# บทที่ 2

# แนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “ทัศนะของข้าราชการกองทัพบก ที่มีต่อนโยบายของกองทัพในการส่งเสริมความก้าวหน้าของกำลังพล” ผู้ศึกษาได้รวบรวม แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบความคิดและแนวทางในการศึกษาดังต่อไปนี้ คือ

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา
   1.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความก้าวหน้าในอาชีพ
   1.2 แนวคิดเรื่องขวัญในการทำงาน
   1.3 แนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาค
   1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย
2. นโยบายของกองทัพในการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพล
   2.1 คำสั่งกองทัพบกที่ 823/2530 เรื่อง การกำหนดแนวทางรับราชการของนายทหารสัญญาบัตร ลงนามโดย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะผู้บัญชาการทหารบก
   2.2 สถิตินายทหารที่ได้รับพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้รับราชการและเลื่อนตำแหน่ง (ระดับชั้นนายพล) ระหว่าง ปี พ.ศ.2550 - 2552
3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบแนวคิดในการศึกษา

## 1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

### 1.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความก้าวหน้าในอาชีพ

ความก้าวหน้าในอาชีพ Career Progression (นฤมล นิราทร, 2534, น. 2) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในบทบาทการทำงาน ซึ่งจะให้ผลตอบแทนทั้งทางด้านจิตวิทยา หรือผลตอบแทนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำงาน การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้จึงรวมถึง การเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดความก้าวหน้าในงาน การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือเงินเดือน ตลอดจนถึงความพึงพอใจต่อชีวิต ความรู้สึกว่าตนเองมีค่า ประสบความสำเร็จซึ่งอาจออกมาในรูปของอำนาจหน้าที่ สถานภาพที่สูงขึ้น ความก้าวหน้าในอาชีพจึงเป็นผลสุดท้ายของการจัดการอาชีพงานที่

เริ่มต้นด้วยการวางแผนอาชีพงาน การพัฒนาอาชีพงาน ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ

ทั้งนี้ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความก้าวหน้าในอาชีพได้มีผู้ศึกษาและวางแนวทางไว้ ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีความต้องการของฮอพพอค (Hoppock's Composite Theory) (นวลศิริ เปาโรหิตย์, 2528, น. 48-52)

มนุษย์มีความต้องการทั้งทางร่างกายและจิตใจ เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม การยอมรับการนับถือจากผู้อื่น โดยแต่ละบุคคลมีความต้องการต่างชนิดและต่างระดับกัน ความต้องการที่หลากหลายของมนุษย์นี้จะเป็นตัวกำหนดให้เขาเลือกอาชีพตามความต้องการของตนเอง เช่น บุคคลที่มีความต้องการมั่นคงในชีวิตสูง มักจะเลือกอาชีพที่มีความเสี่ยงน้อย เช่น รับราชการ เป็นต้น แต่การที่บุคคลจะรู้ความต้องการของตนเองจะขึ้นอยู่กับความเข้าใจในตนเอง โดยเน้นการรู้จักตนเองเพราะการเรียนรู้เกี่ยวกับตนเองจะทำให้บุคคลได้เข้าใจถึงความต้องการ ประสบการณ์ชีวิตเบื้องต้น การได้รับข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพนั้น ความพึงพอใจในอาชีพซึ่งเกิดจากการได้ประกอบอาชีพที่ตรงกับความต้องการและงานที่ทำมีความก้าวหน้า แต่เมื่อบุคคลเลือกอาชีพแล้วสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้ถ้ารู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงทำให้เขาได้รับการตอบสนองที่ดีกว่างานเก่า

2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ (Spoils System/Patronage System) และระบบคุณธรรม (Merit System)

2.1 ระบบอุปถัมภ์ (Spoils System/Patronage System) ระบบการบริหารงานบุคคลเริ่มต้นมาจากระบบอุปถัมภ์ซึ่งไม่มีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2533, น. 31) ในการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง โดยจะถือเอาความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นสำคัญ ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ หลักการสำคัญของระบบอุปถัมภ์มี 4 ประการ คือ (ชลิดา ศรมณี, และ พูนศรี สงวนชีพ, 2526, น. 39)

2.1.1 การพิจารณาบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งมักไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ

2.1.2 ไม่เปิดโอกาสให้โดยเท่าเทียมกัน (ให้โอกาสพิเศษแก่ญาติพี่น้องและผู้สนิทสนมเป็นส่วนตัว)

2.1.3 ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความมั่นคงในหน้าที่การงานที่ทำอยู่

2.1.4 มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของหน่วยงาน

2.2 ระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นระบบที่มีการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ หลักการสำคัญของระบบคุณธรรมมี 4 ประการ คือ (ชลิดา ศรมณี, และ พูนศรี สงวนชีพ, 2526, น. 39)

2.2.1 ถือหลักความสามารถของบุคคลเป็นเกณฑ์ (Competence)

2.2.2 หลักความเสมอภาคและโอกาสที่เท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity)

2.2.3 มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ (Security to Tenure)

2.2.4 ป้องกันไม่ให้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของข้าราชการประจำ (Political Neutrality)

ความก้าวหน้าในอาชีพจึงเป็นการตอบสนองความต้องการของมนุษย์ที่ทำงานในองค์การ ดังนั้นจึงเป็นกิจกรรมการบริหารงานบุคคลเพื่อทำให้พนักงานที่มีความสามารถได้รับการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าโดยการเลื่อนขั้นตามสายอาชีพ (Career Path) การเปลี่ยนสายงาน การเลื่อนขั้นเงินเดือนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

**เกณฑ์หรือมาตรวัดความก้าวหน้าในอาชีพ**

เกณฑ์หรือมาตรวัดความก้าวหน้า ได้แก่ (ประณต นันทิยะกุล, อ้างถึงใน สุทธิมน ศรีโชติ, 2543, น. 21)

1. ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ การที่ได้เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบสูงขึ้น ความก้าวหน้าในตำแหน่งวัดได้จากการเปรียบเทียบกับตำแหน่งที่ได้ดำรงอยู่กับระยะเวลาในการรับราชการ หรือเปรียบเทียบกับอายุของตัวบุคลากรนั้น ๆ หรืออาจเปรียบเทียบกับเพื่อนร่วมรุ่น

2. ความก้าวหน้าในเงินเดือน การได้รับเงินเดือนในอัตราที่สูง ความก้าวหน้าในอัตราเงินเดือนมีส่วนสัมพันธ์ ส่งเสริม และสนับสนุนกับความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ผู้ก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ย่อมมีโอกาสที่จะได้รับเงินเดือนสูง หรือมีความก้าวหน้าในเงินเดือน ทำให้มีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ด้วย

3. ความก้าวหน้าในการพัฒนาตนเอง ความก้าวหน้าในด้านความรู้ ความสามารถทักษะ และประสบการณ์ในการทำงาน รวมถึงการพัฒนาตนเองในด้านจิตใจ ทัศนคติ ตลอดจนนิสัยในการปฏิบัติงาน อันจะทำให้งานที่ปฏิบัตินั้นสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ความก้าวหน้าในการพัฒนาตนเองมีความสำคัญมากที่สุดที่จะก้าวหน้าในชีวิตการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานที่พัฒนาตนเองได้อย่างรวดเร็ว ย่อมมีความก้าวหน้าทั้งตำแหน่งหน้าที่และเงินเดือน

เพราะการได้เลื่อนตำแหน่งหรือได้เลื่อนขั้นเงินเดือนโดยปกติหรือพิเศษนั้น ผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาจากความรู้ความสามารถ ความประพฤติ ตลอดจนผลงานของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

**ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ**

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ (ประณต นันทิยะกุล, อ้างถึงใน สุทธิมน ศรีโชติ, 2543, น. 21)

1. **องค์การหรือหน่วยงาน**

กำหนดความก้าวหน้าในอาชีพไว้ดังนี้

- การเลื่อนเงินเดือน เป็นการสร้างแรงจูงใจอย่างหนึ่งของระบบราชการซึ่งผู้ที่ทำงานดี มีผลงานจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นการตอบแทน โดยมีการให้ขั้น 1 ขั้น ในกรณีความชอบปกติ และ 2 ขั้นในกรณีมีความชอบพิเศษ

- การเลื่อนตำแหน่ง มี 3 ลักษณะ คือ

1. การเลื่อนตำแหน่งที่กำหนดเป็นระดับควบ การเลื่อนในระดับควบนี้มีการกำหนดเงินเดือนขั้นต่ำหรือกำหนดจำนวนปี ในบางกรณีผู้บังคับบัญชาต้องประเมินความเหมาะสมด้วย

2. การเลื่อนตำแหน่งที่ว่าง เป็นการเลื่อนตำแหน่งในระดับสูงกว่าที่ว่างลง ผู้ที่เหมาะสมจะได้รับพิจารณาแต่งตั้ง

3. การเลื่อนตำแหน่งที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) กำหนดซึ่งเป็นตำแหน่งทางวิชาการ โดยจะใช้ผลงานและการให้การรับรองความเชี่ยวชาญมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

- การส่งเสริมทางวิชาการ เป็นการส่งเสริมให้ได้รับการศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน เมื่อบุคคลได้รับการบรรจุเข้าทำงานแล้ว

- การสับเปลี่ยนโยกย้ายหน้าที่ เป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวางขึ้น

- นโยบายองค์การที่ส่งเสริมและให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความก้าวหน้า

2. **ผู้ปฏิบัติงาน**

ความก้าวหน้าเป็นเครื่องมือชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานจะประสบความสำเร็จในการทำงานได้จะต้องปฏิบัติงานดังนี้

- ด้านจิตใจ ต้องมีความตั้งใจและมีความคิดว่าต้องก้าวหน้าและทำงานอย่างสุดความสามารถ

- ความรู้ทางด้านวิชาการ (สีมา สีมานันท์, อ้างถึงใน สุทธิมน ศรีโชติ, 2543, น. 19)

- มีการใฝ่หาความรู้โดยการศึกษาต่อ หรือฝึกอบรม ดูงาน หรือหาตำราที่เกี่ยวข้องกับงานมาศึกษาด้วยตนเอง

- ความรู้ในการปฏิบัติงาน ต้องรู้ว่างานในหน่วยงานที่สังกัดในภาพรวม เป้าหมายของหน่วยงาน

- การทำงานอย่างมีคุณภาพ ต้องทำงานโดยมีแผนงาน ทำงานด้วยความรอบคอบ รวดเร็ว และถูกต้องตามเป้าหมายและหลักวิชาการ เมื่อทำงานเสร็จไม่สร้างปัญหาติดตามมาและเป็นที่ยอมรับของผู้บังคับบัญชา

- ความสามารถในการปรับความรู้และปรับตนให้เข้ากับงาน จะต้องมีทักษะในการนำความรู้ปรับให้เข้ากับการทำงาน รวมทั้งจะต้องรู้จักนิสัยใจคอและความถนัดของผู้ร่วมงาน

- ผู้ปฏิบัติงานต้องมีทัศนคติที่ดีในการรับราชการ กล่าวคือต้องมีสำนึกว่าข้าราชการคือ ผู้รับใช้ประชาชน มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ฉกฉวยผลประโยชน์จากช่องโหว่ของกฎหมาย ไม่รับสินบน และทำงานโดยอุทิศตนและมีความเสียสละ

- มีมนุษยสัมพันธ์ดีในการปฏิบัติงานกับบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ลูกน้อง ลูกค้าผู้รับบริการ

- มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และต่อผลของงาน

- เป็นผู้มีระเบียบวินัย

- มีสุขภาพอนามัยแข็งแรง

- มีความกล้าในการแสดงความคิดเห็นของตัวเอง

- มีความสามารถในการประสานงาน

3. **คุณภาพการทำงาน**

คุณภาพของการทำงานที่ส่งผลถึงความก้าวหน้า ได้แก่ (บำรุง สุขพรรณ์, อ้างถึงใน สุทธิมน ศรีโชติ, 2543, น. 20)

1. การรักงาน พอใจในงานของตน เห็นคุณค่าของงาน ซึ่งจะทำให้เกิดความรักและผูกพันต่องาน

2. การเรียนรู้งาน ต้องศึกษากฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานและต้องแสวงหาความรู้ คำแนะนำจากผู้มีประสบการณ์ เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงาน

3. การเรียนรู้เพื่อนร่วมงาน การเรียนรู้ที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น เพื่อขอความร่วมมือและเพื่อทำให้การทำงานร่วมกันมีประสิทธิภาพ

4. การเร่งรัดงาน งานที่ได้รับมอบหมายจะต้องรีบทำให้เสร็จสิ้นโดยเร็วเพื่อพร้อมที่จะทำงานชิ้นต่อไป

5. การริเริ่มงาน ผู้ปฏิบัติงานต้องสนใจใฝ่หาความรู้ที่ช่วยให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงงานให้มีความเจริญก้าวหน้า มีประสิทธิภาพ มีผลงานเพิ่มขึ้น

6. การมีระเบียบวินัย การปฏิบัติตามกฎระเบียบและวินัยของหน่วยงาน

มนุษย์ทุกคนเมื่อก้าวเข้าสู่วัยทำงาน ย่อมต้องการประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน ซึ่งความสำเร็จดังกล่าว วัดได้จากความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน โดยเกณฑ์ในการชี้วัดความก้าวหน้าก็คือ การที่บุคคลได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ได้รับเงินเดือนสูงขึ้น หรือได้รับการพัฒนาสูงขึ้น ในแง่ความรู้ ความสามารถ ทักษะ หรือประสบการณ์ในการงาน เป็นต้น ซึ่งปัจจัยที่จะทำให้บุคคลมีความก้าวหน้าในการทำงานนั้น ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและคุณภาพในการทำงาน

การศึกษาทัศนะของข้าราชการกองทัพบกต่อนโยบายในการส่งเสริมความก้าวหน้าของกำลังพล จึงเป็นการประเมินนโยบายดังกล่าวว่า สามารถตอบสนองความต้องการด้านความก้าวหน้าในการทำงานได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของกำลังพลอย่างครบถ้วนและมีความเป็นธรรมหรือไม่

**แนวคิดเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่ง** (Promotion)

การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งภายในองค์การเป็นเหตุการณ์อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ อาจเกิดเนื่องจากขยายหรือการลดปริมาณงาน ตลอดจนการเข้าออกของบุคลากรภายในองค์การ หรือความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่งถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง เป็นการเลื่อนฐานะและหน้าที่ความรับผิดชอบให้สูงขึ้นแสดงถึงว่าบุคคลมีความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน นับได้ว่าการเลื่อนตำแหน่งเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลที่เป็นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การในความหมายของการเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) ได้มีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายไว้อย่างมากมาย อาทิ

เลียวนาร์ด ดี ไวด์ (White, อ้างถึงใน นัทธีรา เสริมศรัณย์, 2550, น. 26) ได้ให้ความหมายของการเลื่อนตำแหน่งไว้ว่าเป็นการแต่งตั้งบุคคลจากตำแหน่งหนึ่งไปดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าเดิม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่ความรับผิดชอบที่มากขึ้น มีรูปแบบการทำงานที่สลับซับซ้อนกว่า ทั้งนี้ โดยได้รับค่าตอบแทนหรือเงินเดือนเพิ่มควบคู่กันไปด้วย

พอล พิกอร์ส, และ ชาร์ล เอ ไมเออร์ (Pigors, and Myers, อ้างถึงใน นัทธีรา เสริมศรัณย์, 2550, น. 26) ได้ให้ความหมายของการเลื่อนตำแหน่งว่า การเลื่อนตำแหน่งเป็น

ความก้าวหน้าของผู้ปฏิบัติงานที่ดีกว่าเดิมมีความรับผิดชอบมากขึ้น มีเกียรติภูมิ (Prestige) มากขึ้นหรือมีฐานภาพ (status) ที่สูงขึ้น มีความชำนาญเพิ่มขึ้น มีสถานที่ทำงานที่ดีกว่า และมีลักษณะของงานที่ดีขึ้นด้วย

เดล โยเดอร์ (Yoder, อ้างถึงใน นัทธีรา เสริมศรัณย์, 2550, น. 26) กล่าวว่า การเลื่อนตำแหน่งหมายถึง การเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตำแหน่ง ซึ่งมีความรับผิดชอบมากขึ้น

จากความหมายข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การเลื่อนตำแหน่ง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงฐานะตำแหน่งหน้าที่การงาน จากเดิมที่เคยปฏิบัติมาก่อน ไปสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานใหม่ ที่มีเกียรติภูมิหรือสถานภาพที่สูงขึ้น มีความรับผิดชอบมากขึ้น และได้รับค่าตอบแทนอัตราเงินเดือนที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะค่าตอบแทนหรืออัตราเงินเดือนที่สูงขึ้นโดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของความรับผิดชอบในงานที่มากขึ้นจะไม่ถือว่าเป็นการเลื่อนตำแหน่ง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนที่สูงเท่านั้น (Within grade salary increase)

**ความสำคัญของการเลื่อนตำแหน่ง**

1. เป็นการเสริมสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจในการทำงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน

2. เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในอาชีพของผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นโอกาสความก้าวหน้าในชีวิตการทำงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องพยายามตั้งใจทำงาน และพัฒนาตนเองอยู่เสมอ เพื่อโอกาสในการไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น

3. เป็นการเพิ่มพูนประโยชน์เกื้อกูลในด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะการเลื่อนตำแหน่งส่วนใหญ่จะได้รับค่าตอบแทนหรือเงินเดือนที่สูงขึ้นด้วย ซึ่งประโยชน์เกื้อกูลเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายต้องการได้รับการเลื่อนตำแหน่ง

**หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเลื่อนตำแหน่ง**

ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ได้แก่

1. หลักความรู้ความสามารถ (Competence/Merit/Ability Factor) เป็นลักษณะประการหนึ่งของระบบคุณธรรม (Merit system) ซึ่งเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับและนำมาใช้อย่างแพร่หลาย และวิธีการหรือเครื่องมือที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตามหลักความรู้ความสามารถก็คือ การสอบ หรือการให้ทดลองปฏิบัติงานนั้น (Trial on the job) ซึ่งแล้วแต่ลักษณะของตำแหน่งงานนั้น ๆ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน (นัทธีรา เสริมศรัณย์, 2550, น. 26)

2. หลักอาวุโสและประสบการณ์ (Seniority and experience) หลักเกณฑ์ในเรื่องของอาวุโสและประสบการณ์นั้นวางอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์การมาเป็น

ระยะเวลานานย่อมมีความรอบรู้ ความชำนาญและมีประสบการณ์มากกว่าผู้ที่ทำงานในองค์การนั้นเป็นระยะเวลาน้อย คนที่มีอาวุโสมากและประสบการณ์ในการทำงานมากกว่า จึงควรที่จะได้รับโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งก่อนบุคคลอื่น เพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานมาเป็นเวลานานจึงมีการเลื่อนตำแหน่งให้ หลักการดังกล่าวย่อมทำให้บุคคลเหล่านี้มีขวัญกำลังใจในการทำงาน ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวก็อาจจะไม่ถูกต้องเสมอไป เพราะคนที่มีอาวุโสและประสบการณ์เหนือคนอื่นก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะมีความรู้ความสามารถเหมาะสมเสมอไป

3. หลักความรู้ความสามารถและอาวุโส (Merit and Seniority) วิธีการนี้เป็นการประสานข้อบกพร่องของทั้ง 2 วิธีแรก (ข้อ 1. และข้อ 2.) คือ มีการพิจารณาความรู้ความสามารถผนวกกับการปฏิบัติงานมาเป็นเวลานานในองค์การ

4. หลักระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ความจริงในการบริหารงานนั้น ไม่อาจที่จะปฏิเสธได้ว่ายังมีการนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้อยู่ ทั้งนี้จะมากน้อยแตกต่างกันในแต่ละแห่ง การเลื่อนตำแหน่งลักษณะนี้ถือเอาพรรคพวกเครือญาติส่วนใหญ่ ไม่ได้คำนึงถึงความสามารถเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อมีเสถียรภาพและควบคุมนโยบายต่าง ๆ ตามที่ต้องการ (พยอม วงศ์สารศรี, อ้างถึงในนัทธีรา เสริมศรัณย์, 2550, น. 28) ซึ่งในการนำหลักอุปถัมภ์มาใช้นั้น มิใช่จะมีผลเสียเพียงอย่างเดียว เพราะในแง่มุมหนึ่งระบบอุปถัมภ์ยังคงมีความจำเป็นอยู่ในงานบางประเภทบางตำแหน่ง เช่น งานที่ต้องการความไว้วางใจสูง ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคัดเลือกได้ด้วยระบบอุปถัมภ์ เช่น เลขานุการ ที่ต้องอาศัยความไว้วางใจมากและการรู้ใจกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและเลขานุการ การนำหลักอุปถัมภ์ไปใช้ต้องในขอบเขตหรือระดับที่จำกัดไม่เกิดความความรู้ในเชิงลบของสมาชิกในองค์การ

การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น ถือเป็นเครื่องชี้วัดความก้าวหน้าในอาชีพที่ชัดเจนที่สุดประการหนึ่ง ทั้งยังเป็นแรงจูงใจสำคัญ ที่ทำให้พนักงานในแต่ละองค์กรทุ่มเทความรู้ความสามารถให้กับการทำงานอย่างเต็มที่ ซึ่งตามทฤษฎีแล้ว หลักเกณฑ์ที่แต่ละองค์กรใช้ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง ประกอบด้วย หลักความรู้ความสามารถ หลักอาวุโส หลักประสบการณ์ และหลักระบบอุปถัมภ์ โดยในการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นการวัดทัศนะของข้าราชการกองทัพบกว่า มีความคิดเห็นอย่างไรต่อหลักเกณฑ์ที่กองทัพบกใช้ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งให้กำลังพล โดยเห็นว่าเป็นไปตามหลักความรู้ความสามารถ หรือหลักอาวุโส หรือหลักประสบการณ์ หรือหลักระบบอุปถัมภ์

## 1.2 แนวคิดเรื่องขวัญในการทำงาน

### ความหมายของขวัญในการปฏิบัติงาน

เกี่ยวกับความหมายของขวัญในการปฏิบัติงาน มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมาย ดังต่อไปนี้

นิโกร (Nigro, 1963, p. 383, อ้างถึงใน วิชล ธุรภาคพิบูล, 2535, น. 12) กล่าวว่า ขวัญ คือ ทัศนคติของบุคคลแต่ละคน รวมทั้งทัศนคติของบุคคลแต่ละกลุ่ม ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในการทำงาน และที่มีต่อความร่วมมือร่วมใจในการทำงานอย่างเต็มที่ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานที่ดีที่สุดขององค์การ (วิชล ธุรภาคพิบูล, 2535, น. 12)

สตาน (Stan, 1975, p. 150, อ้างถึงใน วิชล ธุรภาคพิบูล, 2535, น. 12) กล่าวว่า ขวัญ หมายถึง ทัศนคติของพนักงานที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การโดยทั่ว ๆ ไป หรือปัจจัยต่าง ๆ ของงาน เช่น การปกครอง การบังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานและค่าตอบแทนในการทำงาน

เดล (Dale, 1950, p. 445, อ้างถึงใน วิชล ธุรภาคพิบูล, 2535, น. 12) กล่าวว่า ขวัญในการปฏิบัติงาน หมายถึง องค์ประกอบที่ประกอบด้วยพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน การแสดงออกซึ่งความรู้สึก เมื่อรวมกันแล้วย่อมแสดงให้เห็นถึงความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อการทำงาน ความสัมพันธ์ในการทำงานกับนายจ้างและผู้ร่วมงานอื่น ๆ

ราฟ (Ralph, 1951, p. 552, อ้างถึงใน วิชล ธุรภาคพิบูล, 2535, น. 13) กล่าวว่า ขวัญในการปฏิบัติงานเป็นสภาพที่เกิดขึ้นและสะท้อนให้เห็นถึงสภาพจิตใจและสภาพการทำงาน เช่น ความกระตือรือร้น อารมณ์ ความคาดหวัง ความเชื่อมั่นและอื่น ๆ

จูเซียส (Jucius, 1971, p. 285, อ้างถึงใน วิชล ธุรภาคพิบูล, 2535, น. 13) ให้ความเห็นว่า ขวัญในการปฏิบัติงานเป็นเจตคติแห่งจิตใจ น้ำใจ ระดับความเป็นอยู่และภาวะของอารมณ์ในแต่ละบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่ม ซึ่งเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารโดยตรง อันจะส่งผลกระทบต่อความตั้งใจ ความร่วมมือ และความสนใจในการปฏิบัติงาน

สำหรับ กู้ด (Good, 1973, pp. 373-374, อ้างถึงใน วิชล ธุรภาคพิบูล, 2535, น. 13) ได้ให้ความหมายของขวัญในการปฏิบัติงานของครูว่า หมายถึง (1) เจตคติและความรู้สึกของครูเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน (2) สถานภาพทางจิตใจของครูที่มีต่องาน ซึ่งอาจจะได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ปัจจัยในเรื่องความเพียงพอของรายได้ สภาพการให้ออกจากงาน การลาป่วย การให้บำเหน็จบำนาญ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหาร โอกาสก้าวหน้าและสติปัญญาการสร้างสรรค์ที่เกิดจากการควบคุมการปฏิบัติงาน

โดยรวมแล้วความหมายของ ขวัญ ที่หมายถึงเจตคติที่ผู้ปฏิบัติงานมีต่องานและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน เป็นความหมายที่นิยมและยอมรับกันมากที่สุด และเป็นความหมายที่นำมาใช้ในงานวิจัยนี้ โดยขวัญในการปฏิบัติงานที่ใช้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หมายถึง ความรู้สึกและภาวะทางอารมณ์ของข้าราชการทหารกองทัพบกที่มีต่อการทำงานในแง่ของความเสมอภาค และความเป็นธรรมในโอกาสที่จะมีความก้าวหน้าในการรับราชการ รวมทั้ง การได้รับการยอมรับจากองค์กรและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความตั้งใจในการปฏิบัติงานในกองทัพ

**ปัจจัยที่ก่อให้เกิดขวัญดี**

องค์ประกอบที่มีผลต่อขวัญของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีแนวความคิดที่ศึกษาได้เป็น 3 ทาง (สมพงษ์ เกษมสิน, 2523, น. 377, อ้างถึงใน กนกนภา สิงห์ปี, 2542, น. 16) คือ องค์ประกอบทางด้านคนงานเอง การปฏิบัติจัดทำในการบริหารงาน และเป็นผลสืบเนื่องมาจากภายนอกองค์การ ขวัญของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนอกจากจะเปลี่ยนไปตามปัจจัยทางวัตถุแล้ว ยังศึกษาได้ทางด้านจิตวิทยา ซึ่งขวัญของผู้ปฏิบัติงานจะดีขึ้นอยู่กับองค์ประกอบดังนี้ (วัฒนา โคมทอง, 2512, น. 3-7, อ้างถึงใน กนกนภา สิงห์ปี, 2542, น. 16)

1. การเสียสละร่วมกัน (Mutual Sacrifice) ขวัญของคนเราจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่ที่การเปรียบเทียบกับผู้ที่อยู่ใกล้เคียงในระดับเดียวกัน เช่น คนสองคนที่สำเร็จการศึกษามาจากสถาบันแห่งเดียวกัน ถ้าคนทั้งสองไปทำงานในที่เดียวกัน แต่ตำแหน่งงานและเงินเดือนต่างกันมาก จะทำให้คนที่ด้อยกว่าเกิดความน้อยใจ ขวัญและกำลังใจก็จะเสื่อมลง หรือในการทำงานเพื่อส่วนรวม ถ้าทุกคนไม่ยินดีเสียสละประโยชน์ส่วนตนให้แก่ส่วนรวม มัวแต่เอารัดเอาเปรียบกันจะทำให้เกิดการแตกแยกในการทำงาน ก็เป็นเหตุให้ขวัญของคนงานเลวลงได้

2. ความรู้สึกมีส่วนร่วม (Participation) การที่คนเรามีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มทำให้เขาเกิดความพอใจภูมิใจว่าตนมีส่วนในการสร้างสรรค์ และจะพยายามจรรโลงกลุ่มของตนให้คงอยู่และก้าวหน้าด้วยความกระตือรือร้น แต่ถ้าคนนั้นไม่เป็นที่ยอมรับของกลุ่ม ถูกกีดกันไม่ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ คนคนนั้นจะไม่มีความคิดผูกพันอยู่กับกลุ่มเลย และอาจดำเนินการเป็นไปในทางร้ายต่อกลุ่ม การที่คนเรามีส่วนร่วมจึงก่อให้เกิดความสมัครสมานสามัคคี ดังคำที่ว่า Esprit De Corps ทำให้คนหยิ่งในเกียรติและศักดิ์ศรีของตนและกลุ่ม ทำให้ขวัญของคนงานสูง

3. ความรู้สึกว่าได้รับความสำเร็จ (Experience of Progress) ขวัญและกำลังใจของคนงานจะดีขึ้น ถ้าความพยายามในการทำงานประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจไว้

ความสำเร็จของงานเป็นเครื่องหมายแห่งความก้าวหน้าและมีผลให้เกิดความสำนึกในความสำคัญและเกิดเชื่อมั่นในตนเอง ทำให้คนงานเกิดความพึงพอใจที่จะปฏิบัติงานด้วยความกระตือรือร้น

4. ความอดทนและความมีอิสระ (Tolerance and Freedom) ความอดทนเป็นคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล คนที่ไม่มีความอดทนจะอยู่ร่วมกลุ่มกับบุคคลอื่นลำบาก จิตใจของคนเราไม่เหมือนกัน ดังคำที่ว่า นานาจิตตัง การจะให้คนอื่นปฏิบัติให้เป็นที่ถูกใจตนเสมอนั้นจึงเป็นไปได้ยากเต็มที คนเราจึงต้องมีการให้อภัยกันบ้างตามสมควร แม้แต่หัวหน้างานที่จะปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องเป็นผู้ที่มีใจคอหนักแน่น และให้อิสระแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาตามสมควร ไม่ควรเข้มงวดกับระเบียบข้อบังคับจนเกินไป ควรใช้ความสัมพันธ์ทางด้านอรูปนัยให้เป็นประโยชน์มากที่สุด

5. หัวหน้างาน (Type of Leader) ในการทำงานหัวหน้างานเป็นผู้ที่มีความสำคัญมาก เพราะสามารถทำให้ขวัญของผู้ปฏิบัติงานเป็นไปในทางที่ดีหรือเลวได้ ทั้งนี้ เพราะหัวหน้างานมีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา เป็นผู้ทำการวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการให้การติดต่อประสานงานในหน่วยงานของตนเป็นไปด้วยดี นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบและการลงโทษ การดำเนินการของหัวหน้างานจึงสามารถทำให้ขวัญของคนงานเสื่อมลงได้

นอกจากลักษณะสำคัญ 5 ประการดังกล่าวแล้ว ปัจจัยที่จะก่อให้เกิดขวัญดียังต้องประกอบด้วยลักษณะอื่น ๆ อันเป็นข้อปลีกย่อยอีกหลายประการ คือ

1. ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน เพราะความพึงพอใจในการปฏิบัติงานช่วยให้ทำงานได้ด้วยความสุข และมุ่งใฝ่หาทางที่จะทำงานให้ดีที่สุด

2. ความพึงพอใจต่อความมุ่งหมายขององค์การและประสิทธิผลของระบบการทำงาน ความพึงพอใจนี้ช่วยให้เกิดความเชื่อถือและการปฏิบัติจัดทำเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายร่วมกัน

3. ความพึงพอใจอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจและรางวัลตอบแทนในเรื่องการขึ้นเงินเดือน เลื่อนขั้น เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานด้วยความกระตือรือร้นเอาใจใส่

4. สุขภาพทั้งกายและใจ ซึ่งอาจมีผลสืบเนื่องมาจากความยุ่งยากทางครอบครัวหรือเป็นที่อารมณ์ของแต่ละคน

**การวัดระดับขวัญในการทำงาน**

Moore, and Burns (ณัฐพล ขันธไชย, 2516 , น. 10-11) ได้ปรับปรุงแนวความคิดของมัวร์ และ เบอร์นส ในด้านเครื่องชี้แสดงทางทฤษฎีการศึกษาระดับขวัญในการปฏิบัติงานไว้ 20 ประการ ดังต่อไปนี้

1. สภาพการปฏิบัติงาน (Working Condition)

2. ความเพียงพอของรายได้จากการปฏิบัติงาน

3. ความร่วมมือกันของผู้ปฏิบัติงาน (Co-Operations of Employees)

4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา (Supervisory Subordinate Relations)

5. การมีการติดต่อสื่อสารอย่างเพียงพอ (Adequacy of Communication)

6. สถานภาพและการยอมรับนับถือ (Status and Recognition)

7. ความมั่นคงปลอดภัย (Security)

8. ระบุตนเองเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน (Identification with Organization)

9. โอกาสก้าวหน้า (Chance for Growth and Advancement)

10. ความสามารถของผู้ร่วมงาน (Competence of Colleagues)

11. ความสำเร็จของการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม (Success of Group Work)

12. ความพึงพอใจทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม (Satisfaction of Group Work)

13. ความเป็นมิตรและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Friendliness of Employee)

14. การอุทิศตนเพื่องานของบุคคลภายในหน่วยงาน (Devotion to Job)

15. สภาพความพอใจหน่วยงาน (Organization Satisfaction)

16. ความสอดคล้องระหว่างงานกับความถนัด (Relations between Job and Skill)

17. สภาพความพอใจในงาน (Job Satisfaction)

18. ความเหมาะสมของปริมาณงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ

19. ความยุติธรรม

20. สวัสดิการของหน่วยงาน

Davis (1951, p. 578 อ้างถึงใน ณรงค์ เริงฤทธิกร, 2538, น. 20) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการมีขวัญในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การว่าอยู่ในเกณฑ์สูงหรือต่ำไว้ดังนี้

**ขวัญในการปฏิบัติงานสูง** (High Morale)

1. สมาชิกจะมีความสนใจและศรัทธาเชื่อมั่นในองค์การเป็นอย่างมาก

2. สมาชิกมีความกระตือรือร้นในการทำงาน และให้ความร่วมมือแก่ผู้บังคับบัญชาอย่างรวดเร็วด้วยความเต็มใจ

3. สมาชิกมีความเสียสละและรับมอบงานอย่างเต็มอกเต็มใจ

4. มีการเข้าพบผู้บังคับบัญชาเพื่อปรึกษาเรื่องงานและเรื่องส่วนตัวบ่อยครั้ง

5. มีการทำงานที่ได้ปริมาณงานสูงและมีประสิทธิภาพโดยใช้เวลาเพียงเล็กน้อย

6. มีข้อพิพาทหรือข้อเรียกร้องจากคนทำงานเพียงเล็กน้อย

7. สมาชิกมีความซื่อตรงต่อผู้บังคับบัญชาและต่อองค์การ

**ขวัญในการปฏิบัติงานต่ำ** (Low Morale)

1. สมาชิกจะไม่ชอบการบริหารงานของผู้บังคับบัญชา

2. สมาชิกจะไม่มีความเชื่อมั่นในวัตถุประสงค์ขององค์การ

3. มีความรู้สึกถูกทอดทิ้งไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแล ไม่ได้รับสิทธิที่พวกเขาควรจะได้

4. สมาชิกรู้สึกท้อถอยและยุ่งยากใจ

Selznick (1958, pp. 231-235, อ้างถึงใน ณรงค์ เริงฤทธิกร, 2538, น. 21) ศึกษาขวัญของคนงานและได้ให้ความเห็นว่า ในการปฏิบัติงานด้วยการมีขวัญดีหรือไม่นั้น จะต้องได้รับการตอบสนองต่อความต้องการ ทั้งทางด้านภายนอกและความต้องการทางด้านภายใน หากได้รับการตอบสนองแล้วย่อมหมายถึงการมีประสิทธิภาพที่ดีต่อการปฏิบัติงาน

ความต้องการภายนอก ได้แก่

1. รายได้ตอบแทน

2. ความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงาน

3. สภาพแวดล้อมทางกายภาพ

4. ตำแหน่งหน้าที่

5. การให้งานที่ถนัด

ความต้องการทางด้านภายใน ได้แก่

1. ความต้องการเข้าหมู่คณะ

2. ความต้องการแสดงความรู้สึกเกี่ยวกับความจงรักภักดี ความเป็นเพื่อน และความรักใคร่

3. ความต้องการเป็นที่ยอมรับนับถือของผู้อื่น

4. ความต้องการในศักดิ์ศรีของตนเอง

สมพงษ์ เกษมสิน (2519, น. 223-231, อ้างถึงใน ณรงค์ เริงฤทธิกร, 2538, น. 22) ได้กล่าวถึงการวัดขวัญในการปฏิบัติงานของบุคคลนั้น จะดูได้จาก

1. ระดับความสม่ำเสมอของผลงาน

2. การขาดงานหรือความเฉื่อยชา

3. การลาออกหรือโยกย้ายงาน

4. การร้องทุกข์หรือบัตรสนเท่ห์

5. เงินเดือนและค่าจ้าง การให้บำเหน็จรางวัล การเลื่อนตำแหน่งแก่ผู้ปฏิบัติงานดี

6. ความพึงพอใจในงานที่ทำ

เช่นเดียวกับทัศนคติ ขวัญก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อความตั้งใจและประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรในแต่ละองค์กร โดยที่นโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพ ถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจในการทำงานของบุคลากรโดยตรง ผลกระทบที่นโยบายส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการมีต่อขวัญกำลังใจของข้าราชการกองทัพบก จึงเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยให้ความสำคัญสนใจศึกษา

กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษาเรื่อง ทัศนะของข้าราชการกองทัพบกต่อนโยบายของกองทัพในการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพล เป็นการใช้ศาสตร์ทางด้านนโยบายมาใช้วิเคราะห์และประเมินผลนโยบายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพ โดยใช้หลักความเสมอภาคและความเป็นธรรม เป็นกรอบในการประเมินวัตถุประสงค์ คุณค่า และประโยชน์ของนโยบาย ตลอดจนศึกษาผลกระทบของนโยบายดังกล่าวที่มีต่อทัศนคติและขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ในองค์กร ซึ่งข้อมูลทั้งหมดมีประโยชน์เป็นอย่างมากต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของกองทัพ โดยเฉพาะหากมีการนำผลการศึกษาไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยนำเข้าในกระบวนการนโยบาย ซึ่งจะทำให้นโยบายของกองทัพสามารถตอบสนองความต้องการของกำลังพลได้อย่างแท้จริง และมีความเป็นธรรมสำหรับกำลังพลกลุ่มต่าง ๆ ในองค์กร ซึ่งที่สุดแล้วก็จะส่งผลให้กำลังพลของกองทัพมีขวัญกำลังใจและทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน อันจะทำให้กองทัพสามารถบรรลุภารกิจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับภาพของกองทัพในอุดมคติที่สังคมคาดหวัง

## 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาค

### 1) หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค คือ การทำให้เกิดความเท่าเทียมกัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติพัฒนามาจากหลักความเสมอภาค กล่าวคือ การใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นไปเพื่อพยายามลดความไม่เสมอภาค ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาหลักความเสมอภาคเพื่อใช้เป็นกรอบในการตรวจสอบว่าการใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งหากเป็นการใช้ที่ถูกต้องแล้วย่อมก่อให้เกิดความเสมอภาคเป็นผล

หลักความเสมอภาคนั้นถือเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, น. 165) นอกจากนี้ยังเป็นหลักที่ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจของตนอย่างอำเภอใจ เพราะทำให้รัฐจะต้องอธิบายเหตุผลในการกระทำอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งหากรัฐไม่สามารถที่จะอธิบายถึงการกระทำอย่างนั้นได้หรือเป็นเหตุผลที่ไม่สามารถจะรับฟังได้ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ยกตัวอย่าง เช่น การให้เสรีภาพแก่ประชาชน หากเป็นการให้เสรีภาพแก่กลุ่มบุคคลใดเพียงกลุ่มเดียวโดยไม่สามารถอธิบายหรือให้เหตุผลในการกระทำนั้นได้ ก็ย่อมจะขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความเสมอภาคนั้นทำให้เกิดการใช้เสรีภาพให้เป็นไปได้อย่างทั่วถึง

**1.1 ความหมายของความเสมอภาค**

เนื่องจากหลักความเสมอภาคเป็นหลักการที่ถือว่าเป็นพื้นฐานของความยุติธรรม (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543, น. 2) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าย่อมมีความยืดหยุ่นในการตีความหรือในการบังคับใช้ ดังนั้นจึงไม่ค่อยจะมีการให้ความหมายของความเสมอภาคไว้โดยตรงอันจะเป็นการทำให้การใช้หลักความเสมอภาคนั้นมีความยืดหยุ่นน้อยลงได้ แต่ก็ยังมีผู้ที่ให้ความหมายเอาไว้อยู่บ้าง เช่น

บรรเจิด สิงคะเนติ (2543, น. 3) ได้สรุปหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ของหลักความเสมอภาคไว้ว่า “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่ที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ”

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2546, น. 376) ก็พยายามที่จะให้ความหมายไว้เช่นกันว่า “การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ”

หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, น. 166) ให้ความหมายว่า “ความเสมอภาคจึงหมายถึง ความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมาย เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่หมายความว่าจะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุสิ่งของและความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นทั้งในทางสิทธิและในหน้าที่หรือภาระ”

Chapus (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, น. 166) กล่าวว่าหลักความเสมอภาคคือ “หลักที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน”

ผู้เขียนเห็นว่าหลักความเสมอภาคหมายถึง การปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียม โดยคำนึงถึงความเหมาะสมทางสถานการณ์ของแต่ละบุคคล และไม่เป็นมาตรการตามอำเภอใจ

โดยการพิจารณาจากการให้ความหมายต่าง ๆ ที่ยกมานั้น มักจะเน้นความหมายไปในเชิงที่ว่าสิ่งที่เหมือนกันย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน และสิ่งที่แตกต่างกันย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าการให้ความหมายนั้น ก็ยังไม่ครอบคลุมความหมายที่แท้จริงทั้งหมดได้ และคงจะให้ความหมายที่ครอบคลุมได้ยาก ดังนั้นจึงควรพิจารณากันต่อไปเพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักความเสมอภาคมากขึ้น

### 1.2 ทฤษฎีของความเสมอภาค

เพื่อให้เกิดความเข้าใจกับหลักความเสมอภาคได้นั้น เราจึงต้องศึกษาถึงทฤษฎีของความเสมอภาคซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ทฤษฎี (Fredman, 2002, p. 7) คือ 1. ความเสมอภาคตามรูปแบบ (Formal equality) และ 2. ความเสมอภาคตามเนื้อหา (Substantive equality) โดยความเสมอภาคตามรูปแบบนั้นจะเน้นที่การไม่นำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ไม่เกี่ยวข้องมาพิจารณาด้วยในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม เช่น เพศ หรือเชื้อชาติ เป็นต้น ส่วนความเสมอภาคตามเนื้อหานั้นจะเป็นการเพิ่มสิทธิพิเศษ เพื่อทำให้เกิดความเท่าเทียมทางโอกาสและผล แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอเสนอเป็น 3 หัวข้อ เนื่องจากความเสมอภาคตามเนื้อหานั้นสามารถแบ่งออกพิจารณาได้อีก 2 แบบ คือ 1. ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity) และ 2. ความเสมอภาคในภาคผล (Equality of results) ดังนั้น 3 หัวข้อที่จะอธิบายก็คือ 1. ความเสมอภาคตามรูปแบบ 2. ความเสมอภาคในผล และ 3. ความเสมอภาคในโอกาส

#### 1.2.1 ความเสมอภาคตามรูปแบบ (Formal equality)

ความเสมอภาคตามรูปแบบ เป็นหลักการเกี่ยวกับการปฏิบัติที่เท่าเทียม โดยมีแนวคิดพื้นฐานอยู่บนหลักที่ว่า “สิ่งที่เหมือนกันควรจะได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน” ในภาษาอังกฤษอธิบายด้วยคำว่า “likes should be treated alike” จึงเป็นการเน้นที่การลบล้างการกระทำที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น อัตราการจ่ายค่าจ้างในงานที่มีผลงานเหมือนกัน เป็นต้น อาจเรียกได้ว่า ทฤษฎีนี้เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดเรื่องการเลือกปฏิบัติก็ได้ อย่างไรก็ดี ความเสมอภาคตามรูปแบบนี้ได้ชี้ให้เห็นปัญหาที่ต้องพิจารณาอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ (Fredman, 2002, pp. 7-11)

1. ปัญหาประการแรกคือ เมื่อไหร่จะถือว่ามี 2 บุคคลที่มีความเหมือนอย่างเกี่ยวพันกัน เนื่องจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่า “สิ่งที่เหมือนกันควรได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน” จึงจำเป็นจะต้องบอกให้ได้ก่อนว่าอย่างไรจึงจะถือว่ามีบุคคล 2 คนนั้นมีความเหมือนกัน แต่มี

ความแตกต่างกันในส่วนที่จะไม่ถือว่าเป็นความแตกต่าง แล้วอะไรที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินว่าความแตกต่างนั้นไม่ถูกถือว่าเป็นความแตกต่าง เช่น การเก็บภาษีคนที่มีรายได้มากกว่าคนที่มีรายได้น้อย เป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันโดยมีเกณฑ์แห่งรายได้เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติที่แตกต่างกันนั้น แต่อะไรจะเป็นตัวชี้ว่ารายได้เท่าใดถือเป็นรายได้น้อยหรือมาก

2. ความเสมอภาคตามรูปแบบนั้นเป็นเพียงหลักความสัมพันธ์ (relative principle) กล่าวคือหากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีบุคคล 2 คนที่มีสภาวการณ์เหมือนกัน สถานะเดียวกันแล้วย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าการปฏิบัติต่อบุคคลทั้ง 2 นั้นจะเป็นไปในเชิงบวกหรือเชิงลบ เช่น การได้รับค่าจ้างของลูกจ้างผู้ชายกับผู้หญิงหากว่าเดิมลูกจ้างชายได้มากกว่า การทำให้เกิดความเสมอภาคก็คือ ลดค่าจ้างของลูกจ้างชายให้ลงมาเท่ากับค่าจ้างที่ลูกจ้างหญิงได้รับ หรือการที่ลูกจ้างผู้หญิงได้รับความคุ้มครองพิเศษจากการทำงานหรือได้รับโอกาสหยุดงานที่มากกว่า (เช่น จากการคลอดลูก) การลดความคุ้มครองเหล่านั้นลงมาก็เท่ากับเป็นการสร้างความเสมอภาคตามทฤษฎีนี้เช่นกัน ดังนั้นปัญหาข้อนี้คือ จะให้สภาวการณ์ของฝ่ายไหนเป็นหลักเพื่อปรับความสัมพันธ์ของอีกฝ่ายหนึ่งเข้าหา

3. อุปสรรคประการที่สามมาจากหลักพื้นฐานที่ว่า “สิ่งที่เหมือนกันควรได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน” จากหลักการพื้นฐานนี้ทำให้เกิดความต้องการตัวเปรียบเทียบ (comparator) ขึ้นเพื่อที่จะเปรียบเทียบสถานการณ์ของผู้ที่อ้างว่าตนเองไม่ได้รับความเสมอภาค โดยที่ตัวเปรียบเทียบนั้นต้องเป็นบุคคลที่มีสภาวการณ์ หรือสถานะเดียวกันกับผู้กล่าวอ้าง เนื่องจากการใช้ความเสมอภาคตามรูปแบบนี้จำเป็นที่จะต้องตอบคำถามว่า “เสมอภาคกับใคร” ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือไม่สามารถที่จะหาตัวเปรียบเทียบที่สมบูรณ์ได้ในบางกรณี ทำให้ไม่สามารถตัดสินได้ว่าผู้ที่กล่าวอ้างนั้นไม่ได้รับความเสมอภาคอย่างไร ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีการนำเอาเกณฑ์ปกติของคนทั่วไปในสังคมมาเป็นสิ่งเปรียบเทียบ ปัญหาคือเกณฑ์ปกตินั้นเหมาะสมจริงหรือไม่ เช่น ในคดี Grant v South-West (Case C-249/96, 1998, ECRI-621, อ้างถึงใน Mark, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2551) ซึ่งตัดสินโดยศาลประชาคมยุโรป โดย Lisa Jacqueline Grant ผู้กล่าวอ้างถูกบริษัท South-West ปฏิเสธในการท่องเที่ยวแบบครอบครัวจากการที่เธอมีคู่ครองเป็นเพศเดียวกัน หากจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติเธอจะต้องนำลูกจ้างผู้ชายซึ่งมีคู่ครองเป็นเพศเดียวกัน แต่สามารถไปเที่ยวแบบครอบครัวได้มาเป็นตัวเปรียบเทียบ ซึ่งไม่สามารถหาได้ง่าย หรือกรณีที่ลูกจ้างนับถือศาสนายิวซึ่งจะถือวันสะบาโตในวันเสาร์ (คือ ไม่มาทำงาน) หากว่าไม่มีลูกจ้างคนใดที่นับถือศาสนายิวด้วยแล้วย่อมไม่มีตัวเปรียบเทียบเพื่อแสดงถึงความไม่เสมอภาคทางศาสนา

เพราะถือว่าทุกคนต้องมาทำงานอย่างเสมอภาคกันหมด กรณีเช่นนี้ก็เป็นปัญหาที่เกิดจากการไม่มีตัวเปรียบเทียบที่เหมาะสมนั่นเอง

4. เนื่องจากความต้องการเพียงความ “เหมือน” ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเสมอภาค โดยไม่ได้มองถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติอย่างแตกต่างต่อบุคคลที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การที่ผู้หญิงทำงานบางอย่างได้น้อยกว่าเมื่อเทียบกับผู้ชาย ย่อมสมควรที่จะได้รับค่าจ้างน้อยกว่า แต่ทฤษฎีนี้จะไม่มองถึงความเหมาะสมของการได้รับค่าจ้างที่น้อยกว่าโดยเทียบกับปริมาณของงาน เพราะการให้ค่าจ้างที่ต่างกันไม่เป็นความ “เหมือน” ในการปฏิบัติ

โดยสรุป ทฤษฎีนี้จึงมีการพิจารณาโดยไม่คำนึงความแตกต่างของเพศ ภาษา และสถานภาพทางกาย ซึ่งในความเป็นจริง ความแตกต่างเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ส่งผลถึงพฤติกรรมของแต่ละบุคคลด้วย ดังนั้น หากไม่คำนึงถึงความแตกต่าง ก็ไม่สามารถพิจารณาความเหมือนที่แท้จริงของบุคคลได้

อย่างไรก็ดี การใช้ทฤษฎีความเสมอภาคตามรูปแบบนี้ก็เพื่อช่วยให้เกิดความเสมอภาค เนื่องจากเป็นแนวคิดที่เน้นกำจัดความไม่เท่าเทียมของบุคคล 2 คนที่มีความเหมือนกันแต่อาจไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน ซึ่งนับเป็นรากฐานของความไม่เสมอภาค อย่างไรก็ดีจะเป็นได้ว่าการใช้ทฤษฎีนี้เพียงทฤษฎีเดียวย่อมมีข้อเสียและมีช่องว่างอันจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมอยู่ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีตัวช่วยเพื่อให้เกิดความสมดุลในการสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้น

1.2.2 **ความเสมอภาคในผล** (Equality of Result)

นอกจากทฤษฎีความเสมอภาคตามรูปแบบ ซึ่งเน้นว่า “สิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน” ดังกล่าวแล้วข้างต้น ยังมีทฤษฎีความเสมอภาคในผลซึ่งเน้นที่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่าผลนั้นควรมีความเสมอภาคหรือเป็นผลลัพธ์ที่เท่าเทียมด้วย เพราะเพียงแค่การปฏิบัติให้เท่าเทียมกันนั้นส่วนหนึ่งทำให้เกิดความเสมอภาคขึ้นจริง แต่ก็มีบางส่วนที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาค ตามแนวความคิดของความเสมอภาคในผลด้วย เองจากมุมมองเรื่องความเสมอภาคของทั้งสองทฤษฎีนี้ต่างกัน กล่าวคือ ทฤษฎีความเสมอภาคตามรูปแบบนั้นจะถือว่ามีความเสมอภาคเกิดขึ้น ถ้าบุคคลที่มีสภาวะหรือสถานการณ์ที่เหมือนกันได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน แต่ความเสมอภาคในผลนั้นจะถือว่ามีความเสมอภาคเกิดขึ้นเมื่อผลลัพธ์ที่ออกมามีความเท่าเทียมกัน เช่น หากมีกฎของโรงเรียนที่เกี่ยวกับเครื่องแบบโดยห้ามนักเรียนสวมผ้าคลุมหัวเวลาเข้าโรงเรียน และกฎนี้ใช้บังคับกับโรงเรียนทุกคน ดังนั้นปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาคจะเกิดขึ้นกับนักเรียนซึ่งนับถือศาสนาซิก เพราะการสวมผ้าคลุมหัวถือเป็นความเชื่อทางศาสนาของ

ศาสนาซิก นักเรียนที่เป็นซิกจึงต้องสวมหมวกตามความเชื่อทางศาสนาของตน แต่ก็จะเป็นการขัดกับกฎของโรงเรียน ตามปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ไม่ว่าจะใช้ทฤษฎีความเสมอภาคตามรูปแบบหรือทฤษฎีความเสมอภาคในผล ต่างก็ถือว่าเกิดความไม่เสมอภาคเหมือนกัน แต่ทฤษฎีความเสมอภาคตามรูปแบบมองว่าการปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันโดยอ้างเหตุความเชื่อทางศาสนานั้นเป็นการเลือกปฏิบัติอันขัดกับหลักความเสมอภาค ส่วนทฤษฎีความเสมอภาคในผลนั้นก็ถือว่ากรณีนี้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นเช่นกัน แต่เป็นเพราะผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับนักเรียนที่นับถือศาสนาซิกไม่เสมอภาคกับผลลัพธ์ต่อนักเรียนที่นับถือศาสนาอื่น จึงถือเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคในผล

อย่างไรก็ดี ใช่ว่าหากผลที่ออกมานั้นไม่เท่าเทียมหรือไม่เสมอภาคกันแล้วจะถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาคในผลทุกกรณีไม่ เช่น กรณีที่พบว่าอาชีพนักบิน ส่วนใหญ่จะมีแต่ผู้ชาย ซึ่งตามทฤษฎีความเสมอภาคในผลนี้จะมีการตั้งเป็นสมมติฐานขึ้นมาก่อนว่าผลที่ไม่เท่าเทียมกันนั้นเกิดขึ้นจากการเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ดีหากสามารถพิสูจน์ได้ว่าการที่ผู้หญิงไม่ค่อยได้เป็นนักบินนั้นเกิดจากการขาดทักษะหรือขาดการฝึกอบรมที่เพียงพอแล้วก็จะไม่ถือว่าเป็นความไม่เสมอภาคในผล แต่หากเกิดความเชื่อว่าความเป็นผู้หญิงทำให้ไม่สามารถเป็นนักบินที่ดีได้ย่อมถือว่าเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคในผล สิ่งสำคัญจึงอยู่ที่เหตุผลในการตัดสินใจต่าง ๆ ว่าเป็นเหตุผลที่เพียงพอและยอมรับได้หรือไม่กับผลที่เกิดขึ้น

ความสำคัญของความเสมอภาคในผลนั้นอยู่ที่การมีผลลัพธ์ที่เสมอภาคกัน ดังนั้นการใช้หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) จึงเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งเพื่อใช้พิจารณาหลักความเสมอภาคในผล กล่าวคือ การให้ได้มาซึ่งความเสมอภาคในผลนั้นบางครั้งต้องมีการกำหนดพื้นที่สำหรับบุคคลที่เสียเปรียบซึ่งเรียกว่า “การกำหนดโควต้า” และการกำหนดโควต้านั้นจำเป็นต้องมีความได้สัดส่วนกับความมุ่งประสงค์ที่แท้จริงด้วย ดังนั้น การจะทำให้เกิดความเสมอภาคในผลได้นั้นความจำเป็นประการหนึ่งก็คือการแทรกแซงจากภาครัฐเพื่อที่จะทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมามีความเสมอภาคกัน และเหตุผลสำคัญของทฤษฎีนี้คือ ความเชื่อว่าไม่มีสิ่งใดที่จะเหมือนกันทุกอย่างแม้จะสร้างสิ่งที่ไม่ถือว่าเป็นความแตกต่าง (เช่น เพศ เชื้อชาติ ศาสนา สภาพทางกาย เป็นต้น) ขึ้นมาก็ยังถือว่าเป็นความแตกต่างกันอยู่ดี ดังนั้นการจะปฏิบัติต่อสิ่งที่ถือว่าเหมือนกันทั้งที่จริงแล้วไม่เหมือนกันเพื่อจะทำให้เกิดความเสมอภาคขึ้นย่อมเป็นไปไม่ได้ เว้นแต่จะมองที่ผลของมันว่าเสมอภาคหรือไม่จึงจะได้รับความเสมอภาคที่แท้จริง

### 1.2.3 **ความเสมอภาคในโอกาส** (Equality of Opportunity)

อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดหรือทฤษฎีนี้อยู่ตรงกลางระหว่างความเสมอภาคตามรูปแบบกับความเสมอภาคในผล โดยมีมุมมองว่าการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมนั้นจะเกิดขึ้นไม่ได้หากว่ามีจุดเริ่มต้นที่แตกต่างกัน และการให้ผลประโยชน์แก่ปัจเจกชนทุกคนอย่างเท่าเทียมก็ถือเป็นเรื่องที่มากเกินไป แต่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ปัจเจกชนแต่ละคนนั้นควรจะอยู่บนพื้นฐานของความสามารถหรือคุณภาพของแต่ละบุคคล แต่ทุกคนควรมีโอกาสในการเริ่มต้นที่เท่ากัน

การสร้างความเสมอภาคในโอกาสจึงต้องมีการขจัดอุปสรรคในที่นี้คือความแตกต่างของแต่ละบุคคล (เช่น เพศ เชื้อชาติ ศาสนา สภาพทางกาย หรือ สถานภาพทางสังคม เป็นต้น) แต่ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดรับประกันได้ว่าบุคคลทุกคนจะได้รับผลลัพธ์ที่เท่ากัน เช่น การเกณฑ์ทหารสามารถขจัดอุปสรรคได้ โดยการไม่กำหนดเพศเป็นคุณสมบัติเพื่อให้ทุกเพศมีโอกาสเข้าสู่การเป็นทหารได้เท่ากัน แต่ไม่จำเป็นต้องรับประกันว่าผู้หญิงจะสามารถผ่านเกณฑ์ทหารได้เท่า ๆ กับผู้ชาย เพราะต้องขึ้นอยู่กับความสามารถหรือคุณภาพของแต่ละบุคคล เป็นต้น

สิ่งสำคัญของทฤษฎีนี้คือการสร้างโอกาสให้ทุกคนสามารถมีจุดเริ่มต้นที่เท่าเทียมกันได้ ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการเพื่อที่จะรับประกันว่าทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันจริง ๆ อาจเรียกว่า เป็นมาตรการขจัดอุปสรรคตามอำเภอใจเพื่อความก้าวหน้า (Strauss, 1992, p. 172) โดยหลักการสำคัญคือเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถมีความสามารถที่เท่ากันได้ กล่าวคือ การขจัดอุปสรรคตามอำเภอใจ เช่น อุปสรรคทางเพศ ศาสนา เชื้อชาติ ความพิการ เหล่านี้ถือเป็นอุปสรรคตามอำเภอใจที่จะนำมาอ้างเพื่อกระทำการอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคไม่ได้ แต่สิ่งที่สามารถอ้างได้ได้แก่ความสามารถ พรสวรรค์ หรือคุณภาพของแต่ละบุคคล แต่มิใช่เพียงเท่านั้น เนื่องจากแนวความคิดหรือทฤษฎีนี้เป็นหลักการเชิงบวก ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องอำนวยความสะดวกด้านสวัสดิการต่าง ๆ และต้องมีการแบ่งสรรทรัพยากรให้ถูกต้อง เช่น การให้การศึกษาอย่างเท่าเทียม การให้การฝึกอบรมทางอาชีพอย่างเพียงพอแก่ทุกคน เป็นต้น เพื่อไม่ให้เกิดกรณีที่บุคคลซึ่งมีความสามารถ หรือมีคุณภาพเหมือนกันขาดโอกาสเนื่องจากขาดการศึกษา หรือได้รับการศึกษาน้อยกว่าอีกบุคคลหนึ่ง

แนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของความเสมอภาคในโอกาสคือ ให้บุคคลประสบความสำเร็จตามความสามารถของตนเอง (Meritocratic) จากการถือว่าพรสวรรค์หรือความสามารถนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากตนเองไม่ได้อยู่เหนือการควบคุม และการที่รัฐต้องส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมทางโอกาสในการประสบความสำเร็จด้วยตนเองนี้ ในบางครั้งผลที่ออกมาไม่จำเป็นต้องได้ผลลัพธ์ที่เสมอภาคกัน

สรุปแล้วทฤษฎีทั้งสามนี้มีจุดที่เกาะเกี่ยวหรือร่วมกันอยู่ในบางจุด เช่น การยอมรับความไม่เสมอภาคอันเกิดจากความสามารถหรือคุณสมบัติของตนเอง แต่จุดที่แตกต่างกันคือมุมมองของแต่ละทฤษฎีในการมองถึงความเสมอภาคที่ทฤษฎีนั้น ๆ ให้ความหมาย หรือให้ความสำคัญ โดยทฤษฎีความเสมอภาคตามรูปแบบจะมองจากการปฏิบัติต่อแต่ละบุคคลว่า หากแต่ละบุคคลนั้นมีสภาวะเหมือนกันหรือมีสถานการณ์เดียวกัน ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันจึงถือเป็นความเสมอภาค ส่วนความเสมอภาคในผลนั้นจะมองที่ผลลัพธ์ที่ออกมาซึ่งถ้าได้ผลลัพธ์ที่เหมือนกันหรือเท่ากันก็จะถือว่ามีความเสมอภาค สุดท้ายคือความเสมอภาคในโอกาสเน้นที่การให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกันอาจมีการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันได้ หรือผลลัพธ์ที่ออกมาไม่เหมือนกันได้ แต่หากทุกคนสามารถมีจุดเริ่มต้นที่เดียวกันได้แล้วก็ถือว่ามีความเสมอภาคแล้ว อย่างไรก็ดีค่อนข้างจะเห็นได้ชัดเจนว่าความเสมอภาคในโอกาสและความเสมอภาคในผลนั้นเป็นแนวคิดในเชิงบวก กล่าวคือรัฐมีความจำเป็นต้องจัดการบางสิ่งบางอย่างเพื่อทำให้เกิดความเสมอภาคขึ้น แต่ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ก็ยังไม่ถือเป็นที่สุดของหลักความเสมอภาค อย่างที่กล่าวไว้ก่อนแล้วว่าหลักความเสมอภาคนั้นควรต้องมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งอาจมีแนวคิดใหม่ ๆ ออกมาได้อยู่เสมอและเป็นเรื่องที่สามารถจะศึกษาในรายละเอียดได้มากกว่านี้ แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการเพียงให้ทราบเพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์การเลือกปฏิบัติต่อไปเท่านั้น

### 1.3 ความเสมอภาคด้านการทำงาน

#### ทฤษฎีความเสมอภาคของ Adams

แอดัมส์ (Adam, 1975, อ้างถึงใน สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, 2550, น. 117-118) ได้เสนอทฤษฎีความเสมอภาคขึ้น โดยกล่าวว่า การทุ่มเทในการปฏิบัติงานและความพึงพอใจนั้นเป็นเรื่องความเสมอภาค (หรือความไม่เสมอภาค) ซึ่งบุคคลรับรู้ในสถานการณ์ของการทำงานหนึ่ง ๆ ความเสมอภาคจะมีอยู่ก็ต่อเมื่อ บุคคลรับรู้สัดส่วนของผลตอบแทนที่ตนได้รับจากองค์การกับสิ่งที่เขาทุ่มเทให้กับองค์การ เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับสัดส่วนของผลตอบแทนที่ผู้อื่นได้จากองค์การกับสิ่งที่ผู้อื่นทุ่มเทให้กับองค์การนั้นเท่ากัน

$$\frac{\text{ผลตอบแทนที่ตนได้จากองค์การ}}{\text{สิ่งที่ตนได้ทุ่มเทให้กับองค์การ}} = \frac{\text{ผลตอบแทนที่ผู้อื่นได้จากองค์การ}}{\text{สิ่งที่ผู้อื่นได้ทุ่มเทให้กับองค์การ}}$$

ในทางตรงกันข้าม ความไม่เสมอภาคจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลรับรู้ว่าสัดส่วนของผลตอบแทนที่ตนได้จากองค์การ กับสิ่งที่ตนทุ่มเทให้กับองค์การ กับสัดส่วนของผลตอบแทนที่ผู้อื่นได้จากองค์การกับสิ่งที่ผู้อื่นทุ่มเทให้กับองค์การนั้นไม่เท่ากัน

$$\frac{\text{ผลตอบแทนที่ตนได้จากองค์การ}}{\text{สิ่งที่ตนได้ทุ่มเทให้กับองค์การ}} < \frac{\text{ผลตอบแทนที่ผู้อื่นได้จากองค์การ}}{\text{สิ่งที่ผู้อื่นได้ทุ่มเทให้กับองค์การ}}$$

หรือ

$$\frac{\text{ผลตอบแทนที่ตนได้จากองค์การ}}{\text{สิ่งที่ตนได้ทุ่มเทให้กับองค์การ}} > \frac{\text{ผลตอบแทนที่ผู้อื่นได้จากองค์การ}}{\text{สิ่งที่ผู้อื่นได้ทุ่มเทให้กับองค์การ}}$$

ในการประเมินของบุคคลไม่ว่าจะเป็นผลตอบแทนที่ได้ หรือสิ่งที่ทุ่มเทให้กับองค์การนั้น ต่างก็ขึ้นอยู่กับการรับรู้ (Perception) ของบุคคลทั้งสิ้น ดังนั้น การรับรู้ในสัดส่วนของผลตอบแทนที่ได้รับ หรือสิ่งที่ทุ่มเทลงไปจึงอาจเหมือนหรืออาจแตกต่างไปจากบุคคลอื่นในสถานการณ์เดียวกัน สำหรับปัจจัยที่พิจารณาว่า เป็นสิ่งที่ทุ่มเทให้กับองค์การก็ได้แก่ อายุ เพศ การศึกษา สถานภาพทางสังคม ตำแหน่งในองค์การ คุณสมบัติที่ดี ปริมาณและคุณภาพของการทำงาน เป็นต้น ส่วนปัจจัยที่ถือว่าเป็นผลตอบแทนที่ได้รับก็ได้แก่ ค่าจ้าง เงินเดือน สถานภาพ การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น เมื่อบุคคลรับรู้ว่าสัดส่วนดังกล่าวไม่เสมอภาค เขาก็จะพยายามทำให้เกิดความเสมอภาค โดยอาจเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ทุ่มเทให้เปลี่ยนแปลงผลตอบแทนที่ได้แทรกแซงบุคคลอื่น หรือพยายามเปลี่ยนแปลงในบุคคลอื่น หรืออาจถึงขั้นละทิ้งงานก็ได้

## 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย

### การประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบาย เป็นหนึ่งในกิจกรรม 4 ประการ ของกระบวนการนโยบาย อันประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย ซึ่งในการทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย จำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงความหมายของคำว่านโยบายและแนวคิดเรื่องการวิเคราะห์นโยบายด้วย เนื่องจากการประเมินผลนโยบายเป็นองค์ประกอบหนึ่งของนโยบายและการวิเคราะห์นโยบาย

**ความหมายของนโยบาย**

นโยบาย หมายถึง หลักการ แผนงาน หรือหลักปฏิบัติที่กำหนดขึ้นโดยองค์กร สถาบัน หรือรัฐบาล โดยทั่วไปตั้งใจให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระยะยาว

นโยบายด้านการป้องกันประเทศ (Defence Policy) หมายถึง แผนงานด้านการป้องกันประเทศต่อประเทศที่เป็นข้าศึก

โรเจอร์ สครูตัน (Scruton, 1983, p. 358) ได้ให้นิยามของคำว่า นโยบายในทางการเมืองไว้ว่า คือหลักการทั่วไปที่ให้แนวทางในการออกกฎหมาย ออกข้อกำหนดต่าง ๆ ทางด้านการบริหารและการธุรการทั้งในประเทศและที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ นโยบายต้องมีจุดเด่นกว่าหลักนิยม ซึ่งเป็นระบบความเชื่อและคุณค่าที่ให้ความหมายในการอธิบายจุดมุ่งประสงค์ ในขณะที่นโยบายเป็นเครื่องมือไปสู่จุดประสงค์นั้น และนโยบายควรมีความชัดเจน มีเหตุผล และเป็นที่ยอมรับของผู้ซึ่งมีอำนาจในการต่อต้านนโยบายนั้น

อมร รักษาสัตย์ (2522, น. 124-125) ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายว่า คือ อุบาย หรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด

วิลเลี่ยม เอฟ. กลูกค์ (Glueck, 1977, p. 155) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า นโยบายเป็นสิ่งที่ผู้บริหารระดับกลางและผู้บริหารระดับต้นเป็นผู้จัดทำขึ้น เพื่อสนับสนุนกุศโลบาย (Strategy) ของผู้บริหารระดับสูง กล่าวคือ นโยบายจะช่วยให้กุศโลบายหรือการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงเป็นจริง และเป็นไปโดยเหตุและผล ที่ได้ข้อมูลจากผู้บริหารระดับต่ำลงไป อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบายจะต้องมีการแปลและตีความหมายออกมาให้ชัดแจ้ง ในลักษณะที่เป็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ต้องการกระทำ

นโยบาย (Policy) ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2552 หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งเป็นแนวดำเนินการ

จากความหมายหรือคำจำกัดความข้างต้น จะสังเกตได้ว่า นโยบายเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารในลักษณะแสดงให้เห็นถึงวิธีทางและผลแห่งการดำเนินงาน นโยบายที่ดีย่อมทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยช่วยสนับสนุนให้มีการตัดสินใจที่ถูกต้องเป็นการควบคุมขั้นพื้นฐานของการบริหารงาน ทำให้เกิดความแน่นอนและการประสานงานในการปฏิบัติงาน และช่วยลดเวลาที่ต้องใช้ในการตัดสินใจ นโยบายขององค์การ หรือหน่วยงานใด มีความหมายต่อองค์การหรือหน่วยงานและบุคคลที่เป็นสมาชิกขององค์การหรือหน่วยงานนั้นเป็นอย่างมาก คงไม่มีใครปฏิเสธว่านโยบายที่ของสังคมย่อมทำให้สังคมและบุคคลในสังคมดีตามไป

ด้วย เพราะนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นของความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกับชีวิตของบุคคลในสังคมในองค์การหรือในหน่วยงานตลอดเวลา

นโยบายมีความสำคัญต่อการบริหารหลายประการ เช่น ช่วยให้บุคลากรทุกฝ่ายทราบแนวทางและภารกิจในการปฏิบัติงาน ช่วยให้เป้าหมายในการปฏิบัติงานมีความชัดเจน ช่วยให้ผู้บริหารใช้อำนาจในการบริหารอย่างถูกต้อง บุคลากรทุกฝ่ายมีความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน และนโยบายช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการทางการบริหาร การบริหารจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะที่ดีของนโยบาย กล่าวคือ นโยบายต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริง กำหนดขึ้นก่อนที่จะดำเนินงาน ส่งผลประโยชน์ต่อส่วนรวม ถ้อยคำมีความชัดเจนและกะทัดรัด มีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ เป็นศูนย์รวมการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ครอบคลุมสถานการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และสอดคล้องกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์การ รวมทั้งควรยืดหยุ่นได้ตามภาวการณ์ที่จำเป็น

ดังนั้น นิยามของนโยบายในการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการกองทัพบก จึงหมายถึง หลักการ แผนงาน และแนวทางปฏิบัติงานทางด้านการบริหารงานบุคคล ที่กำหนดขึ้นโดยองค์การ หรือกองทัพบกที่ใช้เป็นแม่แบบในการบริหารงานบุคคลของกองทัพ เพื่อให้หน่วยงานภายในองค์กรนำไปปฏิบัติ

**การวิเคราะห์นโยบาย**

**ความหมายของการวิเคราะห์นโยบาย**

Ukeles (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 41) ได้ให้ความหมาย การวิเคราะห์นโยบาย ว่า หมายถึง การตรวจสอบทางเลือกนโยบายที่มีอยู่หลายทางอย่างมีระบบ รวมทั้งการบูรณาการหลักฐานข้อมูลทั้งที่เห็นด้วยและคัดค้านในแต่ละทางเลือก นอกจากนี้ ยังเกี่ยวพันกับแนวทางที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา การรวบรวมและการตีความข่าวสารข้อมูล ตลอดจนความพยายามที่จะทำนายผลที่ตามมาของแนวทางการเลือกทางเลือก

Weimer, and Vinning (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 41) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง การให้คำปรึกษาหารือแก่ลูกค้า เกี่ยวกับการตัดสินใจในนโยบาย

Williams (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 41) ให้ความหมายของการวิเคราะห์นโยบายว่า หมายถึงวิธีการสังเคราะห์ข่าวสารข้อมูล รวมทั้งผลการวิจัย เพื่อสร้างแบบแผนสำหรับการตัดสินใจนโยบาย

Dunn (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 41) เห็นว่า การวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง วิชาการประยุกต์ที่ใช้วิธีการต่าง ๆ ในการซักถาม รวมทั้งการอภิปรายโต้เถียงเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ที่สามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ทางการเมือง รวมทั้งเพื่อนำไปแก้ไขปัญหาของประชาชน

โดยสรุป การวิเคราะห์นโยบายหมายถึง การประยุกต์หรือการนำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย ปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของนโยบาย

**องค์ประกอบและกิจกรรมที่สำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ**

เมื่อได้ทราบความหมายและลักษณะของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะว่าคืออะไร และมีลักษณะเช่นไรแล้ว ในลำดับต่อไปก็คือ เราควรจะทราบว่าในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้น มีองค์ประกอบและกิจกรรมที่สำคัญประการใดบ้าง ในที่นี้ขอนำเสนอ (1) องค์ประกอบและกิจกรรมสำคัญตามทัศนะของ Quade (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 45) และ (2) องค์ประกอบและกิจกรรมตามทัศนะของ Dunn (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 45)

1. องค์ประกอบและกิจกรรมสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายตามทัศนะของ Dunn

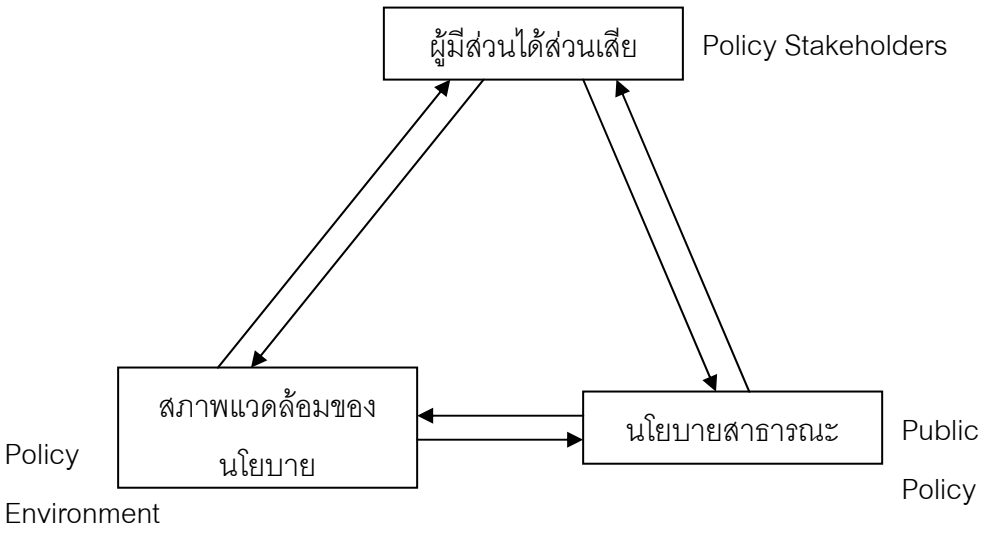
ในทรรศนะของ Dunn (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 45) นั้น การวิเคราะห์นโยบายเป็นเพียงกิจกรรมหนึ่งในกิจกรรมต่าง ๆ ของระบบนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้นควรคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญของระบบนโยบาย (Policy system) ซึ่งมีอยู่ 3 ประการด้วยกันคือ

1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง (Policy Stakeholders)
2) นโยบายสาธารณะ (Public Policies) และ
3) สภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Environment)

ภาพที่ 2.1

องค์ประกอบสำคัญของระบบนโยบาย




(1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย (Policy Stakeholders) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจและผลักดันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาล ข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

การกำหนดนโยบายก็มักออกมาในด้านต่าง ๆ เช่น นโยบายในการป้องกันประเทศ ด้านการศึกษาการพลังงาน การสาธารณสุข และควบคุมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เป็นต้น

โดยทั่วไปนโยบายที่กำหนดขึ้นมักจะมีความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในชุมชนเสมอไม่มากก็น้อย

ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะ การมองหรือนิยามปัญหานโยบายนั้นไม่เหมือนกัน หรือให้น้ำหนักหรือความสำคัญต่างกัน

เช่น การที่รัฐบาลมีนโยบายจะปลดเปลื้องหนี้สินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (ข.ส.ม.ก.) ในทัศนะของชาว ข.ส.ม.ก. และชาวกรุงเทพมหานครคงจะยินดีและเห็นด้วย

ในขณะที่คนต่างจังหวัดอาจจะเห็นว่าไม่เป็นธรรมต่อคนต่างจังหวัดซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้บริการของ ข.ส.ม.ก. แต่กลับเป็นการนำรายได้ของประเทศซึ่งส่วนหนึ่งมาจากภาษีอากรซึ่งเก็บมากประชาชนในจังหวัดอื่นไปช่วยเหลือคนกรุงเทพ เป็นต้น

ฉะนั้นเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นจะต้องให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วย

(2) นโยบายสาธารณะ (Public Policy) นับเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง ซึ่งจะต้องนำมาประกอบการพิจารณาในวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้วย

ทั้งนี้ เพราะคำนิยามปัญหานโยบายนั้น ขึ้นอยู่กับว่าผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการนิยามปัญหานโยบายและวิเคราะห์หรือเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหานโยบายมากน้อยเพียงใด

โดยทั่วไปผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมักจะมีหลากหลาย เช่น กลุ่มประชาชนผู้สนใจ สหภาพแรงงาน พรรคการเมือง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องผู้นำระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง และนักวิเคราะห์นโยบายเองเป็นต้น

การกำหนดนโยบายโดยให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากจะช่วยให้การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนมากขึ้นแล้ว ยังจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อีกทางหนึ่งด้วย

(3) สภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Environment) นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมของนโยบาย เช่น สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอาจมีผลกระทบต่อผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบายและตัวนโยบายเองก็ได้

ตัวอย่างสภาพแวดล้อมทางการเมือง อาจมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟและการชลประทานเพื่อการเกษตร แม้ผลการศึกษาจะได้รับประโยชน์คุ้มค่า มีเงินทุนที่จะใช้จ่าย และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

แต่ถ้ามีประชาชนคัดค้านซึ่งอาจกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล รัฐบาลก็มักจะระงับหรือยกเลิกนโยบายดังกล่าว ซึ่งเคยมีตัวอย่างมามากแล้ว เช่น กรณีเขื่อนแก่งเสือเต้นในภาคเหนือ เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวกับนโยบายและตัวนโยบายที่กำหนดเองอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของนโยบายเองก็ได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ การวิเคราะห์นโยบายเป็นทั้งผู้สร้างและผลิต (Products) ของระบบนโยบายนั่นเอง

โดยสรุปองค์ประกอบและกิจกรรมสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายตามทัศนะของ Dunn (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 48) ที่กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของ “ระบบนโยบาย” ประกอบด้วย

- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย
- นโยบายสาธารณะ
- สภาพแวดล้อมของนโยบาย

**ตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบาย**

1. **ตัวแบบทฤษฎีชนชั้นนำ** (The Elite-Mass Model) : **การวิเคราะห์ที่อาศัยตัวแบบชนชั้นนำ**

ตามตัวแบบนี้มองหรือพิจารณาว่านโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของความพอใจและความสำนึกในคุณค่าของชนชั้นปกครอง มากกว่ามาจากการเรียกร้องของประชาชนหรือมวลชน (Mass) แม้ในกรณีของประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกาก็ตาม ที่เป็นเช่นนั้นเพราะตัวแบบนี้เชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่เฉื่อยชา ไม่ค่อยรู้เรื่องเกี่ยวกับนโยบาย เมื่อเป็นเช่นนี้การกำหนดนโยบายจึงเป็นเรื่องของชนชั้นนำที่จะเป็นผู้ที่กำหนดตามต้องการ ดังนั้น นโยบายสาธารณะตามความเป็นจริงแล้วจึงขึ้นอยู่กับความพอใจของชนชั้นนำ โดยมีกลไกคือบรรดาข้าราชการต่าง ๆ เป็นผู้ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้มีข้อสมมติฐานดังนี้ คือ

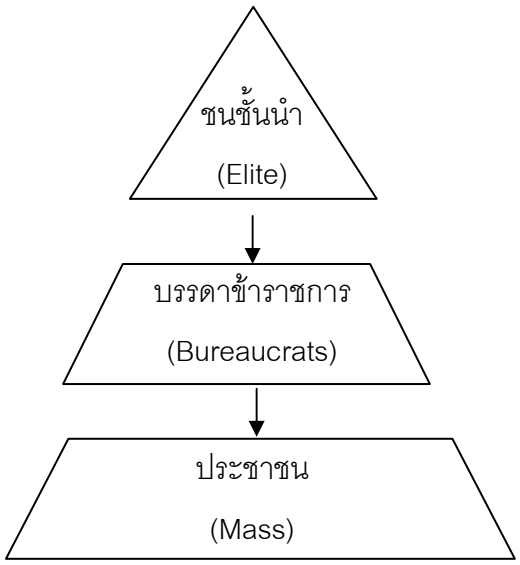
- สังคมแบ่งออกเป็นสองพวก พวกแรกเป็นกลุ่มคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจ พวกที่สองเป็นคนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอำนาจ คนพวกแรกเท่านั้นที่เป็นผู้จัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมในรูปของการกำหนดนโยบาย ขณะที่คนพวกที่สองซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ไม่ได้มีบทบาทอำนาจที่จะตัดสินในเรื่องนี้
- คนพวกแรกที่เป็นคนกลุ่มน้อยและทำหน้าที่ปกครอง โดยทั่วไปมีลักษณะที่แตกต่างไปจากคนพวกที่สองซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะคนพวกแรกมาจากส่วนของสังคมที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูง
- การเคลื่อนไหวของคนพวกที่สองที่ไม่ใช่ชนชั้นปกครองไปสู่ในตำแหน่งในชนชั้นปกครอง มักจะเป็นไปอย่างเชื่องชาและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษาเสถียรภาพและหลีกเลี่ยงการปฏิวัติ คนในกลุ่มดังกล่าวที่จะได้รับการยอมรับให้เข้ามาอยู่ในคนพวกแรก คือได้รับฉันทานุมัติ (Consensus) มักจะเป็นคนที่ยอมรับค่านิยมของคนพวกที่สอง

- คนในพวกแรกซึ่งเป็นชนชั้นนำ โดยทั่วไปมักจะยอมรับค่านิยมพื้นฐานของระบบสังคมร่วมกันและพยายามร่วมกันรักษาระบบไว้

- นโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชน หากสะท้อนค่านิยมของพวกแรก คือ พวกชนชั้นนำมากกว่า ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในนโยบายจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิบัติ

- คนพวกแรกซึ่งเป็นชนชั้นนำ โดยทั่วไปได้รับอิทธิพลโดยตรงน้อยจากประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เฉื่อยชาไม่ค่อยสนใจการเมือง ดังนั้น ชนชั้นดังกล่าวจึงมีอิทธิพลต่อประชาชนเหล่านั้นมากกว่าเป็นประชาชนพวกนั้นจะมีอิทธิพลต่อพวกเขา

ภาพที่ 2.2
ตัวแบบทฤษฎีชนชั้นนำ




ที่มา: *"การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง,"* โดย จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 144.

โดยสรุป ตัวแบบทฤษฎีชนชั้นนำเสนอแนะว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องความพอใจและความสำนึกในคุณค่าและเป็นภาระหน้าที่ของชนชั้นปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เฉื่อยชา ไม่สนใจเกี่ยวกับนโยบาย นโยบายจึงถูกกำหนดมาจากเบื้องบนโดยมีกลไกที่นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ บรรดาข้าราชการต่าง ๆ

2. **ตัวแบบทฤษฎีกลุ่ม** (The Group Model): **การวิเคราะห์ที่อาศัยตัวแบบทฤษฎีกลุ่มหรือตัวแบบพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์**

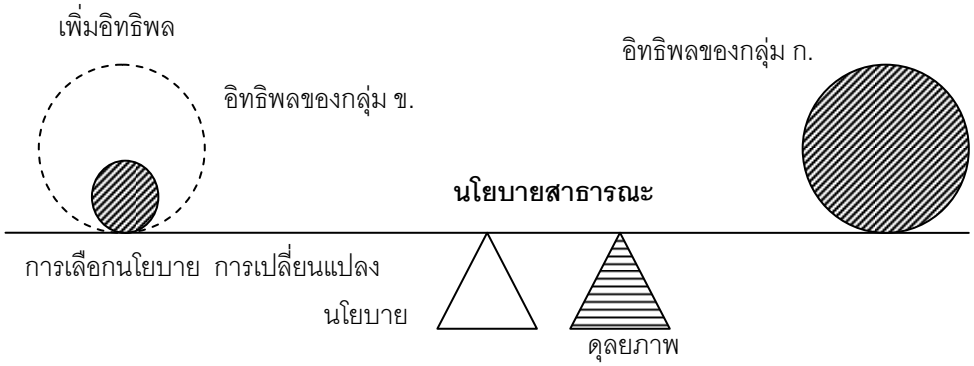
ในขณะที่นักรัฐศาสตร์บางกลุ่มมีความเห็นว่า พฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลคือตัวกำหนดของระบบการเมือง รวมทั้งปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง แต่นักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับตัวแบบทฤษฎีกลุ่ม กลับมีทัศนะว่า กิจกรรมทางการเมืองส่วนใหญ่สามารถอธิบายได้ด้วยพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่ม โดยผลการศึกษาชิ้นสำคัญที่เป็นตัวแทนของตัวแบบทฤษฎีกลุ่มได้ คือ Bentley (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 144)

นักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาตัวแบบทฤษฎีกลุ่ม เสนอความคิดว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลจากบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกันเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล โดย Truman (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 145) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และกลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้นจะกลายเป็นกลุ่มการเมืองถ้าการดำเนินการนั้นเกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ ปัจเจกบุคคลจะมีความสำคัญในทางการเมืองก็ต่อเมื่อได้ดำเนินในนามของกลุ่มก็คือ ทำให้กลุ่มกลายเป็นตัวเชื่อมระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐบาล

ดังนั้น การเมืองตามความเป็นจริงจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มทั้งนี้เพื่อการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองจึงเป็นการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ โดยประการที่หนึ่ง สร้างกฎเกณฑ์ กติกาการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ประการที่สอง ประนีประนอมและจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่าง ๆ ประการที่สาม การประนีประนอม จัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าวทำได้ในรูปของการกำหนดนโยบาย และประการที่สี่ ได้มีการนำนโยบายที่เกิดจากการประนีประนอมไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ในแง่ที่กล่าวข้างต้น นโยบายสาธารณะเป็นดุลยภาพ (Equilibrium) ที่เกิดจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม กลุ่มใดมีอิทธิพลมาก นโยบายสาธารณะมักจะโอนเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่มนั้นๆ ดังแผนภูมิที่ 2.3

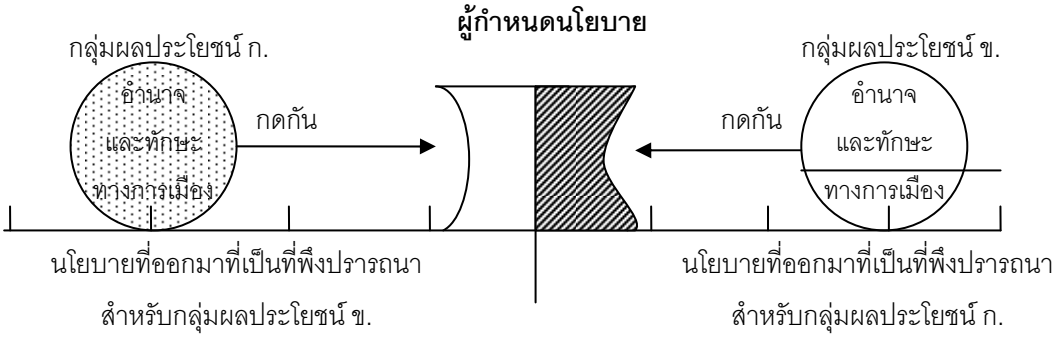
ภาพที่ 2.3
ตัวแบบทฤษฎีกลุ่ม




ที่มา: *"Understanding Public Policy,"* By Thomas, 1992, p. 27.

แต่ถ้าในกรณีที่กลุ่มที่มาต่อสู้ในแง่ของการมาผลักดันหรือกดดันให้ผู้กำหนดนโยบายกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์หรือเป็นที่พึงปรารถนากับกลุ่มของตน มีทักษะและอำนาจทางการเมือง (Political Power and Skill) เท่า ๆ กัน นโยบายที่ออกมาก็จะไม่สามารถโอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่งได้ ดังแผนภูมิที่ 2.4

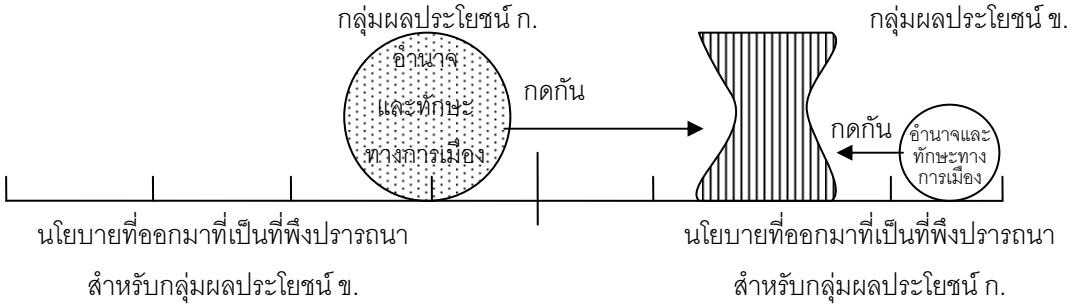
ภาพที่ 2.4
ตัวแบบทฤษฎีกลุ่มเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ
และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่กลุ่ม 2 กลุ่ม
มีอำนาจและทักษะทางการเมืองเท่า ๆ กัน




ที่มา: *"การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง,"* โดย จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 146.

แต่ในกรณีกลุ่มที่มาต่อสู้กันมีอำนาจและทักษะทางการเมืองไม่เท่ากัน เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ก. มีอำนาจและทักษะทางการเมืองมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ ข. นโยบายสาธารณะที่ออกมาก็จะโอนเอียงไปทางกลุ่มที่มีอำนาจ และทักษะทางการเมืองมากกว่า ดังแผนภูมิที่ 2.5

ภาพที่ 2.5
ตัวแบบทฤษฎีกลุ่มเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะและ
การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่มีอยู่กลุ่มหนึ่งมีอำนาจและ
ทักษะทางการเมืองมากกว่าอีกกลุ่มหนึ่ง




ที่มา: *"การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง,"* โดย จุมพล หนิมพานิช, 2549, น.146.

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าเมื่ออำนาจหรืออิทธิพลรวมทั้งทักษะทางการเมืองของกลุ่มเปลี่ยนแปลงไปนโยบายสาธารณะก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยนโยบายสาธารณะจึงไม่หยุดอยู่กับที่ แต่จะเคลื่อนที่ไปตามอำนาจหรืออิทธิพล รวมทั้งทักษะทางการเมืองที่กลุ่มหนึ่ง ๆ มี ซึ่งอำนาจหรืออิทธิพล รวมทั้งทักษะทางการเมืองที่กลุ่มหนึ่ง ๆ มีนั้น จะมีมากน้อยแค่ไหนมักจะขึ้นอยู่กับขนาดสถานภาพทางสังคม ความสามัคคีของกลุ่ม ภาวะผู้นำ เงินทุน เป้าหมายของกลุ่มเป็นต้น ในแง่นี้ผู้กำหนดนโยบายมีหน้าที่คอยตอบสนองการประนีประนอม การเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลที่ต่างเรียกร้องแข่งขันกัน

นักรัฐศาสตร์ที่ให้ความสนใจกับตัวแบบนี้ ได้แก่ Arthur Bentley, David Truman เป็นต้น

ตัวแบบทฤษฎีกลุ่มนี้สามารถใช้ในการวิเคราะห์นโยบายในการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพลกองทัพบกได้ ในแง่ของอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของกำลังพลกลุ่มต่าง ๆ ในกองทัพบก โดยเฉพาะ กลุ่มที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อย จปร. และกลุ่มที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันอื่น นอกจากนี้ตัวแบบทฤษฎีกลุ่มยังสามารถช่วยให้ผู้วิจัยวิเคราะห์และอธิบายได้ถึงทักษะและอำนาจทางการเมืองของกำลังพลแต่ละกลุ่มในกองทัพ ที่ส่งผลต่อการกำหนดเนื้อหาและแนวทางในการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการกองทัพบก

3. **ตัวแบบระบบ** (The System Model): **การวิเคราะห์โดยอาศัยตัวแบบระบบ**

ตัวแบบนี้เสนอแนะว่านโยบายสาธารณะเกิดขึ้นมาจากการตอบสนองของระบบการเมืองที่มีต่อสภาพแวดล้อม กล่าวคือ ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะมีโครงสร้างหรือกระบวนการเช่นไร ต้องมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวได้แก่ การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมโดยมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตาม การจัดสรรแบ่งปันดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการเรียกร้องและการสนับสนุนซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าเกิดขึ้นกับระบบ

โดยทั่วไปเมื่อระบบได้รับปัจจัยนำเข้าก็จะแปรรูปให้เป็นปัจจัยนำออกหรือนโยบาย ปัจจัยนำเข้านี้ประกอบไปด้วยข้อเรียกร้องและการสนับสนุนที่อาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากภายในระบบการเมืองเอง อันได้แก่ ระบบวัฒนธรรม โครงสร้างของสังคม ระบบเศรษฐกิจ ประชากร และระบบอื่น ๆ ซึ่งเป็นส่วนย่อยของระบบสังคมการเมืองและสังคมอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่สังคมและระบบการเมืองที่กำลังพิจารณาอยู่

โดยทั่วไปข้อเรียกร้องจะเกิดขึ้นเสมอ ๆ เมื่อสมาชิกของสังคมต้องการให้มีการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด สำหรับการสนับสนุนซึ่งหมายถึงความเชื่อมั่น ความรัก ความศรัทธาที่บุคคลมีต่อระบบการเมือง อาจจะมีการทำกันอย่างเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยทั่วไปเมื่อบุคคลสนับสนุนต่อระบบการเมืองพวกเขาจะเชื่อฟังกฎหมาย ยินยอมชำระภาษี ปฏิบัติตามนโยบาย ฯลฯ

เมื่อระบบการเมืองแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้อยู่ในรูปของนโยบายหรือปัจจัยนำออกโดยทั่วไปนโยบายหรือปัจจัยนำออกมักก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของระบบและต่อสภาพแวดล้อม ทั้งในด้านที่เพิ่มหรือลดความสมดุลให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของระบบ ผลกระทบนี้จะถูกส่งกลับเข้าไปในระบบการเมืองโดยผ่านกระบวนการย้อนกลับในรูปของปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองอีกลักษณะเช่นนี้เป็นวงจรตลอดเวลา

กองทัพบกก็เช่นกันที่เปรียบได้กับระบบการเมืองระบบหนึ่ง ที่ประกอบด้วยระบบย่อย คือ ระบบวัฒนธรรม โครงสร้างทางชนชั้น และกระบวนการจัดสรรแบ่งปัน สิ่งที่มีคุณค่าในระบบการเมืองของกองทัพบก นั่นก็คือ ความก้าวหน้าในการรับราชการ ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบายในการส่งเสริมความก้าวหน้าของกำลังพล

**การประเมินผลนโยบาย**

การประเมินผลนโยบายเป็นขั้นตอนรองสุดท้ายของกระบวนการนโยบาย อันประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายในปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย โดยทั่วไปงานการประเมินผลนโยบายที่เห็นได้ชัดมีอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือ การกำหนดว่าอะไรคือผลของนโยบายที่ตามมา ซึ่งเป็นการพรรณนาอธิบาย ผลกระทบ และประการที่สอง คือ การตัดสินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายตามที่ได้ตั้งกฎเกณฑ์มาตรฐานเชิงคุณค่าเอาไว้ อย่างไรก็ตาม การประเมินผลนโยบายอาจเกิดขึ้นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายก็ได้ ไม่จำเป็นต้องรอให้มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก่อน แล้วจึงจะมีการประเมินผลนโยบาย เช่น การคาดการณ์ หรือ การทำนายผลของทางเลือกนโยบาย ก่อนที่จะนำมากำหนดเป็นนโยบาย ก็ถือเป็นการประเมินผลนโยบายในขั้นกำหนดนโยบาย เป็นต้น

การประเมินนโยบาย ช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายและนักวิเคราะห์นโยบายรับรู้ถึงการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายและคุณค่าของนโยบาย โดยการตั้งคำถามอย่างเป็นระบบ

**ความหมายของการประเมินผลนโยบาย**

การประเมินผลนโยบาย เป็นแนวคิดที่มีคำนิยามหลากหลาย ขึ้นอยู่กับความสนใจหรือจุดมุ่งเน้นในการศึกษาของนักวิชาการแต่ละคน ซึ่งมีการให้คำนิยามดังต่อไปนี้

Haveman (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 288) ได้ให้คำนิยามหรือคำจำกัดความของการประเมินผลนโยบายว่า คือ ความหมายที่จะเข้าใจผลของพฤติกรรมมนุษย์และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินผลแผนงานที่มีต่อลักษณะต่าง ๆ ของพฤติกรรม

Jones (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 288) เห็นว่าการประเมินผลนโยบาย หมายถึงการกระทำที่มีระบบและต่อเนื่องเพื่อให้ทราบถึงผลของนโยบาย ในลักษณะของผลกระทบที่มีต่อปัญหาที่นโยบายนั้นมุ่งแก้ไข ซึ่งการเมินผลดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ถือเป็นหน้าที่ประจำอย่างหนึ่งของรัฐบาลในทุกระบบการเมือง เป็นเสมือนเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการทบทวน ตรวจตรา ประเมินความก้าวหน้าในการทำงานของตนเอง

Dunn (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 288) ให้ความหมายของการประเมินผลนโยบายว่า เป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย อย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยมุ่งผลิตข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผลของการดำเนินการตามนโยบายว่าสามารถตอบสนองความต้องการของสังคม ตอบสนองคุณค่าของสังคม และแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบายได้หรือไม่ อย่างไร

Weiss (จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 289) ให้ความหมายของการประเมินผลนโยบายว่า เป็นความสนใจที่มีต่อผลลัพธ์ของนโยบายหรือผลที่ตามมา ว่าควรจะมีการคัดค้านหรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย

**เกณฑ์ในการประเมินผลนโยบาย**

โดยทั่วไป เกณฑ์การประเมินผลนโยบาย หมายถึงคุณลักษณะหรือระดับที่ถือว่าเป็นคุณภาพ ความสำเร็จ หรือความเหมาะสมของทรัพยากร การดำเนินงานหรือผลการดำเนินงาน ซึ่งมักจะใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพ เกณฑ์ประสิทธิผล เกณฑ์ความพอเพียง เกณฑ์ความเป็นธรรม เกณฑ์การสนองความต้องการ และเกณฑ์ความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย และผลกระทบของนโยบายต่อทัศนคติของบุคลากรในกองทัพ ผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับเกณฑ์การประเมินที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้ คือ เกณฑ์ความเป็นธรรม เกณฑ์การสนองความต้องการและเกณฑ์ความเหมาะสม

**เกณฑ์ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาค** (Equality)

ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาค เป็นเกณฑ์เกี่ยวข้องกับหลักเหตุผลทางด้านกฎหมายและสังคม เกณฑ์นี้พิจารณาได้จากการกระจายผลของนโยบายและความพยายามของกลุ่มต่าง ๆ ที่จะได้รับความเป็นธรรมหรือความเท่าเทียมจากการดำเนินการตามนโยบาย นโยบายที่ให้ความเป็นธรรมหรือความเท่าเทียมคือ นโยบายที่คำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือการให้บริการต่าง ๆ กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม เช่น นโยบายกระจายรายได้ นโยบายเปิดโอกาสทางการศึกษา และนโยบายการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงการประเมินนโยบายในแง่ของความเท่าเทียมหรือความเสมอภาค นโยบายหรือโครงการบางอย่างอาจมีประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ และความพอเพียง เมื่อพิจารณาจากอัตราส่วนของต้นทุน ผลประโยชน์หรือผลประโยชน์สุทธิ อาจได้รับการประเมินว่าไม่เหมาะสมที่จะนำมาปฏิบัติ ถ้านโยบายหลายอย่างที่ผู้ได้รับผลประโยชน์มากไม่ได้เสียค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการเลย หรือเสียให้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในทำนองกลับกัน นโยบายบางอย่างผู้เสียค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการให้มากกลับได้รับประโยชน์น้อย เป็นต้น

**เกณฑ์การตอบสนองความต้องการ** (Responsiveness)

ในบางกรณีจะพบว่า นโยบายนั้นมีประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ มีความพอเพียง ให้ความเป็นธรรม แต่มักมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่เสมอว่านโยบายนั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการความพึงพอใจในคุณค่าของกลุ่มต่าง ๆ ได้ เกณฑ์การตอบสนองความต้องการจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเกณฑ์อื่น ๆ โดยเฉพาะการตอบสนองนั้นตรงกับกลุ่มเป้าหมายของนโยบายหรือไม่

ตัวอย่างเช่น นโยบายด้านนันทนาการ ซึ่งมีเป้าหมายจะกระจายไปยังกลุ่มชนทุกเพศทุกวัย แต่ปรากฏว่ากิจกรรมบางอย่าง เช่น การเล่นกีฬา หรือการพักผ่อนหย่อนใจบางสถานที่ เป็นการให้บริการแก่คนบางกลุ่มเท่านั้น เช่น กลุ่มคนหนุ่มสาว เป็นต้น พวกกลุ่มคนสูงอายุไม่ได้รับประโยชน์หรือได้รับประโยชน์น้อยมากจากนโยบายนี้ ทั้ง ๆ ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญกลุ่มหนึ่ง เกณฑ์ในการประเมินนโยบายประการนี้จึงมีความมุ่งหมายสำคัญที่จะให้นักวิเคราะห์นโยบายตอบคำถามอยู่เสมอว่า นโยบายนั้นตอบสนองตก ให้ความพึงพอใจ มีคุณค่าต่อสังคมมากน้อยเพียงไร และนโยบายนั้นสนองตอบความต้องการของกลุ่มที่ได้รับประโยชน์คือกลุ่มเป้าหมายหรือไม่

**เกณฑ์ความเหมาะสม** (Appropriate)

ความเหมาะสม ซึ่งหากพิจารณาถึงหลักเหตุผลในด้านเกี่ยวกับหลักการหรือสาระของนโยบาย เป็นที่ยอมรับว่า ความเหมาะสมของนโยบายใดนโยบายหนึ่งนั้นมิใช่ขึ้นอยู่กับเกณฑ์การประเมินเกณฑ์ใดโดยเฉพาะ แต่จะต้องอาศัยหลายเกณฑ์ประกอบกัน เกณฑ์ความเหมาะสมจะต้องพิจารณาถึงคุณค่าของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความมีเหตุมีผลสนับสนุนสมมติฐานต่าง ๆ ของวัตถุประสงค์นั้น ในขณะที่เกณฑ์การประเมินอื่น ๆ จะถือว่าวัตถุประสงค์เป็นเรื่องที่ยอมรับกันแล้ว เช่น เกณฑ์การประเมินเรื่องประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ไม่เคยตั้งคำถามเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ แต่เกณฑ์ความเหมาะสมจะต้องถามว่าวัตถุประสงค์นั้นเหมาะสมหรือไม่ การที่ตอบคำถามนี้ได้จะต้องพิจารณาเกณฑ์ต่าง ๆ ในการประเมินร่วมกัน คือ จะต้องใช้หลักเหตุผลหลายด้าน

การใช้เกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายนั้น มิได้หมายความว่า จะต้องใช้เกณฑ์ทุกเกณฑ์ให้ครบถ้วนจึงจะกระทำการประเมินผลนโยบายได้ในทางปฏิบัติมักจะใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเป็นหลัก เพื่อแสดงให้เห็นถึงจุดเน้นหรือเพื่อแสดงให้ทราบว่าการประเมินนโยบายนั้นให้ความสำคัญในเรื่องใด เช่น ใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพหรือเกณฑ์ความเป็นธรรมเป็นหลัก ดังนี้ เป็นต้น ถ้าหากนโยบายสาธารณะใดสามารถใช้เกณฑ์การประเมินได้ทุกเกณฑ์ ย่อมแสดงว่านโยบายสาธารณะนั้นมีคุณค่าอย่างยิ่ง ในทางปฏิบัติ ผู้ทำการประเมินนโยบายจะใช้เกณฑ์ต่าง ๆ มากกว่าเกณฑ์หนึ่งเกณฑ์ใดโดยเฉพาะในการประเมินนโยบาย เช่น อาจใช้เกณฑ์ความเป็นธรรมร่วมกับเกณฑ์ประสิทธิภาพ หรือใช้เกณฑ์อื่น ๆ นอกจากที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น เช่น เกณฑ์ด้าน

จริยธรรม หรือเกณฑ์ด้านค่านิยมของสังคม หรือแม้กระทั่งมีการพิจารณาคุณสมบัติอื่นเป็นพิเศษว่าใครคือ บุคคลที่ควรได้รับประโยชน์จากนโยบายได้เช่นกัน

การประเมินผลนโยบาย เป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการนโยบาย เนื่องจากเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จของนโยบายและเป็นเครื่องสะท้อนความรู้สึกของบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อวัตถุประสงค์ คุณค่า และประโยชน์ของนโยบายหนึ่ง ๆ ในส่วนของกองทัพบก การประเมินผลนโยบายในการส่งเสริมความก้าวหน้าของกำลังพล จะช่วยให้ผู้ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของกองทัพ ได้รับทราบเสียงสะท้อนเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว เพื่อจะได้นำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้เป็นปัจจัยนำเข้าในกระบวนการกำหนดนโยบายของกองทัพ โดยเกณฑ์ที่ผู้วิจัยจะใช้ในการประเมินผลนโยบายในการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพล คือ ความเสมอภาคและความเป็นธรรมของกระบวนการกำหนดนโยบาย รวมทั้ง ความสามารถของนโยบายในการตอบสนองความต้องการความก้าวหน้าในอาชีพของกำลังพลและความเหมาะสมของเหตุผลของนโยบาย

## 2. นโยบายของกองทัพในการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพล

### 2.1 คำสั่งกองทัพบก ที่ 823/2530 เรื่อง กำหนดแนวทางรับราชการของนายทหารสัญญาบัตร

#### 2.1.1 กล่าวนำ

แนวทางรับราชการของนายทหารสัญญาบัตร คือ นโยบาย หลักการและวิธีดำเนินการกำลังพลต่อนายทหารสัญญาบัตรที่เกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการจนถึงตำแหน่งสุดท้ายหรือตำแหน่งสูงสุดตามแนวทางรับราชการนี้หรือจนพ้นจากประจำการและเรื่องอื่น ๆ ทางด้านกำลังพลที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1.2 ความมุ่งหมายและขอบเขต

**1) ความมุ่งหมาย**

1.1 เพื่อให้หน่วย/เหล่าสายวิทยาการยึดถือเป็นหลักในการจัดการและดำเนินการกำลังพล

1.2 เพื่อให้นายทหารสัญญาบัตรได้ทราบถึงปัจจัยที่จะส่งเสริมและหรือจำกัดความก้าวหน้าในการรับราชการเพื่อจะได้ปรับปรุงความรู้ความสามารถ สร้างสมประสบการณ์และพัฒนาคุณสมบัติของตนให้เหมาะสมที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้รับราชการก้าวหน้าไปได้ดีที่สุด

1.3 เพื่อให้การบรรจุและแต่งตั้งนายทหารสัญญาบัตรไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นไปอย่างเหมาะสม อำนวยให้กองทัพบกพรั่งพร้อมด้วยกำลังพลนายทหารสัญญาบัตรที่มีประสิทธิภาพ มีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ได้ อีกทั้งสามารถพัฒนาและคัดเลือกนายทหารสัญญาบัตรที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณสมบัติดีที่สุดไปดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาและอำนวยการในระดับสูงได้ต่อไป

2) **ขอบเขต** แนวทางรับราชการของนายทหารสัญญาบัตรนี้ให้ยึดถือและใช้เป็นหลักปฏิบัติต่อนายทหารสัญญาบัตรทุกเหล่า (ยกเว้นเหล่า ผท. และ ธน.) ตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการ จนมียศเป็น พ.อ. (ไม่รวมถึง พ.อ.รับเงินเดือน ระดับ น. 5) สำหรับนายทหารสัญญาบัตรหญิง ให้ใช้แนวทางรับราชการเช่นเดียวกับนายทหารสัญญาบัตรชาย เฉพาะในส่วนที่ไม่ขัดต่อสภาพร่างกายและขนบธรรมเนียมประเพณี

2.1.3 **คุณสมบัติทั่วไปของนายทหารสัญญาบัตร**

เนื่องจากกองทัพบกจำเป็นต้องสรรหาบุคคลและพัฒนากำลังพล โดยเฉพาะนายทหารสัญญาบัตร ให้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะปฏิบัติภารกิจในการป้องกันประเทศและเตรียมพร้อมที่จะต่อสู้ให้ได้ชัยชนะในสงครามทุกรูปแบบ จึงกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ต้องการซึ่งหน่วย/เหล่าสายวิทยาการต้องยึดถือเป็นเป้าหมายในการสรรหาและพัฒนาปลูกฝังให้กับนายทหารสัญญาบัตรทุกนาย ดังนี้

1) **คุณสมบัติพื้นฐาน**

1.1 ยึดมั่นในอุดมการณ์ของชาติ (หมายถึงต้องเชื่อถือและยึดมั่นในสถาบัน องค์กร รวมทั้งแนวนโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยสถาบันและองค์กรที่ทำหน้าที่ปกครองประเทศโดยถูกต้องอยู่นั้น)

1.2 รักทหารและกองทัพ

1.3 มีความรับผิดชอบ

1.4 เสียสละ

1.5 ซื่อสัตย์สุจริต

2) **คุณสมบัติทางทหาร**

2.1 กล้าหาญ

2.2 พูดตรง เปิดเผยและจริงใจ

2.3 มีความสามารถรอบรู้ทั้งทางเทคนิคและยุทธวิธีและการในหน้าที่

2.4 เอาใจใส่ต่อภารกิจและความสำเร็จของหน่วย

2.5 กล้าเสี่ยงอย่างมีไหวพริบและรู้เท่าถึงการณ์

2.6 มีความคิดริเริ่ม

2.7 ยึดมั่นและตรงต่อหลักการ

2.8 มีสมรรถภาพร่างกายตามเกณฑ์ที่กำหนด

**2.1.4 ประเภทของนายทหารสัญญาบัตร**

กำลังพลนายทหารสัญญาบัตรของกองทัพบกประกอบด้วยผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ กัน พื้นความรู้ของนายทหารสัญญาบัตรที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาต่างกันย่อมต้องต่างกันด้วย ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดแนวทางรับราชการของนายทหารสัญญาบัตร ซึ่งก็คือแนวทางการบรรจุและแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาบุคคลเป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความรู้พื้นฐานจากสถาบันที่เป็นแหล่งกำเนิด จึงแบ่งนายทหารสัญญาบัตรตามพื้นความรู้หรือแหล่งกำเนิดเป็น 4 ประเภท คือ

**ประเภทที่ 1** คือ นายทหารสัญญาบัตรที่สำเร็จการศึกษาจากแหล่งผลิตหลักของกองทัพบก ได้แก่ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า หลักสูตรหลักประจำ (กำเนิด นร.), วิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้า หลักสูตรแพทยศาสตร์บัณฑิต (กำเนิด นพท.) และโรงเรียนทหารต่างประเทศที่ กห. รับรองหลักสูตรไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี (กำเนิด นรต.)

**ประเภทที่ 2** คือ นายทหารสัญญาบัตรที่ได้จากการผลิต ด้วยวิธีพิเศษเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหากำลังพลขาดแคลนเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น ได้แก่ นายทหารสัญญาบัตรที่สำเร็จการศึกษาหลักสูตรนักเรียนนายร้อยสำรอง (กำเนิด นรส.) และหลักสูตรนักเรียนนายร้อยพิเศษ (กำเนิด นรพ.) และนายทหารสัญญาบัตรที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายทหารต่างประเทศ นอกเหนือจากหัวข้อ ประการที่ 1

**ประเภทที่ 3** คือ นายทหารสัญญาบัตรที่เดิมรับราชการเป็นนายทหารชั้นประทวนแล้วได้รับการคัดเลือกให้เลื่อนฐานะเป็นนายทหารสัญญาบัตร ตามโควต้าประจำปีหรือได้ศึกษาต่อจนมีคุณวุฒิตั้งแต่อนุปริญญาขึ้นไป แล้วใช้คุณวุฒินั้นเลื่อนฐานะเป็นนายทหารสัญญาบัตร (กำเนิด นป.)

**ประเภทที่ 4** คือ นายทหารสัญญาบัตรที่ได้จากบุคคลที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนวิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยทางพลเรือน ซึ่งมีคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ ตามที่กองทัพบกต้องการ และที่กองทัพบกรับโอนจากส่วนราชการอื่นนอก กห. (กำเนิด พ.)

**2.1.5 แนวทางการบรรจุแต่งตั้ง และพัฒนานายทหารสัญญาบัตร**

1) **กล่าวทั่วไป** กองทัพบกจะกำหนดนโยบายและหลักการในการบรรจุแต่งตั้งและพัฒนานายทหารสัญญาบัตรอย่างกว้าง ๆ เพื่อให้หน่วย/เหล่าสายวิทยาการ ได้ยึดถือและใช้เป็นหลักในการบรรจุแต่งตั้งและพัฒนานายทหารสัญญาบัตรในหน่วย/เหล่าสายวิทยาการ

รวมทั้งเป็นการวางแผนเพื่อหมุนเวียนบรรจุโยกย้ายนายทหารสัญญาบัตรอีกด้วย ซึ่งการดำเนินการในเรื่องนี้จะต้องพิจารณาปรับปรุงให้รัดกุมและทันสมัยอยู่เสมอตามระยะเวลาอันสมควร

2) **หลักการทั่วไปในการหมุนเวียนบรรจุโยกย้าย และพัฒนานายทหารสัญญาบัตร**

2.1 การบรรจุหรือแต่งตั้งนายทหารสัญญาบัตรให้ดำรงตำแหน่งใดนั้น จะต้องพิจารณาบรรจุหรือแต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณวุฒิหรือคุณสมบัติตรงกับคุณวุฒิที่กำหนดสำหรับตำแหน่ง และหรือคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย

2.2 การหมุนเวียนนายทหารสัญญาบัตร (รวมทั้งนายทหาร ฝสธ.) ให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ เป็นสิ่งพึงประสงค์ เป็นการฝึกงานให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ แทนกันได้ และเท่ากับเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของนายทหารสัญญาบัตรแต่ละนายให้สูงขึ้น การหมุนเวียนให้ทำหน้าที่นี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับชั้นยศ และความรู้ความสามารถของนายทหารสัญญาบัตรแต่ละคน และเพื่อให้นายทหารสัญญาบัตรได้คุ้นเคยต่อภูมิประเทศในภาคต่าง ๆ ในระยะแรก ๆ ของการรับราชการเป็นนายทหารสัญญาบัตร (1-10 ปีแรก) ควรหมุนเวียนบรรจุให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยซึ่งตั้งอยู่ในต่างกองทัพภาค หรือ กองพลที่เป็น นขต.ทบ. ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2.3 การบรรจุให้ทำหน้าที่อยู่ในตำแหน่งเดียวนาน ๆ พึงละเว้น ระยะเวลาที่บรรจุให้ทำหน้าที่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ตามปกติไม่ควรเกิน 3 ปี

2.4 การเลื่อนนายทหารสัญญาบัตรให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นนั้น จะต้องคัดเลือกจากผู้ที่มีคุณสมบัติและคุณวุฒิเหมาะสม มีความรู้ความสามารถดีเด่น โดยพิจารณาจากประวัติการรับราชการและรายงานประเมินค่าการปฏิบัติงานนายทหาร

2.5 การพัฒนานายทหารสัญญาบัตรด้วยการให้การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ได้นายทหารสัญญาบัตรที่มีความรู้พอที่จะคัดเลือกบรรจุในตำแหน่งต่าง ๆ ได้ เหล่าสายวิทยาการจะต้องวางแผนให้การศึกษา เพื่อให้นายทหารสัญญาบัตรในเหล่าสายวิทยาการสามารถปฏิบัติงานในสายงานของตนได้เป็นอย่างดี รวมทั้งควรส่งเสริมให้เข้าศึกษาเพิ่มเติมในสถานศึกษาของพลเรือนในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่กองทัพบกต้องการ ตามความเหมาะสม มาตรฐานการศึกษาที่ถือว่าสำคัญและจำเป็นสำหรับนายทหารสัญญาบัตรในการบรรจุและเลื่อนขึ้นในตำแหน่งระดับต่าง ๆ ให้ยึดถือ ดังนี้คือ

2.5.1 การปฐมนิเทศ สำหรับนายทหารที่ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการใหม่เพื่อให้มีความรู้พื้นฐานในเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการรับราชการเป็นนายทหารสัญญาบัตร

2.5.2 หลักสูตรชั้นนายร้อยของเหล่า (หรือเทียบเท่า) ผู้ที่สำเร็จการศึกษาหลักสูตรนี้ ให้เลื่อนขึ้นครองตำแหน่ง อัตรา ร.อ.ได้

2.5.3 หลักสูตรชั้นนายร้อยของเหล่า (หรือเทียบเท่า) ผู้ที่สำเร็จการศึกษาหลักสูตรนี้ ให้เลื่อนขึ้นครองตำแหน่ง อัตรา พ.ต.ได้

2.5.4 การเลื่อนขึ้นในตำแหน่ง อัตรา พ.อ. ต้องมีคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่และหรือที่จะเลื่อนขึ้น และจะต้องผ่านการศึกษาตามแนวทางรับราชการในข้อ 2.5.2 และ 2.5.3 มาก่อนด้วย

2.5.5 บรรจุในตำแหน่งอัตราของฝ่ายเสนาธิการ (สธ.) ต้องสำเร็จการศึกษาจาก รร.เสนาธิการทหารบก หลักสูตรหลักประจำ หรือหลักสูตรที่ ทบ. กำหนดให้เทียบเท่า รตร.สธ.ทบ. หลักสูตรหลักประจำ

**3) แบบฉบับการรับราชการและพัฒนาการของนายทหารสัญญาบัตร ใน ทบ. (อนุผนวก 1)**

**3.1 การเลื่อนยศ**

3.1.1 นายทหารสัญญาบัตรจะได้รับการเลื่อนยศสูงขึ้นเมื่อมีจำนวนปีรับราชการตามที่กำหนดในระเบียบ กห. ว่าด้วยการแต่งตั้งยศและการเลื่อนยศของราชการทหาร อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีก ที่อาจจะทำให้เลื่อนยศเร็ว และช้ากว่านี้ได้ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

- ระดับหรือคุณวุฒิการศึกษาก่อนข้ารับราชการ
- เงินเดือนที่ได้รับ/เลื่อนในแต่ละปี
- ตำแหน่ง/อัตราที่ได้รับการบรรจุหรือแต่งตั้ง
- ผลการปฏิบัติงาน
- หลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่ทางราชการกำหนด

3.1.2 แบบฉบับการเลื่อนยศของนายทหารสัญญาบัตรตามเกณฑ์ทั่วไปเมื่อพิจารณาจากปีรับราชการ จะเป็นดังนี้

- รับราชการครบ 3 ปี เลื่อนยศเป็น รท.
- รับราชการครบ 7 ปี เลื่อนยศเป็น ร.อ.
- รับราชการครบ 10 ปี เลื่อนยศเป็น พ.ต.
- รับราชการครบ 13 ปี เลื่อนยศเป็น พ.ท.
- รับราชการครบ 16 ปี เลื่อนยศเป็น พ.อ.
- และเมื่อรับราชการครบ 19 ปี เลื่อนเป็น พ.อ.พิเศษ และเป็นนายพล ในปีที่ 21

3.2 **การศึกษา** นายทหารสัญญาบัตรจะได้รับการพัฒนาด้วยการให้การศึกษาฝึกอบรมตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการตามลำดับดังนี้

3.2.1 การปฐมนิเทศ เป็นการให้ความรู้พื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการรับราชการเป็นนายทหารสัญญาบัตร โดยจะให้เข้ารับการอบรมหรือปฐมนิเทศตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการ หรือในช่วงต้น ๆ ของการรับราชการในปีแรก

3.2.2 หลักสูตรเฉพาะหน้าที่ ซึ่งได้แก่ หลักสูตรที่ให้การศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่เฉพาะต่าง ๆ ของเหล่า หลักสูตรส่งทางอากาศ (โดดร่ม) หลักสูตรจู่โจม และหลักสูตรการบิน ทบ. เป็นต้น นายทหารสัญญาบัตรอาจได้รับการคัดเลือกเข้าศึกษาในหลักสูตรเฉพาะหน้าที่ของเหล่าหรือสายวิทยาการตามความเหมาะสม และอาจสมัครเข้ารับการคัดเลือกเข้าศึกษาในหลักสูตรส่งทางอากาศ หลักสูตรจู่โจม และหรือหลักสูตรศิษย์การบิน ทบ. ได้ตามความสมัครใจในช่วงต้น ๆ ของการรับราชการ (ยศ ร.ต.-ร.ท.) และเมื่อสำเร็จการศึกษาได้รับการบรรจุเข้ารับราชการในหน่วยและหรือตำแหน่งที่กำหนดจะได้รับเงินเพิ่มพิเศษสำหรับคุณวุฒินั้น ๆ ด้วย

3.2.3 หลักสูตรชั้นนายร้อย เป็นหลักสูตรสำคัญพื้นฐานที่จะให้ความรู้เบื้องต้นหรือพื้นฐานของเหล่าที่นายทหารสัญญาบัตร สังกัด ถือเป็นหลักสูตรสำหรับนายทหารสัญญาบัตรทุกนายที่จะเลื่อนขึ้นเป็น ร.อ. ต้องเข้าและศึกษาให้สำเร็จก่อนจึงจะได้รับการพิจารณาให้เลื่อนขึ้นได้ (เว้นนายทหารสัญญาบัตรคุณวุฒิพิเศษ ในบางเหล่า/สายวิทยาการที่ ทบ. ได้ยกเว้นหรือผ่อนผันให้แล้ว) ปกติจะรับนายทหารสัญญาบัตรที่มีชั้นเงินเดือน ตั้งแต่ระดับ น. 1 ชั้น 7 ขึ้นไปเข้าศึกษา เว้นนายทหารสัญญาบัตรที่สำเร็จการศึกษาจาก รร.จปร. ให้เข้าศึกษาได้ตั้งแต่ปีแรกที่ออกรับราชการ

3.2.4 หลักสูตรชั้นนายพัน เป็นหลักสูตรหลักที่สำคัญอีกหลักสูตรหนึ่งที่จะให้ความรู้ต่าง ๆ เกี่ยวกับเทคนิคหรือการปฏิบัติงาน หรือการปฏิบัติการรบชั้นสูงซึ่งนายทหารชั้นนายพันหรือสูงกว่าจะต้องทราบเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นหลักสูตรสำหรับนายทหารที่จะเลื่อนขึ้น พ.ต. ต้องเข้าและศึกษาให้สำเร็จก่อนจึงจะเลื่อนขึ้นได้ (เว้นนายทหารสัญญาบัตรคุณวุฒิพิเศษ ในบางเหล่า/สายวิทยาการที่ ทบ. ได้ยกเว้นหรือผ่อนผันให้แล้ว) ปกติจะรับนายทหารสัญญาบัตรที่มีชั้นเงินเดือน ตั้งแต่ ระดับ น. 1 ชั้น 11 ขึ้นไป

3.2.5 หลักสูตร รร.สธ.ทบ. เป็นหลักสูตรสำหรับนายทหารที่จะไปบรรจุทำหน้าที่ฝ่ายเสนาธิการ ในหน่วยต่าง ๆ นายทหารสัญญาบัตรที่จะเข้าศึกษาในหลักสูตรนี้นอกจากจะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติต่าง ๆ ตามที่กำหนด (ระเบียบ ทบ. ว่าด้วยโรงเรียนเสนาธิการ

ทหารบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง) แล้ว จะต้องผ่านการสอบคัดเลือกด้วยจึงจะเข้าศึกษาใน รร.สธ.ทบ. ได้ปกติ นายทหารที่จะรับเข้าศึกษาในหลักสูตรนี้ จะต้องมีเวลารับราชการครบ 7 ปีแล้ว ยศและเงินเดือนอยู่ระหว่าง ร.อ.รับเงินเดือน น. 1 ชั้น 14 จนถึง พ.ต. รับเงินเดือน น. 2 ชั้น 5

3.2.6 หลักสูตรของ ทบ. และต่างเหล่าทัพในช่วงชั้นยศ ร.อ. ถึง พ.อ. มี อาทิเช่น หลักสูตร รร.สธ.ทบ. เร่งรัดหรือเพิ่มเติม หลักสูตรเตรียมการสำหรับผู้บังคับหน่วย หลักสูตร รร.สธ.ทอ. หลักสูตร รร.สธ.ทร. หลักสูตร รร.สธ.ทหาร และหลักสูตรของสายวิทยาการต่าง ๆ เช่น หลักสูตรนายทหารงบประมาณ หลักสูตรการส่งกำลังบำรุงชั้นสูง หลักสูตรการข่าวกรอง ฯลฯ หลักสูตรต่าง ๆ เหล่านี้หรือสายวิทยาการจะขออนุมัติเปิดการศึกษาตามความเหมาะสม เพื่อรับนายทหารสัญญาบัตรในช่วงชั้นยศนี้เข้าศึกษาเป็นการเพิ่มเติมความรู้และให้สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในระดับนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.7 สถานศึกษาทางพลเรือน เพื่อเป็นการยกระดับคุณวุฒิหรือความรู้นายทหารสัญญาบัตรของกองทัพบกให้สูงขึ้น และให้ได้เทคนิคและวิทยาการที่ก้าวหน้านำมาพัฒนากองทัพบกให้ทันสมัยยิ่งขึ้น นายทหารสัญญาบัตรที่มีความรู้ความสามารถจะได้รับการสนับสนุนด้วยการคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษา ไปศึกษาในสถานศึกษาของพลเรือนในสาขาต่าง ๆ ที่กองทัพบกต้องการ สำหรับนายทหารอื่น ๆ ทั่วไปที่ประสงค์จะไปศึกษาเพิ่มเติมโดยทุนส่วนตัว ก็จะได้รับการสนับสนุนด้วยการให้ลาไปศึกษาตามความเหมาะสม

3.2.8 หลักสูตร วทบ. เป็นหลักสูตรการศึกษาทางทหารระดับสูงสุดของกองทัพบก สำหรับนายทหารสัญญาบัตร ชั้น พ.อ.-พ.อ.พิเศษ ได้เข้าศึกษา เพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้พร้อม สำหรับการเลื่อนขึ้นปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งระดับสูงของกองทัพบกต่อไป

**3.3 ตำแหน่งราชการ** นายทหารสัญญาบัตรจะได้รับการบรรจุในตำแหน่งอัตราที่เหมาะสมสอดคล้องกับชั้นยศ กล่าวคือตำแหน่ง อัตรา ร.ท. จะบรรจุนายทหาร ยศ ร.ต.-ร.ท. ตำแหน่ง อัตรา ร.อ. จะบรรจุนายทหาร ยศ ร.ต. ให้รักษาราชการได้ ตำแหน่ง อัตรา พ.ต. จะบรรจุนายทหาร ยศ ร.อ.-พ.ต. (เว้นในกรณีเช่นเดียวกับอัตรา ร.อ.), ตำแหน่ง อัตรา พ.ท. จะบรรจุนายทหาร ยศ พ.ต.-พ.ท. และตำแหน่ง อัตรา พ.อ. จะบรรจุนายทหาร ยศ พ.ท.-พ.อ.

ตำแหน่งบรรจุในชั้นยศต่าง ๆ ตาม อนุผนวก 1 เป็นตำแหน่งบรรจุที่ใช้ในการบรรจุและแต่งตั้งนายทหารสัญญาบัตรทั่วไปซึ่งมีคุณสมบัติและพัฒนาการเป็นไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามแบบ สำหรับนายทหารสัญญาบัตรซึ่งไม่สามารถพัฒนาและไม่มีพัฒนาการเป็นไปตามแบบฉบับนี้ หน่วย/เหล่าสายวิทยาการ จะต้องปรับการบรรจุแต่งตั้งให้เหมาะสมสอดคล้องกับพัฒนาการของนายทหารสัญญาบัตรผู้นั้นเป็นราย ๆ ไป

4) **นโยบายการบรรจุและพัฒนานายทหารสัญญาบัตรแต่ละประเภท**

4.1 **ประเภทที่** 1 เนื่องจากเป็นกำลังพลที่มีคุณค่าสูงผลิตได้น้อย จึงให้บรรจุในทุกระดับหน่วยเพื่อเป็นหลักเท่าที่จำเป็น และให้วางแนวทางหมุนเวียนทำหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งให้การฝึก ศึกษา อบรม ให้มีความรู้ความสามารถปฏิบัติงาน หรือกำกับดูแลการปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ทุกระดับและทุกตำแหน่งได้ นายทหารสัญญาบัตรประเภทนี้ต้องพัฒนาให้พร้อมที่จะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาและหรือฝ่ายอำนวยการในระดับสูงของ ทบ. ได้ต่อไป

4.2 **ประเภทที่** 2 เป็นกำลังพลที่กองทัพบกจัดหามาบรรจุในตำแหน่งต่าง ๆ เป็นครั้งคราว เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังพลประเภทอื่น ส่วนใหญ่เป็นการจัดหาแบบเร่งด่วน ดังนั้น การให้การศึกษาฝึกอบรมก่อนบรรจุเข้ารับราชการ จึงกระทำเท่าที่จำเป็นให้มีความรู้พอในการปฏิบัติการหรือปฏิบัติหน้าที่จำกัดอยู่ในระดับหนึ่ง การบรรจุที่ตรงกับวัตถุประสงค์และเหมาะสมกับความรู้ความสามารถของนายทหารประเภทนี้คือ บรรจุในตำแหน่งต่าง ๆ ในชั้นต้นที่ว่างเพื่อเสริมหรือทดแทนนายทหารประเภท 1 และ 3 การบรรจุและหมุนเวียนทำหน้าที่ต่าง ๆ ในชั้นต้นยศ ร.ต., ร.ท. และ ร.อ. (เมื่อสำเร็จหลักสูตรชั้นนายร้อยแล้ว) คงบรรจุและหมุนเวียนในตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้ทำหน้าที่และมีประสบการณ์ในการบังคับบัญชาและการปฏิบัติการของหน่วยทหารระดับหมวดและกองร้อย หลังจากนั้นให้วางแนวทางพัฒนาด้วยการบรรจุหมุนเวียนรวมทั้งการให้การศึกษาฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถปฏิบัติงานหรือกำกับดูแลการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ทางด้านธุรการ กำลังพล การฝึกศึกษา การส่งกำลังบำรุง และอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การบังคับบัญชาหน่วยกำลังรบ และไม่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่ในการวางแผนการรบโดยตรง (ไม่ใช้ทำหน้าที่ด้านยุทธการ)

4.3 **ประเภทที่** 3 เนื่องจากนายทหารสัญญาบัตรประเภทนี้เลื่อนฐานะมาจากนายทหารประทวน พื้นความรู้ส่วนใหญ่ต่ำกว่าปริญญาตรี (เว้นบางรายที่ไปศึกษาต่อ) แต่มีประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่เมื่อเป็นนายทหารชั้นประทวนเพียงพอที่จะปฏิบัติการหรือปฏิบัติหน้าที่ทางการรบ สนับสนุนการรบ หรือสนับสนุนการช่วยรบ ในหน่วยทหารต่าง ๆ ได้ แต่ไม่เหมาะที่จะบรรุให้ทำหน้าที่ในตำแหน่งทางเทคนิคที่ต้องใช้ความรู้ทางวิทยาการสาขาต่าง ๆ โดยเฉพาะ (เว้นแต่จะได้รับการศึกษาหรืออบรมเป็นการเฉพาะแล้ว) การบรรจุหมุนเวียนนายทหารสัญญาบัตรประเภทนี้ ในชั้นยศ ร.ต.-ร.อ. ให้บรรจุหมุนเวียนได้ในตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่และมีประสบการณ์ในการบังคับบัญชาและการปฏิบัติการของหน่วยระดับหมวดและกองร้อย เว้นตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องบรรจุจากผู้ที่มีความรู้ทางวิทยาการเฉพาะในสาขานั้น (ยกเว้นผู้ที่ได้เลื่อน

ฐานะโดยใช้คุณวุฒิ) หลังจากนั้นใช้วางแนวทางพัฒนาเช่นเดียวกับนายทหารสัญญาบัตรประเภทที่ 2

4.4 **ประเภทที่ 4** นายทหารสัญญาบัตรประเภทนี้เป็นผู้ที่มีความรู้เฉพาะในวิทยาการสาขาต่าง ๆ ซึ่งกองทัพบกต้องการ ปกติจะบรรจุให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ที่กำหนดสำหรับคุณวุฒินั้น ๆ โดยเฉพาะ อย่างไรก็ดีเนื่องจากนายทหารประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นบุคคลพลเรือนที่ยังไม่รู้จักหรือคุ้นเคยกับชีวิตและการปฏิบัติการของทหารและหน่วยทหารมาก่อน เมื่อบรรจุเข้ารับราชการในปีแรก ๆ หากกระทำได้ควรบรรจุให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งในหน่วยกำลังรบหรือใกล้ชิดหรือสนับสนุนโดยใกล้ชิดกับหน่วยกำลับรบให้มากที่สุด ต่อจากนั้นให้หมุนเวียนเลื่อนหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ตรงกับสายวิทยาการหรือคุณวุฒิของแต่ละคน รวมทั้งพัฒนาให้มีความรู้ความชำนาญในวิทยาการเฉพาะสาขานั้นยิ่ง ๆ ขึ้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งงานระดับต่าง ๆ ของเหล่าและสายวิทยาการนั้นได้ต่อไป

5) **คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง**

คือ คุณสมบัติของนายทหารสัญญาบัตรที่เหมาะสมจะบรรจุในตำแหน่งต่าง ๆ แต่ละตำแหน่งของกองทัพบก ซึ่งจะเป็นมาตรการในการควบคุมและกำหนดแนวทางรับราชการให้กับนายทหารสัญญาบัตรทุกนายได้แน่นอน ถูกต้อง และชัดเจนยิ่งขึ้น หน่วย/เหล่าสายวิทยาการจะต้องรวบรวมและพิจารณากำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ให้กับตำแหน่งต่าง ๆ ทุกตำแหน่งที่รับผิดชอบแล้วเสนอให้ ทบ. (โดย กพ.ทบ.) พิจารณาและสั่งให้ใช้เป็นหลักในการบรรจุและแต่งตั้งนายทหารสัญญาบัตรไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ต่อไป การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งดังกล่าวนี้ให้พิจารณากำหนดให้กับตำแหน่งตั้งแต่อัตรา พ.ต.ขึ้นไป จนถึงอัตรา พ.อ.ทุกตำแหน่ง โดยให้ใช้หัวข้อคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นแนวทางในการพิจารณากำหนด (นอกเหนือจากชื่อตำแหน่ง ชกท. อัตราและหน้าที่โดยย่อซึ่งต้องกำหนดไว้ทุกตำแหน่ง) คือ

5.1 คุณวุฒิทั่ว ๆ ไป (ทางทหารและหรือพลเรือน)

5.2 งานหรือตำแหน่งงานที่เคยปฏิบัติหรือเคยดำรงตำแหน่งมาก่อน

5.3 เวลารับราชการ, ยศและหรือระดับชั้นเงินเดือนอย่างต่ำ

5.4 การฝึกศึกษาอบรมตามหลักสูตรต่าง ๆ

5.5 สมรรถภาพทางร่างกาย (โดยยึดถือตามเกณฑ์การทดสอบสมรรถภาพทางร่างกายของกองทัพบกตามข้อ 7)

5.6 ผลงานจากรายงานประเมินค่าการปฏิบัติงานนายทหาร เช่น ระดับคะแนนหรือคุณลักษณะเฉพาะของนายทหารที่ต้องการ เป็นต้น

5.7 เงื่อนไขอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องกำหนด เช่น โรคประจำตัวหรืออาการพิการทุพพลภาพที่ไม่เหมาะกับการปฏิบัติงานในตำแหน่งนี้ ฯลฯ เป็นต้น

## 2.2 สถิตินายทหารที่ได้รับพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯให้รับราชการและเลื่อนตำแหน่ง (ระดับชั้นนายพล) ระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2552

ในแต่ละปี จะมีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเผยแพร่พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายทหารรับราชการสนองพระเดชพระคุณ ปีละ 2 ครั้ง คือ ช่วงเดือนเมษายน และตุลาคม ซึ่งผู้ที่มีรายชื่ออยู่ในประกาศดังกล่าว ประกอบด้วย นายทหารที่รับราชการใน 5 หน่วยงาน คือ กระทรวงกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ซึ่งเป็นนายทหารที่มีชั้นยศ ระดับ พล.ต. พล.ร.ต. และ พล.อ.ต. ขึ้นไป รวมทั้ง นายทหารชั้นยศ พ.อ. และ น.อ. ที่ได้เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งในระดับชั้น นายพล ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลการแต่งตั้งโยกย้าย จำนวน 4 ครั้ง ในรอบ 2 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2550 - 2552 และจัดทำสถิติ นำเสนอในรูปแบบตาราง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1

สถิติผู้ที่ได้รับพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้รับราชการและเลื่อนตำแหน่ง (ระดับชั้นนายพล) ในส่วนของกองทัพบก ครั้งที่ 2/2550 ประกาศ ณ. วันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2550

| แหล่งกำเนิด / อัตราชั้นยศ | นร. | นรต. | นพท. | พ. | รวม |
|---|---|---|---|---|---|
| พล.อ. | 10 | 1 | - | - | 11 |
| พล.ท., | 11 | 3 | - | - | 14 |
| พล.ต. | 86 | 5 | 7 | 2 | 100 |
| รวม | 107 | 9 | 7 | 2 | 125 |
| ร้อยละ | 85.6 | 7.2 | 5.6 | 1.6 | 100.0 |

ที่มา: *"ให้นายทหารรับราชการ,"* โดย กระทรวงกลาโหม, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เม.ย. 2552, จาก www.mod.go.th.

ตารางที่ 2.2
สถิติผู้ที่ได้รับพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้รับราชการและเลื่อนตำแหน่ง
(ระดับชั้นนายพล) ในส่วนของกองทัพบก ครั้งที่ 1/2551
ประกาศ ณ วันที่ 20 มีนาคม 2551

| แหล่งกำเนิด / อัตราชั้นยศ | นร. | นรต. | นพท. | พ. | รวม |
|---|---|---|---|---|---|
| พล.อ. | 21 | 1 | - | 1 | 23 |
| พล.ท. | 18 | 2 | 1 | - | 21 |
| พล.ต | 60 | 2 | 2 | 4 | 68 |
| รวม | 99 | 5 | 3 | 5 | 112 |
| ร้อยละ | 88.39 | 4.46 | 2.68 | 4.46 | 100.0 |

ที่มา: *"ให้นายทหารรับราชการ,"* โดย กระทรวงกลาโหม, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เม.ย. 2552, จาก www.mod.go.th.

ตารางที่ 2.3
สถิติผู้ที่ได้รับพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้รับราชการและเลื่อนตำแหน่ง
(ระดับชั้นนายพล) ในส่วนของกองทัพบก ครั้งที่ 2/2551
ประกาศ ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2551

| แหล่งกำเนิด / อัตราชั้นยศ | นร. | นรต. | นพท. | พ. | รวม |
|---|---|---|---|---|---|
| พล.อ. | 8 | 2 | - | - | 10 |
| พล.ท. | 29 | 1 | 2 | - | 32 |
| พล.ต. | 89 | 2 | 7 | 3 | 101 |
| รวม | 126 | 5 | 9 | 3 | 143 |
| ร้อยละ | 88.11 | 3.49 | 6.29 | 1.39 | 100.0 |

ที่มา: *"ให้นายทหารรับราชการ,"* โดย กระทรวงกลาโหม, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เม.ย. 2552, จาก www.mod.go.th.

ตารางที่ 2.4
สถิติผู้ที่ได้รับพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้รับราชการและเลื่อนตำแหน่ง
(ระดับชั้นนายพล) ในส่วนของกองทัพบก ครั้งที่ 1/2552
ประกาศ ณ วันที่ 27 เมษายน 2552

| แหล่งกำเนิด / อัตราชั้นยศ | นร. | นรต. | นพท. | พ. | รวม |
|---|---|---|---|---|---|
| พล.อ. | 32 | 1 | - | - | 33 |
| พล.ท. | 15 | 2 | - | - | 17 |
| พล.ต. | 62 | 2 | 1 | - | 65 |
| รวม | 109 | 5 | 1 | 0 | 115 |
| ร้อยละ | 94.78 | 4.35 | 0.87 | 0 | 100.0 |

ที่มา: *"ให้นายทหารรับราชการ,"* โดย กระทรวงกลาโหม, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เม.ย. 2552, จาก www.mod.go.th.

### 3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในงานวิจัยของ จ่าสิบโทหญิง กนกนภา สิงห์ปี เรื่อง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อขวัญในการปฏิบัติงานของข้าราชการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการ 121 คน ซึ่งเป็นนายทหารสัญญาบัตร 44 คน และนายทหารประทวน 77 คน ผลการวิจัย ระบุว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อขวัญในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าว มี 11 ประการ คือ ลักษณะงาน สภาพการปฏิบัติงาน ความมั่นคงของงาน ความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เงินเดือนและสวัสดิการ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างเพื่อนร่วมงาน การได้รับการยอมรับจากหน่วยงาน การมีส่วนร่วมและความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของงาน ความเชื่อมั่นและความเคารพนับถือในตัวผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้า ความพึงพอใจในการทำงานและความยุติธรรมในหน่วยงาน ซึ่งในการสำรวจระดับขวัญของข้าราชการในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โดยใช้ปัจจัยทั้ง 11 ประการข้างต้น เป็นเกณฑ์ในการวัด พบว่า ระดับขวัญของเจ้าหน้าที่ ที่มีต่อสภาพความยุติธรรมในหน่วยงานนั้น อยู่ในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับขวัญที่มีต่อปัจจัยด้านอื่น ๆ (ดูจากบทคัดย่อ) และในการทดสอบสมมติฐาน จำนวน 5 ข้อ มี 1 ข้อ ระบุว่า ข้าราชการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่มีระดับชั้นยศต่างกัน มีระดับขวัญในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน โดย กนกนภา

สิงห์ปี (2542) ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่นายทหารชั้นยศต่างกัน มีระดับขวัญต่างกันไว้ 3 ประการ คือ 1. สภาพการปฏิบัติงาน ข้าราชการชั้นประทวนมีเสรีภาพในการปฏิบัติงานจำกัด งานส่วนใหญ่จะเป็นการปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติ หรือรับคำสั่ง และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในบางครั้ง ทำให้ไม่ได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนเองในการปฏิบัติงาน และไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงงาน จึงเกิดความรู้สึกไม่พอใจในผลงานที่ไม่ได้มาจากความสามารถของตนเอง 2. ความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ความเจริญก้าวหน้าของนายทหารประทวนสูงสุด คือ การได้รับยศจ่าสิบเอก, พันจ่าเอก และพันจ่าอากาศเอก ในขณะที่ ความมุ่งหวังของข้าราชการชั้นประทวน คือการได้ปรับฐานะเป็นนายทหารชั้นสัญญาบัตร เพราะเมื่อเป็นนายทหารสัญญาบัตรแล้วจะมีเส้นทางการเติบโต เจริญรุ่งเรืองในยศในตำแหน่งได้กว้างขวาง และมีขั้นเงินเดือนมากกว่า และ 3. การได้รับการยอมรับจากหน่วยงาน ในสังคมทหารมีการแบ่งแยกระดับการยอมรับสถานภาพในสังคมที่ต่างกัน ระหว่างนายทหารชั้นประทวนกับนายทหารชั้นสัญญาบัตร ถึงแม้ว่านายทหารประทวนจะได้รับการดูแลด้านความเป็นอยู่และสวัสดิการจากผู้บังคับบัญชาเป็นอย่างดี แต่ความเป็นจริงแล้ว สภาพฐานะในสังคมต่ำต้อยกว่า เสมือนการแบ่งชั้นวรรณะตามระเบียบข้อบังคับของทหาร นอกจากนี้นายทหารประทวนเป็นบุคคลที่ทางราชการมองว่าเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ใช้ทักษะเฉพาะบางอย่างเท่านั้น เช่น การพิมพ์ดีด การจัดเก็บเอกสาร การทำบัญชี และการซ่อมบำรุงยานพาหนะ ข้าราชการเหล่านี้ จึงไม่ค่อยมีโอกาสในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาของหน่วย ทั้งๆ ที่อาจเป็นผู้ที่มีความเข้าใจในปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาเป็นอย่างดี แต่ด้วยสภาพสังคมที่แตกต่างกัน จึงได้รับการปฏิบัติในเรื่องการยอมรับจากผู้บังคับบัญชา หัวหน้างาน หรือแม้กระทั่งจากเพื่อนร่วมงานที่แตกต่างกัน

สุทธิชัย บุญพิทักษ์ (2547) ศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานในศูนย์อำนวยการสร้างอาวุธ โดยศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรในศูนย์อำนวยการสร้างอาวุธ จำนวน 200 คน เกี่ยวกับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานในศูนย์อำนวยการสร้างอาวุธ รวมทั้ง ศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะ ตลอดจน ความสัมพันธ์ ระหว่างข้อมูลส่วนตัวของบุคลากร กับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานในหน่วยงาน ผลการวิจัย ระบุว่า (สุทธิชัย บุญพิทักษ์, 2547, น. 74) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า ปัญหาด้านบุคลากรในระดับผู้บังคับบัญชา คือ การปกครองบังคับบัญชาโดยขาดความเสมอภาคและยุติธรรม ส่วนปัญหาด้านการบริหารงานบุคลากร คือ การแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถ โดยมักใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นส่วนใหญ่ และพิจารณาจากความพึงพอใจ ซึ่งมีการเสนอแนะว่าผู้บังคับบัญชาควรปกครองอย่างเป็นธรรม มี

จิตใจมุ่งมั่นต่อความสำเร็จขององค์กรหรือหน่วยงาน และต้องให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ให้มาก อันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานต่อไป เนื่องจาก ปัญหาด้านการปกครองบังคับบัญชา ของผู้บังคับบัญชา ขาดความเสมอภาคและยุติธรรม ทำให้กำลังพลในหน่วยเกิดความท้อแท้ ไม่มีกำลังใจในการทำงาน ซึ่งมีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ ผู้บังคับบัญชาทุก ๆ ระดับ โดยเฉพาะระดับสูงสุด ควรสนใจกำลังพลหรือบุคลากรในหน่วยให้มาก เพราะบุคลากร คือปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของงาน บุคลากร คือ ทรัพยากรมนุษย์ ที่สามารถใช้เป็นตัวเชื่อม เป็นเครื่องมือหรือเป็นเครื่องช่วยในการบริหารทรัพยากรอื่น ๆ ทุกประเภท ดังนั้น ถ้าบุคลากรดี มีคุณภาพ องค์กรหรือหน่วยงานก็จะมีคุณภาพตามไปด้วย นั่นคือ การบริหารงานก็จะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ สิ่งที่ควรกระทำ คือ ผู้บังคับบัญชาต้องมีจิตสำนึก มีความจริงใจต่อองค์กร หรือหน่วยงานอย่างแท้จริง และต้องอย่าลืมคิดว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน คือ ลูกน้องของท่านเหมือนกันหมด การปกครองบังคับบัญชาจึงควรอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน ยึดถือหลักการ มาตรฐานของความเป็นธรรมและรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาบ้าง ที่สำคัญที่สุดผู้บังคับบัญชาต้องไม่หลงหรือลืมตัวไปกับสิ่งยั่วยวน อบายมุข การประจบสอพลอ เอาอกเอาใจจากผู้ใต้บังคับบัญชาที่มุ่งผลประโยชน์โดยมิได้ทำงาน จนทำให้ท่านลืมความเป็นธรรมและขาดสติไปได้ นอกจากนี้ ยังควรเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการทำงาน ตลอดจน รับฟังความคิดริเริ่มที่เป็นประโยชน์ของผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้ง ควรจัดให้มีกิจกรรมการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดความรัก ความเข้าใจ ความซาบซึ้ง และความเป็นกันเอง ซึ่งจะเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์อันก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน

จีรกิตติ์ กฤษณเศรณี (2547) ทำการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ เรื่องการศึกษากำลังขวัญในการปฏิบัติงานของข้าราชการนายทหารชั้นประทวน กรณีศึกษา กองพันทหารม้าที่ 22 โดย ซึ่งเป็นการศึกษาระดับกำลังขวัญ และปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับกำลังขวัญในการปฏิบัติงานของนายทหารชั้นประทวนสังกัดกองพันทหารม้าที่ 22 รวมทั้ง การหาแนวทางเพิ่มระดับกำลังขวัญของนายทหารชั้นประทวนดังกล่าว ซึ่งเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง คือ นายทหารชั้นประทวนในสังกัดกองพันทหารม้าที่ 22 จำนวน 148 นาย ผลการศึกษา ระบุว่า ระดับขวัญของนายทหารชั้นประทวนกองทัพทหารม้าที่ 22 อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ ปัจจัยด้านภูมิหลัง ได้แก่ ยศ แหล่งกำเนิด อายุ สถานภาพ อายุราชการ ระดับการศึกษา รายได้ครอบครัว และฐานะทางเศรษฐกิจ ทุกปัจจัยไม่มีผลต่อกำลังขวัญของนายทหารชั้นประทวน ในส่วนของ บทสรุปและข้อเสนอแนะ พันโท จีรกิตต์ ได้แจกแจงระดับกำลังขวัญของนายทหารชั้นประทวน โดยจำแนกตาม

ปัจจัยต่าง ๆ พบว่า ในด้านระบบการบังคับบัญชา พบว่านายทหารชั้นประทวนมีกำลังขวัญปานกลาง โดยเฉพาะ กฎเกณฑ์ ระเบียบและคำสั่งของหน่วยมีผลต่อกำลังขวัญของกำลังพลอยู่พอสมควร ในด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน พบว่า นายทหารชั้นประทวนมีกำลังขวัญสูง แต่การที่หน่วย มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก จะบั่นทอนกำลังขวัญของนายทหารชั้นประทวนอยู่บ้าง ทั้งนี้ พันโท จีรกิตต์ ได้เสนอแนะแนวทางพัฒนากำลังขวัญของนายทหารชั้นประทวนให้สูงขึ้น โดยระบุว่า การพิจารณาบรรจุบุคลากรในหน่วย ควรเป็นไปตามหลักความเหมาะสม และความรู้ความสามารถ เนื่องจาก ความสำเร็จของหน่วยงาน ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นหลัก นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี และดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม รู้จักใช้หลักการบริหารที่ถูกต้องเหมาะสมในการปกครอง ซึ่งจะทำให้ขวัญของกำลังพลดีขึ้น

พลภัทร วรรณพักตร์ (2542) ได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เรื่อง การปรับโครงสร้างองค์การ กรณีศึกษาสำนักงานเลขานุการกองทัพบก เพื่อศึกษาถึงปัญหาการบริหารงานและแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขานุการกองทัพบก ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่ง ที่มีความสำคัญมากในกองทัพบก เนื่องจากรับผิดชอบงานด้านธุรการของผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกองทัพบก คือ ผู้บัญชาการทหารบก รองผู้บัญชาการทหารบก ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก เสนาธิการทหารบก และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ตามที่ผู้บัญชาการทหารบกจะมอบหมาย นอกจากนี้ยังเป็นเสมือนประตูหน้าบ้านของกองทัพบกที่คอยรับเรื่องราวและการติดต่อของบุคคลภายนอก รวมทั้งการทำให้กองทัพบกเป็นที่รู้จักและได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน โดยการประสานงานกับสื่อมวลชนในการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์อันดีของกองทัพบก ผลการศึกษา ระบุว่า ปัจจุบัน สำนักงานเลขานุการกองทัพบก มีปัญหาในโครงสร้างการบริหารงานหลายประการ ซึ่งหนึ่งในจำนวนนั้น คือ ปัญหาการขาดระบบการพัฒนาบุคลากร ปัญหาการขาดการส่งเสริมให้บุคลากรได้ใช้ความรู้ความสามารถและความคิดริเริ่ม ปัญหาการขาดแรงจูงใจในด้านค่าตอบแทนและความก้าวหน้าในอาชีพของสายงาน และปัญหาด้านกฎระเบียบที่เคร่งครัดแต่ขาดประสิทธิภาพ เป็นต้น

วีรธัช ศรีใส (2541) ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์การปฏิบัติงานของนายทหารสัญญาบัตร สังกัดโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ซึ่งมุ่งศึกษา ความมุ่งมั่นในการทำงานของบุคลากรในหน่วยงาน รวมทั้ง ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความมุ่งมั่นในการทำงานดังกล่าว โดยการเก็บข้อมูลจากข้าราชการทหาร ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ชั้นยศ ร้อยตรี ถึง พันเอก จำนวน 250 นาย ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล กับความมุ่งมั่นในการทำงาน ผู้วิจัยระบุผลการศึกษาว่า ในจำนวน

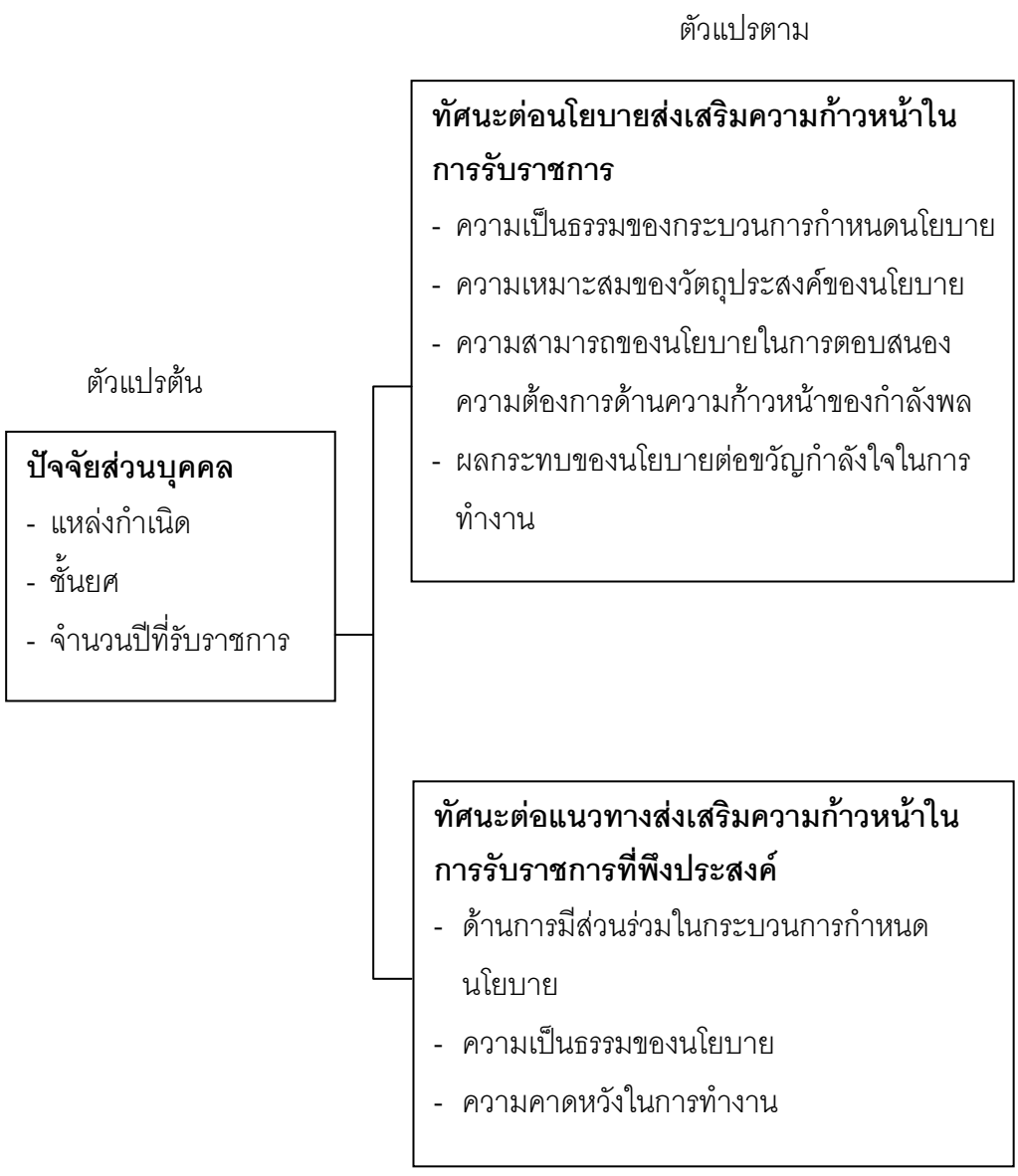
ตัวแปรทางด้านวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล เช่น การได้รับโอกาสฝึกศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ จำนวนครั้งที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง การได้รับเงินเดือน 2 ขั้น จำนวนครั้งที่มีการโยกย้ายหน้าที่การงาน การถึงเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ความรู้สึกพอใจ ไม่พอใจในสวัสดิการของหน่วยงานด้านการรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย และเงินทุนกู้ยืม ผลการศึกษา พบว่า มีตัวแปรเดียวเท่านั้น คือ “การถึงเกณฑ์/ไม่ถึงเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง” ที่มีความสัมพันธ์กับระดับความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานของนายทหารสัญญาบัตร สังกัดโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า อย่างมีนัยสำคัญ หรือกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ นายทหารสัญญาบัตรที่ถึงเกณฑ์ หรือ ไม่ถึงเกณฑ์ ที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน ส่วนตัวแปรอื่น ๆ ของวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลนอกจากนี้ไม่ปรากฏว่ามีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ผู้วิจัยจึงเสนอให้ผู้บังคับบัญชานำข้อมูลดังกล่าวประกอบการดำเนินการสร้างความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานของข้าราชการในหน่วยเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

คมสันต์ สุวรรณฤทธิ์ (2549) ศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษาแรงจูงใจในการศึกษาต่อในระดับปริญญาโท กรณีศึกษานายทหารนักเรียนโรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ ซึ่งสำรวจความคิดเห็นของนายทหารนักเรียนโรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ รุ่นที่ 67 จำนวน 134 คน ผลการศึกษาพบว่า แรงจูงใจ 3 อันดับแรกที่ทำให้กลุ่มตัวอย่าง ศึกษาต่อระดับปริญญาโท คือ ต้องการรู้จักเพื่อนใหม่ที่ทำงานในสาขาอาชีพที่หลากหลาย รองลงมา คือ ต้องการเปิดโลกทัศน์ พัฒนาและเพิ่มพูนความรู้ให้ตนเอง และอันดับสุดท้าย คือ เพื่อแสวงหาความรู้และประสบการณ์ใหม่ ๆ ในชีวิต ซึ่งจะเห็นว่า สาเหตุหลักที่พวกเขา ศึกษาต่อในหลักสูตรที่สูงขึ้น นั้นเป็นเพราะพวกเขาต้องการพัฒนาตนเอง เพื่อความก้าวหน้าในอาชีพการงาน แต่เมื่อถูกถามว่าหลังจากมีวุฒิการศึกษาที่สูงขึ้นแล้วมันทำให้พวกเขามีความก้าวหน้ามากขึ้นหรือไม่ พวกเขากลับปฏิเสธ โดยระบุว่า คุณวุฒิการศึกษาจากสถานศึกษานอกกองทัพ ไม่มีความสัมพันธ์ กับความก้าวหน้าในการรับราชการทหารเลย ซึ่งในการตอบแบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่าง ได้เสนอว่ากองทัพควรนำวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโทดังกล่าว มาประกอบการพิจารณาในการพิจารณาเลื่อนยศหรือเพิ่มค่าตอบแทนในการทำงานให้แก่กำลังพลที่ศึกษาต่อ เนื่องจาก มองว่า คุณวุฒิที่เพิ่มขึ้น ทำให้บุคลากรสามารถนำความรู้มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานให้กับองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เท่ากับว่า เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ หากกองทัพนำคุณสมบัติด้านการศึกษาเพิ่มเติมในระดับปริญญาโทมาเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาความก้าวหน้าในการรับราชการ ก็จะเพิ่มแรงจูงใจให้บุคลากรศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

ดุษฎี ชูสังกิจ (2538) ศึกษาวิจัยเรื่องทัศนคติของข้าราชการตำรวจต่อความก้าวหน้าในอาชีพ กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรในจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีชั้นยศร้อยตำรวจเอกถึงพันตำรวจโท จำนวน 111 คน ว่ามีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับความก้าวหน้าในอาชีพรับราชการตำรวจในปัจจุบัน และเห็นว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่มีส่วนสนับสนุนให้เกิดความก้าวหน้าในอาชีพ รวมทั้ง ศึกษาความคิดเห็นของนักเรียนนายร้อยตำรวจ ชั้นปีที่ 4 ปีการศึกษา 2538-2539 ซึ่งกำลังศึกษาอยู่ที่โรงเรียนนายร้อยตำรวจ อ.สามพราน จ.นครปฐม จำนวน 138 คน เพื่อนำมาประกอบการสรุปผลบางประเด็น เกี่ยวกับ ความคาดหวังและทัศนคติต่อการยึดอาชีพตำรวจก่อนที่จะเข้ารับราชการเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ผลการศึกษา ระบุว่า ข้าราชตำรวจชั้นสัญญาบัตรเห็นว่า สถาบันการศึกษามีผลต่อความก้าวหน้าในอาชีพ กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ จะมีความก้าวหน้าสูงกว่า ข้าราชการตำรวจที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันอื่น แต่กลุ่มตัวอย่างที่ เป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจ ชั้นปีที่ 4 กลับมีความเห็นที่แตกต่างออกไป โดยเห็นว่า สถาบันการศึกษาไม่มีผลต่อความก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้วิจัย คือ พ.ต.ต.ดุษฎี ได้วิเคราะห์ว่า สาเหตุที่นักเรียนนายร้อย ชั้นปีที่ 4 มีทัศนะเช่นนั้น อาจเป็นเพราะ ยังไม่เคยมีประสบการในการรับราชการจริง จึงยังไม่ได้รับทราบถึงปัญหาหรือปัจจัยต่าง ๆ ตามสภาพความเป็นจริงของการรับราชการตำรวจในปัจจุบัน ผิดกับกลุ่มข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่มีประสบการณ์ จากการได้รับราชการจริง ๆ แล้ว ทำให้ได้รับรู้ปัญหาและสาเหตุต่าง ๆ ที่มีผลต่อความก้าวหน้าในอาชีพ และจากการที่ได้รับรู้ปัญหาต่าง ๆ มากพอ อาจเป็นสาเหตุของการเกิดทัศนคติใหม่ภายหลังจากที่ได้รับราชการเป็นระยะเวลาหนึ่ง นอกจากนี้ ในการอภิปรายผล ของงานวิจัยชิ้นนี้ ยังระบุว่า ทั้งผู้บังคับบัญชา และ ภรรยา ล้วนแต่มีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อความก้าวหน้าในอาชีพ นอกจากนี้ยังเห็นว่า ผู้บังคับบัญชา ไม่ได้ใช้หลักความรู้ความสามารถในการพิจารณาความดี ความชอบ หรือแต่งตั้ง โยกย้าย โดยในการพิจารณาความดี ความชอบ ให้แก่ผู้ที่มีความใกล้ชิด ผู้บังคับบัญชา ก็มิได้พิจารณาโดยเสมอภาคเท่าเทียมกันกับข้าราชการตำรวจทั่ว ๆ ไป ซึ่งผู้วิจัยระบุไว้ในข้อเสนอแนะว่า ควรมีการปรับปรุง หลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการ ในการประเมินความดีความชอบของข้าราชการตำรวจให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และเสนอให้ใช้วิธีการสอบคัดเลือก ในการแต่งตั้งโยกย้าย นายตำรวจระดับรองสารวัตร ขึ้นเป็นสารวัตร และรองผู้กำกับการ ขึ้นเป็นผู้กำกับการ เช่นเดียวกับหลักปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการวิ่งเต้นและกำจัดระบอบอุปถัมภ์ให้หมดไป

งานวิจัยทั้งหมดข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่ากองทัพกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และปัญหาเกี่ยวกับขวัญกำลังใจในการทำงานของบุคลากร โดยงานวิจัยทุกชิ้นชี้ให้เห็นต้นตอของปัญหาว่าเกิดจากระบอบอุปถัมภ์และความไม่ยุติธรรมในหน่วยงาน และส่งผลต่อขวัญกำลังใจของข้าราชการทหาร โดยเฉพาะในงานวิจัยของ กนกนภา สิงห์ปี (2542) ที่ระบุว่า นายทหารชั้นประทวนประสบปัญหา ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน และไม่ได้รับโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผน หรือตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องสำคัญของหน่วยงาน ทั้ง ๆ ที่ในหลายกรณี นายทหารชั้นประทวนเหล่านั้น เป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี ทำให้เกิดความรู้สึกต่ำต้อย ราวกับถูกแบ่งชนชั้นวรรณะ ซึ่งตามทฤษฎีแล้ว องค์กรใดก็ตาม หากบุคลากรมีทัศนคติเช่นนี้ ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์กรอย่างไม่ต้องสงสัย อย่างไรก็ตาม งานวิจัยดังกล่าวไม่ได้ศึกษาสาเหตุของปัญหาในเชิงนโยบาย จึงทำให้ผู้อ่านงานวิจัยทราบเพียงว่าบุคลากรในหน่วยงานประสบปัญหาเกี่ยวกับขวัญกำลังใจ แต่ไม่ทราบว่าเกิดจากอะไร เพื่อเป็นการต่อยอดผลการศึกษาของ จ่าสิบโทหญิง กนกนภา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าว โดยตั้งสมมติฐานว่าเป็นผลมาจากนโยบายในการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพล

นอกจากปัญหาเรื่องความไม่ยุติธรรมและการแบ่งชนชั้นวรรณะแล้ว งานวิจัยชิ้นต่าง ๆ ที่หยิบยกมาอธิบายก่อนหน้านี้ ยังสะท้อนให้เห็นว่า ข้าราชการทหารต่างก็มีความคาดหวังที่จะมีความก้าวหน้าในการรับราชการ โดยต้องการที่จะได้เลื่อนยศและเลื่อนตำแหน่ง ทำให้ข้าราชการทหารต่างมุ่งพัฒนาตนเอง เช่น โดยการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นในระดับปริญญาโท เพื่อให้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการส่งเสริมให้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน แต่ในผลการวิจัยของ คมสัน สุวรรณฤทธิ์ (2549) กลับระบุว่า วุฒิการศึกษาจากสถานศึกษานอกกองทัพ ไม่มีความสัมพันธ์กับความก้าวหน้าในการรับราชการทหารเลย จากข้อค้นพบดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะค้นหาลงไปในรายละเอียดว่าแท้ที่จริงแล้ว ปัจจัยใดกันแน่ที่มีผลต่อความก้าวหน้าในการรับราชการทหาร หากมิใช่คุณวุฒิทางการศึกษา ซึ่งเมื่อนำผลวิจัยดังกล่าวไปเทียบเคียงกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรและโครงสร้างหน่วยงานที่ใกล้เคียงกับกองทัพ อย่างเช่นงานวิจัยของ พ.ต.ต. ดุษฎี ก็พบประเด็นที่น่าสนใจ คือ ปัจจัยเกี่ยวกับความเป็นนักเรียนนายร้อยที่ พ.ต.ต. ดุษฎี ระบุว่า เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าในการรับราชการตำรวจ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาจึงเลือกนำภูมิหลังความเป็นนักเรียนนายร้อย จปร. ชั้นยศ และจำนวนปีที่รับราชการ มาเป็นตัวแปรสำคัญในการวิเคราะห์ประเมินและเปรียบเทียบ ระดับความคิดเห็นของกำลังพลกองทัพบกที่มีต่อนโยบายส่งเสริม

ความก้าวหน้าในการรับราชการ รวมทั้ง แนวทางส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการที่พึงประสงค์ โดย ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาทัศนะของข้าราชการกองทัพบก ในฐานะที่เป็นผลกระทบอันเกิดจากตัวนโยบาย ซึ่งเป็นมุมมองที่งานวิจัยเกี่ยวกับทหารชิ้นอื่น ๆ ไม่ได้ทำการศึกษาไว้

**4. กรอบแนวคิดในการศึกษา**