

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบใดสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญเรื่องหนึ่งก็คือ "การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน" ประเทศไทยได้มีการวางรากฐานในเรื่องการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมาตั้งแต่สมัย ร.ศ. 116 การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนถือเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลและข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศไทยได้มีการพัฒนาทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตามแนวความคิดเสรีนิยมซึ่งเป็นกระแสความคิดสากลนั้น ภารกิจของระบบราชการซึ่งแต่เดิมมุ่งเน้นในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ ก็ต้องหันมามุ่งเน้นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้เพราะความพึงพอใจของประชาชนที่ได้รับจากการบริการในเรื่องต่างๆ จากหน่วยราชการนั้นถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของหน่วยงานราชการนั้นๆ และแม้กระทั่งการที่รัฐบาลจะได้รับความสนับสนุนร่วมมือจากประชาชนมากน้อยเพียงใด

ในปัจจุบันองค์การราชการของไทยมีการขยายตัวมากขึ้นตามสภาพของสังคมที่กำลังพัฒนา ราชการมีการขยายบทบาทและหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับกิจกรรมของประชาชนมากขึ้น การให้บริการของรัฐก็ยิ่งเพิ่มความสำคัญมากขึ้น ความสัมพันธ์ขององค์การราชการและประชาชนถ้าหากมองในแง่ของการให้บริการแล้ว องค์การราชการมีหน้าที่และบทบาทสำคัญต่อประชาชน 2 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก เป็นกลไกปกครองดูแลประชาชนให้อยู่ในครรลองของกฎหมาย และประการที่สอง เป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรและบริการพื้นฐานทางสังคมให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและทั่วถึง ดังนั้นการเพิ่มขนาดและความซับซ้อนขององค์การราชการ จึงทำให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีเพิ่มขึ้น และมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนยิ่งขึ้น บริการที่องค์การราชการให้กับประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมหลีกเลี่ยงไม่ได้ (สุริยะ วิริยะสวัสดิ์, 2530 : 4-5)

อย่างไรก็ตาม การขยายตัวขององค์การราชการมิได้หมายถึง การขยายตัวของบริการ

จากรัฐ หรือการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการบริการนั้นเสมอไป เพราะในบางกรณีการขยายตัวของหน่วยงาน อาจมีผลเพียงทำให้ข้าราชการในหน่วยงานนั้นมีความเท่าเทียมกับข้าราชการในหน่วยงานอื่นๆ ภายในองค์กรราชการมากขึ้น (ในแง่ของระดับตำแหน่ง) แต่ไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะได้รับบริการดีขึ้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2529 : 32)

ในสภาพความจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ องค์กรราชการซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน มักจะได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอว่า ข้าราชการไม่ค่อยมีใครสนใจอยากจะทำงานขาดประสิทธิภาพ ตลอดจนทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการของรัฐก็ตกต่ำอย่างน่าวิตก หากปล่อยให้คำกล่าวอันก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีงามแผ่ขยายเข้าไป ในหมู่ประชาชนมากขึ้นเท่าใด ศรัทธาของประชาชนที่พึงมีต่อข้าราชการก็จะลดลง เพียงนั้น นับเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของชาติ (ปรีชา คงฤทธิศึกษากร, 2525 : 19) ดังคำกล่าวของนายพิศาล มุลศาสตร์สาทร อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้กล่าวว่า ข้าราชการเป็นจุดเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐ อาจกล่าวได้ว่า ความมั่นคงของรัฐบาล ศรัทธาและการยอมรับของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล หรือความสงบเรียบร้อยของสังคมภายในรัฐ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของข้าราชการเป็นสำคัญ แม้รัฐบาลจะมีนโยบายดีเลิศเพียงใด ผลงานย่อมไม่ถึงเป้าหมายที่วางไว้ ความเดือดร้อนจะเกิดขึ้นในหมู่ประชาชน และความไม่มีเสถียรภาพจะเกิดแก่รัฐบาลด้วย ดังนั้นการให้บริการแก่ประชาชนจึงเป็นหัวใจของการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนทุกหมู่เหล่า (พิศาล มุลศาสตร์สาทร, 2529 : 14)

นอกจากนี้ ศักยภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเรื่องต่างๆ ยังมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ หากระบบราชการภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลไม่สามารถจัดการบริการได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของภาคเอกชนแล้วระบบราชการก็จะกลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาความเจริญของประเทศไปในที่สุด การพัฒนาการให้บริการประชาชนจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับหน่วยงานราชการทุกหน่วยในทุกๆระดับ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลต่างๆ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2536 : 9-10)

1. ความจำเป็นในแง่ของกฎหมาย กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง และกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐอันเป็นภารกิจที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องดำเนินการ

2. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งทำให้ความต้องการของประชาชนที่จะได้รับบริการจากรัฐมากขึ้น และมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ในสภาพการเช่นนี้ระบบราชการจะต้องสามารถให้บริการในเรื่องต่างๆ ได้อย่างครอบคลุมและมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ไม่เช่นนั้นแล้วการดำเนินชีวิตของประชาชนหรือการประกอบการของภาคเอกชน ก็จะมากจะจุกตัวอยู่ที่รัฐ

3. ปัญหาของประชาชนผู้รับบริการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมรัฐจะต้องพยายามขยายขอบข่ายและวิธีการในการให้บริการให้มีความสะดวกและเป็นไปอย่างเสมอภาค

4. ปัญหาของระบบราชการเอง คือข้าราชการยังขาดการปรับทัศนคติและพฤติกรรมให้มีจิตใจมุ่งเพื่อรับใช้และพัฒนาสังคม มิใช่พัฒนาสังคมเพื่อตนเอง ตลอดจนยังขาดความรู้ความสามารถให้เหมาะสมทันกับการพัฒนาของระบบราชการในการบริการแก่ประชาชน

การพัฒนาการให้บริการของหน่วยงานราชการต่างๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก และมีความพยายามที่จะกำหนดนโยบายและวิธีการในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะมาโดยตลอด เช่น การออกกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พุทธศักราช 2532 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยที่มีหน้าที่ในการให้บริการในเรื่องต่างๆ แก่ประชาชน ออกกระเบียบขั้นตอนในการให้บริการประชาชนให้มีความชัดเจนและรวดเร็ว นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ยังกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาการให้บริการ กล่าวคือ ปรับระบบบริหารราชการ ภาวะเบียบต่างๆ ขั้นตอนการอนุมัติอนุญาต ขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นและรวดเร็ว ลดความยุ่งยาก เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้ขออนุมัติอนุญาต และธุรกิจเอกชนให้ได้ รับบริการอย่างรวดเร็ว และยุติธรรม ปรับปรุงบรรยากาศ และระบบการทำงานภาครัฐ

ให้ทันสมัยและเอื้ออำนวยให้เกิดประสิทธิภาพ และความสะดวกรวดเร็วรับระบบการทำงานของข้าราชการโดยการกระจายความรับผิดชอบ และอำนาจการตัดสินใจในการให้บริการแก่ประชาชนในระดับปฏิบัติการมากขึ้น

นโยบายของรัฐบาลโดยการนำของ ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาการให้บริการประชาชน ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ไว้ดังนี้ "ปรับปรุงหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนลดหรือจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชน "นอกจากนั้นนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงที่กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการให้บริการประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะกรมการปกครอง ได้ให้ความสำคัญ ถือเป็นนโยบายข้อแรกของนโยบายเน้นหนัก ประจำปี 2536

ดังนั้นเห็นได้ว่าการให้บริการขององค์กรราชการนับเป็นส่วนสำคัญ และจำเป็นต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคม และปัญหาสำคัญประเด็นหนึ่งต่อการพัฒนาการให้บริการของรัฐที่ไม่อาจมองข้ามได้ก็คือ ปัญหาของตัวข้าราชการเอง โดยเฉพาะลักษณะพฤติกรรมของข้าราชการไม่สอดคล้องต่อการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ความกระตือรือร้นต่อการทำงาน ความตั้งใจทำงาน กิริยาอาการที่แสดงออกต่างๆ เหล่านี้ ประชาชนผู้มาติดต่อมีความพึงพอใจมากน้อยเพียงไร ได้มีการออกกระเบื้องปลานายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2532 วันที่ 12 เมษายน 2532 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะปรับปรุงบริการของรัฐ จุดเด่นของระเบียบประการหนึ่งก็คือ มุ่งเน้นการเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการของข้าราชการเป็นสำคัญ โดยมีระบบเป็นกรอบควบคุมพฤติกรรม มิใช่การแก้ระบบ แก้โครงสร้าง โดยไม่ให้ความสำคัญในเรื่องพฤติกรรม (สุภชัย เหลืองแสงทอง, 2532 : 63)

จากปัญหาลักษณะพฤติกรรมการให้บริการของข้าราชการ ทำให้เกิดคำถามว่าเพราะ

เหตุใดข้าราชการจึงมีลักษณะพฤติกรรมเช่นนั้น ตามหลักทางจิตวิทยาที่ว่าพฤติกรรมย่อมเกิดจากเหตุ (Behavior is Caused) (Allen L. Edwards, 1982 : 203) ฉะนั้นการหาสาเหตุของพฤติกรรมจึงเป็นเรื่องไม่ควรเพิกเฉย อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าการศึกษเกี่ยวกับเรื่อง พฤติกรรมการให้บริการขององค์กรราชการในเชิงปริมาณนั้นมีน้อยมากส่วนใหญ่จะเป็นการคาดคะเนจากวัฒนธรรมและค่านิยมของไทย ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงพฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยจะศึกษาในเชิงปริมาณ

การศึกษานี้จะศึกษาพฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอ เพราะอำเภอเป็นสายการบริหารงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมาก และยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนในเชิงลบมาก ข้าราชการในระดับอำเภอต้องปฏิบัติงานส่วนใหญ่เกี่ยวกับการให้บริการประจำวันแก่ประชาชน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่จะเกิดความเข้าใจอันดี และความศรัทธาจากประชาชนที่มีต่อระบบราชการและรัฐบาล พฤติกรรมของข้าราชการที่ดีหรือไม่ดี การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็ย่อมส่งผลกระทบทต่อส่วนรวม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการศึกษเชิงประจักษ์ (Empirical Study) ได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการศึกษาไว้ดังนี้คือ

1. ศึกษาพฤติกรรมการให้บริการ ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานว่า มีลักษณะพฤติกรรมอย่างไร
2. ศึกษาพฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเขตอำเภอเมือง และอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ และใน 5 หน่วยงาน (ที่ทำการปกครอง สรรพากร ที่ดิน สาธารณสุข สัสดี) ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร
3. ศึกษาให้เข้าใจถึงอิทธิพลของปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ ได้แก่ ปัจจัยลักษณะของ

ประชาชนที่มาติดต่อ ปัจจัยลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการ ปัจจัยลักษณะองค์การ และปัจจัยสภาพการพบปะ ว่ามีอิทธิพลกำหนดพฤติกรรมการให้บริการหรือไม่อย่างไร

4. ศึกษาถึงความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ที่มีต่อพฤติกรรมการให้บริการว่ามีลักษณะอย่างไร

5. ศึกษาว่าประชาชนผู้รับบริการ มีความพึงพอใจต่อพฤติกรรมการให้บริการ ของเจ้าหน้าที่ในเขตอำเภอเมืองและอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ และ 5 หน่วยงานแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

1.3 สมมติฐานการศึกษา

1. พฤติกรรมการให้บริการแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐมีแนวโน้มเป็นไปในทางบวก

2. พฤติกรรมการให้บริการแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่ในเขตอำเภอเมืองและอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ มีความแตกต่างกัน

3. พฤติกรรมการให้บริการแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่ใน 5 หน่วยงาน มีความแตกต่างกัน

4. ปัจจัยสภาพแวดล้อมได้แก่ ปัจจัยลักษณะประชาชนผู้รับบริการ ปัจจัยลักษณะเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ปัจจัยสภาพการพบปะ และปัจจัยลักษณะองค์การ มีอิทธิพลกำหนดพฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่

- ปัจจัยลักษณะประชาชนผู้รับบริการ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ ที่สนใจต่อการพบปะ

- ปัจจัยลักษณะเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ตำแหน่งหน้าที่ ที่สนใจต่อการพบปะ

- ปัจจัยสภาพการพบปะ ได้แก่ ระยะเวลาของการพบปะ เรื่องที่พบปะ

- ปัจจัยลักษณะองค์การ ได้แก่ ความเหมาะสมของสำนักงาน

5. ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการที่มีต่อพฤติกรรมกาารให้บริการแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคลมีแนวโน้มเป็นไปในทางบวก

6. ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการที่มีต่อพฤติกรรมกาารให้บริการแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่ในเขตอำเภอเมือง และอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ มีความแตกต่างกัน

7. ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการที่มีต่อพฤติกรรมกาารให้บริการแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่ใน 5 หน่วยงาน มีความแตกต่างกัน

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบลักษณะพฤติกรรมกาารให้บริการของเจ้าหน้าที่ในเขตอำเภอเมือง และเขตอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ว่าเป็นอย่างไร มีปัจจัยอิทธิพลใดบ้างที่กำหนดพฤติกรรมดังกล่าว ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงปัญหาและข้อบกพร่อง สามารถนำเอามาแก้ไขในการปฏิบัติงานของราชการให้ดีขึ้นได้ และในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงประจักษ์ ทำให้ข้อมูลที่ได้มีความน่าเชื่อถือได้มาก สามารถนำไปเป็นข้อมูลในการวางแผนปรับปรุงพฤติกรรมของข้าราชการให้สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้

2. ทำให้ทราบลักษณะพฤติกรรม การให้บริการของเจ้าหน้าที่ในเขตเมือง (อำเภอเมือง) และในเขตชนบท (อำเภอฮอด) และในแต่ละหน่วยงาน (5 หน่วยงาน) ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ และรู้ลักษณะพฤติกรรมกาารให้บริการในเขตใดหน่วยงานใดที่ทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจมากที่สุดเพียงใด

3. ทำให้ทราบลักษณะ เทคนิคในการให้บริการที่ดีที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้รับบริการได้นั้นควรมีพฤติกรรมกาารให้บริการอย่างไร

4. เป็นการกระตุ้นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ให้ความสนใจกับประชาชน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์การราชการ

1.5 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเฉพาะในเขตอำเภอเมือง และอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย 5 หน่วยงานคือ ที่ทำการปกครองอำเภอ สรรพากร ที่ดิน สาธารณสุข และสัสดี

การที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาเปรียบเทียบพฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่ ในเขตอำเภอเมือง และอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากมีเหตุผลหลายประการดังนี้

ประการแรก มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และความสะดวกในการจัดเก็บข้อมูลของผู้วิจัย

ประการที่สอง เพื่อต้องการศึกษาเปรียบเทียบพฤติกรรมการให้บริการในเขตเมืองและชนบท ซึ่งเขตพื้นที่อำเภอเมืองจะเป็นตัวแทนในเขตเมือง และเขตพื้นที่อำเภอฮอดจะเป็นตัวแทนในเขตชนบท เนื่องจากลักษณะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของทั้งสองอำเภอมูลักษณะที่แตกต่างกัน

ประการที่สาม การศึกษาพฤติกรรมการให้บริการในเชิงเปรียบเทียบนั้นมีอยู่น้อย ส่วนใหญ่แล้วจะทำการศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เช่น ในงานวิจัยของ ปรัชญา เวสารัชชศึกษาการให้บริการของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร (Pratya Vesarach, 1977) งานวิจัยของ สุริยะ วิริยะสวัสดิ์ เรื่องการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (สุริยะ วิริยะสวัสดิ์, 2530) เป็นต้น

นอกจากนี้ การที่ผู้วิจัยเลือกศึกษา 5 หน่วยงานคือ ที่ทำการปกครองอำเภอ สรรพากร ที่ดิน สาธารณสุข และสัสดี เนื่องจาก 5 หน่วยงานดังกล่าว มีประชาชนมาติดต่อขอรับบริการในสำนักงานอยู่ในเกณฑ์มากกว่าหน่วยงานอื่นๆ ในเขตอำเภอ โดยหน่วยงานสาธารณสุขจะแบ่งสำนักงานย่อยเป็นสถานีอนามัยแต่ละตำบลด้วย

1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. ประชาชน หมายถึง ผู้ที่ติดต่อหรือขอรับบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้หรือขอคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ในบางเรื่อง
2. การบริการประชาชน หมายถึง การทํองคํกรรชการ 5 หน่วยงาน ด้รับใช้อํนวนย ความสะดวก ช่วยเหลือเกอถูกลแก่ประชาชน ซึ่งจํกัดในขอบเขตแห่งหน้าที่ราชการผู้นั้น ซึ่งอาจโดยตำแหน่งหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาล ณ สำนักงานซึ่งเจ้าหน้าที่เป็นสมาชิกอยู่
3. พฤติกรรมการให้บริการแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคล หมายถึง พฤติกรรมการให้บริการที่มีระดับของการติดต่อเฉพาะงาน การปฏิบัติโดยเสมอภาคเท่าเทียม และการวางตัวเป็นกลางสูง กล่าวคือ การติดต่อเฉพาะงานจะมีการสอบถามเฉพาะเรื่องที่มาติดต่อเท่านั้น ไม่สนใจที่จะถามเรื่องอื่น ตั้งใจปฏิบัติงานที่ประชาชนติดต่อและจะพูดคุยเฉพาะเรื่อง que เห็นว่าสำคัญต่องานที่ติดต่อ มีการปฏิบัติโดยเสมอภาคเท่าเทียมสูง คือ มีการให้บริการตามลำดับก่อน-หลัง ทักทายผู้มาติดต่อดีเหมือนกันทุกคน และการวางตัวเป็นกลางสูง คือ มีการพูดกับประชาชนด้วยน้ำเสียงเรียบธรรมดา ไม่แสดงอารมณ์ กรียาท่าทางเป็นปกติธรรมดา หน้าตาไม่แสดงสีหน้าว่าโกรธ ไม่พอใจ หรือเสียใจ
4. ปัจจัยลักษณะประชาชน หมายถึง คุณสมบัติของประชาชนที่รับบริการจากเจ้าหน้าที่ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ ที่สนใจติดต่อการพบปะ
 - ที่สนใจติดต่อการพบปะ หมายถึง ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อราชการว่าตนมีอำนาจต่อรองเจ้าหน้าที่ที่ตนไปขอรับบริการหรือไม่ ประกอบด้วย 4 ประการ คือ ความเชื่อมั่นในตนเอง ความรู้สึกกลัวเมื่ออยู่ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ รู้ช่องทางในการติดต่อ และการตระหนักถึงสิทธิที่ตนควรจะได้
5. ปัจจัยลักษณะของเจ้าหน้าที่ หมายถึง คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ตำแหน่งหน้าที่ ที่สนใจติดต่อการพบปะ
 - ตำแหน่งหน้าที่ หมายถึง ระดับของตำแหน่งหน้าที่ในปัจจุบัน (ระดับซี)

- ทิศนคติการพบปะ หมายถึง ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อการให้บริการ โดยพิจารณาจาก ประการแรก ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อประชาชนผู้มาติดต่อว่าเป็นแบบเจ้าขุนมูลนายมีอำนาจเหนือประชาชนหรือไม่ ประการที่สอง ความรู้สึกที่มีต่องาน ว่ามีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ มีความพึงพอใจต่องานในหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือไม่

6. ปัจจัยสภาพพบปะ หมายถึง สภาพที่เป็นอยู่ขณะที่ให้บริการ ในที่นี้ ได้แก่ ระยะเวลาการพบปะ และเรื่องที่พบปะ

- ระยะเวลาการพบปะ หมายถึง จำนวนครั้งที่ประชาชนเข้าไปติดต่อขอรับบริการว่าบ่อยครั้งหรือไม่ โดยในที่นี้กำหนดเกณฑ์ 5 ครั้งต่อปี
- เรื่องที่พบปะ หมายถึง ประเด็นหรือวัตถุประสงค์ที่ประชาชนมาติดต่อบริการว่าเป็นเรื่องที่ง่ายง่ายเพียงใด

7. ปัจจัยลักษณะองค์การ หมายถึง คุณสมบัติขององค์การราชการที่ประชาชนไปติดต่อ ได้แก่ ความเหมาะสมของสำนักงาน

- ความเหมาะสมของสำนักงาน เป็นลักษณะองค์การเกี่ยวกับการจัดที่นั่ง ให้แก่ประชาชน ความเหมาะสมของเนื้อที่องค์การ การจัดที่นั่งของเจ้าหน้าที่