

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานราชการขององค์การอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540



นายมนตรี กนกวารี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



4 7 8 1 9 0 4 4 2 4

Human Resource Management for Secretariat Offices of
Independent Constitutional Organs (B.E. 2540)

Mr. MONTREE KANOKWAREE

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

512155

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานราชการขององค์กร
อิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

โดย

นายมนตรี กนกวารี

สาขาวิชา

รัฐศาสตร์

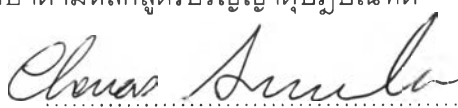
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาษ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม (ถ้ามี)

รองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา

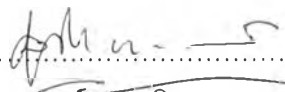
คณะกรรมการรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

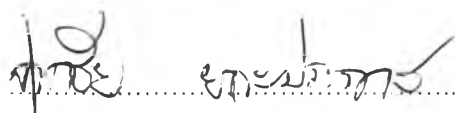


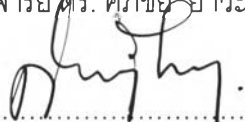
คณบดีคณะรัฐศาสตร์


(ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา)

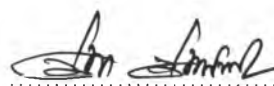
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

 ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ)

 อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาษ)

 อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม (ถ้ามี)
(รองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา)

 กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)

 กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(นายสีมา สีมานันท์)

 กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ วรรณบุญ)

มนตรี กนกาวรี : การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานตุรการขององค์กรอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540. (Human Resource Management for Secretariat Independent
Constitutional Organs (B.E. 2540) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ. ดร. สุภชัย
ยวาระประภาส, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม : รศ. ดร. คำรงค์ วัฒนา, 357 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติในเรื่องปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงาน
ตุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขการบริหาร
ทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานตุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ. พุทธศักราช 2540 โดยศึกษาหน่วยงานตุรการของ
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ และมีประเด็นในการศึกษา 3 ประเด็น คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประธานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและ
เลขาธิการของหน่วยงานตุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การกำหนดค่าตอบแทนของหน่วยงานตุรการของ
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการประเมินวัดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานตุรการของ
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การศึกษาจะใช้แนวคิดในเรื่องการใช้อำนาจทางการเมือง แนวคิดในเรื่องความขัดแย้ง แนวคิดในเรื่องระบบ
ค่าตอบแทน และแนวคิดในการประเมินวัดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นกรอบในการศึกษาการศึกษา
ใช้วิธีการตรวจสอบเอกสารและวิเคราะห์คำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key information interview) ได้แก่
ประธานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เลขาธิการของหน่วยงานตุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และผู้บริหาร
ระดับสำนัก/กอง ที่รับผิดชอบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา มีดังนี้

1. พบว่ามีการใช้อำนาจในลักษณะของการสร้างสภาวะพึ่งพาของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ขึ้นอยู่กับ
ประธาน โดยเป็นที่พึ่งพาของเลขาธิการและบุคคลในสำนักงาน ซึ่งเป็นการสร้างอำนาจโดยการควบคุมสภาพความไม่
แน่นอนของการเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง
2. พบว่ามี การดำเนินกลยุทธ์ในการกำหนดค่าตอบแทนให้สูงกว่าอัตราค่าตอบแทนทั่วไปของหน่วยงานราชการ
เพื่อดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถเข้ามาสู่องค์กร แต่ยังไม่ได้กำหนดแนวทางการบริหารค่าตอบแทน เพื่อปรับปรุง
ค่าตอบแทนให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ของการแข่งขันในการได้มาซึ่งบุคลากรและการธำรงรักษาบุคลากรที่มี
ความสามารถให้อยู่กับองค์กร
3. พบว่ามี การสร้างมาตรฐานสำคัญของการประเมินวัดความสามารถการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร
อิสระยังเป็นลักษณะของการสร้างมิติของการประเมินวัดที่เป็นมาตรฐานกลางทั่วไป แต่ยังไม่สามารถสร้างมาตรฐานการ
ประเมินวัดที่เป็นลักษณะเฉพาะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา คือ ควรพัฒนาระบบสืบทอดตำแหน่งผู้บริหาร เพื่อลดความขัดแย้งในองค์กรที่
อาจเกิดขึ้น ควรกำหนดกลยุทธ์ค่าตอบแทนโดยการประเมินค่างาน การสำรวจค่าตอบแทนและการสร้างค่าตอบแทนแบบ
จูงใจในองค์กร ควรสร้างมาตรฐานการประเมินวัดร่วมกันระหว่างหน่วยงานและมาตรฐานการประเมินวัดเฉพาะ
หน่วยงาน

ภาควิชา.....
สาขาวิชา.....รัฐศาสตร์.....
ปีการศึกษา..... 2551.....

ลายมือชื่อนิติ

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

4781904424 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS : HUMAN RESOURCE MANAGEMENT / SECRETARIAT OFFICES OF INDEPENDENT ORGANS

MONTREE KANOKWAREE : HUMAN RESOURCE MANAGEMENT FOR SECRETARIAT OFFICES OF INDEPENDENT ORGANS UNDER THE CONSTITUTION (B.E. 2540). THESIS ADVISOR : PROFESSOR SUPACHAI YAVAPRABHAS, Ph.D. , CO-ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR DAMRONG WATHANA ,Ph.D.,357 pp.

The study is aimed to examine the human resource management of Secretariat Offices of Independent Organs under the Constitution (B.E. 2540) and to propose an approach to adjusting and correcting the human resource management of those secretariat offices by introducing the three principal areas of studying: (1) the relationship between the president of the independent constitutional organs and the secretary-general of the secretariat offices of independent organs; (2) the compensation policy of the secretariat offices of independent organs; and (3) the standard of human resource scorecard of the secretariat offices of independent organs. As such, the four secretariat offices shall be analyzed namely, Office of the Election Commission, Office of the Ombudsmen, Office of the National Human Rights Commission, Office of the National Counter Corruption Commission.

The following concepts have been obtained as the framework of this study: the political power in organization concept; the conflict of organization concept; the strategic pay concept and human resource concept for the conceptual framework. This study is also conducted by reviewing theories and research works pertaining to key information interview of the above-mentioned four organs under the Constitution such as the presidents of the independent constitutional organs, the secretary-generals of the secretariat offices and the directors of human resource management divisions of the secretariat offices.

Finding indicates that the followings:

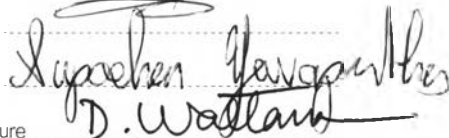
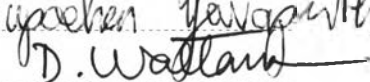
(1) relationships between the president of the independent constitutional organs and the secretary-general of the secretariat offices are developed under the hierarchy system and the unity of command, bringing to an exercise of human resource management being dependent on the president of such constitutional organ;

(2) the higher compensation policy of the secretariat offices of independent organs remains lack of the strategic pay, which is necessary to adjust the compensation in line with competitive circumstances in attaining and maintaining competent personnel within the organizations;

(3) the standard of human resource scorecard of independent organs is exerted in the general standard and can not to set up the specific standard of Independent Organs under the Constitution

The study proposes that the secretariat office should have its autonomy in personnel management by introducing the changes in these following areas: a succession planning system of executive officers; determination of the strategic compensation through working evaluation; making compensation survey and creating motivate compensation; and setting up the standard of human resource scorecard of organizations both collectively and individually.

Department :
Field of Study : Political Science
Academic Year : 2008

Student's Signature
Advisor's Signature 
Co-Advisor's Signature 

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สุภชัย ยาวะประภาส อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ให้คำแนะนำและคำปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์อย่างดียิ่ง ตลอดจนยังเป็น “ครู” ที่คอยสอนการใช้ชีวิตแก่ผู้วิจัยด้วยความปรารถนาดีโดยไม่หวังผลตอบแทนใด ๆ ตลอดมา ขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร. สุจิต บุญบงการ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ให้คำแนะนำต่าง ๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์และรอบด้านยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน ในภาควิชาต่างๆ ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้วิจัยอย่างดียิ่ง

ขอขอบพระคุณเลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญ ที่กรุณาอนุญาตให้ผู้วิจัยได้ศึกษาในขณะรับราชการ ขอขอบคุณห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ที่ให้การสนับสนุนเอกสารทางวิชาการแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างดี ขอขอบคุณทุกกำลังใจในครอบครัวและพี่ เพื่อน น้อง ในสำนักงาน ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นแรงผลักดันในการศึกษา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา.....	7
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
1.5 ข้อยกเว้นของการศึกษา.....	9
1.6 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา.....	9
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
1.8 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการศึกษา.....	10
2 ทฤษฎีและแนวคิดในการศึกษาวิจัย.....	
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างประธาน ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและเลขาธิการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.	11
2.1.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจทางการเมืองในองค์กร.....	11
2.1.2 แนวคิดและทฤษฎีที่ว่าด้วยความขัดแย้งในองค์กร.....	13
2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบค่าตอบแทนของบุคลากร ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	17
2.2.1 ประเภทของค่าตอบแทน.....	17
2.2.2 วัตถุประสงค์ในการจ่ายค่าตอบแทน.....	18
2.2.3 หลักการพื้นฐานของการกำหนดค่าตอบแทน.....	19
2.2.4 นโยบายในการจ่ายค่าตอบแทน.....	20
2.2.5 วิธีการกำหนดค่าตอบแทน.....	22

บทที่	หน้า
2.2.6 แนวคิดของการบริหารค่าตอบแทนของบุคลากรในองค์กรภาครัฐของไทย...	27
2.3 แนวคิดในการประเมินวัดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์.....	30
2.3.1 แบบแผนของการปฏิบัติที่ดีในการประเมินสมรรถนะ ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์.....	31
2.3.2 กรณีของประเทศไทย.....	32
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	37
3.1 แหล่งข้อมูล.....	37
3.2 ประชากร.....	38
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	40
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	42
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	44
4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของแต่ละบุคคล.....	44
4.1.1 ประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานราชการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	44
4.1.2 ประเด็นระบบค่าตอบแทนของบุคลากรของหน่วยงานราชการ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	71
4.1.3 ประเด็นของระบบบริหารงานบุคคลในหน่วยงานราชการขององค์กร.....	93
4.1.4 ประเด็นของการประเมินวัดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์.....	114
4.1.5 ประเด็นของรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานราชการ.....	131
4.1.6 ประเด็นของการพัฒนาและแนวโน้มของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ของหน่วยงานราชการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	142
4.2 รูปแบบของการเปรียบเทียบความคิดเห็นในเชิงมิติขององค์กรและตำแหน่ง.....	155
5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	188
5.1 สรุปผลการวิจัย.....	188
5.1.1 ทศนคติในเรื่องปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานราชการ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 สำหรับวัตถุประสงค์ข้อที่ 1.....	188
5.1.2 การปรับปรุงและแก้ไขการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานราชการ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 สำหรับวัตถุประสงค์ ข้อที่ 2.....	191

บทที่	หน้า
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	194
5.2.1 ข้อเสนอรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานราชการของ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	
5.2.2 ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ. ราชการอ้างอิง.....	199 202
ภาคผนวก.....	203
ภาคผนวก ก ข้อมูลองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานราชการขององค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	204
ภาคผนวก ข สภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยราชการขององค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญกรณีต่างประเทศข้อมูลองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและ หน่วยงานราชการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	267
ภาคผนวก ค แบบสัมภาษณ์.....	282
ภาคผนวก ง คำให้สัมภาษณ์.....	284
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	357

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1-1	แสดงวัตถุประสงค์ ข้อมูลที่ใช้ แหล่งข้อมูล วิธีการได้มาของข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล.....	8
3-1	แสดงรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์และตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์.....	39
4-1	แสดงโครงสร้างและการกำหนดตำแหน่งของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	105
4-2	เปรียบเทียบความเห็นของผู้บริหารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งสี่หน่วยงาน	155
4-3	การวิเคราะห์ทัศนคติในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	166
4-4	การวิเคราะห์จุดขึ้นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของเลขาธิการหรือรองเลขาธิการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	173
4-5	การวิเคราะห์จุดขึ้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	179
5-1	ข้อเสนอแนะรูปแบบของความร่วมมือในกระบวนการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในอนาคต.....	196

สารบัญภาพ

ภาพ		หน้า
2-1	ภาพกระบวนการของการเกิดความขัดแย้งของหลุยส์ ฟอนดึ่.....	15
2-2	ภาพระบบค่าตอบแทนในระบบข้าราชการพลเรือน.....	28
5-1	ภาพแบบจำลองการสร้างองค์กรเครือข่ายของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ.....	195