

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “จรรยาข้าราชการ : กลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการทำหน้าที่ (function) ความหมายและอุดมการณ์ของจรรยาข้าราชการ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันเพื่อวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรม วิธีชีวิตของข้าราชการในยุคสมัยต่างๆ ว่ามีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับบริบทสังคม การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร รวมทั้งประเมินผลการสื่อสารว่า การถ่ายทอดจรรยาข้าราชการในปัจจุบันมีประสิทธิภาพอย่างไร โดยพิจารณาจากการรับรู้ ความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนปัจจุบันทั่วประเทศ และศึกษาการทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการ ในฐานะกลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง จากหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยนำมาวิเคราะห์ตามองค์ประกอบของกระบวนการสื่อสารตามทฤษฎีหน้าที่นิยมของทาลคอตต์ พาร์สัน (Talcott Parsons) ทฤษฎีวัฒนธรรมองค์กรราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) และแนวคิดทฤษฎีบรรทัดฐาน (Normative Theory) เป็นกรอบการศึกษา โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัย 3 แบบคือการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม (Survey Research) และการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) โดยมีข้อค้นพบดังนี้

1. จรรยาข้าราชการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2472 - พ.ศ. 2551) พบที่มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวที่สอดคล้องตามบริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครอง เนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดทิศทางอุดมการณ์ของจรรยาข้าราชการ โดยอาจเห็นพัฒนาการ 3 สมัย คือ จรรยาข้าราชการในสมัยแรกเป็นการวางระบบบรรทัดฐานราชการให้เป็นระบบเดียวกัน ตามแนวคิดการบริหารงานบุคคลด้วยระบบคุณธรรม เน้นการอุทิศตน เคารพเชื่อฟัง สะท้อนถึงวิถีราชการตามสายบังคับบัญชา เปรียบได้กับแนวคิดของอริสโตเติล (Aristotle) ที่ให้ความสำคัญต่อกฎหมาย สมัยต่อมา จรรยาข้าราชการปรับตัวในบริบทสังคมที่มีการเรียกร้องประชาธิปไตย เนื้อหาจึงเน้นการรักษาความลับ เฝ้าระวังเหตุการณ์ความเคลื่อนไหว สนับสนุนประชาธิปไตย สะท้อนถึงวิถีชีวิตข้าราชการภายใต้กฎหมายที่เข้มงวด บทลงโทษอย่างรุนแรง คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของข้าราชการ มารยาททางการเมือง และความเป็นกลางทางการเมือง เปรียบได้กับแนวคิดของนิโคโล มาเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli) ที่ให้ความสำคัญกับการใช้กฎหมายเป็นกรอบควบคุมศีลธรรม ในสมัยปัจจุบัน จรรยาข้าราชการเน้นความมีเกียรติยศและศักดิ์ศรีของข้าราชการ ท่ามกลางบริบทการเมืองที่มีการเรียกร้องจริยธรรมของนักการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการจะต้องปรับตัวให้สามารถตระหนักรู้ถึงคุณค่าของตนเองในการเลือกกระทำหรือไม่กระทำในสิ่ง

ถูกต้อง ดังแนวคิดของอิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) ที่ว่า ศีลธรรมจะต้องเน้นศักดิ์ศรีของมนุษย์และสิทธิของมนุษย์ที่จะได้รับความเคารพ นับว่าเป็นก้าวสำคัญของการเปลี่ยนแปลง

2. ข้าราชการผู้รับสาร (Receiver) มีการรับรู้และให้ความสำคัญต่อจรรยาข้าราชการโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด โดยพร้อมที่จะนำมาใช้โดยเฉพาะประเด็นการยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ได้รับความสำคัญมากที่สุดถึงร้อยละ 99.7 รองลงมาคือ ความซื่อสัตย์ ร้อยละ 79.5 และความรับผิดชอบ ร้อยละ 65.7 ตามลำดับ เหตุผลคือ เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้มีความประพฤติที่ดีงาม สร้างเกียรติและศักดิ์ศรีของข้าราชการ และให้ความโปร่งใสเป็นธรรม และตรวจสอบได้ ส่วนจรรยาที่ได้รับความสำคัญน้อย ได้แก่ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เลือกปฏิบัติ แต่จรรยาข้าราชการที่มีการละเมิดบ่อยที่สุดก็คือ การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่เลือกปฏิบัติ และความรับผิดชอบ เนื่องจากมีอุปสรรคที่สำคัญคือ ผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอย่างที่ดี ไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม และขาดแรงจูงใจด้านรางวัลตอบแทนการทำความคิด จรรยาข้าราชการในประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องเกี่ยวข้องและได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา ระบบคุณธรรมและค่านิยมของสังคม ซึ่งแตกต่างจากจรรยาข้าราชการในประเด็นเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตที่ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของตนเอง และสอดคล้องกับคำตอบในคำถามปลายเปิดที่ว่า ส่วนที่ไม่กล้าทำในสิ่งที่ถูกต้องเนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลนักการเมืองที่ไม่โปร่งใส และบางครั้งเลือกปฏิบัติ เพราะถ้าไม่ทำตามอาจถูกกลั่นแกล้งหรือโดนย้ายได้ ดังนั้น การทำหน้าที่ของ “จรรยาข้าราชการ” จึงเป็นเพียงการทำหน้าที่เพียงเนื้อหา แต่ขาดบริบทช่องทางที่เอื้ออำนวย จึงไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติได้จริง

3. การทำหน้าที่ (Function) จรรยาข้าราชการ อันเป็นกลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง ตามความเห็นของผู้ส่งสาร (Sender) มีความต้องการให้จรรยาข้าราชการเป็นบรรทัดฐาน (Norm) หรือแนวประพฤติปฏิบัติที่ดีในการปฏิบัติราชการ ส่วนกรณีการต้านทานทางการเมือง มักจะมีปัจจัยอื่นประกอบ เช่น ความรู้ในวิชาชีพ ความเข้มแข็งในจรรยาบรรณ เช่นในวิชาชีพมีจรรยาแพทยนอกเหนือจากจรรยาข้าราชการทั่วไป ยึดหลักการปฏิบัติงานด้วยความเห็นใจต่อชีวิตเพื่อนมนุษย์ การทำงานนอกเหนือจากหน้าที่ด้วยหัวใจ หรือจิตสำนึกสาธารณะเป็นอุดมการณ์สูงสุด ทำให้การได้รับการยอมรับจากประชาชนอันเป็นจุดแข็งของวิชาชีพแพทยเมื่อต้องเผชิญหน้ากับความขัดแย้งทางการเมือง ดังนั้น การใช้จรรยาข้าราชการเพียงอย่างเดียวเพื่อเป็นกลไกทางอุดมการณ์ต้านทานทางการเมืองอาจไม่เพียงพอ แต่ประกอบด้วยส่วนอื่น ๆ ได้แก่ จิตสำนึกสาธารณะ ผู้นำที่มีบารมี การได้รับการยอมรับจากประชาชน และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีเพียงพอต่อการดำรงชีพ เป็นต้น