 คน แต่ไม่มีผลเพียงพอที่จะผลักดันให้ผู้บริหารระดับสูงเห็นความสำคัญ เข้าใจ และสั่งการเพื่อให้เกิดการปรับกระบวนการทำงานที่เป็นประเพณีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปสู่การบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อประโยชน์สูงสุด (ศิริศักดิ์ สุขขึ้น, 2540, บทคัดย่อ. น.ง)

2. ปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้แก่ วุฒิการศึกษา ส่วนงานที่รับผิดชอบ ทักษะเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ประสิทธิภาพอบรมด้านคอมพิวเตอร์ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในองค์กร งบประมาณที่สนับสนุนเทคโนโลยี และการฝึกอบรมความรู้ด้านเทคโนโลยี

3. แนวโน้มด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในอนาคต อาจมีการกำหนดผู้ที่รับผิดชอบด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของแต่ละส่วนราชการอย่างชัดเจนกำหนดตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ จัดให้มีการฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์ การแต่งตั้งผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง (CIO) และคณะกรรมการการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดตั้งระบบสารสนเทศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามโครงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลบุคลากรท้องถิ่นแห่งชาติ ระยะที่ 1 เพื่อพัฒนาระบบสารสนเทศ การติดตั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ต่างๆ

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คือขาดการฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์ รวมถึงไม่เคยฝึกปฏิบัติกับคอมพิวเตอร์ และไม่เคยนำความรู้หลังจากการฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์มาใช้ อาจเกิดจากข้าราชการไม่เห็น



ความจำเป็นที่จะต้องมีการฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์ และไม่ให้ความสำคัญของการนำความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาศักยภาพของตนเอง รวมถึงไม่มีการสนับสนุนการฝึกอบรมด้านคอมพิวเตอร์ให้แก่ข้าราชการ ขาดความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศภายในสำนักฯ ให้เข้มแข็งและมีศักยภาพ ทั้งยังไม่มีการนำระบบสารสนเทศด้วยคอมพิวเตอร์ในองค์การมาใช้ในการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการสัมภาษณ์ ข้าราชการบางท่านไม่รู้จักรบบสารสนเทศที่กล่าวมาข้างต้น อีกทั้งมีความเข้าใจว่าแต่ละระบบมีความซับซ้อนยากต่อการทำความเข้าใจ ทำให้การปฏิบัติงานในบางขั้นตอนเกิดความล่าช้า เนื่องจากไม่มีระบบสารสนเทศเข้ามาช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ทั้งยังไม่ได้นำการจัดระบบสารสนเทศด้วยคอมพิวเตอร์ในองค์การ มาใช้อย่างแพร่หลาย เช่น ระบบสนับสนุนผู้บริหาร (ESS) ระบบสารสนเทศสำหรับผู้บริหาร (EIS) ระบบสารสนเทศแบบประมวลรายการ (TPS) เป็นต้น ดังที่ปรากฏในผลการวิจัย ตารางที่ 2 จำนวนและร้อยละของประชากร จำแนกตามการจัดระบบสารสนเทศด้วยคอมพิวเตอร์ในองค์การ

2. ปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คือ งบประมาณ รองลงมาคือ ส่วนงานที่รับผิดชอบ ประสิทธิภาพอบรมด้านคอมพิวเตอร์ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในองค์การ วุฒิการศึกษา ทักษะเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ และการฝึกอบรมความรู้ด้านเทคโนโลยี

3. แนวโน้มการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในอนาคต และได้นำปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กันข้างต้นไปสัมภาษณ์ข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จำนวน 9 คน พบว่ามีแนวโน้มในการให้ผู้ที่มิระดับคุณวุฒิที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้าใจในหลักของการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับแผนแม่บททั้งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและ มีการกำหนดบุคลากรด้านระบบสารสนเทศขึ้น จำนวน 12 คน มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลระบบสารสนเทศทุกรูปแบบของสำนักฯ มีการกำหนดตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งข้าราชการจะต้องมีทักษะเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์อยู่ในระดับที่กำหนด โดยให้มีผลต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการภายในสำนักฯ เพื่อให้ข้าราชการตระหนักถึงความสำคัญในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านคอมพิวเตอร์ทั้งระดับพื้นฐาน และระดับชำนาญ อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อเพิ่มขีด



ความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของข้าราชการภายในสำนักฯ การจัดทำโครงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลบุคลากรท้องถิ่นแห่งชาติ ระยะที่ 1 เช่น การพัฒนาระบบข้อมูลอัตรากำลังพนักงานส่วนท้องถิ่นสามัญ การจัดตั้งระบบฐานข้อมูลบุคลากรท้องถิ่น ก.พ.7 (อิเล็กทรอนิกส์) การจัดตั้งระบบแผนอัตรากำลัง 3 ปี ระบบบริหาร E-Service และ Mobile Application เป็นต้น เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กร การสนับสนุนงบประมาณของโครงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลบุคลากรท้องถิ่นแห่งชาติ ระยะที่ 1 ทั้งการพัฒนาระบบสารสนเทศการติดตั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ต่าง ๆ และการฝึกอบรมและบันทึกข้อมูล

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยใคร่เสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะบางประการเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับใช้กับการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้ข้าราชการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ดียิ่งขึ้น ผู้บังคับบัญชาควรจะดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1) สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรหลักที่จะต้องกำกับ ควบคุม ดูแล ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาคือ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญและตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย โดยการกำหนดนโยบายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งนำไปสู่การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น

2) สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการให้มีความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการปฏิบัติงานด้านระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการกำหนดตัวชี้วัดของสมรรถนะหลักที่ข้าราชการทุกคนควรมีและควรปฏิบัติ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการด้วย



3) ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรติดตามข่าวสารด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่เปลี่ยนแปลงไป แล้วนำมาถ่ายทอดให้แก่ข้าราชการภายในสำนักงาน เพื่อให้ข้าราชการจะได้นำความรู้เหล่านี้ไปปรับใช้กับงานของตน

4) ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรติดตามทั้งนโยบายของรัฐบาล แผนแม่บทของกระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ได้กำหนดขึ้น ซึ่งจะได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรกำหนดทิศทางและสร้างองค์การที่มุ่งเน้นถึงความสำคัญ รวมถึงนโยบายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม ควรมีความสอดคล้องกับผู้เกี่ยวข้องและปริมาณงาน ซึ่งล้วนแล้วแต่จะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้องค์การมีความแข็งแกร่ง และมีเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันต่อความเปลี่ยนแปลง

2) สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีการเชื่อมต่อกันโดยตรง ทำให้การสื่อสารระหว่างส่วนราชการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว แก้ปัญหาการสูญหายของเอกสาร ซึ่งส่งผลไปยังส่วนราชการท้องถิ่นในการติดต่อ และการรับทราบข้อมูลข่าวสารด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้วย

3) ควรจัดสรรงบประมาณด้านเทคโนโลยีสารสนเทศให้แก่ส่วนราชการอย่างเพียงพอ นำไปสู่การพัฒนาทั้งองค์การและข้าราชการภายในสำนักงาน อย่างต่อเนื่อง

4) ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรแต่งตั้งข้าราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารข้อมูล

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2551). การจัดโครงสร้างส่วนราชการในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. เอกสารการประชุม.
- _____. (2556). แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557-2560. กรุงเทพฯ : สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล



ส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ. (2556). เทคโนโลยีสารสนเทศคืออะไร. [ระบบออนไลน์].

แหล่งที่มา <http://www.ictkm.info/content/detail/14>.

กระทรวงมหาดไทย. (2551). แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของ

กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2552-2556. กรุงเทพฯ : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงมหาดไทย.

ครรชิต มัลลียงศ์. (2541). เทคโนโลยีสารสนเทศ. ใน พจนานุกรมไอที ฉบับคำย่อ (หน้า 104-

105). กรุงเทพฯ : สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ, ฝ่ายศึกษาเทคโนโลยีสารสนเทศ,งานมัลติมีเดีย และซีเอ็ดยูเคชั่น.

ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์. (2543). ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐนิชา ใฝ่ใจความรู้ และคณะ. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ.

[ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://elearning.northcm.ac.th/it/lesson1-1.asp>.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2545). ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : เอส แอน์ จี กราฟฟิค.

ธารินี แขวงเมือง. (2555). ระบบสารสนเทศในองค์กร ESS,TPS,MIS,DSS,KWS,OAS.

[ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา<http://tharinee55.blogspot.com/2012/11/esstpsmrdsdkwsoas.html>. (3 ตุลาคม 2557).

ปรัชญนันท์ นิลสุข. (2548). การใช้ ICT พัฒนาและบริหารกำลังคน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบ

ราชการ. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.prachyanun.com/artical/ict.html>.

ไพฑูรย์ สิงห์คำ. (2547). การยอมรับเทคโนโลยีสารสนเทศกับการพัฒนาระบบสารสนเทศของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตพื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก.

วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.

ศิริศักดิ์ สุขชื่น. (2540). การนำนโยบายและเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะ

กรณีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร

มหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.



- สถาบันพระปกเกล้า. (2550). **ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : เอกสารวิชาการลำดับที่ 49 วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- สมศักดิ์ คงเที่ยง. (2548). **การบริหารงานบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**. ภาควิชาบริหารการศึกษาและอุดมศึกษา, มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพฯ : บริษัทมิตรภาพการพิมพ์และสตีวดีโอ จำกัด.
- สุรพงษ์ สืบวงศ์ดี. (2546). **การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหาร**. กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการบรรยายโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ 11 กันยายน 2546 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการและบุคลากรของรัฐ.
- สุริยา นทีศิริกุล. (2542). **สภาพและปัญหาการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศในโรงเรียนประถมศึกษา** สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอโพ้นทอง จังหวัดร้อยเอ็ด. ปรินูญานิพนธ์ กศ.ม.สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.
- Behan, K., & Holmes, D. (1990). **Understanding information technology : Text reading and cases**. 2nd ed. New York : Prentice-Hall.
- Efraim Turban. (2001). **Introduction to information Technology**. New Jersey : John Wiley & Sons, Inc.
- Haag, S., Cummings, M., & Dawkins, J. (2000). **Management information systems for the Information age**. 2nd ed. New York : McGraw-Hill.
- O'Brien, J. A. (2000). **Introduction to information systems : Essentials for the internet worked enterprise**. 9th ed. Boston : McGraw-Hill.
- Pollack, C, and Masters, R. (1997). **Using internet technologies to enhance training**. Performance Improvement. 36(2), 28-31.
- Stair, R.M., & G.W. Reynolds. (1999). **Principles of Information Systems A Managerial Approach**. 4th ed. Cambridge, MA : Course technology.
- Turban, E., McLean, E., & Wetherbe, J. (2002). **Information technology for management : Transforming business in the digital economy**. 3rd ed. New York : John Wiley & Sons.



การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางสื่อสังคมเฟสบุ๊ก ของหน่วยงานภาครัฐไทย¹

อุดม ไพรเกษตร^{*}

ปิยากร หวังมหาร^{**}

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาลักษณะการใช้เฟสบุ๊ก ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับการใช้เฟสบุ๊ก ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้เฟสบุ๊ก ปัญหาและอุปสรรคในการใช้เฟสบุ๊กและเสนอแนวทางการใช้เฟสบุ๊กของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ ในการวิจัยเชิงปริมาณ ประชากร คือ หน่วยงานภาครัฐระดับกรม/เทียบเท่ากรมกลุ่มตัวอย่าง 108 หน่วยงาน เครื่องมือที่ใช้ ได้แก่ แบบสอบถาม สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ผู้บริหารหรือผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ 6 แห่ง และนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อสังคม 3 คน ผลการวิจัยพบว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ที่ใช้เฟสบุ๊กเป็นหน่วยงานสนับสนุน การใช้เฟสบุ๊กมีลักษณะเป็น Page ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน หน่วยงานภายในเป็นผู้ดูแล มีวัตถุประสงค์การใช้เพื่อเป็นช่องทางสื่อสาร/ประชาสัมพันธ์กับประชาชน ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การสนับสนุนของผู้นำ วัตถุประสงค์ของนโยบาย และความร่วมมือของประชาชนโดยมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมผ่านเฟสบุ๊กสูงสุด สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ใช้เฟสบุ๊ก เนื่องจาก มีช่องทางสื่อสารกับประชาชนอื่นอยู่แล้ว ไม่มีบุคลากรดูแล เป็นต้น ปัญหาและอุปสรรคในการใช้เฟสบุ๊กเพื่อการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ เช่น บุคลากรขาดความรู้ สำหรับแนวทางใช้เฟสบุ๊กของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การอบรมบุคลากร การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม / เฟสบุ๊ก / ภาครัฐ

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางสื่อสังคมเฟสบุ๊กของหน่วยงานภาครัฐไทย”

^{*} นักศึกษาปริญญาเอกหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

^{**} รองศาสตราจารย์ ดร., ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



People's Participation through Social Media Facebook of Thai Government Agencies

Udomtipok Phaikaset*
Piyakorn Whangmahaporn**

Abstract

The research aimed to study the characteristic in using Facebook, factors associated with the use of Facebook, factors affecting the use of Facebook, barriers to use Facebook and guidelines for government agencies to people's participation through Facebook. The quantitative research and qualitative research were applied. In quantitative research, population was the department in governments. The sample were 108 units and the instruments were questionnaire. For qualitative research, the instrument was structured interview. The targeted group consisted of executives or representatives from six government agencies and three academic experts in social media. The results showed that most government agencies using Facebook as a support agencies. Facebook was used as page via the Website of the agencies. The unit within the administration was administrators. The objectives of using were the channel of communication or public relations to people. Factors affecting to people's participation through Facebook were the support of the leader, policy objectives and people's cooperation with the highest. The government agencies did not using Facebook because of having already channel of communication and there were no administrators etc. For the barriers of public agencies using Facebook for people's participation was lack of knowledge of staffs etc. The guidelines for government agencies to the people's participation through Facebook were the staff training and public relations etc.

Keywords: People's Participation / Facebook / Government Agencies

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ผ่านมาข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเกิดจากข้อจำกัดของช่องทางในการแสดงความคิดเห็น ข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และข้อจำกัดต้นทุนในการมีส่วนร่วม ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้ประชาชนมีโอกาสน้อยมากในการมีส่วนร่วมกับนโยบายหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ จนเกิดปัญหาความไม่เข้าใจหรืออาจรุนแรงจนถึงขั้นเกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐอยู่เสมอ อันส่งผลต่อการพัฒนาประเทศและการดำเนินไปของนโยบายให้หยุดชะงักลงในที่สุด ด้วยปัญหาอุปสรรคดังกล่าวได้กลายมาเป็นจุดเริ่มของการให้ความสำคัญในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐ ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐ

* Philosophy Programe in Public Administration Sripatum University

** Associate professor ,Dr., Philosophy Programe in Public Administration Sripatum University, advisor



จำเป็นต้องจัดหาเครื่องมือหรือสนับสนุนกลไกต่างๆ ที่เป็นช่องทางในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินและร่วมกำหนดทิศทางของนโยบายต่างๆ มากขึ้น

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้สิ่งที่เรียกว่า “ดัชนีชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน” อีกหนึ่งตัวชี้วัดที่องค์การสหประชาชาติที่ได้ให้ความสำคัญนั้น โดยวัดจากระดับคะแนนและการจัดอันดับ e-Participation Index สำหรับประเทศไทย พบว่า มีระดับคะแนนและการจัดอันดับที่ดีขึ้น โดยในปี 2010 อยู่ในอันดับที่ 110 จากทั้งหมด 192 ประเทศ และในปี 2012 อยู่ในอันดับที่ 48 จากทั้งหมด 193 ประเทศแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนผ่านช่องทางการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น (สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน), 2555)

เฟสบุ๊คเป็นหนึ่งในสังคมเครือข่ายที่มีการขยายตัวของจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นในระยะเวลาที่รวดเร็ว จากสถิติ พ.ศ. 2559 มีผู้ใช้หรือเป็นสมาชิกทั่วโลกกว่า 1,500 ล้านคน อันดับหนึ่งคือประเทศสหรัฐอเมริกา รองลงมาคือ ประเทศอินเดีย และประเทศบราซิล (Thothzocial, 2016) สำหรับประเทศไทย จากผลสำรวจพบว่า มีคนไทยใช้เฟสบุ๊คมากขึ้น 38 ล้านบัญชี (Thothzocial, 2016) ดังนั้นเฟสบุ๊คจึงเป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญที่รัฐจะใช้ในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

แต่ขณะเดียวกันด้วยเงื่อนไขทางด้านนโยบาย งบประมาณ บุคลากร ตลอดจนความเข้าใจถึงคุณประโยชน์ของการใช้เฟสบุ๊คของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ทำให้หน่วยงานภาครัฐยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากเฟสบุ๊คในการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชน ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาสื่อสังคมโดยเฉพาะอย่าง เฟสบุ๊คในหน่วยงานภาครัฐในเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

วัตถุประสงค์การวิจัย

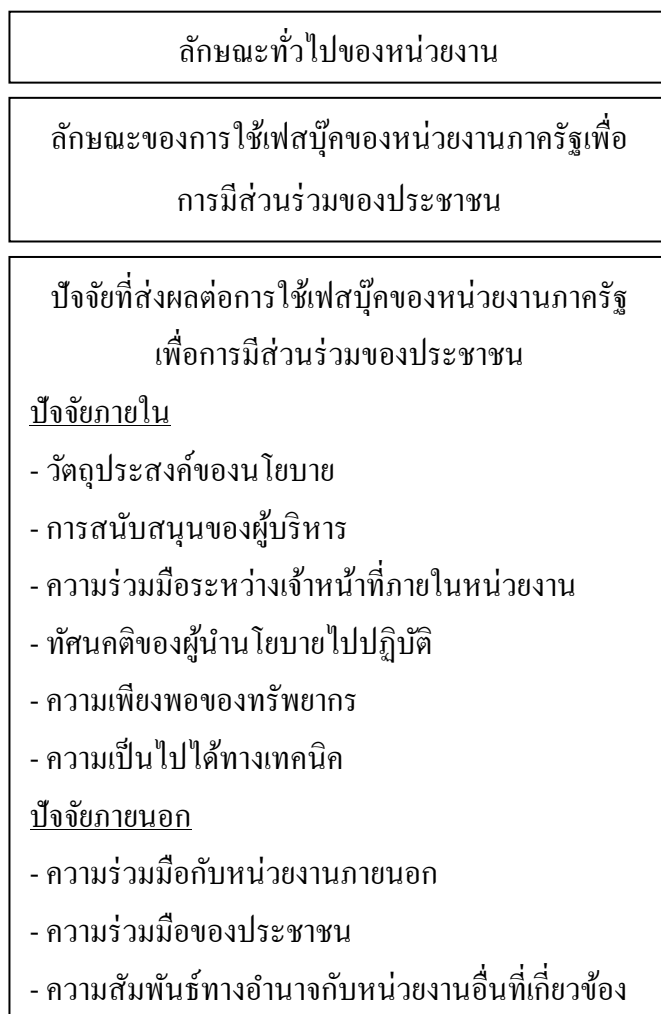
1. ศึกษาลักษณะการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการใช้ เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. เสนอแนวทางการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน



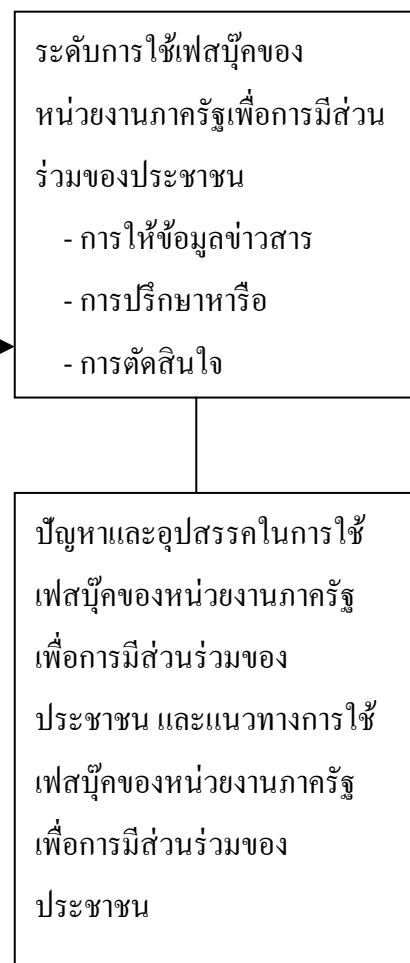
กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรอิสระ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการประยุกต์แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้แก่ วรรณคดี จันทรศร (2548), Edwards (1980) ตัวแปรตาม ประยุกต์แนวคิดเรื่องระดับการมีส่วนร่วมของจุฑารัตน์ ชมพันธุ์ (2555)

ตัวแปรต้น



ตัวแปรอิสระ



เฟสบุ๊คก่อตั้งขึ้นและพัฒนาโดย Mark Zuckerberg และเพื่อนอีก 2 คน คือ Chris Hughes และ Dustin Moskovitz นักศึกษามหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เมื่อปี ค.ศ. 2004 ในชื่อเดิมว่า www.thefacebook.com โดยมีจุดประสงค์เพื่อใช้เป็นสมุดบันทึกรายชื่อของนักศึกษาทั้งหมดในมหาวิทยาลัย และเว็บไซต์ www.thefacebook.com นี้ ได้รับความนิยมอย่างมากจนกลายมาเป็น www.facebook.com ในปัจจุบัน



เฟสบุ๊กจัดว่าเป็นสังคมออนไลน์ที่มีเครื่องมือและลูกเล่นมากมายที่ช่วยให้ผู้ใช้งานติดต่อสื่อสารกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็ว และสนุกสนาน ไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้งานแบบส่วนตัว หรือใช้งานในเชิงธุรกิจ ซึ่งสามารถใช้งาน เฟสบุ๊กได้จากทั้งเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล และจากโทรศัพท์มือถือ โดยเข้าจาก Facebook.com ซึ่งเป็นช่องทางที่สะดวกและรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อัปเดตตลอดเวลา และนอกจากนี้ ในปัจจุบัน โทรศัพท์ประเภทสมาร์ทโฟน ทั้ง iPhone, Blackberry หรือโทรศัพท์ที่ใช้ระบบปฏิบัติการ Android ก็มีแอปพลิเคชัน เฟสบุ๊กที่สามารถดาวน์โหลดมาใช้งานได้อย่างสะดวกสบายอีกด้วย

แนวคิดเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น (วรเดช จันทรศร, 2548)

1. ความเป็นไปได้ทางการเมือง ได้แก่

1.1 การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านของกลุ่มเอกชนที่มีต่อนโยบาย

1.2 ความสนับสนุนจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ถ้านโยบายขาดการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญในวงรัฐบาลและรัฐสภา มีโอกาสมากที่จะถูกโจมตีและถูกแก้ไขให้เปลี่ยนไปจากเดิม หรืออาจประสบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.3 ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล หากกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตน ก็อาจประสบปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

1.4 การสนับสนุนจากชนชั้นนำ กล่าวคือ หากนโยบายไม่ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำ โอกาสที่จะประสบความสำเร็จมีน้อยมาก

1.5 การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป มักประสบปัญหาในการปฏิบัติอย่างมาก

1.6 การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ชอบนโยบายนั้น โอกาสที่จะล้มเหลวก็จะสูง

2. ความเป็นไปได้ในทางเทคนิคหรือทางทฤษฎี เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็ว และในแต่ละครั้งยังส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะต่างๆ ซึ่งประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ ได้แก่



2.1 การร่างนโยบาย นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากและมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินงานไม่มากนัก มีโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อน และมีผู้คนหรือหน่วยงานเกี่ยวข้องมากมาย

2.2 ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่เคยทำอยู่จนเกิดความเคยชิน จะมีโอกาสประสบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3 ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ กล่าวคือ การเลือกทฤษฎีที่ดีหรือการมีกรอบการมองปัญหา ที่ถูกต้องจะช่วยให้เกิดผลที่ดีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.4 ลักษณะของเทคโนโลยี เทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติตามนโยบาย ต้องสอดคล้องกับสถานการณ์หรือสภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1 ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติ ด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจ เห็นด้วย และมีความผูกพัน

3.2 ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิมที่เคยปฏิบัติมานานแล้ว มักจะประสบความล้มเหลว ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง

3.3 ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบาย อาจจะนำไปสู่การเพิกเฉยหรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วน ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายนั้นล้มเหลว

3.4 ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายนโยบายไปปฏิบัติให้กับผู้ที่มีความเห็นไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้น จะทำให้นโยบายประสบความล้มเหลว เนื่องจากผู้ปฏิบัติมักจะพยายามหลีกเลี่ยงหรือดเว้นการปฏิบัติ

Edwards (1980) ได้นำเสนอตัวแบบแสดงผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 4 ตัวแปร ได้แก่ การสื่อความหมาย (Communication) ทรัพยากร (Resources) ความตั้งใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Disposition of the Implementers) และโครงสร้างของระบบราชการ (Bureaucratic Structure) ซึ่งตัวแปรเหล่านี้จะส่งผลต่อการดำเนินงานและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันตลอดเวลา และส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม การที่มีทรัพยากรที่เพียงพอและเหมาะสมมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากงบประมาณแล้ว ทรัพยากรยังหมายถึงทรัพยากรบุคคลที่



เหมาะสมกับงาน มีความชำนาญในงาน ความเพียงพอของข้อมูล ข่าวสารที่จำเป็น อำนาจหน้าที่ อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

จุฬารัตน์ ชมพันธุ์ (2555) ได้เสนอระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน จากการนำแนวคิดของนักวิชาการด้านการมีส่วนร่วมหลายท่านมาประยุกต์เข้าด้วยกัน โดยได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 7 ระดับ

1. ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด โดยรัฐหรือเจ้าของโครงการให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประชาชนเมื่อกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ได้ถูกริเริ่มขึ้น โดยประชาชนมีสิทธิเพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น โดยไม่มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใดๆ กับการตัดสินใจนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ก็อาจกล่าวได้ว่า ระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น เป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม วิธีการให้ข้อมูลมีได้หลายวิธี เช่น การประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ การแจกแผ่นพับ การแสดงนิทรรศการ เป็นต้น

2. ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) เป็นระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับข้อมูลข่าวสารแล้ว สามารถที่จะค้นหาสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ความจำเป็นและความต้องการของกิจกรรมหรือโครงการ และพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียของทางเลือกต่างๆ ได้ โดยที่รัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิญชวนให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรม หรือ โครงการนั้นๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจต่อไป

3. ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นระดับขั้นที่เปิดโอกาสให้มีการเจรจกันอย่างเป็นรูปแบบระหว่างผู้กำหนดนโยบาย เจ้าของโครงการ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และสาธารณชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูลและผลการศึกษามาปรึกษาหารือกับประชาชนในประเด็นปัญหา และหาทางเลือกทางแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย/ โครงการนั้นๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวคิดเหล่านั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสมและมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด

4. ระดับการสร้างความร่วมมือ/ การวางแผนร่วมกัน (Involvement) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทาง มีขอบเขตที่กว้างขึ้น มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการ เปิดโอกาสให้มีการวางแผนร่วมกันในการเตรียมหรือการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะความคิดเห็นที่นำไปสู่การลดผลกระทบที่อาจจะเกิดจากการดำเนินการโครงการหรือการลดปัญหา



ความขัดแย้ง เหมาะสำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือมีข้อโต้แย้งมาก
อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจตัดสินใจยังคงอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

5. ระดับการร่วมดำเนินการ (Partnership) ในระดับนี้ ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ดำเนินนโยบาย/
โครงการ และประชาชน ร่วมกันจัดทำหรือดำเนินการตามนโยบาย/ โครงการนั้นๆ เป็นการปฏิบัติ
ตามนโยบายหรือดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้

6. ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) เป็น
ระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการแลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบ
และติดตามผลการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้
หรือไม่

7. ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมสูงสุด โดย
ประชาชนสามารถริเริ่มนโยบาย วางแผน และดำเนินการโครงการต่างๆ ได้เองตั้งแต่ต้น โดย
เจ้าหน้าที่/ หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงาน

ระเบียบวิธีวิจัย

รูปแบบการวิจัยเป็นการวิจัยที่ผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิง
คุณภาพซึ่งมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากร คือ หน่วยงานภาครัฐระดับกรม/เทียบเท่ากรม ภายใต้สังกัดกระทรวงทั้ง 18
กระทรวง รวมประชากรทั้งสิ้น 146 หน่วยงาน คำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ตารางของ
Krejcie and Morgan. (1970) ได้กลุ่มตัวอย่าง 108 หน่วยงาน เครื่องที่ใช้เป็นแบบสอบถามและผู้วิจัย
ได้ทำหนังสือขอความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการส่ง
แบบสอบถามไปยังหน่วยงานภาครัฐ สำหรับสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ
ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของ Pearson และการวิเคราะห์สมการ
ถดถอยพหุคูณแบบเป็นขั้นตอน

การวิจัยเชิงคุณภาพ

กลุ่มเป้าหมาย คือ หน่วยงานภาครัฐระดับกรม/เทียบเท่ากรม ผู้วิจัยได้ทำการเลือกกลุ่ม
ตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง ประกอบด้วย ผู้บริหารหรือผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ 6 แห่ง และ
นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อสังคม 3 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมี
โครงสร้าง เก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคลและทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดย



การสรุปข้อมูลแบบการวิเคราะห์เนื้อหาอภิปรายผลข้อมูลตามทฤษฎีและปรากฏการณ์ เพื่อสร้างข้อสรุปรวบยอดและข้อเสนอแนะต่อไป

สรุปและอภิปรายผล

สรุปผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณ

1.1 ลักษณะทั่วไปของหน่วยงาน และลักษณะการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ที่ใช้เฟสบุ๊คมีจำนวน ร้อยละ 81.25 เป็นหน่วยงานสนับสนุน ร้อยละ 47.92 มีลักษณะเป็นPageร้อยละ 73.08 โดยผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ร้อยละ 64.10 ใช้หน่วยงานภายในเป็นผู้ดูแลเฟสบุ๊คร้อยละ 100.00 มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อเป็นช่องทางสื่อสาร/ประชาสัมพันธ์กับประชาชน ร้อยละ 19.23

1.2 ระดับการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานภาครัฐเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานภาครัฐให้กับประชาชนผ่านทางเฟสบุ๊ค มีการปรับปรุงหรืออัปเดตอยู่เสมอ และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ ที่ต้องการข้อเสนอแนะจากประชาชนผ่านทางเฟสบุ๊ค ซึ่งควรมีการแจ้งผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจผ่านทาง เฟสบุ๊คเมื่อมองในภาพรวมถึงระดับการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ที่ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร

1.3 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย การสนับสนุนของผู้บริหาร ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ทักษะคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอของทรัพยากร และความเป็นไปได้ทางเทคนิค มีความสัมพันธ์ทางบวกกับระดับการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีความสัมพันธ์กับระดับการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด

ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก ความร่วมมือของประชาชน และความสัมพันธ์ทางอำนาจกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีความสัมพันธ์ทางบวกกับระดับการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยความร่วมมือของประชาชน มีความสัมพันธ์กับระดับการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด



1.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระดับการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย การสนับสนุนของผู้บริหาร ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ทักษะคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอของทรัพยากร และความเป็นไปได้ทางเทคนิค โดยวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีอิทธิพลต่อระดับการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด

ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก ความร่วมมือของประชาชน และความสัมพันธ์ทางอำนาจกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยความร่วมมือของประชาชน มีอิทธิพลต่อระดับการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด

2. ผลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

2.1 ปัจจัยที่ไม่ใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย 1) มีช่องทางสื่อสารกับประชาชนอื่นอยู่แล้ว 2) ไม่มีบุคลากรดูแล 3) ขาดต่อการควบคุมเรื่องข้อมูล 4) ไม่มีนโยบายที่จะนำมาใช้

2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการใช้ เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย 1) บุคลากรขาดความรู้ความสามารถ 2) เนื้อหาที่น่าสนใจยังขาดความทันสมัย รวดเร็ว และถูกต้อง 3) ไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ

2.3 ข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อการพัฒนาการใช้ เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย 1) จัดการความรู้ของบุคลากรที่ทำหน้าที่ดูแล 2) การประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบมากยิ่งขึ้น 3) ปรับปรุงการนำเสนอเนื้อหาให้มีความทันสมัย รวดเร็ว และถูกต้อง ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

อภิปรายผล

การที่หลายหน่วยงานภาครัฐเห็นความสำคัญกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นสื่อสังคมออนไลน์หรือเว็บไซต์ มาใช้เพื่อการสื่อสารกับประชาชน สร้างการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับประชาชน ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน และการพัฒนาประเทศ ที่ผ่านมาในอดีต รัฐบาลได้มีแนวคิดเรื่องรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นแนวความคิดใหม่ ที่ผู้บริหารประเทศต่างๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก ตระหนักถึงความสำคัญในฐานะที่รัฐเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน (สมชัย อักษรารักษ์ และ อสิณา พรพศิน, 2547)



แม้ว่ามีหลายหน่วยงานภาครัฐที่ใช้เฟสบุ๊กเพื่อการสื่อสารกับประชาชน แต่ก็มีหน่วยงานส่วนใหญ่จะเป็นการแจ้งข่าวสารแก่ประชาชนเพียงเท่านั้น ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมกับประชาชน ทำให้การติดตามหรือการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนยังน้อยหรือแทบจะไม่มีเลย การที่หน่วยงานภาครัฐของไทยจะก้าวเข้าสู่ e-Governance ตามกรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารระยะ พ.ศ. 2554-2563 ของประเทศไทยแล้ว e-Governance หมายถึง การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารและบริการของภาครัฐ อันประกอบด้วย การมีส่วนร่วมการปฏิบัติตามกฎหมาย ความโปร่งใส การสนองตอบต่อข้อเรียกร้อง การยึดถือเสียงส่วนใหญ่ ความเสมอภาค การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและความรับผิดชอบ (กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2554)

อย่างไรก็ตามก็ยังมีอีกบางหน่วยงานที่ยังกังวลถึงความปลอดภัยของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อสังคมออนไลน์ อย่างเช่น เฟสบุ๊กที่จะนำมาใช้เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยที่ไม่ใช้เฟสบุ๊กของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือหลายหน่วยงานก็มีช่องทางสื่อสารกับประชาชนช่องทางอื่นอยู่แล้ว ซึ่งบางหน่วยงานมีเว็บไซต์ที่ช่องทางสื่อสารหลักกับประชาชน นอกจากนี้การที่หน่วยงานไม่มีบุคลากรดูแล การขาดแคลนกำลังคน หรือการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้าน IT อย่างแท้จริง อีกทั้งยังยากต่อการควบคุมเรื่องข้อมูลและความปลอดภัยของระบบ ความปลอดภัยของเฟสบุ๊กยังเป็นข้อกังวลของหลายหน่วยงาน และผู้บริหารไม่มีนโยบายที่จะนำมาใช้ ซึ่งผู้บริหารยังมองไม่เห็นประโยชน์จากการใช้ เฟสบุ๊กเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ ขององค์การ มีระบบวัดผล การปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจมอบหมายงานหรือความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานงานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง ในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็น



ธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย (วรเดช จันทรศร, 2548)

ความร่วมมือของประชาชน หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือกระบวนการสานสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมและเพื่อให้การพัฒนา นโยบายและบริการสาธารณะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยเน้นที่กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิธีการที่ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และผู้เกี่ยวข้อง มีโอกาสเรียนรู้ทำความเข้าใจประเด็นนโยบายสาธารณะร่วมกันปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด ทุกฝ่ายยอมรับมากที่สุด และมีผลกระทบเชิงลบน้อยที่สุด หรืออาจกล่าวได้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นกระบวนการที่นำประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมในการหาวิธีแก้ไขปัญหายากที่ยากซับซ้อน ร่วมกันหาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในทางสันติ เป็นที่ยอมรับหรือเป็นฉันทามติของประชาสังคม และมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยนำความเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจและกำหนดแนวทางหรือนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐจะดำเนินการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร., 2556)

การที่จะทำให้การใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบความสำเร็จนั้น วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นปัจจัยหนึ่ง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้น ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการเปลี่ยนนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนการให้ความร่วมมือกันฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลงไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่ ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบ และระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ (วรเดช จันทรศร, 2548) ปัญหาของหลายหน่วยงานภาครัฐยังขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการใช้ เฟสบุ๊คเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งนโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมและมีมาตรฐานที่ชัดเจน เพื่อความสะดวกต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Van Meter and Van Horn, 1975)

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่างๆ เพราะฉะนั้นความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก ลักษณะต่างๆ ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี นโยบายที่มี



ลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน และมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนัก จะมีโอกาสประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่า นโยบายที่มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีผู้คนหรือมีหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากมาย นโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากที่เคยทำอยู่จนเคยชิน มีโอกาสที่จะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติ และศุภชัย ยาวะประภาษ (2552) ได้เสนอปัจจัยที่อาจกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 8 ปัจจัย ปัจจัยทั้ง 8 ปัจจัยดังกล่าว ปัจจัยหนึ่งในนั้นก็คือ ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีและทฤษฎี เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทฤษฎีสู่การกำหนดนโยบาย และพฤติกรรมผู้ปฏิบัติงานต้องมีแผนงานและมาตรฐานรองรับชัดเจน และต้องปรับใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมนโยบายด้วย

ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การใช้เฟสบุ๊คเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนาการใช้เฟสบุ๊คการร่วมมือการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง และรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการติดตามข่าวสารผ่านทางเฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อก้าวไปสู่การมีส่วนร่วมในนโยบายของหน่วยงานภาครัฐต่อไปการใช้เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำไปสู่กระบวนการที่เรียกว่า “Open Government” หมายถึง รัฐบาลที่มีการบริหารปกครองอย่างเปิดเผย หรือเรียกสั้นๆ ว่า “รัฐบาลเปิด” มีนัยของการบริหารราชการที่เน้นความโปร่งใส เปิดเผยและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน ซึ่งรัฐบาลเปิดได้ให้ความสำคัญอยู่ 3 ประการ ดังนี้ (มนู อร์ติคคเชษฐ, 2554) 1) หน่วยงานภาครัฐต้องร่วมมือทำงานกับทุกภาคส่วน ทั้งภายในหน่วยงานของภาครัฐเองและร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก เช่น องค์กรอิสระ และธุรกิจ 2) ความร่วมมือร่วมใจจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐบาล 3) รัฐบาลจะต้องรู้จักใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเพื่อให้เกิดความร่วมมือกับภาคประชาชนอย่างจริงจัง

บุคลากรที่ทำหน้าที่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ของหน่วยงานภาครัฐยังขาดความเชี่ยวชาญทางด้านการใช้งาน เฟสบุ๊คอย่างแท้จริง ขาดการเรียนรู้ การพัฒนาทักษะในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน หากจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการขาดสมรรถนะในการทำงานของบุคลากรนั่นเอง ด้วยข้อจำกัดในหลายประการของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านงบประมาณ จำนวนบุคลากร หรือแม้กระทั่งการบูรณาการความรู้ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่จะนำมาใช้เพื่อการพัฒนาหน่วยงาน

ปัญหาทางด้านการนำเสนอเนื้อหาผ่านทาง เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน เนื้อหาที่นำเสนอยังขาดความทันสมัย รวดเร็ว และถูกต้อง บางครั้งก็เป็นเพียงการนำเสนอข่าวประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานเพียงเท่านั้น ขาดกระบวนการสื่อสารกับประชาชนเพื่อสร้างการมี



ส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากผลกระทบต่อเนื่องมาจากการที่หน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานขาดวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการใช้ เฟสบุ๊ค รวมถึงการที่ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงการมีเฟสบุ๊คของหน่วยงาน เป็นเพียงแค่การใช้งานประชาสัมพันธ์ข่าวสารทั่วไป ไม่มีการส่งเสริมการรับรู้ ถึงการมี เฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐ ช่องทางที่หน่วยงานภาครัฐใช้ให้ประชาชนรับทราบถึงการมี เฟสบุ๊คของหน่วยงาน ส่วนใหญ่จะใช้ผ่านช่องทางเว็บไซต์ของหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งไม่มีการประชาสัมพันธ์ เฟสบุ๊คผ่านทางช่องทางอื่นเลย

การให้ความรู้แก่ผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลเฟสบุ๊คหรือการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่จะนำการใช้เฟสบุ๊คเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ในการดูแล หรือบริหารจัดการสื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างแท้จริง แนวทางการพัฒนาการใช้เฟสบุ๊คเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ ก็คือ การประชาสัมพันธ์เฟสบุ๊คของหน่วยงานจากหลายช่องทางเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบมากยิ่งขึ้น และเนื้อหาหรือการนำเสนอข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางเฟสบุ๊คของหน่วยงานภาครัฐควรปรับปรุงการนำเสนอเนื้อหาให้มีความทันสมัย รวดเร็ว และถูกต้องให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1.1 ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐควรมีเจตนาที่แน่วแน่ และต้องสื่อสารต่อสาธารณะอย่างชัดเจนว่า การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นวาระที่จะต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากสามารถนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชนในสังคม เพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจทั่วประเทศสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศที่มีคุณภาพมั่นคง และปลอดภัย ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

1.1.2 ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐควรจัดให้มีโครงสร้างของการกำกับดูแลการขับเคลื่อนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของหน่วยงานที่ชัดเจนและปฏิบัติได้จริง



1.2 ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร

1.2.1 หน่วยงานภาครัฐควรมีการฝึกอบรม ให้ความรู้แก่ผู้ทำหน้าที่ดูแลทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเชิงลึกอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพราะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

1.2.2 หน่วยงานภาครัฐควรสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้เกิดขึ้นและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานภาครัฐ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาถึงปัจจัยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ของหน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานส่วนภูมิภาค ภาคเอกชน เช่น รูปแบบของสื่อสังคมออนไลน์ การเข้าถึงสื่อสังคมออนไลน์ของประชาชน เป็นต้น

2.2 ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเชิงเปรียบเทียบในการใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรและการสื่อสารกับประชาชนขององค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร

บรรณานุกรม

- กนิษฐ์ ศรีสุวรรณ. (2548). การประสานงานของผู้บริหารสารสนเทศภาครัฐ (Chief Information Officer: CIO) เพื่อไปสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government). เอกสารวิจัย หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2554). กรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารระยะ พ.ศ. 2554 – 2563 ของประเทศไทย ICT2020. กรุงเทพฯ: กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.
- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2555). มาตรฐานเว็บไซต์ภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายพัฒนามาตรฐานระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ สำนักสถาปัตยกรรม รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.



กล้า ทองขาว. (2534). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไป

ปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหาร

ศาสตรุษบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กุลภัสสร ธรรมชาติ. (2552). การใช้เว็บ 3.0 เพื่อพัฒนาเว็บไซต์. กรุงเทพฯ: สำนักคอมพิวเตอร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ.

ครรชิต มาลัยวงศ์. (2540). **ข้าราชการกับไอที: เส้นทางที่จะต้องเลือกเดิน. ชุดอนุทัศน์ไอที 1.**

กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ.

จิตตา กิตติเสถียรนนท์. (2553). **ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการประสานงานภาครัฐด้วยระบบ**

เทคโนโลยีสารสนเทศ ศึกษากรณี ระบบสารสนเทศการประชุมคณะรัฐมนตรีแบบ

อิเล็กทรอนิกส์ (Cabinet Network: CABNET). วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐ

ประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (สหสาขาวิชา), บัณฑิต

วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จินตวิทย์ เกษมสุข. (2554). **การสื่อสารกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

จุฑารัตน์ ชมพันธุ์. (2555). **การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในบริบทประเทศไทย.**

วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม. 8(1), น.132-134.

��ณี ทรงศีล. (2545). **รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government): ศึกษาเปรียบเทียบ แนวทางปฏิบัติที่**

เป็นเลิศ (Best Practices) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศ

สิงคโปร์. เอกสารวิจัยหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสน

ศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จิตติกานต์ นิธิอุทัย. (2556). **การสร้างแบรนด์ให้ติดตลาดด้วย Facebook.** กรุงเทพฯ: บริษัท

อินส์พัล จำกัด.

ณัฐธฤตย์ ศรีมิชัย. (2547). **ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการเรียนวิชาชีพหลักสูตรระยะสั้น**

ของนักศึกษาผู้ใหญ่ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์หลักสูตร

ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการศึกษาจากระบบโรงเรียน ภาควิชานโยบาย

การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา, คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). **พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่ง**

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: เอ. พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2548). **ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ. (พิมพ์ครั้งที่ 7).** กรุงเทพฯ:

แซทโพร่ พรินติ้ง.



- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2551). **รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ e-Government**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รัตนไทร.
- ธีระพงษ์ แก้วหาญ. (2543). **กระบวนการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง ประชาคม ประชา สังคม**. ขอนแก่น: โครงการจัดตั้งมูลนิธิเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง ชมรมนักวิชาการสาธารณสุข ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.
- นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. (2547). **การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิค และกรณีตัวอย่าง**. เชียงใหม่: สิริลักษณ์การพิมพ์.
- นนท์ กอแก้วทองดี. (2543). **หลักสูตรและคู่มือการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้นำประชาคมตำบลเรื่องเวทีประชาคมพร้อมใจเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- ประทุม รอดประเสริฐ. (2535). **นโยบายและการวางแผน: หลักการและทฤษฎี**. กรุงเทพมหานคร: เนติกุลการพิมพ์.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร. (2546). **กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา**. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.). กรุงเทพฯ.
- บุญถึง นันตะก้านตรง. (2546). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติศึกษากรณีบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์ (Smart Card)**. สารนิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภควัต รักศรี. (2553). **เครือข่ายสังคม (Social Networking)**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.coe.or.th/e_engineers/knc_detail.php?id=170 [2013, December 1].
- ภิเชก ชัยนรินทร์. (2553). **การตลาดแนวใหม่ผ่าน Social Media**. กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- ภูไท เมฆกระจาย. (2554). **พฤติกรรมการใช้ Facebook ของนักศึกษามหาวิทยาลัยมหิดล**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- มนู อรดีลเชษฐ์. (2554). **กรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารระยะ พ.ศ. 2554-2563 ของประเทศไทย ICT2020**. กรุงเทพฯ: กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. (2526). **หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท**. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไทยอนุเคราะห์ไทย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550). ใน **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2550 หน้า 1-127.



- เรวัต แสงสุริยงค์. (2547). การบริการอิเล็กทรอนิกส์: ตัวแบบสำหรับการให้บริการสาธารณะของ
ไทย. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์, คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2530). ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนาชุมชน: ประชาชน
ข้าราชการ และผู้นำรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- วรเดช จันทรศร. (2540). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บริษัท กราฟิก
ฟอร์แมต (ไทยแลนด์) จำกัด.
- วรเดช จันทรศร. (2548). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ:
หจก. สหยาบล้อและการพิมพ์ จำกัด.
- วชิราพร พุ่มบานเย็น. (2545). เทคโนโลยีสารสนเทศและคอมพิวเตอร์. กรุงเทพฯ: ซอฟท์เพรส.
- วรารุณ แสงอร่าม. (2552). อินเทอร์เน็ตกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนิสิตจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
เศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2538). นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ศรีศักดิ์ จามรมาน และณัฐณิชา ช่อโพธิ์ทอง. (2545). “Unveiling the Next Generation of e-
Government” หรือ “การแปรสภาพเป็นระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์. กรุงเทพฯ:
สมาคมคอมพิวเตอร์แห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์. เอกสารประกอบการสัมมนา.
- ศิริพร พงศ์วิญญู. (2546). ภาพรวมของการนำเอาบริการ Social Network มาใช้ในหน่วยงาน
ภาครัฐ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.slideshare.net/OnionHead/social-network-7711059> [2013, December 1].
- สกุลศรี ศรีสารคาม. (2554). สื่อสังคม (Social Media) กับการเปลี่ยนแปลงกระบวนการสื่อสาร.
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2553). ต้นแบบความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมใน
ระดับจังหวัด. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.).
- สมพร เพ็ญจันทร์. (2539). นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- สมบัติ ชำรงชัญญะ. (2540). นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.
กรุงเทพฯ: เอสแอนด์จีกราฟิก.



- สมชัย อักษรารักษ์ และอศินา พรวิสิน. (2547). **Being e-Citizen by e-Government**
โฉมหน้าบริการอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐเพื่อคนไทย. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). คำเฉพาะเกี่ยวกับการบริหาร
ราชการแบบมีส่วนร่วม. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=2&content_id=2549 [2013, December 1].
- สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน). (2555). รายงานการศึกษาและการ
ยกระดับ United Nations e-Government Readiness Rankings 2012. กระทรวง
เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.
- อรทัย กักพล. (2551). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) มูลนิธิปรียุญโท**
นักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการประชาชนสำนักงานปลัด
สำนักนายกรัฐมนตรี.
- อรทัย กักพล. (2552). **คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น.**
กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.
- อิทธิพล ปรีดิประสงศ์. (2552). **ประเภทของเครือข่ายสังคมออนไลน์.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:
<http://www.gotoknow.org/posts/288469> [2013, December 1].
- Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. **Journal of the American Institute of Planners**, 35(4): 216-224.
- Bardach, E. (1980). **The Implementation Game: What happens After a Bill Becomes a Law.**
3rd ed. Cambridge, Massacxhusetts: The MIT Press.
- Berman, P. and McLaughlin, M. W. (1977). **Federal Programs Supporting Educational Change, vol.5: Factors Affecting Implementation and Continuation.** Santa Monica, Calif: The Rand Corporation.
- Berman, P. (1978). *The Study of Macro- and Micro-Implementation*. **Public Policy**, 26, 2: 157-184.
- Boyd, D. M. & Ellison N. B. (2007). *Social Network Sites: Definition, History and Scholarship*. **Journal of Computer-Mediated Communication**, 13(1), 210-230. (Online).
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1083-6101.2008.00408.x/full#b5Boyd M.>
[2013, December 1].



- Creighton, James L. (2005). **The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement**. San Francisco: Jossey Bass.
- Cohen, J. M. and Unhoff, N. T. (1997). **Rural Development Participation**. New York: Concepts and measures for project design implementation and evaluation.
- Diduck, A. & Sinclair, A. J. (2002). *Public Involvement in Environmental Assessment: The Case of the Nonparticipation*. **Journal of Environmental Management**, 29(4), 578-588.
- Department of Electronics and Information Technology, Ministry of Communication and Information Technology, Government of India. (2011). **Framework & Guidelines for Use of Social Media for Government Organisations**. (Online) http://deity.gov.in/sites/upload_files/dit/files/SocialMediaFrameworkDraftforPublicConsultation_192011.pdf [2013, December 1].
- Edward, G. C. (1980). **Implementation Public Policy**. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Guo, Xuetao & Lu, Jie. (2005). *Electronic Government Strategies and Implementations*. edited by Wayne Huang, Keng Siau, & Kwok Kee, Wei. **Electronic Government Strategies and Implementations**. Hershey: Idea Group.
- International Association for Public Participation. (2007). **IAP2 Spectrum of Public Participation**. (Online). <http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf> [2013, December 1].
- Ines Mergel. (2012). **Social Media In The Public Sector: A Guide To Participation, Collaboration, And Transparency In The Networked World**. The United States of America.
- Joosten, T. (2012). **Social Media for Educators: Strategies and Best Practices**. USA: Jossey-Bass.
- Norshidah, Mohamed. (2008). *Internal users' self assessment of Malaysia's e-government flagship applications in lead implementation agencies*. **Public Sector ICT Management Review**, Vol. 2(1), pp. 13-21.



- Petts, J. (1999). *Public Participation and Environmental Impact Assessment*. **Handbook of Environmental Impact Management**, 1: 145-173. Oxford: Blackwell Science.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). **Implementation**. 2nd ed. San Francisco: University of California Press. (Online) <http://www.gotoknow.org/posts/448023>) [2013, December 1].
- Putt, A. D., and Springer, F. J. (1989). **Policy Research: Concept, Methods and Application**. New Jersey: Prentice Hall.
- Reddick, Christopher G. (2009). *Factors that Explain the Perceived Effectiveness of E- Government: A Survey of United States City Government Information Technology Directors*. In **International Journal of Electronic Government Research**, Vol. 5(2), pp. 1-15.
- Sabatier, Paul. A., and Mazmanian, Daniel. A. (1980). *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. **Policy Studies Journal**, 8, 4: 538-560.
- Susan Barrett and Colin Fudge. (1981). **Policy and Action: Essays on The Implementation of Public Policy**. New York: Methuen & Co.,Ltd.
- Skoler, M. (2009). *Why The News Media Became Irrelevant-And How Social Media Can Help*. **Nieman Reports** (Fall): 38-40 (Online) http://jclass.umd.edu/classes/jour698m/skoler_files/ContentServer.pdf [2013,December 1].
- Thothzocia .**Global and Thailand Facebook Population update 2016**. (Online). <http://thothzocial.com/facebook-population-2016/> [2016, May].
- Van Meter, D. S., and Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. **Administration & Society**, 6(4): 445-488.



Decentralization and Local Governance in Southeast Asia: A Passing Review of Development, Reforms and Approaches

Reymund B. Flores*

Abstract

Rapid change towards urbanization has taken some governments unaware, both at local and national levels. Cities across Southeast Asian region do not form part of the exceptions, particularly in facing problems of increasing poverty; lack of basic amenities and services such as water supply, electricity, sanitation, housing, education and healthcare; worsening pollution and depletion of natural resources; crippling traffic congestion; declining safety and security, and increased dissatisfaction by urban residents. This qualitative study used the general inductive approach and discourse analysis to discuss and gain deeper understanding of decentralization and local governance in Southeast Asia by looking into the patterns of development, reforms, and approaches. It further presents the varied discourses on prospects and directions in local governance in Southeast Asia and mechanisms used for regional inclusiveness and development.

Keywords: Decentralization/ Local Governance/ Local Development Reforms/
Comparative Local Governance

Many Asian cities lack the mandate, resources and capacities to deal with multiple issues (Kioe Sheng, 2011). The United Nations, at the same time, published in its 1997 issue of the State of the World Population that *“The growth of cities will be the single largest influence on development in the first half of the 21st century.”* After ten years (2007), a similar report was published and it says, *“In 2008, the world reaches an invisible but momentous milestone. For the first time in history, more than half of its population, 3.3 billion people, will be living in urban areas.”* Further it said that urbanization growth is expected to rise in most of the developing countries in the world, particularly in Asia.

Between the 1870s and World War II, Southeast Asia falls in world shipping costs and Western industrialization gave rise to its export-led growth and specialization in a narrow range of primary commodity exports. A linked development was the emergence of a few dominant Southeast Asian urban centers, typically primate ports. It is argued that different commodities produced different spread effects, resulting in variation in degrees of urban concentration in the region. However, geography, path dependence and infrastructure also shaped urban systems

* Reymund B. Flores is a faculty member of the Social Science Department, College of Arts & Sciences, West Visayas State University and a Doctor of Public Administration Student of the National College of Public Administration & Governance, University of the Philippines.



development. The main cities that emerged during this period became the “gateways” that connected frontier Southeast Asia to the global economy (Huff, 2012).

It is widely held that decentralization improves the quality of governance. A government that is closer to its people works best, since it has a better feel of the concerns of local constituents. In turn, citizens and community groups can better participate in the affairs of government under a decentralized system. Proximity serves to enhance preference matching for public services. Moving the decision-making closer to people who are affected by those decisions lowers both information costs requirements and transaction costs. Conversely, a centralized approach to management of the economy stymies development at the local level.

Gonzalez and Mendoza (n.a.) noted that across Southeast Asia, decentralization has proceeded slowly and unevenly. Nevertheless, many services like agriculture, education, health, social welfare, environmental management and even public works are increasingly being decentralized in the region, in accordance with the principles of fiscal decentralization. But sub-national governments in Southeast Asia generally have poor fiscal capacities, suggesting little authority or poor showing in tax generation and borrowings, and high vertical imbalance (dependence on central to local transfers). Strong citizen participation in the articulation of local preferences is found in Thailand and the Philippines. But collective action problems have hamstrung attempts to lower corruption levels and promote transparency in the region’s local governments.

Thus, this paper aimed to review the patterns of development, reforms and approaches in decentralization and local governance in Southeast Asia by (1) Revisiting the development of decentralization reforms in the region, and (2) Exploring the structures and dynamics of local governance.

To satisfy the objectives of this study, the researcher was guided by qualitative research design – specifically, the inductive approach using varied literatures and publications. It involves the search for pattern from observation and the development of explanations – theories – for those patterns (Bernard, 2011).

Origins and Evolution: Patterns of Decentralization Reforms

The concept of decentralization is relatively new in some countries like Cambodia. Crisis sparked decentralization in Indonesia and the Philippines, while in Vietnam it is part of a gradual process of market and public sector reform. In a few cases, decentralization is essentially complete (in structure if not in practice), such as in the Philippines, or heavily in process, such as in Indonesia. In other cases reforms are less advanced, either with limited policy development, as in Cambodia, or a substantial but only modestly implemented framework, as in Thailand.

Smoke (2012) accounted in his study describing the Philippines having the strongest history of democratic decentralization in the region. Its colonial heritage established limited democratic roots, and a series of presidential decrees enacted under the Marcos government—including the Local Tax Code, the Real Property Tax Code, and the Local Fiscal Administration Code—laid the institutional foundation for decentralization. Philippines re-established democracy after the fall of Marcos in



1986, and decentralization and local autonomy were among the fundamental principles embodied in the 1987 Constitution. In 1991 constitutional provisions begin to take robust shape through the Local Government Code, which mandated significant devolution to local governments. Today a formal decentralization framework is essentially complete, but much effort remains to realize full implementation.

He also noted the decentralization elements in Indonesia during Dutch colonial period. As in many ethnically diverse countries colonized by European powers, building national unity through greater centralization was Indonesia's goal after independence. Weak attempts to decentralize in the 1970s and 1980s did not gain political momentum. The East Asian economic crisis in 1997 hastened the fall of the Soeharto regime. Around that time, a successful independence referendum in the former province of East Timor and growing complaints from resource-rich provinces about insufficient revenue autonomy increased pressure for reform. The 1999 decentralization legislation was a direct response to this political crisis and a perceived need to hold the diverse and tenuously unified country together. The reform devolved power primarily to sub-provincial governments, largely because of fear among national leaders that empowered provinces could fuel regional ethnic and political conflicts, leading to further separatism or federalism. Indonesia revised the initial decentralization framework legislation in 2004. This increased higher-level control but left unresolved important aspects of the intergovernmental system. Local capacity is deficient in many areas. Citizens and government officials, both elected and appointed, are still learning to function in the evolving democratic environment.

Vietnam, which become a centrally planned communist state after the Vietnam War, has increasingly formalized the subnational government framework since the mid-1990s. As in China, economic reforms spurred initial progress on intergovernmental reform. The center still exerts substantial control, but subnational governments have some discretion. Provinces have greater powers, including considerable authority over lower levels. Popular participation and grassroots demand for political voice have grown, but Vietnam remains a one-party state and a fairly centrally driven system. The country has moved forward with its decentralization framework and conducted some successful policy experiments, but implementation is uneven and additional reforms are required.

Thailand has been modestly enhancing the role of subnational entities for some time, but decentralization has been a priority only since the Seventh National Economic and Social Development Plan (1991–96). This plan emphasized developing local infrastructure, providing credit to expand and improve local services, and helping local authorities mobilize capital and pursue development projects. The May 5 democracy movement emerged in the mid-1990s to demand stronger democratic institutions more insulated from the military, which has long played a pivotal role in Thai politics. The Eighth Plan (1997–2002) advocated stronger local institutions, the 1997 Constitution formally enshrined decentralization, and later legislation detailed it. The country has formally adopted many reforms but implemented few of them, and political consensus on further progress remains unclear.

Cambodia's decentralization is relatively unique. Following elections brokered by the United Nations in 1993, the center reclaimed power from provincial



governors—who had previously ruled with a free hand—in order to impose discipline on the intergovernmental system. Reforms adopted in 2001 led to the election of commune councils and provided them small intergovernmental transfers without formal service responsibilities or own-source revenues. This approach focuses on meeting immediate community needs and developing trust between citizens and the government as a first step in decentralization. Provincial reforms have been limited, except for the adaptation of Seila mechanisms to provide provincial support to communes and a few ad hoc reforms by individual sectoral ministries. A program to build capacity is under way and the country is planning further reforms, but it is unclear how the system will evolve.

T.G. McGee (1995), by giving emphasis to the unique feature of Asian urban agglomerations, has coined the term *desakota* development to describe their growth, combining the Bahasa terms *desa* (village) and *kota* (city) to indicate their mixed rural-urban characteristics. He observed that these city-regions tend to “produce an amorphous and amoeba-like spatial form, with no set boundaries or geographic extent and along regional peripheries; their radii sometimes stretching 75 to 100 km from the urban core. This territory – comprising the central city, developments within the transportation corridors, satellite towns and other projects in the peri-urban fringe and the other zones – is emerging as a single, economically integrated “mega-urban region” or “extended metropolitan region.”

In his book, Laquian (2005) also noted that most Asian mega-cities have expanded into mega-urban regions that encompass much larger territories and populations. Despite governmental efforts to restrict or even reverse the growth of mega-cities by using various administrative and economic measures, such as internal passport systems that limit benefits to bona fide urban residents in Vietnam; use of green belts to confine growth within highly urbanized areas in Malaysia; eviction and resettlement of inner city dwellers to outlying areas in the Philippines; and transmigration schemes to move urban residents to frontier areas in Indonesia, mega-urban regions have continued to grow. This “spreading pancake” or “palm and fingers” expansion pattern has engulfed small towns, cities and other settlements in the urban periphery, joined the urban fields of other large cities, and formed city clusters or sprawling mega-urban regions.

Urbanization Pattern: Issues and Challenges

The emergence of mega-urban regions in Asia has posed a number of challenges to city and regional planning. The traditional instrument for development of Asian cities has been physical planning, which is designed to control and guide the material elements in cities and towns like roads and transportation networks, waterworks, drainage, sewerage and sanitation systems, energy generation and distribution, garbage dumps, landfills and incinerators, housing, and many others. This approach is usually confined to “*hardware*” elements and fails to take into consideration the economic and social processes – “*software*,” that often exert stronger influences on the development of city regions.

There is a shortage of planners who are adequately trained in comprehensive planning and take economic, social and environmental factors into consideration



when formulating city region plans. Most city and regional planners in Asia are architects, engineers, surveyors and other technically-oriented individuals who often fail to appreciate the important role played by socio-economic processes in urban life. As observed by a former World Bank economist, most big city problems in developing countries may be traced to “*wrong headed national urbanization policies promoted by physical planners with visions of optimal geography and very little sense of economics*” (Hamer, 1994).

Urban and regional planning in Asia is deeply influenced by the concept of rural-urban dichotomy. Many government officials as well as staff members of multilateral and bilateral aid agencies firmly believe that the main issue in Asia is rural development and that the solution to alleviating absolute poverty is improving agricultural productivity, building farm to market roads, instituting land reform schemes, and encouraging farm mechanization.

Urban areas suffer from extreme fragmentation among competing local jurisdictions. Extreme fragmentation, urban plans are confined to the formal boundaries of municipalities or metropolitan areas. Legal ordinances, zoning codes and land use rules and regulations promulgated by city councils and municipal boards are applicable only within their jurisdictional areas. As cities have become mega-cities and these, in turn, have evolved into mega-urban regions, traditional planning approaches have not kept pace with substantive and technical developments.

Most city region plans in Asian agglomerations are not formally adopted as legally binding enactments – many are primarily conceptual and regarded as “indicative guidelines” for the future development of mega-urban regions. This phenomenon is mainly due to the legalistic tradition that vests authority for planning and enactment of zoning codes and land use regulations in cities or municipalities that have their own specific charters.

Moreover, in his study on issues and challenges in urbanization, Yap (2011) clearly noted and discussed how Southeast Asia is steadily urbanizing. He further mentioned that in 1950, only 15.5 % of its population lived in urban areas. In 2010, it was 41.8 % (or about 250 million people) and it is expected to have increased to 50 % by 2025. Urbanization and economic development often mutually reinforce each other, and the most urbanized countries are generally also the most economically developed. That is also the case in Southeast Asia, although official statistics may show a different picture.

Official statistics do not fully reflect the urban reality. Definitions of “urban” differ from one country to another and thus are not always comparable; and political motives rather than actual conditions may determine when a settlement is actually declared “urban.” According to United Nations statistics, Manila is Southeast Asia’s only mega-city (a city with a total population of more than ten million), but if the peri-urban population is included, some cities have much larger populations. Jones (2008) estimated that the population of the mega-urban regions of Bangkok, Jakarta and Manila is twice the official figures. Many urban areas in Southeast Asia are also destinations of large numbers of temporary migrants who may or may not be included in the population counts.



The attention on mega-cities hides the fact that a majority of the urban population in Southeast Asia lives in smaller cities and towns. According to UN Population Division (2010) only 13.8 percent lives in cities with more than five million inhabitants, while 67 percent of Southeast Asia's urban population (165 million people) lives in urban settlements with less than 500,000 inhabitants. Smaller cities and towns do not receive the attention they deserve as places of residence for the majority of the urban population.

The high concentration of people, economic activities and services in a relatively small area has a profound impact on urban society and economy. Urban economies of scale and agglomeration lead to better access to services, greater prosperity and changes in lifestyle, but rapid urbanization also leads to increased slums and squatter settlements, social alienation and environmental pollution.

Universal education and ICT are making ever larger sections of the population, including the poor, aware of how “the other half” lives and how people's power can change the status quo. Television, and now the social media, highlighted these events in the Philippines, Indonesia, and Thailand. What people see is affecting their voting behavior, but also their preparedness for extra-parliamentary action. “Countries realize that inequality is contributing to social tensions and lost opportunities,” according to the World Bank (Reuters, 2011).

CSOs, Citizen Engagements in the Local Governance Landscape of SEA

Many driving forces at the global, national and local levels have influenced recent trends toward greater political devolution and transfer of financial authority from the center to regions and local areas - the demise of the former Soviet Union and the end of the Cold War, increases in ethnic conflicts and demand for greater recognition of cultural, religious and regional traditions, the focus of bilateral donors, multilateral agencies and non-governmental organizations, and the demands by groups and individuals within countries for greater control over local political processes, greater transparency, better access to services and more openness in political decision-making processes.

In addition to global and nation-specific reasons, there are also region-specific factors that have led to the expanding role of local governments, including the need to decentralize service delivery Southeast Asia. With the evolution in thinking about development and governance and the rapid pace of democratization around the world, the concepts and practices of decentralization too have changed over the past few decades. Decentralization was defined as the transfer of authority, responsibility and resources - through deconcentration, delegation or devolution – from the center to lower levels of administration (Rondinelli, 1981; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983).

Indonesia has undergone a complete transition from authoritarianism to democracy, with CSOs playing a prominent role. In turn, the democratic government and decentralization reforms have facilitated further growth of CSOs and embedded them in the political and social landscape. This transition and freeing of society, according to Cheema (2011) was an uneven process. In the 1980s, CSOs went from complete emasculation to a gradual acknowledgement by the Suharto government that



the state alone could not bear the full costs of development and therefore needed the participation of communities. The advocacy groups established in the 1980s were building blocks for the democracy movement. They formed an important element in the aggressive public pressure on the Suharto government that emerged in the mid-1990s and led to the emergence of a discourse on good governance, accountability and transparency of public institutions.

The evolution and growth of civil society in Malaysia could be divided into four distinctive periods that reflect social and political changes in the country. The first phase (pre-1957) was characterized by people's activism in Malaya through political parties which were based on ethnicity and religion. The colonial rulers introduced repressive laws such as the Societies Ordinance to check either the spread of illegal secret societies or the activities of the communists. During the second phase (1957-1980), the colonial legacy of preventive arrest and curtailment of fundamental rights was continued in order to suppress communist ideology and racial tension, even though the constitution provided for the protection of fundamental human rights. However, the labor movement continued to be active. During the third period (1981 to 2003) under Mahathir, the concepts of strong state and Malaysia specific democracy provided the context within which fundamental liberties were curtailed. The "Asian values" argument was presented to justify strong government actions vis-à-vis individual liberties. The fourth phase started with the resignation of Mahathir in 2003. Though no major amendments to laws dealing with fundamental liberties were made, more space was provided to citizens through such mechanisms as internet websites, bloggers and related tools of information technology. These new tools empowered small organizations and activists to challenge the strong arm of the state and led to the emergence of new civil society networks that transcended ethnicity, religion and area of advocacy (Cheema, 2011).

The Cambodian government has expressed its commitment to decentralization and to develop local political institutions, with the backing of international donors. The commune's executive and legislative functions were introduced in 2001 and the commune is tasked with ensuring the well-being of citizens, including service delivery, protection of natural resources, social and economic development planning, and public order. The first commune elections were held in February 2002. However, decentralization is still in its infancy and implementation is problematic due to poor coordination between ministries and inconsistencies between decentralization and other reforms. The lack of resources and information about decentralization measures are also major challenges.

Recent developments in Thailand have aimed to decentralize responsibilities and finances to local governments in order for them to deliver services to the citizenry with greater efficiency, social equity, accountability and responsiveness than was the case before the promulgation of the 1997 Constitution. Thai constitution specifically made public participation an important objective at the local level. In theory, fiscal and democratic decentralization coupled with citizen participation are supposed to translate into local government that not only delivers better services, but one that also engages citizens in the design and implementation of policies, programs and projects.



For centuries Thailand was a highly centralized state. This changed in 1997 with a new constitution and the first mention of decentralization. In 1998 the first Tambon council elections were held and in 2004 municipal mayors were directly elected for the first time. The decentralization Act was passed in 1999, but implementation began in 2001. However, decentralization has not resulted in the formation of popular representative bodies at local level and research shows that many people, especially in rural areas, feel detached from local governance processes that are dominated by the interests of well-connected power holders and local elites.

Decentralization policies were introduced in the Philippines during the term of President Aquino from 1986 to 1992. With decentralization, local governments were given the power to collect taxes, borrow money and receive 40% of internal revenue allocations. The ground-breaking Local Government Code of 1991 recognized the vital role that civil society can play and formalized the participation of citizens within different aspects of local governance. However despite progressive legislation on paper, elite-driven patronage politics still continues.

As in other Southeast Asian countries, Labonne (2012) described how the decentralization in the Philippines has failed to live up to original expectations in terms of improved service delivery at the local level. While this situation is often blamed on inadequate fiscal arrangements, additional resources are not used effectively due to poor governance practices at the municipal-level. As some had originally feared, elected local officials tend to use their new resources and discretion to prolong their time in office.

In his paper, Labonne discussed that there is robust evidence consistent with a causal impact of being related to a local official on the probability of being employed in the public sector. The most conservative estimate indicates that being related to an elected local official increase the probability of public sector employment by more than 36 percent, or 2.9 percentage points. Moreover, there is also evidence that elected officials' relatives are more likely to be enrolled in a subsidized health insurance program but this effect does not appear to be causal.

Strikingly, he showed that relatives of unsuccessful candidates are less likely to work in the public sector. As such, local officials might be reluctant to staff their bureaucracy with their opponents' relatives. Overall, findings are consistent with the view that local officials have the ability to reward their relatives and to punish their political opponents. When deciding whether to run, candidates need to account for the large negative impact that their relatives will experience. This could explain the low levels of electoral competition in the Philippines, with a large number of candidates running unopposed in the 2010 elections, Labonne further explained. His findings also revealed that in more than 1,600 cities and municipalities that compose the country, about 8% of mayoral candidates and 9% of vice-mayoral candidates ran opposed. Those candidates only need one vote to win, hereby muting electoral competition with nefarious long-term consequences on the quality of political leadership at the local level.



Looking into a New Paradigm for Inclusive Local Development

Several countries follow a unitary system of government where local governments are often the only sub-national layers of government, thus putting them directly under central government oversight. These include, for instance, Indonesia and Thailand. On the other hand, in a federal government structure, for example in Malaysia, states or provinces can be quite powerful and are usually responsible for overseeing the functions of local governments, both urban and rural. Countries like East Timor and Myanmar are going through a critical transition phase, from conflict to peace, and from significant centralized control to a gradual opening up and sharing of power and responsibilities between different levels of government.

In terms of devolution of key functions, on paper, several countries have devolved a large number of functions to local governments, especially urban governments which have greater technical and financial capacities than their rural counterparts. However, this devolution is often unclear, or inadequate. Malaysia, for instance, has a federal system organized in three tiers: central, state and local. The constitution makes provisions for local government through a number of legislations, but the distribution of functions between the three tiers of government is often overlapping, either leading to duplication of efforts, or resulting in inaction from any level. Many metropolitan areas and city regions often lie outside the purview of the “regular” legislation and policies related to decentralization, and may have exceptional powers

and/or resources. National capital territories are usually governed directly by the central government, even where local government is a state/provincial responsibility, for example the Kuala Lumpur federal territory or the Bangkok Metropolitan Administration.

Studies show that the rise of cities has gone hand in hand with strong economic growth in China, India, and elsewhere across the developing world. Similar forces are at work across Southeast Asia, where urban areas account for more than 65 percent of the region’s GDP. International institutions and organizations, such as the Asian Development Bank, highlighted that ASEAN’s urbanization trend is about much more than the continued growth of its largest cities. The region has 215 smaller “middleweight” cities that are growing faster than its well-known capitals, and they are expected to drive almost 40 percent of the region’s GDP growth through 2030. Eighty-nine of the region’s cities are expected to experience real annual GDP growth of more than 7 percent, and only two of these are large cities with populations exceeding five million, Yangon and Manila.

The continuing tide of urbanization will reshape society across Southeast Asia. It is ultimately more efficient to deliver infrastructure and public services to a more densely concentrated population, and as a result, urbanization may help the region make solid gains in educational attainment and access to health care. In the largest cities, governments will find it challenging to keep pace with the demand for affordable housing, water and power infrastructure, transit systems, schools, and hospitals. Encouraging smart growth in the region’s small and midsize urban areas, where it is easier to build the necessary physical and social infrastructure, can help to alleviate some of the stresses on the region’s largest cities; it can also ensure that



economic clout, job opportunities, and social services are more evenly distributed throughout multiple regions.

Rapid urbanization has long been condemned, but it is now increasingly seen as a source of development. The Asian Development Bank (ADB) is promoting city-clusters by financing urban infrastructure to link cities and towns within a region to improve their economic development potential (Choe and Laquian 2008). Some clusters are dominated by a single mega-city like Bangkok, Manila and Jakarta, but others are 'urban corridors' that connect large cities and smaller cities and towns in between.

Most city-clusters are within a single country, but new clusters are developing across borders, as ASEAN is promoting economic cooperation by its members through improving trade and transport facilitation. They exploit the complementariness of labor, capital and space – the geographically contiguous areas in different countries – to gain a competitive edge in the global economy. Besides benefiting the private sector, they support the growth and development of secondary cities and towns in a country's interior, that have been bypassed by development until now. They, thereby, contribute to a more balanced economic growth and spread of the urban population. An established cluster is the Singapore-Johor-Riau growth triangle, based on cooperation agreements between the three countries – Indonesia, Malaysia and Singapore.

Cities represent growth markets for infrastructure, transportation, health care, education, housing, and recreation. Large cities are also magnets for talent, including workers with greater levels of skills and education. Additionally, governments can provide basic services more effectively and to larger populations in cities. McKinsey's research has found that delivering a number of basic services, such as piped water, to dense urban areas is up to 50 percent cheaper than delivering basic services to sparsely populated areas. All this will lead to a larger and more affluent ASEAN urban population with greater spending power. These consumers will drive demand for both new and existing products and services, presenting a huge opportunity for businesses.

City, regional, and national governments have to take active steps to capture this economic potential. On a basic level, it takes well-planned infrastructure to sustain both the growing populations and the businesses that provide jobs. Without the right underpinnings, cities can experience a downward spiral as they grow.

Different approaches may be appropriate for different sectors and different functions, and options may evolve in accordance with economic conditions. For example, in countries with limited experience with democratic processes and weak civil society organizations, it may be difficult for local constituents to hold elected local officials accountable. In such cases, at least in the short run, deconcentrated subnational administrative units may be in a better position than elected local governments to deliver public services and reduce poverty. Delegation would be considered in contexts where a local government system is evolving, or supervision is required to ensure quality. Conversely, devolution can serve as an instrument for poverty reduction in countries where elected local governments are already assigned



significant expenditure responsibilities and are generally capable of efficient service delivery.

Evidence from around the world shows that a “local approach” may not be the solution to economic, social and environmental challenges but can certainly be part of the solution. A future is possible where rural areas will thrive, cities act as hubs for development and the benefits of growth are shared across and within countries. Hence, key actors need to act strategically and deliberately from the global to the local level.

Bibliography

- Alicias, M.D. (2011). **Decentralization and local participatory development: experiences from cambodia and the philippines**. Lingnan University, Hong Kong.
- Alexandiris, K.T. (2006). **Exploring complex dynamics in multi agent-based intelligent systems**. Pro Quest.
- Berman, E.(2011). **Public administration in southeast asia**. Taylor and Francis Group LLC.
- Chan, R. and Chheang, V. (n.a). **Cultural challenges to the decentralization process in cambodia**.
- Gaventa, J. and Valderama, C. (1999). **Participation, citizenship and local governance**.
- Goddard, W. & Melville, S. (2004). **Research methodology: an introduction, 2nd edition**. Blackwell Publishing.
- Gonzalez, E. and Mendoza, M. (2003). *Governance in southeast asia: issues and options*. **Philippine Institute for Development Studies**.
- Huff, G. (2012). **Gateway cities and urbanisation in southeast asia before world war II**. University of Oxford.
- Jones, G. (2008). *Comparative Dynamics of Six Mega-Urban Regions*. In: Jones, G.W. and M. Douglass (eds.), *Mega-Urban Regions in Pacific Asia: Urban Dynamics in a Global Era*. Singapore: NUS Press.
- Kioe Sheng, Yap. (2011). *Urban challenges in south-east asia*. **Paper presented at 5th Asia-Pacific Urban Forum, UNESCAP, 22-24 June 2011, Bangkok, Thailand**.
- Laquian, A. (2008). **The planning and governance of asia's mega-urban regions**. University of British Columbia.
- Mahakanjan, C. (2006). **Decentralization, local government, and socio-political conflict in southern thailand**. East-West Center Washington.
- Neuman, W.L. (2003). **Social research methods: qualitative and quantitative approaches**. Allyn and Bacon.



- Plummer, J. and Tritt, G. (n.a.). **Voice, choice and decision: a study of local governance processes in cambodia.** The Asia Foundation.
- Rosenfield, S., Hooghe, L., and Marks, G. (n.a.). **Regional authority in indonesia, malaysia, the philippines, south korea and thailand from 1950 - 2010.**
- Reuters. (2011). **Mind the gap: Asian income gulf shows economic model's flaws.**
- Wee, C. J. W.-L. (n.a.). **Cities on the move, east asian cities and a critical neo-modernity.** Nanyang Technological University.
- White, R. and Smoke, P. (2005). **East asia decentralizes.** The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Smoke, P. (2012). **The rules of the intergovernmental game in east asia: decentralization frameworks and processes.**
- Yap, K.S. (2009). **Urban challenges in southeast asia.**
- UCLG. (2008). **Decentralization and local democracy in the world: first global report.** UCLG. Barcelona. Organization for Economic Cooperation and Development, Investing for Growth: Building on Innovative Regions, Paris, France (March 2009).
- United Nations Capital Development Fund, Local Development Outlook: Cambodia, Cambodia (April 2010)*
- United Nations Development Program, Beyond the Midpoint: Achieving the Millennium Development Goals, New York, U.S.A (January 2010)*
- UN-HABITAT (2013). *State of the world's cities 2012/13: Prosperity of Cities.* Nairobi: UN-HABITAT.
- UN Population Division. (2009). **World population prospects: the 2008 revision population Database.** New York: United Nations, available from <http://esa.un.org/unpd/wpp2008/index.htm>.
- Good Governance Brief . (2007). **Local governance financial management reforms in indonesia: challenges and opportunities.** USAID.
- Panel Abstracts. (2012). *Project southeast asia "contemporary issues in southeast asia"*. University of Oxford.
- _____. (2008). **Citizens' participation and local governance in south east asia.** CPLG.
- _____. (2011). **Innovation in strengthening local economic governance in asia.** The Asia Foundation.
- www.clgf.org.uk



การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภายใต้พลวัตของโลกยุคใหม่

สิริยา รัตนช่วย *

บทคัดย่อ

การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภายใต้พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่นั้น ชุมชนท้องถิ่นควรเน้นการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ด้วยแนวคิดการพึ่งตนเองและแนวคิดการจัดการตนเอง ของชุมชนท้องถิ่น ควบคู่กับการดำเนินการตามวิถีแห่งประชาธิปไตยท้องถิ่น ที่เน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เป็นทั้งหลักการที่สำคัญ และกระบวนการแห่งการพัฒนาของโลกยุคใหม่ ตลอดจนเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกด้วย ที่ทุกภาคส่วนในชุมชนจะต้องมีความศรัทธาและยึดถือสำหรับใช้เป็นกรอบใหญ่ในการเลือกหลักการและวิถีแห่งการปฏิบัติจริง โดยคำนึงถึงการให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เช่นเดียวกับปรัชญาในการพัฒนาระดับประเทศ ที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกัน เพื่อรับมือกับข้อท้าทายและประเด็นอุบัติใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต

คำสำคัญ : การพึ่งตนเอง/ การจัดการตนเอง/ การมีส่วนร่วม

Community Development in Dynamic of New Era

Siriya Rattanachauy *

Abstract

The ways of community development are dynamic change in the new era that should be developed and empowered community by self-reliance and self-governance approaches along with the methods of democratic community emphasized in participation of community's members. Furthermore, participation is the core principle and main process of development in the new era, including purposes of sustainable development that all sectors in community have faiths in it for guidelines to choose the resolutions and methods, especially the concepts of community development and sustainable development must recognize in people-centered development the same as the philosophy of national development which the challenging and emerging issues will occur in the future.

Keywords: Self-Reliance/ Self-Governance/ Participation

* อาจารย์ ดร., ภาควิชาการพัฒนาชุมชน, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

* Lecturer, Dr., Community Development, Faculty of Social Administration, Thammasat University.



บทนำ

กระบวนการพัฒนากระแสหลักที่ดำรงอยู่ควบคู่กับประชาคมโลกมาอย่างยาวนานคือ การพัฒนาตามแนวทางของระบบทุนนิยม ที่เริ่มเคำร่างตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 (สุรพล ปธานวนิช, 2547, น. 21-23) อันเป็นกระบวนการพัฒนาที่ถูกทำให้กลายเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับประชาคมโลกที่ต้องเร่งสร้างให้เกิดขึ้นเพื่อการก้าวไปสู่ความเจริญเติบโตในมิติต่างๆ โดยเฉพาะความเจริญเติบโตทางวัตถุ และยังผลต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปลายศตวรรษที่ 19 และช่วงศตวรรษที่ 20 อันเป็นยุค“สังคมภายหลังอุตสาหกรรม” (Post-industrial Society) หรือ “สังคมข่าวสาร” (Information Society) (Touraine, 2001, p.8) ที่ทุกมุมโลกสามารถเชื่อมโยงเข้าหากันได้อย่างง่ายดาย ภายใต้กระแสการพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง ไม่เพียงแต่ประชาคมโลกที่จำเป็นต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาค ยังส่งผลให้ประชาคมระดับชาติ ทั้งศูนย์กลางความเป็นเมืองและชุมชนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ต้องหาแนวทางอันเป็นกระบวนการพัฒนาทางเลือกที่ถูกนำเสนอ เพื่อสร้างความสมดุลในการพัฒนาขึ้นมาดำเนินการควบคู่ไปกับกระแสนิยมภายใต้คลื่นลูกที่สาม ยุคแห่งโลกาภิวัตน์และโลกไร้พรมแดน ด้วยกระแสหลักแห่งการพัฒนาในระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ที่ถาโถม ทั้งการเคลื่อนย้ายทุน ทรัพยากร แรงงาน การแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ ที่มีการไหลเวียนข้ามประเทศได้อย่างอิสระมากขึ้น จึงทำให้ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดอย่างประเทศไทยย่อมได้รับผลกระทบทั้งผลดีและผลเสียจากการเปลี่ยนแปลงภายใต้คลื่นลูกที่สามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการดำรงชีวิตของประชาชน ประเทศไทยจึงต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนั้นการยึดถือแนวทางการพัฒนาที่จะทำให้ประเทศสามารถดำรงอัตลักษณ์วิถีไทยและควบคุมการพัฒนาให้มีความยั่งยืน ควบคู่กับการตอบรับกระแสการพัฒนาของโลกยุคใหม่ ซึ่งสังคมไทยไม่อาจว่ายทวนน้ำได้นั้น แนวคิดการพัฒนาจึงควรให้ความสำคัญในสามประเด็นหลักร่วมด้วยคือ การยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก ควบคู่ไปกับการสร้างความสมดุลของการพัฒนาให้เกิดขึ้นไปพร้อมๆกัน (กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง, 2551 : 80) ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้เขียนเห็นว่า ปรัชญาอันเป็นแนวคิดพื้นฐานสำหรับการพัฒนาประเทศและชุมชนภายใต้พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ให้เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกันอย่างสอดคล้องนั้น ควรยึดถือแนวทางการพัฒนาที่เน้นบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกมิติ เพื่อก้าวไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน หรือสามารถกล่าวได้ว่า การพัฒนาประเทศและชุมชนถือเป็นภารกิจของทุกคนในสังคมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน ไม่ใช่การมอบอำนาจสิทธิขาดให้ภาครัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาฝ่ายเดียวเท่านั้น ซึ่งเป็น



การเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐยุคเก่า ในช่วงศตวรรษที่ 19 ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนา ว่าเป็นภารกิจหลักเฉพาะรัฐ

ทั้งนี้ การพัฒนาประเทศไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ จะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งจากฐานรากของชุมชนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นควบคู่พร้อมกับการพัฒนาประเทศ อันเป็นลักษณะการพัฒนาที่ต้องเกิดขึ้นทั้งองค์ภายในสังคมพหุนิยม เพื่อการพัฒนาที่เน้นไปสู่การสร้างสังคมกระจายอำนาจ ซึ่งหน่วยเล็กต่างทำงานหนุนเสริมหน่วยใหญ่ ขณะที่หน่วยใหญ่ก็ต้องดูแลหน่วยย่อย อันเป็นลักษณะการพึ่งตนเองตามแนวคิดของมหาตมะ กานธี (สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558) เพื่อให้ผลจากการพัฒนาเป็นไปเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคนในประเทศตามวงจรชีวิตตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตายอย่างสมบูรณ์แบบ (ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อ้างใน ระพีพรณ คำหอม, 2554, น.10-12) จึงจะถือได้ว่าเป็นการพัฒนาที่สร้างประโยชน์ต่อสังคมและเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างแท้จริงในทุกมิติ อันเป็นการพัฒนาที่เน้นกระบวนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมที่ทุกหน่วยในสังคมต่างต้องมีหน้าที่รับผิดชอบระหว่างกัน โดยภาครัฐมีหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและสังคม และสังคมก็มีหน้าที่สนับสนุนรัฐและบริการประชาชน ประชาชนในฐานะพลเมืองย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคมและรัฐ เป็นวงจรของตัวแสดงที่มีบทบาทในการพัฒนาประเทศและชุมชนเพื่อการรับมือกับโลกยุคใหม่ ที่ต้องมีความสัมพันธ์ต่อกันภายใต้บทบาทหน้าที่เพื่อการพัฒนา ร่วมกัน ทั้งนี้จากการพัฒนาที่ฐานรากหรือการพัฒนาในระดับชุมชนท้องถิ่น ควรจะต้องมีปรัชญาแห่งการพัฒนาที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับการพัฒนาในระดับประเทศ ดังนั้น แนวทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภายใต้พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ ผู้เขียนเห็นว่า ชุมชนท้องถิ่นควรเน้นการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ด้วยแนวคิดการพึ่งตนเอง (Self-Reliance) และการจัดการตนเอง (Self-Governance) ของชุมชนท้องถิ่นต้องศรัทธาและยึดถือสำหรับใช้เป็นกรอบใหญ่ในการเลือกหลักการและวิธีแห่งการปฏิบัติจริง ที่ต้องคำนึงถึงการให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เช่นเดียวกับปรัชญาในการพัฒนาระดับประเทศ ดังนั้น ภายใต้ปรัชญาและแนวคิดทั้งสองนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หลักการที่ถือเป็นวิธีแห่งการปฏิบัติร่วมที่สำคัญที่สุดคือ หลักการและวิธีแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ที่เป็นทั้งจุดเริ่มต้นของหลักการ เป็นวิธี และกระบวนการแห่งการพัฒนาของโลกยุคใหม่ ตลอดจนเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อให้เกิดภาพที่ชัดเจนขึ้นของแนวทางการปรับประยุกต์ใช้แนวคิดเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภายใต้พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ ดังข้อเสนอของผู้เขียน ฉะนั้นบทความฉบับนี้จึงถูกเขียนขึ้น เพื่อต้องการนำเสนอปรัชญาและแนวทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น



ในยุคที่ประชาคมโลกได้เข้าสู่กระแสแห่งการเปิดเสรีในทุกมิติ กระแสของการรวมกลุ่มประเทศและมุ่งหวังการกระตุ้นให้สังคมไทยร่วมกันคิดใคร่ครวญต่อการเลือกกระบวนการพัฒนาให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงแห่งยุคสมัย ตลอดจนต้องตระหนักถึงการดำรงไว้ซึ่งวิถีการดำรงชีวิตดั้งเดิมและอัตลักษณ์ความเป็นไทย ให้คงอยู่ควบคู่กับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยผู้เขียนจะนำเสนอผ่านประเด็นหลัก 3 ประเด็น คือ

1. วิวัฒนาการของกระบวนการพัฒนาที่ส่งผลต่อชุมชนท้องถิ่นและความท้าทายใหม่ที่กำลังเผชิญ
2. การขยายเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น
3. แนวทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภายใต้พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่

วิวัฒนาการของกระบวนการพัฒนาที่ส่งผลต่อชุมชนท้องถิ่นและความท้าทายใหม่ที่กำลังเผชิญ

การพัฒนา (Development) ถึงแม้จะเป็นคำที่ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในช่วงศตวรรษที่ 19 โดยนักเศรษฐศาสตร์ ที่ได้นำมาใช้เรียกวิธีการแก้ไขปัญหอันเกิดจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในทวีปยุโรป จนเป็นที่นิยมและเกิดการแพร่หลายของการใช้คำว่า การพัฒนา ไปทั่วโลก หลังจากที่ยุทธศาสตร์การสหประชาชาติ (The United Nations) ได้ประกาศให้ทศวรรษที่ 1960 เป็นการเริ่มต้นทศวรรษแห่งการพัฒนาของโลก (สนธยา พลศรี, 2545, น.7-8) ทั้งนี้ หากย้อนกลับไปพิจารณาถึงเหตุในเชิงประวัติศาสตร์ของการพัฒนาที่เริ่มต้นในยุโรป จะพบว่า การพัฒนาดำรงอยู่ควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงในทุกศตวรรษของประชาคมโลก ก่อนที่ประชาธิปไตยจะเริ่มแพร่หลายในยุโรปในช่วงศตวรรษที่ 16 กล่าวคือ ในช่วงศตวรรษที่ 12-14 สามัญชนส่วนใหญ่อยู่ในสภาพของทาสด้วยระบบศักดินาและภาวะทุโภชนาอย่างยาวนาน จนก่อตัวเป็นปัญหาความยากจนที่ถูกสั่งสมผ่านล่วงเข้าสู่ศตวรรษที่ 16-18 ถึงแม้ระบบศักดินาในยุโรปจะเสื่อมถอยลงแต่ปัญหาความยากจนก็ยังฝังรากเพิ่มขึ้น จนกระทั่ง การอุบัติขึ้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการพัฒนากระแสหลักตามแนวทางของระบบทุนนิยม (สุรพล ปธานวนิช, 2547, น.21-26) ที่ส่งผ่านสู่ประชาคมโลก รวมถึงประเทศไทยซึ่งได้รับเอากระบวนการพัฒนากระแสหลักของโลกมาเป็นกรอบใหญ่ในการพัฒนาประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรมภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกเมื่อ พ.ศ.2504 (ค.ศ.1961) ด้วยจุดยืนที่ยึดเอาทฤษฎีการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก (Development with growth theory/ Growth theory) และกระบวนการพัฒนากระแสหลักภายใต้ระบบทุนนิยมนี้ ได้ถูกดำเนินการผ่าน



แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาอย่างต่อเนื่องจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลา 30 ปีแห่งการพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากการสร้างความทันสมัย (Modernization) ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมด้วยระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เน้นการพัฒนาพื้นที่เขตเมืองเป็นหลัก การพัฒนาแนวทางดังกล่าวยังได้ทิ้งร่องรอยแห่งการพัฒนาที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเขตชุมชนเมืองและชุมชนท้องถิ่นชนบทให้เกิดขึ้นอย่างกว้าง และหยั่งรากลึกจนถึงปัจจุบัน ได้กลายตัวเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากการกำหนดใช้แนวทางการพัฒนาที่ไม่สมดุลในช่วงต้นของการเริ่มกระบวนการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย ถึงแม้ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4-6 จะมีการวางแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคม แต่ยังไม่อาจลดช่องว่างของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ทันกับกระแสทุนนิยมที่ยืนระยะมากกว่าสามทศวรรษได้ ด้วยเหตุแห่งการพัฒนาที่ไม่สมดุลนี้ ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นชนบทไทยเกิดภาวะอ่อนแอด้านโครงสร้างพื้นฐานและการเข้าถึงบริการสาธารณะจากภาครัฐ โดยเฉพาะประชาชนชนในชนบทห่างไกล อันเป็นกลุ่มที่ยากจนที่สุด จำต้องตกอยู่ในภาวะถูกทอดทิ้งหรือตกขอบการพัฒนาโดยตลอด เกิดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ตลอดจนเส้นแบ่งความเป็นชุมชนเมืองกับชุมชนชนบทปรากฏชัดเจนขึ้น โดยอ้างอิงจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 พบว่า กลุ่มเกษตรกรเป็นกลุ่มอาชีพที่มีรายได้น้อยที่สุด รองลงมาเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ส่วนความแตกต่างในเชิงพื้นที่ พบว่า เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเขตเมืองหลวง เขตปริมณฑล และส่วนภูมิภาค (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างถึงใน จตุรงค์ บุษยรัตนสุนทร, 2546, น.2) ในขณะที่ประเทศก็ยังคงเดินหน้าภายใต้กระบวนการพัฒนากระแสหลักต่อไป ประกอบกับประชาชนในชุมชนเมืองสามารถรับรู้ถึงสถานการณ์การพัฒนาขึ้นของประเทศได้ดีกว่าในยุคก่อนเป็นอันมาก ฉะนั้น การพัฒนาประเทศในแนวทางดังกล่าวจึงเป็นเสมือนการหยคน้ำลงบนพื้น จะเปียกเฉพาะจุดตรงกลางก่อน แล้วค่อยๆ ซึมออกไปทางด้านข้าง ไกลออกไปเรื่อยๆ แต่ก็ไม่ได้อะไรไกล ทำให้ส่วนที่อยู่ไกลออกไปจึงมักจะไม่มีน้ำไหลไปถึง (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2524, น.470) ลักษณะการพัฒนาเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าผู้มีอำนาจในการปกครองและการกำหนดนโยบายประเทศในยุคนั้น มีฐานแนวคิดในการกำหนดเลือกกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาที่เริ่มจากกลุ่มประชาชนและพื้นที่ที่มีศักยภาพก่อน นั่นคือ ประชาชนในพื้นที่เขตเมือง เพื่อหวังให้การฝังมของการพัฒนาค่อยๆ เติบโตและล้นออกไปสู่ประชาชนในเขตพื้นที่รอบนอกต่อไป เช่นเดียวกับทฤษฎีฝนหล่นจากฟ้า (Trickledown Effect Theory) ที่เชื่อว่าคนในสังคมมีความแตกต่างกันและมีความสามารถในการรับการพัฒนาที่แตกต่างกัน ในขณะที่ทรัพยากรสำหรับใช้ในการพัฒนามีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น การพัฒนาจะประสบ

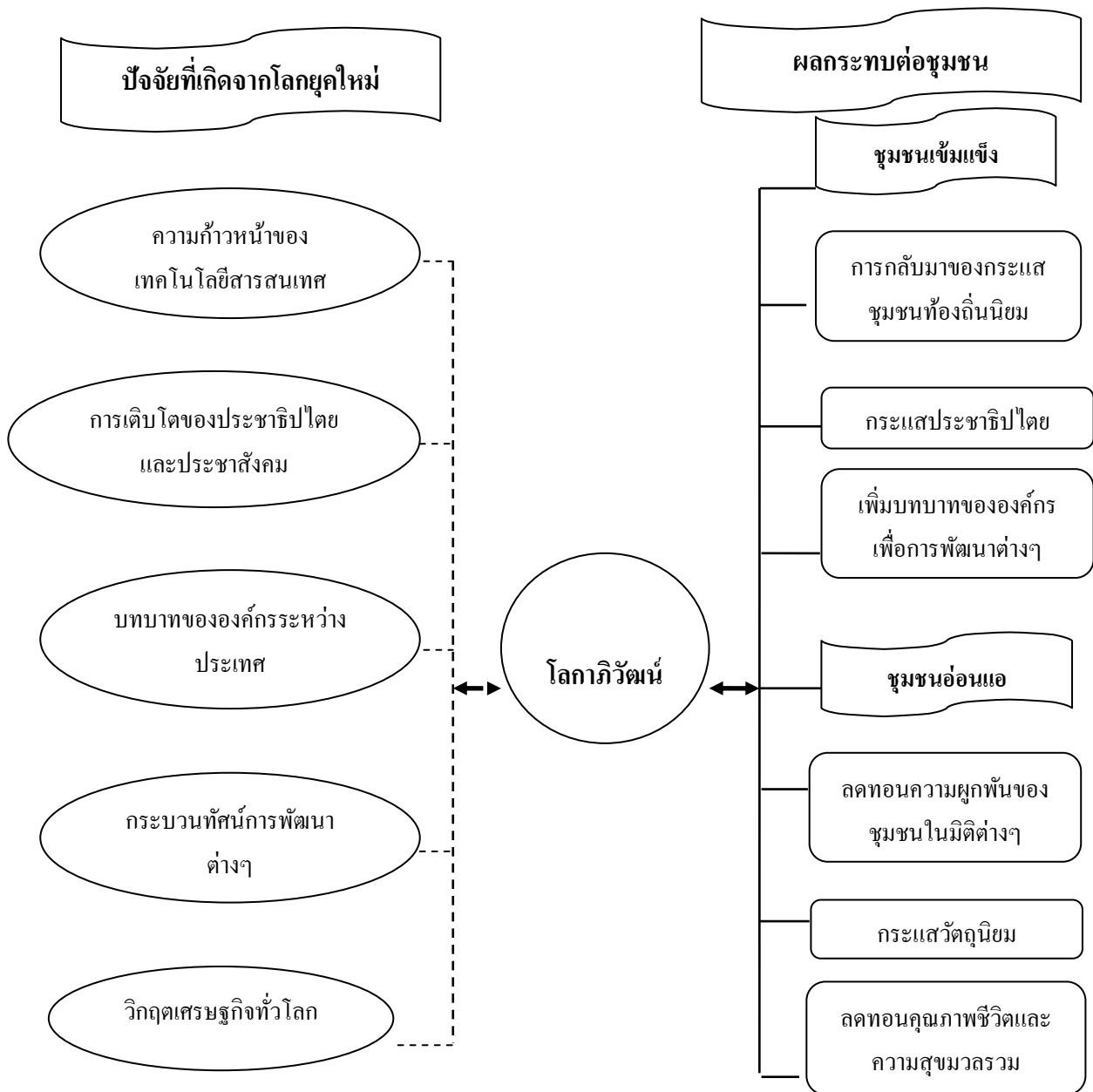


ผลสำเร็จด้วยการสนับสนุนส่งเสริมให้กลุ่มคนที่มีความพร้อมก่อน เมื่อคนกลุ่มนี้พัฒนาได้อย่างเต็มที่แล้วผลการพัฒนาจะค่อยๆกระจายลงมายังกลุ่มชนชั้นกลางและคนยากจนในสังคม สุดท้ายการพัฒนายังจะประสบผลสำเร็จ (สนธยา พลศรี, 2545, น.172-173) อย่างไรก็ตาม แนวคิดการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาตามทฤษฎีฝนหล่นจากฟ้า ถูกพิสูจน์ให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมแล้วว่า ในช่วงสองทศวรรษที่ประเทศไทยเน้นพัฒนาเขตชุมชนเมืองเพียงอย่างเดียว นั้น นอกจากสายธารแห่งการพัฒนาที่ฝั่งงอกมาจากส่วนกลาง จะไม่สามารถไหลนองแพร่กระจายไปจนสุดขอบของพื้นที่ทั่วประเทศไทยได้แล้ว ยังเป็นการเพิ่มขึ้นของช่องว่างแห่งการพัฒนาที่ไม่สมดุลให้เกิดร่องลึกขึ้นอีกด้วย ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่า ชุมชนท้องถิ่นชนบทซึ่งเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนกลุ่มใหญ่ของสังคมไทย ในยุคของการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-6 ยังคงต้องตกขอบของการพัฒนาที่ยังก้าวไม่ทันกับกระแสความทันสมัย (Modernization) แต่ชุมชนท้องถิ่นชนบทสามารถคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์และวิถีการดำรงชีวิตแบบดั้งเดิมในด้านการประกอบอาชีพและความเป็นอยู่ กล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นชนบทอ่อนแอด้านโครงสร้างพื้นฐานและการเข้าถึงบริการของรัฐ แต่เข้มแข็งในด้านวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน

ทั้งนี้ การตระหนักถึงผลของการพัฒนาที่ไม่สมดุลที่ส่งผลให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงสามทศวรรษแรกของการพัฒนา ภายใต้กระบวนการพัฒนากระแสหลัก ทำให้สังคมไทยต้องหันกลับมาทบทวนกระบวนการพัฒนาที่ผ่านมาว่ามีทิศทางที่เหมาะสมเพียงไร ส่งผลให้ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7-8 เริ่มมีการระบุถึงการพัฒนารัพยากรรมมนุษย์และคุณภาพชีวิตของประชาชนไว้ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ถือเป็นยุคแห่งการเปลี่ยนผ่านที่รับเอากระบวนการพัฒนาทางเลือกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) มาใช้ควบคู่กับกระบวนการพัฒนากระแสหลัก ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นชนบทไทยในทศวรรษนี้จึงได้รับความสนใจและถูกยกขึ้นมาเป็นหนึ่งในมิติการพัฒนา เพื่อให้การพัฒนามีลักษณะเป็นองค์รวมและเกิดความสมดุลมากยิ่งขึ้นตามแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ที่ก้าวเข้ามาสู่สังคมไทยในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ยังทำให้ชุมชนท้องถิ่นเริ่มปรับตัวและมีลักษณะความเป็นเมือง (Urbanization) มากขึ้น มีการรับเอาวัฒนธรรมต่างถิ่นทั้งการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต ประกอบกับการพัฒนาขึ้นของโครงสร้างพื้นฐานและบริการของภาครัฐที่เริ่มขยายมาสู่ภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุสภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจที่ส่งสมมาอย่างยาวนาน จนทำให้ในที่สุดปัญหาเศรษฐกิจเริ่มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นและพัฒนาไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ดังนั้น ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9-11 จึงได้น้อมรับเอาแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวางแผนการพัฒนาเพื่อสร้างความยั่งยืนอย่างแท้จริง แต่ด้วยสภาวะความผันผวนทางการเมืองที่เกิดขึ้น



ทำให้การพัฒนาประเทศขาดความต่อเนื่องทั้งในเชิงนโยบายและภาคปฏิบัติ ก่อให้เกิดสถานะการชะลอตัวทางเศรษฐกิจดังปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับการดำรงอยู่ของกระแสโลกาภิวัตน์ด้วยท่าทีแข็งกร้าวขึ้น ตามมาด้วยการพัฒนาของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศไร้พรมแดน การเกิดขึ้นของกระแสการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น กลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) กลุ่มประเทศผู้ค้าน้ำมัน (OPEC) และการเปิดเสรีทางการค้า (Free Trade Area: FTA) ที่มีการเคลื่อนย้ายของทุน ทรัพยากร และแรงงานอย่างชัดเจน รวมทั้งการเพิ่มบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติ (The United Nations: UN) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นต้น ตลอดจนเป็นยุคแห่งการเปิดพื้นที่ของข้อมูลข่าวสารไร้พรมแดน ผ่านระบบสื่อสารสังคมออนไลน์อย่าง Social Network ดังนั้น แนวทางการพัฒนาภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ได้มีรูปแบบที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่นี้ ส่งผลดีต่อชุมชนท้องถิ่นที่สามารถปรับตัวและรักษาอัตลักษณ์ของชุมชนไม่ให้ไหลไปตามกระแส ให้หันกลับมาสนใจท้องถิ่นและการพึ่งพาตนเองมากขึ้น จนเกิดเป็นกระบวนการพัฒนากระแสทางเลือกกว่าด้วยกระแสชุมชนท้องถิ่นนิยม ในทางกลับกันได้ส่งผลอย่างร้ายกาจต่อการทำลายชุมชนท้องถิ่นที่ไม่มีอัตลักษณ์ร่วมหรือทุนทางสังคมยึดโยงร่วมกันเหนียวแน่น โดยเฉพาะชุมชนในพื้นที่เขตเมือง ที่ประชาชนมีความเป็นปัจเจกสูงยิ่งไปลดทอนความสัมพันธ์ระหว่างกันให้ลดน้อยลง โดยเฉพาะการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ขึ้น เป็นไปเพื่อการตอบสนองความต้องการทางวัตถุมมากขึ้น จึงมีผลต่อการลดลงของคุณภาพชีวิตและความสุขมวลรวมของประเทศไปพร้อมกัน หากประเทศไทยยังไม่เตรียมการรับมือกับกระแสโลกาภิวัตน์ได้มีรูปแบบที่แปรเปลี่ยนไปตามพลวัตของการพัฒนาทางเทคโนโลยี ดังนั้น จากกระแสโลกาภิวัตน์และกระบวนการพัฒนาที่ผ่านมาในสังคมไทย ซึ่งส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไปสามารถสรุปได้ดังภาพด้านล่างนี้



ภาพที่ 1 ผลจากโลกาภิวัตน์และกระบวนการพัฒนาต่อการเปลี่ยนแปลงของชุมชนท้องถิ่น

จากกระแสโลกาภิวัตน์และกระบวนการพัฒนาที่ผ่านมาในแต่ละยุคของสังคมไทย ได้ส่งผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบให้เกิดขึ้นในหลากหลายมิติ ตลอดจนเกิด ประเด็นอุบัติใหม่ (Emerging Issues) และข้อท้าทายต่อสังคมและชุมชนท้องถิ่นไทย ที่กำลังเกิดขึ้น ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า



ประเด็นและข้อท้าทายใหม่ที่สังคมและชุมชนท้องถิ่นไทยต้องเผชิญและต้องเตรียมการหาทางรับมือให้ทันกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ สามารถสรุปได้ 8 ประเด็น คือ

1) พลวัตของโลกธุรกิจและการค้า ที่เป็นไปในทิศทางของการเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีการวางมาตรการกีดกันทางการค้าที่สูงขึ้น ภายใต้แนวคิดการรวมกลุ่มการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนการกำหนดใช้กระบวนการพัฒนาระเบียงพรมแดนเศรษฐกิจที่รุนแรงขึ้นตามไปด้วย

2) พลวัตและความก้าวหน้าอย่างไม่หยุดยั้งของวิทยาศาสตร์และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ อันเป็นยุคของการส่งผ่านข้อมูล ความรู้ วัฒนธรรม ประเพณี และการสื่อสารไร้พรมแดนที่เปิดกว้างในทุกมิติ ตลอดจนการอุบัติขึ้นของโรคภัยไข้เจ็บที่มีความซับซ้อนและวิธีการรักษารูปแบบใหม่ที่ต้องอาศัยความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์การแพทย์

3) พลวัตของการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานข้ามชาติในหลากหลายรูปแบบอย่างเสรี ทั้งทุนมนุษย์ ทุนทรัพยากร ทุนความรู้ ภายใต้แนวคิดโลกไร้พรมแดนที่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ผ่านการกำหนดเขตเสรีทางการค้าและการลงทุน ความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ การรวมกลุ่มเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบต่างๆ

4) พลวัตของการต่อสู้ทางความคิดและกระบวนการพัฒนา ภายใต้กระบวนการประชาธิปไตยและการจัดระเบียบโลกใหม่ ที่บังคับให้นานาประเทศต่างต้องยอมรับข้อตกลงร่วมกันเพื่อความสัมพันธ์ทั้งมิติสังคม การเมือง โดยเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจว่าด้วยการค้าและการลงทุน

5) พลวัตของพลังงานทางเลือก เกิดขึ้นจากแหล่งพลังงานหลักเริ่มมีความไม่แน่นอนทั้งปริมาณและความมั่นคงของสภาพในอนาคตอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพสิ่งแวดล้อมของโลก ทำให้มนุษย์ต้องคิดค้นและแสวงหารูปแบบพลังงานทางเลือกใหม่ๆ ที่หลากหลายเพิ่มขึ้น

6) การเปลี่ยนแปลงของสภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะความเสื่อมโทรมและลดลงของทั้งปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการพัฒนาอย่างรวดเร็วในทุกมิติที่เร่งตอบสนองความต้องการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ตามแนวทางการพัฒนาระเบียงพรมแดนเศรษฐกิจด้วยระบบทุนนิยมที่เน้นการบริโภคทรัพยากร

7) การเกิดวิถีชีวิตอุบัติใหม่ จากพลวัตของสภาพสังคม เศรษฐกิจ การปกครอง และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดความซับซ้อนขึ้นของประเด็นปัญหาทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ยังผลต่อมนุษย์ที่จะต้องหาทางจัดการกับปัญหาในรูปแบบต่างๆ เพิ่มขึ้น ย่อมส่งผลต่อการพิจารณาหาแนวทางการดำรงชีวิตท่ามกลางปัญหา และมีวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่าง



รวดเร็ว จนอาจเกิดช่องว่างของชนชั้นทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การแยกออกของกลุ่มคนรวยและกลุ่มคนจนอย่างชัดเจน และกลุ่มคนชนชั้นกลางค่อยๆ ถูกกลืนหายไปท่ามกลางคนสองกลุ่มหลัก

8) กระแสชุมชนนิยมฟื้นคืนชีพอย่างเข้มแข็ง อันเป็นกระบวนการทัศน์ทางเลือกเพื่อการรักษาไว้ซึ่งแนวคิดและวิถีการดำรงชีวิตภายใต้อัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น เน้นการพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการเพิ่มขึ้นของความสุขมวลรวมของคน อันเป็นกระบวนการทัศน์ที่ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาเพื่อด้านกระแสโลกาภิวัตน์ ตลอดจนสร้างภูมิคุ้มกันให้กับสังคมไทยในอนาคต ด้วยการหันกลับมาพิจารณาวิถีการดำรงชีวิตของชุมชนดั้งเดิมที่มีการยึดโยงช่วยเหลือกันด้วยทุนทางสังคมและกรอบจริยธรรมอันดีงามสำหรับใช้นำทางการพัฒนา สามารถกล่าวได้ว่า สิทธิควบคู่จริยธรรมนำทางชุมชนเป็นสุข

การขยายเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

การพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น ต้องมีการกำหนดเป้าหมายสำคัญ 2 ประการให้เกิดขึ้นควบคู่ไปพร้อมกันคือ “การพัฒนาคนให้มีความสุขภายใต้ชุมชนที่เข้มแข็ง” อันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนที่ถูกกำหนดขึ้น และสังคมกำลังดำเนินการเพื่อก้าวไปให้ถึง ทั้งนี้ สำหรับผู้เขียนเห็นว่า เป้าหมายการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นนั้น นอกจากเป้าหมายเดิมที่ถูกกำหนดไว้แล้ว ควรต้องเพิ่ม “เป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในทุกมิติ” และขยายการพัฒนาให้ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มในชุมชนท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสังคมยุคใหม่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์เต็มรูปแบบ ตลอดจน “เป้าหมายการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งควบคู่กับการเคารพในสิทธิและจริยธรรมอันดี” กล่าวคือ

เป้าหมายแรก “การพัฒนาคนให้มีความสุขควบคู่กับการมีคุณภาพชีวิตที่ดี” เนื่องจากงานพัฒนาชุมชนมีพื้นฐานปรัชญาที่เชื่อในศักยภาพและการพัฒนาของมนุษย์ ดังนั้น คนจึงกลายมาเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาและถือเป็นเป้าหมายสูงสุด (Ultimate Goal) ของงานพัฒนาชุมชนในทุกศตวรรษ โดยเน้นพัฒนาให้คนบรรลุถึงคุณภาพ คุณธรรม และมีความสุข (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2541, น.9-13) โดยการเรียนรู้จักประมาณตน มีความพอเพียง เข้าใจในสัจธรรมของชีวิต มีเมตตาเอื้ออาทร มองโลกในแง่ดี ตลอดจนมีสุขภาพร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, น.161) กล่าวคือ การพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ต้องทำให้คนมีฐานความรู้และมีทักษะเพียงพอสำหรับใช้ในการประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัว มีความสามารถที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตประจำวันแลกเปลี่ยนกับผู้อื่นทั่วไป มีความรู้ความเข้าใจวิถีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิในความเป็นพลเมืองและสมาชิกชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนต้องมีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานทางเทคโนโลยีที่จำเป็นเพื่อการปรับตัวและก้าวให้ทันต่อ



กระแสโลกาภิวัตน์เต็มรูปแบบ อันเป็นลักษณะของการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อตอบสนองความสุขทางร่างกายให้เกิดขึ้นอย่างเพียงพอและพอดี ในส่วนของการพัฒนาคนให้มีคุณธรรมนั้น ต้องสามารถทำให้คนเป็นคนดีทั้งความคิดจากภายในและส่งผลต่อพฤติกรรมภายนอก ภายใต้กรอบกฎหมายของบ้านเมืองและการปฏิบัติตนตามขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของชุมชน ประกอบกับการพัฒนาคนให้มีความสุขทั้งภายในจิตใจและภายนอกร่างกาย ด้วยการพัฒนาให้เกิดการเรียนรู้ปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ (สนธยา พลศรี, 2545, น.53-54) อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตในส่วนของ การเติมเต็มความสุขของจิตใจ ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่าการเริ่มต้นจากการพัฒนาคน เป็นเป้าหมายแรก จะเป็นการปูฐานอย่างมั่นคงซึ่งจะขยายสู่เป้าหมายการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมีศักยภาพต่อไป

เป้าหมายที่สอง “การพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งควบคู่กับการเคารพในสิทธิและจริยธรรมอันดี” เป็นการสร้างให้ชุมชนมีจิตสำนึกร่วมกันในการรวมกลุ่มเพื่อสร้างประโยชน์สาธารณะร่วมของชุมชนท้องถิ่น อันเป็นการสร้างความสัมพันธ์และทำงานประสานยึดโยงกันในแนวราบที่เท่าเทียมภายใต้หลักประชาธิปไตยชุมชน ซึ่งเน้นการเคารพสิทธิที่เสมอภาคควบคู่กับการยึดหลักจริยธรรมและทุนทางสังคม อันจะนำไปสู่การพัฒนาให้ชุมชนเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้อย่างมีศักยภาพยั่งยืน ฉะนั้น ชุมชนที่เข้มแข็งจะมีลักษณะสำคัญคือ เป็นชุมชนที่มีจิตสำนึกและจิตวิญญาณร่วมกัน ในการเข้าร่วมเรียนรู้ กระตือรือร้นในการรับรู้ข่าวสาร และร่วมรับผิดชอบต่อปัญหาในมิติต่าง ๆ ของชุมชน ภายใต้การจัดการชุมชนที่ดี ทั้งกระบวนการร่วมกันกำหนดเป้าหมาย วางแผน ดำเนินการ และติดตามผล ตลอดจนมีการเชื่อมโยงสมาชิกของชุมชน ชุมชนอื่น และองค์กรชุมชนต่าง ๆ ให้สามารถทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ให้ครอบคลุมมิติและพื้นที่ให้กว้างขึ้น ในรูปแบบของเครือข่ายชุมชนและองค์กรชุมชนเข้มแข็ง ผ่านการประสานงานของผู้นำชุมชนที่มีวิสัยทัศน์ เพื่อให้สภาพบริบทโดยรวมของชุมชนท้องถิ่นเกิดความสงบสุข เป็นชุมชนพึ่งตนเอง และมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, น.161-162) ดังนั้น เป้าหมายในการพัฒนาทั้งสองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อปัญหาทั้งหลายถูกจัดการ เมื่อความต้องการของมนุษย์ได้รับการตอบสนอง และเมื่อโอกาสทางสังคมถูกเปิดกว้าง (Midgley, 1997, p.5) จนสามารถกระจายผลประโยชน์ให้กับคนที่เสียเปรียบในสังคม อันจะเป็นการลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำด้านโครงสร้างพื้นฐานบางประการที่ไม่เป็นธรรม (Rawls, John, 1999, p.69) ตลอดจนก้าวให้ทันกับกระแสโลกาภิวัตน์และประเด็นอุบัติใหม่ที่เป็นข้อท้าทายต่อสังคมและชุมชน



แนวทางการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นภายใต้พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่

ภายใต้กรอบแนวโน้มนโยบายและแนวทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอไปข้างต้น โดยให้ชุมชนและท้องถิ่นเน้นการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ด้วยทฤษฎีและแนวคิดหลักคือ แนวคิดการพึ่งพาตนเอง และแนวคิดการจัดการตนเอง ควบคู่กับอีก 1 วิถีแห่งประชาธิปไตยที่เน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ กล่าวคือ

แนวคิดการพึ่งตนเอง (Self-Reliance) เป็นแนวทางที่ชุมชนสามารถจัดการกับปัญหาและมีกระบวนการดำเนินงานของชุมชนเอง (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี และคณะ, 2549, น.170) อันเป็นความสามารถในทางความคิด ทักษะในการร่วมกันจับประเด็นปัญหาและหาทางออกด้วยการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนหรือองค์กรชุมชน ที่ไม่มุ่งแข่งขันหรือมีอำนาจครอบงำเหนือกว่าแต่เป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (วัชร อธิธาวัชกุล, 2529, น.3) บนฐานของระบบคิดเดิมหรือภูมิปัญญาดั้งเดิมของชุมชน ตลอดจนยึดการพัฒนาแบบองค์รวมภายใต้ทรัพยากรต่างๆของชุมชน โดยมีองค์ประกอบในการพึ่งพาตนเอง 5 ด้าน 6 กระบวนการ 3 ชัดความสามารถ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, น.169-172) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางด้านล่าง อีกทั้ง แนวคิดการพึ่งตนเองที่ มหาตมะ คานธี ได้เสนอไว้ให้เริ่มต้นที่การควบคุมตนเองของมนุษย์เท่ากับการควบคุมโลกในสามส่วนที่สัมพันธ์กันคือ ตัวเองในปัจจุบัน เพื่อนมนุษย์ และธรรมชาติที่ต่างต้องพึ่งพากันอย่างเพียงพอ ส่วนการควบคุมในชุมชนเน้นการใช้ทรัพยากรเฉพาะขอบเขตที่อยู่ไม่หวังพึ่งทรัพยากรจากที่ห่างไกล ดังนั้น แนวคิดการพึ่งตนเองจะเป็นการทำงานที่มีประสิทธิภาพของหน่วยเล็กเพื่อหนุนเสริมหน่วยใหญ่ ขณะที่หน่วยใหญ่ก็ต้องดูแลหน่วยย่อย เน้นก้าวไปสู่สังคมกระจายอำนาจซึ่งต่างก็มีหน้าที่ระหว่างกันในลักษณะพหุภาคี (สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558) อันเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับข้อเสนอของชูมาร์กเกอร์ (E.F.Schumacher) ว่าด้วยสิ่งเล็กที่สวยงาม (Small is Beautiful) อันเป็นแนวทางการพัฒนาที่เน้นความสมดุลของการใช้ทรัพยากรเป็นแนวทางแห่งความยั่งยืนตามแนวทางสายกลางของเศรษฐศาสตร์วิถีพุทธ (Buddhist Economics) เพื่อเป้าหมายที่จะทำให้การพัฒนาคนและชุมชนเกิดความสมบูรณ์และชีวิตที่มีความสุข (Schumacher, 1973, p.173)



ตารางที่ 1 องค์ประกอบในการพึ่งพาตนเองของชุมชนและท้องถิ่น

ด้าน (TERMS)	กระบวนการ	ขีดความสามารถ
1.เทคโนโลยี(T) ใช้และควบคุมให้สมดุล 2.เศรษฐกิจ(E) เพียงพอต่อการดำรงชีพ 3.ทรัพยากรธรรมชาติ(R) ใช้อย่างมีคุณภาพ 4.จิตใจ(M) จิตสำนึกที่ดี 5.สังคมวัฒนธรรม(S) เป็นปึกแผ่นเข้มแข็ง	1.การรวมกลุ่ม 2.ค่านิยมประชาธิปไตย 3.สปีริตการทำงานร่วมกัน 4.สปีริตการทำงานเป็นกลุ่ม 5.สปีริตในการสร้างสรรค์ 6.ศรัทธาในการช่วยเหลือตนเอง	1.สร้างสมดุลของการพึ่งพาในทุกมิติ 2.ความสามารถในการจัดการชุมชน 3.สร้างเครือข่ายการทำงาน

แนวคิดการจัดการตนเอง (Self-Governance) เป็นแนวทางในการจัดการกับปัญหาของชุมชน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความอิสระทางความคิด การแสดงออก และการเรียนรู้ที่ถูกต้องผ่านภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งสามารถปรากฏออกมาในการจัดทำแผนงานชุมชน โดยคนในชุมชน เพื่อคนในชุมชน ยึดหลักความเสมอภาค เป็นธรรม สิทธิมนุษยชนและอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นไว้ ภายใต้องค์ประกอบว่าด้วยการจัดการตนเอง 3 กลไก 6 หลักการ 6 กระบวนการ และ 7 เครื่องมือ (โกวิท พวงงาม, 2553, น.636-650) ที่ผู้เขียนจะกล่าวในหน้าถัดไป อันเป็นกระบวนการสร้างพลังอำนาจของชุมชนเอง (Empowerment) ซึ่งการสร้างพลังอำนาจหรือการสร้างเสริมเข้มแข็งให้เกิดเป็นวาระที่มีประสิทธิภาพได้นั้น ควรต้องให้ความสำคัญอย่างมากกับการเก็บรวบรวมข้อมูลความชัดเจนในแนวคิด มีการสนับสนุนทางการเมือง และมีการประเมินโครงการต่างๆ อีกทั้ง ต้องคิดถึงเรื่องของการสร้างจิตวิญญาณให้แก่ผู้ปฏิบัติงานร่วมด้วย (Woolcock, 2005, p.111-117) และเพื่อให้การจัดการตนเองเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ การสนับสนุนช่วยเหลือจากภาครัฐและองค์กรภายนอกจึงมีส่วนสำคัญ ทำให้การดำเนินงานของชุมชนได้รับการเสริมพลังการขับเคลื่อนในลักษณะพหุภาคีการพัฒนา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางด้านล่าง



ตารางที่ 2 องค์ประกอบว่าด้วยการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น

กลไก	หลักการ	กระบวนการ	เครื่องมือ
1.กลุ่มแกนนำ/ อาสาสมัคร 2.สมาชิกกลุ่ม 3.สภาผู้นำ/ องค์กรชุมชน	1.หลักประชาธิปไตยชุมชน 2.หลักความยืดหยุ่น 3.หลักทำทันที 4.หลักการเชื่อมโยงองค์กรร่วม 5.หลักแบ่งความรับผิดชอบ 6.หลักใช้ทุนในชุมชน	1.กระบวนการกลุ่ม 2.การตรวจสอบแบบเครือข่าย 3.การถ่ายทอดแลกเปลี่ยนเรียนรู้ 4.การทำงานอย่างต่อเนื่อง 5.การปรับเปลี่ยนแนวคิดชุมชน 6.การมีส่วนร่วมของชุมชน	1.ระบบข้อมูล 2.สื่อ 5 3.ระบบเครือข่าย 4.คู่มือบ้าน โชน ตะแวง 5.แผนแม่บทชุมชน 6.เครือข่ายชุมชน 7.กฎระเบียบที่ชัดเจน

ทั้งนี้ แนวคิดทั้งสองข้างต้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานสำคัญแห่งวิถีประชาธิปไตยท้องถิ่นคือ วิถีแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) อันเป็นหลักการสำคัญที่ผู้เขียนสนับสนุนเป็นอย่างยิ่งว่า แนวทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นต้องมีการมีส่วนร่วมสูงสุดของประชาชน เน้นกระบวนการทำงานที่มีจุดเริ่มต้นมาจากประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชนภายใต้หลักการมีส่วนร่วมที่แท้จริงตั้งแต่การค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและการตระหนักถึงปัญหาในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน เป็นการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชน การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน เพื่อรับรู้ถึงผลการดำเนินงานและการทบทวนบทเรียนในการพัฒนาต่อไป

บทสรุป

การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภายใต้พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่นั้น ต้องสร้างความเข้มแข็งจากฐานรากที่แท้จริง ภายใต้การยึดถือแนวคิดการพึ่งตนเอง และแนวคิดการจัดการตนเอง เพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง และพร้อมก้าวไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงไปของโลกยุคใหม่ โดยสามารถสังเคราะห์หลักการข้างต้นออกมาเป็นข้อสนับสนุนของผู้เขียน กล่าวคือ มิติในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น ควรมีการพัฒนาไปพร้อมกันอย่างครบถ้วนทั้ง 1) มิติความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเพื่อตอบสนองปัจจัยขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น เทคโนโลยีเพื่อการผลิต การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สาธารณูปโภค และเทคโนโลยีทางการแพทย์ เป็นต้น ทั้งนี้ หมายรวมถึงองค์ความรู้และการปรับประยุกต์ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาชุมชน



ร่วมด้วย 2) มิติน้ำมันทางเศรษฐกิจ อันเกิดจากความสมดุลของการผลิตและการบริโภค ให้คนในชุมชนได้รับอย่างสมบูรณ์เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัวภายใต้บริบทของชุมชนและสังคมโดยรวม 3) มิติน้ำมันของทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่คำนึงถึงการรักษาคุณภาพของระบบนิเวศน์ภายในชุมชน และมีความพอเพียงในการบริโภค 4) มิติน้ำมันและจริยธรรม คนในชุมชนต้องมีศรัทธาในการพึ่งพาตนเอง มีจิตใจใฝ่พัฒนา มุ่งสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ตลอดจนมีจริยธรรมและศีลธรรมขั้นพื้นฐานเป็นกรอบในการดำเนินชีวิตร่วมกันในชุมชน 5) มิติน้ำมันและวัฒนธรรม ชุมชนมีทุนทางสังคมดั้งเดิมยึดโยงความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างเหนียวแน่น มีผู้นำชุมชนและเครือข่ายชุมชนที่ประสานงานกันในทุกมิติของการพัฒนาชุมชน เพื่อดึงการมีส่วนร่วมอันจะนำไปสู่ความเป็นปึกแผ่นของคนและชุมชนอย่างยั่งยืน โดยยึดหลักการสำคัญอันเป็นร่มใหญ่ของการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นคือ ค่านิยมและหลักการประชาธิปไตยชุมชน ที่เน้นการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเป็นสำคัญ อันเป็นลักษณะของการสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาเพื่อดึงความสนใจให้คนเห็นความสำคัญของการแก้ปัญหาชุมชนท้องถิ่นร่วมกันอย่างจริงจัง ผ่านหลักยึดในการทำงาน ซึ่งเน้นการตัดสินใจร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงอย่างเป็นองค์รวม ทั้งความสัมพันธ์ภายในชุมชนและขยายรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะเครือข่ายชุมชน อันมีฐานมาจากการใช้ทุนชุมชนร่วมกัน โดยยึดหลักการพัฒนาเหล่านี้เป็นกรอบใหญ่อย่างหนักแน่น อันจะนำไปสู่การต่อยอดในกระบวนการดำเนินงานและการเลือกเครื่องมือกลไกที่เหมาะสมต่อไป ควบคู่ไปกับกลไกการทำงานควรประสานทั้งภายในชุมชนเองคือ ประชาชน ผู้นำ องค์การชุมชน ตลอดจนกลไกการทำงานอันเป็นฝ่ายสนับสนุนจากภายนอกคือ องค์กรเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ ผ่านกระบวนการทำงานภายในชุมชนเบื้องต้นที่สำคัญที่สุดคือ กระบวนการมีส่วนร่วม ต้องดึงการเข้าร่วมในการพัฒนาของทุกภาคส่วนในชุมชนให้ได้มากที่สุด

บรรณานุกรม

- กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง. (2551). คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับบทบาทที่เกี่ยวข้องต่อเสรีภาพของประชาชนในการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- โกวิท พวงงาม. (2553). การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: บริษัทกรีนพีซ จำกัด.
- จตุรงค์ บุญจรตนสุนทร. (2546). ความยากจนสถานการณ์และบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน. กรุงเทพฯ: เอคิสัน เพรส โปรดักส์ จำกัด.



- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2524). **แนวคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี และคณะ. (2549). **แนวคิดและปรัชญาการพัฒนาชนบท**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2554). **สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงส์การพิมพ์ จำกัด.
- วัชร อธิธาวัชกุล. (2529). **โครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับญี่ปุ่น: ในเชิงปริมาณแบบพึ่งพา**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล. (20 ตุลาคม 2558). **แนวพระราชดำริปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงกับแนวคิดการพึ่งพาตนเองของมหาตมะ คานธี**. สืบค้นจาก <http://www.gotoknow.org/post/184420>
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2541). **การพัฒนาชุมชนแบบจัดการ**. กรุงเทพฯ: เอมีเทรดดิ้ง.
- สุรพล ปธานวนิช. (2547). **นโยบายสังคมเส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Midgley, James. (1997). **Social welfare in global context**. London: Sage
- Rawls, John. (1999). **A Theory of Justice**. Cambridge: Harvard University press.
- Schumacher, E.F. (1973). **Small is Beautiful: Economics as if people mattered**. London: Blond and Briggs.
- Touraine, Alain. (2001). **Beyond Neoliberalism**. London: Polity press.
- Woolcock, Michael. (2005). "Empowerment at the local level: Issues, responses, assessment," In Ruth Alsop. (ed.), **Power, Right, and Poverty: Concepts and Connections**. Washington DC.: The World Bank.



การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

วสันต์ จันทอร*

ลิตธิชัย ตันศรีสกุล**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษา ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ และเพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาจำนวน 384 คน ได้แก่ประชาชนทั่วไปอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก ทั้ง 4 ด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมาก ไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและ ประเมินผล ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา และด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม/ การบริหารงาน/ องค์การบริหารส่วนตำบล/ จังหวัดมหาสารคาม

People's Participation in the Administration of Tambon Nongjik Administration Organization, Borabue District, Mahasarakham Province

Wasan Chanthachon*

Sittichai Thansrisakul**

Abstract

This research aims to study the level of people's participation in the administration of Tambon Nongjik Administration Organization, Borabue District, Mahasarakham Province, classified by sex, age, level of education, and occupation, and to study problems and suggestions on the administration of Tambon Nongjik Administration Organization, Borabue District, Mahasarakham Province. The sample comprises 384 people with 18

* นิสิตระดับปริญญาโท, สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** รองศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษา

* Master of Public Administration (M.P.A), Major Public Policy, College of Politics and Governance Mahasarakham University

** Assoc. Prof. Dr., College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Advisor



years of age and over, living under the jurisdiction of Tambon Nongjik Administration Organization, Borabue District, Mahasarakham Province. Questionnaire was used to conduct the study. The statistics employed in the analysis of data consists of frequency, percentage, the mean and standard deviation. The results revealed that people's participation in the administration of Tambon Nongjik Administration Organization, Borabue District, Mahasarakham Province, as a whole, is in the high level. When considered by aspect, all 4 aspects are in the high level. Ranked in descending order, the top 3 aspects are: participation in monitoring and evaluation, participation in posing problems, and participation in planning for operation.

Keywords: Participation/ The Administration/ Administrative Organization/ Mahasarakham Province

ความเป็นมาของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (3) กล่าวว่า รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นของตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศในท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นรัฐจึงได้เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการแทนเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องรวดเร็วและทั่วถึง แต่เงื่อนไขที่สำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานกระจายอำนาจดังกล่าวประสบผลสำเร็จคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะเข้าร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการกิจและร่วมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างโปร่งใสเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยมีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.อ.) ทำหน้าที่กำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรทรัพยากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้กับท้องถิ่นเป็นสำคัญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550, น. 2) นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังมีนโยบายที่จะกระตุ้น และส่งเสริมให้มีการตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลางหมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ได้แก่ กระทรวง ทบวงกรม ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศและทำหน้าที่กำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ขัดต่อระเบียบ กฎหมายหรือฝ่าฝืนต่อความเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการ



บริหารส่วนท้องถิ่นโดยราษฎรเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากประชาชนโดยตรง องค์การบริหารส่วนตำบลตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และอำนาจหน้าที่อื่น ๆตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ฉะนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลคือ รูปธรรมของการกระจายอำนาจรัฐไปสู่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นตนเองตามหลักกระจายอำนาจซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดทำให้สามารถแก้ไขปัญหาอันยวความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เป็นองค์กรส่งเสริมการเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในทางปฏิบัติแก่ประชาชนในขอบเขตที่กว้างขวางทำให้ประชาชนมองเห็นภาพรวมอย่างชัดเจน และมีส่วนร่วมได้ง่ายในการดำเนินงานหรือบริหารงานด้านต่าง ๆขององค์กร (วันวิสาข์ หนาคำ, 2559, น.97)

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักสากลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกติกาสูงสุดของประเทศสะท้อนเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจนรวมถึงการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐภายใต้แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) และแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีกฎหมายหลายฉบับประกันสิทธิของประชาชนด้านการมีส่วนร่วมและกำหนดหน้าที่ของภาครัฐในการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อาทิเช่นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ.2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพ.ศ.2548 นอกจากนี้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการยังกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เช่นกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหัวใจหรือเป็นองค์ประกอบที่ขาดมิได้การปกครองท้องถิ่นคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเองหรือกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของชุมชนโดยคนในชุมชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นความจำเป็น ดังเห็นว่าการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังกำหนดให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงจุดแก้ปัญหาได้รวดเร็วสร้างความโปร่งใส รวมทั้งเป็นวิธีการที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนความเป็นเจ้าของชุมชนและเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อ บรรลุวัตถุประสงค์การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยนั่นเอง (อรทัย กัทผล, 2552, น. 3)

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นประเด็นสำคัญที่สุดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่ประชาชนจะได้รับการกระจายอำนาจซึ่งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งภาครัฐและภาคประชาชนโดยในส่วนของภาครัฐทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็เร่งดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ



มากที่สุดสำหรับในภาคประชาชนอันเป็นไปสู่ท้องถิ่นก็คือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการที่จะทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประสบความสำเร็จ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (ชัยฤทธิ์ เบญญาภาจ, 2556, น. 17)

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลเดิมตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหมู่บ้านอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จำนวน 20 หมู่รวม 2,876 ครัวเรือน ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนาเป็นอาชีพหลัก ถือเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความมุ่งมั่นในหลักความเป็นประชาธิปไตยเป็นสิ่งสำคัญ กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล มีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัดซื้อ จัดจ้าง เป็นต้น จากการสังเกตพบว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลค่อนข้างน้อย นอกจากนี้เมื่อประชาชนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วก็ได้ไม่ได้สนใจว่าผู้บริหารจะไปปฏิบัติหน้าที่อย่างไรคงปล่อยให้เป็นที่หน้าที่ของผู้บริหารหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินงานไปเองด้วยสาเหตุนี้เองจึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิกต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

ขอบเขตของการศึกษา

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ คือ ประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 9,160 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กันยายน 2558)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ ประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 384 คน โดยกำหนดขนาดของกลุ่ม



ตัวอย่าง จากสูตรคำนวณของ Taro Yamane (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2544 , น. 127) และดำเนินการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Radom Sampling) และการสุ่มตัวอย่างแบบเป็นระบบ (Systematic Random Sampling)

2. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

2.1 ตัวคุณลักษณะของประชาชนที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ

2.2 ตัวแปรระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

2.3 ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล ระยะเวลาที่ใช้ในการเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 1-20 มกราคม พ.ศ. 2559

2.4 พื้นที่ที่ศึกษาในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้าจากขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนของ อคิน รพีพัฒน์ (2527, น. 39) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาประกอบด้วย 4 ด้าน คือ

1. ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา
2. ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
3. ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน
4. ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้เป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นโดยใช้แนวคิดในการศึกษาค้นคว้าจากขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน อคิน รพีพัฒน์ (2527, น. 107) มาบูรณาการเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอแกลง จังหวัดมหาสารคามประกอบด้วย 4 ด้านได้แก่ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล โดยแบ่งเนื้อหาและโครงสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเพื่อศึกษาแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ



1. แบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วย 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา และอาชีพมีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist)

ตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก มีลักษณะเป็นมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) แบ่งเป็น 4 ขั้นตอน จำนวน 28 ข้อ ดังนี้

1. ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา จำนวน 7 ข้อ
2. ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ จำนวน 7 ข้อ
3. ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน จำนวน 7 ข้อ
4. ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล จำนวน 7 ข้อ

ตอนที่ 3 ปัญหาและข้อเสนอแนะมีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด (Open End)

2. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ซึ่งประกอบด้วย 4 ข้อ คำถาม ดังนี้

1. ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา
2. ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
3. ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน
4. ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์เพื่อการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าดำเนินการสร้างขึ้นเอง โดยมีขั้นตอนในการสร้างแบบสอบถาม ดังนี้

1.1 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเรื่องที่ต้องการศึกษาค้นคว้า

1.2 กำหนดขอบเขตคำถามให้ครอบคลุมกรอบแนวคิดและความมุ่งหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม แล้วนำมาเป็นข้อมูลในการสร้างแบบสอบถาม และนำร่างแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์เสนออาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบ ปรับปรุงและแก้ไขเพื่อความเหมาะสมและถูกต้องของแบบสอบถาม

2. การทดสอบและตรวจสอบเครื่องมือในการศึกษา

2.1 นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแล้วเสนอผู้มีประสบการณ์ เพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหาให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และเพื่อความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม จำนวน 3 ท่าน ซึ่งได้ผลการประเมินค่า IOC อยู่ระหว่าง 0.67 – 1.00

2.2 นำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบของผู้มีประสบการณ์มาปรับปรุงและเสนออาจารย์ที่ปรึกษาอีกครั้ง



2.3 นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วไปทดลองใช้ (try out) กับประชาชนในเขตตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน

2.4 นำแบบสอบถามที่ทดลองใช้มาวิเคราะห์หาค่าอำนาจจำแนกซึ่งมีค่าระหว่าง 0.366-0.782 และความเชื่อมั่นของแบบสอบถามโดยการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาตามวิธีครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าความเชื่อมั่น 0.931

2.5 จัดทำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์เพื่อนำไปเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดต่อไป

3. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ส่งแบบสอบถามไปทั้งหมด 384 ชุด เพื่อจัดเก็บรวบรวมข้อมูล โดยได้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. ผู้ศึกษาขอความอนุเคราะห์จากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อขออนุเคราะห์เก็บรวบรวมข้อมูลในเขตตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

2. ผู้ศึกษาดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยตนเอง โดยลงพื้นที่ในชุมชนทั้ง 20 ชุมชน และแจกแบบสอบถามให้กับประชาชนพร้อมทั้งชี้แจงรายละเอียด และวัตถุประสงค์ของการออกแบบสอบถามนี้ จนเป็นที่เข้าใจ

3. แจกแบบสอบถามให้ประชาชนทั้ง 20 ชุมชน แต่ละชุมชนจนครบ 384 คน ในระหว่างวันที่ 1 – 10 มกราคม 2559 โดยผู้ศึกษาได้ขอความอนุเคราะห์ผู้นำชุมชนในการชี้แจงชี้แจงการตอบแบบสอบถาม และให้ระยะเวลาประชาชนตอบแบบสอบถามแล้วนัดหมายเพื่อจะมารับคืน ในระหว่างวันที่ 11 – 20 มกราคม 2559 ที่บ้านของผู้นำชุมชน

4. ผู้ศึกษาได้ติดต่อขอรับแบบสอบถามคืนจากประธานชุมชนด้วยตนเอง จำนวน 384 ฉบับ และตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามและการตอบ

5. ผู้ศึกษาลงพื้นที่สัมภาษณ์ประชาชนตัวแทนในชุมชนจำนวน 20 คน ด้วยตนเอง โดยใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview) และนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาสร้างข้อสรุปเชิงเนื้อหา

การจัดทำและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ผู้ศึกษาดำเนินการให้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดและทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปและได้กำหนดเกณฑ์การให้คะแนนและการแปลความหมาย ซึ่งได้ดำเนินการดังนี้

1.1 ข้อมูลทั่วไปของประชาชน ใช้การแจกแจงความถี่และคิดค่าร้อยละ

1.2 เกณฑ์การให้คะแนนของการตอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก (บุญชม ศรีสะอาด, 2556 : 73)



การมีส่วนร่วมมากที่สุด	กำหนดให้ 5 คะแนน
การมีส่วนร่วมมาก	กำหนดให้ 4 คะแนน
การมีส่วนร่วมปานกลาง	กำหนดให้ 3 คะแนน
การมีส่วนร่วมน้อย	กำหนดให้ 2 คะแนน
การมีส่วนร่วมน้อยที่สุด	กำหนดให้ 1 คะแนน

2. นำคะแนนที่ได้ไปหาค่าเฉลี่ยและกำหนดเกณฑ์ในการแปลความหมายค่าเฉลี่ย ดังนี้

(บุญชม ศรีสะอาด. 2556, น. 100)

ค่าเฉลี่ยระหว่าง	หมายถึง
4.51 - 5.00	มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากที่สุด
3.51 - 4.50	มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก
2.51 - 3.50	มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง
1.51 - 2.50	มีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย
1.00 - 1.50	มีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อยที่สุด

3. นำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอแคว้นจังหวัดมหาสารคามวิเคราะห์รวบรวมเนื้อหาที่มีลักษณะสอดคล้องกันด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

4. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอแคว้นจังหวัดมหาสารคามวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอโดยการพรรณนา

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาได้นำหลักสถิติประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม ดังนี้

1. สถิติใช้ในการตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถาม หากความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับโดยใช้วิธีหาสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha - Coefficient) ตามวิธีของครอนบาค (Cronbach) (บุญชม ศรีสะอาด. 2545, น. 96)

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้สถิติพื้นฐาน ได้แก่ ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

สรุปผลการวิจัย

1. ข้อมูลทั่วไป พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 52.86) มีอายุ 34 – 41 ปี (ร้อยละ 29.43) มีการศึกษาระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 30.47) และมีอาชีพเกษตรกร (ร้อยละ 47.66)



2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.77$, $S.D.=3.77$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทั้ง 4 ด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ($\bar{X}=3.82$, $S.D.=0.88$) ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ($\bar{X}=3.81$, $S.D.=0.79$) และด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ ($\bar{X}=3.76$, $S.D.=0.77$)

2.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.81$, $S.D.=0.79$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทั้ง 3 ข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อค้นหาปัญหาและความต้องการร่วมกับชุมชนและอบต. ($\bar{X}=3.94$, $S.D.=0.88$) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิกจัดประชุมเพื่อให้ประชาชนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างชุมชนกับ อบต. ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาภายในชุมชนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก และ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิกยอมรับความคิดเห็นในการเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุม ($\bar{X}=3.82$, $S.D.=0.77$) และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาและความต้องการของชุมชนต่อ อบต. ($\bar{X}=3.79$, $S.D.=0.86$)

2.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.76$, $S.D.=0.77$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทั้ง 3 ข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณในการดำเนินงานเพื่อจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของอบต. ($\bar{X}=4.00$, $S.D.=0.85$) ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางแก้ปัญหาในขณะการดำเนินงานตามโครงการหรือกิจกรรมที่อบต. จัดขึ้น ($\bar{X}=3.96$, $S.D.=0.81$) และประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอกิจกรรมเพื่อดำเนินงานตามโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ($\bar{X}=3.81$, $S.D.=0.70$)

2.3 ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.69$, $S.D.=0.77$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทั้ง 3 ข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ ประชาชนได้มีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการทำงานเพื่อดำเนินโครงการหรือกิจกรรมร่วมกับขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ประชาชนได้มีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการทำงานเพื่อดำเนินโครงการหรือกิจกรรมร่วมกับขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ($\bar{X}=3.90$, $S.D.=0.75$) ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประสานงานดำเนินการขอความช่วยเหลือจากชุมชน เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ($\bar{X}=3.80$, $S.D.=0.84$) และประชาชนได้เสนอตนเองเพื่อร่วมกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ($\bar{X}=3.73$, $S.D.=0.81$)

2.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.82$, $S.D.=0.88$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทั้ง 3 ข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ($\bar{X}=3.91$, $S.D.=0.87$) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิกเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิกที่ผ่านมาและประชาชนได้มีส่วนร่วมเสนอข้อเรียกร้อง



เกี่ยวกับความบกพร่องในการทำงานโครงการกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ได้ดำเนินการไปแล้ว ($\bar{X}=3.87$, $S.D.=1.07$) และประชาชนได้ติดตามและตรวจสอบการทำงานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ($\bar{X}=3.82$, $S.D.=0.85$)

3. ปัญหาและข้อเสนอแนะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอศรีบึง จังหวัดมหาสารคาม

จากผลการศึกษาผู้วิจัยพบว่าปัญหาอุปสรรคและนำไปสู่ข้อเสนอแนะซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอศรีบึง จังหวัดมหาสารคามสามารถแสดงรายละเอียดได้ดังนี้

ปัญหาและข้อเสนอแนะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอศรีบึง จังหวัดมหาสารคาม ด้านการวางแผนการทำงานตามกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการวางแผนมักไม่ค่อยจะตรงกับที่วางไว้มากเท่าไรนัก โดยมีมักจะคลาดเคลื่อนไปจากแผนงานที่กำหนดไว้ ส่วนในด้านการบริหารงานดำเนินงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของ อบต. ไม่สามารถปฏิบัติงานแทนกันได้หากมีการลางานหรือไปกิจอย่างอื่นทำให้การปฏิบัติงานหยุดชะงักไม่สามารถดำเนินต่อไปได้หรือไม่สามารถตอบข้อหารือแทนกันได้ อาจจะเป็นเพราะเจ้าหน้าที่หรือพนักงานขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานให้เหมาะสมทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุที่มาจากประชาชนในพื้นที่มีปัญหาหลายอย่างแตกต่างกันไปในด้านของการติดตามและประเมินผลประชาชนไม่สามารถร่วมงานประเมินผลของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ อีกทั้งยังไม่สามารถรับรู้การประเมินผลงานและข้อเสนอแนะบางเรื่องอย่างชัดเจน ขาดโอกาสการคิดริเริ่มและขาดการทำงานร่วมกันกับอบต. ในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นด้านวัสดุอุปกรณ์การจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ เป็นต้น และในด้านการปรับปรุงผลการดำเนินงานทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ยังไม่มีการใช้ในการดำเนินงานอย่างเหมาะสมและทรัพยากรที่นำมาใช้ไม่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานเองมีความล่าช้าไม่มีการณรงค์ให้บุคลากรคำนึงถึงประสิทธิภาพของงานขาดการตรวจสอบความโปร่งใสต่อการบริหารงานและการทำงานของข้าราชการในบางเรื่องยังขาดความทุ่มเทและเสียสละ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หนองจิก อำเภอศรีบึง จังหวัดมหาสารคาม คือด้านการวางแผนองค์การบริหารส่วนตำบลควรทำงานให้ตรงตามแผนที่ได้กำหนดและประกาศให้ประชาชนได้ทราบไว้ส่วนในด้านการบริหารงานดำเนินงาน อบต. ควรมีการจัดระบบกระบวนการงานและวิธีปฏิบัติงานที่ชัดเจนพร้อมทั้งมีการจัดการซักซ้อมทำความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานแต่ละกลุ่มงานให้มีความชัดเจนในการทำงานการวางแผนปรับปรุงงานกระบวนการให้ทันต่อเหตุการณ์ทั้งภายในองค์กรและนอกองค์กร และอบต. ควรชี้แจงให้ประชาชนทราบตามความเหมาะสมและความรับผิดชอบส่วนด้านการติดตามประเมินผลควรให้ประชาชนมีโอกาสได้ร่วมคิดร่วมทำร่วมสร้างและร่วมบริหารงานดำเนินงานรวมทั้งการติดตามประเมินผลการทำงานด้านต่าง ๆ ร่วมกับอบต. เพื่อให้การทำงานของหน่วยงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ในทุกกรณีและเป็นที่ยอมรับของประชาชน อีกทั้งมีการยอมรับซึ่งกันและกันกับหน่วยงานราชการและในด้านการปรับปรุงผลการดำเนินงานควรมีการนำเอาทรัพยากรที่มีในชุมชนออกมาใช้ให้เกิด



ประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชนและส่วนรวมเจ้าหน้าที่หรือพนักงานควรเพิ่มความคล่องตัวให้มากยิ่งขึ้นโดยการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพการทำงานแต่ละด้านควรมีการตรวจสอบจากประชาชนในพื้นที่และมีการแจ้งประกาศทุกกิจกรรมอย่างชัดเจนแจ่มแจ้งโปร่งใสทำงานด้วยความเสียสละทุ่มเทอย่างเต็มที่กล้าลงสติปัญญาความสามารถควรให้ความสำคัญในการจัดความรู้และประสบการณ์แก่พนักงานเสริมสร้างประสบการณ์และความชำนาญให้กับทีมงานเพื่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในพื้นที่ต่อไป

อภิปรายผล

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาพบประเด็นสำคัญที่จำเป็นต่อการนำมาอภิปรายผล ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 4 ด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา และด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของพิชญ์ณัฐา พรหมศิลป์ (2552, น. 79) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม พบว่าประชาชนในเขตอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคามมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและรายด้านได้แก่ ด้านการระบุและการเสนอปัญหาของชุมชนด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ด้านการมีส่วนร่วมในกิจกรรม และด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอยู่ในระดับมากและพิชญ์ณัฐา ศิริภักดิ์ (2553, น. 82) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานเทศบาลตำบลศรีวิไล อำเภอสรีวิไล จังหวัดหนองคาย พบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลศรีวิไล โดยรวมเห็นว่ามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลตำบล โดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผนดำเนินงาน ด้านการนำแผนไปปฏิบัติ ด้านการติดตามและควบคุม และด้านการประเมินผล อยู่ในระดับมากและทัศนีย์ ปาระภา (2553, น. 75) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลนาจารย์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาจารย์เห็นว่ามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลนาจารย์ โดยรวมและเป็นรายด้าน 3 ด้าน อยู่ในระดับมาก คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการและด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และจิราวัลย์ วรวงศ์ (2550, น.115-116) ได้ศึกษาการดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลเมืองสรวงผลการศึกษาพบว่า ประชาชนเห็นว่าเทศบาลตำบลเมืองสรวงมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นโดยรวมและรายได้ทุกด้านอยู่ในระดับมากคือด้านการมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงานด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล



ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะทั่วไป

1.1 ด้านการรับฟัง : ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทการมีส่วนร่วมในด้านการวางแผนการบริหารงานโดยกิจกรรมเกี่ยวข้องสำคัญๆที่เกี่ยวกับการดำเนินงานรวมถึงการพิจารณาด้านงบประมาณ การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองเพื่อกำหนดนโยบายร่วมกันควรมีการณรงค์ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการวางแผนการบริหารดำเนินการติดตามประเมินผลการดำเนินงานและโครงการที่องค์กรบริหารส่วนตำบลได้ทำและจะกระทำรวมถึงการสร้างทัศนคติความคิดเห็นที่ดีต่อการทำงานของบุคลากรในองค์กรให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างสูงสุด

1.2 ด้านการวางแผน : เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการกำหนดระเบียบหรือหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ชัดเจนไว้สำหรับให้องค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติเช่นการตัดสินใจหรือการที่จะดำเนินงานในเรื่องใดนั้นต้องให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยกระบวนการประชาคม ประชาพิจารณ์หรือประชาคมเพื่อให้การวางแผนมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับปัญหาความต้องการของประชาชน

1.3 ด้านการบริหารดำเนินงาน : การปฏิบัติตามกระบวนการที่ได้จัดทำขึ้นควรมีการจัดทำโครงสร้างส่วนงานย่อยและกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติในส่วนต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับกระบวนการที่จัดทำขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานและสามารถให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลนั้นรับผิดชอบ เมื่อประกาศนโยบายในเรื่องใดไปแล้วควรมีการบริหารดำเนินงานในเรื่องนั้นอย่างจริงจัง จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารดำเนินงานนั้น ๆ ด้วยและจะต้องชี้แจงให้ประชาชนรู้อย่างถ่องแท้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดี รวมถึงการมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดีมีความเป็นผู้นำและสามารถทำงานเป็นทีมได้มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์และมีความสามารถในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้ตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่

1.4 ด้านการติดตามประเมินผล : สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับประเทศ ในระดับภูมิภาค ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในเรื่องความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในเขต อบต.เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ซึ่งส่วนมากยังเกินศักยภาพของ อบต. ที่จะดำเนินการได้ อีกทั้งประชาชนในเขตพื้นที่ อบต. ยังขาดความรู้และความเข้าใจในระบบการดำเนินงานและระบบงานของ อบต. และยังขาดความรู้และความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาความทันสมัยและกระแสวัตถุนิยมทำให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ความสำคัญวัตถุนิยมมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรจะมีการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อหารูปแบบการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อบต. ทุกกระบวนการเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเรียนรู้กระบวนการมีส่วนร่วมไปด้วย



2.2 ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพการศึกษาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการบริหารงานของ อบต. ในบริบทที่แตกต่างกันตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.3 ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบในการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน

บรรณานุกรม

- จิราวัลย์ วรวงศ์. (2550). การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลเมืองสรวง อำเภอเมืองสรวงจังหวัดร้อยเอ็ด. การศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ชัยฤทธิ์ เบญญาภาจ. (2556). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลบางตาอาเภอหนองจิกจังหวัดปัตตานี. ภาคนิพนธ์บริหารการศึกษามหาบัณฑิต (การบริหารการศึกษา). ปัตตานี : สถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2556). การวิจัยเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่10. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.
- ทัศนีย์ ปาระภา. (2553). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลนาจารย์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์. ค้นคว้าอิสระ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- พิชญ์ธิดา พรหมศิลป์. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดมหาสารคาม. ค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาสารคาม : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- พิลัยวัลย์ ศิริภักดิ์. (2553). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานเทศบาลตำบลศรีวิไล อำเภอศรีวิไล จังหวัดหนองคาย. ค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- วันวิสาข์ หนาดคำ. (2559). การดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์. วารสารการเมืองการปกครอง, 6(2).
- อรทัย กักพล. (2552). Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน. นนทบุรี: คลังวิชา.



การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย : บทเรียนจากสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม¹

เชิงชาญ จงสมชัย*

สุนทรชัย ขอบยศ**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวคิดในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งของพ่อประเคน เข้มพิลา ซึ่งเป็นผู้นำคนสำคัญของสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก และศึกษาข้อเสนอแนะในการนำแนวคิดของปราชญ์ชาวบ้านมาประยุกต์ใช้ในการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยในตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม การวิจัยนี้ใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งของพ่อประเคน เข้มพิลา คือ 1) การมุ่งมั่นพัฒนาแก้ไขปัญหาชุมชน 2) แก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือ 3) มียุทธศาสตร์ในการทำงาน 4) การพัฒนาแบบบูรณาการฐานสำคัญของชุมชน ทั้งบ้าน วัด และโรงเรียน รวมถึงสถานีนามัย (บวรส.) 5) การทำงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ 6) ทำงานที่มุ่งมั่นผลสัมฤทธิ์ 7) เน้นการประสานเพื่องานที่ดีกว่า 8) การทำงานแบบองค์คณะ 9) การสร้างสำนึกรักชุมชนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการนำแนวคิดของปราชญ์ชาวบ้านมาประยุกต์ใช้ในการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ 1) การใช้อาสาสมัครในการจัดการงานท้องถิ่น 2) ควรเน้นความไม่เป็นทางการเชื่อมโยงงานให้สำเร็จ 3) ควรเน้นประชาคมเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและการปรึกษาหารือ 4) เน้นการรวมกลุ่มที่ตั้งต้นจากปัญหาและเน้นให้ชาวบ้านดำเนินการกันเอง 5) การสร้างเครือข่ายการจัดการ 6) การสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่น/ ประชาธิปไตย/ การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่องแนวคิดในการสร้างชุมชนเข้มแข็งของปราชญ์ชาวบ้าน : ศึกษาแนวคิดพ่อประเคน เข้มพิลา สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก ต.หนองโก อ.บรบือ จ.มหาสารคาม ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2557

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** อาจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Local Self Government: The Lessons from Nong-Go Village Development Council, Borabue District, Maha-sarakham Province.

Cherngchan Chongsomchai^{*}

Sunthonchai Chopyt^{**}

Abstract

“Nong-Go Village Development Council” is an excellent model of Nong-Go Village local people’s organization. In Nong-Go Sub-district, Borabue District, Maha-sarakham Province, the case study of this community has shown their ability to solve their problems by themselves, which is the important characteristic of Local Self Government. The strong leader is a key factor for organizational success, especially Por Praken Kampila, who is one of the leaders that established Nong-Go Village Development Council.

This research aims to study Por Praken Kampila through his initiative self-Government by creating the concept of “community strength”. This research found 9 principles originated from Por Praken Kampila’s thoughts about creation of community strength including: 1) Find out the main community problems 2) Use participatory and deliberative solving method. 3) Create the strategy for problem solving. 4) Integrate the 4 main pillars of community: house, temple, school, and public health center to work together. 5) Emphasize transparency. 6) Aim at achievement. 7) Coordinate for better work. 8) Emphasize teamwork. 9) raise local awareness.

According to Por Praken Kampila’s thought, it can be implemented and applied to use in Local government by: 1) use volunteer from villagers in local governance, 2) use informal administration more than formal, 3) focus on people center for community development, 4) focus on people participation for local self-government, 5) create a people network 6) support people organization, through people’s action.

Keywords: Local Government / Local Self-Government/ People’s Action

^{*} Asst. Prof., College of Politics and Governance

^{**} Lecturer, College of Politics and Governance



บทนำ

“สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก” หรือที่ชาวบ้านหนองโกเรียกติดปากกันว่า “สภาพัฒน์” เคยเป็นองค์กรเข้มแข็งของชาวบ้านหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีกิจกรรมที่ดำเนินการแก้ไข ปัญหาของชุมชนตนเองโดยชาวบ้านร่วมแรงร่วมใจกันเอง พึ่งพาตนเองโดยไม่รอคอยความช่วยเหลือจากฝ่ายรัฐ กล่าวได้ว่ากิจกรรมของชาวบ้านดังกล่าวนี้เป็นการปกครองท้องถิ่นของชาวบ้าน โดยชาวบ้าน และเพื่อชาวบ้านเอง หรือที่แนวคิดการปกครองท้องถิ่นเรียกว่า “การปกครองท้องถิ่นแบบ ประชากิจ” (Local Self Government) หรือแนวคิดว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั่นเอง

สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโกกำเนิดมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2525 และเข้มแข็งมาเป็นลำดับ มีผลงานที่ ดำเนินการโดยชาวบ้านเองหลายกิจกรรมเช่น การจัดตั้งสหกรณ์บ้านหนองโก อันเป็นกิจกรรมหลักที่ทำ รายได้เป็นอย่างมากทำให้ชาวบ้านพึ่งตนเองและแก้ไขปัญหาของตนเองจากคำอะไรที่เกิดจากกิจกรรมนี้ เกิดการต่อ ยอดกิจกรรมต่างๆมากมายเช่น ขยายธุรกิจการค้าป้อน้ำมัน และจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นเพื่อ ให้บริการในด้านการฝากเงิน-ถอนเงิน และการกู้ยืมเงินแก่สมาชิก ในปี พ.ศ. 2537 ได้ขยายกิจการธุรกิจ รยนต์โดยสาร และกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมของชาวบ้านมากมาย จนถึงช่วงปีพ.ศ. 2544 เกิด ปัญหาในการบริหารในองค์กร ทำให้บทบาทที่เข้มแข็งนั้นอ่อนลงไปและซบเซามาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามหากยกเอากรณีสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโกมาศึกษาวิเคราะห์ จะพบว่าความเข้มแข็งของ สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโกมีหลายปัจจัยดังที่งานวิจัยของ ยุติ ตปนิยากรและคณะ (2545) ได้ศึกษาไว้ แต่เมื่อวิเคราะห์ต่อไปจะเห็นว่าในปัจจัยแห่งความเข้มแข็งทั้งหลายนั้น ปัจจัยตัวผู้นำกลับมีความสำคัญ เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ่อประเคน เข้มพิลา ซึ่งเป็นแกนนำผู้หนึ่งในการริเริ่มก่อตั้งสภาพัฒนา หมู่บ้านหนองโก เป็นผู้ที่ชาวบ้านเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโกถึง 3 สมัย (พ.ศ.2521-2531-2535) และในช่วงวิกฤติศรัทธาปี 2545 ที่เกิดในสหกรณ์บ้านหนองโกอันเป็น องค์กรหลักสำคัญของสภาพัฒน์ พ่อประเคน เข้มพิลา ถูกเลือกให้กลับมาดำรงตำแหน่งประธาน กรรมการสหกรณ์บ้านหนองโกเพื่อแก้ไขปัญหาให้ชาวบ้านอีกครั้ง จนสหกรณ์ได้ผ่านพ้นวิกฤติมาได้ อีกครั้ง

พ่อประเคน เข้มพิลา เป็นแบบอย่างที่ดีงามของบุคคลที่มีความใฝ่รู้และเห็นความสำคัญของ การศึกษาเป็นผู้ที่มีความตื่นตัวในการศึกษาหาความรู้และการทำงานอย่างสม่ำเสมอ จนได้รับการ ยอมรับว่าเป็นผู้นำทางความคิดในชุมชนหรือเป็น “ปราชญ์ชาวบ้าน” ที่เต็มไปด้วยวิสัยทัศน์และภูมิ ปัญญาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก พ่อประเคน เข้มพิลา ได้นำคุณสมบัติอันโดดเด่นนี้มาทำงานรับใช้ชุมชน และพัฒนาชุมชนของตนเองให้เป็นชุมชน ที่เป็นแบบอย่างในด้านการพึ่งพาตนเอง ทั้งในด้านการ



ปกครอง การพัฒนาสาธารณูปโภค สวัสดิการ เศรษฐกิจ การศึกษา และการวัฒนธรรมอย่างน่าสนใจยิ่ง จนต่อมาทำให้พ่อประเคนได้รับรางวัลอย่างมากมาในด้านการจัดการชุมชนเข้มแข็งรวมถึงรางวัลพระธาตุนาคันทองคำ ประเภทบุคคลดีเด่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สาขาบำเพ็ญประโยชน์ จากมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ในปี พ.ศ. 2542

บทบาทของพ่อประเคน เข้มพิลา จึงเป็นบทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับจากผลงานด้านอุทิศตนเพื่อประโยชน์แห่งชุมชนมากกว่าได้รับการยอมรับโดยการสร้างกลไกทางอำนาจเฉพาะตน พ่อประเคน เข้มพิลา ได้นำเอาความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ สติปัญญาและไหวพริบมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนและชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง ขณะนี้พ่อประเคน เข้มพิลา มีอายุ 93 ปีแล้ว (2558) ก็ยังเป็นผู้อาวุโสเป็นที่เคารพ ศรัทธาของชาวบ้านเช่นเดิม

บทความนี้จึงต้องการนำเสนอการศึกษาแนวคิดของปราชญ์ชาวบ้านคือ พ่อประเคน เข้มพิลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดในการสร้างชุมชนที่เข้มแข็งในแบบการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาในปัจจุบันรวมถึงเสนอแนะแนวทางในการประยุกต์สู่การสร้างท้องถิ่นเข้มแข็งต่อไป

แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย

แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยเป็นคำที่ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545) ได้กล่าวถึงในปาฐกถาเรื่อง “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย” ประเด็นสำคัญคือตัวละครที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่นมี 3 ตัวหลักคือ รัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ชุมชนท้องถิ่น โดยเน้นไปที่ความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยประชาชนในพื้นที่ต้องตระหนักว่าชุมชนอยู่ได้ด้วยตัวเอง และองค์กรท้องถิ่นมาปกครองกิจการที่ท้องถิ่นทำ แท้ที่จริงไม่ใช่กิจการของผู้อื่นแต่เป็น “ประชาธิปไตย” คือกิจการของประชาชนเอง ดังนั้น การตื่นตัว และการตระหนักในบทบาทความเป็น “พลเมือง” ที่เห็นเรื่องของส่วนรวมเป็นเรื่องของตนเอง ไม่ดูค้ายาธุระ ไม่ใช่ แต่เข้าไปมีส่วนร่วมกับเรื่องส่วนรวมอย่างกระตือรือร้น ซึ่งจะเป็นหัวใจสำคัญสูงสุดของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ในปาฐกถาดังกล่าว ได้สรุปไว้ว่าถ้าประชาชนทุกคนในท้องถิ่นเลิกทำตัวเป็น “ราษฎร” ที่รอให้คนอื่นมาปกครอง และตัดสินใจแทน การปกครองท้องถิ่นที่ดีจะเกิดขึ้นต่อเมื่อ “รัฐกิจ” เปลี่ยนเป็น “ประชาธิปไตย” และเมื่อ “ราษฎร” เปลี่ยนเป็น “พลเมือง” นั่นคือจุดหมายของการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นไทย



หากจะพิจารณาลงในรายละเอียดการปกครองท้องถิ่นสองลักษณะ คือการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจและการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยแล้ว เจริญชัย (2556) ได้จำแนกการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 แบบ คือ 1) แบบรัฐกิจ (Local State Government หรือ State Affair) ที่เชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นกิจกรรมของรัฐ รัฐเป็นผู้ออกแบบการปกครองท้องถิ่น และ 2) แบบประชาธิปไตย (Local Self Government หรือ People Affairs) เป็นการปกครองท้องถิ่นที่เน้นท้องถิ่นหรือชุมชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ มองว่าการปกครองท้องถิ่นเป็น “กิจของประชาชน” นั้นหมายความว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นกิจการหรือกิจกรรมของประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นออกมาร่วมกันทำกิจกรรมของท้องถิ่นร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น การพัฒนา หรือการร่วมกันกำหนดอนาคตของท้องถิ่นของตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของประชาชนในท้องถิ่นมิใช่เป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะแนวคิดนี้เชื่อว่าอำนาจในการปกครองเป็นอำนาจของประชาชนในท้องถิ่นที่เคยมีอยู่แต่เดิม แต่รัฐได้ยึดอำนาจเหล่านั้นไปไว้ที่รัฐส่วนกลาง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยจึงเรียกร้องให้รัฐต้องกระจายอำนาจคืนมาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อใช้ปกครองตนเอง จะเห็นได้ว่าบทบาทหลักในการปกครองท้องถิ่นเป็นบทบาทของประชาชนในท้องถิ่น รัฐและองค์กรของรัฐเป็นเพียงส่วนประกอบหนึ่งในการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนได้แสดงบทบาทได้อย่างเต็มศักยภาพ ดังนั้นจะพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมิใช่เป็นแค่การออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวแทนเหล่านั้นเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและเป็นไปในฐานะผู้ใช้อำนาจที่มีอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่ในฐานะเพียงผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐเท่านั้น

การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยมีลักษณะสำคัญคือ

1) ถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นกิจกรรมของประชาชน หรือ People Affairs การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองที่ประชาชนดูแลปกครองตนเอง (Local Self Government) ประชาชนเป็นกลไกหลักในการปกครองท้องถิ่น ร่วมกันคิด ร่วมกันแก้ไขและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2) รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรของรัฐ ขอมรับความสำคัญของท้องถิ่นและให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการใช้อำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง

3) การกระจายอำนาจให้มีการปกครองท้องถิ่นนั้น เพื่อคืนอำนาจให้ท้องถิ่นกำหนดอนาคตของตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวาง เป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจได้ (empower)



หากพิจารณาแนวทางที่เป็นจุดกำเนิดในการปกครองท้องถิ่นหรือการให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, น.15-17) ได้อธิบายเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีแนวคิดที่อธิบายความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีแนวทางหลักๆ 2 แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ

แนวคิดแรก คือ แนวคิดแบบจารีตนิยมหรือประเพณีนิยม (Traditionalist Perspective) ซึ่งมีความคิดความเชื่อที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณและอาจมีมาตั้งแต่สมัยโบราณและอาจมีมานับตั้งแต่มนุษย์ได้ก่อตั้งสังคมการเมืองขึ้นในโลก เช่นมีมาตั้งแต่สมัยกรีก สมัยโรมันหรือก่อนหน้านั้น ในกรณีประเทศไทยก็อาจอธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยหรือก่อนสมัยสุโขทัย เช่น การปกครองระดับหัวเมือง ระบบเวียง วัง คลัง นา เป็นต้น แนวคิดในกลุ่มนี้จะเน้นการปกครองที่ไม่เป็นทางการซึ่งเกิดขึ้นและกระจายทั่วทุกสังคม มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (Self Government)

แนวทางคิดที่สอง เป็นแนวคิดที่ตรงข้ามกับแนวทางแรก ซึ่งเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลิตผลของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาไม่นาน คาบเกี่ยวกับช่วงที่ประชาธิปไตยได้รับความสำคัญ แนวคิดนี้จะเน้นไปที่บทบาทที่สำคัญของรัฐว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดและเป็นผู้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น นั่นคือหากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้นก็ไม่มีการปกครองท้องถิ่นตามมาเช่นเดียวกัน หากรัฐสมัยใหม่ไม่ได้ให้การรับรองสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิมก็จะมีสถานะไม่เป็นทางการหรือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการซึ่งดำรงอยู่ในรัฐสมัยใหม่เท่านั้น สอดคล้องกับ บูญรงค์ นิลวงศ์ (2522, น.15-16) รวมถึงประยัด หงษ์ทองคำและ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529, น.237) ได้กล่าวถึงหลักแนวคิดการปกครองท้องถิ่นว่า รัฐเท่านั้นที่ก่อกำเนิดการปกครองท้องถิ่น หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “Local Government is a Creature of the State” นั่นเอง

เมื่อพิจารณาแล้วก็จะพบว่า การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยสามารถเทียบเคียงได้กับแนวคิดแบบจารีตนิยมหรือประเพณีนิยม (Traditionalist Perspective) ของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547: 15-17) ซึ่งเน้นลักษณะการปกครองตนเอง (Self-Government) ของชุมชนท้องถิ่น หากแต่กรณีศึกษาเกิดขึ้นภายหลังการมีรัฐชาติแล้ว แต่ก็ถือว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น หรือแบบประเพณีได้ เพราะถือว่าชุมชนก่อตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาเอง ดำเนินการแก้ไขปัญหาเอง และประเมินปรับปรุงปัญหาต่าง ๆ เองโดยชุมชนท้องถิ่น โกวิทย์ พวงงาม (2553, น. 381) อธิบายว่า การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น หมายถึง การที่ชุมชนมีความสามารถจัดการกับ



ปัญหา และสามารถจัดการความสัมพันธ์ของชุมชน หรือจัดการกับสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความอิสระ ทั้งทางด้านการคิด การแสดงออก และมีองค์ความรู้ (Knowledge) ที่อาจจะถูกถ่ายทอดมาในรูปแบบของภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือเกิดขึ้นจากการสังสมประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่นเอง ซึ่งอาจแสดงออกมาในรูปของการจัดทำแผนงานและโครงการเป็นของตนเอง การจัดรูปแบบองค์กรชุมชน สถาบันชุมชน หรือสภาองค์กรชุมชน การวางกฎระเบียบชุมชน เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนของคนในชุมชนท้องถิ่น โดยคนในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อคนชุมชนท้องถิ่น โดยคำนึงหลักความเสมอภาค เป็นธรรม สิทธิมนุษยชน และอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น นัยนี้กล่าวได้ว่าสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโกคือดอกผลของการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นโดยแท้

เมื่อชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้ก็จะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งสัมพันธ์ เศษอธิก และคณะ (2548, น.10) ได้ให้นิยามความหมายของ “ชุมชนเข้มแข็ง” คือ ชุมชนที่สมาชิกในชุมชนมีความสามัคคี มีความซื่อสัตย์ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะเด็ก สตรี คนชราและผู้พิการ มีการรวมกลุ่มองค์กรในชุมชนผู้มีคุณธรรม มีวิสัยทัศน์และรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกในชุมชน สมาชิกในชุมชนมีโอกาสหาความรู้เพิ่มเติม มีอาชีพเลี้ยงครอบครัวได้ ครอบครัวมีความอบอุ่น รักใคร่ปรองดองอยู่กันพร้อมหน้าและมีสุขภาพที่แข็งแรง นอกจากนี้สมาชิกในชุมชนสามารถร่วมกันแก้ปัญหาภายในชุมชนได้โดยการมีส่วนร่วม

โดยสรุปกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย หรือกิจประชาคือการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเมื่อชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดการหรือแก้ไขปัญหาของตนได้ก็จะนำมาสู่ความเข้มแข็งและความผาสุกของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ร่วมกัน

แนวคิดการพัฒนาท้องถิ่นของพ่อประเคน เข้มพิลา

แนวคิดหรือหลักปฏิบัติของพ่อประเคนในการพัฒนาหมู่บ้านจนก่อให้เกิดสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโกนี้หรือแนวคิดในการจัดการชุมชนเข้มแข็ง จากการสัมภาษณ์สรุปความและสังเคราะห์ออกมาเป็นประเด็นได้ดังนี้

ประการแรก การมุ่งมั่นพัฒนาชี้ปัญหาชุมชน ประเด็นนี้ต้องย้อนกลับไปพิจารณาสภาพทางกายภาพของหมู่บ้านที่มีถนนหนทางและการคมนาคมไม่สะดวก และเห็นความบกพร่องของการจัดการกับปัญหาของความผู้นำที่เป็นทางการ โดยเฉพาะขณะนั้นคือผู้ใหญ่บ้าน ที่มีความเป็นเอกองค์ในการจัดการและไม่สามารถแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการต่อปัญหาอย่างเต็มที่ การที่หมู่บ้านมีถนนลี้กเกือบ



สามเมตร (ชาวบ้านเทียบให้ว่าประมาณหลังช้างใหญ่) การไม่มีน้ำประปาใช้อุปโภค การไม่มีสถานรักษาพยาบาลประชาชนเวลาป่วยไข้ ต้องเดินทางด้วยความยากลำบากไปรักษาพยาบาลที่อำเภอหรือที่โรงพยาบาลมหาสารคาม ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนเหล่านี้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นพัฒนาร่วมกันในนามองค์กรของชุมชนคือ “สภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก”

ประการที่สอง แก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือ การทำงานของพ่อประเคน กล่าวได้ว่าการทำงานเน้นการมีส่วนร่วมโดยมีการประชุมกันในคณะทำงานและมีการฟังความเห็นผู้อื่น ก่อนจะมีการตัดสินใจใด ๆ จะมีการประชุมกันของคณะกรรมการเพื่อตกลงผลึกความคิดเห็นก่อนที่จะนำเสนอของคณะกรรมการเสนอต่อประชาชนในหมู่บ้าน เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาหมู่บ้านซึ่งเป็นหมู่บ้านของทุกคน องค์กรคณะเป็นเพียงแค่หน่วยขับเคลื่อนภายใต้การรับรองของประชาชนในหมู่บ้าน พ่อประเคนจะถามความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมอยู่เสมอๆเมื่อมีการประชุมหารือ ทั้งนี้ในกระบวนการทำงานจริงก็ไม่ได้มีเฉพาะคณะกรรมการสภาพพัฒนาหมู่บ้านเท่านั้น หากแต่ยังมีพลังของชาวบ้านเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาหมู่บ้านในองค์กรร่วมร่วมกัน กล่าวได้ว่าการมุ่งเน้นการทำงานแบบปรึกษาหารือ การดำเนินงานทุกอย่างอาศัยหลักการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน ซึ่งเป็นกระบวนการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อหาข้อสรุปหรือแนวทางร่วมกันในชุมชน โดยจะมีการประชุมหาข้อสรุปในส่วนของกลุ่มผู้นำก่อน แล้วจึงนำข้อสรุปนั้นไปเสนอในที่ประชุมร่วมกับสมาชิกในชุมชน โดยหลักๆ จะยึดการประชุมร่วมกันคนในชุมชน นอกจากนี้ในการลงมติดังยึดหลักเสียงข้างมาก ตามระบอบประชาธิปไตย การประชุมปรึกษาหารือทุกครั้ง เมื่อมีการตัดสินใจใดจะยึดหลักเสียงข้างมากของส่วนรวม แม้ว่าจะเป็นความคิดของผู้นำ หากคนในชุมชนไม่เห็นด้วยก็ไม่สามารถดำเนินงานได้ เช่น มีเมื่องานบุญประจำปี โดยส่วนตัวพ่อประเคนไม่เห็นด้วยกับการจ้างวงดนตรีเพราะมองว่าเป็นเรื่องสิ้นเปลือง แต่เมื่อเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีวงดนตรีเพื่อสร้างความสนุกสนานในงาน พ่อประเคนก็เคารพต่อการตัดสินใจของส่วนรวม เป็นต้น

ประการที่สาม มียุทธศาสตร์ในการทำงาน กล่าวคือการทำงานที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยชุมชนเอง โดยไม่รอส่วนราชการลงมาจัดการแก้ไขให้ การวางแผนทางการพัฒนาจะเน้นที่ประชาชนในพื้นที่เป็นฐานและการทำงานแม้จะดูง่ายแต่เป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติเพราะการคิดในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาพื้นที่โดยการจัดตั้งองค์กรของชุมชนขึ้นมาและเป็นองค์กรของชาวบ้านจริง ๆ ไม่ได้มีกฎหมายรองรับ สถานะทางกฎหมายไม่มี แต่สามารถบริหารจัดการปัญหาและแสวงหาสิ่งอำนวยความสะดวกและความกินดีอยู่ดีของประชาชนได้ โดยไม่รอคอยรัฐและโครงสร้างการปกครองของรัฐมาแก้ไข การลุกขึ้นมาของพ่อประเคนในช่วงวันใกล้เกษียณอายุจึงเป็นพลังของคนทำงานที่ยังสามารถต่อ



โยงอายุงานเพื่อประชาชนในพื้นที่ได้ การทำงานเป็นลักษณะอาสาสมัครหาได้มีเงินค่าตอบแทนดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้งขึ้นมานี้ไม่

ประการที่สี่ การพัฒนาแบบบูรณาการฐานสำคัญของชุมชน ทั้งบ้าน วัด และโรงเรียน รวมถึงสถานีนามัย (บวรส.) การดำเนินการของสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก เมื่อพิจารณาองค์รวมแล้ว นับเป็นต้นแบบสำคัญในการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนโดยมีการพัฒนาทั้ง “บ้าน-หมู่บ้าน” เช่น โครงสร้างพื้นฐาน ถนนหนทาง น้ำประปา “วัด” คือการบูรณปฏิสังขรณ์วัดวาอาราม การก่อสร้างฌาปนสถาน “โรงเรียน” มีการรักษาโรงเรียนจากโรงเรียนราษฎร์ เป็นโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้บุตรหลานได้เรียนหนังสือใกล้บ้าน ส่วน “สถานีนามัย” ชัดเจนว่า มีการจัดสร้างอาคารสถานีนามัยเองโดยชุมชนร่วมใจกันสร้างและติดต่อส่วนราชการเกี่ยวกับสาธารณสุข เพื่อรักษาประชาชนในหมู่บ้าน กล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของชุมชน เป็นการทำงานในทุกมิติเพื่อจรรโลงชุมชนและผู้คนในชุมชนได้มีบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยชุมชน และการประสานงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมช่วยเหลือ

ประการที่ห้า การทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นที่น่าสนใจอย่างมากว่า พ่อประเคนเป็นประธานสภาพพัฒนาหมู่บ้านแต่จะเป็นผู้มีวินัยอย่างมากท่านจะไม่เป็นผู้ถืองบประมาณเอง แต่คณะกรรมการเป็นผู้ดูแลร่วมกัน พ่อประเคนจะดูเพียงว่าสภาพมีงบประมาณเท่าใด หรือกรณีมีการระดมทุนโดยเฉพาะการจัดผ้าป่าเพื่อสร้างสาธารณประโยชน์ทั้งหลาย พ่อประเคนก็จะขอทราบแค่เพียงยอดรวมเท่านั้น ไม่ขอเป็นผู้ถือเงินเองและหากจะมีการใช้จ่ายงบประมาณก็ต้องใช้จ่ายผ่านความเห็นของสภาพพัฒนาหมู่บ้านอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

ประการที่หก ทำงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ พ่อประเคนจะทำทุกวิถีทางเพื่อให้งานบรรลุผลงานอันเป็นที่ตั้งมั่นของชุมชนเพื่อชุมชน เช่นกรณีการขอตั้งตำบลหนองโกก็สะท้อนความมุ่งมั่นของพ่อประเคนอย่างแน่วแน่ ดังจะเห็นได้จากปี พ.ศ. 2535 สภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโกได้เป็นผู้ประสานงานระหว่างอำเภอ และหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อแยกตำบลใหม่ออกจากตำบลบ่อใหญ่ เนื่องจากมีจำนวนหมู่บ้านถึง 22 หมู่ แต่ด้วยระเบียบในการจัดตั้งเป็นตำบลต้องมีอย่างน้อย 8 หมู่บ้าน แต่ทางสภาพพัฒนาหมู่บ้านสามารถหาแนวร่วมได้เพียง 5 หมู่บ้านเท่านั้น พ่อประเคนและผู้นำสภาพได้ประสานไปยังหมู่บ้านข้างเคียง ได้ถูกปฏิเสธมาหลายหมู่บ้าน จนต้องเสนอข้อเสนอด่าง ๆ ให้หมู่บ้านเหล่านั้นเห็นชอบด้วยจนสามารถตั้งตำบลหนองโกได้สำเร็จในที่สุดเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535



นอกจากนี้ยังมีกรณีกิจการอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นเช่น สหกรณ์บ้านหนองโก กลุ่มฉาปนกิจสงเคราะห์หมู่บ้าน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นผลสัมฤทธิ์ที่มาจากการขับเคลื่อนของสภาพพัฒนาหมู่บ้านและการผลักดันโดยพ่อประเคน เข้มพิลาทั้งสิ้น

ประการที่เจ็ด เน้นการประสานเพื่องานที่ดีกว่า การทำงานของสภาพพัฒนาหมู่บ้านภายใต้การนำของพ่อประเคน เข้มพิลา มิได้ดำเนินการแต่เพียงเฉพาะสภาพพัฒนาหมู่บ้านหากแต่การทำงานของสภาพพัฒนาหมู่บ้านมีการทำงานในลักษณะเครือข่าย กล่าวคือ นอกจากเครือข่ายภายใน คือ บ้าน วัด โรงเรียน และสถานีนามัยแล้ว ยังมีการประสานงานไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด เพื่อหาช่องทางในการสนับสนุนโดยเฉพาะการประสานเพื่อของบประมาณในการพัฒนาโครงการใหญ่ๆ กล่าวได้ว่าพ่อประเคน มีทุนเดิมด้วยความเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ การเจรจาและการของบประมาณรวมถึงการเข้าหาช่องทางเพื่อขอสนับสนุนทั้งคำแนะนำ และงบประมาณจึงเป็นเรื่องง่ายและเป็นเรื่องปกติที่พ่อประเคนสามารถดำเนินการได้ด้วยดีมาโดยตลอด และสามารถทำให้ได้งบประมาณมาพัฒนาหมู่บ้าน โดยการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและยังเป็นเครือข่ายที่ฝ่ายการเมืองต้องให้ความสนใจอย่างยิ่ง เพราะเกี่ยวข้องกับฐานคะแนนของนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองในท้องถิ่นระดับจังหวัด การประสานงานทำให้ชุมชนได้ประโยชน์อย่างยิ่ง

ประการที่แปด การทำงานแบบองค์คณะ การทำงานแบบคณะทำงานซึ่งทางปฏิบัติ คณะกรรมการสภาพพัฒนาหมู่บ้าน มีการดำเนินการที่เป็นคณะกรรมการกล่าวคือตามโครงสร้างสภาพพัฒนาหมู่บ้านนั้น มีประธานหนึ่งคน มีรองประธานที่มาจากทุกหมู่(มี 4 หมู่) ในหมู่บ้านหนองโก กรรมการที่มาจากแต่ละหมู่บ้านอีกหมู่ละ 5 คน รวมคณะกรรมการ 25 คน และยังมีการตั้งกรรมการที่ปรึกษาและอนุกรรมการอีก เป็นการจำลองสภาการปกครองระดับชาติมาไว้ที่หมู่บ้าน หากแต่มีความแตกต่างเพราะชาวบ้านดำเนินกันเอง การทำงานเป็นหมู่คณะย่อมมีความรอบคอบ มีการตรวจสอบถ่วงดุล ร่วมคิดร่วมทำมากกว่าคิดและทำเพียงลำพัง เป็นธรรมชาติว่างานส่วนรวมต้องอาศัยคนหมู่มากเพื่อแสวงหาแนวทางร่วมกันในการสร้างความเข้มแข็งและสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในหมู่บ้านได้ ความรอบคอบนอกจากจะไม่ทำให้งานผิดพลาดแล้ว ยังช่วยให้ได้ข้อมูลชุมชนอย่างรอบด้านและสามารถดึงมวลชนเข้าร่วมในกิจกรรมที่ดำเนินการโดยชุมชนได้โดยง่าย และสามารถสร้างเครือข่ายระดับล่างคือระดับประชาชนได้โดยง่ายอีกด้วย

ประการที่เก้า การสร้างสำนึกรักชุมชนท้องถิ่น ประเด็นนี้ถือว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะการสร้างสำนึกรักชุมชนท้องถิ่นนี้เองจะเป็นพลังที่ขับเคลื่อนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยเริ่มต้น



จากสิ่งสมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมหรือส่วนร่วม โดยการระดมทรัพยากร ระดม กำลังแรงงาน เมื่อคนในชุมชนมีการร่วมแรง ร่วมใจ สิ่งเหล่านี้จะส่งผลให้คนในชุมชนเกิดความรู้สึก ผูกพันซึ่งกันและกัน และเกิดความผูกพันต่อชุมชนของตน นอกจากนี้ยังรวมไปถึงคนในชุมชนที่ เดินทางไปทำงานในต่างจังหวัด กลุ่มคนเหล่านี้แม้จะไม่ได้มีโอกาสเข้ามาทำกิจกรรมในชุมชน กลุ่มคน เหล่านี้ก็เป็นพลังอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญที่ต้องดึงเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการระดมทุนโดยการจัดทำผ้าป่า การจัดทำผ้าป่านี้เองทำให้เกิดเครือข่ายเป็นสายโยงใยกัน และทำให้คนที่ทำงานต่างจังหวัดได้มีโอกาส กลับสู่ถิ่นฐานบ้านเกิด ได้กลับมาทำกิจกรรมร่วมกัน ร่วมกับญาติพี่น้อง เพื่อนสนิทมิตรสหาย ที่ต่าง แยกย้ายกันไปทำงานตามที่ต่าง ๆ กลับมาพบปะสังสรรค์กัน เช่น ทานข้าวร่วมกัน แข่งขันกีฬา กัน ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ สร้างความรัก ความสามัคคีในชุมชน กรณีบ้านหนองโกสิ่งที่เห็น เป็นรูปธรรมชัดเจนคือ การร่วมกันสร้างพระอุโบสถ ซึ่งการพัฒนาวัดก็เปรียบเสมือนการพัฒนา ศูนย์กลางหรือการพัฒนาศูนย์รวมจิตใจของชุมชนนั่นเอง

จาก “สภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก” สู่ “ข้อเสนอเพื่อพัฒนาสู่การสร้างท้องถิ่นเข้มแข็ง”

สำหรับแนวทางในการประยุกต์ใช้แนวคิดของปราชญ์ชาวบ้าน (พ่อประเคน เข้มพิลา) มาประยุกต์ใช้ในการปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถวิเคราะห์สรุปประเด็นสำคัญๆ ได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก การเน้นอาสาสมัครในการจัดการงานท้องถิ่น การทำงานของสภาพพัฒนาหมู่บ้าน หนองโกและแนวทางการทำงานที่วางรากฐานโดยพ่อประเคนนี้เน้นหลักการอาสาสมัครมาตั้งแต่ต้น ผู้ที่จะเข้ามาทำงานต้องได้รับการยอมรับจากชาวบ้าน ในการเลือกประธานสภาพพัฒนาหมู่บ้านคนที่ได้ คะแนนสูงสุดจะได้เป็นประธานส่วนคนที่ได้คะแนนรองลงมาก็เป็นรองประธาน คือนั่นหนักไปที่การ อาสาสมัคร แม้คนที่ได้ลำดับรองลงมาก็มีบทบาทสำคัญในการช่วยบริหารและสอดส่องดูแลหมู่บ้าน ร่วมกัน โดยไม่มีค่าตอบแทน เพราะองค์กรนี้ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรกลางของหมู่บ้านในการ ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้าน โดยคนในหมู่บ้านเองที่ดำเนินการเพื่อให้งานที่ ทำตรงต่อความต้องการและเป็นประโยชน์ต่อหมู่บ้าน การทำงานโดยอาสาสมัครนี้มีข้อดีหลายอย่าง เช่น ไม่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อจ้างคนเหล่านั้นเพื่อทำงานให้กับชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งยัง ก่อให้เกิดการทำงานอย่างเต็มที่ไม่รู้เหน็ดเหนื่อยเพราะผลที่เกิดขึ้นเกิดแก่ส่วนรวม ซึ่งรวมถึงกรรมการ ทุกคนที่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดการ ทำงานตามความสามารถของตนได้เต็มที่ จากการแบ่งงานกันทำตามความเหมาะสมของแต่ละบุคคล สร้างความภาคภูมิใจให้คนทำงานเอง



ดังนั้นการทำงานในลักษณะอาสาสมัครนี้ควรต้องกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น อาจเริ่มต้นจากกลุ่มเล็ก ๆ หรือเขตหมู่บ้าน ละแวกบ้าน เพื่อให้เกิดการดูแลท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ที่สามารถสร้างอาสาสมัครให้เกิดขึ้นได้ ปัจจุบันทัศนคติเรื่องการไม่มีค่าตอบแทนอาจเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตามสิ่งที่ทางท้องถิ่นสามารถกระตุ้นได้อาจเป็นงบประมาณสนับสนุนช่วยเหลือดำเนินการ หรือการบริจาค เช่น หากมีการรณรงค์รักษาความสะอาดหมู่บ้าน อาจไม่ต้องใช้งบประมาณมากนัก อาจเป็นการขอบริจาคในหมู่บ้าน หรือร่วมแรงร่วมใจช่วยกัน ภาพเหล่านี้ท้องถิ่นในชนบทยังจะพอหาได้อยู่ หากแต่ในท้องถิ่นเขตเมือง อาจต้องมีการกระตุ้น เช่น อาจมีกองทุน หรือสนับสนุนเป็นรางวัล ทั้งนี้ อาสาสมัครอาจทำได้ในงานหลากหลายของท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อาสาสมัครร่วมทำความสะอาดหมู่บ้าน อาสาสมัครอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น อาสาสมัครเวรยาม ท้องถิ่น อาสาสมัครพิทักษ์ป่าชุมชน อาสาสมัครอนุรักษ์ลำน้ำ รวมถึงอาสาสมัครอื่น ๆ ที่สามารถทำได้ ในแต่ละบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ

ประการที่สอง เน้นความไม่เป็นทางการเชื่อมงานให้สำเร็จ ความรู้จักมักคุ้นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมถึงความไม่ถือยศถาบรรดาศักดิ์ทำให้งานสาธารณะขับเคลื่อนได้ง่าย หากมีปัญหที่เกิดขึ้นก็สามารถแจ้งและแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว จะพัฒนาอะไรก็มีทิศทางและพูดคุยกันอย่างเปิดใจคุยกัน แบบไม่มีความเป็นทางการ ไม่มีลักษณะของการสั่งการ แต่เป็นการปรึกษาหารือหรือการสนทนาเพื่อหาทางแก้ไข สิ่งเหล่านี้สร้างความเป็นเจ้าของท้องถิ่นของประชาชนขึ้นมาโดยปริยาย ซึ่งหากประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของท้องถิ่นแล้วสำนึกรักบ้านเกิด หรือสำนึกรักท้องถิ่นจะเกิดขึ้น ความเป็นพลเมืองก็จะเกิดขึ้นตามมา โดยพลเมืองจะตระหนักในการทำงานของท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงเพื่อรอรับประโยชน์จากท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำและร่วมตรวจสอบท้องถิ่นอีกด้วย การพูดคุยหรือการรู้จักมักคุ้นกันแบบไม่เป็นทางการนี้ช่วยให้ชาวบ้านเข้าถึงง่ายและส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดเป็นกันเอง ไม่มีความตึงเครียด แนวทางการบริหารจัดการเช่นนี้นักการเมืองท้องถิ่นสามารถทำได้เพราะ ผู้บริหารท้องถิ่นล้วนแล้วแต่มาจากคนในท้องถิ่นทั้งสิ้น หากผู้บริหารเน้นทำงานแต่ในสำนักงานไม่สนใจงานเชิงพื้นที่จริง ๆ ย่อมนำมาสู่ความไม่ไว้วางใจต่อผู้บริหารและนำมาซึ่งรูปแบบการสื่อสารที่เป็นทางการมีความเป็นลำดับชั้น หากเป็นเช่นนั้นย่อมทำให้มีกระบวนการที่ซับซ้อน ประชาชนมองนักการเมืองเป็นอีกชนชั้นหนึ่ง เมื่อเป็นดังนี้คงเป็นการยากที่จะเข้าถึงปัญหาอย่างถ่องแท้ นำมาซึ่งความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาได้

ดังนั้นเสน่ห์ของการพัฒนาท้องถิ่นคือจะทำอย่างไรถึงจะใกล้ชิดกับประชาชน จะทำอย่างไรจึงจะสร้างและมีความเป็นกันเองกับชาวบ้าน การทำงานเชิงพื้นที่ให้มากขึ้น ลดความเป็นทางการลง



เพราะหากท้องถิ่นยังมีความเป็นทางการมากเท่าใดประชาชนยิ่งห่างเหินและไม่สนใจต่อกิจการของท้องถิ่นมากขึ้นเท่านั้น ความเป็นทางการย่อมทำให้ท้องถิ่นไม่ใช่องค์กรของชาวบ้าน แต่เป็นองค์กรของหลวงหรือองค์กรของรัฐ เมื่อคิดเช่นนี้แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นก็ไม่เกิด การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยก็ไม่สามารถเติบโตได้

ประการที่สาม เน้นประชาคมเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและการปรึกษาหารือ การทำงานแต่ละครั้งของสภาพัฒนาหมู่บ้านก่อนที่จะมีการดำเนินการใด ๆ ที่กระทบต่อประชาชนสิ่งที่ต้องดำเนินการคือการประชุมของคณะกรรมการเพื่อตกผลึกแนวคิดและแนวทางปฏิบัติจากนั้นก็นำแนวคิดหรือข้อสรุปเหล่านั้นมาเสนอแก่ประชาชน โดยการประชุมประชาชน ณ ศาลาการเปรียญเป็นสำคัญ ทั้งนี้ในส่วนนี้กระทรวงมหาดไทยมีแนวทางในการสร้างเวทีประชาคม เพื่อถามความเห็นของประชาชนเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการที่ท้องถิ่นนำข้อเสนอเหล่านั้นไปบรรจุในข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงเพราะมีงบประมาณในการสนับสนุนอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติเรามักพบปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งอาจดำเนินการแก้ไขด้วยการเน้นกลุ่มหรือคุ้มบ้านให้มีตัวแทนคุ้มบ้านมาเป็นตัวแทนในระดับองค์กร และสำหรับผู้ที่ไม่สนใจจะเข้าร่วมก็ร่วมได้ในการร่วมยืนยันทมติและเสนอข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งย่อมเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้หลักการทำงานมุ่งเน้นการปรึกษาหารือ การดำเนินงานของท้องถิ่นสิ่งที่ขาดไม่ได้ คือ กระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันกับชุมชน เพราะท้องถิ่นไม่ใช่เฉพาะตัวองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ แต่หมายความรวมถึงทุกคนในชุมชนท้องถิ่น ทั้งประชาชน เอกชน ควรเพิ่มพื้นที่แสดงออกให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้แสดงความคิดเห็น หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การสร้างกระบวนการระดมความคิดเห็นจากประชาชน ความคิดเห็นจากหลายฝ่ายจะช่วยเพิ่มโอกาสในการตอบสนองต่อความต้องการหรือปัญหาในท้องถิ่น เพราะเราเชื่อว่าผู้ที่รู้ปัญหาของท้องถิ่นดีคือคนในท้องถิ่นนั่นเอง นอกจากนี้บางครั้งการพัฒนาต่าง ๆ กลับเป็นสิ่งที่ชุมชนไม่ต้องการ แรงดันทดงกล่าวนี้เองเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การพัฒนาไม่อาจประสบความสำเร็จได้ ดังนั้นกระบวนการปรึกษาหารือจึงถูกมองว่าสำคัญที่จะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขที่ตรงจุดและสามารถสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นได้

ประการที่สี่ เน้นการรวมกลุ่มที่ตั้งต้นจากปัญหาและเน้นให้ชาวบ้านดำเนินการกันเอง โดยท้องถิ่นอาจให้การสนับสนุน การรวมกลุ่มเพื่อก่อตั้งสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก เสมือนองค์กรชุมชนที่ก่อตั้งขึ้นโดยชาวบ้านเพื่อชาวบ้าน ทั้งนี้กลุ่มที่ตั้งขึ้นล้วนต้องการแก้ไขปัญหาร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ ในชุมชน ดังจะเห็นได้จากสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้การพัฒนาโดยสภาพัฒนาหมู่บ้าน ได้แก่ การสร้างพระ



อุโบสถ (2525) ซึ่งเป็นแก่นแกนสำคัญในการสร้างแรงยึดเหนี่ยวของชาวพุทธ เนื่องจากพระสงฆ์ต้องใช้ทำสังฆกรรมสำคัญในทางพุทธศาสนา จัดสร้างหอกระจายข่าวในหมู่บ้าน (2526) การจัดตั้งสหกรณ์บ้านหนองโก (2527) การตั้งกลุ่มประปาหมู่บ้าน (2527) กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์หมู่บ้าน (2527) เพื่อเป็นช่องทางประชาสัมพันธ์ให้ทราบข่าวสารโดยทั่วกัน การจัดสร้างฝายน้ำล้นที่วังหลักช้าง (2528) การขุดลอกหนองโก (2529) การสร้างเมรุเผาศพ (2530) การสร้างสถานีอนามัย (2531) การวางท่อ ขุดร่องน้ำในหมู่บ้าน (2534) การก่อสร้างฌาปนกิจสถาน (ศาลาพักรับ) (2534-2535) การเป็นแกนนำในการแยกตำบล (2535) ก่อสร้างโรงครัว/ห้องน้ำวัด (2542) ก่อสร้างประตูโขงด้านทิศใต้ (2543) ก่อสร้างหอระฆัง (2545) จะเห็นได้ว่าสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสิ้น ทั้งงานในชุมชน งานของวัด งานสถานีอนามัย งานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่าเป็นการจำลองอำนาจของท้องถิ่นทั้งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยปริยาย ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกระตุ้นให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเสนอหรือแสดงปัญหาและความต้องการของตนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น อนึ่งพึงสังเกตว่ากิจการหลายอย่างนับแต่ปีพ.ศ. 2525 ถึงปีพ.ศ. 2535 นั้น สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นนิติบุคคลช่วงที่สองเพิ่งมาเกิดขึ้นในช่วงพ.ศ. 2537 นั้นย่อมแสดงถึงบทบาทขององค์กรชุมชนที่แสดงบทบาทของตนในการดูแลเอาใจใส่ชุมชนอย่างแท้จริง

ประการที่ห้า การสร้างเครือข่ายการจัดการ การดำเนินการของสภาพัฒนาหมู่บ้านสะท้อนข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือ การสร้างเครือข่ายในการบริหารจัดการกล่าวคือ เครือข่ายในหมู่บ้านเองที่มีทั้ง บ้าน วัด โรงเรียนและสถานีอนามัย รวมถึงการประสานงานกับเครือข่ายภายนอก ทั้งตัวบุคคลและองค์กร อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด จังหวัดมหาสารคาม เป็นที่น่าสนใจว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโกมีข้อหนึ่งที่กล่าวถึงเรื่องนี้คือ “เพื่อคัดเลือกหรือจัดหาบุคลากรในการเป็นผู้นำที่จะทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยราชการ หรือองค์กรเอกชน ในอันที่จะได้มาซึ่งงบประมาณตลอดจนความร่วมมือในทางวิชาการและเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้ทัดเทียมชุมชนเมือง” และอีกข้อหนึ่งที่ชัดเจนมากถึงบทบาททางการเมืองและการหาเครือข่ายทางการเมืองเพื่อของบประมาณของสภาคือ “เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับนักการเมืองในการจัดสรรงบประมาณ” ประเด็นนี้มีได้ต้องการสนับสนุนให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องวิ่งเข้าหานักการเมืองระดับชาติหากแต่ต้องการนำเสนอประเด็นเรื่องการสร้างเครือข่ายในการจัดการท้องถิ่น อาจไม่ใช่เพียงแค่การของบประมาณแล้วจบไปหากแต่อาจมีการลงขัน ลงแรง ลงกำลังสติปัญญา เพื่อพัฒนาท้องถิ่นในทิศทางที่เหมาะสมและเป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ



ประการที่หก การสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง พ่อประเคนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งสภาพพัฒนาชุมชนบ้านหนองโก องค์กรดังกล่าวไม่ใช่องค์กรที่เป็นทางการแต่เป็นองค์กรที่คนในชุมชนได้ร่วมกันก่อตั้งขึ้น โดยผ่านการพูดคุยปรึกษาหารือ เกิดขึ้นจากการริเริ่มของชาวบ้านที่ตระหนักรู้ด้วยตนเองมิใช่มีหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนใดมาสนับสนุน องค์กรดังกล่าวมีการจัดรูปแบบโครงสร้างคณะกรรมการที่ชัดเจน วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนคือมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาในชุมชน การสร้างองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง จะเห็นได้ว่ากุญแจดอกแรกที่ทำให้ชุมชนหนองโกเกิดความเข้มแข็ง สามารถลุกขึ้นมาจัดการกับปัญหาในชุมชนท้องถิ่นของตน คือ การรวมกลุ่ม โจทย์แรกของท้องถิ่นคือทำอย่างไรชุมชนจะเกิดการรวมกลุ่มหรือหากมีกลุ่มอยู่แล้วทำอย่างไรกลุ่มเหล่านี้จะตระหนักรู้ถึงปัญหาของตน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปราชญ์ชาวบ้าน พระสงฆ์ กลุ่มอาชีพ ฯลฯ ประเด็นที่สำคัญคือเป็นการรวมกลุ่มของคนในชุมชนท้องถิ่นเองหรือเกิดขึ้นจากความสมัครใจ พลังของกลุ่มเหล่านั้นอยู่ในสมาชิกทุกคน หากท้องถิ่นสามารถผนึกกำลังจากส่วนต่าง ๆ ในชุมชนได้ จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งในท้องถิ่นและเป็นอีกหนึ่งกำลังของท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนาของท้องถิ่นเอง

เมื่อเป็นดังนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้องพิจารณาการสนับสนุนการเกิดขึ้นของสภาองค์กรชุมชน และควรต้องมีการประสานงานกันในระดับพื้นที่ มององค์กรคู่ขนานเป็นองค์กรแห่งความร่วมมือ มากกว่าองค์กรที่ต้องแข่งขันกันเพื่อแย่งชิงพื้นที่มวลชน การมีองค์กรต่าง ๆ เกิดขึ้นในชุมชนและสามารถผนึกกำลังกันได้ โดยมองปัญหาร่วมกัน และแก้ปัญหานั้นร่วมกันน่าจะนำทางไปสู่ท้องถิ่นที่มีความเป็นหนึ่งแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการในองค์กรระดับพื้นที่ เมื่อเป็นดังนี้องค์กรที่มีในชุมชนท้องถิ่นก็จะมีที่ยืนของตนและร่วมกันขับเคลื่อนงานอย่างบูรณาการเพื่อความผาสุกของประชาชนในพื้นที่อันเป็นเป้าหมายสูงสุดที่ทุกฝ่ายควรยึดร่วมกัน

บทสรุป

การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย : บทเรียนจากสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งถอดบทความมาจากรายงานการศึกษาเรื่องแนวคิดในการสร้างชุมชนเข้มแข็งของปราชญ์ชาวบ้าน : ศึกษาแนวคิดพ่อประเคน เข้มพิลา สภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก ต.หนองโก อ.บรบือ จ.มหาสารคาม มีจุดมุ่งหมายเพื่อค้นหาคำตอบอยู่สองประการ คือ ประการแรก ศึกษาแนวคิดในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งของพ่อประเคน เข้มพิลา และประการที่สอง ศึกษาข้อเสนอแนะในการนำแนวคิดของปราชญ์ชาวบ้านมาประยุกต์ใช้ในการปกครองท้องถิ่น การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์ทั้งพ่อประเคน รวมถึงกลุ่มผู้นำของสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนอง



โก ผู้นำที่เป็นทางการในตำบล รวมถึงชาวบ้าน ในการหาข้อมูลเพื่อตอบคำถามต่อโจทย์วิจัย ทั้งนี้ แนวคิดในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งของพ่อประเคน เข้มพิลา คือ 1) การมุ่งมั่นพัฒนาแก้ไขปัญหาชุมชน 2) แก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือ 3) มียุทธศาสตร์ในการทำงาน 4) การพัฒนาแบบบูรณาการ ทั้งบ้าน วัด และโรงเรียน รวมถึงสถานีนามัย (บวรส.) 5) การทำงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ 6) ทำงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ 7) เน้นการประสานเพื่อนงานที่ดีกว่า 8) การทำงานแบบองค์คณะ 9) การสร้างสำนึก รักชุมชนท้องถิ่น

ส่วนข้อเสนอแนะในการนำแนวคิดของปราชญ์ชาวบ้านมาประยุกต์ใช้ในการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ 1) การใช้อาสาสมัครในการจัดการงานท้องถิ่น 2) ควรเน้นความไม่เป็นทางการเชื่อมงานให้สำเร็จ 3) ควรเน้นประชาคมเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและการปรึกษาหารือ 4) เน้นการรวมกลุ่มที่ตั้งต้นจากปัญหาและเน้นให้ชาวบ้านดำเนินการกันเอง 5) การสร้างเครือข่ายการจัดการ 6) การสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง

การพัฒนาใด ๆ ก็ตามหากเน้นที่ฐานของชุมชนก็จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน โดยปริยาย นั่นย่อมหมายความว่าหากเกิดประชาชนเข้มแข็ง ชุมชนก็เข้มแข็ง สังคมเข้มแข็งและมีพลเมืองที่เข้มแข็งในชาติที่เข้มแข็ง ตราบดีก็ที่ประเทศนั้น ไม่ให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่น จ้องทำลายและสกัดกั้นท้องถิ่น เร่งฉุนก้านอำนาจและทรัพยากรเข้าสู่ส่วนกลางและใช้อำนาจนั้นชี้ชะตาทุกอย่าง ก็จะนำมาสู่ความล้มเหลวหรือหายนะของชนชาตินั้น ประเวศ วะสี (2557) ได้ชี้ว่าการรวมศูนย์อำนาจเป็นต้นตอสำคัญของปัญหาในประเทศไทยทุกวันนี้ ซึ่งส่งผลหลายประการโดยเฉพาะการทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ จะเป็นเจดีย์หรือพีรามิด ก็ล้วนสร้างจากฐานก่อนหากฐานเข้มแข็งยอดเจดีย์ก็สามารถตั้งตระหง่านได้ ที่ผ่านมามาประเทศไทยจึงชวนเศร้า เพราะฐานของประเทศอ่อนแออันเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ดังนั้นการสร้างท้องถิ่นให้เข้มแข็งควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะเรื่องการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐ การเอื้อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้ การปรับตัวของท้องถิ่นในบริบทใหม่ก็มีความสำคัญเช่นกันเพื่อดึงเอาพลังของชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในเวทีหรือพื้นที่สาธารณะในระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น



บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2553). การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์
- เชิงชาญ จงสมชัย. (2556). เอกสารประกอบการสอนรายวิชาการเมืองการปกครองท้องถิ่น. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. ใน สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3.
- บุญรงค์ นิลวงศ์. (2522). การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- ประเวศ วะสี. (2557). พลังขับเคลื่อนการจัดการตนเองบนแผ่นดินไทย. กรุงเทพมหานคร : หมอชาวบ้าน
- ประหยัด หงษ์ทองคำและพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2529). ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย. กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์.
- ยุวดี ตปนิยากรและคณะ. (2545). รายงานการวิจัย โครงการวิจัยเสริมสร้างพลังอำนาจของชุมชนท้องถิ่น. ใน กระบวนการกำหนดทิศทางพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก ตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม.
- สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ. (2548). ศัพท์พัฒนา เพื่อชุมชนและสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. ขอนแก่น: ขอนแก่นการพิมพ์.



Social Impacts of Tourism in the Heritage City of Vigan, Philippines and Ayutthaya City, Thailand

Ferdinand J. Lamarca^{*}
Chiara Ayn J. Lamarca^{**}

Abstract

Both the Heritage City of Vigan, Philippines and Ayutthaya City, Thailand are inscribed in the UNESCO's World Heritage list. Culture and heritage sites are among the notable attractions of tourists in these two cities. The purpose of this study is to identify and examine the attitudes of residents in these two cities towards tourism development. A sample was secured from the residents of the two cities. Data in Vigan City, Philippines were gathered by Ferdinand Lamarca who resides in this city while data in Ayutthaya City, Thailand were gathered by Chiara Ayn Lamarca who resides in Chonburi, Thailand. Mean was used to determine the level of agreement of the respondents on the social impacts. T-test was utilized to test the significant differences of the perception of the two sets of respondents. Multiple linear regression analysis was used to determine the relationship between the social impacts and demographic variables.

There is no significant difference in the perceptions of the respondents in Vigan City and Ayutthaya City of the social impacts of tourism. Both sets of respondents similarly agree that more tourism improves the economy; the benefits of tourism outweigh its negative impacts; tourism should play vital role in the future; tourism provides good jobs for residents; and that tourism improves the appearance of the city, among others. On the other hand, both sets of respondents similarly agree that tourism businesses are too influential politically; local government should restrict tourism; tourism has negative effect on the environment; tourism increases traffic; and that tourism leads to more litter on the streets, among others.

Concerning the relationship of social impacts and some demographic variables, in Vigan City, whether respondent is born in the city or not and the relationship of the employment to tourism industry affect significantly the social impacts. In Ayutthaya City, it is the relationship of the employment to tourism industry that affects significantly their perception of impacts.

Keywords: Social Impacts/ Sustainable Tourism/ Historic Cities/ Vigan City/ Ayutthaya City/ Philippines/ Thailand

^{*} DPA, Vice President for Academic Affairs, University of Northern Philippines, pio_lamarca@yahoo.com

^{**} Med, English as a Foreign Language Teacher, Chonburi Business Administration Technological College, Chon Buri, Thailand.



Introduction

Tourism and heritage conservation have become tools of development. As a heritage site is conserved and preserved, more and more tourists are attracted to the place, thus, stimulating economic activities therein. This is the case of the Heritage City of Vigan, Philippines and Ayutthaya City, Thailand which are both inscribed in the UNESCO's World Heritage list. Tourism and cultural heritage are among the notable attractions of tourists in these two cities.

Vigan City was established in the 16th century. It is considered as the best-preserved example of planned Spanish colonial town in Asia. Its architecture is a creative mix of the cultural elements from the Philippines and China and those from Mexico and Europe. The urban plan of the town reflects the Renaissance grid plan specified in the *Ley delas Indias*, for all the new towns of Spanish Empire. There is, however, distinct difference between Vigan and the Spanish colonial towns in Latin America. In Vigan, its historic core zone known as the Mestizo district is permeated by strong Chinese, Ilocano and Filipino influences. "The district contains the ... historic footprint of 233 historic buildings tightly strung along a grid of 25 streets." In May 2015, Vigan City was officially recognized as one of the New7Wonders Cities together with Beirut, Doha, Durban, Havana, Kuala Lumpur, and La Paz

Ayutthaya City is the capital of Ayutthaya province in Thailand. It was founded by King U Thong in 1350 along the valley of the Chao Phraya River. Ayutthaya became the second capital Siam after Sukhothai. The city was destroyed by the Burmese army in 1767, causing the collapse of the kingdom. "The ruins of the old city are preserved in the Ayutthaya historical park, which is recognized internationally as a UNESCO World Heritage Site; the ruins, characterized by the *prang* (reliquary towers) and gigantic monasteries, give an idea of the city's past splendor

Generally, the paper aimed to compare and contrast the social impacts of tourism in Vigan City, Philippines and Ayutthaya City, Thailand. Specifically, it sought answers to the following questions:

1. What is the socio-demographic profile of the respondents in terms of the following: sex, monthly income, distance of residence from the heritage site, whether or not born in the city, home ownership, residence, whether or not a year round resident, employed in the tourism industry, relationship of employment to tourism industry?
2. What are the positive and negative social impacts of tourism as perceived by respondents in Vigan City, Philippines and Ayutthaya City, Thailand?
3. Is there a significant difference between the perceptions of the respondents in Vigan City, Philippines and Ayutthaya City, Thailand?
4. Are the perceived social impacts of tourism influenced by their socio-demographic variables?



Methodology

The research design is descriptive correlational. A descriptive design is “...any scientific process (that) begins with description, based on observation, of an event or events, from which theories may later be developed to explain the observations” (<http://www.cliffsnotes.com>). Second, it is correlational because it makes use of statistical measure to establish a relationship between two or more variables, giving an indication of how one variable may predict another.

Two hundred Metro Vigan residents and 200 residents from Ayutthaya City were considered as respondents. A survey questionnaire was used for both cities. It was adapted from Haley and Miller (2005). The instrument for Thais was translated into Thai from English by Ms. Chiara Ayn Lamarca with the help of a professional translator.

Mean was used to determine the level of agreement of the respondents on the social impacts. T-test was utilized to test the significant differences of the perception of the two sets of respondents. Multiple linear regression analysis was used to determine the relationship between the social impacts and demographic variables.

Related Literature

Studies on social impacts and their relationship on some socio-demographic variables are reviewed.

Social Impacts of Tourism

The study of Hutasin (2008) aimed to investigate the impacts of tourism development at Baan Tawai, the first One Tambon One Product (OTOP) Tourism Village in Thailand. It attempted to examine the relationship between demographic factors and Baan Tawai residents' perceptions of the social impacts of tourism development. It was found that the residents positively perceive social impacts in term of job creation for women in the village. Moreover, the respondents do not see tourism to cause social changes. Further, they do not think that tourism result to an increase in prostitution, vandalism, burglary, or drug abuse.

Haley and Miller (2005) examined the attitudes of residents in Bath, United Kingdom, towards tourism development. They identified positive social impacts such as: more tourism improves the economy; the benefits of tourism outweigh its negative impacts; tourism should play vital role in the future; tourism provides good jobs for residents, etc. among the negative social impacts include: tourism increases traffic; tourism leads to more litter; tourism development increases council tax; tourism unfairly increases property prices.



The study of Haralambopoulos and Pizam (July 1996) investigated the impacts of tourism, as perceived by the residents of Pythagorion, a well-established tourism destination on the Greek island of Samos. The findings show that the residents not only supported the current magnitude of the tourism industry but also favored its expansion. Despite this, the respondents identified a number of negative tourism impacts such as high prices, drug addiction, vandalism, brawls, sexual harassment and crimes. “The study reconfirmed that those respondents who were economically dependent on tourism had more positive attitudes towards the industry than those who were not dependent on it.”

King et al. (1993) investigated the perceptions of the residents of Nadi, Fiji, towards the impacts of tourism. They conducted a survey of 199 households. The results show that “that residents of communities dependent on tourism can clearly differentiate between its economic benefits and the social costs, and that awareness of certain negative consequences does not lead to opposition towards further tourism development.”

Socio-demographic variables and impact

Haley and Miller (2005) examined the attitudes of residents in Bath, United Kingdom, towards tourism development. They used factor and regression analyses to determine whether the attitude of the residents on impact of tourism development was influenced by socioeconomic and demographic characteristics.

The study of Perdue, Long and Allen (1990) aimed to determine the relationships among perceptions of rural residents of tourism impacts, support for additional tourism development, restrictions on tourism development, and support for special tourism taxes. It was found that, when controlling for personal benefits from tourism development, perceptions of its impact were unrelated to sociodemographic characteristics.

In their study, Belisle, F. J., & Hoy, D. R. (1980) identified the positive and negative aspects of tourism as perceived by the Santa Marta, Colombia residents, and the influence of selected variables on resident response. It is hypothesized that the perception of tourist impact varies with the distance a person lives from the tourist zone and with the resident's socio-economic status. It is found that despite the perception of some serious negative aspects, Santa Marta residents consider the overall impact of tourism to be beneficial.

McGehee, N. G., Lee, S., & Perdue, R. R. (2010) examined tourism-related social capital and its relationship with other forms of capital. The researchers found that length of residence relates significantly with tourism-related social capital and that tourism-related social capital relates significantly with cultural capital, political capital, human capital, private built capital, and financial capital.



Analysis and Interpretation of Data

1. Profile of the Respondents

In both cities, there are more female respondents than male. In Vigan City, Philippines, there are no respondents with income more than P30,000 while in Ayutthaya City, Thailand, there are nine or 9.5 percent whose income is more than B30,000. Thailand indeed is more economically developed than the Philippines. The GDP per capita Purchasing Power Parity (PPP) of the former in 2015 is US\$16,097 while that of the latter is only US\$7,254 (<https://knoema.com/sijweyg/gdp-per-capita-ranking-2015-data-and-charts>)

Table 1.1. Sex and Monthly Income of Respondents

Socio-demographic Factors	Vigan City		Ayutthaya City	
Sex				
• Male	91	45.5	76	38.0
• Female	109	54.5	123	61.5
• No answer	0	0	1	0.5
• Total	200	200	200	200
Monthly Income				
Below 5,000 (pesos and baht)	27	13.5	12	6.0
• 5,001 to 10,000	3.0	15.0	48	24.0
• 10,001 to 15,000	30	15.0	33	16.5
• 15,001 to 20,000	32	16.0	36	18.0
• 20,001 to 21,000	20	10.0	17	8.5
• 21,001 to 25,000	25	12.5	18	9.0
• 25,001 to 30,000	36	18.0	17	8.5
• Above 30,000	0	0.0	19	9.5
• Total	200	100.0	200	100.0

Seventy six and half percent of the respondents and 61.5 percent of the respondents in Vigan City and Ayutthaya City, respectively live within five kilometer radius. Moreover, more than one half of the respondents in the two cities were not born there.

**Table 1.2 Distance of Residence from Heritage Site and Whether or Not Born within the City**

Socio-demographic Factors	Vigan City		Ayutthaya City	
Distance				
• Less than 1 km	42	21.0	25	12.5
• 1 to 2 km	44	22.0	44	22.0
• 3 to 4 km	45	22.5	18	9.0
• 4 to 5	22	11.0	36	18.0
• More than 5	47	23.5	77	38.5
• Total	200	100.0	200	100.0
Whether born in the city				
• Yes	76	38.0	66	33.0
• No	123	61.5	134	67.0
• No answer	1	0.5	0	0.0
• Total	200	100.0	200	100.0

Table 1.3. Home Ownership and Residence of Respondents

Socio-demographic Factors	Vigan City		Ayutthaya City	
Home Ownership				
• Renting	12	6.0	60	30.0
• Owned	138	69.0	103	51.5
• Living with others	44	22.0	27	13.5
• Others	6	3.0	10	5.0
• Total	200	100.0	200	100.0
Residence				
• Core Zone	36	18.0	47	23.5
• Buffer Zone	72	36.0	60	30.0
• Outside the Buffer Zone	92	46.0	93	46.5
• Total	200	100.0	200	100.0
Year Round Resident				
• Yes	167	83.5	178	89.0
• No	32	16.0	22	11.0
• No answer	1	0.5	0	0.0
• Total	200	100.0	200	100.0



Residence is categorized into living in the core zone, buffer zone or outside the buffer zone. In Vigan City, the core zone encompasses the old structures such as the cathedral, archbishop's palace, provincial capitol, city hall and the ancestral houses. In Ayutthaya City, the core zone contains the ruins, characterized by the *prang* (reliquary towers) and gigantic monasteries. Any renovation or repair of old monuments must reflect the old Vigan and Ayutthaya architecture. The buffer zone refers to the area surrounding the core zone. It is sufficient that any repair in this area has a feature of the old architecture. In both cities, most of the respondents live outside the buffer zone. More than 80 percent of the respondents are year round residents of the place.

Table 1.4. Employed in Tourism Industry and Relationship of Employment to Tourism

Socio-demographic Factors	Vigan City		Ayutthaya City	
Employment in Tourism Industry				
• Yes	56	28.0	51	25.5
• No	144	72.0	149	74.5
Total	200	100.0	200	100.0
Relationship of employment to tourism	Vigan City		Ayutthaya City	
• Very Important	76	38.0	32	16.0
• Important	79	12.0	120	60.0
• Not important	24	12.0	38	19.0
• No idea	22	10.5	0	0.0
Total	200	100.0	200	100.0

In Vigan City, 28 percent of the respondents are employed in tourism industry like owners and salesladies of souvenir shops, hotel and restaurant attendants, tour guides, among others. In Ayutthaya City, a little less at 25.5 percent are respondents employed in the tourism industry.

With respect to the relationship of their employment to the tourism industry, 38 percent of respondents in Vigan City find their employment to be very important to tourism development while 12 percent claim that it is important. In Ayutthaya, Thailand, 16 percent consider their employment to be very important in tourism development while 60 percent claim that it is important.

Take note that even if they are not directly employed in the tourism industry, their employment such as teachers in the Department of Education, faculty and non-teaching personnel of Higher Education Institutions, employees of national government agencies relates significantly to tourism industry since their institutions



are partners of the City Government of Vigan and Ayutthaya in their heritage conservation and tourism development.

2. Social Impacts of Tourism

a. Positive

Both sets of respondents strongly agree that more tourism improves the economy. In Vigan City, revenue collection in 1995 was only P27 million. At present, it is P349,000,000 (*Treasurer's Office, Vigan City*). Chiefly, this is because of tourism and heritage conservation. In Ayutthaya City, tax revenue collected in 1998 was only 5,498 million THB. In 2014, tax revenue increased by 382% to 21,007 million THB over the past 16 years.

Table 2.1. Perceptions of Respondents in Vigan City and Ayutthaya City as to the Positive Social Impacts of Tourism

Items	Vigan City		Ayutthaya City		Average	
	Mean	DR	Mean	DR	Mean	DR
1. More tourism improves the economy	4.55	SA	4.41	SA	4.48	SA
2. The benefits of tourism outweigh its negative impacts	4.09	A	4.03	A	4.05	A
3. Tourism should play vital role in the future	4.37	SA	4.31	SA	4.34	SA
4. Tourism provides good jobs for residents	4.42	SA	4.26	SA	4.34	SA
5. The city should try to attract more tourists	3.82	A	2.73	NI	3.28	NI
6. Tourism improves the appearance of the city	4.33	SA	4.23	SA	4.28	SA
7. Tourism increases recreational opportunities	4.30	SA	4.25	SA	4.28	SA
8. The city should become more of a tourist destination	4.17	A	3.98	A	4.08	A
9. Tourism development increases the quality of life	4.11	A	4.14	A	4.13	A
10. When I talk to fellow residents I am positive	4.17	A	3.88	A	4.03	A
11. I would support a local tax levy for tourism	3.68	A	3.61	A	3.65	A
12. I can personally influence tourism decisions	3.73	A	3.66	A	3.70	A
13. When I talk to fellow residents, I am positive about tourism	4.02	A	3.91	A	3.97	A
Average	4.14	A	3.95	A	4.05	A



Legend:

4.21 – 5.00 – Strongly Agree (SA)

3.41 – 4.20 – Agree (A)

2.61 – 3.40 – No idea (NI)

1.81 – 2.60 – Disagree (D)

1.00 – 1.80 – Strongly disagree (SD)

They strongly agree that tourism should play vital role in the future as tourism provides good jobs for residents. The souvenir shops in the heritage city of Vigan and Ayutthaya have employed a lot workers. Tourist guides have also been hired to attend to the tourists. Hotels have proliferated and employed attendants, front desk personnel, chefs, etc.

Likewise, they strongly agree that tourism improves the appearance of the city and increases recreational opportunities. In Vigan City, the latest attraction is the dancing fountain. In Ayutthaya City, the main attraction is the Ayutthaya Historical Park which comprises four temples – Wat Phra Ram, Wat Phra Sri Sanphet, Wat Mahathat and Wat Ratchaburana.

They agree that the benefits of tourism outweigh its negative impacts. While they see traffic congestion and littering of the streets as problems, they find the growth in the economy and increase in employment as very important.

They strongly believe that tourism development improves the quality of life. Interestingly, in Vigan City, a City Council Resolution was passed commending the University of Northern Philippines for its role in improving the quality of life of the Biguenos (people from Vigan City) as it has participated in the heritage conservation of the place. Whereas, Ayuttaya Historical Park is gazetted and protected by Thai law under the Act on Ancient Monuments, Antiques, Objects of Art and National Museums, B.E. 2535 (1992), enforced by the Fine Arts Department, Ministry of Culture. There are other related government units such as the Ratchaphatsadu Land Act, B.E. 2518 (1975), the City Planning Act B.E. 2518 (1975), the Enhancement and Conservation of National Environmental Act No. 2, B.E. 2535 (1992), and municipal regulations that work on preserving and conserving the infrastructures of the City of Ayutthaya. In addition, one of the targets proposed by TAT (Tourism Authority of Thailand) is to improve the local standard in the tourist area and promote their way of living as another part of tourism. Local products are promoted and sold at higher price. With more income to the local, they believe that they could have a better quality of life.

Surprisingly, the respondents would support a local tax levy for tourism. Currently there is no tax rate proposed locally to the residents. However, most respondents provide the reason that if the local tax paid would be used to improve infrastructure and tourism, more tourist will come to visit Ayutthaya and in return would give them more revenue.



On the average, both sets of respondents agree with all the positive social impacts of tourism.

b. Negative Social Impacts

Both sets of respondents agree that tourism businesses are too influential politically. In Vigan City, the hotel owners are politicians and relatives of politicians. But it is not clear if they influence the ordinances that favor them. Similarly in Ayutthaya, according to the respondents, the hotel owners and business owners are either relatives of the politicians or partners of the politicians. Thus, the politician would gain benefits and makes decision based on their own benefit.

The respondents believe that tourism has negative effect on the environment and leads to more litter on the streets. In Vigan City, while the garbage collected and dumped in garbage sites are recycled into plastic chairs and tables for use by school children, a significant portion is incinerated and the fumes are released into the atmosphere. In Ayutthaya City, the bins are not seen frequently along the streets and roads. According to the respondents, they observed that tourist unethical behavior and the few numbers of litter bins are the two key factors that may cause the number of litter on the street to increase as tourist number increases.

They agree that tourism increases traffic. In Vigan City, immediately after its consideration as one of the Seven Wonders Cities in the World last December 2014, there was severe problem of traffic. In Ayutthaya City, traffic has also worsened because of tourism.

Table 2.2. Perceptions of Respondents in Vigan City and Ayutthaya City as to the Negative Social Impacts of Tourism

Items	Vigan City		Ayutthaya City		Average	
	Mean	DR	Mean	DR	Mean	DR
1. Tourism businesses are too influential politically	3.61	A	3.48	A	3.55	A
2. Local government should restrict tourism	2.78	NI	3.36	NI	3.07	NI
3. Tourism has negative effect on the environment	3.36	A	3.51	A	3.44	A
4. Tourism increases traffic	4.08	A	3.90	A	3.99	A
5. Tourism leads to more litter on the streets	3.81	A	3.85	A	3.83	A
6. Tourists should pay more for attractions	3.48	A	3.32	NI	3.40	NI
7. Tourism development increases local tax	3.79	A	3.46	A	3.63	A
8. Tourism unfairly increases property prices	3.67	A	3.63	A	3.65	A



9. Tourism increases the amount of crime	3.24	NI	3.69	A	3.47	A
10. Tourism reduces quality of outdoor recreation	2.97	NI	3.57	A	3.27	NI
Average	3.48	A	3.58	A	3.53	A

Legend:

4.21 – 5.00 – Strongly Agree (SA)

3.41 – 4.20 – Agree (A)

2.61 – 3.40 – No idea (NI)

1.81 – 2.60 – Disagree (D)

1.00 – 1.80 – Strongly disagree (SD)

They agree that tourism development increases taxes. In Vigan City, while there has not been much increase in tax rates, the tax bases have been increased. Today, all forms of businesses, such as transient houses which proliferated because of tourist influx, stalls which produce Vigan sausages, etc have been monitored by the City Government as sources of taxes. In Ayutthaya City, since respondents believe that politicians are also involved in tourism, they also believe that these politician may work out on the new law to increase their benefits, by increasing tax to reduce the competition with their own or their partner's business.

They agree that tourism unfairly increases property taxes. In Vigan City, the zonal value of land along Quezon Avenue has increased substantially since the municipality became a city, inscribed in the UNESCO World Heritage Sites and considered as one of the Seven Wonders Cities in the World. In Ayutthaya City, respondents observed that whenever politicians promote or announce the tourist sites, the price of the land surrounding that location will dramatically increase. According to one of the respondents, the price of the land opposite to his house increased by 2-3 times within the las two years after a park was built nearby few years ago.

In Vigan City, the respondents have no idea if crime has increased as a result of tourism. As a matter of fact, there has not been much incidence of crime in the place. In Ayutthaya, the respondents agreed that tourism has increased crimes. Haralambopoulos and Pizam (July 1996) identified a number of negative tourism impacts such as high prices, drug addiction, vandalism, brawls, sexual harassment and crimes.

They do not have any idea if tourists should pay more for recreation. In Vigan City, there are a lot attractions, the latest of which is the dancing fountain with budget of hundreds of millions of pesos. Tourists enjoy this for free. The Baluarte which is like zoo is one the tourist destinations aside from the heritage site. Tourists are not required to pay entrance fees. Museums do not also require entrance fees. In Ayutthaya City, tourists do not also pay entrance fees to see the old temples. This is the reason why the respondents do not have an idea, or undecided, if entrance fees should be collected since these will be additional expense on the part of the tourists.



3. Testing of Difference in the Perceptions of the Respondents on the Social Impacts of Tourism

Table 2 presents the t-test of difference in the perceptions of the respondents on the social impacts of tourism in Vigan City, Philippines and Ayutthaya City, Thailand. There is no significant difference in their perceptions. This means that the social impacts of tourism are perceived similarly by stakeholders in Vigan City and in Ayutthaya. Both sets of respondents similarly agree that more tourism improves the economy, the benefits of tourism outweigh its negative impacts, tourism should play vital role in the future, tourism provides good jobs for residents and that tourism improves the appearance of the city, among others.

**Table 3.1 T-test of Difference in the Perceptions of the Respondents on the Social Impacts of Tourism
in Vigan City, Philippines and Ayutthaya City, Thailand**

City	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	t-value	t-sig	Decision
Vigan City	200	3.8515	.40528	.02866	.260	.610	Do not reject Ho
Ayutthaya City	200	3.7874	.375553	.02655			

On the other hand, both sets of respondents similarly agree that tourism businesses are too influential politically, local government should restrict tourism, tourism has negative effect on the environment, tourism increases traffic, and that tourism leads to more litter on the streets, among others. The reason why they have similar perception is that positive and negative social impacts of tourism are almost similar in tourist areas even if they are oceans apart.

4. Relationship between the Perceived Impacts of Tourism on Some Variables

The perceived social impacts of tourism by the respondents are regressed on some variables like sex, monthly income, distance of their residence from the heritage site, whether or not they were born in the heritage city, home ownership, whether or not he/she resides in the heritage city, whether respondent is a year round resident, whether or not he/she is employed in tourism industry, and the relationship of his/her employment to the tourism industry.

**Table 4.1 Regression of Social Impacts of Tourism on Personal Factors
in Vigan City and Ayutthaya City**

Variables	Vigan City			Ayutthaya City		
	Beta	t-value	t-sig	Beta	t-value	t-sig
Sex	.099	1.379	.170	.099	1.106	.270
Monthly income	-.024	-.243	.808	.004	.037	.970
Distance from the heritage site	.004	.045	.964	.100	.952	.342
Whether born in the heritage city	-.161	-2.062	.041*	-.104	-.818	.415
Home ownership	.082	1.003	.317	-.022	-.228	.820
Whether he/she resides in the heritage city	-.001	-.017	.986	.024	.233	.816
Year round resident	.049	.632	.528	-.069	-.652	.516
Employed in tourism industry	-.005	-.067	.947	.136	1.398	.164
Relationship of employment to tourism	-.183	-2.464	.015*	.242	2.624	.010*

Multi R = .305 F-ratio = 1.601 Multi R = .326 F-ratio = 1.362
 Rsq = .093 F – sig = .094 Rsq = .106 F – sig = .184

It can be seen from the regression table that the combined effect of the personal variables does not wield significant influence on social impacts in both cities as shown by their F-sigs which are greater than .05 level of significance.

The study of Perdue, Long and Allen (1990) is substantially similar. The study determined the relationship among perceptions of rural residents of tourism impacts, support for additional tourism development, restrictions on tourism development, and support for special tourism taxes, and found perceptions of its impact were unrelated to sociodemographic characteristics.

On the other hand, the study of Belisle, F. J., & Hoy, D. R. (1980) seems to be different. It found that the perception of tourist impact varies with the distance a person lives from the tourist zone and with the resident's socio-economic status. In a similar vein, McGehee et al. (2010) found that length of residence relates significantly with tourism-related social capital and that tourism-related social capital relates significantly with cultural capital, political capital, human capital, private built capital, and financial capital.

In Vigan City, when the variables are taken singly, whether respondent is born in the city or not (t-sig at .041) and the relationship of the employment to tourism industry (t-sig at .015) affect significantly the social impacts. First, this means that their perception of social impacts, both positive and negative is significantly hinged



on their being born or not within the heritage site. Being born in the city gives them a sense of identity with the place. As a heritage site with universal value, they believe that they are there to protect the heritage.

Second, the relationship of their employment to tourism industry is measured by whether it is very important, important and not important. Employment is the source of life. It is life itself. The respondents, particularly those employed in the tourism sector, very much feel the impacts, both positive and negative, of tourism in their lives. Without tourism, they would not have an adequate source of income.

In Ayutthaya City, it is the relationship of the employment to tourism industry (t-sig at .010) that affects significantly their perception of impacts. Similarly, the respondents, particularly those employed in the tourism sector, very much feel the impacts, both positive and negative, of tourism in their lives. They are employed because of tourism. This finding in Vigan City and Ayutthaya City is supported by Haralambopoulos and Pizam (July 1996) who found that respondents who were economically dependent on tourism had more positive attitudes towards the industry than those who were not dependent on it.

In the same vein, King et al. (1993) showed “that residents of communities dependent on tourism can clearly differentiate between its economic benefits and the social costs, and that awareness of certain negative consequences does not lead to opposition towards further tourism development.”

Conclusions

1. The Thai respondents are more economically well-off than the Filipino respondents. This is a microcosmic reflection of the macrocosmic fact that Thailand has greater GDP per capita PPP than the Philippines.
2. While Filipino respondents are less economically well-off than the Thais, more Filipino respondents seem to prioritize home ownership.
3. Both sets of respondents strongly agree that more tourism improves the economy; that tourism should play vital role in the future as tourism provides good jobs for residents; and that tourism improves the appearance of the city and increases recreational opportunities.
4. On the downside, both sets of respondents agree that tourism businesses are too influential politically; that tourism has negative effect on the environment and leads to more litter on the streets; that tourism increases traffic; that tourism development increases taxes; and that tourism unfairly increases property taxes.
5. The social impacts of tourism are perceived similarly by stakeholders in Vigan City and in Ayutthaya City. The reason is that positive and negative social impacts of tourism are almost similar in tourist areas even if they are oceans apart.



6. In the Philippines, the perceived social impacts vary significantly with whether or not the respondents are born within the heritage site.
7. In the two cities, the importance of employment to tourism development significantly affects perception of the social impacts of tourism.

Recommendations

1. Cultural preservation and conservation in both sites should be made a priority so as to make tourism sustainable.
2. Enhanced measures to address traffic congestion and littering in the streets should be implemented.
3. Regular assessment of real properties should be done, in Vigan City as mandated by the Local Government Code, and in Ayutthaya City as mandated by the law of Thailand as increase in property taxes is perceived to be concomitant with tourism development.
4. Measures to instill sense of identification with the heritage sites even to those who were not born within the site must be instituted.
5. Community residents even if not employed in the tourism industry must be continually involved in the heritage conservation and development programs of the city governments to give them sense of universal ownership of the heritage sites, particularly in their yearlong festivities.
6. The two cities may consider each other as sister cities sharing their own priceless past and present experiences. Ayutthaya City may learn from the strategies of Vigan City of increasing its revenues tremendously. Vigan City may learn from the conservation techniques of Ayutthaya City.
7. Further research on the strategies of the government of both cities may be considered.

References

- Belisle, F. J., & Hoy, D. R. (1980). *The perceived impact of tourism by residents a case study in Santa Marta, Colombia*. **Annals of Tourism Research**, 7(1), 83-101.
- Haley, A. J., Snaith, T., & Miller, G. (July 2005). *The social impacts of tourism: A case study of Bath, UK*. **Annals of Tourism Research**, 32(3), 647-668.



Haralambopoulos and Pizam (July 1996). *Perceived impacts of tourism: The case of Samos*. **Annals of Tourism Research**. 23(3). 503-526.

Hutasin, N. (2008). *Perceived Social Impacts of Tourism by Residents in the OTOP Tourism Village, Thailand*. **Asia Pacific Journal of Tourism Research**, 13(2).

King, B., Pizam, A. & Milman, A. (1993). *Social Impacts of Tourism: Host Perceptions*. **Annals of Tourism Research**, 20(4), 650-665.

McGehee, N. G., Lee, S., & Perdue, R. R. (2010). *Tourism-related Social Capital and Its Relationship with Other Forms of Capital: An Exploratory Study*. **Journal of Travel Research**.

Perdue, R., Long, P. T. & Allen, L. (1990). *Resident support for tourism development*. **Annals of Tourism Research**, 17(4), 586-599.

Treasurer's Office, Vigan City. **Receipts of Income, 1995 to present**.

[https://en.wikipedia.org/wiki/Phra_Nakhon_Si_Ayutthaya_\(city\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Phra_Nakhon_Si_Ayutthaya_(city))

<https://en.wikipedia.org/wiki/Vigan>

<https://knoema.com/sijweyg/gdp-per-capita-ranking-2015-data-and-charts>

<https://stimuluscapitalideas.wordpress.com/2012/06/30/home-ownership-is-the-new-democracy-in-the-philippines/>

https://www.google.com.ph/search?q=w&rlz=1C1VSNA_enPH575PH575&oq=w&aqs=chrome..69i60l4j69i57j69i60.5399j0j4&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8#q=gdp+per+capita+philippines

https://www.google.com.ph/search?q=w&rlz=1C1VSNA_enPH575PH575&oq=w&aqs=chrome..69i60l4j69i57j69i60.5399j0j4&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8#q=gdp+per+capita+Thailand

<http://www.cliffsnotes.com/study-guides/psychology/psychology/research-methods-in-psychology/descriptivcorrelational-research>



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย

พงษ์ศิริ จิตบาน*

พรชัย เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

การศึกษา ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทยพบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ และประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบ การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวได้ส่งผลเสียทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองหรือกับประชาชน อีกทั้งไม่สามารถคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้บรรลุเป้าหมายตามภารกิจของรัฐและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้มีการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ในสภาพเดิม เนื่องจากไม่มีกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติให้ชัดเจนเหมาะสม ไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติในการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ จึงทำให้ส่งผลเสียโดยตรงต่อการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย

คำสำคัญ: ปัญหาทางกฎหมาย/ การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ/ ประเทศไทย

* นักศึกษาปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ กลุ่มกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., มหาวิทยาลัยศรีปทุม, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



Legal Problems Concerning National Park's Administrative Management System in Thailand

Pongsiri Chitbran^{*}

Pornchai Luernshavee^{**}

Abstract

The research revealed that legal problems correlated with the National Park's management, consists of 3 factors including the National Park's formulation, planning management; and lacking of public participation in the National Park's administrative management system. These above causes negative effects of inefficiently administrative management and conflict between government agencies and citizen. The mission of law cannot be achieved for long-lasting natural resource conservation due to unobvious type-setting and plan management of National Park, especially lacking of public participation, which directly affected the preservation and administration of National Park in Thailand.

Keywords: Legal Problems / National Park's Administrative Management System/
Thailand

บทนำ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายหลักที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ แต่ด้วยการที่บังคับใช้มาเป็นเวลานานทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวมีความล้าสมัยและไม่ครอบคลุมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ตลอดจนไม่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมาย 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

^{*} Master of laws program, Graduate school of law, Sripatum University

^{**} Assistant Prof. Dr., Sripatum University, Advisor



1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ

ในอดีตจนถึงปัจจุบันการบังคับใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จะใช้บังคับครอบคลุมเต็มพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเป็นผืนแผ่นดินเดียวและการดำเนินการภายในอุทยานแห่งชาติจะเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งอุทยานแห่งชาติ โดยไม่มีการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติไว้อย่างชัดเจน แต่ด้วยลักษณะของพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ มีความแตกต่างกันของระบบนิเวศ และมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการให้มีความหลากหลายและยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับพื้นที่ แต่เมื่อไม่มีการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายกับเขตอุทยานแห่งชาติ มีความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การใช้ประโยชน์ของพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และยังทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเขตอุทยานแห่งชาติระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน แม้ว่าแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติจะได้มีการกำหนดเขตการจัดการอุทยานแห่งชาติ เช่น เขตบริการ เขตนันทนาการ เขตฟื้นฟูธรรมชาติ เขตสงวนธรรมชาติ เป็นต้น แต่ก็ไม้อาจจะมีสภาพบังคับที่เข้มงวดดังเช่นกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติมีบทบาทความสำคัญต่อการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติและการปฏิบัติการกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อบริหารจัดการเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนทุกคน อีกทั้ง ยังช่วยให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รู้ถึงขอบเขต ประเภท และลักษณะพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ และเป็นการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนอีกทางหนึ่งด้วย การที่กฎหมายมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่รู้ขอบเขตที่ชัดเจน อีกทั้ง ไม่อาจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ส่งผลต่อการที่ไม่อาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงทุกพื้นที่ หรือบางพื้นที่ก็ใช้มาตรการที่ไม่เหมาะสม

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวกลับไม่มีการกำหนดให้มีแผนงานอุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่จะนำมาใช้กำหนดมาตรการต่างๆ และไม่มีการกำหนดภารกิจงานอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งเพื่อบริหารจัดการ โดยใน



ปัจจุบันการคุ้มครองและจัดการพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติเป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งแผนทั้งสองประเภทดังกล่าว ไม่อาจถือว่าเป็นแผนงานอุทยานแห่งชาติ ที่สามารถนำมาใช้บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่จัดทำและปฏิบัติตามแผน นั้น จึงทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเป็นไปโดยไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ถือเป็นภารกิจของรัฐด้านการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ เพื่อคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เพราะอุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ของส่วนรวมและของประชาชนทุกคน การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องมีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับที่สามารถนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางได้ ซึ่งการที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้มีแผนงานอุทยานแห่งชาติ และไม่มีบทบัญญัติที่รองรับการนำแผนงานอื่นๆ มาใช้ในการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่มีภารกิจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองรักษาอุทยานแห่งชาติไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่จะยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งแผนที่ใช้ในปัจจุบันก็ไม่สามารถทำให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งมีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่สามารถนำมาใช้ได้จริง ส่งผลทำให้การปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน และไม่มีระบบแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้สะท้อนถึงการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่ไม่บรรลุตามเป้าหมายตามภารกิจของรัฐและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตลอดจนถึงเจตนารมณ์แห่งการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ต้องรับภาระที่มากเกินไปจนไม่สามารถดำเนินการครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ เพราะไม่มีความร่วมมือและขาดความเข้าใจระหว่างหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น และท้องถิ่น และประชาชน ให้ชัดเจนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน อีกทั้ง ยังส่งผลให้ประชาชนไม่มีความตระหนักถึงหน้าที่ และไม่มี



จิตสำนึกในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นสมบัติของชาติ ซึ่งการดำเนินการกิจของรัฐเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะจะให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการฝ่ายเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะดำเนินการให้ภารกิจของรัฐให้บรรลุผลตามเป้าหมาย จำเป็นต้องอาศัยประชาชนซึ่งมีศักยภาพเป็นแรงขับเคลื่อนร่วมกันให้การดำเนินการกิจของรัฐบรรลุผล

ดังนั้น จะเห็นว่าในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาตินั้น จำเป็นต้องให้ทุกภาคส่วนมีหน้าที่ร่วมกันบริหารจัดการอย่างมีระบบ เพราะหากมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีบุคลากรที่มีความรู้และมีคุณภาพ ย่อมทำให้บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อภาครัฐและประชาชน เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม และให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการจำกัดแต่เพียงหน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว ย่อมทำให้ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการที่ไม่ครอบคลุมทั่วถึง โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่มีข้อจำกัดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือจำนวนงบประมาณที่มีจำนวนจำกัดและต้องจัดสรรไปดำเนินการภารกิจของรัฐด้านอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ทรัพยากรมนุษย์เป็นกลไกสำคัญและมีศักยภาพสูง หากมีการร่วมมือร่วมใจกัน โดยไม่ต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดเรื่องจำนวนคนหรืองบประมาณ อีกทั้งประชาชนทุกคนมีความผูกพันแบบพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติมาโดยตลอด ย่อมต้องการที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มียุ่ต่อไป แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ส่งผลให้ประชาชนถอยห่างจากความคิดที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียวเท่านั้น จึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระทบต่อการบริหารจัดการที่ขาดการสนับสนุนจากประชาชนซึ่งเป็นกลไกชั้นพื้นฐานที่สำคัญสู่การ บูรณาการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

1. ทฤษฎีภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐ เป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะการกระทำและการจัดระเบียบองค์การหรือหน่วยงานเพื่อดำเนินการให้บรรลุภารกิจหรือจุดประสงค์ของรัฐ ซึ่งสามารถแยกภารกิจของรัฐสมัยใหม่ออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจนี้จึงเป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญของความเป็นรัฐ เรียกว่า “ภารกิจพื้นฐานของรัฐ” และภารกิจที่รัฐอาจจะทำได้ไม่กระทำก็ได้หรืออาจจะมอบหมายหรือยอมให้องค์การเอกชนดำเนินการก็ได้ เรียกว่า “ภารกิจลำดับรอง”



ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไป เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐอาจเกิดจากศัตรูภายนอกหรือภายในก็ได้ ซึ่งเป็นการกิจอันจำเป็นต่อความเป็นรัฐหรือการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งมีผลต่อการมีชีวิตรอดปลอดภัยอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในนั่นเอง ภารกิจนี้จึงเรียกว่า “Negative Function of State”

ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือมีมาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์การของเอกชน หรือชุมชนอื่น ๆ ที่มีใช้รัฐทำภารกิจลำดับรองได้ ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐานของรัฐ ซึ่งเป็นการกิจหลักของรัฐ ภารกิจลำดับรองนิยมเรียกว่า “Positive Function of State” และถ้ารัฐใดเน้นภารกิจลำดับรองเป็นพิเศษ รัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

ในปัจจุบันภารกิจของรัฐด้านพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือว่ามีความสำคัญไม่น้อยกว่าภารกิจพื้นฐานของรัฐ กล่าวคือ การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญเทียบเท่ากับการปกป้องรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ เพราะว่าถ้าหากประเทศมีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติแล้วย่อมส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงด้านการเมืองการปกครองตามมา และถ้าหากประเทศมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีย่อมส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในประเทศด้วยเช่นกัน

2. หลักการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อกล่าวถึงรัฐที่อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยแล้ว สิ่งที่ต้องกล่าวถึงควบคู่กันตามมา ก็คือ ภารกิจของรัฐ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐและภารกิจลำดับรอง สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจความรับผิดชอบของรัฐที่ได้ประชาชนไว้นับถือเชื่อใจและมอบอำนาจให้รัฐเป็นผู้กำหนดแนวทางเพื่อใช้ในการบริหารรัฐกิจ โดยภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องจัดทำให้กับประชาชน คือ การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service)

สำหรับในประเทศไทย ภารกิจของรัฐที่เรียกกันในปัจจุบันว่า เป็นบริการสาธารณะนั้น เกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับใดให้นิยามของคำว่า “บริการสาธารณะ” เอาไว้อย่างชัดเจน โดยการให้ความหมายของบริการสาธารณะอาจพิจารณาได้จากการแบ่งภารกิจของรัฐออกเป็นสองประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐและภารกิจลำดับรอง ดังนั้น การให้ความหมายของบริการสาธารณะของศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล



เป็นการให้ความหมายและคำจำกัดความของบริการสาธารณะที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับแนวคิดการแบ่งภารกิจของรัฐมากที่สุด โดยศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะว่า “บริการสาธารณะ” หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

ความหมายดังกล่าวสามารถอธิบายขยายความได้ว่า การให้บริการสาธารณะหลักเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตามภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการฝ่ายปกครองผู้กระทำการแทนรัฐ เป็นผู้ควบคุม ดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนเพราะการจัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะที่กระทบต่อคนส่วนใหญ่ ดังนั้นเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นได้รัฐจึงต้องเข้าควบคุมดูแลกิจการเช่นว่านี้อยู่เสมอ

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบอบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน และประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีบทบาทผู้รับรองสิทธิของประชาชนไว้ สำหรับในเรื่องการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เช่นกันที่แต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์การของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐกับประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ประกอบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอันแสดงถึงความล้มเหลวในการป้องกันปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ย่อมชี้ชัดถึงปัญหา ความสำคัญ และความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควรรับรองและคุ้มครองด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน เป็นต้น



อย่างไรก็ดี ภายใต้ข้อจำกัดของระบบกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรของไทย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถือว่ามิได้มีสถานะเป็นเพียงหลักการขั้นพื้นฐานที่จะต้องนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีผลบังคับใช้ โดยถือเป็นแนวนโยบายของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้มีผลเป็นรูปธรรมตามรัฐธรรมนูญต่อไป ดังนั้น สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวตามที่บทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ จนกว่าจะได้มีการนำหลักการเหล่านี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ต่อไป

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศและประเทศไทย

1. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศ

1.1 กฎหมายอุทยานทางธรรมชาติของญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น เป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีทัดเทียมกับประเทศมหาอำนาจของโลก อีกทั้ง สถานการณ์ภายในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อที่จะให้ทันต่อสถานการณ์โลก อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วแต่ก็เป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นอย่างดี ซึ่งจะเห็นได้จากปริมาณป่าไม้ที่มีแนวโน้มคงที่และเพิ่มขึ้น จำนวนอุทยานแห่งชาติที่มีความสวยงามและความอุดมสมบูรณ์เป็นจำนวนมาก โดยประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดและนโยบายในการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล เมื่อกล่าวถึงการควบคุม คุ้มครอง และรักษาทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบของอุทยานแห่งชาติ ในประเทศญี่ปุ่นจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอุทยานทางธรรมชาติ ค.ศ.1957 (Natural Parks Law C.E.1957) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองพื้นที่ที่มีความสวยงามของทิวทัศน์ทางธรรมชาติ และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ ตลอดจนถึงการสนับสนุนด้านสุขภาพ นันทนาการ และวัฒนธรรมของประชาชน

1.2 รัฐบาลญี่ปุ่นอุทยานทางธรรมชาติของสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ และมีการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในประเทศที่มีระบบอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการควบคุม สงวน และคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยได้มีการตราบัญญัติอุทยานทางธรรมชาติ ค.ศ. 1980 (Natural Parks Act C.E. 1980) และได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของประเทศ ซึ่งครั้งล่าสุดที่มีการปรับปรุงแก้ไข คือ ค.ศ. 2008 โดยวัตถุประสงค์ของรัฐบาลญี่ปุ่น ฉบับนี้ คือ เพื่อรักษาระบบนิเวศ



ทางธรรมชาติ ทิวทัศน์ทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ฯลฯ และเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยรัฐบาลไทยได้จัดตั้งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการกำหนดเกี่ยวกับการประกาศจัดตั้ง การอนุรักษ์ และการจัดการของอุทยานทางธรรมชาติ

1.3 กฎหมายอุทยานแห่งชาติของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

เนื่องจากสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เคยเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีน จึงได้รับอิทธิพลทางด้านความอุดมสมบูรณ์และความสวยงามของทรัพยากรธรรมชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้สถาปนาเป็นเอกเทศจากสาธารณรัฐประชาชนจีนแล้ว ก็ยังให้ความสำคัญกับการควบคุม ค้ำครอง และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้มีกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ค.ศ. 2011 (National Park Law C.E. 2011) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ทัศนียภาพทางธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชของอุทยานแห่งชาติ หมายถึง อุทยานทางประวัติศาสตร์ และจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้แก่ประชาชนและพื้นที่เพื่อการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎหมายอุทยานแห่งชาติ

2. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ จำนวน 2 ฉบับ ซึ่งมีเนื้อหาที่มีความแตกต่างกันโดยฉบับหนึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนอีกฉบับหนึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ดังต่อไปนี้

2.1 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ ของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขาให้คงอยู่สภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ชาติและประชาชนสืบไป อันเป็นเหตุผลที่ชัดเจนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่และเป็นอยู่ในสภาพป่าให้ดำรงอยู่ต่อไป โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ 4 เรื่อง คือ

1. การกำหนดให้ที่ดินเป็นอุทยานแห่งชาติ ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ให้คงอยู่ในสภาพเดิม เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาและพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน ซึ่งต้องแนบแผนที่กำหนดแนวเขตของอุทยานแห่งชาตินั้น แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย



2. การแต่งตั้งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเรื่องการกำหนดให้ที่ดินใดเป็นอุทยานแห่งชาติ ปกป้องเรื่องการขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ รวมไปถึงเรื่องการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ

3. การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติโดยกฎหมายกำหนดห้ามมิให้บุคคล การกระทำใด ๆ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ อันจะเป็นผลกระทบให้อุทยานแห่งชาติ ตลอดจนถึงพันธุ์ สัตว์ พันธุ์พืช และสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ได้รับอันตราย เสื่อมสภาพ ถูกทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงไปและเป็นบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการ ทางกฎหมาย ทั้งมาตรการทางปกครอง และมาตรการทางอาญา เป็นต้น

4. การกำหนดโทษ หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติต่าง ๆ จะมีโทษทางอาญา เช่น โทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำและปรับ

2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ดังนี้

1. พระราชบัญญัตินี้ ได้นิยามของคำว่า “เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า “เขตอนุรักษ์” มีความหมายค่อนข้างกว้างครอบคลุมถึงพื้นที่ในลักษณะต่าง ๆ ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการใช้ประโยชน์พร้อมทั้งมาตรการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่เหล่านั้น โดยพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ หมายถึง บริเวณที่ดินที่รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อสงวนรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ใด ๆ ที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่ น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน โดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นด้วย

2. เมื่อได้กำหนด เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นเขตอนุรักษ์ แล้วจึงกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองและการจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยการคุ้มครองและการจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าในการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองและการจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ กฎหมายได้กำหนดให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กล่าวคือให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อให้การปฏิบัติในเรื่องของ



การคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามแผนในระดับชาติและกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งได้แก่ การคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

3. ความละเอียดของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็คือ แผนงานที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำขึ้นเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะนำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาใช้เป็นแผนงานเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐกำหนดให้ที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่งที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ สมควรไว้ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนเป็น “อุทยานแห่งชาติ” และสำหรับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการบริการ นันทนาการ และสิ่งอำนวยความสะดวกปลอดภัยแก่ประชาชนที่มาท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ ตลอดจนให้เป็นแหล่งศึกษาหาความรู้ด้านนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบแก่สภาพธรรมชาติและระบบนิเวศป่าไม้และสัตว์ป่า อันเป็นรูปแบบของการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้ในการบริหารจัดการอย่างมีระบบ มีขอบเขต ประเภท และลักษณะที่ชัดเจนเหมาะสมกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ แม้ว่าจะมีการกำหนดเขตการจัดการอุทยานแห่งชาติตามแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ แต่ก็ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย และไม่อาจนำมาแก้ปัญหาการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ อีกทั้งกลับยังทำให้เกิดความสับสนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ตลอดจนเกิดความขัดแย้งในเรื่องประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติเพิ่มอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนถึงความไม่สภาพบังคับของแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ไม่อาจกำหนดประเภทของเขต



อุทยานแห่งชาติได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดขอบเขต ประเภท และลักษณะที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ และรองรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ ซึ่งการประกาศอุทยานแห่งชาติโดยไม่มีกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ไม่มีขั้นตอนของการกันพื้นที่ที่สามารถประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ ส่งผลกระทบที่เห็นชัดเจน คือ การประกาศอุทยานแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือประชาชน จนทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายได้ และทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองหรือประชาชนจนหาข้อยุติไม่ได้ และยังส่งผลต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่รู้ถึงขอบเขต เป้าหมายที่ชัดเจนในการบริการสาธารณะว่าพื้นที่ใดควรจะดำเนินการอย่างไร หรือควรใช้มาตรการใดที่จะเหมาะสมกับประเภทและลักษณะของพื้นที่ ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของการคุ้มครองรักษาและการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่และการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน จำเป็นต้องกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อใช้เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารจัดการที่จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รู้ถึงขอบเขต ประเภท และลักษณะของอุทยานแห่งชาติให้ชัดเจน และสามารถกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับพื้นที่ในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้ การที่กฎหมายมิได้บัญญัติการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ จึงส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติไปโดยไม่รู้ขอบเขตที่ชัดเจน อีกทั้งไม่อาจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในลักษณะทางภูมิศาสตร์ ลักษณะของพื้นที่ อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงทุกพื้นที่หรือบางพื้นที่ใช้มาตรการที่ไม่เหมาะสม

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องเขตอนุรักษ์ หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ จึงทำให้มาตรการเพื่อคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ขณะเดียวกันนั้นในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับกับอุทยานแห่งชาติทั้งหมดของประเทศกลับไม่มีบทบัญญัติถึงการกำหนดให้มีแผนงานอุทยาน



แห่งชาติ ที่จะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย ที่ผ่านมามีไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะไม่มีการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติและภารกิจงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ตลอดจนไม่มีความละเอียดเกี่ยวกับแผนงานอุทยานแห่งชาติและภารกิจงานอุทยานแห่งชาติที่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องมีหน้าที่ในการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติและนำแผนงานอุทยานแห่งชาติมาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเป็นไปอย่างไม่มีระบบ ไม่มีแผนงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และการดำเนินการไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนไม่อาจยึดแผนงานใดเป็นหลักในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งทำให้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติที่ไม่ได้รับการคุ้มครองรักษาให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ แม้ว่าการคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานของรัฐได้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติก็ตาม แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จที่จะทำให้อุทยานแห่งชาติทุกแห่งมีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมเพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ถือเป็นภารกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญยิ่ง ในการคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เพราะอุทยานแห่งชาติ เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ของส่วนรวม และของประชาชนทุกคน การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติจึงจำเป็นต้องมีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่สภาพบังคับได้ เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง ซึ่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีแผนงานอุทยานแห่งชาติและไม่มีบทบัญญัติที่รองรับการนำแผนงานอื่น ๆ มาใช้ในการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็ไม่สามารถนำมาเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้ ส่งผลให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย ไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ไม่ระบบแบบแผน ไม่มีหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการเพื่อคุ้มครองรักษาอุทยานแห่งชาติไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่จะต้องใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการเพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งก็ไม่มีแผนงานบริหารจัดการเขตอุทยานแห่งชาติ ที่สามารถนำมาใช้ได้จริง ส่งผลทำให้การปฏิบัติงานไม่สอดคล้องไปในทิศทาง



เดียวกัน และไม่มีประสิทธิภาพ นั้นจะทำให้สะท้อนถึงการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติไม่บรรลุตามเป้าหมายภารกิจของรัฐ ตลอดจนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แห่งการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

จากศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการแทนรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดภายในเขตอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งใช้เป็นนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยราชการส่วนกลางและหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติทั้งระบบฝ่ายเดียว โดยที่ราชการส่วนกลางอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และประชาชน ไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ แต่ด้วยอุทยานแห่งชาติมีพื้นที่ที่กว้างใหญ่ไพศาล ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองรักษา ปกป้องดูแล และฟื้นฟูพัฒนาอุทยานแห่งชาติให้ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ ส่งผลทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและขาดความร่วมมือร่วมใจกันในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติของชาติอย่างมีเอกภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติแต่ฝ่ายเดียว ต้องรับภาระที่มากเกินไปจนไม่สามารถดำเนินการครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ ไม่มีความร่วมมือและขาดความเข้าใจระหว่างหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น และท้องถิ่น และประชาชน ที่ชัดเจนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการประกาศอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกัน หรือการดำเนินการในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่ได้ให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่มีความตระหนักถึงหน้าที่และไม่มีจิตสำนึกในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติของชาติร่วมกัน เพราะการดำเนินการของรัฐเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะจะให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการฝ่ายเดียว อาจไม่เพียงพอที่จะดำเนินการให้ภารกิจของรัฐให้บรรลุผลตามเป้าหมาย จำเป็นต้องใช้ประชาชนที่มีศักยภาพด้านกำลังพลและทุนทรัพย์เป็นแรงขับเคลื่อนร่วมกันให้การดำเนินการของรัฐ



บรรลุผล แต่การที่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม จึงทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว

ดังนั้น จะเห็นว่าในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ เป็นส่วนที่มีความสำคัญ เพราะหากมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีบุคลากรที่มีความรู้และมีคุณภาพ ย่อมทำให้บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อรัฐและประชาชน เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม และกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการจำกัดแต่เพียงหน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว ย่อมทำให้ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการที่ไม่ครอบคลุมทั่วถึง การบริหารจัดการมีข้อจำกัดไม่ว่าจะเป็นอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือจำนวนงบประมาณที่มีจำนวนจำกัดและต้องจัดสรรไปดำเนินการภารกิจของรัฐด้านอื่น ๆ ด้วย การขาดความร่วมมือจากภาครัฐด้วยกันและภาคประชาชน เนื่องจากอุทยานแห่งชาติเป็นสมบัติของชาติที่ประเมินค่าไม่ได้ เป็นทรัพย์สินสมบัติของประชาชนทุกคนในประเทศ ที่จะต้องคุ้มครองรักษา ปกป้องดูแล พัฒนาฟื้นฟูร่วมกัน และทรัพยากรมนุษย์เป็นกลไกสำคัญและมีศักยภาพสูงหากมีการร่วมมือร่วมใจกัน โดยไม่ต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดเรื่องจำนวนคนหรืองบประมาณ อีกทั้งประชาชนทุกคนมีความผูกพันพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติย่อมต้องการที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มียู่อต่อไป แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ส่งผลให้ประชาชนถอยห่างจากความคิดที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียวเท่านั้น จึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระทบต่อการบริหารจัดการที่ขาดการสนับสนุนจากประชาชนซึ่งเป็นกลไกชั้นพื้นฐานที่สำคัญในการบูรณาการร่วมกันสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการและความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และสามารถนำมาเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานและพนักงานเจ้าหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืนต่อไป ดังนี้



1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยกำหนดให้มีเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เขตสงวนระบบนิเวศ (Ecological Reservation Zone)” หมายความว่า บริเวณที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติที่อนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งต้นน้ำ แหล่งคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศของทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และเป็นแหล่งศึกษาวิจัยธรรมชาติวิทยา เพื่อให้คงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เดิมไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างเด็ดขาด

“เขตพักผ่อนหย่อนใจ นันทนาการ (Recreation Zone)” หมายความว่า บริเวณที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติที่จัดไว้ให้สำหรับเป็นแหล่งศึกษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศวิทยา เป็นแหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ เป็นแหล่งบริการ และนันทนาการ เป็นแหล่งอำนวยความสะดวกและความปลอดภัย ในการท่องเที่ยวหรือพักผ่อนแก่ประชาชนทั่วไป

“เขตที่มีภูมิทัศน์ลักษณะพิเศษ (Special Landscape Zone)” หมายความว่า บริเวณที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติที่ผ่อนปรนให้บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ตามวิถีชีวิตท้องถิ่นดั้งเดิม หรือให้หน่วยงานของรัฐบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ต่อรัฐและประชาชนโดยไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 16 (13) และต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและบูรณาการร่วมกันอย่างยั่งยืน

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยกำหนดให้มีเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“แผนงานอุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า แผนงานที่นำเสนอแนวทางการพัฒนาในระยะยาวที่มีต่อการคุ้มครองรักษา การอนุรักษ์ดูแล การฟื้นฟูพัฒนา การใช้ประโยชน์อื่นไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และการบริหารจัดการเขตอุทยานธรรมชาติ ซึ่งกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการเขตอุทยานแห่งชาติทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำแผนงานอุทยานแห่งชาติ เสนอให้รัฐมนตรีเห็นชอบ กำหนดเป็นแผนงานอุทยานแห่งชาติ



“ภารกิจงานอุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า แผนงานที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่วางแผนและกำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครองรักษา การอนุรักษ์ดูแล การฟื้นฟูพัฒนา การใช้ประโยชน์ อันไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และการบริหารจัดการเขตอุทยานธรรมชาติ ซึ่งกำหนดไว้ใช้เป็นมาตรการในการบริหารจัดการเขตอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการตามแผนงานอุทยานแห่งชาติอย่างเคร่งครัด

เมื่อมีการกำหนดบทนิยามศัพท์ของแผนงานอุทยานแห่งชาติและภารกิจงานอุทยานแห่งชาติแล้ว จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยบัญญัติเพิ่มหมวดว่าด้วยแผนงานอุทยานแห่งชาติ เพื่อรองรับกับบทนิยามศัพท์ให้สามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมด้วย

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการตรากฎหมายลำดับรอง โดยการออกระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

บรรณานุกรม

หนังสือ

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ**. (พิมพ์ครั้งที่ 4).

กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ประยูร กาญจนกุล. (2549). **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ :

โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน.

สมยศ เชื้อไทย. (2556). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สุนีย์ มัลลิกะมาส. (2545). **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา**

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.



รายงานการวิจัย

ศรียาชา เจริญพาณิชย์. (25547). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ. (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช เสนอต่อกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม).

เอกสารอื่น ๆ

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2553). *ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de l'intérêt général)*.

ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.

ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม. (2554). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากคำ*

พิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2553). *รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม The Constitution of Thailand and Environmental Quality Protection*. มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. Executive Journal.



**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553**

วิทวัส ผาบลิมมา*

พรชัย เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดหลักการและทฤษฎีกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรฝ่ายปกครอง ตลอดจนเพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย รวมไปถึงเพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 เพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมต่อไป

คำสำคัญ: คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย/ องค์กรทางปกครอง/ การมีส่วนร่วมของประชาชน

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



Legal Problems Concerning Structure and Element of Law Reform Commission in According to Law Reform Commission Act 2010

Wittawus Pharbsimmar *

Pornchai Luernshavee **

Abstract

The objective of this study is public law concepts and theories concerning the Rule of Law, the Principle of Public Participation, and the Principle of the Establishment of State Organization and Administrative Agency, including the laws concerning the structure and the element of the Law Reform Commission, and the public participation in the operation of Law Reform Commission in foreign countries and in Thailand, pursuant to Law Reform Commission Act, B.E. 2553 (2013) in order to find solution for the legal problems under the Act for the most appropriate result.

According to the study, there are legal problems relating to the structure and the element of the Law Reform Commission, including the public participation under the Law Reform Commission Act, as follows: 1) the structure and element of the Law Reform Commission; 2) the qualification and the specialization of the Law Reform Commissioners; and 3) the public participation in the operation of Law Reform Commission. The legal problems occur because the structure and element of the Law Reform Commission is required to be compliance with the balance between the legislative, the executive, and the judicial branches. Another legal problem relates to the qualification and the specialization of the Law Reform Commissioners. The lack of qualified and specialized Law Reform Commissioners will obstruct the operation of the Law Reform Commissioner under the objective of law

Keywords: Law Reform / Administrative Organization / Public Participation

บทนำ

ในอดีตการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนา กฎหมายของประเทศไทย สอดคล้องกับบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนประชาชน นอกจากนี้ ในการแก้ไขปรับปรุงและการจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ไม่ได้มีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น สำรวจความต้องการ ปัญหา และผลกระทบในด้านอื่น ๆ ซึ่งมีผลโดยตรงกับประชาชนอย่าง ยิ่งในการประกอบการพิจารณา ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการการบังคับใช้

* Master of laws program, Graduate school of law, Sripatum University

** Assistant Prof. Dr., Sripatum University, Advisor



พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553ที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างการได้มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย การที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553มิได้มีการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องต่อความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย อีกทั้งยังส่งผลกระทบไปถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่จะต้องทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายไปยังฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนมีผลทำให้ความเห็นและข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายไม่ได้รับการพิจารณาเท่าที่ควร เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มองว่า การเสนอความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายไม่ได้มีบุคคลหรือหน่วยงานของตัวเองเข้ามาเป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงไม่ได้เห็นความสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอีก ทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญของกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 ในปัจจุบันพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายในสัดส่วนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นการเฉพาะทำให้กรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่มีสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมายเท่าที่ควร เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ จะต้องมีการกำหนดผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่มีความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ รวมไปถึงการทำหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อการจัดทำร่างกฎหมาย ทำให้มีกฎหมายที่ดีสามารถใช้อย่างได้ผลในสังคม รวมไปถึงการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย การกระทำความผิดกล่าว จึงทำให้ไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กร

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายการที่ประเทศไทยไม่มีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย อีกทั้งยังทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงต่อความสัมพันธ์ระหว่าง



ประชาชนกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอย่างชัดเจน อีกทั้งการที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ส่งผลทำให้การจัดทำความเห็นและข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถจัดทำความเห็นและข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายให้ตรงตามความต้องการของประชาชน ตลอดจนเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายเพื่อการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ตลอดจนแนวคิดปรัชญาในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมต่อไป

สมมติฐานในการศึกษา

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553พบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ดังนั้นผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมาย โดยการนำหลักการและแนวคิดทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนนำแนวคิดและข้อกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้กับบทบัญญัติตามกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ



ถูกต้องเหมาะสมตามหลักการทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

บทความนี้มุ่งเน้นการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ตลอดจนแนวคิดปรัชญาในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และมุ่งเน้นที่จะศึกษากฎหมายเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ส่งผลทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้เน้นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ ซึ่งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในลำดับศักดิ์ต่าง ๆ ตำราทางกฎหมาย บทความทางวิชาการทางนิติศาสตร์ เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่อไป

แนวคิด หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คือ กลุ่มบุคคลที่ถูกตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ มาตรา 81(3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยกฎหมายและการยุติธรรมให้รัฐต้องจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ที่ดำเนินการเป็นอิสระ ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย(คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2551)



บุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้เข้าใจอย่างหนึ่งในด้านเนื้อหาของกฎหมาย รวมทั้งต้องรู้และเข้าใจในกระบวนการพัฒนากฎหมาย และสามารถร่างกฎหมายได้เป็นอย่างดี มีความรู้เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศมีความสามารถในการบริหารจัดการ มีความรู้ความสามารถและเข้าใจในกระบวนการของการทำงานวิจัย มีความสามารถในการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ และรู้ความต้องการและความเคลื่อนไหวของสังคม และสามารถสื่อสารและสร้างความเข้าใจกับประชาชนได้ ทั้งนี้ กรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมีที่มาจากหลากหลายภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้มีมุมมองที่กว้างขวาง แต่ไม่ควรมีจำนวนมาก เดิมกระบวนการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องของหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนวิถีชีวิตของสังคมไทย โดยกระบวนการแก้ไขกฎหมายในปัจจุบันส่วนใหญ่เริ่มต้นจากส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ และมีกระบวนการกลั่นกรองหลายขั้นตอนตั้งแต่ คณะกรรมการกลั่นกรอง ร่างกฎหมายของส่วนราชการ คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา โดยกระบวนการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับจนถึงการประกาศใช้อย่างเป็นทางการนั้นใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอย่างยาวนาน นอกจากนี้ กระบวนการในการแก้ไขปรับปรุงหรือตรากฎหมายขึ้นใหม่ไม่ได้มีส่วนร่วมของประชาชน

หลักนิติธรรม หมายถึง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย หรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเจ้าพนักงาน ข้าราชการหรือราษฎรสามัญชนก็ตาม และสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษยชนต้องได้รับการยอมรับนับถือ บุคคลทุกคนจะมีความผิดเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสถิตยุติธรรมที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการชี้ขาดตัดสินตามกฎหมายบ้านเมือง กล่าวโดยสรุป หลักนิติรัฐนิติธรรม มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553)

1. การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ อันเป็นเรื่องของการจัดกลไกการใช้อำนาจอธิปไตย โดยแต่ละองค์กรจะมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน และจะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวกันจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีการคานและดุลกัน อันจะเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย



3. การมีกฎหมายที่ดี (good law) อันจะเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย และสาระของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือสามารถใช้กฎหมายได้ถูกต้อง และในแง่ของสาระของกฎหมายนั้น ย่อมเป็นที่แน่นอนว่ากฎหมายมีขึ้นเพื่อความดีของสังคม และความดีนั้นย่อมทำให้สมาชิกในสังคมทุกคนได้รับประโยชน์ และการปฏิบัติที่เป็นธรรม

4. ความชอบด้วยกฎหมายในการปกครอง ฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชน ดังนั้น ในการใช้อำนาจใด ๆ ต่อเอกชน รัฐบาลจะต้องมีกฎหมายเป็นฐานให้ใช้อำนาจนั้นได้ และต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่ทำไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ซึ่งในการนี้จะต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม

5. ความรับผิดชอบของรัฐ ประชาชนนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อรักษากฎคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐ

6. การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร นอกจากการวางกลไกการใช้อำนาจโดยวิถีทางการเมืองแล้ว เมื่อยอมรับการใช้อำนาจทุกประเภทจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย จึงจะต้องมีการตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรอิสระเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายจริง การฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่เห็นว่าการใช้อำนาจผิดกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติธรรม

7. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ พื้นฐานของเอกชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครองเป็นประชาธิปไตย การใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งนั้น ทุกองค์กรที่ดีของรัฐต่างมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ถูกลิดรอนโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยไม่มีการเยียวยาอย่างเป็นธรรม เพียงแต่บทบาทและช่วงเวลาในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจอธิปไตย และอำนาจตุลาการจะแตกต่างกัน

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลักการว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกระบวนการทางการเมืองอันเป็นเงื่อนไขสำคัญในระบอบประชาธิปไตย เพราะตามระบอบประชาธิปไตยต้องเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือโดยความยินยอมของประชาชน กล่าวคือ แม้ประชาชนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดการหรือดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยตรง แต่ก็



ต้องมีโอกาสที่จะแสดงเจตนารมณ์ตามความต้องการของเขาว่า ต้องการบุคคลใดเป็นตัวแทนในการตัดสินใจในทางการเมืองต่าง ๆ ในทางการบริหาร มีสิทธิถอดถอนผู้แทน เสนอกฎหมาย มีโอกาสที่จะติดตามข่าวสารทางการเมือง แสดงความคิดเห็น เสนอข้อเรียกร้องไม่เห็นด้วยกับนโยบายมาตรการ หรือการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บริหารทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ กระบวนการเหล่านี้คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง อีกทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายของรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ เนื่องจากจะต้องเป็นไปตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในการกำหนดความเป็นไปของสังคม (เจมส์ แอล เกรย์ตัน, 2545)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศและประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ

ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ มีลักษณะเป็น Commission และเป็นคณะกรรมการเต็มเวลาทั้งหมด โดยมีคณะกรรมการทั้งสิ้น 5 คน แบ่งเป็นประธานคณะกรรมการ จำนวน 1 คน เป็นผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกา หรือศาลอุทธรณ์ ของอังกฤษและเวลส์ และคณะกรรมการจำนวน 4 คน เป็นผู้ซึ่ง ประธานสภาขุนนาง พิจารณาแล้วว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งโดยอาจจะเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งใน Judicial Office หรือเป็นผู้มีคุณสมบัติตาม Section 71 of the Courts and Legal Service Act 1990เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการต่าง ๆ ของศาลฎีกา หรือ county courts หรือ Crown Court หรือ magistrates courts ในอังกฤษ และเวลส์) หรือเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยของอังกฤษ และเวลส์



ประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการ ทั้งหมดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และ 5 ปี ตามลำดับ โดยเงื่อนไขเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ประธานสภาขุนนาง จะเป็นผู้กำหนดไปพร้อมกันกับการแต่งตั้งบุคคลนั้น ๆ ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และ commissioners ทั้งหมด ไม่จำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งเดิมของตนเพื่อที่จะเข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการ และเมื่อระยะเวลาดำรงตำแหน่งดังกล่าวสิ้นสุดลง หรือมีการลาออก ประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการดังกล่าว จะไม่เสียสิทธิที่จะกลับเข้ารับตำแหน่งประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการในสมัยต่อไป ในกรณีของคณะกรรมการที่ดำรงตำแหน่งใน Judicial Office อยู่ก่อนเข้ารับตำแหน่ง มีสิทธิที่จะเข้ารับตำแหน่งได้โดยไม่จำเป็นต้องลาออกจากความเป็น Judicial Officer แต่จะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ Judicial Officer ในขณะที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ

Ministerial Committee on the Law Commission เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1999 มีลักษณะเป็น Committee โดยได้รับการแต่งตั้งจาก ประธานสภาขุนนาง ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐ ที่มีโครงการสำหรับการปฏิรูปกฎหมายร่วมกับ Law Commission ในขณะนั้น Cabinet office ผู้นำ และ คณะกรรมการประสานงานของสภาสามัญ ตัวแทนนักกฎหมายต่าง ๆ และ Law Commission ของสกอตแลนด์ ในบางครั้งมีหน้าที่หลัก คือ ดูแลผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานภาครัฐ พิจารณาให้ความเห็น และคำแนะนำ แก่ Lord Chancellor ในเรื่องการดำเนินงานของ Law Commission โดยทำให้แน่ใจว่าประโยชน์สาธารณะจะไม่ถูกทำให้เสียหาย ตรวจสอบคุณสมบัติและความสามารถของผู้ที่จะทำการปฏิรูปกฎหมาย ตรวจสอบว่าโครงการต่าง ๆ ของ Law Commission ที่ได้รับอนุมัติแล้ว จะไม่ขัดหรือแย้งต่องานก่อนหน้า พิจารณา และทำรายงานเสนอต่อ ประธานสภาขุนนาง ในเรื่องปฏิสัมพันธ์ระหว่าง Law Commission และหน่วยงานฝ่ายบริหาร วิเคราะห์ และประเมินผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวมไปถึงตรวจสอบกระบวนการต่าง ๆ ของ Law Commission และทำให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารให้ความร่วมมือกับ Law Commission ได้อย่างดี

Secretariat to the Ministerial Committee เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการต่าง ๆ ของ the Ministerial Committee ซึ่งบุคลากรใน Secretariat to the Ministerial Committee เป็นบุคคลที่มาจากทีมช่วยเหลือสำหรับการปฏิรูปกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษา และให้ความเห็นแก่หน่วยงานภาครัฐ ในเรื่องกระบวนการดำเนินงานของ Law Commission รวมถึงตรวจสอบการตอบสนองของภาครัฐต่อการปฏิรูปกฎหมายต่อ Ministerial Committee on the Law Commission และต่อหน่วยงานภาครัฐที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปกฎหมายในขณะนั้น



ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

1. ผู้พิพากษา หรือ Justice of a Federal Court หรือ Justice of the Supreme Court of a State หรือ Territory
2. เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางด้านกฎหมาย จาก High Court หรือ the Supreme Court of a State หรือ Territory มาไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือ
3. จบการศึกษาด้านกฎหมายจากมหาวิทยาลัย และมีประสบการณ์เป็นสมาชิกของ the academic staff of a tertiary educational institution หรือ
4. มีคุณวุฒิ หรือประสบการณ์พิเศษ สมควรได้รับแต่งตั้ง ตามความเห็นของ Governor – General

ประธานและรองประธานเป็นแบบ Full-Time สมาชิกคนอื่นมีทั้ง Full-Time และ Part-Time อย่างใดอย่างหนึ่ง คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 7 ปี ในกรณีพิเศษสามารถ ได้รับการแต่งตั้งซ้ำได้หากมีบุคคลนั้นมีคุณสมบัติเหมาะสม

ถ้า judicial office ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ หรือได้ทำหน้าที่เป็นกรรมการ การ แต่งตั้งหรือการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องไม่มีผลต่ออายุงานที่ทำอยู่ และไม่เสียสิทธิที่จะได้รับจาก ตำแหน่งนั้น ซึ่งหมายความรวมถึง ชด คำนาน้ำชื้อ สถานะ ฐานันดร เงินเดือน และเบี้ยเลี้ยง ของผู้ ที่ดำรงตำแหน่งใน Judicial office นั้น

หากจะแต่งตั้ง judge of the Supreme Court of a State มาเป็นกรรมการ Governor-General จำเป็น จะต้องทำข้อตกลงกับ Governor of the State และ หากจะแต่งตั้ง a judge of the Supreme Court of the Australian Capital Territory or of the Northern Territory มาเป็นกรรมการ Attorney-General จำเป็น ต้องทำข้อตกลงกับ the Chief Minister of the relevant Territory

ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศแคนาดา มีภารกิจ คือ การ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชาวแคนาดาในเรื่องการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้กฎหมาย ตรงกับ ปัญหา ตอบสนอง มีผลบังคับใช้ เข้าถึง ได้อย่างเท่าเทียมแก่ทุกคน และมีความยุติธรรม กระบวนการ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจะเปิดกว้างและทั่วถึง และกระตุ้นการ มีส่วนร่วมของ พลเมือง และเรียกร้องการพิจารณาถึงประชาชนในวงกว้างซึ่งได้รับผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับ กฎหมายและความยุติธรรม รวมทั้งให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นแก่ประชาชนโดย



คณะกรรมการมีภารกิจที่จะทำงานให้ตอบสนองแก่ประชาชนและเป็นที่เข้าถึงได้ นอกจากนี้กฎหมายแคนาดาส่วนใหญ่มีพื้นฐานจากข้อสันนิษฐานเรื่องวิธีที่ประชาชนจัดการชีวิตส่วนตัว ความสัมพันธ์กับคู่สมรส บิดามารดา และความสัมพันธ์อื่น ๆ ซึ่งข้อสันนิษฐานนี้อาจไม่ได้สะท้อนความจริงของความสัมพันธ์ในปัจจุบันอย่างเพียงพอ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎหมายสามารถถูกออกแบบให้ตอบสนองความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของชาวแคนาดาอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ และสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับองค์กรทั้งจากภาคมหาชนและเอกชน รวมทั้งรัฐบาลด้วย คณะกรรมการจะทำงานอย่างใกล้ชิดกับชุมชนวิชาการ ศูนย์วิจัยต่าง ๆ และชุมชนอื่น ๆ โดยจะขับเคลื่อนเครือข่ายของบุคคลและกลุ่มคนที่สนใจในการพัฒนากฎหมายที่เป็นพลวัตและสร้างสรรค์ เพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายเกิดประโยชน์แก่ประชาชนชาวแคนาดาอย่างแท้จริง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพ.ศ. 2553

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน รองประธานกรรมการ จำนวน 1 คน และกรรมการอื่นอีกจำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งขึ้นโดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย ทั้งนี้ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการจำนวน 4 คนต้องเป็นกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาให้เลขาธิการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

(2) คุณสมบัติของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกฎหมายและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ในการคัดเลือกกรรมการ ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ตามมาตรา 7 รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 เพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการจำนวนสิบเอ็ดคน โดยให้ระบุประเภทของกรรมการพร้อมหลักฐานแสดงความยินยอมของผู้ที่ได้รับเลือกกว่าผู้ใดจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาหรือไม่เป็นเวลา

เมื่อได้มีการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการครบจำนวนแล้วให้ผู้ที่ได้รับเลือกทั้งหมดประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาเป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและรองประธานกรรมการคนหนึ่ง



ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งรายชื่อประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการพร้อมหลักฐานแสดงคุณสมบัติให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมตามมาตรา 7 และความยินยอมของบุคคลดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ให้นายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อคณะกรรมการในราชกิจจานุเบกษา

(3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีดังต่อไปนี้

1) สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมตลอดทั้งวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำ แผนโครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการดำเนินงาน

2) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

3) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้นหรือกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีความสัมพันธ์กันในเรื่องนั้น

4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประกอบการพิจารณา

5) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

6) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

7) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การรักษาการแทนและการปฏิบัติกรแทน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน สวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน

8) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว

9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขึ้นมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายถือเป็นองค์กรในการที่ทำหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ที่ถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อีกทั้งยังมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยเมื่อพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะเห็นได้ว่า โครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จะสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเต็มเวลากับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่เต็มเวลา ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้นจะมีที่มาจากกระบวนการสรรหาบุคคลผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกฎหมาย อีกทั้งในการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังมีบทบาทหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาตลอดจนให้ความเห็นต่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รวมถึงการจัดทำรายงานประจำปีเสนอ ต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ การทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ถูกกำหนด มีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ไว้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า ถึงแม้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 จะกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ และมีหน้าที่เป็นองค์กรที่จะเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ในทางความเป็นจริงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกลับไม่สามารถเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเสนอแนะหรือแสดงความคิดเห็นต่อฝ่ายบริหาร รวมถึงมีหน้าที่ในการเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ทำหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น ในบางกรณีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีการเสนอความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติแต่กลับไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไปจากการพิจารณาของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี หรือในบางกรณีฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็มิได้มีการเรียกให้คณะกรรมการ



ปฏิรูปกฎหมายเข้าไปชี้แจงเหตุผลในการจัดทำร่างกฎหมายที่เสนอเข้ามาในชั้นรับหลักการเพื่อพิจารณา ร่างกฎหมาย

ดังนั้น หากพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 มิได้มีการกำหนดให้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้เหมาะสม ต่อความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะส่งผลทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดได้ไม่ว่าจะเป็นการเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อการจัดทำร่างกฎหมาย การเสนอแนะและปรับปรุงพัฒนากฎหมาย รวมไปถึงจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถบรรลุตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างชัดเจนนอกจากนี้ หากในอนาคตปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหในเรื่อง โครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จะทำให้องค์กรที่มีชื่อว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีบทบาทในการเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อการจัดทำร่างกฎหมาย เสนอแนะร่างกฎหมาย และมีหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัย ไม่ได้ได้รับความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วนในสังคม อีกทั้งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน เพราะประเทศจะไม่ได้รับการพัฒนา เนื่องจากประเทศจะขาดการบังคับใช้กฎหมายที่ดี และมีความทันสมัยทุกเวลาและอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ปัญหาดังกล่าวส่งผลทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นองค์กรในการจัดทำร่างกฎหมายที่เหมาะสมกับประชาชน จะไม่สามารถทำหน้าที่ให้บรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอย่างแท้จริง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญของกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553

ในปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ได้นั้น จะต้องอาศัยกลไกสำคัญในหลายๆ ด้าน ซึ่งกลไกที่สำคัญที่สุด ได้แก่ กรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตรง ตามแนวคิดและหลักการตามปรัชญาการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเป็นกลไกที่สำคัญซึ่งจะต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น จะต้องอาศัยกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดถึงความเชี่ยวชาญของกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เช่น กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงาน



ที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์อันเป็นประโยชน์ ต่อการปฏิรูปกฎหมาย เป็นต้น

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นการเฉพาะในบทบัญญัติของกฎหมาย ส่งผลทำให้การกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติธรรมและแนวคิดปรัชญาในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญของกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อีกทั้งส่งผลเสียต่อความเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและทำให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย การจัดทำร่างกฎหมาย การเสนอแนะและให้คำแนะนำ อันเป็นผลมาจากการที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดสัดส่วนผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นความเชี่ยวชาญกฎหมายในด้านกฎหมายมหาชน กฎหมายเอกชน กฎหมายอาญา หรือผู้เชี่ยวชาญ ด้านกฎหมายอื่น ๆ ที่จะได้เข้ามาเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญ ของกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ส่งผลทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงานของกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นต่อร่างกฎหมายที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เพราะหากไม่มีบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นการเฉพาะนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายก็จะทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ในปัจจุบันการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถือเป็นเรื่องสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ ของประเทศไทย เนื่องจาก รัฐต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐ และต้องการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในพัฒนาประเทศ ตลอดจนต้องการให้ประชาชนสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในกรณีต่าง ๆ โดยรัฐจะเปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลและข้อมูลของภาครัฐเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ



ให้เกิดความโปร่งใส และทำให้การดำเนินงานของภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายของประชาชน รวมไปถึง ยังขาดการกำหนดขั้นตอนในการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลในการประกอบพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายของประชาชนเท่าที่ควร เนื่องจาก คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ยังติดขัดด้วยเรื่องงบประมาณที่ได้รับอย่างจำกัด ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถจัดสรรงบประมาณที่ได้รับเพื่อนำไปสู่การดำเนินงานในส่วนการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชน รวมไปถึงการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเท่าที่ควร ทำให้การรับทราบข้อมูลของประชาชนต่อการจัดทำร่างกฎหมายที่ยังน้อยเกินไปและการถ่ายทอดข้อมูลความรู้ไปสู่ประชาชนก็ยังไม่ครบถ้วนเนื่องจากขาดการเผยแพร่ความรู้และการประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไปสู่ประชาชน รวมไปถึงประชาชนก็เข้าถึงแหล่งข้อมูลมีน้อย ทำให้ข้อมูลที่ประชาชนได้รับมักจะไม่ใช่ข้อมูลที่แท้จริงในการจัดทำร่างกฎหมายของประชาชน อาจจะทำให้ร่างกฎหมายที่จัดทำโดยประชาชนไม่ได้สะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างแท้จริง

ดังนั้น จะเห็นว่า การที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ส่งผลทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตลอดจนการที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ถือเป็นองค์กรในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อประชาชน กลับไม่มีการกำหนดให้องค์กรของตนเองเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มประชาชนที่มีความประสงค์ที่จะจัดทำร่างกฎหมาย ก่อให้เกิดผลเสียในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ ตลอดจนความเชื่อมั่นในองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกในการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมตลอดทั้งวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผน โครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการดำเนินการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีต่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือเสนอความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย ตลอดจนการเสนอร่างกฎหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นในด้านการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในการบังคับใช้กฎหมาย การวินิจฉัยกฎหมาย



ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 โดยให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง รองประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการโดยตำแหน่ง จากผู้แทนจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จำนวน 1 คน ผู้แทนจากการสรรหาตุลาการในศาลฎีกา จำนวน 1 คน และผู้แทนจากการคัดเลือกโดยรัฐสภา จำนวน 1 คน คณะกรรมการส่วนที่เหลือ ได้แก่ กรรมการจำนวน 8 คน ที่มาจากกระบวนการสรรหา และจะต้องปฏิบัติหน้าที่แบบเต็มเวลาโดยพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 21 ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และให้เลขานุการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

2. ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 โดยให้กรรมการต้องมีคุณสมบัติเฉพาะและความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายโดยให้มีการกำหนดคุณสมบัติในส่วนของความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นการเฉพาะโดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายดังกล่าว จะต้องเคยประกอบอาชีพทางด้านกฎหมายหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ หรือเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่มาไม่น้อยกว่า 7 ปี

3. ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 โดยให้เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ จะต้องขอคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ หน่วยงานในด้านกฎหมาย รวมไปถึงจะต้องให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนต้องมีการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเผยแพร่ต่อประชาชนหรือองค์กรผู้มีส่วนได้เสีย รวมไปถึงการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลของคณะกรรมการปฏิรูปเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

บรรณานุกรม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2551). เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็น “ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ...”. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.



เจมส์ แอล เกรย์ตัน. (2545). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน.

ขอนแก่น : ศิริภณท์ ออฟเซ็ท.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ประยูร กาญจนกุล. (2537). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. ใน นิติรัฐ นิติธรรม โครงการตำราและ

เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

พรหมภัสสร ภักดีเทศพิทักษ์*

สุนทร มณีสวัสดิ์**

ภูมิ โชคเหมาะ, ปิยะนุช โปตะวนิช***

บทคัดย่อ

การจัดทำบริการสาธารณะด้านคมนาคมขนส่งระบบรางเป็นการบริการสาธารณะที่สำคัญอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีแก่ประชาชน เพราะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ รัฐได้มอบอำนาจให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวแทนรัฐ โดยมีทรัพย์สินเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จไปด้วยดี การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากและนำไปใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน จากการศึกษาพบว่าอสังหาริมทรัพย์บางประเภทมีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตรงกับสถานะทางกฎหมาย เช่น ที่ดินที่ตั้งสถานีรถไฟ ที่ดินที่วางรางรถไฟ เป็นต้น และอสังหาริมทรัพย์บางประเภทมีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ตรงกับสถานะทางกฎหมาย เช่น ที่ดินที่นำออกให้เช่าเอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์ เป็นต้น จึงควรที่จะทำการถอนสภาพทรัพย์สินดังกล่าวตามกฎหมายเพื่อให้มีสถานะทางกฎหมายตรงกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน และในเรื่องการคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยพบว่าจะยังมีการคุ้มครองที่ไม่ครอบคลุม เมื่ออสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินมหาชนและเป็นที่ดินของประเทศชาติจึงควรคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ของมหาชนให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด และการนำอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยออกให้เช่าที่จะเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 นั้นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์แห่งการเช่าที่ต้องเกี่ยวข้องเป็นประโยชน์ต่อกิจการรถไฟและต้องมีระยะเวลาการเช่าที่ไม่ยาวนานจนทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเสียประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการเกี่ยวกับการเดินรถไฟ

คำสำคัญ : บริการสาธารณะ/ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน/ การรถไฟแห่งประเทศไทย

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** ศ.ดร. ,อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** รศ.ดร., รศ., อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



Legal Status Concerning the Immovable Estates of State Railway of Thailand

Phrompassorn Pakdeethedpitak^{*}

Sunthorn Maneesawat^{**}

Poom Chokmoa, Piyanuch Potavanich^{***}

Abstract

Making the public service dealing with communication of rail system transportation is one of the key public services which the government must make available to the population because it's a development of the quality of life of the population, economic development and security of the country. The government has vested the power on the State Railway of Thailand, as a governmental public enterprise and has the status as a juristic person in accordance with the public limited law for the organization of the State Railway of Thailand Act B.E. 2494 as the entity to proceed with making the said public service on the government's behalf with its estates as one of the crucial instruments in making the public services to carry on well.

The State Railway of Thailand has a large number of immovable estates and are produced for exploitation differently. From the study, it's found that certain kinds of immovable estates were exploited of the estates meeting with their legal statuses such the train station situation site land, the railroad tract situation land for instances. And certain kinds of immovable estates were exploited on the estates not meeting with their legal statuses such as the land parcel produced for commercial lease to a private person for instance, therefore, it's expedient to make the revocation of the legal statuses for the said estate so they correspond with the exploitation of the estates and in respect of the protection of the immovable estates of the State Railway of Thailand it's found that the protection has not yet been sufficiently covered. Since the immovable estates of the State Railways of Thailand are public estate and the national land parcels, therefore, must be protected and conserved of the governmental interests, the public interests, to yield optimal benefits. And on the matter of producing immovable estates for lease is an act within the scope of objectives following the State Railway of Thailand Act B.E. 2494 consideration must be given on the objectives of the lease which must be involved and of interest to SRT business operation and must with lease term which is not too long to the extent that the same makes the State Railway of Thailand loose the interest on usage of the immovable estates for the State Railway of Thailand train operation business.

Keywords : Public Services / State Public Domains / State Railway of Thailand

^{*} Master of laws program, Graduate school of law ,National Institute of Development Administration

^{**} Prof. Dr. , Graduate school of law ,National Institute of Development Administration , Advisor

^{***} Associate Prof Dr., Associate Prof. , Graduate school of law ,National Institute of Development Administration , Co - Advisor



บทนำ

การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มีภารกิจจัดทำบริการสาธารณะขนส่งทางราง การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอสังหาริมทรัพย์จำนวนมากและเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งหมด แต่จะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใดนั้นขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นๆว่าได้นำไปใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่จำเป็นต้องจัดทำให้แก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือการอำนวยความสะดวกพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นต้นแบบในการจัดทำบริการสาธารณะ นานาประเทศได้นำหลักการจัดทำบริการสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไปเป็นแบบอย่างรวมทั้งประเทศไทยด้วย

ศาสตราจารย์ Léon Duguit วางแนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะโดยกำหนดให้การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ดำเนินการจัดทำโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและเขตอำนาจศาลปกครอง จากแนวคิดดังกล่าวจึงเกิดหลักสำคัญสามประการเกี่ยวกับบริการสาธารณะ กล่าวคือ ประการแรกองค์ประกอบด้านวัตถุ บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ประการที่สององค์ประกอบด้านโครงสร้าง บริการสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อประชาชน การดำเนินกิจการจึงต้องจัดทำโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ประการที่สาม ระบบกฎหมาย บริการสาธารณะจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและอยู่ในอำนาจศาลปกครอง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น.23-24)

นอกจากนี้แล้วการจัดทำบริการสาธารณะยังต้องอยู่บนหลักเกณฑ์สำคัญพื้นฐานสามประการ ได้แก่ ประการแรก หลักความเสมอภาค (Equality) บริการสาธารณะจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ ไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน ประการที่สอง หลักความต่อเนื่อง (Continuity) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน เช่น สถานีตำรวจ โรงพยาบาล รถโดยสาร เป็นต้น หากบริการสาธารณะหยุดให้บริการย่อมทำให้ประชาชนเกิดความไม่ปลอดภัยเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบอย่างมาก ดังนั้นบริการสาธารณะจึงต้องมีความสม่ำเสมอต่อเนื่องตลอดเวลา ประการที่สาม หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Adaptability) สังคมมีการพัฒนาเจริญก้าวหน้าและมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ความจำเป็นเหมาะสมในยุคสมัยหนึ่งไม่อาจที่จะเป็นความจำเป็นเหมาะสมได้ตลอดไป การปรับปรุง



เปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะเป็นหลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น.44-52)

ฝ่ายปกครองจำเป็นที่จะต้องถือสิทธิทรัพย์สินเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อให้ภารกิจจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วง อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และมีความจำเป็นต้องคุ้มครองทรัพย์สินนั้นให้คงอยู่ต่อไปเพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงได้เอกสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชน

แนวความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินมีมาตั้งแต่ในยุคสมัยโรมัน เมื่อประเทศต่างๆ ในยุโรปพัฒนากฎหมายของแต่ละประเทศก็นำหลักกฎหมายโรมันมาพิจารณาประกอบการร่างกฎหมายภายในประเทศของตน กฎหมายโรมันยึดถือหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (dominium) ว่าเป็นสิ่งที่ล่วงละเมิดมิได้ (inviolabilis) เว้นแต่จะมีเหตุผลด้านกฎหมายมหาชนอันเป็นเหตุผลสำคัญ คือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม (res publica) ในสมัยพระเจ้าไคซาร์กำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์อันขึ้นกับทรัพย์สินมนุษย์สิทธิ และถือว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้เป็นของผู้ใดแต่เป็นสมบัติของชุมชน ส่วนในสมัยพระเจ้าจัสติเนียนได้มีแนวคิดจัดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในทรัพย์สินประเภทที่มนุษย์ไม่สามารถถือเอาได้ เป็นทรัพย์สินอันล่วงละเมิดมิได้ (res sanctae) ทรัพย์สินเหล่านี้มีไว้เพื่อป้องกันประเทศและถือว่าอยู่ภายใต้การคุ้มครองของเทพเจ้า เช่น กำแพงเมือง ประตูกว้าง เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันยังคงมีการนำหลักแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของประโยชน์สาธารณะ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การห้ามมิให้ครอบครองทรัพย์สินในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น (ประจักษ์ โจมฉาย, 2555, น.266-267)

ในศตวรรษที่ 14 ทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นของกษัตริย์ มีการคุ้มครองทรัพย์สินเหล่านี้โดยการห้ามโอนกรรมสิทธิ์เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลภายนอกเข้ามาครอบครองกรรมสิทธิ์และป้องกันไม่ให้กษัตริย์พุ่มเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้นไป เว้นแต่เป็นการโอนโดยการสืบทอดราชสมบัติแก่ทายาท และการโอนเพื่อความจำเป็นยามสงครามซึ่งต้องมีค่าตอบแทนในราคาที่เหมาะสม และยังมีข้อกำหนดห้ามประชาชนอ้างอายุความในการครอบครองทรัพย์สินขึ้นต่อสู้กษัตริย์ ต่อมาในปี ค.ศ. 1789 กษัตริย์ถูกล้มล้างจากการปฏิวัติจึงได้มีการกำหนดให้ทรัพย์สินของกษัตริย์เป็นทรัพย์สินของชาติ และยังคงให้ความคุ้มครองทรัพย์สินตามหลักการห้ามโอนต่อไปทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของกษัตริย์แต่เป็นเพื่อประโยชน์ของมหาชน (สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2537, น. 7-8)



ทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ทรัพย์สินของรัฐที่ไม่ได้นำมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะแต่นำมาใช้เพื่อประโยชน์โดยอ้อม รัฐจึงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาในลักษณะเดียวกันกับเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 กำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินประชาชนไม่สามารถอ้างสิทธิเพื่อเข้าใช้สอยทรัพย์สินนั้นได้โดยตรงเสมอไป แต่ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ให้ เช่น ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ส่วนทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันประชาชนสามารถที่จะเข้าใช้สอยสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้โดยตรง แต่จะยึดถือทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อตนคนเดียวโดยกระหนาบสิทธิการใช้ของผู้อื่นไม่ได้ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น (เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว., 2551, น. 108) เมื่อการใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะจึงทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญและได้รับความคุ้มครองจากรัฐมากกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงได้รับการคุ้มครองเพียงการห้ามมิให้ยึดบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับการคุ้มครองห้ามไม่ให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กัน ห้ามมิให้ยกอายุความในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 มาตรา 1306 และมาตรา 1307 ตามลำดับ ซึ่งการคุ้มครองดังกล่าวแม้จะบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิของเอกชนในการได้กรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ข้อคุ้มครองดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเอกสิทธิตามกฎหมายมหาชนที่มีไว้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยยึดถือจากประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

จากความแตกต่างดังกล่าวจึงนำมาพิจารณาศึกษาว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้นำอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์อย่างไร มีการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ตรงกันกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินหรือไม่ หากนำอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะย่อมทำให้อสังหาริมทรัพย์นั้นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะ แต่หากนำอสังหาริมทรัพย์นั้นมาใช้เพื่อประโยชน์โดยอ้อมในการจัดทำบริการสาธารณะย่อมทำให้อสังหาริมทรัพย์นั้นมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และศึกษาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย การดูแลจัดการ



อสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนไปถึงการหาแนวทางและข้อเสนอแนะที่จะสามารถนำอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยมาใช้ได้อย่างเป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนสูงสุด

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะ และทรัพย์สินของแผ่นดิน เพื่อให้ทราบถึงหลักการพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย และทราบถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของแผ่นดินในประเทศไทย และกฎหมายเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อให้ทราบถึงความแตกต่างและการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
3. เพื่อศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย
4. เพื่อวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย แบ่งแยกประเภทอสังหาริมทรัพย์ การได้รับความคุ้มครองเอกสิทธิ์ทางกฎหมาย รวมไปถึงการดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย
5. เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย การดูแลจัดการทรัพย์สินตามกฎหมายและการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อให้อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้นำมาใช้ให้เกิดความชัดเจนเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดวิธีการศึกษา/วิจัย

บทความฉบับนี้ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะและทรัพย์สินของแผ่นดิน ประวัติความเป็นมาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย รวมไปถึงศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของแผ่นดินและกฎหมายเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยและทำให้ทราบถึงสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย การได้รับความคุ้มครองของทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตลอดจนไปถึงการดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์ของการ



รถไฟแห่งประเทศไทย อันเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้มีความเหมาะสมเป็นธรรม และมีความชัดเจนเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากขึ้น

วิธีดำเนินงานศึกษา/วิจัย

การดำเนินการศึกษาใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตำรากฎหมาย บทความวารสารทางวิชาการสาขานิติศาสตร์ และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ตำบทยกฎหมาย คำพิพากษาศาลจากห้องสมุดและสถาบันต่างๆ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ในเครือข่ายอินเทอร์เน็ต รวมทั้งกรณีศึกษาต่างๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเอกสารทั้งหมดนี้จะได้นำมาประมวลเป็นข้อมูลเพื่อวิเคราะห์กฎหมายหาข้อสรุปและนำมาแก้ปัญหาที่มุ่งศึกษารวมทั้งเสนอแนะแนวทางที่ควรจะเป็นต่อไป

การอภิปรายผล

การอภิปรายผลการศึกษาแบ่งออกเป็นสามประการ ดังนี้

1. การแบ่งแยกประเภทอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากและมีการนำไปใช้ในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนว่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวแท้จริงแล้วมีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ และมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ทฤษฎีบริการสาธารณะวางหลักในการจัดทำบริการสาธารณะว่าจะต้องอยู่บนหลักพื้นฐานสามประการ ได้แก่ ประการแรก หลักความเสมอภาค (Equality) ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน ประการที่สอง หลักความต่อเนื่อง (Continuity) บริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอต่อเนื่องตลอดเวลา ประการที่สาม หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Adaptability) บริการสาธารณะต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันและความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น.44-52) ซึ่งรัฐได้มอบอำนาจให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางราง การดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานสามประการนี้

ในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องมีทรัพย์สินเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการกิจการให้บริการสาธารณะสำเร็จลุล่วง ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา



และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ทรัพย์สินของรัฐที่ไม่ได้นำมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแต่นำมาใช้เพื่อประโยชน์โดยอ้อม ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 จึงเห็นได้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญต่อส่วนรวมและได้รับความคุ้มครองมากกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 การจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องมุ่งเน้นในด้านการคมนาคมขนส่งระบบรางเพื่อเป็นประโยชน์แก่มหาชน ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 3(1) ให้ความหมายของคำว่า “รถไฟ” หมายความว่า กิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อหาประโยชน์ด้วยวิธีบรรทุก ส่งคนโดยสารและสินค้าบนทางซึ่งมีราง และตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยรับโอนกิจการมาจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม ให้จัดดำเนินงานและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ดังนั้นภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องมุ่งเน้นไปที่การบรรทุกขนส่งคนโดยสารและสินค้าระบบราง และต้องจัดดำเนินงานมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ

เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางราง จึงทำการศึกษาว่าอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้นำไปใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่โดยแบ่งพิจารณาศึกษาออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ประเภทแรกอสังหาริมทรัพย์ที่มีความชัดเจนว่าใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ ที่ดินที่ตั้งสถานีรถไฟและที่ดินที่ตั้งโกดังเก็บสินค้า ที่ดินที่ใช้วางรางรถไฟ และที่ดินสองข้างทางรถไฟที่เป็นเขตทาง อสังหาริมทรัพย์ประเภทนี้มีความชัดเจนว่ามีไว้เพื่อประโยชน์โดยตรงเกี่ยวกับกิจการรถไฟและการเดินรถไฟซึ่งเป็นประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่สอง คืออสังหาริมทรัพย์ที่มีความไม่ชัดเจนว่ามีไว้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ โดยนำมาศึกษาดังนี้

1) บ้านพักนายสถานีรถไฟ เมื่อพิจารณาถึงการเข้าใช้ประโยชน์ในบ้านพักนายสถานีรถไฟ อาจก่อให้เกิดความสับสนว่าการเข้าใช้ประโยชน์ในบ้านพักนายสถานีรถไฟเป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะส่วนตัวของนายสถานีรถไฟโดยไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือไม่ จากการศึกษาพบว่า



แม้บ้านพักจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนายสถานีรถไฟที่ใช้พักอาศัย แต่ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของนายสถานีรถไฟจะต้องเป็นผู้ดูแลและคอยสับหลักทางรถไฟไม่ให้ขบวนรถไฟชนกัน เป็นเรื่องที่นายสถานีรถไฟจะต้องเป็นผู้ดูแลการเดินรถ ณ ขณะเวลาที่จะมีขบวนรถไฟผ่านสถานีรถไฟ บ้านพักนายสถานีรถไฟจึงเป็นทรัพย์สินที่ต้องจัดให้มีไว้เพื่อนายสถานีรถไฟได้พักอาศัยและคอยปฏิบัติหน้าที่ดูแลการเดินรถไฟที่ผ่านสถานีให้เกิดการสับหลักทางกันโดยปลอดภัยซึ่งความปลอดภัยย่อมเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของการบริการขนส่งสาธารณะ บ้านพักนายสถานีจึงมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์โดยตรงตามจุดประสงค์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะที่ดินที่ตั้งบ้านพักนายสถานีรถไฟจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

2) ที่ดินที่ตั้งกิจการโรงแรมรถไฟ ในปัจจุบันโรงแรมรถไฟหัวหินได้นำออกให้เอกชนเช่าบริหารกิจการ โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยนำรายได้จากการให้เช่ามาบริหารกิจการภายในหน่วยงาน เช่นนี้แล้วสถานะทางกฎหมายของโรงแรมรถไฟหัวหินจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร โดยทั่วไปเมื่อหน่วยงานของรัฐนำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าแล้วนำรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สินมาบริหารจัดการภายในหน่วยงาน การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวแม้ประโยชน์สุดท้ายจากรายได้ของการให้เช่าจะตกได้แก่แผ่นดินก็ตามแต่เมื่อทรัพย์สินนั้นไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ทรัพย์สินดังกล่าวก็จะมีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับโรงแรมรถไฟหัวหินนั้นการจัดทำบริการสาธารณะด้านคมนาคมขนส่งจำเป็นที่จะต้องมีส่วนที่พักรถไฟให้เข้าชั่วคราวแก่ประชาชนผู้เดินทางเพื่อในกรณีจำเป็นประชาชนผู้เข้าใช้บริการสาธารณะจะได้มีที่พักสำหรับการเดินทางได้ เช่น เมื่อเดินทางมาถึงจุดหมายปลายทางกลางดึกหรือจะต้องออกเดินทางกลางดึกก็สามารถพักรถไฟที่โรงแรมก่อนได้ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เข้าใช้บริการสาธารณะและเป็นการส่งเสริมกิจการของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง จึงจำเป็นที่จะต้องมีส่วนที่พักรถไฟให้เข้าชั่วคราวแก่ประชาชนผู้เข้าใช้บริการ แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยนำโรงแรมรถไฟหัวหินให้เอกชนเช่าบริหารกิจการแล้วก็ตามแต่เมื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำโรงแรมนั้นยังคงให้บริการที่พักแก่ประชาชนทั่วไปหรือประชาชนผู้เข้าใช้บริการสาธารณะการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ได้ ประกอบกับกิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเอง เพราะกิจการบางประเภทในปัจจุบันเอกชนอาจมีความสามารถหรือมีประสบการณ์ในการทำการกิจที่แบ่งย่อยมาจากบริการสาธารณะนั้นๆ ได้ดีกว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากสภาพและวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเห็นว่ายังคงเป็นการนำทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นลักษณะการใช้ทรัพย์สินแบบสาธารณ



สมบัติของแผ่นดิน โรงแรมรถไฟหัวหินจึงยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

3) อสังหาริมทรัพย์อื่นๆที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์ เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ท่านศาสตราจารย์ มรว.เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นว่า “กิจการงานของรัฐบาลที่ดำเนินไปก็โดยมีจุดสุดท้ายเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ถ้าทรัพย์สินที่ใช้เพื่อกิจการไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรงหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็หาใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามความหมายมาตรา 1304 ไม่” (เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว., 2551, น.107) จึงเห็นได้ว่าทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้นจะต้องมีการใช้สอยเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยตรง เช่น ทางรถไฟ ถนน เป็นต้น ส่วนทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยอ้อม แม้ผลประโยชน์สุดท้ายจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็ตาม แต่ก็จะทำให้มีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา แม้รายได้จากการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์สามารถนำมาใช้ในการดำเนินกิจการภายในการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ก็ตาม แต่ก็มิให้นำมาใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการคมนาคมขนส่งทางราง ไม่ได้นำมาใช้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเดินรถไฟ แต่เป็นการนำทรัพย์สินออกให้เอกชนรายใดรายหนึ่งเช่าเพื่อหาประโยชน์และเอกชนรายนั้นจ่ายค่าตอบแทนเพื่อแลกกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ดังนั้นอสังหาริมทรัพย์ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เช่าแม้จะได้รับค่าตอบแทนมาบริหารกิจการภายในหน่วยงานแต่ก็ถือเป็นการใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยทางอ้อม จึงมีลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินแบบทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และหากอสังหาริมทรัพย์นั้นได้มาโดยการเวนคืนจากเอกชนย่อมทำให้อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่เริ่มแรก จึงส่งผลให้การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ตรงกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สิน และยังเป็นการขัดต่อพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินที่ได้รับอนุญาตแห่งการเวนคืนทรัพย์สินไว้แล้ว สถานะทางกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงไม่ตรงกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ควรที่จะมีการถอนสภาพทรัพย์สินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อให้สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินนั้นตรงกับประโยชน์ในการใช้ทรัพย์สิน ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) กำหนดการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ หากจะโอนต่อให้เอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ หากจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้เมื่อมีการถอน



สภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ก็ต้องพิจารณาไปถึงการคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวว่าจะมีการคุ้มครองทรัพย์สินอย่างไร

อย่างไรก็ตามหากเป็นการจัดสรรที่ดินบางส่วนให้เอกชนเช่าที่ดินทำร้านค้าต่างๆในบริเวณสถานีรถไฟเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้บริการรถไฟนั้น เมื่อพิจารณาหลักพื้นฐานสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องคำนึงถึงหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงซึ่งหมายถึงว่าการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะให้พัฒนาเจริญก้าวหน้าเหมาะสมกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปและจะต้องเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่เข้ามาใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นๆ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาใช้บริการของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงเป็นภารกิจโดยตรงอย่างหนึ่งที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดทำเพื่อเป็นการส่งเสริมให้การบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางรถไฟนั้นมีความเจริญก้าวหน้าและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศและประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเมื่อร้านค้าต่างๆภายในบริเวณสถานีรถไฟมีประโยชน์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เข้าใช้บริการรถไฟ จึงถือว่าสิ่งสาธารณทรัพย์ที่นำออกให้เอกชนเช่าในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงและมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4) อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย สามารถแบ่งลักษณะการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมาได้สามประการ กล่าวคือ ประการแรกหากยังไม่ได้นำทรัพย์สินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ใด เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยยังได้มีการถือกรรมสิทธิ์หวงกั้นทรัพย์สินนั้นไว้อยู่ ทรัพย์สินดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเช่นเดิม ประการที่สองหากมีการนำทรัพย์สินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ ก็ย่อมมีผลให้ทรัพย์สินนั้นมีสถานะทางกฎหมายตรงกับการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนทรัพย์สิน ส่งผลให้ทรัพย์สินที่เวนคืนมามีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประการที่สาม หากมีการนำทรัพย์สินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ไม่มีการนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่นำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าเพื่อนำรายได้จากการเช่ามาใช้ในการบริหารกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย การใช้ทรัพย์สินในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทางอ้อมอันเป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามลักษณะทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มีผลให้สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินไม่ตรงกับลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ซึ่งถ้าจะให้สถานะของทรัพย์สินสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นจะต้องมีการถอนสภาพทรัพย์สินนั้นออกจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนโดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสองดังที่กล่าว



ไปแล้วข้างต้น และมีข้อควรพิจารณาว่าทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนนั้นเมื่อมีการระบุดูประสงค์ในการเวนคืนในพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินไว้ชัดเจนแล้ว การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงควรที่จะนำเสนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาจากประชาชนไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่อสังหาริมทรัพย์นั้นๆ เพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรมแก่ประชาชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนรวม

2. การคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินมีวิวัฒนาการมาจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีการคุ้มครองทรัพย์สินของกษัตริย์ ต่อมาเมื่อกษัตริย์ถูกล้มล้างลงในปี ค.ศ.1789 หลักการคุ้มครองทรัพย์สินของกษัตริย์จึงเปลี่ยนมาเป็นการคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายให้ทรัพย์สินของรัฐคงอยู่ต่อไปเพื่อเป็นประโยชน์ของมหาชน (สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2537, น.7-8) ทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีความแตกต่างหลายประการ เช่น การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การให้ความคุ้มครองในทรัพย์สิน การสืบสภาพทรัพย์สิน เป็นต้น ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานำมาใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยอ้อมและจะได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307 ห้ามมิให้ยึดบังคับชำระหนี้ ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงและได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1305 ห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินเว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกอายุความเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมาตรา 1307 ห้ามมิให้อิศสาธารณสมบัติของแผ่นดินบังคับชำระหนี้

เดิมการรถไฟแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นกรมรถไฟหลวง กระทรวงคมนาคม และจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 ซึ่งในมาตรา 6 ได้เคยวางหลักการคุ้มครองทรัพย์สินของกรมรถไฟหลวงไว้ดังนี้

มาตรา 6 (1) ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของรถไฟยกเว้นรถไฟหัดกรรม โดยห้ามมิให้ยกอายุความเกี่ยวกับที่ดินรถไฟหรืออสังหาริมทรัพย์ของรถไฟขึ้นต่อสู้สิทธิของแผ่นดิน การคุ้มครองตามมาตรา 6 (1) มีลักษณะคล้ายกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 ที่กำหนดห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีความแตกต่างกันคือในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 6 (1) ให้ความ



คุ้มครองทรัพย์สินทั้งหมดที่เป็นของรถไฟโดยไม่ได้แบ่งแยกการคุ้มครองว่าจะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 จะให้ความคุ้มครองเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น

มาตรา 6 (2) ห้ามมิให้เอกชนหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งสำหรับทรัพย์สินของรถไฟ เว้นแต่จะมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้นๆขาดจากการเป็นที่ดินของรถไฟแล้ว การคุ้มครองตามมาตรา 6 (2) มีลักษณะคล้ายกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ที่กำหนดห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินแก่กัน เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา แต่มีส่วนที่แตกต่างกันคือในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 6 (2) ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทั้งหมดที่เป็นของรถไฟโดยไม่ได้แบ่งแยกการคุ้มครองว่าจะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 จะให้ความคุ้มครองเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น

มาตรา 6 (3) ห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง รถและพัสดุของรถไฟ ซึ่งมาตรา 6 (3) มีลักษณะคล้ายกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ที่กำหนดห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ โดยการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 จะให้การคุ้มครองที่กว้างและชัดเจนกว่าพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 เนื่องจากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ได้ระบุชัดเจนว่าทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะได้รับการคุ้มครองห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ แต่ในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 6 (3) กำหนดทรัพย์สินที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ ที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง รถ และพัสดุของรถไฟเท่านั้น นอกจากนี้มาตรา 6 (3) ยังมีลักษณะการให้ความคุ้มครองในทรัพย์สินคล้ายกันกับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13 ที่กำหนดให้ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในการบังคับคดี

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 6 ได้ยกเลิกบังคับใช้ไปแล้วตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477 ในปัจจุบันทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงได้รับการคุ้มครองสองประการ ดังนี้ ประการแรก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 “ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” และประการที่สอง ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494



มาตรา 13 “ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” โดยทั้งสองมาตราต่างก็เป็นการคุ้มครองในด้านการห้ามยึดทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือทรัพย์สินของการรถไฟจะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี จึงเห็นได้ว่า อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะไม่ได้รับการคุ้มครองในด้านการห้ามยกอายุความในทรัพย์สินขึ้นต่อสู้กับรัฐและด้านการห้ามไม่ให้โอนอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟให้แก่กันเว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับการคุ้มครองที่ประการ ดังนี้ ประการแรก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา” ประการที่สอง ตามมาตรา 1306 “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ประการที่สาม ตามมาตรา 1307 “ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” ประการที่สี่ ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13 “ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” ดังนั้นทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงได้รับการคุ้มครองทั้งในด้านการห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กัน ห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐ และด้านการห้ามยึดทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยทั้งหมด ซึ่งการคุ้มครองส่วนใหญ่จะเป็นการคุ้มครองจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การที่อสังหาริมทรัพย์ที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับความคุ้มครองประการเดียว คือ การห้ามไม่ให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13 อาจเกิดผลกระทบต่อประโยชน์มหาชนได้ เนื่องจากที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีเป็นจำนวนมากและเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะทางรางในอนาคต ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าเอกชนคนใดคนหนึ่งที่จะได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์ในทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้นจึงควรที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนผู้บุกรุกได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์ในที่ดินของรัฐ จึงควรนำหลักเกณฑ์การคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาพิจารณาเพื่อนำมาใช้บังคับคุ้มครองทรัพย์สินของการ



รถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย โดยกระทำเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ดังนี้

จากเดิมพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13 บัญญัติว่า
“ทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”
ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13
“ทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ให้ได้รับการคุ้มครองดังนี้

(1) ห้ามมิให้ยกอายุความในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยขึ้นต่อสู้กับการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย

(2) อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยจะโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจจากพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติที่กำหนดให้โอนได้

(3) ทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

3. การดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย

อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางราง การดูแลจัดการทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลักสำคัญ

การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย เมื่อพิจารณาตามมาตรา 6(2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 กำหนดวัตถุประสงค์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยไว้ว่าให้ “จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟฟ้า เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟฟ้า” ซึ่งคำว่า “ธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟฟ้า” อาจเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่าหากการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่าเอกชนแล้วจะถือว่าเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยหรือไม่

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จ 154/2517 เรื่อง การขอเช่าที่ดินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (กรณีที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน) ได้ให้ความเห็นว่า การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอเช่าที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรมนั้นมีลักษณะดำเนินงานเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการขนส่งผลิตผลทางเกษตรโดยทางรถไฟฟ้า ซึ่งจะทำให้มีการใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟฟ้าเพิ่มขึ้น และในตลาดกลางก็ต้องวางรางรถไฟฟ้าให้คู่รถไฟฟ้าขนส่งสินค้าเข้าได้กลางตลาดเพื่อความสะดวกแก่การขนถ่ายสินค้าและการประมูลสินค้า จึงนับว่าเป็นโครงการ สนับสนุนและเกื้อกูลประโยชน์แก่กิจการของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยและเกี่ยวเนื่อง



กับวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยด้วย ประกอบกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอเช่าที่ดินในการนี้เป็นการเช่าชั่วคราวในระยะเวลาจำกัดไม่เกิน 15 ปีจนกว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีที่ดินของตนเอง และขอเช่าจำนวนเพียง 60 ไร่ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของที่ดินทั้งหมดในบริเวณนั้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอยู่ จึงไม่กระทบกระเทือนหากการรถไฟแห่งประเทศไทยจะนำที่ดินแห่งนั้นทำประโยชน์อย่างอื่น การให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินกรณีดังกล่าวเป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 ประกอบมาตรา 9 (2) เพราะกิจการดังกล่าวเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยและเป็นประโยชน์แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะยอมให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงกระทำได้

จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นได้ว่าการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรม จะมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการขนส่งผลิตผลทางเกษตรโดยทางรถไฟที่จะส่งผลให้มีการให้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มขึ้น และการให้เช่าที่ดินดังกล่าวเป็นการให้เช่าในระยะเวลา 15 ปีซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่ไม่นานมาก อีกทั้งยังเช่าเป็นจำนวนพื้นที่เพียง 60 ไร่ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของที่ดินทั้งหมดในบริเวณนั้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอยู่ จึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่สนับสนุนเกื้อกูลประโยชน์แก่กิจการและเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนั้นหากการรถไฟแห่งประเทศไทยนำที่ดินออกให้เช่าแล้วยอมเป็นการส่งเสริมต่อกิจการในการเดินรถของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง และการเช่ามีกำหนดระยะเวลาเวลาเช่าไม่นานจนเกินไปจึงไม่ทำให้เกิดการผูกขาดในการใช้ที่ดินในอนาคตระยะยาว ไม่ทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องผูกพันตามสัญญาเช่าอันทำให้ไม่สามารถนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นได้เป็นเวลานานจนเกินไป การให้เช่าที่ดินดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยและเป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6(2) ประกอบมาตรา 9(2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เลขเสร็จ 16/2524 เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นว่า ในการเวนคืนที่ดินของเอกชนจะต้องระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอย่างชัดเจนเพื่อให้สภานิติบัญญัติพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ที่ดินนั้นเพื่อออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติให้เวนคืนที่ดินดังกล่าว ซึ่งรัฐมีความผูกพันที่จะต้องใช้ที่ดินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ดังนั้นการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่



กำหนดในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเวนคืน จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และขัดต่อความประสงค์ของสภานิติบัญญัติที่ได้เห็นชอบกับวัตถุประสงค์ในการเวนคืนนั้น การที่ การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครเพื่อใช้ในการกิจการของกรุงเทพมหานคร ตลอดไปนั้น เห็นว่าเป็นการขัดกับหลักการแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟ เพราะที่ดินรายนี้จะมิอาจนำกลับมาเพื่อใช้ในการ กิจการรถไฟอีกต่อไป แม้การมอบให้กรุงเทพมหานครใช้จะเป็นสาธารณประโยชน์แต่ก็เป็นกิจการของ กรุงเทพมหานคร ไม่ใช่เพื่อใช้ในการกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งทั้งกรุงเทพมหานครและ การรถไฟแห่งประเทศไทยต่างก็เป็นนิติบุคคลที่มีการจัดตั้งตามกฎหมายที่แยกออกจากกัน ดังนั้นจึง ไม่อาจมอบที่ดินดังกล่าวให้กรุงเทพมหานครใช้ตลอดไปได้ นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ ประชุมกรรมการร่างกฎหมาย) ยังได้ให้ข้อเสนอเป็นข้อสังเกตไว้ว่าการใช้ที่ดินเพื่อการสร้างทาง รถไฟอาจตีความหมายอย่างกว้างได้ โดยมีจำกัดเฉพาะแต่ใช้ที่ดินสำหรับสร้างทางรถไฟเท่านั้น แต่ยักรวมถึงการใช้ที่ดินเพื่อการอื่นอันเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ ด้วย เช่น ลานจอดรถสำหรับขนส่งช่วงต่อจากรถไฟหรือขบวนสินค้าที่จะขนส่งมาโดยทางรถไฟ เป็นต้น แต่ที่ดินนั้นจะต้องเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย สำหรับใช้ในการกิจการของการรถไฟ แห่งประเทศไทย ดังนั้นการรถไฟแห่งประเทศไทยในฐานะผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมีอำนาจให้ กรุงเทพมหานครเช่าหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำกิจการซึ่งจะเป็นการเกี่ยวเนื่องแก่กิจการของการ รถไฟแห่งประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้

จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นได้ว่าการที่การรถไฟแห่งประเทศไทย จะมอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครเพื่อใช้ในการกิจการของกรุงเทพมหานครตลอดไปนั้นเป็นการขัดกับ หลักการแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้าง ทางรถไฟ เพราะที่ดินดังกล่าวจะไม่อาจนำกลับมาเพื่อใช้ในการกิจการรถไฟอีกต่อไป แม้การมอบที่ดิน ให้กรุงเทพมหานครใช้จะเป็นสาธารณประโยชน์ แต่ก็เป็นกิจการของกรุงเทพมหานครไม่ใช่เพื่อใช้ ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งทั้งกรุงเทพมหานครและการรถไฟแห่งประเทศไทย ต่างก็เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและแยกต่างหากออกจากกัน ดังนั้นจึงไม่อาจมอบที่ดิน ดังกล่าวให้กรุงเทพมหานครใช้ตลอดไปได้ ซึ่งเหตุผลสำคัญของความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ เห็นว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถมอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครเช่าตลอดไปได้โดยไม่มี เงื่อนไขนั้นเพราะการให้เช่าตลอดไปก็เท่ากับเป็นการจำหน่ายสิทธิประการหนึ่งที่มีผลผูกพันทำให้ การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวกลับมาใช้ในการกิจการของการรถไฟแห่ง ประเทศไทยได้อีกต่อไป ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่ง



ประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 (2) ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน

ดังนั้นการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่จะเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 (2) ประกอบพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 มาตรา 9 จึงควรพิจารณาถึงวัตถุประสงค์แห่งการเช่าอสังหาริมทรัพย์ว่า หากได้นำไปใช้ในกิจการของผู้เช่าที่มีลักษณะสอดคล้องเกื้อกูลเป็นประโยชน์กับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจนำทรัพย์สินนั้นออกให้เช่าได้ แต่หากทรัพย์สินที่เช่านั้นนำไปใช้ในกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทยเลย จะไม่ถือว่าเป็นการใช้อสังหาริมทรัพย์ในกิจการรถไฟโดยตรง ส่วนในเรื่องระยะเวลาการเช่า หากการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์มีลักษณะเป็นการจำหน่ายสิทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทยไปโดยถาวร เช่น การตกลงให้เช่าได้โดยตลอดไป แม้ว่าจะเป็น การให้เช่าก็ตามแต่ข้อตกลงที่จะให้เช่าได้ตลอดไปนั้น เมื่อมุ่งพิจารณาถึงเจตนาที่แท้จริงย่อมเห็นได้ว่าเป็นการจำหน่ายสิทธิไปโดยเด็ดขาด หากต่อมาการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องการนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพื่อการเดินรถไฟอันเป็นภารกิจหลัก การรถไฟแห่งประเทศไทยก็จะไม่สามารถนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวกลับมาใช้ประโยชน์ต่อไปได้อีก การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่มีอำนาจให้เช่าทรัพย์สินในลักษณะดังกล่าวได้เพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และยังเป็นการขัดต่อหลักการแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการรถไฟ แต่หากสัญญาการเช่าใดที่ไม่มีการจำหน่ายสิทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทยไปโดยตลอดไป ลักษณะการให้เช่าดังกล่าวการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจที่จะกระทำได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีจำนวนมาก ทรัพย์สินบางประเภทมีลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตรงตามกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินนั้นๆ แต่บางประเภทมีลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ตรงตามกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินนั้นๆ อย่างไรก็ตามเมื่อทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและบางกรณีได้เวนคืนทรัพย์สินนั้นจากเอกชนกลับมาเป็นของรัฐ จึงควรที่จะนำทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่การรถไฟแห่งประเทศไทย



จะต้องมุ่งดำเนินการกิจการในการบริการสาธารณะขนส่งทางรางตามที่รัฐได้มอบอำนาจไว้ให้เป็นสำคัญ

ดังนั้นหากมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้มีสถานะทางกฎหมายตรงกับลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการแย่งกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์โดยผู้บุกรุกที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ เนื่องจากการคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะคุ้มครองประการเดียว คือการห้ามไม่ให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่อยู่ในการบังคับคดี และอสังหาริมทรัพย์ที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายให้ความคุ้มครองทั้งในด้านการห้ามยกอายุความในทรัพย์สินขึ้นต่อสู้กับรัฐ ห้ามไม่ให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินแก่กันเว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และห้ามไม่ให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอาจทำให้เกิดการคุ้มครองที่ไม่เพียงพอในทรัพย์สินที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาโดยเฉพาะในเรื่องการครอบครองปรปักษ์จากเอกชน

การดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เรื่อยมาว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้ผู้อื่นเช่าได้มากน้อยแค่ไหนเพียงไร แม้ขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 จะกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถนำทรัพย์สินออกให้เช่าได้ แต่การกระทำดังกล่าวจะต้องนำมาซึ่งความเจริญของการรถไฟไทยตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ด้วย ซึ่งวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมต้องมุ่งเน้นไปทางด้านการบริการขนส่งสาธารณะทางรางไม่ใช่การให้เช่าทรัพย์สินที่มีอยู่เป็นหลัก จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่จะเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 (2) ประกอบพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 มาตรา 9 ควรพิจารณาถึงวัตถุประสงค์แห่งการเช่าอสังหาริมทรัพย์ว่าต้องมีความเกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์เกื้อกูลต่อกิจการในการเดินรถไฟโดยตรงจึงจะเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 9 และมาตรา 6 (2) อย่างแท้จริง การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจนำทรัพย์สินนั้นออกให้เช่าได้ และระยะเวลาการเช่าจะต้องไม่ยาวนานจนเกินไปอันจะทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเสียประโยชน์ในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เช่ากลับมาใช้ประโยชน์ในกิจการของตน



ข้อเสนอแนะ

1. การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก อสังหาริมทรัพย์บางประเภทมีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตรงกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สิน เช่น ที่ดินที่ตั้งสถานีรถไฟ ที่ดินที่ใช้วางรางรถไฟ ที่ดินที่ตั้งบ้านพักนายสถานีรถไฟ ที่ดินที่ตั้งกิจการโรงแรมรถไฟ เป็นต้น และอสังหาริมทรัพย์บางประเภทมีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ตรงกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินนั้นๆ เช่นอสังหาริมทรัพย์อื่นที่นำออกให้เอกชนเช่า เป็นต้น ควรที่จะมีการแก้ไขโดยกระทำการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) เพื่อให้สถานะทางกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ตรงกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นๆ อย่างไรก็ตามมีข้อต้องพิจารณาต่อไปว่าเมื่อทำการถอนสภาพอสังหาริมทรัพย์จากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออสังหาริมทรัพย์ถูกเอกชนผู้บุกรุกเข้าครอบครองปรั้งในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้

2. ควรมีการให้ความคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาสองอย่างครอบคลุม เนื่องจากเมื่ออสังหาริมทรัพย์บางประเภทของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและจะใช้ประโยชน์โดยทางอ้อมในการจัดทำบริการสาธารณะแต่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวก็เป็นทรัพย์สินของรัฐเป็นที่ดินของประเทศชาติ ควรที่จะสงวนรักษาอสังหาริมทรัพย์นั้นไว้เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมและมุ่งคุ้มครองประโยชน์มหาชนเป็นหลักจึงควรที่จะนำหลักเกณฑ์การคุ้มครองตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 6 มาพิจารณาใช้บังคับโดยแก้ไขเพิ่มเติมลงในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 โดยแก้ไขเพิ่มเติมในด้านการคุ้มครองไม่ให้เอกชนอยู่อาศัยความเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ขึ้นต่อผู้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย และคุ้มครองไม่ให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อให้มีการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

3. การรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจหลักในการคมนาคมขนส่งระบบราง กฎหมายให้อำนาจการรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินออกให้เช่าได้ก็เพื่อประสงค์ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างสูงสุด แต่มีใช้มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นให้กิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินออกให้เช่ามากกว่าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขนส่งทางราง ดังนั้นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางธุรกิจเหมาะแก่การคมนาคมขนส่งการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ควรนำมาใช้ในกิจการเกี่ยวกับการเดินรถไฟโดยตรง เช่น จัดทำสถานีรถไฟ จัดทำสถานีเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้า จัดทำย่านโกดังเก็บสินค้า เป็นต้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ



การค้าและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน อันเป็นการดำเนินการกิจตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย อีกทั้งหากนำอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในกิจการเกี่ยวกับการเดินรถไฟโดยตรงแล้วยังเป็นการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนมาใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนด้วยเช่นนี้ก็จะเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนมากยิ่งขึ้น

4. เมื่อพิจารณาตามมาตรา 6(2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 กำหนดวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยไว้ว่าให้ “จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ” ซึ่งคำว่า “ธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ” อาจเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่าหากการรถไฟแห่งประเทศไทยนำที่ดินออกให้เอกชนเช่าแล้วจะถือว่าเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือไม่ เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิและมีอำนาจในการใช้ทรัพย์สินของตนได้เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย จึงควรมีการบัญญัติถึงกิจการที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟให้ชัดเจนว่ามีอำนาจบริหารจัดการทรัพย์สินของตนได้ เพื่อป้องกันปัญหาการตีความเกี่ยวกับอำนาจจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยดังกล่าว จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบปฏิบัติซึ่งอาจออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เป็นแนวทางเพื่อให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะบริหารจัดการที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินนั้นให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด

5. พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มีการตราออกมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว ประกอบกับปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองไปมาก การจัดทำบริการสาธารณะยังคงต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ กรรมและอุตสาหกรรมต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและความคล่องตัวในการดำเนินงาน เพื่อให้กฎหมายมีลักษณะที่สอดคล้องไปพร้อมกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน จึงควรมีการรวบรวมและจัดทำแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทยใหม่ เพื่อให้มีความทันสมัยและเป็นระเบียบหมวดหมู่ที่สะดวกต่อการศึกษาและนำไปปฏิบัติงาน ทำให้กฎหมายมีความชัดเจน ป้องกันความสับสน และเหมาะสมกับการนำมาปรับใช้ในยุคปัจจุบันให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการปรับปรุงกฎหมายไปในทางลักษณะสากลของผู้ประกอบการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการรถไฟแห่งประเทศไทยและประเทศชาติ



บรรณานุกรม

- คณะกรรมการกฤษฎีกา. (2517 พฤษภาคม). เลขเสร็จ 154/2517. เรื่อง การขอเช่าที่ดินของการรถไฟ
แห่งประเทศไทย (กรณีที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพลโยธิน).
- ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย). (2524 มกราคม). เลขเสร็จ
16/2524. เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4.
กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ประชุม โฉมฉาย. (2555). หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : โครงการตำรา
และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464.
- พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2537). การใช้และคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสนีย์ ปราโมช,ม.ร.ว. (2551). กฎหมายลักษณะทรัพย์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : พลสยาม พรินติ้ง
(ประเทศไทย).



ปัญหาสถานะทางกฎหมายในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พรหมภัสสร พลคง*

สุนทร มณีสวัสดิ์**

ปิยะนุช โปตะวณิช***

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1)วิวัฒนาการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริการสาธารณะ 2)มาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศ 3)สถานะของที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) เพื่อเสนอแนะปรับปรุงกฎหมายของไทยต่อไป จากการศึกษาพบว่า ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะจัดซื้อที่ดินมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน งบประมาณของตนเองหรือได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้หรือได้ที่ดินมาเพราะมีการเวนคืน ที่ดินดังกล่าวก็อาจมีสถานะเป็นได้ทั้งที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อีกทั้ง ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งที่ดินที่ต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและไม่ต้องนำขึ้นทะเบียน จึงทำให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันแตกต่างกันไป ทำให้มีปัญหาสถานะทางกฎหมายในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐควรแก้ไข ดังนี้ 1)ปัญหาที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร 2)ปัญหาที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือที่ราชพัสดุ 3) ปัญหาการเพิกถอนสภาพและการโอน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผลการศึกษาพบว่า ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ มีหลายประเภท คือ ประเภทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา รวมทั้งอาจเป็นประเภทที่ราชพัสดุของรัฐบาลอีกทางหนึ่ง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันหรือใช้ประโยชน์จากที่ดินได้มากบ้างน้อยบ้างตามแต่ละประเภทของที่ดิน ส่วนการแบ่งแยกประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีความซับซ้อนและเมื่อแยกสถานะสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภทแล้ว ผลทางกฎหมายก็มีความแตกต่างกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตีความเองและมีการหารือไปยังหน่วยงานอื่นของรัฐตลอดเวลา ดังนั้น หากรัฐกำหนดว่า

* นักศึกษาหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิเทศศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** ศ.ดร. ,อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์, คณะนิเทศศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** รศ. ,อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์, คณะนิเทศศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



ทรัพย์สินประเภทที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและสิทธิอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทั้งหมดไม่ว่าจะซื้อมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดินหรือเงินรายได้อื่น และไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาของทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ให้เป็นทรัพย์สินมหาชนหรือมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐทั้งหมด จะทำให้มีความชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติงานหรือบังคับใช้กฎหมาย

คำสำคัญ: ปัญหาสถานะกฎหมายในที่ดิน/ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

The Legal Status of Land Issues in Local Government Organization

Promptarn Ponkong*

Sunthorn Maneesawat**

Piyanuch Potavanich***

Abstract

This study aims to investigate 1) the evolution of ideas and theories related to the Local Government and Public Services 2) legislative measures in Thailand and abroad 3) the status of the land of local government 4) to suggest improvements to the laws of Thailand. According to studies, it has been found that Land of the local governments, whether to purchase the land from the budget of the earth. The budget of the local government or a donor or not land because land is expropriated. Such land may be either a public or a property of the ordinary. The land of local governments must be registered with the land is immovable and shall not be registered. So who is responsible for the maintenance and protection varies. The issue of legal status of the land in the state, local governments should be modified as follows 1) The issue of land, local authorities have a legal status, however. 2) The issue of land, local authorities have a public presence. Or immovable property of the ordinary. 3) The issue and revocation of the transfer. public domain. The study indicated that Land of the local administration is a land of many types. The public sector or type of the common property. It may be that the type of government land in another way. The local government has a duty of care and protection. The use of land, varying

* Master of laws program, Graduate school of law ,National Institute of Development Administration

** Prof. Dr. , Graduate school of law ,National Institute of Development Administration , Advisor

*** Associate Prof. , Graduate school of law ,National Institute of Development Administration , Co - Advisor



according to each type of land. The classification of public Complex. The separate state public each class. The legal consequences were different. Local governments have to make their own interpretations and discussions to the authorities of another state at any time. If the state determines that the property land. Buildings and other rights associated with the land, Whether buying land or money from the budget of other income. Whether public or the common property of all the government and government agencies of all types. Designated as public property or land with the status of the entire state. Will be clear and easy to follow or enforce the law.

Keywords: Legal Status of Land Issues/ Local Government

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญในระบบราชการที่จัดทำบริการสาธารณะ มีผู้บริหารและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตพื้นที่และมีการกำกับดูแลของรัฐบาลโดยผ่านทางจังหวัดและอำเภอซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มาจากการจัดหารายได้ด้วยตนเองและจากเงินงบประมาณของรัฐใน 3 กรณี ดังนี้ 1. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมี 4 ประเภท ดังนี้ 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2) ภาษีบำรุงท้องที่ 3) ภาษีป้าย และ 4) อากรการฆ่าสัตว์ 2. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรหรือแบ่งให้ท้องถิ่น มีดังนี้ 1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม 2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ 3) ภาษีสุรา 4) ภาษีสรรพสามิต และ 5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และ 3. รายได้อื่นๆ มีดังนี้ 1) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับต่างๆ 2) รายได้จากทรัพย์สิน 3) รายได้จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ 4) รายได้เบ็ดเตล็ด เช่น เงินที่มีผู้อุทิศหรือบริจาคให้ เป็นต้น 5) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และ 6) เงินกู้¹

จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มาจากการจัดหารายได้ด้วยตนเองและจากเงินงบประมาณของรัฐ เพื่อบริหารจัดการภายในองค์กร ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้น การจัดหาพัสดุจึงมีลักษณะของการบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระมากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ หน่วยงานของรัฐและจากการศึกษาก็พบว่า การบริหารจัดการรายจ่ายของ

¹ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2551 หน้า 35.



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเช่นกัน กล่าวคือ การจัดซื้อพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ที่ใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538 ที่ใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดความหมายของคำนิยามที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการพัสดุ เพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานในการดำเนินการตามระเบียบไว้คือ “พัสดุ” หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ หรือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามสัญญาเงินกู้จากต่างประเทศ และ “การซื้อ” หมายความว่า การซื้อพัสดุทุกชนิด ทั้งที่มีการติดตั้ง ทดลองและบริการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะงานจ้าง ประกอบกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 ได้กำหนด ความหมายหรือคำจำกัดความของที่ราชพัสดุไว้ว่า “ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ 1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และ 2. อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมือง หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

จากหลักในมาตรา 4 ดังกล่าว หากพิจารณาตามตัวอักษรแล้วอาจตีความได้ว่า ที่ดินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาหรือได้มาทุกประเภทได้แก่ ที่ดินประเภทจัดซื้อมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน จัดซื้อมาจากเงินงบประมาณของตนเองหรือได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้หรือได้ที่ดินมาเนื่องจากมีราษฎรเวนคืนให้นั้น ล้วนแต่เป็นที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น จึงไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า ในทางปฏิบัติการจัดซื้อที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะจัดซื้อมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดินหรือจัดซื้อมาจากเงินงบประมาณของตนเอง บางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2549 ข้อ 6 กล่าวคือ แม้ว่าการจัดซื้อที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างด้วยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ตาม แต่หากการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นเป็นการต่อเติมหรือขยายพื้นที่ออกมาจากตัวอาคารหลักซึ่งเดิมได้ปลูกอยู่บนที่ราชพัสดุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ยอมขึ้นทะเบียนหรือยังไม่ได้



ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ก็ไม่ได้มีกฎหมายฉบับใดบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งดำเนินการหรือเอาผิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตรงนี้ย่อมเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่อาจทำให้รัฐไม่อาจทราบถึงจำนวนหรือความถูกต้องของที่ดินและติดตามตรวจสอบที่ดินที่อยู่ในความครอบครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ อีกทั้ง ที่ดินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อมานั้นมีประเด็นต่อไปว่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด กล่าวคือ ทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ 1. สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือ 2. ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มีสถานะทางกฎหมายและผลที่แตกต่างกัน คือ ในกรณีของสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น กฎหมายห้ามมิให้โอนแก่กัน ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ส่วนในกรณีของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานั้น มีลักษณะเช่นเดียวกันกับทรัพย์สินของเอกชนทุกประการ ได้แก่ 1. ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจได้มาหรือเสียสิทธิด้วยการถูกแย่งการครอบครอง หรือการครอบครองปรปักษ์ ได้ตามกฎหมายเช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน 2. ทรัพย์สินของแผ่นดินกฎหมายห้ามยึดเพื่อนำมาชำระหนี้หรือยึดเพื่อบังคับตามคำพิพากษา และ 3. ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาสามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายมาจำหน่ายอย่างเช่นทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

จากสถานะทางกฎหมายและผลของสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาข้างต้น มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1086/2505 และ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2792/2519 เคยวินิจฉัยว่า ถ้าที่ดินยังไม่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ต่อเมื่อมีการดำเนินการให้เป็นสาธารณสมบัติโดยสภาพเสียก่อน หากทางราชการมิได้ ดำเนินการใดๆเลย ก็ไม่กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยตรงกันข้าม คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 244/2545 ที่วินิจฉัยว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาพของตัวทรัพย์สินนั้นว่าราษฎรได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เมื่อที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินพิพาทจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ทางราชการจะไม่ได้ทำหลักฐานหรือขึ้นทะเบียนไว้ที่ดินพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คำพิพากษามีความสอดคล้องกันในกรณีที่ที่ดินนั้นยังไม่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ก็ต่อเมื่อมีการดำเนินการให้เป็นสาธารณสมบัติโดยสภาพเสียก่อน ซึ่งหากเป็นทางสาธารณะหรือเป็นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว เช่นนี้แม้ว่า ทางราชการยังมีได้ ดำเนินการใดๆเลย ที่ดินเหล่านั้นก็ต้องถือว่ามีความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว แต่อย่างไรก็ตามคำพิพากษาก็มีความแตกต่างกันในกรณีที่หากที่ดินใดเป็นที่ดินที่ติดกับที่ของเอกชน



และไม่มีประชาชนใช้เป็นทางสาธารณะหรือประชาชนไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่นนี้หากทางราชการมิได้ดำเนินการใดๆเลย ที่ดินเหล่านั้นก็ไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1086/2505 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2792/2519 ได้ และท้ายที่สุดที่ดินที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเหล่านี้ก็จะตกเป็นของเอกชนไปโดยปริยายได้ ดังนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ที่ดินมาด้วยวิธีการซื้อจากเงินงบประมาณของตนเองและไม่ต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ แต่ก็มีปัญหาตามมาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการใช้ทรัพย์สินนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการทางทะเบียนเพื่อให้ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกันแน่ แต่อย่างไรก็ตามหากที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือไม่ และหากเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาแล้ว จะมีผลทางกฎหมายไม่ต่างอะไรกับทรัพย์สินของเอกชนทั่วไปโดยเอกชนสามารถแย่งการครอบครองได้ ซึ่งอาจจะส่งผลให้รัฐเสียหายหรือเสียประโยชน์ได้ ตลอดทั้งที่ดินที่อยู่ในความครอบครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะได้มาด้วยวิธีใด ก็ยังมีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันด้วย ทั้งหมดจึงเป็นที่มาของการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมายเช่นใด ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือที่ราชพัสดุการจัดซื้อที่ดินจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน การจัดซื้อที่ดินจากเงินงบประมาณของตนเอง การได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้ การได้ที่ดินมาเนื่องจากมีการเวนคืนให้ และปัญหาการเพิกถอนสภาพและการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายของประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริการสาธารณะ
- 2) เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษาถึงสถานะของที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) เพื่อศึกษาถึงข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีความชัดเจนต่อไป



ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เท่านั้น

สมมติฐานของการศึกษา

ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดซื้อที่ดินมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน จัดซื้อที่ดินมาจากงบประมาณของตนเอง หรือได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้ หรือได้ที่ดินมาเนื่องจากมีการเวนคืนให้ ที่ดินดังกล่าวก็อาจมีสถานะเป็นได้ทั้งที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อีกทั้ง ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งที่ดินที่ต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและไม่ต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุด้วย ซึ่งทำให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันแตกต่างกันไป จึงเป็นที่มาของประเด็นปัญหาสถานะทางกฎหมายในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐควรแก้ไขปัญหายังเป็นระบบ

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และข้อมูลจากสื่ออินเทอร์เน็ต ตลอดจนทั้งวิทยานิพนธ์ งานวิจัย รายงานการศึกษา หนังสือ บทความ คำพิพากษาของศาล และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา

พบว่า ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ โดยมีที่มาจากการจัดซื้อที่ดินจากเงินงบประมาณของแผ่นดินและงบเงินอุดหนุน การจัดซื้อที่ดินจากเงินงบประมาณของตนเอง การได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้ และการได้ที่ดินมาเนื่องจากมีราษฎรเวนคืนให้ ซึ่งเมื่อได้ที่ดินมาแล้วไม่ว่าจะได้มาด้วยวิธีใดที่ดินเหล่านั้นจะมีทั้งที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อีกทั้ง อาจเป็นที่ราชพัสดุ ทำให้การครอบครองและการใช้ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนทั้งอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันหรือใช้ประโยชน์จากที่ดินมีความแตกต่างกัน เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตีความเองหรือหรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดเวลาว่าที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ



มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือที่ราชพัสดุ ยกตัวอย่างสภาพปัญหาได้ดังนี้

1) กรณีการจัดซื้อที่ดินจากเงินงบประมาณและงบเงินอุดหนุนนั้น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีเหตุผลและความจำเป็นในการจัดซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น การจัดซื้อที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน จึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แต่อย่างไรก็ตามแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ขึ้นทะเบียนหรือยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุก็ตาม อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวก็ไม่พ้นจากการเป็นที่ราชพัสดุ เพราะการจัดซื้อจากงบประมาณของแผ่นดินต้องมีเหตุผลความจำเป็นและจัดซื้อตามระเบียบพัสดุเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วต้องนำขึ้นตามระเบียบพัสดุ ดังนั้น แม้ยังไม่นำขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องทรัพย์สินดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ

2) กรณีการจัดซื้อที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเงินงบประมาณของตนเองนั้น พบว่า แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีวัตถุประสงค์จัดซื้อที่ดินเพื่อจัดตั้งสาธารณูปโภคสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตาม (2) และ (3) ของมาตรา 1340 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม ก็ไม่ครบองค์ประกอบของการเป็นที่ราชพัสดุ จึงไม่ใช่ที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา 4 และ 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้อนุญาตที่ดินโดยไม่ต้องขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ อย่างไรก็ตามแม้ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มาด้วยวิธีการซื้อจากเงินงบประมาณของตนเองไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มาด้วยวิธีการซื้อจากเงินงบประมาณของตนเองจะไม่มีสถานะทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐ ดังนั้น ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มาด้วยวิธีการซื้อจากเงินงบประมาณของตนเองก็ยังคงเป็นทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐอยู่ เพียงแต่ที่ดินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐอันมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นที่ดินของรัฐอันมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินเหล่านั้นนั้นอาจมีทั้งอธิบดีกรมที่ดิน กรมธนารักษ์ สังกัดกระทรวงการคลัง ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆดูแล ซึ่งมีความทับซ้อนกันอยู่ อีกทั้ง กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดซื้อที่ดินมาเพื่อสร้างอาคาร สำนักงาน ถนน ประปา ร่องน้ำสาธารณะ สนามกีฬาสวนสาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ที่ดินดังกล่าวนี้ ก็มีฐานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าเงินที่นำมาซื้อนั้นจะเป็นเงิน



รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองหรือเป็นงบเงินอุดหนุนทั่วไป, เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือที่ได้รับการสนับสนุนมาจากส่วนราชการก็ตาม แต่โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การโอนที่ดินต้องปฏิบัติตามมาตรา 1305 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะโอนขายที่ดินให้แก่เอกชน ก็จำเป็นต้องดำเนินการโดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 วรรคสอง (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

3) กรณีการได้ที่ดินมาเนื่องจากมีผู้บริจาคให้นั้น พบว่า หากผู้บริจาคยกที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ที่ดินดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทันทีตามนัยมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับมอบที่ดินหรือจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์

4) การได้ที่ดินมาเนื่องจากมีราษฎรเวนคืนให้นั้น ไม่พบว่ามีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเรื่องที่ดินที่ราษฎรมีเจตนาเวนคืนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้

5) กรณีปัญหาการเพิกถอนสภาพและการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น พบว่า การสิ้นไปของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาจเกิดขึ้นได้จากการเพิกถอนสภาพสถานะของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่การเพิกถอนสภาพของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะกระทำได้อีกแต่โดยมีกฎหมายเฉพาะ เมื่อมีการเพิกถอนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว ที่ดินแปลงนั้น ก็จะกลับมาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามธรรมดาหรือกลับคืนเป็นที่ดินของประชาชน กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ถ้าเป็นการเพิกถอนสภาพเพราะไม่ใช้หรือจะไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นก็จะกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา แต่ถ้าเป็นการโอนก็จะต้องทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้านำไปจัดสรรซึ่งมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจก็กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในกรณีการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้มาจากการบริจาคให้เป็นที่ดินราชพัสดุนั้น จะต้องกระทำด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินราชพัสดุเท่านั้น ดังนั้นหากไม่ใช้ที่ดินราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ก็ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อย่างไรก็ตามยังมีกรณีการห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย การโอนตามมาตรา 1305 ย่อมมีหมายถึง การจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งจะต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินรวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่



จะทำให้การโอนนั้นสมบูรณ์แบบด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากมีการอนุญาตให้ทำการโอนกันได้ง่ายๆ ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดไป แต่กฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ หรือโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะมีการโอนกันได้โดยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 1305 นั้น กฎหมายบัญญัติไว้กว้างๆโดยมิได้บัญญัติว่า ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดซึ่งครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดบ้างและยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่ อีกทั้ง หากที่ดินใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว จะยังคงมีสถานะเช่นนั้นตลอดไป จนกว่าจะมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งหากเกิดกรณีที่พื้นที่ของสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเกิดทับซ้อนกับที่ราชพัสดุที่มีผู้บริจาคให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้วต่อมาได้มีการเลิกใช้ประโยชน์แล้ว หากผู้บริจาคซึ่งเป็นเอกชนขอคืนเช่นนี้แล้ว กรณีนี้จะทำการโอนหรือเพิกถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติ

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีมาตั้งแต่สมัยโรมัน ซึ่งมีการแบ่งประเภทของทรัพย์สินโดยใช้หลักการเข้าถือครองกรรมสิทธิ์เป็นเกณฑ์ โดยแบ่งทรัพย์สินออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ทรัพย์สินที่เอกชนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ (*res quae in nostro patrimonio*) และทรัพย์สินที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ (*res extra nostrum patrimonium*) ทรัพย์สินของมวลมนุษยชาติ (*res communes*) ทรัพย์สินของมหาชน (*res publican*) ทรัพย์สินของชุมชน (*res universitatis*) และทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ (*res nullius*) นอกจากนี้ ในสมัยโรมัน ยังได้แบ่งประเภททรัพย์สินออกเป็นอีกหลายลักษณะ เช่น ทรัพย์สินในพาณิชย์ (*res in commercio*) และทรัพย์สินนอกพาณิชย์ (*res extra commercium*) และยังมีการแยกความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินของรัฐที่ถือครองอยู่อย่างเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน (*res fisci*) อีกด้วย² จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักกฎหมายของโรมัน มีผลต่อการพัฒนาระบบของกฎหมายในแต่ละประเทศรวมทั้งประเทศไทย จึงเป็นเหตุผลให้ผู้เขียนสนใจศึกษากฎหมายทรัพย์สินของแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายทรัพย์สินมหาชนของ

² สุนทรียา เหมือนพระวงศ์. การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 4 - 7.



สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและกฎหมายสาธารณสมบัติของแผ่นดินของสมาพันธรัฐสวิส โดยสามารถเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศได้ ดังนี้

1) กฎหมายไทยกับกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.1 การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักการว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องเป็นทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น โดยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ว่าทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น จะมีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต่างจากกฎหมายไทยที่กำหนดว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินจะมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อมีลักษณะครบ 2 ประการ ดังนี้ ประการที่ 1 เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ประการที่ 2 เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น ถ้าเอกชนแสดงเจตนาอุทิศที่ดินของตนเองให้ผู้อื่นใช้โดยปริยายแล้วกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นก็จะไม่เป็นของเอกชนอีกต่อไป เช่น เอกชนให้ผู้อื่นใช้ถนนเป็นทางสัญจรไปมาหลายปีโดยเจ้าของมิได้แสดงอาการหวงห้ามอย่างใด กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเจ้าของได้อุทิศที่ดินให้เป็นถนนสาธารณะแล้ว หรือทางเดินซึ่งเจ้าของที่ดินปล่อยให้สาธารณชนใช้เป็นทางสัญจรไปมาเป็นเวลาหลายปีมาแล้ว ก็ถือได้ว่าเจ้าของที่ดินได้เจตนาสละให้เป็นทางสาธารณะแล้ว จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยไม่ต้องจดทะเบียน³ เป็นต้น

1.2 กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักการว่า ทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐมีทรัพย์สินสิทธิอื่น ๆ ที่มีใช้กรรมสิทธิ์ไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เช่น สิทธิเก็บกิน (usufruit) หรือการรอนสิทธิ (servitude) เหล่านี้ ไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น ทรัพย์สินไม่มีรูปร่าง เช่น สิทธิบัตร รัฐจึงไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นได้ แตกต่างจากกฎหมายไทยที่มีหลักว่า อสังหาริมทรัพย์ ย่อมหมายถึง ที่ดิน ทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินเป็นการถาวร ทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับเนื้อที่ดินและรวมทั้งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น ดังนั้น ทรัพย์สินในทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดิน เช่น สิทธิอาศัย สิทธิเก็บกิน หรือทรัพย์สินในทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน เช่น สิทธิในการ

³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 782/2523 วินิจฉัยว่า การยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 843/2523 วินิจฉัยว่า การอุทิศที่ดินให้ใช้เป็นทางสาธารณะ เป็นการสละที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 ไม่จำเป็นต้องทำพิธีจดทะเบียนอย่างโอนให้แก่เอกชน แม้เป็นที่ดินในเขตโฉนดผู้ซื้อที่ดินก็ไม่มีสิทธิในที่ดินส่วนที่ได้อุทิศเป็นทางสาธารณะไปแล้ว



สัมปทานบัตรเหมืองแร่ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นได้ และ 3) กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักการว่า ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายของไทย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กับประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาที่พบว่า ปัจจุบันมีทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนซึ่งอาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย หรือทางด่วนพิเศษต่างๆที่เอกชนเป็นผู้สร้างขึ้น เพื่อการบริการสาธารณะ เป็นต้น

2) กฎหมายไทยกับกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

จากการศึกษาพบว่า ในเรื่องของการเป็นทรัพย์สินมหาชนนั้น มีลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีหลักการว่าทรัพย์สินในทางมหาชนมิได้ทั้งทรัพย์สินที่มีรูปร่างและไม่รูปร่าง ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน เพียงแต่คำว่า ทรัพย์สินมหาชนตามหลักกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีความหมายอย่างกว้าง หมายถึงทรัพย์สินของฝ่ายปกครองทุกชนิด ซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อบรรลุเป้าหมายในภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่ ทรัพย์สินเกี่ยวกับการคลังของรัฐทรัพย์สินทางปกครองและทรัพย์สินมหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น ย่อมมีลักษณะและความหมายเหมือนกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินไทยที่รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาด้วยนั่นเอง ส่วนการเกิดขึ้นของทรัพย์สินมหาชนทั้งของไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็มีความเหมือนกันซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือเกิดขึ้นโดยผ่านการ การกระทำที่มีจุดประสงค์ในการก่อตั้งขึ้นเพื่อส่วนรวมหรือเชิงพาณิชย์ เป็นต้น สำหรับการสิ้นสุดของการเป็นทรัพย์สินมหาชนทั้งของไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ทรัพย์สินมหาชนจะสิ้นสุดลงโดยการสิ้นสภาพของทรัพย์สินนั่นเองและถูกยกเลิกโดยกฎหมาย

3) กฎหมายไทยกับสมาพันธรัฐสวิส

จากการศึกษาพบว่า มีลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ สมาพันธรัฐสวิสมีการแบ่งประเภทของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้ 1) ทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐใช้ได้โดยตรงเพื่อประโยชน์สาธารณะ 2) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการบริการสาธารณะที่ประชาชนเข้าใช้ได้ ซึ่งสา



สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้ตรงกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย มาตรา 1304 ที่บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ข้อเสนอแนะ

หากรัฐกำหนดให้ทรัพย์สินประเภทที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและสิทธิอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ทั้งหมดไม่ว่าจะจัดซื้อมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดินหรือเงินรายได้อื่นและไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาของทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท เป็นทรัพย์สินมหาชนหรือมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น จะทำให้ทรัพย์สินประเภทที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและสิทธิอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ ซึ่งจะมีความชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติงานหรือบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น โดยต่อไปส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์หรือหารือไปยังกฤษฎีกาว่า ที่ดินใดมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินใดมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอีกต่อไป อย่างไรก็ตามเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องมีความเป็นอิสระจากราชการส่วนกลางด้วย ดังนั้น การจัดซื้อที่ดินจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองในทุกกรณีหรือกรณีที่ดินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ที่ดินนั้นมาโดยที่มีผู้บริจาคให้ไม่ว่าจะระบุวัตถุประสงค์หรือไม่ระบุวัตถุประสงค์ก็ตาม รัฐควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ครอบครอง ภายใต้หลักการทรัพย์สินมหาชนหรือที่ดินของรัฐ แต่ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารทรัพย์สินอย่างอิสระตรงตามความต้องการของประชาชนและเศรษฐกิจในพื้นที่นั้นๆได้ แต่ความอิสระดังกล่าวก็ควรได้รับการควบคุมเพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความเสียหายให้กับรัฐด้วย กล่าวคือ การโอนทรัพย์สินมหาชนประเภทที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและสิทธิอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐต้องกำหนดให้ยึดหลักการเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการเท่านั้น และกำหนดให้มีการเพิกถอนสภาพการเป็นทรัพย์สินมหาชนโดยพระราชกฤษฎีกาก่อน จึงจะทำการโอนทรัพย์สินอย่างเช่นเอกชนได้ แต่ก็ไม่ควรกำหนดให้ทำการเพิกถอนสภาพด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติเพราะการตราเป็นพระราชบัญญัติต้องกระทำการผ่านสภาจะทำให้การบริหารทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการล่าช้า และไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงตามระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน



บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. (2553). กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. (2533). กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทยุชน.
- บัญญัติ สุชีวะ. (2515). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร
: โรงพิมพ์การศึกษาบริการ.
- ศิริ เกวสินศฤกษ์. (2531). คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของ
คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิตรการพิมพ์.
- สมจิตร ทองประดับ. (2554). คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. ปีที่พิมพ์ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทยุชน.
- สหัส สิงหวิริยะ. (2553). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทยุชน.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (2551). รายได้ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2537). การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธรรมรังสี วรรณโก. (2539). ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Alain - Serge MESCHERIALOFF. (1991). **Droit des services public**. PUF, Paris, p.16.
- Guy BRAIBANT et Bernard STIRN. Le. (1997). **Droit Administratif Français**. 4e edition,
Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, p.140.
- Gilles J.GUGLIELMI. (1994). **Introduction au droit des services publics**, L.G.D.J., Paris, p.21.
- Gilles J. GUGLIELMI et Geneviève GOUBI. (2000). **Droit du service public**. Edition
Montchrestien, Paris, p.55-56.
- Jean de SOTO. (1981). **Droit administratif**. Théorie Générale du service public, Edition
Montchrestien, Paris, p.37.



Jean - Marie PONTIER. (1996). **Les services publics**. HACHETTE, Paris, p.7-8.

Joël CARBAJO. (1997). **Droit des services publics**, 3e edition, Mémentos Dalloz, Paris, p.8-9.

Martine LOMBARD. (1999). **Droit Administratif**, Dalloz. Paris p.256-259.



มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย

ดวงใจ เขยชม*

พรชัย เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุของต่างประเทศและประเทศไทย 3) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และ 4) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เน้นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติต่าง ๆ บทความทางวิชาการ เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางที่จะแก้ไขปัญหา

จากการศึกษา พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ประการที่สอง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เหมาะสม และประการที่สาม การไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลเสียทำให้เกิดปัญหาประชากรผู้สูงอายุไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่เหมาะสมและครอบคลุมความต้องการของผู้สูงอายุ การกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกแทรกแซงนโยบายโดยส่วนกลาง ทำให้เกิดผลเสียทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุล่าช้า ซึ่งอาจไม่ตรงตามปัญหาของพื้นที่และไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่น และการที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ก่อให้เกิดผลเสียในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ตลอดจน

* นักศึกษาสาขาวิชามหาชน, หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม

** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม



ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยควรนำหลักการหรือแนวคิดของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน ประเทศเดนมาร์ก และประเทศญี่ปุ่น ที่ได้มีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ รวมไปถึงระดับการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอีกด้วย ซึ่งหากประเทศไทยนำหลักการแนวคิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน ประเทศเดนมาร์ก และประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ จะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างถูกต้องเหมาะสมครอบคลุมความต้องการของผู้สูงอายุ และมีประสิทธิภาพส่งผลให้ประเทศไทยมีประชากรที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีสืบไป

คำสำคัญ: ผู้สูงอายุ/ การพัฒนาคุณภาพชีวิต/ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

Legal Measures on Development of Quality of Life of the Elderly in Thailand

Duangjai Chueychom^{*}
Pornchai Lueunchawee^{**}

Abstract

The objectives of this thesis were to study the concepts, principles and theories of public law related to the development of quality of life of the elderly in Thailand including the theory of rights and freedom, principles of public service provision, principle of administrative decentralization, theory of public participation as well as studying the laws related to the development of quality of life of the elderly in Thailand and in foreign countries. The study also focuses on legal measures related to development of quality of life of the elderly in Thailand and presenting the conclusion along with the solutions to the problems of development of quality of life of the elderly in Thailand in the proper and correct way in accordance with the principles of the theory. This also includes resolving the problems occurring in Thailand efficiently and sustainably further.

According to the study, it was found that the problems on the development of quality of life of the elderly in Thailand can be divided in three aspects. The first is that there was no legal measure related to the development of quality of life of the elderly particularly. The second was the legislative measure regarding the policy regulation to provide public services and development of the quality of life of the

^{*} Master of laws program, Graduate school of law, Sripatum University

^{**} Asst Prof. Dr., Sripatum University, Advisor



elderly in Thailand. The local administrative organizations are not eligible. The third is that there was no legal measure regarding the participation of citizens in improving the quality of life of the elderly. These problems have negative effects causing the elderly not to develop their quality of life as suitable. This causes the elderly which are the majority citizens of countries not to have good quality of life as there is no legal measure particularly about the development of quality of life of the elderly which was right and proper covering all areas. This includes the regulation on the policy to promote and improve the quality of life of the local administrative organizations. They are intervened by central policy causing bad effect on the local elderly directly. In addition, people are not engaged in improving the quality of life of the elderly causing the quality of life of the elderly not to be consistently developed in social aspect and not be sustainable development.

Therefore, it can be seen that Thailand must apply the principles or concept of foreign countries such as French Republic, Kingdom of Sweden, Kingdom of Denmark, and Japan that have set legal measures on improving the quality of life of the elderly covering all aspects specifically. The Law requires the decentralization to local administrative organizations in setting the policies regarding the quality of life of the elderly as well as identifying the measures to focus on the public to participate in improving the quality of life of the elderly as well. If Thailand adopts the ideas of French Republic, Kingdom of Sweden, Kingdom of Denmark, and Japan, Thailand will be able to solve the issues on the development on the quality of life of the elderly correctly covering all aspects with effectiveness. Thailand will have the population with good quality of life sustainably.

Keywords: Elderly/ Development of Quality Of Life/ Legal Measures of the Elderly

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนประชากรซึ่งเป็นผู้สูงอายุในอัตราส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเกิดของประชากรรุ่นใหม่ จนอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์แล้ว การลดลงของจำนวนและสัดส่วนของประชากรวัยเด็ก และประชากรวัยแรงงาน ในขณะที่จำนวนและสัดส่วนของประชากรซึ่งเป็นผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องในช่วง 30 ปีข้างหน้า ยิ่งทำให้โครงสร้างทางอายุของประชากรไทยเป็นประชากรสูงวัยอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น สังคมไทยได้รับรู้และตระหนักถึงสถานการณ์การสูงวัยของประชากรพอสมควรแล้ว แต่สิ่งที่สังคมยังไม่ตระหนักชัดและยังได้รับข้อมูลไม่มากนัก คือ ภาพสังคมสูงอายุไทยในอนาคตนับจากนี้เป็นต้นไป โครงสร้างของประชากรไทยจะสูงอายุก้าวหน้าอย่างรวดเร็วมาก คลื่นประชากรรุ่นที่เกิดในช่วง พ.ศ. 2506 - 2526 ซึ่งมีอายุ 30 - 50 ปี ใน พ.ศ. 2556 กำลังเคลื่อนตัวกลายเป็นประชากรสูงอายุกลุ่มใหญ่ในอีก 10 - 20 ปี ข้างหน้านั้น ทำให้ประเทศไทยกลายเป็น “สังคมสูงอายุ



อย่างสมบูรณ์” อีกเพียงไม่ถึงสิบปีข้างหน้าประมาณ พ.ศ. 2561 จะเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุมากกว่าเด็ก และประชากรสูงอายุจะมีสัดส่วนประมาณ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด

นอกจากนี้การที่สังคมไทยเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างเต็มที่ แม้อัตราการมีงานทำของผู้สูงอายุค่อนข้างสูง แต่ส่วนใหญ่ ร้อยละ 65.5 ยังเป็นงานด้านเกษตรกรรม และงานในครัวเรือน หรือมีส่วนร่วมในการผลิต ร้อยละ 12 ซึ่งไม่ได้รับค่าตอบแทน และไม่ได้รับเบี้ยยังชีพจากทางราชการ ส่งผลให้ผู้สูงอายุที่ยากจนมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี ได้รับสารอาหารไม่เพียงพอหรือไม่ครบถ้วนและพักผ่อนไม่เพียงพอต่อความต้องการของร่างกาย มีการดูแลสุขภาพที่ไม่ได้มาตรฐานและเครียดจากสถานะเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งการที่สัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุกับประชากรวัยทำงานเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น ในขณะที่ประชากรวัยทำงานมีเพียงเล็กน้อย ส่งผลให้อัตราส่วนเกื้อหนุนผู้สูงอายุลดลงจาก 11.3 เป็น 6.5 และแนวโน้มจะลดลงเรื่อย ๆ ประกอบกับครอบครัวมีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ดังนั้น สัดส่วนผู้ดูแลผู้สูงอายุต่อคนจึงลดลงตามไปด้วย

อย่างไรก็ตามแม้สังคมไทยจะมีวัฒนธรรมในการกตัญญูตบเทวียและมีวิถีชีวิตซึ่งผู้สูงอายุจะได้รับการดูแลจากบุคคลในครอบครัว แต่เนื่องจากสังคมไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้ประชากรวัยแรงงานต้องมีการอพยพย้ายถิ่นฐานเป็นจำนวนมาก ประชากรวัยทำงานจึงต้องออกไปทำงานนอกบ้านเพื่อหารายได้ให้แก่ครอบครัว เมื่อผู้สูงอายุมีปัญหาด้านสุขภาพ ซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เวลาเมื่อเจ็บป่วย ภาครัฐเองก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการดูแลในเรื่องดังกล่าวได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง อีกทั้งสังคมไทยในปัจจุบันนับวันจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมครอบครัวเป็นรูปแบบของครอบครัวเดี่ยว (Nuclear Family) มากขึ้น ปัญหาที่ตามมา คือ ผู้สูงอายุ ถูกทอดทิ้งไร้การดูแล เป็นปัญหาสังคมที่รัฐยังไม่สามารถแก้ไขให้แก่ผู้สูงอายุเหล่านั้นได้อย่างทั่วถึงและนับวันจะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี แม้ในขณะนี้รัฐจะมีหน่วยงานที่ให้ความดูแลในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุเหล่านั้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทั่วถึงและเป็นธรรมแก่ผู้สูงอายุเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดสภาพปัญหาดังกล่าวขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ อีกทั้งในหลายพื้นที่ของประเทศไทยได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น และมีความรุนแรงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างมาก หน่วยงานรัฐจึงจำเป็นต้องมีการช่วยเหลือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพอนามัย สาธารณสุข รวมถึงความเป็นอยู่ด้านต่าง ๆ ด้วย



ซึ่งหากมีการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุแล้ว จะส่งผลให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีประชากรที่มีคุณภาพด้วย

จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ได้แก่ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แต่ก็ยังไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไว้โดยเฉพาะ คงมีแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ คุ้มครอง และส่งเสริมผู้สูงอายุ กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้มีการบัญญัติด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการและความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ เช่น บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และผู้สูงอายุย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตัวอย่างเหมาะสม รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้อีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายประกันสังคม กฎหมายการส่งเสริมจัดสวัสดิการสังคม กฎหมายบำนาญชราภาพข้าราชการ แต่กฎหมายที่กล่าวมาเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถเอื้อประโยชน์และพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทั่วถึงเท่าที่ควร ยังมีผู้สูงอายุในสังคมอีกมากที่ยังไม่ได้รับการดูแลและส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนสืบไป

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เหมาะสม และการไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหา ดังต่อไปนี้

1. การไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีแนวโน้มก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งต้องได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และเพิ่มศักยภาพของผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมในชุมชนและสังคมได้อย่างมีคุณภาพที่ดีทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม เพื่อให้ผู้สูงอายุมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติด้วย จัดบริการตามสิทธิของผู้สูงอายุ ซึ่งสิทธิสำหรับผู้สูงอายุนั้นยังมีข้อจำกัดและยังไม่มีผลในทางปฏิบัติในการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองได้และพ้น



จากการเป็นภาระของสังคมหรือคนในครอบครัว การเตรียมการในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนการเตรียมการในด้านสวัสดิการบริการ และการสร้างหลักประกันต่าง ๆ เพื่อรองรับประชากรสูงอายุจึงเป็นเรื่องสำคัญ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ แม้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาในการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในประเทศไทยนั้น จะมีการกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุ ไว้อย่างกว้างๆ แต่ก็ยังมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เป็นการเฉพาะ ซึ่งส่งผลให้ไม่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเท่าที่ควร อีกทั้งหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุก็ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ ส่งผลเสียต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสุขภาพอนามัย การดำรงชีวิตความเป็นอยู่ต่าง ๆ โดยการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับสิทธิประโยชน์ซึ่งผู้สูงอายุจะได้รับ จึงยังไม่มีมีการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้ผู้สูงอายุได้เท่าที่ควร อีกทั้งสิทธิต่าง ๆ นั้นก็ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงในรายละเอียดและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ คงมีแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุ ที่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถเอื้อประโยชน์หรือให้ความคุ้มครองส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันและเป็นธรรมเท่าที่ควร ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุนั้น ควรเป็นกฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์และส่งผลต่อการพัฒนาผู้สูงอายุอย่างแท้จริง รวมทั้งสามารถบังคับใช้ได้จริงและครอบคลุมทั่วถึงด้วย

ดังนั้น เมื่อยังมีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จึงทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งไม่มีการคุ้มครองด้านการพัฒนาคุ้มครองผู้สูงอายุอย่างยั่งยืนเท่าที่ควร อีกทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ก็ยังเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไว้ บทบัญญัติของกฎหมายไม่ทันต่อเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงสภาพเหตุการณ์ในปัจจุบัน จึงเกิดเป็นความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทั้งนี้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นั้น ก็ไม่ได้กำหนดหลักการไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ตลอดจนยังขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ เอกชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มามีบทบาทในการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุซึ่งยังไม่เป็นการขยายการคุ้มครองสิทธิและเข้าถึงสิทธิของผู้สูงอายุ คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุจึงยังไม่ได้เท่าที่ควร ทำให้ประชากรที่อยู่ภายในประเทศไม่มีคุณภาพอีกด้วย



2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เหมาะสม

ในปัจจุบัน โครงสร้างประชากรของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป ประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนและสัดส่วนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผู้สูงอายุจึงมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ ด้วยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยสังคมที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด จึงต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เพื่อเป็นการให้ความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่นได้ เช่น การจัดทำโครงการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพของผู้สูงอายุ แต่ด้วยความที่หน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุผู้สูงอายุได้ หน่วยงานส่วนกลางจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุออกมา แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุ ตามนโยบายที่ส่วนกลางได้กำหนดขึ้นมา

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ “เรื่องเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ” ซึ่งเป็นการสร้างหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุ แม้ว่ากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ แต่กฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้เต็มที่ เพราะถูกแทรกแซงนโยบายจากส่วนกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ แต่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายของท้องถิ่นเอง ที่สอดคล้องตามความต้องการของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะต้องใช้งบประมาณที่มีอยู่ของท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุตามนโยบายของหน่วยงานส่วนกลาง การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่น จึงไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร ซึ่งการนำสวัสดิการและบริการต่าง ๆ มาสู่ผู้สูงอายุเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ เอง จึงจะสอดคล้องกับสภาพปัญหาของพื้นที่และสามารถตอบสนองความ



ต้องการทางสวัสดิการและแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ แต่ไม่สามารถนำนโยบายของท้องถิ่นมาใช้บังคับได้ ทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุล่าช้า การกำหนดนโยบายต่าง ๆ อาจไม่ตรงตามปัญหาของพื้นที่และไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกแทรกแซงการกำหนดนโยบายดังกล่าว ขาดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้เอง ทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเท่าที่ควร

3. การไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

ในปัจจุบันประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ อัตราของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น จึงทำให้หน่วยงานของรัฐหาแนวทางเพื่อคุ้มครอง สนับสนุน ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ซึ่งต้องพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศให้ดีขึ้น เนื่องจากการดูแลตัวเองของผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวซึ่งเป็นคนชราที่ไม่สามารถช่วยเหลือได้เอง ก็ยังไม่สมบูรณ์หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอ รวมทั้งยังมีผู้สูงอายุอีกจำนวนมากที่ไม่ได้อยู่ในครอบครัวหรืออาศัยอยู่คนเดียว จึงทำให้เกิดปัญหาไม่มีผู้ดูแล ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้สูงอายุมีจำนวนมาก อาจทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุดูแลไม่ทั่วถึง จึงต้องอาศัยประชาชน ชุมชน ภาคประชาสังคมต่าง ๆ เข้ามาร่วมในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุด้วย เพื่อให้เกิดความหลากหลายในด้านต่าง ๆ ทำให้รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ ซึ่งจะทำการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุบรรลุวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหา การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ คงมีแต่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลประชากร ซึ่งการดูแลส่งเสริมผู้สูงอายุภายในท้องถิ่น ก็เป็นเรื่องทั่วไปของประชากรในท้องถิ่นทั้งหมดโดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ การมีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การดูแลสุขภาพอนามัย รวมถึงความเป็นอยู่ด้านต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุทางอ้อม และยังมีโครงการต่าง ๆ ที่บางท้องถิ่นกำหนดขึ้นมาเอง โดยมีเฉพาะบางท้องถิ่นเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ส่งผล



ให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อีกทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุก็ไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ส่งผลทำให้ประชาชนผู้ที่ดูแลหรือใกล้ชิดกับผู้สูงอายุขาดการเข้าถึง ไม่รู้แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น การที่ประเทศไทยยังไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ส่งผลให้ประชาชนซึ่งเป็นบุคคลดูแลและใกล้ชิดกับผู้สูงอายุ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ก็จะไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาที่แท้จริงของผู้สูงอายุได้ ทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ตรงตามความต้องการของผู้สูงอายุ ก่อให้เกิดผลเสียในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ อีกทั้งหากการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุ และส่งผลทำให้คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไม่ได้รับการพัฒนาที่สอดคล้องในด้านสังคม ทำให้ประชากรในประเทศไทยไม่มีคุณภาพ และไม่มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนร่วมกัน

ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย เกี่ยวกับการไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่เหมาะสม และการไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ตลอดจนศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย ให้เป็นมาตรฐานในระดับสากลและนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุสืบไป



จุดมุ่งหมายของการวิจัย

จากการศึกษาผู้เขียนพบปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งมีปัญหาในการไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการใช้บังคับ ซึ่งขัดต่อหลักการและทฤษฎีตามกฎหมาย อีกทั้งในสถานการณ์ปัจจุบันประชาชนผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่กลับไม่มีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายที่บังคับใช้ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยแบ่งเป็นประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1.1 การไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีแนวโน้มก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งต้องได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และเพิ่มศักยภาพของผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมในชุมชนและสังคมได้อย่างมีคุณภาพที่ดี ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม เพื่อให้ผู้สูงอายุมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติด้วย จัดบริการตามสิทธิของผู้สูงอายุ ซึ่งสิทธิสำหรับผู้สูงอายุนั้นยังมีข้อจำกัดและยังไม่มีผลในทางปฏิบัติในการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองได้และพ้นจากการเป็นภาระของสังคมหรือคนในครอบครัว การเตรียมการในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการเตรียมการในด้านสวัสดิการบริการ และการสร้างหลักประกันต่าง ๆ เพื่อรองรับประชากรสูงอายุจึงเป็นเรื่องสำคัญ

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่า การที่ประเทศไทยประสบปัญหาประชากรผู้สูงอายุไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่เหมาะสมครอบคลุมความต้องการของผู้สูงอายุ กฎหมายในปัจจุบันแม้จะมีการกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุไว้อย่างกว้างๆ แต่ก็มีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ซึ่งส่งผลให้ไม่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อีกทั้งหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ ส่งผลเสียต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสุขภาพอนามัย การดำรงชีวิต ความเป็นอยู่ต่าง ๆ โดยการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับสิทธิประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับ จึงยังไม่มีมีการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้ผู้สูงอายุได้ดีเท่าที่ควร อีกทั้งสิทธิต่าง ๆ นั้นก็ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงในรายละเอียดและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ คงมีแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุ ที่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถเอื้อประโยชน์หรือให้ความ



คุ้มครองส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันและเป็นธรรมเท่าที่ควร ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุนั้น ควรเป็นกฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์และส่งผลต่อการพัฒนาผู้สูงอายุอย่างแท้จริง รวมทั้งสามารถบังคับใช้ได้จริงและครอบคลุมทั่วถึงด้วย

1.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เหมาะสม

ในปัจจุบัน โครงสร้างประชากรของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป ประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนและสัดส่วนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผู้สูงอายุจึงมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ ด้วยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยสังคมที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด จึงต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เพื่อเป็นการให้ความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่นได้ เช่น การจัดทำโครงการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพของผู้สูงอายุ แต่ด้วยความที่หน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุผู้สูงอายุได้ หน่วยงานส่วนกลางจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุออกมา แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุ ตามนโยบายที่ส่วนกลางได้กำหนดขึ้นมา

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ “เรื่องเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ” ซึ่งเป็นการสร้างหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุ แม้ว่ากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ แต่กฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้เต็มที่ เพราะถูกแทรกแซงนโยบายโดยส่วนกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ แต่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายของท้องถิ่นเอง ที่สอดคล้องตามความต้องการของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องใช้งบประมาณที่มีอยู่นั้น จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุตามนโยบายของหน่วยงานส่วนกลาง การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่นจึงไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร ซึ่งการนำสวัสดิการและบริการต่าง ๆ มาสู่ผู้สูงอายุเพื่อพัฒนาคุณภาพ



ชีวิตของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ เอง จึงจะสอดคล้องกับสภาพปัญหาของพื้นที่และสามารถตอบสนองความต้องการทางสวัสดิการและแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

1.3 การไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

ในปัจจุบันประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ อัตราของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น จึงทำให้หน่วยงานของรัฐหาแนวทางเพื่อคุ้มครอง สนับสนุน ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ซึ่งต้องพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศให้ดีขึ้น เนื่องจากการดูแลตัวเองของผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวซึ่งเป็นบุคคลที่ใกล้ชิดมาโดยตลอด ก็ยังไม่สมบูรณ์หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอ รวมทั้งยังมีผู้สูงอายุอีกจำนวนมากที่ไม่ได้อยู่ในครอบครัวหรืออาศัยอยู่คนเดียว จึงทำให้เกิดปัญหาไม่มีผู้ดูแล ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้สูงอายุมีจำนวนมาก อาจทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุดูแลไม่ทั่วถึง จึงต้องอาศัยประชาชน ชุมชน ภาคประชาสังคมต่าง ๆ เข้ามาร่วมในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุด้วย เพื่อให้เกิดความหลากหลายให้ด้านต่าง ๆ ทำให้รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุบรรลุวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหา การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ คงมีแค่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลประชากร ซึ่งการดูแลส่งเสริมผู้สูงอายุภายในท้องถิ่น ก็เป็นเรื่องทั่วไปของประชากรในท้องถิ่นทั้งหมดโดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ การมีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การดูแลสุขภาพอนามัย รวมถึงความเป็นอยู่ด้านต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ก็ได้มีการกำหนดให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุทางอ้อม และยังมีโครงการต่าง ๆ ที่บางท้องถิ่นกำหนดขึ้นมาเอง โดยมีเฉพาะบางท้องถิ่นเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ส่งผลให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อีกทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ส่งผลทำให้ประชาชนผู้ดูแลหรือใกล้ชิดกับผู้สูงอายุขาดการเข้าถึง ไม่รู้แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง



ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง และทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนมุ่งเน้นที่จะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้ทราบถึงมาตรการเกี่ยวกับพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และหาแนวทางแก้ไขปัญหามาของพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุหลายฉบับ ซึ่งแบ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยตรง และกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้มีการดูแลส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ แต่ไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่เหมาะสม และการไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ทำให้ประเทศไทยเกิดปัญหาไม่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศโดยตรง ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ โดยศึกษาจากทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และข้อกฎหมายของต่างประเทศเพื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทย หากประเทศไทยสามารถนำหลักการ แนวคิดของต่างประเทศและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนมาใช้จะสามารถช่วยให้ประเทศไทยแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องเหมาะสมตามหลักการทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนสืบไป

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้เน้นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ ซึ่งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จากรัฐธรรมนูญทุกฉบับ พระราชบัญญัติต่าง ๆ บทความทางวิชาการ เอกสาร



หลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่อไป

ผลการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง และทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

อภิปรายผล

1. การไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ

จากการศึกษา พบว่า ในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ที่มีการกำหนดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างถูกต้องและเหมาะสม คงมีแต่กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง สนับสนุน และส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุ ได้แก่ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่เป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยตรง โดยเนื้อหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม คือ กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ คือ การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ แต่เนื่องจาก



ประชากรผู้สูงอายุในประเทศมีอยู่มาก เพราะการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงส่งผลไม่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อันเนื่องมาจากไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยตรง

จากการที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ จึงเป็นการขัดต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักสิทธิและเสรีภาพ ทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อีกทั้งยังทำให้เกิดผลเสียมากมายแก่ประชาชน เช่น ประชากรผู้สูงอายุไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิต ทำให้เกิดผลเสียต่อประชาชนภายในประเทศ เพราะการที่ประชากรในประเทศจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้นจะต้องได้รับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสุขภาพอนามัย การสาธารณสุข รวมไปถึงความเป็นอยู่ต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับสิทธิประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับ ดังนั้น จะเห็นว่าการที่ประเทศไทยประสบปัญหาผู้สูงอายุไม่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตนั้น เนื่องจากไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่ถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการใช้กฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การดำเนินการและกลไกการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการที่ประเทศไทยไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นกิจการที่รัฐต้องสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังทำให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้สูงอายุ หน่วยงานเอกชน และประชาชน ไม่สามารถปฏิบัติงานบูรณาการเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพและไม่ครอบคลุมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และเมื่อประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านสิทธิ ส่งเสริม สวัสดิการ รวมถึงพัฒนาด้านความเป็นอยู่ จะทำให้ไม่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเท่าที่ควร ทำให้ประชากรที่อยู่ภายในประเทศไม่มีคุณภาพอีกด้วย

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เหมาะสม

จากการศึกษา พบว่า ในประเทศไทยมีบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ



ผู้สูงอายุ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสรภาพในการกำหนดนโยบาย การเงินการคลัง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และนอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดแผนและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการเงินเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถนำงบประมาณที่ได้รับเพื่อไปกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านการคุ้มครอง ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและได้รับประโยชน์จากการกำหนดนโยบายบริการสาธารณะด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหา การที่ประเทศไทยได้กำหนดให้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ ซึ่งมีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการดูแลส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้เอง แต่กฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการดูแลส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุขึ้นมา แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายนั้นแทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกแทรกแซงการกำหนดนโยบายโดยส่วนกลาง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบังคับใช้หรือดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจไว้ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชากรผู้สูงอายุในท้องถิ่นได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเองในท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจต้องนำงบประมาณที่มีอยู่ไปดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลาง อีกทั้งแนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุยังไม่สอดคล้องกับนโยบายท้องถิ่นที่กำหนดให้ตามความต้องการของประชากรในท้องถิ่นอีกด้วย

ดังนั้น การที่ประเทศไทยมีการกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายในเรื่องของการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ แต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้เพราะถูกแทรกแซงนโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งกำหนดนโยบายขึ้นมาแล้วให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายนั้นแทน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้เอง ทำให้



ประชากรซึ่งเป็นผู้สูงอายุในท้องถิ่นไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเท่าที่ควร ส่งผลให้บริการสาธารณะที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลางไม่ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชากรผู้สูงอายุในท้องถิ่น ประชากรไม่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นเท่าที่ควร ทำให้ประชากรในท้องถิ่นไม่มีคุณภาพ ส่งผลต่อความเจริญของท้องถิ่นนั้นต่อไป

3. การไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยยังมิได้มีการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ แม้กระทั่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยตรง มีเนื้อหาในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ใช้บังคับใช้เป็นเวลานาน แต่ยังมีได้มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ รวมทั้งก็ไม่อาจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ครอบคลุมและทั่วถึง เหตุเพราะขาดการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ นอกจากนั้นเนื้อหาของบทบัญญัติในระหว่างมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต ที่กำหนดว่า ให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่าง ๆ แต่ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาในการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต กล่าวคือ มีบทบัญญัติที่เป็นการให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จึงเป็นการขัดต่อทฤษฎีหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลทำให้ประชาชนไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อีกทั้งยังทำให้หน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับผู้สูงอายุไม่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ตรงตามความต้องการของประชาชน เพราะประชาชนที่ใกล้ชิดกับผู้สูงอายุไม่มีความรู้แนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เช่น การเป็นอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ หรือการมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อดูแลส่งเสริมผู้สูงอายุ ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จะมีก็แต่การมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพ สุข และความเป็นอยู่ของประชากรทั่วไปในชุมชน รวมถึงการช่วยเหลือผู้สูงอายุเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่กระทำโดยทั่วไปซึ่งทางอ้อมเท่านั้น



ดังนั้น จะเห็นว่าการที่ประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย เนื่องจากประชากรมีจำนวนมากร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้มีความรู้และแนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะถ้าประชาชนที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้สูงอายุได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ก็จะทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเป็นไปอย่างรวดเร็ว หน่วยงานรัฐที่ดูแลผู้สูงอายุก็จะสามารถทำหน้าที่พัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างมีคุณภาพ เพราะเกิดความร่วมมือระหว่างกัน ในทางกลับกันถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ก็จะทำให้เกิดปัญหาของผู้สูงอายุ คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุอาจดูแลไม่ทั่วถึง ทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรหรืออาจพัฒนาที่ล่าช้า อีกทั้งคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศไทยก็จะไม่ทัดเทียมนานาชาติ

ข้อเสนอแนะ

1. การไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ

ผู้เขียนเห็นควรให้ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ แนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจน เพื่อเป็นกลไกในการบูรณาการ เพื่อสามารถพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มศักยภาพของผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมในชุมชนและสังคมได้อย่างมีคุณภาพที่ดีทั้งด้านร่างกาย จิตใจและสังคม หากประเทศไทยสามารถจัดการแก้ไขปัญหที่เกิดจากพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ประชากรในประเทศก็จะมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีทัดเทียมนานาชาติ เศรษฐกิจและประเทศชาติได้อย่างถาวรและยั่งยืนสืบไปด้วย

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เหมาะสม

ผู้เขียนเห็นควรให้ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินการด้านพัฒนาคุณภาพชีวิต



ของผู้สูงอายุ รวมถึงดำเนินการตามนโยบายของท้องถิ่นเอง โดยไม่ต้องรับนโยบายจากส่วนกลาง เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกแทรกแซงนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลาง การที่หน่วยงานกลางได้กำหนดนโยบายให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับความต้องการประชาชนในท้องถิ่น นั้น ๆ การพัฒนาเกิดความล่าช้า ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และปัญหาที่แท้จริงของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมไปถึงมีการกำหนดการจัดสรรงบประมาณที่จะนำมาใช้เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ ภายในท้องถิ่นให้เป็นระบบ วางแนวทางโครงสร้างให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อให้มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามนโยบายของท้องถิ่นเอง และสามารถจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบ เพียงพอต่อการดูแลผู้สูงอายุ ก็จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีการพัฒนาศักยภาพของประชากรผู้สูงอายุทั้งด้านสุขภาพ ด้านอาชีพ และด้านความเป็นอยู่ต่าง ๆ ส่งผลต่อการพัฒนาของผู้สูงอายุภายในท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะตามที่ประชาชนภายในท้องถิ่นต้องการ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุท้องถิ่นจะสามารถบรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของจัดทำบริการสาธารณะด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ประชากรภายในท้องถิ่นของเรามีศักยภาพและคุณภาพชีวิตที่ดี อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้มีที่เข้มแข็ง ประชากรที่มีประสิทธิภาพมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืนสืบต่อไป

3. การไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ผู้เขียนเห็นควรให้ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นประชาชนที่อยู่ในชุมชนจะได้ช่วยกันดูแล เป็นการลดการพึ่งพาจากหน่วยงานของรัฐด้วย รวมทั้งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังได้รับรู้ถึงปัญหาที่แท้จริงของผู้สูงอายุ เช่น การให้ครอบครัวหรือประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นต้น ซึ่งก็สามารถช่วยเหลือหรือร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้ คือ การมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรักและความสามัคคีในการดูแลพัฒนาคนในประเทศชาติ รวมไปถึงมีการส่งเสริมและดูแลการจ้างงานใน



ชุมชน เพื่อประชากรวัยทำงานในท้องถิ่นจะได้ไม่ต้องย้ายสถานที่ทำงาน ซึ่งจะมีโอกาสที่จะได้อยู่
ร่วมเป็นครอบครัวและสามารถดูแลผู้สูงอายุได้มากยิ่งขึ้น หากประเทศไทยสามารถนำแนวคิดของ
ต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทยก็จะส่งผลให้ประชากรผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี นอกจากนี้
ยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรักและความสามัคคีในการดูแลพัฒนาคนในประเทศชาติ
 อีกทั้งยังส่งผลให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีการพัฒนาร่วมกันอย่างยั่งยืนสืบไป

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547) . การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
นันทวัฒน์ บรรณานันท์. (2552). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับ บริการสาธารณะ. (พิมพ์ครั้งที่ 4).
กรุงเทพฯ ฯ : วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม
รัฐธรรมนูญ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ ฯ : วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ ฯ :
มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.
กรุงเทพฯ ฯ : วิญญูชน.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ
ราชกิจจานุเบกษา.
- ช.ชยินทร์ เพ็ชฌัญญา. (2557). แนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ
ในประเทศไทย.
- ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ. (2555). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ ศึกษาเปรียบเทียบ
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ
ของไทยและต่างประเทศเพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย.
- ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ. (2552). กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย.
รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.



บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2542). รายงานการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสาธารณะ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

วิฑูร แสงสิงแก้ว. (2533). รายงานการเดินทางเพื่อศึกษางานเกี่ยวกับโครงการผู้สูงอายุประเทศเดนมาร์ก สวีเดน สหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2528. กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ.

Old-age insurance system

The Social Services Act

The Act Concerning Stabilization of Employment of Older Person



แนวทางการพัฒนาระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง

ชวยศ จุยกะเสริฐ*

สุนิสา ช่อแก้ว**

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการ วิธีการตามระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง รวมไปถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้มาเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพ โดยมีกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด 6 กลุ่มคือ ข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง จำนวน 7 ราย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและสัมภาษณ์เชิงลึกแบบ 360 องศา

ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงที่เหมาะสมกับกรมบัญชีกลางมีกระบวนการที่สำคัญ 4 กระบวนการ ได้แก่ การระบุและสรรหาคัดเลือกกรม ต้องกำหนดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ของ ก.พ. โดยกำหนดปัจจัยเพิ่มเติมและวิธีการคัดเลือก เช่น การทดสอบทางวิชาการ การพัฒนาตามกรอบสังขสมประสพการณ์มีปัจจัยสำคัญ ได้แก่ กำหนดตำแหน่งเป้าหมาย การวิเคราะห์ความจำเป็นของหน่วยงาน แปลงกรอบเป็นคำสั่งมอบหมายงาน การมีผู้สอนงาน และร่วมกันสอนงาน การประเมินผล ต้องกำหนดข้อตกลงตัวชี้วัดในต้นรอบการประเมิน กำหนดรอบการประเมิน 2 รอบ คือ เมษายน และตุลาคม การชำระรักษา ประกอบด้วย ปัจจัยที่เป็นตัวเงินและปัจจัยที่ไม่เป็นตัวเงิน

คำสำคัญ : ข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง/ กรมบัญชีกลาง/ การพัฒนา/ ทรัพยากรมนุษย์

* นักศึกษาระดับปริญญาโท, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** อาจารย์ ดร., สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



Model to Develop High Performance and Potential System of the Comptroller General Department

Chavayos Juiprasert^{*}

Sunisa Chorkeaw^{**}

Abstract

This research model to developed HiPPs of Comptroller General Department (CGD) has purpose to study in process, method, problem, obstacle and limitation of HiPPs. The result of research will make model for developed HiPPs to efficiently. The target groups were selected from 6 groups composing of seven Civil Servants who participated in HiPPs and related persons. The tools were In - depth interview and In - depth interview 360 degree.

The research revealed that HiPPs of CGD must have 4 important processes including: Selection and Recruitment process CGD which set specifications from rule of OCSC but can set another factors such as test from academic or attitude test. improvement process of Experience Accumulation Framework by many methods include Setting a clear goal position, analysis for rotation units, setting an assignment order, has coaching and Training courses. Evaluation should make agreement about KPIs that 2 round per fiscal year. retention HiPPs with monetary factors and non - monetary factors

Keywords: HiPPs/ Talent management/ Human Development/ Comptroller General Department

บทนำ

องค์กรที่จะประสบความสำเร็จในการแข่งขันเสรียุคปัจจุบันได้นั้น การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารกลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพ (Talent) โดยบุคคลเหล่านี้จะแสดงออกในรูปของผลการปฏิบัติงานที่อยู่ในเกณฑ์ดีเลิศและโดดเด่นมาก

^{*} Master's Student, Faculty of Political Science, Thammasart University.

^{**} Lecturer, Dr., Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Thammasart University.



ประกอบกับความสามารถในการสร้างความแตกต่างในเชิงบวกหรือการสร้างคุณค่าหรือนวัตกรรมให้กับองค์กร และผลักดันองค์กรให้ขับเคลื่อนต่อไปได้

ในส่วนของภาครัฐมีปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรบุคคลประเภทข้าราชการจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น การเกษียณอายุราชการ ซึ่งภาครัฐในอีก 5 – 10 ปี ข้างหน้าจะมีจำนวนข้าราชการที่จะต้องเกษียณอายุถึงร้อยละ 18 เป็นจำนวนกว่า 60,000 คน ประกอบกับการสูญเสียกำลังคนคุณภาพจากการลาออกไปสู่ภาคเอกชนหรือเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ดังนั้น ระบบราชการจึงได้แก่ไขการสูญเสียกำลังคนที่มีคุณภาพไป โดย สำนักงาน ก.พ. ได้นำแนวคิดการบริหารคนเก่งที่เรียกว่า ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance and Potential system: HiPPs) เป็นเครื่องมือสำหรับการสร้าง พัฒนา และธำรงรักษาให้บุคลากรที่มีคุณภาพคงอยู่กับภาครัฐตลอดอายุราชการ โดยจะมีวิธีดำเนินการหลายรูปแบบ ซึ่งแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละองค์กร (สำนักงาน ก.พ. ,2556) ซึ่งรูปแบบในการสร้าง HiPPs จะพิจารณาจากบุคลากรภายใน โดยหลักการของระบบ สามารถระบุได้ดังนี้ (สิมา สิมานันท์, 2548, น. 163)

- เน้นการสรรหาและการประเมินผลที่เป็นระบบ นอกจากข้าราชการที่จะเข้าสู่ระบบจะต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานคือ เป็นข้าราชการประเภทวิชาการมีผลงานโดดเด่น และมีผลการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับดีมากขึ้นไป

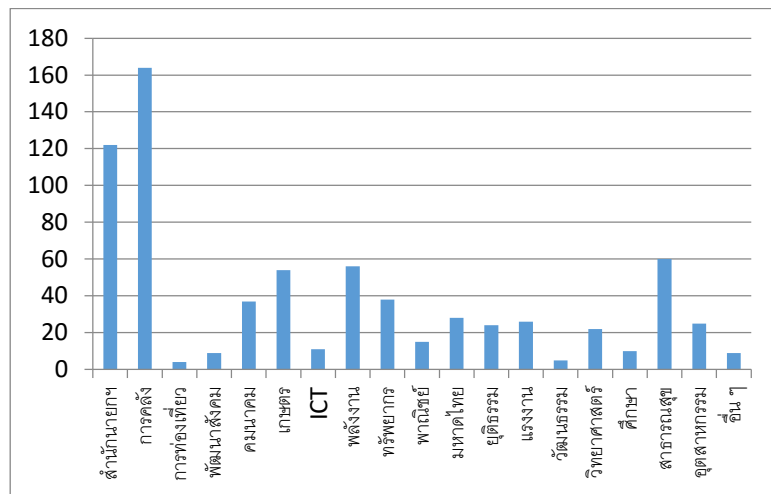
- มุ่งเสริมสร้างศักยภาพ สมรรถนะจนถึงระดับที่สามารถดำรงตำแหน่งที่สูงได้ โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ทักษะแต่ละรายว่า จะสร้างและพัฒนาไปสู่ตำแหน่งต่าง ๆ คือ ผู้นำประเภทผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพเฉพาะ ผู้นำประเภทผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือผู้นำประเภทผู้บริหาร ตามแนวทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path)

- มีการสร้างแรงจูงใจ ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงจะจูงใจทั้งที่เป็นตัวเงิน คือ การได้รับการพิจารณาเลื่อนค่าตอบแทนที่พิเศษ และสิ่งที่ไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ การเลื่อนตำแหน่งสู่ระดับชำนาญการพิเศษ การได้รับโอกาสสำหรับพัฒนาศักยภาพความสามารถ

- พัฒนาศักยภาพ ความสามารถผ่านกรอบการสั่งสมประสบการณ์ (EAF) ด้วยการหมุนเวียนสับเปลี่ยน (Rotation)

โดยระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงได้เริ่มและพัฒนาระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง มาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) ซึ่งสามารถแสดงภาพรวมของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงได้ดังนี้

แผนภาพที่ 1-1 แสดงจำนวนข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงภาพรวมแยกตามรายการกระทรวง



ที่มา : รายงานประจำปีระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557, สำนักงาน ก.พ. (2557) น. 19.

จากแผนภาพที่ 1- 1 จะเห็นได้ว่า กระทรวงการคลังนั้น มีข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงมากที่สุด และหากพิจารณาจำนวนของข้าราชการสังกัดกระทรวงการคลังที่เข้าสู่ระบบฯ นั้น จะสามารถแสดงได้ในตารางที่ 1 - 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 – 1 จำนวนข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สังกัดกระทรวงการคลัง

ส่วนราชการ	จำนวน HiPPs แต่ละรุ่น										รวม (จำนวน)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
สำนักงานปลัด กระทรวงการคลัง	-	-	4	-	-	1	-	-	-	-	5
กรมธนารักษ์	-	-	-	6	1	1	-	-	1	2	11
กรมบัญชีกลาง	-	-	2	-	-	-	2	2	-	1	7
กรมศุลกากร	-	-	7	2	-	5	9	-	1	-	24
กรมสรรพสามิต	-	-	1	-	1	1	-	1	2	8	14
กรมสรรพากร	-	-	-	-	6	1	6	8	4	5	30
สศร	-	-	3	-	-	2	2	1	3	1	12
สบน	-	-	2	2	3	2	2	5	1	2	19
สศค	2	6	3	-	3	6	7	6	9	-	42



จากระยะเวลาการดำเนินการระบบ HiPPs เป็นเวลาถึง 8 ปี พบว่า กรมบัญชีกลาง มีสัดส่วน HiPPs น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของข้าราชการทั้งหมดของกรมที่มีกว่า 2,000 อัตรา ซึ่งการที่องค์การมีบุคลากรที่มีศักยภาพสูงในสัดส่วนที่น้อยมาก ย่อมจะส่งผลกระทบต่อกลไกการขับเคลื่อนองค์การในอนาคต

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญของการศึกษากระบวนการหลักของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง ได้แก่ การระบุและสรรหาคัดเลือกบุคลากร การพัฒนาตามกรอบสังขสมประสพการณ์ การประเมินผล และการธำรงรักษาให้อยู่กับองค์การ รวมไปถึงการศึกษาถึงปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่หน่วยงานต้นแบบของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง เพื่อที่จะนำข้อมูลดังกล่าวไปเป็นแนวทางในการพัฒนาต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาค้นคว้ากระบวนการ ตามระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง
2. เพื่อค้นหาและศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง
3. เพื่อเรียบเรียงและเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง

ขอบเขตในการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ทำการศึกษา กระบวนการตามระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงภายในกรมบัญชีกลาง ได้แก่ ขั้นตอนการระบุและสรรหาคัดเลือกบุคลากรที่มีศักยภาพ ขั้นตอนการพัฒนาตามกรอบสังขสมประสพการณ์หรือการเพิ่มพูนศักยภาพในการปฏิบัติงาน ขั้นตอนการประเมินผล และขั้นตอนการธำรงรักษาให้อยู่กับองค์การ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดจากการดำเนินการตามระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง

ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาการศึกษา จากการดำเนินการตามระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง ของกรมบัญชีกลาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ถึง 2557



ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย

เป็นการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยแบ่งเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง

ทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมของงานวิจัยชิ้นนี้ จะมุ่งเน้นศึกษาถึงระบบการบริหารคนเก่ง แนวความคิดเกี่ยวกับระบบ HiPPs รวมไปถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชน ดังนี้

คำจำกัดความของ “คนเก่ง” ทั่วไปแล้ว มีผู้ที่ทำการศึกษาหรือผู้ที่ให้คำจำกัดความไว้หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้คือ การระบุถึงตัวบุคลากรที่มีความพิเศษและโดดเด่นในการปฏิบัติงาน แต่ในบริบทของภาครัฐแล้ว “คนเก่ง” ในที่นี้คือ ข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง ซึ่งก็คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ (สำนักงาน ก.พ., 2553) ประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการหรือชำนาญการ โดยต้องปฏิบัติราชการในส่วนราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 – 2 ปี โดยมีผลงานโดดเด่น เป็นที่ยอมรับของผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน มีผลการปฏิบัติในรอบ 1 ปีงบประมาณโดยเฉลี่ยดีมากขึ้นไป และมีความรู้ด้านภาษาอังกฤษในระดับดี และมีทักษะทางคอมพิวเตอร์ นั่นเอง

ในส่วนของแนวคิดการบริหารบุคลากรที่เป็นคนเก่ง มนุญ สรรค์คุณากร (2550) ระบุว่าความสำเร็จขององค์กรจะต้องมาจากบุคลากร และหากองค์กรมีคนเก่งย่อมจะทำให้วิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และ เป้าหมายขององค์กรบรรลุผลสำเร็จ โดยจำนวนของคนเก่งจะมีประมาณไม่เกินร้อยละ 15 ของบุคลากรทั้งหมด

Schweyer (2004, อ้างถึงใน ปิยะชัย จันทรวงศ์ไพศาล, 2548) การบริหารจัดการคนเก่ง (Talent Management System : TMS) คือกระบวนการวิเคราะห์และวางแผนอย่างเป็นระบบให้มีความสอดคล้องกันระหว่างการแสวงหาบุคลากร การคัดกรอง การคัดเลือก การกระจายการทำงาน การพัฒนา และการรักษาให้อยู่กับองค์กร และ David Sears (2003, อ้างถึงใน กชกร มุตตามระ, 2554) การบริหารบุคลากรที่เป็นคนเก่งจะต้องวางแผนและกำหนดพฤติกรรมที่ต้องการ ทั้งนี้ องค์กรจะต้องเริ่มต้นวางระบบบริหารจัดการคนเก่ง เริ่มจากการสรรหาและคัดเลือก การจูงใจ การรักษา และการให้รางวัลแก่บุคลากรที่เป็นคนเก่งตามผลงานที่เกิดขึ้นกระบวนการบริหารบุคลากรที่เป็นคนเก่ง

และในส่วนของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง หรือ HiPPs โดยหลักการของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง มีดังนี้

- เป็นระบบที่มีความสอดคล้องกับกับระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ
- เป็นระบบที่มีการสรรหาและการประเมินที่เป็นระบบ เพิ่มขึ้น



- มีการแต่งตั้งที่เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบ
- เป็นกระบวนการพัฒนาเชิงบูรณาการ
- เป็นระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่เน้นการทำงานเป็นทีมระหว่างส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ. และข้าราชการที่อยู่ในระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง

โดยมีกระบวนการดำเนินการตามระบบฯ โดยภาพรวม คือ (นางชุดิมา หาญเพชญ์, 2553) การระบุและสรรหาคัดเลือก (Selection) การพัฒนาตามกรอบสั่งสมประสบการณ์ (Development by Experience Accumulation Framework : EAF) การประเมินผล (Evaluating) และการชำระรักษาให้อยู่กับองค์กร (Retention)

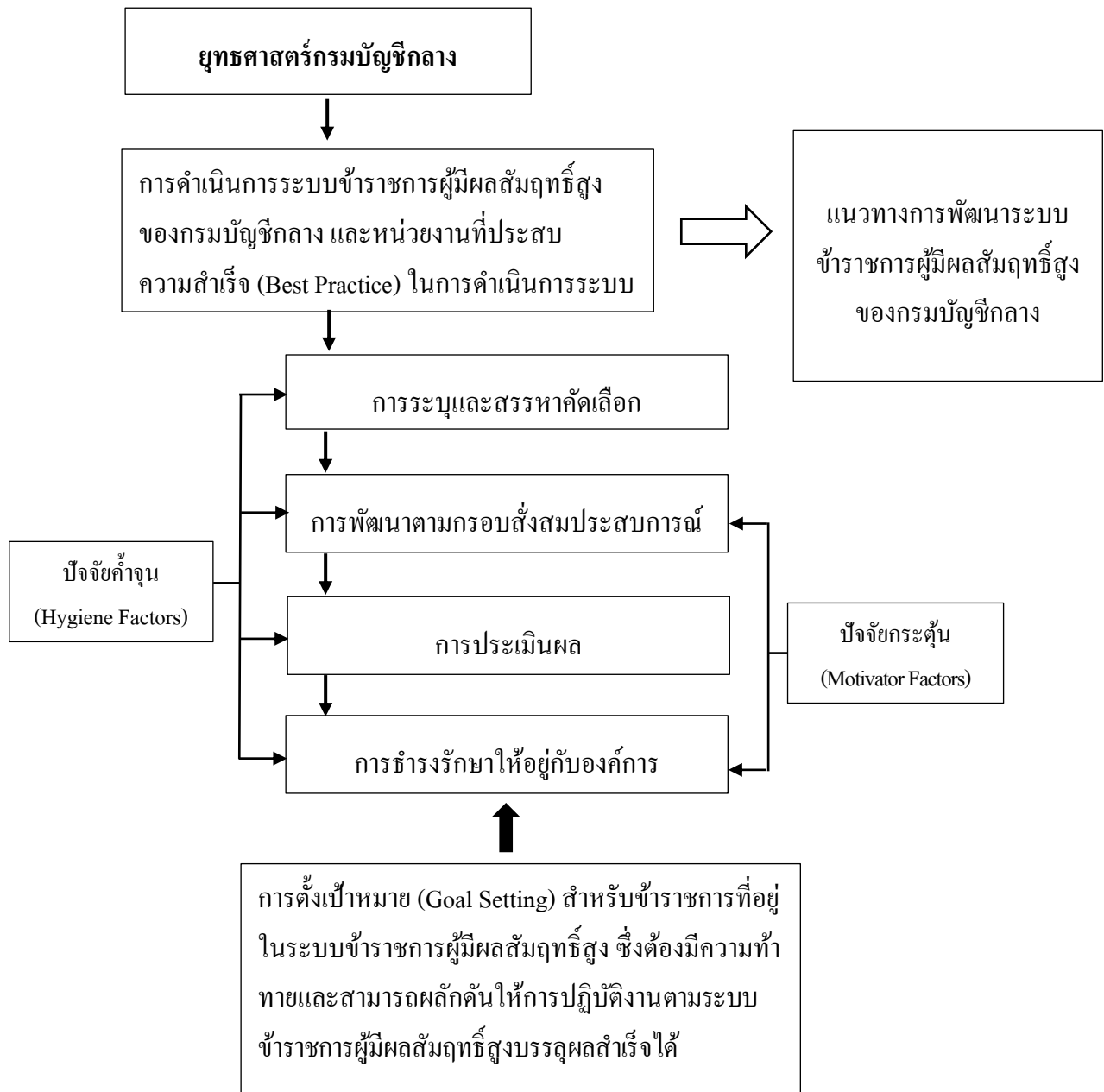
ด้านผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคนเก่งในนี้ ขอยกงานวิจัยของ กชกร มุตตามระ. (2553) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการรักษาคณเฑาะว์ในองค์กร ซึ่งได้ศึกษากรณีข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงในองค์กรภาครัฐ ซึ่งผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรักษาคณเฑาะว์ในองค์กรมากที่สุด คือ การได้รับความยอมรับ ความใฝ่รู้ วัฒนธรรมองค์กร ความสัมพันธ์กับพี่เลี้ยง/หัวหน้างาน และเนื้องานที่ท้าทาย

ในส่วนของ ประไพพรรณ สัมมาทิตติ (2551) ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการคนเก่ง กรณีศึกษาธนาคารแอสเตนคาร์ดิชาร์เตอร์ (ไทย) จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริบทของภาคเอกชน โดยรูปแบบการบริหารจัดการคนเก่งจะระบุคุณสมบัติและคุณลักษณะของคนเก่งที่ต้องการ และสรรหาจากบุคคลภายนอก และพัฒนาคนเก่งจากการปฏิบัติงานในหลายรูปแบบ เน้น การเรียนรู้จากการทำงาน และการประเมินร่วมกันระหว่างคนเก่งและหัวหน้างาน และจูงใจ โดยการให้รางวัล

รวมไปถึงผลงานวิจัยของ อรอร ภู่วิจัย และ Celia Lee (2556) ศึกษา เรื่อง Talent Management in the Public Sector : A comparative study of Singapore, Malaysia, and Thailand ซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบถึงบริบทและปัจจัยการบริหารจัดการคนเก่งใน 3 ประเทศ คือ สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย โดยได้เสนอผลการวิจัยในรูปแบบของวิธีการในการบริหารจัดการคนเก่ง 2 แนวทาง คือการแยกอยู่ในระบบการภาครัฐ ได้แก่ การสรรหาจากตลาดแรงงาน การขึ้นตำแหน่งแยกจากระบบปกติ เป็นต้น และการรวมอยู่ในระบบภาครัฐ ได้แก่ สรรหาจากบุคลากรในระบบ เลื่อนตำแหน่งในระบบปกติอย่างรวดเร็ว



กรอบแนวคิดในการวิจัย





วิธีการดำเนินการวิจัย และการเก็บรวบรวมข้อมูล

กลุ่มเป้าหมาย

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายจะใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยสามารถแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

กลุ่มข้าราชการที่เข้าสู่ระบบผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง (ผู้ที่อยู่ในระบบ และเคยอยู่ในระบบ) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 จนถึง 2557 จำนวน 7 ราย

กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคัดเลือกด้วยวิธีเลือกแบบเฉพาะเจาะจง คือ ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง (จำนวน 27 ราย) คณะกรรมการกำหนดกรอบสังเขปประสบการณ์ของกรมบัญชีกลาง (จำนวน 1 คณะ 5 คน) ผู้บริหารของกรม เจ้าหน้าที่ของกรม (จำนวน 4 คน) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของหน่วยงานต้นแบบโดยกำหนดให้สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นหน่วยงานต้นแบบ (จำนวน 3 คน)

รูปแบบและเครื่องมือของการวิจัย

รูปแบบและเครื่องมือในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดรูปแบบของการศึกษาไว้เป็น 3 รูปแบบหลัก คือ การวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม โดยประเด็นในการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม ได้แก่ กระบวนการหลักทั้ง 4 กระบวนการของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง ปัญหา และ ความต้องการ ปัจจัยสนับสนุนต่อระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง

วิธีการดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดให้มีขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพปัญหาของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง

ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาแนวทางการดำเนินการระบบโดยใช้แบบสัมภาษณ์ที่มีความสอดคล้องกับเนื้อหางานวิจัย ซึ่งศึกษาด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์ และการวิเคราะห์เอกสาร

ขั้นตอนที่ 4 ร่างแนวทางการพัฒนาระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง



การวิเคราะห์ข้อมูล

- การวิเคราะห์เอกสาร โดยวิเคราะห์จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงทั้งของภาพรวมและของกรมบัญชีกลาง นำมาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับหลักการของ Talent management และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
- การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบ 360 องศา และการสังเกตข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม

ผลการวิจัย

โดยผลการวิจัยที่ได้จากการใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ต่อกลุ่มเป้าหมาย คือ กลุ่มข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (HiPPs) ของกรมบัญชีกลางตั้งแต่รุ่นที่ 3 ถึง รุ่นที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2557) และการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบ 360 องศา ต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับระบบ HiPPs ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวสามารถอธิบายได้ถึงกระบวนการหลัก 4 กระบวนการ ของระบบ HiPPs ได้แก่ การระบุและสรรหาคัดเลือก การพัฒนาตามกรอบสั่งสมประสบการณ์ การประเมินผล และการธำรงรักษา และสามารถแสดงให้เห็นถึงข้อค้นพบด้านปัญหา ข้อจำกัด ที่เกิดขึ้นในระบบ HiPPs ของกรมบัญชีกลาง ได้ ดังนี้

กลุ่มข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง

ผลการวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น พบว่า บริบทของการเข้าสู่ระบบ HiPPs แต่ละรายมีความสอดคล้องกัน คือ ความต้องการที่จะพัฒนาศักยภาพตนเอง และได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ ซึ่งกลุ่มข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลางได้อธิบายถึงกระบวนการหลัก 4 กระบวนการของระบบ HiPPs รวมไปถึงข้อเท็จจริง อุปสรรค ข้อจำกัด ข้อเสนอแนะ โดยสรุปได้ ดังนี้

การระบุและสรรหาคัดเลือก

การที่จะระบุคนที่จะเป็น HiPPs ของกรมบัญชีกลางได้นั้น จะใช้การอิงตามหลักเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ. คือ เป็นข้าราชการในกรมบัญชีกลาง ระดับปฏิบัติการ หรือชำนาญการ ซึ่งต้องมีความรู้ความสามารถด้านภาษาอังกฤษ/คอมพิวเตอร์ และมีผลการปฏิบัติงานระดับดีเด่น และต้องมีคะแนนทดสอบทักษะภาษาอังกฤษ TOEFL CU - TEP IELTS DIFA ในส่วนการสรรหา จะทดสอบด้วยการให้นำเสนองานเชิงยุทธศาสตร์และการพัฒนา ซึ่งในการดำเนินงานข้างต้นนั้น อาจยังไม่เพียงพอต่อการสรรหาคนที่เก่งจริงเข้ามา จึงควรเสริมปัจจัย ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นด้านอายุ



เพื่อให้ได้ข้าราชการที่เป็นคนรุ่นใหม่เข้ามาในระบบ และจะต้องเพิ่มการทดสอบโดยการนำข้อสอบที่มีมาตรฐานเพื่อคัดกรองอีกระดับหนึ่ง

การพัฒนาตามกรอบสั่งสมประสบการณ์

กรอบสั่งสมประสบการณ์ หรือ Experience Accumulation Framework : EAF) คือเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาข้าราชการที่ได้เข้าสู่ระบบ HiPPs แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการต่อจากกระบวนการระบุและสรรหาคัดเลือก โดยกรอบ EAF จะระบุถึงหน่วยงานที่จะทำการหมุนเวียนงาน (Rotation) และองค์ความรู้ที่จำเป็นที่ HiPPs จะต้องศึกษาและปฏิบัติงานจริง เพื่อให้ได้ผลงานเชิงประจักษ์ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีคณะกรรมการของกรมเป็นผู้กำหนดกรอบสั่งสมประสบการณ์ของ HiPPs แต่ละราย ซึ่งหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. จะกำหนดไว้ว่า หากเป็นข้าราชการระดับปฏิบัติการ จะใช้เวลา 4 - 6 ปี ในการเวียนตามกรอบสั่งสมประสบการณ์ และหากเป็นข้าราชการระดับชำนาญการ จะใช้ระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 2 - 4 ปี ตามกรอบสั่งสม โดยบริบทของกลุ่มข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลางพบว่า กรอบ EAF ของแต่ละไม่เหมาะสม กล่าวคือ การกำหนดกรอบ EAF ของ HiPPs กรมบัญชีกลาง จะกำหนดให้ทำการหมุนเวียนงานทุกสำนัก/กอง/ศูนย์ ซึ่งมี 11 หน่วยงานภายในกรม ซึ่งประเด็นนี้ก่อให้เกิดปัญหาคือ 1. HiPPs จะเรียนรู้งานได้ไม่เต็มที่เนื่องจากระยะเวลาที่จำกัด 2. บางหน่วยงานที่กำหนดไม่สอดคล้องกับตำแหน่งเป้าหมายของ HiPPs จึงควรมีปัจจัยที่สามารถกำหนดกรอบ EAF ให้มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ตั้งตำแหน่งเป้าหมายให้ชัดเจน และกำหนดหน่วยงานสำหรับหมุนเวียนเฉพาะที่จำเป็น สอดคล้องกับตำแหน่งเป้าหมาย มีการเสริมหลักสูตรเฉพาะทั้งภายในและภายนอกองค์กร รวมไปถึงควรมีการจัดทำข้อตกลงการแลกเปลี่ยนตัวระหว่างหน่วยงาน และควรมีการมอบหมายงานที่มีความท้าทายมากกว่าปกติ

การประเมินผล

ในทางปฏิบัตินั้น ทั้งสำนักงาน ก.พ. และกรมบัญชีกลาง ไม่ได้กำหนดการกำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบการประเมินผลข้าราชการ HiPPs ไว้โดยเฉพาะ หากแต่อิงตามเกณฑ์การประเมินผลของข้าราชการปกติ ที่ทำการประเมิน 2 ครั้งต่อปีงบประมาณ ในกรณีนี้กลุ่มข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง จึงเห็นควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์กลางสำหรับข้าราชการในระบบ HiPPs แยกออกมาจากระบบข้าราชการปกติ โดยการใช้ตัวชี้วัด ที่ควรจะมีการวัดหรือการตั้งค่าเป้าหมายที่สูงกว่าปกติ และมีความท้าทาย และใช้ตัวชี้วัด มาใช้ประเมินผลร้อยละ 100 โดยไม่ต้อง



นำมาสมรรถนะที่พึงประสงค์มาใช้ในการประเมินผล และควรประเมินผลแบบ 360 องศา การประเมินผลแบบ 2 ทาง (Two ways) รวมไปถึงให้หน่วยงานจัดทำ Pre Test - Post Test อีกด้วย

การธำรงรักษาให้อยู่กับองค์กร

ตามข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์เชิงลึก นั้น พบว่ากรมบัญชีกลางไม่มีหลักเกณฑ์พิเศษใด ๆ ที่จะธำรงรักษาให้ HiPPs คงอยู่ปฏิบัติงานกับกรม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กรมโดยผู้บริหารจะใช้ปัจจัยที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ การจัดสรรเงินพิเศษ หรือเงินโควตาการเลื่อนขั้นเงินเดือนในแต่ละรอบให้แก่ข้าราชการ HiPPs หรือที่เรียกว่า Top - Up แต่ในบริบทของคนเก่งแล้ว การได้รับมอบหมายงานที่มีความท้าทาย ยุ่งยาก หรืองานสำคัญระดับกรมให้รับผิดชอบก็มีความสำคัญต่อการคงอยู่เช่นเดียวกัน รวมไปถึงการมี Career Path จากระดับชำนาญการพิเศษไปสู่ตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญหรืออำนวยการต่อไป

ในส่วนของผลการวิจัยต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเกี่ยวข้องกับระบบ HiPPs ของกรมบัญชีกลาง ซึ่งได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก แบบ 360 องศา ซึ่งประกอบด้วย

- กลุ่มผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาของ HiPPs
- คณะกรรมการกำหนดกรอบส่งเสริมประสบการณ์กรมบัญชีกลาง
- ผู้บริหารกรมบัญชีกลางและกลุ่มของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบระบบ HiPPs
- หน่วยงานต้นแบบ (Best Practice)

โดยผลการวิจัยในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าว สามารถแสดงได้ ดังนี้

กลุ่มผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาของ HiPPs

ผลการวิจัยในกลุ่มผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา พบว่า ส่วนใหญ่จะระบุว่า ระบบ HiPPs มีความสำคัญเนื่องจากเป็นระบบที่สร้างคนเก่งให้แก่กรมบัญชีกลาง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างอายุ และงานที่ต่อเนื่องและยากยิ่งขึ้น ซึ่งในส่วนของกระบวนการทั้ง 4 กระบวนการข้างต้น กลุ่มผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาของ HiPPs ได้ระบุไว้อย่างสอดคล้องกัน กล่าวคือ กระบวนการระบุและสรรหาคัดเลือก เหมาะสมกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ. ที่จะระบุและสรรหาจากข้าราชการภายใน แต่ต้องมีการทดสอบที่เข้มข้นด้วยการทดสอบโดยการนำข้อสอบที่มีมาตรฐานเพื่อคัดกรองผู้ที่เข้าสู่ระบบฯ กระบวนการพัฒนา ได้มีข้อค้นพบที่น่าสนใจคือ HiPPs บางรายนั้นต้นสังกัดไม่ปล่อยตัว เนื่องจากจะขาดคนเก่งในการทำงานไป รวมไปถึงกรอบ EAF ที่ไม่เหมาะสม เพราะกำหนดหน่วยงานที่ไม่จำเป็นในส่วนของการประเมินผล กลุ่มนี้เสนอให้ทำการประเมินผล 2 รอบต่อปีงบประมาณ หากแต่ควรกำหนด



ตัวชี้วัด ที่วัดหรือตั้งค่าสูงกว่าข้าราชการปกติ และต้องทำการประเมินในด้านสังกัดที่หมุนเวียนไปเท่านั้น และการธำรงรักษา ต้องมีการใช้ปัจจัยที่เป็นตัวเงิน เช่น การให้เงินพิเศษ หรือเงินโควตา และปัจจัยที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น การทำ Career Path ให้แก่ HiPPs เป็นการเฉพาะ

คณะกรรมการกำหนดกรอบสัมประสมการณักรมบัญชีกลาง

ในส่วนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มนี้จะเป็นในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งมีการแต่งตั้งขึ้นในปี 2557 โดยมีหน้าที่พิจารณาและกำหนดกรอบสัมประสมการณักรมระดับกรม และกรอบสัมประสมการณักรมรายบุคคล ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก แบบ 360 องศา ถึงแนวทางในการกำหนดกรอบ EAF รายบุคคล พบว่า คณะกรรมการจะพิจารณาปัจจัยด้านตำแหน่งมาเป็นปัจจัยหลัก กล่าวคือ กรณี HiPPs เป็นนักวิชาการคลัง ก็จะทำให้หมุนเวียนไปเรียนรู้ยังหน่วยงานที่มีองค์ความรู้ทั้งทางการเงิน และหน่วยงานที่ต้องใช้ความรู้เชิงกฎหมาย ระเบียบการคลัง เพื่อให้หลังจากการพัฒนา HiPPs จะมีความรู้ตามขอบเขตงานของนักวิชาการคลังระดับชำนาญการพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น และคณะกรรมการจะใช้ปัจจัยด้านเวลา ซึ่งจะถูกจำกัด จึงจะต้องคัดเลือกเฉพาะหน่วยงานที่จำเป็นต่อการเรียนรู้เท่านั้น

ผู้บริหารกรมบัญชีกลางและกลุ่มของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบระบบ

ในกลุ่มนี้ ผู้บริหารคือ ที่ปรึกษาด้านกฎหมายและระเบียบการคลังของกรมบัญชีกลาง และเจ้าหน้าที่จากกองการเจ้าหน้าที่ที่ดูแลระบบ HiPPs โดยตรง ซึ่งผลจากการวิจัย พบว่า ดำเนินการระบบ HiPPs ของกรมบัญชีกลางจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์และระเบียบที่ ก.พ. กำหนด ตั้งแต่เรื่องการระบุดคุณสมบัติเบื้องต้น โดยการสรรหาคัดเลือก จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสรรหาด้วยวิธีการให้ผู้สมัครเข้าระบบ HiPPs ได้แสดงความรู้ ความสามารถ วิสัยทัศน์ และผลการปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงสู่ยุทธศาสตร์กรม และสัมภาษณ์เพื่อประเมินถึงพฤติกรรม ความเหมาะสม ลำดับถัดไปจะมีคณะกรรมการพิจารณากรอบ EAF รายบุคคล ซึ่งจะคำนึงถึงปัจจัยสำคัญ เช่น ตำแหน่ง ระดับ และปัจจัยด้านการเรียนรู้ว่า HiPPs รายนั้น สมควรจะต้องมีความรู้ในการปฏิบัติงานด้านใด และควรเน้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้ขึ้นสู่ระดับชำนาญการพิเศษได้อย่างมั่นคง และทำเป็นคำสั่งมอบหมายงาน ในส่วนของการธำรงรักษา HiPPs นั้น กองการเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ดูแลระบบจะทำการปรับตำแหน่งให้เป็นชำนาญการพิเศษให้แก่ HiPPs เป็นการเฉพาะคราวอย่างเร่งด่วน (เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการพัฒนาฯ อย่างสมบูรณ์)

โดยเป้าหมายสูงสุดที่ผู้บริหารและกองการเจ้าหน้าที่ที่มีต่อระบบ HiPPs ก็คือ กรมจะมีคนเก่ง คนดีที่มีคุณภาพ และพร้อมที่จะปฏิบัติงานด้านนโยบาย และเป็นเครื่องมือในการสร้างแรงจูงใจ และสนับสนุนให้คนที่มีความรู้ความสามารถอยู่กับกรม และผลักดันคนเหล่านั้นขึ้นสู่ตำแหน่ง



ระดับชำนาญการพิเศษ โดยปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคอย่างเห็นได้ชัด คือ หน่วยงานต้นสังกัดไม่ปล่อยให้ HiPPs ได้หมุนเวียนงานอย่างเต็มตัว ทางกองการเจ้าหน้าที่จะมีมาตรการคือการหาอัตราว่าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราวหรือพนักงานราชการมาทดแทน และปัญหาเกี่ยวกับการมอบหมายงานที่ไม่เหมาะสม จะใช้วิธีการทำข้อตกลง MOU ระหว่างผู้ดูแล HiPPs และข้าราชการ HiPPs ในการจัดทำตารางงานที่ทำทนายเหมาะสมแก่ศักยภาพ HiPPs ต่อไป

หน่วยงานต้นแบบ (Best Practice)

ในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ(สบน.) และสำนักงาน ก.พ. โดยพิจารณาจากจำนวน HiPPs ที่หน่วยงานทั้ง 2 มีอยู่เมื่อเทียบกับอัตราส่วนของข้าราชการภายใน ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก แบบ 360 องศาในบริบทของกระบวนการหลักทั้ง 4 กระบวนการสามารถแสดงตามตารางที่ 5-1 การดำเนินการตามระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของหน่วยงานต้นแบบได้ ดังนี้

ตารางที่ 1-2 การดำเนินการตามระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของหน่วยงานต้นแบบ

กระบวนการ	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	สำนักงาน ก.พ.
การระบุและสรรหาคัดเลือก	- ประกาศคุณสมบัติของผู้สมัครตาม ก.พ. - สัมภาษณ์จากคณะกรรมการและผู้บริหารของ สบน.	- ประกาศรับสมัคร พร้อมกำหนดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ - ตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาจากประวัติและสัมภาษณ์เพื่อวัดทัศนคติ วิสัยทัศน์ ฯลฯ
การพัฒนาตามกรอบสังสรณัประสปรการณั	มีคณะทำงานที่มี ผอ.สบน. และผอ.ทุกหน่วยงาน เข้าร่วมกำหนด ซึ่งกรอบของกรม จะกำหนดระยะเวลาไว้ 7 ปี 6 เดือน และกรอบฯ รายบุคคลจะสอดคล้องกับกรอบระดับกรม โดยสามารถปรับเปลี่ยนหน่วยงานได้เสมอตามความเหมาะสม	พิจารณาจาก 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่ - ความต้องการและศักยภาพภายในของ HiPPs - สายงานที่ HiPPs จะขึ้นสู่ตำแหน่งสูงขึ้น ซึ่งการหมุนเวียนหน่วยงานจะมี 2 ขอบเขตคือ การพัฒนาระบบ HR ภาครัฐ และการจัดทำระเบียบ
การประเมินผล	ทำการประเมินผล 2 รอบต่อปีงบประมาณ เช่นเดียวกับข้าราชการปกติ โดยกำหนดให้ทำการประเมิน ณ หน่วยงานที่หมุนเวียนไป	มีการทำข้อตกลงตัวชี้วัดระหว่าง HiPPs และผู้บังคับบัญชา โดยกำหนดให้ประเมินผล 2 รอบต่อปีงบประมาณ ณ หน่วยงานที่หมุนเวียน โดยเพิ่มเติมขั้นตอนการประเมินแบบ 360 องศาเพื่อประเมินอย่างรอบด้าน



กระบวนการ	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	สำนักงาน ก.พ.
การชำระรักษาให้อยู่กับองค์กร	- การปรับตำแหน่งให้เป็นระดับชำนาญการพิเศษอย่างรวดเร็ว - การให้ผลตอบแทนพิเศษ เงินรางวัล หรืออื่นๆ นอกจากเงินเดือน	- การมอบหมายงานที่ท้าทายและทำให้บรรยากาศในการทำงานเป็นไปโดยยืดหยุ่น - มีกิจกรรมที่เป็นเสมือนเวทีแสดงออกถึงความรู้ความสามารถของ HiPPs และการทำให้มี Worklife Balance ทั้งนี้ HiPPs ของสำนักงาน ก.พ. จะไม่ได้รับการปรับตำแหน่งเป็นชำนาญการพิเศษ
เป้าหมายของการดำเนินการ	รักษาคณิศ คนเก่งให้อยู่ปฏิบัติงานใน สบн. ตลอดอายุราชการ	การเตรียมความพร้อมคนให้พร้อมสำหรับขึ้นสู่ตำแหน่งระดับสูงของหน่วยงาน
ปัญหา อุปสรรค /ข้อจำกัด ข้อเสนอแนะ	<u>ปัญหา</u> ของการหมุนเวียนงานตามกรอบฯ พบว่าหน่วยงานต้นสังกัดมักจะไม่ปล่อยตัว <u>ข้อจำกัด</u> เมื่อปรับปรุงตำแหน่ง HiPPs ให้เป็นชำนาญการพิเศษแล้ว จะไม่มีลูกน้องตามได้ บังคับบัญชา เนื่องจากการปรับในตำแหน่งของตนเอง จึงอาจเกิดความน้อยใจหรือกำลังใจ <u>ข้อจำกัด</u> เมื่อปรับ HiPPs เป็นชำนาญการพิเศษ ยังไม่มีการต่อ ยอดให้คนเก่งสามารถขึ้นสู่ตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญหรืออำนวยการ	<u>ปัญหา</u> คือ ต้นสังกัดไม่ยอมปล่อยตัว HiPPs ได้หมุนเวียนงาน เนื่องจาก สำนักของตนจะขาดคนเก่งในการทำงาน <u>ข้อเสนอแนะ</u> ทุกหน่วยงานต้องร่วมมือและพร้อมที่จะมอบหมายงานในหน่วยงานให้แก่ HiPPs ได้ทำและเรียนรู้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาองค์ความรู้ และความสามารถในเวลาที่ยังจำกัด

สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบ 360 องศา จากกลุ่มข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้นำเสนอมาแล้ว ประกอบกับการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง จะสามารถกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นกระบวนการหลัก 4 กระบวนการ รวมไปถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จที่จะแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในแต่ละกระบวนการของระบบ HiPPs กรมบัญชีกลาง ซึ่งสามารถแสดงการสรุปผลในรูปแบบแนวทางการพัฒนาระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลางได้ ดังนี้



การระบุและสรรหาคัดเลือก

กรมบัญชีกลางจะต้องดำเนินการระบุ HiPPs จากข้าราชการภายในกรมตามหลักเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ. (2553) โดยต้องเป็นข้าราชการระดับปฏิบัติการ หรือชำนาญการที่มีปฏิบัตินายการในกรมไม่น้อยกว่า 1-2 ปี และจะต้องมีผลการสอบภาษาอังกฤษอย่างหนึ่งอย่างใดระหว่าง CU-TEP TOEFL IELTS หรือ DIFA TES และกรมจะต้องมีวิธีการสรรหาอันประกอบด้วยการนำเสนอวิสัยทัศน์ ความสามารถและผลงานที่ผ่านมา ซึ่งจะต้องมีความเชื่อมโยงเข้ากับแผนยุทธศาสตร์ของกรม และข้อเสนอในการพัฒนางาน และการสัมภาษณ์เชิงพฤติกรรม ซึ่งจะพิจารณาถึงสมรรถนะที่พึงประสงค์สำหรับ HiPPs และการทำแบบทดสอบทางวิชาการหรือแบบทดสอบทัศนคติ (Attitude test) ซึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จในการที่กรมจะได้มาซึ่ง HiPPs ในขั้นต้นก็คือ การที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของข้าราชการภายในจะต้องผลักดันคนเก่งที่มีแววให้เข้าสู่ระบบ HiPPs

การพัฒนาตามกรอบสังเขปประสบการณ์

เป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการกำหนดกรอบ EAF และกองการเจ้าหน้าที่ต้องวิเคราะห์และดำเนินงานร่วมกัน คือ

- กำหนดตำแหน่งเป้าหมายของ HiPPs โดยการพิจารณาถึงตำแหน่งเป้าหมายของ HiPPs ที่จะพัฒนาให้เป็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการ หรืออื่น ๆ ซึ่งจะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนแรก เพราะจะส่งผลต่อการกำหนดองค์ความรู้ที่ HiPPs ควรจะได้รับในการพัฒนาไปสู่ตำแหน่งนั้น ๆ ได้

- วิเคราะห์ความจำเป็นของหน่วยงานที่ HiPPs จะต้องหมุนเวียน คือ การวิเคราะห์ถึงองค์ความรู้ที่ HiPPs จำเป็นที่จะต้องเรียนรู้และลงมือปฏิบัติในขอบเขตของตำแหน่งหน้าที่ รวมไปถึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการเรียนรู้ และผลงาน/ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับ

- เปิดโอกาสให้ HiPPs ได้หารือกำหนดหน่วยงานที่ต้องการ/สมรรถนะ เพื่อให้การกำหนดกรอบ EAF มีประสิทธิภาพและตอบสนองกับความต้องการ ความถนัดหรือสมรรถนะของ HiPPs

- การแปลงกรอบฯ ที่กำหนดเป็นคำสั่งมอบหมายงานเพื่อให้มีผลทางปกครอง โดยจัดทำกรอบฯ เป็นรูปแบบของคำสั่งกรมบัญชีกลาง เรื่อง การมอบหมายหน้าที่ให้แก่ HiPPs เป็นการเฉพาะราย

- ประสานหน่วยงานเพื่อกำหนดผู้สอนงาน (Coach) และร่วมกันสอนงาน โดยอธิบายถึงจุดประสงค์ในการหมุนเวียนงาน ซึ่ง HiPPs จำเป็นต้องเรียนรู้งานภายในหน่วยงานในระยะเวลาที่จำกัด ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดผู้สอนงาน ที่เก่ง และสามารถสอนงานและให้คำแนะนำ เพื่อ



การพัฒนาอย่างรวดเร็วได้ รวมไปถึงการมีหลักสูตรเฉพาะของ HiPPs ทั้งจากการฝึกอบรมจากภายนอก และการกำหนดหลักสูตรเฉพาะสำหรับพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะในระยะเวลากำหนด

โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จในการพัฒนาตามกรอบ EAF นอกจากกรอบดังกล่าวจะต้องเหมาะสมตามบริบทของ HiPPs แต่ละรายแล้วนั้น การมอบหมายงานที่ยากและท้าทายให้ HiPPs รับผิดชอบ ย่อมสำคัญเช่นกัน เพราะว่า HiPPs จะเรียนรู้งานจากการปฏิบัติงานจริง และจะทำการแก้ไขปัญหาหรือสร้างสรรค์งานที่ได้รับมอบหมายนั้น อย่างเต็มที่ดีกว่าการให้ศึกษาจากเอกสารหรือแฟ้มงาน

การประเมินผล ควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการประเมินผลในระบบ HiPPs กล่าวคือ กำหนดให้ HiPPs และผู้บังคับบัญชาทำข้อตกลงตัวชี้วัดหรือกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงาน ในต้นรอบการประเมิน และกำหนดสัดส่วนในการประเมินผล ซึ่งควรจะเป็นผลสำเร็จของงานอยู่ที่ร้อยละ 80 และสมรรถนะทั้ง 7 ของ HiPPs ร้อยละ 20 รวมไปถึงการใช้แบบประเมินแบบ 360 องศา เพื่อให้รับทราบถึงพฤติกรรมที่แสดงออกของ HiPPs อย่างรอบด้าน และจะสามารถวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนเพื่อพัฒนาต่อไป โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จในกระบวนการประเมินผลนั้น คือ การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างยุติธรรม ปราศจากอคติจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

การธำรงรักษาให้อยู่กับองค์กร โดยยึดตามหลักการ Total Reward กล่าวคือ ควรใช้ปัจจัยทั้งที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงิน ดังนี้

- สิ่งที่เป็นตัวเงิน ซึ่งมีรูปแบบการจ่ายเงินเป็น 2 ลักษณะ คือ

การได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษจากผู้บริหาร (Top - Up) หลังจากกระบวนการประเมินผลเสร็จสิ้น ซึ่งขึ้นอยู่กับการพิจารณาและความเห็นชอบจากผู้บริหารของกรมที่จะอนุมัติให้เป็นเฉพาะราย การได้รับเงินค่าตอบแทนที่มีเหตุพิเศษ สำหรับ HiPPs ที่จะได้รับทุกเดือน หรือเงินรางวัลที่จะได้รับเป็นการเฉพาะคราว

- สิ่งที่ไม่เป็นตัวเงิน ปัจจัยเหล่านี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของบุคคล เช่น การปรับตำแหน่งให้เป็นชำนาญการพิเศษอย่างรวดเร็วเพื่อผลประโยชน์ในการจัดเรียงอาวุโสของการดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น และการจัดทำ Career Path ต่อยอดจากชำนาญการพิเศษ ไปสู่ระดับสูงขึ้น รวมไปถึงการมอบหมายงานที่ท้าทายและการได้รับการยอมรับในความสามารถจากบุคคลในกรม

โดยปัจจัยสู่ความสำเร็จในการธำรงรักษานั้น จะขึ้นอยู่กับ จำนวนค่าตอบแทนที่แสดงถึงความคุ้มค่าในความสามารถจากการทำงาน การยอมรับนับถือจากบุคคลรอบข้าง ที่จะเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ HiPPs ปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ หรือ ความก้าวหน้าที่ได้รับจากระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงที่กรมบัญชีกลางจะตอบสนองให้



ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการดำเนินการระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงในภาพรวมของกรมบัญชีกลาง

งานวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลางนี้ ที่ได้มุ่งศึกษากระบวนการดำเนินการตามระบบ HiPPs ทำให้พบถึงกระบวนการหลัก 4 กระบวนการ และปัญหา ข้อจำกัด อุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะระบบ และสภาพแวดล้อม ในการนี้ผู้วิจัยจึงได้เสนอถึงปัจจัยสู่ความสำเร็จ 2 ปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินการภาพรวมตามระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- การให้ความสำคัญและให้คุณค่ากับระบบ ขั้นต้นคือการชี้แจงให้ผู้บริหารได้รับทราบถึงประโยชน์จากการมีคนเก่ง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการของกรมต่อไปในอนาคต เมื่อผู้บริหารรับรู้และเข้าใจ ก็จะเกิดการถ่ายทอดมาตามลำดับชั้น ซึ่งจะทำให้ทั้งกรมเกิดการตื่นตัวต่อการผลักดันเพื่อนร่วมงาน หรือลูกน้องเข้าสู่ระบบในที่สุด

- ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relation) ปัจจัยนี้จะช่วยให้ HiPPs สามารถดำเนินการผ่านทุกกระบวนการได้อย่างบรรลุผล ซึ่งความสัมพันธ์นี้จะเกิดขึ้นระหว่างผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และลูกน้องที่จะสร้างบรรยากาศและความผูกพันเชิงการทำงาน และเป็นการเสริมแรงในทางบวกให้เกิดขึ้นในกรมบัญชีกลางได้ทางหนึ่ง

ข้อเสนอแนะ

ในการวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของกรมบัญชีกลาง ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 3 ประการ ดังนี้

1. ปัจจัยสนับสนุนด้านระเบียบ หลักเกณฑ์ คือ กรมบัญชีกลางต้องปรับปรุง และกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบ HiPPs และใช้ระเบียบ นั้น อย่างจริงจัง เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการประเมินผลเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการในระบบ HiPPs ที่ต้องสอดคล้องกับระบบประเมินผลข้าราชการปกติ รวมไปถึงกำหนดหลักสู่พัฒนา HiPPs เพื่อพัฒนาศักยภาพ สมรรถนะสำหรับการเป็นผู้นำในอนาคต

2. ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ต้องมีมาตรการรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหมุนเวียนงาน โดยต้องระบุถึงประเภทความผิดของ HiPPs เป็นกรณี และกำหนดบทลงโทษ

3. ปัจจัยสนับสนุนด้านมาตรการส่งเสริมขวัญและกำลังใจของบุคลากรควรจัดทำมาตรการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษ หากข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงมีผลงานที่เป็นประโยชน์ต่อกรม หรือสร้างประโยชน์ให้แก่ภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม



บรรณานุกรม

บทความวารสาร

ปฐมพงศ์ โตพานิชสุริย์. (2553). การรักษาผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงในองค์กร กรณีศึกษาข้าราชการพลเรือน
สามัญ. วารสารบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 33 (127) , 39 - 49.

สมชาย เทพแสง. (2554). การบริหารจัดการความสามารถพิเศษของมนุษย์. วารสารการบริหาร
การศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา. 5(1), 1 - 9.

สีมา สีมานันท์. (2548). HR ฝ่าวิกฤติ เพิ่มโอกาส. กรุงเทพมหานคร : บริษัท แอร์บอร์น พริน.

สุพจน์ บุญวิเศษ. (2555). การบริหารคนเก่งในทศวรรษหน้า. วารสารการเมือง การบริหาร และ
กฎหมาย มหาวิทยาลัยบูรพา. 4(2), 127 - 140.

อริยา รัชฎ์พีช. (2556). ระบบบริหารจัดการคนเก่ง (Talent management).งานเสริมสร้างศักยภาพ
และขีดความสามารถของบุคลากร มหาวิทยาลัยมหิดล.

Ed Michaels, Helen Handfield and Beth Axelrod. (2001). **The War for Talent**. Massachusetts :
Havard Business School Publishing.

Lence A. Berger and Dorothy R. Berger. (2003). **The Talent Management handbook :
Creating Organization Excellence by Identifying, Developing, and Promoting Your
Best People**. New York : McGraw - Hill.

Robertson,A and Abby, G. (2003) . **Mapping Talented People**. Britain : Pearson Education
Limited.

รายงานการประชุมหรือสัมมนาทางวิชาการ

นางชุดิมา หาญเผชิญ. (2553).ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง **High Performance and Potential
System – HiPPS**,17 มิถุนายน 2553 สำนักงาน ก.พ..นนทบุรี.

วิทยานิพนธ์

กชกร มุตตามระ. (2554).ปัจจัยที่ส่งผลต่อการรักษาคคนเก่งในองค์กร. ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต.
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



กิตติพล วัฒนะชนชาติ และสมเกียรติ เลิศฤทธิพงศ์. (2550). การศึกษาเปรียบเทียบการจัดการองค์ความรู้สำหรับองค์กรธุรกิจชั้นนำด้านการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทย. ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต. วิทยาลัยนวัตกรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประไพวรรณ สัมมาทิตฐิ. (2552). การบริหารจัดการคนเก่ง กรณีศึกษา ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ (ไทย) จำกัด (มหาชน). ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พรเทพ ลีทองอิน. (2556). การสร้างรูปแบบการจัดการคนเก่งของสมาคมกีฬา. วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต คณะวิทยาศาสตร์การกีฬา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

พัลลภา เอี่ยมสะอาด. (2552). การสร้างระบบการบริหารจัดการคนเก่งของกรุงเทพมหานคร. ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วาสิตา ฤทธิ์บำรุง. (2548). การบริหารจัดการคนเก่งเพื่อสร้างรายได้เปรียบทางการแข่งขันขององค์กร. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวิทยาศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุภารัตน์ โยธาภิบาล. (2557). สิงคโปร์กับสงครามการแย่งชิงคนเก่งทั่วโลกสู่ “ศูนย์กลางคนเก่งสิงคโปร์” : บทเรียนและความท้าทายสู่แนวทางสร้าง “ศูนย์กลางคนเก่งภาครัฐไทย”. วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

Ora - orn Poocharoen & Celia Lee. (2013). **Talent Management in the Public Sector : A compative study of Singapore, Malaysia, and Thailand.** Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ปิยะชัย จันทรวงศ์ไพศาล. (2548). Talent Management : การรักษาคคนเก่งให้อยู่กับองค์กร.

21 พฤษภาคม 2558. http://www.hrcenter.co.th/index.php?module=columns_detail&ColumnID=379 Serendi Team. “Talent Management”. <http://www.serendi.com/en/talent-management-definition/what-is-talent-management.html>.

มนูญ สรรค์คุณากร. (2550). เปิดมุมมองด้านการบริหารคนเก่ง (Talent Management) ในสายตาของผู้บริหาร. 21 พฤษภาคม 2558

<http://tpa.or.th/industry/content.php?act=view&id=1447>



ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ. (2556). แนวคิดของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง.

20 พฤษภาคม 2558. http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=150&Itemid=248

=com_content&view=category&layout=blog&id=150&Itemid=248

Price water house Coopers. (2555). เหตุผลที่แท้จริงของการลาออกของพนักงาน.

19 พฤษภาคม 2558. <http://www.prakal.worldpress.com>

เอกสารอื่น ๆ

กฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2557.10 มกราคม 2557.

ราชกิจจานุเบกษา.เล่มที่ 131. ตอนที่ 7 ก.หน้าที่ 10

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.9 ตุลาคม 2546

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก.หน้าที่ 297

ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ. (2553). คู่มือการจัดทำกรอบสัมประสมการสำหรับระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง.

ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ. (2553). คู่มือการบริหารผลการปฏิบัติการสำหรับระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง.

ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ. (2553). คู่มือภาพรวมสำหรับระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง.

ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ. (2553). คู่มือการสรรหาและคัดเลือกสำหรับระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง.

ศูนย์เทคโนโลยีและการสื่อสาร สำนักงาน ก.พ. (2556). กำลังคนภาครัฐ 2555 : ข้าราชการพลเรือนสามัญ. หน้า 85.

ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ. (2558). รายงานประจำปีระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557.

สำนักงาน ก.พ..นร 1003/ว 4 .ลงวันที่ 11 มีนาคม 2554 .ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง

สำนักงาน ก.พ..นร 1003/ว 42 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553.ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง



การพัฒนาสมรรถนะในครูด้านภาวะผู้นำ

นงลักษณ์ พิมพ์ศรี*

สุนันทา วีรกุลเทวัญ**

อมรรัตน์ ภิญโญอนันพงษ์***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยและพัฒนา มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาองค์ประกอบการพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานครูด้านภาวะผู้นำ ศึกษาลักษณะและพฤติกรรมสมรรถนะประจำสายงานครูด้านภาวะผู้นำ สร้างคู่มือการพัฒนาภาวะผู้นำสมรรถนะประจำสายงานครูด้านภาวะผู้นำเพื่อทดลองเครื่องมือมุ่งเน้นการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน โดยได้กำหนดวิธีดำเนินการวิจัยเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ศึกษาองค์ประกอบการพัฒนาครูในสถานศึกษาจากแหล่งข้อมูล 2 แหล่ง คือ 1) จากเอกสารงานวิจัย และ 2) จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นครูสอนดีที่ผ่านการประเมินตามเกณฑ์การประเมินของคุรุสภา จำนวน 100 คน ที่ได้มาโดย การเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยใช้แบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับที่มีค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับเท่ากับ 0.74 วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ระยะที่ 2 สร้างและพัฒนาคู่มือการพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานครูด้านภาวะผู้นำ ตรวจสอบความถูกต้องและยืนยันคู่มือตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ โดยใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของคู่มือโดยผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 7 ท่าน ระยะที่ 3 การทดลองใช้คู่มือการพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานครูด้านภาวะผู้นำ โดยเลือกครูสอนดีเป็นกลุ่มตัวอย่าง ที่ต้องการพัฒนา จำนวน 30 คน โดยการประเมินก่อนและหลังการพัฒนา ผลการวิจัยพบว่า 1) องค์ประกอบการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครูประกอบด้วย 5 ด้าน วุฒิภาวะความเป็นผู้ใหญ่ที่เหมาะสมกับความเป็นครู, การสนทนอย่างสร้างสรรค์, การเป็นบุคคลแห่งการเปลี่ยนแปลง, การปฏิบัติงานอย่างไตร่ตรอง, การมุ่งพัฒนาผลสัมฤทธิ์ผู้เรียน 2) ลักษณะและพฤติกรรมของครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครูพบว่า ครูส่วนมากเป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 65 ตำแหน่งงานเป็นครูวิชาการมากที่สุด (ร้อยละ 73) วุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 81)

* นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาภาวะผู้นำเพื่อการพัฒนาวิชาชีพ, มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

*** รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำภาควิชาวัดและประเมินผล, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



ประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมากกว่า 10 ปี (ร้อยละ 83) และอยู่ในสถานศึกษานานกลางมีนักเรียนระหว่าง 121 – 300 คน (ร้อยละ 84) ลักษณะและพฤติกรรมครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับ การประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครูพบว่า ลักษณะและพฤติกรรมครู เฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.18$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากที่สุด 2 ด้าน คือ ด้านการปฏิบัติงานอย่างไตร่ตรอง ($\bar{X} = 4.67$) รองลงมาคือ ด้านวุฒิภาวะความเป็นผู้ใหญ่ที่เหมาะสมกับความเป็นครูแสดงออกกับผู้เรียนอย่างเหมาะสมกับความเป็นครู ($\bar{X} = 4.53$) ส่วนด้านการมุ่งพัฒนาผลสัมฤทธิ์ผู้เรียน อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.47$) 3) สร้างและพัฒนาคู่มือการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครูองค์ประกอบด้วย ความเป็นมาจุดประสงค์การพัฒนาหลักสูตรการพัฒนาภาวะผู้นำครูระยะเวลาในการพัฒนาตารางพัฒนาตามหลักสูตรหลักสูตรการพัฒนาครู วิธีการพัฒนาสื่อและนวัตกรรมพัฒนาการประเมินผลการพัฒนาโดยผ่านผู้เชี่ยวชาญ ให้การยืนยันความเหมาะสมและความเป็นไปได้ 4) พัฒนาครูภาวะผู้นำด้านการมุ่งพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ทั้ง 3 ระยะเวลาดำเนินการในขั้นกระบวนการแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ระยะก่อนปฏิบัติการ ระยะที่ 2 ระยะที่ 2 ประชุมปฏิบัติการ และระยะที่ 3 ระยะหลังปฏิบัติการ โดยการประชุมและใช้แบบสอบถามพฤติกรรมครูในสถานศึกษา ผลจากแบบสอบถามว่า หลังปฏิบัติการค่าเฉลี่ยของประเมินครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู สูงกว่าก่อนการเข้าพัฒนา

คำสำคัญ: สมรรถนะประจำสายงาน / ภาวะผู้นำครู/ การพัฒนาภาวะผู้นำครู

Competency Development Division of Teacher Leadership

Nongluk Pimsri
Sunanta Viragoontavan
Amornrut Pinyoananpong

Abstract

The objectives of this research and development were 1) to study components of leadership competency development of teachers, 2) to investigate characters and behaviors of teachers' leadership competency, 3) to create a manual of their leadership competency development and 4) to try out the manual focusing on learners' learning achievement. Research procedures were divided into 3 phases: In Phase 1, components of teacher development at schools were studied from two sources including 1) research documents and 2) 100 sample teachers who passed the



evaluation criteria required by the Teachers' Council of Thailand. They were purposively selected. The research tool was a five-rating questionnaire with the reliability of 0.74. The statistics employed in this research were percentage, mean and standard deviation. In Phase 2, the manual for developing teachers' leadership competency was created. Its correctness was affirmed by seven experts via structured interview, and its possibility and appropriateness was also approved by the experts. In Phase 3, the manual was tried out by using it with 30 teachers whose teaching performance was satisfactory. The pre- and post evaluations were also made. 1. The components of teacher development consisted of five aspects : 1) armature appropriate for being teachers, 2) creative conversation, 3) personnel of changes, 4) considerable performance and 5) development for learners' accomplishment. 2. Regarding their characters and behaviors, it was found that the majority of the samples were females (65 %) holding a professional level (73 %), B.A. degree (81 %), and having more than 10 years of teaching experiences (83%). 121-300 teachers worked at medium schools (84 %). They were ready for external assurance of leadership competency development at a high level ($\bar{X} = 4.18$). Upon considering each aspect, it showed that two aspects i.e. considerable performance ($\bar{X} = 4.67$) and armature appropriate for being teachers ($\bar{X} = 4.53$) were at the highest level. However, development for learners' accomplishment ($\bar{X} = 3.47$) was at a moderate level. 3. The manual consisted of the following components: objectives, period of developing the table based on the teacher development curriculum, methods of development media and innovation, manual evaluation and its appropriateness and possibility approved by the experts. 4. Three steps of developing teachers: Step 1, pre-procedure, Step 2, procedure and workshop using the developed manual and Step 3, post-workshop including meetings and a questionnaire about teachers' behaviors. Moreover, the evaluation of teachers at the schools for leadership competency after their participation in the workshop was higher than before the attending the workshop.

Keywords: Competency Leadership/ Teachers' Leadership/ Development of Teachers' Leadership

บทนำ

การพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา โดยอาศัยการพัฒนาสมรรถนะเป็นพื้นฐาน (Competency-Based Development) ตลอดจนกระบวนการค้นหาสมรรถนะที่จำเป็นต้องพัฒนา (Competency Gap) แล้วนำผลการประเมินมาจัดทำแผนพัฒนาตนเองรายบุคคล (Individual Development Plan: ID Plan) เพื่อให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกคนได้ดำเนินการพัฒนาตนเองตามแผนการพัฒนาสมรรถนะที่ตนเองเป็นผู้กำหนดเพื่อการเพิ่มพูนสมรรถนะในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียนและความก้าวหน้าในวิชาชีพของตน (มัทธนาทิมนมณี, 2553, น.1)การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 – 2561) รัฐบาลมุ่งเน้นให้คน



ไทยมีโอกาสได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ โดยมีเป้าหมายหลักสามประการคือ พัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา และการเรียนรู้ของคนไทยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีคุณภาพ และทั่วถึง อีกทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารจัดการศึกษาโดยมีกรอบแนวทางการปฏิรูปการศึกษาสี่ประการคือ พัฒนาคุณภาพคนไทยยุคใหม่พัฒนาคุณภาพครูยุคใหม่พัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่และพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552, น.คำนำ)

การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น เป็นกระบวนการเพิ่มคุณภาพการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น มีการเสริมสร้างและเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ มีความรู้ความสามารถ ทักษะเจตคติและวิธีการทำงาน เพิ่มพูน การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องกระทำ อย่างต่อเนื่อง เพื่อสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติงานที่ปรารถนาจะได้รับความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานนั้น ๆ อีกทั้งความก้าวหน้าในด้านวิทยาการเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจึงจำ เป็นต้องมีการพัฒนาครูและบุคลากรให้ก้าวหน้า ต่อการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการที่ครูและบุคลากรในองค์กรได้รับการพัฒนาให้เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ จึงเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะช่วยให้การบริหารจัดการการศึกษาสำเร็จผลตามเป้าหมายได้เป็นอย่างดี(ทัศนีย์ วงษ์สมบูรณ์, 2550 , น.4) ปัจจุบัน ภาวะผู้นำครูเป็นประเด็นสำคัญที่นำสู่การปฏิบัติในการพัฒนาวิชาชีพครู หลักการสำคัญของครูผู้นำคือ การใช้ครูเป็นศูนย์กลางในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนานวัตกรรมด้านการเรียนการสอนในลักษณะให้ครูที่มีความเชี่ยวชาญใช้บทบาทการเป็นผู้นำจูงใจให้เพื่อนครูได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการเรียนการสอน บทบาทของครูผู้นำจะหลากหลายจากภารกิจในเชิงบริหารจัดการไปจนถึงการริเริ่มและเอื้ออำนวยให้เกิดชุมชนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาวิชาชีพ (Professional learning communities) โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ให้กับผู้เรียนทุกคน(มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554, น.6-7)

ดังนั้น การพัฒนาภาวะผู้นำของครูจึงมีความสำคัญและถูกกำหนดให้เป็นกระบวนการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่องภายใต้สภาพแวดล้อมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและบรรยากาศการเรียนการสอนในชั้นเรียน เป้าหมายหลักของการพัฒนาภาวะผู้นำครูเพื่อให้ครูพัฒนาและปรับปรุงการสอนของตนเองและเรียนรู้การเป็นครูมืออาชีพอย่างต่อเนื่องการพัฒนาครู ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบันที่กระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสารไร้พรมแดนมาถึงกันอย่างรวดเร็ว ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อระบบและคุณภาพการศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ท่ามกลางสถานะเช่นนี้ จึงเป็นสิ่งท้าทายอย่างยิ่งสำหรับครู ในการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ครูจึงจำเป็นต้องพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจกรรมในวิชาชีพครูได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามความ



ต้องการของหน่วยงานการศึกษา ตั้งแต่โรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และ
กระทรวงศึกษาธิการ(สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551, น.11) ตามที่ประจิด สกณะพัฒน์
และอุดม เขยทิวส์ (2549 , น.112-113) ครูผู้สอนจึงจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ และเรียนรู้เทคนิค
วิธีการที่จะพัฒนาการสอนให้ผู้เรียนมีโอกาสที่จะเรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งนี้ ต้องมุ่งพัฒนา
ผู้เรียนให้เป็นคนดี มีปัญญา มีความสุข และมีความเป็นไทย และอยุธยาดี จันทรสนธิ (2554, น.6)
ได้กล่าวไว้ว่า ปัจจุบันนี้ สังคมคาดหวังครูทำหน้าที่ของผู้นำนอกเหนือไปจากการดำเนินการการ
จัดการเรียนการสอน และการปฏิบัติงานครูที่เป็นกิจวัตรประจำวัน และมีความเชื่อว่า ผู้นำมิใช่
พรสวรรค์ที่เกิดขึ้นเฉพาะตัวบุคคลแต่เป็นเรื่องที่เรียนรู้ ฝึกฝนและพัฒนาได้ ครูต้องสามารถบูรณา
การบทบาทหน้าที่สองลักษณะคือครูในฐานะผู้นำในการริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรมด้านหลักสูตร
และการเรียนการสอนและใช้ภาวะผู้นำให้เกิดการนำนวัตกรรมไปสู่การปฏิบัติ การจัดการเรียนรู้
ต้องเน้นการจัดประสบการณ์ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์ การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม โดย
ครูมีหน้าที่เอื้ออำนวยในการสร้างบรรยากาศแห่งการเรียนรู้ ส่งเสริม สนับสนุน ให้ผู้เรียนได้มี
ส่วนร่วม สร้างองค์ความรู้ได้ด้วยตนเอง ครูจึงถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการจัดการศึกษาที่มี
คุณภาพ (เอียน สมิต และอนงค์ วิเศษสุวรรณ, 2550, น.67)ในการจัดการเรียนการสอนครูมี
ความสำคัญ สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (online) กล่าวว่าปัจจุบันที่เน้นแนวคิดที่ว่าครูก็คือผู้นำ (Teachers
as leaders) เบตรอน (Bellon & Beaudry, 1992; Boles & Troen, 1992) ตลอดจนแนวคิดใหม่ของการ
ปฏิรูปการศึกษาที่เน้นเรื่อง การปรับรูปโครงสร้าง (Restructuring) และการบริหารที่ยึดโรงเรียน
เป็นฐาน (Site based management)

จากการปฏิบัติงานของครูในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรฐาน
วิชาชีพครูและมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ซึ่งในมาตรฐานที่ 6 การบริหารจัดการใน
ห้องเรียน ได้กำหนดสมรรถนะให้มีภาวะผู้นำ การปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา ผู้
ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาทราบสาระสำคัญของมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษาที่ปรากฏตาม
ข้อบังคับคุรุสภาฉบับวันที่ 31 สิงหาคม 2548 เท่านั้น เพื่อสร้างครูที่มีคุณภาพตามนโยบายของ
รัฐบาลในการที่จะพัฒนาครูเป็นครูดีมีคุณธรรม และมีวิทยฐานะสูงขึ้นมีความเข้าใจตรงกัน สามารถ
ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการจะส่งผลในการพัฒนาคุณภาพ
ครูโดยรวมต้องการประเมินสมรรถนะครู (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2553, น.
คำนำ) เพื่อเข้าใจตรงกันในการใช้ แบบประเมินสมรรถนะและมาตรฐานของครูผู้สอน ที่หน่วยงาน
ต่าง ๆ ได้จัดทำไว้ คือ แบบประเมินคุณภาพการปฏิบัติงาน (สมรรถนะ) เพื่อให้ข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษามีและเลื่อนวิทยฐานะ ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) มาตรฐานวิชาชีพครู ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา นอกจากนี้ยัง



ศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานของครูผู้สอน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากการสังเคราะห์สามารถสรุปได้ว่า สมรรถนะครู สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย สมรรถนะหลัก และสมรรถนะประจำสายงาน ดังนี้ สมรรถนะหลัก (Core Competency) สมรรถนะประจำสายงาน (Functional Competency) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553, น.24-25)

จากที่กล่าวมา ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของครูที่มีต่อคุณภาพของการจัดการศึกษา และที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของนักเรียน หากเกิดจากครูขาดแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ไม่มีแรงบันดาลใจในการพัฒนาตนเอง รวมทั้งยังขาดการจัดการความรู้ที่ดีและมิได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนและแบ่งปันความรู้ระหว่างกัน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและผลการวิจัยของนักวิชาการและหน่วยงานทางการศึกษาที่ศึกษาแนวทางเพื่อพัฒนาครูให้สามารถจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ โดยให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำของครู (teacher leadership) ฟูลแลน (Fullan, 1994, pp.16-20) กล่าวถึงภาวะผู้นำของครูว่าประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญที่มีความมุ่งมั่นและพัฒนาตนเองไปสู่ครูมืออาชีพอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนช่วยเหลือครูคนอื่นให้สามารถพัฒนาไปสู่ครูมืออาชีพด้วย ส่วน เพลลิเซอร์ และแอนเดอร์สัน (Pellicer and Anderson, 1995, น.9-11) กล่าวถึงลักษณะสำคัญของภาวะผู้นำของครูใน 2 ประเด็น คือ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เกี่ยวกับการเรียนการสอนและนำไปสู่การปฏิบัติจริงในโรงเรียน โดยก่อให้เกิดผลต่อการปรับปรุงการเรียนรู้อันของผู้เรียน และเป็นผู้นำทางการเรียนการสอน กล่าวคือความเป็นผู้นำด้านการเรียนการสอนมิได้ถูกกำหนดจากฝ่ายบริหาร แต่เกิดจากตัวของครูเองภายใต้การสนับสนุนของโรงเรียนขณะที่ แอคเคอร์ – โฮควา และทอร์ทท์ (Acker- Hocevar and Touchton, 1999 อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2554, น.7) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำของครูโดยใช้มิติด้านการสร้างสัมพันธภาพและมิติด้านความช่วยเหลือ สนับสนุนและความร่วมมือ พบว่า ครูที่มีภาวะผู้นำจะมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ เป็นผู้สร้างเครือข่ายที่สามารถปฏิบัติงานเป็นทีมกับเพื่อนครูในโรงเรียนของตนและสามารถปฏิบัติงานในชุมชนได้ สำหรับ แชรริลล์ (Sherrill, 1999, pp.56-61) ได้เสนอหลักสำคัญของการมีภาวะผู้นำของครู คือ เป็นแบบอย่างที่ดีของการสอนและการเรียนรู้และมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ด้านทฤษฎีและการวิจัยเกี่ยวกับการสอนและการเรียนรู้ อีกทั้งเข้าใจทฤษฎีจิตวิทยาพัฒนาการ การบ่มเพาะจิตวิญญาณการเป็นครู ตลอดจนทั้งแสดงความสามารถในการแนะนำแบบคลินิก และสามารถชี้แนะผู้ร่วมงานและเพื่อนครูโดยวิธีคิดแบบไตร่ตรองและค้นหาด้วยตนเองได้ อีกทั้ง ไชด์ – โบเวล ไชริเนอร์ (Childs-Bowen and Scrivner, 2000, pp.27-34) กล่าวถึงครูที่มีภาวะผู้นำของครูในแง่การพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นครูมืออาชีพภายใต้บรรยากาศของการเรียนรู้ร่วมกันของครู และส่งเสริมการเรียนรู้อันของผู้เรียนตลอดทั้ง ส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษา



ของสถานศึกษา นอกจากนี้ แคทเซนเมเยอร์ (Katzenmeyer and Moller, 2001, pp.93) กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพร้อมที่จะแสดงบทบาทและความรับผิดชอบของครูที่สะท้อนถึงภาวะผู้นำของครูซึ่งสอดคล้องไปกับการทำงานตามปกติในโรงเรียน ซึ่ง ประกอบด้วย 1) ทักษะการสอนแบบมืออาชีพ 2) บุคลิกภาพที่เหมาะสมกับการเป็นครู 3) มีความมั่นคงและก้าวหน้าในอาชีพที่นำหน้าครูคนอื่น 4) มีความสนใจเกี่ยวกับการพัฒนาตนเองให้เกิดการเรียนรู้ 5) ทุ่มเวลาและมุ่งมั่นในการเป็นครูผู้นำ 6) การยอมรับและเชื่อถือจากเพื่อนครูจากการปฏิบัติการสอนตามปกติ สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553, น.36) ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำของครูในกลุ่มมือการประเมินสมรรถนะครูในการปฏิบัติงานของครูระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการปฏิบัติงานของครูผู้สอนและใช้เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดกรอบการพัฒนาครูตามนโยบายพัฒนาครูทั้งระบบ ประกอบด้วย 5 ด้าน ด้วยเหตุผลและความสำคัญดังกล่าว การพัฒนาภาวะผู้นำของครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู ซึ่งเป็นการศึกษาค้นคว้าจากทฤษฎีไปสู่การสร้างการพัฒนาภาวะผู้นำครูที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นจากทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาองค์ประกอบการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู
2. เพื่อศึกษาลักษณะลักษณะครูตามองค์ประกอบด้านภาวะผู้นำ
3. เพื่อสร้างคู่มือการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู
4. เพื่อศึกษาผลการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครูการมุ่งพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเรื่องนี้ แบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ศึกษาเอกสารงานวิจัย เกี่ยวกับองค์ประกอบภาวะผู้นำ วิธีการพัฒนาภาวะผู้นำ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นครูสอนดี สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ชัยภูมิ เขต 2 จำนวน 167 คน กลุ่มตัวอย่าง ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 100 คน ระยะที่ 2



สร้างและตรวจสอบคู่มือการพัฒนาครู โดยตรวจสอบความถูกต้องและความสอดคล้องของรูปแบบตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญโดยใช้แบบสัมภาษณ์มีโครงสร้าง ตรวจสอบความเหมาะสม ความเป็นไปได้ของคู่มือการพัฒนาครู โดยผู้เชี่ยวชาญ 7 คน ระยะที่ 3 ทดลองใช้คู่มือการพัฒนาครูและสรุปผลการพัฒนาภาวะผู้นำครู กับกลุ่มตัวอย่าง ครูสอนดี จำนวน 30 คน ที่สมัครใจเข้าร่วมการพัฒนาตามกระบวนการ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย แบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ศึกษาและสร้างแบบสอบถามเพื่อประเมินลักษณะและพฤติกรรมครูตามตัวบ่งชี้ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ จำนวน 29 ข้อ ดำเนินการสร้างเครื่องมือวิจัยให้ครอบคลุมสาระสำคัญของลักษณะและพฤติกรรมครูในสถานศึกษาตามสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู นำเสนอที่ปรึกษาความเหมาะสมและความถูกต้องของเนื้อหา ให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน ตรวจสอบความตรง (Validity) และ ข้อเสนอแนะอื่น ๆ จากนั้นนำแบบสอบถามที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญแล้ว ไปทดลองใช้ (Try-out) กับครูในสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยภูมิ เขต 2 ที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน วิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถามทั้งฉบับ โดยใช้สัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach Alpha Coefficient) (บุญชม ศรีสะอาด, 2554, น. 96) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.74 ระยะที่ 2 สร้างและตรวจสอบคู่มือการพัฒนาครู โดยการตรวจสอบความถูกต้องและความสอดคล้องของคู่มือตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญโดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ระยะที่ 3 ทดลองใช้และสรุปผลการพัฒนาคู่มือการพัฒนาครู โดยใช้เครื่องมือ คือ 1) คู่มือการพัฒนาครู 2) แบบประเมินก่อนการพัฒนาครู 3) แบบประเมินหลังสิ้นสุดการพัฒนาครู

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ศึกษาเอกสารแนวคิด หลักการ ทฤษฎี และงานวิจัย ดำเนินการโดย 1) สงแบบสอบถามไปยังโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทางไปรษณีย์ จำนวน 100 ฉบับ และได้รับแบบสอบถามคืน จำนวน 100 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 100 2) นำแบบสอบถามที่ได้รับคืนมาตรวจสอบความสมบูรณ์ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลหาค่าทางสถิติ 3) เลือกองค์ประกอบที่มีผลการวิเคราะห์ค่าที่สุดมาพัฒนาครูตามสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำ ระยะที่ 2 สร้างและตรวจสอบคู่มือการพัฒนาครู ดำเนินการโดย 1) นำร่างคู่มือการพัฒนาครู เสนอผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ โดยใช้แบบสอบถาม



แบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ โดยผู้เชี่ยวชาญ 7 คน พร้อมขอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงคู่มือการพัฒนาครู ระยะที่ 3 ทดลองใช้และสรุปผลการสร้างคู่มือการพัฒนาครู ซึ่งดำเนินการโดย 1) ทดลองใช้คู่มือการพัฒนาครู กับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน 2) อบรมเชิงปฏิบัติการโดยการนำคู่มือการพัฒนาครูด้านการมุ่งพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและ สอบถามหลังการทดลองใช้คู่มือการพัฒนาครูสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู

การวิเคราะห์ข้อมูล

โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปในการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งดำเนินการ ดังนี้ ระยะที่ 1 ศึกษาและ สร้างร่างคู่มือการพัฒนาครูเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู โดย หาค่าสถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ระยะที่ 2 สร้างและตรวจสอบคู่มือ การพัฒนาครู ดำเนินการโดยหาค่าสถิติพื้นฐาน การหาค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน โดย ผู้เชี่ยวชาญจากการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ระยะที่ 3 การทดลองใช้คู่มือการพัฒนาครูเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู และหาค่าเฉลี่ย ส่วน เบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่อเปรียบเทียบก่อนและหลังปฏิบัติการพัฒนา

ผลการวิจัย

1. องค์ประกอบการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านวุฒิภาวะความเป็นผู้ใหญ่ที่เหมาะสมกับความเป็นครู อยู่ในระดับมากที่สุด ค่าเฉลี่ย 4.67 รองลงมาคือ ด้านการสนทนาอย่างสร้างสรรค์ อยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย 4.33 ส่วนด้านการมุ่งพัฒนาผลสัมฤทธิ์ผู้เรียน อยู่ในระดับปานกลาง ค่าเฉลี่ย 3.47

2. ร่างคู่มือการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ชัยภูมิ เขต 2 ประกอบด้วย 1) หลักการ 2) วัตถุประสงค์ 3) เนื้อหา และ 5) การวัดและประเมินผล โดยผ่านผู้เชี่ยวชาญ

3. ผลการใช้คู่มือการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู โดยดำเนินการในขั้นกระบวนการแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ระยะก่อนการพัฒนา ระยะที่ 2 ระยะพัฒนา ประกอบด้วย 1) ประชุมปฏิบัติการ ระยะที่ 3 เป็นระยะประเมินผลหลังการพัฒนาพบว่า หลังสิ้นสุดระยะปฏิบัติการ พบว่า ภาวะผู้นำครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ชัยภูมิ เขต 2 หลังการพัฒนาสูงกว่าก่อนการพัฒนา



อภิปรายผล

การอภิปรายผลการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาในการอภิปรายออกเป็น 3 ส่วน ซึ่งในแต่ละส่วนมีประเด็นสำคัญ ที่นำมาอภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

1. ผลการศึกษาองค์ประกอบพฤติกรรมของครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู ดังนี้

ด้านวุฒิภาวะความเป็นผู้ใหญ่ที่เหมาะสมกับความเป็นครู (Adult development) จากผลการวิจัย พบว่า คุณลักษณะและพฤติกรรมครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.18$ และ S.D. = 0.20) พัฒนาการในวัยผู้ใหญ่ ทำให้บุคคลรู้จักสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่น ตระหนักในหน้าที่ของตนเองและมีความรับผิดชอบมากขึ้น เพื่อต้องการรู้จักตระหนักในตัวเองและพัฒนาวิชาชีพให้ทันต่อความเจริญเปลี่ยนแปลงของสังคมการสร้างความสัมพันธ์กับคนอื่น และความรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่าต่อสังคม (สมคิด อิศระวัฒน์, 2543 ; สุวัฒน์ วัฒนวงศ์, 2547) ซึ่งครูได้แสดงถึงพฤติกรรมที่มีความรับผิดชอบ การยอมรับและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการทำงานร่วมกันในสถานศึกษา ทำให้ครูมีความผูกพันต่อสถานศึกษาและวิชาชีพครู ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 โดยการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ การมุ่งเน้นให้สถานศึกษามีการบริหารงานวิชาการอย่างมีอิสระคล่องตัว รวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน สถานศึกษา ชุมชน ได้มาตรฐานมีคุณภาพสอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพการศึกษาและการประเมินคุณภาพภายใน เพื่อพัฒนาตนเองและการประเมินหน่วยงาน ดังนั้นครูผู้สอนต้องเป็นคนเก่ง มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในสาขาที่สอนจึงจะแนะนำนักเรียนได้ถูกต้อง สுகนต์ สินธพานนท์ วรรัตน์ วรรณเลิศลักษณ์ และพรณี สินธพานนท์ (2551) ครูจะต้องมีกิจกรรมสถานศึกษาจึงต้องมีการศึกษาพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในสถานศึกษา ต้องประสานความร่วมมือโดยพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา ต้องประสานความร่วมมือ ในการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา และสถานศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นๆอย่างกว้างขวาง (กระทรวงศึกษาธิการ 2546, น.33-38)

ด้านการสนทนาอย่างสร้างสรรค์ (Dialogue) จากผลการวิจัย พบว่า คุณลักษณะและพฤติกรรมครูด้านการสนทนาอย่างสร้างสรรค์ อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.53$) สิ่งที่สำคัญคือการสนทนา คือกระบวนการคิดร่วมอย่างสร้างสรรค์ และมีพลัง(มนชัย พิณจิตรสมุทร, 2548, น. 43-48) ซึ่ง เสงก์ (Senge, 1990) เสนอแนวปฏิบัติสำหรับโรงเรียน เพื่อสร้างการเรียนรู้แบบทีม ได้



โดยใช้วิธีเสวนา (Dialogue) และวิธีอภิปรายถกปัญหา (Discussion) โดยทีมงานอาจประกอบด้วย ผู้บริหารครูผู้สอน และผู้ปกครอง มาร่วมกันถกปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ที่โรงเรียนดำเนินการอยู่ ตลอดจนการบริหารจัดการโรงเรียนในด้านต่าง ๆ และเป็นการสร้างภาวะผู้นำให้แก่ทุกคนที่ร่วมอยู่ในทีม ดังนั้นโรงเรียนแห่งการเรียนรู้ จึงควรมีกิจกรรมต่าง ๆ ให้สมาชิกของทีมได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ โดยผ่านกระบวนการเสวนาและการอภิปรายร่วมกันอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ ซึ่งสอดคล้องกับ ญิณญ มนุสศิลป์ (2551 : 20) กล่าวว่าผู้ที่มีภาวะผู้นำซึ่งความรู้ความสามารถรอบตัว โดยเฉพาะด้านภาษา และสังคมศาสตร์ มีคุณธรรมจริยธรรม มีวิสัยทัศน์กว้างไกล สามารถนำหลักวิชาการและสภาพแวดล้อมมาใช้กลยุทธ์ นอกจากนี้ รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544, น.25-40) กล่าวว่าผู้บริหารมีคุณลักษณะที่สามารถสังเกตได้ทั้งภายในและภายนอก ซึ่งจะสัมพันธ์กับความสำเร็จและความพอใจ มีการแสดงออกที่เหมาะสม ก่อให้เกิดความสำเร็จ ในการทำงาน และศศิกันต์ เจริญดี (2544, น.21) กล่าวว่าภาวะผู้นำเป็นผู้ที่มีการสร้างสรรค์หรือปลูกฝังศรัทธาความกลมเกลียวความร่วมมือร่วมใจให้เกิดขึ้นในระหว่างผู้ร่วมงาน ผู้ตาม ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในทิศทางที่ผู้นำหรือผู้บริหารต้องการ ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร

ด้านการเป็นบุคคลแห่งการเปลี่ยนแปลง (Change agency) จากผลการวิจัย พบว่า ลักษณะและพฤติกรรมครู ในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครูด้านการเป็นบุคคลแห่งการเปลี่ยนแปลง อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.04$)

ด้านการปฏิบัติงานอย่างไตร่ตรอง (Reflective practice) จากผลการวิจัย พบว่า ลักษณะและพฤติกรรมครู ในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.67$ และ S.D. = 0.35) ตามแนวคิดการพัฒนาครูผู้นำการเปลี่ยนแปลงของ กษมา วรวรรณ ณ อยุธยา (2550, น.16) ที่ว่าการพัฒนาความเป็นผู้นำการจัดการเรียนรู้เพื่อให้ครูเกิดการนำตนเองด้วยการทำกิจกรรมการเสริมประสบการณ์แบบมีส่วนร่วม โดยใช้เทคนิควิธีการที่หลากหลายให้เกิดการเสริมสร้างการตนเองและเป็นผู้นำทางการจัดการเรียนรู้ตามแนวปฏิรูปทางการศึกษา และสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดการเรียนรู้ของครูและรูปแบบการพัฒนาครูของ วิโรจน์ สารัตนะ (2548, น.210)

ด้านการมุ่งพัฒนาผลสัมฤทธิ์ผู้เรียน (Concern for improving pupil achievement) จากผลการวิจัย พบว่า ตัวบ่งชี้ คุณลักษณะและพฤติกรรมครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.47$) ครูมีการแสดงออกต่อการมุ่งพัฒนาผลสัมฤทธิ์ผู้เรียน ทั้งนี้เพราะการทำงานแบบทีมช่วยให้ครูต้องมีการปฏิสัมพันธ์และต้องปรึกษาหารือ และ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันมากขึ้น และที่สำคัญของการทำงานแบบทีมก็



คือ ทุกคนต้องยึดถือในเป้าหมายเดียวกัน และร่วมรับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดจากทีมงานของตน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (online) <http://suthep.ricr.ac.th>

1. ผลการสร้างคู่มือการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู คู่มือการพัฒนาประกอบด้วย ความเป็นมา จุดประสงค์การพัฒนา หลักสูตรการพัฒนาภาวะผู้นำครู ระยะเวลาในการพัฒนา ตารางพัฒนาตามหลักสูตร หลักสูตรการพัฒนาครู วิธีการพัฒนา สื่อและนวัตกรรมการพัฒนา การประเมินผลการพัฒนา ผลการตรวจสอบความสอดคล้องของคู่มือการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู พบว่า คู่มือการพัฒนาครูมีความสอดคล้องเหมาะสม อยู่ในระดับความเหมาะสมมากที่สุด และความเป็นไปได้ อยู่ในระดับเป็นไปได้มากที่สุด และพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู ได้รับอิทธิพลตรงมาจากประเมินสมรรถนะครูประจำสายงานด้านภาวะผู้นำ เนื่องจาก คู่มือการพัฒนาครูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู ที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้น เป็นคู่มือที่ได้จากการพัฒนาจากทฤษฎีและงานวิจัยที่มีความตรงเชิงเนื้อหาและกระบวนการวิจัยได้มีการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย โดยการวิเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์คู่มือการวัดแต่ละองค์ประกอบ ก่อนการปรับคู่มือ นอกจากนี้ในการพัฒนาครูในปัจจุบัน ได้เน้นการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทัศน์ โดยมีการพัฒนาผู้ครูทั้งระบบ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จึงอาจเป็นเหตุผลที่ทำให้คู่มือที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นจากทฤษฎีและงานวิจัยมีความสอดคล้องกับข้อมูล นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ เพชริน สงค์ประเสริฐ (2550, น.191 -197) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารงานวิชาการโดยยึดหลักการทำงานเป็นทีมในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า รูปแบบการบริหารงานวิชาการโดยยึดหลักการทำงานเป็นทีม มี 4 องค์ประกอบดังต่อไปนี้ภาวะผู้นำทางการเรียนการสอน การพัฒนาทีมงานวิชาการในสถานศึกษา ภารกิจและขอบข่ายงานวิชาการในสถานศึกษา กระบวนการบริหารงานวิชาการผลการประเมิน พบว่า มีความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก เช่นเดียวกับ วิภา ทองหงษ์ (2554 , น.292 -2944) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า ผลการยืนยันรูปแบบการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ ความถูกต้องและใช้ประโยชน์ได้จริง สอดคล้องกับทฤษฎีและกรอบแนวคิดการวิจัย สุกกานต์ ประเสริฐรัตน์ (2555, น.148 -152) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับโมเดลสมการโครงสร้างภาวะผู้นำแบบกระจายอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีระดับการแสดงออกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อภาวะผู้นำแบบกระจายอำนาจอยู่ในระดับมากที่สุดสามปัจจัย คือ ความร่วมมือ ความคิดสร้างสรรค์ และความไว้วางใจ



3. ผลการการพัฒนาคูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู พบว่า การนำคู่มือการพัฒนาคูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครูไปทดลองใช้จริงที่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยภูมิ เขต 2 โดยการใช้แบบสอบถามความคิดเห็นการใช้คู่มือกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน พบว่า ผลการประเมินในภาพรวมก่อนการใช้คู่มืออยู่ในระดับปานกลาง และหลังการใช้อยู่ในระดับมาก ซึ่งงานวิจัยของจินตนา ศรีสารคาม (2554, น.136-139) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาโปรแกรมพัฒนาภาวะผู้นำทางวิชาการในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ผลการประเมินก่อนและหลังการทดลองโปรแกรมพัฒนาภาวะผู้นำทางวิชาการกับผู้ร่วมโปรแกรมทุกประเภทเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางวิชาการของสถานศึกษาอยู่ในระดับมากที่สุดปฏิกิริยาของกลุ่มตัวอย่างต่อโครงการอยู่ในระดับมากคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 โดยรวมอยู่ในระดับดีมาก แสดงให้เห็นว่า โปรแกรมพัฒนาภาวะผู้นำทางวิชาการสำหรับพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้นมีคุณภาพตาม สมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ เพชริน สงค์ประเสริฐ (2550, น.191 -197) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารงานวิชาการ โดยยึดหลักการทำงานเป็นทีมในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า การทดลองใช้รูปแบบการบริหารงาน วิชาการโดยยึดหลักการทำงานเป็นทีมในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้ผู้บริหารมีพฤติกรรมและแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับบทบาทผู้นำทางวิชาการและบริบทของสถานศึกษา บุคลากรและผู้เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ หลังจากการทดลองยืนยันรูปแบบการบริหารงานวิชาการโดยยึดหลักการทำงานเป็นทีม 4 องค์ประกอบ ที่พัฒนาขึ้นว่ามีความเป็นไปได้และเหมาะสม อยู่ในระดับมาก

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

จากผลการวิจัย พบว่า การพัฒนาคูในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินสมรรถนะประจำสายงานด้านภาวะผู้นำครู มีระดับลักษณะและพฤติกรรม ด้านการมุ่งพัฒนาผลสัมฤทธิ์ผู้เรียน(Concern for improving pupil achievement) อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งด้านอื่นอยู่ในระดับมาก ดังนั้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ ควรได้นำผลวิจัยนี้ไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาครูให้เป็นไปตามสมรรถนะประจำสายงานและเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ได้แก่



1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรส่งเสริมการพัฒนาลักษณะและพฤติกรรม ตามสมรรถนะและมาตรฐานวิชาชีพเพื่อรองรับการประเมินของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. สถานศึกษาควรส่งเสริมพัฒนาคุณลักษณะและพฤติกรรม ตามสมรรถนะและมาตรฐานวิชาชีพเพื่อรองรับการประเมินของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติ ต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับการพัฒนา รวมทั้งศึกษาการพัฒนาครูด้านภาวะผู้นำ เพื่อเพิ่มคุณภาพการศึกษา ในแต่ละสถานศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทให้หลากหลายโดยนำวิธีการพัฒนานี้ ไปปรับประยุกต์ใช้

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีผลต่อภาวะผู้นำครูที่มีพื้นฐานแตกต่างกัน เช่น ขนาดสถานศึกษา ระดับสภาวะผู้นำ และประสบการณ์ เป็นต้น
2. ควรพัฒนารูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำครูตามสมรรถนะประจำสายงานด้านวุฒิภาวะ ความเป็นผู้ใหญ่ที่เหมาะสมกับความเป็นครู การสนทนาอย่างสร้างสรรค์ การเป็นบุคคลแห่งการเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงานอย่างไต่ตรองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านภาวะผู้นำของครู

บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2546). คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล. ม.ป.ท. : ม.ป.พ. กษมา วรวรรณ ณ อุทุมพร. (2550). การประกันคุณภาพการศึกษา. การปฏิรูปการศึกษา.
- จินตนา ศรีสารคาม. (2554). การวิจัยและพัฒนาโปรแกรมพัฒนาภาวะผู้นำทางวิชาการในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการศึกษา). ขอนแก่น : บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สมใจ อุดมศรี. (2554). การพัฒนาตัวบ่งชี้การกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการศึกษา). ขอนแก่น : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ศุภกานต์ ประเสริฐรัตนะ. (2555). โมเดลสมการโครงสร้างภาวะผู้นำแบบการกระจายอำนาจของโมเดลสมการโครงสร้างภาวะผู้นำแบบการกระจายอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการศึกษา). ขอนแก่น : บัณฑิตวิทยาลัย



- เพชริน สงค์ประเสริฐ. (2550). การพัฒนารูปแบบการบริหารงานวิชาการโดยยึดหลักการทำงานเป็นทีมในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการศึกษา). พิษณุโลก : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2554). การวิจัยเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.
- มนชัย พินิจจิตรสมุทร. (2548). Dialogue เพื่อการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ For Quality .11(89). รั้งสรรค์ ประเสริฐศรี. (2544). ภาวะผู้นำ .กรุงเทพฯ. ธรรมจักรพิมพ์ : มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- นงลักษณ์ เรือนทอง. (2550). รูปแบบการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการศึกษา). นครปฐม : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- วิโรจน์ สารัตนะ. (2548). ผู้บริหารโรงเรียน :สามมิติการพัฒนาวิชาชีพสู่ความเป็นผู้บริหารที่มีประสิทธิผล. ขอนแก่น : คลังน่านวิทยา.
- ศศิกานต์ เจริญดี. (2544). การศึกษาการทำงานเป็นทีมของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา. วิทยานิพนธ์ปร.ด. (การบริหารการศึกษา). ขอนแก่น : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- สุเทพ พงศ์ศิริวัฒน์. (2548). ภาวะผู้นำ : ทฤษฎีการปฏิบัติ : ศาสตร์และศิลป์สู่ความเป็นผู้นำที่สมบูรณ์. กรุงเทพฯ : วิรัตน์เอดดูเคชั่น.
- สมคิด อิศระวัฒน์. (2543). การสอนผู้ใหญ่. กรุงเทพมหานคร. จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.
- สุวัฒน์ วัฒนวงศ์. (2547). จิตวิทยาเพื่อการฝึกอบรมผู้ใหญ่. กรุงเทพมหานคร. ด้านสุภาการพิมพ์.
- เสกสรร มธูลากรังสรรค์สุคนธ์ สิ้นธพานนท์ วรรัตน์ วรรณเลิศลักษณ์ และพรณี สิ้นธพานนท์ โสพล ศิริใส. (2551). พัฒนาทักษะการคิดตามแนวปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพฯ : หจก. 9119 เทคนิควรรณคดี.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2551). นโยบายยกระดับคุณภาพครูทั้งระบบครูทั้งระบบ. กรุงเทพฯ : ครูสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2553). คู่มือประเมินสมรรถนะครู (ฉบับปรับปรุง). สำนักงานพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2551). รายงานการวิจัย สมรรถนะครูและแนวทางการพัฒนาครูในสังคมที่เปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : สกค.
- อุษาวดี จันทรสันธิ. (2550). ภาวะผู้นำของครูในสถานศึกษา. วารสารศึกษาศาสตร์ มสธ.ปีที่ 1 (2), ธันวาคม – พฤษภาคม 2550. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.



- Acker- Hovevar and Touchton. (1999). **A model of power as social relationships : Teacher leaders describe the phenomena of effective agency in practice.** Paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association, Montreal, Quebec, Canada.
- Boles, K. & Troen, V. (1992). *How teachers make restructuring happen.* **Educational Leadership**, 49 (5), 53-56.
- Fullan. (1994). **Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform.** London : Falmer Press: 16-20.
- Pellicer and Anderson.(1995). **A handbook for teacher leaders.** Thousand Oaks, CA : Corwin Press.: 9-11.
- Sherrill, J. (1999). *Preparing teachers for leadership roles in the 21st century.* **Theory intoPractice**,38(1), 56–61.
- Leithwood and Duke. (1999). **A century’s quest to understand school leadership.** In K.S. :73
- Snell and Swanson .(2000). **The Essential Knowledge and Skills of Teacher Leaders: A Search for a Conceptual Framework.** Paper presented at the Annual Meeting of the American Education Research Association, New Orleans, L.A.:77
- Childs-Bowen and Scrivner . (2000). **Principals: Leaders of Leaders.** NASSP Bulletin, 84(616), 27-34.
- Katzenmeyer and Moller. (2001). **Awakening the Sleeping Giant: Helping Teacher Develop as Leaders.** 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Corwin.



การลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จิรศักดิ์ โปทาวิน*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุการลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากอาจารย์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่ลาออกแล้วจำนวน 30 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์ ซึ่งสามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 31-40 ปี มีภูมิลำเนาอยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อาจารย์ที่ลาออกส่วนใหญ่เป็นโสด มีวุฒิการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาโท ระยะเวลาทำงานเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยอยู่ในช่วงมากกว่า 2 ปีถึง 4 ปี ส่วนใหญ่มีรายได้ในช่วง 20,001 บาท ถึง 40,000 บาท อาจารย์ที่ลาออกส่วนใหญ่มีรายได้ที่ต้องใช้จ่ายอย่างประหยัด จึงจะพอมีเหลือสำหรับเก็บออม

2. สาเหตุการลาออก พบว่า สาเหตุแรก ด้านนโยบายและการบริหารงานของมหาวิทยาลัย สาเหตุที่สอง ด้านเงินเดือนและสวัสดิการ สาเหตุที่สาม ด้านภาระงานและเพื่อนร่วมงาน สาเหตุที่สี่ ด้านผู้บังคับบัญชา สาเหตุที่ห้า ความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพ และสาเหตุที่หก สภาพแวดล้อมสถานที่ตั้ง และสิ่งอำนวยความสะดวก

3. ข้อเสนอแนะ 1. มหาวิทยาลัยควรปรับนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกภายในมหาวิทยาลัยโดยให้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของมหาวิทยาลัยร่วมกัน 2. มหาวิทยาลัยควรปรับฐานเงินเดือนและสวัสดิการเพื่อเป็นสิ่งจูงใจเพื่อธำรงรักษาอาจารย์ 3. มหาวิทยาลัยควรปรับภาระงานให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง 4. มหาวิทยาลัยควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานใหม่เพื่อให้เกิดความยุติธรรม

คำสำคัญ : การลาออก/ อาจารย์มหาวิทยาลัย/ มหาวิทยาลัยของรัฐ/ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



The resignation of lecturers in Public Universities in Northeastern Thailand

Jeerasak Pokawin*

Abstract

This research studies the resignation of lecturers in public universities in northeastern Thailand. The objective is to study what are causes to resign lecturers in public universities in northeastern Thailand. The sample consisted of 30 resigned lecturers from Mahasarakham University, Khon Kaen University and Ubon Ratchathani University. The instruments were in-depth interview.

The results of the study were as follows : 1. The most of samplings are men, age 31-40 years old, lived in northeastern Thailand, single, graduated a master's degree, 2-4 years of tenure, salary 20,001-40,000 baths and income to spend and save. Their incomes are not enough for savings. 2. The resignation causes are 1) university policy and administration 2) salary and welfare 3) task and colleague 4) leader 5) job security and career path 6) environment, location and facilities. 3. The suggestion are 1) University policy should be adjusted in accordance with the requirements of lecturers to participate in the direction and goals of the university together. 2) University should adjust the salary and benefits as an incentive to maintain lecturer. 3) University should adjust workloads to fit reality. 4) University should modify the model the performance appraisal system to be more fair.

Keywords: Resignation/ Lecturer/ Public University/ Northeastern Thailand

บทนำ

จากการปฏิรูประบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐโดยมุ่งเน้นให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีระบบบริหารอย่างเป็นอิสระคล่องตัว และสามารถตรวจสอบได้โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษา เห็นควรมีนโยบายในการสนับสนุนส่งเสริมการบริหารสถาบันอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพอย่างครบวงจร อันได้แก่ การบริหารการเงิน การบริหารบุคลากร และการบริหารวิชาการ เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีคุณภาพ ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงได้มีการเปลี่ยนสภาพการบริหารงานบุคคล เพื่อเตรียมการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ได้ระงับการกำหนดอัตราข้าราชการใหม่ทุกประเภทให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมา

* Asst. Prof., College of Politics and Governance , Mahasarakham University



ตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2542 โดยได้จัดสรรอัตราให้เท่าที่จำเป็นในระบบใหม่ที่เรียกว่า “อาจารย์มหาวิทยาลัย” โดยได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย จากข้าราชการสาย ก เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ และข้าราชการสาย ข และสาย ค เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนวิชาการ โดยพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและ/หรือการวิจัย ส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนวิชาการนั้น จะทำหน้าที่ดำเนินงานทางด้านการสนับสนุนงานวิชาการ งานบริหารวิชาการ งานบริหาร และงานธุรการ ซึ่งหลักการสำคัญในสมัยที่ยังเป็นทบวงมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2536 ได้สรุปสถานภาพของอาจารย์มหาวิทยาลัยไว้ว่า เป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายของของมหาวิทยาลัย ไม่ใช่ข้าราชการ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ได้รับเงินเดือนที่สูงกว่าในปัจจุบัน ซึ่งไม่ควรต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจและสามารถแข่งขันได้ในตลาดแรงงาน โดยเงินเดือนที่ได้รับพิจารณาตามความสามารถและภาระงาน รวมทั้งคุณภาพและปริมาณงานวิจัย (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2545)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ขึ้น จึงมีการกำหนดเกี่ยวกับอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการ แต่ใช้คำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2551) และได้แบ่งพนักงานออกเป็นตำแหน่งวิชาการ ตำแหน่งผู้บริหาร และตำแหน่งประเภททั่วไปวิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ จะเห็นได้ว่าบุคคลจะมีสภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยและอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานของมหาวิทยาลัย พนักงานจะได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนตามหลักเกณฑ์การประเมินและตามบัญชีเงินเดือนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด ซึ่งสภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากรของแต่ละมหาวิทยาลัยโดยแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีวิธีการแตกต่างกันไป (วัฒนะ พรหมเพชร และจิระวัฒน์ ดันสกุล, 2554)

จากนโยบายดังกล่าวทำให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับ แต่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนตามที่มติคณะรัฐมนตรีประกาศ จึงเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในองค์กร โดยหลายมหาวิทยาลัย ได้หักเงินที่พึงต้องจ่ายเป็นเงินเดือนเต็มให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยเหล่านั้น เริ่มตั้งแต่ 0.1-0.7 จากงบประมาณที่ได้รับ โดยมหาวิทยาลัยให้เหตุผลว่าต้องนำเงินไปจัด



สวัสดิการ ซึ่งผลงานวิจัยของ สุมิตร สุวรรณ และคณะ (2552) ที่ได้ทำการวิจัยเรื่อง การจัดระบบเงินเดือนและสวัสดิการเพื่อการพัฒนาองค์กรสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: บทสะท้อนจากพนักงานมหาวิทยาลัย โดยศึกษาเฉพาะพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการในมหาวิทยาลัยต่างๆ จำนวน 8 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผลการวิจัยพบว่า การจัดระบบเงินเดือนของพนักงานมหาวิทยาลัยต่างๆ มีความหลากหลายและแตกต่างกัน ซึ่งพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการส่วนใหญ่มีความคิดเห็นไม่พอใจในเรื่องต่างๆ ได้แก่ เรื่องเงินเดือนขั้นต้น จำนวน 154 คน ร้อยละ 54.8 เรื่องการเลื่อนขึ้นเงินเดือน จำนวน 136 คน ร้อยละ 48.4 เรื่องเงินโบนัส จำนวน 118 คน ร้อยละ 42.0 และเรื่องสวัสดิการที่ได้รับหรือที่สถาบันจัดไว้ จำนวน 171 คน ร้อยละ 60.9 ซึ่งมีความคิดที่จะลาออกหรือเปลี่ยนงาน มีจำนวนมากถึง 105 คน หรือ ร้อยละ 37.4 หากมีโอกาสที่ดีกว่า

นอกจากนี้ในช่วงปี 2552 – 2555 พบปัญหาการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัย สงขลา นครินทร์ ประมาณ 300 คน ซึ่งเป็นบุคลากรทางการแพทย์ที่สำคัญ เนื่องจากเป็นโรงพยาบาลหลักในพื้นที่ 14 จังหวัดภาคใต้ ในการรองรับตำรวจและทหารที่บาดเจ็บจากเหตุการณ์ต่าง ๆ รวมถึงเหตุการณ์ความไม่สงบซึ่งเดิมมี 1,000 เตียง เหลือแล้ว พยาบาลวิชาชีพ แพทย์ ทอยยลาออกประมาณปีละ 100 คน ไปทำงานกับโรงพยาบาลเอกชนในพื้นที่ เพราะไม่มีการบรรจุเป็นข้าราชการ แต่จ้างเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จนเกิดภาวะขาดแคลนแพทย์ และพยาบาล ของโรงพยาบาลรัฐในที่สุด ส่งผลให้แพทย์พยาบาลไม่พอเพียงต่อการดูแลรักษาผู้ป่วยในภาคใต้(มติชนออนไลน์, 2556)ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนจาก นายชจร จิตสุขุมมงคล ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะและบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ว่า “สกอ.ไม่ได้เข้าไปดูแลเรื่องสิทธิประโยชน์ให้พนักงานมหาวิทยาลัยเพราะที่ผ่านมาได้กระจายอำนาจให้มหาวิทยาลัยต่างๆบริหารจัดการตัวเองได้เท่าที่ผู้มีหลายแห่งสามารถนำงบประมาณที่ได้รับไปดูแลพนักงานได้อย่างดี ขณะที่อีกหลายแห่งไม่สามารถทำได้ ทุกวันนี้มหาวิทยาลัยต่างๆมีการดูดคนเก่ง คนดี เข้าไปเป็นอาจารย์ หากมหาวิทยาลัยใดไม่สามารถดูแลสิทธิประโยชน์ให้กับพนักงานได้ ก็จะไม่มีคนดีคนเก่งมาทำงาน” (มติชนรายวัน, 2555) ซึ่งสอดคล้องกับ สุมิตร สุวรรณ ที่กล่าวว่า “หากปล่อยให้สภาพพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่ออย่างมากกับคุณภาพนักศึกษาและคุณภาพการศึกษาในระยะยาว เพราะอาจารย์ยังไม่มีคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่มีกำลังใจที่จะสอน บางคนต้องไปทำอาชีพเสริม เช่น ขายประกัน ขายของนอกเวลา



งาน แทนที่จะใช้เวลาพัฒนางานสอน หรือบางคนลาออกไปสอบเป็นครูประถม เพราะมีสถานะเป็นข้าราชการและได้รับสวัสดิการดีกว่า” (มติชนออนไลน์, 2555) เช่นเดียวกับ ขติยา มหาสินธ์ (2555) ที่กล่าวว่า “ทุกวันนี้สภาพของพนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้ดีนัก ขณะที่ต้องทำงานหนักและหนักกว่าข้าราชการเป็น 2 เท่าด้วย เพราะต้องเตรียมตัวรับการประเมินการทำงานจากมหาวิทยาลัย ขวัญกำลังใจจึงถดถอย และหากคณะกรรมการประเมินกลั่นแกล้งหรือเล่นพรรคเล่นพวกกัน ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในวิชาชีพ ในขณะที่รายได้ไม่ได้มากมายอะไรนัก ฉะนั้น พนักงานมหาวิทยาลัยหลายคนจึงไปรับจ้างสอนนอก ด้วยการขายประกันชีวิต บางคนรับสภาพไม่ไหวเพราะค่าครองชีพที่สูงขึ้น ก็ลาออกไปรับจ้างทำวิจัยหรือไม่ก็ลาออกไปสอบแข่งขันเป็นครูระดับประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา เนื่องจากเงินเดือนไม่พอใช้”

นอกจากปัญหาในเรื่องเงินเดือนและสวัสดิการแล้ว ยังต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงจากการประเมินและการต้องต่อสัญญาจ้างบ่อยๆ เช่น 1 ปี 3 ปี และ 5 ปีซึ่งอาจทำให้ขาดเสถียรภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะการวิพากษ์วิจารณ์การบริหารงานของมหาวิทยาลัยซึ่งตรงกับบทความของ มาลินี ชนารุณ (2550) ที่กล่าวว่า “พนักงานมหาวิทยาลัยนับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นตามการเจริญเติบโตของมหาวิทยาลัยต่างตกอยู่ในสภาพไม่มั่นคงในอาชีพการงาน ทั้งนี้ก็เพราะบุคลากรกลุ่มนี้ปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2533 ในขณะที่ พ.ร.บ. ดังกล่าว ไม่มีข้อกำหนดใดๆเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลประเภทนี้เลย หรืออีกนัยหนึ่งกล่าวได้ว่า พนักงานมหาวิทยาลัยเป็นบุคคลที่ไม่มีกฎหมายรองรับนั่นเอง ดังนั้นในหลายๆ กรณี กฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับเพื่อการบริหารงานบุคคลในส่วนของพนักงานมหาวิทยาลัย จึงยังไม่ครอบคลุม บางส่วนถูกเลือกปฏิบัติและขาดความเป็นธรรม ทั้งที่ทิศทางการดำเนินนโยบายในระดับประเทศเตรียมพร้อมให้มหาวิทยาลัยออกนอกกรอบในทุกวิถีทาง แต่การที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับการออกนอกกรอบของมหาวิทยาลัยดังกล่าว ทำให้มหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค ดังเช่น มหาวิทยาลัยนเรศวร ประสบกับปัญหาขาดแคลนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “อาจารย์” ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย เพราะมหาวิทยาลัยไม่อาจรับประกันอัตราค่าตอบแทนต่างๆ หรือสิ่งเอื้ออำนวยหลักประกันความมั่นคงในการจ้างงานเพื่อจูงใจบุคคลให้มาเป็นอาจารย์ได้อย่างเต็มที่และชัดเจน สิ่งนี้จึงเป็นเหตุผลประการแรกที่ส่งผลต่อปริมาณและคุณภาพของบุคลากร และส่งผลต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก”



ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำที่ปฏิบัติต่อพนักงานมหาวิทยาลัยนี้เกิดขึ้นในทุกมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกัน มหาวิทยาลัยรัฐในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีและมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ต่างก็ได้รับผลกระทบจากความไม่ชัดเจนของ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 ทำให้เกิดวิกฤติการณ์เกี่ยวกับระบบการบริหารงาน การบริหารงบประมาณและการวางแผน และการบริหารงานบุคคล ปัญหาดังกล่าวนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการทำภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ระบบงบประมาณที่มหาวิทยาลัยได้รับจัดสรรจากรัฐบาลไม่สอดคล้องกับภาระงานและภารกิจ มีกฎเกณฑ์และการปฏิบัติที่ไม่คล่องตัวและเอื้อต่อการบริหารงาน สำหรับปัญหาด้านกำลังคนนั้นเป็นประเด็นเกี่ยวกับการลาออก โอนย้ายของบุคลากร เพื่อไปสู่ภาคเอกชนที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและการทำงานที่จูงใจกว่าระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรสายการแพทย์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ตลอดจนสาขาวิชาต่างๆที่เป็นที่ต้องการของภาคธุรกิจเอกชน โดยข้อมูลจำนวนอาจารย์มหาวิทยาลัยสาขาวิชาการ ทั้ง 3 มหาวิทยาลัย ที่ลาออก ย้อนหลัง 5 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551-2555 มีแนวโน้มการลาออกในอัตราที่เพิ่มขึ้น ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนอาจารย์มหาวิทยาลัยสาขาวิชาการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ลาออก

ปีงบประมาณ	จำนวน (คน)		
	ม.ขอนแก่น	ม.อุบลราชธานี	ม.มหาสารคาม
2551	28	15	29
2552	11	23	29
2553	9	10	31
2554	12	29	27
2555	19	26	28
รวม	79	103	144

ที่มา: กองการเจ้าหน้าที่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น กองการเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และกองการเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2555

อย่างไรก็ตาม ผู้ลาออกทั้งหมดเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ อาทิเช่น แพทย์ พยาบาล เกษษกร วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ สถาปนิกสังคมศาสตร์ และภาษาศาสตร์ในบางสาขาที่ขาดแคลนถือเป็นการสูญเสียกำลังคนที่มีคุณค่าสำคัญต่อมหาวิทยาลัยทั้งสามเป็นอย่างมาก และการ



สูญเสียกำลังคนของมหาวิทยาลัยอันเนื่องมาจากการลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัยสายวิชาการข้างต้น อาจเป็นเหตุให้งานหรือโครงการของมหาวิทยาลัยที่กำลังดำเนินการอยู่ล่าช้าหรือหยุดชะงักลง การสูญเสียกำลังคน โดยเฉพาะอาจารย์มหาวิทยาลัยสายวิชาการที่เป็นกำลังคนในระดับมันสมองของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นระดับที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานสูง การลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการในสาขาวิชาที่ขาดแคลน และจำเป็นต่อการพัฒนามหาวิทยาลัย ยังมีความสำคัญมาก การสูญเสียกำลังคนที่เป็นการลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัยสายวิชาการ ย่อมทำให้เกิดความสูญเสียแก่มหาวิทยาลัย ทั้งในด้านค่าใช้จ่ายในการสรรหา คัดเลือก ปฐมนิเทศอาจารย์ใหม่ และเวลาในการเสริมสร้างฝึกฝนให้บุคลากรใหม่เหล่านั้นมีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และประสบการณ์ในการทำงาน รวมทั้งความต่อเนื่องของการพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชานั้นๆ ซึ่งในความเป็นจริงมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องรักษามูลค่าเหล่านี้ให้คงอยู่กับองค์กรนานที่สุดหรือจนกระทั่งถึงเกษียณอายุ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จากปัญหาการลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัย ที่มีประสบการณ์หรือวิชาชีพเฉพาะ และเป็นผู้มีคุณวุฒิและประสบการณ์ รวมทั้งมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาอาจารย์มาทดแทนได้ทันเวลาหรือความรู้ความสามารถเท่าเทียมกับอาจารย์ที่ลาออกไป อีกทั้งมีค่าใช้จ่ายในการสรรหา คัดเลือก และปฐมนิเทศพนักงานใหม่ทำให้ผู้วิจัยตระหนักและเห็นความสำคัญต่อความมั่นคงและความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของอาจารย์มหาวิทยาลัย รวมทั้งความมีเสถียรภาพและความเป็นเลิศทางด้านวิชาการของมหาวิทยาลัย เพราะถือได้ว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นบุคลากรที่สำคัญทางการศึกษา ส่วนมหาวิทยาลัยเองก็เป็นสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีความสำคัญมาก

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาสาเหตุการลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาสาเหตุการลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยของรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังต่อไปนี้



1. ขอบเขตพื้นที่ของการวิจัย

ขอบเขตพื้นที่ของการวิจัยในครั้งนี้ คือ มหาวิทยาลัยรัฐที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

2. ขอบเขตของเนื้อหา

ขอบเขตของเนื้อหานั้น ผู้วิจัยเน้นที่สาเหตุการลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยของรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะอาจารย์มหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยของรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ลาออกไปแล้ว จากทั้งสามมหาวิทยาลัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบสาเหตุการลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยของรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การลาออก หมายถึง การที่อาจารย์มหาวิทยาลัยยื่นความจำนงออกจากมหาวิทยาลัย โดยแสดงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจอนุมัติให้ลาออก และเพื่อใช้เป็นหลักฐานไปดำเนินการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น เงินสะสม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และอื่น ๆ

2. อาจารย์มหาวิทยาลัย หมายถึง อาจารย์ที่มีหน้าที่สอนและ/หรือวิจัย โดยมีสัญญาจ้างจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น หรือมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี หรือมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

3. มหาวิทยาลัยของรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หมายถึง มหาวิทยาลัยรัฐที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ไม่รวมมหาวิทยาลัยนครพนม มหาวิทยาลัยราชภัฏ และราชมงคล)



สรุปผลการวิจัย

1. ลักษณะข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

พบว่า อาจารย์มหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยของรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ลาออกที่ ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 18 คน อายุ 31-40 ปี จำนวน 18 คน ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 12 คน อาจารย์ที่ลาออกส่วนใหญ่โสด จำนวน 22 คน อาจารย์ที่ ลาออกส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาโท จำนวน 21 คน อาจารย์ที่ลาออกส่วนใหญ่มี ระยะเวลาทำงานเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยอยู่ในช่วงมากกว่า 2 ปีถึง 4 ปี จำนวน 16 คน อาจารย์ที่ลาออก ส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ในช่วง 20,001 บาทถึง 40,000 บาท จำนวน 24 คน อาจารย์ที่ลาออกส่วนใหญ่มี รายได้ที่ต้องใช้จ่ายอย่างประหยัด จึงจะพอมีเหลือสำหรับเก็บออม จำนวน 14 คน

2. สาเหตุการลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัย

สาเหตุแรก ด้านนโยบายและการบริหารงานของมหาวิทยาลัย สาเหตุที่ทำให้อาจารย์ มหาวิทยาลัยลาออก ด้านแรก คือ ด้านนโยบายและการบริหารงานของมหาวิทยาลัย เนื่องจากทั้งสาม มหาวิทยาลัยต่างก็ใช้ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน โดยมีการกำหนด หลักเกณฑ์การคัดเลือก คุณสมบัติ ค่าตอบแทน สวัสดิการต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไป แต่ขณะเดียวกัน การกำหนดนโยบาย และข้อบังคับต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยถูกกำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น โดย ปราศจากการมีส่วนร่วมของทุกคน อาจารย์ไม่สามารถที่จะแสดงความคิดเห็น และความต้องการได้ นอกจากนี้ยังมีการมอบหมายงานไม่ตรงกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการปฏิบัติงานไม่เอื้อต่อการทำงานของอาจารย์จึงทำให้อาจารย์ลาออกจากมหาวิทยาลัย

สาเหตุที่สอง ด้านเงินเดือนและสวัสดิการ ที่มีผลต่อการตัดสินใจลาออกของการเป็น อาจารย์มหาวิทยาลัย เนื่องจาก การกำหนดค่าจ้าง อัตราค่าจ้าง และสวัสดิการของแต่ละมหาวิทยาลัยก็ แตกต่างกันไป แต่เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับหน่วยงานเอกชนถือว่าอัตราค่าจ้างของอาจารย์ที่ ได้รับยังอยู่ในปริมาณที่น้อย รวมทั้งอัตราเงินเดือนที่ไม่ได้รับการปรับขึ้นตามประกาศคณะรัฐมนตรี ด้วย จึงทำให้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพและเลี้ยงครอบครัวในสถานการณ์เศรษฐกิจ ปัจจุบัน นอกจากนี้ สวัสดิการอื่นๆที่ได้รับจากมหาวิทยาลัยมีน้อยเมื่อเทียบกับข้าราชการที่ปฏิบัติงาน อยู่ในมหาวิทยาลัยเดียวกัน ดังนั้น เมื่อเงินเดือนไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย สวัสดิการไม่ดีพอ จึงส่งผลให้ อาจารย์มหาวิทยาลัยลาออก



สาเหตุที่สาม ด้านภาระงานและเพื่อนร่วมงาน ที่ทำให้อาจารย์มหาวิทยาลัยลาออก ก็คือ ภาระงานที่ต้องทำงานหลายอย่างนอกเหนือจากภาระงานด้านการสอนและวิจัย ที่เป็นหน้าที่หลักของอาจารย์มหาวิทยาลัยแล้ว ยังมีหน้าที่อื่น ๆ ที่ต้องปฏิบัติอีก เช่น การบริการวิชาการ ทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม งานบริหาร งานประกันคุณภาพ ฯลฯ รวมทั้งเพื่อนร่วมงาน ก็เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ให้อาจารย์ลาออกจากมหาวิทยาลัย

สาเหตุที่สี่ ด้านผู้บังคับบัญชา ที่เป็นสาเหตุทำให้อาจารย์ตัดสินใจลาออกจากการเป็น อาจารย์มหาวิทยาลัยก็คือ ผู้บังคับบัญชา เนื่องจากการบริหารงานของแต่ละมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกัน รวมไปถึงแต่ละคณะก็แตกต่างกันไปอีกด้วย ดังนั้นลักษณะการบริหารงานของผู้บริหารจึงแตกต่างกัน บางแห่งอาจมีความเป็นประชาธิปไตยสูง บางแห่งอาจรวมศูนย์ ดังนั้น จึงส่งผลให้การปฏิบัติงานของอาจารย์มีลักษณะที่ตึงเครียดหรือผ่อนคลายแตกต่างกันออกไป นอกจากนั้นระบบการประเมินผลที่มีความยุติธรรมก็เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ให้อาจารย์คงอยู่หรือลาออก

สาเหตุที่ห้า ความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพ มีผลต่อการตัดสินใจลาออกของ อาจารย์เป็นจำนวนหนึ่ง การเข้ามาทำงานในระยะแรกนั้นอาจารย์ทุกคนจะต้องมีสัญญาจ้าง โดยมีระยะเวลาการทดลองปฏิบัติงานเป็นเวลา 1 ปี 3 ปี และ 5 ปี ตามลำดับ แต่ทุกปีจะต้องมีการประเมิน ซึ่งถ้าการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ผ่านก็ต้องถูกเลิกจ้าง นอกจากนั้น อาจารย์มหาวิทยาลัยยังมีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ไม่ใช่ข้าราชการเหมือนในสมัยก่อน สถานะจึงไม่เท่าเทียมกันกับ ข้าราชการที่อยู่ในมหาวิทยาลัยเดียวกัน

สาเหตุที่หก สภาพแวดล้อม สถานที่ตั้ง และสิ่งอำนวยความสะดวก เป็นสาเหตุทำให้อาจารย์ตัดสินใจลาออกจากการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยก็คือ สภาพแวดล้อม สถานที่ตั้ง และสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งการเข้ามาทำงานในมหาวิทยาลัยนั้น ก็ได้มีการถ่วงถ่วงคุณสมบัติ คุณวุฒิของผู้สมัคร มีการสอบสอน และสอบสัมภาษณ์ กว่าจะได้มาเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และเมื่อเข้ามาทำงานอาจารย์ทุกท่านมีความคาดหวังกับสภาพแวดล้อม สถานที่ตั้ง และสิ่งอำนวยความสะดวก ที่เอื้อแก่การเรียนการสอน และการใช้ชีวิตที่ไม่ลำบากมากเกินไปเพราะอาจารย์บางท่านมาจากต่างถิ่น ต้องอาศัยการปรับตัวให้เข้ากับบริบทของสังคม หากอาจารย์ที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม สถานที่ตั้ง ที่ห่างไกลเมือง หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ก็อาจจะเป็นสาเหตุให้ลาออกได้



อภิปรายผล

สาเหตุการลาออกของอาจารย์มหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยของรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น มีสาเหตุหลายสาเหตุโดยสาเหตุแรกคือ **ด้านนโยบายและการบริหารงานของมหาวิทยาลัย** เนื่องจากทั้ง สามมหาวิทยาลัยต่างก็ใช้ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน โดยมีการกำหนด หลักเกณฑ์การคัดเลือก คุณสมบัติ ค่าตอบแทน สวัสดิการต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไป แต่ขณะเดียวกัน การกำหนดนโยบาย และข้อบังคับต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยถูกกำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น โดย ปราศจากการมีส่วนร่วมของทุกคน อาจารย์ไม่สามารถที่จะแสดงความคิดเห็น และความต้องการได้ นอกจากนั้นยังมีการมอบหมายงานไม่ตรงกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการปฏิบัติงานไม่เอื้อต่อการทำงานของอาจารย์จึงทำให้อาจารย์ลาออกจากมหาวิทยาลัย ซึ่ง สอดคล้องกับการศึกษาของ แ่งน้อย ศรีวรรณบุญ และสุธิลักษณ์ เอื้อจิตถาวร (2537) ได้ศึกษาเรื่อง สาเหตุการลาออกของข้าราชการพลเรือน ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุหลักของการลาออกมี 2 ประการคือ การก้าวหน้าและนโยบายการบริหารของทางราชการ

สาเหตุต่อมา คือ เรื่องของ**เงินเดือนและสวัสดิการ** ที่มีผลต่อการตัดสินใจลาออกของการเป็น อาจารย์มหาวิทยาลัย เนื่องจาก การกำหนดค่าจ้าง อัตราค่าจ้าง และสวัสดิการของแต่ละมหาวิทยาลัยก็ แตกต่างกันไป แต่เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับหน่วยงานเอกชนถือว่าอัตราค่าจ้างของอาจารย์ที่ ได้รับยังอยู่ในปริมาณที่น้อย รวมทั้งอัตราเงินเดือนที่ไม่ได้รับการปรับขึ้นตามประกาศคณะรัฐมนตรี ด้วย จึงทำให้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพและเลี้ยงครอบครัวในสถานการณ์เศรษฐกิจ ปัจจุบัน นอกจากนี้ สวัสดิการอื่นๆที่ได้รับจากมหาวิทยาลัยมีน้อยเมื่อเทียบกับข้าราชการที่ปฏิบัติงาน อยู่ในมหาวิทยาลัยเดียวกัน ดังนั้น เมื่อเงินเดือนไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย สวัสดิการไม่ดีพอ จึงส่งผลให้ อาจารย์มหาวิทยาลัยลาออก ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของอัญชลี ปริญญางจร (2549) ได้วิจัย เรื่อง ปัจจัย ที่เป็นสาเหตุของการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่าปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการ ลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ปัจจัยด้านการปกครองกับผู้บังคับบัญชา ด้าน ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ด้านความมั่นคงในการทำงานด้านสภาพการทำงาน ด้านเงินเดือนและ สวัสดิการ และด้านนโยบายและการบริหารงานของมหาวิทยาลัย นอกจากนั้น ยังสอดคล้องกับงานวิจัย ของพรพรรณ แสงไชย (2548) ได้วิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการลาออกของครูโรงเรียนอนุบาลเอกชน ในเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 3 พบว่าปัจจัยส่งผลต่อการลาออกของครูโรงเรียนอนุบาล เอกชนในเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 3 โดยเรียงลำดับ ดังนี้ ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่ เรื่อง



อายุ และสถานภาพ ปัจจัยด้านองค์กร ได้แก่ เรื่องความมั่นคงขององค์กร ปัจจัยด้านค่าตอบแทน สวัสดิการ และการพิจารณาความดีความชอบ ได้แก่ เรื่องเงินเดือน และสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และปัจจัยเศรษฐกิจ ได้แก่เรื่อง หนี้สินครัว

สาเหตุที่สาม ด้านภาระงานและเพื่อนร่วมงาน สาเหตุที่สาม ที่ทำให้อาจารย์มหาวิทยาลัยลาออก ก็คือ ภาระงานที่ต้องทำงานหลายอย่างนอกเหนือจากภาระงานด้านการสอนและวิจัย ที่เป็นหน้าที่หลักของอาจารย์มหาวิทยาลัยแล้ว ยังมีหน้าที่อื่น ๆ ที่ต้องปฏิบัติอีก เช่น การบริการวิชาการ ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม งานบริหาร งานประกันคุณภาพ ฯลฯ รวมทั้งเพื่อนร่วมงาน ก็เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้อาจารย์ลาออกจากมหาวิทยาลัย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของอนุพันธ์ กิจพันธ์พานิช (2542) ได้อธิบายสาเหตุของการลาออกของพนักงานแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่ สาเหตุที่หลีกเลี่ยงได้ และสาเหตุที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยสาเหตุที่หลีกเลี่ยงได้นั้น คือ 1. ไม่ชอบลักษณะงานที่ทำอยู่เดิมหรือไม่พอใจงานที่ทำอยู่ และ 2. มีปัญหากับหัวหน้างานหรือเพื่อนร่วมงานพนักงานบางคนมีปัญหาการเข้ากับเพื่อนร่วมงานไม่มีมนุษยสัมพันธ์เอาเปรียบผู้อื่นทำให้รู้สึกโดดเดี่ยวไม่มีความสุขในการทำงานและไม่อยากอยู่ในที่ทำงานเดิมหรือพนักงานบางคนอาจมีปัญหากับหัวหน้างานในทางใดทางหนึ่งทำให้ถูกกลั่นแกล้งและไม่ได้รับโอกาสก้าวหน้าในงาน เป็นต้น และยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Cherrington David J. (1994) ได้วิจัยเรื่อง Organizational behavior: The management of individual and organizational performance โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุการลาออกของพนักงานบริษัทเอกชน ใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นกลุ่มพนักงานเสมียนจำนวน 350 คน ใช้วิธีการวิจัยแบบปริมาณ ผลการวิจัยพบว่า การลาออกเป็นความสัมพันธ์ของ 2 ตัวแปรที่มีความสำคัญมากคือ 1) ความไม่พอใจในงาน และ 2) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ

สาเหตุที่สี่ ด้านผู้บังคับบัญชา ที่เป็นสาเหตุทำให้อาจารย์ตัดสินใจลาออกจากการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยก็คือ ผู้บังคับบัญชา เนื่องจากการบริหารงานของแต่ละมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกัน รวมไปถึงแต่ละคณะก็แตกต่างกันไปอีกด้วย ดังนั้นลักษณะการบริหารงานของผู้บริหารจึงแตกต่างกัน บางแห่งอาจมีความเป็นประชาธิปไตยสูง บางแห่งอาจรวมศูนย์ ดังนั้น จึงส่งผลให้การปฏิบัติงานของอาจารย์มีลักษณะที่ตึงเครียดหรือผ่อนคลายแตกต่างกันออกไป นอกจากนั้นระบบการประเมินผลที่มีความยุติธรรมก็เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้อาจารย์คงอยู่หรือลาออก ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของเกษมสันต์ วิลาวรรณ (2542) กล่าวว่า สาเหตุของการลาออกจากงานมีสาเหตุมาจากฝ่ายนายจ้าง หรือจากฝ่ายลูกจ้างก็ได้ เหตุทางฝ่ายนายจ้าง มีสาเหตุมาจากเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ 1) เรื่องสภาวะเศรษฐกิจ 2) เรื่องระบบ



บริหาร 3. เรื่องการปกครองบังคับบัญชา 4) เรื่องสถานที่ทำงานและการจัดสรรปริมาณงาน 5) เรื่องความประพฤติของบุคลากรฝ่ายนายจ้าง นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับการวิจัยของอัญชลี ปริญญางจร (2549) ได้วิจัย เรื่อง ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่าปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ปัจจัยด้านการปกครองกับผู้บังคับบัญชา ด้านความสัมพันธ์กับร่วมงาน ด้านความมั่นคงในการทำงานด้านสภาพการทำงาน ด้านเงินเดือนและสวัสดิการ และด้านนโยบายและการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

สาเหตุที่ทำให้ ความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพ มีผลต่อการตัดสินใจลาออกของอาจารย์เป็นจำนวนหนึ่ง การเข้ามาทำงานในระยะแรกนั้นอาจารย์ทุกคนจะต้องมีสัญญาจ้าง โดยมีระยะเวลาการทดลองปฏิบัติงานเป็นเวลา 1 ปี 3 ปี และ 5 ปี ตามลำดับ แต่ทุกปีจะต้องมีการประเมิน ซึ่งถ้าการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ผ่านก็จะต้องถูกเลิกจ้าง นอกจากนี้ อาจารย์มหาวิทยาลัยยังมีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ไม่ใช่ข้าราชการเหมือนในสมัยก่อน สถานะจึงไม่เท่าเทียมกันกับข้าราชการที่อยู่ในมหาวิทยาลัยเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสุมิตร สุวรรณ (2552) ได้วิจัยเรื่อง การจัดระบบเงินเดือนและสวัสดิการเพื่อการพัฒนาองค์กรสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: บทสะท้อนจากพนักงานมหาวิทยาลัย ผลการวิจัยพบว่า พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นไม่พอใจในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ เรื่องเงินเดือนขั้นต้น จำนวน 154 คน ร้อยละ 54.8 เรื่องการเลื่อนขึ้นเงินเดือน จำนวน 136 คน ร้อยละ 48.4 เรื่องเงินโบนัส จำนวน 118 คน ร้อยละ 42.0 และเรื่องสวัสดิการที่ได้รับหรือที่สถาบันจัดไว้จำนวน 171 คน ร้อยละ 60.9 โดยมีความคิดที่จะลาออกหรือเปลี่ยนงาน มีจำนวนมากถึง 105 คน ร้อยละ 37.4 นอกจากนั้นจากการจัดเวทีสัมมนาสะท้อนความคิดเห็น สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยยังขาดความชัดเจน ปัญหาต่าง ๆ ของพนักงานไม่ได้รับการแก้ไขตามข้อเสนอแนะ ตำแหน่งอาจารย์เป็นบุคลากรที่มีความสำคัญแต่ในความเป็นจริงไม่เป็นอย่างที่คิด ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ผู้บริหารมหาวิทยาลัยและอาจารย์ที่เป็นข้าราชการ รวมทั้งตัวพนักงานมหาวิทยาลัยยังไม่เข้าใจเรื่องนี้ตั้งแต่เริ่มต้น ในบางมหาวิทยาลัยมีการแบ่งแยกระหว่างข้าราชการกับพนักงานมหาวิทยาลัย มีระเบียบปฏิบัติที่แตกต่างกัน ทำให้อาจารย์ที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมีความรู้สึกไม่ดีและเป็นชนชั้นสอง มีความคิดที่จะลาออกหากมีโอกาสที่ดีกว่าถึงแม้จะได้รับเงินเดือนที่มากกว่าข้าราชการ

สาเหตุที่หัก สภาพแวดล้อม สถานที่ตั้ง และสิ่งอำนวยความสะดวก ที่เป็นสาเหตุทำให้อาจารย์ตัดสินใจลาออกจากการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยก็คือ สภาพแวดล้อม สถานที่ตั้ง และสิ่งอำนวยความสะดวก



สะดวก ซึ่งการเข้ามาทำงานในมหาวิทยาลัยนั้น ก็ได้มีการกลั่นกรองคุณสมบัติ คุณสมบัติของผู้สมัคร มีการสอบสอน และสอบสัมภาษณ์ กว่าจะได้มาเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และเมื่อเข้ามาทำงานอาจารย์ทุกท่านมีความคาดหวังกับสภาพแวดล้อม สถานที่ตั้ง และสิ่งอำนวยความสะดวก ที่เอื้อแก่การเรียนการสอน และการใช้ชีวิตที่ไม่ลำบากมากเกินไป เพราะอาจารย์บางท่านมาจากต่างถิ่น ต้องอาศัยการปรับตัวให้เข้ากับบริบทของสังคม หากอาจารย์ที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม สถานที่ตั้ง ที่ห่างไกลเมือง หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ก็อาจจะเป็นสาเหตุให้ลาออกได้ เช่นจากแนวคิดของ ภิเชก จันทรเอี่ยม (2538) กล่าวว่า ปัจจัยที่เป็นพลังผลักดันให้ลาออก (Forces to Leave) ได้แก่ 1) ปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล 2) ปัจจัยลักษณะองค์การ 3. ปัจจัยที่ไม่เกี่ยวกับงาน 4) ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดของ เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2542) กล่าวว่า สาเหตุของการลาออกจากงานมีสาเหตุมาจากฝ่ายนายจ้าง หรือจากฝ่ายลูกจ้างก็ได้ เหตุทางฝ่ายนายจ้าง มีสาเหตุมาจากเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ เช่น เรื่องสถานที่ทำงานและการจัดสรรปริมาณงาน เช่น ที่ทำงานไม่ปลอดภัยอยู่ใกล้ชุมชน และกันดาร มีบรรยากาศไม่น่าทำงาน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. มหาวิทยาลัยควรปรับนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกภายในมหาวิทยาลัย โดยให้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของมหาวิทยาลัยร่วมกัน
2. มหาวิทยาลัยควรปรับฐานเงินเดือนและสวัสดิการเพื่อเป็นสิ่งจูงใจเพื่อธำรงรักษาอาจารย์
3. มหาวิทยาลัยควรปรับภาระงานให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง
4. มหาวิทยาลัยควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานใหม่เพื่อให้เกิดความยุติธรรม

บรรณานุกรม

กาญจนา วสุวัต. (2548). สาเหตุการลาออกของครูโรงเรียนประถมศึกษาเอกชนประเภทสามัญศึกษาใน กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.



- กัลยา ยศคำลือ. (2553). แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏเลย. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2542). การเลิกจ้างและการลาออก. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- จัตติยา มหาสินธุ์. (2555). คลื่นคิดข่าว: พนักงานมหาวิทยาลัยชนชั้น 3 สะท้อนวิกฤตคุณภาพ. ไทย. มติชนรายวัน (7 เมษายน 2555): 16.
- ณัฐพันธ์ เขจรนันท์. (2551). พฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดเคชั่น.
- เดิมพงศ์ สุนทโรทก. (2547). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- นวระ ทาสวรรณ และรจนา แสงตาล. (2551). ความต้องการสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.
- บุญยณี จันทรเจริญสุข. (2538). การรับรู้คุณภาพชีวิตงานกับความผูกพันต่อองค์กร: กรณีศึกษาข้าราชการสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประคัลภ์ บัณฑพลังกูร. (2550). การว่าจ้างและรักษาบุคลากร. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ประภาพร เหลืองช่วยโชค. (2539). ความสัมพันธ์และการรับรู้วัฒนธรรมองค์กรและความรู้สึกผูกพันต่อองค์กร. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาสังคม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปราชญา กล้าผจญ และ พอลดา บุตรสุขธิวงศ์. (2550). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง.
- ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์. (2532). ความผูกพันต่อสถาบันของอาจารย์ในสาขาอุตสาหกรรมสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล. วิทยานิพนธ์การศึกษาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- เปรมฤดี เอื้อสิริมนต์. (2550). ปัจจัยจูงใจที่ส่งผลต่อการลาออกของพนักงาน กรณีศึกษา บมจ. อุตสาหกรรมทำเครื่องแก้วไทย. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิตสาขาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กร, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ฝ่ายวางแผนและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (2537). รูปแบบและวิธีการแก้ปัญหาการลาออกโอนย้ายของบุคลากรมหาวิทยาลัยขอนแก่น. ฝ่ายวางแผนและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- พยอม วงศ์สารศรี. (2552). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ: สุภา.



พระราชกฤษฎีกา. (2551). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2551. เล่มที่ 125 ตอนที่ 28 ก: 36.

ภาวนา ว่องอมรนิติ. (2551). แนวทางการธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมอาหารทะเลแช่แข็งในประเทศไทย. คุญฉันทนาการจัดการคุญฉันทนาการ สาขาการจัดการธุรกิจ, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

ภิเชก จันทรเอี่ยม. (2538). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการลาออกของอาจารย์ในวิทยาลัยครู.

วิทยานิพนธ์ครุศาสตรคุญฉันทนาการ สาขาบริหารการศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มติชนออนไลน์. (2556). รพ.มอ.วิกฤตบุคลากรทางการแพทย์ออกเพียบเตรียมลาออกอีกระลอกใหญ่คาดกระทบทั่วภาคใต้. **Matichon** (online). <http://www.matichon.co.th>, 10 มกราคม 2556.

มาลินี ธารานุณ. 2550. วิกฤตเสถียรภาพของพนักงานมหาวิทยาลัยในระบบราชการ (ของ มน.).

Gotoknow (online). www.gotoknow.org, 15 มกราคม 2556.

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2555). รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย (online).

<http://th.wikipedia.org/wiki>, 9 สิงหาคม 2555.

วัฒนะ พรหมเพชร และ จิระวัฒน์ ต้นสกุล. (2554). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของพนักงาน มหาวิทยาลัยตำแหน่งวิชาการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. วารสารศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตปัตตานี, 22 (3) กันยายน - ธันวาคม 2554: 346-347.

สกวรัตน์ อินทุสมิต. (2543). การรับรู้วัฒนธรรมองค์การ ความผูกพันต่อองค์การความตั้งใจที่จะลาออกของพนักงาน: กรณีศึกษาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สายันห์ ทุ่งกว้าง. (2551). สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดการด้านสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.

สิทธิชัย ลีวัฒนวงศ์. (2553). กลยุทธ์การรักษาบุคลากรสายอาจารย์ของมหาวิทยาลัยนเรศวร. คุญฉันทนาการจัดการคุญฉันทนาการ สาขาการจัดการธุรกิจ, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

ศุภัญญา รัชมิธรรมโชติ. (2549). เบื้องหลังการลาออก: ปริศนาที่องค์กรไม่เคยล่วงรู้ (ตอนที่ 1).

Productivity World 61:74-78.

สุรศักดิ์ หลาบมาลา. (2543). การลดการขาดงานและการลาออกจากงานของครู. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.



- สุรศักดิ์ อมรรัตนศักดิ์. (2554). ยุคตกต่ำสุดสุดของอาจารย์มหาวิทยาลัย (Online).
<http://www.moe.go.th>, 28 กันยายน 2554.
- สมิทร สุวรรณ. (2552). การจัดระบบเงินเดือนและสวัสดิการเพื่อการพัฒนาองค์กรสู่มหาวิทยาลัยใน
กำกับของรัฐ : บทสะท้อนจากพนักงานมหาวิทยาลัย. สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่ง
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2551). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน
สถาบันอุดมศึกษา(ฉบับที่2)พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม125 ตอนที่28ก.
- อาทิตยา ลาภผลพูนทวี. (2553). ผลกระทบของประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีต่อความ
ผูกพันในองค์กรและเจตนาในการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยมหาสารคาม. ปรินญา
บริหารธุรกิจมหาบัณฑิตสาขาการจัดการเชิงกลยุทธ์, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- อัญชลี ปรินญาจร. (2549). ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
ปรินญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- George, J. M. and Jones, G. R. (1999). **Understanding and Managing Organizational Behavior**.
2nd ed. New York: Addison-Wesley.
- Greenberg, J. and Baron, R. A. (1995). **Behavior in Organizations: Understanding and
Managing the Human Side of Work**. 5th ed. New Jersey: Prentice-Hall.
- Mobley, W. (1997). *Immediately Linkages in the Relationship Between job Atisfaction and Employee
Turnover*. **Journal of Applied Psychology** 62(1) : 238.
- Mondy, R. W., Noe, R. M., and Mondy, J. B. (2005). **Human resource management**. 9th ed. New
Jersey: Pearson Education.
- Newstrom, John W. and Davis Keith. (1998). **Organizational Behavior: Human Behavior at
Work**. New York : McGraw-Hill.
- Steers, R. M. (1977). *Antecedents and outcomes of organizational effectiveness*. **Administrative
Science Quarterly**22: 45-47.



การขยายตัวของระบบราชการไทยในสมัยระบอบสฤษดิ์ : ยุคความมั่นคงและการพัฒนา พ.ศ. 2501 - 2516¹

สรนันท์ สรณานุภาพ^{*}

วสันต์ เหลืองประภัสร์^{**}

บทคัดย่อ

การขยายตัวของระบบราชการไทยในห้วง พ.ศ.2501 – 2516 ซึ่งเป็นช่วงที่การเมืองไทยอยู่ภายใต้การปกครองของคณะปฏิวัติ ซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และคณะทหารที่ใกล้ชิด โดยใช้เรื่องความมั่นคงและการพัฒนาเป็นวาระแห่งชาติเพื่อรวบอำนาจการปกครองโดยอาศัยขบวนการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2502 เป็นเครื่องมือรองรับอำนาจดังกล่าว และสร้างระบอบสฤษดิ์ (Sarit Regime) ภายใต้วาระดังกล่าว รัฐบาลในขณะนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ส่งผลให้มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการทั้งในระดับกระทรวง และกรมอย่างกว้างขวางเพื่อรองรับหน้าที่และการกิจใหม่ โดยผู้วิจัยศึกษาผ่านแนวคิดแบบสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) เพื่อหาว่ามีตัวแสดง ปัจจัย และกระบวนการใดบ้างที่ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ

ผลการศึกษาพบว่า การขยายตัวของระบบราชการไทยเป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ท่ามกลางปัจจัยแวดล้อมหรือบริบททางการเมืองในขณะนั้น คือ สงครามเย็น ส่งผลให้เรื่องความมั่นคงและการพัฒนาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้ระบบราชการของไทยสามารถยึดกุมทรัพยากรงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่สะท้อนให้เห็นว่าระบบราชการสามารถถือครองอำนาจทั้งทางการเมือง และทางการบริหารเท่านั้น แต่มุ่งไปสู่การยึดกุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จอันเกิดจากการผนึกกำลังกันระหว่างสถาบันกองทัพ และสถาบันระบบราชการ จนนำไปสู่การสถาปนาระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ในการเมืองไทย

คำสำคัญ : การขยายตัวของระบบราชการ/ ระบบราชการไทย/ ระบอบสฤษดิ์/ ระบอบอำมาตยาธิปไตย

¹ บทความชิ้นนี้จะไม่ศึกษาถึงโครงสร้างของกระทรวงกลาโหม เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ จึงเป็นความลับเชิงยุทธการทหาร ซึ่งไม่สามารถเปิดเผยได้เพราะจะกระทบต่อความมั่นคง โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476 จนถึงพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 15) พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันไม่เคยมีการกล่าวถึงโครงสร้างภายในของกระทรวงกลาโหมแต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติไว้ว่า “ราชการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่มีอยู่” เท่านั้น

^{*} คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^{**} ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ,คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,อาจารย์ที่ปรึกษา



Expansion in The Thai Public Bureaucracy Under Sarit Regime: Decisive Security and Development Era 1958 – 1973

Soranun Sorananuphap*
Wasan Luangprapat**

Abstract

This study is a modest attempt trying to define and illustrate the pattern of the Thai public bureaucracy's expansion behavior during the Sarit Regime. Under the period of 'development era' (1958 – 1973), Thailand was continually ruled by the military leaders which was later viewed by many scholars as the height of 'Bureaucratic Polity'. Under Sarit Regime with his State Security and National Development Council, there appeared several new agendas and policies of the government which consequently defined the new role of the state. Development programs and other state activities led to the expansion of the Thai bureaucracy both in term of quality and quantity. New ministries, new departments and ad hoc agencies were established for engaging and implementing the new functions. Based on this observation, the behavior of the Thai bureaucracy during this period immensely impacts and shapes the key characters of the Thai bureaucracy as we have known today. This study tries to explore and understand the nature of this expansion period. By adopting the New Institutionalism perspective, it will address several research questions by describing the roles of several key actors and their interactions as well as the institutional contexts that might possibly affected and shaped the Thai state mechanisms.

The results of this study reveals that the pattern of expansion behavior was a product of interactions among key political and administrative actors which tried to established their own domains. The new departments and agencies were the autonomous empires of these actors which had to be protected. And this behavior happened not only in the administrative mechanisms but also within the realm of the military. It means that the increasing new state functions which led to the expansion behavior were hugely shared by the military. Civilian activities such as infrastructure, community and rural development, and others were also done by the military. Even if there was an explanation that the bureaucratic polity in Thailand began in 1932 but many key characters of it's just clearly emerged during the Sarit Regime.

Keywords: Thai Public Bureaucracy/ Expansion of Public Bureaucracy/
Sarit Regime/ Bureaucratic Polity

* Faculty of Political Science, Thammasat University

** Assistant Professor Dr., Faculty of Political Science, Thammasat University, Advisor



บทนำ

การปฏิรูประบบราชการของสยามปี พ.ศ. 2435 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งต้องการจัดตั้งรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) เพื่อให้ง่ายต่อการปกครองและเป็นการป้องกันลัทธิล่าอาณานิคม การปฏิรูปดังกล่าวทำให้สยามแปรสภาพเป็นรัฐภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) อีกทั้งยังนำไปสู่การก่อให้เกิดการก่อรูปของระบบราชการสมัยใหม่¹ ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ที่มีการจัดรูปองค์กรเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างไรก็ดี แม้จะมีการนำเอาการจัดองค์กรแบบกระทรวงมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การตัดสินใจต่างๆ ก็กระจายไปอยู่กับเสนาบดีของแต่ละกระทรวง และศูนย์กลางอำนาจที่แท้จริงยังคงอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ระบบราชการไม่มีศูนย์กลางที่รวบรวมอำนาจอย่างชัดเจนในตนเอง การจัดองค์กรระบบราชการยังไม่มีลักษณะซับซ้อนมากนัก (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535, น. 90 – 94) ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของสยามในปี พ.ศ. 2475 โดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่า *คณะราษฎร* ส่งผลให้สถานะของระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการพลเรือนมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ในฐานะสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ที่มีรากฐานที่เข้มแข็งที่สุดสถาบันหนึ่งในห้วงการเมืองที่อยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญ (Constitutional Democracy) ซึ่งอยู่ในระหว่างการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ภายในรัฐสยามใหม่ (ฉัตรพล ใจจริง, 2554, น. 117 – 137) สถาบันทางการเมืองอื่นๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร) พ.ศ. 2475 ยังอยู่ในห้วงระยะเวลาของการก่อร่างสร้างตัวตามระบอบการปกครองใหม่ ในสถานการณ์เช่นนี้เอง ระบบราชการในฐานะสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งก็เริ่มที่จะมีแนวโน้มที่จะขยายตัวขึ้นเพื่อยึดพื้นที่ทางอำนาจและความมั่นคงของตนนับแต่นั้นมา (วรเดช จันทรศร, 2543, น. 1 – 6)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าระบบราชการจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งที่สุดสถาบันหนึ่งตลอดห้วงเวลากว่า 25 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2500 แต่ในห้วงระยะเวลาดังกล่าว ระบบราชการยังคงมีปฏิสัมพันธ์ปะทะสังสรรค์กับสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ที่เกิดขึ้นตามบทรัฐธรรมนูญ อำนาจทางการเมืองยังคงถูกจัดสรรกันระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ ซึ่งไม่มีสถาบันการเมืองใดสามารถเกาะกุมไว้ได้อย่างเด็ดขาด แต่การ “ปฏิวัติ” เมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยคณะปฏิวัติ ซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ทำลายสถานการณ์ของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ ลงอย่างสิ้นเชิง สถาบันทางการเมืองอื่นๆ ถูกทำลายลง อาทิ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา² พรรคการเมือง³

¹ มีการจัดตั้งกระทรวง 12 กระทรวง เพื่อทดแทนระบบจตุสดมภ์โบราณที่ใช้มาตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถ.

² ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501

³ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501



การเลือกตั้งในทุกระดับทั้งระดับชาติ และท้องถิ่น ฯลฯ เพราะกลุ่มผู้นำในขณะนั้นมองว่าสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ เป็นต้นตอของความวุ่นวายต่างๆ ระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่คณะราษฎรนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ไม่มีความเหมาะสมกับการเมืองไทย จนกระทั่งไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และธรรมนูญการปกครองการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ท่ามกลางบริบทแวดล้อมในยุคสงครามเย็น (Cold War) ซึ่งคณะปฏิวัติใช้เป็นเงื่อนไขในการรวมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ โดยมีมาตรา 17 เป็นหลักหมยในการมอบอำนาจเบ็ดเสร็จ (Absolute Power) ให้กับผู้ปกครองในระบอบใหม่ในฐานะนายกรัฐมนตรีอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน นำไปสู่การสถาปนาระบอบสฤษดิ์ (Sarit Regime)⁴ โดยระบอบดังกล่าวดำรงอยู่เป็นเวลากว่า 16 ปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 จนกระทั่งถูกโค่นล้มลงในวิกฤตการณ์เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งนำไปสู่การเปิดพื้นที่ให้สถาบันทางการเมืองอื่นๆ กลับเข้ามาสู่ระบบการเมืองในที่สุด จอมพลสฤษดิ์นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นยังรวบรวมอำนาจทางการเมือง การบริหารทั้งกองทัพ และระบบราชการพลเรือน มาไว้ที่ตนเพียงคนเดียว นำไปสู่การผนึกกำลังกันภายในระบบราชการระหว่างข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ส่งผลให้ระบบราชการกลายเป็นกลไกหลักเพียงกลไกเดียวที่ผู้นำประเทศใช้ในการบริหารประเทศ กอปรกับนโยบายการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของคณะปฏิวัติที่ได้รับการสนับสนุนจากมหาอำนาจโลกตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกาที่เล็งเห็นว่าประเทศไทยในทางภูมิรัฐศาสตร์นั้นเป็นจุดยุทธศาสตร์ทางการทหารที่สำคัญในการดำเนินนโยบายการปิดกั้นคอมมิวนิสต์ (Containment Policy) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลให้การเร่งรัดพัฒนาดังกล่าวกลายวาระที่สำคัญ และเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้ระบบราชการ และตัวข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการพลเรือนสายวิชาการ (Technocrats) มีบทบาทที่สำคัญ และมีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมากในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ซึ่งผู้ศึกษาขอเรียกขานห้วงระยะเวลานี้ว่า “ยุคความมั่นคงและการพัฒนา” อาจกล่าวได้ว่า การปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ของจอมพลสฤษดิ์นี้ไม่เพียงแต่จะเป็นการสร้างระบอบที่ยึดเอาธรรมเนียมคติแบบไทยโบราณมาบริหารประเทศแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเป็นการสถาปนารัฐระบบราชการซึ่งมีกลุ่มทหารที่ยึดกุมอำนาจรัฐเป็นตัวแทนและผู้กำหนดวาระด้านความมั่นคงร่วมกับกลุ่มข้าราชการพลเรือนสายวิชาการที่เป็นตัวแทนและผู้กำหนดวาระด้านการพัฒนา ซึ่งระบบราชการมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางการเมืองไปพร้อมกันด้วย รัฐระบบราชการที่ถูกสร้างขึ้นดังกล่าว มีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ การรวมศูนย์ของระบบราชการ และการขยายตัวของระบบราชการ ซึ่งในประการหลังนี้เอง เป็นประเด็นสำคัญของบทความนี้

⁴ หรือที่รู้จักกันดีว่า ระบอบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ ที่ดึงเอาคติโบราณแบบพ่อปกครองลูกมาใช้ในการปกครองประเทศอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ประจวบจนเป็นพ่อของบ้านที่คนในครอบครัวต้องเชื่อฟัง โปรดดู (ทักษ์ เกลิมเกียรติ, 2548)



การขยายตัวของระบบราชการไทยในช่วงสมัยของการปกครองภายใต้ระบอบระบอบสมุญญัตติในห้วงปี พ.ศ. 2501 - 2516 มีผลงานวิชาการจำนวนมากที่กล่าวถึงการขยายตัวของระบบราชการในห้วงระยะเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตามก็เป็นการกล่าวถึงเพียงผิวเผิน ไม่ได้มีการลงลึกในรายละเอียดที่เกิดขึ้นโดยตรง ทั้งที่ห้วงดังกล่าวมีการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจทางการเมืองแบบเบ็ดเสร็จผ่านระบบราชการ ที่เกิดจากการประสานกำลังกันระหว่าง “ฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือนสายวิชาการ” ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการขยายตัวอย่างมากในระบบราชการทั้งในแนวกว้าง (Widening) อันหมายถึงการขยายจำนวนหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกรมออกไปอย่างกว้างขวางในเชิงปริมาณ และในแนวลึก (Deepening) โดยการขยายออกไปในเชิงอำนาจหน้าที่ฝังลึกจนขยายตัวครอบคลุมพื้นที่ที่ปริมาตรของชีวิตประชาชนมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในการเมืองไทย ผ่านจำนวนหน่วยงาน งบประมาณรายจ่าย จำนวนข้าราชการพลเรือน และเงินเดือนค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี โดยขยายตัวของระบบราชการดังกล่าวนี้ ยังคงดำเนินต่อมาเรื่อยมาและกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังคงแก้ไม่ตกของระบบราชการไทยจนกระทั่งถึงห้วงระยะเวลาปัจจุบัน

ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ทฤษฎีแนวทางสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism/Neo-Institutionalism)

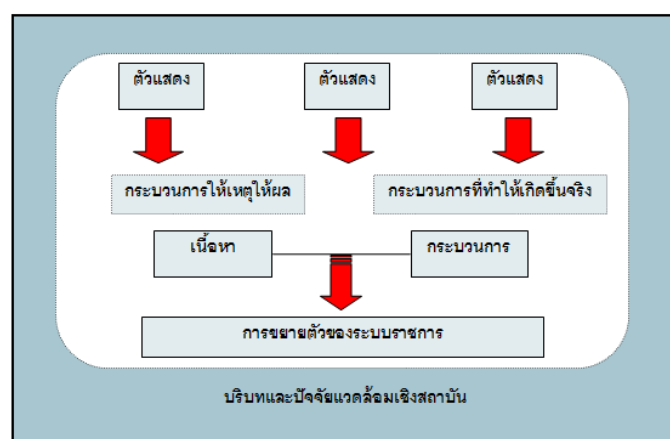
แนวคิดแบบสถาบันนิยมใหม่เริ่มปรากฏตัวขึ้นในทศวรรษที่ 1980 หลังนักรัฐศาสตร์เริ่มมองเห็นว่าทฤษฎีแบบดั้งเดิมและแบบพฤติกรรมนิยมละเลยการใช้ “รัฐ” เป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมือง จึงไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองในแนวทางวิทยาศาสตร์ให้เป็นที่ประจักษ์ ส่งผลให้เริ่มเกิดกระแสหันกลับมาสนใจมุ่งสนใจใช้ “รัฐ” เป็นศูนย์กลางในการศึกษาอีกครั้ง เนื่องจากรัฐเป็นพื้นที่ชุมนุมพบปะสังสรรค์ของสถาบันทางการเมือง⁶ และรู้ถึงความสำคัญของ “สถาบัน” เนื่องจากการกระทำของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในรัฐ จะก่อเหตุเกิดปฏิสัมพันธ์ทั้งทางบวกและทางลบอื่นๆ ตามมา จนกระทั่งได้ผลลัพธ์ซึ่งคือการกระทำของรัฐในท้ายที่สุด สถาบันมีฐานะเป็นตัวแปรต้น หน่วย หรือตัวแสดงภายใต้โครงสร้างความเป็นรัฐ ดังนั้นการวิเคราะห์

⁵ ผลงานวิชาการเหล่านั้น อาทิ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535), (วรเดช จันทรศร, 2543), (วรเดช จันทรศร, 2536), (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2542), (Siffin, 1966), (Riggs, 1966), (Voradej Chandarasorn, 1985)

⁶ สถาบันทางการเมือง (political institution) หมายถึง โครงสร้างทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในสังคม ถูกสร้างขึ้นโดยกลุ่มบุคคลจำนวนมากในฐานะตัวสังคมที่มีชุดความคิด ความปรารถนา ความมุ่งหมาย อุดมการณ์ร่วมหรือเหมือนกัน มีองค์ประกอบและรูปแบบที่เป็นทั้งรูปธรรมหรือเป็นทางการ อาทิ กติกาทางการเมืองที่เป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมาย องค์การที่มีโครงสร้างตายตัวจับต้องได้ และองค์ประกอบที่เป็นนามธรรมหรือไม่เป็นทางการ อาทิ ชุดความคิด ค่านิยม วัฒนธรรม บรรทัดฐาน โดยมีความมั่นคงสม่ำเสมอในห้วงเวลาหนึ่งๆ ทำหน้าที่เป็นเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลนั้นในการดำรงอยู่ในสังคมในฐานะโครงสร้างเสมือนที่เป็นตัวแทนสะท้อนความเป็นตัวตนที่ร่วมกัน โดยโครงสร้างทางการเมืองดังกล่าวมีผลต่อการกำหนดความคิด การตัดสินใจ และการกระทำที่กลุ่มบุคคลผู้สร้างขึ้น

ปรากฏการณ์ทางการเมืองในแนวทางดังกล่าวพิจารณาว่า “สถาบัน” ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ต่างๆทางการเมืองอีกครั้ง เนื่องจากเห็นว่า “สถาบัน” ต่างๆ เป็นตัวแสดงที่มีชีวิตเป็นของตนเองที่ทำให้ปรากฏการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้น อีกนัยหนึ่งการกระทำทางการเมืองของตัวแสดงต่างๆ ดำเนินไปผ่านอิทธิพลทางความคิด การเคลื่อนไหวภายใต้กรอบแนวคิดในเชิงสถาบันที่ตัวแสดงเหล่านั้นสังกัด⁷ และเป็นไปเพื่อบรรลุเป้าหมายของสถาบันนั้นๆ เนื่องจากรัฐและสถาบันทางการเมืองต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แนวคิดสถาบันนิยมใหม่นี้จึงต้องการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองผ่านรูปแบบความสัมพันธ์ทางการเมืองที่มีเหตุผลและมีชีวิตชีวา ด้วยการเน้นการศึกษายาทบาทและปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ จนกระทั่งเกิดผลลัพธ์ทางการเมืองในที่สุด

ในบทความนี้จะมุ่งศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของไทยในฐานะตัวแสดง (Key Actors) ต่างๆ ว่ามีบทบาท (Role) อย่างไรภายใต้บริบทเชิงสถาบัน (Institutional Environment/Context) ในห้วงเวลานั้นๆ ซึ่งห้วงเวลาที่ศึกษาคือห้วง พ.ศ.2501 - 2516 ที่ไทยกำลังอยู่ในภาวะที่เผชิญกับบริบทโลกในยุคสงครามเย็นมีการเผชิญหน้าระหว่างมหาอำนาจของโลกสองขั้ว ได้แก่ ฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์ที่นำโดยสหภาพโซเวียต กับโลกเสรีนิยมประชาธิปไตยที่นำโดยสหรัฐฯ และพันธมิตรตะวันตก โดยไทยอยู่กับฝ่ายหลัง ดังนั้นจึงมุ่งศึกษายาทบาทของตัวแสดงผ่านการกระทำต่างๆ ภายใต้ข้อจำกัดในห้วงเวลาดังกล่าว ที่นำไปสู่การขยายตัวของระบบราชการไทย นอกจากนี้ยังมุ่งแสวงหาว่าสถาบันทางการเมืองในฐานะตัวแสดงที่สำคัญเหล่านั้นใช้ความคิด หรือการตัดสินใจใดๆ ที่เป็นการให้เหตุผลให้ผล (Rationalization) ต่อการขยายตัวของระบบราชการไทย รวมไปถึงการกระทำที่ผลักดันไปสู่กระบวนการขยายตัวดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง (Materialization) (โปรดดูแผนภาพที่ 1)



แผนภาพที่ 1 แสดงกรอบในการศึกษา⁸

⁷ โปรดดูงานของ (Peters & Jon Pierre ed., 2007), (Peters, 2005), (March & Olsen, 1984, pp. 734 – 749). และ (March & Olsen, 1989)

⁸ ปรับปรุงจาก Toonen, A.J., 2003, pp. 467 – 477), และ Pollitt & Bouckaert, 2000, pp. 24 -38) และ (Wasan Luangprapat, 2008)



การขยายตัวของระบบราชการภายใต้ระบอบสฤษดิ์กับทฤษฎีแนวสถาบันนิยมใหม่

การเข้าบริหารประเทศอย่างเต็มรูปแบบของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ตั้งแต่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 จวบจนถึงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ที่มีอำนาจมาจากกระบวนราชการ ต้องการมุ่งเน้นอาศัยกลไกอำนาจรัฐ คือ ระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียวในการบริหารประเทศ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535, น. 131) ประกอบกับกลุ่มผู้นำในขณะนั้นได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนา ซึ่งถือวาระแห่งชาติ จนนำไปสู่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นครั้งแรกของไทยในปี พ.ศ. 2504 ในเวลาต่อมา การมุ่งเร่งรัดพัฒนาประเทศเหนือสิ่งอื่นใดของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ส่งผลให้ระบอบการปกครองตามอุดมการณ์เพื่อประชาธิปไตยถูกแช่แข็ง (Freezing) และแทนที่ด้วยอุดมการณ์การพัฒนา รัฐไทยในช่วงเวลานี้ได้ระดมสรรพกำลังอย่างมหาศาล เฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการในฐานะกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินการของรัฐเพื่อใช้การพัฒนา ซึ่งนับเป็นกิจกรรมที่ผูกพันกับบทบาทของรัฐ จึงส่งเสริมผลักดันให้อำนาจรัฐมีทั้งขอบเขตที่กว้างขวางและทวีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่อำนาจรัฐมีขอบเขตมากขึ้นนี้เอง ระบบราชการในฐานะกลไกหลักจึงมีอำนาจมากขึ้นตามไปด้วย และในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองได้ก่อให้เกิดกลุ่มคนกลุ่มใหม่ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในฐานะผู้มีความรู้ความสามารถจากระบบราชการ ซึ่งก็คือ กลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ (Technocrats) ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในฐานะที่ปรึกษาผู้ให้คำแนะนำทางเทคนิค ยิ่งทำให้ระบบราชการในฐานะกลไกแกนหลักในการบริหารประเทศทวีความสำคัญยิ่งขึ้นไปอีก จนอาจเรียกได้ว่า รัฐระบบราชการ สำหรับเหตุผล (Rationalization) และกระบวนการผลักดันให้เกิดขึ้น (Materialization) ที่เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ เมื่อพิจารณาแล้ว สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. บริบทแวดล้อมเชิงสถาบันและตัวแสดงภายในประเทศ

1.1 นายกรัฐมนตรีไทยภายใต้สภาวะการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจเบ็ดเสร็จ

จอมพลสฤษดิ์ต้องการและพยายามแสวงหาความร่วมมือจากระบบราชการในฐานะของสถาบันทางการเมืองโดยใช้วิธีต่างๆ เพื่อให้เชื่อว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีความจริงใจในการพัฒนาประเทศ และได้รับการสนับสนุน และการสนับสนุนดังกล่าวก็จะเป็นประโยชน์มากที่สุดต่อระบบราชการในฐานะสถาบันทางการเมืองเช่นกัน โดยมุ่งหวังให้ข้าราชการระดับสูงตระหนักถึงความสำคัญของความมั่นคงแห่งชาติ การบริหารงานด้านการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ (ทักษ์ เฉลิมเกียรติ, น. 321) ขณะเดียวกันระบบราชการก็มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองจากผู้มีอำนาจทางการเมืองเช่นกัน โดย Wilson และ Riggs ตั้งข้อสันนิษฐานว่าหลังการปฏิวัติ พ.ศ.2475 กลุ่มผู้นำทางการเมืองส่วนใหญ่มีที่มา



จากระบบราชการ กลุ่มดังกล่าวจึงกระทำการเพื่อประโยชน์ให้กับสถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นที่ปลูกฝังรากฐานความคิดของตนเองมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ (Wilson, 1962, p.161 และ Riggs, 1966, pp.311-356) อย่างไรก็ดี ในห้วงก่อนระบอบสฤษดิ์นั้นมิปรากฏการณ์ทางการเมืองหลายครั้งที่แสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจภายในกลุ่มคณะราษฎร ซึ่งไม่ได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของระบบราชการ กลุ่มคณะราษฎรยังคงมีบทบาทและอิทธิพลทางความคิดในการเมืองไทยมาโดยตลอดหลังการปฏิวัติ 2475 ก่อนที่จะมีความพยายามดิ้นรนเพื่อควบคุมอำนาจของสมาชิกคณะราษฎรคนสุดท้ายนั่นคือจอมพล ป.พิบูลสงคราม ขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ.2491 – 2500 ภายใต้การสนับสนุนของคณะทหารที่ทำการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 เหตุการณ์หลังจากนั้นเป็นการต่อสู้กันทางการเมืองของสามชั่วอำนาจหลัก กอปรด้วย จอมพล ป. – พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ – พล.อ.สฤษดิ์

ในระบอบสฤษดิ์นี้ไม่มีสถาบันทางการเมืองใดมาท้าทายระบบราชการซึ่งเป็นสถาบันที่เกือบจะมีอำนาจสูงสุดรองจาก คณะปฏิวัติ (คณะรัฐมนตรี) และสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) มีการขยายขอบเขตอำนาจ ภารกิจออกไปครอบคลุมปริมาณพลชีวิตของประชาชนในทั่วภูมิภาคของประเทศอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานด้านการพัฒนา “ในนาม” ของนายกรัฐมนตรี โดยในห้วงเวลาประมาณ 3 เดือนแรกหลังการรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 - 28 มกราคม พ.ศ.2502 คณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ได้ใช้อำนาจออกประกาศของคณะปฏิวัติในกรณีต่างๆ รวมทั้งสิ้น 57 ฉบับ⁹ ดังนั้นในช่วงเวลานี้ประกาศของคณะปฏิวัติจึงกลายเป็นตัวบทกฎหมายทางการเมืองที่สำคัญที่สุด ประกาศฉบับหนึ่งที่น่าสนใจ คือ **ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 57 วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2502** ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการเพิ่มอำนาจของสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักคณะรัฐมนตรีเดิม) มีการจัดตั้งสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และยุบสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยให้อิโณกิจการทั้งหมดไปยังสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ประกาศคณะปฏิเวดดังกล่าวยังให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการการแบ่งส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิให้ปฏิบัติราชการใดก็ได้ตามเห็นสมควร การจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้ไม่เพียงหน่วยงานการเมืองเท่านั้นที่อยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในระบอบสฤษดิ์ หากแต่ยังรวมไปถึงหน่วยงานในระดับหน่วยงานระดับนโยบายถูกผนวกเข้ารวมไว้ด้วย อาทิ สำนักงานงบประมาณ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้สำนักนายกรัฐมนตรียังเป็นเครื่องมือในรูปของระบบราชการในนามนายกรัฐมนตรีในการปฏิบัติงานพัฒนา

⁹ ดูเพิ่มเติมที่ *ประมวลประกาศและคำสั่งของคณะปฏิวัติที่ใช้เป็นกฎหมาย พร้อมทั้งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และ พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502, 2503)*



ต่างๆ อาทิ หน่วยพัฒนาเคลื่อนที่ มหาวิทยาลัยของรัฐต่างๆ นอกจากนี้มาตรา 17 ตามรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2502 ซึ่งเป็นหนึ่งในสัญลักษณ์และเสาหลักของระบอบสฤษดิ์ ยังให้อำนาจทั้งบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการแก่นายกรัฐมนตรีอย่างเบ็ดเสร็จ (และจอมพลถนอมนำกลับมาใช้อีกครั้งผ่านรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515) นอกจากนี้การจัดระเบียบจัดระบบสำนักนายกรัฐมนตรียังส่งผลให้สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นศูนย์กลางในการบริหาร (ทักษ์ เฉลิตเสธรณ, 2548, น. 324 – 330) ซึ่งเปรียบเสมือน “ศูนย์บัญชาการทางทหาร” ในการบริหารราชการแผ่นดิน¹⁰ นอกจากนี้สำนักนายกรัฐมนตรียังเป็นแกนกลางในการสั่งการให้ทุกภาคส่วน รวมทั้งระบบราชการให้มาเป็นแขนขาของนายกรัฐมนตรีในการทำหน้าที่ดังกล่าว อาทิ มหาวิทยาลัยของรัฐต่างๆ ซึ่งอยู่ในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรง รวมทั้งกรมต่างๆ โดยเฉพาะกรมซึ่งมีที่ตั้งของสำนักงานอยู่ในส่วนภูมิภาค แต่สถานะในทางกฎหมายแล้วกลับเป็นหน่วยงานที่ตั้งก่อกำกับกับการบริหารราชการส่วนกลาง อาทิ กรมทางหลวงซึ่งสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ก่อสร้าง และดูแลทางหลวงทั่วทั้งประเทศ แต่กลับไม่มีส่วนราชการในระดับภูมิภาคเลย พิจารณาได้จากการแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง และกรมชลประทาน¹¹ อาทิ ตำแหน่งอธิบดีกรมทางหลวง ยังดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการทางหลวงจังหวัดทั่วราชอาณาจักรอีกหนึ่งตำแหน่งด้วย ซึ่งรูปแบบการจัดส่วนราชการ และการบริหารของกรมทางหลวงนั้น เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่แสดงถึงการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางของหน่วยงานราชการในระดับกรม¹² โดยมีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในหน่วยงาน มีลักษณะคล้ายหน่วยงานของทหาร มีตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนเช่นการมีกองแพทย์ ซึ่งมีลักษณะเหมือนหน่วยเสนารักษ์ในกรมทหารต่างๆ

1.2 นโยบายแห่งชาติในเรื่องการพัฒนา

คำว่า “พัฒนาเศรษฐกิจ” เริ่มต้นปรากฏในห้วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ.2488 (ค.ศ.1945) เป็นเวลาประมาณ 16 ปี ก่อนที่ไทยจะเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ.2504 (ค.ศ.1961) ภายใต้บรรยากาศของสงครามเย็นที่มีการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจตะวันตก ภายใต้การนำของสหรัฐฯ ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบลัทธิทุนนิยมกับกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ภายใต้การนำของสหภาพโซเวียตที่เน้นนโยบายเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีการควบคุมจากส่วนกลาง บริบทดังกล่าวเข้ามาสู่การเมืองไทยในห้วงที่จอมพล ป.เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2491 - 2500)

¹⁰ ตามความคิดแบบนายทหารที่คุมกำลัง และได้รับการศึกษาเฉพาะในประเทศ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535, น. 135)

¹¹ (พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พ.ศ. 2506 มาตรา 3) และ (พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พ.ศ. 2506 ประกาศ มาตรา 3)

¹² (ประกาศกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงจังหวัดตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 ประกาศ ณ วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2506)



ภายใต้การสนับสนุนของกองทัพที่นำโดยพลโทผิน ชุณหะวัณ (ยศในขณะนั้น) และคณะซึ่งมีนโยบายโอนอ่อนผ่อนตามสหรัฐฯ ในแทบจะทุกประเด็น ยกเว้นนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นสร้าง “เศรษฐกิจไทยเพื่อคนไทย” ตามแนวทางนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม หรือทุนนิยมโดยรัฐ/ทุนนิยมภวราชาการ (Bureaucratic Capitalism) (Muscat, 1966, pp.197 – 198) โดยสงวนสิทธิให้รัฐมีอำนาจลงทุนในวิสาหกิจขนาดใหญ่ มากกว่าที่ปฏิบัติตามตัวแบบที่สหรัฐฯ เสนอ ส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมและการเงินในกลุ่มชนชั้นนำในหัวนั้นเพียงกลุ่มเดียว โดยสร้างความรู้ประสิทธิภาพแก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมทำให้ไม่เป็นที่พอใจของสหรัฐฯ เนื่องจากไม่ตรงกับหลักการแบบทุนนิยมเสรีที่สหรัฐฯ เสนอไว้ อย่างไรก็ดี หลังการทำรัฐประหารรัฐบาลจอมพลถนอมช้ำอีกครั้ง เมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 แนวคิดการพัฒนาดังกล่าวที่ถูกริเริ่มผลักดันโดยองค์กรโลกบาลและมหาอำนาจตะวันตกอย่างสหรัฐฯ ได้กลายเป็นแนวคิดใหม่ที่คณะรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์นำมาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับมหาอำนาจตะวันตกซึ่งระบอบสฤษดิ์ต้องพึ่งพา และทำให้ประชาชนทั่วไปยอมรับระบอบดังกล่าว เพราะถูกทำให้คิดว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับพัฒนาเศรษฐกิจไทยอย่างรวดเร็ว ภายหลังจากการสถาปนาระบอบดังกล่าว ไม่นานนักมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการศึกษาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาฉบับถาวร แสดงให้เห็นว่าจอมพลสฤษดิ์มีเจตนาจะกำหนดแนวทางการทำงานของกระทรวงดังกล่าวในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ นอกจากนี้แนวคิดว่าการพัฒนายังเป็นเครื่องมือชิ้นหนึ่งที่สร้างเป็นความชอบธรรมที่จะยกเลิกสถาบันประชาธิปไตยทั้งหมดของประเทศลง (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2542) และดำเนินการปกครองด้วยการยึดอำนาจไว้ในมือตนเองและบริวารยาวนานถึง 16 ปี ปรากฏการณ์ดังกล่าวมาสิ้นสุดลงพร้อมกับจุดจบของระบอบสฤษดิ์ใน พ.ศ.2516 อย่างไรก็ดี แนวคิดว่าการพัฒนายังคงมีผลเป็นการส่งต่อไปยังกลุ่มผู้นำรุ่นหลังแบบที่เรียกได้ว่าฝังแน่นอยู่ในระบบราชการและสังคมไทยอย่างแน่นแฟ้นมาจนถึงทุกวันนี้ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2552, น. 18-19)

1.3 การเข้ามามีบทบาทของข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการในกระบวนการนโยบาย

คณะรัฐบาลภายใต้ระบอบสฤษดิ์ โดยเฉพาะในหัวที่จอมพลสฤษดิ์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยตนเองระหว่าง 9 ก.พ. 2502 – 8 ธ.ค. 2506 ไม่มีตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างๆ โดยให้มีเพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเท่านั้น สะท้อนให้เห็นให้เห็นว่าบทบาทของจอมพลสฤษดิ์นั้น สามารถรวมอำนาจไว้ในที่ตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยที่ไม่จำเป็นต้องจัดสรรตำแหน่งที่นักรัฐมนตรีให้กับกลุ่มผลประโยชน์อื่นใด เป็นการตอบแทน อาทิ สมาชิกคณะปฏิวัติหรือแม้แต่เนักการเมือง กอปรกับเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินนั้นไม่ได้มาจากคณะรัฐมนตรีมากนัก เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ เป็นผู้รับคำสั่งโดยตรงจาก



ตัวนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว โดยมีบรรดาคณะที่ปรึกษาข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ (Technocrat)¹³ เป็นผู้ให้คำแนะนำ โดยคนกลุ่มนี้เป็นข้าราชการระดับกลาง (Middle-Level Executive) มีหน้าที่ดูแลการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาล ซึ่งนโยบายที่สำคัญที่สุดในห้วงนั้นคือนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ คนเหล่านี้ติดตามการเปลี่ยนแปลง วิเคราะห์ของภาวะทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น คาดการณ์ผลในอนาคตและนำเสนอการกำหนดนโยบายที่เห็นสมควรก่อนจะส่งต่อไปให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งกระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นในฝ่ายโดยฝ่ายข้าราชการประจำ ทั้งนี้ สาเหตุที่ข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ (Technocrats) จำนวนมากยินดีที่จะเข้าร่วมในการทำงานกับรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarian Government) ของจอมพลสฤษดิ์นั้น Lande และ Hooley ได้อธิบายว่า บรรดาข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ ในประเทศกำลังพัฒนาต้องการทำงานกับรัฐบาลเช่นนี้เพราะ การทำงานร่วมกับรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยมดังกล่าว จะทำให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ เป็นผู้ที่มียุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และสามารถผลักดัน โครงการต่างๆ ให้เกิดขึ้นจริงได้ โดยปราศจากอุปสรรคจากความล่าช้าในระบบราชการประจำ (Red Tape) กอปรกับการปราศจากการคัดค้านใดใดจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับความคิดของบรรดาข้าราชการฝ่ายวิชาการ นอกจากนี้อีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญคือข้าราชการกลุ่มนี้สามารถลดขั้นตอนของระบบราชการจากข้าราชการชั้นผู้น้อยหรือระดับกลางสามารถขึ้นเป็นข้าราชการระดับสูง หรือบางคนอาจก้าวหน้าจนกระทั่งได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เหตุผลดังกล่าวจึงทำให้คนกลุ่มนี้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับการปกครองแบบระบอบสฤษดิ์ (Lande, 1976, pp. 1151 – 1155 และ Hooley, 1976, pp. 1160 – 1161)

เมื่อประกอบกับบริบทการพัฒนาที่เข้ามาสู่การเมืองไทยในห้วงเวลาเดียวกัน ทำให้กลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุด เนื่องจากเป็นผู้มีความรู้จบการศึกษาจากประเทศตะวันตกและกลายมาเป็นผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคซึ่งมีความสลับซับซ้อนเกินกว่าที่กลุ่มทหารผู้ยึดอำนาจจะเข้าใจ ทำได้แต่เพียงยอมรับข้อเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ ของกลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการโดยไม่มีข้อแม้ อย่างไรก็ดี กลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการก็ไม่มีอำนาจทางการเมืองเป็นของตนเองและจำต้องพึ่งพาทหารที่มีอำนาจทางการเมือง ทำให้ทั้งสองฝ่ายอยู่ในภาวะพึ่งพิงซึ่งกันและกัน ภายใต้ระบอบสฤษดิ์ ที่มีกลุ่มทหารผู้ถือครองอำนาจรัฐและข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการเป็นผู้ค้ำจุน อย่างไรก็ดี หลังการอนิจกรรมของจอมพลสฤษดิ์เมื่อ พ.ศ.2506 กลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการเริ่มมีอำนาจทางการเมืองค่อนข้างมั่นคง และเริ่มก้าวขึ้นมาเป็นผู้ปกครองด้วยตนเอง โดยก้าวขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีจำนวนมากในยุคถนอม-ประภาส จนกระทั่งสิ้นสุดระบอบสฤษดิ์ กลุ่ม

¹³ ในความเห็นของผู้เขียน คำว่า “เทคโนแครต” หมายถึง ข้าราชการ หรือข้าราชการฝ่ายวิชาการ ซึ่งแม้จะมีคำเรียกนามมากมายหลากหลายในวงการวิชาการ อาทิ อัมมาร สยามวาลาเรียกว่า “วิทยานิพนธ์” ในขณะที่รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เรียกว่า “ขุนนางวิชาการ” ฯลฯ ผู้ศึกษาจึงขอใช้คำว่า “ข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ” ซึ่งเป็นคำนิยามที่ผู้ศึกษาเห็นว่าครอบคลุมมากที่สุด.



ข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการยังคงมีอำนาจในลักษณะนี้ไปอีกระยะเวลาหนึ่ง และยังคงมีอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบันแต่ไม่เคยมีห้วงเวลาไหนในการเมืองไทยที่คนกลุ่มนี้จะมีอำนาจมากมายเหมือนในระบบอบสฤค์อีก นอกจากนี้ยังประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ในห้วงเวลาประมาณ 3 เดือนแรกหลังการรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 - 28 มกราคม พ.ศ.2502 มีปรากฏการณ์หนึ่งซึ่งถือว่าเป็นการเกิดของระบอบอำมาตยาธิปไตยแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Bureaucratic Polity) อย่างแท้จริงในการเมืองไทย ซึ่งเป็นผลมาจากประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 เมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 คือการให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงรักษาการณ้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง โดยให้การปฏิบัติงานให้ขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติ

สำหรับตัวอย่างข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง อาทิ ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งภายหลังได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายอานวย วีรวรรณ ภายหลังดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี และศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 รวมถึงมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาแก่คณะผู้บริหารในระบบอบสฤค์โดยดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่าง พ.ศ.2503 – 2506 ได้รับแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมวิเทศสหการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติระหว่าง พ.ศ.2506 – 2510 และดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจระหว่าง พ.ศ.2512 – 2514

ทั้งนี้ รัฐบาลชุดที่ 21 – 28 ในห้วงก่อนระบอบสฤค์ ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของจอมพล ป. ในฐานะนายกรัฐมนตรี ระหว่างปี พ.ศ.2491 – 2500 และการทำรัฐประหารครั้งแรกของจอมพลสฤค์ ระหว่าง 16 กันยายน พ.ศ.2500 – 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 สัดส่วนรัฐมนตรีในรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากทหารและตำรวจเป็นส่วนใหญ่ ดังนี้ 1) รัฐบาลชุดที่ 21 มีรัฐมนตรี 32 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 13 คน คิดเป็นร้อยละ 40.6 2) รัฐบาลชุดที่ 22 มีรัฐมนตรี 28 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 11 คน คิดเป็นร้อยละ 39.2 3) รัฐบาลชุดที่ 23 มีรัฐมนตรี 15 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 8 คน คิดเป็นร้อยละ 53.4 4) รัฐบาลชุดที่ 24 มีรัฐมนตรี 25 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 18 คน คิดเป็นร้อยละ 72 5) รัฐบาลชุดที่ 25 มีรัฐมนตรี 31 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 22 คน คิดเป็นร้อยละ 70.9 6) รัฐบาลชุดที่ 26 มีรัฐมนตรี 31 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 20 คน คิดเป็นร้อยละ 70.9 และ 7) รัฐบาลชุดที่ 28 มีรัฐมนตรี 36 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 13 คน คิดเป็นร้อยละ 36.1 สรุปจากรัฐบาลชุดที่ 21 – 28 มีสัดส่วนรัฐมนตรีที่มีที่มาจากทหารและตำรวจเฉลี่ยร้อยละ 54.72 ต่อมาเมื่อจอมพลสฤค์ทำการปฏิวัติและสถาปนาระบอบสฤค์ขึ้นเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 โดยระบอบดังกล่าวดำรงอยู่ถึงปี พ.ศ.2516 พบว่ามีสัดส่วนรัฐมนตรีในรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากข้าราชการพล



เรือนเป็นส่วนใหญ่ ดังนี้ 1) รัฐบาลชุดที่ 29 มีรัฐมนตรี 18 คน มีที่มาจากข้าราชการพลเรือน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 66.7 2) รัฐบาลชุดที่ 30 มีรัฐมนตรี 22 คน มีที่มาจากข้าราชการพลเรือน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 59 3) รัฐบาลชุดที่ 31 มีรัฐมนตรี 28 คน มีที่มาจากข้าราชการพลเรือน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 50 และ 4) รัฐบาลชุดที่ 32 มีรัฐมนตรี 29 คน มีที่มาจากข้าราชการพลเรือน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 48.3 สรุปจากรัฐบาลชุดที่ 21 – 28 มีสัดส่วนรัฐมนตรีที่มีที่มาจากข้าราชการพลเรือนเฉลี่ยร้อยละ 56 สถิตินี้ดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นถึงบทบาท อำนาจ และความสำคัญของข้าราชการพลเรือนที่มีต่อระบอบสฤษดิ์อย่างชัดเจน (โปรดดูตารางที่ 2 และ 3)



ตารางที่ 2 จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่ 19 – 26 จำแนกตามภูมิหลังทางอาชีพ พ.ศ. 2490 – 2500 (ก่อนสมัยระบอบสฤษดิ์)

(Stifel, 1976, pp. 1184 – 1196 และ รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2532, น. 161 – 163)

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 19 10 พ.ย. 2490 – 6 ก.พ. 2491		รัฐบาลชุดที่ 20 21 ก.พ. 2491 – 7 เม.ย. 2481		รัฐบาลชุดที่ 21 8 เม.ย. 2491 – 24 มี.ย. 2492		รัฐบาลชุดที่ 22 25 มี.ย. 2492 – 28 พ.ย. 2494		รัฐบาลชุดที่ 23 29 พ.ย. 2494 – 5 ธ.ค. 2494		รัฐบาลชุดที่ 24 6 ธ.ค. 2494 – 24 มี.ค. 2495		รัฐบาลชุดที่ 25 24 มี.ค. 2495 – 25 ก.พ. 2500		รัฐบาลชุดที่ 26 21 มี.ค. 2500 – 16 ก.ย. 2500	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ทหารและตำรวจ	7	29.2	7	29.2	13	40.6	11	39.2	8	53.4	18	72.0	22	70.9	20	70.9
1.1 ทหารบก	3	12.5	2	8.3	10	31.3	9	32.2	6	40.0	10	40.0	14	45.1	14	45.1
1.2 ทหารเรือ	3	12.5	3	12.5	2	6.2	1	3.5	1	6.7	3	12.0	3	9.7	1	9.7
1.3 ทหารอากาศ	1	4.2	2	8.3	1	3.1	-	-	1	6.7	3	12.0	3	9.7	3	9.7
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	-	-	1	3.5	-	-	2	8.0	2	6.4	2	6.4
2. ข้าราชการพลเรือน	12	50.0	9	37.5	10	31.3	9	32.2	4	26.7	4	16.0	5	16.1	2	16.1
3. นักธุรกิจ	-	-	-	-	3	9.3	2	7.1	1	6.7	1	4.0	1	3.3	1	3.3
4. พลเรือนอื่นๆ	5	20.8	8	33.3	6	18.8	6	21.5	2	13.2	2	8.0	3	9.7	7	9.7
รวม	24	100.0	24	100.0	32	100.0	28	100.0	15	100.0	25	100.0	31	100.0	31	100.0
นายกรัฐมนตรี	กวาง อภัยวงศ์		กวาง อภัยวงศ์		จอมพล ป.		จอมพล ป.		จอมพล ป.		จอมพล ป.		จอมพล ป.		จอมพล ป.	

หมายเหตุ: จำนวนคณะรัฐมนตรีในที่นี้หมายถึงรวมถึงนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการทุกคนในคณะรัฐมนตรีแต่ละชุด ซึ่งมีทั้งการย้ายเข้าและออก รวมไปถึงการโยกย้ายต่างๆ รวมไปถึงการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ในคณะรัฐมนตรีทุกคนในช่วงอายุของรัฐบาลแต่ละชุด มิใช่ยึดเอาตามจำนวนกระทรวงในขณะนั้น โปรดดูรายละเอียดจำนวนกระทรวงในส่วนต่อๆ ไป



ตารางที่ 3 จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่ 28 – 32

จำแนกตามภูมิหลังทางอาชีพ พ.ศ. 2501 – 2516 (ภายใต้ระบอบสฤษดิ์)

(Stifel, 1976, pp. 1184 – 1196 และ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2532, น. 161 - 163 , น. 164 – 165)

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 28 1 ม.ค. 2501 – 20 ต.ค. 2501		รัฐบาลชุดที่ 29 9 ก.พ. 2502 – 8 ธ.ค. 2506		รัฐบาลชุดที่ 30 9 ธ.ค. 2506 – 6 มี.ค. 2512		รัฐบาลชุดที่ 31 7 มี.ค. 2512 – 17 พ.ย. 2514		รัฐบาลชุดที่ 32 18 ธ.ค. 2515 – 15 ต.ค. 2516	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ทหารและตำรวจ	13	36.1	5	27.8	8	36.4	12	42.8	12	41.4
1.1 ทหารบก	10	27.8	5	27.8	5	22.7	7	25.0	6	20.7
1.2 ทหารเรือ	2	5.5	-	-	-	-	1	3.5	2	6.9
1.3 ทหารอากาศ	1	2.8	-	-	2	9.1	1	3.5	2	6.9
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	1	4.6	3	10.7	2	6.9
2. ข้าราชการพลเรือน	12	33.3	12	66.7	13	59.0	14	50.0	14	48.3
3. นักธุรกิจ	4	11.1	-	-	-	-	2	7.2	3	10.3
4. พลเรือนอื่นๆ	7	19.5	1	5.5	1	4.6	-	-	-	-
รวม	36	100.0	18	100.0	22	100.0	28	100.0	29	100.0
นายกรัฐมนตรี	พล.ท.ถนอม		จอมพลสฤษดิ์		จอมพลถนอม		จอมพลถนอม		จอมพลถนอม	

2. บริบทแวดล้อมเชิงสถาบันและตัวแสดงภายนอกประเทศ

2.1 สหรัฐฯ และองค์กรโลกกบาลกับบทบาทต่อไทยในโลกยุคสงครามเย็น

ปัจจัยการภายนอก ในฐานะตัวแปรสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองภายใน และมีผลต่อเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบัน ซึ่งในห้วงการศึกษานี้มีปรากฏการณ์ที่เป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่สุด คือ ภาวะสงครามเย็น ซึ่งเกิดความตึงเครียดระหว่างสองมหาอำนาจของโลกระหว่างค่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยกับค่ายคอมมิวนิสต์ โดยไทยซึ่งอยู่ค่ายโลกเสรีนิยมภายใต้การนำของสหรัฐฯ ต้องเผชิญกับปัญหาภัยคอมมิวนิสต์ของประเทศไทยในช่วงสงครามเย็น ขณะกำลังดำเนินไปท่ามกลางความร้อนแรงของสงครามตัวแทนในสงครามอินโดจีนครั้งที่สอง หรือสงครามเวียดนาม ระหว่างเวียดนามเหนือซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศคอมมิวนิสต์กับเวียดนามใต้ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐฯ โดยมีพื้นที่สู้รบใน



เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ระหว่าง พ.ศ.2498 - 2518 ทำให้การแผ่อิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ามาในเมืองไทยรุนแรงที่สุดในห้วงสงครามเย็น ปรากฏการณ์ดังกล่าว เกิดขึ้นในช่วงก่อนและต่อเนื่องไปตลอดในห้วงระบอบสฤษดิ์ ระบอบสฤษดิ์ซึ่งมีสหรัฐฯ สนับสนุนเห็นและสร้างวาทกรรมขึ้นว่า “คอมมิวนิสต์นั้นเป็นภัยแก่สถาบันชาติ ศาสน์ กษัตริย์” ทำให้ลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นที่น่าหวาดกลัว และเป็นภัยแก่สังคมไทยที่ประชาชนส่วนใหญ่เกรงกลัวเป็นอย่างยิ่ง ภัยคอมมิวนิสต์ดังกล่าวก็ปรากฏมาในหลายรูปแบบ ทั้งการเกิดขึ้นของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย วิกฤตการณ์ในลาว ปี พ.ศ.2503 ที่ไทยเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้ง ซึ่งจบลงด้วยชัยชนะของลาวฝ่ายซ้ายทำให้ลาวเป็นคอมมิวนิสต์ที่อันตรายเพราะมีพรมแดนประชิดติดกับไทย (ทักษ์ เถลิงเกียรติ, 2548, น. 283-293) ฯลฯ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการป้องกันและปราบปรามในหลายรูปแบบ เห็นได้จากการจัดตั้งองค์การ SEATO (สปอ.)¹⁴ ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายปิดล้อมคอมมิวนิสต์ (Containment Policy) ของสหรัฐอเมริกา

การเข้ามามีบทบาทของสหรัฐฯ ในการสนับสนุนการพัฒนาของประเทศไทยในระบอบสฤษดิ์ การสนับสนุนดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของการรักษาผลประโยชน์ของระบบทุนนิยมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่ถือเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนี้ โดยยกเรื่องความมั่นคงจากภัยคุกคามคอมมิวนิสต์มาเป็นข้ออ้างหลัก (กุลลดา เกษบุญชู มีด, ม.ป.ป., น. 2 และดูเพิ่มเติมใน Yano, 1963, pp. 284 – 299) ซึ่งการสนับสนุนต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศไทย อาทิ เงินช่วยเหลือ เงินกู้ ความช่วยเหลือทางวิชาการ เทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญในสาขาความรู้ต่างๆ ฯลฯ มิใช่เป็นการให้เปล่า แต่เป็นการแลกเปลี่ยนกับการรักษาความมั่นคงเอาไว้ในภูมิภาคนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ต่างๆ ของสหรัฐฯ เอง นอกจากนี้ตัวจอมพลสฤษดิ์เองยังมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับ กลุ่มผู้นำของสหรัฐฯ และสหรัฐฯ เองก็ยอมรับฐานะความเป็นผู้มีอำนาจในการเมืองไทยของจอมพลสฤษดิ์ที่มาจากจากรัฐประหาร นอกจากนี้ระบอบสฤษดิ์ยังพยายามจะผนวกไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลกที่มีสหรัฐฯ เป็นแกนนำผ่านประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33¹⁵ ซึ่งเป็นการขยายเพิ่มเติมจากประกาศ ฉบับที่ 11 เพื่อส่งเสริมการลงทุน อาทิ รัฐบาลจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่เพื่อแข่งกับเอกชน จะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ เป็นต้น ขณะที่สหรัฐฯ ก็ตอบแทนการกระทำดังกล่าวภายใต้ระบอบสฤษดิ์ด้วยการเพิ่มเงินช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ไทย เมื่อ 22 ธันวาคม พ.ศ.2501 จาก 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 20 ล้านดอลลาร์

¹⁴ SEATO : South East Asia Treaty Organization หรือองค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ.2497 ในสมัยจอมพล ป. เป็นนายกรัฐมนตรี.

¹⁵ (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2501)



สหรัฐ รวมทั้งผลักดันให้ธนาคารโลกเข้ามามีส่วนกำหนดทิศทางเศรษฐกิจของไทยผ่านการเผยแพร่รายงานการประชุมธนาคารโลกปี พ.ศ.2502 ชื่อ “Ellsworth Report” วิเคราะห์ความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจไทยในห้วงสมัยจอมพล ป.เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2491 - 2500) โดยเสนอแนวทางแก้ไขให้ไทยสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาลงทุนแทนเพื่อลดบทบาทของรัฐ แก้ไขระบบกฎหมาย ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน จัดตั้งหน่วยงานเพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการลงทุนของไทยและต่างชาติ (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์, 2546, น. 157) หลังจากนั้นไม่นานนักระบอบสฤษดิ์ดำเนินการตามคำแนะนำดังกล่าวด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการศึกษาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว และก่อตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อกรกฎาคม พ.ศ.2502 เป็นต้น ปฏิสัมพันธ์ลักษณะนี้เองระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และองค์กรระหว่างประเทศทำให้ไทยได้รับการสนับสนุนทั้งในด้านการเงิน บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีต่างๆ ตลอดจนภายใต้ระบอบสฤษดิ์

3. รายละเอียดการขยายตัวของระบบราชการไทยในโครงสร้างหน่วยงานระดับกระทรวงและกรม

เมื่อพิจารณาจากจำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าในห้วงเวลา 16 ปี ภายใต้การปกครองด้วยระบอบสฤษดิ์ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 – 2516 พบว่าจำนวนหน่วยงานระดับกรม หรือเทียบเท่าเพิ่มขึ้นถึงจุดสูงสุดในปี พ.ศ. 2514 คิดเป็นร้อยละ 21.88 หรือคิดเป็นจำนวน 21 กรม และกลับมาลดลงภายหลังการทำรัฐประหารตนเองของจอมพลถนอมในปี พ.ศ. 2514 ทำให้ลดลงเหลือเพียงเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.29 ในปี พ.ศ. 2515 กระทั่งสิ้นสุดระบอบสฤษดิ์ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2516 (โปรดดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมภายใต้ระบอบสฤษดิ์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 - 2516 ¹⁶					
พ.ศ.	จำนวนกระทรวง	จำนวนทบวง	จำนวนกรม	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคิดจากปี 2501 ¹⁷	
				กระทรวง	กรม
2501	12	2	96	-	-
2502	12	-	98	0.00	+ 2.08
2503	12	-	100	0.00	+ 4.17

¹⁶ รวบรวมข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

¹⁷ อนึ่ง ตารางข้อมูลต่างๆ ในบทความนี้จะใช้สัญลักษณ์แทนจำนวนที่เพิ่มขึ้นด้วยเครื่องหมาย “+” ส่วนจำนวนที่ลดลงแทนด้วยเครื่องหมาย “-”

สัญลักษณ์ “n.a.” ย่อมาจาก not available หมายถึง ไม่มีข้อมูล..



ตารางที่ 4 แสดงจำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมภายใต้ระบอบสฤษดิ์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 - 2516 ¹⁶					
พ.ศ.	จำนวนกระทรวง	จำนวนทบวง	จำนวนกรม	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคิดจากปี 2501 ¹⁷	
				กระทรวง	กรม
2504	12	-	102	0.00	+ 6.25
2505	12	-	105	0.00	+ 9.38
2506	12	-	108	0.00	+ 12.50
2507	12	-	109	0.00	+ 13.54
2508	12	-	112	0.00	+ 16.67
2509	12	-	113	0.00	+ 17.71
2510	12	-	114	0.00	+ 18.75
2511	12	-	115	0.00	+ 19.79
2512	12	-	115	0.00	+ 19.79
2513	12	-	115	0.00	+ 19.79
2514	12	-	117	0.00	+ 21.88
2515	11	1	103 ¹⁸	- 8.33	+ 7.29
2516	11	1	103	- 8.33	+ 7.29

ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อพิจารณาจะพบว่ามีการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า ปี พ.ศ. 2487 – 2521 โดยผู้ศึกษาทำการเจาะจงศึกษาเฉพาะช่วงเวลา 16 ปี ภายใต้การปกครองระบอบสฤษดิ์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 – 2516 เมื่อพิจารณาถึงการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น จะพบว่า มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด หากคำนวณจากฐานในปี พ.ศ. 2501 จนกระทั่งสิ้นสุดระบอบสฤษดิ์ในปี พ.ศ. 2516 เพิ่มขึ้นมาถึงร้อยละ 1,691.20 หรือคิดเป็นร้อยละ 26.92 ต่อปี โดยในช่วงปีที่มีการเพิ่มขึ้นมากที่สุดโดยคิดเป็นร้อยละนั้นเกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2501 และ 2502 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 222.13 หรือเกือบ 3 พันล้านบาท

¹⁸ แต่เดิมสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีนั้นมิได้มีสถานะเทียบเท่ากรมมาตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476 โดยเรียกชื่อว่า กรมเลขาธิการรัฐมนตรี ต่อมาสถานะของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีกลายเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในแต่ละกระทรวงโดยไม่มิสถานะเป็นกรมตามบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 หมวด 2 ข้อ 19 และหมวด 3 ข้อ 25 ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นสำนักงานรัฐมนตรี ตามที่ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2545 หมวด 13 มาตรา 30 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน



ภายในช่วงรอยต่อเพียงสามเดือนเศษหลังจากการปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 จนกระทั่งจอมพลสฤษดิ์ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (โปรดดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 รายจ่ายประจำปีของหน่วยงานราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม (ไม่นับรวมกระทรวงกลาโหม) ปี พ.ศ. 2491 - 2521 ¹⁹				
พ.ศ.	จำนวน (บาท)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (บาท)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (ร้อยละ)	หมายเหตุ
2491	398,582,765	n.a.	n.a.	
2492	456,827,504	+ 58,244,739	+ 14.61	
2493	583,832,062	+ 127,004,558	+ 27.80	
2494	683,873,271	+ 100,041,209	+ 17.14	
2495	782,498,366	+ 98,625,095	+ 14.42	
2496	1,120,307,219	+ 337,808,853	+ 43.17	
2497	1,132,000,985	+ 11,693,766	+ 1.04	
2498	987,209,294	- 144,791,691	- 12.79	
2499	1,399,955,438	+ 412,746,144	+ 41.81	
2500	1,078,258,216	- 321,697,222	- 22.98	
2501	1,268,876,920	+ 190,618,704	+ 17.68	เพิ่มขึ้นร้อยละ 1691.20 จากปี พ.ศ. 2501 หรือคิดเป็นเพิ่มขึ้น เฉลี่ยต่อปีร้อยละ 26.92
2502	4,087,466,197	+ 2,818,589,277	+ 222.13	
2503	4,220,169,818	+ 132,703,621	+ 3.25	
2504	3,653,973,068	- 566,196,750	- 13.42	
2505	5,078,271,127	+ 1,424,298,059	+ 38.98	
2506	5,659,594,655	+ 581,323,528	+ 11.45	
2507	6,849,348,760	+ 1,189,754,105	+ 21.02	
2508	8,154,848,438	+ 1,305,499,678	+ 19.06	
2509	9,842,822,839	+ 1,687,974,401	+ 20.70	
2510	12,262,835,179	+ 2,420,012,340	+ 24.59	
2511	13,718,634,850	+ 1,455,799,671	+ 11.87	
2512	15,000,310,054	+ 1,281,675,204	+ 9.34	
2513	17,101,154,378	+ 2,100,844,324	+ 14.01	
2514	18,038,315,990	+ 937,161,612	+ 5.48	
2515	20,981,933,940	+ 2,943,617,950	+ 16.32	

¹⁹ ฐานข้อมูลเดียวกับ อ้างอิง 34.



ตารางที่ 5 รายจ่ายประจำปีของหน่วยงานราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม (ไม่นับรวมกระทรวงกลาโหม) ปี พ.ศ. 2491 - 2521 ¹⁹				
พ.ศ.	จำนวน (บาท)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (บาท)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (ร้อยละ)	หมายเหตุ
2516	22,728,125,000	+ 1,746,191,060	+ 8.32	
2517	27,728,125,000	+ 5,000,000,000	+ 22.00	
2518	34,227,737,000	+ 6,499,612,000	+ 23.44	
2519	46,386,739,000	+12,159,002,000	+ 35.52	
2520	47,135,776,000	+ 749,037,000	+ 1.61	
2521	55,985,076,000	+ 8,849,300,000	+ 18.77	

ขณะที่จำนวนของข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นบุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน และรวมถึงข้าราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้างด้วย แต่ไม่รวมถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ²⁰ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลจะพบว่าตลอดระยะเวลา 16 ปีภายใต้ระบอบสฤษดิ์นั้น มีจำนวนข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 79,291 คน คิดเป็นร้อยละ 37.64 จากปี พ.ศ. 2501 หรือประมาณร้อยละ 2.90 ต่อปี โดยมีจำนวนข้าราชการพลเรือนมากที่สุดในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งมีจำนวนมากถึง 289,933 คน (โปรดดูตารางที่ 6) และเมื่อพิจารณาเพิ่มเติมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2514 มีจำนวนทั้งสิ้น 27,710,140,057 บาท ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายของแต่ละกระทรวง งบกลาง และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ จะพบว่าในปี พ.ศ. 2514 รัฐบาลไทยนั้นต้องจ่ายเงินเดือนค่าจ้างให้แก่ข้าราชการพลเรือนเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 4,018,547,000 บาท เมื่อคำนวณโดยเฉลี่ยแล้วพบว่าเงินเดือนค่าจ้างของข้าราชการพลเรือนหนึ่งคนเท่ากับ 15,888.42 บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 14.50 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกประเภทของรัฐบาลในขณะนั้น

ตารางที่ 6 จำนวนข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2491 - 2521 ²¹				
พ.ศ.	จำนวน (คน)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (คน)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (ร้อยละ)	หมายเหตุ
2491	85,540	-	-	
2492	155,761	+ 70,221	+ 82.09	
2493	163,606	+ 7,845	+ 5.04	

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มาตรา 3

²¹ ฐานข้อมูลเดียวกับ อ้างอิง 34.



ตารางที่ 6 จำนวนข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2491 - 2521 ²¹				
พ.ศ.	จำนวน (คน)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (คน)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (ร้อยละ)	หมายเหตุ
2494	163,552	- 54	- 0.03	
2495	164,507	+ 955	+ 0.58	
2496	174,782	+ 10,275	+ 6.25	
2497	183,203	+ 8,421	+ 4.82	
2498	191,434	+ 8,231	+ 4.49	
2499	194,301	+ 2,867	+ 1.50	
2500	201,820	+ 7,519	+ 3.87	
2501	210,642	+ 8,822	+ 4.37	เพิ่มขึ้นร้อยละ 37.64 จากปี พ.ศ. 2501 หรือคิดเป็นเพิ่มขึ้น เฉลี่ยต่อปีร้อยละ 2.90 (รวมทั้งสิ้น 79,291 คน)
2502	218,385	+ 7,743	+ 3.68	
2503	221,437	+ 3,052	+ 1.40	
2504	226,968	+ 5,531	+ 2.50	
2505	232,986	+ 6,018	+ 2.65	
2506	243,890	+ 10,904	+ 4.68	
2507	253,765	+ 9,875	+ 4.05	
2508	261,815	+ 8,050	+ 3.17	
2509	278,837	+ 17,022	+ 6.50	
2510	189,102	- 89,735	- 32.18	
2511	210,082	+ 20,980	+ 11.09	
2512	225,210	+ 15,128	+ 7.20	
2513	234,951	+ 9,741	+ 4.33	
2514	252,923	+ 17,972	+ 7.65	
2515	243,280	- 9,643	- 3.81	
2516	289,933	+ 46,653	+ 19.18	
2517	304,561	+ 14,628	+ 5.05	
2518	320,196	+ 15,635	+ 5.13	
2519	348,083	+ 27,887	+ 8.71	
2520	341,520	- 6,563	- 1.89	
2521	440,574	+ 99,054	+ 29.00	



ภาควิเคราะห์และบทสรุป

การขยายตัวของระบบราชการที่เกิดขึ้นในห้วงของระบอบการปกครองนี้เกิดขึ้นภายใต้บริบทแวดล้อมเชิงสถาบัน (Institutional Environment/Context) คือ ห้วงสงครามเย็นโดยสหรัฐฯ พยายามการเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาของประเทศไทยในระบอบสฤษดิ์ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสหรัฐฯ และระบบทุนนิยมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีตัวแสดง (Actor) ที่สำคัญ ได้แก่ 1) นายกรัฐมนตรีไทยและคณะทหารใกล้ชิด ที่ใช้ประกาศคณะปฏิวัติทำลายสถาบันทางการเมืองต่างๆ ลงอย่างสิ้นเชิง ส่งผลให้ไม่มีการปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองกับสถาบันอื่นๆ ในประเทศ นอกจากนี้ยังมีมาตรา 17 ที่ให้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด 2) กลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุด ในบริบทแวดล้อมเชิงสถาบันในขณะนั้น โดยเฉพาะเรื่องการพัฒนา เนื่องจากเป็นกลุ่มผู้มีความรู้จบการศึกษาจากประเทศตะวันตกและกลายมาเป็นผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค 3) สหรัฐฯ ประเทศตะวันตกและองค์กรโลกบาล ที่พร้อมจะสนับสนุนตัวแสดงทั้งสองในฐานะผู้ค้ำจุนระบอบสฤษดิ์ ซึ่งจะทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยตัวแสดงที่สำคัญทั้งหมดใช้กระบวนการให้เหตุผล (Rationalization) ว่าด้วยแนวคิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความมั่นคงจากภัยคอมมิวนิสต์ โดยมีหลักหมายสำคัญคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมใช้กระบวนการทำให้เกิดขึ้นจริง (Materialization) ผ่านอำนาจเด็ดขาดของผู้นำไทยในการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามที่ต้องการ โดยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่สภานิติบัญญัติเป็นตรายางคอยผ่านกฎหมายต่างๆ ให้ ซึ่งหากไม่ต้องการใช้กระบวนการดังกล่าวก็สามารถใช้ช่องทางผ่านมาตรา 17 หรือประกาศคณะปฏิวัติแทนได้ มีวัตถุประสงค์หลัก หรือเนื้อหา (context) 2 ประการ คือ 1) เพื่อให้ระบบราชการสามารถรองรับภารกิจด้านการพัฒนาและการรักษาความมั่นคง และ 2) เพื่อเป็นกลไกในการช่วยเหลือ สนับสนุน รวมทั้งสร้างความชอบธรรมในการปกครองประเทศ โดยมีเนื้อหาสำคัญคือการขยายระบบราชการของไทยในขณะนั้นให้มีความใหญ่โตขึ้นทั้งในแนวกว้าง (Widening) อันหมายถึงการขยายจำนวนหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกรมออกไปอย่างกว้างขวางในเชิงปริมาณ และในแนวลึก (Deepening) โดยการขยายออกไปในเชิงอำนาจหน้าที่ฝังลึกจนขยายตัวครอบคลุมพื้นที่ปริมณฑลของชีวิตประชาชนมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในการเมืองไทย ผ่านจำนวนหน่วยงาน งบประมาณรายจ่าย จำนวนข้าราชการพลเรือน และเงินเดือนค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามที่ได้อ้างไว้ข้างต้น

อย่างไรก็ดี ปรากฏการณ์การขยายตัวของระบบราชการไทยในห้วงดังกล่าวไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันแบบที่วิเคราะห์ว่าการขยายตัวเพื่อสร้างอำนาจจักรของระบบราชการ แต่เป็นการ



ขยายตัวเพื่อสถาปนา “ระบอบการปกครอง” ที่รัฐภายใต้การนำของข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นแกนนำผู้ยึดกุมอำนาจอธิปไตยและกำหนดทิศทางในการขับเคลื่อนประเทศอย่างเบ็ดเสร็จภายใต้ระบอบสฤษดิ์ ที่ในวงวิชาการเรียกกันอย่างกว้างว่า “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” โดยมีกรมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กลไกสำคัญในการเข้าไปแทรกแซงและกำกับ หรืออาจถึงขั้นบังคับทุกปริมณฑลชีวิตของประชาชนในประเทศ ก่อนจะเริ่มเริ่มขยายอำนาจจักรของตัวเองตามงานศึกษาของวรเดช เพื่อให้อำนาจยังรากฝังลึกลงไปในการเมืองไทย ซึ่งแนวคิดแบบระบอบสฤษดิ์นี้เป็นมรดกตกทอดผ่านมือกลุ่มผู้นำไทยจากรุ่นสู่รุ่น ชำรงอยู่ในการเมืองไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการทำรัฐประหารหลายครั้งตลอดห้วงเวลาหลังจากนั้น ซึ่งจะปรากฏการณ์ก้ำกึ่งกันอย่างเข้มของตัวแสดงเดิมๆ นั่นคือข้าราชการทหารและพลเรือนที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าว แต่ด้วยการเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปย่อมส่งผลต่อบริบททางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศในฐานะบริบทแวดล้อมเชิงสถาบันเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ชุดแนวคิดเรื่องความมั่นคงและการพัฒนาถูกบั่นทอนและลดค่าลง โดยถูกแทนที่ด้วยแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยแบบตะวันตกซึ่งเริ่มแผ่อิทธิพลเข้ามายังไทยเรื่อยมา จนทำให้เกิดสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในฐานะตัวแสดงใหม่ๆ ปรากฏขึ้นในการเมืองไทย และตัวแสดงเหล่านี้เองที่มีส่วนร่วมกันผนึกกำลังในการโค่นล้มระบอบสฤษดิ์ในปี พ.ศ. 2516 ผ่านเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ในตัวแสดงเหล่านี้เข้ามามีส่วนในการให้เหตุให้ผล จนผลักดันให้เกิดขึ้นจริงซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันตามที่ปรารถนาดังเช่นที่เราได้เห็นในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่จุดเน้นย้ำที่ผู้ศึกษาพิจารณาเห็นว่าสำคัญอย่างที่ได้กล่าวไว้ คือ แนวคิดแบบระบอบสฤษดิ์ยังมีอิทธิพลและดำรงในสถาบันการเมืองไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้ศึกษาจะไม่ขออธิบายหรืออภิปรายในบทความนี้ แต่อยากให้นักรัฐศาสตร์หันมามองการเมืองไทยในปัจจุบัน (ปี พ.ศ.2559) ว่า รัฐชาติปดัยกลุ่มปัจจุบันซึ่งมีมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 การเข้ามาบีบบทบาทในคณะรัฐมนตรี และมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของกลุ่มเทคโนโลยีโนเครด ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ใช่แนวคิดแบบระบอบสฤษดิ์หรือไม่ ซึ่งหากใช่เช่นนั้นแล้วตลอดเวลากว่า 60 ปีที่ผ่านมา ภายใต้บริบทแวดล้อมทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ก็ไม่ได้ทำให้แนวคิดแบบระบอบสฤษดิ์หายไปจากการเมืองไทย

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

กุลลดา เกษบุญชู มีด. (ม.ป.ป.). การเมืองไทยในยุคสฤษดิ์ – ถนอม ภายใต้โครงสร้างอำนาจโลก.

กรุงเทพฯ : ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2550). การเมืองไทยในยุคสมัย-ถนอมภายใต้โครงสร้างอำนาจโลก. กรุงเทพฯ :

ทุนนิธิปริดี พนมยงค์ มูลนิธิ 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย.

เจมส์ ซี. อินแกรม. (2552). การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1850 – 1970. กรุงเทพฯ :

มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและ

อำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. (2548). การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โรง

พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2552). ต้นร่าง (ตุ๊กตา) ประวัติศาสตร์ไทยสังเขป : ข้อเสนอสังเขป ประวัติศาสตร์แห่งชาติ.

ประมวลประกาศและคำสั่งของคณะปฏิวัติที่ใช้เป็นกฎหมาย พร้อมทั้งธรรมนูญการปกครอง

ราชอาณาจักร และ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502. (2503). พระนคร:

สำนักพิมพ์ก้าวหน้า.

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์. (2546). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพฯ : ซิลค์เวอร์ม.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2532). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิง

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 – 2530. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

วรเดช จันทรศร. (2543). การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และ

แนวโน้ม พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

วรเดช จันทรศร. (2536). การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์.

March, James G. and Johan P. Olsen. (1989). **Rediscovering Institution: The Organizational Basic of Politics.** New York : The Free Press.

Muscat, R.J. (1966). **Development strategy in Thailand, a study of economic growth** New York: F.A. Praeger.

Peters, B. Guy. (2005). **Institutionalism Theory in Political Science : The New Institutionalism**
2nd ed. London : Continuum.

Peters, Guy B. and Donald J. Savoie, eds. (1995). **Governance in a Changing Environment.**
Canada : Centre for Management Development.



- Peters, B. Guy and Jon Pierre ed. (2007). **Institutionalism Volume 1**. Los Angeles : Sage Publication.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre ed. (2007). **Institutionalism Volume 3**. Los Angeles : Sage Publication.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. (2000). **Public Management Reform**. New York : Oxford University Press.
- Riggs, W., Fred. (1966) **Thailand; the Modernization of a Bureaucratic Polity**. Honolulu: East-West Center Press.
- Siffin, J., William. (1966). **The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development**. Honolulu: East-West Center Press.
- Toonen, A.J., Theo. (2003) Administrative Reform : Introduction in Peters, B., Guy and Jon Pierre, eds. **Handbook of Public Administration** London : Sage.
- Wilson, David A. (1962). **Politics in Thailand**. USA : Cornell University Press.

บทความวารสาร

- ณัฐพล ใจจริง. (2554). *กำเนิดระบอบประชาธิปไตยแบบอำนาจจำกัด : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย 2475 – 2490*. *ฟ้าเดียวกัน* ปีที่ 9 ฉบับที่ 1, กรุงเทพฯ : ฟ้าเดียวกัน, น. 117 – 137.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2556). *สองคลื่นแห่งการปฏิรูประบบราชการไทย: 15 ปีของความเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันทางการเมือง-การบริหารไทย 2535 - 2549*, *คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2542). *รากฐานความคิดทางการเมืองสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์*. ใน ธเนศ วงศ์ยานนาวา (บก.), *รัฐศาสตร์สาร ปี 21 ฉบับ 1*. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Hooley, Richard. (1976). *The Contribution of Technocrats to Development in Southeast Asia*. **Asian Survey Vol. 16, No. 12**, 1160 – 1161.
- Lande, Carl H. (1976). *Technocrats in Southeast Asia : A Symposium : Introduction*. **Asian Survey Vol. 16, No. 12**, 1151 – 1155.



Stifel, Laurence D. (1976). *Technocrats and Modernization in Thailand* in **Asian Survey Vol.16**

No.12, University of California Press.

Toru Yano. (1963). *Sarit and Thailand's 'Pro-American Policy'*. **The Developing Economies** 6, 284-299.

วิทยานิพนธ์

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. (2526). **สหรัฐอเมริกา กับนโยบายเศรษฐกิจไทย (1960 - 1970)**. วิทยานิพนธ์
รัฐศาสตรบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย ได้รับการตีพิมพ์,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Voradej Chandarasorn. (1985). **Patterns of Organizational Expansion in the Thai Public**

Bureaucracy : A Study Agencies' Functional Responsibilities, 1969 – 1982. A

dissertation in the Department of Public Administration submitted to the faculty of the

Graduate School of Arts and Science in partial fulfillment of the requirements for the degree

of Doctor of Philosophy at New York University.

Wasan Luangprapat. (2008). **Public Sector Reform in Thailand : Causes and Consequences**. Ph.D.

Dissertation, Kobe University.

ระเบียบและกฎหมายต่างๆ

ประกาศกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงจังหวัดตามพระราชบัญญัติ
ทางหลวง พุทธศักราช 2482 ประกาศ ณ วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2506.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 ณ วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2501.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พ.ศ. 2506.

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พ.ศ. 2506.

พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.



ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่¹

ประโยชน์ สังกสิน*

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง “ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่” ได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้ 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ และ (2) เพื่อศึกษาสถานการณ์ทางการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผลการศึกษาพบว่า

แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ ได้แก่ แนวคิดเรื่องอำนาจชีวะ (bio-power) และการปกครองจิตวิญญาณ (governmentality) ของฟูโก (Foucault) แนวคิดเรื่องการเมืองของการรื้อสร้าง (the politics of deconstruction) ของ แดร์ริดา (Derrida) แนวคิดเรื่องการเมืองเชิงสุนทรียศาสตร์ (aesthetics politics) และการโต้เถียง (dispute) ของลีโยตาร์ด (Lyotard) แนวคิดเรื่องการกำลังจะเกิด/การกำลังจะเป็น (becoming) และการเมืองของการเป็น-เสียงส่วนน้อย (a politics of becoming-minoritarian) ของเดอเลซ (Deleuze) และแนวคิดเรื่องการมีส่วนของภาคส่วนที่ไม่มีส่วนทางการเมือง (the part of those who have no part) สุนทรียศาสตร์ของการเมือง (aesthetics of politics) และประชาธิปไตยของผู้ที่ไม่มีส่วน (democracy of who have no part) ของ ร็องซีแยร์ (Ranciere)

สถานการณ์ยุคหลังสมัยใหม่อันเป็นผลมาจากการนำแนวคิดและทฤษฎีของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ไปปฏิบัติมีอยู่ 5 ประการ คือ (1) การพัวพันของแนวคิดเรื่องรัฐชาติ (2) อำนาจอธิปไตยแบบจักรวรรดิ (3) ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ (4) ประชาธิปไตยแบบเข้มข้น และ (5) การเมืองโลก

คำสำคัญ : ปรัชญาการเมือง/ ยุคหลังสมัยใหม่/ ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่” ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณปี พ.ศ. 2558

* รองศาสตราจารย์, ดร., อาจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Postmodern Political Philosophy²

Prayote Songklin*

Abstract

This research, Postmodern Political Philosophy, consists of two purposes of the study. They are: 1) to study the concepts and theories of postmodern political philosophy and 2) to study the postmodern political situations. Methodology used in the study is qualitative research: documentary research. The findings are as follows:

The significant concepts and theories of postmodern political philosophy are: Foucault's bio-power and governmentality; Derrida's the politics of deconstruction; Lyotard's aesthetics politics and dispute; Deleuze's becoming and the part of those who have no part; and Ranciere's the part of those who have no part, aesthetics of politics, and democracy of who have no part.

There are 5 kinds of postmodern political situations, result from practically using concepts and theories of postmodern political philosophy. They are: 1) blurred nation-state concept, 2) imperial sovereignty, 3) new social movement, 4) radical democracy, and 5) global politics.

Key Words: Political Philosophy/ Postmodern/ Postmodern political philosophy

ความนำ

คำว่า “ปรัชญา” หรือ “Philosophy” ตามความหมายดั้งเดิมหมายถึงความรักในปัญญา (love of wisdom) หรือการแสวงหาปัญญา (quest for wisdom) ในปัจจุบันคำว่าปรัชญามักจะถูกนำมาใช้ใน 2 ความหมาย คือ (1) หมายถึงศาสตร์ที่ศึกษาในเรื่องของความจริงเกี่ยวกับธรรมชาติ หรือแก่นแท้ของมนุษย์ โลกและทุกสรรพสิ่งอย่างลึกซึ้ง โดยใช้เหตุผลเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงความจริง หรือความรู้ที่แน่นอน และ (2) หมายถึงแนวคิดของมนุษย์คนใดคนหนึ่ง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือยุค

² This article is a part of the research, entitled “Postmodern Political Philosophy” under the financial support of Collage of Politic and Governance, Mahasarakham University, fiscal year 2015.

* Assistant Professor, Dr., Lecturer at Collage of Politic and Governance, Mahasarakham University.



โดยคนหนึ่ง ซึ่งแนวคิดเหล่านี้สามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสภาพความเป็นอยู่และสภาวะแวดล้อมของมนุษย์ในยุคนั้นๆ

จุดมุ่งหมายในการศึกษาปรัชญามีอยู่ 2 ประการ คือ (1) เพื่อแสวงหาความรู้และความจริงเกี่ยวกับมนุษย์ โลก ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับโลก และความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ ซึ่งเราเรียกปรัชญาที่ศึกษาตามความมุ่งหมายในส่วนนี้ว่า “ปรัชญาทั่วไป” และ (2) เพื่อแสวงหาชีวิตสังคม และการจัดการปกครองที่ดี ด้วยการขบคิดและถกเถียงกันด้วยเหตุผล ซึ่งเราเรียกปรัชญาที่ศึกษาตามความมุ่งหมายในส่วนนี้ว่า “ปรัชญาสังคม” หรือ “ปรัชญาการเมือง”

ในวรรณกรรมที่เกี่ยวกับปรัชญาการเมืองตะวันตกส่วนใหญ่จะแบ่งปรัชญาการเมืองออกเป็น 3 ยุค คือ (1) ปรัชญาการเมืองยุคคลาสสิก (Classical Political Philosophy) หมายถึง ปรัชญาการเมืองในยุคคลีก โดยมีโสเครตีสเป็นผู้ให้กำเนิด สืบทอดและพัฒนาต่อมาโดยเพลโต และ เจริญถึงขีดสูงสุดในสมัยของอริสโตเติล นักปรัชญาทั้งสามท่านนี้ถือเป็นเสาหลักของปรัชญาการเมืองยุคคลาสสิก (2) ปรัชญาการเมืองยุคกลาง (Middle Age Political Philosophy) หมายถึง ปรัชญาการเมืองที่มีการพัฒนาขึ้นมาในยุโรปนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 5 - 15 โดยเริ่มตั้งแต่การล่มสลายของจักรวรรดิโรมันตะวันตก จนถึงการเริ่มต้นของสมัยฟื้นฟูศิลปวิทยา ซึ่งเป็นการก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ นักปรัชญาการเมืองที่สำคัญในยุคนี้ ได้แก่ เซนต์ออกัสติน (St. Augustine) และเซนต์อาควินัส (St. Thomas Aquinas) และ (3) ปรัชญาการเมืองยุคสมัยใหม่ (Modern Political Philosophy) หมายถึง ปรัชญาการเมืองที่มีการพัฒนาขึ้นมาในช่วงศตวรรษที่ 16-19 เพื่อเป็นการต่อต้านปรัชญาการเมืองยุคกลางซึ่งมีรากฐานอยู่บนปรัชญาการเมืองยุคคลาสสิกอีกทีหนึ่ง นักปรัชญาการเมืองยุคใหม่ แม้จะมีแนวคิดที่ต่างกันในระยะเยียด แต่มีความเห็นที่สอดคล้องต้องกันในเรื่องของการปฏิเสธแนวคิดของปรัชญาการเมืองยุคคลาสสิกว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ซึ่งนักปรัชญาการเมืองคนสำคัญในยุคนี้ ได้แก่ แมคเคียเวลลี (Machiavelli) โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) เบอร์ก (Edmund Burke) เฮเกิล (Friedrich Hegel) และ มาร์กซ์ (Karl Marx) เป็นต้น

จากการที่ได้เป็นอาจารย์ประจำวิชาปรัชญาการเมืองมาเป็นเวลาหลายปี และได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวคิดยุคหลังสมัยใหม่มาเป็นเวลายาวนาน ทำให้ผู้วิจัยพบว่าการแบ่งยุคปรัชญาการเมืองแบบเดิมนั้นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงอีกต่อไป เนื่องจากในปัจจุบันมีปรัชญาการเมืองแบบใหม่ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างออกไปจากยุคก่อนหน้าอย่างชัดเจน นั่นก็คือ “ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่” (Postmodern Political Philosophy) ซึ่งถือได้ว่าเป็นปรัชญาการเมืองยุคที่ 4



แนวคิดแบบหลังสมัยใหม่ (postmodern) หมายถึงแนวคิดที่เป็นการตั้งข้อสงสัยต่อความเชื่อของยุคสมัยใหม่นิยม (modernism) การลดลงของความน่าเชื่อถือหรืออำนาจอันชอบธรรมของอภิธานาน (grand narratives) ที่เคยถูกใช้เป็นคำอธิบายเกี่ยวกับสังคม การเมืองและวิทยาศาสตร์ในยุคแห่งความรู้แจ้ง (Enlightenment) การแสดงความสงสัยหรือความไม่เชื่อถือเกี่ยวกับศักยภาพของมนุษย์ในการที่จะเข้าใจหรือสามารถนิยามสิ่งซึ่งเป็นความจริงสูงสุดหรือความจริงรวบยอด การปฏิเสธแนวคิดของความเป็นไปได้ในการเป็นตัวแทนอย่างเป็นวัตถุวิสัย การปฏิเสธความเชื่อที่ว่าประวัติศาสตร์กำลังดำเนินไปสู่ความก้าวหน้า และปฏิเสธความเชื่อที่ว่าสามัญสำนึกของมนุษย์สามารถกำหนดและอธิบายสิ่งที่เป็นความดี (Good) สากต ซึ่งจะนำไปสู่ชีวิตทางสังคมที่เป็นอุดมคติได้ในที่สุด ในขณะที่สังคมยุคหลังสมัยใหม่ (postmodern society) เป็นสังคมแบบหลังอุตสาหกรรม (postindustrial) ซึ่งมีการใช้เทคโนโลยีแบบใหม่ที่มีความสามารถในการผลิตซ้ำวัตถุและภาพลักษณ์อย่างไม่จำกัด ผลที่ตามมาคือสภาพสังคมแบบ “ล้ำความจริง” (hyper-real) ซึ่งความแตกต่างระหว่างของจริงและของที่ไม่จริงถูกกลบฝังออกไป และเป็นสังคมที่จมอยู่ในกระแสของสัญญาณ (signs) และการจำลอง (simulations) อย่างไม่มีที่สิ้นสุด³

ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern Political Philosophy) หมายถึงปรัชญาการเมืองที่พัฒนาขึ้นมาภายใต้แนวคิดทฤษฎียุคหลังสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นมาในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ในฐานะที่เป็นผลมาจากการวิพากษ์ความรู้แบบสมัยใหม่ (modern) ในสังคมตะวันตก นักปรัชญาที่สำคัญที่เป็นผู้บุกเบิกแนวคิดในยุคนี้ ได้แก่ ฟูโก (Michel Foucault) แดร์ริดา (Jacques Derrida) ลีโยตาร์ด (Jean-Francois Lyotard) เดอเลซ (Gilles Deleuze) และ แลร์รองซีแยร์ (Jacques Ranciere) เป็นต้น นักปรัชญาเหล่านี้แม้จะไม่ได้อธิบายในเรื่องของการเมืองการปกครองไว้โดยตรง แต่ผลงานของนักปรัชญากลุ่มนี้ก็มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อแนวคิดทางการเมืองการปกครองในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 และช่วงต้นศตวรรษที่ 21 อย่างชัดเจน

ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดต่อวงวิชาการรัฐศาสตร์ในประเทศไทยว่า ควรจะมีการปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับยุคของปรัชญาการเมืองในเอกสารและตำราต่างๆ จาก 3 ยุค เป็น 4 ยุค ดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้ข้อมูลมีความถูกต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันมากขึ้น โดยในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยจะได้มุ่งศึกษาใน 2 ประเด็นหลัก คือ (1) แนวคิดและทฤษฎีของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ และ (2) สภาพการณ์ทางการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ ซึ่งเป็นผลที่เกิดจาก

³ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ดูใน Bogason, 2004, pp. 3-4; Drolet, 2004, pp. 1-12; Spicer, 2001, pp. 89-91; Farmer, 1997, p. 13; Spicer, 1997, p. 90; Woller, 1997, p. 9; McSWITE, 1996, pp. 207-8; และ Dickens and Fontana, 1994, pp. 3-4.



การนำเอาแนวคิดทฤษฎีของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ไปปฏิบัติ พร้อมทั้งการวิเคราะห์ลักษณะสำคัญของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่
2. เพื่อศึกษาสภาพการณ์ทางการเมืองยุคหลังสมัยใหม่

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาข้อมูลจากหนังสือ บทความ และเอกสารวิชาการต่างๆ ซึ่งแหล่งข้อมูลในการค้นคว้า ได้แก่ ห้องสมุดในเครือข่ายของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดในเครือข่ายของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) และสถาบันวิทยบริการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารจะนำมาจัดหมวดหมู่ วิเคราะห์ สังเคราะห์ ตีความ และเรียบเรียงเพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งเอาไว้

ผลการวิจัย

1. แนวคิดและทฤษฎีของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่

จากการที่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของนักปรัชญายุคหลังสมัยใหม่จำนวน 5 คน⁴ ได้แก่ ฟูโก (Michel Foucault)⁵ แครร์ริดา Jacques Derrida)⁶ ลีโยตาร์ด (Jean-Francois Lyotard)⁷ เดอเลซ

⁴ ในความเป็นจริงแล้ว นักปรัชญาเหล่านี้ไม่ได้เป็นผู้กำหนดหรือยอมรับว่าตนเองเป็นนักปรัชญายุคหลังสมัยใหม่ หรือแม้กระทั่งปฏิเสธว่าตนเองเป็นนักปรัชญายุคหลังสมัยใหม่ แต่การที่ผู้วิจัยเลือกนักปรัชญาเหล่านี้มานำเสนอในฐานะที่เป็นตัวแทนของนักปรัชญายุคหลังสมัยใหม่ เนื่องจากผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่าแนวคิดทฤษฎีของนักปรัชญาเหล่านี้สอดคล้องกับนิยามของคำว่า “หลังสมัยใหม่” (postmodern) ที่ได้เสนอไว้ในหัวข้อ “ความนำ” ข้างต้น และนักปรัชญาเหล่านี้ได้อธิบายถึงแนวคิดต่างๆ เกี่ยวกับการเมืองการปกครองไว้อย่างชัดเจน

⁵ รายละเอียดเกี่ยวกับปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ตามแนวคิดของฟูโก ดูใน อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2555; Brockling, Krasmann, and Lemke, 2011; Kelly, 2009; Downing, 2008; Gutting, 2006; Moss, 1998; Simons, 1995; และ Foucault, 1994.

⁶ รายละเอียดเกี่ยวกับปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ตามแนวคิดของแครร์ริดา ดูใน เกษม เพ็ญภินันท์, 2554; Gutting, 2001; Beardsworth, 1996; และ Tallack, 1995.

⁷ รายละเอียดเกี่ยวกับปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ตามแนวคิดของลีโยตาร์ด ดูใน เกษม เพ็ญภินันท์, 2554; Williams, 1998; Sim, 1996; Readings, 1991; และ Lyotard, 1984.



(Gilles Deleuze)⁸ และร็องซีแยร์ (Jacques Ranciere)⁹ ผู้วิจัยพบว่าแนวคิดและทฤษฎีอยู่ 10 ประการ ที่ถือได้ว่าเป็นแกนหลักของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าว พร้อมทั้งคำอธิบายสาระสำคัญของแนวคิดและทฤษฎีแต่ละประการในรูปของตาราง เพื่อให้สามารถมองเห็นทั้งภาพรวมและรายละเอียดในขณะเดียวกันได้อย่างชัดเจนดังต่อไปนี้

แนวคิดและทฤษฎีของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่

1. อำนาจชีวะ (bio-power) ฟูโก (Foucault) อธิบายว่า อำนาจชีวะ (bio-power) เป็นแนวคิดที่มองว่าอำนาจเป็นสิ่งมีชีวิตในตัวเอง สามารถเคลื่อนย้ายไปมา และพึงกระจายอยู่ทุกหนทุกแห่ง คล้ายกับจุลินทรีย์ที่พึงกระจายอยู่ทั่วไปในอากาศ อำนาจไม่ได้ยึดโยงอยู่กับตัวบุคคล สถานภาพ หรือสถาบัน แต่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของความสัมพันธ์และปฏิบัติการของความสัมพันธ์นั้น อำนาจจึงมีลักษณะคล้ายสนามแม่เหล็กไฟฟ้า แม้มองไม่เห็น แต่ถ้ามันไปสัมพันธ์กับสิ่งใดที่เหมาะสมก็สามารถแสดงตัวขึ้นมาได้

2. การปกครองจิตวิญญาณ (governmentality) ฟูโก (Foucault) อธิบายว่า การปกครองจิตวิญญาณ (governmentality) เป็นการปกครองในระดับจิตสำนึก โดยผู้ปกครองจะปลูกฝังความคิดอย่างใดอย่างหนึ่งลงไปในจิตใจของประชาชน จนประชาชนยอมรับว่าความคิดนั้นๆ เป็นความจริง แล้วนำเอาความจริงที่ยอมรับนั้นมาใช้ปกครองหรือควบคุมตัวเอง การปกครองแบบนี้จึงไม่มีสถาบันที่มีอำนาจมาปกครองในฐานะที่เป็นองค์อธิปัตย์ แต่เป็นลักษณะของการปกครองตนเองด้วยจิตสำนึกของตนเอง

3. การเมืองของการรื้อสร้าง (the politics of deconstruction) แดร์ริดา (Derrida) อธิบายว่า การเมืองของการรื้อสร้าง (the politics of deconstruction) เป็นการนำเสนอปัญหาและปฏิบัติการถอดถอนเพื่อเปิดปมหรือประเด็นปัญหาที่ถูกกลบเกลื่อน ปิดกั้นหรือซ่อนทับไว้ในสังคมให้ปรากฏขึ้นมา สลายความย้อนแย้งภายในปมปัญหาที่ลึกล้ำต่อกัน เพื่อคลี่คลายความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เป็นธรรม สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม โดยมีเป้าหมายหลักคือการรักษาระยะความสัมพันธ์ระหว่างข้อตรงข้ามไว้ โดยมีให้ข้อใดข้อหนึ่งมากำกับหรือกำหนดอีกข้อหนึ่งได้

⁸ รายละเอียดเกี่ยวกับปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ตามแนวคิดของเดอเลิซ ดูใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2556; Stivale, 2007; May, 2005; Patton, 2000; Holland, 1999; และ Kaufman and Heller, 1998.

⁹ รายละเอียดเกี่ยวกับปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ตามแนวคิดของร็องซีแยร์ ดูใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2552; 2553ก; และ Ranciere, 1999.



4. การเมืองเชิงสุนทรียศาสตร์ (aesthetics politics) ลีโยตาร์ด (Lyotard) อธิบายว่าการเมืองเชิงสุนทรียศาสตร์ (aesthetics politics) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่า การตัดสินเชิงการเมือง (political Judgment) มีลักษณะเช่นเดียวกับการตัดสินคุณค่าเชิงสุนทรียศาสตร์ (aesthetics) ที่เห็นว่าสิ่งต่างๆ จะสวยงามหรือไม่ขึ้นอยู่กับทัศนะหรือความคิดเห็นของแต่ละคน ในทำนองเดียวกัน “ความแตกต่างทางความคิดเห็น” (differend) และ “การตัดสินเชิงการเมือง” ที่หลากหลายไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ ที่จะมาวัดความถูกต้องและความชอบธรรมได้

5. การโต้เถียง (dispute) ลีโยตาร์ด (Lyotard) อธิบายว่า การโต้เถียง (dispute) คือเครื่องมือที่จะนำไปสู่ทางออกทางการเมือง โดยการโต้เถียงจะก่อให้เกิดการจำแนกแจกแจง และสะท้อนให้เห็นถึงการรับรู้รับทราบ ความรู้สึก รวมทั้งอคติต่างๆ ที่สอดแทรกอยู่ในทัศนะและความคิดเห็นให้ปรากฏขึ้นมา ซึ่งจะทำให้ทุกคนตระหนักถึงสิ่งที่ป็นจริงได้อย่างถูกต้อง โดยไม่จำเป็นต้องมีข้อสรุปหรือฉันทามติ ความยุติธรรมที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้ เมื่อระบบการเมืองที่เป็นอยู่นำเราไปสู่การโต้เถียงอันไม่มีที่สิ้นสุด

6. การกำลังจะเกิด/การกำลังจะเป็น (becoming) เดอเลิซ (Deleuze) อธิบายว่าการกำลังจะเกิด/การกำลังจะเป็น (becoming) คือสภาวะที่จะเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างไปจากระบบการจัดประเภทที่ดำรงอยู่ สารสำคัญของ การกำลังจะเกิด/การกำลังจะเป็นคือการหลุดพ้นไปจากปัจจุบัน การสลaysันคลอนสามัญสำนึกในเรื่องเอกลักษณ์/ตัวตนที่มั่นคงตายตัว แนวคิดนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า เหตุการณ์ต่างๆ ในสังคมเป็นการปะทะประสานของการลากเส้นแบ่ง การสลายเส้นแบ่ง การลากเส้นแบ่งใหม่ การตัดข้ามเส้นแบ่งแบบต่างๆ และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งอื่นได้เสมอ

7. การเมืองของการเป็น-เสียงส่วนน้อย (a politics of becoming-minoritarian) เดอเลิซ (Deleuze) อธิบายว่า เสียงส่วนใหญ่ (majoritarian) เป็นผลลัพธ์ของอำนาจและการครอบงำของพลังต่างๆ ที่ตกผลึกเป็นแบบฉบับ เป็นมาตรฐานหลักในสังคม ส่วน “การกำลังจะเป็น-เสียงส่วนน้อย” (becoming-minoritarian) เป็นการต่อสู้เพื่อหลีกเลี่ยงไปจากลักษณะที่เป็นแบบฉบับ จากตัวแบบมาตรฐานหลักของสังคม “การเมืองของการเป็น-เสียงส่วนน้อย” (a politics of becoming-minoritarian) จึงเป็นการต่อต้านขัดขืนอำนาจกระแสหลักที่ครอบงำอยู่ในสังคม ก่อให้เกิดการสลายเส้นแบ่งต่างๆ ที่ดำรงอยู่ และนำไปสู่การลากเส้นแบ่งขึ้นมาใหม่ตลอดเวลา

8. การมีส่วนของภาคส่วนที่ไม่มีส่วนทางการเมือง (the part of those who have no part) ร็องซีแยร์ (Ranciere) อธิบายว่า คำว่า “การเมือง” เริ่มต้นขึ้นเมื่อภาคส่วนที่ถูกกีดกัน ปิดกั้น ไม่มีพื้นที่ ไม่มีสิทธิ์ ไม่มีเสียง ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองและถูกปกครอง ร็องซีแยร์เรียกการเข้าไปมีส่วนร่วมแบบนี้ว่า “การมีส่วนของภาคส่วนที่ไม่มีส่วนทางการเมือง” (the part of



those who have no part) เป็นการสลายระเบียบกฎเกณฑ์และเส้นแบ่งต่างๆ ที่ดำรงอยู่เพื่อเปิดพื้นที่ให้กับ “ส่วนที่ถูกนับเพื่อที่จะไม่นับรวมให้เป็นส่วน” (the uncounted in a space where they are countable as uncoun ted) ของระบบให้สามารถเข้ามามีส่วนในกระบวนการปกครองและถูกปกครอง

9. สุนทรียศาสตร์ของการเมือง (aesthetics of politics) ร็องซีแยร์ (Ranciere) อธิบายว่า “การเมือง” เป็นเรื่องของการต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มคนที่ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ให้กลายเป็น “การพูด” ไม่ใช่เพียงแค่ “การส่งเสียง” (แบบสัตว์) เนื่องจากคนกลุ่มนี้ไม่เคยมีเสียงมาก่อน จึงจำเป็นต้องสร้างเสียง สร้างการสื่อสารของตัวเองขึ้นมา ความเป็นการเมืองจึงเป็นการสร้างฉากหรือเวทีสำหรับการสนทนาเพื่อสลายและสั่นคลอนระบบระเบียบที่ดำรงอยู่ และปรับเปลี่ยนการรับรู้ของคนในสังคม โดยนัยนี้ การเมืองจึงมีลักษณะคล้ายกับการเขียนบทกวีที่จะต้องจินตนาการเกี่ยวกับสิ่งที่ต้องมีการนำเสนอขึ้นมาใหม่ “สุนทรียศาสตร์ของการเมือง” (aesthetics of politics) ก็คือการสร้างวัฒนธรรมใหม่ สร้างชุมชนใหม่และสร้างการรับรู้ใหม่ ที่แตกต่างออกไปจากระบบการจัดประเภทแยกแยะของสังคมที่ดำรงอยู่ เพื่อเปิดพื้นที่ให้คนที่ไม่มีสิทธิมีเสียงได้เข้ามามีสิทธิมีเสียงและมีส่วนร่วมในทางการเมือง

10. ประชาธิปไตยของผู้ที่ไม่มีส่วน (democracy of who have no part) ร็องซีแยร์ (Ranciere) อธิบายว่า สาระสำคัญของประชาธิปไตยคือ อำนาจของคนที่ไม่สมควรจะมีอำนาจ และการปกครองโดยคนที่ไม่สมควรจะมาเป็นผู้ปกครอง ประชาธิปไตยคือการเกิดขึ้นของตัวแสดงทางการเมืองแบบใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ผ่านการสร้างพื้นที่เฉพาะ การรับรู้เฉพาะ เพื่อเรียกร้องความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน เป็น “ประชาธิปไตยของผู้ที่ไม่มีส่วน” (democracy of who have no part) ซึ่งมีที่ว่างให้กับการเห็นแย้งหรือการไม่เห็นด้วย (disagreement) และมีที่ว่างให้กับ “ส่วนที่ถูกนับเพื่อที่จะไม่นับรวมให้เป็นส่วน” (the uncoun ted in a space where they are countable as uncoun ted) เป็นประชาธิปไตยของคนที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งตัวแทน

2. สภาพการณ์ทางการเมืองยุคหลังสมัยใหม่

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่ามีสภาพการณ์ทางการเมืองยุคหลังสมัยใหม่จำนวน 5 ประการ อันเป็นผลมาจากการนำแนวคิดและทฤษฎีของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ไปปฏิบัติจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิต ระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งผู้วิจัยจะได้



นำเสนอเนื้อหาโดยสรุปเกี่ยวกับสภาวะการณ์ดังกล่าว พร้อมทั้งแนวคิดทฤษฎีที่รองรับในรูปของตาราง ดังต่อไปนี้

ตาราง 1 แสดงสภาวะการณ์ทางการเมืองยุคหลังสมัยใหม่

สภาวะการณ์ทางการเมือง	สาระสำคัญ	แนวคิดทฤษฎีรองรับ
(1) การพร่าเลือนของแนวคิดเรื่องรัฐชาติ (Blurred Nation-State Concept) ¹⁰	(1) ในโลกยุคไร้พรมแดนที่การคมนาคมติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็วและตัดข้ามอาณาเขตของรัฐ และการเคลื่อนย้ายไหลเวียนที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและอย่างฉับพลันในทุกด้านของชีวิตมนุษย์ นอกจากจะทำให้อาณาเขตของรัฐชาติมีลักษณะลื่นไหลไม่มั่นคงแล้ว ยังทำให้การห้ามการแทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวคิดหลักของความคิดเรื่อง “อำนาจอธิปไตยแห่งชาติ” หรือ “อำนาจอธิปไตยของรัฐ” ในแบบของสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย กลายเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ในโลกปัจจุบัน (2) เมื่อโลกมีการเชื่อมโยงกระชับแน่นระหว่างเวลาและสถานที่มากขึ้น ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโลก ได้กลายเป็นปัญหาร่วมกันของประชาคมโลก ซึ่งแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐที่คับแคบ เด็ดขาดและตัดตอนไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากในโลกยุคหลังสมัยใหม่มีประเด็นปัญหาที่กว้างไกลไปกว่าอาณาเขตของรัฐและมีตัวแสดงอื่นๆ บนเวทีการเมืองที่ไม่ใช่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น	(1) แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของฟูโก (2) แนวคิดเรื่องการทำล้งจะเกิด/การทำล้งจะเป็นของเดอเลซ

¹⁰ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดูใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2553ข; ชีระ นุชเปี่ยม, 2541; Sorensen, 2004; และ Love, 2011.



สภาการณ์ทางการเมือง	สาระสำคัญ	แนวคิดทฤษฎีรองรับ
(2) อำนาจอธิปไตยแบบจักรวรรดิ (Imperial Sovereignty) ¹¹	(1) ในโลกยุคหลังสมัยใหม่ แม้อำนาจอธิปไตยของรัฐจะอ่อนกำลังลง แต่ตัวอำนาจอธิปไตยเองกลับพัฒนาก้าวหน้าไปอีกรูปแบบหนึ่งกลายเป็นอำนาจอธิปไตยแบบจักรวรรดิเพื่อการจัดระเบียบโลกใหม่ โดยอำนาจของจักรวรรดิจะเป็นอำนาจแบบตำรวจ ทำหน้าที่ตรวจสอบตราสอดส่องให้เป็นไปตามระเบียบโลกชุดใหม่ที่เจ้าจักรวรรดิกำหนดขึ้นมา (2) เจ้าจักรวรรดิจะใช้ทั้งอำนาจอ่อนและอำนาจแข็งควบคู่กันไป อำนาจอ่อนใช้สำหรับความเห็นพ้องต้องกันเพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากประเทศสมาชิกของจักรวรรดิ ส่วนอำนาจแข็งจะใช้ในฐานะที่เป็นกำลังสำรองพร้อมนำมาใช้ได้ทุกเมื่อหากจำเป็น (3) ในการใช้อำนาจอ่อนนั้นเจ้าจักรวรรดิจะใช้เทคนิควิทยาการที่เรียกว่า “อำนาจชีวะ” (bio-power) เพื่อนำไปสู่การจัดการกับตัวตนของมนุษย์เพื่อผลในการสยบยอมและง่ายแก่การควบคุม อำนาจอธิปไตยแบบจักรวรรดิจึงเป็นอำนาจในเชิงรุกที่ทะลุทะลวงแทรกแซงเข้าไปทุกที่เพื่อปกครองจิตวิญญาณของคนในโลกโดยไม่ต้องคำนึงถึงอาณาเขตของชาติอีกต่อไป	(1) แนวคิดเรื่องอำนาจชีวะของฟูโก (2) แนวคิดเรื่องการปกครองจิตวิญญาณของฟูโก (3) แนวคิดเรื่องการกำลังจะเกิด/การกำลังจะเป็นของเดอเลซ
(3) ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ (New	(1) ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่เป็นการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ต้องการเสนอทางเลือกใหม่ในการเปลี่ยนแปลงระบบ	(1) แนวคิดเรื่องอำนาจชีวะของฟูโก (2) แนวคิดเรื่องการเมือง

¹¹ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ดูใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2553ข; สรวิศ ชัยนาม, 2552; และ Garrison, 2004.



สภาการณ์ทางการเมือง	สาระสำคัญ	แนวคิดทฤษฎีรองรับ
Social Movement) ¹²	การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในระดับโลก เนื่องจากข้อจำกัดของระบบการเมืองแบบตัวแทนหรือการเมืองในระบบพรรค และแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐที่เด็ดขาดและตัดตอนไม่อยู่ในฐานะที่จะแก้ไขปัญหาในระดับโลกได้ (2) ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่เป็นการเชื่อมประสานชีวิตประจำวันเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับโลก โดยการรวมเอาเรื่องส่วนตัว เช่น ความสัมพันธ์ทางเพศและความยากจน เป็นต้น เข้ากับเรื่องส่วนรวม เช่น ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและการเอารัดเอาเปรียบในระดับโลก เป็นต้น เข้าด้วยกัน (3) ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่เป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อต้องการสร้างนิยามหรือความหมายชุดใหม่ให้กับสิ่งที่เคลื่อนไหวเรียกร้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิยามหรือความหมายของสิ่งที่เรียกว่า “การเมือง” ให้กว้างไกลไปจากเดิม โดยการชี้ให้เห็นว่าเรื่องราวในชีวิตประจำวันนั้นเป็นทั้งเรื่องส่วนตัวและเรื่องการเมืองในเวลาเดียวกัน (4) ผู้ที่เป็นแกนหลักในการดำเนินการเคลื่อนไหวเรียกร้องในการเมืองแบบหลัง	ของการรื้อสร้างของแดร์ริดา (3) แนวคิดเรื่องการเมืองเชิงสุนทรียศาสตร์ของลิโยตาร์ด (4) แนวคิดเรื่องการโต้เถียงของลิโยตาร์ด (5) แนวคิดเรื่องการกำลังจะเกิด/การกำลังจะเป็นของเดอเลซ (6) แนวคิดเรื่องการเมืองของการเป็น-เสียงส่วนน้อยของเดอเลซ (7) แนวคิดเรื่องการมีส่วนของภาคส่วนที่ไม่มีส่วนทางการเมืองของ ร็องซีแยร์ (8) แนวคิดเรื่องสุนทรียศาสตร์ของการเมืองของร็องซีแยร์ (9) แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยของผู้ที่ไม่มีส่วนของร็องซีแยร์

¹² รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ดูใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545, 2553ข; Hobson, 2003; Zirakzadeh, 2006; และ McDonald, 2006.



สภาการณ์ทางการเมือง	สาระสำคัญ	แนวคิดทฤษฎีรองรับ
	สมัยใหม่ คือประชาชนคนธรรมดา ไม่ใช่รัฐชาติ หรือพรรคการเมืองอย่างการเมืองในยุคสมัยใหม่	
(4) ประชาธิปไตยแบบเข้มข้น (Radical Democracy) ¹³	(1) ประชาธิปไตยแบบเข้มข้นไม่ใช่เรื่องของการช่วงชิงอำนาจรัฐ หรือการล้มล้างรัฐบาลผ่านการหย่อนบัตรเลือกตั้งหรือผ่านระบบการเมืองที่ดำรงอยู่ แต่เป็นเรื่องของการช่วงชิงการนำในการสร้างค่านิยม หรือการสร้าง ความหมายชุดใหม่ให้กับสิ่งที่ต่อสู้หรือเรียกร้อง เพื่อให้มีฐานะเป็นค่านิยมหลักในสังคม (2) ประชาธิปไตยแบบเข้มข้นเป็นเรื่องของการคัดค้านหาวิธีการสร้างอัตลักษณ์ที่สอดคล้องกับคุณค่าแบบประชาธิปไตย โดยการยอมรับและเปิดพื้นที่ให้กับอัตลักษณ์ต่างๆ อยู่ร่วมกันในรูปของความขัดแย้งและความแตกต่างมากกว่าการทำให้เหมือนกัน (3) ประชาธิปไตยแบบเข้มข้นจะเน้นบทบาทที่ขยันขันแข็งของพลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และเน้นในเรื่องความหลากหลายโดยการขยายฐานของประชาธิปไตยให้กว้างออกไป โดยรวมเอาเรื่องของชุมชน ความเป็นพลเมือง อัตลักษณ์ และสิ่งต่างๆ ที่เคยถูกปิดกั้นในระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมเข้าไว้ด้วย (4) ประชาธิปไตยแบบเข้มข้นเป็นระบบที่ไม่มีข้อยุติเด็ดขาดแน่นอนตายตัว และไม่ใช้	(1) แนวคิดเรื่องอำนาจชีวะของฟูโก (2) แนวคิดเรื่องการเมืองของการรื้อสร้างของแดร์ริดา (3) แนวคิดเรื่องการเมืองเชิงสุนทรียศาสตร์ของลิโยตาร์ด (4) แนวคิดเรื่องการโต้เถียงของลิโยตาร์ด (5) แนวคิดเรื่องการกำลังจะเกิด/การกำลังจะเป็นของเดอเลิซ (6) แนวคิดเรื่องการเมืองของการเป็น-เสียงส่วนน้อยของเดอเลิซ (7) แนวคิดเรื่องการมีส่วนของภาคส่วนที่ไม่มีส่วนทางการเมืองของ รัองซีแยร์ (8) แนวคิดเรื่องสุนทรียศาสตร์ของการเมืองของรัองซีแยร์

¹³ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดูใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545; 2553; Kriesi and Others, 2013; และ Blaug, 1999.



สภาการณ์ทางการเมือง	สาระสำคัญ	แนวคิดทฤษฎีรองรับ
	ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แล้ว แต่เป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่ประชาธิปไตยที่กำลังจะเกิด/กำลังจะเป็น เป็นพื้นที่ของการลั่นไห/เปลี่ยนแปลง ขึ้นอยู่กับการปะทะประสานระหว่างอัตลักษณ์ต่างๆ ในสังคม	(9) แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยของผู้ที่ไม่มีส่วนของเรื่องซีแฮร์
(5) การเมืองโลก (Global Politics) ¹⁴	(1) การเมืองโลกเป็นแนวคิดที่ทำทนายวิคิดแบบอำนาจธิปไตยของรัฐที่แยกเค็ดขาดระหว่างภายใน/ภายนอกประเทศ โดยช่วยให้มองเห็นถึงความสลับซับซ้อนของการเชื่อมต่อแบบต่างๆ ที่ดัดข้ามอาณาเขตของรฐชาติ ทำให้มองเห็นประเด็นปัญหาใหม่ๆ ที่มีลักษณะดัดข้ามเขตแดน และการร่วมมือประสานงานในระดับข้ามชาติเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกันในรูปแบบของการบริหารจัดการระดับโลก (2) การเมืองโลกคือระเบียบโลกชุดใหม่ที่หนีห่างไปจากตรรกะความเป็นศูนย์กลางของรัฐชาติในการเมืองระหว่างประเทศ หน่วยในการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการเมืองไม่ใช่รฐชาติ แต่เป็นโลก ภูมิภาค หรือระบบนานาชาติที่กำหนดและบังคับใช้ระเบียบโลก (3) แนวคิดเรื่องการเมืองโลกเป็นการเคลื่อนย้าย ถ่ายโอน และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองจากรฐชาติสู่องค์กร สถาบัน	(1) แนวคิดเรื่องอำนาจชีวะของฟูโก (2) แนวคิดเรื่องการกำลังจะเกิด/การกำลังจะเป็นของเดอเลซ

¹⁴ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ดูใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2553ข.; Purkitt, 2002; Kegley and Wittkopf, 2001; และ McGrew and Lewis, 1992.



สภาการณ์ทางการเมือง	สาระสำคัญ	แนวคิดทฤษฎีรองรับ
	ที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการเมืองในยุโรปยุคกลางที่อำนาจแบบต่างๆ ซ้อนทับกันในหลายระดับและขัดแย้งกัน แต่ดำรงอยู่ด้วยกันภายใต้อาณาเขตที่ไม่แน่นอนตายตัว	

3. ลักษณะสำคัญของปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่มีทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจว่าอำนาจมีลักษณะพุ้งกระจาย ไม่ยึดโยงอยู่กับตัวบุคคล สถานภาพหรือสถาบัน แต่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของความสัมพันธ์และปฏิบัติการของความสัมพันธ์นั้น การใช้อำนาจจะเป็นไปในลักษณะของอำนาจอ่อน (soft power) โดยการปกครองจิตวิญญาณของประชาชน มากกว่าการใช้อาวุธและกำลังทหารซึ่งถือว่าเป็นอำนาจแข็ง (hard power)

(2) ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่จะมุ่งเน้นในเรื่องของการเสนอหรือเปิดปมปัญหาที่ถูกกลบเกล็น ปิดบังหรือทับซ้อนไว้ในสังคมให้ปรากฏขึ้นมา สลายความย้อนแย้งภายในปมปัญหาที่ถกเถียงกัน เพื่อแก้ไขความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เป็นธรรม และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

(3) ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของสุนทรียศาสตร์ (aesthetics) ไม่สามารถหาหลักเกณฑ์ใดๆ มาวัดความถูกต้องและชอบธรรมได้ เครื่องมือที่จะนำไปสู่ทางออกทางการเมืองก็คือการโต้เถียง (dispute) ความยุติธรรมที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้เมื่อระบบการเมืองที่เป็นอยู่ นำเราไปสู่การโต้เถียงอันไม่มีที่สิ้นสุด

(4) ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่จะมุ่งเน้นในเรื่องของการกำลังจะเกิด/การกำลังจะเป็น (becoming) ไม่เชื่อในเรื่องของเอกลักษณ์และระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว การเมืองเป็นเรื่องของเสียงส่วนน้อย (minoritarian) ที่พยายามต่อต้านจัดขึ้นอำนาจกระแสหลักที่ครอบงำสังคมอยู่ ก่อให้เกิดการสลายเส้นแบ่งต่างๆ ที่ดำรงอยู่ และนำไปสู่การลากเส้นแบ่งใหม่อยู่ตลอดเวลา

(5) ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่จะให้ความสำคัญกับภาคส่วนที่ถูกเก็บกด ปิดกั้น ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง โดยพยายามหาวิธีสลายระเบียบกฎเกณฑ์และเส้นแบ่งต่างๆ ที่ดำรงอยู่ เพื่อเปิดพื้นที่



ให้กับภาคส่วนที่ไม่มีส่วนทางการเมืองให้สามารถเข้ามามีส่วนในกระบวนการปกครองและถูกปกครอง

(6) ประชาธิปไตยแบบหลังสมัยใหม่เป็นระบบทางการเมืองซึ่งมีที่ว่างไว้กับการเห็นแย้งหรือการไม่เห็นด้วย (disagreement) และภาคส่วนที่ไม่เคยมีสิทธิมีเสียงมาก่อน เป็นประชาธิปไตยของคนที่ไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งตัวแทน

จากข้อมูลที่น่าเสนอมาทั้งหมดในงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าในการที่วรรณกรรมที่เกี่ยวกับปรัชญาการเมืองตะวันตกส่วนใหญ่มักจะแบ่งปรัชญาการเมืองออกเป็น 3 ยุค คือ (1) ปรัชญาการเมืองยุคคลาสสิก (Classical Political Philosophy) (2) ปรัชญาการเมืองยุคกลาง (Middle Age Political Philosophy) และ (3) ปรัชญาการเมืองยุคสมัยใหม่ (Modern Political Philosophy) นั้น ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงอีกต่อไป เนื่องจากในปัจจุบันมีปรัชญาการเมืองแบบใหม่ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างออกไปจากยุคก่อนหน้าอย่างชัดเจน นั่นก็คือ “ปรัชญาการเมืองยุคหลังสมัยใหม่” (Postmodern Political Philosophy) ซึ่งถือได้ว่าเป็นปรัชญาการเมืองยุคที่ 4

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวคิดต่อวงวิชาการรัฐศาสตร์ในประเทศไทยว่า ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขข้อมูลเกี่ยวกับยุคของปรัชญาการเมืองในเอกสารและตำราต่างๆ จาก 3 ยุค เป็น 4 ยุค ดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้ข้อมูลมีความถูกต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน และที่สำคัญก็คือวงการรัฐศาสตร์จะได้มีกรอบแนวคิดชุดใหม่ในการมองหรือการวิเคราะห์เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยและสังคมโลกได้อย่างลุ่มลึกและรอบด้าน อันจะทำให้การกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- เกษม เพ็ญภินันท์. (2554). *หลังสมัยใหม่กับการศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. ใน *รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แนวหลังสมัยใหม่นิยม*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). *ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- _____. (2552). *สุนทรียศาสตร์กับการเมืองภาคประชาชน*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- _____. (2553ก). *ความคิดทางการเมืองของฌาคส์ ร็องซีแยร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมมติ.



- _____. (2553ข). รัฐ-ชาติกับ (ความไร้) ระเบียบโลกชุดใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- _____. (2556). ภาษากับการเมือง/ความเป็นการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- ธีระ นุชเปี่ยม. (2541). การเมืองโลกหลังสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: ศิลปวัฒนธรรมบรรณกิจและการพิมพ์.
- สรวิศ ชัยนาม. (2552). จักรวรรดิอเมริกา: ประวัติศาสตร์แบบทวนกระแส อัตลักษณ์ ชีวอำนาจ. กรุงเทพฯ: Green Print Co.Ltd.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2555). คิดอย่างมิเชล ฟูโกต์ คิดอย่างวิพากษ์. พิมพ์ครั้งที่ 2. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- Beardsworth, Richard. (1996). **Derrida & the Political**. London: Routledge.
- Blaug, Ricardo. (1999). **Democracy, Real and Ideal: Discourse Ethics and Radical Politics**. New York: State University of New York Press.
- Bogason, Peter. (2004). "Postmodern Public Administration" in Ferlie B. Ewan; Lynn Larry and Pollitt Christophey. **Handbook of Public Management**. London: Oxford University Press.
- Brockling, U.; Krasmann, S.; and Lemke, T. (2011). **Governmentality: Current Issues And Future Challenges**. New York: Routledge.
- Dickens, David R. and Fontana, Andrea. (1994). **Postmodernism and Social Inquiry**. London: UCL Press Ltd.
- Downing, Lisa. (2008). **The Cambridge Introduction to Michel Foucault**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drolet, Michael, ed. (2004). **The Postmodernism Reader: Foundation Texts**. London: Routledge.
- Farmer, David J. (1997). "Derrida, Deconstruction, and Public Administration." in **The American Behavioral Scientist**. Vol. 41, No. 1, pp. 12-27.
- Foucault, Michel. (1994). **Power : Essential Works of Foucault 1954-1984**. New York: The New Press.
- Garrison, Jim. (2004). **America as Empire: Global Leader or Rogue Power**. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.



- Gutting, Gary. (2001). **French Philosophy in the Twentieth Century**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gutting, Gary. ed. (2006). **The Cambridge Companion to Foucault**. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
- Hobson, Barbara. ed. (2003). **Recognition Struggles and Social Movements: Contested Identities, Agency and Power**. Cape Town: Cambridge University Press.
- Holland, Eugene W. (1999). **Deleuze and Guattari's Anti-Oedipus : Introduction to Schizoanalysis**. New York: Routledge.
- Kaufman, Eleanor and Heller, Kevin J. eds. (1998). **Deleuze & Guattari : New Mappings in Politics, Philosophy, and Culture**. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kegley, Charles W. Jr. and Wittkopf, Eugene R. (2001). **The Global Agenda: Issues And Perspectives**. 6th ed. New York: McGraw-Hill.
- Kelly, Mark G. E. (2009). **The Political Philosophy of Michel Foucault**. New York: Routledge.
- Kriesi, Hanspeter, and others. (2013). **Challenges to Democracy in the 21st Century: Democracy in the Age of Globalization and Mediatization**. New York: Palgrave Macmillan.
- Love, Maryann C. (2011). **Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda**. Boston: Wadsworth.
- Lyotard, Jean-Francois. (1984). **The Postmodern Condition: A Report on Knowledge**. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- May, Todd. (2005). **Gilles Deleuze : An Introduction**. Cambridge: Cambridge University Press.
- McDonald, Kevin. (2006). **Global Movements: Action and Culture**. Victoria: Blackwell Publishing.
- McGrew, Anthony G. and Lewis Paul G. et al. (1992). **Global Politics: Globalization And The Nation-State**. Oxford: Polity Press.
- McSWITE, O. C. (1996). "Postmodernism, Public Administration, and the Public Interest." In **Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges**. California: SAGA Publications.



- Moss, Jeremy. ed. (1998). **The Later Foucault : Politics and Philosophy**. London: SAGE Publications Ltd.
- Patton, Paul. (2000). **Deleuze and the Political**. London: Routledge.
- Purkitt, Helen. (2002). **World Politics**. 23rd ed., Annual Editions. Connecticut: McGraw-Hill.
- Ranciere, Jacques. (1999). **Disagreement: Politics and Philosophy**. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Readings, Bill. (1991). **Introducing Lyotard : Art and Politics**. London: Routledge.
- Simons, Jon. (1995). **Foucault & the Political**. New York: Routledge.
- Sim, Stuart. (1996). **Jean-Francois Lyotard**. New York: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Sorensen, Georg. (2004). **The transformation of the state: Beyond the Myth of Retreat**. New York: Palgrave Macmillan.
- Spicer, Michael W. (1997). "Public Administration, the State, and the Postmodern Condition: A Constitutionalist Perspective." in **The American Behavioral Scientist**. Vol. 41, No.1, pp. 90-102.
- Spicer, Michael W. (2001). **Public Administration and the State: A Postmodern Perspective**. Alabama: The University of Alabama Press.
- Stivale, Charles J. ed. (2007). **Gilles Deleuze : Key Concepts**. Stocksfield: Acumen Publishing Ltd.
- Tallack, Douglas. ed. (1995). **Critical Theory : A Reader**. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Williams, James. (1998). **Lyotard : Towards a Postmodern Philosophy**. Cambridge: Polity Press.
- Woller, M. Gary. (1997). "Public Administration and Postmodernism: Editor's Introduction" in **The American Behavioral Scientist**. Vol. 41, No. 1, pp. 9-11.
- Zirakzadeh, Cyrus E. (2006). **Social Movements in Politics: A Comparative Study**. New York: Palgrave Macmillan.



การใช้หลักการตลาดบริการเพื่อส่งเสริมและพัฒนางานบริการของห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*

พมลพร ทองโรจน์**

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การใช้หลักการตลาดบริการเพื่อส่งเสริมและพัฒนางานบริการของห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ (1) เพื่อศึกษาถึงการใช้และความต้องการของผู้ใช้ต่อการบริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (2) เพื่อศึกษาถึงการใช้บริการและการส่งเสริมการใช้บริการ ตลอดจนแนวทางในการแก้ปัญหาของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (3) เพื่อศึกษาถึงหลักการบริการการตลาดที่ของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามได้นำมาใช้โดยการประยุกต์ให้เข้ากับหลักการตลาด และนำมาใช้ในงานบริการ

ผลจากการวิจัยพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีจุดประสงค์ในการใช้บริการห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครองเพื่ออ่านหนังสือนิตยสาร และหนังสือพิมพ์ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความถี่ในการใช้บริการห้องสมุดฯ มากที่สุดในช่วงค่าเฉลี่ยสองถึงสามครั้งต่อสัปดาห์ และนิยมใช้ทรัพยากรสารสนเทศสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือทั่วไปมากที่สุดผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจต่อการบริการสิ่งพิมพ์ ได้แก่ วารสาร หนังสือพิมพ์ หนังสือทั่วไปมากที่สุด และไม่มีความพึงพอใจต่อการบริการคอมพิวเตอร์ที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการใช้งาน ผู้ตอบแบบสอบถามมีความประสงค์ให้ห้องสมุดฯ จัดลานกิจกรรมส่งเสริมการอ่าน โดยมีคำแนะนำให้ห้องสมุดฯ จัดเก้าอี้ที่นั่งสบาย และมีเพียงพอกับจำนวนผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการแสดงความคิดเห็นว่าห้องสมุดฯ ควรมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานประชาสัมพันธ์โดยตรงปัจจัยส่วนประสมการตลาดบริการที่ห้องสมุดฯ ได้นำมาใช้ได้แก่ ปัจจัยด้านผลิตภัณฑ์ (Product) ห้องสมุดฯ มีการพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศประเภทสิ่งพิมพ์ให้มีความทันสมัย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การใช้หลักการตลาดบริการเพื่อส่งเสริมและพัฒนางานบริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม” (The Use of Service Marketing to Promote Develop Library Service at Library of College of Politics and Governance Mahasarakham University) โดยงานวิจัยเรื่องนี้ได้รับทุนอุดหนุนและส่งเสริมการวิจัย จากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณปี พ.ศ. 2556

** บรรณารักษ์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



ปัจจัยด้านบุคคล (People) ห้องสมุดฯ มีบรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นมิตรต่อผู้ใช้บริการ ปัจจัยด้านกระบวนการ (Process) ห้องสมุดฯ มีบรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ให้บริการรวดเร็วและถูกต้อง และปัจจัยด้านหลักฐานทางกายภาพ (Physical Evidence) หอสมุดแห่งชาติได้จัดสถานที่ให้บริการที่เป็นสัดส่วน สะอาด มีความเงียบสงบเหมาะสมกับการใช้บริการ

คำสำคัญ : การตลาดบริการ/ การตลาดในงานบริการสารสนเทศ /การตลาดกับห้องสมุด/ ห้องสมุด
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

The Use of Service Marketing to Promote Develop Library Service at Library of College of Politics and Governance Mahasarakham University*

Pamonporn Thongroach**

Abstract

This Research : The Use of Service Marketing to Promote Develop Library Service at Library of College of Politics and Governance Mahasarakham University. This study has three objectives: (1) to study the utilization and demand of the users of Library of College of Politics and Governance Mahasarakham University, (2) to study the services and activities provided by Library of College of Politics and Governance Mahasarakham University as well as to discover problems and barriers the solutions for the improvement of the library, (3) to examine the marketing strategies adopted by the Library of College of Politics and Governance Mahasarakham University In this study, questionnaires were used for data collection. In addition, the findings indicate that the purposes of the respondents for utilizing the library were reading books, magazines, and newspapers. The frequency of library usage was 2-3 times per week. The kinds of highest information material used most were the general books. The findings also showed that most of the respondents were satisfied with the library services especially the printed materials including magazines, newspapers, and general books. Conversely, the

* This article is a part of the research, entitled “The Use of Service Marketing to Promote Develop Library Service at Library of College of Politics and Governance Mahasarakham University” under the financial support of Collage of Politic and Governance, Mahasarakham University, fiscal year 2013.

** Librarian., College of Politics and Governance, Mahasarakham University.



respondents were not satisfied with computer services because there were not enough computers to serve the users. Moreover, most of the activities that the respondents would like the library to launch were the reading promotion activities and they suggested that the library arrange for the chairs which would be comfortable and adequate for the library's users. The opinions raised from librarians and library service staff suggested that the library has staff responsible for public relations directly. The service marketing mix used at Library of College of Politics and Governance were Product, the library has developed and updated printing material; People, the library staff were helpful and friendly with the users which maintained users' satisfaction; Process, the library staff had worked efficiently and Physical evidence, the library had provided the good environment, that was clean and silent which was suitable for the users'.

Keyword : Service Marketing/ Marketing in Information Service/ Marketing and Library /Library of College of Politics and Governance

บทนำ

บทบาทของห้องสมุด คือการเป็นแหล่งศึกษาหาความรู้ของนักเรียน นิสิต นักศึกษา คณาจารย์ นักวิจัย รวมถึงประชาชนทั่วไปในชุมชน และภารกิจสำคัญที่ทำให้ห้องสมุดตอบสนองความต้องการของบุคคลเหล่านั้นคือ “งานบริการ” เพราะหัวใจหลักของงานห้องสมุดก็คือ “การให้บริการ” นั่นเอง การบริการ (Services) เป็นงานที่ค่อนข้างซับซ้อน หลากหลาย ละเอียดอ่อน และมักจะเกี่ยวข้อง กับผู้คนไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ในฐานะที่ทุกคนถือว่าเป็นผู้บริโภคด้วยกันทั้งนั้น การให้บริการของห้องสมุด เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับการก่อตั้งห้องสมุดเลยทีเดียว เพราะถ้าหากห้องสมุดไม่มีงานบริการหรือไม่มีการให้บริการสารสนเทศใด ๆ ก็คงไม่ต่างจากห้องที่จัดเก็บหนังสือไว้ โดยไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์แต่อย่างใด ศาสตราจารย์คุณหญิงแม้นมาส ชวลิต (สมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทย, 2549, http://www.tla.or.th/about_us/standard.htm) นายกสมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทย ได้มีประกาศของสมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เรื่องมาตรฐานห้องสมุด พ.ศ. 2549 ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้และการเรียนรู้ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เพื่อการตอบสนองการเรียนรู้ด้วยตนเอง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความต้องการของบุคคลและสังคม เพื่อส่งเสริมคุณภาพและพัฒนาห้องสมุดให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีเกณฑ์และแนวทางการบริหารจัดการห้องสมุดสู่มาตรฐานสากล สมาคม



ห้องสมุดแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี จึงกำหนดมาตรฐานห้องสมุดโดยเฉพาะในหมวดที่ 7 การบริการ ห้องสมุดควรมีบริการพื้นฐาน และบริการอื่น ๆ ตามความเหมาะสม ในรูปแบบที่หลากหลาย มีระเบียบการให้บริการเพื่อให้ผู้รับบริการทุกกลุ่มเป้าหมายได้รับการบริการอย่างเสมอภาค สามารถเข้าถึงทรัพยากรสารสนเทศได้อย่างรวดเร็วตามความต้องการ โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย มีการนำกลยุทธ์การตลาดและการประชาสัมพันธ์มาใช้ในการจัดบริการและกิจกรรมห้องสมุดเชิงรุก

ในยุคของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การตลาดบริการ เข้ามามีบทบาทสำคัญ ในการดำเนินธุรกิจ ไม่เว้นแม้แต่ในองค์กรใด ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจโรงแรม ธนาคาร ห้างสรรพสินค้า หรือ แม้แต่องค์กรที่ไม่หวังผลกำไรเช่นห้องสมุด เนื่องจากในปัจจุบันทุกองค์กรต่างให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของลูกค้าเป็นสำคัญ และความพึงพอใจที่จะเกิดขึ้นได้นั้น ย่อมเป็นผลมาจากการบริการที่ลูกค้าได้รับจากสถาบันหรือองค์กรผู้ให้บริการนั้น ในส่วนของห้องสมุด ซึ่งอยู่ในฐานะ องค์กรที่ให้บริการสารสนเทศ สิ่งที่ใช้ต้องการมากที่สุดจากห้องสมุดคือ คุณภาพของการบริการสารสนเทศ ซึ่งหมายถึง การคำนึงถึงสิ่งที่ผู้ใช้ต้องการและจำเป็น ไม่ใช่สิ่งที่บรรณารักษ์คิดว่าจำเป็น ฉะนั้น บรรณารักษ์ผู้ให้บริการสารสนเทศ จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า คุณภาพของงานบริการ คือความพึงพอใจของผู้ใช้ และผู้ให้บริการ ต้องให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ บรรณารักษ์จึงจำเป็นต้องใช้ยุทธวิธี เทคนิควิธีการ ต่าง ๆ ที่รวดเร็ว ทันสมัย และเพื่อให้ก้าวทันกับความเปลี่ยนแปลงในยุคสังคมสารสนเทศนี้ การกิจเกี่ยวกับการบริการสารสนเทศ จึงเป็นหน้าที่ของบรรณารักษ์ ที่ต้องปรับเปลี่ยนบทบาท และวิธีการดำเนินงาน ให้เหมาะสมกับยุคสมัย เพื่อแก้ปัญหาและลดความยุ่งยากในการเข้าถึงสารสนเทศ และเมื่อบรรณารักษ์ต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและการทำงานในรูปแบบใหม่ หลักการตลาด จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจสำหรับ วิชาชีพบรรณารักษศาสตร์และสารสนเทศศาสตร์ โดยเชื่อกันว่า การตลาด จะมีส่วนช่วยในการพัฒนา งานบริการของห้องสมุด ให้ก้าวหน้าและตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้มากยิ่งขึ้น

การบริการสารสนเทศในห้องสมุดจึงไม่ควรที่จะหยุดนิ่งอีกต่อไป หากควรจะมีกลวิธี หรือ วิธีการที่สามารถดึงดูดให้ผู้ใช้บริการหันมาสนใจ ประทับใจ และนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นเลิศ โดยกลวิธี นำกลยุทธ์ทางการตลาดเข้าร่วมในการดำเนินงาน พร้อมกับผสมผสานทั้งการสื่อสารสมัยใหม่ ผสมกับเทคโนโลยีที่ทันสมัย จากที่เคยเป็นเพียงห้องสมุดที่อยู่กับที่รอผู้ให้บริการเข้ามาใช้บริการโดยห้องสมุดเป็นเพียงฝ่ายตั้งรับ แต่หากเราปรับเปลี่ยนเป็นกระบวนการสารสนเทศเชิงรุกโดยนำหลักการ



ตลาด หรือ หากลยุทธ์ ใหม่ ๆ มาปรับใช้ในองค์กร ปรับเปลี่ยนรูปแบบการนำเสนอให้น่าสนใจ และดึงดูดผู้ใช้บริการให้เข้ามามีส่วนร่วมโดยที่เราสามารถนำเสนอสารสนเทศที่ทันสมัยและรวดเร็ว ผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงตลอดเวลาในทุก ๆ ที่ หากห้องสมุดมหาวิทยาลัยจะพิจารณาและนำหลักการตลาดมาเพื่อใช้ในการส่งเสริมและพัฒนางานบริการของห้องสมุด ซึ่งหลักการโดยทั่วไปของหลักการตลาดก็คือคำนึงถึงผู้ใช้หรือลูกค้าเป็นหลัก ซึ่งผู้ใช้หรือลูกค้านี้ก็คือ กลุ่มเป้าหมาย (Target market) โดยนักการตลาดจะใช้ กลยุทธ์ในการบริการทั้ง 7 ประการในการนำมาซึ่งการให้บริการการตลาดที่เป็นเลิศ การตลาดใช้ระบบที่ถือว่าผู้ใช้หรือลูกค้าคือกลุ่มเป้าหมาย (Target market) เป็นศูนย์กลางของระบบโดยนักการตลาดจะใช้กลยุทธ์หลักทางด้านบริการ 7 กลุ่มในการตอบสนองความต้องการของผู้ใช้หรือลูกค้า ได้แก่ ผลลัพธ์ ที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ในระดับ ราคา ที่เหมาะสมด้วยการจัดจำหน่ายบริการ ที่สร้างความสะดวกให้กลุ่มเป้าหมายในการได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์โดยอาศัย การส่งเสริมการตลาด ช่วยแพร่กระจายข่าวสารเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ให้ผู้ใช้หรือลูกค้าทราบ จูงใจให้ลูกค้าเกิดความสนใจซึ่งการจะได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์เหล่านั้นต้องอาศัย บุคคล ในการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีขั้นตอนหรือ กระบวนการในการทำงานที่เป็นระเบียบ และมี หลักฐานทางกายภาพ หรือสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการให้บริการ สถานที่ที่ผู้ใช้และกิจการมีปฏิสัมพันธ์กัน (ธีรกิตติ นวรัตน์ ณ อยุธยา, 2547, น.26) นอกจากนี้กิจการต้องจัดการกับกำลังการผลิตงานบริการ เพื่อให้เกิดความสมดุลกับความต้องการ ห้องสมุดก็จะกลายเป็นห้องสมุดมีชีวิต ที่ผู้ใช้บริการประทับใจ ผู้ให้บริการมีความสุข สมกับการบริการ คือหัวใจของห้องสมุดนั่นเอง

มาตรฐานห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา ตอนที่ 6 การบริการ บริการต้องมุ่งเสริมให้ความสะดวกแก่ผู้ใช้ทุกประเภท และส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยตนเอง ต้องหาวิธีการ เครื่องมือ เทคโนโลยีที่ทันสมัย และโทรคมนาคมที่จำเป็น เพื่อช่วยให้ผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงทรัพยากรสารสนเทศอย่างรวดเร็วและครบถ้วนตามความต้องการ ทั้งบริการที่ให้เปล่าและบริการที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ห้องสมุดในฐานะแหล่งข้อมูลความรู้อีกแห่งหนึ่ง ตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งให้บริการความรู้ในศาสตร์ต่าง ๆ ซึ่งเปิดให้บริการแก่ผู้ที่สนใจศึกษาหาความรู้โดยทั่วไป ขยายแหล่งบริการเพื่อให้ผู้ที่สนใจได้ทำการศึกษาค้นคว้าได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเนื้อหาที่ต้องการ ถ้าพิจารณาในส่วนของงานบริการแล้วจะพบว่า หลักการที่สำคัญของงานบริการ หรือหัวใจของงานบริการ ก็คือ การจัดการบริการให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้ให้มากที่สุด การจัดการบริการต่าง ๆ ภายในห้องสมุดนั้นก็มียหลายรูปแบบทั้งที่เหมือนและแตกต่างกันออกไป ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของมหาวิทยาลัย และการใช้



งาน ซึ่งการบริการหน้าที่หลักที่มีความคล้ายคลึงกัน เช่น การให้บริการยืม – คืน สารสนเทศ เช่น ตำรา สิ่งพิมพ์ หนังสือเรียนทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ วารสาร จุลสาร หนังสือพิมพ์ กฤตภาคข่าว จดหมายข่าว ให้บริการที่นั้งอ่าน ซึ่งห้องสมุดได้จัดให้มีบริเวณที่นั้งอ่านหนังสือ และทำการศึกษา ค้นคว้าด้วยตนเอง รวมทั้งได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการอ่านโดยจัดให้มีมุมศึกษางานบริการวิชาการ ต่าง ๆ ที่ทางห้องสมุดได้เล็งเห็นแล้วว่าจะทำให้ผู้ใช้บริการเกิดประโยชน์จากการอ่านบทความ ข่าวสาร ต่าง ๆ ที่ทางห้องสมุดได้จัดทำไว้ให้ บริการช่วยค้นคว้าและตอบคำถาม เป็นการให้บริการช่วยในการ สืบค้นหาข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ภายในห้องสมุด ในฐานะข้อมูลออนไลน์ต่าง ๆ ฐานข้อมูล วิทยานิพนธ์ ตลอดจนแนะนำการใช้บริการของห้องสมุดให้กับผู้ใช้บริการ ให้บริการด้าน โสตทัศนวัสดุ เช่นบริการอินเทอร์เน็ต ซีดีข้อมูลความรู้ต่าง ๆ ในสาขาวิชา งานบริการจัดชั้นหนังสือ เพื่ออำนวยความสะดวกในการค้นหาหนังสือด้วยตนเองภายในห้องสมุด งานบริการของห้องสมุดนั้น เน้นเป้าหมายเพื่อให้ผู้ใช้ได้รับความสะดวกสบายในการค้นคว้าหาสารสนเทศ และได้รับความพึงพอใจ ในการให้บริการต่าง ๆ ทั้งนี้ ความจำเป็นในการให้บริการจึงมีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้ผู้ใช้บริการเกิด ความพึงพอใจ ห้องสมุดจึงควรมีการดำเนินการวางแผนพัฒนาด้านการบริการเพื่อส่งเสริมให้ ผู้ใช้บริการมาใช้บริการมากยิ่งขึ้นในกลุ่มของผู้ที่ต้องการใช้งานสารสนเทศสาขาดังกล่าว การบริการ ภายในห้องสมุดนั้นจะสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ได้มากขึ้นเพียงใด สิ่งสำคัญที่ขาดไป ไม่ได้เลยก็คือ การเล็งเห็นถึงความสำคัญของการให้บริการ ในส่วนนี้การที่จะทำอะไรให้ผู้ใช้บริการ เพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง

ผู้วิจัยในฐานะบรรณารักษ์ สังกัดห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ได้ทำการสำรวจความ คิดเห็นในการใช้บริการด้านต่าง ๆ ของทางห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัย มหาสารคาม ทั้งในส่วนของการบริการพื้นฐาน และการบริการเชิงรุก กับผู้ใช้บริการ สังกัดวิทยาลัย การการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่ายังมีหลาย ๆ งานบริการที่ผู้ใช้บริการของ ห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครองยังใช้น้อย หรือยังไม่เคยใช้บริการเลย ซึ่งสาเหตุนี้เองทำให้ผู้วิจัย มองเห็นว่าควรที่จะมีส่วนช่วยในการผลักดันให้เกิดการใช้งานต่าง ๆ เพื่อให้บริการที่ทางห้องสมุด นำมาให้บริการนั้นบรรลุเป้าหมาย มีการใช้บริการอย่างเหมาะสม และเพื่อให้ทราบถึงบริการที่ ผู้ใช้บริการใช้ และไม่ใช่ สาเหตุของการไม่ใช้คืออะไร สาเหตุของการใช้คืออะไร และทำอะไร บริการที่ไม่ใช้จะมีคนเข้ามาใช้เพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการกระตุ้นการใช้งานของผู้ใช้ และให้ผู้ใช้ทราบถึง ความสำคัญของงานบริการที่ทางห้องสมุดได้นำมาจัดบริการ และให้บริการในทุก ๆ ด้านอย่าง



เหมาะสม พร้อมทั้งจะนำหลักการตลาดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการบริการ เพื่อให้เกิดมุมมองใหม่ที่สามารถประยุกต์ใช้ได้จริง ซึ่งในส่วนขององค์กรใด ๆ หากมีการนำหลักการตลาดดังกล่าวมาปรับใช้อย่างถูกต้อง และนำมาใช้ในการบริการการตลาดอย่างจริงจังแล้ว มักจะเกิดความสำเร็จในองค์กร และเกิดผลกำไร แต่ในปัจจุบันการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีได้หวังผลกำไรและได้นำหลักการบริการการตลาดมาใช้ในการประยุกต์ใช้ในหน่วยงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จมีอยู่ไม่มากนัก การประสบความสำเร็จของหน่วยงานที่ไม่ได้หวังผลกำไร โดยนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการประเมินได้จากความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ซึ่งต่างกับองค์กรบางแห่ง ที่ประเมินผลจากผลกำไร และผลตอบแทนทางด้านการธุรกิจ และด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยได้มองเห็นช่องทางการส่งเสริมเพื่อให้หน่วยงานมีการให้บริการที่เป็นมาตรฐาน และเกิดผลต่อความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้เพิ่มจำนวนผู้ใช้นี้ขึ้นอีกด้วย ในขณะที่เดียวกันการที่ห้องสมุดจะประสบความสำเร็จในการดำเนินการได้นั้น ตัวผู้ให้บริการเองจะต้องมีความสามารถในการถ่ายทอดการให้บริการเพื่อให้ผู้ใช้สามารถใช้บริการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว พึงพอใจ และตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการบริการต่าง ๆ ต่อไปในอนาคต เพื่อให้เกิดการพัฒนาต่อไป

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

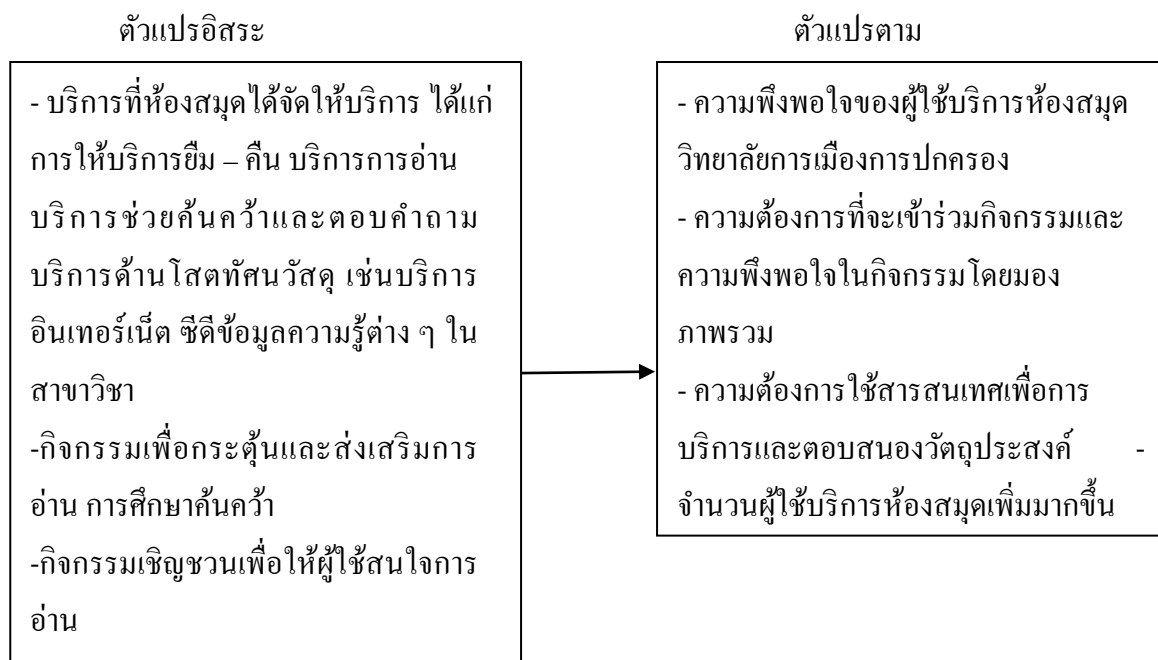
1. เพื่อศึกษาถึงการใช้และความต้องการของผู้ใช้ต่อการบริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาถึงการให้บริการและการส่งเสริมการใช้บริการ ตลอดจนแนวทางในการแก้ปัญหาของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาถึงหลักการบริการการตลาดที่ของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามได้นำมาใช้โดยการประยุกต์ให้เข้ากับหลักการตลาด และนำมาใช้ในงานบริการ

กรอบแนวคิดวิธีการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาการใช้และความต้องการใช้บริการของผู้ใช้ห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง เพื่อทราบถึงการใช้และความต้องการของผู้ใช้ต่อการบริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อใช้ปรับปรุงการให้บริการโดยใช้หลักการ



ตลาด การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ โดยผู้วิจัยจะศึกษาจากกลุ่มผู้ใช้บริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง เพื่อต้องการทราบรายละเอียดของบริการต่าง ๆ ที่ได้จัดบริการให้กับผู้ใช้ โดยศึกษาจากรูปแบบบริการและความต้องการใช้ของผู้ใช้ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่ผู้ใช้ประสบขณะใช้บริการ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการใช้และปรับปรุงการให้บริการโดยใช้หลักการตลาด ซึ่งจะให้บริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มีความน่าสนใจและเป็นการดึงดูดผู้ใช้รายอื่นที่ยังไม่เคยใช้บริการห้องสมุด ให้เข้ามาใช้บริการเพิ่มมากขึ้น มีตัวแปรดังกรอบแนวคิดต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

วิธีการดำเนินการวิจัย

ผู้ศึกษาได้เลือกใช้วิธีวิจัยเชิงสำรวจ (Survey research) ซึ่งมีวิธีดำเนินงาน ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา
3. การกำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูล



ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้เลือกประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จะใช้ประชากรจากผู้ใช้บริการ ได้แก่ บรรณารักษ์ของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มีจำนวน 2 คน และกลุ่มตัวอย่างจากผู้ใช้บริการ โดยใช้เกณฑ์การสุ่มแบบอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างคือผู้ใช้บริการห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ตั้งแต่เดือน มิถุนายน 2556 – ตุลาคม 2556 จำนวน 200 คน

แหล่งข้อมูลสารสนเทศที่ใช้ในการศึกษา

1. ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลสารสนเทศจากสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์โดยสารสนเทศที่ให้ความรู้ด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์ได้ศึกษาจากหนังสือที่เกี่ยวข้องกับการตลาด การตลาดบริการ การส่งเสริมการใช้ห้องสมุด
2. แหล่งข้อมูลสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ได้แก่ งานวิจัยด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์บทความที่เขียนโดยบรรณารักษ์ผู้ปฏิบัติงานในห้องสมุดต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้ห้องสมุดโดยใช้หลักการตลาด

การกำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การสร้างเครื่องมือเพื่อใช้ในการศึกษาประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่

1. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการจากเอกสารการวิจัย ตำรา และบทความด้านการตลาดและห้องสมุด
2. กำหนดกรอบ เนื้อหา ความคิด และขอบเขตในการสร้างเครื่องมือ จัดเป็นโครงสร้างของเครื่องมือ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์
3. สร้างเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง
4. นำแบบสอบถามเสนอผู้เชี่ยวชาญแก้ไขตามความเหมาะสมของเนื้อหา ความถูกต้องของภาษาและนำมาปรับปรุงแก้ไข
5. นำแบบสอบถามไปทดลองใช้กับกลุ่มผู้ใช้ห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
6. นำแบบสอบถามที่ทดลองใช้มาตรวจหาความเชื่อมั่น
7. ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของแบบสอบถาม เพื่อใช้ในการศึกษา



การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้เลือกประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จะใช้ประชากรจากผู้ให้บริการ ได้แก่ บรรณารักษ์ของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มีจำนวน 2 คน และกลุ่มตัวอย่างจากผู้ให้บริการ โดยใช้เกณฑ์การสุ่มแบบอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างคือผู้ให้บริการห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ตั้งแต่เดือน มิถุนายน 2556 – ตุลาคม 2556 จำนวน 200 คน

สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่อง การใช้หลักการตลาดบริการเพื่อส่งเสริมและพัฒนางานบริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้วิจัยได้นำประเด็นสำคัญมาอภิปรายผล ดังนี้

ด้านการใช้และความต้องการของผู้ใช้ต่อบริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีสถานะเป็นนิสิตระดับปริญญาตรีมากที่สุด รองลงมาคือปริญญาโท/เอก วัตถุประสงค์ในการใช้บริการห้องสมุดฯ เพื่ออ่านหนังสือ นิตยสาร หนังสือพิมพ์ และค้นคว้าข้อมูลจากสื่อสิ่งพิมพ์ ผลการวิจัยพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งมีสถานะเป็นนิสิตปริญญาตรีส่วนใหญ่มีความถี่ในการใช้บริการหอสมุดแห่งชาติฯ ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับความต้องการในการค้นคว้าข้อมูล โดยมักจะใช้บริการสารสนเทศประเภทสิ่งพิมพ์ ได้แก่ หนังสือ หนังสือพิมพ์ และวารสาร ซึ่งงานวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ มารุต สิงห์โทราช (2552) ที่ได้ศึกษาถึงการใช้หลักการตลาดเพื่อส่งเสริมงานบริการของหอสมุดแห่งชาติ รัชมิงคลาภิเษก เชียงใหม่ พบว่าผู้ให้บริการหอสมุดแห่งชาติฯ ส่วนใหญ่มีการใช้ทรัพยากรสารสนเทศเพียงบางส่วนเท่านั้น โดยประเภทที่ใช้มากคือ หนังสือภาษาไทย บริการและกิจกรรมที่ได้จัดในห้องสมุดฯ ตลอดจนปัญหาและแนวทางการพัฒนาห้องสมุด ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อบริการและทรัพยากรสารสนเทศประเภทสิ่งพิมพ์ ได้แก่ วารสาร หนังสือพิมพ์และหนังสือทั่วไป บริการที่ไม่ได้สร้างความพึงพอใจแก่ผู้ใช้ ได้แก่ บริการคอมพิวเตอร์ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทัศนวัสดุและซีดีรอม มีความประสงค์ให้ห้องสมุดฯ จัดกิจกรรมเรียงตาม 3 ลำดับแรก ได้แก่ การเปิดบริการตลอด 24 ชั่วโมง การจัดให้บริการมุมหนังสืออ่านเล่น และห้องให้บริการที่สามารถนำเครื่องดื่มเข้ามาทานได้ ผลสำรวจแสดงให้เห็นว่าผู้ใช้มีความคาดหวังให้ห้องสมุดฯ สามารถเป็นแหล่งความรู้ โดยผู้ให้บริการสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ห้องสมุดฯ



ผลการสำรวจความคิดเห็นของบรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการในห้องสมุดฯ ต่อสถานการณ์และอุปสรรคในงานบริการสารสนเทศของห้องสมุดฯ มีความคิดเห็นว่าการให้บริการของห้องสมุดฯ ขาดการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาเพื่อนำเทคนิคการตลาดมาใช้งานที่รับผิดชอบ ซึ่งงานวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุวรรณ อภัยวงศ์ (2534) ที่ได้ศึกษาถึงการใช้กลยุทธ์การตลาดในงานบริการสารสนเทศของห้องสมุดมหาวิทยาลัย พบว่าผู้บริหารห้องสมุดและบรรณารักษ์งานบริการมีความเห็นในด้านปัญหาและอุปสรรคการนำกลยุทธ์การตลาดไปใช้งานบริการสารสนเทศ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 เพียงด้านเดียว คือด้านการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาเพื่อนำเทคนิคการตลาดมาใช้บรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ให้บริการห้องสมุดฯ มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะว่าควรจะมีการส่งให้เจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมเกี่ยวกับความรู้ด้านการตลาดเพิ่มเติม รวมทั้งมีการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการใช้ห้องสมุดฯ ให้มากขึ้น ในประเด็นของห้องสมุดฯ แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะไม่ให้การสนับสนุนอย่างชัดเจนแต่ก็ไม่ได้มีข้อกีดกันเรื่องการประชาสัมพันธ์แต่อย่างใด ผู้ปฏิบัติงานน่าจะมีการประยุกต์ใช้เครื่องมือหรือสื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ (วิรัช ลภีรัตนกุล, 2546 : 12) โดยการสื่อบุคคล (Personal media) และสื่อคำพูด (Spoken words) เป็นเครื่องมือการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ และสามารถประชาสัมพันธ์ผ่านการใช้สื่อต่าง ๆ เช่น การจัดนิทรรศการ การติดป้ายประกาศ การบอกกล่าวผู้ใช้อย่างง่ายดาย ๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการรับรู้ของผู้ใช้เท่ากับเป็นการส่งเสริมการใช้ห้องสมุดฯ ได้

หลักการตลาดบริการที่ห้องสมุดฯ ได้นำมาใช้อภิปรายผลตามแนวคิดส่วนประสมการตลาดบริการ (Service Marketing Mix) ของ Philip Kotler ตามที่ ชีรภิกขิ นวรัตน์ ณ อุบล (2549) ได้กล่าวถึงประกอบด้วย ผลิตภัณฑ์ (Product) ราคา (Price) การจัดจำหน่ายบริการ (Place) การส่งเสริมการตลาด (Promotion) บุคคล (People) กระบวนการ (Process) และหลักฐานทางกายภาพ (Physical Evidence) รวมทั้งวรรณกรรมที่ได้ทบทวน จากผลการวิจัยพบว่าห้องสมุดฯ ได้นำส่วนประสมการตลาดบริการมาประยุกต์ใช้ ดังนี้

ปัจจัยด้านผลิตภัณฑ์ (Product) ห้องสมุดฯ ได้พัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ โดยคำนึงถึงความทันสมัย และความต้องการของผู้ใช้บริการเป็นหลัก ได้แก่ หนังสือ วารสาร หนังสือพิมพ์ จากผลการศึกษาพบว่าผู้ใช้บริการหรือผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจในระดับมากต่อทรัพยากรสารสนเทศประเภทสิ่งพิมพ์ของห้องสมุดฯ ทรัพยากรสารสนเทศประเภทสิ่งพิมพ์ของห้องสมุดฯ จึงสามารถมีส่วนช่วยให้ผู้ใช้บริการกลับมาใช้บริการซ้ำ ปัจจัยด้านบุคคล (People) จากผลการศึกษาพบว่า



ผู้ให้บริการมีความพึงพอใจในระดับมากต่อการให้บริการของบรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นมิตรต่อผู้ให้บริการ ปัจจัยด้านกระบวนการ (Process) จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้บริการ มีความพึงพอใจในระดับมากต่อการให้บริการที่รวดเร็วและถูกต้องของบรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ให้บริการ กระบวนการปฏิบัติงานบางครั้งอาจขาดความต่อเนื่องในการให้บริการแก่ผู้ใช้งานบางส่วน ปัจจัยด้านหลักฐานทางกายภาพ (Physical Evidence) จากผลการศึกษาพบว่าผู้ให้บริการมีความพึงพอใจในระดับมากที่สุดต่อความสวยงามของห้องสมุดในการให้บริการ แสดงให้เห็นถึงการจัดสร้างสภาพแวดล้อมของห้องสมุดฯ ที่สามารถเอื้ออำนวยต่อการให้บริการและสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ให้บริการได้อย่างมาก ผู้ให้บริการมีข้อเสนอแนะให้ห้องสมุดฯ จัดมุนั่งอ่านหนังสือเพิ่มเติมที่สามารถให้บริการได้อย่างสะดวก และจำนวนที่เพียงพอต่อการใช้งาน เป็นต้น

จากผลการศึกษาพบว่าส่วนประสมการตลาดบริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครองในปัจจุบันมีการประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามเพื่อบรรลุความสำเร็จในการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ให้บริการ ห้องสมุดฯ ควรมีการพัฒนาและประยุกต์ใช้กลยุทธ์และส่วนประสมการตลาดบริการ ทั้งด้านผลิตภัณฑ์และการจัดจำหน่ายบริการ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ บังอร คำประเทศ (2540) ที่ศึกษาถึงการนำกลยุทธ์การตลาดมาใช้ในการบริหารงานห้องสมุดสถาบันการเงินพบว่า ห้องสมุดสถาบันการเงินนิยมใช้กลยุทธ์ทางด้านผลิตภัณฑ์ ในการให้บริการโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้เป็นหลัก สถานที่ โดยการตกแต่งห้องสมุดให้สะอาดเป็นระเบียบ สวยงาม น่าเข้าใช้บริการ และกลยุทธ์เวลาโดยได้รวบรวมสารสนเทศไว้อย่างเป็นหมวดหมู่เพื่อความสะดวกในการค้นหาสารสนเทศของผู้ใช้บริการ ควบคู่ไปกับการให้บริการให้เสร็จตามที่คุณต้องการ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง การใช้หลักการตลาดบริการเพื่อส่งเสริมและพัฒนางานบริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับการวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้บริการดังนี้

1. ผลิตภัณฑ์ (Product) ผลิตภัณฑ์หรือทรัพยากรสารสนเทศประเภทสิ่งพิมพ์ของห้องสมุดถือเป็นจุดแข็งในการให้บริการแก่ผู้ใช้ เนื่องจากห้องสมุดฯ ได้รับการจัดสรรหนังสือที่ครอบคลุมเนื้อหาทั้งทางด้านวิชาการเฉพาะทางนอกจากนี้ยังมีหนังสือในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมอยู่ด้วย งานวิจัยที่ได้ศึกษาโดยเฉพาะทาง และทำให้ห้องสมุดฯ มีขีดความสามารถในการให้บริการทางด้านทรัพยากร



สารสนเทศประเภทสิ่งพิมพ์ได้ตามความต้องการของผู้ใช้และผู้ที่มีความพึงพอใจในระดับมาก อย่างไรก็ตามห้องสมุดฯ ควรมีการพัฒนารูปแบบการจัดให้บริการเพื่อให้สามารถสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ใช้นามากขึ้น เช่น การจัดหนังสือให้เป็นระเบียบตรงตามหมวดหมู่และจัดเรียงวารสารอย่างเป็นระบบ ตลอดจนเพิ่มประเภทของวารสารให้มีความหลากหลาย และมีความทันสมัยอยู่เสมอ รวมทั้งมีความเหมาะสมกับผู้ใช้บริการแต่ละกลุ่ม

2. ราคา (Price) ห้องสมุดฯ ควรเพิ่มความระมัดระวังและเน้นสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าในบริการที่ผู้ใช้ต้องเสียค่าใช้จ่าย เช่น บริการยืม-คืน โดยมีค่าปรับ ควรมีบริการแจ้งเตือนเมื่อใกล้ครบกำหนดคืนหนังสือ เพื่อไม่ให้เกิดค่าปรับขึ้น และเป็นบริการที่ช่วยเตือนให้ผู้ใช้ทราบล่วงหน้าอีกทางหนึ่งด้วย

3. การจัดจำหน่ายบริการ (Place) ห้องสมุดฯ ควรจัดทดลองเปิดให้บริการแก่ผู้ใช้นอกเวลาทำการปกติ เช่น เปิดให้บริการในช่วงที่มีการจัดสอบกลางภาค และปลายภาค โดยทำการขยายเวลาออกไปจากปกติเพื่อให้โอกาสให้ผู้ใช้บริการมากขึ้น

4. การส่งเสริมการตลาด (Promotion) ห้องสมุดฯ ควรมีกิจกรรมที่สามารถทำการส่งเสริมให้ผู้ใช้บริการมาใช้บริการมากขึ้น เช่น กิจกรรมส่งเสริมการอ่าน กิจกรรมนันทนาการประจำเดือน การออกหนังสือที่จัดขึ้นพร้อมกิจกรรมอื่น ๆ เช่น นิทรรศการประจำปี เพราะกิจกรรมสามารถสร้างความแปลกใหม่ และช่วยส่งเสริมให้ผู้ใช้เข้ามาใช้บริการมากยิ่งขึ้น

5. บุคคล (People) ได้แก่ ผู้บริหาร บรรณารักษ์ และเจ้าหน้าที่ให้บริการในห้องสมุดฯ บุคคลเหล่านี้ควรได้รับการอบรมและพัฒนาความรู้ทางด้านการตลาด เพื่อที่จะสามารถนำความรู้ทางด้านการตลาดไปประยุกต์ใช้ และสามารถนำมาเป็นส่วนประกอบสำคัญในการวางแผนกลยุทธ์การตลาดควบคู่ไปกับการวางแผนการดำเนินงานขององค์กร โดยสามารถใช้หลักส่วนประสมการตลาดบริการ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ ราคา ช่องทางการจัดจำหน่ายบริการ การส่งเสริมการตลาด บุคคล กระบวนการ และหลักฐานทางกายภาพ ในการส่งเสริมการให้บริการแก่ผู้ใช้

6. กระบวนการ (Process) ห้องสมุดฯ ควรมีระเบียบภายในเกี่ยวกับนำสิ่งของเข้ามาภายในห้องสมุดฯ เช่น การให้ผู้ใช้บริการสามารถนำกระเป๋าพร้อมสัมภาระเข้ามาใช้บริการได้ โดยมีมาตรการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ก่อนออกจากห้องสมุดฯ ทุกครั้ง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่กลุ่มผู้ใช้บริการที่ต้องการมาทำการค้นคว้าและทำรายงาน รวมทั้งเป็นการดูแลทรัพย์สินของห้องสมุดฯ ด้วย



7. หลักฐานทางกายภาพ (Physical Evidence) ห้องสมุดควรจัดมุมโต๊ะเก้าอี้ให้เพียงพอและมี ความเหมาะสมในการใช้บริการ การจัดสถานที่โดยมีการจัดสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ สามารถดึงดูดให้ผู้ใช้บริการประทับใจและอยากมาใช้บริการห้องสมุดบ่อยขึ้น เช่น การจัดสวนหย่อม การปลูกต้นไม้ดอกไม้ประดับ เป็นต้น

การใช้หลักการตลาดบริการเพื่อส่งเสริมและพัฒนางานบริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมือง การปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามโดยใช้ส่วนผสมการตลาดบริการ ช่วยให้ผู้บริหารและปฏิบัติ ภายในห้องสมุดฯ สามารถวางแผนและให้บริการแก่ผู้ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตั้งแต่การ พัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการ จนถึงการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ใช้ให้วนกลับมาใช้บริการซ้ำอีกครั้ง

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงความต้องการและความพึงพอใจของผู้ใช้ที่สามารถนำมาใช้ในการ วางแผนเพื่อสร้างกลยุทธ์การตลาดที่สามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมการให้บริการห้องสมุดวิทยาลัย การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยด้วยวิธีการสำรวจโดยใช้ แบบสอบถาม ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการวิจัยโดยใช้การทดลองจัดกิจกรรมส่งเสริมการอ่านและการ ทำการสำรวจภายหลังกิจกรรมเพื่อจะได้นำหลักการตลาดมาประยุกต์ใช้ในงานบริการของห้องสมุดวิทยาลัย การเมืองการปกครอง และห้องสมุดอื่น ๆ

บรรณานุกรม

ธีรกิติ นวรัตน์ ณ อุรุษา. (2549). การตลาดบริการ : แนวคิดและกลยุทธ์= Services marketing :

concepts and strategies. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บั้งอร คำประเทศ. (2540). การนำกลยุทธ์การตลาดมาใช้ในการบริหารห้องสมุดสถาบันการเงิน.

วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มารุต สิงห์โทราช. (2552). การใช้หลักการตลาดเพื่อส่งเสริมงานบริการของหอสมุดแห่งชาติรัชมังคลา

ภิเชก เชียงใหม่. การค้นคว้าอิสระ ศิลปะศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทย. มาตรฐานห้องสมุด 2549. [online] 28 กุมภาพันธ์ 2549 [อ้างเมื่อ

16 มกราคม 2556] จาก http://www.tla.or.th/about_us/standard.htm

วิรัช ลภีรัตนกุล. (2546). การประชาสัมพันธ์ : ฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



ปัญหาและความต้องการของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ต่อการใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด*

เจนจิรา สุขเพ็ญ**

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหาและความต้องการของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ต่อการใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุดประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ใช้บริการห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามจำนวน 367 คน แบ่งเป็น 5 สาขาวิชา ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัยครั้งนี้และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ค่าเฉลี่ยค่าร้อยละ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบสมมติฐานด้วยการวิเคราะห์ความแปรปรวน

ผลการศึกษาพบว่า (1) ด้านผู้ให้บริการโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอันดับที่หนึ่ง คือ ผู้ให้บริการมีความรู้ความชำนาญเหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ (2) ด้านความน่าเชื่อถือของบริการโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอันดับที่หนึ่งคือมีความถูกต้องในการให้บริการ (3) ด้านลักษณะทางกายภาพโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอันดับที่หนึ่งคือแผนผังจัดตั้งชั้นวางหนังสือเอกสาร โต๊ะม้านั่งและจุดวางหนังสือพิมพ์รายวัน ฯลฯ เหมาะสมต่อการค้นคว้า (4) ด้านการเข้าถึงทรัพยากรสารสนเทศโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอันดับที่หนึ่ง คือ การจัดส่งสื่อสนับสนุนรวดเร็วทันต่อความต้องการเหมาะสมกับสถานการณ์ (5) ด้านสถานที่และสิ่งแวดล้อมโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้ออันดับที่หนึ่งคือความเหมาะสมของอุณหภูมิห้องและระบบการถ่ายเทอากาศภายในห้องสมุดเหมาะสม

คำสำคัญ : ปัญหาและความต้องการ / ห้องสมุด / การบริการสารสนเทศ

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “ปัญหาและความต้องการของนิสิต วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ต่อการใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด” โดยงานวิจัยเรื่องนี้ได้รับทุนอุดหนุนและส่งเสริมการวิจัยจาก วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปีงบประมาณ ปี พ.ศ. 2556

**นักเอกสารสนเทศ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



The Problems and Needs of Students in College of Politics and Governance, Mahasarakham University towards the use of the Information Available in the Library*

Jenjira Sukphia**

Abstract

The objective of this research is to investigate problems and needs of the students in College of Politics and Governance towards the use of the information available in the library. The sample in this study were student at College of Politics and Governance Mahasarakham University of 367 people at use serve a library. students were divided into five disciplines at PO 121 people, PA of 108 people, IR 16 people, LW 108 people and LH 14 people. the questionnaire was used in this research. The independent was 3 variables and 47 variables of independent. The statistics used in data analysis were percentage, mean, and standard deviation. The hypothesis was tested with analysis of variance.

The results of this study, it was found that the data for the sample most were female were 56.68 percent, aged between 18-25 years were 50.68 percent and study needs of the students in College of Politics and Governance towards the use of the information available in the library, it was found that, (1) facilitator side, the overall high level. When considering the first level it was found that, facilitator have the knowledge and skills appropriate to the job responsibilities. (2) reliability of service side, the overall high level. When considering the first level it was found that, accurate in service. (3) the character is physical side, the overall moderate level. When considering the first level it was found that, diagram, the establishment of a bookshelf, bench and table documents the daily newspaper, etc., suitable for research. (4) appreciating resource general information side, the overall high level. When considering the first level it was found that, Media delivery support fast pace with demand, appropriate to the situation. (5) place and the environment side, the overall high level. When considering the first level it was found that, The appropriateness of the room temperature and ventilation system.

Keywords: Problems and Need / Library / Information Service

* This article is a part of the research, entitled "The Problems and Needs of Students in College of Politics and Governance towards the use of the Information Available in the Library. " under the Financial Support of Collage of Politics and Governance, Mahasarakham University

**Innformatio Scientist, College of Politics and Governance, Mahasarakham, University.



บทนำ

ห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จัดตั้งขึ้นในปี 2551 เป็นห้องสมุดเฉพาะสาขารัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ ทรัพยากรสารสนเทศของห้องสมุดฯจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆคือ ทรัพยากรตีพิมพ์และทรัพยากรไม่ตีพิมพ์การจัดหมวดหมู่เนื้อหาทรัพยากรสารสนเทศใช้ระบบคิวอี้ ผู้ใช้สามารถสืบค้นทรัพยากรสารสนเทศประเภทหนังสือของห้องสมุดได้จากเครื่องมือสืบค้นคือ web Opac แต่ยังไม่เปิดให้บริการอย่างเป็นทางการเนื่องจากมีพื้นที่จำกัดและทรัพยากรสารสนเทศในห้องสมุดมีไม่เพียงพอกับความต้องการของนิสิตที่เข้าใช้บริการห้องสมุดจึงทำให้เกิดปัญหาและความต้องการด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองของนิสิตที่จะเข้าใช้บริการห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ต่อมาวิทยาลัยฯ ได้ปรับปรุงในทุก ๆ ด้านเพื่อให้ผู้ใช้ เช่นอาจารย์และนิสิตสามารถค้นข้อมูลสารสนเทศได้ตรงตามวัตถุประสงค์แต่ก็ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการและก่อให้เกิดปัญหาการใช้สารสนเทศของนิสิตและอาจารย์ได้ เนื่องจากห้องสมุดเป็นหน่วยงานที่สำคัญหน่วยงานหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนการเรียนการสอนและการค้นคว้าวิจัยของนักศึกษาและอาจารย์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายของมหาวิทยาลัยซึ่งมีการจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาตามแผนปรัชญาการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการที่ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางเป็นส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมการเรียนการสอน ผู้เรียนต้องชวนขยายแสวงหาความรู้จากแหล่งเรียนต่าง ๆ เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ การเรียนการสอนแบบเน้นผู้เรียน เป็นสำคัญนั้นได้รับความนิยมและเป็นที่แพร่หลายในปัจจุบัน อีกทั้งมีการบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในมาตรา 22 โดยให้มีการพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ หรือแม้แต่การประกันคุณภาพ ในส่วนของการศึกษาเองยังเน้นที่จะประเมินการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญทำให้เป้าหมายของการศึกษาเปลี่ยนไปจากการเตรียมเพื่ออนาคตที่หลักสูตรกำหนดให้กิจกรรมการเรียนการสอนต้องเป็นไปตามนั้น เป็นการเตรียมบุคคลด้วยการฝึกการเผชิญปัญหา การแสวงหาความรู้และสร้างความรู้ เพื่อแก้ปัญหาที่ผู้เรียนประสบ ดังนั้น ฐานในการจัดการศึกษาที่สำคัญคือประสบการณ์ชีวิตปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิถีชีวิตชุมชน (community life) หรือชีวิตสังคม (social life) ของผู้เรียน (อัครพงษ์ สัจจวาทิต, 2546, หน้า 50-59) ซึ่งมีหลายบทบาท แต่ละบทบาทต้องใช้สารสนเทศที่อยู่ในแหล่งต่างๆ โดยการเข้าถึงสารสนเทศนั้นอย่างมีทักษะ เพื่อได้รับสารสนเทศอย่างมีคุณภาพ และผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเอง ได้ทำให้มีการตื่นตัวที่จะปฏิรูปการเรียนการสอน กระบวนการเรียนรู้ที่ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานจริง ดังนั้น



การเรียนในมหาวิทยาลัยผู้เรียนต้องมีความพร้อมเพื่อเผชิญกับสถานการณ์จริงในการเข้าถึงแหล่งสารสนเทศ

ผู้ใช้แต่ละคนมีความต้องการสารสนเทศ (Information needs) เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและความต้องการใช้สารสนเทศของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกันไป โดยผลสืบเนื่องมาจากองค์การและสภาพแวดล้อมและส่วนที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือผู้ใช้นอกจากนี้การพิจารณาความต้องการใช้สารสนเทศของผู้ใช้สามารถพิจารณาได้จากลักษณะของสารสนเทศและแหล่งสารสนเทศเพื่อให้เข้าใจความต้องการใช้ของผู้ใช้อย่างชัดเจนเนื่องจากความต้องการสารสนเทศของผู้ใช้แต่ละคนแตกต่างกันไปตามปัจจัยส่วนบุคคลได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา

การให้บริการของห้องสมุดในอดีต ห้องสมุดและบรรณารักษ์มีหน้าที่จัดให้มีสิ่งที่ดีแก่ผู้ใช้แต่ปัจจุบันผู้ใช้มีสิทธิที่จะใช้บริการที่ห้องสมุดจัดมาให้และบริการต่างๆ ที่จัดให้ต้องสอดคล้องกับความต้องการของปัจเจกบุคคลและสังคมอย่างสม่ำเสมอห้องสมุดต้องรู้ว่าสิ่งที่จัดมาให้บริการนั้นเกี่ยวข้องกับเวลาเข้าถึงได้อย่างทันทีทันใดสะดวกและไปสู่จุดในการค้นพบความต้องการ เป็นการวางจุดเริ่มต้นที่ถูกต้องให้กับการวางแผนการนำบริการไปสู่ชุมชนและการคงไว้ ซึ่งบริการปัจจุบันปัญหาและความต้องการสารสนเทศภายในห้องสมุด ก็ยังคงมีอยู่ สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาในการใช้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจากตัวผู้ใช้บริการ ปัญหาจากทรัพยากรสารสนเทศไม่ตรงกับความต้องการ ปัญหาจากผู้ให้บริการ/บรรณารักษ์ ปัญหาสารสนเทศที่มีไม่เพียงพอ สารสนเทศที่ไม่ทันสมัยปัญหาจากระบบต่างๆ ข้อจำกัดของห้องสมุดเฉพาะสาขา สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยส่งผลให้เกิดความต้องการของผู้ใช้ตามมา และมีความต้องการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพื่อตอบสนองตนเองในทางการรับบริการจากห้องสมุด สำหรับการให้บริการของห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครองก็จัดให้มีบริการหลายด้าน ทั้งบริการที่เห็นเด่นชัดบริการที่ผู้ใช้ไม่ทราบและบริการที่ห้องสมุดพร้อมให้บริการแต่ผู้ใช้ไม่พร้อมรับบริการ ส่วนการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาให้บริการด้านการสืบค้นรายการวัสดุสารสนเทศภายในห้องสมุด การสืบค้นฐานข้อมูลออนไลน์ และการติดต่อใช้บริการห้องสมุดผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต แต่ผู้ใช้งานบางคนไม่เคยใช้บริการที่ทางห้องสมุดจัดขึ้น ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยเห็นควรทำการศึกษา ปัญหาและความต้องการของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครองเกี่ยวกับการใช้สารสนเทศภายในห้องสมุดวิทยาลัยฯ เพื่อจะได้นำผลการศึกษานี้ไปใช้พัฒนาการให้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุดฯ ให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้มากยิ่งขึ้นและลดปัญหาการให้บริการสารสนเทศ



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาและความต้องการของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ต่อการใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

สมมุติฐานของการวิจัย

นิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ที่มีความแตกต่างกันในด้าน เพศ อายุ สาขาวิชา มีปัญหาและความต้องการของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ต่อการใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือนิสิตที่กำลังศึกษาในวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. ศึกษาตัวแปรต้นหรือปัจจัยส่วนบุคคลประกอบด้วย เพศ อายุ สาขาวิชา
3. ศึกษาตัวแปรตาม ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ ด้านผู้ให้บริการ ด้านความน่าเชื่อถือของบริการ ด้านลักษณะทางกายภาพ ด้านการเข้าถึงทรัพยากรสารสนเทศ ด้านสถานที่และสิ่งแวดล้อม

นิยามศัพท์เฉพาะ

การใช้บริการสารสนเทศ คือ การใช้บริการหนังสือหรือวารสารตลอดจนการใช้บริการสืบค้นสารสนเทศจากฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ในห้องสมุดเพื่อเป็นการศึกษาค้นคว้าในการเพิ่มความรู้ อำนาระบบเทคโนโลยีมาประมวลผลสารสนเทศซึ่งจะครอบคลุมถึงการรับส่งแปลงประมวลผลและสืบค้นสารสนเทศโดยมีองค์ประกอบ 3 ส่วนคือระบบคอมพิวเตอร์ การสื่อสารผ่านระบบ และเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ซึ่งต้องอาศัยการทำงานร่วมกัน

สารสนเทศ หมายถึง ข่าวสารข้อมูลเรื่องราวความรู้ที่ได้จากการสำรวจซึ่งได้มีการบันทึกไว้ในรูปแบบต่างๆทั้งในรูปแบบที่เป็นวัสดุตีพิมพ์และวัสดุไม่ตีพิมพ์เช่น นิตยสารสารคดีโสตทัศนวัสดุ เทปบันทึกข้อมูลสำหรับคอมพิวเตอร์ เป็นต้น



สภาพการใช้สารสนเทศ หมายถึง ความดีในการเข้าใช้สารสนเทศของผู้ใช้เครื่องอำนวยความสะดวกที่ใช้ค้นหาเทคโนโลยีสารสนเทศหมายถึงอุปกรณ์หรือวิธีการที่ใช้ค้นหาสารสนเทศที่ต้องการ เช่น บัตรรายการบัตรบรรณวารสารบรรณานุกรม อินเทอร์เน็ตและฐานข้อมูลต่างๆ เป็นต้น

ผู้ให้บริการ หมายถึง นิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครองจำนวน 367 คน โดยแบ่งตามสาขาวิชา ดังนี้ PO 121 คน, PA 108 คน, IR 16 คน, LW 108 และ LH 14 คน

ความต้องการ หมายถึง การที่จะเข้าใจในสิ่งต่างๆที่จะสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ตามความประสงค์ของแต่ละบุคคลและมนุษย์มีความต้องการอยู่ตลอดเวลา แต่ความต้องการเหล่านี้มักไม่ได้รับการตอบสนองครบบริบูรณ์ทั้งหมด

แหล่งของสารสนเทศ หมายถึง สถานที่ที่ใช้ค้นหาสารสนเทศ

ปริมาณสารสนเทศ หมายถึง จำนวนของสารสนเทศที่ห้องสมุดวิทยาลัยฯคัดเลือกและจัดหาเข้ามาไว้ให้บริการแก่นักศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผู้ศึกษาและผู้สนใจทราบถึงปัญหาและความต้องการของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ต่อการใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. นำผลของการศึกษาไปเป็นแนวทางส่งเสริมและพัฒนาห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

แนวคิดเกี่ยวกับการใช้สารสนเทศ

ผู้ใช้มีความสำคัญที่สุดในระบบการเผยแพร่สารสนเทศการที่ผู้ใช้ไม่รู้จักใช้สารสนเทศหรือการใช้ให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควรจึงทำให้ขาดความรู้ที่จะนำมาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับผู้ใช้จะมีความแตกต่างกันโดยมีปัจจัยหลาย ๆ ประการ คือ ได้กล่าวถึงปัญหาในการใช้สารสนเทศดังนี้ผู้ใช้ขาดแหล่งที่จะค้นหาสารสนเทศจึงทำให้มีปัญหาในการค้นหาข้อมูลต่างๆ สารสนเทศมีเป็นจำนวนมากจึงทำให้เสียเวลาในการเลือกของแต่ละรายการสารสนเทศมีหลายภาษาทำให้ผู้ใช้อ่านไม่เข้าใจสมัยใหม่มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการค้นหาข้อมูลของสารสนเทศและผู้ใช้ควรจะมีการเข้าใจในการใช้อุปกรณ์สืบค้นข้อมูล (นงพะงา จิตรกร, 2533, หน้า 85-87)



ทฤษฎีการเลือกเปิดรับข่าวสาร

ข่าวสารเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับชีวิตมนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์สังคมที่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ซึ่งกันและกันข่าวสารจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้ประกอบการตัดสินใจของมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมนุษย์เกิดความไม่แน่ใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากเท่าใดความต้องการข่าวสารก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้นทฤษฎีการเลือกรับข่าวสาร (selective exposure theory) ผู้รับสารจะมีกระบวนการเลือกสรรข่าวสารในการรับรู้ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ความเชื่อทัศนคติของแต่ละบุคคลโดยมีกระบวนการในการเปิดรับสารดังนี้ (พีระจิระโสภณ, 2533, หน้า 636-640) จากการเรียนรู้สิ่งแวดล้อมทำให้เกิดทัศนคติค่านิยมและความเชื่อที่แตกต่างกันการวัดพฤติกรรมการเปิดรับสารจากสื่อมวลชนนั้นได้กล่าวไว้ 2 ประการ คือ วัดจากเวลาที่ใช้กับสื่อ และวัดจากความถี่ในการใช้สื่อการวัดจากความถี่ที่ใช้กับสื่อนั้นมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายอย่างที่ทำให้คำตอบมีโอกาสผิดพลาดได้ เช่น ความสนใจและการมีเวลาว่างของผู้รับสารการมีสื่อที่สามารถหาได้ฉันิยมใช้วัดความถี่ในการใช้สื่อ เช่น การวัดความถี่ในการเปิดรับชมรายการเป็นต้นการเลือกรับสื่อและข่าวสารและข่าวสารของผู้รับสารนั้นผู้รับสารจะเลือกแสวงหาข่าวสารที่สามารถสนับสนุนทัศนคติความคิดความเข้าใจที่มีอยู่เดิมการเปิดรับสารมีความสัมพันธ์กับแนวคิดด้านประชากรและได้อธิบายว่าคนที่มีลักษณะทางประชากรที่แตกต่างกันก็จะแสดงพฤติกรรมที่ต่างกันและประชาชนที่มีลักษณะทางสังคมที่คล้ายกันจะแสดงพฤติกรรมการสื่อสารมวลชนคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การเปิดรับสื่อมวลชนความชอบต่อสื่อประเภทต่างๆ ผลงานของการสื่อสารเป็นต้น และประชาชนที่มีลักษณะทางสังคมที่สำคัญ ได้แก่ ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพ ชาติพันธุ์ ศาสนา อายุ เพศ และภูมิฐานะในกลุ่มเดียวกันมักจะมีความสนใจหรือมีพฤติกรรมในแนวทางเดียวกันมนุษย์มีพฤติกรรมเนื่องมาจากมูลเหตุผลักดันจากปัจจัยภายใน เช่น ความต้องการแรงจูงใจความคาดหวังหรือปัจจัยภายนอก เช่น เพศ อายุ รายได้ อาชีพ เป็นต้น เป็นตัวกำหนดการเข้าถึงสื่อและการใช้สื่อโดยธรรมชาติผู้หญิงชอบเรื่องอะไรที่เบาๆ ไม่ต้องเครียด

สรุปผู้รับสารเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ตัดสินใจเลือกเปิดรับข่าวสาร โดยจะเลือกเปิดรับสารที่ตนเองชอบและพึงพอใจ บุคคลที่เปิดรับข่าวสารมากจะมีความรู้ความเข้าใจในสภาพแวดล้อม และเป็นคนที่ทันสมัยทันเหตุการณ์กว่าบุคคลที่เปิดรับข่าวสารน้อย การเปิดรับข่าวสารจึงเป็นจุดเริ่มต้นในการ



ตอบสนองความต้องการของบุคคล ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับความต้องการและปัญหาการให้บริการสารสนเทศ จึงนำมาเป็นกรอบในการศึกษาตัวแปรด้านพฤติกรรมกาเปิดรับข่าวสารของผู้ใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ทฤษฎีพื้นฐานความต้องการของมนุษย์

ทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความต้องการในการแสวงหาสิ่งแปลกๆใหม่ๆและจะมีการพัฒนาต่อไปเรื่อยๆ โดย Maslow (1970, pp. 35-47) ได้แบ่งระดับความต้องการออกเป็น 5 ขั้นดังนี้

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางร่างกาย (physiological need) เป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ทางด้านการดำรงชีวิตอยู่ได้เช่นอาหารน้ำอากาศฯ

ขั้นที่ 2 ความต้องการความปลอดภัย (safety need) ความต้องการนี้เกิดขึ้นเมื่อความต้องการ ทางร่างกายได้รับการตอบสนองแล้ว ได้แก่ ความมั่นคงความยั่งยืนความมีเสถียรภาพความมีอิสระการได้รับการคุ้มครองและทำให้ปราศจากความกลัว

ขั้นที่ 3 ความต้องการทางสังคม (social need) เป็นการต้องการความรักความเอาใจใส่ความผูกพันการเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะความรู้สึกเป็นเจ้าของในความสัมพันธ์กับผู้อื่นรู้สึกเจ็บปวดต่อการถูกทอดทิ้งให้อยู่อย่างโดดเดี่ยว

ขั้นที่ 4 ความต้องการการยอมรับนับถือ (esteem need) ความต้องการมีพลังเข้มแข็งความสำเร็จความเก่งกล้าสามารถความมีอิสระเสรีและความต้องการมีเกียรติมีชื่อเสียงมีฐานะที่ได้รับการยอมรับซึ่งคนอื่นให้ความเชื่อถือและความสำคัญ

ขั้นที่ 5 ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (self-actualization need) เป็นความต้องการสูงสุดของบุคคลที่จะบรรลุถึงความสำเร็จต่างๆ ซึ่งถือเป็นสามารถซึ่งเกิดขึ้นหลังจากความต้องการต่างๆ ที่กล่าวมาทุกขั้นนั้นได้รับการตอบสนองแล้วการวิจัยครั้งนี้ได้นำแนวความคิดและทฤษฎีความต้องการพื้นฐานของมนุษย์มาใช้อธิบายพฤติกรรมของผู้รับสารโดยความต้องการและมีปัญหาการให้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่อง “ปัญหาและความต้องการของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครองต่อการใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและค้นคว้าดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. ขั้นตอนดำเนินการศึกษาค้นคว้า
3. การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาปัญหาและความต้องการของผู้ใช้สารสนเทศภายในห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครองมหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยใช้สูตรของทาโร ยามาเน (Taro Yamane) กำหนดขอบเขตความคลาดเคลื่อน 0.05

$$\text{สูตรการคำนวณหากลุ่มตัวอย่างดังนี้คือ} \quad n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

เมื่อ n = จำนวนกลุ่มตัวอย่าง

N = จำนวนประชากรทั้งหมด

e = ค่าความคลาดเคลื่อนสูงสุดที่ยอมรับได้ (0.05)

$$n = \frac{4,468}{1 + 4,468(0.05)^2}$$

$$n = 367.13 \approx 367$$

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ปรับเป็นจำนวน 367 คน



การสุ่มแบบแบ่งชั้น

1. จากประชากรของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 4,468 คน สามารถกำหนดกลุ่มตัวอย่างได้ 367 คน
2. จำแนกนิสิตตามสาขา ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 5 สาขา
3. แบ่งจำนวนขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ 367 คน ได้เป็น 5 สาขา โดยแบ่งตามสัดส่วนของนิสิตวิทยาลัยฯ เพื่อให้ได้จำนวนตัวอย่างในแต่ละสาขา

ตารางที่ 3.1 การสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น

สาขาวิชา	จำนวนนิสิต	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง
PO	1,475	121
PA	1,309	108
IR	197	16
LW	1,320	108
LH	167	14
รวมทั้งสิ้น	4,468	367

ที่มา : (ฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556)

เมื่อทำการแบ่งสัดส่วนตัวอย่างในแต่ละสาขาแล้ว ผู้วิจัยทำการสุ่มแบบสะดวก (Convenience Sampling)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสอบถามวิเคราะห์ข้อมูล โดยหาค่าสถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน



เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามจำนวน 1 ฉบับซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วนประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของนิสิต(Check lists)

ส่วนที่ 2 ความต้องการในการใช้สารสนเทศภายในห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง คำถามเป็นมาตราส่วนประมาณค่า แบ่งเป็น 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด

ส่วนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะในการใช้บริการห้องสมุด เป็นคำถามที่มีลักษณะปลายเปิดให้ผู้ใช้บริการสามารถเสนอแนะข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

1. ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจริงจากนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครองที่เข้าใช้บริการห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง
2. ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลตามจำนวนสาขาวิชาที่ได้กำหนดไว้ตามหลักทาริ ยามาเน (Taro Yamane) และการสุ่มแบบแบ่งชั้น

การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยได้ดำเนินการดังนี้

1. นำแบบสอบถามที่รับกลับคืนมาทั้งหมดมาตรวจสอบความสมบูรณ์ของการตอบแบบสอบถาม
2. คัดแยกแบบสอบถามและกรอกรหัสตามสาขาวิชา
3. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามตอนที่ 2 ซึ่งเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) โดยคำนวณหาค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ของแต่ละด้านจากแบบสอบถาม แล้วนำค่าเฉลี่ยไปแปลความหมาย โดยใช้เกณฑ์ (บุญชม ศรีสะอาด, 2535 ; 99-100) ดังนี้



3.1 การวิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคลปัญหาและความต้องการใช้บริการและทรัพยากรสารสนเทศวิเคราะห์รายชื่อด้วยการแจกแจงความถี่หาจำนวนร้อยละและคำตอบแต่ละข้อและแจกแจงความถี่ของปัญหาและความต้องการใช้บริการและทรัพยากรสารสนเทศรายชื่อ

3.2 กำหนดค่าเฉลี่ย (X) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของคำตอบแต่ละด้านและแต่ละข้อ แล้วแปรผลตามเกณฑ์ของเบสต์และคาห์น (Best & Kahn, 2003) ซึ่งมีค่าคะแนนดังนี้

คะแนนเฉลี่ย 4.51 - 5.00 หมายถึงมีปัญหาและความต้องการมากที่สุด

คะแนนเฉลี่ย 3.51 - 4.50 หมายถึงมีปัญหาและความต้องการมาก

คะแนนเฉลี่ย 2.51 - 3.50 หมายถึงมีปัญหาและความต้องการปานกลาง

คะแนนเฉลี่ย 1.51 - 2.50 หมายถึงมีปัญหาและความต้องการน้อย

คะแนนเฉลี่ย 1.00 - 1.50 หมายถึงมีปัญหาและความต้องการน้อยที่สุด

3.3 ข้อเสนอแนะที่เป็นคำถามปลายเปิดใช้วิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

สถิติที่ใช้ทดสอบสมมติฐาน

1. ทดสอบความแตกต่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มตามตัวแปรเพศโดยใช้สถิติ t-test

2. ทดสอบความแตกต่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่มากกว่า 2 กลุ่มตามตัวแปรเพศ อายุสาขาวิชาโดยใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One – way ANOVA) และทดสอบความแตกต่างรายคู่ (post hoc) โดยใช้วิธีของตุกี (Turkey's alternate test)

สำหรับค่านัยสำคัญทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ครั้งนี้กำหนดไว้ที่ระดับ .05

สรุปผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ผลความต้องการของผู้ใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามโดยรวมอยู่ในระดับมาก ยกเว้นด้านลักษณะทางกายภาพซึ่งอยู่ในระดับปานกลางสามารถแบ่งเป็นรายด้านได้ดังนี้



1. ด้านผู้ให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอันดับที่หนึ่งคือ ผู้ให้บริการมีความรู้ความชำนาญเหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบอันดับรองลงมา คือ ผู้ให้บริการมีความกระตือรือร้นและความพร้อมให้บริการ

2. ด้านความน่าเชื่อถือของบริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอันดับที่หนึ่ง คือ มีความถูกต้องในการให้บริการ อันดับรองลงมา คือ การติดต่อขอรับบริการทำได้สะดวกสบายและเป็นกันเอง

3. ด้านลักษณะทางกายภาพ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอันดับที่หนึ่งคือแผนผังจัดตั้งชั้นวางหนังสือเอกสาร โต๊ะม้านั่งและจุดวางหนังสือพิมพ์รายวัน ฯลฯ เหมาะสมต่อการค้นคว้าอันดับรองลงมาคือการจัดหมวดหมู่หนังสือเป็นระบบมีระเบียบ

4. ด้านการเข้าถึงทรัพยากรสารสนเทศ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอันดับที่หนึ่งคือการจัดส่งสื่อสนับสนุนรวดเร็วทันต่อความต้องการเหมาะสมกับสถานการณ์อันดับรองลงมาคืออุปกรณ์สื่อสารเพียงพอต่อการให้บริการ

5. ด้านสถานที่และสิ่งแวดล้อม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้ออันดับที่หนึ่งคือความเหมาะสมของอุณหภูมิห้องและระบบการถ่ายเทอากาศภายในห้องสมุดเหมาะสมอันดับรองลงมา คือ ความสะอาดของห้องสมุด

ปัญหาของผู้ที่ใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า คอมพิวเตอร์สำหรับสืบค้นไม่เพียงพอ รองลงมา คือ ทรัพยากรสารสนเทศมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการทรัพยากรสารสนเทศเก่าไม่ทันสมัยและสุดท้ายเครื่องคอมพิวเตอร์ไม่ทันสมัยล่าช้าใช้เวลาสืบค้นเป็นเวลานาน ข้อเสนอแนะของผู้ใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามคือควรเพิ่มทรัพยากรสารสนเทศให้มีความหลากหลายทางสาขาและมีความทันสมัยรองลงมา คือ ควรจัดหาคอมพิวเตอร์สำหรับสืบค้น ให้มีความทันสมัย และเพียงพอต่อความต้องการ

การทดสอบสมมติฐาน

สมมติฐานที่ 1 พบว่ายอมรับสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้กล่าวคือนิสิตชายกับหญิง มีความต้องการใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05



สมมติฐานที่ 2 พบว่ายอมรับสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้กล่าวคือนิสิตที่มีอายุต่างกันมีความต้องการใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมมติฐานที่ 3 พบว่ายอมรับสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้กล่าวคือนิสิตที่เรียนสาขาวิชาต่างกันมีความต้องการใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อภิปรายผล

ผลการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของผู้ที่ใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นด้านพบว่าอันดับที่หนึ่ง คือ ด้านผู้ให้บริการอันดับรองลงมาคือด้านการเข้าถึงทรัพยากรสารสนเทศอันดับรองลงมาคือด้านความน่าเชื่อถือของบริการและอันดับสุดท้ายคือด้านลักษณะทางกายภาพ โดยผู้ศึกษามีประเด็นที่น่าสนใจนำมาอภิปรายผลเป็นรายด้านดังนี้

1. **ด้านผู้ให้บริการ** ความต้องการของผู้ที่ใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอันดับที่หนึ่ง คือ ผู้ให้บริการมีความรู้ความชำนาญเหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบเพราะว่า ผู้ให้บริการต้องให้คำแนะนำแก่ผู้เข้าใช้บริการในด้านต่างๆ เช่นการสืบค้นหนังสือ การยืม-คืนหนังสือ เป็นต้น ดังนั้นผู้ให้บริการจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีความชำนาญในด้านนี้เป็นอย่างดี จึงจะให้คำแนะนำได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นผู้มีอารมณ์ดี ร่าเริง พุดจาไพเราะ ยิ้มแย้มแจ่มใส ไม่มีอารมณ์เกรี้ยวกราด

2. **ด้านความน่าเชื่อถือของบริการ** ความต้องการของผู้ที่ใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอันดับที่หนึ่งคือมีความถูกต้องในการให้บริการ เช่น ในการให้บริการยืม-คืนหนังสือ ต้องมีความถูกต้อง ชื่อสัณยต์ต่อผู้ให้บริการ ระยะเวลาในการยืม-คืน หนังสือ หรือการปรับเงินในกรณีส่งหนังสือช้า



3. **ด้านลักษณะทางกายภาพ** ความต้องการของผู้ที่ใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุดโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอันดับที่หนึ่งคือแผนผังจัดตั้งชั้นวางหนังสือเอกสาร โต๊ะม้านั่งและจุดวางหนังสือพิมพ์รายวัน ฯลฯ เหมาะสมต่อการค้นคว้าเพราะว่าการจัดหนังสือ เอกสาร ม้านั่ง ต่างๆ ทำให้การใช้บริการสารสนเทศ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของพัชรพร ชมบุญ (2544:บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพห้องสมุดและปัญหาการดำเนินงานห้องสมุดประชาชนมิติใหม่ตามนโยบายกรมการศึกษานอกโรงเรียนพบว่าลักษณะทางกายภาพโดยรวมอยู่ในระดับมากห้องสมุดประชาชนมิติใหม่มีสภาพทั่วไปส่วนใหญ่มีอาคารเป็นเอกเทศมีแสงสว่างเพียงพอมีไม้ดอกไม้ประดับและมีพัฒนาด้านวัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์ส่วนใหญ่มีเคาน์เตอร์บริการรับจ่ายมีโต๊ะจำนวน 5-10 ตัวเก้าอี้จำนวน 1-30 ตัวตู้เก็บวัสดุสำนักงานเครื่องรับโทรทัศน์เครื่องเล่นวีดิทัศน์เครื่องพิมพ์ดีดภาษาไทยและมีป้ายจัดนิทรรศการด้านบริการและกิจกรรมผู้เข้าใช้บริการส่วนใหญ่คือประชาชนทั่วไปจำนวน 51-100 คนต่อวันส่วนใหญ่เปิดบริการทุกวัน (เว้นวันหยุดนักขัตฤกษ์) มีบริการวารสารและหนังสือพิมพ์บริการแนะนำการใช้ห้องสมุดบริการนำดื่มการซ่อมหนังสือตามลำดับ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

ปัญหาและความต้องการของผู้ที่ใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ควรปรับปรุงดังต่อไปนี้

ด้านผู้ให้บริการผู้ให้บริการควรมีความรู้ความชำนาญเหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบด้านความน่าเชื่อถือของบริการต้องมีความถูกต้องในการให้บริการด้านลักษณะทางกายภาพที่แผนผังจัดตั้งชั้นวางหนังสือเอกสาร โต๊ะม้านั่งและจุดวางหนังสือพิมพ์รายวัน ฯลฯ ต้องมีเหมาะสมต่อการค้นคว้าด้านการเข้าถึงทรัพยากรสารสนเทศควรมีการจัดส่งสื่อสนับสนุนรวดเร็วทันต่อความต้องการให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ด้านสถานที่และสิ่งแวดล้อมภูมิห้องสมุดต้องมีความเหมาะสมภายในห้องสมุดมีระบบการถ่ายเทอากาศได้ดี ตามคิดเห็นของผู้ใช้บริการซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ควรมีการปรับปรุงให้มีระดับความคาดหวังที่สูงขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้มากยิ่งขึ้น



ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการศึกษาครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาความคาดหวังในทรัพยากรสารสนเทศและคุณภาพของการบริการห้องสมุดกรณีของผู้ที่ใช้บริการสารสนเทศภายในห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. ควรมีศึกษางานบริการด้านต่างๆของห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเปรียบเทียบกับระบบประกันคุณภาพของห้องสมุดเพื่อให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม
3. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรห้องสมุด วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บรรณานุกรม

ทบวงมหาวิทยาลัย. (2544). ประกาศทบวงมหาวิทยาลัยเรื่องมาตรฐานห้องสมุดมหาวิทยาลัย พ.ศ.

2544. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย.

นพพร เพ็ชรพิบูล. (2546 – 2547). ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการที่มีต่อการให้บริการในห้องสมุดกลาง

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. วารสารสำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 10-11 (40), 112- 120

น้ำทิพย์ วิภาวิน. (2542). การบริหารห้องสมุดยุคใหม่. กรุงเทพฯ: เอสอาร์ พรินติ้ง แมสโปรดักส์.

บุญชม ศรีสะอาด. (2535). การวิจัยเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.

ประทีป จรัสรุ่งรวิธร. (2542). ห้องสมุดและการศึกษาค้นคว้า. กรุงเทพฯ : ดันอ้อ.

พิสมัย กระแสศักดิ์. (2548). ปัญหาการใช้บริการห้องสมุดคณะศึกษาศาสตร์สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล.

ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ฯ.

วีระวรรณ วรรณโท. (2545). การจัดกิจกรรมห้องสมุด. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

ศันสนีย์ สุวรรณเจตต์. (2546). ห้องสมุดกับการรู้สารสนเทศ. กรุงเทพฯ: พิสิษฐ์การพิมพ์.

สุนีย์ เลิศแสงกิจ และพิสิษฐ์ กาญจนพิมาย. (2546). ห้องสมุดกับการรู้สารสนเทศ. กรุงเทพฯ: วังอักษร.

สายสุดา คชเสนี. (2530). ห้องสมุดมหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.



สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542).พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพ.ศ.2542.

กรุงเทพ ฯ: พริกหวานกราฟฟิค.

อภัย ประกอบผล. (2543). สรุปการอภิปรายเรื่องการจัดการบริหารและบริการของห้องสมุดเพื่อ

ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. วารสารห้องสมุด.

เออมพร ทศนประสิทธิ์ผล. (2542). สารนิเทศเพื่อการศึกษาค้นคว้า. กรุงเทพ ฯ: สุวีระยาสาส์น.



ความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการ ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

เกษราภรณ์ คลั่งแสง *

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 2) เพื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามโดยการจำแนกตามระบบการลงทะเบียนเรียน (ระบบปกติ/ระบบพิเศษ) และ 3) เพื่อศึกษาความต้องการที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปีการศึกษา 2556 ใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ในนิสิตระดับปริญญาตรี สังกัดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำนวน 432 คน จากนิสิตที่เป็นตัวแทน ชั้นปีที่ 1-4 ที่ลงทะเบียนเรียนในระบบปกติและระบบพิเศษ ทั้ง 5 สาขา ผลการวิจัย พบว่า นิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ลงทะเบียนเรียนในการเข้าศึกษาต่างกัน พบว่า นิสิตระบบปกติ มีความพึงพอใจในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=3.61$) และนิสิตระบบพิเศษ มีความพึงพอใจในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครองโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=3.66$) เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า นิสิตระบบปกติและนิสิตระบบพิเศษมีความพึงพอใจในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อยู่ในระดับมากทุกด้าน และเมื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้รับบริการในการให้บริการส่วนงานวิชาการที่มีระบบการลงทะเบียนเรียนในการเข้าศึกษาที่แตกต่างกัน พบว่า นิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครองที่มีระบบการลงทะเบียนเรียนในการเข้าศึกษาต่างกัน มีระดับความพึงพอใจในการให้บริการส่วนงานวิชาการโดยรวม และรายด้านไม่แตกต่างกัน ($P > .05$)

คำสำคัญ: การให้บริการ/ ความพึงพอใจ/ ความต้องการ

* เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



The Satisfaction of Academic Services Division toward College of Politics and Governance, Mahasarakham University

Katesaraporn Klungsaeng *

Abstract

The research attempts to study 1) The Satisfaction of Academic Services Division toward College of Politics, Mahasarakham University 2) The respondents composing systems of register (normal / Special Examination) and study needs causing to satisfaction 3) The Satisfaction of Academic Services Division toward College of Politics Mahasarakham University Academic year 2013 that studying freshman to and special examination were 5 branch's The sampling of 432 peoples.

The students were different enroll in: The students were normal examination that the satisfaction of servicer the overall's more ($\bar{x}=3.61$) and the students were special examination to the overall's more ($\bar{x}=3.66$) the individual indicates: the students were normal and special examination that the overall more of satisfaction every dimensions and the compare of different of students than the overall and individual were not significantly different ($P > .05$)

Keywords: Services/ Satisfaction/ Needs

บทนำ

การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาคนเพื่อเข้าสู่วิชาชีพในสาขาต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ได้มุ่งเน้นการผลิตบัณฑิตให้มีคุณภาพ มีศักยภาพตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน สามารถทำงานเพื่อยังชีพตนเองและเพื่อช่วยเหลือสังคม มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบ และมีสุขภาพทั้งร่างกายและจิตใจ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพงานในสังคมอาเซียนได้ จากแผนการพัฒนาศึกษาฯ ดังกล่าว

* General Administration Officer, College of Politics and Governance, Mahasarakham University



มหาวิทยาลัยมหาสารคามได้มีการประเมินคุณภาพการศึกษาตามองค์ประกอบคุณภาพ มาตรฐาน การศึกษาระดับอุดมศึกษา และมุมมองด้านการบริหารจัดการที่สำคัญ 4 ประการ คือ การผลิต บัณฑิต การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม(ศูนย์พัฒนา และประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2554, น.175) รวมถึงกำหนดแผนกลยุทธ์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2556 - 2559 (ฉบับปรับปรุงตุลาคม 2555) ในยุทธศาสตร์ที่ 4 การ พัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และยกระดับการบริหาร ธรรมาภิบาลของ มหาวิทยาลัย กำหนดให้คณะวิชามีการนำการจัดการความรู้ไปใช้ในการพัฒนาองค์กร เพื่อให้มี ระบบบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับอัตลักษณ์ และตอบสนองต่อการพัฒนา มหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2555, น.7) ซึ่งสอดคล้องกับตัวบ่งชี้ที่ 7.2 (สกอ) การ พัฒนาสถาบันสู่สถาบันการเรียนรู้ที่กำหนดให้ มหาวิทยาลัยมีการสร้างและพัฒนาสังคมฐานความรู้ และสังคมแห่งการเรียนรู้ จัดให้มีการรวบรวมองค์ความรู้และการพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคน สามารถเข้าถึงการเรียนรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ (ศูนย์พัฒนาและประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2555, น.119) คุณภาพของการให้บริการถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่สามารถวัดผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานย่อยภายในได้ดังนั้นกระบวนการในการสร้างคุณภาพของการให้บริการได้มาตรฐาน และสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการอย่างสูงสุดสถาบันและหน่วยงานภายในจำเป็นต้องมี เครื่องมือในการตรวจวัดระดับคุณภาพและมาตรฐานของการให้บริการในด้านต่างๆของสถาบัน เครื่องมือที่นิยมนำมาใช้ในการตรวจวัดระดับคุณภาพและมาตรฐานของการให้บริการ คือการ สอบถามจากผู้รับบริการในด้านต่าง ๆ

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นหน่วยงานความรับผิดชอบ ของสถาบันระดับอุดมศึกษา ได้มีการกำหนดนโยบายการบริหารงานและการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษา คือ 1) ด้านการวิจัย 2) ด้านวิชาการ/การเรียนการสอน 3) ด้านบริการวิชาการ 4) การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และ 5) ด้านการบริหารจัดการ (ฝ่ายแผน วิจัย และประกันคุณภาพ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2555) ซึ่งการจัดการเรียนการสอนของ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งานวิชาการได้ดำเนินการจัดการเรียน การสอนตามขั้นตอน พร้อมกำกับควบคุมให้เป็นไปตามแผนการศึกษาจนครบตามที่หลักสูตร กำหนด ทั้งนี้โดยการมุ่งเน้นในการผลิตบัณฑิตให้เป็นผู้มีความรู้ มีความสามารถ สอดคล้องกับ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ภายใต้เป้าหมายในการผลิต บัณฑิต (COPAG) คือ Creativity การสร้างสรรค์ Optimization การมุ่งเน้นประโยชน์สูงสุด (เพื่อ ส่วนรวม) Prestige การมีศักดิ์ศรี ความภาคภูมิใจ Ability มีความสามารถ และ Generosity ความมี



น้ำใจ รวมถึงการมุ่งผลิตบัณฑิตให้มีคุณสมบัติ มีความรู้ความสามารถในระดับสากลเพื่อที่จะก้าวเข้าสู่สังคมอาเซียน

งานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครองจึงถือได้ว่าเป็นงานที่มีความสำคัญยิ่งในกระบวนการจัด การเรียนการสอน เนื่องจากเป็นงานที่ต้องมีการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยให้บริการแก่นิสิต ผู้ปกครองที่มาติดต่อประสานงาน หรือการให้คำปรึกษาทางด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ อาทิเช่น รายวิชาที่เปิดการเรียนการสอน การลงทะเบียนเรียน การลาพักการเรียน การรักษาสภาพนิสิต การเพิ่ม – ถอนรายวิชาการเทียบโอนผลการศึกษา การให้คำปรึกษาด้านต่าง ๆ เป็นต้นเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการในการผลิตบัณฑิตตามกรอบมาตรฐานของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม และของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ดังนั้น การให้บริการจึงเป็นสิ่งที่ผู้รับผิดชอบต้องตระหนักเป็นอย่างยิ่งว่าผู้รับบริการจะเกิดความพึงพอใจมากน้อยเพียงใดต่อการรับบริการงานวิชาการในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาในข้างต้น เพื่อให้นิสิตได้รับความสะดวกในการมาติดต่อประสานงาน การรับบริการทางด้านข้อมูล ความรู้ ข้อเสนอแนะที่ถูกต้อง ตลอดจนการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ผู้วิจัยจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของการให้บริการประเด็นดังกล่าวจึงนำมาสู่ความสนใจในการศึกษาความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาปรับปรุงและพัฒนางานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ทางด้านการบริการที่ดีและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงพัฒนาไปสู่กระบวนการจัดการองค์ความรู้ในส่วนงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- 2) เพื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามโดยการจำแนกตามระบบการลงทะเบียนเรียน (ระบบปกติ/ระบบพิเศษ)
- 3) เพื่อศึกษาความต้องการที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับงานวิชาการ ที่จะทราบความพึงพอใจ ความต้องการของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อจะนำมาปรับปรุง พัฒนางานและการให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง ด้วยอรรถาธิบายที่เป็นมิตรของงานวิชาการให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พร้อมทั้งพัฒนาองค์ความรู้เข้าสู่ระบบการบริหารจัดการด้านการบริการที่ดีในอนาคตต่อไป

นิยามตัวแปร

ความพึงพอใจหมายถึง ความคิดเห็น ความรู้สึกชอบ ความรู้สึกที่ดี ความพึงพอใจ และความประทับใจของนิสิตที่มีต่องานวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

การบริการ หมายถึง การให้บริการการด้านข้อมูล คำแนะนำแก่นิสิตที่มาขอรับบริการงานวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ด้วยความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง และมีอรรถาธิบายดี

ความต้องการ หมายถึง การได้รับการตอบสนองด้านข้อมูล ด้านความรู้ดี ด้านความพึงพอใจของนิสิตที่มีต่องานวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ผู้รับบริการ หมายถึง นิสิตระดับปริญญาตรีที่ลงทะเบียนเรียนในระบบปกติและระบบพิเศษ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

กระบวนการวิจัย

การศึกษาความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ใช้การวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือ นิสิตระดับปริญญาตรีสังกัดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ชั้นปีที่ 1 - 4 ที่ลงทะเบียนเรียนในระบบปกติและระบบพิเศษ ทั้ง 5 สาขา ซึ่งประกอบไปด้วย 1) สาขาการเมืองการปกครอง 2) สาขารัฐประศาสนศาสตร์ 3) สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 4) สาขานิติศาสตร์ และ 5) สาขานิติศาสตร์และสิทธิมนุษยชนศึกษา เนื้อหาของการวิจัยจะครอบคลุมถึงการวิเคราะห์ความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามโดยจำแนกตามระบบการลงทะเบียนเรียนในระบบปกติและระบบพิเศษ



ประชากรและกลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณ

ได้จากการคำนวณหน่วยตัวอย่าง และการสุ่มตัวอย่าง เนื่องจากขนาดประชากรกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนมาก และตัวแปรที่ต้องการวัดเป็นตัวแปรแบบต่อเนื่อง ขนาดของกลุ่มตัวอย่างจึงได้มาจากการคำนวณด้วยสูตรที่ใช้ในการประมาณค่าเฉลี่ยของประชากร (Cochran 1982; Lwang & Lemeshow 1991) ดังนี้

$$n = \frac{Z_{\alpha/2}^2 \sigma^2}{d^2}$$

เมื่อ $Z_{\alpha/2}$ แทนคะแนนมาตรฐาน ณ ระดับช่วงความเชื่อมั่น หรือ ระดับนัยสำคัญที่เบี่ยงเบนได้สองด้าน ถ้าให้ระดับความเชื่อมั่น 95% จะคำนวณค่า $Z_{\alpha/2}$ ได้ $Z_{0.5/2} = 1.96$

σ^2 แทนความแปรปรวนของประชากร ใช้ค่าประมาณความแปรปรวน (S^2) ของกลุ่มตัวอย่าง ($S.D$) = 0.53

d^2 ขอบเขตความคลาดเคลื่อนของค่าประมาณ ในที่นี้ $d = 0.05$

$$n = \frac{Z_{\alpha/2}^2 \sigma^2}{d^2}$$

$$n = \frac{1.96^2 \times 0.532}{0.05^2}$$

$$n = 431.64 \text{ คน}$$

ชั้นปีที่	จำนวนนิสิตทั้งหมด		หน่วยตัวอย่าง	
	ระบบปกติ	ระบบพิเศษ	ระบบปกติ	ระบบพิเศษ
1	1,958	257	175	22
2	681	268	61	23
3	864	257	77	22
4	488	101	43	9
รวม	3,991	883	356	76
	4,874		432	



สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

1. ค่าร้อยละ (Percentages)
2. ค่าเฉลี่ย (Mean)
3. ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)
4. สถิติทดสอบสมมติฐานด้วย t-test และ ANOVA

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล จำแนกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามเพศ สาขา ระบบ ชั้นปี มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ตาราง 1 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามเพศ

เพศ	จำนวน (N)	ร้อยละ
ชาย	143	33.10
หญิง	289	66.90
รวม	432	100.00

จากตาราง 1 พบว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศชาย จำนวน 143 คน คิดเป็นร้อยละ 33.10 เป็นเพศหญิง จำนวน 289 คน คิดเป็นร้อยละ 66.90

ตาราง 2 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามสาขา

สาขา	จำนวน (N)	ร้อยละ
การเมืองการปกครอง	155	35.90
รัฐประศาสนศาสตร์	37	8.60
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	75	17.40
นิติศาสตร์	144	33.30
นิติศาสตร์และสิทธิมนุษยชนศึกษา	21	4.90
รวม	432	100.00



จากตาราง 2 พบว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นนิสิตสาขาการเมืองการปกครอง จำนวน 155 คน คิดเป็นร้อยละ 35.90 สาขารัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 37 คน คิดเป็นร้อยละ 8.60 สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจำนวน 75 คน คิดเป็นร้อยละ 17.40 สาขานิติศาสตร์ จำนวน 144 คน คิดเป็นร้อยละ 33.30 สาขานิติศาสตร์และสิทธิมนุษยชนศึกษาจำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 4.90

ตาราง 3 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามระบบการเข้าศึกษา

ระบบ	จำนวน (N)	ร้อยละ
ปกติ	356	82.40
พิเศษ	76	17.60
รวม	432	100.00

จากตาราง 3 พบว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามเป็นนิสิตระบบปกติ จำนวน 356 คน คิดเป็นร้อยละ 82.40 เป็นนิสิตระบบพิเศษ จำนวน 76 คน คิดเป็นร้อยละ 17.60

ตาราง 4 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามชั้นปี

ชั้นปี	จำนวน (N)	ร้อยละ
ชั้นปีที่ 1	197	45.60
ชั้นปีที่ 2	84	19.40
ชั้นปีที่ 3	99	22.90
ชั้นปีที่ 4	52	12.00
รวม	432	100.00

จากตาราง 4 พบว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามเป็นชั้นปีที่ 1 จำนวน 197 คน คิดเป็นร้อยละ 45.60 ชั้นปีที่ 2 จำนวน 84 คน คิดเป็นร้อยละ 19.40 ชั้นปีที่ 3 จำนวน 99 คน คิดเป็นร้อยละ 22.90 ชั้นปีที่ 4 จำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 12.00

ตอนที่ 2 ความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำแนกตามลักษณะการให้บริการในด้านต่าง ๆ ดังนี้



ตาราง 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำแนกตามรายด้าน

ประเด็นวัดความพึงพอใจการให้บริการส่วนงานวิชาการ	$\bar{x}$	S.D.	ระดับความพึงพอใจ
1. ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการ			
1.1 มีป้ายแสดงขั้นตอนการให้บริการอย่างชัดเจน	3.69	0.75	มาก
1.2 ขั้นตอนการให้บริการ ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และมีความคล่องตัว	3.57	0.73	มาก
1.3 ขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการมีความเหมาะสม	3.63	0.82	มาก
1.4 การให้บริการตามลำดับก่อน-หลัง	3.76	0.83	มาก
1.5 มีความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ	3.57	0.89	มาก
1.6 ความชัดเจนในการอธิบาย ชี้แจง และแนะนำขั้นตอน	3.56	0.91	มาก
1.7 ให้บริการด้วยความครบถ้วน ถูกต้อง	3.68	0.86	มาก
รวม	3.64	0.68	มาก
2. ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ให้บริการ/ติดต่อประสานงาน			
2.1 มีมารยาท ยิ้มแย้ม มีความเป็นกันเอง และเต็มใจให้บริการ	3.46	1.03	ปานกลาง
2.2 ความเอาใจใส่ ให้คำแนะนำตลอดเวลาที่มาติดต่อ/รับบริการ	3.47	0.99	ปานกลาง
2.3 ตอบข้อสงสัย/ข้อซักถามได้ตรงประเด็น	3.61	0.95	มาก
2.4 มีความรู้ ความชำนาญในการให้บริการ	3.72	0.88	มาก
2.5 มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ	3.59	0.84	มาก
2.6 ให้ความร่วมมือในการติดต่อประสานงานเป็นอย่างดี	3.58	0.88	มาก
2.7 รับฟังปัญหาหรือข้อซักถามของผู้รับบริการอย่างเต็มใจ	3.48	0.98	ปานกลาง
รวม	3.56	0.79	มาก



ตาราง 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำแนกตามรายด้าน (ต่อ)

ประเด็นวัดความพึงพอใจการให้บริการส่วนงานวิชาการ	$\bar{x}$	S.D.	ระดับความพึงพอใจ
3. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก/ เทคโนโลยี			
3.1 มีความพร้อมของเอกสาร/ แบบฟอร์มในการขอรับบริการอย่างเพียงพอ	3.74	0.84	มาก
3.2. มีอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มารับบริการอย่างเพียงพอ เช่น ห้องคอมพิวเตอร์	3.54	0.92	มาก
3.3. มีช่องทางการบริการข้อมูลข่าวสารภายใน เช่น web site , facebook บอร์ดประชาสัมพันธ์,ป้ายไฟวิ่ง, โทรศัพท์ ฯลฯ มีความหลากหลายและทั่วถึง	3.67	0.91	มาก
รวม	3.65	0.79	มาก
4. สถานที่ให้บริการ			
4.1. ที่นั่งพักสำหรับผู้มารับบริการอย่างเพียงพอ	3.39	1.00	ปานกลาง
4.2. ช่องรับบริการมีความชัดเจน	3.60	0.89	มาก
4.3. สถานที่ให้บริการมีความเหมาะสม	3.73	0.86	มาก
4.4. มีความสะดวกในการเข้ารับบริการ	3.64	0.89	มาก
4.5. สิ่งแวดล้อมบริเวณที่ให้บริการมีความเหมาะสม	3.62	0.88	มาก
4.6. มีความสะอาด และความเป็นระเบียบของสถานที่ให้บริการ	3.71	0.83	มาก
รวม	3.62	0.76	มาก
5. ด้านคุณภาพการให้บริการ			
5.1. บริการด้วยความรวดเร็ว และทันตามกำหนดระยะเวลา	3.62	0.92	มาก
5.2. เอกสารหรือคำแนะนำที่ได้รับจากการให้บริการมีความถูกต้อง	3.66	0.92	มาก
5.3. ได้รับบริการตรงตามความต้องการ	3.68	0.87	มาก



5.4. ได้รับบริการสร้างความประทับใจและความเข้าใจที่ดีแก่ผู้มาติดต่อ	3.57	0.97	มาก
รวม	3.63	0.81	มาก
รวม	3.62	0.77	มาก

จากตาราง 5 พบว่า นิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มีความพึงพอใจในการให้บริการ ส่วนงานวิชาการ ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=3.62$) และเมื่อพิจารณา รายด้านพบว่านิสิตระบบปกติมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมากทุกด้าน ดังนี้ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก/เทคโนโลยี ($\bar{x}=3.65$) ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการ ($\bar{x}=3.64$) ด้านคุณภาพการให้บริการ ($\bar{x}=3.63$) ด้านสถานที่ให้บริการ ($\bar{x}=3.62$) ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ให้บริการ/ติดต่อประสานงาน ($\bar{x}=3.56$)

ตาราง 6 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการ ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำแนกตามระบบการเข้าศึกษา

ประเด็นวัดความพึงพอใจการให้บริการส่วนงานวิชาการ	ระบบปกติ		ระดับ	ระบบพิเศษ		ระดับ
	$\bar{x}$	S.D.		$\bar{x}$	S.D.	
1. ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการ						
1.1 มีป้ายแสดงขั้นตอนการให้บริการอย่างชัดเจน	3.68	0.75	มาก	3.75	0.75	มาก
1.2. ขั้นตอนการให้บริการไม่ยุ่งยากซับซ้อน และมีความคล่องตัว	3.53	0.73	มาก	3.75	0.73	มาก
1.3. ขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการมีความเหมาะสม	3.59	0.80	มาก	3.81	0.87	มาก
1.4. การให้บริการตามลำดับก่อน-หลัง	3.73	0.80	มาก	3.90	0.95	มาก
1.5. มีความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ	3.55	0.90	มาก	3.67	0.88	มาก
1.6. ความชัดเจนในการอธิบายชี้แจง และแนะนำขั้นตอน	3.53	0.90	มาก	3.69	0.96	มาก
1.7. ให้บริการด้วยความครบถ้วน ถูกต้อง	3.65	0.87	มาก	3.80	0.80	มาก
รวม	3.61	0.67	มาก	3.77	0.72	มาก



2. ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ให้บริการ/ ติดต่อประสานงาน						
2.1 มีมารยาท ยิ้มแย้ม มีความเป็นกันเอง และ เต็มใจให้บริการ	3.49	1.03	ปาน กลาง	3.32	1.05	ปาน กลาง
2.2 ความเอาใจใส่ ให้คำแนะนำตลอดเวลา ที่มาติดต่อ/รับบริการ	3.50	0.99	ปาน กลาง	3.36	0.99	ปาน กลาง
2.3 ตอบข้อสงสัย/ข้อซักถามได้ตรงประเด็น	3.61	0.95	มาก	3.63	0.99	มาก
2.4 มีความรู้ ความชำนาญในการให้บริการ	3.73	0.87	มาก	3.67	0.91	มาก
2.5 มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ	3.60	0.85	มาก	3.56	0.82	มาก
2.6. ให้ความร่วมมือในการติดต่อประสานงาน เป็นอย่างดี	3.57	0.89	มาก	3.64	0.85	มาก
2.7 รับฟังปัญหาหรือข้อซักถามของ ผู้รับบริการอย่างเต็มที่	3.47	0.98	ปาน กลาง	3.55	0.98	มาก
รวม	3.57	0.80	มาก	3.53	0.77	มาก
3. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก/ เทคโนโลยี						
3.1 มีความพร้อมของเอกสาร/ แบบฟอร์มใน การขอรับบริการอย่างเพียงพอ	3.72	0.85	มาก	3.84	0.81	มาก
3.2. มีอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก ให้แก่ผู้มารับบริการอย่างเพียงพอ เช่น ห้อง คอมพิวเตอร์	3.52	0.92	มาก	3.61	0.90	มาก
3.3. มีช่องทางการบริการข้อมูลข่าวสาร ภายใน เช่น website , facebook บอร์ด ประชาสัมพันธ์,ป้ายไฟวิ่ง,โทรศัพท์ ฯลฯ มี ความหลากหลายและทั่วถึง	3.66	0.92	มาก	3.69	0.87	มาก
รวม	3.64	0.79	มาก	3.71	0.77	มาก
4. สถานที่ให้บริการ						
4.1. ที่นั่งพักสำหรับผู้มารับบริการอย่าง เพียงพอ	3.40	1.02	ปาน กลาง	3.34	0.93	ปาน กลาง



4.2. ช่องรับบริการมีความชัดเจน	3.59	0.89	มาก	3.63	0.90	มาก
4.3. สถานที่ให้บริการมีความเหมาะสม	3.73	0.87	มาก	3.73	0.82	มาก
4.4. มีความสะดวกในการเข้ารับบริการ	3.64	0.90	มาก	3.68	0.83	มาก
4.5. สิ่งแวดล้อมบริเวณที่ให้บริการมีความเหมาะสม	3.62	0.89	มาก	3.64	0.84	มาก
4.6. มีความสะอาด และความเป็นระเบียบของสถานที่ให้บริการ	3.70	0.83	มาก	3.75	0.81	มาก
รวม	3.61	0.77	มาก	3.63	0.74	มาก
5. ด้านคุณภาพการให้บริการ						
5.1. บริการด้วยความรวดเร็ว และทันตามกำหนดระยะเวลา	3.62	0.92	มาก	3.61	0.92	มาก
5.2. เอกสารหรือคำแนะนำที่ได้รับจากการให้บริการมีความถูกต้อง	3.65	0.89	มาก	3.71	0.82	มาก
5.3. ได้รับบริการตรงตามความต้องการ	3.67	0.87	มาก	3.75	0.86	มาก
5.4. ได้รับบริการสร้างความประทับใจและความเข้าใจที่ดีแก่ผู้มาติดต่อ	3.56	0.97	มาก	3.65	0.94	มาก
รวม	3.62	0.82	มาก	3.68	0.79	มาก
รวม	3.61	0.71	มาก	3.66	0.67	มาก

จากตาราง 6 พบว่า นิติระบบปกติ มีความพึงพอใจในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครองโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.61$) และนิติระบบพิเศษ มีความพึงพอใจในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครองโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.66$) เมื่อพิจารณารายด้านพบว่านิติระบบปกติมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมากทุกด้าน ดังนี้ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก/ เทคโนโลยี ($\bar{x} = 3.64$) ด้านคุณภาพการให้บริการ ($\bar{x} = 3.62$) ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการ ($\bar{x} = 3.61$) ด้านสถานที่ให้บริการ ($\bar{x} = 3.61$) ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ให้บริการ/ติดต่อประสานงาน ($\bar{x} = 3.57$) และนิติระบบพิเศษมีความพอใจในระดับมาก ทุกด้าน ดังนี้ ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการ ($\bar{x} = 3.77$) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก/ เทคโนโลยี ($\bar{x} = 3.71$) ด้านคุณภาพการให้บริการ



($\bar{x}=3.68$) ด้านสถานที่ให้บริการ ($\bar{x}=3.63$) ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ให้บริการ/ติดต่อประสานงาน ($\bar{x}=3.53$)

ตาราง 7 เปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้รับบริการในการให้บริการส่วนงานวิชาการที่มีระบบการลงทะเบียนเรียนในการเข้าศึกษาที่แตกต่างกัน

ความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงาน วิชาการ	ระบบ				t	p
	ปกติ		พิเศษ			
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.		
1.ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการ	3.61	0.67	3.77	0.72	-1.81	.07
2. ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ให้บริการ/ติดต่อประสานงาน	3.57	0.80	3.53	0.77	.33	.73
3. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก/ เทคโนโลยี	3.64	0.79	3.71	0.77	-.78	.43
4. ด้านสถานที่ให้บริการ	3.61	0.77	3.63	0.74	-.12	.90
5. ด้านคุณภาพการให้บริการ	3.62	0.82	3.68	0.79	-.53	.59
โดยรวม	3.61	0.71	3.66	0.67	-.60	.54

จากตาราง 7 ผลการศึกษาพบว่า นิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครองที่มีระบบการลงทะเบียนเรียนในการเข้าศึกษาต่างกัน มีระดับความพึงพอใจในการให้บริการส่วนงานวิชาการโดยรวม และรายด้านไม่แตกต่างกัน ($P > .05$)

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

1. ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการ

จุดเด่นของการให้บริการส่วนงานวิชาการ

- 1.1 มีป้ายประชาสัมพันธ์ และบอร์ดประชาสัมพันธ์ในส่วนการให้บริการที่มองเห็นชัดเจน
- 1.2 มีความเป็นระเบียบในการจัดระเบียบผู้มาใช้บริการก่อนและหลัง โดยมีเครื่องกดบัตรคิวรอรับการบริการ
- 1.3 การให้บริการมีความถูกต้อง รวดเร็ว อธิบายขั้นตอนการเข้ารับบริการ การยื่นเอกสารคำร้อง รวมถึงระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน



จุดที่ควรปรับปรุงของการให้บริการส่วนงานวิชาการ

- 1.1 เจ้าหน้าที่ควรมีความชัดเจนในขั้นตอนการยื่นเอกสารคำร้องต่าง ๆ
- 1.2 ระยะเวลาที่ให้ส่งคำร้องมีระยะสั้น
- 1.3 จัดระเบียบสำหรับบุคคลหรือนิสิตที่เข้ามาติดต่อขอรับบริการ
- 1.4 เจ้าหน้าที่ควรเขียนอธิบายขั้นตอนการยื่นเอกสารคำร้อง และติดประชาสัมพันธ์ให้นิสิตทราบ

2. ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการหรือการติดต่อประสานงาน

จุดเด่นของการให้บริการส่วนงานวิชาการ

- 2.1 เจ้าหน้าที่มีความเป็นกันเอง ยิ้มรับเป็นมิตร เต็มใจในการให้บริการ
- 2.2 บริการรวดเร็วทันใจ ใส่ใจผู้เข้ารับบริการและชัดเจนในการให้บริการ
- 2.3 มีการประชาสัมพันธ์ แจ้งการรับเอกสารคำร้องที่ทั่วถึง และรวดเร็ว

จุดที่ควรปรับปรุงของการให้บริการส่วนงานวิชาการ

- 2.1 เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการควรพูดจาไพเราะ ยิ้มแย้มตลอดเวลาที่ให้บริการ
- 2.2 เจ้าหน้าที่มีความพร้อม และใส่ใจในการให้บริการจุดที่ควรปรับปรุงของการให้บริการส่วนงานวิชาการ
- 2.3 ควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการมากขึ้น ให้เพียงพอต่อการให้บริการแก่นิสิต
- 2.4 เจ้าหน้าที่ที่มาทำหน้าที่การให้บริการควรมีมนุษยสัมพันธ์ที่เอื้อแก่การให้บริการเจ้าหน้าที่ให้บริการไม่มีมนุษยสัมพันธ์ ไม่ยิ้มแย้มพูดไม่เพราะไม่มีมารยาท ควรปรับปรุงการในต้อนรับนิสิต
- 2.5 ควรมีเจ้าหน้าที่ประจำจุดการให้บริการตลอดเวลา เพื่อสะดวกในการมาติดต่อประสานงาน
- 2.6 เจ้าหน้าที่ควรอธิบายขั้นตอนในการดำเนินการของเอกสารต่าง ๆ อย่างช้า ๆ และลงรายละเอียดอย่างชัดเจน

3. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและเทคโนโลยีในการให้บริการ

จุดเด่นของการให้บริการส่วนงานวิชาการ

- 3.1 เอกสารคำร้อง อุปกรณ์อำนวยความสะดวก ดีมาก รวมถึงมีความชัดเจนในการให้บริการ
- 3.2 มีห้องคอมพิวเตอร์ให้บริการในการตรวจสอบข้อมูลของนิสิต เช่น รายวิชาที่เปิดสอน การลงทะเบียนเรียน การตรวจสอบสถานะของนิสิต



- 3.3 มีช่องทางการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารด้านการเรียนหลายช่องทาง อาทิ บอร์ด
ประชาสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์ใน website ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง และการ
ประชาสัมพันธ์ในกลุ่มงานวิชาการปริญาตรีใน facebook

จุดที่ควรปรับปรุงของการให้บริการส่วนงานวิชาการ

- 3.1 การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึงหรืออาจเป็นเพราะผู้ให้บริการน้อยกว่าผู้รับบริการ
3.2 คอมพิวเตอร์รับบริการที่หน้าเคาเตอร์ไม่เพียงพอต่อนิสิตในช่วงระยะเวลาที่ยื่นคำร้อง
พร้อมกัน
3.3 ช่องทางไม่เพียงพอ และช่องทางการให้บริการควรมีความชัดเจน มีสัญลักษณ์หรือป้าย
บอกชัดเจน และมีหลายช่องทาง
3.4 อุปกรณ์อำนวยความสะดวก เช่น คอมพิวเตอร์ โต๊ะและที่นั่งเขียนคำร้องไม่เพียงพอ

4. ด้านสถานที่ให้บริการ

จุดเด่นของการให้บริการส่วนงานวิชาการ

- 4.1 สิ่งแวดล้อม บริเวณสถานที่ให้บริการมีความเหมาะสม สามารถมองเห็นได้ชัดเจน
4.2 สถานที่รับบริการมีความสะดวก และสะอาด เหมาะสม
4.3 มีที่นั่งพักให้นิสิตขณะรอรับบริการ
4.4 มีป้ายบอกช่องทางการเข้ารับบริการที่ชัดเจน

จุดที่ควรปรับปรุงของการให้บริการส่วนงานวิชาการ

- 4.1 ช่องทางการให้บริการไม่เพียงพอต่อความต้องการของบุคคลทั่วไป และนิสิตที่มาติดต่อ
4.2 สถานที่ให้บริการคับแคบ และไม่เป็นสัดส่วน
4.3 ช่องทางการให้บริการมีป้ายแสดงไม่ชัดเจน และมีจำนวนน้อย
4.4 เครื่องกีดบัตรคิวบอกรายละเอียดไม่ชัดเจน

5. ด้านคุณภาพในการให้บริการ

จุดเด่นของการให้บริการส่วนงานวิชาการ

- 5.1 ข้อมูลที่นิสิตได้รับมีความถูกต้องและมีความชัดเจน
5.2 เอกสารคำร้องที่รับคืนสามารถดำเนินการให้ได้ในระยะเวลาที่กำหนดรวมถึงมีความถูกต้อง
5.3 ให้บริการนิสิตที่ข้อสงสัยให้หายสงสัย
5.4 มีระบบการให้บริการที่มีความชัดเจน และตรงตามระยะเวลาที่กำหนด



จุดที่ควรปรับปรุงของการให้บริการส่วนงานวิชาการ

- 5.1 การให้บริการนิสิตมีความล่าช้าไม่ทันตามความต้องการในระยะเวลาที่มีจำกัด
- 5.2 ความพร้อม และความชัดเจนของข้อมูลต่าง ๆ ยังไม่ครอบคลุมตามความต้องการของนิสิต เช่น สามารถตอบรายละเอียดเรื่องการเรียน แต่ไม่สามารถตอบคำถามเรื่องทุนการศึกษา เรื่อง กยศ. หรือการรับเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโท
- 5.3 จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอทำให้บริการนิสิตไม่ทันตามความต้องการ

สรุปผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการ ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามในระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง จำนวน 432 คน เป็นเพศหญิง 289 คน คิดเป็นร้อยละ 66.90 รองลงมาเป็นเพศชาย 143 คน คิดเป็นร้อยละ 33.10 โดยเป็นนิสิตระบบปกติ จำนวน 356 คน คิดเป็นร้อยละ 82.40 รองลงมาเป็นนิสิตระบบพิเศษ จำนวน 76 คน คิดเป็นร้อยละ 17.60 ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ พบว่า เป็นนิสิตสาขานิติศาสตร์ จำนวน 144 คน คิดเป็นร้อยละ 33.30 รองลงมาคือสาขาการเมืองการปกครอง จำนวน 155 คน คิดเป็นร้อยละ 35.90 สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจำนวน 75 คน คิดเป็นร้อยละ 17.40 สาขารัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 37 คน คิดเป็นร้อยละ 8.60 และสาขานิติศาสตร์และสิทธิมนุษยชนศึกษาจำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 4.90 ตามลำดับ เมื่อแยกเป็นชั้นปี พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นนิสิตชั้นปีที่ 1 จำนวน 197 คน คิดเป็นร้อยละ 45.60 รองลงมาเป็นนิสิตชั้นปีที่ 3 จำนวน 99 คน คิดเป็นร้อยละ 22.90 ชั้นปีที่ 2 จำนวน 84 คน คิดเป็นร้อยละ 19.40 และชั้นปีที่ 4 จำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 12.00 ตามลำดับ

2. ผลการวิเคราะห์ความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการ ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า โดยภาพรวมพบว่า นิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มีความพึงพอใจในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=3.62$) และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า นิสิตระบบปกติมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมากทุกด้าน ดังนี้ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก/เทคโนโลยี ($\bar{x}=3.65$) ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการ ($\bar{x}=3.64$) ด้านคุณภาพการให้บริการ ($\bar{x}=3.63$) ด้านสถานที่ให้บริการ ($\bar{x}=3.62$) ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ให้บริการ/ติดต่อประสานงาน ($\bar{x}=3.56$) โดยสรุปเป็นประเด็นความพึงพอใจในแต่ละด้าน ดังนี้

1) ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด พบว่า ความพึงพอใจต่อการให้บริการตามลำดับก่อน - หลังมากที่สุด



($\bar{x}=3.76$) รองลงมา คือ มีป้ายแสดงขั้นตอนการให้บริการอย่างชัดเจน ($\bar{x}=3.69$) และให้บริการด้วยความครบถ้วน ถูกต้อง ($\bar{x}=3.68$) ตามลำดับ

2) ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการหรือการติดต่อประสานงาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความพึงพอใจต่อการมีความรู้ ความชำนาญในการให้บริการ ($\bar{x}=3.72$) รองลงมา คือ ตอบข้อสงสัย/ข้อซักถามได้ตรงประเด็น ($\bar{x}=3.61$) และมีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ ($\bar{x}=3.59$) ตามลำดับ

3) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและเทคโนโลยีในการให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความพึงพอใจต่อการมีความพร้อมของเอกสาร/แบบฟอร์มในการขอรับบริการอย่างเพียงพอ ($\bar{x}=3.74$) รองลงมา คือ มีช่องทางการบริการข้อมูลข่าวสารภายใน เช่น website , facebook บอร์ดประชาสัมพันธ์, ป้ายไฟวิ่ง, โทรศัพท์ ฯลฯ มีความหลากหลายและทั่วถึง ($\bar{x}=3.67$) และมีอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มารับบริการอย่างเพียงพอ เช่น ห้องคอมพิวเตอร์ ($\bar{x}=3.54$) ตามลำดับ

4) ด้านสถานที่ให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความพึงพอใจต่อสถานที่ให้บริการมีความเหมาะสม ($\bar{x}=3.73$) รองลงมา คือ มีความสะอาด และความเป็นระเบียบของสถานที่ให้บริการ ($\bar{x}=3.71$) และมีความสะดวกในการเข้ารับบริการ ($\bar{x}=3.64$) ตามลำดับ

5) ด้านคุณภาพในการให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความพึงพอใจต่อการได้รับบริการตรงตามความต้องการ ($\bar{x}=3.68$) รองลงมา คือ เอกสารหรือคำแนะนำที่ได้รับจากการให้บริการมีความถูกต้อง ($\bar{x}=3.66$) และบริการด้วยความรวดเร็ว และทันตามกำหนดระยะเวลา ($\bar{x}=3.62$) ตามลำดับ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการ ของวิทยาลัยการเมือง การปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม นิสิตที่ลงทะเบียนเรียนในระบบที่แตกต่างกัน พบว่า นิสิตระบบปกติ มีความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครองโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=3.61$) และนิสิตระบบพิเศษ มีความพึงพอใจในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครองโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=3.66$) เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า นิสิตระบบปกติมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมากทุกด้าน ดังนี้ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก/เทคโนโลยี ($\bar{x}=3.64$) ด้านคุณภาพการให้บริการ ($\bar{x}=3.62$) ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการ ($\bar{x}=3.61$) ด้านสถานที่ให้บริการ ($\bar{x}=3.61$) ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการ/ติดต่อประสานงาน ($\bar{x}=3.57$) และนิสิตระบบพิเศษมีความพอใจในระดับมากทุกด้าน ดังนี้ ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการ



ให้บริการ ($\bar{x}=3.77$) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก/เทคโนโลยี ($\bar{x}=3.71$) ด้านคุณภาพการให้บริการ ($\bar{x}=3.68$) ด้านสถานที่ให้บริการ ($\bar{x}=3.63$) ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ให้บริการ/ติดต่อประสานงาน ($\bar{x}=3.53$) และเมื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการที่มีระบบการลงทะเบียนเรียนในการเข้าศึกษาที่แตกต่างกัน พบว่า นิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครองที่มีระบบการลงทะเบียนเรียนในการเข้าศึกษาต่างกัน มีระดับความพึงพอใจของนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการโดยรวม และรายด้านไม่แตกต่างกัน ($P > .05$)

อภิปรายผลการวิจัย

ผู้วิจัยอภิปรายผลในประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ด้านกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การให้บริการตามลำดับก่อน - หลัง รองลงมา คือ มีป้ายการให้บริการอย่างชัดเจน การมีขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการมีความเหมาะสม และการให้บริการด้วยความครบถ้วน ตามลำดับ การที่ผลการวิจัยออกมาเป็นเช่นนี้เนื่องจากวิทยาลัยการเมืองการปกครองได้จัดทำเครื่องกดบัตรคิว รวมถึงป้ายบอกช่องทางการรับบริการ เพื่อทำให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วต่อการใช้บริการ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ วรรณวิมล จงจรวาสกุล (2551) ศึกษาความพึงพอใจในการบริการของงานทะเบียนและวัดผล วิทยาลัยราชพฤกษ์ พบว่า การบริการเป็นไปตามกำหนดเวลาที่ประกาศรวดเร็วถูกต้องแม่นยำทันเหตุการณ์ตรงตามเวลาจะก่อให้เกิดความพึงพอใจของผู้รับบริการ

2. ด้านความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการหรือการติดต่อประสานงาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความพึงพอใจต่อการมีความรู้ ความชำนาญในการให้บริการ รองลงมา คือ ตอบข้อสงสัย/ข้อซักถามได้ตรงประเด็น และมีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ ตามลำดับ การที่ผลการวิจัยออกมาเป็นเช่นนี้เนื่องจากฝ่ายวิชาการวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มีการประสานงาน สอบถามข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่ในฝ่ายงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลต่าง ๆ หากยังมีความชัดเจนในประเด็นคำถามของนิสิตและยังไม่ดำเนินการ รวมถึงมีการซักถามนิสิตเกี่ยวกับการรับบริการในเรื่องต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อจะได้ให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด อีกทั้งยังมีการเข้ารับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่เกี่ยวกับการให้บริการ อาทิ อบรมร่วมกับกองทะเบียนวัดและประมวลผล ของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม สอดคล้องกับงานวิจัยของ วรรณวิมล จงจรวาสกุล (2551) ศึกษาความพึงพอใจในการบริการของงานทะเบียนและวัดผล วิทยาลัยราชพฤกษ์ พบว่า การต้อนรับด้วยอัธยาศัยที่ดีสุภาพยิ้มแย้มแจ่มใส ให้บริการมีความรู้ความเข้าใจ ให้คำปรึกษาและขอแนะนำ บริการด้วยความเต็มใจยินดีกระตือรือร้นสร้างความประทับใจ



และความเข้าใจที่ดีแก่ผู้มาติดต่อ และสุนิรัตน์ พิทักษ์พงศ์ (2553) ศึกษาความพึงพอใจของผู้รับบริการสำนักส่งเสริมวิชาการและงานทะเบียนปีการศึกษา 2552 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ พบว่าบุคลากรที่ให้บริการได้รับความพึงพอใจในระดับที่ดี จะทำให้เกิดคุณภาพการให้บริการ

3. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและเทคโนโลยีในการให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความพึงพอใจต่อการมีความพร้อมของเอกสาร/แบบฟอร์มในการขอรับบริการอย่างเพียงพอ รองลงมา คือ มีช่องทางการบริการข้อมูลข่าวสารภายใน เช่น web site , face book บอร์ดประชาสัมพันธ์,ป้ายไฟวิ่ง,โทรศัพท์ ฯลฯ มีความหลากหลายและทั่วถึง และมีอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มารับบริการอย่างเพียงพอ เช่น ห้องคอมพิวเตอร์ตามลำดับ การที่ผลการวิจัยออกมาเป็นเช่นนี้เนื่องจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ได้การพัฒนา ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เพื่อให้บัณฑิตได้รับการบริการที่ทั่วถึงและรวดเร็วตามความต้องการนิสิต อาทิ เครื่องกวดบัตรคิว เอกสารคำร้อง ป้ายไฟ บอร์ดประชาสัมพันธ์ รวมถึงช่องทางการติดต่อผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต สอดคล้องกับงานวิจัยของ น้ำลิน เทียมแก้ว (2556) ศึกษาความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการของสำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปีการศึกษา 2555 พบว่า การผู้รับบริการมีความพึงพอใจด้านสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก มีช่องทางการให้บริการที่หลากหลาย

4. ด้านสถานที่ให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความพึงพอใจต่อการมีสถานที่ให้บริการมีความเหมาะสม รองลงมา คือ มีความสะอาด และความเป็นระเบียบของสถานที่ให้บริการ และมีความสะดวกในการเข้ารับบริการ ตามลำดับ การที่ผลการวิจัยออกมาเป็นเช่นนี้เนื่องจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มีการจัดโต๊ะให้นิสิตนั่งรอระหว่างรอรับบริการ การจัดช่องทางการบริการแยกเป็นฝ่ายวิชาการปริญาตรี ฝ่ายวิชาการปริญาโท และฝ่ายพัฒนานิสิต สอดคล้องกับงานวิจัยของ น้ำลิน เทียมแก้ว (2556) ศึกษาความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการของสำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปีการศึกษา 2555 พบว่า การผู้รับบริการมีความพึงพอใจด้านสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก การปรับปรุงภูมิทัศน์และสถานที่ให้บริการจะเพิ่มความพึงพอใจในการรับบริการ

5. ด้านคุณภาพในการให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความพึงพอใจต่อการได้รับบริการตรงตามความต้องการ รองลงมา คือ เอกสารหรือคำแนะนำที่ได้รับจากการให้บริการมีความถูกต้อง และบริการด้วยความรวดเร็ว และทันตามกำหนดระยะเวลา ตามลำดับ การที่ผลการวิจัยออกมาเป็นเช่นนี้เนื่องจากฝ่ายวิชาการวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มีการสอบถามความต้องการของนิสิตอย่างละเอียด เพื่อให้สามารถบริการได้ตรงตามความต้องการ ทั้งนี้



ต้องขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ทางมหาวิทยาลัยกำหนด และการบริการทุกอย่างต้องเล็งเห็นประโยชน์ของนิสิตมาเป็นทีหนึ่งเสมอ สอดคล้องกับงานวิจัยของ วรณวิมล จงจรวยสกุล (2551) ศึกษาความพึงพอใจในการบริการของงานทะเบียนและวัดผล วิทยาลัยราชพฤกษ์ พบว่า การบริการด้วยความเต็มใจยินดีกระตือรือร้นสร้างความประทับใจและความเข้าใจที่ดีแก่ผู้มาติดต่อ เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะบริการเป็นไปตามกำหนดเวลาที่ประกาศรวดเร็วถูกต้อง แม่นยำทันเหตุการณ์ตรงตามเวลา

ข้อเสนอแนะ

1. ควรจัดโครงการฝ่ายวิชาการพบนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง เพื่อประชาสัมพันธ์ให้นิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครองทราบในประเด็นต่าง ๆ เช่น การลงทะเบียน การเขียนคำร้องต่าง ๆ แนะนำปฏิทินการสอบ หรือเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามระยะเวลาที่มหาวิทยาลัยกำหนด และเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน
2. ควรจัดอบรมให้ความรู้ในเรื่องของการบริการที่เป็นเลิศแก่เจ้าหน้าที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
3. ควรมีการศึกษาการติดตามผลการดำเนินงานจากปัญหาและข้อเสนอแนะที่ได้จากนิสิตในการให้บริการส่วนงานวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

- ฉัตรศิริ ปิยะพิมลสิทธิ์. (2554). การสุ่มตัวอย่าง (Sampling). ที่มา : <http://www.watpon.com/Elearning/res22.htm> ค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2555.
- น้ำลิน เทียมแก้ว. (2556). ความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการของสำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปีการศึกษา 2555. สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2545). การวิจัยเบื้องต้น. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.
- แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559). ที่มา : www.plan.ru.ac.th/strategy/data/draftDevelopment55_59.pdf ค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2555



ฝ่ายแผน วิจัย และประกันคุณภาพ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง. (2555). ที่มา :

http://www.copag.msu.ac.th/researchs/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=59. ค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2555.

รายงานสรุปจำนวนนิสิตปัจจุบัน มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2555). เอกสารรายงานสรุปจำนวน
นิสิตปัจจุบันแยกตามชั้นปีและชายหญิง. พิมพ์วันที่ 27 พฤศจิกายน 2555.

วรรณวิมล จงจรวาสกุล. (2551). ความพึงพอใจในการบริการของงานทะเบียนและวัดผล. รายงาน
การวิจัย : วิทยาลัยราชพฤกษ์.

ศูนย์พัฒนาและประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2554). คู่มือการประกัน
คุณภาพการศึกษาภายในวงรอบปีการศึกษา 2555 มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. มหาสารคาม :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

สภามหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2555). แผนกลยุทธ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2556 - 2559
(ฉบับปรับปรุงตุลาคม 2555). ที่มา: [http://www.qa.msu.ac.th/qa_th/upload/](http://www.qa.msu.ac.th/qa_th/upload/file/doc_15045.pdf)
[file/doc_15045.pdf](http://www.qa.msu.ac.th/qa_th/upload/file/doc_15045.pdf). ค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2555.

สมหมาย เปียถนอม. (2551). ความพึงพอใจของนักศึกษาในการรับได้รับบริการจากมหาวิทยาลัย
ราชภัฏนครปฐม. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.

สุนิรัตน์ พิทักษ์พงศ์. (2553). การศึกษาความพึงพอใจของผู้รับบริการสำนักส่งเสริมวิชาการและงาน
ทะเบียนปีการศึกษา 2552. สำนักส่งเสริมวิชาการและงานทะเบียน. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
ราชมงคลกรุงเทพ.



ปัญหาการส่งเกรดของนิสิตระดับปริญญาตรีล่าช้า: กรณีศึกษาอาจารย์

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*

วิไลวรรณ เรืองสุวรรณ**

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาปัญหาการส่งเกรดระดับปริญญาตรีล่าช้าของอาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และ (2) เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไข ปัญหาการส่งเกรดระดับปริญญาตรีล่าช้าของอาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคืออาจารย์ที่สังกัดวิทยาลัยการเมืองการปกครองมหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำนวน 28 คน ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือการวิจัย เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการส่งเกรดระดับปริญญาตรีล่าช้าของอาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มี 2 ประเด็น 1) ปัญหาที่เกิดจากอาจารย์ผู้สอน คือ 1.1) อาจารย์ผู้สอนขาดวินัยในตนเอง 1.2) อาจารย์ผู้สอนขาดความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ที่ควรปฏิบัติ 1.3) อาจารย์ผู้สอนไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติหรือปฏิทินการศึกษาที่กำหนดขึ้นของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม 1.4) อาจารย์ผู้สอนสุขภาพไม่แข็งแรงในภาคเรียนที่ทำการสอน 1.5) อาจารย์ผู้สอนมีภาระต้องรับผิดชอบงานสอนหลายวิชาและยังมีภาระงานอื่น ๆ อาทิ งานบริหาร งานที่ได้รับมอบหมาย งานบริการวิชาการ วิจัยและการพัฒนาตนเอง เป็นต้น 1.6) อาจารย์ผู้สอนไม่มีความรู้ด้านวิชาการศึกษา หรือวิชาวัดผลและประเมินผล ทางกรเรียนจึงทำให้ขาดทักษะในการจัดการเรียนการสอนอย่างเป็นระบบ 2) ปัญหาที่เกิดจากรายวิชาที่ทำการสอน คือ 2.1) จำนวนนิสิตที่ลงทะเบียนมีจำนวนมากในรายวิชา 2.2) วัตถุประสงค์ของรายวิชาในแต่ละรายวิชา 2.3) รูปแบบการสอนและการเก็บคะแนน และให้คะแนนในชั้นเรียน 2.4) การออกข้อสอบที่เป็นข้อสอบแบบอัตนัย

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “ปัญหาการส่งเกรดล่าช้าของนิสิตระดับปริญญาตรี : กรณีศึกษาอาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง” โดยงานวิจัยเรื่องนี้ได้รับทุนอุดหนุนและส่งเสริมการวิจัย จากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปี พ.ศ. 2556

**นักวิชาการศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



แนวทางในการแก้ปัญหาการส่งเกรดล่าช้า มีดังต่อไปนี้ 1) ควรมีการจัดการถอดรหัสความสำเร็จหรือการจัดการความรู้ เพื่อให้อาจารย์ได้ร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันในการจัดการเรียนการสอน 2) ควรมีการสำรวจความต้องการของอาจารย์เพื่อจัดฝึกอบรมในประเด็น/เรื่องที่อาจารย์ยังมีข้อบกพร่องหรือต้องการยกระดับ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้มาชี้แนะอย่างถูกต้องเหมาะสม เช่น การอบรมเรื่องเทคนิคการสอน การวางแผนการสอน วิธีการวัดผลและประเมินผล เป็นต้น 3) ควรมีการปฐมนิเทศอาจารย์ใหม่ และมีการอบรมเรื่องการจัดการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผล 4) ควรลดรายวิชาอาจารย์ผู้สอนที่ส่งเกรดช้าให้เหลือจำนวนที่น้อยลงในแต่ละภาคเรียน 5) ควรมีมาตรการลงโทษอาจารย์ผู้ส่งเกรดล่าช้าเป็นระยะเวลานาน ๆ และทำให้ส่งผลเสียหายต่อนิสิต อาทิ ทำให้นิสิตพ้นสภาพย้อนหลัง ทำให้นิสิตสำเร็จการศึกษาล่าช้า เป็นต้น

สรุปผลการศึกษาพบว่า หากอาจารย์ผู้สอนมีวินัยในตนเอง ซึ่งจะประกอบไปด้วย ความมุ่งมั่น ความอดทน ความพากเพียร ไม่ย่อท้อ ความรับผิดชอบ การปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ทางสังคม ความเชื่อมั่นในตนเอง และบวกกับได้รับความรู้เพิ่มเติมด้านวิชาการศึกษา หรือวิชาวัดผลและประเมินผลทางการเรียน จะทำให้สามารถแก้ปัญหาการส่งเกรดล่าช้าได้อีกทางหนึ่ง และประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งก็คือ หากมีการปฐมนิเทศอาจารย์ใหม่และมีการอบรมเรื่องการจัดการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผลเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจและบทบาทหน้าที่ของอาจารย์ให้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นการสร้างวัฒนธรรมในองค์กรที่ดีในด้านการจัดการเรียนการสอน ปฏิบัติงานในการรับผิดชอบหน้าที่ของตนเองตั้งแต่มาเริ่มปฏิบัติงาน และหากอาจารย์ผู้สอนกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพอาจารย์ควรมีมาตรการลงโทษ เพื่อมีนามาปฏิบัติซ้ำอีก ซึ่งจะทำให้ก่อเกิดเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่ดีต่อไป

คำสำคัญ: นิสิตระดับปริญญาตรี/การส่งเกรดล่าช้า/วิทยาลัยการเมืองการปกครอง



Late Submission of Undergraduate Student's Grading Form : A Case Study of the College of Politics and Governance, Mahasarakham University*

Wilaiwan Rueangsuwan**

Abstract

This research paper aimed to 1) explore the factors of the late submission of undergraduate student's grading form at the College of Politics and Governance, Mahasarakham University; and 2) look for the proper solution to prevent the late grading submission. This qualitative research used the in-depth interview to collect the data from the population that was a group of 28 full-time lecturers at the College of Politics and Governance.

The research outcome highlights 2 main factors including: 1) the Lecturer's Personal Characters: 1.1 Lack of Self-discipline; 1.2) Irresponsible Work Behavior; 1.3) Disobedience to the university's schedule and orders; 1.4) Health problem; 1.5) Overloaded Work e.g. teaching, management, academic service, researching, and self-improvement plan; and 1.6) Lack of Proficiency and Skill in Educational Assessment and Systematic Classroom Management; and 2) Subject of Teaching: 2.1) Excessive Number of Student per Class; 2.2) the Subject's Unclear Objective; 2.3) Problem with Teaching and Grading in Classroom; and 2.4) Problem with Essay Test.

Several solutions were given including 1) the Work Achievement Decoding or Knowledge Management Workshop should be organized for the lecturers to exchange their ideas and teaching tactics; 2) the Lecturer's Feedback needs to be carefully listened in order to design any workshop to empower their performance e.g. teaching techniques, teaching plan making, learning achievement assessment and evaluation; 3) An orientation should be organized for the new lecturers to prepare them with knowledge and skill for the classroom management and learning assessment; 4) Number of subject with late grading submission should be reduced in each semester; and 5) Serious punishment needs to be firmly set for the lecturer with late grading submission, especially those with negative effect on the student e.g. student's retirement or late graduation, etc.

In conclusion, the key solution to prevent the late grading submission is that the lecturers should be a goal-oriented person with patience, work effort, responsibility, and agree to follow the rules. Besides, they should be confident and well-trained with academic or learning assessment skills. Another notable solution is that the new lecturer's orientation or workshop to improve their knowledge and skill for the classroom management and learning assessment, as well as an understanding toward their roles and responsibility as a lecturer. After all, these activities will gradually become an

* This article is a part of the research, entitled "The Delay Grade Submitting : A Case Study of College of Politics and Governance Mahasarakham University " under the Financial Support of Collage of Politics and Governance, Mahasarakham University

** Educator, College of Politics and Governance, Mahasarakham, University.



organizational culture within the lecturer's community and implant them with a good sense of working responsibility from the beginning of their work. Meanwhile, the lectures whose action goes against the professional ethics will surely deserve a certain kind of punishment so that the others will not follow his path. Finally, a good organizational culture will be firmly set.

Keywords: Undergraduate Student / Late Grading Submission / College of Politics and Governance

บทนำ

การศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นการศึกษาในระดับสูงที่มุ่งพัฒนาคนเพื่อเขาสู่วิชาชีพต่างๆ ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศที่สำคัญทั้งการมุ่งเน้นที่จะพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ให้เกิดขึ้นอันจะ เป็นการเพิ่มพูนขีดความสามารถทางวิชาการระดับสูงในสาขาวิชาการต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือและฐาน กำลังอำนาจกำลังอำนาจทางความรู้ความคิด และเทคโนโลยีระดับสูงให้กับประเทศ นอกจากนี้ในระยะ ที่ผ่านมามาสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้กับ บ้านเมืองและเป็นสถาบันหลักที่ได้มีบทบาทในการชี้นำสังคมโดยตลอด สังคมทั่วไปได้ให้การยอมรับ และให้ความสำคัญกับสถาบันอุดมศึกษามากอย่างต่อเนื่อง และถือว่าเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ สามารถพึ่งพาได้เมื่อมีปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไขด้วยวิชาการ

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการจัดการเรียนการสอนคือ อาจารย์ผู้สอน ดังนั้นอาจารย์ผู้สอน จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผล การเรียน เทคนิควิธีการสอน นอกจากมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวแล้ว จักต้องมีความ รับผิดชอบ และมีวินัยในตนเองที่จะส่งผลการเรียนให้ทันตามระยะเวลาที่มหาวิทยาลัยกำหนดตาม ปฏิทินการศึกษาในแต่ละภาคการศึกษาที่มีการเรียนการสอน

ด้วยเหตุที่อาจารย์ผู้สอนไม่สามารถส่งผลการเรียนได้ทันตามระยะเวลาที่มหาวิทยาลัยกำหนด ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจในประเด็นปัญหาการส่งเกรดล่าช้าระดับปริญญาตรีของอาจารย์วิทยาลัย การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อจักได้ทราบปัญหาเชิงลึกและนำปัญหาเสนอต่อ ผู้บริหารเพื่อพิจารณาและหาแนวทางแก้ปัญหการส่งเกรดล่าช้าของนิสิตระดับปริญญาตรี วิทยาลัย การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามต่อไป



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการส่งเกรดระดับปริญญาตรีล่าช้า วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการส่งเกรดระดับปริญญาตรีล่าช้า วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ คณาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามจำนวน 28 คน
2. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา เพื่อศึกษาปัญหาการส่งเกรดล่าช้าของนิสิตระดับปริญญาตรี: กรณีศึกษาอาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประกอบด้วย 1) ปัญหารายวิชา 2) ปัญหาอาจารย์ผู้สอน 3) ปัญหาสุขภาพ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. กระบวนการเรียนการสอน หมายถึง ขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมของการนำหลักสูตรไปใช้ให้เกิดประสิทธิผลที่ครอบคลุมทั้งการปฏิบัติ บทบาทหน้าที่ของอาจารย์ในฐานะผู้สอน และนิสิตในฐานะผู้เรียน อันได้แก่ เนื้อหาวิชา อาจารย์ผู้สอนการประเมินผล กิจกรรมการเรียนการสอน บทบาทของเพื่อนนักศึกษานิสิตและปัจจัยสนับสนุนการเรียนการสอน
2. อาจารย์ หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่สอนวิชาต่าง ๆ ตามหลักสูตรระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
3. นิสิต หมายถึง นิสิตชั้นปีที่ 1, 2, 3 และ 4 ที่เรียนหลักสูตรระดับปริญญาตรีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
4. การประเมินผล หมายถึง วิธีการวัดและประเมินผลการเรียนการสอนรายวิชาต่างๆ ตามระเบียบว่าด้วยการวัดผล ตามหลักสูตรระดับปริญญาตรี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผู้ศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบปัญหาการส่งเกรดระดับปริญญาตรีล่าช้า ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



2. นำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการส่งเกรดระดับปริญญาตรีล่าช้า ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ผลการศึกษาในแต่ละประเด็นมีดังต่อไปนี้

จากการศึกษาปัญหาการส่งเกรดล่าช้าของนิสิตระดับปริญญาตรี ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาตามลำดับดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหการเรียนการสอนวิชาปฏิบัติการ

ปัญหาการเรียนการสอนวิชาปฏิบัติการ เกิดจากสิ่งต่อไปนี้คือ

1. จำนวนเครื่องมือและอุปกรณ์การสอนไม่เพียงพอ อาจเกิดจากปัญหาด้านนี้อย่างแท้จริง หรืออาจเกิดจากการจัดหาอุปกรณ์การสอนไม่ถูกต้อง คือ มักจะมีการจัดหาเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ชนิดที่สามารถทำงานซับซ้อนหรือจัดหาอุปกรณ์อันเดียวมีความสามารถทำหน้าที่ได้หลาย ๆ อย่าง เครื่องมือหรืออุปกรณ์ดังกล่าวมักเป็นอุปกรณ์ที่ทันสมัย ซึ่งเหมาะกับการผลิตในอุตสาหกรรมมากกว่าการเรียนการสอน สำหรับในด้านของการเรียนการสอนแล้วเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ดังกล่าวไม่นับว่ามีประโยชน์น้อยกว่าเมื่อเทียบกับที่ใช้ในงานอุตสาหกรรมจำนวนนักศึกษาที่เข้าเรียนในแต่ละกลุ่มของงานมีมากเกินไป เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากจำนวนเครื่องจักรและอุปกรณ์ไม่เพียงพอ วิธีแก้ปัญหาวีธีหนึ่งคงได้เสนอแนะมาแล้วข้างต้น แต่วิธีการดังกล่าวข้างต้นต้องอาศัยระยะเวลาหนึ่งที่จะเตรียมจัดหาเครื่องจักรหรืออุปกรณ์การสอนให้มีจำนวนมากขึ้น ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า ประกอบไปด้วยพร้อม ๆ กัน วิธีแก้ปัญหเฉพาะหน้าสามารถกระทำได้โดยการจัดการให้นักศึกษาเวียนเข้าปฏิบัติในงานปฏิบัติการหัวข้อต่าง ๆ สลับกันไป วิธีดังกล่าวนี้นับว่าเป็นวิธีการที่ใช้ได้ผลวิธีหนึ่ง แต่ปัญหาเรื่องเกี่ยวกับจำนวนนักศึกษาที่เข้าเรียนในแต่ละกลุ่มของงานมีมากเกินไป จะซับซ้อนยิ่งขึ้น ถ้าการปฏิบัติการณ์นั้นๆ เป็นงานที่ต่อเนื่องไม่สามารถทำงานเสร็จในวันและเวลาเดียว ขณะเดียวกัน นักศึกษากลุ่มที่เข้าปฏิบัติการณ์นี้มีเวลาเข้าทำงานดังกล่าวเพียงสัปดาห์ละวัน เมื่อเป็นเช่นนั้น เครื่องจักรหรืออุปกรณ์การสอนที่นักศึกษากลุ่มแรกกำลังใช้อยู่ นักศึกษากลุ่มอื่นจะไม่สามารถใช้ได้อีกในสัปดาห์เดียวกัน

2. งบประมาณที่ใช้จัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์การสอนมีไม่เพียงพอ เป็นปัญหาที่หนักใจในการเรียนการสอนวิชาปฏิบัติการอย่างมาก ดังนั้น วิธีที่จะประหยังบประมาณให้ได้ผลวิธีหนึ่ง คือ การพัฒนาความรู้ความสามารถของอาจารย์ผู้สอนและผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ถ้าอาจารย์ผู้สอนและ



ผู้เกี่ยวข้องมีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้น ๆ อย่างลึกซึ้งพอ จะทำให้เกิดการประหยัดในการใช้งบประมาณได้เป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถนำทรัพยากรราคาถูกลงภายในประเทศมาดัดแปลงและใช้งานได้เป็นอย่างมาก

3. ความรับผิดชอบต่องานสอนของอาจารย์ผู้สอนแต่ละคนไม่เท่าเทียมกัน ในอีกวิชาหนึ่งต้องมอบหมายให้อาจารย์ผู้สอนสองท่านมักจะมีการกล่าวกันเสมอว่า อาจารย์ท่านหนึ่งไม่ค่อยมีบทบาทอะไรมากนัก อาจารย์อีกท่านหนึ่งทำงานแต่เพียงผู้เดียว ลักษณะดังกล่าวนี้ว่าเป็นลักษณะประจำตัวของคนไทย กล่าวคือ มักจะนิยมทำอะไรในแบบอ้อมหอม ถ้าผู้หนึ่งรับเป็นภาระเสียแล้วอีกผู้หนึ่งก็เป็นผู้ตามก็แล้วกัน จึงทำให้ดูคล้ายกับว่ามีคนทำงานแต่เพียงผู้เดียว

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ค่อนข้างใหญ่ และเกิดขึ้นกับทุกสถานศึกษา แต่พอมีหนทางที่จะแก้ไข โดยการแบ่งขอบข่ายความรับผิดชอบให้แก่อาจารย์แต่ละท่าน

4. เวลาที่ใช้ทำงานในวิชาปฏิบัติการ ไม่เหมาะสม มีทั้งต้องใช้เวลามากเกินไปหรือน้อยเกินไป ในกรณีที่ใช้นเวลาน้อย ทำให้มีเวลาเหลือ ตัวอย่างเช่น

4.1 งานทดลอง (Experiment) ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่เวลาที่ใช้ไม่พอหรือมากเกินไป นักศึกษาได้ทำการลงมือปฏิบัติการทดลองแล้ว และได้ข้อมูลมาแล้วต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านั้น เพื่อจัดทำเป็นรายงานทดลองนั้น ๆ ซึ่งเวลาที่ใช้อาจจะมากเกินไปเวลาที่เหลือด้วยซ้ำ เรื่องดังกล่าวนี้จะมีปัญหาค่อนข้างมาก กล่าวคือถ้าการทดลองตามแบบแผนนักศึกษาต้องค้นคว้าทฤษฎี ทำการคำนวณ ฯลฯ ตามขั้นตอนที่กำหนด ซึ่งใช้เวลามากถ้าพิจารณาในสายตาผู้สอนแล้ว อาจจะเห็นว่าประโยชน์มาก สำหรับนิสิตอาจเสียเวลามากเกินกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ ปัญหาของแบบแผนของการทดลอง จึงควรนำมาพิจารณาว่าควรจะคิดลดอะไรบ้าง

4.2 งานฝึกทักษะ (Practice) ส่วนใหญ่ปัญหาที่เกิดขึ้นมีทั้งเวลาปฏิบัติงานไม่เพียงพอและมีเวลาปฏิบัติงานเหลือเฟือ ในกรณีที่เวลาปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ส่วนใหญ่เกิดจากการสั่งงานจำนวนมากพร้อม ๆ กัน โดยไม่ได้ทยอยสั่งงานทีละชิ้น ภายหลังจากที่นักศึกษาได้ทำงานชิ้นแรกสำเร็จแล้ว วิธีแก้ไขก็จะต้องทำโดยอาจารย์ จะต้องพยายามจ่ายงานชิ้นต่อไปหลังจากงานชิ้นแรกเสร็จแล้ว

งานที่ปฏิบัติที่มีเวลาเหลือเฟือ มักจะเกิดจากการเตรียมงานของอาจารย์ผู้สอนไม่ดีพอ มีการจ่ายงานให้ทุกคนพร้อม ๆ กัน และกำหนดเวลาเสร็จพร้อม ๆ กัน โดยไม่ได้คำนึงถึงความยากง่ายหรือความชำนาญของนักศึกษาแต่ละคนที่ไม่เท่ากัน ดังนั้น เมื่อนักศึกษารับงานมาแล้วจะเริ่มลงปฏิบัติงานบางคนเสร็จก่อนเวลา วิธีการแก้ไข ก็คืออาจารย์ผู้สอนจะต้องมีการเตรียมงานล่วงหน้าเป็นอย่างดี และจ่ายงานให้นักศึกษาแต่ละคนตามความสามารถ กล่าวคือภายหลังจากที่นักศึกษาคนใดทำงานชิ้นแรก



เสร็จแล้ว อาจารย์จะทำงานชิ้นต่อไปให้โดยไม่ต้องพิจารณาว่างานที่เหลืออยู่ นักศึกษาสามารถทำชิ้นใดหรือประเภทใดให้เสร็จในเวลาได้

ผลตามมาของการทำงานลักษณะดังกล่าว จะทำให้นักศึกษามีความกระตือรือร้นในการทำงาน โดยมีความคิดว่าถ้าตนเองสามารถทำงานให้ได้ผลและใช้เวลาไม่น้อยกว่าเพื่อนนักศึกษาด้วยกันแล้วจะมีโอกาสได้ฝึกงานที่อยากขึ้นไปอีก แต่ข้อจำกัดก็มีอีก กล่าวคือ อาจารย์บางท่านอาจจะไม่ชอบเพราะต้องติดตามการทำงานของนักศึกษาอย่างใกล้ชิด ต้องมีการเตรียมการทุกอย่างล่วงหน้าก่อนที่จะเริ่มการเรียนวิชานั้น ๆ หรืออาจารย์บางท่านที่ค่อนข้างจะมีหลักการจะคิดว่าทำไม่ได้ เพราะนักศึกษาทุกคนจะได้รับความรู้ไม่เท่ากันเป็นต้น

5. การสอนวิชาทฤษฎีในห้องเรียนและการสอนปฏิบัติการ ไม่สัมพันธ์กันอาจเกิดขึ้นได้ทั้งความไม่สัมพันธ์ทางเนื้อหา และไม่สัมพันธ์ทางด้านเวลา ความไม่สัมพันธ์ทางด้านเนื้อหาวิชาอาจจะเกิดจากการให้อาจารย์สอนทฤษฎีท่านหนึ่งและอาจารย์สอนปฏิบัติอีกท่านหนึ่ง โดยเฉพาะอาจารย์ทั้งสองมีพื้นฐานมาคนละด้าน เช่น อาจารย์ผู้สอนทฤษฎีมีพื้นฐานจากการเรียน จากสถานศึกษา ส่วนอาจารย์สอนปฏิบัติการมีพื้นฐานจากการเรียนโดยประสบการณ์ ซึ่งอันที่จริงแล้วเนื้อหาวิชาทั้งสองท่านต่างก็ถูกเหมือนกันแต่มีการนำเข้าหาจุดมุ่งหมายหรือผลลัพธ์คนละทาง ปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดย ถ้าอาจารย์ทั้งสองต่างยอมรับซึ่งกันและกันโดยพยายามศึกษาจากอีกด้านหนึ่งด้วย แต่วิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวที่แน่นอนกว่าวิธีแรกคือ การแบ่งขอบข่ายงานตามเนื้อหาที่อาจารย์แต่ละท่านมีความชำนาญ โดยการให้อาจารย์แต่ละท่านรับผิดชอบสอนทั้งวิชาทฤษฎีและวิชาปฏิบัติการการแก้ปัญหาของงานฝึกทักษะ สามารถพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ 1.ถ้าอาจารย์ผู้สอนทฤษฎีและฝึกทักษะไม่ใช่ท่านเดียวกัน ต้องมีการวางแผนการสอนในระยะยาวร่วมกัน ว่าลำดับขั้นของการสอนควรจะเป็นอย่างไร 2. มอบหมายให้อาจารย์ท่านเดียวเป็นผู้สอนทั้งทฤษฎีและฝึกปฏิบัติ

6. อุปสรรคการเรียนการสอนซ้ำรูด และผลงานที่ได้จากการปฏิบัติงานมีคุณค่าต่ำ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป โดยปกติมักจะพุ่งเล็งไปถึงการใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์อย่างไม่ระมัดระวัง ขณะเดียวกันมักจะพุ่งเล็งว่า ผลงานที่ได้จากการปฏิบัติงานมีคุณภาพต่ำ เกิดจากความไม่ตั้งใจในการปฏิบัติงาน หรือความละเลียดในการปฏิบัติงานของนักศึกษาไม่ดีพอ

แต่เมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่แท้จริง ก็คือ เกิดจากการที่อาจารย์ผู้สอนไม่ได้ให้การดูแลการปฏิบัติงานของนักศึกษาอย่างใกล้ชิด จึงทำให้นักศึกษาปฏิบัติงานในแนวที่ตนเองคิดว่าถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ผลที่ติดตามมาคือ เครื่องจักร และอุปกรณ์เกิดการชำรุด ผลงานที่ได้มีคุณภาพต่ำ ดังนั้น หากผู้สอนเอาใจใส่กับการปฏิบัติงานของนักศึกษาอย่างใกล้ชิด คอยให้คำปรึกษาแนะนำแก่นักศึกษา



อย่างสม่ำเสมอ ความประณีตในการปฏิบัติงานของนักศึกษาจะเกิดขึ้น ขณะเดียวกันจะสามารถป้องกันการใช้เครื่องจักร และอุปกรณ์ได้ทันทั่วทั้งที่ อัตราการชำรุดเสียหายของเครื่องจักรและอุปกรณ์คงจะลดลงได้

จากการศึกษาเรื่อง การสำรวจปัญหาของครูผู้สอนปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ในระดับชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพการศึกษาชั้นสูง ได้สรุปปัญหาโดยทั่วๆ เกี่ยวกับการสอนวิชาปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ของอาจารย์ผู้สอน ดังนี้

1. อาจารย์ผู้สอนส่วนมากยังไม่สามารถดำเนินการสอนให้ได้ตามความมุ่งหมายของหลักสูตร
2. จำนวนนักเรียนในชั้นมากเกินไป
3. ผู้เรียนไม่มีทักษะในการใช้อุปกรณ์เท่าที่ควร
4. หนังสือประกอบการเรียนด้านปฏิบัติการมีน้อย
5. อุปกรณ์มีอยู่ชำรุดมากใช้การไม่ได้
6. อาจารย์ผู้สอนมีปัญหาในด้านการวัดผล
7. มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ห้องปฏิบัติการ เช่น ใช้เป็นห้องเรียนด้วย จำนวนห้องปฏิบัติการและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกไม่เพียงพอ
8. อาจารย์ผู้สอนไม่มีผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติการเตรียมเก็บและรักษาอุปกรณ์

การเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย

การสอนที่ประสบความสำเร็จจะต้องขึ้นกับตัวผู้สอน คือ ครู อาจารย์ เป็นสำคัญที่จะมีวิธีการอย่างไรในการนำผู้เรียนทั้งชั้นเรียนให้ได้รับความรู้ ในเรื่องนี้ รีส ดานเลย์ คิลโก (Reese Danley Kilgo. 1970 , p.251-253) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะศึกษาศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยอลาบามา (Alabama University) ผู้ประสบความสำเร็จด้านการสอนมาเป็นเวลานาน ได้กลั่นกรองประสบการณ์ถึงการเป็นผู้สอนที่ดีไว้ 10 ประการ คือ

1. ใช้กระบวนการกลุ่ม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้สอนต้องพยายามรู้จักผู้เรียนเป็นรายบุคคล และจะต้องพยายามให้ผู้เรียนในห้องเรียนได้รู้จักกันด้วย
2. ใช้การวางแผนการสอนร่วมกับผู้เรียน



3. ความรู้แตกต่างระหว่างบุคคล และตอบสนองความต้องการระหว่างบุคคลของผู้เรียน โดยการจัดการเรียนการสอนที่สามารถยืดหยุ่นได้ตามความสามารถของผู้เรียน ใช้อุปกรณ์และการสอนหลาย ๆ วิธี สะท้อนการสอนแบบทางเดียว (One Way)

4. ทำในสิ่งที่เป็นไปได้จริง ๆ ไม่ใช่อุดมคติ การใช้งานหรือสอน ผู้สอนจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบในด้านเวลา ขนาดของห้องเรียน ความสามารถที่แตกต่างกัน ภูมิหลังของผู้เรียนและอุปกรณ์การสอน พยายามจัดการสอนให้ดีที่สุดกับข้อจำกัด (Limitation) ขององค์ประกอบเหล่านั้น

5. มีความสุขใจกับการสอน ชีวิต และการเรียนรู้ ซึ่งจะพลอยให้ผู้เรียนมีความสุขสบายใจไปด้วย ความสุขกับการใฝ่หาความรู้ของผู้สอนย่อมเป็นตัวอย่างที่จะก่อให้เกิดสิ่งเหล่านี้ในตัวของผู้เรียนด้วย

6. สอนทักษะทั้งสี่คือ ฟัง พูด อ่าน และเขียน ไปพร้อม ๆ กับเนื้อหาวิชา

7. สนใจในวิชาที่สอน ผู้สอนที่จะต้องคิดว่าวิชาของตนน่าสนใจ และดึงดูดความสนใจมากที่สุด และตนเองก็ชอบวิชานี้อย่างแท้จริง ทั้งยังต้องการที่จะแบ่งความน่าสนใจเหล่านั้นไปยังผู้เรียนด้วย

8. ทำการสอนโดยคำนึงอยู่เสมอว่า ความกลัว ความเขินอาย และความเป็นศัตรูเป็นอุปสรรคต่อการเรียน ตรงกันข้าม ความรู้สึกปลอดกล้ว การยอมรับ และความสุข ทำให้เกิดการเรียนรู้ได้ดี ผู้สอนที่ดีต้องคำนึงถึงการแสดงสีหน้า น้ำเสียงและท่าทางในห้องเรียนให้ผู้เรียนมีความรู้สึกสบายใจ และอบอุ่นเมื่อเรียนด้วย

9. เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการสอน และพยายามทำให้ผู้เรียนเกิดทักษะการแสวงหาความรู้ (Learn how to learn) เพื่อให้ความรู้งอกเงยขึ้น

10. ผู้สอนที่ดีต้องพยายามส่งเสริมวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง (Professional) มากกว่าจะคิดว่าเป็นงานประจำวัน นั่นคือ ผู้สอนจะต้องศึกษาหาความรู้อยู่เสมอไม่รู้จักจบ

นอกจากนี้ เอ็ดเวิร์ด เอฟ เชฟฟิลด์ (Edward F. Sheffield, 1974, p.30) ได้ศึกษาเกี่ยวกับลักษณะการสอนที่ประสบความสำเร็จ และเป็นที่ยอมรับของผู้เรียน โดยการส่งแบบสอบถามไปยังบัณฑิตที่จบจากมหาวิทยาลัยในประเทศแคนาดา และให้บัณฑิตระบุถึงชื่ออาจารย์ที่เขาเหล่านั้นเห็นว่าทำการสอนดีที่สุด พร้อมทั้งชื่อวิชา และมหาวิทยาลัยที่สอน เขาได้ทำการรวบรวมชื่ออาจารย์ที่ได้คะแนนสูงมากจำนวน 23 คน และได้ติดต่อไปยังอาจารย์เหล่านั้น ให้เขียนบทความเกี่ยวกับการ



สอนที่เขาได้ทำการสอนมาว่า ใช้วิธีการอย่างไรบ้าง จากการรวบรวมบทความต่าง ๆ 23 เรื่อง สามารถสรุปผลลักษณะการสอน ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากบัณฑิตว่ามีประสิทธิภาพมากออกเป็นด้าน ๆ ดังนี้

1. บทบาทของผู้สอน ผู้เขียนบทความทั้งหมดมีความเห็นพ้องกันว่า บทบาทที่สำคัญที่สุดของผู้สอน คือ การกระตุ้นให้ผู้เรียนเป็นผู้มีความกระตือรือร้นที่จะเรียน ดังเช่น แพ็คเกอร์ (Packer) ได้กล่าวว่า ในฐานะที่เขาเป็นผู้สอน การกระตุ้นให้ผู้เรียนมีความกระตือรือร้นที่จะเรียน ถึงแม้ว่าบางครั้งอาจจะต้องใช้วิธีการที่รุนแรง แต่เขาก็สนับสนุนและยินดีที่จะทำเช่นนั้น เซตเตอร์ฟิลด์ (Setterfield) ได้กล่าวว่า จุดมุ่งหมายของการสอนของเขา เพื่อให้ความรู้แก่ผู้เรียนอย่างมีความเข้าใจ เราความสนใจของผู้เรียนที่มีต่อความรู้ กระตุ้นให้เกิดความอยากรู้อยากเห็นในขอบเขตของความรู้อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและให้ความคิดสรุปคาดพิงตลอดจนการรู้จักวิพากษ์วิจารณ์เกิดขึ้นในตัวของผู้เรียน

2. วิธีการสอน จากผลการศึกษาในเรื่องนี้ มีผู้ให้ความคิดเห็นถึงการสอนของตนเอง เช่น ซัมเมอร์ (Summer) เซตเตอร์ฟิลด์ (Setterfield) เมเยอร์ฮอฟ (Mayerhof) เฟวเลอร์ (Fowler) และ ค็อกชูต (Cockshutt) ว่าการสอนที่เขาได้ปฏิบัตินั้น ได้เลียนแบบวิธีการมาจากอาจารย์เก่าที่เขาชอบมากที่สุด นอกจากนี้จากการวิเคราะห์ผลสรุปรวม พบว่าความคิดเห็นของอาจารย์เห็นพ้องต้องกันว่า บทบาทการสอนของผู้สอนไม่ใช่เป็นแบบทางเดียว(One Way) การสอนเป็นศิลปะ ซึ่งไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามหลักและวิธีเสมอไป การสอนเป็นสิ่งที่ซับซ้อน ละเอียดอ่อน ยืดหยุ่น และขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ ทักษะ และมนุษยสัมพันธ์มากกว่าจะขึ้นอยู่กับระเบียบวิธี

3. สิ่งที่อาจารย์มหาวิทยาลัยควรปฏิบัติ นอกจากความสามารถ ความสนใจ และความเชื่อในความสำคัญของวิชาที่สอน หรือหลักการต่าง ๆ แล้วอาจารย์ควรจะมีกระตือรือร้น มีความรักในวิชาที่สอน และชอบที่จะสอน ดังเช่น กราดี (Grady) ได้กล่าวว่า ก่อนอื่นอาจารย์มหาวิทยาลัยควร จะแสดงให้เห็นถึงความรักในงาน ควรสนใจอย่างแท้จริงว่าอะไรที่จะสอน และอะไรที่ควรจะให้ ผู้เรียนได้รับความสนุกสนานในวิชาที่สอน สไตเนอร์ (Steiner) ได้พูดถึงการปฏิบัติของเขาว่า ความกระตือรือร้นเป็นสิ่งที่เขาถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมาก่อน นอกจากนี้เขายังมีความรู้สึกว่าเขารักที่จะทำงานกับผู้เรียน และการสอนผู้เรียนเป็นสิ่งที่คุ้มค่ากับเวลาที่เสียไป ส่วนวาเลнта (Valenta) มีความเห็นว่า ผู้เรียนมีความอยากที่จะเรียนกับอาจารย์ที่มีความสนใจที่จะสอนอย่างแท้จริงเท่านั้น

4. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับนักศึกษา คณาจารย์ส่วนใหญ่มักจะใช้วิธีการแบบบรรยายเป็นวิธีหลักในการสอน และส่วนใหญ่ก็จะมีประมวลการสอน (Course Outline) เพื่อช่วยให้นักศึกษามองเห็นจตุรมุม (Perspective) ของรายวิชาและช่วยในการจัดบันทึกที่น้อยลงมีไม่มากนักที่ใช้



อุปกรณ์การสอนมาช่วยในการสอน นอกเหนือไปจากกระดานดำ แต่อาจารย์ที่ใช้เครื่องช่วยสอนก็สามารถใช้ได้เป็นอย่างดี อาจารย์แต่ละท่านได้พยายามที่จะพัฒนารูปแบบและระเบียบวิธีการสอนให้เข้ากับรายวิชาที่สอน และระดับสติปัญญาของผู้เรียน ระเบียบวิธีการสอนต่างๆ ที่ใช้กันอยู่ของอาจารย์มักจะมีข้อจำกัด อาจารย์ทั้ง 34 ท่าน ที่เขียนบทความได้ให้ความเห็นว่า ในขณะที่อาจารย์กำลังอยู่ในห้องเรียน การติดต่อสื่อสาร และปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับนักศึกษา เป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นต้องประสพการณ์การศึกษา ดังเช่น กาลาวาริส (Galavaris) ได้กล่าวว่า ถึงแม้อาจารย์จะใช้เทคนิคการสอน สร้างข้อสอบ ทดลองรูปแบบการสอนตรวจสอบแบบฝึกหัด หรือผลิตเอกสาร มากเท่าใดก็ตาม การติดต่อกับนักศึกษาเหล่านี้ทำให้เขาเห็นว่า ไม่มีสิ่งใดข้างต้นที่สามารถจะมาแทนการศึกษาที่แท้จริง ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ภายในระหว่างอาจารย์และนักศึกษา นอกจากนี้ เมเยอร์ฮอฟ (Mayerhof) และฟาวเลอร์ (Fowler) ได้มีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องการสอนว่า ควรจะใช้วิธีการที่แสดงออกถึงความสัมพันธ์กันของอาจารย์และนักศึกษา เช่น การซักถาม หรือพูดออกมาอย่างอิสระ และพยายามใช้อุปกรณ์ในลักษณะที่ง่าย ชัดเจน นอกจากนี้ วิธีการที่ควรจะใช้อีก คือการอภิปราย

5. การเตรียมการสอนของอาจารย์ อาจารย์ที่ได้รับเลือกให้เขียนบทความทั้ง 23 ท่าน ได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมการสอนเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสิ่งนี้อาจจะเป็นสิ่งที่จำแนกผู้สอนที่มีประสิทธิภาพออกจากผู้สอนที่ไม่มีประสิทธิภาพ ผู้สอนที่เตรียมการสอนเป็นอย่างดีเป็นผู้ที่มีความเสียสละ มีความรับผิดชอบต่อนักเรียนและเป็นที่ต้องการจากเพื่อนผู้สอน และผู้เรียน นับว่าผู้สอนเหล่านี้เป็นผู้ที่ทำงานหนักในการสอน ความเห็นของอาจารย์บางท่านที่นักศึกษายกย่องว่าเป็นอาจารย์ที่ทำการสอนดี เช่น กาลาวาริส (Galavaris) กล่าวว่าเขาทำงานหนักมากในการสร้างอุปกรณ์สำหรับการสอน แพคเกอร์ (Packer) ให้ความเห็นว่า เขาไม่คิดจะเข้าไปสอนนักศึกษาเลย ถ้าเขาไม่ได้เตรียมอุปกรณ์และเนื้อหาสำหรับการสอนครั้งนั้น วอทท์ (Waugh) กล่าวว่า การเตรียมการสอนที่ไม่พอเพียงของผู้สอนทำให้เกิดความผิดพลาดบางอย่าง นอกจากนี้ยังได้รับการดูหมิ่นจากผู้เรียนด้วยว่าไม่รับผิดชอบในการสอน ส่วนกิลสัน (Gilson) ได้ให้ความเห็นว่า เขายังไม่เคยพบวิธีที่จะซ่อนหรือปิดบังไม่ให้ผู้อื่นทราบ ว่า ไม่ได้เตรียมตัวมาบรรยาย การเตรียมการสอนเป็นสิ่งจำเป็น ถึงแม้ว่าจะได้ทำการสอนมาหลายปีแล้วก็ตาม

ดังนั้น ผู้สอนที่ดีและผู้สอนที่มีประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญที่ไม่สามารถจะละเลยได้ คือการเตรียมตัวมาให้พร้อมที่จะถ่ายทอดความรู้ให้กับผู้เรียน พร้อมทั้งจะเผชิญ และแก้ปัญหาที่พบระหว่างทำการสอน เพื่อสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นในตัวของผู้เรียนอันจะทำให้การเรียนการสอน



ครั้งต่อไปดำเนินไปอย่างราบรื่น และผู้สอนต้องสามารถประเมินผลการเรียนของนิสิตได้อย่างเป็นระบบและเที่ยงตรง

แนวคิดและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการส่งเกรดล่าช้าของนิสิตระดับปริญญาตรี : กรณีศึกษาอาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ได้ศึกษาอ้างอิงจากงานวิจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

กูด (Good, 1959, p.676 อ้างอิงถึงใน อรรถวณิช พานิชปฐมพงศ์, 2542, หน้า 8) กล่าวว่า วินัยในตนเอง หมายถึง การบังคับควบคุมพฤติกรรมของบุคคลไม่ใช่การบังคับโดยอำนาจภายนอก หากหมายถึงการบังคับโดยอาศัยอำนาจภายในของบุคคลนั่นเอง และเป็นอำนาจอันเกิดจากการเรียนรู้หรือการยอมรับในคุณค่าอันใดอันหนึ่งซึ่งทำให้บุคคลสามารถควบคุมบังคับพฤติกรรมของตนเองได้

บุญชม ศรีสะอาด (2555 ,น. 3-15) วินัยในตนเอง (Self-Discipline) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก การมีวินัยในตนเองนอกจากจะส่งผลให้บุคคลประสบความสำเร็จในการดำรงชีวิต ได้รับการยอมรับ นับถือ ชื่นชมจากบุคคลอื่น ๆ ที่รู้จักแล้ว ยังส่งผลให้ชุมชน สังคม ประเทศชาติ มีความสงบสุข เจริญก้าวหน้า เป็นสังคมที่มีคุณภาพ ดังนั้นจึงควรพัฒนาให้บุคคลมีวินัยในตนเอง ตั้งแต่เด็กและรักษาไว้อย่างต่อเนื่อง

ความสำเร็จทั้งหลายทั้งปวงในชีวิตขึ้นอยู่กับความสามารถในการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทาย (Challenging goals) แล้วมุ่งสู่เป้าหมายเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นงานที่ยากเพียงใดและจะต้องใช้เวลานานเท่าใดก็ตามจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น ความสามารถในการจูงใจตนเองให้มีความเพียรพยายามไม่ย่อท้อจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายก็คือ วินัยในตนเอง (Steve De Vore, Online)

กรมวิชาการ (2542,น.155-156) ให้ความหมายไว้ว่า วินัยในตนเอง หมายถึง ระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อตกลงที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางให้บุคคลประพฤติปฏิบัติในการดำรงชีวิตร่วมกัน เพื่อให้อยู่ ราบรื่น มีความสุข ความสำเร็จ โดยอาศัยการฝึกอบรมให้รู้จักปฏิบัติตน รู้จักควบคุมตนเอง

ทั้งนี้ผู้วิจัย จึงได้ศึกษาเรื่องปัญหาการส่งเกรดล่าช้าของนิสิตระดับปริญญาตรี : กรณีศึกษาอาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อศึกษาปัญหาการส่งเกรดระดับปริญญาตรีล่าช้า ของอาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และเพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการส่งเกรดระดับปริญญาตรีล่าช้าของอาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามต่อไป



วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาการส่งเกรดล่าช้าของนิสิตระดับปริญญาตรี : กรณีศึกษาอาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม” ได้ดำเนินการศึกษาการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ คือ คณาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำนวน 28 คน

กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ คือ คณาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำนวน 28 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสัมภาษณ์

การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

ในการวิจัยค้างนี้ผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้สร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

รวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์ และวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

การนำเสนอข้อมูล อภิปรายผลโดยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์

การอภิปรายผล

การศึกษาปัญหาการส่งเกรดล่าช้าของนิสิตระดับปริญญาตรี: กรณีศึกษาอาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามในค้างนี้ผู้ศึกษามีประเด็นในการอภิปรายผลค้างนี้



1. ปัญหาการส่งเกรดต่ำมาจากการขาดวินัยในตนเอง ซึ่งหากอาจารย์ผู้สอนมีวินัยในตนเอง ประกอบไปด้วยองค์ประกอบต่างๆ คือ ความมุ่งมั่น ความอดทน ความพากเพียร ไม่ย่อท้อ ความรับผิดชอบ การปฏิบัติตนตามระเบียบกฎเกณฑ์ทางสังคม ความเชื่อมั่นในตนเอง จะลดปัญหาการส่งเกรดต่ำได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ธิติมา จักรเพชร (2544, น.21 อ้างอิงจาก สุชา จันทน์เอม และสุรางค์ จันทน์เอม. 2521, น. 97) กล่าวถึงคุณค่าและประโยชน์ของวินัยในตนเองเอาไว้ดังนี้ 1) ช่วยให้นักเรียนมีพฤติกรรมเป็นระเบียบเรียบร้อย 2) ช่วยให้นักเรียนมีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเอง 3) ช่วยสร้างความสามัคคีปรองดองให้เกิดขึ้นในหมู่คณะ 4) ช่วยส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าให้ตนเอง 5) ช่วยให้ครูและนักเรียนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและประสบความสำเร็จในการเรียนการสอน 6) ช่วยส่งเสริมหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น จะเห็นว่าวินัยในตนเองเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข สังคมใดที่สมาชิกมีวินัยในตนเองมาก สังคมนั้นจะอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข การพัฒนาวินัยในตนเองของเด็กและเยาวชนจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะเยาวชนถือว่าเป็นกำลังของคนรุ่นใหม่ที่จะช่วยในการขับเคลื่อนและพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2. ปัญหาการส่งเกรดต่ำมาจากการที่อาจารย์ผู้สอนไม่มีความรู้ด้านวิชาการศึกษา หรือวิชาวัดผลและประเมินผลทางการเรียนจึงทำให้ขาดทักษะในการจัดการเรียนการสอนอย่างเป็นระบบ จึงควรมีการสำรวจความต้องการของอาจารย์ เพื่อจัดฝึกอบรมในประเด็น/เรื่องที่อาจารย์ยังมีข้อบกพร่องหรือต้องการยกระดับ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้มาชี้แนะอย่างถูกต้องเหมาะสม เช่น การอบรมเรื่องเทคนิคการสอน การวางแผนการสอน วิธีการวัดผลและประเมินผล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สมเกียรติ ศรีเมือง (2545, น.36) กล่าวถึงความรับผิดชอบของครูได้ดังนี้ ในการสอนครูต้องมีความรู้ดี มีความสามารถในการถ่ายทอดความรู้เป็นอย่างดี รู้จักใช้หลักการสอน รู้หลักจิตวิทยา รู้จักวัดผลและประเมินผล ต้องเตรียมการสอนและดำเนินการสอนในวิชาที่รับผิดชอบให้นักเรียนได้รับความรู้และสนุก มีชีวิตชีวา ส่วนในด้านการอบรม ครูจะต้องวางตัวให้เหมาะสมกับการเป็นครู มีคุณธรรม จริยธรรม และยึดถือหลักธรรมที่เรียกว่า “มรรค 8” คือ เห็นชอบ ดำริชอบ เจรจาชอบ กระทำชอบ เลี้ยงชีพชอบ พยายามชอบ ระลึกชอบ และตั้งจิตมั่นชอบ เป็นหลักในการดำเนินชีวิตของความเป็นครู และใช้หลักธรรมดังกล่าวในการอบรมสั่งสอนนักเรียนให้ยึดมั่นในการทำความดี ละเว้นความชั่ว และดำเนินชีวิตตาสยกลางที่เรียกว่า “มัชฌิมาปฏิปทา” พร้อมทั้งมีการฝึกอบรมให้มีการพัฒนาจริยธรรมของนักเรียนให้สูงขึ้น



3. ปัญหาการส่งเกรดล่าช้าอันเนื่องมาจากอาจารย์ผู้สอนมีภาระต้องรับผิดชอบงานสอนหลายวิชา และยังมีภาระงานอื่นๆ อาทิ งานบริหาร งานที่ได้รับมอบหมาย งานบริการวิชาการ วิจัยและการพัฒนาตนเอง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามหน้าที่ของอาจารย์ต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่องซึ่งหลีกเลี่ยงกับภาระงานเหล่านี้ไปไม่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับ กระทรวงศึกษาธิการ (2548, น.5) กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบตามเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ว่า ต้องปฏิบัติงานทางวิชาการของสถานศึกษา พัฒนาตนเองและวิชาชีพ ประสานความร่วมมือกับผู้ปกครอง บุคคลในชุมชน และหรือสถานประกอบการเพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียน การบริการสังคมด้านวิชาการ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมายโดยมีลักษณะงานที่ปฏิบัติ ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน ด้วยวิธีการที่หลากหลาย โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ จัดอบรมสั่งสอนและจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ปฏิบัติงานวิชาการของสถานศึกษา และจัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน ประสานความร่วมมือกับผู้ปกครองและบุคคลในชุมชนเพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ ทำนุบำรุง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม แหล่งเรียนรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่น ศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และประเมินพัฒนาการของผู้เรียน เพื่อนำมาพัฒนาประสิทธิภาพการเรียนการสอน และงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

1.1 ควรมีการสำรวจความต้องการของอาจารย์ เพื่อจัดฝึกอบรมในประเด็น/เรื่องที่อาจารย์ยังมีข้อบกพร่องหรือต้องการยกระดับ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้มาชี้แนะอย่างถูกต้องเหมาะสม เช่น การอบรมเรื่องเทคนิคการสอน การวางแผนการสอน วิธีการวัดผลและประเมินผล เป็นต้น

1.2 ควรมีมาตรการลงโทษอาจารย์ที่ส่งเกรดล่าช้าเป็นระยะเวลานานตามจรรยาบรรณวิชาชีพอาจารย์ ซึ่งส่งผลเสียต่อนิสิต อาทิ ทำให้นิสิตพ้นสภาพย้อนหลัง สำเร็จการศึกษาล่าช้า

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ศึกษาผลกระทบต่อนิสิตกรณีอาจารย์ส่งเกรดล่าช้ากว่าระยะเวลาที่ปฏิทินการศึกษากำหนด



บรรณานุกรม

- กรมวิชาการ. (2542). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542. กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2548). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2547. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- จริยา เสดบุตร. (2522). การวัดและประเมินผลทางการศึกษา. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- จิตนา ยูนิพันธ์. (2527). การเรียนการสอนทางพยาบาลศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เจริญ ไวรวัจนกุล. (2531). ความเป็นครู. สุรินทร์: สหวิทยาลัยอีสานใต้ วิทยาลัยครูสุรินทร์.
- ชาญชัย อินทรประวัติ. (2553). วิธีสอนทั่วไปและการสอนแบบจุลภาค. สงขลา: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สงขลา.
- ทรรศนิชา กัลยาณมิตร. (2525). แบบจำลองศูนย์บริการสื่อการศึกษาของสถาบันฝึกหัดครู. กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทองเรือน อมัชกุล. (2525). การบริหารกิจการนิสิต ทฤษฎีและแนวปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: กรมการฝึกหัดครู.
- ทัศนีย์ สุขเมธี. (2533). การศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการฝึกอบรมวิธีการสอนภาษาไทยและประสิทธิภาพทางการฝึกสอนของนักศึกษาโปรแกรมวิชาเอกภาษาไทย วิทยาลัยครูชนบุรี. ชนบุรี : วิทยาลัยครูชนบุรี สหวิทยาลัยรัตนโกสินทร์.
- ธีระ นทีวุฒิกุล. (2521). การศึกษาความต้องการเข้าร่วมกิจกรรมนิสิตของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปริญญาโท กศ.ม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2555). วินัยในตนเองและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง. วารสารการวัดผลการศึกษา, 17 (1): 3-15 : กรกฎาคม 2555.
- ปัญญา สมบูรณ์ศิลป์. (2523). หลักการจัดสุขภาพโรงเรียน. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- พรชูลี คุณานุกร. (2523). ผู้การอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรชูลี อาชาวำรุง. (2525). นิสิต นักศึกษา: หลักการ แนวปฏิบัติและปัญหา. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- พรรณี หุทัย. (2522). จิตวิทยาการเรียนการสอน. กรุงเทพฯ : วรุฒิการพิมพ์.
- พันทิพา อุทัยสุข. (2525). ปัจจัยเสริมการเรียนการสอน: ชุดวิชาพื้นฐานการศึกษา. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.



พิตร ทองชั้น. (2524). **หลักการวัดผล**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

ไพฑูรย์ สินดารัตน์. (2522). **หลักและวิธีการสอนระดับอุดมศึกษา**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รมดี พิมลบรรยงก์. (2528). **ปัญหาการจัดวิชาพื้นฐานการศึกษาตามหลักสูตรของสภาการฝึกหัดครู**. วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วารี ธีระจิตร. (2525). **แบบจำลองศูนย์บริการสื่อการศึกษาของสถาบันฝึกหัดครู**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิลเลียม ทวีสิน. (2522). **มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม (ส 021)**. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.

สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี. (2540). **คู่มือการศึกษา**. สุราษฎร์ธานี: สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี.

สมเกียรติ ศรีเมือง. (2545). **ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของครูโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด**

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี. ปรินญา กษ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สุณีย์ ชีดากร. (2522). **จิตวิทยาการศึกษา**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยครูพระนคร.

สุพิน บุญชูวงศ์. (2539). **หลักการสอน**. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

สุมิตร คุณานุกร. (2518). **หลักสูตรและการสอน**. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์.

อรรณพ พานิชปฐมพงศ์. (2542). **ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยบางประการกับพฤติกรรมด้านความมี**

วินัยของตนเองของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6. ปรินญาณิพนธ์ กศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

อารมณ วุฒิพฤกษ์. (2525). **ประเมินผลสัมฤทธิ์การศึกษาภาคปฏิบัติการพยาบาลอนามัยชุมชนของนักศึกษาคณะพยาบาลศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยมหิดล.

อุทุมพร ทองอุไทย. (2523). **ลักษณะของอาจารย์มหาวิทยาลัยในอุดมคติ, การวิจัยการศึกษา**. ม.ป.ป.

Edward F. Sheffield, ed. (1974). **Teaching in the Universities No One Way**. Montreal: McGill Queen's.

Gagne, R.M. (1967). **Curriculum: Comprehensive Instruction**. Boston : Little Brown and Company.

Reese Danley Kilgo. (1970). *What the Good Teacher Does*, **Improving College and University Teaching**.

Steve DeVore. **Self-discipline**. < <http://www.sybervision.com/Discipline/index.htm#contents>>

10 เมษายน 2555.

T.M. Newcomp. (1954). **Social Psychology**. New York : Dryden Press.



ความคาดหวังของนิสิตปริญญาโท วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

มหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีต่อเส้นทางอาชีพ*

มนตรี คำวัน**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความคาดหวังของนิสิตระดับปริญญาโทที่มีต่อการศึกษาลัทธิรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ในการนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในประกอบอาชีพ ตลอดจนสำรวจกลุ่มอาชีพของนิสิตระดับปริญญาโทเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนประชาสัมพันธ์หลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ให้เป็นที่รู้จักเพิ่มมากขึ้นอันจะนำมาสู่การพัฒนาและการประชาสัมพันธ์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ให้เป็นที่รู้จักในวงกว้าง และสำรวจกลุ่มเป้าหมายของบุคคลที่มีความต้องการหรือสนใจเข้ามาศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง และสามารถนำผลการวิจัยมาเสนอแนะในการจัดการเรียนการสอน และการให้บริการแก่นิสิตในระดับปริญญาโท ผลการวิจัยพบว่านิสิตระดับปริญญาโทหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มีความคาดหวังจากการศึกษาต่อที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ในการนำไปประกอบอาชีพว่าจะสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำวุฒิทางการศึกษาที่ได้รับไปขอปรับเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น และขอปรับเลื่อนฐานค่าตอบแทน ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถไปสมัครงานที่รับคุณวุฒิระดับปริญญาโท ลดการแข่งขันกับคุณวุฒิในระดับปริญญาตรี กลุ่มอาชีพที่เลือกศึกษาในระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มีการประกอบอาชีพรับราชการจำนวน 20 คน แยกตามตำแหน่งดังนี้ นักวิชาการพัฒนาสังคม นักพัฒนาสังคม ข้าราชการครู และข้าราชการตำรวจ ผู้อำนวยการกองคลัง เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป นิติกร หัวหน้าส่วนสวัสดิการสังคม และสันหนการ ประกอบอาชีพเป็นพนักงานของรัฐจำนวน 3 คน แยกเป็นพนักงานราชการ ตำแหน่งนักวิชาการเงินและบัญชี และพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ประกอบอาชีพลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 3 คน ตำแหน่งพนักงานสรรพสามิต เจ้าหน้าที่ธุรการ และผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ประกอบอาชีพงานเอกชน จำนวน 1 คน ตำแหน่งครูผู้สอนโรงเรียน

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “ความคาดหวังของนิสิตปริญญาโท วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่มีต่อเส้นทางอาชีพ” โดยงานวิจัยเรื่องนี้ได้รับทุนอุดหนุนและส่งเสริมการวิจัย จากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณปี พ.ศ. 2557

**อาจารย์ผู้ช่วยสอน, วิทยาลัยการเมืองการปกครองมหาวิทยาลัยมหาสารคาม



เอกชน ประกอบอาชีพค้าขายจำนวน 5 คน ประกอบธุรกิจส่วนตัวจำนวน 5 คน ว่างานจำนวน 15 คน กลุ่มอาชีพที่เลือกศึกษาในระดับปริญญาโทมากที่สุดคือ อาชีพข้าราชการ เนื่องจากอาชีพข้าราชการเป็นอาชีพที่สามารถศึกษาต่อในหลักสูตรระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครองได้ตรงตามสายงาน และสามารถนำวุฒิการศึกษาไปปรับฐานค่าตอบแทน และสามารถนำไปประกอบการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ให้สูงขึ้นได้ รองลงมาคือกลุ่มที่กำลังว่างงานและเลือกศึกษาต่อ จากการสัมภาษณ์ข้อมูลพบว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มที่พึงสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี และมีความต้องการที่จะศึกษาต่อในระดับปริญญาโท และกลุ่มอาชีพอื่นๆที่เลือกศึกษาในระดับปริญญาโทที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง คือ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างชั่วคราวของรัฐ อาชีพค้าขาย ประกอบธุรกิจส่วนตัว และอาชีพอื่นๆตามลำดับ

คำสำคัญ:ความคาดหวัง/ นิติปริญญาโท/ เส้นทางอาชีพ

The Expectations of Master Degree Students Toward thrive Career Path of College of Politics and Governance Students, Mahasarakham University *

Montri Khamwan **

Abstract

The purpose of this research is to study the expectations of master's degree students to the Master of Political Science Program in Politics and Government and Master of Public Administration Program in Public Policy. The students can use a knowledge they have studied for applying in the career. And also survey the occupational group of students for publicizing planning of master's degree program, College of Politics and Governance, usefully and widely. Moreover, another purpose is to explore the target of people who want or are interested to study master's degree in the college, and be able to use the result for developing the teaching materials and services. The result showed that the students in Master of Political Science Program in Politics and Government (M.Pol.Sc.) and Master of Public Administration Program in Public Policy (M.P.A.) expected to be able to apply the knowledge they have studied to their work effectively. They can use the degree or certificate for shifting or changing to the higher position, adjust salary standard, and also make a better quality of life. Moreover, it will reduce the competitive job application with bachelor's degree. With the occupational group of master of College of Politics and Governance

**This article is a part of the research, entitled "The Expectations of Master Degree Students of College of Politics and Governance Students, Mahasarakham University, to the Career" under the Financial Support of Collage of Politics and Governance, Mahasarakham University*

*** Teaching Assistant, Collage of Politics and Governance, Mahasarakham University*



students, work as a government officer in total 20 people by the following position, social development specialist, social development worker, teachers and police officers, director of planning division, general administrative officer, legal officer, and director of social welfare and recreation. 3 people work for the government as follow, government employees for finance and accounting analyst, university officer as educator, temporary occupation of 3 people as excise officer, general service officer, and finance and accounting assistance. Work as private school teacher for 1 person, merchant for 5 people, self-employed business for 1 person, and unemployed and education for 15 people. The most chosen occupational group in the master's degree is government officer, because this career can be able to study in the master's degree program of college of politics and governance easily and followed by the groups who are unemployed and education. Data from the interviews showed that there are a group of undergraduate grads, and they need to study at postgraduate level. Other occupation is government employee, temporary government employee, merchant, self-employed business, and others respectively.

Keywords: Expectations/Graduate Students/Career Path

ที่มาและความสำคัญ

วิทยาลัยการเมืองการปกครองเปิดสอนในระดับบัณฑิตศึกษา 2 หลักสูตร คือหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ซึ่งทั้ง 2 หลักสูตรมีการจัดการเรียนการสอนมาเป็นเวลากว่า 10 ปี หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิตมีนิสิตจำนวน 10 รุ่น และนิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตแล้วจำนวน 13 รุ่น แสดงให้เห็นถึงความสามารถของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ในการผลิตมหาบัณฑิตออกไปรับใช้สังคม ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถาบันชั้นนำในภูมิภาคที่เปิดการเรียนการสอนทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งนิสิตระดับบัณฑิตศึกษาที่จบจากวิทยาลัยการเมืองการปกครองล้วนแล้วแต่มาจากหลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมาจากหลากหลายอาชีพทั้งในภาคส่วนของหน่วยงานราชการ และหน่วยงานของเอกชน แต่ยังขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลของศิษย์เก่าและหน่วยงานที่ศิษย์เก่าและนิสิตปริญญาระดับโททำงานอยู่ปัจจุบัน อันจะเป็นประโยชน์ในการนำข้อมูลเหล่านั้นมาปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการ การประชาสัมพันธ์ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งในทางวิชาการและรูปแบบอื่นกับหน่วยงานเหล่านั้น



การวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาความคาดหวังของนิสิตระดับปริญญาโทที่มีต่อการศึกษาลัทธิรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ในการนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในประกอบอาชีพ ตลอดจนสำรวจกลุ่มอาชีพของนิสิตระดับปริญญาโทเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนประชาสัมพันธ์หลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ให้เป็นที่รู้จักเพิ่มมากขึ้นอันจะนำมาสู่การพัฒนาและการประชาสัมพันธ์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ให้เป็นที่รู้จักในวงกว้าง และสำรวจกลุ่มเป้าหมายของบุคคลที่มีความต้องการหรือสนใจเข้ามาศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง และสามารถนำผลการวิจัยมาเสนอแนะในการจัดการเรียนการสอน และการให้บริการแก่นิสิตในระดับปริญญาโทต่อไป

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาความคาดหวังของนิสิตปริญญาโทที่มีต่อการศึกษาลัทธิรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะในการนำไปประกอบอาชีพ
2. สำรวจกลุ่มอาชีพของนิสิตปริญญาโทลัทธิรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
3. ศึกษาลักษณะอาชีพของนิสิตระดับปริญญาโทเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนประชาสัมพันธ์หลักสูตรให้เข้าถึงกลุ่มอาชีพที่มีความสนใจเข้ามาศึกษาเพิ่มมากขึ้น

โจทย์วิจัย

1. นิสิตระดับปริญญาโทมีความคาดหวังในการศึกษาและเมื่อสำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการเมืองการปกครองอย่างไรบ้าง

ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาความคาดหวังในการศึกษาของนิสิตระดับปริญญาโท วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่มีต่อเส้นทางอาชีพโดยศึกษาความคาดหวังของนิสิตปริญญาโทที่มีต่อการศึกษาลัทธิรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการ



ปกครอง และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ในการนำไปประกอบอาชีพ สำหรับกลุ่มอาชีพของนิสิตปริญญาโทหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ และศึกษาลักษณะอาชีพของนิสิตระดับปริญญาโทเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนประชาสัมพันธ์หลักสูตรให้เข้าถึงกลุ่มอาชีพที่มีความสนใจเข้ามาศึกษาเพิ่มมากขึ้น

วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง ความคาดหวังของนิสิตปริญญาโท วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่มีต่อเส้นทางอาชีพ ผู้วิจัยมีวิธีการดำเนินการค้นคว้าดังนี้

- 1.เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
- 2.สร้างและหาคุณภาพเครื่องมือ
- 3.การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 4.กลุ่มประชากรในการวิจัย
- 5.การจัดกระทำข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

1. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นแบบสัมภาษณ์ข้อมูลจากนิสิตระดับบัณฑิตศึกษาของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษามีจำนวน 50 คน โดยแยกเป็นนิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง จำนวน 20 คน และนิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตจำนวน 30 คน รวมเป็น 50 คน เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ครอบคลุมกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้คำถามสัมภาษณ์ เพื่อศึกษางานวิจัยเรื่องความคาดหวังของนิสิตปริญญาโท วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่มีต่อเส้นทางอาชีพ

1.ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

- 1.1 เพศ
- 1.2 สถานภาพ
- 1.3 อายุ
- 1.4 การศึกษาระดับปริญญาตรี
- 1.5 ปัจจุบันกำลังศึกษา
- 1.6 อาชีพและตำแหน่ง



2.ความคาดหวังในการศึกษาของนิสิตระดับปริญญาโทวิทยาลัยการเมืองการปกครองมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

2.1 เพราะเหตุใดท่านจึงตัดสินใจเลือกศึกษาในระดับปริญญาโทที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

2.2 ท่านมีความคาดหวังอย่างไรในการศึกษาในระดับปริญญาโทที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

3. ความคาดหวังหลังจากสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโท

3.1 หากท่านสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างไรบ้างต่อการประกอบอาชีพของท่าน

2. สร้างและหาคุณภาพจากเครื่องมือ

1. ศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการค้นหาข้อมูลวิจัย
2. นำผลที่ได้จากการศึกษา มาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการทำวิจัย
3. นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ ปรัชญาผู้เชี่ยวชาญ ความครบถ้วน ความถูกต้อง และครอบคลุมเนื้อหาของการศึกษา แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ
4. เก็บรวบรวมข้อมูลและนำมาวิเคราะห์ผล

3.การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

- 1.การศึกษาเอกสาร เป็นการศึกษาค้นคว้าและรวบรวม แนวคิดและข้อมูลต่างๆ จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิ หนังสือ บทความ เอกสารเผยแพร่ โดยรวบรวมข้อมูลในส่วนที่ต้องการเพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดกรอบในการศึกษา ออกแบบและกำหนดวิธีวิจัยภาคสนาม
2. การศึกษาภาคสนาม เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างซึ่งจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มประชากรเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้



4. กลุ่มประชากรในการวิจัย

ผู้วิจัยทำการศึกษาในกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องสำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษามีจำนวน 50 คน โดยแยกเป็นเป็นนิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง จำนวน 20 คน และนิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตจำนวน 30 คน

5. การจัดทำข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลที่ได้มา จากนั้นดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้การพรรณนาความตามข้อมูลที่วิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ความคาดหวังของนิสิตปริญญาโท วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่มีต่อเส้นทางอาชีพ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผลการศึกษาโดยการสำรวจและสัมภาษณ์ข้อมูลจากนิสิตระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ทั้ง 2 หลักสูตรซึ่งประกอบด้วย หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง (ร.ม.) และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ (ร.ป.ม.) โดยสามารถวิเคราะห์ผลการศึกษาดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์
2. ประวัติการศึกษาในระดับปริญญาตรี
3. การประกอบอาชีพ
4. ปัจจัยในการเลือกศึกษาในระดับปริญญาโทที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
5. ความคาดหวังจากการศึกษาในระดับปริญญาโท
6. ความคาดหวังหลังจากสำเร็จการศึกษา

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1.1 จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์มีจำนวนทั้งหมด 50 คน ประกอบด้วยนิสิตระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง (ร.ม.) 23 คน และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ (ร.ป.ม.) จำนวน 27 คน เป็นนิสิตประจำปีการศึกษา 2556 -2557

1.2 นิสิตระดับปริญญาโทผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เป็นเพศชาย จำนวน 24 คน และเพศหญิง จำนวน 26 คน



1.3 นิติระดับปริญญาโทผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ มีสถานภาพโสด จำนวน 31 คน และสถานภาพสมรสจำนวน 19 คน

1.4 นิติระดับปริญญาโทผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์อายุอยู่ในระหว่างอายุ 20-30 ปี จำนวน 29 คน อายุ 31-40 ปี จำนวน 16 คน อายุ 40 - 50 ปี จำนวน 4 คน และ 51 ปีขึ้นไป จำนวน 1 คน

2.ประวัติการศึกษาในระดับปริญญาตรี

ประวัติการศึกษาในระดับปริญญาตรี ของนิสิตในระดับปริญญาโทที่ศึกษาในวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวithาลัยมหาสารคาม ปีการศึกษา 2556 – 2557 มีจำนวน 7 หลักสูตร 14 สาขาวิชา ดังต่อไปนี้

2.1 หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต มีจำนวน 3 สาขาวิชาดังนี้

- 2.1.1 สาขาวิชาการเมืองการปกครอง
- 2.1.2 สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ
- 2.1.3 สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

2.2 หลักสูตร บริหารธุรกิจบัณฑิต มีจำนวน 3 สาขาวิชาดังนี้

- 2.2.1 สาขาวิชาการจัดการ
- 2.2.2 สาขาวิชาการบัญชี
- 2.2.3 สาขาวิชาคอมพิวเตอร์

2.3 หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มีจำนวน 1 สาขาดังนี้

- 2.3.1 สาขานิติศาสตร์

2.4หลักสูตรครุศาสตรบัณฑิต มีจำนวน 4 สาขาวิชาดังนี้

- 2.4.1 สาขาวิชาเคมี
- 2.4.2 สาขาอุตสาหกรรมศิลป์
- 2.4.3 สาขาวิชาคอมพิวเตอร์
- 2.4.4 สาขาวิชาการศึกษา

2.5 หลักสูตรวิทยาศาสตร์บัณฑิต มีจำนวน 2 สาขาวิชาดังนี้

- 2.5.1 สาขาเทคโนโลยีการผลิต
- 2.5.2 สาขาชีววิทยา

2.6 หลักสูตรนิเทศศาสตรบัณฑิต มีจำนวน 1 สาขาวิชาดังนี้

- 2.6.1 สาขาวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์



2.7 หลักสูตรวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต มีจำนวน 1 สาขาวิชานี้

2.7.1 สาขาวิศวกรรมเครื่องกลและพลังงาน

3. การประกอบอาชีพ

นิตยระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ทั้ง 2 หลักสูตร ซึ่งประกอบด้วย หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง (ร.ม.) และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ (ร.ป.ม.) ประจำปีการศึกษา 2556-2557 มีลักษณะในการประกอบอาชีพสามารถแยกออกเป็น 6 ประเภทได้ดังนี้

3.1 รับราชการ

นิตยระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครองผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบอาชีพรับราชการ จำนวน 20 คน สามารถแยกได้ตามตำแหน่งและหน่วยงานที่สังกัดได้ดังนี้

3.1.1 ข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค มีตำแหน่งดังต่อไปนี้

3.1.1.1 นักวิชาการพัฒนาสังคม

3.1.1.2 นักพัฒนาสังคม

3.1.1.3 ข้าราชการครู

3.1.1.4 ข้าราชการตำรวจ

3.1.2 ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีตำแหน่งดังต่อไปนี้

3.1.2.1 ผู้อำนวยการกองคลัง

3.1.2.2 บุคลากร

3.1.2.3 เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป

3.1.2.4 นิติกร

3.1.2.5 หัวหน้าส่วนสวัสดิการสังคม

3.1.2.6 สันทนาการ

3.2 พนักงานของรัฐ

นิตยระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครองผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบอาชีพเป็นพนักงานของรัฐ จำนวน 3 คน ซึ่งแยกได้เป็นพนักงานของรัฐในส่วนต่างๆได้ดังนี้

3.2.1 พนักงานราชการ ตำแหน่ง นักวิชาการเงินและบัญชี

3.2.2 พนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่ง นักวิชาการศึกษา



3.3 ลูกจ้างชั่วคราว

นิติระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครองผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบอาชีพ ตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 3 คน ซึ่งมีลักษณะตำแหน่งดังนี้

3.3.1 พนักงานสรรพสามิต

3.3.2 เจ้าหน้าที่ธุรการ

3.3.3 ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

3.4 ทำงานเอกชน

นิติระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครองผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบอาชีพในงานเอกชน จำนวน 1 คน ซึ่งประกอบอาชีพในตำแหน่ง ครูผู้สอนโรงเรียนเอกชน

3.5 ประกอบธุรกิจส่วนตัว

นิติระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครองผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัว จำนวน 3 คน

3.6 ประกอบอาชีพค้าขาย

นิติระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครองผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบอาชีพค้าขายจำนวน 5 คน

3.7 ว่างานและกำลังศึกษาต่อ

นิติระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครองผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นผู้ว่างงานและกำลังศึกษาต่อจำนวน 15 คน

4. ปัจจัยในการเลือกศึกษาในระดับปริญญาโทที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

จากการสัมภาษณ์นิติระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครองทั้ง 2 หลักสูตร สามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้นิติระดับปริญญาโทเลือกศึกษาต่อที่วิทยาลัยการเมืองการปกครองออกมาได้เป็นประเด็นได้ต่างๆ ดังนี้

4.1 เลือกศึกษาต่อที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง เพราะอยากเพิ่มพูนความรู้ ทักษะของตนเองให้มีความเข้าใจในบริบทของการเมือง และระบบบริหารราชการให้มากขึ้น

4.2 มีความสนใจในหลักสูตรรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และมีความสนใจทางด้านการเมืองการปกครอง

4.3 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง เป็นสถาบันที่มีชื่อเสียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และในประเทศ

4.4 มีความมั่นใจในหลักสูตรที่ได้มาตรฐาน และมีคุณภาพทางการศึกษา



- 4.5 เป็นสถาบันการศึกษาที่อยู่ใกล้กับภูมิลำเนา จึงทำให้มีความสะดวกในการเดินทาง
- 4.6 เป็นสถาบันการศึกษาเดิมที่เคยศึกษาในระดับปริญญาตรี และเป็นศิษย์เก่าของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง
- 4.7 วิทยาลัยการเมืองการปกครองเปิดสอนในระดับปริญญาโทที่ตรงกับสายงานในการประกอบอาชีพในปัจจุบัน
- 4.8 วิทยาลัยการเมืองการปกครองมีคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีชื่อเสียง และมีความน่าเชื่อถือ
- 4.9 วิทยาลัยการเมืองการปกครองเป็นสถาบันที่เปิดทำการเรียนการสอนในระดับปริญญาโทที่มีความพร้อมทั้งด้าน คณาจารย์ สื่อการเรียนการสอน และระบบบริหารจัดการที่ดี
- 4.10 ต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองให้ดีขึ้น
- 4.11 เมื่อสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทแล้วสามารถหาตำแหน่งงานได้เพิ่มมากขึ้น
- 4.12 มีรุ่นพี่ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง แนะนำให้เลือกศึกษาต่อที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
- 4.13 วิทยาลัยการเมืองการปกครองเป็นศูนย์กลางของสถาบันการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 4.14 วิทยาลัยการเมืองการปกครองมีความโดดเด่นของหลักสูตรที่มีการบรรจุรายวิชาหรือหัวข้อในการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีคณาจารย์ที่มีความรู้ในเรื่องการเมืองการปกครองในภาคอีสาน

5. ความคาดหวังจากการศึกษาในระดับปริญญาโท

จากการสัมภาษณ์ข้อมูลจากนิสิตระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ทั้ง 2 หลักสูตร ซึ่งประกอบด้วย หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง (ร.ม.) และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ (ร.ป.ม.) ถึงความคาดหวังที่มีต่อการศึกษาในระดับปริญญาโท และสามารถวิเคราะห์สรุปออกมาได้เป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

- 5.1 สามารถศึกษาให้จบตามหลักสูตรกำหนดไว้ และมีผลการเรียนที่ดี
- 5.2 สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง หรือประวัติความเป็นมาทางการเมืองได้อย่างมีหลักการและเหตุผล
- 5.3 อยากพบปะสังสรรค์ และแลกเปลี่ยนทัศนคติกับเพื่อนร่วมห้องเรียนที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ
- 5.4 เพิ่มเติมองค์ความรู้และต่อยอดความรู้เดิมที่เคยศึกษาในระดับปริญญาตรี



- 5.5 อยากเรียนรู้ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ จากคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ
- 5.6 อยากได้รับความรู้ที่ทันสมัย และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม
- 5.7 นำความรู้ที่ได้รับไปปรับปรุงทักษะในการปฏิบัติงานของตนเอง
- 5.8 คาดหวังว่าจะได้รับความรู้จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญและมีชื่อเสียง
- 5.9 เพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ เพื่อจะสามารถก้าวสู่การเป็นนักวิชาการที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญในอนาคต
- 5.10 สามารถทำวิทยานิพนธ์ หรือการศึกษาค้นคว้าอิสระที่มีคุณภาพเต็มไปด้วยเนื้อหาและคุณค่าทางวิชาการ
- 5.11 นำองค์ความรู้ไปพัฒนาแผนงานของตนเองให้เป็นไปตามระบบการบริหารจัดการที่ดี

6. ความคาดหวังหลังจากสำเร็จการศึกษา

จากการสัมภาษณ์ข้อมูลจากนิสิตระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ทั้ง 2 หลักสูตร ซึ่งประกอบด้วย หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง (ร.ม.) และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ (ร.ป.ม.) ถึงความคาดหวังหลังจากสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโท สามารถวิเคราะห์ได้เป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

- 6.1 สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานของตนเองได้
- 6.2 นำวุฒิทางการศึกษาที่ได้รับไปปรับเพื่อเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เช่นการเปลี่ยนสายงานจากสายปฏิบัติการเป็นสายงานการบริหาร
- 6.3 สามารถนำวุฒิทางการศึกษาไปปรับฐานเงินเดือนตอบแทนในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น
- 6.4 นำวุฒิทางการศึกษาไปสมัครงานได้หลากหลายเพิ่มมากขึ้น ลดการแข่งขันจากวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาตรี
- 6.5 นำความรู้ที่ได้รับมาปรับเปลี่ยนในสายบังคับบัญชาเพื่อให้การปฏิบัติงานในระบบราชการมีความคล่องตัวเพิ่มมากขึ้น
- 6.6 สามารถไปสมัครเป็นนักวิชาการหรือเป็นอาจารย์สอนในมหาวิทยาลัยได้
- 6.7 นำความรู้จากแนวคิดหรือทฤษฎีใหม่ๆ ไปปรับใช้กับหน้าที่การทำงานในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น
- 6.8 เมื่อสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทและได้รับคุณวุฒิที่สูงขึ้นจากเดิม จะทำให้เพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับตนเองได้



6.9 นำความรู้ที่ได้รับไปแลกเปลี่ยนทัศนคติกับเพื่อนร่วมงานได้ ทั้งในระดับได้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชา

6.10 ได้เปิดโลกทัศน์และเพิ่มพูนความรู้ให้กับตนเอง

6.11 สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองได้อย่างถูกต้อง และมีเหตุผล

6.12 มีทางเลือกในการประกอบอาชีพเพิ่มมากขึ้น

6.13 เป็นช่องทางในการศึกษาต่อระดับปริญญาเอกหรือในระดับที่สูงขึ้น

6.14 เป็นแบบอย่างให้กับสมาชิกในครอบครัวและในสถานที่ทำงานในการศึกษาเล่าเรียน

6.15 เกิดเครือข่ายในการติดต่อสื่อสารของเพื่อนร่วมห้องเรียนจากการศึกษาในระดับปริญญาโทที่มาจากหลายสาขาอาชีพ และหลายพื้นที่เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ ทั้งในด้านวิชาการ และการทำงาน

สรุป

การศึกษาเรื่อง ความคาดหวังของนิสิตปริญญาโท วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่มีต่อเส้นทางอาชีพ สามารถสรุปผลการศึกษาวิจัยได้ดังต่อไปนี้

1. นิสิตระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครองปีการศึกษา 2556-2557 หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ม.) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ป.ม.) สาขาวิชานโยบายสาธารณะผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูล มีจำนวน 50 คน แยกเป็นหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ม.) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง จำนวน 24 คน หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ป.ม.) สาขาวิชานโยบายสาธารณะ จำนวน 26 คน เพศชาย จำนวน 24 คน เพศหญิง จำนวน 26 คน สถานภาพโสด จำนวน 31 คน และสถานภาพสมรส จำนวน 19 คน ช่วงอายุระหว่าง 20 – 30 ปี จำนวน 29 คน อายุระหว่าง 31-40 ปี จำนวน 16 คน อายุระหว่าง 41 – 50 ปี จำนวน 4 คน และอายุ 51 ปีขึ้นไป จำนวน 1 คน

2. นิสิตระดับปริญญาโททั้ง 2 หลักสูตร มีประวัติการศึกษาในระดับปริญญาตรี ประกอบด้วย 7 หลักสูตร ประกอบด้วย หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต หลักสูตรบริหารธุรกิจบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต หลักสูตรวิทยาศาสตร์บัณฑิต หลักสูตรนิเทศศาสตรบัณฑิต หลักสูตรครุศาสตรบัณฑิต และหลักสูตรวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต

3. นิสิตระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ปีการศึกษา 2556- 2557 ประกอบอาชีพรับราชการจำนวน 20 คน เป็นพนักงานราชการ จำนวน 3 คน ลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 3 คน ทำงานในบริษัทเอกชน จำนวน 1 คน ประกอบธุรกิจส่วนตัวจำนวน 3 คน ประกอบอาชีพค้าขาย จำนวน 5 คน และกำลังว่างงานและศึกษาต่อจำนวน 15 คน



4. ปัจจัยสำคัญที่ทำให้นิติระดับปริญญาโทเลือกศึกษาที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง คือ ต้องการเพิ่มพูนความรู้ให้มากขึ้น มีความสนใจทางการเมืองการปกครอง มีความมั่นใจในหลักสูตรที่ได้มาตรฐานทางการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยมีคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีชื่อเสียงและมีความเชี่ยวชาญ และวิทยาลัยการเมืองการปกครอง เป็นสถาบันการศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ที่มีชื่อเสียงของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นศูนย์กลางทางการศึกษาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือทำให้มีความสะดวกในการเดินทาง

5. นิติระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มีความคาดหวังในการศึกษาแล้วจะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองได้อย่างมีหลักการและเหตุผล สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้กับหน่วยงานของตนเองได้ สามารถศึกษาทำวิทยานิพนธ์ และการศึกษาค้นคว้าอิสระที่มีความถูกต้องตามหลักระเบียบวิธีวิจัย และเป็นผลงานทางวิชาการที่เต็มไปด้วยคุณภาพทางวิชาการ

6. หลังจากสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทแล้ว นิสิตมีความคาดหวังว่าจะนำความรู้ที่ได้รับไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น สามารถนำวุฒิการศึกษาที่ได้รับไปปรับฐานเงินค่าตอบแทนให้เพิ่มมากขึ้น และสามารถเพิ่มช่องทางพัฒนาตนเองเพื่อเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เช่น จากสายปฏิบัติการเป็นสายบริหารได้ สามารถนำวุฒิการศึกษาไปสมัครทำงานในตำแหน่งต่างๆ ได้เพิ่มมากขึ้น ลดการแข่งขันจากคุณวุฒิในระดับปริญญาตรี นอกจากนี้เมื่อสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทแล้วจะเพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับตนเอง และเป็นแบบอย่างให้กับสมาชิกในครอบครัวและเพื่อนร่วมงานได้ และที่สำคัญยังเป็นบันไดสู่การศึกษาในระดับปริญญาเอกต่อไป

อภิปรายผล

จากศึกษาเรื่อง ความคาดหวังของนิสิตปริญญาโท วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่มีต่อเส้นทางอาชีพ ผู้วิจัยนำมาอภิปรายผลเป็นรายด้านตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้

1. นิติระดับปริญญาโทหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ม.) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ป.ม.) สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มีความคาดหวังจากการศึกษาต่อที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ในการนำไปประกอบอาชีพ นิสิตมีความคาดหวังว่าจะสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำวุฒิทางการศึกษาที่ได้รับไปขอปรับเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น และสามารถนำวุฒิ



การศึกษาขอปรับเปลี่ยนฐานคำตอบแทน ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถไปสมัครงานที่รับ
คุณวุฒิตะดับปริญญาโทลดการแข่งขันกับคุณวุฒิในระดับปริญญาตรี

2. กลุ่มอาชีพที่เลือกศึกษาในระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง หลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ม.) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร
มหาบัณฑิต (ร.ป.ม.) สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ประจำปีการศึกษา 2556-2557 ข้อมูลจากนิสิตผู้ให้
สัมภาษณ์ จำนวน 50 คนมีการประกอบอาชีพรับราชการจำนวน 20 คน แยกเป็นข้าราชการ
ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคประกอบอาชีพตามตำแหน่งดังนี้ นักวิชาการพัฒนาสังคม นักพัฒนา
สังคม ข้าราชการครู และข้าราชการตำรวจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสังกัดองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ประกอบอาชีพตามตำแหน่งดังนี้ ผู้อำนวยการกองคลัง เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป นิติกร
หัวหน้าส่วนสวัสดิการสังคม และสันตนาการ ประกอบอาชีพเป็นพนักงานของรัฐจำนวน 3 คน
แยกเป็นพนักงานราชการ ตำแหน่งนักวิชาการเงินและบัญชี และพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่ง
นักวิชาการศึกษา ประกอบอาชีพลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 3 คน ตำแหน่งพนักงานสรรพสามิต
เจ้าหน้าที่ธุรการ และผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ประกอบอาชีพงานเอกชน จำนวน 1 คน
ตำแหน่งครูผู้สอนโรงเรียนเอกชน ประกอบอาชีพค้าขายจำนวน 5 คน ประกอบธุรกิจส่วนตัว
จำนวน 5 คน ว่างานและกำลังศึกษาต่อจำนวน 15 คน

3. จากการศึกษาของกลุ่มอาชีพของนิสิตระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต
(ร.ม.) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ป.ม.) พบว่า
กลุ่มอาชีพที่เลือกศึกษาในระดับปริญญาโทมากที่สุดคือ อาชีพข้าราชการ เนื่องจากอาชีพรับราชการ
เป็นอาชีพที่สามารถศึกษาต่อในหลักสูตรระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครองได้ตรง
ตามสายงาน และสามารถนำวุฒิการศึกษาไปปรับฐานคำตอบแทน และสามารถนำไปประกอบการ
เลื่อนตำแหน่งหน้าที่ให้สูงขึ้นได้ รองลงมาคือกลุ่มที่กำลังว่างงานและเลือกศึกษาต่อ จากการ
สัมภาษณ์ข้อมูลพบว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มที่พึงสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี และมี
ความต้องการที่จะศึกษาต่อในระดับปริญญาโท และกลุ่มอาชีพอื่นๆ ที่เลือกศึกษาในระดับปริญญา
โทที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง คือ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างชั่วคราวของรัฐ อาชีพค้าขาย
ประกอบธุรกิจส่วนตัว และอาชีพอื่นๆตามลำดับ

ข้อเสนอแนะ

จากศึกษาวิจัยเรื่อง ความคาดหวังของนิสิตปริญญาโท วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่มีต่อเส้นทางอาชีพ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้



1. บุคคลที่เลือกศึกษาในระดับปริญญาโทในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ม.) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ป.ม.) ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ส่วนมากเป็นกลุ่มอาชีพข้าราชการ ผู้วิจัยจึงเสนอแนะว่าวิทยาลัยการเมืองการปกครองควรมีการจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์หลักสูตรให้เข้าถึงกลุ่มข้าราชการในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อการเพิ่มจำนวนนิสิตระดับปริญญาโท และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของวิทยาลัยการเมืองการปกครองให้เป็นที่รู้จักเพิ่มมากขึ้น
2. กลุ่มศิษย์เก่าของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี เป็นอีกหนึ่งกลุ่มที่นิยมศึกษาต่อในระดับปริญญาโทของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้วิทยาลัยการเมืองการปกครองจัดทำแผนการเผยแพร่แนะนำหลักสูตรให้กับกลุ่มศิษย์เก่าของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง และนิสิตระดับปริญญาตรีที่กำลังจะสำเร็จในระดับปริญญาตรี ให้ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและวิธีการสมัครเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโท
3. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นสถาบันการศึกษาที่เปิดสอนทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ที่มีชื่อเสียงของภูมิภาคและระดับประเทศสถาบันหนึ่ง วิทยาลัยการเมืองการปกครองควรเพิ่มการจัดทำเอกสารหรือสื่อประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้กับหน่วยงานต่างๆ ได้รับทราบการดำเนินงานทั้งกิจกรรมการเรียนการสอนและกิจกรรมด้านต่างๆ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์วิทยาลัยการเมืองการปกครองให้เป็นที่รู้จักเพิ่มมากขึ้น

บรรณานุกรม

ชัยฉุกร พรภาณุวิชญ์. (2540). ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อบทบาทการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาจังหวัดแพร่.

ปริญญา สังคมศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

นวลจันทร์ เพิ่มพูนรัตนกุล. (2540). ความคาดหวังของผู้เรียนต่อโครงการยกระดับความรู้

พื้นฐานสำหรับคนผู้ใหญ่บ้านและผู้นำท้องถิ่น ในจังหวัดสุพรรณบุรี. ปริญญานิพนธ์

กศ.ม.: มศว.ประสานมิตร. วิชาเอกการศึกษาผู้ใหญ่.

บรรชกร กล้าหาญ. (2548). การรับรู้และความคาดหวังของสถานประกอบการต่อการจัดการ

อาชีวศึกษา ระบบทวิภาคีของวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีเชียงใหม่. เชียงใหม่: วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีเชียงใหม่.



พรพิมล ภูมิฤทธิกุล และคณะ. (2556). ความต้องการและความคาดหวังของคนภายในเจริญต่อการ

ออกกำลังกาย(ระบบออนไลน์) [http://rcfcd.com/wp-content/uploads/2014/01/3_\(8](http://rcfcd.com/wp-content/uploads/2014/01/3_(8)

ธันวาคม 2557)

พระครูประสิทธิ์วิธการ (ณรงค์ธมมสุนทร). (2555). การศึกษาความคาดหวังต่อบทบาทของ

พระสงฆ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายา พหุติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของเยาวชน :

กรณีศึกษาอำเภอคลอง จังหวัดแพร่. วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต : มหาวิทยาลัยมหา

จุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย สาขาวิชาพระพุทธศาสนา.

พัชร มหาลาภ. (2538). ปัจจัยที่กำหนดความคาดหวัง. (ระบบออนไลน์) <http://www.stat.rmutt.ac.th>

/index.php?option=com_content&view=article&id=95:expectancy-theory&catid=37:

researchaart&Itemid=86 : (8 ธันวาคม 2557).

สิริวรรณ อัสวกุล. (2528). ความคาดหวังของมนุษย์เป็นการคิดล่วงหน้าไว้ก่อน.(ระบบออนไลน์).

:http://www.stat.rmutt.ac.th/index.php?option=com_content&view=

article&id=95:expectancy-theory&catid=37:researchaart&Itemid=86 : (8 ธันวาคม

2557).

สุภารัตน์ เมืองโสภ. (2557). ความคาดหวังของนักศึกษาระดับปริญญาตรีต่อการจัดการศึกษาคณะ

บริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี. (ระบบออนไลน์)

<http://www.research.rmutt.ac.th/wp-content/uploads/2011/09> (8 ธันวาคม 2557)

สมลักษณ์ เพชรช่วย. (2540). ความคาดหวังในการเรียนการศึกษาสายสามัญ วิธีเรียนทางไกลของ

ผู้ใช้งานงานในโรงงานอุตสาหกรรม จังหวัดระยอง. วิทยานิพนธ์ กศ.ม.: มศว. ประสาน

มิตร.วิชาเอกการศึกษาผู้ใหญ่

อัญชลี อานวรุฬหาวณิช. (2539). ทฤษฎีความคาดหวัง. (ระบบออนไลน์).

:[http://www.stat.rmutt.ac.th /index.php?option=com_content&view=](http://www.stat.rmutt.ac.th/index.php?option=com_content&view=)

article&id=95:expectancy-theory&catid=37 : researchaart&Itemid=86 : (8 ธันวาคม 2554).

อารีรักษ์ มีแจ้ง. (2556). ความคาดหวังและความพึงพอใจของนิสิตที่มีต่อการศึกษาในหลักสูตร

ศิลปศาสตรบัณฑิต วิชาเอกภาษาอังกฤษ. (ระบบออนไลน์) <http://www.info.human.nu.ac.th>

/e-research/show.php?m=7&detID=16&no_dep=&Y=2550(8 ธันวาคม 2557)



- อภิชัย สมนาม และวันทนา จันทา. (2550). สภาพที่เป็นจริงและความคาดหวังของนักศึกษา. (ระบบออนไลน์) http://www2.feu.ac.th/mba/articles_detail.php?id=33(8 ธันวาคม 2557)
- อภิวัฒน์ บุญสาร. (2548). การยอมรับคุณภาพการให้บริการชุมชนและความคาดหวังในคุณภาพชีวิต ศึกษากรณี : ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรบางโหลง ประชานิเวศน์ และ ห้วยหมาก. (ระบบออนไลน์) <http://www.softbizplus.com/thesis/1376-perception-of-community-service-quality-and-expectation-of-quality-of-life> (8 ธันวาคม 2557)



ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*

วรินทร์ รัชโพธิ์**

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือนิสิตที่ศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามจำนวน 100 คน โดยแบ่งตัวแปรต้นออกเป็น 4 ตัว ตัวแปรตาม 20 ตัว แบบสอบถามเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ค่าเฉลี่ยค่าร้อยละและทดสอบสมมติฐานด้วยการวิเคราะห์ความแปรปรวน

ผลการศึกษาพบว่าข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงร้อยละ 67 มีอายุระหว่าง 36-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 33 มีอาชีพพนักงานเอกชน/บริษัท ร้อยละ 43 เป็นผู้ที่มิรายได้รายได้ระหว่าง 10,001-20,000 บาท/เดือน คิดเป็นร้อยละ 57 และจากการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามโดยมีตัวแปรต้นได้แก่เพศ อายุ อาชีพ และรายได้ มีจำนวนตัวแปรตาม 20 ตัว จากการศึกษาพบว่า ตัวแปรตามหรือปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มากที่สุด คือ จบแล้วสามารถหางานทำได้ง่าย โดยมีค่าเฉลี่ย 3.59 จากการทดสอบสมมติฐาน พบว่าตัวแปรต้นที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ได้แก่ เพศ อายุ และอาชีพ

คำสำคัญ: ระดับบัณฑิตศึกษา/ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจ/วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม” โดยงานวิจัยเรื่องนี้ได้รับทุนอุดหนุนและส่งเสริมการวิจัย จากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณปี พ.ศ. 2557

**นักวิชาการศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Factors Effecting the Decision to Study at Graduate Level, College of Politics and Governance Mahasarakham University *

Varintorn Rudchapo **

Abstract

The objective of this research was to investigate factors affecting on the decisions of graduate level at College of Politics and Governance Mahasarakham University. The population used in this study is student at the graduate level. College of Politics and Governance Mahasarakham University of 100 people. By discrimination Independent variables of 4 variables and dependent of 20 variables. The *questionnaires* are *tools used* in this *research*. The statistics used in data analysis were percentage, mean and hypothesis testing by analysis of variance.

The results of this study, it was found that the data for the sample most were female were 67 percent, aged between 36-40 years were 33 percent, occupation employees/private partnership were 43 percent, revenues between 10,001-20,000 baht/month were 57 percent. From to investigate factors affecting on the decisions of graduate level at College of Politics and Governance Mahasarakham University. By discrimination Independent variables of 4 variables were sex, aged, occupation, revenues and dependent of 20 variables. The study was dependent variables or factors affecting on the decisions of graduate level at College of Politics and Governance Mahasarakham University. It was found that “can find work easily” with an average of 3.59. The hypothesis testing. The factors affecting on the decisions of graduate level at College of Politics and Governance Mahasarakham University were sex, age and occupation.

Keywords: Graduate Level/Factors Affecting Decisions/ College of Politics and Governance

บทนำ

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าคณะก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 โดยการผนวกภาควิชารัฐศาสตร์ ศูนย์ข้อมูลการเมืองท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือและโครงการจัดตั้งหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตซึ่งสังกัด

* This article is a part of the research, entitled “Factors Affect on the Decision to Study Graduate level College of Politics and Governance Mahasarakham University ” under the Financial Support of Collage of Politic and Governance, Mahasarakham University

** Educator, College of Politics and Governance, Mahasarakham, University.



คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์เข้าด้วยกัน ปัจจุบัน วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามสอนระดับบัณฑิตศึกษา 2 หลักสูตร คือ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครองและหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

วิทยาลัยการเมืองการปกครองได้ดำเนินงานตามพันธกิจด้านการเรียนการสอน การวิจัยการบริการวิชาการและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบันโดยวิทยาลัยการเมืองการปกครองได้วางรากฐานทางปัญญาอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดตั้งโครงการความร่วมมือต่างๆที่เน้นการเสริมสร้างความรู้คู่คุณธรรมและการทำงานเพื่อส่วนรวม อาทิโครงการลงชุมชนของนิสิตโครงการคิวนิสิต (Copag Tutor) โครงการให้นิสิตริเริ่มทำกิจการ (Copag Creative) โครงการสร้างวิทยาลัยสีเขียว (Copag Green) ตลอดจนได้จัด Copag Open House และ Copag Open Book เพื่อเปิดบ้านวิทยาลัยให้บุคคลภายนอกได้ทราบกิจกรรมต่าง ๆของวิทยาลัยรวมทั้งการทำความตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลวังแสง เพื่อทำกิจกรรมร่วมกันนอกจากนี้วิทยาลัยการเมืองการปกครองได้ทำข้อตกลงร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันต่างๆทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อพัฒนาความรู้ทางวิชาการ เช่นคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว ผู้แทนจากลักแซมเบิร์ก คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล องค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านกฎหมาย (BABSEA CLE Foundation Thailand) เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม เพื่อร่วมมือทางวิชาการ แลกเปลี่ยน นิสิต อาจารย์และผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

วิทยาลัยการเมืองการปกครองมีนิสิตเข้าศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาจำนวนทั้งสิ้น153 คน แบ่งเป็นหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต 65 คน และรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต 88 คน(ระบบMIS มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สืบค้น 17 สิงหาคม 2557)ซึ่งถือว่ายังมีนิสิตเข้าศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศไทยและอีกสาเหตุที่มีผลทำให้นิสิตต้องการศึกษาต่อที่วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามมีจำนวนน้อย เนื่องจากมหาวิทยาลัยหลายๆแห่งทั้งภาครัฐและเอกชนได้เปิดสอนในหลักสูตรเดียวกันหรือใกล้เคียงมากขึ้นทำให้ผู้เรียนมีโอกาสและทางเลือกทางการศึกษาเพิ่มขึ้น

ดังนั้นงานวิจัยเรื่องนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยการสำรวจความคิดเห็นของนิสิตระดับบัณฑิตศึกษาซึ่งผู้บริหารสามารถนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณาในการพัฒนาหลักสูตรกิจกรรมการเรียนการสอนสื่อที่ใช้ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนรวมทั้งการวัด



และประเมินผลการเรียนการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

สมมุติฐานของการวิจัย

นิสิตระดับบัณฑิตศึกษา ที่มีความแตกต่างกันในด้าน เพศ อายุ อาชีพ รายได้ มีปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือนิสิตที่กำลังศึกษาในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครองและหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. ศึกษาตัวแปรต้นหรือปัจจัยส่วนบุคคลประกอบด้วย เพศ อายุ อาชีพ รายได้
3. ศึกษาตัวแปรตาม หรือปัจจัยที่ส่งต่อการตัดสินใจศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา ประกอบด้วย 1) ความเหมาะสมกับตัวเอง 2) สามารถหางานทำได้ง่าย 3) สถาบันมีชื่อเสียง 4) เลือกตามคำแนะนำของผู้ปกครอง 5) ความก้าวหน้าและความมั่นคงในอาชีพ 6) ความศรัทธาและความชื่นชอบในอาชีพ 7) ความถนัดในสาขาวิชาที่เลือก 8) ผลตอบแทนที่ได้จากอาชีพสูง 9) ตามคำแนะนำของรุ่นพี่ 10) ตามคำโฆษณาประชาสัมพันธ์ 11) เป็นวิทยาลัยในฝันมาตั้งแต่ต้น 12) ความมีชื่อเสียงของวิทยาลัย 13) อาจารย์มีความน่าเชื่อถือ 14) มีทุนการศึกษาจำนวนมาก 15) ใกล้ภูมิลำเนา สิ่งแวดล้อมเอื้ออำนวยแก่การเรียน 16) การเดินทางสะดวก 17) เจ้าหน้าที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี 18) มีเอกสารงานวิจัยเป็นเครื่องยืนยันประสิทธิภาพของบุคลากร 19) ค่าจ่ายในการศึกษาไม่สูง



นิยามศัพท์เฉพาะ

การตัดสินใจ หมายถึง การเลือกการตัดสินใจในการเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ปัจจัย หมายถึง เหตุอันเป็นทางให้เกิดการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

นิสิต หมายถึง ผู้ที่กำลังศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผู้ศึกษาและผู้สนใจทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. นำผลของการศึกษาไปเป็นแนวทางส่งเสริมและพัฒนาและเป็นข้อมูลในการดำเนินการ
กำหนดนโยบายต่างๆ และปรับปรุงในการเรียนการสอนการบริหารจัดการและการวางแผนการตลาด
ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามต่อไป

ผลการศึกษาในแต่ละประเด็นมีดังต่อไปนี้

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัย
การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ

1.1 ความหมายของการตัดสินใจ

ได้มีนักวิชาการหลายท่านทั้งนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้คำนิยาม และ
ความหมายของคำว่า “การตัดสินใจ” (decision) ไว้ต่างกันดังนี้

แสวงรัตน์ มงคลมาส (2537, หน้า 73) ได้ให้ความหมายของคำว่า “การตัดสินใจ” คือการ
เลือกบนทางเลือก (choice of alternative) ซึ่งทางเลือกนั้นจะต้องมี



1. เป้าหมายหรือจุดประสงค์ (goals) ความมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลนั้นผู้กระทำต้องมีการกำหนดเป้าหมายไว้ก่อนล่วงหน้าและพยายามที่จะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ

2. ความเชื่อ (belief orientation) เกิดจากความคิดความรู้ในเรื่องนั้นที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการเลือกการกระทำทางสังคม

3. ค่านิยม (value standard) คือสิ่งที่บุคคลยึดถือเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจและกำหนดการกระทำของตนเองค่านิยมนั้นเป็นลักษณะความเชื่ออย่างหนึ่งแต่มีลักษณะถาวร โดยเชื่อว่าวิธีปฏิบัติบางอย่างเป็นสิ่งที่ดีหรือสังคมเห็นดีเห็นชอบสมควรที่จะยึดถือและปฏิบัติมากกว่าวิธีปฏิบัติอย่างอื่น

4. นิสัยและธรรมเนียม (habits and customs) คือแบบอย่างพฤติกรรมที่สังคมกำหนดไว้แล้วสืบต่อกันมาด้วยประเพณี

5. การคาดหวัง (expectation) คือท่าทีของบุคคลอื่นที่มีผลต่อพฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตัวโดยคาดหวังหรือต้องการให้บุคคลนั้นประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ตนต้องการ

ออฟสทัด (Ofstad, 1961, p. 1) อธิบายความหมายของการตัดสินใจว่าการที่บุคคลหนึ่งได้กระทำการตัดสินใจคือ

1. เขาได้เริ่มต้นสร้างปฏิกริยาโต้ตอบเชิงพฤติกรรมเป็นอนุกรมในการเลือกชิ้นชมบางสิ่งบางอย่าง

2. เขาได้ตัดสินใจเพื่อลงมือปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งที่เขาคิดว่าเขาทำได้

3. การลงมือวินิจฉัยว่าเขาควรทำอะไรภายใต้สถานการณ์เฉพาะอย่างหลังจากที่ได้พิจารณาทางเลือกต่างๆแล้ว

1.2 ลักษณะของการตัดสินใจ

สโตนอร์ (Stoner, 1978, pp. 167-170) ได้กล่าวการตัดสินใจสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นขณะทำการตัดสินใจคือ

1. การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่แน่นอน (condition of certainly) เป็นการตัดสินใจที่มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างเพียงพอ

2. การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่เสี่ยง (condition of risk) เป็นการตัดสินใจโดยอาศัยทฤษฎีความน่าจะเป็นให้เป็นเครื่องมือตรวจสอบหรือคาดการณ์ก่อนการตัดสินใจ



3. การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน (condition of uncertainty) เป็นการตัดสินใจที่มักจะอาศัยประสบการณ์ดุลยพินิจและสัญชาตญาณของตน

กล่าวโดยสรุปว่าการตัดสินใจนั้นเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุผลสำคัญดังต่อไปนี้

1. มีปัญหาเกิดขึ้น
2. เพื่อที่จะทำให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุผล
3. จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่มีอยู่นั้นผิดพลาดและบกพร่องหรือไม่ทันสมัยจึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและก้าวหน้า

1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจ

ทฤษฎีการตัดสินใจและการกระทำทางสังคม (The multiple factors theory of decision making and social action)

รีดเดอร์ (Reeder, 1971) ได้รวบรวมทฤษฎีทางสังคมวิทยาเพื่อมาอธิบายพฤติกรรมต่างๆ ของมนุษย์ซึ่งเขาเห็นว่าโดยทั่วไปแล้วรูปแบบ (model) ทางด้านจิตวิทยาสังคมที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในพฤติกรรมของมนุษย์นั้นนักสังคมวิทยาจะมองในแง่ของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม (social – economics status) ซึ่งถือว่าปัจจัยภายนอกจะมีผลต่อการตัดสินใจแต่รีดเดอร์ เชื่อว่าปัจจัยภายนอกจริงๆ แล้วไม่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการตัดสินใจซึ่งแต่ละบุคคลจะแปลงสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เหล่านี้มาสู่ตัวคนซึ่งจะอยู่ในรูปของความเชื่อและความไม่เชื่อที่ทำให้บุคคลตัดสินใจเลือกกระทำ พฤติกรรมนั้นๆ ดังนั้นบุคคลอาจจะเลือกตัดสินใจกระทำพฤติกรรมอย่างเดียวกันแต่เหตุผลของการตัดสินใจอาจจะแตกต่างกันรีดเดอร์จึงอธิบายเหตุผลในการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งของมนุษย์ว่าเกิดจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายหรือจุดประสงค์ (goals) ความมุ่งหมายเพื่อการบรรลุผลนั้นผู้กระทำจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายไว้ก่อนล่วงหน้าและพยายามที่จะกระทำทุกวิถีทางเพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ
2. ความเชื่อ (belief orientation) เกิดจากความคิดความรู้ในเรื่องนั้นๆที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการเลือกการกระทำทางสังคม
3. ค่านิยม (value standard) คือสิ่งที่บุคคลยึดถือให้เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจและกำหนดการกระทำของตนเองค่านิยมนั้นเป็นลักษณะความเชื่ออย่างหนึ่งแต่มีลักษณะถาวรโดยเชื่อว่าวิธี



ปฏิบัติบางอย่างเป็นสิ่งที่ตนเองหรือสังคมเห็นดีเห็นชอบสมควรที่จะยึดถือปฏิบัติมากกว่าวิธีการปฏิบัติ
อย่างอื่น

4. นิสัยและธรรมเนียม (habits and customs) คือแบบอย่างที่สังคมกำหนดไว้แล้วและมี
การสืบทอดต่อกันมาด้วยประเพณี

5. การคาดหวัง (expectation) คือท่าทีของบุคคลอื่นที่มีผลต่อพฤติกรรมของบุคคลที่
เกี่ยวข้องกับตัวโดยความคาดหวังหรือต้องการให้บุคคลนั้นประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ตนต้องการ

6. ข้อผูกพัน (commitments) คือสิ่งที่ผู้กระทำเชื่อว่าเขาจะมีความผูกพันที่จะต้อง
กระทำให้สอดคล้องกับสถานการณ์นั้นๆ ข้อผูกพันจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำทาง
สังคม

7. การบังคับ (force) คือตัวที่จะช่วยกระตุ้นให้ผู้กระทำเกิดการตัดสินใจได้เร็วขึ้น

8. โอกาส (opportunity) เป็นความคิดของผู้กระทำที่เชื่อว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจะช่วย
ให้มีโอกาสเลือกกระทำ

9. ความสามารถ (ability) การที่ผู้กระทำรู้ถึงความสามารถของตนเองซึ่งจะก่อให้เกิด
ผลสำเร็จในเรื่องนั้นๆ ได้การตระหนักถึงความสามารถนี้จะนำไปสู่การตัดสินใจและการกระทำทาง
สังคม

10. การสนับสนุน (support) คือสิ่งที่ผู้กระทำรู้ว่าจะได้รับหรือคิดว่าจะได้รับจากคน
อื่นๆ เช่น เมื่อนักเรียนเลือกเรียนในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครนั้นจะต้องได้รับ
การสนับสนุนจากผู้ปกครองเป็นต้น

1.4 กระบวนการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจเป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์โดยใช้หลักเชิงเหตุผลเป็น
ลักษณะของการหาทางออกที่ดีที่สุดเป็นพื้นฐาน วุฒิชัยจาง (2522, หน้า 25) ได้แบ่งขั้นตอนของการ
ตัดสินใจโดยถือแนวพิจารณาการแก้ไขปัญหา (problem solving approach) เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา
โดยได้แบ่งเป็น 5 ขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นแสวงหาข้อมูลข่าวสาร (data collection) เนื่องจากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นย่อมมี
สาเหตุการสาเหตุแสวงหาข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคือการหาสิ่งที่เป็นสาเหตุนั้นเพื่อมาเป็น
องค์ประกอบในการตัดสินใจและจะต้องกระทำอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ทั้งในแง่ของการเก็บรวบรวม
ข้อมูล (collective) และในแง่ของการวิเคราะห์ (analysis) ซึ่งเป็นลักษณะและวิธีการเดียวกับการวิจัย



2. ขั้นตอนการวิเคราะห์ทางเลือก (formulating alternative) เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากในกระบวนการตัดสินใจเป็นการพยายามจะครอบคลุมวิธีทางที่จะแก้ไขปัญหาได้ในหลายๆวิธีและจะต้องกำหนดให้ได้ในรูปธรรมหลักข้อเท็จจริง (main fact) เป็นอย่างไรบ้างและในทางปฏิบัติต้องสร้างฉาก (scenario) ขึ้นมาก่อนว่าเรื่องนี้มีทางเลือกอะไรบ้างในทางเลือกนั้นๆมีข้อเท็จจริงรูปธรรมหลักๆอะไรบ้าง

3. ขั้นตอนการวิเคราะห์ทางเลือก (analysis alternative) การวิเคราะห์ทางเลือกควรใช้ความเป็นจริงที่เป็นภาวะวิสัย (objective analysis) พยายามหลีกเลี่ยงการนำค่า (value) ทั้งหลายมาเกี่ยวข้องในการวิเคราะห์

4. ขั้นตอนการเปรียบเทียบค่าทางเลือก (value comparison) ขั้นตอนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบโดยนำค่า (value) ที่เกี่ยวข้องมาเปรียบเทียบกับขั้นตอนอื่นที่ปลอดจากค่าแล้วมาพิจารณาทางเลือกอีกทีหนึ่ง

5. ขั้นตอนการตัดสินใจทางเลือกที่ดีที่สุด (choice of alternative on the best set of alternative) ขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจทางเลือกที่ดีที่สุด

1.5 การมีเหตุผลในการตัดสินใจ

วุฒิชัย จานง (2522, หน้า 18-19) กล่าวว่า การมีเหตุผล (rationality) ในการตัดสินใจสามารถพิจารณาได้หลายกรณีเช่น

1. การมีเหตุผลที่ควรจะเป็นจริงๆ (objectively rational) หมายถึงการตัดสินใจที่พยายามจะหาเหตุผลสูงสุดในค่านิยมที่มีอยู่ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

2. การมีเหตุผลในแง่ของแต่ละบุคคล (subjectively) ใช้กับการตัดสินใจที่ได้รับผลสูงสุดเท่าที่ความรู้ความสามารถจะมีอยู่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งการมีเหตุผลแบบนี้จะหละหลวมกว่าและเป็นไปในแง่ของนามธรรมมากกว่าแบบที่ 1

3. การมีเหตุผลในแง่ของการรู้ตัวหรือว่ามีสำนึกอยู่ (consciously rational) ซึ่งใช้กับการตัดสินใจที่ต้องการปรับปรุงมรรคเพื่อที่จะนำไปสู่เป้าหมายโดยที่มีกระบวนการที่มีสำนึกอยู่ตลอดเวลา

4. การมีเหตุผลที่ได้ไตร่ตรองอย่างดีแล้ว (deliberately rational) หมายถึงการปรับปรุงมรรควิธีเพื่อที่จะไปสู่วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอันสุดท้ายโดยการที่มีการเสาะหาทั้งและกันในตัวเอง



2. ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

มาสโลว์ (Maslow, 1970) ได้คิดค้นทฤษฎีการจูงใจขึ้นโดยแบ่งแรงจูงใจตามลำดับความเข้มข้นแห่งความต้องการเป็น 5 ระดับดังนี้

1. ความต้องการทางสรีระระดับพื้นฐาน (basic physiologocal needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของร่างกายเพื่อความอยู่รอดของชีวิตอันได้แก่อาหารเครื่องนุ่งห่มที่อยู่อาศัยยารักษาโรคอากาศเป็นต้นดังนี้เพื่อที่จะได้รับการตอบสนองความต้องการดังกล่าวมนุษย์จึงต้องทำงานเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยที่จะมาบำบัดความต้องการของตน

2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (safety and security needs) เมื่อความต้องการทางร่างกายได้การบำบัดแล้วความต้องการของคนก็ไม่ได้สิ้นสุดเพียงแค่นั้นสุขภาพที่ดีความปลอดภัยจากอันตรายตลอดจนความมั่นคงในการประกอบอาชีพหรือหน้าที่การงานก็เป็นสิ่งที่มนุษย์ปรารถนาซึ่งคนเราย่อมมีความต้องการตรงกันในเรื่องนี้เสมอโดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่

3. ความต้องการเข้าสังคมและมีพวกพ้องเมื่อความต้องการสองขั้นที่กล่าวมาแล้วได้รับการตอบสนองบุคคลจะมีความต้องการทางสังคมคือการมีเพื่อนฝูงและต้องการให้เป็นที่ยอมรับต้องการความรักความปรารถนาที่ต้องการที่จะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือสังคมซึ่งความต้องการดังกล่าวจะทำให้สมาชิกของกลุ่มหรือสังคมมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันอันจะช่วยให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ความต้องการมีศักดิ์ศรีและมีสถานภาพ (needs for self – esteem and status) ความต้องการขั้นนี้คือความต้องการที่จะให้คนอื่นยอมรับนับถือมีความภาคภูมิใจในตนเองมีศักดิ์ศรีมีความภาคภูมิใจและมีสถานภาพในสังคมมีความนับถือตัวเองเป็นลักษณะที่เรียกว่า Ego Needs บุคคลที่มีความต้องการหรือมีแรงจูงใจประเภทนี้มักจะพยายามหาสิ่งต่างๆ ให้ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์แก่สายตาคนอื่น

5. ความต้องการมีสัจการแห่งตนหรือทำให้ชีวิตมีความหมาย (needs for self realization and fulfillment) ความต้องการขั้นนี้เป็นความต้องการขั้นสูงสุดซึ่งบางครั้งเรียกว่า self – actualization ความต้องการขั้นนี้เป็นความต้องการที่บุคคลตระหนักถึงศักยภาพแห่งตนจากการที่มีโอกาสพัฒนาตนเองให้มีความก้าวหน้าอยู่เสมอและมีโอกาสที่จะสร้างสรรค์ความคิดความอ่านให้กว้างขวางออกไปซึ่งความต้องการในขั้นนี้ส่วนใหญ่เป็นความต้องการด้านอุดมคติ (ideal needs)

ความต้องการ 5 ประการข้างต้นของมาสโลว์นี้เรียงลำดับตามความสำคัญหรือความจำเป็นมากที่สุดไปยังน้อยที่สุดโดยมีความต้องการทางกายซึ่งเป็นความต้องการส่วนบุคคลของมนุษย์ทุกคน



เป็นพื้นฐานขั้นแรกความต้องการ 5 ขั้นนี้จะเป็นอิสระต่อกันและมีความต่อเนื่องเหลื่อมล้ำกันอยู่ กล่าวคือความต้องการระดับถัดมาอาจเกิดขึ้นก่อนที่ความต้องการขั้นต้นจะได้รับการตอบสนองให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ก็ได้และบางคนอาจให้ความสำคัญกับความต้องการสลับขั้นก็ได้ อย่างไรก็ตามก็ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าทุกคนจะมีความต้องการครบทั้ง 5 ขั้นแต่ความต้องการทั้งหมดเหล่านี้จะมีอยู่ตลอดชีวิตของบุคคลดังนั้นความต้องการของมนุษย์ดังกล่าวข้างต้นจะเป็นแรงผลักดันให้แสดงพฤติกรรมโน้มไปทางที่จะบำบัดความต้องการเหล่านี้อยู่เสมอ

ความหมายและประเภทของแรงจูงใจตามที่ได้กล่าวมาสรุปได้ว่าแรงจูงใจเป็นแรงผลักดันหรือแรงกระตุ้นให้บุคคลแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่ตนต้องการอย่างมีทิศทางและแบ่งแรงจูงใจเป็น 4 ประเภท คือ

1. แรงจูงใจของร่างกาย (physiological motives) เป็นแรงจูงใจที่เกิดความต้องการของร่างกายเป็นสำคัญเช่นความหิวความกระหายหรือเมื่อร่างกายขาดอาหารไปก็จะเป็นผลให้คนแสดงพฤติกรรมต่างๆออกมาเพื่อบรรเทาความต้องการนั้น

2. แรงจูงใจส่วนบุคคล (personal motives) เป็นแรงจูงใจที่ต่อมาจากแรงจูงใจทางร่างกายที่พัฒนาขึ้นมาภายในตัวซึ่งแต่ละบุคคลแตกต่างกันออกไปเช่นการแสดงออกของคนแต่ละคนอาจจะเป็นการสะสมรูปถ่ายการวาดตัวแสดงกิริยาท่าทางต่างๆออกมาตามลักษณะของความสนใจของตนเองหรือเป็นความตั้งใจของตนเองเป็นพิเศษโดยไม่มีผลตอบแทนหรือเจตนาอย่างอื่นเคลือบแฝง

3. แรงจูงใจทางสังคม (social motives) เป็นแรงจูงใจที่เกิดจากการเรียนรู้เพิ่มเติมภายหลังสืบต่อจากแรงจูงใจส่วนบุคคลเพราะมนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคมจึงทำให้เกิดแรงจูงใจขึ้นเช่นต้องการความรู้ความฉลาดภัยต้องการฐานะทางสังคมก็จะทำให้คนแสดงพฤติกรรมต่างๆออกมาได้

4. แรงจูงใจเพื่อความสมหวังแห่งชีวิต (self – actualization motives) ซึ่งเกิดขึ้นในตัวบุคคลเพื่อสนองตอบความต้องการทางอารมณ์ของตนเองและเพื่อการดำรงตนเองอยู่ในสังคมด้วยความราบรื่นและพอใจในตนเองพร้อมกันไปด้วย

แรงจูงใจที่มีบทบาทสำคัญกับการเลือกเข้าศึกษาต่อของนักเรียนมาจากแรงจูงใจทางสังคมเป็นสำคัญทั้งนี้บุคคลย่อมต้องการฐานะทางสังคมที่ดีขึ้นอย่างไรก็ตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นพื้นฐานเดิมของนักเรียนก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกเข้าศึกษาต่อของนักเรียนเช่นกัน



3. แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาและการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา

3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษา

การศึกษาเป็นกระบวนการที่จะกล่อมเกลาจิตใจมนุษย์เพื่อให้สามารถอยู่กับเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ของตนได้อย่างมีความสุขและเป็นกระบวนการที่จะถ่ายทอดทางสังคมแก่คนในชาติในปัจจุบันมีความเชื่อว่าถ้ามนุษย์มีการเรียนตั้งแต่เกิดจนตายหรือเป็นกระบวนการศึกษาที่ต่อเนื่องกันไปโดยปราศจากการหยุดนิ่งเพื่อสนองความต้องการของผู้เรียนก็จะสามารถพัฒนาศักยภาพในตัวผู้เรียนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง

การศึกษามีบทบาทสำคัญ 2 ประการคือประการแรกทำหน้าที่อนุรักษ์และถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคมให้ไปสู่รุ่นชนรุ่นหลังและประการที่สองการศึกษาทำหน้าที่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่างๆ โดยภาระหน้าที่เช่นนี้การศึกษาจะช่วยควบคุมการเปลี่ยนแปลงสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ดังนั้นการศึกษาจึงเป็นปัจจัยในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในแง่ของการเพิ่มพูนความรู้ทักษะและความสามารถในการปฏิบัติงานซึ่งถ้าหากพิจารณาการศึกษาเป็นการลงทุนการศึกษาจะเป็นปัจจัยเสริมสร้างคุณภาพชีวิต ดังนั้นการประกันความสูญเปล่าของการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจะต้องกำหนดนโยบายจุดหมายและวิธีการที่ดี (ประพนธ์ ลิ้มธรรมมหิศร, 2545, หน้า 6)

การศึกษาต่อเนื่อง คือ การขยายโอกาสสำหรับการอ่านการศึกษาศึกษาการฝึกฝนแก่เยาวชนและผู้ใหญ่ที่ไม่มีโอกาสได้ศึกษาในโรงเรียนภาคปกติได้มีโอกาสเรียนจบหลักสูตร

การศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา หมายถึง ความเชื่อที่เป็นแนวทางในการจัดการเรียนการสอนระดับบัณฑิตศึกษาซึ่งได้แก่การเรียนการสอนในหลักสูตรต่างๆ เพื่อรับปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิตการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาเป็นการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรีที่จัดขึ้นสำหรับผู้ที่เป็นบัณฑิตแล้วได้เข้ารับการ studia ต่อในระดับที่สูงกว่าเพื่อเป็นการเพิ่มพูนคุณวุฒิและศักยภาพทางวิชาการของตนเอง

ลักษณะสำคัญหรือเป้าหมายของการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาเพื่อต้องการให้บัณฑิตมีความเป็นนักวิชาการและนักวิชาชีพสูงฉะนั้นการจัดการระดับนี้จึงมุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนรู้จักค้นคว้าวิจัยด้วยตนเองให้มากที่สุด

การศึกษาในระดับปริญญาโทได้เติบโตขึ้นมากในระยะหลังนี้เกิดความหลากหลายในลักษณะต่างๆ ทั้งหลักสูตรปกติหลักสูตรนอกเวลาราชการมีการจัดการเรียนการสอนหลายรูปแบบและการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาในหลายลักษณะเกณฑ์กลางกำหนดโดยบัณฑิตวิทยาลัยส่วนการ



ดำเนินการยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่ระหว่างความรับผิดชอบของคณะวิชาโดยตรงกับบัณฑิตวิทยาลัย ตลอดจนการประสานสัมพันธ์ต่อเนื่องของการศึกษาระดับปริญญาตรีกับปริญญาโท

การจัดการศึกษาระดับปริญญาโทเป็นการเพิ่มปริมาณขององค์ความรู้เนื่องจากระยะเวลา 4 ปีของการศึกษาระดับปริญญาตรีนั้น ไม่เพียงพอที่ครอบคลุมความรู้ให้กว้างขวางและลึกพอได้แต่เหตุผลนี้ยังมีข้อโต้แย้งเพราะบางหลักสูตรในระดับปริญญาตรีได้เพิ่มเวลาขึ้นเป็น 5 หรือ 6 ปีก็มีและในบางกรณีมีผู้ศึกษาได้ปริญญาตรีสองปริญญาเนื่องจากเป็นวิชาที่แยกจากกันแม้จะมีส่วนเชื่อมกันอยู่บ้าง เช่น แพทย์ศาสตร์กับนิติศาสตร์จึงน่าจะคิดว่าปริญญาโทหมายความว่าอย่างไรในทางวิชาการมีข้อบ่งชี้ชัดเจนว่าความแตกต่างจากปริญญาตรีไม่ใช่เชิงปริมาณแต่เป็นเชิงคุณภาพโดยปริญญาโทเน้นความสามารถในการรู้เท่าทันความรู้สามารถแยกสิ่งที่น่าเชื่อถือออกจากสิ่งที่ไม่น่าเชื่อว่าข้อความรู้ใหม่ใดมีเหตุผลและข้อมูลสนับสนุนเพียงพอภายในขอบเขตใดในการที่จะมีความสามารถดังกล่าวนี้ได้ต้องรู้กระบวนการวิจัยซึ่งเป็นวิธีการที่ได้มาซึ่งความรู้ใหม่ต้องสามารถเห็นจุดอ่อนเช่นอคติและปัจจัยรบกวนต่างๆในการวิจัยได้การศึกษาจึงเน้นการทำวิทยานิพนธ์ซึ่งเป็นการศึกษาวิธีการวิจัยในสาขาวิชานั้นๆ (ประพนธ์ ลิ้มธรรมมหิศร, 2545, หน้า 9)

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม” ได้ดำเนินการศึกษาแบบการวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาตามลำดับดังต่อไปนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ คือ นิสิตที่กำลังศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เรียนวันเสาร์-วันอาทิตย์จำนวนทั้งสิ้น 153 คน

กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้คือนิสิตที่กำลังศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เรียนวันเสาร์-วันอาทิตย์ จำนวนทั้งสิ้น 100 คน



เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจาก เอกสาร ผลงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ปัจจัยส่วนบุคคลหรือตัวแปรต้นประกอบด้วย เพศ อายุ อาชีพ และรายได้

ตอนที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประกอบด้วย 1) ความเหมาะสมกับตัวเอง 2) สามารถหางานทำได้ง่าย 3) สถาบันมีชื่อเสียง 4) เลือกตามคำแนะนำของผู้ปกครอง 5) ความก้าวหน้าและความมั่นคงในอาชีพ 6) ความศรัทธาและความชื่นชอบในอาชีพ 7) ความถนัดในสาขาวิชาที่เลือก 8) ผลตอบแทนที่ได้จากอาชีพสูง 9) ตามคำแนะนำของรุ่นพี่ 10) ตามคำโฆษณาประชาสัมพันธ์ 11) เป็นวิทยาลัยในฝันมาตั้งแต่ต้น 12) ความมีชื่อเสียงของวิทยาลัย 13) อาจารย์มีความน่าเชื่อถือ 14) มีทุนการศึกษาจำนวนมาก 15) ใกล้ภูมิลำเนาสิ่งแวดล้อมเอื้ออำนวยต่อการเรียน 16) การเดินทางสะดวก 17) เจ้าหน้าที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี 18) มีเอกสารงานวิจัยเป็น 19) เครื่องยืนยันประสิทธิภาพของบุคลากร 20) ค่าจ่ายในการศึกษาถูก

การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้สร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดในการวิจัยซึ่งการสร้างแบบสอบถามมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1. ศึกษาหลักการแนวคิดทฤษฎีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยศึกษาเกี่ยวกับตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

2. กำหนดเนื้อหาของแบบสอบถามที่ใช้ในแบบสอบถามโดยพยายามให้มีขอบเขตครอบคลุมเนื้อหาของเรื่องที่ศึกษามากที่สุดรวมทั้งมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อความเข้าใจและทุกคนสามารถตอบคำถามได้

3. จัดพิมพ์แบบสอบถามฉบับสมบูรณ์เพื่อใช้ในการวิจัย



การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. นำแบบสอบถามไปให้นักศึกษาที่กำลังศึกษาในในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเพื่อทำการตอบแบบสอบถาม
2. นำแบบสอบถามที่ตอบเรียบร้อยแล้วจำนวน 100 ฉบับมาตรวจให้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อทำการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะดำเนินการโดยวิเคราะห์ประมวลผลโดยใช้คอมพิวเตอร์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์โดยใช้สถิติดังต่อไปนี้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ใช้ค่าร้อยละ (percentage) เพื่อแสดงข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม
2. ใช้ค่าเฉลี่ย (mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) เพื่อแสดงระดับของการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ค่าเฉลี่ย		ระดับการตัดสินใจ
5 – 4.1	หมายถึง	มากที่สุด
4 – 3.1	หมายถึง	มาก
3 – 2.1	หมายถึง	ปานกลาง
2 – 1.1	หมายถึง	น้อย
1 – 0.0	หมายถึง	น้อยที่สุด

3. สถิติที่ใช้ทดสอบสมมติฐาน

3.1 ทดสอบความแตกต่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มตามตัวแปรเพศโดยใช้สถิติ t-test

3.2 ทดสอบความแตกต่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่มากกว่า 2 กลุ่มตามตัวแปรเพศ อายุอาชีพและรายได้โดยใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One – way ANOVA) และทดสอบความแตกต่างรายคู่ (post hoc) โดยใช้วิธีของดุกี (Turkey's alternate test)

สำหรับค่านัยสำคัญทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ครั้งนี้กำหนดไว้ที่ระดับ .05



การอภิปรายผล

การศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ครั้งนี้สามารถนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1. จากผลการวิจัยพบว่าเพศนิตมีผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกัน อาจเนื่องจากว่ายุคนี้เป็นยุคที่ผู้ชายกับผู้หญิงมีความเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากผู้หญิงมีความเสียเปรียบด้านร่างกาย ดังนั้นอาจเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ผู้หญิงจะต้องการพัฒนาตนเองให้เท่าเทียมกับผู้ชาย ดังนั้นผู้หญิงจำเป็นต้องแสวงหาความรู้และทักษะการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. จากผลการวิจัยพบว่านิตที่มีอายุแตกต่างกันมีผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกันอาจเนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้ส่วนใหญ่แล้วนิตมีอายุระหว่าง 26-40 ปีมีความสนใจที่ศึกษาต่อเพื่อต้องการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของตนเองต้องการความเจริญเติบโตและความเจริญก้าวหน้าในการทำงานต้องการนำความรู้ที่ได้เล่าเรียนมาไปพัฒนาในการทำงานของตนเองอย่างเต็มที่ตลอดจนการให้ได้รับการยอมรับในสังคมตามวัยและประสบการณ์ที่แต่ละคนมีอยู่

3. จากผลการวิจัยพบว่านิตที่มีอาชีพแตกต่างกันมีผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกันอาจเนื่องจากนิตที่มาเรียนก่อนข้างจะมีอาชีพหลากหลายไม่ว่าจะมีอาชีพรับราชการพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานบริษัทเอกชนมีการตัดสินใจในการมาศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกัน

4. จากผลการวิจัยพบว่านิตที่มีรายได้แตกต่างกันมีผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามไม่แตกต่างกันอาจเนื่องจากปัจจุบันการศึกษามีความจะเป็นมากในการทำให้อายุมีความเจริญเติบโตก้าวหน้าในการทำงานและนิตมีความต้องการนำความรู้ที่ได้เล่าเรียนมาไปพัฒนาในการทำงานของตนเองอย่างเต็มที่ตลอดจนการให้ได้รับการยอมรับในสังคมฉะนั้นถึงจะมีรายได้ต่ำหรือสูงก็ไม่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



สรุปผล

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

จากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงร้อยละ 67 และเพศชายร้อยละ 33 โดยส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 36-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 33 มีอาชีพพนักงานเอกชน/บริษัทร้อยละ 43 เป็นผู้ที่มิรายได้รายได้ระหว่าง 10,001-20,000 บาท/เดือน คิดเป็นร้อยละ 57

ข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจมากที่สุดคือ จบแล้วสามารถหางานทำได้ง่าย โดยมีค่าเฉลี่ย 3.59

ผลการทดสอบสมมุติฐาน

สมมุติฐานที่ 1 พบว่ายอมรับสมมุติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้กล่าวคือ นิสิตชายกับหญิง มีการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมมุติฐานที่ 2 พบว่ายอมรับสมมุติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้กล่าวคือ นิสิตที่มีอายุแตกต่างกัน มีการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมมุติฐานที่ 3 พบว่ายอมรับสมมุติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้กล่าวคือ นิสิตที่มีอาชีพแตกต่างกัน มีการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมมุติฐานที่ 4 พบว่าปฏิเสธสมมุติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้กล่าวคือ นิสิตที่มีรายได้แตกต่างกัน มีการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามไม่แตกต่างกัน



ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยผู้ดำเนินการวิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนะดังนี้

1. จัดให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามอย่างกว้างขวางนอกจากการประชาสัมพันธ์ทางสิ่งพิมพ์แล้วควรมีการประชาสัมพันธ์ทางวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้บุคคลได้รู้จักมากยิ่งขึ้นและมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องซึ่งอาจทำให้มีนิสิตตัดสินใจที่จะเลือกเข้าศึกษาต่อมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น
2. ควรจัดทำกรวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์นิสิตทุกสาขาโดยสอบถามถึงปัจจัยที่สำคัญที่มีผลทำให้นิสิตตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเพื่อนำผลที่ได้เป็นเป็นแนวทางในการประชาสัมพันธ์หลักสูตรต่อไป
3. การศึกษาครั้งต่อไปควรมีการกำหนดตัวแปรที่จะนำมาศึกษาเพิ่มเติมให้ละเอียดและมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นทั้งตัวแปรด้านความมุ่งหมายทางการศึกษาต่อตัวแปรด้านเหตุผลส่วนตัว ตัวแปรด้านหลักสูตรหรือสาขาวิชาตัวแปรด้านอิทธิพลการชักจูงจากบุคคลและสื่อการประชาสัมพันธ์ต่างๆตัวแปรด้านบทบาทหรือสถาบันและตัวแปรด้านอาจารย์ผู้สอนเป็นต้น
4. ควรทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผู้ใช้มหาวิทยาลัยในแต่ละหน่วยงานหรือสถานประกอบการที่นิสิตปฏิบัติงานอยู่

บรรณานุกรม

- กันยรัตน์ แสนอาทิตย์. (2544). ความคิดเห็นของนิสิตรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตต่อโครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. ปัญหาพิเศษหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารทั่วไป, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยบูรพา.
- โกวิทย์ สิงสนันท์. (2529). กระบวนการตัดสินใจด้านบริหารและกรอบความคิดทั่วไป. กรุงเทพฯ : สำนักบรรณสารการพัฒนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- จินตนา สายทองคำ. (2539). การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาต่อและไม่ศึกษาต่อของนักเรียนวิทยาลัยนาฏศิลป์. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิตสาขาอุดมศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- ทรงวุฒิ วัฒนขจร. (2533). องค์ประกอบที่มุ่งใจในการมาเรียนของนัศึกษานอกโรงเรียนสายสามัญ
ระดับปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต. ปริญญานิพนธ์หลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต
สาขาการศึกษาผู้ใหญ่, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- นิตยา วัฒนภรณ์. (2531). เหตุมุ่งใจของการเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโทภาคพิเศษคณะรัฐศาส
ศาสตร. ปาณินพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตสาขารัฐศาสตร, บัณฑิตวิทยาลัย
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร.
- ปริญญา ญาณโกชน. (2545). ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจศึกษาต่อระดับปริญญาโทสถาบันราชภั
มหาสารคาม. รายงานการศึกษาอิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิตสาขาสติประวัติ, บั
บัณฑิตวิทยาลัยสถาบันราชภัฏมหาสารคาม.
- ประชม รอดประเสริฐ. (2535). การบริหารโครงการ. กรุงเทพฯ : เนติกุลการพิมพ์.
- ประพนธ์ ลิ้มธรรมมหิศร. (2544). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจศึกษาต่อของนักศึกษาหลักสูตรรัฐ
ประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตสาขานโยบายสาธารณะ. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร
มหาบัณฑิตสาขานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยบูรพา.
- ภูมิจิตร ศรีวงษ์ราช. (2541). องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการบริหารพัฒนาของคณะ
กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศา
ศาสตรมหาบัณฑิตสาขาการบริหารการพัฒนา, คณะมนุษยศาสตรและสังคมศาสตร
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- มาธร มีชุมสิน. (2542). ศึกษาเหตุผลในการตัดสินใจเข้าศึกษาในโครงการรัฐประศาสนศาสตร
มหาบัณฑิตสำหรับผู้บริหารมหาวิทยาลัยบูรพา. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาการบริหารทั่วไป, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยบูรพา.
- วุฒิชัย จ้านง. (2522). พฤติกรรมการตัดสินใจ. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.
- สุธารัตน์ อนุกุลประเสริฐ. (2538). ศึกษาปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจของนักศึกษามหาวิทยาลัยต่อการเข้า
ศึกษาในระดับปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ปริญญา
วิทยาศาสตรมหาบัณฑิตสาขาจิตวิทยาการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สมพงศ์ จิตจรัสอาพัน. (2540). องค์ประกอบที่เป็นแรงจูงใจในการเลือกศึกษาต่อสายวิชาบริหารธุรกิจ
ของนักศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง(ปวส.) สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลในเขต
กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิตสาขารัฐกิจศึกษา, บั
บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.



แสวง รัตนมงคลมาส. (2537). องค์การการนำการตัดสินใจ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เอกสิทธิ์ สนามทอง. (2547). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อสถาบันศึกษาเอกชนในเขต

กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานโยบายและการวางแผน บัณฑิต

วิทยาลัยมหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.

อักริชิต ทิฆะทิพย์สกุล. (2530). การวิเคราะห์มูลเหตุของจิตใจของนิสิตบัณฑิตศึกษาต่อการเข้าศึกษาใน

ระดับปริญญาโทบัณฑิตศึกษาคณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศา

สตรมหาบัณฑิตสาขาจิตวิทยาการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Maslow, AH. (1970). **Motivation and Personality**. New York: Harper & Row.

Ofstad, H. (1961). **An Inquiry into The Freedom of Decision**. Oslo: Universities Press.

Reeder, W. William. (1971). **Partial Theories from the 25 Years Research Program on**

Directive Factors in Believer and Social Action. New York: Mc Grow Hill.

Stoner, A. E. (1978). **Management**. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall.



สภาพการใช้สื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ภัทรกวี กันทรมงคล*

จันทร์สุดา การดี**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาสภาพการใช้สื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเป็นคณาจารย์ทั้งภายในและภายนอกวิทยาลัยการเมืองการ ที่ใช้สื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง จำนวน 40 คน โดยไม่มีการสุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลวิจัยพบว่า (1) คณาจารย์คณะอื่นๆที่ใช้สื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุ 31-35 ปี การศึกษาระดับปริญญาโท ส่วนใหญ่สอนในสาขารัฐศาสตรศาสตร์ มีประสบการณ์การสอน 6-10 ปี (2) คณาจารย์มีความรู้และประสบการณ์ด้านสื่อดิจิทัลศึกษาหรือเทคโนโลยีทางการศึกษา ด้วยการที่คณาจารย์ผลิตและใช้สื่อการสอนด้วยตนเองมากกว่าด้านอื่น มีวิธีเลือกสื่อการสอนตามความเหมาะสม และส่วนมากจะใช้สื่อการสอนที่ทางคณะหรือหน่วยงานจัดหาไว้ (3) คณาจารย์ประสบปัญหาไม่มีเวลาผลิตสื่อการสอนด้วยตนเองเท่าที่ควร อีกทั้งสื่อการสอนมีจำนวนจำกัดไม่เพียงพอการจัดซื้อสื่อการสอนใหม่คณาจารย์ยังไม่มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ และสื่อการสอนบางครั้งมีการชำรุดใช้งานได้ไม่เต็มที่ (4) คณาจารย์มีความต้องการใช้สื่อการเรียนการสอนประเภทวัสดุ เช่น โปรแกรมสำเร็จรูปที่เอื้อต่อการสอน หนังสือ แบบเรียน ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ รวมถึงบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอน (CAI) ต้องการใช้สื่อประเภทอุปกรณ์ประจำห้องเรียน เช่น ไมโครโฟน จอฉาย คอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์เชื่อมโยงข้อมูล ความต้องการด้านการผลิตสื่อการเรียนการสอน คณาจารย์ต้องการการฝึกอบรมโปรแกรมคอมพิวเตอร์ในการผลิตสื่อการสอนบางชนิด วัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตสื่อการสอน คำแนะนำในเรื่องการผลิตสื่อการสอน ความต้องการด้านการบริการสื่อการเรียนการสอน คณาจารย์ต้องการเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือในการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์สื่อการสอน เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือในการใช้สื่อการสอน ผู้ให้คำแนะนำในเรื่องการเลือกและการใช้สื่อการสอนเพื่อประสิทธิภาพในการเลือกและใช้สื่อการสอนสูงสุด ความต้องการด้านสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก คือ มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้สื่อการสอนประจำห้องเรียนทุกห้อง มีเครื่องมือและอุปกรณ์สื่อการสอนที่เหมาะสมประจำห้องเรียนทุกห้องเรียน

คำสำคัญ: สภาพการใช้สื่อการสอน/ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง/ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

*นักวิชาการ สื่อดิจิทัลศึกษา, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

**นักประชาสัมพันธ์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



The Instructional Media Utilization of College of Politics and Governance, Mahasarakham University

Phatthakawee Kuntaramongkhon*
Junsuda Karndee*

Abstract

This research aimed to study the teaching materials of College of Politics and Governance, Mahasarakham University. The Population of research faculty both inside and outside the College of Politics and Governance. All teachers for the teaching of College of Politics and Governance 40 people. No sampling. The instrument was a questionnaire. The statistics used in the analysis were percentage, average, and standard Deviation. Results showed that (1) Faculty other teaching materials of College of Politics and Governance, Mahasarakham University. Mostly male, aged 31-35 years, a master's degree . Most theological teaching in the state . 6-10 years of teaching experience (2) Teachers with the knowledge and experience in audiovisual or educational technology. Produced by the faculty and teaching materials themselves rather than the other side. How to choose teaching as appropriate. And most faculty use teaching materials or agency supplies (3) Faculty experiencing problems not produce teaching materials by themselves as they should. The medium of instruction is limited not enough. Purchasing a new teaching faculty did not participate in the procurement. And teaching materials are sometimes not fully defective works (4) Faculty are using media instructional materials such as software that is conducive to teaching and learning computer networking. Including computer-assisted instruction (CAI) use of classroom media equipment such as microphones, Projection screens, Computers and devices link. Needs for teaching media production. Teachers need training programs to produce certain kinds of teaching materials used in the production of teaching materials. Advise on the production of teaching materials. Demand for media of instruction. Faculty to support staff in the use of tools and materials. Support staff in the use of teaching materials. Advise on the selection and use of teaching materials to effectively select and use teaching materials max. The demand for location and facilities are facilities in the teaching of every classroom. Devices and appropriate teaching materials and classroom every classroom.

Keywords: The Instructional Media Utilization/ College of Politics and Governance/ Mahasarakham University

* Audio-Visual Technical Officer, College of Politics and Governance, Mahasarakham, University

* Public Relations Officer, College of Politics and Governance, Mahasarakham, University



บทนำ

วิธีการสอนและประสบการณ์การสอนนั้นมีมากมายหลากหลาย ซึ่งในปัจจุบันได้นำเอาสื่อการสอนเข้ามาใช้อย่างแพร่หลาย สื่อการสอนนั้นเป็นปัจจัยที่สำคัญและเป็นทรัพยากรที่เอื้ออำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษา โดยมีบทบาทอย่างมากในการจัดการเรียนการสอน เนื่องจากเป็นตัวกลางระหว่างผู้สอนและผู้เรียน ซึ่งผู้สอนใช้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ผู้เรียนเกิดความรู้ ความเข้าใจ รวมถึงความหมายในบทเรียนที่ต้องการสื่อให้ได้ตรงกัน ดังนั้นก่อนที่ผู้สอนจะใช้สื่อการสอนเพื่อกิจกรรมการเรียนการสอน ต้องทำการศึกษาคูณลักษณะและคุณสมบัติของสื่อการสอนด้วย ต้องเลือกใช้ให้เหมาะสม ถูกวิธี และเหมาะสมกับสภาพการณ์ของการเรียน เพื่อบรรลุตามจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และประโยชน์สูงสุดในการเรียนการสอน

การวิจัยทางด้านสื่อการสอนที่ผ่านมา พบว่าสื่อการสอนทำให้เกิดการเรียนรู้ได้ง่ายขึ้น ประหยัดเวลาช่วยถ่ายทอดความคิดเห็นระหว่างครูและนักเรียน ช่วยสร้างความเข้าใจในเรื่องราวที่ครูสอนได้เร็วและลึกซึ้ง เรียนรู้ได้มากขึ้น สังคมมีการเปลี่ยนแปลงความรู้ใหม่ๆ เกิดขึ้นมาก ทำให้ครูต้องสอนเนื้อหาวิชามากขึ้น สื่อการสอนมีความสำคัญในการสอนที่จะเน้นเอกัตบุคคลให้มีประสิทธิภาพ การใช้สื่อการสอนเข้าช่วยในการเรียนการสอนนั้น อาจจะเสียเวลาในการเตรียมสื่อการสอนนั้นๆ แต่เป็นการเตรียมเพียงครั้งเดียวเพราะสามารถนำมาใช้สอนซ้ำๆ กัน หรือเก็บไว้ใช้ได้นานๆ

ปัญหาส่วนใหญ่ในการใช้สื่อการสอน คือ สื่อการสอนไม่พอเพียง ทำให้นักเรียนเกิดความเบื่อหน่ายต่อการเรียน ทั้งๆ ที่เป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพ สมรรถภาพและสุขภาพจิต นักเรียนขาดทักษะในการค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง ขาดความกระตือรือร้น ที่จะเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ด้านกระบวนการเรียนรู้ที่ต้องจัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจ ความถนัด และความแตกต่างของผู้เรียน ฝึกทักษะกระบวนการคิด การแก้ปัญหา ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น ในด้านของอาจารย์ผู้สอนนั้น ยังขาดความรู้ความชำนาญและทักษะการใช้สื่อการสอน ถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ประการหนึ่ง ที่มีสาเหตุมาจากการพัฒนาอันรวดเร็วทางเทคโนโลยี ปัญหาในการใช้สื่อการสอนของอาจารย์มีตั้งแต่การเลือกสื่ออย่างไรจึงจะเหมาะสม และสอดคล้องกับผู้เรียน สภาพการเรียนรู้ และเนื้อหาวิชา การเตรียมสื่อประเภทต่างๆ ต้องอาศัยการเตรียมพร้อมทั้งของอาจารย์ผู้เลือกใช้สื่อและความพร้อมของผู้เรียนที่จะมีส่วนร่วมในการใช้สื่อในกิจกรรมการเรียนรู้ รวมไปถึงทักษะของอาจารย์ในการนำเสนอสื่อ เพื่อให้การเรียนการสอนบรรลุเป้าหมายสูงสุดของกระบวนการเรียนรู้นั้น ที่สำคัญอาจารย์จำนวนมากยังมีปัญหาในด้านทักษะการประเมินผลการใช้สื่อการสอนว่าสื่อที่นำมาใช้นั้นมีประสิทธิภาพและก่อประสิทธิผลมากน้อยแค่ไหน ควรมีทักษะในการปรับปรุงแก้ไขความบกพร่องของสื่ออย่างไร



วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ โดยการผนวกภาควิชารัฐศาสตร์ ศูนย์ข้อมูลการเมืองท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และโครงการจัดตั้งหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ซึ่งสังกัดอยู่ในคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์เข้าด้วยกัน ในปัจจุบัน วิทยาลัยการเมืองการปกครองเปิดสอนในหลักสูตรรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการศึกษาให้มีความพร้อมเป็นที่ยอมรับของตลาด วิทยาลัยการเมืองการปกครองมีสื่อการสอนรองรับการเลือกใช้งานของคณาจารย์ ในทุกห้องที่จัดการเรียนการสอน เพื่ออำนวยความสะดวกและเป็นสื่อกลางในการสื่อความหมายในกระบวนการเรียนรู้ต่างๆ แต่ผู้สอนยังไม่สามารถใช้งานได้เต็มที่ประสิทธิภาพ อาจเป็นเพราะคณาจารย์ยังขาดความเชี่ยวชาญในสื่อที่ต้องการใช้ ความรู้ในเทคโนโลยีของสื่อ มีความต้องการเพิ่มสื่อใหม่ หรือปัญหาต่างๆ จากการใช้สื่อ เป็นต้น

ความมุ่งหมายของการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งความมุ่งหมายไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพการใช้สื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาปัญหาในการใช้สื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาความต้องการการใช้สื่อการสอน และการบริการสื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

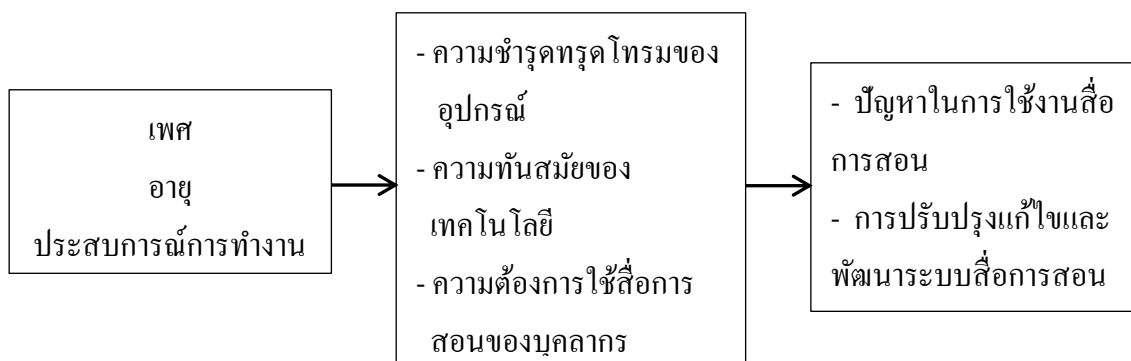
ความสำคัญของการวิจัย

1. ได้ทราบถึง สภาพปัจจุบันการใช้สื่อการสอนของคณาจารย์ที่สอนในวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนจัดการการใช้สื่อการสอนในอนาคตได้
2. จากการวิเคราะห์ปัญหาการใช้สื่อการสอนทำให้ได้มาซึ่งแนวทางการแก้ปัญหา ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในกิจกรรมการเรียนมากที่สุด



ขอบเขตของการวิจัย

สภาพการใช้สื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัยดังนี้



สมมติฐานในการวิจัย

1. คณาจารย์ที่สอนในวิทยาลัยการเมืองการปกครองที่มี เพศ อายุ ประสบการณ์การสอน และสาขาการสอนต่างกันต่างกัน มีสภาพการใช้สื่อการสอนต่างกัน
2. คณาจารย์ที่สอนในวิทยาลัยการเมืองการปกครองที่มี เพศ อายุ ประสบการณ์การสอน และสาขาการสอนต่างกันต่างกัน มีความต้องการการใช้สื่อการสอนต่างกัน
3. คณาจารย์ที่สอนในวิทยาลัยการเมืองการปกครองที่มี เพศ อายุ ประสบการณ์การสอน และสาขาการสอนต่างกันต่างกัน มีสภาพปัญหาการใช้สื่อการสอนต่างกัน

การกำหนดประชากรและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาเรื่อง สภาพการใช้สื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัย โดยมีรายละเอียดและวิธีดำเนินการวิจัยตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ คณาจารย์ที่สอนใน มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปี พ.ศ. 2555 ปี จำนวน 1,090 คน (แผนกหลักสูตรมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2555-2559, 2554, น. 19)

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ คณาจารย์ที่สอนและใช้สื่อการสอนภายใน วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 40 คน โดยไม่มีการสุ่มตัวอย่าง



การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบสอบถาม สภาฯ ความต้องการและปัญหาการใช้สื่อการเรียนการสอนของคณาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง และคณาจารย์คณะอื่นๆที่ใช้สื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งโครงสร้างแบบสอบถามมีดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นคำถามแบบเลือกตอบ (Check list)

ตอนที่ 2 สภาพการใช้สื่อการสอนของอาจารย์ในวิทยาลัยการเมืองการปกครองเลือกตอบ (Check list)

ตอนที่ 3 สภาพปัญหาในการใช้สื่อการสอนของอาจารย์ในวิทยาลัยการเมืองการปกครอง เป็นคำถามแบบประมาณค่า (Rating scale) เพื่อสำรวจปัญหาและอุปสรรคในการใช้สื่อการเรียนการสอน มี 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด

ตอนที่ 4 ความต้องการของอาจารย์ในการใช้สื่อการสอน และความต้องการด้านการบริการสื่อการสอนของอาจารย์ในวิทยาลัยการเมืองการปกครอง เป็นคำถามแบบประมาณค่า (Rating scale) เพื่อสำรวจปัญหาและอุปสรรคในการใช้สื่อการเรียนการสอน มี 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด และแบบปลายเปิด

แบบสอบถามตอนที่ 3, 4 มีเกณฑ์ในการให้คะแนนดังนี้

มากที่สุด	เท่ากับ	5
มาก	เท่ากับ	4
ปานกลาง	เท่ากับ	3
น้อย	เท่ากับ	2
น้อยที่สุด	เท่ากับ	1

2. ขั้นตอนการสร้างเครื่องมือวิจัย

ผู้วิจัยได้ดำเนินการสร้างเครื่องมือวิจัยตามลำดับ ดังนี้

1. ศึกษากรอบแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มีผู้จัดทำไว้แล้ว และสำรวจวัสดุ อุปกรณ์สื่อการสอนที่มีอยู่ในปัจจุบันของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม



2. จัดทำร่างแบบสอบถาม

3. นำร่างแบบสอบถามที่สร้างขึ้น ปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน เพื่อหาความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาโดยใช้ค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of Consistency: IOC) (สมนึก ภัททิยธนี, 2546: 221) แล้วนำมาแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม

4. นำเสนอแบบสอบถามที่ปรับปรุงแล้วไปทดลองใช้กับคณาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง และคณาจารย์คณะอื่นๆ จำนวน 40 คน เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Reliability) โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Windows ในการคำนวณ Reliability Analysis โดยได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม เท่ากับ 0.92

5. นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องแล้ว เสนอต่อผู้เชี่ยวชาญ และคณะกรรมการที่ปรึกษาพิจารณา เห็นชอบเป็นครั้งสุดท้าย ก่อนนำไปใช้จริง

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามไปให้กลุ่มประชากรกรอกข้อมูลจำนวน 40 ฉบับ หลังจากนั้น 1 สัปดาห์ผู้วิจัยเป็นผู้เก็บแบบสอบถามด้วยตนเอง และมีคณาจารย์บางท่านนำแบบสอบถามมาส่งให้ด้วยตนเอง ณ ห้องโสตทัศนศึกษา ผู้วิจัยได้ตรวจสอบความสมบูรณ์ และความถูกต้องของแบบสอบถาม โดยแบบสอบถามมีความสมบูรณ์จำนวน 36 ฉบับ

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรม SPSS for Windows เพื่อหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย (X) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) โดยเกณฑ์ในการแปลความหมายค่าเฉลี่ย (X) สภาพปัญหาในการใช้สื่อการเรียนการสอน ความต้องการในการใช้สื่อการเรียนการสอนและความต้องการด้านการบริการสื่อการเรียนการสอน มีดังนี้

ค่าเฉลี่ยระหว่าง	4.50-5.00	หมายถึง	มากที่สุด
ค่าเฉลี่ยระหว่าง	3.50-4.49	หมายถึง	มาก
ค่าเฉลี่ยระหว่าง	2.50-3.49	หมายถึง	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ยระหว่าง	1.50-2.49	หมายถึง	น้อย
ค่าเฉลี่ยระหว่าง	1.00-1.49	หมายถึง	น้อยที่สุด

2. รวบรวมข้อมูลที่เป็นคำตอบจากแบบสอบถามปลายเปิด จัดเรียบเรียงเป็นหมวดหมู่ เพื่อนำไปวิเคราะห์ร่วมกับคำตอบที่ได้จากการคำนวณ



สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1.สถิติพื้นฐาน ประกอบด้วย

1.1 ร้อยละ (Percentage) คำนวณได้จากสูตรต่อไปนี้ (บุญชม ศรีสะอาด, 2545: 105)

$$P = \frac{f \times 100}{n}$$

โดยที่ P แทน ค่าร้อยละ
 f แทนความถี่ที่สำรวจได้
 N แทน ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

1.2 โดยใช้สูตรดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด, 2554: 105)

$$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n}$$

โดยที่ $\bar{x}$ แทน ค่าเฉลี่ย
 $\sum_{i=1}^n x_i$ แทน ผลรวมของคะแนนทั้งหมด
 n แทน ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

1.3 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD.) เป็นค่าฐานที่สองของค่าแปรปรวน ใช้ในการอธิบายผลของข้อมูลประเภทอันตรภาค (Interval Scale) คำนวณโดยใช้สูตร (กัลยา วาณิชยปัญญา, 2545:48) ดังนี้

$$SD. = \sqrt{S^2}$$

คำนวณค่าแปรปรวนตัวอย่าง (กัลยา วาณิชยปัญญา 2549 : 38) ได้ดังนี้

$$S^2 = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n-1}$$

โดยที่ S^2 แทน ค่าความแปรปรวนของตัวอย่าง
 x_i แทน คะแนนรวมของผู้ตอบคนที่ i
 $\bar{x}$ แทน ค่าเฉลี่ย
 n แทน ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง



สรุปผล

1. ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

คณาจารย์คณาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง และคณาจารย์คณะอื่นๆที่ใช้สื่อการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุ 31-35 ปี การศึกษาระดับปริญญาโท ส่วนใหญ่สอนในสาขารัฐศาสตรศาสตร์ มีประสบการณ์การสอน 6-10 ปี

2. ด้านสภาพการใช้สื่อการสอน

คณาจารย์มีความรู้และประสบการณ์ด้านโสตทัศนศึกษาหรือเทคโนโลยีทางการศึกษา ด้วยการที่คณาจารย์ผลิตและใช้สื่อการสอนด้วยตนเองมากกว่าด้านอื่น มีวิธีเลือกสื่อการสอนตามความเหมาะสม และส่วนมากจะใช้สื่อการสอนที่ทางคณะหรือหน่วยงานจัดหาไว้

3. ด้านสภาพปัญหาในการใช้สื่อการสอน

คณาจารย์ประสบปัญหาไม่มีเวลาผลิตสื่อการสอนด้วยตนเองเท่าที่ควร อีกทั้งสื่อการสอนมีจำนวนจำกัดไม่เพียงพอ การจัดซื้อสื่อการสอนใหม่คณาจารย์ไม่มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ และสื่อการสอนบางครั้งมีการชำรุดใช้งานได้ไม่เต็มที่

4. ด้านความต้องการใช้สื่อการสอน และความต้องการด้านบริการสื่อการสอน

คณาจารย์มีความต้องการใช้สื่อการเรียนการสอนประเภทวัสดุ เช่น โปรแกรมสำเร็จรูปที่เอื้อต่อการสอน หนังสือ แบบเรียน ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ รวมถึงบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอน (CAD) ต้องการใช้อุปกรณ์ประกอบประจำห้องเรียน เช่น ไมโครโฟน จอฉาย คอมพิวเตอร์ พร้อมอุปกรณ์เชื่อมต่อข้อมูล ความต้องการด้านการผลิตสื่อการเรียนการสอน คณาจารย์ต้องการการฝึกอบรมโปรแกรมคอมพิวเตอร์ในการผลิตสื่อการสอนบางชนิด วัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตสื่อการสอน คำแนะนำในเรื่องการผลิตสื่อการสอน ความต้องการด้านการบริการสื่อการเรียนการสอน คณาจารย์ต้องการเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือในการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์สื่อการสอน เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือในการใช้สื่อการสอน ผู้ให้คำแนะนำในเรื่องการเลือกและการใช้สื่อการสอนเพื่อประสิทธิภาพในการเลือกและใช้สื่อการสอนสูงสุด ความต้องการด้านสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก คือ มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้สื่อการสอนประจำห้องเรียนทุกห้อง มีเครื่องมือและอุปกรณ์สื่อการสอนที่เหมาะสมประจำห้องเรียนทุกห้องเรียน



ข้อเสนอแนะ

ขอเสนอแนะในความต้องการของคณาจารย์ในการใช้สื่อการเรียนการสอน และความ ต้องการด้านการบริการสื่อการเรียนการสอนของคณาจารย์ในวิทยาลัยการเมืองการปกครอง จาก แบบสอบถามปลายเปิด

1. ควรมีการตรวจสอบความพร้อมของสื่อการเรียนการสอนภายในห้องเรียนเป็นประจำ
2. ควรเพิ่มไมโครโฟนประจำห้อง เพื่อใช้ในการนำเสนอผลงานของนิสิต หรือการอภิปราย แสดงความคิดเห็น

ข้อเสนอแนะผลการวิจัย

1. สื่อการสอนภายในวิทยาลัยการเมืองการปกครอง เช่น ไมโครโฟน จอฉาย เครื่อง คอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์เชื่อมต่อข้อมูล กระดานขาว (White board) เครื่องขยายเสียงพร้อม อุปกรณ์ ควรมีการสำรวจ ตรวจสอบให้มีสภาพพร้อมใช้งานและมีความพอเพียงต่อความต้องการใช้ งาน เพื่อให้การเรียนการสอนนั้นสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
2. ระบบคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ต่อพ่วงและระบบเครือข่าย รวมถึงโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เข้ามามีบทบาทในการเรียนการสอน และเป็นสื่อที่สำคัญประเภทหนึ่ง ดังนั้นต้องมีการจัดการ เกี่ยวกับระบบดังกล่าวให้สามารถใช้งานได้มีประสิทธิภาพ
3. การจัดการฝึกอบรมในการผลิตสื่อการสอนมีความสำคัญ เนื่องจากคณาจารย์ผู้สอน ต้องการเรียนรู้การผลิตสื่อการสอนในรูปแบบใหม่ๆ อาทิ จากโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป เป็น ต้น หรืออาจต้องการคำแนะนำในเรื่องการผลิตสื่อการสอน รวมถึงวัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ พร้อมทั้ง ความรู้เพิ่มเติมเพื่อผลิตสื่อการสอนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด
4. การอำนวยความสะดวกในด้านสื่อการสอนจากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นเรื่อง สำคัญ เพราะการได้รับคำแนะนำ ช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกนั้นจะทำให้คณาจารย์สามารถ ใช้งานสื่อการสอนได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพเต็มความสามารถ

บรรณานุกรม

- กฤษมันต์ วัฒนานรงค์. (2536). เทคโนโลยีการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเทคโนโลยีพระ จอมเกล้าพระนครเหนือ.
- กิดานันท์ มลิทอง. (2540). เทคโนโลยีการศึกษาและนวัตกรรม. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์- มหาวิทยาลัย.
- เกื้อกูล คุปรัตน์. (2545). สภาพปัญหา และความต้องการใช้สื่อการสอนของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย- รามคำแหง. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.



- ฉลองชัย สุรวัฒนสมบูรณ์. (2528). เทคโนโลยีการศึกษา. กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์, ภาควิชาเทคโนโลยีการศึกษา
- ชม ภูมิภาค. (2524). ความเทคโนโลยีทางการสอนและการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรจน์ ประสานมิตร.
- ชัยยงค์ พรหมวงศ์. (2527). เทคโนโลยีแบบใหม่กับการศึกษาไทย. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรจน์, สำนักงานหอสมุดกลาง, ฝ่ายโสตทัศนศึกษา.
- ชูชาติ แสงประทีปทอง. (2530). การสำรวจสถานภาพ ปัญหา และความต้องการ การใช้สื่อการสอน
ของอาจารย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ปรินูญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรจน์ ประสานมิตร.
- ไชยยศ เรืองสุวรรณ. (2526). การบริหารสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: ไทย
วัฒนาพานิช.
- ไชยยศ เรืองสุวรรณ. (2533). เทคโนโลยีการศึกษาทฤษฎีและการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
โอเดียนสโตร์.
- นภิศพร สังข์ทอง. (2541). สถานภาพความต้องการและปัญหาการใช้สื่อการสอน ของวิทยาลัย
พยาบาลทหารอากาศ. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- นฤมล บุญยายน. (2524). การใช้สื่อการสอนของอาจารย์วิทยาลัยครูนครปฐม. วิทยานิพนธ์ครุศาสตร์
มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชาพล เจริญสุข. (2531). สภาพความต้องการ และปัญหาเกี่ยวกับการด้านสื่อการสอนของศูนย์
วิชาการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดพิษณุโลก. วิทยานิพนธ์ครุศาสตร์มหาบัณฑิต,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พิโชติ พงษ์พานิช. (2544). การศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการในการใช้สื่อการสอนของ
คณาจารย์สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตพระนครศรีอยุธยาห้วยขวาง. วิทยานิพนธ์
ศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ลินดา วิชาศิลป์. (2535). ความต้องการสื่อการสอนทางคหกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล.
วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วนิดา จิงประสิทธิ์. (2532). การบริหารและการบริการงานโสตทัศนศึกษา. นครปฐม:
มหาวิทยาลัยศิลปากร. ภาควิชาเทคโนโลยีการศึกษา.
- ศิริพงษ์ พยอมแย้ม. (2533). การเลือกและการใช้สื่อการสอน. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์
- สมบูรณ์ สงวนญาติ. (2534). เทคโนโลยีทางการเรียนการสอน. กรุงเทพมหานคร: กรมการฝึกหัดครู.
- สุรัชย์ สิกขาบัณฑิต. (2528). การผลิตวัสดุเทคโนโลยีทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน-
เทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ, ภาควิชาครุศาสตร์เทคโนโลยี.



- สุวารี เทพการณ. (2543). **ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้สื่อการสอนของอาจารย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.** วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อัครเดช อุดมชัชวาล. (2539). **ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้สื่อโสตทัศนในสำนักหอสมุดกลางของอาจารย์และนิสิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.** วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- เอกวิทย์ แก้วประดิษฐ์. (2537). **การวิจัยเทคโนโลยีการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาสาส์น.
- Beswick, Norman W. (1975). **Organizing resources: Six case studies the final report of the schools council center project.** London: Heineman Educational.
- Brown, W., Lewis, B. R., & Hercleroad, F. F. (1972). **Administering educational media: Instructional media and library science.** New York: McGraw-Hill.
- Erickson, Carlton W. H. (1968). **Administering instructional media programs.** New York: Macmillan.



วิจารณ์หนังสือ

ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2559. 322 หน้า

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์*

หนังสือเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) เล่มนี้จัดพิมพ์
โดยสำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งพิมพ์มาแล้วจำนวน 3 ครั้งๆละ จำนวน 2,000 เล่ม
(พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ.2556 ครั้งที่สอง พ.ศ.2557 และครั้งล่าสุดคือครั้งที่สาม พ.ศ.2559 (ฉบับ
ปรับปรุง)) เนื้อหามีจำนวน 301 หน้า (โดยไม่นับรวมหน้าปก คำนำ สารบัญ บรรณานุกรม และ
ประวัติผู้เขียน) เป็นหนังสืออ่านในเชิงวิชาการที่มีเนื้อหาอ่านและน่าสนใจเล่มหนึ่งสำหรับนิสิต
และนักศึกษาผู้ที่กำลังศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารธุรกิจ การบริหารการศึกษา
การจัดการ รวมถึงตลอดถึงศาสตร์อื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยวัตถุประสงค์
ของหนังสือเล่มนี้คือเพื่อเป็นแนวทางในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์ทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนหวังว่าจะเป็นแนวทางสำหรับการ
ศึกษาศาสตร์และการประยุกต์ทฤษฎีและแนวความคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชีวิตจริงได้เป็นอย่างดี
ดี ดังนั้น หนังสือเล่มนี้จึงสามารถใช้เป็นคู่มือสำหรับผู้บริหาร นักบริหารทรัพยากรมนุษย์ นักพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์ นักวิชาการ และผู้สนใจทั่วไปเกี่ยวกับองค์ความรู้ทางด้านการพัฒนาทรัพยากร
มนุษย์ได้เป็นอย่างดีเล่มหนึ่ง

การนำเสนอเนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ค่อนข้างละเอียด และดำเนินการถ่ายทอดเรื่องราวอย่าง
เป็นลำดับขั้นตอน และเป็นระบบที่ชัดเจน โดยผู้เขียนได้ทำการจัดแบ่งเนื้อหาสำคัญของหนังสือ
ออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆคือ ภาคที่หนึ่ง เป็นวรรณกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ผู้เขียน
ได้ทบทวนศึกษา และถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านนี้ผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับลูกศิษย์รุ่นแล้วรุ่นเล่ามา
ตั้งแต่ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ประกอบด้วย 5 บท ได้แก่ บทที่ 1 บทนำ (Introductory Chapter) บทที่ 2
ปรัชญาและอุดมการณ์ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Philosophies, and Purposes of HRD) บทที่
3 ปัจจัยและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Factors, and Related Knowledge
to HRD) บทที่ 4 การเรียนรู้ (Learning) และบทที่ 5 ตัวแบบ กรอบแนวคิด และขอบเขตเนื้อหาของการ
พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Models, Conceptual Frameworks, and Scopes of HRD) และภาคที่

*อาจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด



สอง เป็นวิธีการและแนวทางการประยุกต์แนวคิดและทฤษฎีสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีรูปแบบการประยุกต์ที่หลากหลาย ประกอบด้วย 7 บท ได้แก่ บทที่ 6 กระบวนการและขั้นตอนปฏิบัติในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Processes, and Steps of HRD in Practice) บทที่ 7 การพัฒนาปัจเจกบุคคล (Individual Development) บทที่ 8 การพัฒนาอาชีพ (Career Development) บทที่ 9 การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) บทที่ 10 การพัฒนาองค์การ (Organization Development) บทที่ 11 การจัดการความหลากหลาย (The Management of Diversity) และบทที่ 12 คุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพของนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Moral, Ethics, and Codes of Conduct for HRD Professionals) รวมมีเนื้อหาทั้งสิ้นจำนวน 12 บท ซึ่งในแต่ละบทมีสาระสำคัญโดยสังเขปเรียงลำดับดังนี้

บทที่ 1 บทนำ (Introductory Chapter) ในบทแรกนี้ เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในมิติต่างๆ ประกอบด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มิติในภาพกว้าง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับปัจเจกบุคคลและในองค์การ รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในมุมมองของนักการศาสนา ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนแล้วได้สรุปให้เห็นว่า จริงๆ แล้วการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีอยู่สองมิติคือ มิติประการแรก การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในความหมายที่แคบ หมายถึง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับปัจเจกบุคคล (individual level) และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับองค์การ (organizational level) เป็นการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ (learning) ความรู้ (knowledge) ทักษะ (skills) ประสบการณ์ใหม่ (experiences) และเป็นการเพิ่มศักยภาพของบุคคลให้เป็นผู้ที่มีพฤติกรรมการปฏิบัติตามต้องการ เพื่อสามารถทำให้สมการแห่งความสำเร็จอันประกอบด้วยผลรวมของการบรรลุความต้องการของปัจเจกบุคคล รวมแล้วมีค่าเท่ากับความสำเร็จขององค์การเป็นจริง และมีมิติประการที่สอง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในความหมายกว้าง หมายถึง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับสังคม ประเทศ และสากล มีองค์การหลายระดับที่ถูกคาดหวังให้ร่วมกันรับผิดชอบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับมหภาค เช่น กระทรวง ทบวง กรมของรัฐบาลในทุกๆประเทศ นอกจากนี้ยังมีองค์การระหว่างประเทศ โรงเรียน สถานศึกษา สถาบันทางศาสนา องค์กรการกุศล รวมทั้งวิธีการ เป้าหมาย และกระบวนการที่หลากหลาย ซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายเดียวกันคือ การทำให้มนุษย์ทุกคนมีความสุข พ้นทุกข์ มีอิสระ เสรีภาพ สังคมมีสันติสุข และภราดรภาพหรือความเป็นพี่น้องกันอย่างยั่งยืน

บทที่ 2 ปรัชญาและอุดมการณ์ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Philosophies, and Purposes of HRD) ในบทนี้ เป็นความพยายามอธิบายให้เห็นถึงปรัชญาของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป้าหมายหลักของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความเชื่อหลักของผู้ที่อยู่ในวิชาชีพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งผู้เขียนได้สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นศาสตร์และ



วิชาชีพที่เกิดจากการบูรณาการความคิดอย่างเป็นองค์รวม อย่างตั้งใจและอย่างก้าวหน้า เพื่อสร้างการเรียนรู้และพัฒนาความรู้ในงาน ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานที่เหมาะสมให้กับสมาชิกขององค์กร โดยใช้กลยุทธ์และวิธีการต่างๆเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ และดึงเอาพลังศักยภาพของบุคลากรมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ในช่วงจังหวะเวลาที่เหมาะสม อันจะนำไปสู่ประสิทธิผลที่ต้องการในระดับต่างๆ ซึ่งผู้เขียนพยายามชี้ให้เห็นว่า ปรัชญาหรือแนวคิดที่ผลักดันให้นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แสดงบทบาทที่สำคัญจะทำให้พันธกิจของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถบรรลุได้ โดยผู้เขียนอ้างอิงแนวคิดของวัตกินส์ที่ได้เสนอไว้ 5 ตัวแบบคือ 1) นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นนักแก้ปัญหาให้แก่องค์กร (organizational problem solver) 2) นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้จุดประกายการเปลี่ยนแปลงให้แก่องค์กร (organizational change agent) 3) นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นนักออกแบบองค์กร (organizational designer) 4) นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้เพิ่มพลังอำนาจให้แก่องค์กร (organizational empowerer/meaning maker) และ 5) นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในฐานะที่เป็นผู้พัฒนาทุนมนุษย์ (developer of human capital)

นอกจากนั้น ผู้เขียนยังได้ชี้ให้เห็นต่อไปอีกว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังมีเป้าหมายหลักที่สำคัญสองประการคือ ประการแรก การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้รับการออกแบบมาเพื่อสร้างการเรียนรู้ (learning) ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและในระดับองค์กร (individual and organizational learning) ในส่วนของแกนหลักของความเชื่อร่วมกันของนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HRD core beliefs) มีอยู่สามประการคือ ประการแรก องค์กรเป็นสิ่งที่เกิดจากมนุษย์ร่วมกันสร้างขึ้น ความสำเร็จขององค์กรขึ้นอยู่กับความรู้ ทักษะ และความสามารถของมนุษย์ในการทำให้บรรลุเป้าหมายที่ร่วมกันกำหนด ประการต่อมา ทักษะ ความรู้ และความสามารถของมนุษย์ขึ้นอยู่กับกระบวนการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งต้องจัดให้มีขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอทั่วทั้งองค์กร และประการสุดท้าย นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้ให้การสนับสนุน กระตุ้น และส่งเสริมบุคลากรและกลุ่มต่างๆ รวมทั้งร่วมสร้างกระบวนการทำงาน สร้างความน่าเชื่อถือให้แก่องค์กรอย่างจริงจัง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม

บทที่ 3 ปัจจัยและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Factors, and Related Knowledge to HRD) ในบทนี้ เป็นการกล่าวถึงปัจจัยและตัวแสดงต่างๆในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และบทบาทและหน้าที่ต่างๆ รวมถึงสมรรถนะ ซึ่งประกอบด้วยความรู้ (knowledge) ทักษะ (skills) และคุณลักษณะ (attributes) ของนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผู้เขียนกล่าวว่าสภาพแวดล้อม (environments) หมายถึงสิ่งที่อยู่รอบๆ (surroundings) ซึ่งในที่นี้คือสภาพแวดล้อมของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและในระดับองค์กรทั้งสภาพแวดล้อมภายใน ได้แก่ โครงสร้าง ระบบงานต่างๆ บุคลากรที่เป็นสมาชิก วัฒนธรรม หรือ



ค่านิยมของบุคลากรภายในองค์กร ยุทธศาสตร์หรือทิศทางขององค์กร ผู้นำ เทคโนโลยี และปัจจัยอื่นๆ และสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ได้แก่ ปัจจัยการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับสากล เพื่อชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างไร นอกจากนั้น ผู้เขียนยังได้กล่าวให้เห็นถึงตัวแสดง (actors) หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่มตามที่ศาสตราจารย์แนดเลอร์ได้ให้ไว้คือ กลุ่มผู้เรียน กลุ่มนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นที่อยู่ในองค์กร เช่น ผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน ส่วนตัวแบบของสมรรถนะของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีอยู่ 3 กลุ่มคือ สมรรถนะเฉพาะส่วนบุคคล (personal competencies) สมรรถนะด้านทักษะสัมพันธ์ (interpersonal competencies) และสมรรถนะด้านการจัดการ (management competencies)

บทที่ 4 การเรียนรู้ (Learning) ในบทนี้ เป็นการอธิบายถึงการเรียนรู้ ซึ่งเปรียบเสมือนหัวใจของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในแง่มุมและทัศนะต่างๆ ของนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ทราบถึงความหมาย จุดมุ่งหมาย องค์ประกอบ วงจรการเรียนรู้ ประเภทต่างๆ ของผู้เรียน ตลอดจนหลักการหรือวิธีการเรียนรู้ที่นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถนำไปปรับใช้ เพื่อทำให้เกิดการเรียนรู้อย่างแท้จริง ดังที่ผู้เขียนได้เน้นย้ำว่า การเรียนรู้เป็นทั้งเป้าหมายหลักและเป็นผลลัพธ์ที่สำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในเวลาเดียวกัน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นศาสตร์ที่นำแนวคิดทฤษฎีการเรียนรู้มาจากสาขาวิชาการศึกษาหรือครุศาสตร์ (education) จิตวิทยา (psychology) และศาสนา (religion) ซึ่งมีแนวคิดและคำสอนของนักวิชาการที่สำคัญหลายท่าน เช่น ลีโอนาร์ด แนดเลอร์ (Leonard Nadler) เบนจามิน บลูม (Benjamin S. Bloom) คริส อาร์กิริส (Chris Argyris) เกรกอรี เบตสัน (Gregory Bateson) เร็ก รีแวนส์ (Reg Revans) ปีเตอร์ เซ็นเจ (Peter M. Senge) โฮเวิร์ด การ์ดเนอร์ (Howard Gardner) มัลคอล์ม โนวอลล์ (Malcolm Knowles) เดวิด เอ. คอลบ์ (David A. Kolb) แจ็ก เมซิโรว์ (Jack Mezirow) และไบรอัน แอล. ดีลาฮาเย (Brian L. Delahaye) ผู้เขียนเปรียบให้เห็นว่า การเรียนรู้จัดเป็นหัวใจของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ถ้าหากหยุดการเรียนรู้เมื่อใด ก็เปรียบเสมือนหัวใจหยุดทำงาน ดังนั้น ตราบดีที่ยังมีชีวิตอยู่ หัวใจก็ยังทำงาน มนุษย์ก็ยังมีชีวิตอยู่ตลอดเวลา องค์ความรู้เกี่ยวกับการเรียนรู้จึงมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา

บทที่ 5 ตัวแบบ กรอบแนวคิด และขอบเขตเนื้อหาของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Models, Conceptual Frameworks, and Scopes of HRD) เป็นการอธิบายถึงตัวแบบ กรอบแนวคิด และขอบเขตเนื้อหาของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยผู้เขียนเห็นว่ามีความหลากหลาย ดังนั้น ในบทนี้ ผู้เขียนจึงยกตัวอย่างให้เห็นภาพของแนวคิดของนักทฤษฎีคนสำคัญไว้ 4 ตัวแบบ ได้แก่ ตัว



แบบแรกคือ กรอบแนวคิดหรือตัวแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของลีโอนาร์ด แนดเลอร์ (Leonard Nadler) ที่ประกอบด้วย 3 ตัวแบบคือ การพัฒนางาน (job development) การพัฒนาปัจเจกบุคคล (individual development) และการพัฒนาองค์การ (organization development) ตัวแบบที่สองคือ กรอบแนวคิดหรือตัวแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเจอร์รี ดับเบิลยู. กิลลีย์, สตีเวน เอ. เอ็กแลนด์ และแอน เมย์คูนิกซ์ กิลลีย์ (Jerry W. Gilley, Steven A. Eggland, and Ann Maycunich Gilley) ซึ่งเสนอตัวแบบไว้สองช่วงคือ ในปี ค.ศ.1989 เสนอกรอบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยมีส่วนที่คาบเกี่ยวกัน 3 เรื่องใหญ่ๆคือ การพัฒนาที่เน้นตัวบุคคล (individual development) การพัฒนาผ่านกระบวนการจัดการศึกษา (education) ผ่านกระบวนการฝึกอบรม (training) และผ่านกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเองด้วยวิธีการที่หลากหลาย (self learning) รวมตลอดทั้งการพัฒนาองค์การ (organization development) ต่อมาในปี ค.ศ.2002 ได้มีการนำเสนอแนวคิดและวิธีการพัฒนางานที่มุ่งเน้นทั่วทั้งองค์การ ทำให้เกิดแนวคิดการบริหารผลการปฏิบัติงาน (performance management) เพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคลากรเกิดประสิทธิภาพโดยรวมทั้งระบบตลอดเวลา ดังนั้นในภาคสองของหนังสือเล่มนี้ของเจอร์รี ดับเบิลยู. กิลลีย์และคณะอธิบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภาคปฏิบัติประกอบด้วย 4 องค์ประกอบคือ การพัฒนาเน้นที่ปัจเจกบุคคลซึ่งมุ่งผลระยะสั้น การพัฒนาอาชีพที่เน้นตัวบุคคลแต่มุ่งผลระยะยาว การบริหารผลการปฏิบัติงานเน้นที่องค์การแต่มุ่งผลระยะสั้น และการพัฒนาองค์การที่มุ่งผลระยะยาว

สำหรับตัวแบบที่สามคือ กรอบแนวคิดหรือตัวแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของและไบรอัน แอล. ดีลาฮาเย (Brian L. Delahaye) โดยในปี ค.ศ.2000 ได้เสนอกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้อย่างกว้างๆ 4 ส่วนได้แก่ การสร้างความรู้ใหม่ (the creation of knowledge) ทฤษฎีการบริหารใหม่ๆ (the new management theories) การจัดการความหลากหลาย (diversity management) และหน้าที่ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (the functions of HRM) ต่อมาในปี ค.ศ.2005 ได้เสนอตัวแบบของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยเพิ่มจากตัวแบบเดิมเป็น 6 ส่วนคือ การสร้างความรู้ใหม่ (the creation of knowledge) การเรียนรู้ของผู้ใหญ่ (adult learning) การเรียนรู้ในสถานที่ปฏิบัติงาน (workplace learning) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (the functions of HRM) การจัดการความหลากหลาย (the management of diversity) และหุ้นส่วนการเรียนรู้ (learning partnership) และสำหรับตัวแบบที่สี่คือ กรอบแนวคิดหรือตัวแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสวอนสัน และฮอลตัน (Swanson and Holton) ในรูปแบบสามเหลี่ยมหน้าจั่ว ฐานล่างหมายถึงการประยุกต์ใช้ในรูปแบบต่างๆ (applications of HRD) พื้นที่ส่วนล่างแสดงพื้นฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (primary components of HRD) และยอดของสามเหลี่ยมแสดงนิยามหรือความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HRD defined) ผู้เขียนได้สรุปเน้นย้ำว่า แม้ว่าตัว



แบบต่างๆจะทำให้เห็นองค์รวมและองค์ประกอบภายในหรือรายละเอียดของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามแนวคิดของนักวิชาการแต่ละท่าน แต่สิ่งที่เป็นแกนหรือเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่นักวิชาการเห็นร่วมกันคือ การจัดกิจกรรมเพื่อเสริมประสบการณ์การเรียนรู้ (learning) และการจัดกิจกรรมต่างๆเพื่อนำไปปรับปรุงผลงาน (performance)

บทที่ 6 กระบวนการและขั้นตอนปฏิบัติในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Processes, and Steps of HRD in Practice) ในบทนี้ เป็นการอธิบายถึงกิจกรรมและกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ วิธีการและขั้นตอนเพื่อแสวงหารูปแบบกิจกรรมที่เหมาะสมกับผู้เรียน ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงขั้นกระบวนการและตอนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาคปฏิบัติตามแนวทางของดีลาฮาเย (Delahaye) ที่นำเสนอไว้จำนวน 4 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนที่ 1 การสำรวจวินิจฉัยหาความจำเป็นด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HRD needs investigation) ขั้นตอนที่ 2 การออกแบบ (design stage) ขั้นตอนที่ 3 ขั้นการปฏิบัติ (implementation stage) และขั้นตอนที่ 4 ขั้นการประเมินผล (HRD evaluation) ซึ่งจะต้องดำเนินการเป็นไปตามลำดับขั้น

บทที่ 7 การพัฒนาปัจเจกบุคคล (Individual Development) ในบทนี้ ผู้เขียนได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการและแนวคิดในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เน้นที่ปัจเจกบุคคล (individual) ที่สามารถพิจารณาได้ในหลายมิติ ขึ้นอยู่กับการนำแนวคิดและทฤษฎีใดมาเป็นกรอบในการมอง ซึ่งนักวิชาการเองก็มีมุมมองต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เน้นที่ปัจเจกบุคคลแตกต่างกัน ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างกรณีของเรมอนด์ เอ. โนว์ (Raymond A. Noe) ที่ได้ศึกษาข้อเสนอของนักวิชาการหลายท่าน และสรุปแนวทางหรือวิธีการพัฒนาบุคลากรไว้ 4 วิธี (approaches) ได้แก่ การให้การศึกษาอย่างเป็นทางการ (formal education) การประเมิน (assessment) การพัฒนาผ่านประสบการณ์ในงาน (job experiences) และการพัฒนาผ่านทักษะสัมพันธ์ (interpersonal relationships) ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ตอบย้ำให้เห็นว่า การพัฒนาปัจเจกบุคคลไม่ว่าจะเป็นการฝึกอบรมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การจัดการศึกษาให้กับบุคลากร การพัฒนาผ่านประสบการณ์จากการทำงาน การพัฒนาผ่านการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นในสถานที่ทำงาน การเรียนรู้ผ่านช่องทางต่างๆทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของบุคลากร การพัฒนาปัจเจกบุคคลด้วยวิธีการต่างๆเป็นกระบวนการที่ผู้เกี่ยวข้องทุกส่วนหรือทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน

บทที่ 8 การพัฒนาอาชีพ (Career Development) ในบทนี้ เป็นการอธิบายให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาบุคลากรที่จำเป็นต้องดำเนินการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แม้ว่ารูปแบบการจ้างงานสมัยใหม่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากการจ้างงานตลอดชีพ เป็นการจ้างงานตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาจ้างงาน อันเนื่องมาจากเงื่อนไขต่างๆอย่างน้อย 8 ประการที่วิชาชีพ



หรืออาชีพต่างๆต้องทำการปรับตัวให้เข้ากับยุคสมัยของโลกาภิวัตน์ซึ่งได้แก่ ความเข้มข้นรุนแรง ด้านเวลาและการวัดผล เส้นแบ่งระหว่างงานกับชีวิตส่วนตัวไม่ชัดเจน โลกเสมือนถูกย่อขนาดให้ เล็กกลง มีสิ่งใหม่ๆที่ต้องเผชิญเกิดขึ้นมากมาย งานมีความเปราะบางและเปลี่ยนแปลงเร็ว มีสัญญาณ เตือนเรื่องความมั่นคง ทั้งงานและชีวิตของคนทำงานกำลังโลดแล่นอยู่บน โลกแห่งอิเล็กทรอนิกส์ และมาตรฐานทางจริยธรรมขยับตัวสูงขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อทั้งองค์กร นักพัฒนาทรัพยากร มนุษย์ และบุคลากรต่างเห็นถึงความจำเป็นและเห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องสร้างระบบการบริหาร และพัฒนาอาชีพให้มีประสิทธิภาพและทำให้เกิดขึ้นจริงได้ตรงตามวัตถุประสงค์ นักพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์จึงได้เสนอตัวอย่างของโครงการการพัฒนาอาชีพที่ประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การให้คำปรึกษาอาชีพ (career counseling) การจัดทำเส้นทางอาชีพ (career patching) การ จัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศด้านอาชีพ (career information) การจัดทำโครงการฝึกอบรมและพัฒนา บุคลากร (training and development programs) และจัดกิจกรรมเพื่อกลุ่มเป้าหมาย (special groups) ผู้เขียนได้สรุปให้เห็นว่า การพัฒนาอาชีพ (career development) เป็นความรับผิดชอบของงานด้าน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มุ่งเน้นปัจเจกบุคคล แต่มีระยะยาว ต้องอาศัยร่วมมือและรับผิดชอบ ร่วมกันทุกฝ่าย มีความสำคัญต่อการพัฒนาบุคลากร เพื่อสร้างความพร้อมทั้งในชีวิตงานและชีวิต ส่วนตัว เพื่อรักษาบุคลากรไว้กับองค์กร โดยให้เขามีโอกาสก้าวหน้าเติบโตอย่างต่อเนื่อง

บทที่ 9 การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ในบทนี้ ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่าการบริหารผลการปฏิบัติงาน เป็นบทบาทภาระหน้าที่ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ มุ่งผลลัพธ์ระยะสั้นให้เกิดขึ้นตลอดเวลา แต่ต้องครอบคลุมทั้งองค์การ (short-term results/organization focus) บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในเรื่อง ผลการปฏิบัติงานคือ บทบาทการเป็นนักวิเคราะห์ (analyst) ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดกิจกรรมการ พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (intervention specialist) การเป็นที่ปรึกษา (consultant) เป็นผู้สร้างการ เปลี่ยนแปลง (change agent) เป็นผู้อำนวยความสะดวก และช่วยจัดกิจกรรมที่ใช้สอดคล้องเพื่อ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (change interventionist) เป็นนักฝึกอบรม (trainer) ตลอดจนเป็นผู้ ประเมินผล (evaluator) ผู้เขียนได้เน้นย้ำว่า การทำหน้าที่ของนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในการ บริหารผลการปฏิบัติงาน เป็นการแสดงบทบาท ซึ่งต้องมีการสื่อสารเพื่อให้เกิดการสื่อสารอย่าง ต่อเนื่อง และมีการวางแผน ประสานงาน กระตุ้น ส่งเสริม ให้คำแนะนำ ให้การสนับสนุน ติดตาม และให้ข้อมูลย้อนกลับแก่ผู้เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ผลงานขององค์การในทุกกระบวนการและ ผลงานโดยรวมขององค์การมีประสิทธิภาพอยู่ทุกขณะ

บทที่ 10 การพัฒนาองค์การ (Organization Development) ในบทนี้ ผู้เขียนอธิบายให้เห็น ว่า บทบาทภาระหน้าที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นอกจากจะเป็นการพัฒนาในระดับปัจเจกบุคคลทั้ง



ระยะสั้น ระยะยาว เน้นผลงานขององค์กรในระยะสั้นแล้ว ยังจำเป็นต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์กรเพื่อผลระยะยาวคือ การก้าวไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หรือองค์กรอัจฉริยะที่มีความสามารถในการปรับตัวได้เป็นอย่างดีในทุกสถานการณ์ ท่ามกลางสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาอย่างเป็นพลวัต นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ บทบาทของนักพัฒนาองค์กรคือ ผู้ทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้้องค์กรปรับปรุงประสิทธิภาพโดยรวมและมีสมรรถนะสูง เพื่อให้มีความพร้อมสำหรับการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจระดับโลก การช่วยให้้องค์กรสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสมและเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง การพัฒนาองค์กร (Organization Development: OD) เกิดขึ้นได้ด้วยแนวคิด ทฤษฎี หลักการ กระบวนการ ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติที่หลากหลาย และเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยผู้เขียนเห็นว่าบทบาทภาระหน้าที่ของนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HRD professionals) ในการพัฒนาองค์กรมีดังนี้คือ 1) สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กร (acquire an understanding of OD) 2) ระบุคุณสมบัติของการพัฒนาองค์กร (indentify the characteristics of OD) 3) ระบุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์กร (indentify the goals and objectives of OD) 4) บูรณาการคุณค่าของการพัฒนาองค์กรเข้ากับการปฏิบัติ (integrate the values of OD into their practice) 5) จัดทำตามกระบวนการพัฒนาองค์กร (the organization development process) และ 6) การค้นหาสิ่งที่ดีที่สุดในองค์กรเคยมี (Appreciative Inquiry: AI)

บทที่ 11 การจัดการความหลากหลาย (The Management of Diversity) ในบทนี้ ผู้เขียนพยายามแสดงให้เห็นว่าการจัดการหรือการบริหารความหลากหลายด้านกำลังคนเป็นประเด็นสำคัญในการบริหารองค์กรและการบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยนี้ เป้าหมายสำคัญของการจัดการความหลากหลายคือ การประสานพลัง (synergize) การขจัดและป้องกันการตีความแบบเหมารวม (stereotyping) การมีอคติล่วงหน้า (prejudice) ซึ่งอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ การเลือกที่รักมักที่ชัง ต่อบุคลากร (discrimination) ซึ่งอาจจะมีผลสืบเนื่องไปยังการบริหารงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งของบุคลากรและขององค์กรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในยุคโลกาภิวัตน์นั้น นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญอยู่หลายประการตามมุมมองที่แมมแมน (Mamman) เสนอไว้มี 3 ประการคือ ประการแรก จัดให้มีการสื่อสารถึงกันด้วยช่องทางและสื่อกลางที่เข้าถึงและใช้ความรู้ที่หลากหลาย (different communicative processes) ประการที่สองคือ การเรียนรู้ในเรื่องวัฒนธรรมจะมีลักษณะข้ามวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น เพราะปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ทำให้โลกเป็นโลกไร้พรมแดน มีลักษณะการส่งเสริมให้การทำงานของประชาชนที่เป็นสมาชิกของหมู่บ้านโลกใบเดียวกัน (global village) มีมากยิ่งขึ้น และประการสุดท้ายคือ จากความสำคัญของความหลากหลายที่เพิ่มมากขึ้นในทุกวงการ



เช่น การบริหารองค์การ การบริหารประเทศ หรือวงการเมือง จะพบข้อมูลเชิงประจักษ์ว่ามีการให้ความสำคัญต่อบทบาทระหว่างเพศชายและเพศหญิงที่เท่าเทียมกันเพิ่มมากขึ้น (gender empowerment) ซึ่งพบเห็นได้ในหลายประเทศ

บทที่ 12 คุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพของนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Moral, Ethics, and Codes of Conduct for HRD Professionals) ในบทสุดท้ายนี้ ผู้เขียนพยายามชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นการพัฒนาให้เกิดสิ่งที่ดีงาม สิ่งที่น่าไปสู่ความเจริญ เป็นประโยชน์ และมีส่วนสำคัญในการสร้างสังคมทุกระดับให้เป็นสังคมที่น่าอยู่ นอกจากนี้ ผู้เขียนได้กล่าวถึงมาตรฐานแห่งคุณธรรมและจริยธรรมของนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสถาบันการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (the Academy of Human Resource Development (AHRD)) ซึ่งได้กำหนดแนวทางสำหรับมาตรฐานทางจริยธรรมและคุณธรรมสำหรับนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้ตั้งแต่ ค.ศ.1999 โดยเกี่ยวเนื่องไปถึงแนวทางการปฏิบัติ การวิจัย การให้คำปรึกษา การสอน และการอำนวยความสะดวก ซึ่งมีลักษณะกระฉุน ส่งเสริม และเป็นชุดของค่านิยมที่พึงมีสำหรับนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตัวอย่างมาตรฐานทางจริยธรรมและคุณธรรมที่บัญญัติไว้มีดังนี้คือ หลักการทั่วไป (general principles) และมาตรฐาน (standards) ดังนั้น นักบริหารและนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงจำเป็นต้องมีมาตรฐานของคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นพื้นฐาน

โดยสรุปหนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่มีการอธิบายเนื้อหาที่อ่านเข้าใจง่าย ใช้ภาษาไม่ยากจนเกินไป มีการลำดับหมวดหมู่ตามความสำคัญของเนื้อหาไว้อย่างเหมาะสม รวมตลอดทั้งมีเนื้อหาสาระที่ครบถ้วนทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น หนังสือเล่มนี้ยังมีจุดเด่นที่สำคัญคือ มีการสรุปเนื้อหาสาระสำคัญในแต่ละบทเพื่อให้มีการทบทวนความรู้ความเข้าใจได้ด้วย ดังนั้น สำหรับผู้วิจารณ์แล้ว หนังสือเล่มนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์อย่างมากมายในแวดวงวิชาการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จึงเห็นว่าหนังสือเล่มนี้มีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นตำราเรียนหรือหนังสืออ่านประกอบสำหรับนิสิต และนักศึกษาผู้ที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอกทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารธุรกิจ การบริหารการศึกษา การจัดการ รวมตลอดถึงศาสตร์อื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมตลอดทั้งผู้บริหาร นักบริหารทรัพยากรมนุษย์ นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นักวิชาการ และผู้สนใจทั่วไปเกี่ยวกับองค์ความรู้ทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องการพัฒนาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นภายในองค์การ



กติกาและรูปแบบการตีพิมพ์ในการส่งบทความลงตีพิมพ์ในวารสารการเมืองการปกครอง

ข้อกำหนดบทความวิชาการหรือบทความวิจัย

1. เป็นบทความวิชาการหรือบทความวิจัยภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษในสาขารัฐศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. บทความคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ
3. มีความยาวไม่เกิน 15 หน้ากระดาษ A4
4. หัวข้อบทความใช้ตัวอักษร Angsana New 20
(ดูตัวอย่างทางเว็บไซต์ <http://www.copag.msu.ac.th/journal/>)
5. ลำดับรูปแบบบทความวิจัยประกอบด้วยชื่อเรื่องภาษาไทย ภาษาอังกฤษ บทคัดย่อภาษาไทย คำสำคัญ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ Keywords จำนวนไม่เกิน 5 คำ บทนำ วัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีการวิจัย ผลการวิจัย อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ บรรณานุกรม
6. ลำดับรูปแบบบทความวิชาการประกอบด้วย ชื่อเรื่องภาษาไทย ภาษาอังกฤษ บทคัดย่อภาษาไทย คำสำคัญ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ Keywords จำนวนไม่เกิน 5 คำ บทนำ เนื้อหา บทสรุป บรรณานุกรม
7. การอ้างอิงและบรรณานุกรมใช้ตามรูปแบบของ APA (ดูตัวอย่าง)
8. การส่งต้นฉบับ ผู้เขียนส่งต้นฉบับพร้อมข้อมูล ชื่อ-สกุล ตำแหน่งทางวิชาการ สถานที่ทำงาน สถานที่ติดต่อ เบอร์โทรศัพท์ อีเมล พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูลมายังกองบรรณาธิการตามรูปแบบที่กำหนด
9. รูปแบบการอ้างอิง (citation) และบรรณานุกรม (reference)



ตัวอย่างการอ้างอิงและบรรณานุกรม (citation) และการลงรายการบรรณานุกรม แบบ APA

ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 7

1. การอ้างอิงจากหนังสือ

- กรณีผู้แต่ง 1 คน

อ้างอิง

(สิดา สอนศรี, 2547, น.20)

บรรณานุกรม

สิดา สอนศรี. (2547). ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Michael, 1996, p.45)

บรรณานุกรม

Michael, J.G. (1996). *Environmental Change in Southeast Asia*. New York : Routledge.

- กรณีผู้แต่ง 2 คน

ใส่ชื่อผู้แต่งทั้ง 2 คนโดยภาษาไทยใช้คำว่า “และ” ภาษาอังกฤษใช้เครื่องหมาย & คั่นชื่อผู้แต่งคนสุดท้าย และหน้า

อ้างอิง

(โคริน เฟื่องเกษม และชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2544, น.150)

บรรณานุกรม

โคริน เฟื่องเกษม และชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2544). การเมืองระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Parnwell & Evana, 2001, pp.30-40)

บรรณานุกรม

Parnwell, M.G., & Michael, J.G. (1966). *Environmental Change in Southeast Asia*. New York : Routledge.



- กรณีผู้แต่ง 3-5 คน

ใส่ชื่อผู้แต่งทุกคน ภาษาไทยใช้คำว่า “และ” ภาษาอังกฤษใช้จุลภาค(เครื่องหมาย ,) คั่นระหว่างชื่อและใช้เครื่องหมาย & วางหน้าชื่อคนสุดท้าย

อ้างอิงครั้งแรก

(สิดา สอนศรี, วิทยา สุจิตรนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง , 2552, น.18)

อ้างอิงครั้งต่อไป

(สิดา สอนศรี, และคนอื่นๆ , 2552, น.18)

บรรณานุกรม

สิดา สอนศรี, วิทยา สุจิตรนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง, (2552). การจัดการสิ่งแวดล้อมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อ้างอิงครั้งแรก

(Monroe, Evana, Smith & Hensly , 2003 , p.5)

อ้างอิงครั้งต่อไป

(Monroe, et al., 2003 , p.5)

บรรณานุกรม

Monroe, R.L., Evona ,D.J., Smith, C.T. , & Hensly , Brown. (2003). **Co-Management of Natural Resource in Asia : A Comparative Perspective**. Nias Press.

- กรณีผู้แต่งมีบรรดาศักดิ์

อ้างอิง

(Robinson, Ken, Sir, 2009 , p. 265)

บรรณานุกรม

Robinson, Ken, Sir. (2009). **The Elements**. New York : Penguin Group.



- บรรณาธิการ ผู้รวบรวม ผู้เรียบเรียง

อ้างอิง

(อุกฤษฏ์ ปัทมานนท์, 2548, น. 352)

บรรณานุกรม

อุกฤษฏ์ ปัทมานนท์ (บก.). (2548). **เอเชียรายปี 2548**. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Smith, 1983, Chap. 5)

บรรณานุกรม

Smith, A.D. (Ed.). (1983). **Psychology : Principle and Practice**. New York : Thieme.

2. การอ้างอิงจากบทความในหนังสือ

อ้างอิง

(ชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2548, น.293-420)

บรรณานุกรม

ชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2548). *ผู้นำมาเลเซีย*. ใน สิดา สอนศรี (หัวหน้าโครงการ) *ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย*. (น.293-420). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อ้างอิง

(McLennan, 2001, p.49)

บรรณานุกรม

McLennan, G. (2001). *Maintaining Marx*. In G. Ritzer and B.Smart (Eds.). **Handbook of Social Theory**. (pp. 43-53). London : Sage.

3. การอ้างอิงจากรายงานการวิจัย

อ้างอิง

(ฉันทนา บรรณ, ศิริโชค หวันแก้ว, 2535, น.75)

บรรณานุกรม

ฉันทนา บรรณ, ศิริโชค หวันแก้ว. (2535). *การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาส : เด็กทำงาน* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



4. การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์

อ้างอิง

(สรรรพษ์ จันทเลิศ, 2546, น.59)

บรรณานุกรม

สรรรพษ์ จันทเลิศ. (2546). การสร้างเว็บไซต์ท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต ไม่ได้รับการตีพิมพ์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อ้างอิง

(Kirwan, 2004)

บรรณานุกรม

Kirwan, B. E. (2004). **The Incidence of U.S. Agricultural Subsidies on Farmland Rental
Rates**. Unpublished Master's Thesis, Massachusetts Institute of Technology United States
of America.

5. การอ้างอิงจากวารสารที่ตีพิมพ์

อ้างอิง

(ประมุท สัจจิเศษ, 2541, น. 50)

บรรณานุกรม

ประมุท สัจจิเศษ. (2541). ปัญหาและแนวทางแก้ไขเศรษฐกิจไทย. สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 19(2),
30-39.

อ้างอิง

(Opasa, 1998, pp. 11-20)

บรรณานุกรม

Oposa, Antonio. (1998). *Environmental Conflict and Judicial Resolution in the Philippines*.
Asian Journal of Environmental Management, 6(1), 11-20.



6. การอ้างอิงจากวารสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่มีฉบับตีพิมพ์ (Internet-only Journal)

อ้างอิง

(สันติ ธรรมบำรุง, 2543)

บรรณานุกรม

สันติ ธรรมบำรุง. (2543 , มกราคม-มิถุนายน). กลไกที่สำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์.

(2548, สิงหาคม). วารสารสาระสนเทศ, 1. ค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2549, จาก

http://arcbs.bsru.ac.th/docu_files/informationl_1-3doc

อ้างอิง

(Bernstein, 2002)

บรรณานุกรม

Bernstein, M. (2002). 10 Tips on writing the living web. A list Apart : **For People Who Make**

Websites, (149). Retrieved May 2, 2006, from

<http://www.alistaoart.com/aticles/writeliving>



กติกาและรูปแบบการตีพิมพ์ในการส่งบทความลงตีพิมพ์ในวารสารการเมืองการปกครอง

ข้อกำหนดบทความวิชาการหรือบทความวิจัย

1. เป็นบทความวิชาการหรือบทความวิจัยภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษในสาขารัฐศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. บทความคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ
3. มีความยาวไม่เกิน 15 หน้ากระดาษ A4
4. หัวข้อบทความใช้ตัวอักษร Angsana New 20
(ดูตัวอย่างทางเว็บไซต์ <http://www.copag.msu.ac.th/journal/>)
5. ลำดับรูปแบบบทความวิจัยประกอบด้วยชื่อเรื่องภาษาไทย ภาษาอังกฤษ บทคัดย่อภาษาไทย คำสำคัญ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ Keywords จำนวนไม่เกิน 5 คำ บทนำ วัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีการวิจัย ผลการวิจัย อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ บรรณานุกรม
6. ลำดับรูปแบบบทความวิชาการประกอบด้วย ชื่อเรื่องภาษาไทย ภาษาอังกฤษ บทคัดย่อภาษาไทย คำสำคัญ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ Keywords จำนวนไม่เกิน 5 คำ บทนำ เนื้อหา บทสรุป บรรณานุกรม
7. การอ้างอิงและบรรณานุกรมใช้ตามรูปแบบของ APA (ดูตัวอย่าง)
8. การส่งต้นฉบับ ผู้เขียนส่งต้นฉบับพร้อมข้อมูล ชื่อ-สกุล ตำแหน่งทางวิชาการ สถานที่ทำงาน สถานที่ติดต่อ เบอร์โทรศัพท์ อีเมล พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูลมายังกองบรรณาธิการตามรูปแบบที่กำหนด
9. รูปแบบการอ้างอิง (citation) และบรรณานุกรม (reference)



ตัวอย่างการอ้างอิงและบรรณานุกรม (citation) และการลงรายการบรรณานุกรม แบบ APA

ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 7

1. การอ้างอิงจากหนังสือ

- กรณีผู้แต่ง 1 คน

อ้างอิง

(สิดา สอนศรี, 2547, น.20)

บรรณานุกรม

สิดา สอนศรี. (2547). ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Michael, 1996, p.45)

บรรณานุกรม

Michael, J.G. (1996). *Environmental Change in Southeast Asia*. New York : Routledge.

- กรณีผู้แต่ง 2 คน

ใส่ชื่อผู้แต่งทั้ง 2 คนโดยภาษาไทยใช้คำว่า “และ” ภาษาอังกฤษใช้เครื่องหมาย & คั่นชื่อผู้แต่งคนสุดท้าย และหน้า

อ้างอิง

(โคริน เฟื่องเกษม และชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2544, น.150)

บรรณานุกรม

โคริน เฟื่องเกษม และชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2544). การเมืองระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Parnwell & Evana, 2001, pp.30-40)

บรรณานุกรม

Parnwell, M.G., & Michael, J.G. (1966). *Environmental Change in Southeast Asia*. New York : Routledge.



- กรณีผู้แต่ง 3-5 คน

ใส่ชื่อผู้แต่งทุกคน ภาษาไทยใช้คำว่า “และ” ภาษาอังกฤษใช้จุลภาค(เครื่องหมาย ,) คั่นระหว่างชื่อและใช้เครื่องหมาย & วางหน้าชื่อคนสุดท้าย

อ้างอิงครั้งแรก

(สิดา สอนศรี, วิทยา สุจิตรนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง , 2552, น.18)

อ้างอิงครั้งต่อไป

(สิดา สอนศรี, และคนอื่นๆ , 2552, น.18)

บรรณานุกรม

สิดา สอนศรี, วิทยา สุจิตรนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง, (2552). การจัดการสิ่งแวดล้อมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อ้างอิงครั้งแรก

(Monroe, Evana, Smith & Hensly , 2003 , p.5)

อ้างอิงครั้งต่อไป

(Monroe, et al., 2003 , p.5)

บรรณานุกรม

Monroe, R.L., Evona ,D.J., Smith, C.T. , & Hensly , Brown. (2003). **Co-Management of Natural Resource in Asia : A Comparative Perspective**. Nias Press.

- กรณีผู้แต่งมีบรรดาศักดิ์

อ้างอิง

(Robinson, Ken, Sir, 2009 , p. 265)

บรรณานุกรม

Robinson, Ken, Sir. (2009). **The Elements**. New York : Penguin Group.



- บรรณาธิการ ผู้รวบรวม ผู้เรียบเรียง

อ้างอิง

(อุกกฤษฎ์ ปัทมานนท์, 2548, น. 352)

บรรณานุกรม

อุกกฤษฎ์ ปัทมานนท์ (บก.). (2548). **เอเชียรายปี 2548**. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Smith, 1983, Chap. 5)

บรรณานุกรม

Smith, A.D. (Ed.). (1983). **Psychology : Principle and Practice**. New York : Thieme.

2. การอ้างอิงจากบทความในหนังสือ

อ้างอิง

(ชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2548, น.293-420)

บรรณานุกรม

ชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2548). *ผู้นำมาเลเซีย*. ใน สิดา สอนศรี (หัวหน้าโครงการ) *ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย*. (น.293-420). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อ้างอิง

(McLennan, 2001, p.49)

บรรณานุกรม

McLennan, G. (2001). *Maintaining Marx*. In G. Ritzer and B.Smart (Eds.). **Handbook of Social Theory**. (pp. 43-53). London : Sage.

3. การอ้างอิงจากรายงานการวิจัย

อ้างอิง

(ฉันทนา บรรณ, ศิริโชค หวันแก้ว, 2535, น.75)

บรรณานุกรม

ฉันทนา บรรณ, ศิริโชค หวันแก้ว. (2535). *การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาส : เด็กทำงาน* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



4. การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์

อ้างอิง

(สรรรพษ์ จันทเลิศ, 2546, น.59)

บรรณานุกรม

สรรรพษ์ จันทเลิศ. (2546). การสร้างเว็บไซต์ท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต ไม่ได้รับการตีพิมพ์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อ้างอิง

(Kirwan, 2004)

บรรณานุกรม

Kirwan, B. E. (2004). **The Incidence of U.S. Agricultural Subsidies on Farmland Rental
Rates**. Unpublished Master's Thesis, Massachusetts Institute of Technology United States
of America.

5. การอ้างอิงจากวารสารที่ตีพิมพ์

อ้างอิง

(ประมุท สัจจิต, 2541, น. 50)

บรรณานุกรม

ประมุท สัจจิต. (2541). ปัญหาและแนวทางแก้ไขเศรษฐกิจไทย. สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 19(2),
30-39.

อ้างอิง

(Opasa, 1998, pp. 11-20)

บรรณานุกรม

Oposa, Antonio. (1998). *Environmental Conflict and Judicial Resolution in the Philippines*.
Asian Journal of Environmental Management, 6(1), 11-20.



6. การอ้างอิงจากวารสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่มีฉบับตีพิมพ์ (Internet-only Journal)

อ้างอิง

(สันติ ธรรมบำรุง, 2543)

บรรณานุกรม

สันติ ธรรมบำรุง. (2543 , มกราคม-มิถุนายน). กลไกที่สำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์.

(2548, สิงหาคม). วารสารสาระสนเทศ, 1. ค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2549, จาก

http://arcbs.bsru.ac.th/docu_files/informationl_1-3doc

อ้างอิง

(Bernstein, 2002)

บรรณานุกรม

Bernstein, M. (2002). 10 Tips on writing the living web. A list Apart : **For People Who Make**

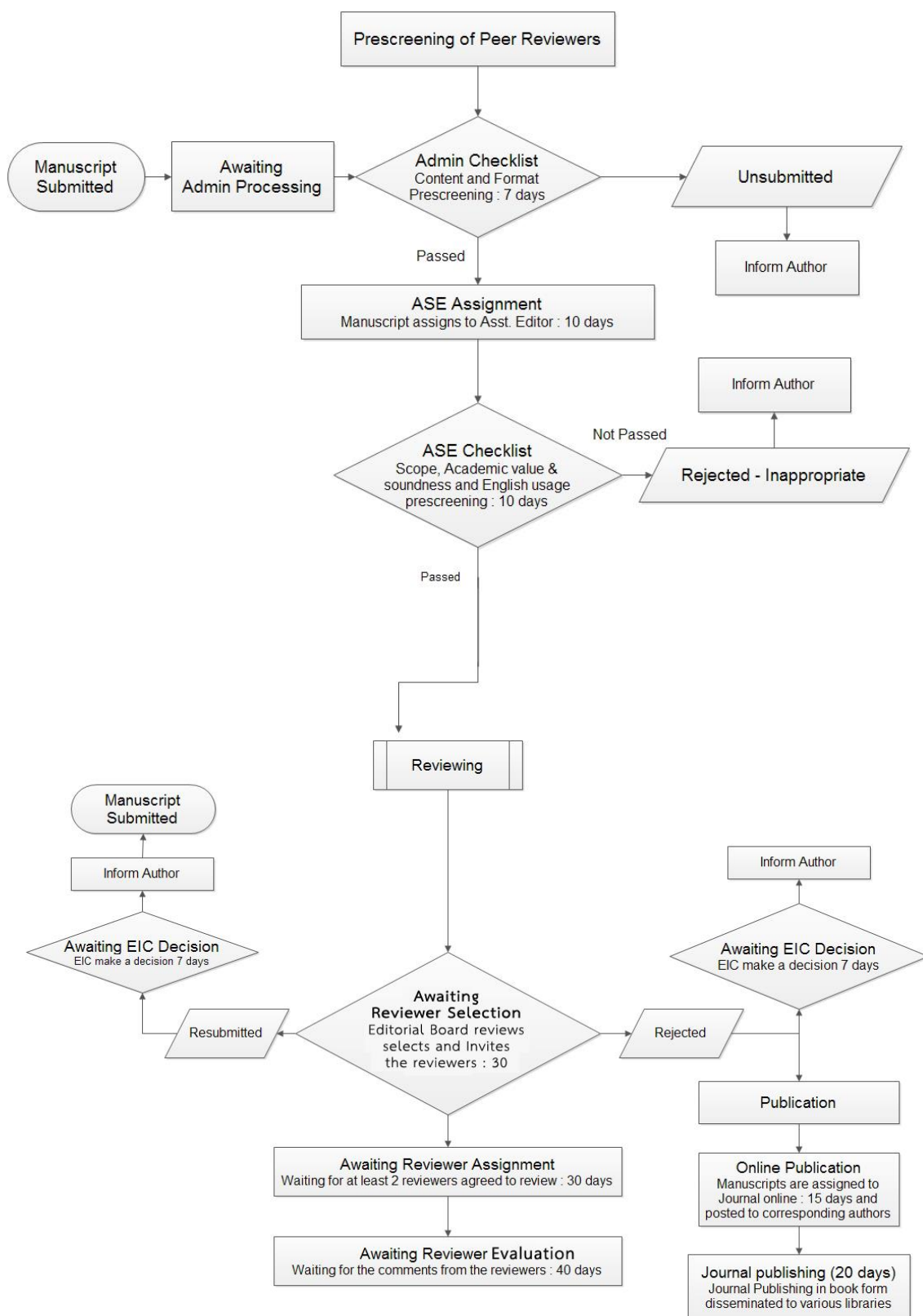
Websites, (149). Retrieved May 2, 2006, from

<http://www.alistaoart.com/aticles/writeliving>



ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบคุณภาพวารสาร (Pee Reviewers)

1. Professor Dr. Belinda Aquino	University of Hawaii at Manoa
2. Professor Maria Faina Luceo-Diola	University of the Philippines
3. ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. ศาสตราจารย์ ดร.สุรัชย์ ศิริไกร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
6. ศาสตราจารย์ ดร.เจริญ มะลูลิ้ม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
8. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และพัฒน์วิจัย
9. รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
10. รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรหิรัญ	มหาวิทยาลัยมหิดล
11. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจิรตชนารักษ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
12. รองศาสตราจารย์ ดร.โคริน เฟื่องเกษม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
13. รองศาสตราจารย์ สิดา สอนศรี	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
14. รองศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ ส่งกลิ่น	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
15. รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาภิรมี	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เจริญชาญ จงสมชัย	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เฉลิมเกียรติ ภาระเวช	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
19. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จีรศักดิ์ โทภาวิน	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
20. Mr. Matthew Forest Taylor	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
21. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี	มหาวิทยาลัยมหิดล
22. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์	มหาวิทยาลัยรังสิต
23. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ภัทรชนนันท์	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
24. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
25. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
26. อาจารย์ ดร.กนิษฐา ชิตช่วง	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
27. อาจารย์ ดร.ธัญญาทิพย์ ศรีพนา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ใบสมัครสมาชิก

วารสารการเมืองการปกครอง

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ขอสมัครสมาชิกวารสารปีที่.....ฉบับที่.....

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารการเมืองการปกครองประเภท

- ☐ บุคคลทั่วไป
- ☐ หน่วยงาน ชื่อหน่วยงาน

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

ชื่อ.....

ที่อยู่เลขที่.....หมู่.....ซอย.....ถนน.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์(มือถือ).....โทรศัพท์(หน่วยงาน).....

โทรสาร.....

ลงชื่อ.....ผู้สมัคร

(.....)

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

สำหรับเจ้าหน้าที่กรอก

เลขที่ใบเสร็จ.....เล่มที่.....เลขที่สมาชิก.....

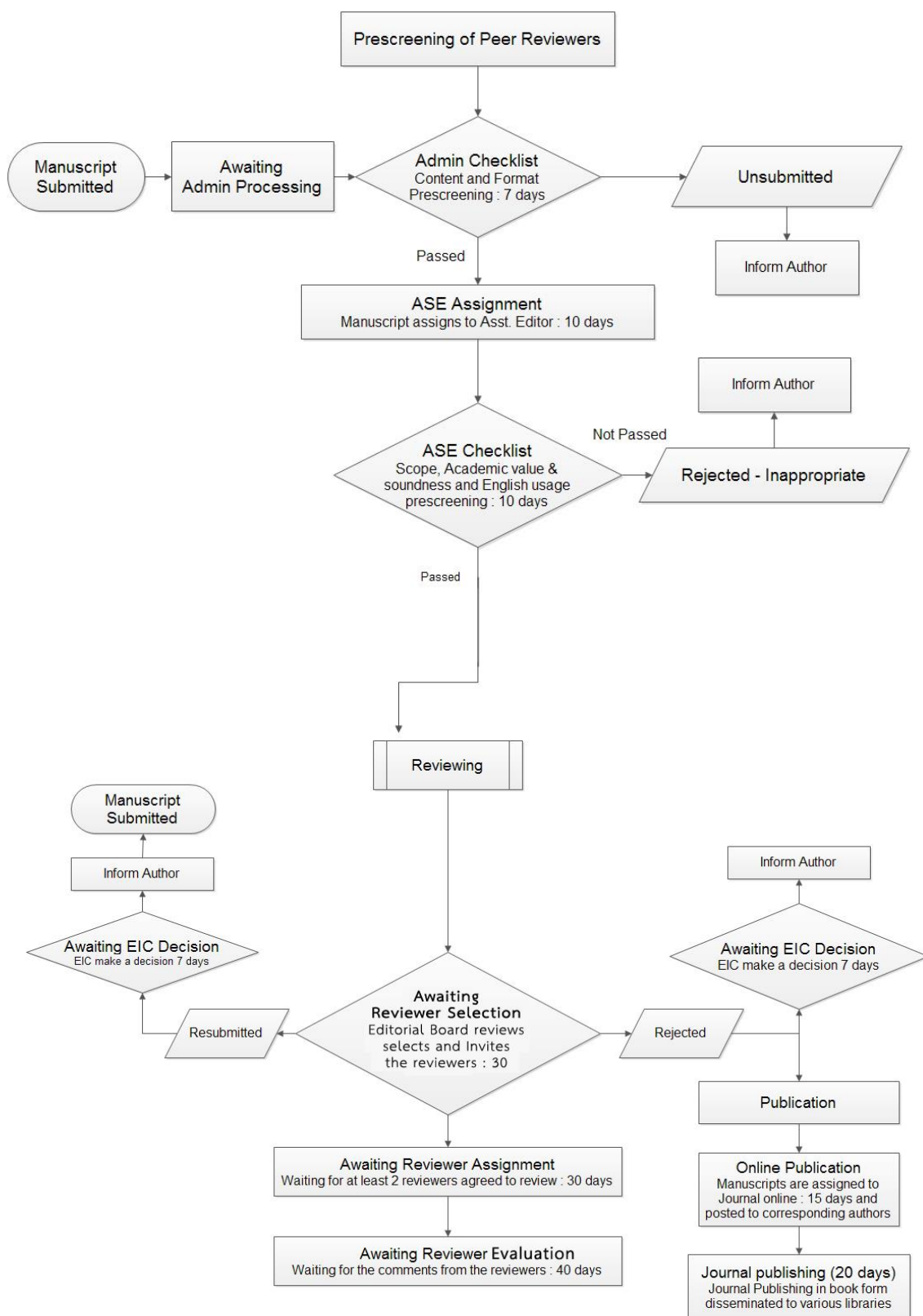
ลงชื่อ.....ผู้รับเงิน

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.



ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบคุณภาพวารสาร (Pee Reviewers)

1. Professor Dr. Belinda Aquino	University of Hawaii at Manoa
2. Professor Maria Faina Luceo-Diola	University of the Philippines
3. ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. ศาสตราจารย์ ดร.สุรัชย์ ศิริไกร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
6. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
8. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และพัฒนาวิจัย
9. รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
10. รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรหิรัญ	มหาวิทยาลัยมหิดล
11. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจิรตชนารักษ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
12. รองศาสตราจารย์ ดร.โคริน เฟื่องเกษม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
13. รองศาสตราจารย์ สีดดา สอนศรี	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
14. รองศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ ส่งกลิ่น	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
15. รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาภิรมี	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เจริญชาญ จงสมชัย	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เฉลิมเกียรติ ภาระเวช	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
19. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จีรศักดิ์ โทภาวิน	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
20. Mr. Matthew Forest Taylor	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
21. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี	มหาวิทยาลัยมหิดล
22. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์	มหาวิทยาลัยรังสิต
23. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ภัทรชนนันท์	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
24. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
25. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
26. อาจารย์ ดร.กนิษฐา ชิตช่วง	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
27. อาจารย์ ดร.ธัญญาทิพย์ ศรีพนา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ใบสมัครสมาชิก

วารสารการเมืองการปกครอง

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ขอสมัครสมาชิกวารสารปีที่.....ฉบับที่.....

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารการเมืองการปกครองประเภท

- ☐ บุคคลทั่วไป
- ☐ หน่วยงาน ชื่อหน่วยงาน

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

ชื่อ.....

ที่อยู่เลขที่.....หมู่.....ซอย.....ถนน.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์(มือถือ).....โทรศัพท์(หน่วยงาน).....

โทรสาร.....

ลงชื่อ.....ผู้สมัคร

(.....)

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

สำหรับเจ้าหน้าที่กรอก

เลขที่ใบเสร็จ.....เล่มที่.....เลขที่สมาชิก.....

ลงชื่อ.....ผู้รับเงิน

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.