

ความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลระหว่างคณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาล :  
ศึกษาถึงบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล



นายสมเจตน์ พันธุ์โมษิต

005159

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๐

CONFLICTS IN MUNICIPAL ADMINISTRATION BETWEEN EXECUTIVE COMMITTEES  
AND MUNICIPAL OFFICIALS: A STUDY OF MAYOR'S AND UNDER-SECRETARY  
OF THE MUNICIPALITY'S ADMINISTRATIVE PERSONALITIES

Mr.Somjet Phantukosit

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Government

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1977

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลระหว่างคณะเทศมนตรีกับ  
พนักงานเทศบาล: ศึกษาถึงบุคลิกภาพทางการบริหารของนายก  
เทศมนตรีและปลัดเทศบาล

โดย นายสมเจตน์ พันธุ์โสมิต  
แผนกวิชา การปกครอง  
อาจารย์ปรึกษา อาจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาคำถามหลังสัปดาห์ที่

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญมการ)

.....กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)

.....กรรมการ  
(นายเอนก สิทธิประศาสน์)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลระหว่างคณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาล: ศึกษาถึงบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล

ชื่อ นายสมเจตน์ พันธุ์โฆษิต

อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว

แผนกวิชา การปกครอง

ปีการศึกษา ๒๕๕๐



บทคัดย่อ

ควยปรากฏว่าความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลระหว่างคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นเสมือนข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นข้าราชการประจำได้เกิดขึ้นเนื่อง ๆ เป็นปัญหาที่กระทบประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลและเป็นตัวเห็นยวรั้งมิให้การปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เพื่อหาทางขจัดปัญหาคังกล่าว จึงได้มีการวิจัยถึงสาเหตุและลักษณะความขัดแย้ง ในการบริหารงานเทศบาล

จากการสำรวจวรรณกรรมและบทวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาประวัติความเป็นมาและโครงสร้างของเทศบาลพบว่าส่วนหนึ่งของความขัดแย้งเกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพของผู้บริหารเทศบาล ซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล เนื่องจากในส่วนแรกมิให้ความสนใจศึกษาวิจัยอย่างกว้างขวางอยู่แต่การวิจัยนี้จึงไคมุ่งศึกษาในอีกส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพของผู้บริหารเทศบาล

โดยเหตุที่นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลต่างก็เป็นบุคคลสำคัญในระดับ  
 ผู้บริหาร เทศบาลที่มีอิทธิพลต่อคณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลในแต่ละฝ่าย  
 ดังนั้น จึงได้ให้นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลทั่วประเทศเป็นประชากรการวิจัย  
 โดยใช้แบบทดสอบบุคลิกภาพการบริหารของศาสตราจารย์ William J.  
 Reddin จำนวน ๖๔ ข้อ ซึ่งทางวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง ได้  
 แปลถ่ายทอดเป็นภาษาไทย ใช้วัดบุคลิกภาพหลัก ๘ ประเภทคือ ผู้ลี้ภัย ผู้นิยม  
 อำนาจ ผู้เคร่งระเบียบ นักบุญ นักประนีประนอม นักเผด็จการมีศีลมี นักพัฒนาและ  
 นักบริหาร โดยวิธีการจัดส่งแบบทดสอบทางไปรษณีย์ ได้รับแบบทดสอบกลับคืนจาก  
 นายกเทศมนตรีจำนวน ๖๘ ฉบับ และจากปลัดเทศบาลจำนวน ๔๕ ฉบับ

ผลการทดสอบชี้ให้เห็นว่าบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรี  
 มีลักษณะเด่นแบบ "ผู้นิยมอำนาจ" ส่วนปลัดเทศบาล มีลักษณะเด่นแบบ "ผู้เคร่ง  
 ระเบียบ" หลังจากที่แยกพิจารณาตามลักษณะตัวแปรประเภทต่าง ๆ เช่นอายุ อาชีพ  
 เดิม และระดับการศึกษาแล้ว พบว่าลักษณะดังกล่าวยังคงเป็นลักษณะเด่นของผู้  
 บริหารเทศบาล

การวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดจากบุคลิกภาพทางการบริหารที่ต่างกัน  
 พบว่าความสัมพันธ์ทางบุคลิกภาพของผู้บริหารเทศบาลมีแนวโน้มที่ทำให้เกิดความ  
 ขัดแย้งกันในการบริหารงาน เนื่องจากความสัมพันธ์ทางบุคลิกภาพเป็นแบบ  
 "ลบ-ลบ" ซึ่งเป็นรูปแบบที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้มากที่สุดเมื่อวิเคราะห์  
 บุคลิกภาพการบริหารของผู้บริหารเทศบาลโดยเปรียบเทียบความสัมพันธ์ทางบุคลิกภาพ  
 ของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลในแต่ละเทศบาลแล้ว พบว่า การบริหารงาน  
 ของเทศบาลส่วนมากเป็นแบบ "แบ่งแยก" ทำให้เกิดความระแวงซึ่งกันและกัน  
 ทำให้ต้องยี่คระเบียบในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันความผิดพลาดอันอาจจะถูกโจมตี  
 จากอีกฝ่ายหนึ่งได้ ลักษณะเช่นนี้เป็นความขัดแย้งทางการบริหารที่เกิดขึ้นจากความ  
 ขัดแย้งทางบุคลิกภาพ

ผู้วิจัยหวังว่าการศึกษานี้จะช่วยเพิ่มความเข้าใจในการบริหารงาน  
เทศบาลได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการบริหารเทศบาลในแง่จิตวิทยา ซึ่งมีคน  
ให้ความสนใจศึกษาน้อยมาก นอกจากนี้จะเป็นประโยชน์ในการนำไปปรับปรุงประสิทธิภาพ  
การบริหารเทศบาลแล้ว การศึกษานี้จะเป็นการเสนอแนะแนวทางใหม่ในการ  
ศึกษาพฤติกรรมการทำงานของผู้บริหารเทศบาลของไทย เปรียบเทียบกับพฤติกรรม  
นักบริหารที่ปรากฏในวรรณกรรมการวิจัยของนักวิชาการตะวันตกอีกด้วย.



ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title           Conflicts in Municipal Administration between  
Executive Committees and Municipal Officials:  
A Study of Mayor's and Under-Secretary of the  
Municipality's Administrative Personalities

Name                    Mr. Somjet Phantukosit

Thesis Advisor        Dr. Pornsak Phongphaew

Department            Government

Academic Year         1977

#### ABSTRACT

Conflicts in many municipalities especially between the elected and the appointed officials has always occurred. Such situation means administrative inefficiency of the municipality and slowdown local government to meet its end. This thesis is an attempt to find the cause of that conflicts and their solutions.

According to the literature surveyed, one factor of the conflicts derived from loopholes of the laws concerned with municipal administration. The other caused by personality incompatible among the municipal administrators, these are mayor

and under-secretary of the municipality. Since the first factor had widely been interested. So, this thesis is intended to study the later.

Since mayor and under-secretary of the municipality are the key men of municipality and each has influence on executive committees and municipal officials in his side, so, research population consist of mayors and under-secretaries of the municipality throughout the country, a sum of 118 municipalities. This research had applied Professor William J. Reddin's administrative personality test which later had been developed for Thai officials by the Academy for All Local Administration. The test consists of 64 items to measure 8 traits of administrative personalities which are deserter, autocrat, bureaucrat, missionary, compromiser, benevolent autocrat, developer and executor. By mailing, 69 from under-secretaries of the municipality and 85 from mayors had returned.

The test showed that mayor's administrative personality is "autocrat" and under-secretary's administrative personality is "bureaucrat," as the dominant styles. Each of independent variables, for example, ages, post career, and education had been considered. Then found that the municipal administrator style still a constant one.

Analyzing the conflicts caused by administrative personalities differences found that administrative personalities correlation of the municipal administrators tend to be the cause of the



conflicts. Since the correlation is (- -) pattern, hence, it is the most uncompatible one. Considering administrative personality correlation in each municipality found that municipal administration are mostly "separated". That explain why they feel untrusted and hostility between those who run the municipalities. Such conflict is realized as the personality conflict.

The author hopes that, this study would maximize the understanding in municipal administration. Especially, the problems of municipal administration in term of psychological approach, which is less interested and studied by students of local polities. This thesis could be the issues to reorganize the municipal administrative, besides, it would advise and suggest to study this issue in term of Thai's administrative personalities comparing with Western administrator's.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กิติกรรมประกาศ

ในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ข้าพเจ้าได้รับสิ่งที่มีค่าหลายสิ่งหลายอย่าง ที่ยิ่งใหญ่มากกว่าสิ่งที่เรียกว่า ความสำเร็จทางการศึกษา ข้าพเจ้าทราบซึ่งกับพระองค์ ความเมตตา ความรัก ตลอดจนความโอบอ้อมอารีของบุคคลต่าง ๆ ที่มีต่อข้าพเจ้า ซึ่งโดยความจริงแล้วข้าพเจ้าคงจะไม่มีโอกาสใดตอบต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างสาสม เป็นแน่

นายโสภณ นางนิตยา พันธุไฉนิต พ่อแม่ ผู้ให้ความรักอย่างบริสุทธิ์ใจ และสนับสนุนให้ข้าพเจ้ารักการศึกษามาโดยตลอด

อาจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว อาจารย์ที่ปรึกษา ท่านเป็นผู้ที่มีจิตใจ เอื้อเฟื้อและกว้างขวางยากที่จะมีผู้ใดเสมอเหมือน ท่านได้สละเวลาที่มีค่าของท่าน และเป็นตัวจักรที่สำคัญของความสำเร็จในครั้งนี้ของข้าพเจ้า

คุณมรกต ศิริเลิศ ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือข้าพเจ้าอย่างจริงจัง มีความคิด ที่ฉลาดและลึกซึ้งของเธออยู่หลายคน ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และคงจะมีไม่กี่คน ที่มี โชคดี มีโอกาสเช่นนี้ของข้าพเจ้า

อีกท่านหนึ่งข้าพเจ้าขอขอบคุณ นายสมเชื้อ ทัพวงศ์ศรี หัวหน้าแผนก ระเบียบการคลังซึ่งเปิดโอกาสให้ข้าพเจ้าได้เขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ และขอ ขอบคุณเทศบาลต่าง ๆ ที่ให้ความร่วมมือ ขอขอบคุณกรมการปกครอง กรมใหญ่ใจดี โดยเฉพาะกองคลังสวนทองถิ่น กองราชการสวนทองถิ่นและวิทยาลัยการปกครอง

ความดีของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เหมมีอยู่ ข้าพเจ้าขอมอบแด่ผู้มีพระคุณ ความดีผลาดข้าพเจ้าขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว.

นายสมเจตน์ พันธุไฉนิต.

สารบัญ



บทคัดย่อภาษาไทย .....  
 บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....  
 กิตติกรรมประกาศ .....  
 รายการตารางประกอบ .....  
 รายการสารบัญภาพประกอบ .....

บทที่

- ๑. อารัมภบท .....
- ๒. เสาหลักและปัญหาความขัดแย้งในการบริหาร .....
- ๓. บุคลิกภาพและแนวทางทดสอบ .....
- ๔. บุคลิกภาพทางการบริหารของผู้บริหารเทศบาล .....
- ๕. สรุปและขอเสนอแนะ .....

บรรณานุกรม .....

ภาคผนวก

- ภาคผนวก ก. - รายชื่อเทศบาลที่ส่งแบบสอบถามคืนทั้ง  
นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล .....
- ภาคผนวก ข. - แบบทดสอบบุคลิกภาพทางการบริหาร .....

ประวัติการศึกษา .....

## รายการตารางประกอบ

ตารางที่

หน้า

- ๑ ลักษณะทั่วไปของประชากรการวิจัย .....
- ๒ รูปแบบการบริหารที่เกิดจากผู้บริหารต่างลักษณะกัน  
ทำงานรวมกัน .....
- ๓ อัตรากำลังพนักงานเทศบาล .....
- ๔ บุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและ  
ปลัดเทศบาลทั่วประเทศ .....
๕. บุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและ  
ปลัดเทศบาลแยกตามระดับอายุ .....
- ๖ บุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีแยกตาม  
อาชีพเดิม .....
- ๗ บุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและปลัด  
เทศบาลแยกตามระดับการศึกษา .....
- ๘ สภาพความสัมพันธ์ทางบุคลิกภาพการบริหารของ  
นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล .....
- ๙ รูปแบบการปฏิบัติงานในเทศบาลที่เกิดจากผู้บริหาร  
ต่างบุคลิกภาพกัน .....

รายการภาพประกอบ

ภาพ

หน้า

๑	การจัดระเบียบของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ . . . . .	๒
๒	องค์การบริหารของเทศบาลตามความเป็นจริง . . . . .	๓
๓	ความสัมพันธ์ของผู้บริหาร . . . . .	๔
๔	อัตราส่วนบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรี แยกตามอายุ . . . . .	๕
๕	อัตราส่วนบุคลิกภาพทางการบริหารของปลัดเทศบาล แยกตามอายุ . . . . .	๖
๖	อัตราส่วนบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรี แยกตามระดับการศึกษา . . . . .	๗
๗	อัตราส่วนบุคลิกภาพทางการบริหารของปลัดเทศบาลแยก ตามระดับการศึกษา . . . . .	๘

ศูนย์วิทยพัชวิทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย