

ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ
เกี่ยวกับอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง

นายสมศักดิ์ เจตสุรกานต์

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN 974-636-310-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**CONFLICT OVER APPOINTMENT AUTHORITY
BETWEEN POLITICIAN AND CIVIL SERVANT**

MR. SOMSAK CHETSURAKARN

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School


Chulalongkorn University

Academic Year 1996

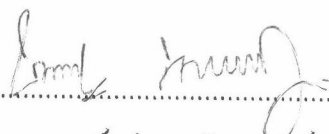
ISBN 974-636-310-7

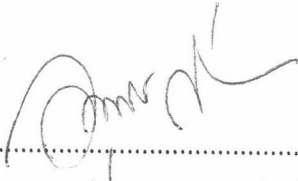
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ
เกี่ยวกับอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง
โดย นายสมศักดิ์ เจตสุรกันต์
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับ
นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ศุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ ไชยพร)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

สมศักดิ์ เจตสุรกันต์ : ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการเมืองกับข้าราชการประจำเกี่ยวกับอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง (CONFLICT OVER APPOINTMENT AUTHORITY BETWEEN POLITICIAN AND CIVIL SERVANT) ,
อ.ที่ปรึกษา : รศ. ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 117 หน้า.

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการเมืองกับข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกรณีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูง (ระดับ 9 ขึ้นไป) โดยข้าราชการการเมืองพยายามที่จะแทรกแซงอำนาจการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการพลเรือน สำหรับวิธีการศึกษา ได้ทำการศึกษาจากเอกสารและวารสารวิชาการ รวมทั้งบทสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว

ผลการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำเกี่ยวกับอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง (ระดับ 9 ขึ้นไป) เกิดขึ้นเมื่อข้าราชการการเมืองพยายามแทรกแซงอำนาจการบริหารงานบุคคล โดยเห็นได้จากความพยายามในการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงของข้าราชการการเมืองถึง 4 ครั้ง ในช่วงระยะเวลา 17 ปี (พ.ศ. 2518- พ.ศ. 2535) ถึงแม้ว่าจะได้มีการพิจารณากันอย่างรอบคอบในการจัดโครงสร้างองค์กรและการบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของข้าราชการแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่พฤติกรรมที่เกิดขึ้นมิได้เกินเช่นนั้น ซึ่งสาเหตุสำคัญเกิดขึ้นเนื่องจาก 3 ปัจจัย คือ ภูมิหลังของข้าราชการทั้งสองประเภทแตกต่างกัน การรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการแตกต่างกัน และการขาดการยอมรับและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างบุคคลและการแทรกแซงระหว่างกัน โดยเฉพาะการแทรกแซงอำนาจการบริหารงานบุคคลในเรื่องอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งดังกล่าว ซึ่งท้ายที่สุดทำให้เกิดผลกระทบต่อราชการ นโยบายการบริหารประเทศ ประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งความรู้สึกนึกคิด ความเห็นและภาพพจน์ของฝ่ายบริหาร ในสายตาของประชาชน

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษารวม

## KEY WORD:	C731554 : MAJOR	GOVERNMENT : CONFLICT OVER APPOINTMENT AUTHORITY BETWEEN POLITICIAN AND CIVIL SERVANT The objective of this thesis is to study the conflict between politicians and civil servants. The scope is focused on the appointment authority of the high ranked civil servants (rank 9 up). The method used in the study is literature review by gathering and analyzing data from various official documents, articles as well as interview documents of the related stakeholders. The findings from the study provide insights into : 1) The power struggle of the politicians regarding the intervention over the non-policy related personnel administration. Albeit a well-designed organizational structure and well-defined scope of authority, accountability and responsibility, evidence has shown that many politicians try consistently to change the regulations, particularly ones related to appointment authority of the high ranking civil servants.; 2) The factors underlying the conflict between the politicians and civil servants. The finding of this study indicates three major related factors. First is the differences in their social background involved. Second is the difference in realizing the objectives, goals and means of management and administration. And third is the lack of mutual respect and trust. All three factors leads to interpersonal conflict as well as the attempt to intervene with each other which, in turn, adversely affect the entire bureaucratic processes and systems on one hand and the public image on the other.
-----------------	--------------------	---

ภาควิชา..... การปกครอง

สาขาวิชา..... การปกครอง

ปีการศึกษา..... 2539

ลายมือชื่อนิสิต..... *Nichol (Signature)*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *(Signature)*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงของ รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีมณี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษาตรวจและแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนกระทั่งสำเร็จสมบูรณ์ และอีกทั้งขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณท่านคณาจารย์ดังกล่าวเป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้แล้ว ต้องขอขอบพระคุณ คุณมานิต ศุภรสกุล คุณบุษยา เจริญผล คุณบุญสุโรช เทศบุตร พันโทสนธิ นวกุล ตลอดจนเพื่อน ๆ ทุกท่านที่ช่วยเหลือให้ข้อเสนอแนะและให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงลงได้

ความสำเร็จทั้งปวงอันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอโน้มกราบเป็นกตเวทิตาคุณแด่มารดาผู้เป็นที่รัก ตลอดจนคณาจารย์ผู้ให้ความรู้และผู้มีพระคุณคอยช่วยเหลือตลอดมาด้วยความเคารพรักจากใจ

สมศักดิ์ เจตสุรกานต์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่	
1 บทนำ	1
ความนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของความขัดแย้ง	
ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ	2
ค่านิยมศัพท์	10
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	14
สมมุติฐานการศึกษา	14
วิธีการศึกษา	14
ขอบเขตการศึกษา.....	15
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	15
การนำเสนอผลการศึกษา	16
2 แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองและการบริหาร	18
แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร	20
ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ	26
สรุป	29
3 พัฒนาการของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมือง	
กับข้าราชการประจำ	33
กรณีตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้ง	
ข้าราชการประจำตำแหน่งนักบริหารระดับสูง	34
โครงสร้างการจัดองค์การและระเบียบบริหาร	
ราชการแผ่นดิน	38

	ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่าง	
	ฝ่ายข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ.....	47
	ความแตกต่างระหว่างบุคคลของข้าราชการทั้งสองฝ่าย	57
	สรุป	62
4	ลักษณะสำคัญของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับ	
	ข้าราชการประจำ	63
	ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความขัดแย้ง	66
	-ภูมิหลังของข้าราชการทั้งสองประเภท	66
	-การรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการของทั้งสองฝ่าย	70
	-การยอมรับและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน	71
	ลักษณะของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย	72
	การแทรกแซงอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งของ	
	ข้าราชการทั้งสองฝ่าย	75
5	สรุปและข้อเสนอแนะ	94
	รายการอ้างอิง	110
	ประวัติผู้เขียน	117