

Chulalongkorn University

## Chula Digital Collections

---

Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)

---

2023

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสร้างความเข้มแข็งกลางทางการเมืองใน  
ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐ  
อเมริกา

ธีรพล บุญภาค  
คณะรัฐศาสตร์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd>

 Part of the [Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#)

---

### Recommended Citation

บุญภาค, ธีรพล, "การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสร้างความเข้มแข็งกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา" (2023). *Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)*. 10637.

<https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/10637>

This Independent Study is brought to you for free and open access by Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD) by an authorized administrator of Chula Digital Collections. For more information, please contact [ChulaDC@car.chula.ac.th](mailto:ChulaDC@car.chula.ac.th).

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสร้างความเป็นกลางทางการเมือง  
ในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2566

A COMPARATIVE STUDY OF POLITICAL IMPARTIALITY EDUCATION IN CIVIL SERVANTS  
IN THAILAND, THE UNITED KINGDOM, AND THE UNITED STATES OF AMERICA



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2023

หัวข้อสารนิพนธ์

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสร้างความเป็นกลาง  
ทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ระหว่าง  
ประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา

โดย

นายธีรพล บุญนาค

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.บัณฑิต จันทน์โรจนกิจ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร.บัณฑิต จันทน์โรจนกิจ)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ธีรพล บุญนาค : การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองใน  
 ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและ  
 สหรัฐอเมริกา. (A COMPARATIVE STUDY OF POLITICAL IMPARTIALITY  
 EDUCATION IN CIVIL SERVANTSIN THAILAND, THE UNITED KINGDOM, AND  
 THE UNITED STATES OF AMERICA) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.บัณฑิต จันทรโรจนกิจ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเหมือนและแตกต่างของกระบวนการสร้าง  
 ความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำระหว่างประเทศไทย  
 สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการผ่านการค้นคว้า  
 เอกสาร ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้องกับงานทรัพยากรบุคคลของประเทศไทย  
 และเจ้าหน้าที่ของสถานทูตสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนของทั้งสามประเทศสามารถ  
 แสดงออกถึงความเข้าใจของรัฐต่อคำว่าเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งทั้งสามประเทศมีความเข้าใจ  
 นิยามความเป็นกลางทางการเมืองตรงกัน โดยสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญ  
 กับการอบรมและจัดทำคู่มือการปฏิบัติตนอย่างเป็นกลางทางการเมืองให้แก่ข้าราชการพลเรือนฝ่าย  
 ประจำ แต่ประเทศไทยไม่ได้มีการบังคับให้ส่วนราชการจัดอบรมและจัดทำคู่มือในประเด็นนี้  
 ด้านการลงโทษข้าราชการที่ปฏิบัติตนไม่เป็นกลางทางการเมือง สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา  
 จัดให้มีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานตรวจสอบความประพฤติข้าราชการ และมีคณะกรรมการสอบสวน  
 ข้อเท็จจริง ซึ่งหากพบความผิดสามารถลงโทษข้าราชการได้ทันที แต่ประเทศไทยไม่มีความจริงจัง  
 ในเรื่องการตรวจสอบความประพฤติที่อาจไม่เป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ ทำให้ไม่มีการ  
 ลงโทษให้เป็นแบบอย่างแก่ข้าราชการคนอื่น ๆ กฎหมายว่าด้วยความเป็นกลางและมารยาท  
 ทางการเมืองของประเทศไทยจึงไม่มีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ ดังนั้น หน่วยงานกลางด้าน  
 ทรัพยากรบุคคลของประเทศไทยควรจัดให้มีการตรวจสอบและไต่สวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ  
 การปฏิบัติตนอย่างเป็นกลางทางการเมือง เพื่อรักษาผลประโยชน์และความน่าเชื่อถือของรัฐบาล  
 ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพและเสถียรภาพของรัฐบาลต่อไป

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2566

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....



## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ บัณฑิต จันทรโรจนกิจ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้ให้ข้อคิดเห็นอันเป็นองค์ความรู้และมุมมองที่ริเริ่มสร้างสรรค์ ทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งไม่ได้มีความซับซ้อนในเชิงวิธีวิทยาแต่อย่างใด มีความเป็นวิชาการมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษารู้สึกภูมิใจอย่างยิ่งที่ได้รับเกียรติจากอาจารย์เป็นที่ปรึกษาสารนิพนธ์ จึงขอกราบขอบพระคุณด้วยความเคารพอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน ณ กองพิธีการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล สถานที่ปฏิบัติงานของผู้ศึกษา ที่ได้ให้โอกาสและเวลาในการศึกษาตลอดหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แก่ผู้ศึกษา และยังเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้ศึกษาสนใจศึกษากระบวนการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของประเทศไทย เปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา หากไม่มีทุกท่านเส้นทางการศึกษาต่อของผู้ศึกษาคงไม่อาจเริ่มขึ้นและจบลงอย่างราบรื่นเช่นนี้ได้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเพื่อนร่วมรุ่น หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ รุ่น 56 ทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อนที่ใกล้ชิด ช่วยเหลือ ผลักดัน และส่งเสริมผู้ศึกษาโดยไม่เคยทอดทิ้งกันทั้ง 5 ท่าน อันประกอบขึ้นด้วยความหลากหลายที่ลงตัวจากวงการต่าง ๆ อาทิ ข้าราชการ นักธุรกิจหญิงผู้ประสบความสำเร็จ ทายาทนักธุรกิจ และทายาทนักการเมือง

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณบิดา มารดา และพี่สาวทั้งสองของผู้ศึกษา ที่มอบความรัก ความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ และเปี่ยมไปด้วยความภูมิใจในตัวผู้ศึกษาเสมอโดยไม่มีข้อแม้ใด ๆ เป็นผลให้ผู้ศึกษาสามารถร่ำเรียนและลงมือเขียนสารนิพนธ์ฉบับนี้ได้อย่างราบรื่นและประสบความสำเร็จ

ท้ายที่สุดนี้ ผู้ศึกษาหวังว่าคุณค่าและประโยชน์อันพึงมีจากสารนิพนธ์ฉบับนี้ จะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นถึงความสำคัญของการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ และตระหนักได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่ปฏิบัติตนอย่างเป็นกลางทางการเมือง (Impartial) กับความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศอยู่ ณ ขณะนั้น ๆ

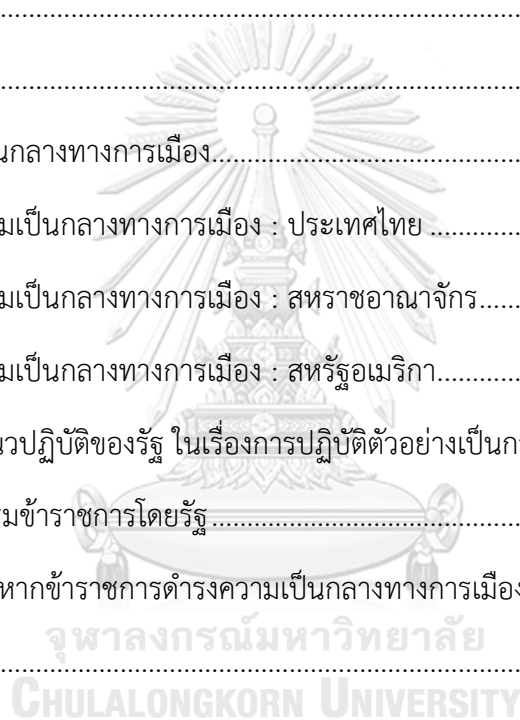
ธีรพล บุญนาค

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ที่มาและความสำคัญ.....	1
วัตถุประสงค์ .....	7
ขอบเขตการศึกษา .....	7
คำถามในการศึกษา .....	8
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	8
ระเบียบวิธีศึกษา.....	10
แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา .....	11
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	12
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
บทที่ 2 .....	14
แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	14
แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ว่าด้วยการแยกการเมืองออกจากการบริหาร.....	14
แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมืองในระบบราชการ.....	22



แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นมืออาชีพของข้าราชการประจำ .....	25
แนวคิดเกี่ยวกับความภักดีต่อองค์กร .....	26
กฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ .....	28
ประเทศไทย .....	28
สหราชอาณาจักร.....	30
สหรัฐอเมริกา.....	32
บทที่ 3 .....	33
กรณีศึกษา.....	33
นิยามของความเป็นกลางทางการเมือง.....	33
นิยามของความเป็นกลางทางการเมือง : ประเทศไทย .....	33
นิยามของความเป็นกลางทางการเมือง : สหราชอาณาจักร.....	34
นิยามของความเป็นกลางทางการเมือง : สหรัฐอเมริกา.....	35
รูปแบบการออกแนวปฏิบัติของรัฐ ในเรื่องการปฏิบัติตัวอย่างเป็นกลางทางการเมือง .....	37
รูปแบบการฝึกรอบรมข้าราชการโดยรัฐ.....	38
รูปแบบการลงโทษหากข้าราชการดำรงความเป็นกลางทางการเมือง.....	38
บทที่ 4 .....	40
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	40
สรุปผลและวิเคราะห์ข้อมูล .....	40
1) นิยามของความเป็นกลางทางการเมือง และ 2) รูปแบบการออกแนวปฏิบัติของรัฐ.....	40
3) รูปแบบการฝึกรอบรมโดยรัฐ.....	41
4) รูปแบบการลงโทษหากข้าราชการไม่ดำรงความเป็นกลางทางการเมือง .....	41
บทที่ 5 .....	43
บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	43
บทสรุป.....	43



ข้อเสนอแนะ .....	43
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	43
ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ .....	44
ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาคั้งถัดไป .....	44
บรรณานุกรม .....	45
ประวัติผู้เขียน .....	52



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 : รูปแบบการออกแนวปฏิบัติของรัฐ.....	37
ตารางที่ 2 : รูปแบบการฝึกอบรมโดยรัฐ.....	38
ตารางที่ 3 : รูปแบบการลงโทษกรณีข้าราชการปฏิบัติตนไม่เป็นกลางทางการเมือง .....	39



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญ

ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำซึ่งปฏิบัติงานในฝ่ายบริหาร หรือ Executive Branch (กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด) มีหน้าที่แบ่งเป็น 3 ส่วน<sup>1</sup> ได้แก่ 1) นำเสนอข้อเท็จจริงที่อยู่บนพื้นฐานของหลักฐาน (Evidence-based)<sup>2</sup> และให้คำแนะนำต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเรื่อยไปจนถึงคณะรัฐมนตรีที่กำลังบริหารประเทศอยู่ ณ ขณะนั้น (ในฐานะที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหาร) เพื่อพิจารณาตัดสินใจและสั่งการ ทั้งทางวิชาการและประสบการณ์ 2) นำนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่บริหารประเทศอยู่ ณ ขณะนั้นไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมและรักษาความลับทางราชการ และ 3) พิจารณา ตัดสินใจและสั่งการ ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้หรือผู้บริหารฝ่ายการเมืองออกกฎหมายให้อำนาจไว้ (กฎหมายออกโดยฝ่ายการเมือง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นหัวหน้าบริหาร) หน้าที่ของข้าราชการพลเรือนทั้ง 3 ส่วน เป็นหน้าที่เฉพาะและอาศัยความเชี่ยวชาญอย่างสูงยิ่ง<sup>3</sup> ซึ่งเป็นหน้าที่และการปฏิบัติงานที่อาชีพอื่น ๆ ในภาคเอกชนและภาคประชาสังคมไม่มีโอกาสได้เข้าถึงหรือทดลองปฏิบัติได้ ข้าราชการพลเรือนจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่ผู้เข้ามาทำหน้าที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิเสธการใช้งานหรือเรียกใช้ภาคเอกชนมาดำเนินการแทนได้ ในทางกลับกัน ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำคือผู้ที่จะต้องมีคุณสมบัติพิเศษ ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับชี้แนวทาง ให้ตัวข้าราชการเองสามารถทำงานตามเป้าประสงค์และจุดมุ่งหมายอันเดียวกับรัฐบาล ณ ขณะนั้น ๆ ได้ ไม่ว่าจะรัฐบาลที่ตนทำงานด้วยอยู่จะเปลี่ยนแปลงหน้าตา เปลี่ยนชุดความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างไรก็ตาม<sup>4</sup> ทั้งนี้ คุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำข้างต้นปรากฏในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย ในนามของคำว่า “การเป็นกลางทางการเมือง” และปรากฏในฉบับแปลเป็นภาษาอังกฤษโดยสำนักงานกฤษฎีกาว่า Political Impartial อันมีนัยยะที่ลึกซึ้งและกว้างขวางเกินกว่าการจะแปลได้เพียงว่า “เป็นกลาง” เท่านั้น และความการแปลว่า “เป็นกลาง” มีผลอย่างยิ่งต่อความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติตนในการทำงานราชการของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของไทยจนถึงปัจจุบัน

<sup>1</sup> Likhit Dhiravegin, "Demi democracy : the evolution of the Thai political system," (Singapore :: Times Academic Press, 1992).

<sup>2</sup> Institute for Government, "Has civil service impartiality had its day?," (The United Kingdom: Youtube, 23 May 2023 2023).  
[https://www.youtube.com/live/xpYw5f7Bun0?si=ui53uwQOoH\\_H268m](https://www.youtube.com/live/xpYw5f7Bun0?si=ui53uwQOoH_H268m).

<sup>3</sup> J. C. N. Raadschelders, "Impartial, skilled, respect for law: The ancient ideals of civil servants at the root of eastern and western traditions," *Korean Journal of Policy Studies* 35, no. 1 (2020), <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=9324b5f3-2d24-3943-a374-99866d44585b>.

<sup>4</sup> Likhit Dhiravegin, "The bureaucratic elite of Thailand : a study of their sociological attributes, educational backgrounds and career advancement pattern," (Bangkok :: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1978).

การใช้คำว่า “การเป็นกลางทางการเมือง” แพร่หลายในเอกสารราชการและสื่อรูปแบบต่าง ๆ ของไทยมาอย่างยาวนาน ทำให้ประชาชนทั่วไปของประเทศไทยคุ้นเคยกับคำกล่าวที่ว่า “ข้าราชการพลเรือนต้องเป็นกลางทางการเมือง” นำมาซึ่งการให้นัยยะและจินตนาการต่อไปว่า ข้าราชการพลเรือนไม่สามารถกระทำการใด ๆ อันเกี่ยวกับพรรคการเมือง ห้ามมีตำแหน่งทางการเมือง ห้ามเคลื่อนไหวทางการเมือง รวมถึงห้ามแสดงออกทางการเมืองในรูปแบบใด ๆ ก็ตาม แต่ในประเทศต้นแบบของระบบราชการ ซึ่งประเทศไทยได้นำรูปแบบมาใช้ก่อตั้งระบบราชการของตนเอง เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ไม่ได้เลือกใช้คำว่า “การเป็นกลางทางการเมือง” หรือคำใด ๆ ที่แปลว่า “กลาง” ซึ่งเป็นคำที่ไม่สามารถชี้วัด “ความกลาง” ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันได้ สำหรับเขียนกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนของรัฐ ดังจะเห็นได้จากสหรัฐอเมริกาที่เลือกใช้คำว่า “Nonpartisan” หรืออาจจะแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า “ไม่ยึดติดกับพวกใดหรือฝ่ายใด” อีกด้านในสหราชอาณาจักร ใช้คำว่า “Political Impartial”<sup>5</sup> เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งอาจแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า “ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง” โดยทั้งสองคำที่กล่าวมานี้ มีนัยยะสื่อถึงมุมมองที่ตัวข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำควรเข้าใจสถานะของผู้บริหารฝ่ายการเมืองว่าเป็นหัวหน้าของตน ซึ่งข้าราชการไม่สามารถเลือกว่าจะทำงานด้วยหรือไม่ตามแต่ใจตนเองได้เป็นประการแรกอย่างชัดเจน และมีนัยยะที่สื่อได้ชัดเจนมากกว่าการนิยามว่าข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำอย่างตนจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร กล่าวคือ กฎหมายข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ “ทำงานโดยไม่เลือกผู้บังคับบัญชา” ซึ่งเป็นแนวคิดหลัก<sup>6</sup> หากข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำเข้าใจแนวคิดนี้เป็นอย่างดีแล้ว ย่อมสามารถเลือกปฏิบัติตนตามหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติปลีกย่อยและข้อกำหนดอื่น ๆ ที่จะถูกกำหนดขึ้นในภายหลัง ผ่านการออกกฎหมายลำดับรองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่มีความจำเป็นจะต้องให้คำนิยามว่า “ความเป็นกลางคืออะไร”

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย ซึ่งเป็นที่มาของการกำหนดให้ “Political Impartial” ในภาษาอังกฤษ อันเป็นคำที่กำเนิดขึ้นตามนิยามและบริบทของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนสหราชอาณาจักร ค.ศ. 1960 (Public Service Act 1960) แปลเป็นคำว่า “เป็นกลางทางการเมือง” ในภาษาไทย มีผลเป็นการกำหนดคุณสมบัติข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำให้มี “ความเป็นกลางทางการเมือง” และในเชิงสังคมยั้งนั้น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นี้ยังสร้างความเข้าใจที่แตกต่างหลากหลายต่อความหมายของ “ความเป็นกลางทางการเมือง” แก่ประชาชนไทยในหลายโอกาส

<sup>5</sup> B. Chapman, "Civil Service," in *Encyclopedia Britannica* (London: Encyclopedia Britannica, 19 November 2023).

<https://www.britannica.com/topic/civil-service>.

<sup>6</sup> B. Guy Peters, "STILL THE CENTURY OF BUREAUCRACY?: THE ROLES OF PUBLIC SERVANTS," *Public Policy & Administration / Viesoji Politika ir Administravimas* 30 (2009), <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=af23d65d-3085-3fd5-a6e5-e0658d627253>.

ตลอด 17 ปีที่มีผลบังคับใช้มา หลายต่อหลายครั้ง ส่วนราชการไทยมักนำคำดังกล่าวไปใช้อธิบายวิธีการปฏิบัติตัวที่ถูกต้องของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ รวมไปถึงใช้ห้ามปรามไม่ให้ข้าราชการกระทำกิจกรรมบางอย่างที่ส่วนราชการนั้น ๆ ตัดสินว่าไม่เป็นกลางทางการเมือง เช่น ข้าราชการสวมเสื้อพรรคการเมือง แต่งกายโดยเน้นโทนสีประจำพรรคการเมือง ในพื้นที่หรือชุมชนที่รับรู้ว่าคุณคนนั้น ๆ เป็นข้าราชการ ถือเป็นการกระทำที่มีสิทธิ์ถูกตัดสินว่าเป็นข้าราชการที่ไม่เป็นกลางทางการเมือง หรือร่วมโฆษณาพรรคการเมืองได้ จะเห็นได้ว่าตัวบทกฎหมาย การเลือกใช้คำในตัวบทกฎหมาย มีผลต่อความเข้าใจของสังคมและตัวข้าราชการเอง กฎหมายจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งในการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการ ในประเทศที่ใช้ภาษาต่างกัน มีรูปแบบการเขียนกฎหมายที่ต่างกัน ไปจนถึงการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนที่ต่างกัน ย่อมให้ผลลัพธ์ในการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการได้แตกต่างกัน

การทำงานโดยไม่เลือกผู้บังคับบัญชาหรือไม่เลือกข้าง หรือที่ในประเทศไทยใช้คำว่า “เป็นกลางทางการเมือง” ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังอภิปรายมาแล้วนั้น แม้จะเลือกใช้คำทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปมากจากบริบทของประเทศต้นแบบของระบบราชการ แต่นับว่ากฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนของทั้งสามประเทศ มีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ การบังคับใช้ให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำมีการปฏิบัติราชการอย่างสุดความสามารถเพื่อให้งานบรรลุจุดประสงค์เดียวกับรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศอยู่ ณ ขณะนั้น เพื่อให้การนำนโยบายที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่ม ดำเนินไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด การที่หลักคิดเรื่องการไม่เลือกผู้บังคับบัญชา ไม่เลือกฝ่ายใด ยังปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนของทั้งสามประเทศแสดงให้เห็นว่าคุณค่าและแนวคิดแบบรัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิม (Traditionalism) ของ Woodrow Wilson ที่เสนอไว้ว่า แยกการบริหารงานภาครัฐออกจากการเมือง โดยแยกหน้าที่ของฝ่ายการเมือง ให้อยู่กลุ่มของการกำหนดนโยบาย และให้ข้าราชการประจำทำงานบริหารจัดการ<sup>7</sup> หรือเป็นฝ่ายลงมือทำ เช่น การนำนโยบายไปปฏิบัติ การให้คำแนะนำในฐานะผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติงานประเภทนั้น ๆ เป็นต้น ยังคงมีอิทธิพลเหนือแนวคิดระบบราชการมาอย่างยาวนาน แม้ประวัติศาสตร์จะเดินทางผ่านช่วงสงครามโลก สงครามเย็นมาแล้วกว่าสี่สิบปี และเกินกระบวนทัศน์ใหม่ ๆ ในระบบราชการมากมายแล้วก็ตาม แต่ในการดำเนินไปของระบบราชการทั่วโลก หลักคิดเรื่องการแยกระบบราชการออกจากการเมือง และการไม่เลือกผู้บริการ ยังคงเป็นส่วนผสมหนึ่งของระบบราชการทุกแห่งทั่วโลก โดยมีพื้นที่อิทธิพลน้อยใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนทัศน์ใหม่ ๆ แตกต่างกันไป

<sup>7</sup> M. Bapuji, "PARADIGMS OF PUBLIC ADMINISTRATION: AN ASSESSMENT," *The Indian Journal of Political Science* 50, no. 3 (1989), <http://www.jstor.org/stable/41855442>.

ในปัจจุบัน “ความเป็นกลางทางการเมือง” “ความไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด” หรือจะเรียกว่า “ความไม่เลือกข้าง” ถือเป็นประเด็นร่วมสมัยและเป็นคุณสมบัติสำคัญอย่างยิ่งของข้าราชการที่แม้แต่ประเทศเจ้าของสำนักคิดยังต้องการให้เป็นคุณสมบัติที่มีอยู่ในข้าราชการของตน ประเทศไทยในฐานะประเทศที่นำรูปแบบระบบราชการของทั้ง 2 ประเทศมาปรับใช้ย่อมหนีไม่พ้นที่จะต้องให้ความสำคัญกับคุณสมบัติข้าราชการข้อนี้ กล่าวคือ “คุณสมบัติการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Political Impartial) ของข้าราชการในสำนักงานบริหารของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (The Executive Office of the President of the United States) ทำให้ข้าราชการพลเรือนสังกัดดังกล่าว สามารถให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นอย่างตรงไปตรงมา โดยปราศจากอคติอันเกิดจากอุดมการณ์ทางการเมือง”<sup>8</sup> กล่าวคือ เมื่อใดที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้รับเลือกตั้งจากการประกาศใช้ชุดนโยบายซึ่งมีลักษณะค่อนข้างไปทางสังคมนิยม (กลางซ้าย) ข้าราชการเหล่านี้จะสามารถให้คำแนะนำชี้ให้เห็นช่องทางในการนำนโยบายแบบค่อนข้างไปทางสังคมนิยมนั้นไปสู่การปฏิบัติได้สำเร็จได้ง่ายขึ้นหรือประสานงานด้านนิติบัญญัติ เพื่อแปลงนโยบายเป็นกฎหมายได้รวดเร็ว เห็นผลได้ทันเวลา แม้ว่าในสมัยการบริหารของประธานาธิบดีคนก่อน ข้าราชการคนเดียวกันนี้เอง จะเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินนโยบายแบบทุนนิยม (ขวาหรือกลางขวา) มาโดยตลอด

ในทำนองเดียว หากชาวสหรัฐฯ ตัดสินใจเลือกผู้สมัครประธานาธิบดีที่มีอุดมการณ์ที่ค่อนข้างไปทางทุนนิยม ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำในสำนักงานบริหารของประธานาธิบดีนี้ ยังสามารถให้คำแนะนำ ประสานงานและนำนโยบายเช่นนั้นไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดี ซึ่งหลักการทำงานเช่นนี้ไม่ใช่การ “ปฏิบัติตามคำสั่งให้ดีที่สุด” เท่านั้น แต่คือการปฏิบัติอย่างเต็มความสามารถ โดยมีเป้าหมายเดียวกันกับรัฐบาล โดยไม่นำเอาอุดมการณ์ทางการเมืองส่วนตัวมาเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ<sup>9</sup> หากใช้การทำตัวเป็นกลางของข้าราชการตามจินตนาการของบุคคลทั่วไปในประเทศไทย ที่คาดหวังว่า ข้าราชการจะต้องปฏิบัติไปในทาง “ไม่แสดงออกเข้าข้างผู้บังคับบัญชาของตน และไม่เข้าข้างคู่กรณีของผู้บังคับบัญชาของตนเอง”

คำอธิบายผ่านวิถีการทำงานของข้าราชการในสำนักงานบริหารของประธานาธิบดีสหรัฐฯ สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการทำงานอย่าง “ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด” “ไม่เลือกผู้บังคับบัญชา” ของข้าราชการประจำกับประสิทธิภาพของรัฐบาล เมื่อใดที่ข้าราชการประจำมี

<sup>8</sup> Robert J. McKeever, *A Brief Introduction to US Politics*, 1st Edition ed. (London: Routledge, 2006).

<sup>9</sup> การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ การอภิปรายเรื่อง, “การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ [จุลสาร] : การอภิปราย วันที่ 27 พฤศจิกายน 2543 ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. / ผู้อภิปราย, กระทบ ทงธรรมชาติ, โคทม อารียา, บรรคักดิ์ อูวรรณโม ; ผู้ดำเนินการอภิปราย, คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์,” (ชมรมนักบริหารข้าราชการพลเรือน, 2000). <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=f2deb127-aecc-35e7-9b56-0833fbdf6ad5>.

คุณลักษณะไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ทำงานอย่างเต็มความสามารถกับทุกรัฐบาล<sup>10</sup> ย่อมทำให้การทำงานของรัฐบาลเกิดประสิทธิภาพ เสถียรภาพ และตัวข้าราชการมีความซื่อสัตย์ต่อรัฐบาลอย่างเต็มที่<sup>11</sup> การทำงานโดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ยังช่วยลดโอกาสการเกิดเหตุความไม่สงบทางการเมืองอันเนื่องมาจากการนัดหยุดงานประท้วงของข้าราชการ การรั่วไหลของความลับทางราชการจนเกิดความไม่พอใจของประชาชนซึ่งอาจจะนำไปสู่การก่อจลาจลและความไม่มั่นคงของรัฐบาลได้

ตัวอย่างประเด็นร่วมสมัยที่แสดงถึงการให้ความสำคัญกับคุณสมบัติการทำงานอย่างไม่เลือกข้างของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำในสหราชอาณาจักรคือ การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ของสหราชอาณาจักรได้ทำการตรวจสอบ นางซู เกรย์ (Sue Gray) อดีตปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร พบว่าเธอได้ทำสัญญาจ้างงาน “บางประเภท” ที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญ (ฝ่ายตรงกันข้าม, คู่กรณีของรัฐบาลในปัจจุบัน) ขณะที่เธอดำรงตำแหน่งเป็นรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งในราชการฝ่ายประจำ หลังเสร็จสิ้นกระบวนการสอบสวน รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้เปิดเผยข้อมูลว่า นางซู เกรย์ ได้ทำสัญญามอบหมายงานให้ดำรงตำแหน่งเลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญ (ตำแหน่งทางการเมือง) หรือเลขานุการของหัวหน้าพรรคแรงงาน ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในสภาสามัญชนของสหราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นการละเมิดมาตรฐานทางจริยธรรมด้านความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำโดยตรง นางซู เกรย์ จึงลาออกตำแหน่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและลาออกจากราชการ เพื่อเข้ารับการแต่งตั้งดังกล่าว<sup>12</sup>

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับรายงานจากคณะกรรมการสอบสวนฝ่ายข้าราชการประจำ ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่า การกระทำของนางซู เกรย์ ได้ทำลายความเชื่อมั่นในคุณสมบัติ “ไม่เลือกข้าง” (Impartial) ของข้าราชการ และละเมิดหลักปฏิบัติข้อสำคัญของข้าราชการสหราชอาณาจักร การกล่าวต่อสื่อของบุคคลสำคัญระดับรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักรแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารบ้านเมือง (ฝ่ายการเมือง) ของสหราชอาณาจักร ยังคงมีความคาดหวังให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำยึดหลักความเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติ หรือ Impartial ต่อไป<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Somsak Chetsurakarn, "Conflict over appointment authority between politician and civil servant / Somsak Chetsurakarn," (1996). <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=af4858f0-e292-33c1-8f13-6b736d5667a5>.

<sup>11</sup> ยูพา คงสวัสดิ์พร, ชนิดา จิตตรุทธะ, เลิศพันธ์ สุขยิทธิ และ นิรมล มหิตพงษ์, "วัฒนธรรมความไว้วางใจกับจริยธรรมความซื่อสัตย์ของข้าราชการไทย = Trust Culture and the Ethics of Honesty of Thai Officials / ชนิดา จิตตรุทธะ, ยูพา คงสวัสดิ์พร, เลิศพันธ์ สุขยิทธิ และ นิรมล มหิตพงษ์," (พิมพ์ครั้งที่ 1.: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2012). <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=09f9455a-8b23-3056-88ca-c870613a8180>.

<sup>12</sup> Evening Standard, "Sue Gray resigns amid reports of appointment as Keir Starmer's chief of staff," Politics, *Evening Standard* (London), 2 March 2023, <https://www.standard.co.uk/news/politics/sue-gray-keir-starmer-labour-cabinet-office-nadine-dorries-b1064354.html>.

<sup>13</sup> David Hine et al., "The regulation of standards in British public life

The regulation of standards in British public life: Doing the right thing?," in *Whitehall wars: Protecting civil-service impartiality* (Manchester University Press, 2016).



เพื่อให้การทำงานร่วมกับรัฐบาลอย่างมีความไว้วางใจอย่างแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่เสถียรภาพและประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินตามลำดับ

กรณีอื้อฉาวของนางซู เกรย์ ยังแสดงให้เห็นว่าข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของสหราชอาณาจักรยังคงเคารพหลักความเป็นกลางทางการเมืองเป็นวิถีประจำเช่นเดียวกับข้าราชการการเมือง เพราะในท้ายที่สุด นางซู เกรย์ ได้ตัดสินใจลาออกจากราชการ โดยไม่รอให้มีการลงโทษผ่านกระบวนการสอบสวนหรือเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อแสดงออกว่าเธอตระหนักถึงความสำคัญของหลักกลางทางการเมืองและแสดงให้เห็นสาธารณชนรับรู้ว่ายอมรับว่าได้ละเมิดหลักความเป็นกลางทางการเมืองจริง และพร้อมที่จะรับผิดชอบโดยการพ้นจากสถานะความเป็นข้าราชการประจำด้วยตนเอง

ปฏิกริยาของฝ่ายการเมืองและสังคมของสหราชอาณาจักรที่มีต่อการกระทำของนางซู เกรย์ สะท้อนให้เห็นการดำรงอยู่ของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิมในระบบราชการของสหราชอาณาจักร ซึ่งมีแนวทางแยกฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) ออกจากฝ่ายการเมืองอย่างชัดเจน โดยข้าราชการประจำเป็นเสมือนตัวแทนของความมั่นคงไม่เปลี่ยนแปลงตามกระแส ในขณะที่ฝ่ายการเมืองคือตัวแทนของความเห็นสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิมนี้อยู่มีอิทธิพลต่อกระบวนการทัศน์ของระบบราชการสหราชอาณาจักรอยู่เสมอ ไม่ว่าจะผ่านการศึกษาไปยุค “การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) อย่างเต็มที่แล้วก็ตาม

ผลของการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำระหว่าง ประเทศไทย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา จึงมีความสำคัญในเชิงวิชาการ ในฐานะข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำให้มีคุณลักษณะ Political Impartial หรือ เป็นกลางทางการเมือง, ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด, ไม่เลือกผู้บังคับบัญชาของตน และพร้อมจะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอิทธิพลของแนวคิดทางการเมืองที่ตนเชื่อถืออยู่ ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่รัฐบาลของประเทศต้นแบบของระบบราชการของโลกทั้งสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาต้องการอยู่เสมอ ไม่เคยล้าสมัย และเป็นคุณสมบัติที่จะนำไปสู่การทำงานอย่างเต็มความสามารถ โดยยึดถือเป้าหมายในการปฏิบัติงานเดียวกันกับรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศ ณ ขณะนั้น ๆ อยู่เสมอ ซึ่งจะมีผลในการเพิ่มประสิทธิภาพ เสถียรภาพการทำงาน และความมั่นคงของรัฐบาล และนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านอำนาจบริหารของประเทศอย่างสงบเรียบร้อยตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่ประเทศยึดถืออยู่อีกด้วย

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความเหมือนและแตกต่างของกระบวนการสร้างความเข้าใจความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา
2. เพื่อศึกษาความเหมือนและแตกต่างของแนวปฏิบัติในการรักษาความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา
3. เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนากระบวนการสร้างความเข้าใจความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของประเทศไทย

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การทำสารนิพนธ์ครั้งนี้มุ่งศึกษาใน 4 ประเด็นหลัก คือ

- 1.1 สารนิพนธ์นี้จะศึกษาเฉพาะกระบวนการในการสร้างความเข้าใจความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการทหาร ตำรวจ ตุลาการ นิติบัญญัติ และท้องถิ่น
- 1.2 กระบวนการในการสร้างความเข้าใจความเป็นกลางทางการเมืองในสารนิพนธ์นี้ หมายถึงสิ่งที่ส่วนราชการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลผลิตเป็นนโยบาย กฎหมายลำดับศักดิ์รอง กฎหมายแม่บท ระเบียบข้อบังคับ การฝึกอบรม การลงโทษทางวินัยและการบังคับโทษ ของประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา โดยไม่ได้หมายรวมถึง การขัดเกลาผ่านธรรมเนียมปฏิบัติภายในองค์กร หรือการถูกลงโทษทางสังคม
- 1.3 สารนิพนธ์นี้ศึกษาเฉพาะการดำเนินการของรัฐบาลต่อข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำเท่านั้น กล่าวคือในประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐรวม เช่น สหรัฐอเมริกา หรือรัฐเดี่ยวที่ตรากฎหมายอนุญาตให้ท้องถิ่นตั้งรัฐบาลบริหารตนเองได้ เช่น สหราชอาณาจักร สารนิพนธ์นี้จะศึกษาเฉพาะการดำเนินการของรัฐบาลกลางของประเทศเท่านั้น
- 1.4 สารนิพนธ์นี้อาจปรากฏคำว่า “ความเป็นกลาง” สำหรับอธิบายคุณสมบัติ “Impartial” ของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ เนื่องจากเป็นคำที่พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนด แต่จะยึดความหมาย

และนัยยะที่สื่อถึง “การไม่เลือกผู้บังคับบัญชา” และ “การทำงานอย่างเต็มความสามารถโดยมีเป้าหมายเดียวกันกับรัฐบาลที่บริหารประเทศ ณ ขณะนั้น” เป็นหลัก

## 2. ขอบเขตด้านข้อมูล

สารนิพนธ์นี้ใช้การวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Analysis) ทั้งเอกสารซึ่งเป็นหลักฐานขั้นต้น เช่น คำสั่ง ตั๋วบทกฎหมาย ประกาศส่วนราชการ เป็นต้น และยังศึกษาจากบทวิเคราะห์ซึ่งจัดเป็นหลักฐานทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์วารสาร บทความ ข่าว วิทยุ ทีวี ใบบันทึกงานวิจัย วารสารวิชาการ จากสถานศึกษา หน่วยงานเอกชน และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ และการสัมภาษณ์นักทรัพยากรบุคคล สังกัดสำนักงาน ก.พ. ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดคุณลักษณะของข้าราชการพลเรือนไทย

## 3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ สัมภาษณ์ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในช่วงระหว่างวันที่ 1- 7 พฤศจิกายน 2566 เก็บข้อมูลจากกฎหมาย ข้อกำหนด จดหมายเหตุและข่าวสารเพื่อนำมาทำการวิเคราะห์ในสารนิพนธ์นี้ ระหว่างวันที่ 15 กันยายน 2566 – 10 ธันวาคม 2566

## คำถามในการศึกษา

1. กระบวนการสร้างความเข้าใจความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร
2. แนวปฏิบัติในการรักษาความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร
3. ประเทศไทยมีแนวทางพัฒนากระบวนการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำอย่างไร

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**ความเป็นกลางทางการเมือง** หมายถึง คุณสมบัติหนึ่งของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ สื่อถึงการปฏิบัติราชการโดยไม่เลือกผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง และปฏิบัติหน้าที่โดยมีเป้าหมายของการทำงานเป็นสิ่งเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง โดยแปลจากภาษาอังกฤษ

คำว่า Impartial และคำว่า Nonpartisan ซึ่งเป็นคำที่กฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาเลือกใช้ตามลำดับ

**พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551** หมายถึง กฎหมายระดับแม่บทว่าด้วยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยที่มีสภาพบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และเป็นกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนของไทย รวมถึงเป็นกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่กล่าวถึงคำว่า “Impartial” ในนาม “ความเป็นกลางทางการเมือง” จนเป็นนิยามอ้างอิงเป็นการทั่วไปในประเทศไทย<sup>14</sup>

**ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ** หมายถึง ข้าราชการที่ไม่ได้สังกัดส่วนราชการฝ่ายทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตุลาการ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยราชการในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

**ข้าราชการการเมือง** หมายถึง บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองที่ปฏิบัติงานในฝ่ายบริหารของประเทศไทย (ไม่ใช่ในนิติบัญญัติและตุลาการ) ดังต่อไปนี้

1. ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการทบวง
2. เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการทบวง
3. ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
4. เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
5. ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
6. เลขาธิการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
7. รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
8. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
9. ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
10. รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
11. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
12. ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
13. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
14. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
15. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
16. รัฐมนตรีว่าการทบวง

<sup>14</sup> Parliament of Thailand, Civil Service Act 2008, (Bangkok: Cabinet Secretariat of Thailand, 2008).

17. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
18. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
19. รองนายกรัฐมนตรี
20. นายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง 2535 มาตรา 4 กล่าวว่า หากข้าราชการการเมืองดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย และได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือเงินเพิ่ม สำหรับสมาชิกสภาดังกล่าวแล้ว ไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในฐานะข้าราชการการเมืองอีก (มาตรา 6)<sup>15</sup>

**ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499** หมายถึง กฎหมายลำดับศักดิ์รองที่ให้รายละเอียดการปฏิบัติตนอย่างผู้มีมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือนไทย โดยกำหนดว่าสิ่งใดเป็นสิ่งที่ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติและไม่พึงปฏิบัติหากต้องการเป็นมีมารยาททางการเมือง<sup>16</sup>

### ระเบียบวิธีศึกษา

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้ศึกษาได้สืบค้นและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา อันประกอบไปด้วยกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของทั้งสามประเทศ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลทั้งสามประเทศและเหตุการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ที่สอดคล้องและสัมพันธ์กับประเด็นเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองในระบบข้าราชการ โดยใช้เครื่องมือการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสาร (Documentary Analysis) จากเอกสาร เอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ วารสาร บทความ ข่าวงานวิจัย วารสารวิชาการ จากสถานศึกษาวิจัย หน่วยงานเอกชน และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ประกอบกับการสัมภาษณ์นักทรัพยากรบุคคล ภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการไทย และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับต้นและระดับกลาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการส่วนตัวให้กับเอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักรประจำประเทศไทย และเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาตามลำดับ โดยถือเป็นผู้มีประสบการณ์ตรงในการปฏิบัติงานภายใต้กฎระเบียบว่าด้วยข้าราชการพลเรือนของ

<sup>15</sup> The Royal Thai Government, Political Official Act 1992, (Bangkok: Cabinet Secretariat of Thailand, 1992).

<sup>16</sup> รัฐบาลไทย, ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี

ว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2499).

ทั้งสามประเทศ เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ถึงรูปแบบการปลูกฝังความเป็นกลางทางการเมืองของทั้งสามประเทศ ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ภายใต้ข้อจำกัด บริบท และสิ่งแวดล้อมที่มีข้อเหมือนและข้อแตกต่างกัน และลักษณะการปลูกฝังความเป็นกลางทางการเมืองนั้น สัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารประเทศของรัฐบาลของทั้งสามประเทศหรือไม่และอย่างไร เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำในแต่ละประเทศ แล้วจึงนำมาเป็นข้อมูลในการประยุกต์และปรับใช้ภายใต้บริบทที่เหมาะสมของประเทศไทย ซึ่งจะช่วยยกระดับความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติราชการให้กับข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของประเทศไทยต่อไป

### แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ผู้ศึกษาได้กำหนดแนวคิดและกรอบสำหรับการสืบค้นและรวบรวมข้อมูลในแต่ละประเด็นไว้เป็นหมวดหมู่ โดยกำหนดประเด็นที่ศึกษาออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่

1) นิยามของความเป็นกลางทางการเมือง ที่รัฐบาลของประเทศไทย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ยึดถือปฏิบัติกับข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของตน โดยศึกษาจากการประมวลเนื้อหาในเอกสารกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ระดับแม่บท และกฎหมายลำดับศักดิ์รอง รายงานการประชุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากแหล่งออนไลน์ ตลอดจนบทความทางวิชาการ และสัมภาษณ์นักทรัพยากรบุคคล ภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ของประเทศไทย เทียบเคียงข้อมูลกับการสัมภาษณ์เลขานุการส่วนตัว เอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

2) รูปแบบการออกแนวปฏิบัติของรัฐ ในเรื่องการปฏิบัติตัวอย่างเป็นกลางทางการเมือง เช่น การกล่าวถึงการปฏิบัติตนอย่างเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ในกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูง อาทิ พระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญ สื่อถึงการให้ความสำคัญกับการปลูกฝังความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการประจำมากกว่าการไม่กล่าวถึงในลำดับศักดิ์สูง แล้วเลือกที่จะให้รายละเอียดไว้ในกฎหมายลำดับศักดิ์รองเท่านั้น โดยศึกษาจากเอกสารราชการที่ระบุกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ระดับแม่บท และกฎหมายลำดับศักดิ์รอง รายงานการประชุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากแหล่งออนไลน์ ตลอดจนบทความทางวิชาการ และสัมภาษณ์นักทรัพยากรบุคคล ภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย เทียบเคียงข้อมูลกับการสัมภาษณ์เลขานุการส่วนตัวของเอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ประจำประเทศไทย เพื่อสอบถามถึงอิทธิพลของรูปแบบของกฎหมายที่มีต่อวิถีคิดและการปฏิบัติงานอย่าง

เป็นกลางทางการเมืองในชีวิตประจำวันของพวกเขา ในฐานะที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐของทั้งสองประเทศ

3) รูปแบบการฝึกอบรมโดยรัฐ ซึ่งถือเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ข้าราชการโดยรัฐรูปแบบที่ใกล้ชิดมากที่สุด มีความผูกพันกับชีวิตการทำงานของข้าราชการมาก หากจะศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการปลุกฝังฯ ย่อมต้องสืบค้นจากผู้ที่มิประสบการณ์โดยตรง ผู้ศึกษาจึงหาข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกนักทรัพยากรบุคคล ภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ของประเทศไทย เทียบเคียงข้อมูลกับการสัมภาษณ์เลขานุการส่วนตัวเอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ได้รับข้อมูลจากประสบการณ์โดยตรงจากข้าราชการของทั้งสามประเทศ

4) รูปแบบการลงโทษหากข้าราชการดำรงความเป็นกลางทางการเมือง เป็นวิธีการสร้างความยำเกรงและเรียนรู้ที่จะรักษามาตรฐานการปฏิบัติ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจึงเป็นเอกสารกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ ที่เขียนบังคับโทษที่จะถูกบังคับใช้ หากข้าราชการละเมิดมาตรฐานเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง ประกอบกับการสัมภาษณ์นักทรัพยากรบุคคล ภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย เทียบเคียงข้อมูลกับการสัมภาษณ์เลขานุการส่วนตัวเอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาจะจำแนกชนิดและจัดกลุ่มของข้อมูล (Typological Analysis) ในรูปแบบของการวิเคราะห์สารระบบ (Taxonomy Analysis) จากนั้นใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) ซึ่งจะช่วยให้ตีความข้อมูลในรูปแบบการพรรณนาได้ ทั้งในส่วนของการวิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบการออกกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ และการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการปลุกฝัง เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและการอภิปราย ผลการศึกษาที่ชัดเจน รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะ สำหรับการพัฒนาความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำที่เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทของประเทศไทย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เกิดองค์ความรู้ที่นำไปสู่การพัฒนาหลักการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนที่มีความเป็นสากล สอดคล้องกับประเทศต้นแบบของระบอบการปกครองของไทย ทั้งสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา

2. ข้าราชการ ส่วนราชการสามารถนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการอย่างเป็นกลางทางการเมืองที่สอดคล้องกับหลักคิดอันเป็นสากลของประเทศต้นแบบระบบราชการ และสร้างข้าราชการพลเรือนที่เป็น “มืออาชีพ” ได้
3. สร้างการรับรู้ให้แก่สังคมไทย ในการทำความเข้าใจหลักการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่เป็นกลางทางการเมืองและเป็นมืออาชีพ และสามารถตีความได้ว่าการปฏิบัติราชการอย่างเป็นกลางทางการเมืองเป็นอย่างไร





## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สารนิพนธ์เรื่องการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ว่าด้วยการแยกการเมืองออกจากการบริหาร
2. แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมืองในระบบราชการ
3. แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นมืออาชีพของข้าราชการประจำ
4. แนวคิดเกี่ยวกับความภักดีต่อองค์กร
5. กฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของประเทศไทย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

### แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ว่าด้วยการแยกการเมืองออกจากการบริหาร

การแยกการเมืองออกจากการบริหารอย่างเด็ดขาด แพร่หลายในวงวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ภายหลังจากการถูกนำไปใช้ในระบบราชการของสหรัฐอเมริกา โดยมีจุดประสงค์เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการใช้เส้นสาย เครือข่ายคนรอบตัวและระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่มากตามธรรมชาติทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาที่ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งเป็นพิเศษและมีพัฒนาการร่วมกับการสร้างรัฐประชาชาติ (Nation state) อย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้มายาวนาน<sup>17</sup> อิทธิพลของพรรคการเมืองใหญ่ในสหรัฐอเมริกาทำให้เกิดการแต่งตั้ง โยกย้าย ปลดออก ข้าราชการประจำในทุกระดับนั้น เป็นไปตามความประสงค์ของฝ่ายการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญ<sup>18</sup> จนอาจเรียกได้ว่าระบบราชการของสหรัฐอเมริกาเป็นวงการ “เล่นพรรคเล่นพวก” นำไปสู่ความสิ้นหวังในระบบราชการของประชาชนชาวสหรัฐอเมริกา<sup>19</sup> การเล่นพรรคเล่นพวก เป็นต้นว่า การฝาก การเปิดตำแหน่งใหม่เพื่อเจาะจงเฉพาะบุคคล การให้ตำแหน่งพิเศษกับหัวคะแนนยังคงมีให้เห็นสังคมสหรัฐอเมริกาจนถึงปัจจุบัน โดยนักวิชาการและนักสื่อสารมวลชนเรียกระบบดังกล่าวว่า “Spoils System”

<sup>17</sup> L. Sandy Maisel, *American Political Parties and Elections: A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 28 Jul 2016, 2016). <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190458164.001.0001>.

<sup>18</sup> "POLITICS

Nepotism Nation: Dems Embrace Dynasty Politics," 2008, accessed 15 November, 2023, <https://www.cbsnews.com/news/nepotism-nation-dems-embrace-dynasty-politics/>.

<sup>19</sup> Amy Bridges, review of *The City in American Political Development*, Richardson Dilworth, *Perspectives on Politics* 8, no. 1 (2010), <http://www.jstor.org/stable/25698575>.

ช่วงสุกงอมของความสิ้นหวังในระบบราชการของสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1881 ประธานาธิบดี เจมส์ เอ. การ์ฟิลด์ ประธานาธิบดีคนที่ 20 ของสหรัฐฯ ซึ่งถือเป็นหัวหน้ารัฐบาลของประเทศในขณะนั้น ถูกลอบสังหารโดยหัวคะแนนในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีของเขาเอง ซึ่งผิดหวังในการตัดสินใจของการ์ฟิลด์ที่ไม่ยอมแต่งตั้งเขาเข้ารับราชการในสำนักงานบริหารของประธานาธิบดี (The Executive Office of the President of the United States) ของการ์ฟิลด์<sup>20</sup> ตามระบบเล่นพรรคเล่นพวก ภายใต้อิทธิพลของ “พรรคการเมือง” เหมือนที่ประธานาธิบดีคนก่อน ๆ ในประวัติศาสตร์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาล้วนแต่ให้รางวัลแก่หัวคะแนนด้วยวิธีนี้มาแล้ว การลอบสังหารครั้งนั้นเป็นสัญลักษณ์ของความเลวร้ายที่เกิดจาก Spoils System<sup>21</sup> นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ โดยที่รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเรียกในภาษาอังกฤษว่า Pendleton Civil Service Reform Act ในปี ค.ศ. 1883<sup>22</sup> มีผลทำให้ระบบราชการสหรัฐฯ ค่อย ๆ ปรับรูปแบบ จนมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) อย่างเด็ดขาดในที่สุด

เกณฑ์ในเชิงวิชาการที่ใช้สำหรับแบ่งแยกฝ่ายการเมืองออกจากฝ่ายบริหารคือ “กิจกรรมที่กระทำที่แต่ละฝ่ายกระทำต่อนโยบายสาธารณะและกฎหมายของประเทศ” กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ออกนโยบาย ในขณะที่การให้แนวคิดและแสดงความต้องการของกลุ่มคนที่จะเข้ามาใช้อำนาจบริหาร<sup>23</sup> อีกด้านหนึ่ง ข้าราชการประจำ (หรือที่ในประเทศไทยเรียกว่า “ฝ่ายบริหาร” และมักจะทำให้สับสนกับคำแปลของคำว่า “Executive”) เป็นฝ่ายที่นำเอากฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ หรือกล่าวอย่างง่ายได้ว่า “การเมืองเป็นผู้ออกคำสั่ง เป็นแหล่งที่มาของความชอบธรรมและเจตนารมณ์แห่งรัฐ ในการปฏิบัติราชการ ในทางตรงกันข้าม ส่วนข้าราชการประจำเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคที่จะลงมือดำเนินการต่าง ๆ ให้สำเร็จ โดยปราศจากการตอบสนองต่อเจตนารมณ์หรือค่านิยมใด ๆ ของรัฐ” การเมืองเป็นพื้นที่เชิงอำนาจสำหรับแสดงค่านิยมของสังคมขณะนั้น ๆ (Value) ในขณะที่ฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) เป็นพื้นที่สำหรับการทำงานด้วยข้อเท็จจริง (Fact)<sup>24</sup> มีความ

<sup>20</sup> สุนทร ศรีสัตนา, "Relations Between Politics and Administration," *Thai Journal of Development Administration* 4/1968 (1968), [http://library1.nida.ac.th/nida\\_jour0/NJv8n2\\_03.pdf](http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv8n2_03.pdf).

<sup>21</sup> Anne Applebaum, "The Trump White House is destroying our civil service," Opinion, *The Washington Post* (Washington, D.C.), August 3, 2018 2018, [https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-trump-white-house-is-destroying-our-civil-service/2018/08/03/1aad229e-969c-11e8-810c-5fa705927d54\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-trump-white-house-is-destroying-our-civil-service/2018/08/03/1aad229e-969c-11e8-810c-5fa705927d54_story.html).

<sup>22</sup> United States Congress, Pendleton Act (1883), (The U.S. National Archives and Records Administration, 1883).

<sup>23</sup> พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา(ค.ศ.1970-ค.ศ.1980) . กรุงเทพฯ :จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2543.

<sup>24</sup> Dwight Waldo, "Public Administration," *The Journal of Politics* 30, no. 2 (1968), <https://doi.org/10.2307/2128449>, <http://www.jstor.org/stable/2128449>.

เป็นวิทยาศาสตร์สูง ทั้งนี้ อาจแจกแจงหลักคิดการแบ่งแยกฝ่ายการเมือง ออกจากฝ่ายบริหารได้ชัดเจนขึ้น ผ่านการอภิปรายรายหัวข้อดังต่อไปนี้

### 1. ลักษณะความรับผิดชอบและหน้าที่ที่แตกต่างกัน

รัฐอธิปไตย (Sovereign State) ทั่วโลก หรือที่คนไทยเข้าใจว่าเป็นสิ่งเดียวกับคำว่า “ประเทศ” นั้น ไม่ว่าจะปกครองด้วยระบอบใด ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตย เพื่อนำมาใช้บังคับประชาชนของตนในประเด็นต่าง ๆ กำหนดสิทธิ์ หน้าที่ ให้ทำหรือไม่ให้ทำประการใด ๆ จนในที่สุดกลายเป็นสิ่งที่เรียกว่า “การบริหารประเทศ” ด้วยอำนาจปกครอง ในแต่รัฐจะมีแหล่งที่มาของอำนาจนี้แตกต่างกัน ในรัฐหนึ่ง ๆ อาจเป็นส่วนผสมของหลายปัจจัย อาทิ อิทธิพลของประวัติศาสตร์ พัฒนาการทางสถาบันการปกครอง ความนิยมต่อกลุ่มก่อนของคนในการเลือกตั้งทั่วไป หรือความนิยมในตัวบุคคล ค่านิยม จารีต วิถีประชา

รัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) มีหน้าที่โดยตรงในการอ้างสิทธิ์เหนือแหล่งที่มาของอำนาจปกครองนั้น ๆ แล้วแสดงเจตนารมณ์และค่านิยมของตนผ่านการศึกษาวิจัยและวางแผนนโยบาย

ข้าราชการประจำไม่มีหน้าที่แสดงตนว่า ตนเป็นตัวแทนของอำนาจอธิปไตยของประเทศ แต่มีหน้าที่ปฏิบัติราชการในฐานะ “ผู้รู้” เพื่อให้เป็นประโยชน์สอดคล้องกับค่านิยมและเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่อ้างสิทธิ์เหนือแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตย ทำให้ฝ่ายการเมืองต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพราะถือว่าข้าราชการเป็นผู้สนองตอบแผนนโยบายของฝ่ายการเมือง

### 2. วิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง

ฝ่ายการเมืองเป็นผู้อ้างสิทธิ์ในการปกครอง ดังนั้นการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองจะมีคนความสอดคล้องสัมพันธ์กับที่มาของอำนาจปกครอง ซึ่งก็คืออำนาจอธิปไตย ในประเทศที่มีการเลือกตั้ง ข้าราชการการเมืองจะถูกแต่งตั้งโดยการชนะการเลือกตั้งหรือใช้หลักการความต่อเนื่องของอำนาจที่ได้รับแต่ตั้งต่อเนื่องกันเป็นทอด ๆ ในขณะที่ข้าราชการประจำจะต้องเข้าสู่ตำแหน่งด้วยการ “วัดความสามารถ” ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องกำหนดตัวชี้วัดอย่างเป็นวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจน ไม่สามารถแต่งตั้งด้วยเหตุเพราะเป็นที่นิยมชมชอบโดยลำพังได้<sup>25</sup> (แต่หากกำหนดให้ความสามารถในการทำให้

<sup>25</sup> Hine et al., "The regulation of standards in British public life

The regulation of standards in British public life: Doing the right thing?."

ตนเป็นที่นิยมเป็นคุณสมบัติที่มีตัวชี้วัดอย่างชัดเจนย่อมทำได้) การคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งด้วยการตั้งเกณฑ์คุณสมบัติเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งใน “ระบบคุณธรรม” หรือ Merit System<sup>26</sup>

### 3. การจ้างงานในระยะสั้นกับการจ้างงานระยะยาว

ข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นผู้อ้างสิทธิ์ในการปกครองประเทศ จะต้องตอบสนองต่อแหล่งที่มาของอำนาจที่ตนอ้างสิทธิ์ เราจึงพบว่าข้าราชการการเมืองจะถูกกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไว้ใน “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของการตั้งรัฐอธิปไตย ในทำนองเดียวกันข้าราชการการเมืองโดยส่วนใหญ่จะถูกจ้างงานระยะสั้น ตามความเสื่อมถอยและเปลี่ยนแปลงของที่มาของอำนาจตนอ้างสิทธิ์ เช่น ไม่ได้ความนิยมเท่าที่พรรคคาดหวัง เกิดประเด็นที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์จนส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของพรรคหรือข้าราชการการเมืองอาวุโสขึ้นไปที่เป็นผู้แต่งตั้งตนมาดำรงตำแหน่ง หรือเกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ เช่น การยุบสภาผู้แทนราษฎร การรัฐประหาร การเปลี่ยนหัวหน้าพรรคการเมือง

### 4. ความมั่นคงในหน้าที่การงาน

ข้าราชการการเมืองมีความเปลี่ยนแปลงในหน้าที่การงานอยู่เสมอ ตามพลวัตของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ภายในพรรคการเมือง ความคิดเห็นสาธารณะของประชาชน ฯลฯ เพื่อให้ข้าราชการการเมืองเป็นสื่อสะท้อนเจตจำนงของที่มาของอำนาจปกครองอยู่เสมอ และเพื่อให้มีข้าราชการการเมืองที่มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครองประเทศอยู่เสมอโดยที่ประเทศนั้น ไม่ขาดผู้ที่มีอำนาจและความชอบธรรมในการตัดสินใจวาระสำคัญของประเทศ

ในทางกลับกัน ข้าราชการประจำไม่มีหน้าที่ในการมีตัวตนอยู่เพื่อแสดงเจตนารมณ์หรือค่านิยมของประเทศ แต่มีหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายจากฝ่ายการเมืองอย่างเต็มที่ ตามที่ตนมีความสามารถ<sup>27</sup> ภายหลังจากได้รับสรรหาเข้าสู่ตำแหน่งตามกฎระเบียบและตัวชี้วัดคุณสมบัติแล้ว ข้าราชการประจำจะต้องสั่งสมความเชี่ยวชาญของตนจนเชี่ยวชาญ เพื่อเป็นหลักยึดให้ประเทศ เป็นเครื่องมือที่แม่นยำ ฟังพาดำยามที่ประเทศมีการเปลี่ยนผ่านการเมือง และเป็นที่พึ่ง ที่ปรึกษาและผู้ปฏิบัติที่เป็นมืออาชีพของรัฐบาลทุกยุคสมัยที่เข้ามาบริหารประเทศด้วยเจตจำนงที่แตกต่างกันหรือถือค่านิยมที่หลากหลาย ตามแต่สภาวะของประเทศในขณะนั้น ข้าราชการประจำจึงจำเป็นต้องมีสภาวะการครองตำแหน่งงานที่มั่นคง เพื่อให้คำแนะนำและตอบสนองแก่ข้าราชการการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

<sup>26</sup> Suchart Prasithrathsin., "Culture and fertility : the case of Thailand," ed. Dhiravegin Likhit and Siripirom Chavalit (Singapore :: Institute of Southeast Asian Studies, 1980).

<sup>27</sup> Gallagher Jim, "Advice in a time of belief: Civil service impartiality in two referendums," in *Political Advice* (I.B. Tauris, 2021).

<https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=3379d9b5-b8ff-397f-aa48-11bf0d752286>.

## 5. ความรู้ความสามารถ

ข้าราชการการเมืองเป็นตัวแทนของวิถีคิด ชุดความคิดของกลุ่มคน เข้ามาทำงานเพื่อตอบสนองชุดความคิดนั้น ๆ แต่ไม่จำเป็นจะต้องมีความรู้ในเชิงเทคนิค เรื่องวิธีการที่จะทำให้ชุดความคิดนั้นเกิดเป็นผลลัพธ์ขึ้น ข้าราชการการเมืองจึงถูกมองเป็นผู้มีความรู้ระดับทั่วไปที่มาพร้อมอุดมการณ์และเป้าหมาย แต่จะเป็นการตีแย้งหากข้าราชการการเมืองได้ปฏิบัติงาน บังคับบัญชาในสิ่งที่ตนถนัดและมีองค์ความรู้

ส่วนข้าราชการประจำนั้นเกิดขึ้นด้วยจุดประสงค์ที่ต่างกัน คือไม่ได้สร้างขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความคาดหวัง อุดมการณ์หรือค่านิยม แต่เป็นผู้ปฏิบัติในเชิงเทคนิคที่ตนเชี่ยวชาญ จึงมีความเข้าใจ คำนึงต่อประเด็น เนื้อหาของงานของตนเป็นอย่างดี และตอบสนองต่อนโยบายของข้าราชการการเมืองในด้านที่ตนเชี่ยวชาญได้ทันที ไม่ว่าจะข้าราชการการเมืองที่บังคับบัญชาตนอยู่นั้นจะมีพื้นฐานความรู้ในสิ่งที่หน่วยงานรับผิดชอบหรือไม่<sup>28</sup>

## 6. หลักยึดในเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองที่แตกต่างกัน

ข้าราชการประจำมีหน้าที่ปฏิบัติงานเชิงเทคนิค วิชาการ ฯลฯ จึงไม่ได้ถูกเลือกให้มาดำรงตำแหน่งในฐานะผู้แทนของกลุ่มความคิดใดในสังคม ข้าราชการประจำจึงต้องปฏิบัติตามหลัก Impartiality หรือที่ในภาษาไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้คำว่า “เป็นกลางทางการเมือง” คือไม่ยึดติดกับผู้บังคับบัญชาที่เป็นฝ่ายการเมืองข้อใด ๆ โดยที่ Impartial มีรากมาจากคำว่า *Im*<sup>29</sup> ที่แปลว่า *ไม่* เชื่อมกับคำว่า *Partial*<sup>30</sup> ซึ่งแปลว่า การเข้าเป็นพรรค เป็นพวก เป็นส่วนหนึ่งนั่นเอง การแสดงว่าตนเป็นตัวแทนของกลุ่มความคิด กลุ่มคนใด ๆ ในสังคม คือการแสดงจุดยืนทางการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งข้าราชการประจำไม่สามารถกระทำได้

ในทางตรงกันข้าม ข้าราชการการเมืองเข้าสู่ตำแหน่งด้วยจุดประสงค์เพื่อนำเอาอุดมการณ์ ค่านิยม ผลประโยชน์ของกลุ่มก้อนของพวกเขาเข้ามาดำเนินการของภาครัฐ ข้าราชการจึงจำเป็นต้องแสดงจุดยืนทางการเมือง ตามที่สังคมอันเป็นที่มาของอำนาจของพวกเขาคาดหวัง

## 7. เหตุผลในการจำกัดพฤติกรรม

เครื่องมือหลักในการจำกัดพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองคือความคิดเห็นมหาชน (Public Opinion) ควบคู่ไปกับกฎหมายว่าด้วยข้าราชการการเมือง การปฏิบัติตัว ปฏิบัติงาน และการสร้างภาพลักษณ์ของนักการเมืองจึงต้องตอบสนอง ผูกโยงและควบคุมโดยความคิดเห็น

<sup>28</sup> Alex Thomas, "Appointed on merit: the value of an impartial civil service," *Impartiality is of most value to UK government. But there is no legitimacy for an impartial civil service other than its effectiveness.* (24 May 2023 2023).

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/civil-service-impartiality>.

<sup>29</sup> Douglas Harper, "impartial (adj.)," in *etymology dictionary* (2017). [https://www.etymonline.com/word/impartiality#etymonline\\_v\\_42240](https://www.etymonline.com/word/impartiality#etymonline_v_42240).

<sup>30</sup> LLC Dictionary.com, "Partial," in *Dictionary.com* (Dictionary.com, LLC, 2019). <https://www.dictionary.com/browse/partial>.

สาธารณะ ทั้งกลุ่มที่สนับสนุนตนและต่อต้านตน ซึ่งความเห็นสาธารณะไม่ใช่สิ่งที่คงที่หรือมีแนวโน้มไปในทิศทางใดทางหนึ่งเช่นเดิมเสมอ และไม่ใช่สิ่งที่คาดเดาได้ว่าจะส่งผลกระทบต่ออย่างไร ร้ายแรงหรือไม่ แตกต่างจากข้าราชการประจำซึ่งได้รับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่มาจากคุณสมบัติที่ตนมีและผ่านการคัดเลือก ความคิดเห็นมหาชนจึงไม่มีอำนาจในการควบคุมการการปฏิบัติตนและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ และผู้ที่จะถอดถอนข้าราชการประจำได้ มีเพียงการกระทำที่ผิดระเบียบและการสูญเสียคุณสมบัติอันพึงประสงค์ของตัวข้าราชการประจำเอง ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อตกลงกฎหมาย และระเบียบว่าด้วยข้าราชการประจำ

สถาบันพระปกเกล้าได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการและข้าราชการประจำกับการเมือง<sup>31</sup> ในกรณีศึกษาระบบราชการไทย โดยผลการศึกษาที่สำคัญพบว่า นักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มที่ยึดมั่นว่าระบบราชการต้องแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด มีเหตุผลสนับสนุนความเชื่อของตนอยู่ 5 ประการ<sup>32</sup> ดังนี้

### 1. ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำจะถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

หลักความเป็นกลางทางการเมือง หรือ Impartiality ที่ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดนั้น เสนอให้ข้าราชการประจำปฏิบัติงานอย่างสุดความสามารถให้กับข้าราชการการเมืองทุกยุคทุกสมัยที่เข้ามาบริหารประเทศ อาจจะทำให้เกิดคำถามว่า “เช่นนี้แล้วจะตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้อย่างไร” แต่ในข้อเท็จจริงแล้วโครงสร้างการบริหารที่แยกกันอย่างชัดเจนระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำจะทำให้ข้าราชการประจำสามารถใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบถ่วงดุลข้าราชการการเมืองได้สะดวกกว่าการรวมเป็นโครงสร้างเดียวกัน (ใช้อำนาจตุลาการในฐานะประชาชนของประเทศ)<sup>33</sup> ในขณะเดียวกันข้าราชการเมืองยังสามารถตรวจสอบข้าราชการประจำที่ด้อยประสิทธิภาพหรือกระทำผิดระเบียบในฐานะที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาได้อีกด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีไม่แบ่งแยกอย่างเด็ดขาดแล้ว ผู้ที่บังคับบัญชาที่ถูกแต่งตั้งเข้ามาทำหน้าที่เชิงเทคนิคด้วยกระบวนการทางการเมือง กล่าวคือข้าราชการการเมืองแต่งตั้งมา หากทำการตรวจสอบผู้บังคับบัญชา หรือขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง อาจถูกลงโทษด้วยอคติและพินสภาพความเป็นสมาชิกร่วมอุดมการณ์ไปพร้อม ๆ กับได้รับบทลงโทษตามกฎหมายไปพร้อมกัน ซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรมและไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

### 2. ข้าราชการการเมืองกับประจำไม่ได้ต้องการใช้คนที่มีลักษณะเดียวกัน

<sup>31</sup> ชัชวาลย์ ศุภสวัสดิ์, "ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ / ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์," (พิมพ์ครั้งที่ 1: สถาบันพระปกเกล้า, 2015). <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=2be73476-3d18-39cb-aaef-61321f0e5079>.

<sup>32</sup> สถาบันพระปกเกล้า, "ระบบราชการกับการเมืองไทย (Bureaucracy and Thai Politics)," *King Prajadhipok's Institute Journal* (2004).

<sup>33</sup> พัฒนธรรม ภาณุเดช, "คณะกรรมการ ป.ป.ป. : กรณีศึกษาการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบ ของข้าราชการการเมืองของไทย / ภาณุเดช พัฒนธรรม = The Commission of Counter Corruption : a case study of countering the corruption of Thai political appointees / Panudeth Patthanatham," (1994). <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=68f16778-7b4d-34f7-83bd-cbabb3a83795>.

ข้าราชการการเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญในฐานะตัวแทน ในการนำพาเอาแนวคิดของผู้คนจำนวนมาก ๆ เข้าสู่กระบวนการเชิงนโยบาย คุณลักษณะที่ข้าราชการการเมืองควรมีคือสามารถสื่อให้ผู้คนจำนวนมากเข้าใจและเห็นพ้องกันกับสิ่งที่ตนกำลังสื่อสารอยู่อย่างรวดเร็ว ถ่องแท้ และประทับใจ มีทักษะการพูดและเขียนเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะที่ดีมาก และมีมนุษยสัมพันธ์ในระดับดีมากกับประชาชนเป็นพิเศษ ที่สำคัญยิ่งคือมีจิตอาสาที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนประชาชน สิ่งทีกล่าวมานี้จะทำให้หน้าต่างแห่งโอกาส (Window of Opportunity) ในการออกนโยบายสาธารณะเปิดออกโดยข้าราชการการเมืองไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านใดเป็นพิเศษ

ข้าราชการประจำไม่จำเป็นต้องสื่อสารแล้วผู้คนจำนวนมากเข้าใจและเห็นด้วย แต่ต้องสื่อสาร “หลักการและข้อเท็จจริง” ได้อย่างผู้ที่เข้าใจลึกซึ้งในเชิงเทคนิคเฉพาะเรื่องนั้น ๆ และยืนหยัดในข้อเท็จจริงและหลักการมากกว่าการโอนอ่อนผ่อนตามความคิดเห็นสาธารณะ การปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำไม่ควรทำในฐานะผู้แทนกลุ่มคน ความคิดเห็น ค่านิยมฝ่ายใด แต่จะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาล ณ ขณะนั้นในเชิงเทคนิค จึงต้องเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญ มีองค์ความรู้กว้างขวางพอที่จะปฏิบัติงานได้ดีในงานของตน ไม่ว่าจะงานนั้น ๆ จะถูกกำกับด้วยอุดมการณ์แบบใดอยู่เบื้องหลังก็ตาม ดังนั้น ข้าราชการทั้งสองประเภทไม่ได้ต้องการบุคคลที่มีลักษณะเดียวกัน<sup>34</sup> จึงไม่สมควรที่จะรวมข้าราชการการเมืองเข้ากับข้าราชการประจำ

### 3. ข้าราชการการเมืองจำเป็นต้องอยู่ในตำแหน่งเพียงสั้น ๆ เมื่อเทียบกับฝ่ายประจำ

โครงสร้างทางอำนาจในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีธรรมชาติที่ไม่ต้องการให้เกิดเครือข่ายทางอำนาจ ไม่นิยมการบูชาตัวบุคคลและต้องการมุมมองที่หลากหลายในการนำมาปรับใช้กับการบริหารประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยจึงกำหนดกรอบระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของข้าราชการการเมืองขึ้น เพื่อให้ประเทศได้มีโอกาสเปลี่ยนผู้แทนและหัวหน้าฝ่ายบริหารและหากผู้นำกลุ่มอุดมการณ์ใดสามารถสื่อสาร บริหารภาพลักษณ์ ทำให้ประชาชนศรัทธาเหนียวแน่นได้ก็จะสามารถชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งต่อไปได้ แต่ยังคงมีกรอบระยะกำหนดเวลายาวนานที่สุดที่บุคคลจะครองตำแหน่งได้ควบคู่ไปด้วย

ข้าราชการประจำซึ่งทำงานเปรียบเสมือนเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคและเป็นผู้ให้บริการและแก้ปัญหาให้ประชาชน ซึ่งต้องรอบ อึกทั้งต้องคล่องตัวนั้น สังคมคาดหวังให้เป็นผู้มากประสบการณ์ สามารถให้คำแนะนำ และชี้ทางการปฏิบัติให้แก่ข้าราชการการเมืองที่ไม่มีโอกาสจะอยู่ในตำแหน่งงานได้นานจนเข้าใจงานถึงระดับเชี่ยวชาญได้ ด้วยเพราะปัจจัยที่ส่งเสริมให้อยู่ในอำนาจนั้นคือความคิดเห็นมหาชน ซึ่งเป็นปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงได้รวดเร็ว ข้าราชการประจำจึงถูกวางให้ทำงานยาวนาน

<sup>34</sup> สุขสำราญ สมบูรณ์, "บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง / โดย สมบูรณ์ สุขสำราญ และคนอื่น ๆ," (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 1981). <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=de1e09c3-f7fa-3253-a9cc-78829c62a0ba>.

จนเกษียณอายุราชการในวัย 60 ปี หรือยาวนานกว่านั้นเสมอไม่ว่าประเทศใด และการจะปลดข้าราชการประจำมักถูกกำหนดโดยกฎหมายให้ทำได้ยากกว่าการปลดข้าราชการการเมือง<sup>35</sup>

#### 4. การแยกฝ่ายการเมืองออกจากฝ่ายประจำช่วยประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ข้าราชการประจำเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งถือว่ามีความสัมพันธ์กับชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วราชอาณาจักรมากที่สุด<sup>36</sup> ดังนั้น สิ่งที่ข้าราชการประจำควรระลึกรู้อยู่ตลอดเวลาเมื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนคือ การผลิตงานและบริการที่ตนเชี่ยวชาญให้มีคุณภาพสูงที่สุดถึงมือประชาชน ตามเป้าหมายเชิงนโยบายที่ข้าราชการการเมืองผู้เป็นตัวแทนของอุดมการณ์หลัก ๆ ของประชาชนในประเทศของเรากำหนดให้ปฏิบัติ ซึ่งการจะคาดหวังให้ข้าราชการระลึกรูถึงผลงานและประชาชนเป็นหลักเช่นนี้จะต้องแบ่งแยกข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำอย่างเด็ดขาด เพราะหากข้าราชการการเมืองเป็นกลุ่มคนที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารโครงสร้างเดียวกัน เป้าหมายในการทำงานของข้าราชการประจำจะเปลี่ยนไปเป็นการเอาใจข้าราชการการเมืองเพื่อวันหนึ่งตนจะได้มีตำแหน่งบริหารระดับสูงเช่นเดียวกับข้าราชการการเมือง จุดนี้เองที่จะทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริการและจัดสรรทรัพยากรโดยภาครัฐถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้<sup>37</sup> หากลองจินตนาการว่า ตำรวจและข้าราชการประจำฝ่ายปกครองในอำเภอหนึ่งละเลยที่จะดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายกับผู้แทนราษฎรที่ถูกวางตัวให้เป็นนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี และข้าราชการประจำในหลายพื้นที่ทั่วประเทศก็ร่วมกันปฏิบัติเช่นนี้ด้วย ประเทศไทยจะต้องอยู่ในสภาพอันน่าสงสารอย่างที่สุดอย่างแน่นอน สำหรับประเทศหนึ่ง ๆ นั้น ความต้องการที่จะมีโครงสร้างการปกครองที่มีความถาวรมีอยู่เสมอเป็นปกติ จึงต้องมีโครงสร้างข้าราชการฝ่ายประจำ แต่หากข้าราชการประจำกลายเป็นตัวแทนของอุดมการณ์ทางการเมืองพร้อมกับปฏิบัติราชการภายใต้โครงสร้างการปกครองที่คงทนถาวรไปพร้อมกัน ประชาชนจะต้องสัมผัสกับความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ความวุ่นวายอันเกิดจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์ในวงราชการประจำ หรือในทำนองเดียวกัน หากอุดมการณ์ใดยึดครองวงการข้าราชการประจำได้เหนียวแน่น ประชาชนจะถูกบังคับให้อยู่ใต้อุดมการณ์ทางการเมืองนั้น ๆ อย่างยาวนานโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

#### 5. ความสมเหตุสมผลตามธรรมชาติของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการมีวิธีปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิผลและนำไปสู่ความสำเร็จแตกต่างกันอย่างชัดเจน แต่ละฝ่ายจึงกำหนดกฎเกณฑ์และหลักการต่าง ๆ เป็นของตนเองซึ่ง

<sup>35</sup> ยุวณะเดมิย์ กฤตติกา, "การถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543 2543). <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=c910e67b-2405-338c-8269-7901796bb32e>.

<sup>36</sup> Sasithorn Nipond, "Government official and the People = ข้าราชการกับประชาชน / Nipond Sasithorn," (Chiang Mai University, 1968). <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=a0bfa9db-d17d-35fd-bae1-fdd41eeebd8c>.

<sup>37</sup> มานัส เสนานุช, "ความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น," (นครสวรรค์: บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, 2015). <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=d95c4177-5384-3b99-8525-84eeb1dfe9a8>.



ในหลายประเด็นมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกันอย่างชัดเจน เช่น การปูนบำเหน็จด้วยการแต่งตั้ง ให้ตำแหน่งที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วทันทีเป็นวิธีรักษาบริหารผู้ช่วยที่ฝ่ายการเมืองนิยมกระทำ ในขณะที่ข้าราชการประจำไม่สามารถรับตำแหน่งใด ๆ เป็นการตอบแทนได้หากปราศจากข้อพิสูจน์ที่ชัดเจนว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น นายกรัฐมนตรีอาจตั้งนาย ก. เป็นที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีได้ทันที ภายหลังจากที่นาย ก. เขียนสุนทรพจน์ได้ตรงใจของนายกรัฐมนตรี แต่สำหรับข้าราชการประจำ การจะแต่งตั้งนักวางสุนทรพจน์ได้ จะต้องมีการตั้งเกณฑ์ ประกาศรับสมัครสอบและทดสอบเป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนไทยทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมสอบแข่งขันอย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ และเพื่อให้ได้นักเขียนสุนทรพจน์ที่มีคุณสมบัติพร้อมอย่างแท้จริง เป็นที่ประจักษ์ ไม่ใช่เพียงทำถูกใจบุคคลสำคัญเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อต้องการข้อยุติในประเด็นต่าง ๆ ฝ่ายการเมืองจะใช้กลไกการออกเสียง เพื่อให้สมาชิกที่เกี่ยวข้อง “แสดงความต้องการของตน”<sup>38</sup> โดยให้ความสำคัญในการสำแดงข้อเท็จจริงเป็นอย่างรอบ ในขณะที่ยังขาดการสอบสวนข้อเท็จจริงตามหลักการ มีพยานหลักฐานแล้วจึงทำการลงมติ ตามระบบคุณธรรม โดยไม่สามารถออกเสียงเพื่อจบปัญหาได้ทันที ด้วยธรรมชาติในการปฏิบัติงานของทั้งสองฝ่ายที่แตกต่างกันนี้ นักรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนมากจึงยังสนับสนุนให้แยกการเมืองออกจากข้าราชการประจำอย่างเด็ดขาดต่อไป

### แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมืองในระบบราชการ

อรุณี สันฐิติวณิชย์ กล่าวว่า การที่ข้าราชการประจำเข้าร่วมการรณรงค์ขับไล่รัฐบาลในช่วงรัฐบาลนายทักษิณและนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ผ่านมา เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญออกแบบให้ระบบราชการเป็นอิสระ (Autonomy) มากเกินไป<sup>39</sup> สื่อให้เห็นว่าในวงวิชาการด้านรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ยังมีนักวิชาการที่ยึดแนวคิด “ข้าราชการการเมืองเป็นผู้สั่งการ ส่วนข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติ” โดยปราศจากการให้ความเห็นในประเด็น “หน้าที่ของข้าราชการประจำที่จะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ และอยู่ถาวร” ซึ่งการแสดงออกในฐานะผู้แทนอุดมการณ์อันใดอันหนึ่ง ไม่ใช่หน้าที่ของข้าราชการประจำ การที่กล่าวถึงระบบราชการที่เป็นอิสระมากเกินไบนั้น ต้องการสื่อให้เห็นว่า ข้าราชการการเมืองไม่สามารถกดให้ข้าราชการประจำอยู่ภายใต้การใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาที่ตนถือสิทธิ์อยู่ได้ จึงปรากฏข้าราชการประจำออกมาแสดงออกต่อต้านรัฐบาลโดยไร้ซึ่งความกลัวเช่นในกรณีดังกล่าว ในทำนองเดียวกัน ท่าทีของนักวิชาการหลายท่านในวงวิชาการใกล้เคียงกับอรุณี ต่อการการชุมนุมทางการเมืองของข้าราชการ

<sup>38</sup> Amy K. Richardson and David G. Winter, "U.S. Senators' power motivation and their votes for war versus peace," *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology* 27, no. 4 (2021), <https://doi.org/10.1037/pac0000556>, <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=b5252895-c158-3127-b7b9-881668bc531f>.

<sup>39</sup> อรุณี สันฐิติวณิชย์, "ข้าราชการ (ควร) อยู่ตรงไหนในระบบการเมือง," no. 24 March 2021. <https://prachatai.com/journal/2021/03/92245>.

ภายใต้สถานการณ์การชุมนุมใหญ่ต่อต้วยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นไปในทางสนับสนุนนักเคลื่อนไหวและมองว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของข้าราชการประจำในการแสดงออก ซึ่งข้าราชการพึงมีไม่ต่างจากประชาชนทั่วไป และหากรัฐบาลในขณะนั้นดำเนินการลงโทษข้าราชการประจำ จะถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการแสดงออกที่ไม่สอดคล้องต่อหลักการที่ให้ไว้เมื่อเทียบกับกรณีการชุมนุมทางการเมืองในสมัยนายทักษิณและนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

การอธิบายข้อสนับสนุนข้อโต้แย้งนี้ ไม่แม้แต่จะเหยียบย่างเข้าไปในนิยามของ “Impartial” ที่กล่าวว่าข้าราชการต้องไม่ยึดเป็นพรรคเป็นพวกกับใคร แต่ต้องทำหน้าที่ “ผู้เชี่ยวชาญ” ในงานประจำให้กับทุกรัฐบาลโดยไม่แสดงท่าทีขัดแย้ง อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมถอยความนิยมของรัฐบาล หากการวิจารณ์เพียงแต่ว่า “ข้าราชการเป็นวัว มีไว้ใช้งาน ทยศก็ต่อถูกโยยตี และเครื่องมือโยยตีและคอกวัว ณ ขณะนั้น เมื่อปี 2549 และ 2556 มันไม่ทำงาน จนวัวเห่อออกมาทยศ” แต่พอถึงเหตุการณ์เดียวกันที่เกิดในรัฐบาลที่ตนไม่พึงพอใจ กลับกล่าวว่า “อย่าโยยตีวัว อย่ากั้นคอกวัว วัวมันก็มีชีวิตจิตใจ ถ้าลงโทษวัว ฉันจะประจานให้อายเชียว”

แท้จริงแล้ว สำหรับนักวิชาการในกลุ่มอุดมการณ์นี้ ข้าราชการประจำอาจถูกมองเป็นเพียงแค่ว่า “วัวสำหรับใช้งานเป็นเครื่องมือให้ตอบสนองอุดมการณ์ทางการเมืองของตน” ทำให้ออกมาได้ว่านิยามของความเป็นกลางทางการเมืองในระบบราชการ โดยเฉพาะสำหรับวงวิชาการไทย ยังคงเป็นสิ่งที่เลื่อนไหลและประกอบสร้างด้วยอคติตามแต่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความคิดเห็นมหาชนในช่วงเวลาที่ทำกรอภิปราย และมีความสัมพันธ์กับความได้เปรียบเสียเปรียบในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอยู่เสมอ

จุฑาพิชญ์ สติรวิศาลกิจ กล่าวถึงความเป็นกลางทางการเมืองในระบบราชการผ่านบทความวิชาการเรื่อง “ข้าราชการกับการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง” ซึ่งเป็นมุมมองความคิดเห็นของนิติกรที่ปฏิบัติงานด้านทรัพยากรบุคคลเป็นหลัก ความโดยสรุปว่า การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการคือการไม่แสดงออกว่ามีความเกี่ยวข้องหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกพรรคการเมืองใด ๆ<sup>40</sup> ไม่ว่าจะแสดงออกนั้นจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลหรือพรรคการเมืองนั้น และไม่แสดงออกใด ๆ ให้รัฐบาลเสื่อมเสียความนิยมหรือความเชื่อมั่นจากประชาชน แต่ข้าราชการยังสามารถเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้แม้จะเป็นพรรคฝ่ายค้านของรัฐบาลปัจจุบันที่ตน

<sup>40</sup> รัฐบาลไทย, Short ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน.

ปฏิบัติงานอยู่ด้วย<sup>41</sup> บทความของจุฑาพิชญ์ได้ทำการวิเคราะห์นิยามของความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของไทย ผ่านกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499

กฎหมายลำดับศักดิ์แม่บทอย่าง พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะให้รายละเอียดการปฏิบัติอย่างเป็นกลางทางการเมืองไม่มากนัก ตามลักษณะทั่วไปของกฎหมายระดับแม่บทที่จะต้องมีความคงทนถาวร บังคับใช้ได้กับทุกยุคสมัยและบริบท แต่ในระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 จะให้รายละเอียดในการปฏิบัติอย่างชัดเจน ซึ่งสามารถวิเคราะห์บริบทในช่วงเวลาที่ระเบียบฯ ประกาศใช้ กล่าวคือ ในปี 2499 เป็นช่วงหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2495 โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม สูญเสียความนิยมจากการทำรัฐประหารตัวเอง เมื่อปี 2494 ข้าราชการประจำจึงเป็นจุดเปราะบางที่จะทำให้รัฐบาลสูญเสียความนิยม ระเบียบฯ นี้จึงถูกประกาศใช้ เพื่อให้ข้าราชการประจำยังเป็นเครื่องมือที่พร้อมใช้งานเสมอและเกรงกลัวที่จะแสดงออกทางการเมืองอย่างใดทางหนึ่ง ซึ่งอาจส่งผลต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาล

Lord O'Donnell อดีตเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ของสหราชอาณาจักร ระหว่างปี 2548 – 2554 เคยปฏิบัติงานให้นายกรัฐมนตรีสหราชอาณาจักรถึงสามคน ได้แก่ นายโทนี แบลร์, นายกอร์ดอน บราวน์ และนายเดวิด คาเมรอน ได้ตอบคำถามในงานเสวนาของ Institute for Government ที่ถามว่า “Has civil service impartiality had its day?” (ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการยังจำเป็นอยู่หรือไม่ในวันนี้) โดยให้นิยามของความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการประจำว่า ไม่ใช่การไม่เลือกที่จะแสดงออกสิ่งใดทั้งสิ้นหรืออยู่ตรงกลาง (Political Neutral) รวมถึงไม่แสดงออกในเชิงเข้าข้างผู้บังคับบัญชาของตนเอง นั่นคือรัฐบาลด้วย แต่คือการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนเองตามนโยบายของผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง ณ ขณะนั้นให้ดีที่สุด ทำให้นโยบายที่ฝ่ายการเมืองต้องการจะทำนั้นสำเร็จ โดยใช้ประสบการณ์ในฐานะผู้อยู่ภายใต้โครงสร้างอันคงทนถาวรของประเทศบนความถูกต้องของหลักฐาน หลักการ และกฎหมาย<sup>42</sup>

<sup>41</sup> จุฑาพิชญ์ สติรสาลกิจ, “ข้าราชการกับการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง,” (2010).

[https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/politicle\\_article.pdf](https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/politicle_article.pdf).

<sup>42</sup> Government, “Has civil service impartiality had its day?.”

การปฏิบัติราชการอย่างเป็นทางการเป็นกลางนั้น ต้องไม่สร้างความเอนเอียงเพื่อยืนยัน (Confirmation bias) ให้แก่ผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง หรือไม่ทำตัวในรูปแบบที่คนไทยมักเรียกว่า “ได้ครับพี่ ดีครับนาย สบายครับผม เหมาะสมครับท่าน” กล่าวคือ ข้าราชการประจำจะต้องให้ข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงจากความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หลักฐานที่ตนมี เป็นการภายใน ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ แม้ข้อมูลนั้นจะขัดกับความเชื่อของผู้บังคับบัญชา และเมื่อฝ่ายการเมืองยืนยันแล้วว่า จะดำเนินการแบบใด แม้จะขัดกับคำแนะนำที่เสนอไป ข้าราชการต้องพร้อมดำเนินการต่อทันที เมื่อเวลาผ่านไป ถึงเวลาเปลี่ยนผู้บังคับบัญชา ข้าราชการประจำที่มีความ “Impartial” จะต้องใช้ประสบการณ์ที่ตนมี ทำให้นโยบายของผู้บังคับบัญชากลุ่มใหม่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกัน โดยไม่ผูกติดกับการทำงานร่วมกับรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง อุดมการณ์แบบใดแบบหนึ่ง หรือรูปแบบนโยบายกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ความเป็นกลางทางการเมืองไม่ได้เป็นเพียงคุณสมบัติที่ข้าราชการประจำต้องปฏิบัติ กับข้าราชการการเมืองผู้เป็นผู้บริหารประเทศเท่านั้น แต่ต้องนำความเป็นกลางทางการเมืองไปใช้เป็นหลักคิดในการให้บริการประชาชนด้วย ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์ อภิปรายว่า “การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ หรือการไม่เลือกปฏิบัติต่อประชาชนด้วยเหตุแห่งความเห็นที่แตกต่างในเรื่องทางการเมือง มีพื้นฐานวิธีคิดมาจากหลักความเสมอภาคระหว่างบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ ดังนี้ ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำจึงไม่สามารถนำเอาความคิดเห็นทางการเมืองมาเป็นเหตุในการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล ไม่ว่าในทางให้คุณหรือให้โทษแก่ประชาชน เช่น การพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนโดยศาลปกครองได้”<sup>43</sup>

### แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นมืออาชีพของข้าราชการประจำ

วิฑูรย์ สิมะโชคดี กล่าวว่า ความเป็นมืออาชีพ หรือ Professionalism โดยทั่วไป หมายถึง การมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีความชำนาญเป็นพิเศษในวิชาชีพของตน สามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานอย่างถูกต้อง และสามารถรับประกันคุณภาพของงานที่ทำได้ รวมทั้งการมีไหวพริบในการจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วแม่นยำและทำงานอย่างจริงจัง โดยมุ่งมั่นตั้งใจให้

<sup>43</sup> ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์, "การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ," Public Law, (2557). <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1958>.

เกิดผลงานที่ดีที่สุด<sup>44</sup> ซึ่งสอดคล้องกันคุณลักษณะที่ระบบราชการคาดหวังให้มีอยู่ในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ นั่นคือการการมีความชำนาญในงานในในงานของตน ซึ่งต้องบ่มเพาะด้วยการสร้างประสบการณ์เป็นเวลานานโดยไม่อ่อนไหวไปตามกระแสนิยมหรืออุดมการณ์

ความเป็นมืออาชีพของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำมีความใกล้เคียงกับ คุณสมบัติของเลขานุการมืออาชีพ ซึ่งถูกกล่าวถึงโดย ประภาภรณ์ พันธ์พรประสิทธิ์ เพราะข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำทุกคน ไม่ว่าจะกำลังทำงานประเภทใดก็ตาม ล้วนทำหน้าที่เป็นเลขานุการให้กับคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น เพราะเป็นผู้นำนโยบายของคณะผู้บริหารบ้านเมืองไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยกล่าวว่า โดยประภาภรณ์กล่าวว่าเลขานุการมืออาชีพ จะต้องมีความสัมพันธ์ต่อไปนี้ 1) Goal Orientation : การทำงานโดยบรรลุเป้าหมายที่บริษัทตั้งไว้ (Assessment Evaluation) ในกรณีของข้าราชการนั้น ข้าราชการที่เป็นมืออาชีพและเป็นกลาง ย่อมต้องสามารถทำงานสำเร็จได้เสมอ ไม่ว่าจะงานนั้นจะเป็นงานที่เกิดจากเป้าหมายรูปแบบใด กำหนดจากรัฐบาลที่มีอุดมการณ์การอย่างไร 2) ข้าราชการที่เป็นมืออาชีพจะต้องเป็นนักปฏิบัตินิยม : Pragmatism / สัมฤทธิผลนิยม (วิธีคิดที่อิงกับผลที่เกิดขึ้นจริงมากกว่าตามทฤษฎี) เพราะข้าราชการเป็นผู้นำนโยบายของผู้บริหารประเทศไปปฏิบัติหนึ่งในตัวชี้วัดที่สำคัญยิ่งว่าผู้บริหารบ้านเมือง (ข้าราชการการเมือง) ดำเนินนโยบายได้ประสบความสำเร็จ คือผลของงานที่ข้าราชการลงมือปฏิบัติ ข้าราชการจึงต้องเป็นนักปฏิบัติให้เกิดผลของงานประจักษ์ต่อสายตาประชาชนเป็นหลัก<sup>45</sup>

### แนวคิดเกี่ยวกับความภักดีต่อองค์กร

#### ความหมายของความภักดี

นิยามของความภักดีปรากฏอยู่ในหลายผลงานทางวิชาการ โดยงานที่ผู้ศึกษาจะนำมาอภิปรายเป็นงานแรกได้แก่ งานวิจัยของ โบและสก็อต ซึ่งกล่าวว่า ความภักดีนั้นคือการแสดงความรู้สึก (สิ่งที่สังเกตได้จากภายนอก) ความรู้สึก (สิ่งที่อยู่ภายในจิตใจ และความเคารพต่อผู้บังคับบัญชา ทั้งสองท่านชี้ให้เห็นว่า ผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความภักดีต่อผู้บังคับบัญชาและองค์กรจะสามารถสร้างผลิตภาพ (Productivity) ของหน่วยงานได้ดีกว่าผู้ได้บังคับบัญชาที่ทำงานตามกฎระเบียบเพียงอย่างเดียว ซึ่งอาจเป็นผลจากผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งงานได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น

<sup>44</sup> วิฑูรย์ สิมะโชคดี, "ความเป็นมืออาชีพ," *TPA news*, 2019, [https://www.tpa.or.th/tpanews/upload/mag\\_content/152/ContentFile3049.pdf](https://www.tpa.or.th/tpanews/upload/mag_content/152/ContentFile3049.pdf).

<sup>45</sup> ประภาภรณ์ พันธ์พรประสิทธิ์, "ความสุขที่แท้จริงของอาชีพเลขานุการ (กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี(ไทย-ญี่ปุ่น), 2549).

<https://op.mahidol.ac.th/ia/wp-content/uploads/2017/08/08Secretary.pdf>.

เพราะผู้ใต้บังคับบัญชานิติที่จะทำงานหากเป็นคำสั่งจากบุคคลหรือหน่วยงานที่ตนรู้สึกภักดี ในขั้นตอนการผลิตต่าง ๆ<sup>46</sup>

เชสเตอร์ เบอร์นาร์ด กล่าวว่า ความเต็มใจของบุคคลในการทำงานเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในองค์กร ซึ่งความเต็มใจจะเกิดขึ้นได้เมื่อคนทำงานมีความภักดี (Loyalty) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Solidarity) มีขวัญและกำลังใจ (Esprit de corps) และความเข้มแข็ง (Strength) ในการทำงาน โดยให้ข้อสังเกตว่า แม้ความภักดีจะเป็นปัจจัยย่อยที่มีความสำคัญอันหนึ่ง แต่กลับได้รับความยอมรับไม่มากนักในวงวิชาการ ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญขององค์กร<sup>47</sup>

การศึกษาเพื่อหาความสัมพันธ์และนิยามของความภักดี ผ่านการศึกษาพฤติกรรมของครูผู้สอนต่อครูใหญ่ในสหรัฐอเมริกา ของวิลเลียมและฮอย (Williams and Hoy) ดำเนินการพัฒนาเครื่องมือขึ้นจากการวิเคราะห์และยกระดับแบบสอบถามของสกอตและเบล และของเมอร์เรย์และคอเรนบลัม (Murray and Correnblem) โดยเครื่องมือวิจัยนี้กลายเป็นต้นแบบให้ ฮอยและรีส์ (Hoy and Rees) ได้ใช้นำมาศึกษาด้านความภักดีของครูใหญ่ โดยเลือกศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา เพื่อให้ลดข้อผิดพลาดของผลการศึกษา อันเกิดจากความแตกต่างของปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างของโรงเรียนในระดับที่ต่างกัน เช่น ประถม มัธยม และช่วยให้ศึกษาได้หลากหลายมิติมากขึ้น โดยพฤติกรรมของครูใหญ่ที่ศึกษา<sup>48</sup> ได้แก่

1. พฤติกรรมแบบริเริ่มเสริมสร้าง
2. พฤติกรรมแบบถนอมน้ำใจ
3. ความเป็นอัตตาธิปไตย
4. ความสามารถในการผลักดัน
5. ความมีอารมณ์ไม่เอนเอียง

จอห์นสันและเวนเนเบิล ได้ใช้เครื่องมือแบบเดียวกันนี้ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความภักดีของครูผู้สอนต่อครูใหญ่ ทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา ผสานกับการศึกษาพฤติกรรมการใช้กฎระเบียบและความสัมพันธ์กับหน่วยงานระดับบังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปจากครูใหญ่ จนได้ข้อสรุปว่าองค์ประกอบของความภักดีประกอบด้วย 3 มิติ คือ 1) การรับรู้ (Cognitive aspect) ซึ่ง

<sup>46</sup> Ida Harper Simpson, "Formal Organizations: A Comparative Approach. By Peter M. Blau and W. Richard Scott. San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962. 312 pp. \$5.25," *Social Forces* 41, no. 1 (1962), <https://doi.org/10.2307/2572925>, <https://doi.org/10.2307/2572925>.

<sup>47</sup> Peter B. Clark and James Q. Wilson, "Incentive Systems: A Theory of Organizations," *Administrative Science Quarterly* 6, no. 2 (1961), <https://doi.org/10.2307/2390752>, <http://www.jstor.org/stable/2390752>.

<sup>48</sup> Wayne K. Hoy and Richard Rees, "Subordinate Loyalty to Immediate Superior: A Neglected Concept in the Study of Educational Administration," *Sociology of Education* 47, no. 2 (1974), <https://doi.org/10.2307/2112108>, <http://www.jstor.org/stable/2112108>.

เป็นองค์ประกอบที่แสดงออกน้อย แต่มีความยั่งยืนและส่งผลกระทบต่อคุณภาพงานอย่างยิ่ง 2) ความรู้สึก (Affective aspect) เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการทำงานอยู่ร่วมกันกับเพื่อร่วมงาน โดยส่งผลให้บรรยากาศการทำงานเหมาะกับการสร้างผลิตภาพที่สูงขึ้น 3) พฤติกรรมที่ส่งผลถึงการแสดงออก (Behavioral aspect) เป็นองค์ประกอบที่ทำให้เห็นความภักดีต่อผู้บังคับบัญชาที่ชัดเจนที่สุด โดยเครื่องมือชี้วัดความภักดี สามารถตีความและแยกแยะแบ่งเป็นระเภทได้ดังนี้

1) ด้านการรับรู้ (Cognitive aspect)

- ความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา
- ความเชื่อถือในหัวหน้า แม้เพื่อร่วมงานและคนรอบตัวอื่นจะมีปฏิกริยาเชิงลบต่อการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา
- ความรู้สึกที่ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบแทนเมื่อตัวเองบกพร่อง
- ความรู้สึกโดยตรงว่ามีความภักดีต่อผู้บังคับบัญชา

2) ด้านความรู้สึก (Affective aspect)

- ความรักที่จะทำงานกับผู้บังคับบัญชา
- ความพึงพอใจในผู้บังคับบัญชา

3) ด้านพฤติกรรมที่แสดงออก (Behavioral aspect)

- ความไม่อยากย้ายไปจากผู้บังคับบัญชา
- ความต้องการที่จะย้ายตามผู้บังคับบัญชา เมื่อผู้บังคับบัญชาย้ายไปที่อื่น

กฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ

ประเทศไทย

ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 นับว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการแนวปฏิบัติด้านความเป็นกลางทางการเมืองมากที่สุดของประเทศไทย โดยกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำสามารถกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง โดยสรุป สามารถอภิปรายได้ ดังนี้<sup>49</sup>

1) ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำมีเสรีภาพในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (พรรคการเมืองที่จะทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเท่านั้น) แต่ห้ามมีตำแหน่งในพรรค

<sup>49</sup> รัฐบาลไทย, Short ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน.

การเมือง และในฐานะข้าราชการ จะต้องทำงานให้รัฐบาลและบริการประชาชนอย่างเต็มที่ ตามนโยบายของรัฐบาล

2) ไม่ใช่สถานที่ราชการหาเสียงทางการเมือง ซึ่งเป็นข้อห้ามที่ละเอียดอ่อนตีความได้อย่างกว้างขวาง เพราะในปัจจุบัน การหาเสียงทางการเมืองไม่จำเป็นจะต้องขึ้นเวทีปราศรัยอีกต่อไปแล้ว แต่สามารถทำได้ผ่านการเล่าเรื่องถึง การเปิดคลิปลิงวิดีโอ ฯลฯ แต่ในช่วงท้ายของระเบียบปรากฏข้อความว่า ห้ามโฆษณาหาเสียงเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมืองให้ปรากฏแก่ประชาชน หรือแม้จะโฆษณาในที่ประชุมพรรคการเมืองที่ตนสังกัด

3) ไม่วิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน ซึ่งเป็นข้อห้ามที่ค่อนข้างกว้างและต้องได้รับการตีความหากมีข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำกระทำการเข้าข่ายข้อห้ามข้อนี้ในปัจจุบัน เพราะในปัจจุบันมีรูปแบบการสื่อสารที่หลากหลาย ข้าราชการสามารถวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้โดยที่ไม่ได้เปิดเผยตัวตน แต่ผู้ติดตามสามารถรับรู้ได้ว่าผู้วิจารณ์เป็นข้าราชการ และทำให้เกิดความนิยมและแพร่กระจายข้อวิพากษ์วิจารณ์นั้นไปได้รวดเร็ว

4) ไม่แต่งเครื่องแบบข้าราชการไปชุมนุมทางการเมือง การรณรงค์หาเสียง หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง (ที่วิจารณ์การกระทำของรัฐบาล) และไม่ประดับเครื่องหมายสวมใส่เครื่องแบบของพรรคการเมืองขณะปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการหรือเข้าไปในสถานที่ราชการ

5) ไม่ใช่อำนาจบังคับผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง และไม่กระทำการให้คุณให้โทษกับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชน ด้วยเหตุที่บุคคลเหล่านั้นนิยมหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ๆ

6) ไม่ปฏิบัติหน้าที่แทรกแซงทางการเมือง หรือใช้การเมืองเป็นเครื่องมือเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การวิ่งเต้นเสนอร่างกฎหมาย การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล เช่น ข้าราชการประจำที่นิยมพรรคตรงข้ามกับรัฐบาล อาศัยความใกล้ชิดกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ดัดแปลงเอกสารเตรียมการตอบกระทู้ถามสดของนายกรัฐมนตรี ทำให้นายกรัฐมนตรีมีข้อมูลไม่เพียงพอและเกิดความเสียหายต่อความนิยมของรัฐบาล

7) ในช่วงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการห้ามดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการให้คุณหรือให้โทษต่อผู้สมัครทุกกรณี



ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี<sup>50</sup> ว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 สะท้อนให้เห็นความเข้าใจนิยาม “ความเป็นกลางทางการเมือง” ของระบบราชการไทยว่า ไม่ใช่การอยู่ตรงกลางในทุกปัญหา ปฏิบัติตนแบบไม่เข้าข้างฝ่ายใดทั้งสิ้น ซึ่งตรงกับ ความหมายของคำว่า “Neutral” แต่นิยามที่ระบบราชการไทยบังคับใช้อยู่ในขณะนี้สอดคล้องกับ คำว่า “Impartial” ซึ่งมองว่า ข้าราชการประจำมีหน้าที่สนับสนุนราชการการเมือง ไม่ว่าจะกลุ่มคนนี้จะเข้ามาบริหารประเทศด้วยอุดมการณ์แบบใด ทั้งนี้ยังสงวนไว้ซึ่งเสรีภาพในฐานะบุคคลทั่วไป (ประชาชนของรัฐ) แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงเวลาที่ต้องพิจารณาการแสดงออกทางการเมืองของตน แม้ ข้าราชการประจำจะมีสถานะเป็นประชาชนด้วย แต่หากการแสดงออกทางการเมืองด้วยเสรีภาพของ ประชาชนขัดกับผลประโยชน์ของรัฐบาลที่ตนกำลังรับใช้อยู่ ข้าราชการจะต้องเลือกปฏิบัติในสิ่งที่ เป็นประโยชน์หรือไม่ให้โทษต่อรัฐบาล ณ ขณะนั้นก่อนเสมอ เพื่อความมีเสถียรภาพและความต่อเนื่อง ของอำนาจปกครองประเทศ<sup>51</sup>

### สหราชอาณาจักร

ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของสหราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ข้าราชการพลเรือนที่เรียกว่า “แ” หรือ “The Civil Service code” บัญญัติไว้ ซึ่งมีผลบังคับใช้ทั่ว สหราชอาณาจักร โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ได้แก่ พระราชบัญญัติปฏิรูป รัฐธรรมนูญและธรรมาภิบาล 2553 หรือ Constitutional Reform and Governance Act 2010 โดยรัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องเผยแพร่ประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง Political Impartiality ให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำเข้าถึงได้ทุกคน โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะ ข้าราชการในพื้นที่ England และเขตกรุงลอนดอนซึ่งเป็นที่ตั้งของรัฐสภาเท่านั้น แต่มีผลบังคับใช้ไป ถึงดินแดน Wales และ Scotland รวมถึง Northern Ireland ด้วย ทั้งนี้ The Civil Service code กำหนดให้ข้าราชการประจำของสหราชอาณาจักรพึงปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติในประเด็นว่าด้วย ความเป็นกลางทางการเมือง ดังจะอภิปรายต่อไปนี้

ส่วนต้นของประมวลกฎหมาย The Civil Service code เริ่มด้วยการให้คำนิยาม ของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการทำความเข้าใจกฎหมาย โดยสามารถ แปรอย่างไม่มีเป็นทางการได้ดังต่อไปนี้

<sup>50</sup> ปัจจุบันใช้คำว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี”

<sup>51</sup> รัฐบาลไทย, Short ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน.

“ข้าราชการเป็นส่วนประกอบสำคัญและจำเป็นแห่งรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร มีหน้าที่ในการสนับสนุนรัฐบาล ณ ขณะนั้น ในการบริหารราชการแผ่นดิน พัฒนา นำเสนอนโยบายสาธารณะ และนำออกสู่การปฏิบัติจนสามารถส่งมอบบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ”<sup>52</sup>

โดยรัฐสภาสหราชอาณาจักรยังได้ตรากฎหมายให้มีบทบัญญัติที่แจ่มแจ้งความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมือง (Political Impartiality) เพิ่มเติมได้แก่<sup>53</sup> ข้อปฏิบัติและข้องดเว้นการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ แปลโดยสรุปได้ดังนี้<sup>54</sup>

“ข้าราชการจะต้อง:

1) รับผิดชอบต่อความสามารถของคุณ โดยไม่มีข้อแม้ว่ารัฐบาลขณะนั้นจะเป็นตัวแทนของอุดมการณ์ทางการเมืองใด สอดคล้องหรือขัดแย้งกับอุดมการณ์ส่วนตัวของข้าราชการหรือไม่ โดยข้าราชการจะต้องปฏิบัติตนในลักษณะที่รักษาความเป็นหลักความเป็นกลางทางการเมืองตามข้อกำหนดของหลักปฏิบัตินี้ ไม่ว่าความเชื่อทางการเมืองของคุณจะเป็นอย่างไร

2) ปฏิบัติงานโดยรักษาความเชื่อมั่นและความลับของรัฐมนตรี ในขณะเดียวกัน ข้าราชการจะต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนว่า ข้าราชการจะสามารถสร้างความสัมพันธ์บนพื้นฐานของความเชื่อมั่น ไว้วางใจกันและกันลักษณะเดียวกันนี้ กับฝ่ายการเมืองพรรคหรือกลุ่มอื่น ๆ ที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลในอนาคต

ข้าราชการจะต้องไม่:

1) ดำเนินการใด ๆ ในลักษณะที่ถูกกำหนด ได้รับการพิจารณา หรือตัดสินใจโดยพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง หรือใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง

2) ปล่อยให้ความคิดเห็นทางการเมืองส่วนตัวของข้าราชการเป็นเครื่องมือกำหนดคำแนะนำใด ๆ ที่คุณจะให้แก่อุบัติบังคับบัญชาฝ่ายการเมือง หรือกำหนดการปฏิบัติงานในราชการ”

<sup>52</sup> “The Civil Service is an integral and key part of the government of the United Kingdom. It supports the government of the day in developing and implementing its policies, and in delivering public services. Civil servants are accountable to ministers.”

<sup>53</sup> “Civil Servants, Ministers and Parliament Chapter 3 - Political Impartiality,” 2008, accessed 19 November, 2023,

[https://www.civilservant.org.uk/publications/Civil\\_Servants\\_Ministers\\_and\\_Parliament/CSMP3-Political\\_Impartiality.pdf](https://www.civilservant.org.uk/publications/Civil_Servants_Ministers_and_Parliament/CSMP3-Political_Impartiality.pdf).

<sup>54</sup> UK, “Civil Servants, Ministers and Parliament Chapter 3 - Political Impartiality.”

คำแปลอย่างไม่เป็นทางการของบทบัญญัติภายใต้ The Civil Service code ของสหราชอาณาจักรที่ยกมาบางส่วนข้างต้น แสดงถึงแนวคิดสำคัญที่ว่า “ความเป็นกลางทางการเมืองเป็นที่มาของความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ)”

### สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาหนดมาตรฐานทางจริยธรรมที่ว่าด้วยความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ (Code of Ethics for Government Service) มีผลให้ข้าราชการประจำในฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาสามารถกระทำหรืองดเว้นการกระทำได้ดังนี้

“ข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานโดยไม่เลือกปฏิบัติไม่ปฏิบัติแก่องค์กรเอกชนหรือประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ”<sup>55</sup>

“ข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานเพื่อสหรัฐอเมริกาและประชาชนแห่งสหรัฐอเมริกาโดยภักดีต่อกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐคือรัฐธรรมนูญ กฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นข้อสำคัญ โดยจงยึดถือหลักฐานเหล่านี้เป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์และอุดมการณ์ทางการเมืองส่วนตน ทั้งนี้ การปฏิบัติตน การแสดงออกใด ๆ ควรจะต้องทำเพื่อสนับสนุนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล”<sup>56</sup>

จากคำแปลอย่างไม่เป็นทางการของส่วนของบางส่วนของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของประเทศไทย สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ล้วนแต่แสดงถึงหลักการพื้นฐานร่วมที่คล้ายกันอย่างยิ่ง นั่นคือ ไม่ได้ต้องการให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของตนปฏิบัติตนให้ “เป็นกลาง” แบบไม่ฝักฝ่ายใด หรือไม่เลือกข้าง รวมถึงไม่เข้าข้างรัฐบาลด้วย อันเป็นลักษณะของ “Political Neutrality” แต่กฎหมายดังกล่าวต้องการให้ข้าราชการเข้าใจในอีกทิศทางหนึ่ง ได้แก่ ข้าราชการประจำจะต้องสนับสนุนรัฐบาลที่บริหารประเทศ ณ ขณะนั้นเป็นกิจที่หนึ่ง และต้องให้ความสำคัญมากกว่าผลประโยชน์และความคิดเห็นทางการเมืองส่วนตน ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถให้กับทุกคณะบุคคลที่มาทำหน้าที่คณะรัฐมนตรี โดยมีพื้นฐานตั้งอยู่บนกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และต้องไม่ทำให้รัฐบาล ณ ขณะนั้น เสื่อมเสียชื่อเสียง ความนิยมและความเชื่อมั่นจากประชาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานของความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาล

<sup>55</sup> “Employees shall act impartially and not give preferential treatment to any private organization or individual.”

<sup>56</sup> “Every employee has a fundamental responsibility to the United States and its citizens to place loyalty to the Constitution, laws, and ethical principles above private gain. An employee's actions should promote the public's trust that this responsibility is being met.”

### บทที่ 3 กรณีศึกษา

#### นิยามของความเป็นกลางทางการเมือง

##### นิยามของความเป็นกลางทางการเมือง : ประเทศไทย

ในปัจจุบัน ประเทศไทยปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะไม่มีการกล่าวถึงข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร ซึ่งในฉบับปัจจุบันที่บังคับใช้อยู่นี้ยังคงสืบทอดธรรมเนียมดังกล่าวเช่นเดิม จึงเป็นที่แน่ชัดว่าไม่มีบทบัญญัติที่บ่งชี้ว่าข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำจะต้องดำรงความเป็นกลางทางการเมือง แต่มีการกล่าวถึงความเป็นกลางทางการเมืองของผู้ปฏิบัติราชการภายใต้องค์การตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการแสดงถึงนิยามของความเป็นกลางทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ แต่กล่าวถึงที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้

โดยส่วนมากแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การตามรัฐธรรมนูญจะได้รับการพิจารณาจากที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นจากการเสนอชื่อโดยวิชาชีพ โดยปราศจากความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง แสดงให้เห็นถึงแนวคิดพื้นฐานที่อยู่เบื้องหลังการร่างกฎหมายที่สูงที่สุดในประเทศอย่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมืองอย่างโจ่งแจ้งว่า “ความเป็นกลางทางการเมืองคือการขาดความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองและนักการเมือง” แม้ว่าข้อเท็จจริงจะบ่งชี้ว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น ผู้ใกล้ชิดพระราชวงศ์ชั้นสูง นักธุรกิจขนาดใหญ่ ผู้ใกล้ชิดพระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่ ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ล้วนแล้วแต่มีอำนาจและความสามารถในการแทรกแซงโครงสร้างการปกครองของประเทศไทยทั้งสิ้น ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่อยู่ในวงการการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมือง

แนวคิดเบื้องหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงขัดแย้งกับความหมายของคำศัพท์ “Impartial” ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นำมาใช้บัญญัติ ซึ่งมีรากศัพท์จากคำอุปสรรค *Im* ซึ่งหมายความว่า “ไม่” กับคำนาม *Part* ซึ่งสามารถแปลโดยรวมแบบพื้นฐานได้ว่า “ไม่เป็นพรรคพวกไหน”

ดังนั้นการที่สมาชิกวุฒิสภาสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์การตามรัฐธรรมนูญได้ โดยที่ตนไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง แต่ตนเองอาจเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ได้และมีอคติอันซับซ้อนจากอุดมการณ์แบบใดแบบหนึ่งนั้น จึงไม่สอดคล้องกับหลักความเป็น

กลางทางการเมืองที่คำว่า Impartial เป็นสัญลักษณ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงตอบคำถามและเดินศึกษาของสารนิพนธ์นี้ได้เบื้องต้นว่า ความเป็นกลางทางการเมืองสำหรับประเทศไทยคือ “การแสดงออกว่าไม่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง”

กฎหมายลำดับศักดิ์รองลงมา แต่ถือเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ระดับแม่บท (Parent Law) ที่กล่าวถึงความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำโดยตรง และมีการกำหนดเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองไว้ในกฎหมาย มาตรา 82 วรรค 9 ว่า “ข้าราชการพลเรือน (ฝ่ายประจำ) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย” ซึ่งเป็นมาตราเดียวในกฎหมายฉบับนี้ ที่กล่าวถึงความเป็นกลางทางการเมือง และไม่ได้ให้ข้อยกเว้นใด ๆ ที่แสดงถึงการปฏิบัติตนอย่างเป็นทางการเมืองในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาของข้าราชการการเมือง แต่ได้ส่งต่อรายละเอียดของกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกันกับนิยามความเป็นกลางทางการเมืองที่ประเทศไทยยึดถือและคาดหวังให้ข้าราชการพลเรือนของตนมีไปยังกฎหมายลำดับศักดิ์รอง คือ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 ซึ่งสามารถนิยามความเป็นกลางทางการเมืองของประเทศไทยอย่างชัดเจนว่า

“ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของไทยมีเสรีภาพที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ยึดถือเป็นส่วนตัวได้ แต่หากอุดมการณ์ทางการเมืองนั้นขัดแย้งกันกับอุดมการณ์ของรัฐบาลที่ตนทำงานรับใช้อยู่ จะต้องถือว่าหน้าที่ข้าราชการสำคัญกว่า โดยจะต้องไม่แสดงออกในทางขัดแย้งกับรัฐบาล และไม่แสดงออกถึงความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองใด ๆ”

### นิยามของความเป็นกลางทางการเมือง : สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรใช้กฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) ทำให้กฎหมายลำดับศักดิ์สูงอย่างรัฐธรรมนูญไม่ได้มีรูปแบบเป็นลายลักษณ์อักษร แต่รัฐธรรมนูญเป็นมรดกตกทอดของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์สถาบันทางการเมือง จึงไม่มีการกำหนดเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของตนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏเนื้อหาเกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำอย่างละเอียดในประมวลกฎหมาย

ข้าราชการพลเรือน หรือ Civil Service Code ซึ่งมีลำดับศักดิ์เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติและเป็นกฎหมายนิติบัญญัติ กล่าวคือผ่านความเห็นจากผู้แทนประชาชนโดยตรงมาแล้ว ไม่ใช่กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลซึ่งมีความชอบธรรมต่ำกว่า โดย Civil Service Code ได้กำหนดไว้ใน 2 วรรคแรกของประมวลกฎหมายว่า

“ข้าราชการต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดขวางนโยบาย การตัดสินใจ หรือการกระทำของรัฐบาล ข้าราชการต้องไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองหรือสาธารณะใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคหรืออาจถูกมองว่าขัดขวางต่อการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการเมืองต่อรัฐบาลในขณะนั้น ข้าราชการจะต้องให้คำแนะนำที่ซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา และเป็นกลางทางการเมืองแก่รัฐมนตรี และต้องไม่หลอกลวงหรือจงใจทำให้คณะรัฐมนตรี รัฐสภา หรือสาธารณชนเกิดความเข้าใจผิด”<sup>57</sup>

การที่สหราชอาณาจักรที่ปกครองด้วยกฎหมายแบบจารีตประเพณี ได้นำเอาข้อกำหนดเกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมืองมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรและตั้งไว้อย่างชัดเจนในวรรคแรกของประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน แสดงให้เห็นความจงใจที่จะให้เห็นเจตจำนงของกฎหมายว่า รัฐให้ความสำคัญกับนิยามความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำอย่างมาก และผู้ศึกษาสามารถนำลักษณะการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้มาสรุปนิยามของความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของสหราชอาณาจักรได้ว่า

“รับใช้รัฐบาลอย่างสุดความสามารถ โดยไม่กระทำการใดอันเป็นการทำลายความหน้าเชื่อถือของรัฐบาล และไม่แสดงออกด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตามที่ขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าข้าราชการผู้นั้นจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบใดก็ตาม”

### นิยามของความเป็นกลางทางการเมือง : สหรัฐอเมริกา

กฎหมายระดับแม่บทที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของสหรัฐอเมริกา รักษาความเป็นกลางทางการเมืองมีอยู่หลายฉบับและถือว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้เป็นจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยและสหราชอาณาจักร และเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของการปกครองด้วยกฎหมาย “ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร” หรือ Civil law ทำให้รัฐจะต้องเผยแพร่กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อประชาชนก่อน กฎหมายจึงจะมีผล

<sup>57</sup> “You must not seek to frustrate the policies, decisions, or actions of the Government. You must not take part in any political or public activity which compromises, or might be seen to compromise, your impartial service to the Government of the day. You must give honest and impartial advice to Ministers and must not deceive or knowingly mislead Ministers, Parliament, or the public.”

บังคับใช้ ส่งผลให้การบัญญัติกฎหมายที่จะออกบังคับใช้ ต้องกล่าวถึงประเด็นที่ต้องการบังคับใช้กับประชาชนอย่างชัดเจนมีรายละเอียดระบุดีอยู่มาก เพื่อเป็นการสะท้อนนิยามของความเป็นกลางทางการเมืองที่สหรัฐอเมริกาต้องการให้ข้าราชการพลเรือนของตนปฏิบัติ ผู้ศึกษาจะยกตัวอย่างบทบัญญัติจากกฎหมายลำดับศักดิ์แม่บทหนึ่งฉบับ คือ Political Activities and the Hatch Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้รายละเอียดข้อจำกัดในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของสหรัฐอเมริกา กับกฎหมายระดับคำสั่งฝ่ายบริหารหนึ่งฉบับ ได้แก่ Executive Order 12674 : "Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees" ซึ่งระบุมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของสหรัฐ ตามลำดับดังนี้<sup>58</sup>

“ข้าราชการต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการเลือกข้างในพื้นที่ของส่วนราชการ และห้ามใช้ทรัพย์สินของราชการในการทำกิจกรรมทางการเมืองนั้น ๆ หรือระหว่างที่มีผู้คนโดยรอบสามารถระบุตัวตนได้ว่าท่านเป็นข้าราชการ”<sup>59</sup>

จากบทบัญญัติของ Political Activities and the Hatch Act แสดงให้เห็นจุดเด่นที่แสดงเจตนาของกฎหมาย นั่นคือคือวลี “While identified as a federal employee” หรือ “ระหว่างที่มีผู้คนโดยรอบสามารถระบุตัวตนได้ว่าท่านเป็นข้าราชการ” ซึ่งทำให้ข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา “เกือบจะไม่มีโอกาสได้แสดงออกหรือเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยสิ้นเชิง” ในขณะที่บทบัญญัติสำคัญใน Executive Order 12674 : "Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees" ระบุว่า<sup>60</sup>

“บริการสาธารณะเป็นเครื่องแสดงความไว้วางใจจากประชาชน ข้าราชการจึงไม่สามารถปฏิบัติตนอันส่งผลเสียต่อบริการสาธารณะได้ และข้าราชการจะต้องจงรักภักดีต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมาตรฐานทางจริยธรรมเหนือผลประโยชน์ส่วนตัว.”<sup>61</sup>

ในบทบัญญัติของ Executive Order 12674 : "Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees” ส่วนที่ยกมานี้ มีผลบังคับให้ข้าราชการต้องภักดีต่อ

<sup>58</sup> “An employee may not engage in partisan political activity while on duty, in a federal workplace, with the use of any federal resource (such as computers, cell phones, email, etc.), or while identified as a federal employee”

<sup>59</sup> "Basic Obligation of Public Service," GEORGE BUSH, 1990, accessed 27 November, 2023, <https://www.doi.gov/ethics/basic-obligations-of-public-service>.

<sup>60</sup> Interior, "Basic Obligation of Public Service."

<sup>61</sup> “Public service is a public trust. requiring employees to place loyalty to the Constitution, the laws, and ethical principles above private gain.”

รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมาตรฐานทางจริยธรรม และจัดความสำคัญในการปฏิบัติให้เหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว การที่ให้ข้าราชการภักดีต่อรัฐธรรมนูญเหนือผลประโยชน์ส่วนตัว แปลความโดยนัยยะได้ว่า ข้าราชการจะต้องภักดีกับรัฐบาล รัฐสภา และคำพิพากษาของศาล เหนือผลประโยชน์และความพึงพอใจส่วนตัว ซึ่งรวมไปถึงการแสดงออกเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองของตนด้วย อีกทั้งข้าราชการยังต้องปฏิบัติงานให้เป็นผลดีต่อบริการสาธารณะเสมอ เพราะบริการสาธารณะคือเครื่องแสดงความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐ จึงอาจสรุปนิยามความเป็นกลางทางการเมืองที่สหรัฐอเมริกาต้องการให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของตนเป็นได้ดังนี้

“ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของสหรัฐอเมริกามีเสรีภาพในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และสามารถแสดงออกทางการเมืองได้อย่างเสรีภายนอกเวลาปฏิบัติราชการโดยไม่ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเคลื่อนไหวอย่างเด็ดขาด และจะแสดงออกทางการเมืองได้เฉพาะเมื่อไม่มีผู้ใดระบุสามารถตัวตนว่าท่านเป็นข้าราชการ ทั้งนี้ ในฐานะข้าราชการประจำท่านจะต้องภักดีต่อรัฐธรรมนูญอยู่เหนือผลประโยชน์ส่วนตัวอยู่เสมอ”

### รูปแบบการออกแนวปฏิบัติของรัฐ ในเรื่องการปฏิบัติตัวอย่างเป็นกลางทางการเมือง

ผู้ศึกษาได้สรุปผลการศึกษาในประเด็น “นิยามความเป็นกลางทางการเมือง” ที่ “รัฐ” ประสงค์จะให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของตนมีคุณสมบัติเป็นเช่นนั้นในแต่ละประเทศ ผ่านการวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายทั้งลำดับศักดิ์แม่บท และกฎหมายฝ่ายบริหาร (กฎหมายลำดับศักดิ์รอง) ในรูปแบบพรรณนาแล้ว สามารถสรุปในรูปแบบตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 1 : รูปแบบการออกแนวปฏิบัติของรัฐ

ประเทศ	ลำดับศักดิ์กฎหมาย		
	กฎหมายแม่บท (กฎหมายนิติบัญญัติ)		กฎหมายฝ่ายบริหาร
	รัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ	กฎ/ประกาศกระทรวง
ประเทศไทย	-	✓	✓
สหราชอาณาจักร	-	✓	✓
สหรัฐอเมริกา	✓	✓	✓

ประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา มีการออกแนวปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ว่าด้วยการวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำไว้ในกฎหมายลำดับศักดิ์แม่บท ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับศักดิ์รอง ทั้งกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบกระทรวงต่าง ๆ



### รูปแบบการฝึกอบรมข้าราชการโดยรัฐ

ประเทศไทย สหรัฐราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา มีหลักสูตรการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำที่แตกต่างกัน ในประเทศไทยกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการได้รับการอบรมด้วยหลักสูตรกลางของสำนักงาน ก.พ. เฉพาะแรกบรรจุแต่งตั้งเท่านั้น โดยไม่มีการบังคับให้ข้าราชการต้องอบรมการปฏิบัติตนอย่างเป็นทางการเมือง และการจัดทำคู่มือเป็นการดำเนินการตามแต่ส่วนราชการจะจัดทำ ทั้งนี้ การฝึกอบรมถือเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสร้างข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำที่ใกล้ชิดกับตัวผู้ปฏิบัติที่สุด ผู้ศึกษาจะแสดงผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องผ่านตาราง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 : รูปแบบการฝึกอบรมโดยรัฐ

ประเทศ	การฝึกอบรมและคู่มือการปฏิบัติตนอย่างเป็นทางการเมือง		
	อบรม	คู่มือ	หมายเหตุ
ประเทศไทย	✗	✗	ไม่มีการบังคับให้ส่วนราชการอบรมเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองแก่ข้าราชการบรรจุใหม่ และไม่มีคู่มือการเป็นข้าราชการให้กับข้าราชการ เป็นดุลพินิจของหน่วยงานในการจัดทำคู่มือ
สหราชอาณาจักร	✓	✓	มีการอบรมและจัดคู่มือบรรจุข้อควรปฏิบัติและงดเว้นการปฏิบัติว่าด้วยความเป็นกลางทางการเมือง
สหรัฐอเมริกา	✓	✓	มีการอบรมและจัดคู่มือบรรจุข้อควรปฏิบัติและงดเว้นการปฏิบัติว่าด้วยความเป็นกลางทางการเมือง แต่ก่อนที่ข้าราชการซึ่งบรรจุแต่งตั้งในส่วนราชการที่ใกล้ชิดฝ่ายการเมืองสูงจะสามารถปฏิบัติงานได้ จะต้องได้รับการตรวจสอบประวัติส่วนตัวทางการเมืองอย่างเข้มข้น

ประเทศไทยไม่มีการบังคับให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกประเภทจัดอบรมหรือจัดทำคู่มือและแหล่งความรู้ให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของตนเอง ในหัวข้อการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการเมือง ซึ่งแตกต่างกับสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน

### รูปแบบการลงโทษหากข้าราชการดำรงความเป็นกลางทางการเมือง

การลงโทษเป็นเครื่องมือทางจิตวิทยาที่ทำให้มนุษย์รับรู้และตระหนักได้ว่ากฎหมายต่าง ๆ และระเบียบมีสภาพบังคับ กฎหมายลำดับศักดิ์สูงและกฎหมายฝ่ายบริหาร (ลำดับศักดิ์รอง)

ที่เกี่ยวข้องกับระเบียบข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำที่บ่งชี้ในเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งแต่ละประเทศบัญญัติขึ้นนับว่ามีหลักการเดียวกัน กล่าวคือ หากไม่มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ย่อมถือว่ากฎหมายนั้นไม่มีสภาพบังคับ ผู้ที่อยู่ใต้กฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงพฤติกรรมของตน ผู้ศึกษาจะแสดงผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องในรูปแบบตาราง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 : รูปแบบการลงโทษกรณีข้าราชการปฏิบัติตนไม่เป็นกลางทางการเมือง

ประเทศ	รูปแบบการลงโทษกรณีปฏิบัติตนไม่เป็นกลางทางการเมือง		
	มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ	ตั้งกรรมการสอบสวน	มีบทลงโทษทางวินัย
ประเทศไทย	ไม่มี	ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งให้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน <b>หากมีผู้ร้องเรียน</b>	ยังไม่เคยมี
สหราชอาณาจักร	มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ความประพฤติ ข้าราชการ	หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมืองและสมาชิกสภา สามัญ สภาสามัญจะตั้ง คณะกรรมการสอบสวน เรียกว่า Royal Commission	มีโทษสูงสุดถึงไล่ออก จากราชการ และอาจมี โทษทางอาญาแล้วแต่ กรณี
สหรัฐอเมริกา	มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ความประพฤติ ข้าราชการ	หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมืองและสมาชิก รัฐสภาทั้งสองสภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร จะตั้ง คณะกรรมการสอบสวนร่วม	มีโทษสูงสุดถึงไล่ออก จากราชการ และอาจมีโทษทางอาญา

ประเทศไทยไม่มีระบบติดตามและสอดส่องความประพฤติ การแสดงออกทางการเมือง หรือการให้ความคิดเห็นต่อสาธารณชนของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ทำให้กระบวนการสอบสวนในประเด็นที่มีข้าราชการละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามหลักการปฏิบัติตนอย่างเป็นกลางทางการเมือง ไม่ได้รับการสอบสวนอย่างจริงจัง จึงไม่สามารถขับเคลื่อนการดำเนินการทางวินัยให้ไปถึงกระบวนการลงโทษข้าราชการรายนั้น ๆ ได้ กฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของประเทศไทยจึงอยู่ในสภาพเสมือนไม่บังคับใช้ แตกต่างจากสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาที่แสดงความจริงจังและมีระบบตรวจสอบและลงโทษอย่างเป็นระบบตามที่กฎหมายระบบและให้อำนาจไว้

## บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล

### สรุปผลและวิเคราะห์ข้อมูล

มีข้อสรุปและผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

#### 1) นิยามของความเป็นกลางทางการเมือง และ 2) รูปแบบการออกแนวปฏิบัติของรัฐ

สารนิพนธ์นี้วิเคราะห์นิยามของความเป็นกลางทางการเมืองของแต่ละประเทศยึดถือจากรูปแบบการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรฐานทางจริยธรรม และแนวปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำในเรื่องการปฏิบัติตัวอย่างเป็นกลางทางการเมือง ผลการศึกษาพบว่า ทั้งสามประเทศมีลักษณะการบัญญัติกฎหมายที่คล้ายคลึงกันทั้งในเรื่องการเลือกบัญญัติลงในกฎหมายลำดับศักดิ์สูง (ระดับแม่บท) เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ โดยวางเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำไว้เพียงกว้าง ๆ เท่านั้น ราว ๒ - ๓ ประโยคเท่านั้น โดยเฉพาะในด้านการปฏิบัติตนอย่างเป็นกลางทางการเมือง พบว่าปรากฏคำว่า “Impartial” หรือ “เป็นกลางทางการเมือง” เพียง 1 -2 ประโยคในกฎหมายลำดับศักดิ์แม่บท แต่ได้บัญญัติข้อปฏิบัติอย่างละเอียดในบทบัญญัติของกฎหมายลำดับศักดิ์รอง ที่มีเนื้อหาสอดคล้องกันกับกฎหมายแม่บทนั้น ๆ มารองรับ เพื่อให้เกิดความเฉพาะเจาะจงและทำให้เกิดการตีความน้อยที่สุด และสามารถปฏิบัติตนตามกฎหมายได้สะดวกที่สุด เช่น ในประเทศไทย รัฐได้ออกกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ระดับแม่บท โดยบัญญัติให้มีเนื้อหากว้าง ๆ แล้วส่งต่อรายละเอียดที่มีความเฉพาะเจาะจงในเชิงการปฏิบัติลงไปเนื้อหาของระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499

ด้านเนื้อหาของกฎหมาย ทั้งสามประเทศบัญญัติเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองที่กำลังศึกษาอยู่ในสารนิพนธ์นี้ นับว่ามีความคล้ายคลึงมาก โดยมีจุดร่วมของเนื้อหาคือ ให้เสรีภาพแก่ข้าราชการในการเลือกเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่สุดความสามารถโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะรัฐบาลที่บริหารประเทศอยู่ในขณะนั้น ๆ จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองขัดแย้งหรือตรงกับอุดมการณ์ทางการเมืองส่วนตัวของข้าราชการหรือไม่ และข้าราชการต้องไม่แสดงความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศในขณะนั้นให้ปรากฏต่อสาธารณชนหรือมีประชาชนรับรู้ด้วยวิธีการใด ๆ เพราะเป็นการทำให้รัฐบาลเสื่อมเสียชื่อเสียงและความเชื่อมั่น

จากประชาชน และสูญเสียความชอบธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้สรุปได้ว่า นิยามความเป็นกลางทางการเมืองของทั้งสามประเทศไม่แตกต่างกันอย่าง

### 3) รูปแบบการฝึกอบรมโดยรัฐ

ผลการศึกษาพบว่าสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกามีกฎหมายบังคับให้ส่วนราชการจัดการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำในหัวข้อการปฏิบัติตนเป็นกลางทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ นับตั้งแต่แรกบรรจุแต่งตั้งเหมือนกัน และมีการมอบคู่มือการปฏิบัติตนอย่างเป็นกลางทางการเมืองในฐานะข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ซึ่งบรรจุเนื้อหาว่าด้วยนิยามของความเป็นกลางทางการเมือง กฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีผลบังคับใช้อยู่ และรูปแบบการลงโทษหากข้าราชการละเมิดหลักความเป็นกลางทางการเมือง และสามารถเข้าถึงคู่มือดังกล่าวผ่านทางช่องทางออนไลน์ได้ทุกที่ทุกเวลา ในขณะที่ประเทศไทย ไม่มีการบังคับให้ส่วนราชการอบรมในเรื่องการปฏิบัติตนอย่างเป็นกลางทางการเมืองแก่ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ทั้งในส่วนข้าราชการที่บรรจุเข้ารับราชการใหม่ และการอบรมทบทวนแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วระยะหนึ่ง และไม่ได้บังคับให้ส่วนราชการต้นสังกัดจัดทำคู่มือการปฏิบัติตนอย่างเป็นกลางทางการเมืองในฐานะข้าราชการ และเมื่อพิจารณาจากภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย ซึ่งควรมีหน้าที่สอดส่องดูแลการบังคับใช้กฎระเบียบกลางว่าด้วยข้าราชการพลเรือน กลับไม่ปรากฏการจัดทำคู่มือหรือสื่อสารองค์ความรู้ในเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองเช่นเดียวกัน

### 4) รูปแบบการลงโทษหากข้าราชการไม่ดำรงความเป็นกลางทางการเมือง

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีระบบสอดส่องดูแลความประพฤติของข้าราชการและไม่มีการร้องเรียนอัตโนมัติไปยังผู้บังคับบัญชาโดยระบบสอดส่องดูแลนี้เช่นเดียวกัน จึงทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ไม่มีโอกาสได้สอบสวนในเรื่องการละเมิดหลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ซึ่งแตกต่างจากระบบตรวจสอบข้าราชการของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ที่มีการตรวจสอบความเชื่อมโยงกับกลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นฐานข้อมูลตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการ และมีการตรวจสอบพฤติกรรมของข้าราชการอยู่เสมอ หากมีการกระทำที่ต้องสงสัยว่าเป็นการละเมิดหลักความเป็นกลางทางการเมือง และเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง รัฐสภาของสหราชอาณาจักร และของสหรัฐอเมริกา จะมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน (ไต่สวน) และเผยแพร่เป็นสาธารณะ (Public inquiry) โดยมีผู้แทนราษฎร

เป็นผู้ทำการไต่สวน หากพบว่ากระทำผิดจริง จะมีการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการรายนั้น โทษสูงสุด  
ที่อาจจะได้รับคือ ไล่ออกจากราชการ และอาจมีการฟ้องร้องทางอาญาด้วยแล้วแต่กรณี



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### บทสรุป

กระบวนการสร้างความเข้าใจความเป็นกลางทางการเมืองในข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา มีความคล้ายกันในนิยามความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ซึ่งสะท้อนผ่านรูปแบบการออกกฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติตนของข้าราชการ ซึ่งคาดหวังให้เกิดผลลัพธ์ในลักษณะเดียวกัน คือข้าราชการที่ขึ้นชื่อว่าปฏิบัติงานอย่างเป็นกลางทางการเมือง จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถให้กับรัฐบาลที่บริหารประเทศอยู่ ณ ขณะนั้น และไม่ทำลายความนิยมความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล

ด้านแนวปฏิบัติในการรักษาความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ทั้งในด้านการอบรม การตรวจสอบความประพฤติข้าราชการ การตรวจสอบข้อเท็จจริง และการลงโทษ สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกามีการวางระบบเหล่านี้จนสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแตกต่างจากประเทศไทยที่ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ทำให้ส่วนราชการไม่ถูกบังคับให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ทำให้ไม่มีการอบรมหรือให้ความรู้แก่ข้าราชการตลอดจนขาดระบบตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อมีกรณีที่น่าสงสัยว่าเป็นการปฏิบัติตนไม่เป็นกลางทางการเมือง ทำให้กลไกการสอบสวนและลงโทษที่ต้องเข้ามามีบทบาทในขั้นต่อไปไม่สามารถทำงานได้ ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของไทยจึงขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติงาน โดยข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำของไทยมีโอกาสจะกระทำการละเมิดหลักความเป็นกลางทางการเมืองจนทำลายชื่อเสียงและความเชื่อของรัฐบาลโดยไม่รู้ตัวได้เสมอ

### ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคลของประเทศไทยควรต้องตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติตนอย่างเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ เพราะการปฏิบัติตนอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Impartial) อย่างเข้าใจความหมาย ซึ่งเป็นความหมายที่ประเทศต้นแบบของระบบราชการเห็นพ้องต้องกันอยู่แล้วนั้น จะช่วยรักษาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพของรัฐบาลทุก ๆ รัฐบาล และช่วยรัฐบาลกับประชาชนเข้าใจซึ่งกันและกันและเชื่อมั่นซึ่งกันและกันมากขึ้น

### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ประเทศไทยมีกลไกการตรวจสอบและไต่สวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติตนอย่างเป็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำอยู่แล้วในปัจจุบัน นั่นคือคณะกรรมการการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่ยังขาดเครื่องมือและกระบวนการสอดส่องดูแลและฐานข้อมูลความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีอิทธิพลของข้าราชการ จึงเป็นโอกาสอันดีที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงและเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่จะพัฒนาระบบตรวจสอบความเชื่อมโยงกับกลุ่มการเมืองและผู้มีอิทธิพลของผู้เตรียมบรรจุเข้ารับราชการและข้าราชการที่รับราชการแล้ว โดยระบบตรวจสอบนี้สามารถยื่นเรื่องให้ผู้มีอำนาจไต่สวนดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งจะช่วยให้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายลำดับศักดิ์รองต่าง ๆ ที่ระบุเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำมีสภาพบังคับและศักดิ์สิทธิ์อย่างแท้จริง

### ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาคั้งถัดไป

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองระหว่างประเทศไทย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้ ยังขาดการเข้าถึงหลักฐานชั้นต้นในสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา เช่น การเข้าร่วมสังเกตการณ์การอบรมข้าราชการในหัวข้อความเป็นกลางทางการเมือง การได้ทดลองกรอกแบบฟอร์มตรวจสอบประวัติและความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของข้าราชการ การเข้าร่วมฟังการไต่สวนข้าราชการที่ต้องสงสัยว่าละเมิดหลักความเป็นกลางทางการเมือง และจุดบกพร่องอีกจุดหนึ่งในการเก็บข้อมูลครั้งนี้คือ การสัมภาษณ์เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในส่วนของการอนุกรมการเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ไม่ใช่ประสบการณ์ตรง เพราะเลขานุการส่วนตัวท่านนี้มีสถานะเป็นพนักงานสัญญาจ้าง ไม่ใช่ข้าราชการประจำที่ได้รับการจ้างงานแบบระยะยาว ดังนั้น ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรเข้าถึงหลักฐานชั้นต้นให้มากขึ้น ทั้งการสังเกตการณ์และการหาผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ในขณะทำการศึกษา

## บรรณานุกรม

- Applebaum, Anne. "The Trump White House Is Destroying Our Civil Service." Opinion, *The Washington Post* (Washington, D.C.), August 3, 2018 2018.  
[https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-trump-white-house-is-destroying-our-civil-service/2018/08/03/1aad229e-969c-11e8-810c-5fa705927d54\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-trump-white-house-is-destroying-our-civil-service/2018/08/03/1aad229e-969c-11e8-810c-5fa705927d54_story.html).
- Bapuji, M. "Paradigms of Public Administration: An Assessment." *The Indian Journal of Political Science* 50, no. 3 (1989): 389-401.  
<http://www.jstor.org/stable/41855442>.
- Bridges, Amy. Review of *The City in American Political Development*, Richardson Dilworth. *Perspectives on Politics* 8, no. 1 (2010): 357-59.  
<http://www.jstor.org/stable/25698575>.
- Chapman, B. . "Civil Service." In *Encyclopedia Britannica*. London: Encyclopedia Britannica, 19 November 2023. <https://www.britannica.com/topic/civil-service>.
- Chetsurakarn, Somsak. "Conflict over Appointment Authority between Politician and Civil Servant / Somsak Chetsurakarn." 1996.  
<https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=af4858f0-e292-33c1-8f13-6b736d5667a5>.
- Clark, Peter B., and James Q. Wilson. "Incentive Systems: A Theory of Organizations." *Administrative Science Quarterly* 6, no. 2 (1961): 129-66.  
<https://doi.org/10.2307/2390752>. <http://www.jstor.org/stable/2390752>.
- Congress, United States. *Pendleton Act* (1883): The U.S. National Archives and Records Administration, 1883.
- Dictionary.com*. Dictionary.com, LLC, 2019.
- Government, Institute for. "Has Civil Service Impartiality Had Its Day?", 1:05:49. The United Kingdom: Youtube, 23 May 2023 2023.  
[https://www.youtube.com/live/xpYW5f7Bun0?si=ui53uwOOoH\\_H268m](https://www.youtube.com/live/xpYW5f7Bun0?si=ui53uwOOoH_H268m).
- Government, The Royal Thai. *Political Official Act* 1992. Bangkok: Cabinet Secretariat of Thailand, 1992.



*etymology dictionary*. 2017.

Hine, David, Gillian Peele, David Hine, and Gillian Peele. "The Regulation of Standards in British Public Life

the Regulation of Standards in British Public Life: Doing the Right Thing?". In *Whitehall Wars: Protecting Civil-Service Impartiality*: Manchester University Press, 2016.

Hoy, Wayne K., and Richard Rees. "Subordinate Loyalty to Immediate Superior: A Neglected Concept in the Study of Educational Administration." *Sociology of Education* 47, no. 2 (1974): 268-86. <https://doi.org/10.2307/2112108>.  
<http://www.jstor.org/stable/2112108>.

"Basic Obligation of Public Service." GEORGE BUSH, 1990, accessed 27 November, 2023, <https://www.doi.gov/ethics/basic-obligations-of-public-service>.

Jim, Gallagher. "Advice in a Time of Belief: Civil Service Impartiality in Two Referendums." In *Political Advice*, I.B. Tauris, 2021.  
<https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=3379d9b5-b8ff-397f-aa48-11bf0d752286>.

Likhit Dhiravegin. "The Bureaucratic Elite of Thailand : A Study of Their Sociological Attributes, Educational Backgrounds and Career Advancement Pattern." Bangkok :: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1978.

———. "Demi Democracy : The Evolution of the Thai Political System." Singapore :: Times Academic Press, 1992.

Maisel, L. Sandy. *American Political Parties and Elections: A Very Short Introduction*. Oxford University Press, 28 Jul 2016, 2016.  
doi:10.1093/actrade/9780190458164.001.0001.  
<https://doi.org/10.1093/actrade/9780190458164.001.0001>.

Mckeever, Robert J. *A Brief Introduction to Us Politics*. 1st Edition ed. London: Routledge, 2006. doi:<https://doi.org/10.4324/9781315837260>.

Nipond, Sasithorn. "Government Official and the People = ข้าราชการกับประชาชน / Nipond Sasithorn." Chiang Mai University, 1968.  
<https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=a0bfa9db-d17d-35fd-bae1-fdd41eeebd8c>.

Peters, B. Guy. "Still the Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants." [In eng]. *Public Policy & Administration / Viesoji Politika ir Administravimas* 30 (2009): 7-21. <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=af23d65d-3085-3fd5-a6e5-e0658d627253>.

"Politics

Nepotism Nation: Dems Embrace Dynasty Politics." 2008, accessed 15 November, 2023, <https://www.cbsnews.com/news/nepotism-nation-dems-embrace-dynasty-politics/>.

Prasithrathsin., Suchart. "Culture and Fertility : The Case of Thailand." edited by Dhiravegin Likhit and Siripirom Chavalit. Singapore :: Institute of Southeast Asian Studies, 1980.

Raadschelders, J. C. N. "Impartial, Skilled, Respect for Law: The Ancient Ideals of Civil Servants at the Root of Eastern and Western Traditions." [In English]. *Korean Journal of Policy Studies* 35, no. 1 (2020): 1-27. <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=9324b5f3-2d24-3943-a374-99866d44585b>.

Richardson, Amy K., and David G. Winter. "U.S. Senators' Power Motivation and Their Votes for War Versus Peace." [In eng]. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology* 27, no. 4 (2021): 524-33. <https://doi.org/10.1037/pac0000556>. <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=b5252895-c158-3127-b7b9-881668bc531f>.

Simpson, Ida Harper. "Formal Organizations: A Comparative Approach. By Peter M. Blau and W. Richard Scott. San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962. 312 Pp. \$5.25." *Social Forces* 41, no. 1 (1962): 84-85. <https://doi.org/10.2307/2572925>. <https://doi.org/10.2307/2572925>.

Standard, Evening. "Sue Gray Resigns Amid Reports of Appointment as Keir Starmer's Chief of Staff." Politics, *Evening Standard* (London), 2 March 2023. <https://www.standard.co.uk/news/politics/sue-gray-keir-starmer-labour-cabinet-office-nadine-dorries-b1064354.html>.

Thailand, Parliament of. *Civil Service Act* 2008. Bangkok: Cabinet Secretariat of Thailand,

2008.

Thomas, Alex. "Appointed on Merit: The Value of an Impartial Civil Service." *Impartiality is of most value to UK government. But there is no legitimacy for an impartial civil service other than its effectiveness.* (24 May 2023 2023). Accessed 21 November 2023. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/civil-service-impartiality>.

"Civil Servants, Ministers and Parliament Chapter 3 - Political Impartiality." 2008, accessed 19 November, 2023, [https://www.civilservant.org.uk/publications/Civil\\_Servants,\\_Ministers\\_and\\_Parliament/CSMP3-Political\\_Impartiality.pdf](https://www.civilservant.org.uk/publications/Civil_Servants,_Ministers_and_Parliament/CSMP3-Political_Impartiality.pdf).

Waldo, Dwight. "Public Administration." *The Journal of Politics* 30, no. 2 (1968): 443-79. <https://doi.org/10.2307/2128449>. <http://www.jstor.org/stable/2128449>.

เสนานุช, มานัส. "ความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น." นครสวรรค์: บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, 2015. <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=d95c4177-5384-3b99-8525-84eeb1dfe9a8>.

กฤตติกา, ยุวณะเดมิย์. "การถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543 2543. <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=c910e67b-2405-338c-8269-7901796bb32e>.

การอภิปรายเรื่อง, การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ. "การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ [จุลสาร] : การอภิปราย วันที่ 27 พฤศจิกายน 2543 ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. / ผู้อภิปราย, กระมล ทองธรรมชาติ, โคทม อารียา, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ; ผู้ดำเนินการอภิปราย, คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์." ชมรมนักบริหารข้าราชการพลเรือน, 2000. <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=f2deb127-aecc-35e7-9b56-0833fbdf6ad5>.

ชนิตา จิตตรุทธะ, ยุพา คงสวัสดิ์พร, เลิศพันธ์ สุขยิทธิ และ นิรมล มหิตพงษ์. "วัฒนธรรมความไว้วางใจกับจริยธรรมความซื่อสัตย์ของข้าราชการไทย = Trust Culture and the Ethics of Honesty of Thai Officials / ชนิตา จิตตรุทธะ, ยุพา คงสวัสดิ์พร, เลิศพันธ์ สุขยิทธิ และ นิรมล มหิตพงษ์." พิมพ์ครั้งที่ 1. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2012.

<https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=09f9455a-8b23-3056-88ca-c870613a8180>.

ปทุมมานนท์, ฤทัยรัตน์. "การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ." Public Law. (2557).

Accessed 3 พฤษภาคม 2557 [http://www.public-](http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1958)

[law.net/publaw/view.aspx?id=1958](http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1958).

พนัสพรประสิทธิ์, ประภาภรณ์. ความสุขที่แท้จริงของอาชีพเลขานุการ. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริม

เทคโนโลยี(ไทย-ญี่ปุ่น), 2549. [https://op.mahidol.ac.th/ia/wp-](https://op.mahidol.ac.th/ia/wp-content/uploads/2017/08/08Secretary.pdf)

[content/uploads/2017/08/08Secretary.pdf](https://op.mahidol.ac.th/ia/wp-content/uploads/2017/08/08Secretary.pdf).

ภาณุเดช, พัฒนธรรม. "คณะกรรมการ ป.ป.ป. : กรณีศึกษาการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ของข้าราชการการเมืองของไทย / ภาณุเดช พัฒนธรรม = the Commission of Counter

Corruption : A Case Study of Countering the Corruption of Thai Political

Appointees / Panudeth Patthanatham." 1994.

[https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=68f16778-7b4d-34f7-83bd-](https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=68f16778-7b4d-34f7-83bd-cbabb3a83795)

[cbabb3a83795](https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=68f16778-7b4d-34f7-83bd-cbabb3a83795).

รัฐบาลไทย. ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี

ว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2499.

ศรีสัตนา, สุนทร. "Relations between Politics and Administration)." *Thai Journal of*

*Development Administration* 4/1968 (1968): 246.

[http://library1.nida.ac.th/nida\\_jour0/NJv8n2\\_03.pdf](http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv8n2_03.pdf).

ศุภสวัสดิ์, ชัชวาลย์. "ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ / ศุภสวัสดิ์

ชัชวาลย์." พิมพ์ครั้งที่ 1.สถาบันพระปกเกล้า, 2015.

[https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=2be73476-3d18-39cb-aaef-](https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=2be73476-3d18-39cb-aaef-61321f0e5079)

[61321f0e5079](https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=2be73476-3d18-39cb-aaef-61321f0e5079).

สถาบันพระปกเกล้า. "ระบบราชการกับการเมืองไทย (Bureaucracy and Thai Politics)." *King*

*Prajadhipok's Institute Journal* (2004): 65-67.

สถิรวีสาลกิจ, จุฑาพิชญ์. "ข้าราชการกับการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง." (2010). Accessed 7

November 2023.

[https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/politicle\\_article.pdf](https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/politicle_article.pdf).

สมบุรณ์, สุขสำราญ. "บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง /

โดย สมบุรณ์ สุขสำราญ และคนอื่น ๆ." สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 1981.

<https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=de1e09c3-f7fa-3253-a9cc-78829c62a0ba>.

สัณฐิติวณิชย์, อรุณี. "ข้าราชการ (ควร) อยู่ตรงไหนในระบบการเมือง." no. 24 March 2021.

Accessed 22 November 2023. <https://prachatai.com/journal/2021/03/92245>.

สิมะโชคดี, วิฑูรย์. "ความเป็นมืออาชีพ." *TPA news*, 2019, 26.

[https://www.tpa.or.th/tpanews/upload/mag\\_content/152/ContentFile3049.pdf](https://www.tpa.or.th/tpanews/upload/mag_content/152/ContentFile3049.pdf).





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายธีรพล บุญนาค
วัน เดือน ปี เกิด	26 กันยายน 2538
สถานที่เกิด	จังหวัดเพชรบูรณ์
ที่อยู่ปัจจุบัน	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล อาคาร สสน. 2 ชั้น 2 เลขที่ 1 ถนนพิษณุโลก แขวงและเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10800



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY