

บทที่ 1

บทนำ

ความนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ได้กำหนดให้มีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ โดยการเลือกตั้งตัวแทนประชาชน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศและร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล โดยรัฐบาลหรือข้าราชการการเมืองจะใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อการบริหารประเทศ โดยกำหนดออกมาเป็นการตัดสินใจทางนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลอย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งในการบริหารงานของรัฐบาลนั้น ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งการกำกับติดตามให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายและนโยบายที่ได้วางเอาไว้ โดยมีฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นผู้นำนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องมีจุดมุ่งหมายและความสัมพันธ์ร่วมกันเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายอันเดียวกัน คือ การบริหารและพัฒนาประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดและนำความเจริญและความผาสุกมาสู่ประชาชนชาวไทย ดังนั้น ในการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพนั้น สิ่งที่สำคัญคือการรู้จักแบ่งหน้าที่กันทำ โดยแต่ละคนแต่ละฝ่ายต้องเข้าใจในบทบาทหน้าที่ทั้งของตนเองและของผู้อื่นเป็นอย่างดี ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่นั้นบางอย่างก็ต้องแยกจากกันโดยเด็ดขาด แต่บางขั้นตอนนี้ก็ต้องสอดคล้องประสานซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด ทางด้านรัฐบาลก็ตระหนักถึงเรื่องนี้ดีว่า ข้าราชการการเมืองและข้าราชการ

ประจำต่างก็เป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจะสนับสนุนนโยบายการบริหารประเทศ ในด้านการแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนให้ได้ผลอย่างแท้จริง ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั้งสองฝ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทำงานอย่างประสานสอดคล้องกันในการร่วมกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดแนวทางวิธีการในการทำงานร่วมกันให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งในรัฐบาลในหลายสมัยก็ได้มีการประกาศเป็นนโยบายอย่างชัดเจน และได้แถลงต่อรัฐสภาว่า จะปฏิรูปการเมืองให้ดีขึ้น และปฏิรูประบบราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการบริการประชาชนมาโดยตลอด รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเสริมสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกันของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นกลไกหลักสำคัญของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้จัดให้มีการศึกษาเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 และในปี พ.ศ.2529 ยังได้มอบหมายให้นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ศึกษาวิจัยเพื่อค้นหารูปแบบและกลไกในการเสริมการทำงาน of ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำให้มีประสิทธิภาพ โดยเสนอผลการศึกษาต่อที่ประชุมสัมมนาระหว่างข้าราชการการเมือง นักการเมือง และข้าราชการประจำ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2530 เพื่อสร้างความเข้าใจและความร่วมมือที่ดีต่อกัน¹

ความเป็นมาและความสำคัญของความขัดแย้ง ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

ประเทศไทยนับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญในการ

¹ การสัมมนาเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ” เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2530 ณ โรงแรมเอเชีย กรุงเทพฯ

พัฒนาประเทศ หรือทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทย ก็คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในฐานะของรัฐบาล โดยมีบทบาทสำคัญใน “การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้”² ในส่วนของข้าราชการการเมือง มีหน้าที่หลัก คือ การกำหนดนโยบายและการติดตาม กำกับ การปฏิบัติงานตามนโยบาย ส่วนข้าราชการประจำมีหน้าที่ 2 ประการ คือ

ประการแรก คือ มีหน้าที่จัดหาและวิเคราะห์ข้อมูลที่จะช่วยให้การตัดสินใจและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลถูกต้อง

ประการที่สอง คือ รับนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายในการบริหารราชการ เพื่อให้บริการขั้นต้นและเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน รัฐบาลต้องได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการทั้งสองฝ่ายดังกล่าว ซึ่งจะต้องร่วมมือและประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ความสัมพันธ์ระหว่างกันจะต้องกำหนดไว้ในลักษณะที่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่ระบบการปกครอง และจุดมุ่งหมายของรัฐบาล³

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ นับวันจะมีมากขึ้น เพราะการเติบโตของสถาบันการเมือง และสถาบันข้าราชการ ตลอดจนเพราะเงื่อนไขของระบบการเมืองของประเทศ กำหนดให้ข้าราชการทั้งสองฝ่ายจะต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันมากขึ้น แต่จากสภาพความเป็น

² กระมล ทองธรรมชาติและคณะ, บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง รายงานผลการศึกษาวิจัย, สำนักงาน ก.พ., 2523-2524 , หน้า 21.

³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 21.

จริงพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย มีลักษณะที่มีปัญหายุ่งยากหลายหลากเพิ่มมากขึ้น และปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการทำงานของทั้งสองฝ่าย เช่น การก้าวท้าวหน้าที่ การขาดการประสานงานกัน การมีความคิดเห็นขัดแย้งกันในหน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ส่งผลให้การบริหารประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าเกิดขึ้นได้ยาก ในทางตรงกันข้าม ปัญหาเหล่านี้ยังนำไปสู่การแข่งขัน ความขัดแย้ง การเผชิญหน้ากันทางการเมือง จนถึงการทำลายซึ่งกันและกันได้อีกด้วย⁴ แต่สำหรับกรณีเฉพาะของข้าราชการพลเรือน ปราบกฏการณ์ที่มักเกิดขึ้นเสมอเมื่อเกิดกรณีความขัดแย้งกับข้าราชการการเมือง ก็คือ ปัญหาการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง (ข้าราชการประจำ) ที่สะท้อนความเป็นข่าวที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนและสื่อมวลชน ในแง่ของใครถูก ใครผิด หรือสมควรหรือไม่ ที่นักการเมืองจะใช้อิทธิพลบีบบังคับข้าราชการประจำ⁵

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่นักการเมืองใช้อำนาจบีบบังคับข้าราชการประจำและมีหลายกรณีเป็นปัญหารุนแรงที่มีผลกระทบที่ทำให้การพัฒนาประเทศและการบริหารติดขัดกัน ทำให้ทางราชการสูญเสียข้าราชการประจำระดับสูง ซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญ ทำให้ข้าราชการประจำขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทำให้เกิดการแตกแยก การแบ่งพรรคแบ่งพวก และขาดความร่วมมืออย่างแท้จริงระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ตลอดจนทำให้ภาพ

⁴ กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ., ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เอกสารสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ, 11 พฤศจิกายน 2529 , หน้า 2.

⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช , การเมืองกับการบริหาร เอกสารประกอบการบรรยาย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2520 , หน้า 142.

พจน์ของข้าราชการทั้งสองฝ่ายในสายตาของประชาชนทั่วไปออกมาในทางลบ⁶ แต่จุดที่น่าสนใจ ก็คือ บ่อยครั้งที่มักจะนำไปสู่การต่อสู้ แย่งชิงอำนาจในการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่สามารถให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการพลเรือน คือ อำนาจการบรรจุแต่งตั้งอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำนั้น มีการปรับปรุงแก้ไข นับตั้งแต่ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้นมา จำนวน 4 ครั้ง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้⁷

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

มาตรา 44 ได้นำหลักการที่แบ่งแยกอำนาจการบริหารงานบุคคลให้ข้าราชการการเมือง มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเฉพาะปลัดกระทรวง (ระดับ 11) ซึ่งถือเป็น “หัวรถจักร” และให้ข้าราชการประจำ คือ ปลัดกระทรวงมีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตั้งแต่ระดับ 10 ลงมา ดังนี้

กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 11 และปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 10 ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งในระดับ 7, ระดับ 8 และ ระดับ 9 เป็นอำนาจของอธิบดีโดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวง

⁶ พิพัฒน์ โภคสวัสดิ์ , ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ: ความสัมพันธ์ที่ขัดแย้ง เอกสารการวิจัย, วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง , 2529 , หน้า 2.

⁷ รัฐสภา , เอกสารรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการพลเรือน (ฉบับที่ ...) พ.ศ....., 8 เมษายน 2537, หน้า 57-58

2. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 (8 พฤศจิกายน 2520)

หลังจากใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้ประมาณ 1 ปี ได้มีข้อคัดค้านการแบ่งแยกอำนาจการบริหารงานบุคคลระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำดังกล่าว และต่อมาได้ถูกแก้ไขโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 (8 พฤศจิกายน 2520) เปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารงานบุคคลใหม่ แตกต่างจากเดิมแบบตรงข้าม คือ ฝ่ายการเมืองมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งถึงระดับ 9 จากเดิมระดับ 11 ดังนี้

ข้อ 7

แก้ไขให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 10 และระดับ 11 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 9 ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งในระดับ 7 และระดับ 8 เป็นอำนาจของอธิบดี โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวง

3. ประกาศ ร.ส.ช. ฉบับที่ 35 (28 กุมภาพันธ์ 2534)

เมื่อปี พ.ศ.2534 ซึ่งเป็นการปกครองโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) นั้น คณะ ร.ส.ช. ได้แก้ไขให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 11 โดยเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 10 โดยนำเสนอรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งระดับ 8 และระดับ 9 เป็นอำนาจของอธิบดีโดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวง

ทั้งนี้ โดยมีหลักการให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจบริหารงานบุคคลระดับ 11 ส่วนระดับ 10 กำหนดให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันพิจารณา ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอ รัฐมนตรีเป็นผู้นำเข้าเสนอคณะรัฐมนตรี โดยมีการคานอำนาจกัน

4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ในการพิจารณาแก้ไขตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ฉบับปัจจุบัน) นั้น มาตรา 52 ได้มีการพิจารณาในสภานิติบัญญัติ และในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ดังนี้

การพิจารณาในสภานิติบัญญัติ

อำนาจการบรรจุและแต่งตั้งระดับ 10 และระดับ 11 ยังคงเหมือนกับ ประกาศ ร.ส.ช. ฉบับที่ 35 ส่วนระดับ 8 และระดับ 9 มีการแก้ไขใหม่ โดยกำหนดให้ ปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 9 เพื่อให้สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนระดับ 9 และเลื่อนตำแหน่งเป็นระดับ 9 ระหว่างกรมในกระทรวงเดียวกัน ได้ และกำหนดให้ อธิบดีมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 8 ลงมา โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ ก.พ. เสนอคณะรัฐมนตรี

มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานี้ เป็นผลมาจากการแก้ไขโดยคณะกรรมการพิจารณาการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จากร่างของคณะรัฐมนตรีที่เสนอ โดย ก.พ. ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดย ก.พ.และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบดังกล่าว ในส่วนของการบรรจุและแต่งตั้งนั้น มีสาระสำคัญและเหตุผล ดังนี้

1. การบรรจุและแต่งตั้งระดับ 10 ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี เช่นเดียวกับการบรรจุและแต่งตั้งระดับ 11 เนื่องจากระดับ 10 เป็นตำแหน่งระดับสูง และเป็นตำแหน่งที่ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติก่อนนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

2. การบรรจุและแต่งตั้งระดับ 9 ควรกำหนดให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี ระหว่างกรมภายในกระทรวงเดียวกันได้

ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งระดับอื่น ๆ ก.พ. เห็นว่า ควรคงกำหนดผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งไว้ตามประกาศ ร.ส.ช. ฉบับที่ 35 กำหนด

ความเคลื่อนไหวล่าสุดจากกรณีสืบเนื่องมาจากการสั่งย้ายปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (นายศิววงศ์ จังคศิริ) ได้มีนักการเมืองบางท่าน และพรรคประชาธิปัตย์ เสนอร่างกฎหมายเพื่อให้มีการแก้ไขอำนาจการบรรจุและแต่งตั้ง ให้ลงมามีอำนาจถึงระดับ 10 หรือระดับ 9 เพื่อให้รัฐมนตรีสามารถโยกย้ายอธิบดีและรองอธิบดีได้⁸ ทั้งนี้ แต่ละฝ่ายต่างก็มีเหตุผลสนับสนุนและคัดค้านกันและกัน โดยฝ่ายข้าราชการการเมืองมักจะมีเหตุผลว่า “เพราะอธิบดีไม่สนองนโยบายหรือขัดนโยบาย” หรือเช่นกรณี นายชวน หลีกภัย อดีตนายกรัฐมนตรี และอดีตประธาน ก.พ. ให้ความเห็นต่อการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวว่า “อธิบดีซื้อขายตำแหน่งข้าราชการ”⁹ หรือกรณีของนายปรีชา สุวรรณทัต อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่ง

⁸ สำนักงาน ก.พ. , ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เอกสารสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ, หน้า 4.

⁹ มติชน , ฉบับวันอังคารที่ 2 กุมภาพันธ์ 2536.

เป็นผู้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าว กล่าวว่า “เป็นการให้หลักประกันแก่ข้าราชการที่เห็นว่าตัวเองไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายสามารถฟ้องกลับได้ด้วย”¹⁰ ส่วนข้าราชการประจำ เห็นว่าการแก้ไขอำนาจดังกล่าว จะทำให้เกิดการเล่่นการเมือง ในบรรดาผู้บริหารระดับสูง หรือเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำครอบงำการเมืองได้ อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ซึ่งเหตุผลของทั้งสองฝ่ายนี้ มีลักษณะที่ “ต่างคนต่างคิด” และเป็นคำตอบที่มีได้ให้ประโยชน์อะไรทั้งในทางวิชาการ หรือในทางแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายได้อย่างจริงจังเลย ดังนั้น ปัญหาคความขัดแย้งกรณีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง จึงสมควรได้รับการศึกษาวิเคราะห์อย่างจริงจังถึงการที่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ต่างก็ต้องการอำนาจดังกล่าวนี้มาอยู่ในมือของตนเอง ตลอดจนการบรรจุและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่ผ่านมา และที่เป็นอยู่ขณะนี้ เป็นอย่างไร

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาคความขัดแย้งกรณีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงมิได้เกิดขึ้นภายใต้สุญญากาศ แต่เกิดขึ้นท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ฉะนั้น การศึกษาเรื่องดังกล่าวจึงจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ภายใต้บรรยากาศของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ซึ่งแนวทางหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบันก็คือการส่งเสริมให้ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างดี เพราะต่างก็เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้น ปัญหาต่าง ๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จึงสมควรได้รับการศึกษาวิเคราะห์อย่างจริงจังด้วยเช่นกัน หรือให้เกิดความเข้าใจที่ถ่องแท้ต่อปัญหาเหล่านั้น อันจะนำไปสู่การศึกษาความเป็นไปได้ของการแก้ปัญหาระหว่างทั้งสองฝ่ายได้ นั่นก็

¹⁰ ซี 12 , มุมข้าราชการ เรื่อง “ผ้่าอำนาจแต่งตั้ง (2) ,หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, ฉบับวันพุธที่ 3 กุมภาพันธ์ 2536.

คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถสร้างความสัมพันธ์ที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจ ยอมรับ และไว้วางใจซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะทำให้ระบบและกลไกการบรรจุและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง สามารถเป็นไปอย่างมีคุณธรรม ทำให้ราชการสามารถรักษาคณติและสร้างขวัญและกำลังใจของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการเพื่อพัฒนาประเทศชาติได้ในที่สุด

คำนิยามศัพท์

ข้าราชการการเมือง ก่อนหน้านี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476 พ.ศ.2479 พ.ศ. 2482 พ.ศ.2485 พ.ศ.2495 และ พ.ศ.2497¹¹ ได้จัดรวมเอาข้าราชการการเมืองเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง จนกระทั่งปี 2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมืองฉบับแรก พ.ศ.2518 แยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการพลเรือน และได้มีการแก้ไขปรับปรุงจนมาเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน

¹¹ ไพโรจน์ สิตปรีชา, ประมวลพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 - 2518, (เอกสารศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 1 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2519), หน้า 15 หน้า 50 หน้า 81 หน้า 114 หน้า 173 หน้า 175 และ หน้า 212.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 3¹²
 บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่า ข้าราชการการเมืองได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งดัง
 ต่อไปนี้

1. นายกรัฐมนตรี
2. รองนายกรัฐมนตรี
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
4. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
5. รัฐมนตรีว่าการทบวง
6. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
7. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
8. รัฐมนตรี
9. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
10. เลขานุการนายกรัฐมนตรี
11. รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
12. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
13. รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
14. เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
15. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
16. ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี
17. เลขานุการประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี
18. ผู้ช่วยเลขานุการประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี
19. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
20. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

¹² มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่

21. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
22. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ข้าราชการประจำ ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการที่ไม่ใช่กฎหมายระเบียบข้าราชการการเมือง ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 43 (28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534) ข้อ 1¹³ ให้คำนิยามของข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการการเมืองไว้ คือ ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตุลาการตามระเบียบว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ข้าราชการพลเรือนตามความหมายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535¹⁴ ฉบับปัจจุบัน หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ

¹³ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 พร้อมด้วยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 56 พ.ศ.2534 (กรุงเทพฯ : สุทรไพศาลการพิมพ์, มิถุนายน 2534), หน้า 117 - 118.

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538, รวบรวมโดยธีระพล อรุณะกสิกร และคณะ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พฤษภาคม 2538).

หมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน (มาตรา 4) และพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งข้าราชการพลเรือนออกเป็น 3 ประเภท (มาตรา 29) ได้แก่

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี และรองอธิบดี เป็นต้น

2. ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักพระราชวังและสำนักราชเลขาธิการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์พระมหากษัตริย์ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์ เช่น ราชเลขาธิการ เลขาธิการพระราชวัง เป็นต้น

3. ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศ (ลักษณะ 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535) เช่น เอกอัครราชทูต อัครราชทูต กงสุลใหญ่ เลขานุการเอก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์จะทำการศึกษาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ เฉพาะที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับบริหารในส่วนกลาง กรณีอำนาจบรรจุแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง โดยจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะอำนาจการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง (ระดับ 9 , ระดับ 10 และ ระดับ 11) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในช่วงปี พ.ศ. 2518 ถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นช่วงที่มีการนำระบบการกำหนดตำแหน่ง (Position Classification) มาใช้เท่านั้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบสาเหตุของปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการจัด
แย่งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ กรณีอำนาจในการบรรจุและ
แต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง
2. เพื่อให้ได้ข้อเสนอที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่จะแก้ไขปัญหา
ความขัดแย้งและเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการ
ประจำ
3. เพื่อให้ทราบถึงการแทรกแซงอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ
ประจำระดับสูงโดยข้าราชการการเมือง

สมมุติฐานการศึกษา

ข้าราชการการเมือง ต้องการแทรกแซงเกี่ยวกับอำนาจการบรรจุและ
แต่งตั้งข้าราชการประจำนอกเหนือจากที่กฎหมายระบุไว้

วิธีการศึกษา

1. ศึกษาเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analysis approach)
โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่
 - เอกสารการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ การ
พัฒนาการเมืองการปกครอง

- รายงานผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

- ข่าว และบทความเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำจากสื่อมวลชนต่าง ๆ

- ผลการประชุม อภิปราย สัมมนา และบรรยายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำจากภาคราชการและอื่น ๆ

2. บทสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำระดับนักบริหารระดับสูง (ตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป) ตามนิยามศัพท์

ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ
2. ศึกษาเน้นเฉพาะ ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำระดับนักบริหารระดับสูง (ตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป) เฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ
2. ทำให้ทราบบทบาท หน้าที่ และแนวคิดในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ
3. ทำให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อเสนอแนะผู้ที่เกี่ยวข้อง
4. หากผู้เกี่ยวข้อง นำข้อเสนอแนะไปปฏิบัติ อาจช่วยลดการขัดแย้งลง ทำให้ข้าราชการทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจ เห็นใจ และให้ความร่วมมือต่อกันมากขึ้น

การนำเสนอผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษา ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะนำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและผลการศึกษา โดยจะขอนำเสนอผลการศึกษานอกเป็นบท ๆ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ จะกล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา คำนิยามศัพท์ วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานการศึกษา วิธีการศึกษา ขอบเขตการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง การบริหาร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังนำเสนอผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องจากข้อมูลต่าง ๆ เอกสารต่าง ๆ และสรุปกรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

บทที่ 3 พัฒนาการของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของข้าราชการทั้งสองฝ่ายในอดีต จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2518 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่ทำให้อำนาจการบรรจุและแต่งตั้งของข้าราชการการเมืองถูกตัดไป จนกระทั่งเกิดความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งโครงสร้างระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ซึ่งไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้น

บทที่ 4 ลักษณะสำคัญของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ในกรอบแนวความคิดของผู้ศึกษา โดยยกตัวอย่างเหตุการณ์ที่ชี้

ให้เห็นถึงการแทรกแซงอำนาจการบรรจุแต่งตั้งของข้าราชการประจำโดยข้าราชการการเมือง ซึ่งอาศัยข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ และบทสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ ในการศึกษาถึงความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำในภาพรวม เพื่อชี้ให้เห็นถึงรูปแบบการแทรกแซงในเรื่องอำนาจการบรรจุและแต่งตั้ง ผลเสียที่เกิดขึ้น รวมทั้งข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว