

สารบัญ

คำนำสถาบันพระปกเกล้า	4
คำนำผู้เขียน	6
บทสรุปผู้บริหาร	8
Executive Summary	14
บทที่ 1 บทนำ	24
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	25
1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย	32
1.3 ขอบเขตของงานวิจัย	33
1.4 วิธีการศึกษา	33
1.4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล	34
1.4.2 การวิเคราะห์และสรุปผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูล	34
1.4.3 การจัดทำข้อเสนอแนะและการนำเสนอผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์	34
1.5 ประโยชน์ของงานวิจัย	35
บทที่ 2 กรอบแนวคิดการดำเนินงานเกี่ยวกับการเมืองกับการบริหาร	36
2.1 แนวคิดการดำเนินงานเกี่ยวกับการเมืองกับการบริหาร	38
2.1.1 แนวคิดการดำเนินงานเกี่ยวกับการเมืองกับการบริหาร	38
2.1.2 เหตุผลของการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมือง	42
2.2 แนวคิดการดำเนินงานเกี่ยวกับการเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้	45
2.2.1 แนวคิดการดำเนินงานเกี่ยวกับการเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้	46
2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้	47
2.2.3 เหตุผลของการแทรกแซงระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง	49

สารบัญ

บทที่ 3	วิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ	50
3.1	การก่อตัวของรัฐชาติสมัยใหม่ – การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	54
3.2	การเมืองแบบ “อำมาตยาธิปไตย” ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	57
3.3	การเมืองแบบ “ภาคีรัฐ-สังคม แบบเสรี” ในยุครัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์	92
3.4	ความสัมพันธ์ “ก่อน” การปฏิรูปการเมืองไปสู่ประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540	99
3.5	ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของประเทศไทยในปัจจุบัน	107
บทที่ 4	ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในต่างประเทศ: กรณีศึกษาเพื่อพัฒนาตัวแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย	116
4.1	สหรัฐอเมริกา: ความสัมพันธ์ที่ข้าราชการการเมืองมีความเข้มแข็ง	118
4.1.1	ระบบการจําแนกข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง	118
4.1.2	ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ	122
4.1.3	ระบบหรือกลไกในการกำกับและตรวจสอบการบริหารงานบุคคล	124
4.2	ญี่ปุ่น: ระบบความสัมพันธ์ที่ข้าราชการประจำมีความเข้มแข็ง	127
4.2.1	ระบบการจําแนกข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ	128
4.2.2	ความสัมพันธ์ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ	132
4.2.3	ระบบหรือกลไกในการกำกับและตรวจสอบการบริหารงานบุคคล	140

สารบัญ

4.3	ออสเตอร์เลีย: ความสัมพันธ์ที่มีการกระจายอำนาจ ในการบริหารงานบุคคลให้กับส่วนราชการ	142
4.3.1	ระบบการจำแนกข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง	143
4.3.2	ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับ ข้าราชการประจำ	152
4.3.3	ระบบหรือกลไกในการกำกับและตรวจสอบ การบริหารงานบุคคล	157
บทที่ 5	การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ในกรณีของประเทศไทย	160
5.1	หลักการสำคัญพื้นฐานในการวางมาตรการและกลไกสำหรับ การปรับลดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ	164
5.1.1	ไม่ปฏิเสธบทบาทของข้าราชการการเมืองในการแต่งตั้ง และโยกย้ายข้าราชการประจำประเภทบริหารระดับสูง	164
5.1.2	ข้อเสนอในการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ การเมืองและข้าราชการประจำจะต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่าย	166
5.1.3	เพิ่มความโปร่งใสของกระบวนการแต่งตั้งและโยกย้าย ข้าราชการประจำประเภทบริหารระดับสูง	168
5.1.4	จัดให้มีกลไกในการคุ้มครองข้าราชการประจำ	169
5.2	ข้อเสนอในทางปฏิบัติเพื่อการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่าง ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำในกระบวนการแต่งตั้ง และโยกย้ายข้าราชการประจำ	171
5.2.1	ข้อเสนอในทางปฏิบัติเพื่อการปรับปรุงความสัมพันธ์ ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการประจำ	173
5.2.2	ข้อเสนอในทางปฏิบัติเพื่อการปรับปรุงความสัมพันธ์ ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ในกระบวนการโยกย้ายข้าราชการประจำ	178

สารบัญ

บทนำ

5.3 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกลไกในการให้ความคุ้มครองความสัมพันธ์	182
ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ	

5.3.1 การปรับปรุงกลไกหลักในการให้ความคุ้มครอง	182
ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง	
และข้าราชการประจำ	

5.3.2 การปรับปรุงกลไกสนับสนุนการให้ความคุ้มครอง	185
ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง	
และข้าราชการประจำ	

บทที่ 6 บทสรุป	190
----------------	-----

6.1 พลวัตการเมืองไทยกับการเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะสัมพันธ์	192
ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ	

6.2 ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ	193
ในต่างประเทศ: ความพยายามจากฝ่ายการเมืองในการควบคุม	
ข้าราชการประจำ	

6.3 ข้อเสนอแนะแนวทางสำหรับการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่าง	194
ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ	

บรรณานุกรม	197
------------	-----

ประวัติผู้วิจัย	209
-----------------	-----