

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ธรรมชาติอย่างหนึ่งของมนุษย์ คือมีจิตใจที่เปรียบเสมือนน้ำที่ไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ หากไม่มีสิ่งที่จะช่วยพยุงไม่ให้จิตใจตกอยู่ในสภาพที่ไหลลงเรื่อย ๆ แล้ว สภาพสังคมก็จะอยู่ไม่ได้ ในทุกๆ สังคม จึงต้องมีสิ่งที่ควบคุมจิตใจ ซึ่งอาจจะเป็นคำสอนของศาสนา หรือข้อกำหนด ข้อบังคับ ของกฎหมายต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในทุกยุคทุกสมัย โดยสอดคล้องกับแนวคิดของทฤษฎีบรรทัดฐาน (Normative Theory) ของนักเสรีนิยมที่มีความเชื่อว่า มนุษย์เราเป็นคนดีมีเหตุผลและมีความสามารถในการคิดพิจารณาแยกแยะความคิดที่ดีออกจากความคิดที่เลวได้ (Baran & Davis, 2003, p. 96) ในทุกสังคมจึงได้มีการเลือกคุณค่า (value) ที่ดีที่สุดเพื่อกำหนดให้เป็นบรรทัดฐาน (Norm) ค่านิยม หรือแนวทางประพฤติปฏิบัติที่ “ควรจะเป็น” เป็นให้แก่สมาชิกในสังคม เพื่อเป็นสิ่งที่ควบคุมการกระทำของตนเองและคนอื่น ๆ ในสังคมนั้น ๆ ให้เป็นไปตามที่สังคมต้องการ รวมทั้งเป็นแนวปฏิบัติของตนเพื่อความอยู่รอดในสังคม

การอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม เป็นองค์รวมในสังคมเพื่อทำหน้าที่อย่างหนึ่งให้ประสบความสำเร็จ อาจเปรียบได้กับการทำหน้าที่ของร่างกายมนุษย์ ดังทฤษฎีหน้าที่นิยม (Function Theory) ซึ่งร่างกายนี้จะประกอบด้วยอวัยวะส่วนต่างๆ ที่สำคัญ คือ ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม อันเป็นสิ่งที่ควบคุมจิตใจหรือเป็นสมองสั่งการทำให้เกิดพฤติกรรม ซึ่งแต่ละสังคม หรือร่างกายของแต่ละคน จะมีความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ที่แตกต่างกันไปตามกรรมพันธุ์ ประสบการณ์และสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับการกำหนดบรรทัดฐานของแต่ละกลุ่ม สังคม หรือแต่ละวิชาชีพนั้น มีความแตกต่างกันไปตามความต้องการและการตกลงร่วมกันของคนในสังคมนั้น ๆ ดังเช่น การกำหนดหลักจริยธรรมแพทยในยุคคลีก มีการกำหนดตามคำปฏิญญาของฮิปโปเครติส ให้มีการรักษาผู้ป่วยด้วยการคำนึงถึงประโยชน์แก่ผู้ป่วย (วิรัช พุ่มงาญกุล, 2546, น. 145) การกำหนดจริยธรรมของอาจารย์ ให้มีการวางตนให้เป็นผู้ควรแก่การยกย่อง เป็นแบบอย่างที่ดีมีเหตุผล มีความรอบรู้ทางวิชาการ (สุภัทร ปัญญาธิป, 2546, น. 171) การกำหนดจริยธรรมของนักธุรกิจ ให้เน้นการพึ่งพาสินค้าและบริการในราคายุติธรรม กำไรตามสัดส่วนที่เหมาะสม (วาริญา ภาณุตานนท์ ณ มหาสารคาม, 2546, น. 117) และการกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ ตลอดจนจรรยาวิชาชีพของข้าราชการพลเรือนไทย มุ่งให้มีการยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม

(Integrity) (สำนักงาน ก.พ., 2551, น. 32) เป็นต้น การสร้างบรรทัดฐานดังกล่าว นอกจากจะเป็นสิ่งที่ควบคุมการกระทำของส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย หรือในความเป็นจริงคือการควบคุมพฤติกรรม การกระทำของบุคคลในสังคมแล้ว ยังเป็น “ภาพสะท้อน” ถึงสภาพสังคมในแต่ละยุคสมัยของการเกิดขึ้นของบรรทัดฐาน ค่านิยมนั้น ๆ ด้วย

สำหรับในสังคมไทย ระบบราชการถือเป็นองค์การสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของคนไทยหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม มั่นคง ฯลฯ โดยสิ่งที่กำหนดบรรทัดฐานของบุคคลในระบบราชการที่สำคัญ คือ กฎหมาย ธรรมเนียม ประเพณีต่าง ๆ นั้นเอง โดยเฉพาะที่ได้กำหนดไว้ในหมวดเนื้อหาด้านวินัยและจรรยาบรรณ อันเป็น “ภาพสะท้อน” ถึงความต้องการหรือความคาดหวังของสังคมถึงสิ่งที่ควรจะเป็นของวิชาชีพนั้น และเป็น “ภาพสะท้อน” ถึงสถานภาพของผู้ประกอบวิชาชีพในช่วงเวลานั้นด้วย

การกำหนดจรรยาข้าราชการนั้น อาจพบว่ามีตั้งแต่สมัยโบราณนับตั้งแต่กรุงสุโขทัยที่มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก แต่หลักฐานสำคัญเริ่มตั้งแต่กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ดังที่มีการเขียนไว้ในวรรณคดีสำคัญหลายเรื่อง เช่น ราชาริราช (สุรพงษ์ ใสนะเสถียร, 2539, น. 115-160) เช่นที่มีการกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการในโอวาทข้าราชการ การพิชัยสงคราม และราชวัตร เพื่อให้ข้าราชการในสมัยนั้น มีความซื่อสัตย์สุจริตและไหวพริบปฏิภาณ การเตรียมพร้อมในการรบกับข้าศึกศัตรู การรู้จักปูนบำเหน็จให้ถึงขนาดแก่ทหารที่มีความชอบด้วยอามิสหรือถ้อยคำที่ไพเราะ เพื่อให้มีกำลังใจ ฯลฯ

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ปี พ.ศ. 2411-2453) คนไทยเริ่มมีจรรยาบรรณวิชาชีพ หรือ “จรรยาข้าราชการ” ขึ้น เพื่อควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพข้าราชการขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย รวมทั้งยังยกระดับฐานะวิชาชีพของตนให้เป็นที่ยอมรับของสังคมด้วย (วริยา ชินวรรณ, 2546, น. 5-10) สาเหตุที่มานั้น มาจากการพัฒนา “วิชาชีพข้าราชการ” ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงปฏิรูปการปกครองและระบบราชการให้สอดคล้องกับแนวทางตะวันตก เพื่อที่จะพัฒนาวิชาชีพนิยมของระบบราชการและข้าราชการไทยให้มีความเข้มแข็ง และมีความรู้พอที่จะต่อสู้กับศัตรูจากภายนอกประเทศได้ การเกิดขึ้นของวิชาชีพข้าราชการนั้น สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ อันได้แก่ ปัจจัยภายใน คือ อำนาจในการปกครองประเทศส่วนใหญ่ตกอยู่ในกลุ่มตระกูลขุนนาง จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่พระองค์จะต้องทรงดำเนินการดึงอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ (บัญชา แก้วเกตุทอง, 2522, อ้างถึงใน วริยา ชินวรรณ, 2546, น. 5) และปัจจัยภายนอก คือ ภัยของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก ประเทศในเอเชียหลายประเทศได้ตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศมหาอำนาจในยุโรป ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส และฮอลันดา

สำหรับบ่อเกิดจรรยาวิชาชีพนั้น สำหรับชาวตะวันตกพบว่ามันมีที่มาจากหลายส่วน เช่น การจัดตั้งสมาคมวิชาชีพ ปรัชญาทางการเมือง อิทธิพลทางศาสนา แนวความคิดหรืออุดมการณ์ของผู้รู้ หรือพระมหากษัตริย์ ความจำเป็นเฉพาะหน้า หรือวินัย ฯลฯ เป็นต้น (ติน ปรัชญพทุทธิ, 2536, น. 40-41) แต่สำหรับจรรยาข้าราชการไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีรากฐานมาจากหลายแหล่ง ตามที่วริยา ชินวรรณ (2546, น. 11) ได้รวบรวมไว้ดังนี้คือ หลักจริยธรรมที่ได้จากอิทธิพลของพระพุทธศาสนา อันได้แก่ ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร ราชสังคหวัตถุ และราชสวัสดิธรรม หลักจริยธรรมที่ได้จากคำสาบาน กฎหมาย หรือวินัย หลักจริยธรรมที่ได้จากคำสาบานของข้าราชการที่เข้ารับตำแหน่งสำคัญ ๆ ต่าง ๆ ในรัชสมัยนั้น หรือเป็นหลักจริยธรรมที่ได้รับการระบุไว้ในกฎหมาย หรือวินัยของข้าราชการ เช่น กฎหมายลักษณะอาญาหลวง พ.ศ. 1895 กฎมณเฑียรบาล จ.ศ. 720 และหลักจริยธรรมที่ได้จากพระราชดำริ และพระราโชวาทของรัชกาลที่ 5 รวมทั้งโอวาทของข้าราชการระดับสูง ซึ่งระบุถึงหลักจริยธรรมที่ข้าราชการควรประพฤติไว้ทั้งสิ้น จากการกำหนดจรรยาข้าราชการตั้งแต่อดีตดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ามีการให้ความสำคัญในเรื่องจรรยาข้าราชการเพื่อให้เป็นวิชาชีพที่เป็นที่ยอมรับของสาธารณชนมานาน

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน, 2536, น. 1) เริ่มตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2468 ได้มีการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นระเบียบแบบแผน เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามารับราชการเป็นอาชีพ และให้ข้าราชการรักษาวินัย จึงได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน” เป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2472 โดยกำหนดให้มีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ โดยใช้ระบบคุณธรรม ซึ่งมีการกำหนดวินัยและจรรยาข้าราชการไว้ การนำเอาระบบคุณธรรมดังกล่าวมาใช้กับระบบราชการ มีผู้กล่าวไว้ว่าเป็นการเหมาะสม เพราะข้าราชการเป็นบุคคลที่มีฐานะพิเศษแตกต่างจากบุคคลที่มีอาชีพอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ต้องทำหน้าที่ในการบริหารสาธารณะต่อประชาชนโดยไม่เลือกหน้า และเป็นฝ่ายที่ต้องนำนโยบายของชาติมาปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล โดยข้อหนึ่งของหลักคุณธรรมคือ ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง (O Glenn Stahl, 1971, อ้างถึงใน เกศินี หงสนันท์, 2523, น. 26)

ด้วยเหตุนี้ จรรยาข้าราชการหรือแนวทางการประพฤติของข้าราชการในอดีตจึงปรากฏอยู่ในรูปแบบวินัย ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวดวินัยของกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน การบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการถ่ายทอดเนื้อหาจรรยาข้าราชการแบบไม่แข็ง มีการกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัล จรรยาข้าราชการจึงกลายเป็นทั้ง “เครื่องมือเชิงปราบปราม” บังคับให้ต้องปฏิบัติตาม และ “เครื่องมือทางอุดมการณ์” ที่หล่อหลอม (Socialize)

ผ่านกลไกการถ่ายทอดในสื่อต่าง ๆ รวมถึงการให้ความสำคัญในการนำถ้อยคำจรรยา มาใช้ในการสถาบันหรือพิธีกล่าวปฏิญาณตนของข้าราชการ โดยมุ่งหวังการหล่อหลอมความเชื่อ และค่านิยมของคนในสังคมราชการให้คล้ายตามได้บ้าง ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนแบบแผนบางอย่างของระบบราชการได้ด้วย

ความสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ในการกำหนดเนื้อหาจรรยาข้าราชการในกฎหมายจะต้องผ่านขั้นตอนกลั่นกรองหลายขั้นก่อนจะนำมาประกาศใช้ โดยในอดีตจะมีผู้ร่างกฎหมายและนำร่างกฎหมายนั้นไปให้อภิรัฐมนตรี และเสนาบดีต่าง ๆ พิจารณาให้ความเห็น ในปัจจุบันคือการนำเข้าที่ประชุมรัฐสภา ก่อนจะนำไปปรับแก้และนำทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา โดยในยุคแรกมีคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือ ก.ร.พ. เป็นผู้ทำหน้าที่รักษาและดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ปัจจุบันคือสำนักงาน ก.พ. (วิวัฒนาการของสำนักงาน ก.พ.อดีต-ปัจจุบัน, 2548, น. 9) ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ ยังคงสืบทอดต่อมาถึงปัจจุบัน โดยมีการร่างกฎหมายและนำร่างนั้นผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐบาลในยุคสมัยนั้น ๆ ดังนั้น ในอีกแง่มุมหนึ่ง จรรยาข้าราชการหรือวินัยในสมัยก่อนที่ปรากฏอยู่จึงอาจเป็นตัวบ่งบอกที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งถึงความต้องการและความพยายามจะสร้างความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ให้แก่ข้าราชการของผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยผ่านช่องทางความเห็นชอบก่อนพิจารณานำทูลเกล้าฯ ประกาศใช้

ดังที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่ามีแง่มุมบางอย่างของจรรยาข้าราชการที่มีความสำคัญต่อระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของข้าราชการโดยตรง แต่ในอีกแง่มุมหนึ่ง จรรยาข้าราชการก็มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองด้วยเช่นกัน ซึ่งนอกเหนือจากที่มาของจรรยาข้าราชการที่จะต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายการเมืองแล้ว จรรยาข้าราชการในสมัยนั้น ยังได้กำหนดพฤติกรรมบางอย่างของข้าราชการประจำต่อฝ่ายการเมือง มีความเด่นชัดมากโดยเฉพาะในสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีการห้ามข้าราชการเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางการเมือง (เกตุนิพนธ์, 2523, น. 27) ดังจะเห็นได้จากหนังสือเวียนของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองที่ นว. 54/2499 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2499 ดังมีใจความว่า “ห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง และห้ามมิให้แสดงออกโดยเปิดเผยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือประชาชนในการสนับสนุนพรรคการเมือง”

แต่เท่าที่ปรากฏตามความเป็นจริงในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญคือ การที่ข้าราชการเข้าเป็นคณะรัฐบาลจำนวนมาก ดังที่มีการศึกษาว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2512 มีการเลือกตั้ง 11 ครั้ง จากจำนวนผู้แทนทั้งหมด

1,220 คน มีข้าราชการจำนวน 408 คน หรือร้อยละ 33.44 (เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, 2513, น. 625-687 อ้างถึงใน เกศินี หงสนันท์, 2523, น. 28) การที่ข้าราชการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองจำนวนมากเช่นนี้ จึงเป็นเหตุให้เรียกการปกครองของไทยในสมัยนั้นว่า รัฐราชการ หรือระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucracy) ซึ่งมีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอันมาก (Fred W. Riggs, 1964, p. 139, อ้างถึงใน เกศินี หงสนันท์, 2523, น. 27) อันหนึ่งคือการนำระบบคุณธรรมเข้ามาใช้เพื่อรักษาความยุติธรรมและต้องการขจัดระบบพรรคพวกให้หมดไป รวมถึงต้องการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถจริง ๆ เข้ามารับราชการโดยไม่ต้องพะวงว่าจะจะเป็นพรรคพวกฝ่ายใด แต่ตราบไต่ที่อิทธิพลทางการเมืองเข้ามามีเหนือข้าราชการประจำ ความลำเอียงหรืออคติในการที่จะแสวงหาช่องทางเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันเป็นการตอบแทนอย่างเลียงไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงก่อให้เกิดความระส่ำระสายในวงราชการทั่วไปเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพของการทำงานอย่างยิ่ง จนกระทั่งมีผู้ร้องเรียนให้แยกข้าราชการประจำและการเมืองออกจากกันผ่านสมาคมข้าราชการพลเรือน¹ ในปี พ.ศ. 2517 เพื่อให้ข้าราชการประจำเป็นแกนกลางในการบริหารประเทศมีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง เพราะที่ผ่านมาข้าราชการการเมืองได้ปฏิบัติงานก้าวก่ายงานประจำอยู่เสมอ จนมีความขัดแย้งขึ้นบ่อย ๆ ระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดกับข้าราชการประจำ อันก่อให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวม จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ให้แยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ แต่ในทางปฏิบัติยังคงไม่เป็นผลสำเร็จนัก เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองยังคงปรากฏให้เห็นอยู่เสมอแม้กระทั่งในปัจจุบัน ดังคำกล่าวที่ว่าบริหารราชการประจำกับการเมืองนั้น เป็นของคู่กัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด โดยเปรียบเทียบว่า การเมืองกับการบริหารเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน (Politics and Administration are the two sides of a Coin) ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้สนับสนุนให้สถาบันการเมือง นักการเมืองเข้ามามีบทบาทมากขึ้น และข้าราชการได้ถูกลดบทบาทลงในการเมืองการปกครอง ทำให้ฝ่ายการเมืองมีนักการเมืองกึ่งพ่อค้ากึ่งนักธุรกิจมากขึ้น แต่ตราบไต่ที่อิทธิพลทางการเมืองเข้ามามีเหนือข้าราชการประจำ ข้าราชการก็ยังคงเป็นผู้ที่รับบทหนักในการปฏิบัติงานและเปลี่ยนแปลงการทำงานตามนโยบาย เนื่องจากหลายครั้งของการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้น ก็มักจะตามมาด้วยการโยกย้ายปรับเปลี่ยนตำแหน่ง

¹สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ก่อตั้งเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2517 โดยคณะข้าราชการเพื่อให้เป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ตลอดจนช่วยขจัดปัญหาอุปสรรคในหน้าที่ราชการให้สำเร็จลุล่วง บังเกิดผลดีต่อประเทศชาติ

ข้าราชการระดับสูงเพื่อให้การปฏิบัติงานตรงตามความต้องการของฝ่ายรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันที่มีส่วนกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการต่างก็มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้บรรทัดฐาน (norms) แห่งการกระทำหรือพฤติกรรมของข้าราชการ ก็ย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น คุณธรรมของข้าราชการก็คงจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเช่นกัน ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ จะได้ศึกษาถึงจรรยาข้าราชการในฐานะคุณธรรมหนึ่งที่มีความต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงอย่างไร ข้าราชการไทยมีจรรยาข้าราชการอย่างไรตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน มีแหล่งกำเนิดหรือที่มาอย่างไร และสาระสำคัญมีเช่นไร เพื่อให้สามารถเข้าใจพื้นฐานจุดเริ่มต้นของความเป็นระบบราชการและการเมืองมากขึ้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันการใช้อำนาจทางการเมืองของนักการเมืองต่อข้าราชการประจำในประเทศไทยนั้น มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายการเมืองสามารถเปลี่ยนแปลงเฉพาะผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น ซึ่งอำนาจที่ได้มานี้เป็นความต่อเนื่องจากในอดีตที่มักจะเป็นการใช้เพื่อลงโทษข้าราชการระดับสูง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541, น. 148) เนื่องจากที่ผ่านมาการที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจตามกฎหมายในการบังคับบัญชาข้าราชการประจำทำให้มีการแทรกแซงทางการเมืองการใช้อำนาจในการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่ง โดยในอดีตตั้งแต่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ข้อ 9 (3) ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ตลอดจนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงนั้นควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการประจำทุกคนในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ ตั้งแต่ปลัดกระทรวงถึงเจ้าหน้าที่ระดับ 1 นอกจากนั้นแล้ว คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรียังใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 พ.ศ. 2520 ที่ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเข้ามามีอำนาจเหนือข้าราชการประจำในด้านการบริหารงานบุคคลและสามารถให้คุณให้โทษข้าราชการประจำได้ ดังมาตรา 44 การบรรจุและแต่งตั้ง มาตรา 45 การสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย โอน ตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารระดับ 7, 8, 9 และ 10 การโอนตามมาตรา 52 การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัยตามมาตรา 86 ตลอดจนการร้องทุกข์ตามมาตรา 102 และอุทธรณ์ตามมาตรา 104 และ 105

การให้อำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายการเมืองที่เหนือกว่าข้าราชการประจำดังกล่าว ถือเป็น การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำให้น้อยกว่าอำนาจที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน แต่การปฏิบัติงานให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั้งประเทศ ฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการไม่อาจบริหารงานตามลำพัง เนื่องจากการดำรงตำแหน่งของฝ่ายการเมืองในระบบ

การปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นการดำรงอยู่ในระยะเวลานั้น อันเนื่องมาจากการเลือกตั้งแตกต่างกับการดำรงอยู่ในตำแหน่งของข้าราชการประจำที่มีระยะเวลายาวนานจนเกษียณอายุสามารถปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความต่อเนื่อง รวมถึงมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ฝ่ายการเมืองยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมืองต้องทำงานร่วมกัน มีการประสานงานที่ดี ให้เป็นไปตามนโยบายเพื่อประชาชน จึงจะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กระทั่งปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ล่าสุดของระบบราชการไทย ก็ยังกำหนดให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือข้าราชการประจำดังเช่นมาตรา 57 การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการและดำรงตำแหน่ง โดยการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เป็นต้น

แต่หากฝ่ายการเมืองมีความต้องการเปลี่ยนแปลงข้าราชการระดับล่างลงไป ก็ไม่ยากที่จะเกินความสามารถ ดังจะเห็นตัวอย่างได้ในหลายยุคหลายสมัย การกำหนดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอาจเป็นกลไกหนึ่งที่ช่วยปกป้องข้าราชการจากฝ่ายการเมือง ดังเช่นที่ชัยอนันต์ สมุทวณิช เคยกล่าวไว้ (2522, น. 161) และวิจิตร ศรีสุวาน กล่าวไว้ในกรณีเสนาเรื่องความรับผิดชอบร่วมกัน ข้าราชการการเมือง : ข้าราชการประจำ วันที่ 3 เมษายน 2536 เพื่อตอบคำถามว่า ทำไมถึงจะต้องวางระบบที่รัดกุมอย่างนี้ คำตอบคือ

...ถ้าเมื่อไรเราได้รับรัฐมนตรีที่ดี เราได้ปลัดที่ดี เรื่องของระบบเป็นรอง แต่ถ้าเมื่อไรเราได้รับรัฐมนตรีที่เลว ได้ปลัดที่เลว ถึงจะมีระบบที่ดีก็เลว เราโชคดีแค่ไหนที่เราจะพลีได้ ปลัดที่ดีตลอดเวลา ได้รับรัฐมนตรีที่ดีตลอดเวลา หรือว่าเราจะโชคดีอยู่บ่อยที่ได้เลว ทั้งคู่ หรือบางทีโชคดีบ้าง เลวบ้าง มีดีคนหนึ่ง เลวคนหนึ่ง เมื่อเป็นเช่นนั้น ระบบข้าราชการเป็นระบบใหญ่ เป็นระบบที่จะต้องมีการตรวจสอบรอบในการควบคุม นอกเหนือจากระเบียบกฎหมายต่าง ๆ...

ในงานเดียวกันนี้ พระธรรมปิฎกได้กล่าวถึงความจำเป็นที่ข้าราชการต้องยึดถือจรรยาว่า “การปฏิบัติตามจรรยานั้น สามารถเป็นเกราะป้องกันตน ตลอดจนถึงความน่าเชื่อถือแก่ตัวข้าราชการเอง” (สำนักงาน ก.พ., 2536, น. 1-3)

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง การวางกรอบจรรยาข้าราชการในกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในแต่ละยุคสมัย ที่เป็นตัวหล่อหลอมอุดมการณ์

ความคิดความเชื่อของข้าราชการ อาจจะทำหน้าที่เด่นชัด หรือทำหน้าที่แอบแฝง หรืออาจไม่ทำหน้าที่ในการเป็นเกราะสำคัญของข้าราชการต่อการป้องกันการใช้อำนาจมิชอบจากการเมืองก็ได้ ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จะได้อธิบายตามองค์ประกอบของการสื่อสาร เพื่อชี้ให้เห็นถึงการรับรู้ความคิดเห็นและพฤติกรรมการนำไปใช้ของข้าราชการพลเรือนทั่วประเทศ ว่าจะมีความคิดเห็นอย่างไร รวมถึงการวิเคราะห์การทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการ ในฐานะที่เป็นกลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมืองจากข้าราชการที่มีประสบการณ์ในการต่อสู้ต่อรองอำนาจทางการเมืองด้วย

ปัญหานำการวิจัย

1. จรรยาข้าราชการที่ปรากฏอยู่บนบริบทสังคม การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สะท้อนความหมาย อุดมการณ์ และวัฒนธรรมราชการอย่างไร
2. ข้าราชการพลเรือนในปัจจุบัน มีการรับรู้และความคิดเห็นต่อจรรยาข้าราชการอย่างไร
3. ข้าราชการพลเรือนบางกลุ่มที่ต้องเผชิญหน้ากับการใช้อำนาจทางการเมือง การมีจรรยาข้าราชการ จะทำหน้าที่ต้านทานอำนาจทางการเมืองอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความหมายและอุดมการณ์ของจรรยาข้าราชการ อันสะท้อนวัฒนธรรมราชการ พัฒนาการจากอดีตถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาการรับรู้ และความคิดเห็นต่อจรรยาข้าราชการของข้าราชการไทยในปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาการทำหน้าที่ (Function) ของจรรยาข้าราชการ ในฐานะที่เป็นกลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัย “จรรยาข้าราชการ กลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง” มุ่งศึกษากิจกรรมการสื่อสารและความสำเร็จของการสื่อสารที่ทำให้

ข้าราชการเข้าใจ ยอมรับ และปฏิบัติตาม โดยมีขอบเขตในการศึกษาวิจัยทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ดังนี้

1. ขอบเขตการวิจัยด้านเวลา ในการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้กรอบเวลาตามความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นหลัก ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ยุค ระหว่างปี พ.ศ. 2471-2551 คือ ยุคพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก ในปี พ.ศ. 2471 ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ารับราชการ เป็นการเปิดกว้างของวิชาชีพข้าราชการพลเรือน ยุคที่ 2 คือยุคพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่มีการปรับปรุงระบบราชการ โดยการจำแนกตำแหน่งชัดเจน สร้างเป็นสายงานความก้าวหน้า และอยู่ในบริบทหลังการต่อสู้ทางการเมือง ยุคที่ 3 คือยุคพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีการเลือกคณะกรรมการ ก.พ. จากหัวหน้าส่วนราชการด้วยตนเอง กระจายอำนาจ เป็นตัวแทนทุกส่วนราชการ และยุคที่ 4 คือยุคพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎหมายฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เน้นความสามารถและสมรรถนะบุคคล ทำให้ข้าราชการเป็นมืออาชีพ มีเกียรติศักดิ์ศรี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในบริบทของสังคม การเมืองในยุคสมัยต่าง ๆ กว่า 80 ปี

ส่วนกรอบเวลาในการวิจัยเชิงปริมาณ เป็นการศึกษาในช่วงระยะเวลาหลังจากการประกาศใช้กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกาศใช้แล้ว ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบันรับรู้ข้อมูลจรรยาข้าราชการในกฎหมายเรียบร้อยแล้ว โดยเก็บข้อมูลในระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2551- เดือนมกราคม 2552

2. ขอบเขตด้านตัวประชากรที่ศึกษาเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ในการสัมภาษณ์เชิงลึกเก็บข้อมูลจากกลุ่มข้าราชการพลเรือน 3 กลุ่ม ได้แก่

(1) ข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักงาน ก.พ. ในกลุ่มผู้บริหาร และผู้เกี่ยวข้องกับการสร้างจรรยาข้าราชการ

(2) ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่เผชิญหน้ากับการใช้อำนาจของนักการเมือง และ

(3) ข้าราชการพลเรือนระดับนักบริหารที่เรียกร้องความเป็นธรรมจากการถูกแต่งตั้งโยกย้าย

ขอบเขตด้านประชากรที่ศึกษาเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เก็บข้อมูลจากข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบันทั่วประเทศ จำนวนไม่น้อยกว่า 400 ราย สังกัด 19 กระทรวง ซึ่งสามารถจัดกลุ่มได้ 3 กลุ่มกระทรวง ได้แก่ กลุ่มสังคม กลุ่มเศรษฐกิจ และกลุ่มมั่นคง

3. กรอบในเรื่องเนื้อหา ขอบเขตของจรรยาข้าราชการ จะใช้จรรยาข้าราชการหลักที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมี 5 ประการ อันได้แก่ การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ซื่อสัตย์และรับผิดชอบ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่เลือกปฏิบัติ และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน เป็นกรอบหลักในการวิจัย ซึ่งเป็นกรอบที่ให้แต่ละส่วนราชการนำไปปรับใช้และสร้างจรรยาของตัวเอง

ข้อสันนิษฐานการวิจัย

จรรยาข้าราชการเป็นสื่อ (Message) สะท้อนถึงบรรทัดฐานของสังคม ค่านิยม ความคิดความเชื่อ และอุดมการณ์ของข้าราชการ ซึ่งสอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมือง หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองในแต่ละยุค จากความพยายามถ่ายทอดอุดมการณ์ของทั้งเชิงบังคับปราบปราม และเชิงกล่อมเกล่า (Socialize) โดยผ่านช่องทางการสื่อสารนั้น ทำให้ข้าราชการพลเรือนมีการตอบสนองยอมรับจรรยาข้าราชการตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยมีความแตกต่างด้านลักษณะประชากร การรับรู้ ความคิดเห็นและพฤติกรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนในสถานการณ์ที่ข้าราชการพลเรือนบางกลุ่มต้องเผชิญหน้ากับการใช้อำนาจทางการเมืองที่ไม่ถูกต้องเป็นธรรมนั้น การมีจรรยาข้าราชการจะทำหน้าที่ (Function) ปกป้องเสมือนเป็นอำนาจพื้นฐานที่ใช้ในการต่อสู้ต่อรองกับอำนาจที่ไม่เป็นธรรม แต่จะต้องไม่ต่อสู้อย่างโดดเดี่ยว คือต้องประกอบกับอำนาจอื่น ๆ ในสังคม เช่น อำนาจบารมีของกลุ่มวิชาชีพของตน อำนาจความเป็นธรรมของกฎหมาย และระบบคุ้มครองความเป็นธรรม เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการวิจัย จะนำไปสู่การเปิดเผยถึงที่มาของอุดมการณ์ข้าราชการ ผ่านจรรยาข้าราชการ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจถึงความเชื่อ อุดมการณ์ ความคิด และวิถีชีวิตของข้าราชการในยุคสมัยต่าง ๆ ว่ามีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเมืองอย่างไรในมุมมองที่ไม่เคยทราบมาก่อน
2. การวิจัยจะเป็นการประเมินผลการสื่อสารว่า การถ่ายทอดจรรยาข้าราชการในปัจจุบันมีประสิทธิผลอย่างไร และมีปัจจัยใดบ้างที่สนับสนุนการรับรู้ ยอมรับและปฏิบัติตามอุดมการณ์ดังกล่าว
3. ผลการวิจัย จะได้พิสูจน์ถึงสภาพความเป็นจริงของการทำหน้าที่ (Function) ของจรรยาข้าราชการ ในทุกมิติของการองค์ประกอบการสื่อสาร และเพื่อเป็นแนวทางสำหรับ

นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไปในการรับรู้และมีเข้าใจความหมายของพฤติกรรมต่าง ๆ ของข้าราชการพลเรือน ท่ามกลางบริบทสังคม การเมือง ในปัจจุบัน

นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ (Operational Definition)

จรรยาข้าราชการ (Professional ethics) หมายถึง จรรยาวิชาชีพข้าราชการพลเรือน หรือแนวทางความประพฤติของข้าราชการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมี 5 ประการ ดังนี้ การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ความซื่อสัตย์และรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง (Moral Courage) หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่กล้าต้านทานกับอิทธิพลหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์ จรรยาวิชาชีพ โดยการพูด กระทำเมื่อพบเห็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หลีกเลียงจากสถานการณ์เสี่ยงต่อการกระทำผิด และหาความช่วยเหลือจากผู้มีอำนาจมากกว่าเพื่อป้องกันสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

ความซื่อสัตย์และรับผิดชอบ (Integrity and Responsibility) หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา อย่างความสามารถด้วยการทุ่มเทกำลังกาย สติปัญญา และเวลาให้แก่ราชการ ปฏิบัติงานได้สำเร็จตรงตามกำหนดเวลา และตรงตามนัดหมาย เสียสละในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของทางราชการหรือประชาชน ไม่นำทรัพยากรของราชการมาใช้เป็นของส่วนตัว ไม่โอนอ่อนต่อความทุจริตหรือผู้มีอิทธิพล

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ (Transparency and Accountability) หมายถึง การที่ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีแผนการดำเนินงาน ระบุขั้นตอนในการปฏิบัติงานชัดเจน มีการตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน สามารถอธิบายได้ในสิ่งที่ตนปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา ในการทำงานเก็บหลักฐานไว้พร้อมเพื่อรับการตรวจงาน ผู้ที่มีหน้าที่จัดหาข้อมูล มีการจัดหาข้อมูลจากหลายแหล่งเพื่อประโยชน์ต่อการทำงาน และประกอบการตัดสินใจอย่างยุติธรรม และมีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบง่ายต่อการตรวจสอบ อำนวยความสะดวกต่อผู้มาตรวจสอบ ทั้งจากหน่วยงานภายนอก ภายใน และจากประชาชน มีการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลของหน่วยงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและร้องเรียนได้

การไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (Nondiscrimination) หมายถึง การที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่หรือให้บริการแก่ผู้มารับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นข้าราชการหรือคนทั่วไป ไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ ระดับความรู้และความใกล้ชิด ให้บริการด้วยความสะดวก ถูกต้อง รวดเร็ว ทันกับสถานการณ์ อย่างมีน้ำใจ เมตตากรุณา และเอื้อเฟื้อ กรณีมีเหตุจำเป็นหรือเหตุฉุกเฉินที่ต้องบริการให้ผู้ใดก่อน ก็สามารถอธิบายเหตุผลให้ผู้รับบริการคนอื่นทราบทั่วกัน

การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result Orientation) หมายถึง การปฏิบัติงานของข้าราชการที่มุ่งให้เกิดความสำเร็จในงาน โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งแสดงออกโดยการตั้งเป้าหมายในการปฏิบัติงาน ทั้งเป้าหมายใหญ่และแยกออกเป็นเป้าหมายย่อย มีการจัดสภาพที่เอื้อต่อความสำเร็จในงาน และจัดสภาพที่ขัดขวางการทำงานให้สำเร็จ รวมถึงการฟื้นฟูอุปสรรคทุกอย่างที่ขวางกั้น ปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ โดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า ซึ่งรวมถึงทรัพยากรบุคคล งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ วิธีการและเวลา มีการประเมินติดตามการปฏิบัติงานเป็นระยะ และมีการปรับปรุงงานที่ทำและกระบวนการทำงานเพื่องานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในที่สุดสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมาย

กลไก (Mechanism) หมายถึง เครื่องมือหรือสื่อ (Message) ที่ใช้เป็นแนวทางประพฤติปฏิบัติตนของข้าราชการ ในที่นี้ คือ จรรยาข้าราชการ ซึ่งมีมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยปัจจุบันมีการกำหนดจรรยาข้าราชการ 5 ประการ ตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

การถ่ายทอดอุดมการณ์ หมายถึง การสื่อสารด้วยการใช้กลไกไม่แข็ง ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบวินัย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน และการสื่อสารด้วยการใช้กลไกไม่ نرم ได้แก่ การปลูกฝังผ่านการอบรมจากสถาบันต่าง ๆ เช่น สถาบันครอบครัว โรงเรียน ศาสนา ผ่านการใช้สื่อมวลชน สื่อบุคคล ฯลฯ

อุดมการณ์ หมายถึง แบบแผนของความคิด ความเชื่อ ที่มีคุณลักษณะที่พึงจะเป็นบรรทัดฐาน (Norms) ในที่นี้หมายถึงบรรทัดฐานของข้าราชการทุกคนควรยึดถือปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงจรรยาข้าราชการ

ความหมาย หมายถึง ความหมายของเนื้อหาจรรยาข้าราชการ ตามทฤษฎีหน้าที่นิยม ที่ประกอบด้วยความหมาย 2 รูปแบบคือ ความหมายที่เด่นชัด (Manifest) ซึ่งปรากฏตามตัวอักษรหรือเกิดขึ้นโดยความตั้งใจของผู้ส่งสาร และความหมายเชิงแฝงที่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจ (Latent) ของผู้ส่งสาร หรืออาจเกิดขึ้นจากบริบทของการสื่อสารนั้น

องค์การ หมายถึง หน่วยงานราชการพลเรือน 19 กระทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ในที่นี้ได้แก่ กระทรวง 3 กลุ่ม คือ กระทรวงด้านความมั่นคง สังคม และด้านเศรษฐกิจ ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีจรรยาเฉพาะที่ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติที่แตกต่างจากจรรยาข้าราชการของกลุ่มอื่น ๆ

วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นองค์กรที่รวมกันขึ้นจนกลายเป็นวิถีชีวิตขององค์กรหรือคนในองค์กร อาทิ ค่านิยม ความเชื่อ และแบบแผนพฤติกรรมต่าง ๆ ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ ค่านิยมความเชื่อ หรือแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการ โดยมีอุดมการณ์เป็นสิ่งที่อยู่เบื้องหลัง ดังนั้น อุดมการณ์จึงมีส่วนต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์การ หากองค์กรใดมีอุดมการณ์ที่ดี ก็จะมีวัฒนธรรมองค์การที่ดีเช่นกัน

จริยธรรม (ethics) หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติ ปฏิบัติ ศีลธรรม

จรรยาบรรณ (code of ethics) หมายถึง หลักแห่งการประพฤติที่ดีงาม เป็นจริยธรรมของวิชาชีพ หรือประมวลหลักความประพฤติของวิชาชีพที่แต่ละสาขาได้กำหนดไว้ ในที่นี้หมายถึงวิชาชีพข้าราชการ จรรยาบรรณของข้าราชการจึงเป็นข้อกำหนดของรัฐ

ข้าราชการพลเรือน (Civil Servant) หมายถึง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติข้าราชการให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณในกระทรวง กรม ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะหมายถึงเพียงข้าราชการฝ่ายพลเรือนสามัญ¹

การรับรู้ (Perceive) หมายถึง ระดับของการเคยเห็น หรือเคยได้ยิน เรื่องจรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2550 ซึ่งอาจรับรู้หรือไม่รับรู้ รับรู้จากสื่อบุคคล สื่อมวลชน การอบรมสัมมนาจาก ก.พ. อ่านหนังสือ หรืออื่น ๆ รับรู้ว่าการไม่ปฏิบัติตามจะเกิดผลกระทบอย่างไร และเรื่องใดที่มีการรับรู้มากที่สุด เป็นต้น

การให้ความหมายของจรรยา หมายถึง การแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การให้ความสำคัญต่อจรรยาข้าราชการในระดับต่าง ๆ การให้เหตุผลที่ควรรักษาจรรยา และอุปสรรคต่อการรักษาจรรยาข้าราชการ เป็นต้น

¹ ข้าราชการพลเรือน มี 2 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

อำนาจทางการเมือง หมายถึง การใช้อำนาจที่เป็นสิทธิโดยชอบธรรม (authority) ในการออกคำสั่งหรือควบคุมการกระทำของผู้อื่นทั้งจากกฎหมายกำหนด ความเชื่อ ค่านิยมตามขนบประเพณี และจากความรู้ ทักษะพิเศษ ทั้งรูปแบบการสั่งด้วยวาจา และเป็นลายลักษณ์อักษร การศึกษาครั้งนี้มีความหมายเฉพาะการใช้อำนาจทางการเมืองที่มีต่อข้าราชการจากภายนอก คือ นักการเมือง ไม่รวมถึงการใช้อำนาจภายใน คือ ข้าราชการด้วยกัน

การใช้อำนาจในการแทรกแซงทางการเมือง หมายถึง การใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมตามกฎหมายในการกระทำของข้าราชการการเมืองต่อข้าราชการประจำ โดยมักจะใช้การสั่งด้วยวาจาให้กระทำการแต่งตั้งโยกย้าย ลงโทษ ให้รางวัล การใช้ทรัพยากร หรือการรับข้อเสนองานที่ให้เกิดประโยชน์บางอย่างตามที่ผู้ใช้อำนาจต้องการ เป็นต้น

ข้าราชการการเมือง หมายถึง บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2522 เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการรัฐมนตรีและประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ฯลฯ

ความต้านทานทางการเมือง หมายถึง การปฏิเสธ การไม่สนับสนุนหรือการแสดงออกทางพฤติกรรมของข้าราชการประจำต่อข้าราชการการเมืองที่ทำให้เป็นว่าต่อต้านการกระทำของข้าราชการการเมืองที่มีการใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสม เช่น เล่นพรรคพวก การแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนในการจัดซื้อจัดจ้าง การใช้บารมีและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในการแสวงหาผลประโยชน์ การสั่งให้ข้าราชการประพฤติดจรรยาบรรณข้าราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนทางการเมือง การก้าวก่ายการปฏิบัติงาน เป็นต้น