

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้ทฤษฎีหน้าที่นิยม เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ การทำหน้าที่ขององค์ประกอบของการสื่อสาร คือ ผู้ส่งสาร ตัวสาร ช่องทาง และผู้รับสาร โดยถือว่า จรรยาข้าราชการเป็นตัวสาร (Message) ที่มีการถ่ายทอดทั้งเชิงกฎหมายและเชิงอุดมการณ์ในการ สร้างความเข้าใจ เนื่องจากจรรยาข้าราชการเป็นเสมือนคุณค่าหลัก (Core Value) ที่ถูกเลือกขึ้นมา สร้างเป็นบรรทัดฐานขององค์การราชการ ซึ่งมีวัฒนธรรมองค์การที่มีรูปแบบเฉพาะเน้น ความสัมพันธ์เชิงตั้งของราชการ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาทบทวนทฤษฎีหน้าที่นิยมและทฤษฎีวัฒนธรรม องค์การราชการ ดังนี้

ทฤษฎีหน้าที่นิยม (Functionalism)

ระบบราชการไทย เป็นระบบที่ทำหน้าที่พื้นฐานส่วนใหญ่ที่จำเป็นต่อประชาชน โดยรวมทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ บริหารและมั่นคง ตัวข้าราชการเองก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ไม่ได้ ตัดขาดจากสังคมอย่างสิ้นเชิง จากจำนวนข้าราชการในอดีต เมื่อปี พ.ศ. 2472 มีเพียง 47,000 คน ได้เพิ่มจำนวนข้าราชการเป็นกลุ่มใหญ่ขึ้นตามระยะเวลา ปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2551 มีจำนวน ข้าราชการรวมทั้งสิ้น 1,275,350 คน (ฝ่ายวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน, พศกคย 2551) จึงจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมทางสังคมโดยมาตรการทางกฎหมายและ มาตรการทางศีลธรรมจรรยา เพราะหากข้าราชการขาดจริยธรรมหรือจรรยาอันเป็นสิ่งควบคุม ความประพฤติดังกล่าวแล้ว จะนำไปสู่ความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชน การมีจรรยา ข้าราชการ เป็นสิ่งที่มุ่งหวังว่าจะเป็นหลักยึดสำคัญ เพื่อค้ำจุนการดำเนินงานของภาครัฐเป็นไป เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แม้ว่าการเวลาผ่านไป จะทำให้มีการพัฒนาพฤติกรรมใหม่ ๆ ของการทุจริต คอรัปชันที่มีแบบแผนที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา อาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือ ปรับเปลี่ยนวิธีการบางอย่าง แต่แกนหลักสำคัญของอุดมการณ์จรรยาหรือจริยธรรมนั้นยังคงอยู่ เช่นเดิม

ในการจัดกรอบความสัมพันธ์ของฐานคติในการวิจัยครั้งนี้ อยู่บนความเชื่อพื้นฐาน ของทฤษฎีหลักในทางสังคม (Grand Theory) กล่าวคือ ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ (Structural Functional Theory) ที่มองสังคมมีลักษณะเป็นระบบ ประกอบด้วยหน่วยต่าง ๆ มารวมกัน

อย่างผสมกลมเกลียว หน่วยเหล่านี้มีหน้าที่ (Function) แตกต่างกันแต่มีลักษณะที่พึ่งพาอาศัยกัน (Interdependency) เพื่อให้สังคมสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมเพื่อความอยู่รอด (Survival) ของสังคมนั้น ๆ ภายใต้หลักการความสมดุลและเสถียรภาพ (Balance and Stability)

ในการศึกษาทฤษฎีหน้าที่นิยม ตามที่กาญจนา แก้วเทพ ได้รวบรวมไว้ (2545, น. 227-245) พบว่ามีจุดเริ่มต้นจากผู้บุกเบิกคนสำคัญคือ ออกุสต์ กงต์ (August Comte, 1798-1857) นักปรัชญาด้านสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศส และเอมิล เดอร์ไคม์ (Emile Durkheim, 1858-1917) นักสังคมวิทยาชาติเดียวกันมาเป็นผู้สานต่อความคิด จุดเริ่มต้นของการคิดในบริบทสังคมฝรั่งเศสช่วงเวลานั้นอยู่ในช่วงศตวรรษที่ 18 ซึ่งเป็นยุคที่กำลังก้าวสู่ช่วงกลางของการปฏิวัติอุตสาหกรรม กงต์มีความเชื่อว่าการศึกษาด้านสังคมวิทยาควรจะมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ และได้พัฒนาเป็นปฏิฐานนิยม (Positivism) โดยเสนอว่า วิชาสังคมวิทยาจำเป็นต้องมี 2 แบบคือ สังคมวิทยาสถิตย (Static Sociology) ที่ใช้อธิบายว่า สังคมจะรักษาระเบียบสังคมให้ดำรงอยู่เหมือนเดิมได้อย่างไร ซึ่งจะใช้อธิบายช่วงเวลาที่ยังมีความปกติสุข (normal/organic period) และสังคมวิทยาพลวัต (Dynamic Sociology) ที่ใช้อธิบายว่า สังคมจะเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างไร โดยใคร และด้วยกลไกอะไร ซึ่งมักใช้อธิบายช่วงเวลาที่ยังมีความวิกฤตการณ์ (crisis/critical period) ประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติจะต้องมี 2 ช่วงเวลานี้สลับกันไป ซึ่งบทบาทหน้าที่การสื่อสารใน 2 ช่วงเวลานี้จะแตกต่างกันไปด้วย

สำหรับบริบทด้านวิชาการ ในศตวรรษที่ 18 ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ (Natural Science) เจริญก้าวหน้ามาก นับตั้งแต่นิวตันค้นพบกฎโน้มถ่วงและแรงดึงดูดของโลก ชาร์ลส์ ดาร์วิน ค้นพบขั้นตอนวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิต อิทธิพลจากวิทยาศาสตร์ธรรมชาติที่สำคัญคือ แนวคิดที่ว่า ปรากฏการณ์ธรรมชาตินั้นมิได้เป็นไปตามยถากรรม แต่มีกฎเกณฑ์ (natural order/rule) เช่นเดียวกับสังคมที่มีได้เป็นไปตามยถากรรม แต่มีกฎเกณฑ์ทางสังคม (social order) ซึ่งนักวิชาการมีหน้าที่ค้นหาและเมื่อพบกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็สามารถวางแผนสังคมได้ (social planning) แนวคิดเรื่องการวางแผนสังคมเป็นแนวคิดใหม่มากในศตวรรษนั้น ปัจจุบัน ได้นำมาใช้วางแผนสื่อเพื่อพัฒนาสังคม หรือกลุ่มการสร้างบรรทัดฐานให้แก่สื่อมวลชน (Normative Theory)

ออกุสต์ กงต์ (Auguste Comte) ได้เสนอแบบของสังคมที่สามารถรักษาระเบียบและความมั่นคงอย่างเป็นระบบและมีความก้าวหน้า โดยวิธีวิทยาศาสตร์สาขาใหม่คือสังคมวิทยา (Social Physics or Sociology) ประเด็นหลัก คือ “ความเชื่อหรือศรัทธาและความรู้ของสมาชิกในสังคมจะเป็นแกนกลางของสังคม องค์การต่าง ๆ ของสังคม ระบบคุณธรรม การเมือง และศาสนา เหล่านี้ต่างก็ตั้งอยู่บนความเชื่อของสังคมนั้น ๆ” ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงปรับแก้สังคมก็จะต้อง

เปลี่ยนแปลงความเชื่อเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อเสนอว่า สังคมที่เจริญก้าวหน้าและมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยนั้น ตั้งอยู่บนรากฐานของความเชื่อในทางวิทยาศาสตร์ โดยแสดงให้เห็นถึงความเจริญของสังคมที่มีวิวัฒนาการมาจาก 3 ขั้นตอน คือ

1. ระบบที่เป็นเทวนิยม (Theological state) ความเชื่อในอำนาจของสิ่งศักดิ์สิทธิ์หลักของศาสนา เทวนิยม โดยอาจจะเป็นพระเจ้าองค์เดียวหรือหลายองค์

2. ระบบของปรัชญานามธรรม (Metaphysical state) เปลี่ยนจากความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์มาแสวงหาคำตอบจากธรรมชาติ และถือว่าธรรมชาติมีกฎของมันเองที่จะกำหนดความเป็นไปหรือเปลี่ยนแปลงสังคม

3. ระบบของวิทยาศาสตร์ (Positivism) ความรู้ความเชื่อของระบบสังคมจะตั้งอยู่บนรากฐานของการสังเกตการณ์และประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง แล้วจึงใช้เป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงสังคม ในระบบนี้เองที่นักวิชาการสังคมวิทยาจะต้องเป็นผู้นำในการจัดระบบสังคม เพราะเป็นกลุ่มเดียวที่มีหน้าที่ทำความเข้าใจในปรากฏการณ์ และมองเห็นสิ่งที่เห็นผลตามมา

จากพัฒนาการของระบบทั้งสาม กองต์สนใจเรื่องจิตและความคิดของมนุษย์ที่พัฒนาไปอย่างสอดคล้องกับพัฒนาการทั้งสาม ซึ่งในแต่ละขั้นนั้นจะมีหลักความมีเหตุผล (Rationality) เพิ่มขึ้น เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลสู่การทำให้ประเทศทันสมัย (Modernization)

ดังที่กองต์ได้กล่าวไว้แล้วว่า สังคมจะมีความเรียบร้อยต้องตั้งอยู่บนความเชื่อทางวิทยาศาสตร์ โดยในการศึกษาระบบสังคมก็จะแยกพิจารณา 2 ส่วน คือ ส่วนคงที่ (Social statics) เพื่อที่จะแสวงหาความสอดคล้องและความมั่นคงของระบบสังคมที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยสังคมที่สำคัญ ๆ คือ ครอบครัว รัฐบาลและศาสนา อีกส่วนหนึ่งของสังคมวิทยา คือ ส่วนเปลี่ยนแปลง (Social dynamics) ซึ่งจะเป็นส่วนที่ทำให้ทราบว่าสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และจะสามารถค้นพบกฎของความก้าวหน้าในธรรมชาติของกองต์ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สังคมก้าวหน้าก็คือ วิทยาศาสตร์และการอุตสาหกรรม วิธีการศึกษาที่กองต์ถือว่าสำคัญก็คือ เทคนิคการสังเกตการณ์ การทดลองและการเปรียบเทียบ โดยพิจารณาจากประวัติศาสตร์ถือเป็นห้องทดลองของสังคมวิทยาโดยตรง แต่วิธีที่ดีที่สุดคือการเปรียบเทียบ

กองต์เปรียบร่างกายของมนุษย์กับสังคม ฉะนั้นในขณะที่ร่างกายของมนุษย์ถูกหล่อหลอมด้วยผิวหนังจึงประกอบกันเข้าเป็นองค์รวมอยู่ได้ สังคมก็จำเป็นต้องมีสิ่งหล่อหลอมด้วยเช่นกัน ซึ่งกองต์เห็นว่า มี 3 ปัจจัยคือ ภาษา ศาสนาและการแบ่งงานกันทำ นั่นคือ ภาษา เป็นพาหนะสำหรับเก็บรักษาความคิดของคนรุ่นก่อนและวัฒนธรรม ภาษาเป็นเครื่องเชื่อมโยงผูกมัดเรากับเพื่อนมนุษย์

คนอื่น ๆ ความสมานฉันท์ ความเป็นปึกแผ่น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะเกิดไม่ได้หากขาด ภาษา ศาสนาเป็นสถาบันทางสังคมที่ลดความแตกต่างของมนุษย์ให้กลายเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกัน ลดความเห็นแก่ตัวให้กลายมาเป็นความเห็นแก่ส่วนรวม ศาสนาจึงมีหน้าที่รักษาระเบียบของสังคม และการแบ่งงานกันทำ เนื่องจากแต่ละคนมีความสามารถที่ต่างกัน หากได้ทำในสิ่งที่ตนถนัด และต้องร่วมมือกับคนอื่น เขาจะเกิดความรู้สึกต้องพึ่งพา ความเป็นปึกแผ่นของสังคมมนุษย์จะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวกับระบบราชการที่ประกอบด้วยภาษา บัญชีราชการ ความเป็นทางการ การรักษาศาสนา ศีลธรรม และการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นลำดับชั้น

ในตอนต้นศตวรรษที่ 19 อีมิล เดอร์ไคม์ (Emile Durkheim, 1858-1917) นักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศสที่สานต่อความคิดของกงต์ เป็นผู้วางรากฐานสังคมวิทยาสำนักหน้าที่นิยมอันเป็นศาสตร์สาขาใหม่ในสถาบันวิชาการ โดยที่มีภูมิหลังส่วนตัวที่เติบโตมาในบรรยากาศและประสบการณ์เกี่ยวข้องกับศาสนา ท่ามกลางบริบทการเมืองที่มีความขัดแย้งกันระหว่างพวคนิยมสาธารณรัฐหัวก้าวหน้าที่ต่อต้านศาสนากับพวกอนุรักษนิยม ความขัดแย้งจบลงด้วยชัยชนะของสาธารณรัฐ มีการแยกอาณาจักรออกจากศาสนจักรอย่างเด็ดขาด ผลกระทบตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมจากความขัดแย้งนี้ คือ การห้ามสอนวิชาศาสนาและศีลธรรมในโรงเรียน ซึ่งเดอร์ไคม์ได้เสนอให้สอนวิชาสังคมวิทยา ที่เป็นศีลธรรมแบบใหม่ที่เป็นไปตามหลักเหตุผล

บริบททางสังคม ในขณะที่กงต์ต้องพบกับสภาพความผันผวนหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส ในช่วงปี ค.ศ. 1789 เดอร์ไคม์ก็เติบโตขึ้นท่ามกลางความเสียหายหลังฝรั่งเศสพ่ายแพ้สงครามเยอรมนี และความชอกช้ำของคอมมูนปารีส (กลุ่มคนงานที่พยายามสร้างระบบการปกครองตนเอง) รวมทั้งในบริบททางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอย่างมาก มีการเคลื่อนย้ายประชากรจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม ทำให้เขามองเห็นความสมานฉันท์ 2 แบบ คือ สมานฉันท์แบบกลไก (Mechanical solidarity) ที่มีในสังคมเกษตรกรรม และสมานฉันท์แบบอินทรีย์ (Organic solidarity) ในกลุ่มกรรมกรในระบบอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแนวคิดหลักของเขา อธิบายได้ว่า ในสังคมเกษตร สังคมชนบทที่มีการแบ่งงานกันน้อย เพราะทุกคนทำงานคล้าย ๆ กัน ทำให้ไม่มีความจำเป็นอย่างแท้จริงที่จะต้องพึ่งพาอาศัยหรือมีสมานฉันท์ต่อกัน ดังนั้น สมานฉันท์ที่มีอยู่ในสังคมเกษตรจึงเป็นสมานฉันท์แบบกลไก ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชนเกษตรจึงเกิดจากการอบรมสั่งสอนมากกว่า แต่ในสังคมอุตสาหกรรม เช่นเดียวกับในระบบราชการที่มีการแบ่งงานกันทำสูงมาก คนแต่ละคนทำงานคนละอย่าง จึงจำเป็นต้องพึ่งพากันอย่างแท้จริง จึงมีรูปแบบสมานฉันท์แบบเดียวกับอวัยวะของร่างกายที่ต้องยึดโยงกันที่เรียกว่าสมานฉันท์แบบอินทรีย์อันเป็นรูปแบบที่แนบแน่นกว่า

นอกจากนั้น เดอร์ไคม์ ยังสืบทอดแนวคิดเรื่องกฎเกณฑ์ทางสังคมของกองต์ ที่ว่าการกระทำของบุคคลนั้นไม่ได้เกิดจากปัจจัยจิตวิทยา แต่เกิดจากพลังระเบียบของสังคม (Social order) และมโนธรรมส่วนรวม (Conscience collective) ซึ่งพิสูจน์ได้ในกรณีของการฆ่าตัวตาย (Suicide) ที่มีสาเหตุจากการตัดสินใจของบุคคล แต่เกี่ยวข้องกับพลังทางสังคม และพลังระดับลึกที่เรียกว่ามโนธรรมส่วนรวมที่เห็นคุณค่าในชีวิตของเพื่อนมนุษย์ หรือมีความเมตตา ซึ่งจำเป็นต้องมีการปลูกฝังให้ซึมซาบถึงจิตใจผ่านสถาบันทางสังคม เช่น โรงเรียน ครอบครัว สื่อมวลชน ซึ่งแม้แต่องค์กรต่าง ๆ ก็ต้องการมโนธรรมร่วมที่อาจเรียกว่า ศรัทธา การมีรากยึดร่วมกัน ประวัติของบรรพบุรุษ เพื่อใช้เป็นกลไกป้องกันความขัดแย้ง โดยในสังคมสมัยใหม่มโนธรรมส่วนรวมที่สำคัญคือความคิดเรื่องชาติ สัญชาติ ชาตินิยม ในการศึกษาครั้งนี้ จรรยาข้าราชการถือได้ว่าเป็นศรัทธารากยึด หรือมโนธรรมร่วมขององค์กรที่ ก.พ. พยายามสร้างเพื่อให้ปฏิบัติร่วมกัน

แนวคิดเรื่องหน้าที่ (Function)

ก่อนหน้าที่จะมีการใช้แนวคิดเรื่องหน้าที่ ซึ่งเป็นแนวคิดหลักของสำนักหน้าที่นิยมมาอธิบายนั้น จะมีวิธีการอธิบายการกระทำของบุคคลหรือปรากฏการณ์ทางสังคม 3 แบบ คือ

1. การอธิบายเชิงประวัติศาสตร์ (Historical explanation) ถือว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนจะเป็นตัวกำหนดหรือส่งผลให้เกิดเหตุการณ์ต่อ ๆ มา
2. การอธิบายเชิงจิตวิทยา (Psychological explanation) อธิบายว่าการกระทำของบุคคลแม้แต่ปรากฏการณ์ทางสังคมเกิดมาจากมูลเหตุจิตใจของปัจเจกบุคคล
3. การอธิบายเชิงสาเหตุ - ผลลัพธ์ (Causal explanation) เป็นการอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างตัวแปร 2 ตัวคือ ตัวแปรสาเหตุ (Cause) ซึ่งเป็นตัวแปรที่เกิดก่อนและส่งผลไปยังตัวแปรผลลัพธ์ (Effect) ซึ่งเกิดขึ้นทีหลัง

ความแตกต่างของการใช้แนวคิด “หน้าที่” จากแนวคิดอื่น ๆ ที่กล่าวมาก็คือ แนวคิดหน้าที่จะเริ่มด้วยการวิเคราะห์ว่า “ปัจเจกหรือระบบนั้นเกิดสภาวะความขาดอะไร และมีความต้องการอะไร (Need) เมื่อเกิดความต้องการแล้ว มีปฏิกิริยาอะไรเกิดขึ้น ปฏิกิริยานั้นสามารถบอกหน้าที่ตอบสนองปัจเจกหรือระบบนั้นได้หรือไม่” หรืออธิบายได้ว่า แนวคิดเดิมจะย้อนหลังไปดูสาเหตุหรือต้นกำเนิดของพฤติกรรม/เหตุการณ์ แต่สำนักหน้าที่กลับมองไปข้างหน้าเพื่อจะดูผลสืบเนื่อง (Consequence) ที่ตามมาหลังจากเกิดเหตุการณ์นั้นแล้วเพื่อตั้งคำถามว่า เหตุการณ์ทำหน้าที่ได้ดีหรือไม่ เช่น หลังการรณรงค์จริยธรรม ถ้ามีผู้ละเมิดจริยธรรมน้อยลง แสดงว่าการรณรงค์นั้นได้ผล ได้ทำหน้าที่อย่างดี

เดอร์ไคม์ ชี้ให้เห็นว่าข้อเท็จจริงทางสังคมมีอยู่จริง แต่ไม่อาจอธิบายสิ่งนั้นได้ในระดับบุคคล เพราะการที่บุคคลกระทำ คิดและรู้สึกนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากแรงที่ระบบสังคมมีส่วนกำหนด ปรากฏการณ์ของกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อบุคคล ข้อเท็จจริงทางสังคมก็คือ วิธีทางในการกระทำที่มีอิทธิพลต่อบุคคล และในทุกกลุ่มหรือสังคมก็ย่อมจะมีวิถีทางและวิธีการในการที่จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของแต่ละบุคคล ดังนั้น การอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมของนักสังคมวิทยา จะต้องสามารถอธิบายถึงเหตุอันเป็นที่มาของปรากฏการณ์นั้น ตลอดจนหน้าที่หรือผล ซึ่งตามมาของเหตุอันนั้น (จิตยา สุวรรณะชฎ, 2527, น. 18-21) ซึ่งเดอร์ไคม์ชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงทางสังคมที่ไม่สามารถอธิบายได้โดยจิตวิทยาในเรื่อง “Suicide” การค้นพบที่สำคัญคือ สาเหตุการฆ่าตัวตายของคนในสังคมซึ่งแยกได้ 3 ประเภท คือ การฆ่าตัวตายแบบอัตตะ หรือเกิดจากการที่บุคคลนั้นมิได้มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม การฆ่าตัวตายแบบไม่มีชนบจารัตยัดเป็นแนว ในกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสำคัญ และแบบสุดท้ายคือแบบเพื่อกลุ่ม ซึ่งเป็นการยึดมั่นในกลุ่ม ดังเช่นศาสนาฮินดูที่ภรรยาจะต้องฆ่าตัวตายไปพร้อมกับ การตายของสามี หรือพิธีฮาราคีรีของญี่ปุ่น เป็นต้น นอกจากนั้นแล้ว เดอร์ไคม์ยังถือกฎหมายระเบียบข้อบังคับของแต่ละสังคม โดยวิเคราะห์หนังสือเรื่อง Division of Labour in Society โดยมีความเห็นว่า ทฤษฎีวิวัฒนาการที่สังคมย่อมเปลี่ยนจากสังคมโบราณไปเป็นสังคมอารยธรรม โดยกระบวนการแยกและรวมกลุ่มตามความชำนาญ และเห็นว่า นอกจากปัจจัยทางเศรษฐกิจแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางระบบคุณธรรมและกฎหมายข้อบังคับก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ประเด็นหลักของการเป็นสังคมหรือพลังผนึกทางสังคม (Social solidarity) ซึ่งจะเห็นได้จากระบบกฎหมาย ในสังคมโบราณ การแบ่งงานภายในสังคมจะเป็นไปอย่างหยาบ ๆ ไม่มีความชำนาญเฉพาะกิจ สมาชิกของสังคมจะยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างเคร่งครัด และปราศจากเหตุผลไม่คิดออกนอกกรอบนอกทาง ซึ่งเป็นการผนึกกันอยู่แบบเครื่องจักร ทุกส่วนของสังคมดำเนินไปอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กันเช่นเดียวกับเครื่องจักร ในระบบสังคมแบบนี้ กฎหมายจะเป็นเครื่องมือที่ควบคุมและลงโทษ (Repressive law) ฐานะของบุคคลก็เป็นไปตามวงศ์ตระกูลหรือครอบครัว

จากแนวคิดดังกล่าวของเดอร์ไคม์ ผู้วิจัยจึงได้นำมาปรับเป็นโจทย์ในประเด็นคำถามของพฤติกรรมการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ เกี่ยวข้องกับค่านิยมทางสังคม เพื่อนร่วมงาน และเหตุผลของการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ เนื่องจากเป็นกฎ ระเบียบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมถึงการวิเคราะห์ข้าราชการผู้รับสารเป็นกลุ่ม ๆ เช่น กลุ่มกระทรวง ภูมิภาคที่สังกัด เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม สังคมอารยธรรมจะเป็นสังคมที่มีความแตกต่างระหว่างบุคคล ทั้งในแง่ของบุคลิกภาพและหน้าที่ ตลอดจนระดับและปริมาณความชำนาญเฉพาะ (Specialization)

พลังนึกทางสังคมจะเป็นแบบชีวะ ซึ่งต่างกับแบบเครื่องจักร เพราะแต่ละหน่วยมีชีวิตจิตใจของตนเอง ระบบกฎหมายและข้อบังคับจะเน้นให้อิสรภาพแก่ตัวบุคคลและป้องกันการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ตลอดจนวางระบบของความผูกพันในแบบข้อตกลง (Contract) หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็นระบบกฎหมายแพ่ง ซึ่งเดอริคม์เรียกว่า “Restitutive Law” จากเหตุผลในส่วนนี้ เมื่อได้พิจารณาต่อรูปแบบกฎหมายของ ก.พ. แล้วจะเห็นพัฒนาการที่คล้ายคลึงกัน คือเดิมจะเป็นกฎหมายในลักษณะลงโทษและควบคุม แต่เมื่อเวลาผ่านไปในยุคปัจจุบัน ได้พัฒนารูปแบบการลงโทษและควบคุมเป็นแบบข้อตกลง ประณีประนอมต่ออิสรภาพของบุคคลมากขึ้น

กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม จากสังคมโบราณไปเป็นสังคมอารยธรรมที่สำคัญในทฤษฎีของเดอริคม์ คือ กระบวนการของความแตกต่าง และกระบวนการยึดเหนี่ยว ทั้งนี้ เพราะบุคคลย่อมมีแนวโน้มที่จะแตกต่างกัน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องพึ่งพาอาศัยกันและร่วมมือซึ่งกันและกัน ซึ่งความแตกต่างระดับบุคคลจะเป็นที่มาของความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) เดอริคม์ไฮม์ถือว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ สังคมจะต้องมีพลังนึกหรือยึดเหนี่ยว (Solidarity) ซึ่งเดอริคม์ไฮม์เห็นว่า แม้ว่ากฎหมาย จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในสังคม แต่หน้าที่ของศาสนาก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน โดยเดอริคม์ไฮม์กล่าวถึงหน้าที่ 4 ประการของศาสนา ดังนี้คือ

1. หน้าที่ในการเตรียมและจัดวินัย (Disciplinary and preparatory function) ซึ่งอยู่ในส่วนพิธีกรรมของศาสนาที่หัดให้บุคคลมีระเบียบวินัยด้วยตัวของตัวเอง และเตรียมตนเพื่อชีวิตในสังคม
2. หน้าที่ในการยึดเหนี่ยวหรือผนึกเข้ากับสังคม (Cohesive function) จะทำหน้าที่สร้างความหมายของการที่มนุษย์จำต้องอยู่ร่วมกัน มีอารมณ์และความรู้สึก ทำนองเดียวกัน ตลอดจนแสดงออกในแนวเดียวกันเป็นการสร้างพลังของการรวมเป็นกลุ่ม
3. หน้าที่ในการผนวกและรื้อฟื้น (Revitalizing function) ศาสนาและประเพณีในอดีตให้คงอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นกลุ่มสังคม
4. หน้าที่ในการสร้างความรู้สึกรักของคุณค่าและความสุขของการมีชีวิต (Euphoric function) พิธีกรรมทำให้เกิดความสุขในการมีชีวิตร่วมกัน พร้อมทั้งเป็นการลดความกดดันหรือเศร้าโศกทางจิตใจ ในกรณีที่กลุ่มสังคมจักต้องประสบภาวะวิกฤตเสมอ ๆ เช่น การตายหรือภัยต่าง ๆ ซึ่งพิธีทางศาสนาจะเป็นเครื่องชี้ว่าบุคคลที่ประสบเคราะห์กรรมนั้นมิใช่เป็นผู้เดียวที่ได้รับทุกข์ แต่กลุ่มสังคมก็มีส่วนร่วมในความทุกข์อันนั้น เช่น ประเพณีงานศพ ซึ่งบรรดาญาติพี่น้องเพื่อนฝูงของผู้ตายทั้งหลายและผู้ที่มีชีวิตอยู่ ก็จะมาร่วมในพิธีกรรมต่าง ๆ เป็นการแสดงถึงการ

มีส่วนร่วมในทุกๆ มิติบุคคลคนเดียวเท่านั้น ในโลกที่ไม่มีพวกพ้อง หรือในพิธีแต่งงานก็จะมีผู้มาแสดงความยินดีช่วยเหลือ สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงตระหนักในผลของการเป็นสมาชิกของสังคมนั้น

ในเรื่อง Elementary Forms of Thought and of Religious Life นั้น เดอร์ไคม์ นับเป็นสังคมวิทยาคนแรกที่วางแนวในสังคมวิทยาความรู้ (Sociology of knowledge) เดอร์ไคม์ ถือว่าศาสนาและบรรดาความคิดทางสังคม เป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างและองค์กรต่างๆ ของสังคมนั้น ความคิดหลักที่มีอิทธิพลต่อปัญหาของสังคมนั้นคือ ความคิดในเรื่องของกาลเทศะ ชนชั้น จำนวนเหตุ บุคลิกภาพเหล่านี้เป็นกลุ่มหลักของรากฐานความเข้าใจในสังคมนั้นโดยเฉพาะ เช่น ในสังคมตะวันตกจะมีความคิดในเรื่องเวลาว่าเป็นทรัพยากร ฉะนั้น การตรงต่อเวลา การใช้เวลาให้เป็นประโยชน์ที่สุด แม้จะใช้เวลาเป็นเครื่องกำหนดการเปลี่ยนแปลงสังคม เพราะฉะนั้น ศาสนาและปรัชญาของสังคมจึงมีความสัมพันธ์กัน ตลอดจนมีอิทธิพลต่อกระบวนการความคิดของสมาชิกในสังคม ซึ่งศาสนาและปรัชญานี้ เป็นส่วนหนึ่งของอุดมการณ์นั่นเอง

สรุปแล้ว เดอร์ไคม์เป็นนักสังคมวิทยาฝรั่งเศสที่สามารถชี้ชัดถึงประเด็นการศึกษาของสังคมวิทยาอยู่ที่สาระทางสังคม (Social facts) ซึ่งเป็นคุณสมบัติของระบบสังคมที่เกิดขึ้นภายนอกตัวบุคคลและมีอิทธิพลของพฤติกรรมบุคคล การเปลี่ยนแปลงของสังคมจะเป็นไปตามหลักของวิวัฒนาการ อย่างไรก็ตาม ความผูกพันยึดเหนี่ยว (solidarity) ของสังคมก็เปลี่ยนไปตามลักษณะสังคม จากสังคมแบบเครื่องจักร ไปสู่แบบชีวะ เมื่อสังคมวิวัฒนาการเจริญขึ้น มีการแบ่งงานกันทำ บุคคลมีอิสระในความแตกต่าง จึงต้องมีระบบการควบคุมทางสังคมเพื่อให้เป็นสังคมอยู่ได้ แต่ยังมีมนุษย์มีความเจริญมากเท่าไร การควบคุมตนเองของสมาชิกสังคมยิ่งต้องมี มากขึ้น เช่นเดียวกับการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการพลเรือนไทยที่มีลักษณะเป็นองค์กรใหญ่มีจำนวนมากขึ้นกว่าอดีต เพิ่มความละเอียดซับซ้อนของงานที่มากขึ้นตามความแตกต่างของลักษณะงาน แต่หน้าที่ของศาสนาและพิธีกรรมก็ยังคงมีอยู่และในการศึกษาครั้งนี้จะได้พิจารณาถึงจรรยาที่นำมาแทรกอยู่ในกฎหมาย และให้แต่ละกระทรวงมีจรรยาเป็นของตัวเองที่แตกต่างจากกระทรวงอื่น ๆ อันเนื่องมาจากความแตกต่างของสังคมในแต่ละกระทรวง รวมถึงจรรยาในสื่อและพิธีกรรม ที่ทำหน้าที่ยึดเหนี่ยวระบบราชการไว้ด้วยกันด้วย โดยสะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมตนเองมากขึ้น แต่อยู่ในลักษณะแบบข้อตกลง ประณีประนอมต่ออิสรภาพของบุคคลมากขึ้น ดังที่เดอร์ไฮม์กล่าว

หลักในการวิเคราะห์ของทฤษฎีหน้าที่นิยมจะมีหลักสำคัญ ๆ ดังนี้

1. Self-regulation system ทฤษฎีหน้าที่นิยมมีแนวคิดเบื้องต้นว่า สิ่งใดก็ตามหากสามารถก่อตัวมาเป็นระบบได้ แสดงว่าระบบนั้นจะต้องสามารถสร้างคุณสมบัติหรือมีการติดตั้ง

กลไกภายในของตัวเองที่สามารถจัดการการดำเนินของระบบไปได้ด้วยตัวเอง (ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลใดคนหนึ่ง) และมีคุณสมบัติที่สามารถแก้ไขตัวเอง (Self maintenance) ระบบนี้เองที่ทำให้ชีวิตของระบบคงทนยืนยาวอยู่ได้ แม้ว่าตัวบุคคลในแต่ละรุ่นจะเกิดแก่เจ็บตายไปรุ่นแล้วรุ่นเล่า

2. เอกลักษณะของทฤษฎีหน้าที่นิยมคือ ไม่สนใจถามความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลลัพธ์ (Causal relationship) แต่สนใจว่าแต่ละระบบย่อยมีบทบาทและหน้าที่อะไรและปฏิบัติหน้าที่อย่างไร ความสำคัญของหน้าที่นั้นต่อระบบทั้งหมดเป็นอย่างไร กล่าวคือ ทฤษฎีหน้าที่นิยมไม่สนใจตอบคำถามว่า ทำไม แต่สนใจตอบคำถามว่า อย่างไร มากกว่า เช่น ความซื่อสัตย์ ทำหน้าที่อย่างไรในระบบราชการ ทำให้ข้าราชการมีความซื่อตรงต่อเวลา งานและประชาชน เป็นต้น

3. เวลาที่ศึกษา ต้องแยกแยะระหว่างบทบาทที่สังคมคาดหวังหรือมอบหมายเอาไว้ให้ (Expected function) กับบทบาทที่กำลังทำงานอยู่จริง ๆ (Real function)

4. จุดอ่อนประการหนึ่งของการวิเคราะห์แบบหน้าที่นิยมคือ มักจะตอบคำถามไม่ได้ว่าอะไรเป็นหน้าที่ อะไรไม่ใช่หน้าที่ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของสังคมไทยที่มักมีการวิจารณ์บทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนในช่วงที่กำลังจะมีการจัดตั้งรัฐบาลอยู่เสมอว่า หนังสือพิมพ์มีหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลหรือเปล่า มองจากมุมมองของใคร มีกรณีที่เป็นบทบาทเหล่านั้นขัดแย้งกันเอง เช่น เป็นนิสิตมีหน้าที่ศึกษาหาความรู้ แต่เวลาเดียวกันต้องรับผิดชอบต่อสังคม เรียนรู้และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของประเทศด้วย

ทั้งนี้ การวิจัยครั้งนี้จะนำแนวคิดเรื่องหน้าที่ในทัศนะของนักทฤษฎีหน้าที่นิยมที่สำคัญ

2 ท่านเป็นหลักในการวิเคราะห์ คือ T. Parson และ R. Merton

ในบริบทสังคมช่วงทศวรรษ 1960-1970 เป็นช่วงเวลาที่หลังจากการพิสูจน์พบว่า กระบวนทัศน์ (Paradigm) ที่เชื่อในพลังศักยภาพอันมหาศาลของสื่อที่สามารถเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้รับสารให้เป็นไปตามเจตน์จำนงของผู้ส่งสาร ในช่วงนี้จะเริ่มเป็นการพลิกก้าวเข้าสู่กระบวนทัศน์ใหม่ที่แตกต่างไปจากกระบวนทัศน์เดิม กล่าวคือ เป็นกระบวนทัศน์ที่ไม่เชื่อว่าสื่อมีพลังอำนาจอย่างมหาศาลเช่นกระบวนทัศน์แรก หากแต่เชื่อว่า สื่อสามารถสร้างผลกระทบได้อย่างจำกัด กระบวนทัศน์นี้จึงมีชื่อว่า Limited Effect Paradigm ในกระบวนทัศน์ใหม่นี้ประกอบด้วยทฤษฎีหลายทฤษฎีที่สำคัญ รวมทั้งทฤษฎีหน้าที่นิยม (Functionalism)

พาร์สัน (Talcott Parsons, 1902-1979) นักสังคมวิทยาชาวอเมริกันที่ได้พัฒนาแนวคิดสำนักหน้าที่นิยม ซึ่งต่อมาได้เน้นหนักด้านการวิเคราะห์โครงสร้างที่มีชื่อเรียกว่า สำนักโครงสร้าง-หน้าที่นิยม จนกลายเป็นความคิดโครงสร้าง-หน้าที่นิยมสมัยใหม่ โดยพาร์สันเป็นนักคิดที่มีชื่อเสียงมากที่สุดคนหนึ่งของอเมริกา และเป็นผู้ที่พยายามพัฒนาประสานแนวคิด/ปรัชญาด้านสังคมที่เคยมีอยู่ให้เกิดเป็นทฤษฎีใหม่ เนื่องจากวิชาการด้านสังคมวิทยานับตั้งแต่สมัย

ของออกุสต์ กอมต์ (A. Comte, 1798-1857) มาถึงยุคของพาร์สันนั้นได้ก่อร่างสร้างตัวมาว่า ศตวรรษแล้ว ดังนั้นจึงมีเนื้อหาองค์ความรู้ที่ชัดเจน เป็นระบบระเบียบอยู่ชุดหนึ่ง ในสมัยของ พาร์สันจึงได้พัฒนาองค์ความรู้ด้านสังคมวิทยาจากที่เคยเป็นระดับนามธรรมแบบปรัชญาสังคมให้มีลักษณะประสานระหว่างแนวคิดนามธรรมและวิธีการวิจัยที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นที่เรียกว่า Analytic realism (กาญจนา แก้วเทพ, 2545, น. 224)

บริบททางสังคม จากประวัติชีวิตส่วนตัวของพาร์สันเป็นบุตรชายของพระในคริสต์ศาสนา จบการศึกษาขั้นต้นด้านชีววิทยาแล้วจึงหันมาสนใจสังคมวิทยาในภายหลัง ในระดับบัณฑิตศึกษาได้ไปศึกษาที่เยอรมันและอังกฤษ จึงมีความรู้วิชาการทั้งฝ่ายยุโรปและอเมริกัน ในช่วงชีวิตของพาร์สันนั้น บริบทสังคมโลกกำลังมีความขัดแย้งกันทั้งในระดับความเป็นจริงและความคิด ปรัชญา คือ การเกิดสังคมนิยมในโซเวียตรัสเซีย มีการปะทะกับสังคมทุนนิยมเกิดสงครามโลกถึง 2 ครั้ง การเกิดระบบเผด็จการฟาสซิสต์ ระบบทุนนิยมที่เคยถูกโฆษณาว่าเป็นระบบที่ดีที่สุดมีเหตุมีผลมากที่สุดในยุคศตวรรษที่ 16-17 ก็ยังเกิดวิกฤตการณ์ถึง 2 ครั้ง สร้างผลกระทบอย่างรุนแรงแก่ชีวิตของผู้คนโดยเฉพาะคนชั้นล่างที่ถูกปลดออกจากโรงงาน โรงงานปิดตัว เกิดปัญหาเงินเฟ้อเงินเฟ้อ ในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 สังคมอเมริกันเกิดปัญหาขบวนการฮิปปี้ที่ปฏิเสธค่านิยมแบบอเมริกันทุกอย่าง

ปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้พาร์สันตั้งคำถามว่า วิกฤตที่ทำให้สังคมแตกแยกเป็นเสี่ยง ๆ เหล่านี้ แต่เหตุใดสังคมจึงยังคงเกาะยึดกันอยู่ได้ อะไรเป็นสิ่งยึดโยงสังคมอยู่ เช่นเดียวกับระบบราชการไทยที่ผ่านระยะเวลาอันยาวนาน ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 750 ปี เกิดการปฏิวัติ ปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง แต่ระบบราชการไทยก็ยังคงเกาะยึดกันอยู่ได้เพราะเหตุใดและอะไรเป็นสิ่งยึดโยงดังกล่าว ทำหน้าที่อย่างไร

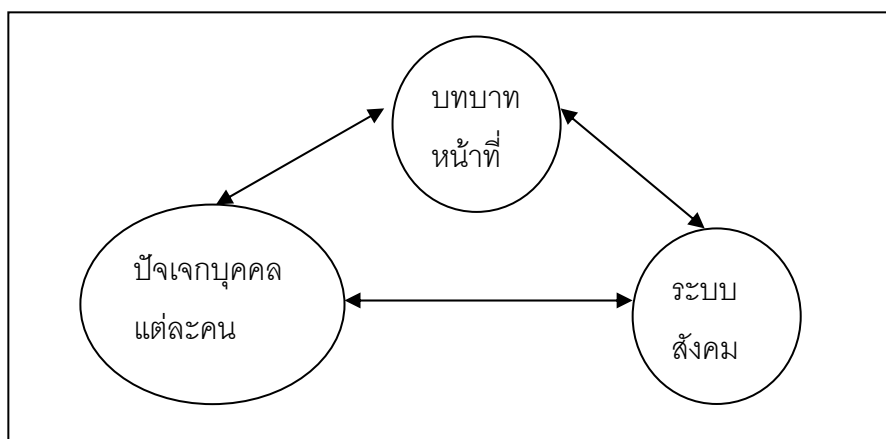
คำตอบของพาร์สันมีความสัมพันธ์กับภูมิหลังทางชีวิตที่เกิดและเติบโตในแวดวงศาสนาคล้ายกับเดอริคส์ ทำให้พาร์สันเห็นว่า บรรดาบรรทัดฐานและค่านิยม (norm & values) ต่างหาก ที่ทำหน้าที่เป็นประจักษ์การใจขึ้นดีที่ประจักษ์มนุษย์เข้าด้วยกันให้อยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นสังคม หาใช่เพียงเพราะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้มนุษย์เรามารวมกลุ่มกันเป็นสังคม ตามแนวอัตถประโยชน์ของฮอบส์ (Hobbes)

แนวคิดหลักของพาร์สัน

1. โครงสร้างของการกระทำทางสังคม (the structure of social action) พาร์สันพยายามประสานระหว่างแนวคิดนามธรรมกับรูปธรรมเข้าด้วยกัน ดังนั้นในการตอบคำถามว่า สังคมคืออะไร โครงสร้างสังคมคืออะไร พาร์สันจึงสร้างมโนทัศน์เรื่อง “การกระทำทางสังคม” (Social action) ผู้กระทำทางสังคม (Social actors) ขึ้นมา โดยพาร์สันเสนอว่า ในการศึกษาแบบ

สังคมนั้นจะต้องดูจากการกระทำทางสังคมที่มีลักษณะต่อเนื่องกัน (Continuing social action) เนื่องจากระบบสังคมเป็นระบบของกิจกรรมของปัจเจกบุคคล การกระทำของปัจเจกบุคคลนั้นจะเป็นไปตามบทบาทและระบบความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทต่าง ๆ (Role and Constellation of role) ดังนั้น พาร์สันจึงสรุปความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทั้ง 3 ได้ดังนี้

ภาพที่ 1
แสดงความสัมพันธ์ทางสังคม



ในขณะที่ “ระบบสังคม” เป็นแนวคิดที่เป็นนามธรรม แต่มีความต่อเนื่องยาวนาน ส่วนปัจเจกบุคคลมีลักษณะเป็นรูปธรรมและมีลักษณะชั่วคราว มีช่วงชีวิตอยู่ช่วงหนึ่ง ดังนั้นแนวคิดเรื่อง “บทบาท” จึงทำหน้าที่เชื่อมระหว่างสองแนวคิดนี้ ด้วยเหตุนี้ทฤษฎีหน้าที่นิยมจึงสนใจการกระทำกิจกรรมหรือการกระทำที่เป็นไปตามบทบาทของบุคคล กลุ่ม หรือสถาบันสังคมโดยพาร์สันวิเคราะห์ว่า มนุษย์ที่มีชีวิตอยู่ในสังคม คือ ผู้กระทำทางสังคม ซึ่งจะมีพฤติกรรม หรือปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับเพื่อนมนุษย์คนอื่น แต่เนื่องจากมนุษย์ในฐานะปัจเจกนั้นเป็นเรื่องชั่วคราว เพราะมนุษย์มีชีวิตรอยู่ในสังคมเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่ความสัมพันธ์ทางสังคม (Social relationship) นั้นจะคงทนถาวร ซึ่งถูกจัดไว้อย่างมีแบบแผน (Pattern) หรือเป็นระบบ (System) เช่นระบบราชการ เน้นการเคารพผู้บังคับบัญชา ดังนั้นสิ่งที่พาร์สันสนใจคือ ระบบแบบแผนหรือระบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์

ฉะนั้น สิ่งที่เราเรียกว่า “สังคม” ของพาร์สัน คือโครงข่ายของแบบแผนปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ ซึ่งสามารถได้แยกแยะองค์ประกอบของระบบย่อยหรือการกระทำทางสังคมได้ดังนี้

1. ผู้กระทำ (Actor) หมายถึงข้าราชการพลเรือน
2. เป้าหมาย (Goals) การมุ่งรักษาจรรยาข้าราชการ
3. วิธีการต่าง ๆ (Means) ที่ผู้กระทำเลือกใช้เพื่อบรรลุเป้าหมาย
4. สถานการณ์ (Situational condition) บริบททางสังคมที่ทำให้ผู้กระทำต้องพิจารณาในการเลือกที่จะใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งในการบรรลุเป้าหมาย
5. ตัวกำหนดเชิงบรรทัดฐาน (Norms) ได้แก่ จรรยาข้าราชการ จรรยาบรรณวิชาชีพ กฎหมาย ค่านิยมบรรทัดฐานทางสังคมและความคิดต่าง ๆ ที่ผู้กระทำจะต้องนำมาพิจารณาประกอบในการเลือกวิธีการบรรลุเป้าหมาย
6. การตัดสินใจโดยเสรี (Voluntaristic decision) ภายใต้เงื่อนไขข้อบังคับหรือบรรทัดฐานและสถานการณ์

องค์ประกอบของการกระทำทางสังคมนี้ จะดำเนินการภายใต้หลักการ 3 ประการ คือ

1. การกระทำน่าจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกวิธีการไปสู่เป้าหมาย
2. การจะเลือกวิธีการใดไปสู่เป้าหมาย จะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของสังคม
3. การดำเนินการไปสู่เป้าหมาย จะต้องนำสภาพความเป็นจริงของสถานการณ์เข้ามาพิจารณาประกอบ

จากการกระทำที่ผู้กระทำจะต้องคำนึงถึงค่านิยม บรรทัดฐานทางสังคม และสามารถตัดสินใจโดยเสรีนั้น สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งที่มีอยู่เชิงประนีประนอม เช่น บรรทัดฐานที่กำหนดให้ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ แต่วิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้น อาจจะไม่โปร่งใส จึงเกิดความขัดแย้งเชิงประนีประนอม โดยข้าราชการมีการตัดสินใจเสรีว่าจะตัดสินใจอย่างไร

เนื่องจากระบบราชการเป็นสิ่งที่ต่อเนื่องยาวนาน แต่ข้าราชการเป็นสมาชิกใหม่ หมุนเวียนเปลี่ยนกันมาเรื่อย ๆ ดังนั้น ระบบจำเป็นต้องหากลไกในการบอกข้าราชการว่า จะอยู่ร่วมกันในระบบราชการอย่างไร ใครสมควรทำอะไร จะต้องทำกิจกรรมอะไรบ้าง กลไกเหล่านี้จะมีทั้งไม่แน่วแน่และไม่แข็ง ซึ่งกลไกไม่แน่วแน่ ได้แก่ การอบรมสั่งสอน การให้รางวัล การยกย่องสรรเสริญ ส่วนกลไกแบบไม่แข็ง ได้แก่ การควบคุมทางสังคม (Social control) การสร้างกฎหมาย การลงโทษ การประณาม ฯลฯ

ท่ามกลางกลไกนี้ พาร์สันส์สนใจว่า ระบบราชการจะต้องถ่ายทอดแบบแผนค่านิยมหลักหรือจรรยาข้าราชการให้สมาชิกซึมซับเข้าไปในจิตใจ หรือให้สมาชิกยอมรับอย่างเต็มใจ หากการทำหน้าที่พื้นฐานนี้ล้มเหลว กลไกอื่น ๆ ของสังคมก็ไม่อาจรักษาระบบให้มีเสถียรภาพ

อยู่ได้ เช่นการปลูกฝังเรื่องความซื่อสัตย์ให้ทุกคนเห็นดีเห็นงาม หากประสบความสำเร็จแล้ว แม้จะไม่มีกลโกงหรือให้รางวัล แต่มีจรรยาเรื่องนี้อยู่ในใจระบบก็ยอมดำเนินไปได้

นอกจากนี้ หลักการวิเคราะห์ที่พาร์สันเสนอมานั้น ได้กลายเป็นวิธีการวิเคราะห์ที่เรียกว่า การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัด หรือเรียกว่า SWOT Analysis ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าได้นำมาใช้ในการตั้งคำถามสัมภาษณ์เจาะลึกการตัดสินใจของข้าราชการที่มีประสบการณ์ในการต่อสู้ต่อรองทางการเมืองด้วย ว่ามีการประเมินจุดแข็งจุดอ่อนสำหรับการทำงานสื่อสารภายใต้แรงกดดันทางการเมืองอย่างไร

2. แนวคิดเรื่อง หน้าที สืบทอดจากแนวคิดเรื่อง “หน้าที่” ของเดอริไฮม์ที่ระบุว่า การวิเคราะห์เรื่องการทำหน้าที่นั้นจำเป็นต้องดูที่ตัวแปรเรื่อง “ความต้องการ” (need) มิใช่เรื่องความตั้งใจหรือสาเหตุ หากการกระทำอันใดสามารถตอบสนองความต้องการได้ก็ถือว่าทำหน้าที่ได้ดี จากหลักคิดดังกล่าว พาร์สันได้นำมาศึกษาความต้องการจำเป็นพื้นฐานของระบบ ซึ่งทุกระบบสังคมมีความต้องการพื้นฐาน 4 ประการเช่นเดียวกับระบบราชการที่ยึดถือจรรยาข้าราชการที่เป็นประเด็นหลักการเชิงทฤษฎี ของ Tarcott Parson คือ A G I L กล่าวคือ

2.1 ระบบราชการที่ยึดถือจรรยาข้าราชการจำเป็นต้องมีการปรับตัว (Adaptation) ให้เข้ากับสถานการณ์ของระบบราชการ สังคม การเมือง และโลกาภิวัตน์ ทั้งปัจจัยทั้งภายในและภายนอก (Internal-External Factors) ที่มากระทบต่อระบบไม่ทางตรงก็ทางอ้อม จรรยาข้าราชการจึงต้องมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา

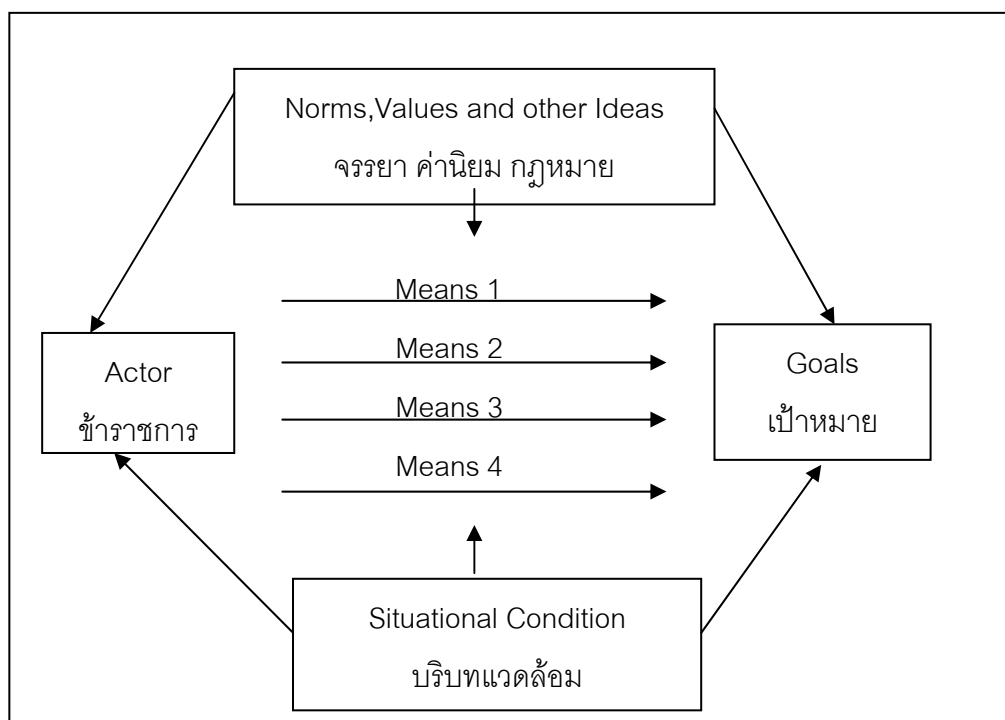
2.2 ระบบราชการที่ยึดถือจรรยาข้าราชการ จำเป็นที่ต้องมีการบรรลุเป้าหมายในแต่ละเรื่อง (Goal Attainment) ของระบบราชการ ภายใต้การกำหนดและดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย

2.3 ในขณะที่ระบบราชการดำเนินอยู่ต้องเกิดการสื่อสารเพื่อบูรณาการจรรยาข้าราชการ (Integration) ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความเข้าใจร่วมกัน โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของการสื่อสารอันได้แก่ ผู้ส่งสาร เนื้อหา ช่องทาง และผู้รับสารและต้องจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ต่าง ๆ ให้สอดคล้อง

2.4 การธำรงรักษาไว้ซึ่งลักษณะหรือแบบแผนของระบบราชการ (Latency) ประเด็นสุดท้ายที่ต้องยืนยันชัด คือการสร้างจรรยาข้าราชการที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์กร ราชการและยึดเป็นสิ่งที่ดีงามเอาไว้นั่นเอง

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

ภาพที่ 2
แสดงความต้องการ (Need) จำเป็นพื้นฐานของระบบ



ทั้งนี้จากแผนภาพอธิบายได้ว่า ข้าราชการมีความจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และตามกระแสโลก โดยมีพื้นฐานพฤติกรรมตามบรรทัดฐาน ค่านิยม กฎหมายเพื่อจะนำไปสู่เป้าหมายที่ทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือศรัทธาในระบบราชการเป็นที่ไว้วางใจ เพื่อให้การทำหน้าที่ของข้าราชการเป็นไปตามที่วางวัตถุประสงค์ไว้

3. แนวคิดเรื่องระดับต่าง ๆ ของระบบ พาร์สันได้แบ่งประเภท แยกแยะตัวแปรที่จะศึกษา ได้แก่ แนวคิดที่ผู้กระทำทางสังคม (Actor) จะเข้าหาสถานการณ์ต่าง ๆ เนื่องจาก “แรงจูงใจ” และ “ค่านิยม” ซึ่งแบ่งแรงจูงใจเป็น 3 ชนิด คือ

1. Cognitive เป็นแรงจูงใจที่เกิดมาจากความต้องการข่าวสารข้อมูล เช่น คำถามด้านการรับรู้จรรยาข้าราชการ ว่ามีการรับรู้อย่างไร
2. Cathetic เป็นแรงจูงใจที่เกิดมาจากความต้องการสัมผัสทางอารมณ์ เช่น คำถามในเรื่องความคิดเห็นต่อจรรยาข้าราชการ มีความเห็นด้วยในระดับใด
3. Evaluative เป็นแรงจูงใจที่เกิดจากความต้องการการประเมินผล เช่น คำถามเรื่องพฤติกรรมการนำจรรยาข้าราชการไปปฏิบัติ ได้ปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการอย่างไร คาดหวังอย่างไรต่อระบบราชการ พึงพอใจต่อระบบราชการอย่างไร

ส่วนค่านิยมนั้น แบ่งได้เป็น 3 ชนิด คือ Cognitive เป็นค่านิยมเชิงมาตรฐานที่ต้องตามภาวะวิสัยที่เป็นจริง Appreciative เป็นค่านิยมในเชิงมาตรฐานด้านสุนทรียะ และ Moral เป็นค่านิยมในเชิงความถูกต้องและความผิดที่ควรจะเป็น

จากแรงจูงใจและค่านิยมทั้ง 3 แบบนี้ เมื่อข้าราชการเริ่มลงมือทำกิจกรรม จะมีระบบกิจกรรมอยู่ 4 ระดับเช่นกันคือ

1. Cultural system เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเชื่อ บรรทัดฐาน และความคิดอื่น ๆ ของระบบราชการ

2. Social system เป็นแบบแผนของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีรูปแบบที่แน่นอน เป็นที่ยอมรับกัน (Institutionalised) เช่น การทักทาย การวางตัวเมื่ออยู่ต่อหน้าผู้บังคับบัญชา ระดับสูง การแต่งกายในงานพิธีการ

3. Personality system เป็นเรื่องของบุคลิกภาพของคนที่จะเล่นตามบทบาทหน้าที่ ตำแหน่งของตนเองที่ปัจเจกแต่ละคนได้รับมอบหมายมา

4. Organismic system เป็นเรื่องทางกายภาพ และกรรมพันธุ์ของบุคคล ซึ่งระดับนี้ พาร์สันจะตัดออกไปเนื่องจากเป็นเรื่องกายภาพที่ไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับสังคม ที่พาร์สันสนใจวิเคราะห์ต่อไป คือ บุรณาการของระบบทั้งสาม กล่าวคือ ปัจเจกบุคคล (Personality system) ถูกผนวกเข้าไปในระบบสังคมและวัฒนธรรมได้อย่างไร จากความแตกต่างของปัจเจกที่มีความเป็นตัวของตัวเองและแตกต่างจากคนอื่น ๆ แต่ด้วยกลไกและกระบวนการอะไรจึงทำให้ปัจเจกมีการกระทำทางสังคม ค่านิยมและความเชื่อที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งเขาเสนอว่ามีกลไกและกระบวนการ 2 ชนิด ที่เป็นคำตอบคือ การขัดเกลาทางสังคม (Socialization) และการควบคุมทางสังคม (Social control)

4. แนวคิดเรื่อง ลำดับชั้นของข่าวสารในการควบคุม (Cybernetic Hierachy of Control) จากความต้องการพื้นฐานและระบบย่อย ๆ ทั้ง 4 ระดับ พาร์สันได้อธิบายว่า ทั้ง 4 ระบบ และการทำหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานนั้น ดำเนินไปอย่างเป็นกระบวนการได้อย่างไร และแนวคิดใหม่ที่พาร์สันค้นพบก็คือ เรื่องบทบาทของข่าวสาร 2 แนวคิด คือ ลำดับชั้นของข่าวสารในการควบคุม (Cybernetic Hierachy of Control) และสื่อกลางแห่งการแลกเปลี่ยน/ปริวรรต (Generalized media of exchange) ดังแนวคิดในแผนผังนี้

ภาพที่ 3
แสดงลำดับขั้นของข่าวสารในการควบคุม

Function	System	energy	Interrelation
Latency ↓	- Cultural system control	energy	Informational control
Integration ↓	- Social system control	energy	↑
Goal Attainment ↓	- Personality system control	energy	↓
Adaptation	- Organismic system control	energy	Energic conditions

ที่มา: Turner, The Structure of Sociological Theory, 1999.

จากแผนภาพ สามารถอธิบายได้ว่า การควบคุมข่าวสารที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแต่ละระบบจะมีลำดับขั้นดังนี้ คือ การปรับตัว (Adaptation) ของข้าราชการในการรับรู้ ยอมรับ จรรยาข้าราชการ เพื่อปรับระบบราชการให้เข้ากับสถานการณ์สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และโลกาภิวัตน์นั้น เป็นการควบคุมในระดับอินทรีย์ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของระบบบุคลิกภาพ เพื่อให้มีการบรรลุเป้าหมายในแต่ละเรื่อง (Goal Attainment) ของระบบราชการ ในขณะที่ระบบราชการดำเนินอยู่ต้องเกิดการสื่อสารเพื่อบูรณาการจรรยาข้าราชการ (Integration) ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความเข้าใจร่วมกัน โดยการควบคุมของระบบสังคม และการธำรงรักษาไว้ซึ่งลักษณะหรือแบบแผนของระบบราชการ (Latency) ที่ต้องยับยั้ง คือการสร้างจรรยาข้าราชการที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์กรราชการและยึดเป็นสิ่งที่ตั้งงามเอาไว้ด้วยการควบคุมของระบบวัฒนธรรม ซึ่งจะควบคุมข่าวสาร บรรทัดฐานเหล่านี้ ให้กลายเป็นสิ่งที่คาดหวังของผู้กระทำ การคาดหวังนี้อาจจะกลายเป็นแรงจูงใจหรือกลายเป็นเครื่องควบคุมจิตใจบุคคลในระดับอินทรีย์นั่นเอง

สำหรับอีกแนวคิดหนึ่ง คือ สื่อกลางแห่งการแลกเปลี่ยนนั้น เกิดมาจากความสนใจของพาร์สันในเรื่องความสัมพันธ์ภายในแต่ละระบบ (Intrasystem) และความสัมพันธ์ระหว่างระบบ (Intersystem) ซึ่งพาร์สันเสนอว่าความสัมพันธ์ทั้งสองแบบนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการสร้างสื่อกลาง (Generalized media) ขึ้นมา นั่นคือ จรรยาข้าราชการกลาง ที่ใช้เชื่อมโยงอุดมการณ์

ระหว่างหน่วยงานวิชาชีพ แต่ความหมายของจรรยาข้าราชการกลา่งนั้น จะสามารถใช้งานได้ ก็ต่อเมื่อข้าราชการได้รับรู้และยอมรับจรรยา นั้น

แนวคิดของเมอร์ตัน (R.K. Merton) ซึ่งเป็นนักวิชาการรุ่นปัจจุบัน เป็นศิษย์ของพาร์สัน และเป็นผู้ที่ศึกษางานของเดอร์ไคม์ เวเบอร์ ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยารุ่นบุกเบิกที่มีชื่อเสียง รวมทั้งได้ เรียนและร่วมงานกับนักสังคมวิทยาที่มีชื่อเสียงชาวรัสเซียเชื้อสายยิวที่ลี้ภัยเข้ามาในสหรัฐฯ เช่น โซโรคิน (Sorokin) ภูมิหลังทางวิชาการที่หลากหลายนี้ ช่วยให้เมอร์ตันพัฒนาทฤษฎีทางด้านสังคม วิทยา โดยเฉพาะทฤษฎีหน้าที่นิยมต่อจากพาร์สัน ที่เมอร์ตันวิจารณ์ว่ามีวิธีคิดที่เป็นอุดมคติเกินไป เพราะคาดหวังที่จะสร้างทฤษฎีที่มีความเป็นสากลอย่างมาก ซึ่งเมอร์ตันได้นำทฤษฎีอีกประเภท หนึ่งที่เรียกว่า มัชฌิมทฤษฎี ซึ่งลดระดับนามธรรมลงมา โดยมีลักษณะสำคัญ คือ

1. มัชฌิมทฤษฎีจะเลือกอธิบายเพียงบางปริมณฑล (Area) ของสังคม หรือชุดของ กิจกรรมบางชุดเท่านั้น โดยไม่ศึกษาแบบครอบคลุมจักรวาล โดยที่เนื้อหาของทฤษฎีนี้จะประกอบด้วย ชุดของข้อสันนิษฐานบางชุด (Set of assumptions) ที่ได้มาและได้รับการยืนยันจากงานวิจัย เชิงประจักษ์ (Empirical research)

2. มีการสร้างมโนทัศน์ (conception) บางอย่างให้ชัดเจนขึ้นเพื่อให้สามารถนำไปสู่ การวิจัยเพื่อพิสูจน์ได้ และปริมาณของมโนทัศน์หรือตัวแปรที่ศึกษานั้นก็ต้องไม่มีจำนวนมาก จนเกินไป แต่ต้องไม่แยกขาดจากโครงข่ายของทฤษฎีอื่น ๆ แต่จะต้องอธิบายอย่างสัมพันธ์กับ ทฤษฎีอื่น ๆ ด้วย

3. จากงานวิจัยที่เป็นรูปธรรมจากทฤษฎีในกลุ่มนี้ จะนำมายกระดับให้กลายเป็น นามธรรม (Abstraction) ให้สูงพอที่จะอธิบายอย่างครอบคลุมพฤติกรรมทางสังคมและโครงสร้าง สังคมแบบอื่น ๆ ด้วย

4. มัชฌิมทฤษฎีจะต้องมีความคาดหวังที่จะเชื่อมช่องว่างทางวิชาการด้าน สังคมศาสตร์ โดยอาจจะต้องเชื่อมร้อยงานวิจัยเกี่ยวกับผู้ส่งสาร สาร ช่องทาง/สื่อ ผู้รับ ภายใต้ บริบทต่าง ๆ ให้เป็นเรื่องเดียวกัน

5. จะต้องยอมรับในสิ่งที่ยังไม่รู้ในบางระดับ แทนที่จะเสแสร้งว่ารู้ในเรื่องที่ความจริง ยังไม่มีข้อเท็จจริงมารองรับ เช่นผลกระทบของสื่อต่อสังคมโดยรวม แต่วิเคราะห์จากผลกระทบของ สื่อต่อปัจเจกบุคคลผู้รับสารว่ามีมากน้อยเพียงใด ในแง่ใด เป็นต้น

จากแนวคิดหลักของเมอร์ตัน จึงมีการศึกษาเชิงหน้าที่ของจรรยาข้าราชการ 3 ประการ คือ

1. ความเป็นเอกภาพในการทำหน้าที่ของระบบสังคม (Functional unity of social system) เนื่องจากสำนักหน้าที่นิยมเกิดจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่า เพราะสังคมส่วนรวม (the whole)

มีความต้องการ (Need) ให้ข้าราชการมีจรรยาวิชาชีพหรือจรรยาข้าราชการ ส่วนย่อย ๆ เช่น สถาบันของรัฐ ส่วนราชการ จึงต้องมีการสร้างจรรยาข้าราชการเพื่อทำหน้าที่ตอบสนอง ความต้องการนั้น โดยจะตั้งคำถามว่า ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการรักษาจรรยาข้าราชการ เป็นความต้องการของระบบสังคมทุกสังคมจริงหรือไม่ และเมอร์ตันเสนอว่า ปัญหาที่น่าจะอยู่ที่ว่า ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการรักษาจรรยาข้าราชการในระดับใดที่ส่วนราชการต้องการเพื่อให้ดำรงอยู่ได้ ซึ่งต้องการการศึกษาและตัดสินใจด้วยข้อมูลจากสนาม เพราะส่วนราชการแต่ละแห่งอาจมีความต้องการที่แตกต่างกัน

2. ลักษณะความเป็นสากลในการทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการ (Functional universality of professional ethics) สำหรับนักทฤษฎีสำนักหน้าที่นิยมในยุคแรก ๆ มักจะมีแนวคิดที่ว่า ส่วนย่อยใด ๆ ก็ตาม (Part/ social items) หากดำรงอยู่ในสังคมส่วนรวม ก็ต้องมีหน้าที่คือมีผลบวกต่อบูรณาการของระบบสังคม เสมือนการมีอยู่ของอวัยวะส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย แต่เมอร์ตันไม่เห็นด้วยทั้งหมด เขาเห็นว่า เราควรศึกษาจากสภาพความเป็นจริงว่า บรรดาจรรยาข้าราชการมีหน้าที่หรือมีประโยชน์จริงหรือไม่ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวเป็นที่มาของการพัฒนาแนวคิดเรื่องหน้าที่ ซึ่งมี 2 รูปแบบดังนี้

1. จรรยาข้าราชการอาจจะมีอยู่ แต่ไม่ได้ทำหน้าที่อะไร (Dysfunction) ต่อสังคม
2. จรรยาข้าราชการอาจมีหน้าที่หรือไม่มีหน้าที่อย่างชัดเจน (Manifest) หรืออาจมีหน้าที่หรือไม่มีหน้าที่อย่างแฝงเร้น (Latent)

3. สิ่งต่าง ๆ ทางสังคมที่ทำหน้าที่แก่ระบบที่ไม่อาจจะขาดได้ (Inpensability of functional items for social system) เดิมนั้นนักทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่เชื่อว่า มีสิ่งต่าง ๆ ที่จะขาดเสียมิได้ในสังคม หากขาดไปแล้วจะทำให้สังคมแตกสลาย แต่เมอร์ตันไม่คิดเช่นนั้น เพราะว่าแม้สิ่งต่าง ๆ ทางสังคมบางอย่างขาดหายไป สังคมก็สามารถหาสิ่งทางสังคมอื่น ๆ มาชดเชยทดแทน โดยเสนอความคิดเรื่อง “ตัวเลือกเชิงหน้าที่” (functional alternatives or functional equivalents) และตัวทดแทนเชิงหน้าที่ (functional substitutes) ซึ่งทำหน้าที่แทนสิ่งที่เท่าเทียมกันได้ เช่น หน้าที่ของสื่อมวลชนที่ถูกนำมาใช้ทดแทนสถาบันศาสนา ครอบครัว หรือการเรียนรู้โดยอ่านหนังสือ แทนที่จะเรียนรู้จากสื่อบุคคล เป็นต้น

สำหรับคำนิยามของคำว่า “หน้าที่” ซึ่งถือว่าเป็นคำสำคัญของทฤษฎีนี้ที่ใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ โดยยึดถือตามคำนิยามของแมคควอล (McQuail) ที่ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ความหมายของคำว่าหน้าที่นั้นมีได้หลากหลาย เช่น เป้าหมาย (Purpose) ผลสืบเนื่อง (Consequence) ในมุมมองของผู้รับสาร ข้อกำหนด (Requirement) เช่นข้อกำหนดของราชการให้กฎหมายทำหน้าที่

รักษาระเบียบถ่ายทอดวัฒนธรรม และความคาดหวัง (Expectation) เช่นคาดหวังจะเป็นวิชาชีพที่มีเกียรติยศ ศักดิ์ศรี เป็นต้น

แนวคิดเรื่องการทำหน้าที่ การไม่ทำหน้าที่ การทำหน้าที่ผิดไป

การไม่ทำหน้าที่ (Dysfunction) ควบคู่กับแนวคิดเรื่อง “การทำหน้าที่” (Function) ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ อาจอธิบายได้ว่า หากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ได้สร้างจรรยาข้าราชการที่สามารถไปปฏิบัติได้ในโลกแห่งความเป็นจริง ทำให้ข้าราชการยอมรับ ทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ และมีความน่าเชื่อถือแล้ว ถือว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. และข้าราชการพลเรือนทั่วไป ทำหน้าที่ได้ดี (Well-function) แต่หากกิจกรรมของส่วนราชการและข้าราชการดังกล่าวไม่เป็นผลใด ๆ เลยเรียกว่า การไม่ทำหน้าที่ (Dysfunction)

ส่วนการทำหน้าที่ผิดไป อาจอธิบายได้ว่า จรรยาข้าราชการที่กำหนดนั้น ทำหน้าที่ผิดไปจากสิ่งที่คาดหวัง เช่น ทำให้ข้าราชการที่รู้สึกท้อแท้เพราะทำตามบรรทัดฐานหรือจรรยาข้าราชการนั้นไม่ได้ เป็นต้น ซึ่งในการทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการ อาจก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์ เช่น การยกระดับความคาดหวัง (Raising Expectation) ที่จะได้รับรางวัลจากการกระทำตามจรรยาข้าราชการ แต่อาจเป็นการไม่ทำหน้าที่ก็ได้ ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ที่ควบคุมได้ยาก เช่น การเกิดความรู้สึกว่าถูกทอดทิ้งโดยเปรียบเทียบ (Relative Deprivation) เกิดความคับข้องใจของกลุ่มข้าราชการระดับล่างที่ได้รับเงินเดือนน้อย กับข้าราชการระดับกลางที่มีเงินเดือนมากกว่า มีศักยภาพมากกว่าที่ได้รับรางวัลมากกว่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงมีความรู้สึกเหมือนตนถูกทอดทิ้ง เมอร์ดันใช้ศัพท์ของเดอริคไคม์บรรยายสภาวะที่สังคมได้สร้างเป้าหมาย (Goals) ให้แก่บุคคล แล้วก็ไม่ได้จัดหาวิถีทาง (means) ที่จะบรรลุเอาไว้ว่า ปัจเจกบุคคลจะเกิดสภาวะแปลกแยกจากคนอื่น ๆ อันเกิดจากค่านิยมของสังคมไม่ยอมรับจรรยาข้าราชการถือเป็นเรื่องของคนใจ ในสภาพสังคมทุนนิยมในปัจจุบัน ที่ผู้คนอาจรู้สึกแก่งแย่ง ผสมผสานกับสับสน ว่างเปล่า และไร้ความหมาย ซึ่งเป็นสภาวะที่ลดเสถียรภาพของสังคม ดังนั้น บทบาทของการสร้างและการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ จึงทำหน้าที่ทั้ง Function และ Dysfunction ไปพร้อม ๆ กัน

การทำหน้าที่ของการถ่ายทอดจรรยาข้าราชการในระดับปัจเจกบุคคล เริ่มจากยุคเริ่มแรกที่มองว่าการถ่ายทอดนั้นทรงพลังอำนาจมาก และสามารถทำหน้าที่สร้างผลกระทบต่าง ๆ ให้เกิดแก่ข้าราชการได้ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจ (Knowledge) การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ (Attitude) รวมถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการกระทำ (Performance) ที่รู้จักกันในชื่อย่อว่า K-A-P

การทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการในระดับวัฒนธรรมเป็นการศึกษาว่าจรรยาข้าราชการ สามารถทำหน้าที่ช่วยธำรงรักษาวัฒนธรรมขององค์กรราชการ ให้มีความน่าเชื่อถือในสังคมได้หรือไม่เพียงใด มีปัจจัยเงื่อนไขใดบ้าง

ในการศึกษาครั้งนี้ เน้นการวิเคราะห์การทำหน้าที่ตามองค์ประกอบของกระบวนการสื่อสาร คือ

1. การทำหน้าที่ของ ก.พ. ในฐานะของผู้ผลิต (Sender) และถ่ายทอดจรรยาข้าราชการเพื่อให้บรรลุตามความต้องการ (Need) ของหน่วยงานราชการที่จะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เป็นทั้ง Function และ Dysfunction หรือไม่อย่างไร

2. การทำหน้าที่ของตัวจรรยาข้าราชการในฐานะของเนื้อหา (Message) ที่มีหน้าที่เป็นแบบแผนหลักของข้าราชการที่เป็นหลักปฏิบัติตนในการทำหน้าที่ราชการ มีความหมายที่แสดงอย่างเปิดเผย (Manifest) หรือไม่เปิดเผย หรือแฝงเร้น (Latent) หรือไม่แฝงเร้น อย่างไร

3. การทำหน้าที่ในฐานะช่องทางการสื่อสาร (Channel) ของข้าราชการ ที่ทำให้ผู้รับสารคือข้าราชการพลเรือนทั่วไป (Receiver) มีความรู้ความเข้าใจ ตระหนักถึงความสำคัญอย่างถูกต้องมีหน้าที่เปิดเผย (Manifest) หรือไม่เปิดเผย หรือหน้าที่แฝงเร้น (Latent) หรือไม่แฝงเร้นอย่างไร

4. การทำหน้าที่ของข้าราชการ (Receiver) ที่มีความรู้ เข้าใจและสามารถนำไปปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการได้อย่างถูกต้อง ส่งผลดีต่อตนเอง ในการเป็นเกราะป้องกันภัยของตนเอง และสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ระบบราชการตามที่ผู้ผลิต (Sender) ต้องการ สามารถทำหน้าที่ เป็นทั้ง Function และ Dysfunction หรือไม่อย่างไร ซึ่งตามแนวคิดหน้าที่นิยมของพาร์สันส์นั้น อาจกล่าวได้ว่า “จรรยาข้าราชการ” ถือเป็นสิ่งหนึ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นด้วยเชื่อในเหตุผลที่ว่า เมื่อมีหลักเกณฑ์ มนุษย์ยอมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดผลดีต่อการกระทำที่จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะการกระทำของกลุ่มคนในสังคม

นอกจากนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ จะได้วิเคราะห์การทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการที่ตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของสังคม ว่าระบบราชการได้มีการปรับตัวอย่างไร (Adaptation) ส่วนราชการต่าง ๆ ได้บรรลุเป้าหมาย (Goal-attainment) ในการสร้างจรรยาและนำจรรยาไปใช้ให้บรรลุเป้าหมายอย่างไร มีการบูรณาการหรือเสถียรภาพอย่างไร (Integration) และมีการสร้างกฎระเบียบเพื่อจัดการกับความตึงเครียดที่แฝงมาในระบบอย่างไร (Latency-Maintenance)

วัฒนธรรมองค์การ (Corporate Culture) และวัฒนธรรมองค์การราชการ (Bureaucratic Organization Culture)

ระบบราชการเป็นองค์กรหนึ่งที่มีจำนวนผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวิชาชีพนี้จำนวนมากและครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางทั่วประเทศ ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ใหญ่ที่สุดของสังคมไทยก็ว่าได้ ในฐานะที่ราชการเป็นองค์กรหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรต่าง ๆ มักประกอบด้วยผู้คนที่มีความตั้งใจ มีความรู้ ความรู้สึก มีการติดต่อสื่อสารปฏิสัมพันธ์กัน และมีการจัดโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ และระเบียบแบบแผนต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานอยู่ได้ จึงอาจเปรียบองค์กรเสมือนเครื่องจักรที่ประกอบด้วยส่วนประกอบต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการผลิตและให้บริการ แต่อีกด้านหนึ่งขององค์กรก็เปรียบเสมือนร่างกายของมนุษย์ที่มีการเปลี่ยนแปลงเติบโต มีการเปลี่ยนความคิด ติดตามความรู้ข้อมูลข่าวสารใหม่ ๆ องค์กรจึงต้องมีสิ่งที่ควบคุมระบบร่างกายหรือระบบสมองในการสั่งการ จัดการกับระบบต่าง ๆ ของร่างกาย และส่วนสุดท้าย องค์กรมีสิ่งที่กำหนดทิศทางในการดำเนินงาน นั่นคือ วัฒนธรรม ซึ่งสิ่งที่กำหนดรูปแบบวัฒนธรรมของคนในองค์กรนั้น อาจเป็นสิ่งที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดเช่น เชื้อชาติ ศาสนา แต่สิ่งที่ทำให้คนในองค์กรมีวัฒนธรรมร่วมกัน นั่นคือ ค่านิยม บรรทัดฐาน ความเชื่อ และการปฏิบัติ ซึ่งเมื่อมองผ่านแว่นดังกล่าวนี้มายังองค์กรราชการของไทย จะเห็นได้ว่า ประกอบด้วยบุคคลที่มีลักษณะเฉพาะมีความหลากหลายแตกต่างกันตามพื้นที่ภูมิภาค ศาสนา แต่สิ่งที่กำหนดให้สามารถดำเนินงานราชการสืบเนื่องต่อมาได้ จะต้องประกอบด้วยสิ่งใดบ้าง สิ่งที่สำคัญที่สุด คือการควบคุมข้าราชการที่แตกต่างกันด้วยกรอบกฎหมาย และค่านิยม บรรทัดฐาน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในอดีต สังคมมนุษย์มีการต่อสู้ทำศึกสงคราม เพื่อแย่งชิงพื้นที่อาณาเขต ทรัพยากรและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคม แต่ปัจจุบันแม้จะมีความขัดแย้งคงอยู่และดุเดือดขึ้นยิ่งกว่าเดิม สิ่งที่พบเห็นคือ การแย่งชิงพื้นที่ทางความคิด โดยการสื่อสารโน้มน้าวใจ ซึ่งเกิดขึ้นทั้งระดับองค์กรเล็ก ๆ ในสังคม จนถึงระดับประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎีด้านวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางองค์กรและทฤษฎีขององค์กรราชการดังนี้

ทฤษฎีการควบคุมในองค์กร (Organization Control Theory)

ในการศึกษาการรูปแบบการสื่อสารเพื่อควบคุมบุคคลในองค์กร ฟิลลิป ทอมกินส์ จอร์จ เชนนี (Tompkins, & Cheney, quoted in Littlejohn & Foss, 2005, pp. 254-255) พบว่าวิธีการควบคุมคนในองค์กรที่นิยมมากที่สุด และยากที่สุดในปัจจุบัน คือการควบคุมแบบความ

ยินยอมพร้อมใจของกลุ่ม (Concertive Control) ในวิธีการควบคุมทั้งหมด 4 วิธี ตามที่เขาได้แบ่งกลไกการควบคุมบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์กรอย่างเห็นได้ชัดในชีวิตของการทำงานประจำวัน วิธีแรก คือ การใช้อำนาจควบคุมอย่างง่าย (Simple Control) หรือการใช้อำนาจโดยตรงของสายบังคับบัญชา สายการจัดการ หรือการให้คำปรึกษาแนะนำเป็นการทำให้คนเห็นพ้องด้วยอย่างธรรมดา วิธีที่สอง คือ การใช้อำนาจผ่านเครื่องมือเทคโนโลยี (Technical Control) เช่นการใช้คอมพิวเตอร์ในการทำงาน เป็นการจำกัดวิธีการทำงาน ควบคุมการติดต่อสื่อสารของคนในองค์กรให้ติดต่อผ่านอินเทอร์เน็ต เป็นต้น วิธีที่สาม คือ การควบคุมตามกฎระเบียบและมาตรการต่าง ๆ ขององค์กร (Bureaucratic Control) ตามแนวคิดของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ที่เห็นว่าการบริหารองค์กรแบบราชการโดยกำหนดลำดับขั้นที่แน่นอน การแบ่งงาน และการรวมศูนย์การตัดสินใจและรวมศูนย์อำนาจ แต่วิธีการควบคุมคนในองค์กรที่ Tompkins และ Cheney สนใจมากที่สุดอยู่ที่ วิธีการสุดท้ายคือ การควบคุมโดยความพร้อมเพรียง (Concertive Control) โดยการใช้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่ม ซึ่งเป็นรูปแบบการควบคุมที่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนความเป็นจริงและทำให้เกิดความเข้าใจในค่านิยมร่วมกัน มีเป้าหมายเดียวกัน และมีความหมายร่วมกันในการประสบความสำเร็จ หรือที่เรียกว่าการเข้าใจ เข้าถึงในภารกิจขององค์กร ดังที่เราเรียกว่า “จิตวิญญาณใหม่ขององค์กร” ดังเช่น การใช้จรรยาบรรณราชการของระบบราชการพลเรือนไทยในปัจจุบัน ในการควบคุมตนเองด้วยความยินยอมพร้อมใจ สมัครใจ และมองเห็นคุณค่า ซึ่งพบว่าองค์กรในปัจจุบันมีการใช้รูปแบบการควบคุมที่ผสมผสานกัน แต่แนวโน้มของการควบคุมองค์กรใช้การควบคุมแบบสุดท้ายโดยความร่วมมือกันในการกำหนดสิ่งที่สมาชิกในองค์กรต้องการที่จะทำในรูปแบบที่เป็นธรรมตามสามัญและเป็นธรรมชาติ รวมทั้งความสัมพันธ์กับอำนาจ ซึ่งเราจำเป็นต้องให้อำนาจการใช้วินัยแก่สมาชิก

ในองค์กรปัจจุบัน การควบคุมแบบวินัยเป็นวิธีการควบคุมที่ดีที่สุดด้วยเหตุผลสี่ประการ

ประการแรก คือ ไม่จำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบวินัยที่เข้มงวด ตราบไต่ที่องค์กรยังสามารถดำเนินไปได้อย่างสมเหตุสมผล กิจกรรมต่าง ๆ สามารถทำให้สมาชิกบรรลุเป้าหมายของตนได้เท่า ๆ กับมีส่วนช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายร่วมขององค์กรในขณะเดียวกัน เช่น การกำหนดชั่วโมงการทำงานที่สมาชิกเป็นผู้กำหนดเอง

ประการที่สอง คือ วินัยเป็นผลผลิตร่วมกันของสังคม หรือเป็นข้อตกลงร่วมกันของสมาชิกในองค์กรในการกำหนดมาตรฐานการทำงาน ระเบียบวินัย จรรยาบรรณ ยกตัวอย่างการประชุมซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมมักจะมาประชุมในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ และเมื่อสิ้นสุดเวลา ก็จะเลิกประชุมตามข้อตกลง

ประการที่สาม คือ วินัยเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ทางสังคม สิ่งที่บุคคลพูดและกระทำต่อคนอื่น มักจะเป็นทั้งการควบคุมและถูกควบคุม การไม่ยอมรับกฎเกณฑ์ในองค์กรสอนให้เรารู้ว่าอะไรที่สามารถพูดหรือทำได้และอะไรที่พูดหรือทำไม่ได้เกี่ยวกับงาน เมื่อมีการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น มีพฤติกรรมท่าทางใดที่เหมาะสมหรือไม่เหมาะสม และใครเป็นผู้กำหนดการสนทนา

ประการสุดท้าย เนื่องจากการควบคุมที่ได้ผลมากที่สุด คือการควบคุมค่านิยมซึ่งเป็นแรงจูงใจของสมาชิกในองค์กรที่ทำให้พวกเขามุ่งมั่นตั้งใจ นอกจากนี้ ยังรวมหมายถึงคำตอบแทนเงินตรา เวลา และการให้รางวัล ความรู้สึกร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มและอื่น ๆ ด้วย

ในงานของ Simon, Tompkins and Cheney (quoted in Littlejohn & Foss, 2005, pp. 254-255) แสดงให้เห็นว่า การตัดสินใจขององค์กรเป็นการใช้เหตุผลอย่างมีส่วนร่วมของสมาชิก เมื่อสมาชิกยอมรับข้อเสนอทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามอำนาจการควบคุมจัดการ การยอมรับข้อเสนอเกิดขึ้นเนื่องจากผลประโยชน์หรือแรงจูงใจที่ได้รับ เช่น ค่าจ้าง และอำนาจของบุคคลที่มีอำนาจจำกัด อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาของระบบราชการ ตามแนวคิดของ Weber การยอมรับไม่ได้เกิดขึ้นอย่างอัตโนมัติทันที แต่เนื่องจากความขัดแย้งของความแตกต่างระหว่างความเชื่อส่วนบุคคลของสมาชิกในองค์กรและข้อเสนอขององค์กร ความเป็นจริงแล้ว ความขัดแย้งส่วนใหญ่ขององค์กร เป็นผลมาจากความแตกต่างทางความคิดนี้ จึงมีคำถามว่า แล้วองค์กรจะประสบความสำเร็จในการสร้างการควบคุมแบบความพร้อมเพียงดังเช่นระบบราชการพลเรือนไทย กำลังสร้างความพร้อมใจปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ ท่ามกลางเผชิญหน้ากับปัญหา ความขัดแย้งในความแตกต่างเหล่านี้ได้อย่างไร คำตอบคือ กระบวนการสร้าง “เอกลักษณ์ส่วนบุคคล” (Theory of Identification) ดังที่ Burke (quoted in Littlejohn & Foss, 2005, pp. 111-113) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างสัญลักษณ์ ภาษา และการสื่อสาร ที่มีเป้าหมายเดียวกัน โดยมองว่า ภาษาทำหน้าที่เช่นเดียวกับพาหนะของการกระทำ ภาษาจึงก่อรูปพฤติกรรม ซึ่งประกอบด้วย ทั้งด้านอารมณ์และเหตุผล ซึ่งภาษาที่ประกอบด้วยอารมณ์นั้น ทำให้มองเห็นทัศนคติ การตัดสินใจและความรู้สึก ส่วนภาษาที่ประกอบด้วยเหตุผล ทำให้เข้าใจสิ่งที่ต้องการสื่อภาษาของมนุษย์ เช่น การมีเป้าหมายเพื่อลดความตึงเครียด ความกังวลใจ ความรู้สึกผิด ซึ่งคนเราจะต้องมีการเรียนรู้ประเมินคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ ตลอดเวลาว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดีหรืออะไร เป็นสิ่งเลว เช่นการปฏิบัติตามกฎหนึ่ง จะต้องทำผิดอีกกฎหนึ่ง หรือการอธิบายความขัดแย้งระหว่างความเป็นจริงกับความคิดในอุดมคติ สงครามที่เกิดขึ้นจริงกับสังคมในอุดมคติ หรือการอธิบายโครงสร้างสังคมที่มีการแบ่งแยกเป็นระดับชั้น ๆ ภาษาจะนำไปสู่ความขัดแย้งหรือสร้างเอกลักษณ์ร่วมกัน สร้างความปรองดองทิศทางเดียวกัน เป็นต้น

Tompkins and Cheney ยังพบว่า การปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กรทำให้เกิดเอกลักษณ์หรือจุดร่วมกัน โดยธรรมชาติเรามักสับสนในเอกลักษณ์ของบุคคลและบุคคลต่าง ๆ มักจะมีความสัมพันธ์ที่สร้างขึ้นกับคนอื่น ๆ ในกลุ่มเดียวกันและในองค์กรเดียวกัน เอกลักษณ์ของคนเกี่ยวข้องกับอย่างแน่นหนาแน่นกับการบ่งบอกเอกลักษณ์หรือลักษณะของบุคคลนั้น ซึ่งการนิยามว่าใครจะมีเอกลักษณ์อย่างไรวินั้น เป็นการเชื่อมโยงตัวเองกับคนอื่น ๆ เช่น เรามักจะถูกบ่งชี้ว่าตัวเราเป็นอย่างไร โดยเชื่อมโยงจากกลุ่มเพื่อนหรือญาติมิตร หรือกลุ่มองค์กรที่สังกัด

ทฤษฎีบรรทัดฐาน (Normative)

ในระบบการควบคุมในองค์กรราชการ นอกจากจะควบคุมโดยกฎหมายแล้ว สิ่งที่สำคัญที่ได้กล่าวไว้แล้ว คือการควบคุมค่านิยม บรรทัดฐานของสังคมในองค์กรนั้น ดังที่การศึกษาวิจัยครั้งนี้มอง “จรรยาข้าราชการ” ในฐานะที่เป็นคุณค่าหลัก (Core Value) ของสังคมที่ถูกเลือกขึ้นมาสร้างเป็นบรรทัดฐานขององค์การราชการ ที่ทำหน้าที่เป็นแบบอย่างแนวทางปฏิบัติที่ดีของข้าราชการตามทฤษฎีหน้าที่นิยม ในทฤษฎีบรรทัดฐาน แสดงให้เห็นว่า ตัวจรรยาข้าราชการถูกคาดหวังอย่างไรต่อการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุปรัชญาและบรรทัดฐานทางสังคม ทางการเมือง และเศรษฐกิจของแต่ละสังคม ในแต่ละภูมิภาคของประเทศ โดยเปรียบเทียบกับทฤษฎีบรรทัดฐานของสือมวลชน (พีระ จิโรธถน, 2548, น. 147) ที่สือมวลชนเดิมจะได้รับอิทธิพลจากปรัชญาการเมืองการปกครองของนักคิด นักปรัชญาต่าง ๆ สือมวลชนถูกคาดหวังว่าควรจะต้องตอบสนองแนวทางการเมืองการปกครองในระบอบต่าง ๆ ที่สังคมนั้น ๆ ยอมรับ ณ ขณะนั้น เช่น สมัยราชาธิปไตย ที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือกษัตริย์เป็นใหญ่ สือมวลชนต้องรับใช้แนวทางของรัฐดังกล่าว แต่จรรยาข้าราชการ จะรับใช้แนวทางดังกล่าวด้วยหรือไม่ อย่างไร ต่อมาแนวคิดเสรีนิยมเฟื่องฟูในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นใหญ่ สือมวลชนก็ถูกมองว่าเป็นตลาดเสรีแห่งความคิดเห็น เป็นผู้คอยตรวจสอบรัฐเสมือนเป็นสุนัขเฝ้าบ้าน (Watchdog) ที่คอยรักษผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมไม่ให้ผู้เข้ามามีอำนาจทางการเมือง การปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกอบโกยผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นของตนเอง ในทำนองเดียวกัน จรรยาข้าราชการเสมือนกฎเหล็ก เฝ้าและจับจ้องมองการกระทำของข้าราชการในยุค เสรีนิยมนี้ด้วยอย่างไร ทฤษฎีบรรทัดฐานจะเป็นกรอบแนวคิดที่สะท้อนสภาพสังคม การเมือง ที่มีอุดมการณ์ ความคิด ความเชื่อบางอย่าง โดยการศึกษาครั้งนี้ จะศึกษาผ่านตัวจรรยาข้าราชการ ที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นบรรทัดฐานของระบบราชการ

แนวคิดทฤษฎีบรรทัดฐานของสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างจรรยาบรรณการแต่ละยุคสมัยกับบริบทการเมืองการปกครองไทย ทฤษฎีบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องได้แก่ ทฤษฎีฝ่ายอำนาจนิยม (Authoritarian Theory) ดับเบิลยู. เจ. เชพเพิร์ด (Shepard, อ้างถึงใน เกษม ศิริสัมพันธ์, 2513, น. 7) กล่าวไว้ว่า ระบบการควบคุมทางสังคมมีอยู่สองประเภทใหญ่ด้วยกัน ประเภทหนึ่งดำเนินไปด้วยความพร้อมเพรียงและโดยอัตโนมัติซึ่งเกิดขึ้นโดยตรงจากสามัญสำนึกในสิทธิของชุมชน และบังคับการให้เป็นไปด้วยอำนาจการบีบบังคับทางสังคม อีกประการหนึ่งมีการกำหนดรูปแบบที่แน่นอนทางสถาบันและบังคับการให้เป็นไปด้วยอำนาจของกฎหมายโดยวิธีกำหนดโทษที่แน่นอนลงไว้ ซึ่งคือ การควบคุมโดยรัฐบาล ซึ่งแนวคิดทฤษฎีอำนาจนิยมมีข้อสันนิษฐานว่า รัฐเป็นการแสดงออกที่สูงที่สุดของการรวมกลุ่มของมนุษย์ย่อมต้องมาก่อนปัจเจกชนในด้านน้ำหนักของคุณค่าต่าง ๆ มนุษย์เราต่างกันในการใช้สติปัญญาและความพากเพียร จึงควรรับรองความแตกต่างในโครงสร้างทางสังคม นักปราชญ์ผู้สามารถวิเคราะห์และรวบรวมความรู้ควรเป็นผู้นำในสังคมซึ่งมีรูปแบบที่แน่นอน ทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ไม่น่านิยม ความยึดมั่นหรือความสืบทอดกลายเป็นคุณธรรมในตัวของมันเอง รัฐจะสามารถดำเนินการจนประสบความสำเร็จเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมได้ก็ด้วยความเป็นเอกภาพที่เกิดจากการตระหนักในหน้าที่ของแต่ละคนในสังคม แต่ ผู้ที่ยอมรับความเป็นจริงในกลุ่มอำนาจนิยม ยอมรับว่า ในเกือบจะทุกกรณีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางความคิดจะมีขึ้นได้ก็โดยการบังคับและการควบคุมอย่างสม่ำเสมอเท่านั้น

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของนักปรัชญาหลายคน เช่น เพลโต (Plato) ยกย่องการปกครองแบบอภิชนาธิปไตย โดยเพลโตคิดว่ารัฐจะปลอดภัยก็ต่อเมื่ออยู่ในอุ้งมือของนักปราชญ์ราชบัณฑิตและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งถูกควบคุมด้วยอำนาจแห่งศีลธรรมและใช้อำนาจดังกล่าวนี้ควบคุมชนชั้นต่ำกว่าให้อยู่ในทางที่ถูกที่ควร ในทำนองเดียวกันกับที่นักปราชญ์ราชบัณฑิตสามารถควบคุมตนเองด้วยการใช้ปัญญาควบคุมกิเลสและความละโมภของตน แมคคิแวลลี (Machiavelli) นักปรัชญารุ่นหลังฝ่ายอำนาจนิยม เห็นว่า จุดมุ่งหมายที่สำคัญคือความมั่นคงของรัฐ ผู้ปกครองรัฐหรือเจ้าผู้ปกครองแคว้นย่อมต้องใช้นโยบายซึ่งเผชิญกับความจริงและไม่คำนึงถึงหลักศีลธรรมเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว ตามหลักการนี้ การอภิปรายโต้แย้งสาธารณะย่อมถูกจำกัดลง ในเมื่อผู้ปกครองประเทศเห็นว่าการอภิปรายดังกล่าวจะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ผลประโยชน์ของชาติบ้านเมืองเป็นเหตุผลเพียงพอต่อที่จะให้มีการควบคุมอย่างเข้มแข็งในวิธีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการกระจายข้อเท็จจริงไปสู่มวลชนเพื่อเป็นรากฐานของการดำเนินการทางการเมือง เสถียรภาพและความก้าวหน้าของรัฐเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ความสำคัญของบุคคลย่อมเป็นรองลงมา โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) เห็นว่า อำนาจเป็น

สิ่งจำเป็นในการควบคุมปัจเจกบุคคลเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม สร้างและผดุงรักษาความสงบเรียบร้อย และสันติ อำนาจย่อมไม่อยู่ภายใต้ความคิดเห็นใด ๆ ส่วนบุคคล ไม่ว่าจะใช้อำนาจในแต่ละกรณีจะชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ หรือ ยอร์จ เฮเกล (Georg Hegel) กล่าวไว้ว่า รัฐเป็นลักษณะร่วมของศีลธรรม รัฐเป็นวิญญูณทางจริยธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นปรากฏและก่อรูปเป็นตัวตนในสภาพของเจตจำนง (will) รัฐมีสิทธิสูงสุดเหนือกว่าพลเมืองแต่ละคน เพราะหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งของพลเมืองแต่ละคนคือการเป็นสมาชิกของรัฐ รวมทั้ง เฮนริช ฟอน เทรทชเก (Heinrich von Treitschke) กล่าวว่า การปกครองด้วยเสียงข้างมากไม่ได้เป็นหลักประกันว่า เสรีภาพทางการเมืองและอิสรภาพทางสังคมจะอาจคงรอดอยู่ได้ เช่นเดียวกับ นิทเช (Nietzsche) ซึ่งเห็นว่า ความพิเศษศีลธรรมย่อมอยู่กับบุคคลซึ่งเหมาะสมที่จะเป็นนายปกครองมนุษย์ (เกษม ศิริสัมพันธ์, 2513, น. 9-12)

แนวทางในการควบคุมของทฤษฎีนี้ ได้แก่ การออกใบอนุญาต การเซ็นเซอร์ หรือการตรวจสอบเนื้อหาหรือได้รับความเห็นชอบจากทางราชการ การฟ้องร้องในศาลข้อหา叛国 (Treason) และยุยงให้เกิดความกระด้างกระเดื่องในบ้านเมือง (Sedition) ในการเผยแพร่ข่าวสารที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ทรงอำนาจ

แนวคิดทฤษฎีอิสรภาพนิยม (Liberal) ให้ความสำคัญต่อปัจเจกชน ความมั่นใจในอำนาจของเหตุผลของมนุษย์ และแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ตามธรรมชาติในคริสต์ศตวรรษที่สิบแปด เป็นระยะเวลาที่หนังสือพิมพ์เปลี่ยนสภาพจากหลักการสำคัญต่าง ๆ ฝ่ายอำนาจนิยมมาสู่ฝ่ายอิสรภาพนิยมโดยสมบูรณ์ เมื่อเริ่มต้นศตวรรษนี้ ระบบการควบคุมหนังสือพิมพ์ของฝ่ายอำนาจนิยมกำลังสูญสิ้นไป อำนาจราชบัลลังก์ที่ควบคุมหนังสือพิมพ์ฝ่ายศาสนาก็ถูกจำกัด ระบบผูกขาดของรัฐก็ถูกยกเลิกไป ฝ่ายอิสรภาพนิยมก็ปรากฏในกฎหมายหลักปกครองแผ่นดิน โดยจอห์น มิลตัน (John Milton) มีข้อสันนิษฐานว่า มนุษย์สามารถใช้เหตุผลจำแนกความผิดกับความถูก ความดีกับความชั่วได้ และเพื่อที่มนุษย์จะใช้คุณสมบัติอันประเสริฐนี้ได้ มนุษย์จึงควรที่จะได้รับความเห็นและความคิดต่าง ๆ ของเพื่อนคนอื่น ๆ ได้โดยไม่มีข้อจำกัดโดยมีเวทีที่เสรีและเปิดเผย หรือ the open market place of idea แต่สิทธิในการแสดงความคิดเห็นย่อมมีข้อจำกัด มิลตันต้องการเสรีภาพสำหรับบุคคลที่ทรงคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ และมีความคิดเห็นผิดแผกไปบ้าง จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) เห็นว่า อิสรภาพเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่รู้สึกผิดชอบที่จะคิดและกระทำตามที่ตนปรารถนาตราบเท่าที่เขายังไม่ได้ก่อความเสียหายให้แก่ผู้อื่น (เกษม ศิริสัมพันธ์, 2513, น. 36-37)

ทฤษฎีอิสรภาพนิยมถือว่า แทนที่จะใช้การควบคุมของรัฐ ควรใช้วิธีการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการด้วยกรรมวิธีการพิสูจน์ตนเองของสังคม และการแข่งขันอย่างเสรีในตลาดของ

ข่าวสารความคิดเห็นและการบันเทิง หน้าที่สำคัญของรัฐคือรักษาโครงสร้างของสังคมให้มีเสถียรภาพเพื่อให้พลังต่าง ๆ อันเสรีตามคตินิยมของฝ่ายปัจเจกชนได้แสดงปฏิกิริยาตอบโต้กันได้ นอกจากนั้น หนังสือพิมพ์ยังมีสิทธิและหน้าที่ในการตรวจตราควบคุมรัฐบาลนอกเหนือจากวิธีการอื่น ๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมาย มีหน้าที่คอยดูแลมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) มีข้อสันนิษฐานสำคัญว่า มนุษย์ในฐานะส่วนหนึ่งของสังคมย่อมมีหน้าที่ต่อเพื่อนมนุษย์คนอื่น ๆ เสรีภาพนั้นย่อมมีพันธะต่าง ๆ ผูกพันอยู่ และหนังสือพิมพ์ซึ่งมีสถานะอภิสิทธิ์ในลักษณะการปกครองของเรา ต้องมีพันธะที่จะมีความรับผิดชอบต่อสังคมที่จะดำเนินการในหน้าที่สำคัญบางประการของสื่อสารมวลชนในสังคมปัจจุบัน โดยมีการกำหนดภาระหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ไว้ 6 ประการ คือ

1. สนับสนุนระบบการเมืองด้วยการเสนอข่าวสาร การอภิปราย และได้แย้งเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนรวม
2. เพิ่มพูนสติปัญญาของสาธารณชนเพื่อให้มีความสามารถปกครองตนเอง
3. ปกป้องสิทธิต่าง ๆ ของปัจเจกชนด้วยการทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมรัฐบาล
4. สนับสนุนระบบเศรษฐกิจ สำหรับข้อนี้ หน้าที่สำคัญที่สุดของหนังสือพิมพ์คือจัดให้ผู้ซื้อและผู้ขายสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้มาพบกันด้วยการใช้สื่อในการโฆษณา
5. ให้ความบันเทิง
6. รักษาฐานะในทางการเงินของตนเองให้มั่นคงพอที่จะจักได้เป็นเสรีจากความกดดันต่าง ๆ ของบรรดากลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีการกำหนดจริยธรรมที่สะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบต่อสังคม แต่ไม่ได้ถือว่าศีลธรรมเป็นหน้าที่เบื้องต้นที่มนุษย์พึงมีต่อตนเอง

ดังทฤษฎีบรรทัดฐานบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จรรยาข้าราชการ ถือเป็นส่วนผลผลิตขององค์การราชการที่ใช้ในการควบคุมองค์การอย่างหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงตามทฤษฎีบรรทัดฐานทางสังคม ตั้งแต่ยุคอำนาจนิยม เสรีนิยมและความรับผิดชอบต่อสังคม อาจเปรียบได้กับร่างกายที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง จรรยาข้าราชการจะมีการเปลี่ยนแปลงตามบริบทสังคมอย่างไรบ้าง ซึ่งการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะได้ข้อค้นพบของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ทฤษฎีการบริหารงานองค์การแบบระบบราชการ (Theory of Bureaucracy)

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy) ที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบราชการในอุดมคติ โดยเชื่อว่าเป็นรูปแบบการบริหารงานที่ดีที่สุด กำหนดขึ้นโดยแนวคิดของแมกซ์

เวเบอร์ (Max Weber, 1864-1920) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้เสนอทฤษฎีองค์กรแบบคลาสสิก (Classical Organization Theory) นั่นคือ ทฤษฎีการบริหารงานองค์การแบบระบบราชการ (Theory of Bureaucracy) (Littlejohn & Foss, pp. 242-243) สิ่งที่เราพบเห็นเกี่ยวกับระบบราชการโดยทั่วไป คือ การแบ่งลำดับชั้นและการแบ่งงาน ขั้วเคลื่อนองค์กรด้วยกฎระเบียบที่แน่นอน และเน้นถึงความแตกต่างและความต้องการของปัจเจกบุคคล แม้ว่าเราหลายคนมักจะมองระบบราชการในแง่ลบมาโดยตลอดแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ของแนวคิดนี้ยังคงใช้ในการควบคุมในระบบราชการได้จนถึงปัจจุบัน พิสูจน์ถึงความสามารถที่ใช้ประโยชน์ได้โดยการควบคุมอย่างง่าย ๆ ด้วยอำนาจตามสายบังคับบัญชาและยังสร้างระบบเหตุผลขึ้นมาควบคุมการใช้อำนาจนั้นเพื่อให้เกิดการยอมรับ เรียกว่าเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Rational-legal Authority) เมื่อไรที่ต้องรายงาน (Report) จะเข้าใจได้ทันทีว่าบุคคลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องบอกกล่าวรายงานถึงสิ่งที่ทำไปซึ่งสิ่งที่สำคัญของระบบราชการคือ การบริหารงานบนพื้นฐานของคุณสมบัติของบุคคล โดยหลักการแรกของระบบราชการ ที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ หรือ Authority แล้ว หลักสำคัญประการที่สอง คือ ความแตกต่างชำนาญเฉพาะ หรือ Specialization บุคคลถูกกำหนดให้มีความรับผิดชอบที่ชัดเจนแบ่งไปตามแผนกต่าง ๆ และตามความรู้ความชำนาญเฉพาะของตน แต่สำหรับในองค์กรใหญ่ ๆ ที่มีการแบ่งงานกันละเอียดถี่ถ้วนจนแทบไม่สามารถแสดง ความคิดเห็นโดยรวมในการทำงานเพราะแต่ละบุคคลเป็นเพียงส่วนเล็ยวเล็ก ๆ ขององค์กร และหลักสำคัญประการที่สามของระบบราชการ กฎหมาย เป็นสิ่งที่จำเป็น สิ่งที่ควบคุมการทำงานและพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรราชการคือกฎหมาย ซึ่งกฎหมายของราชการควรเป็นกฎหมายที่สร้างขึ้นด้วยเหตุผล เพื่อความสำเร็จขององค์กร หรือป้องกันทุกสิ่งทุกอย่างที่จะเกิดขึ้นทำให้องค์กรดำเนินต่อไปไม่ได้ สิ่งที่เป็นจำเป็นคือ การเก็บข้อมูลด้วยการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างระมัดระวัง

นอกจากนั้น (Rourke, 1965, อ้างถึงใน เกศินี หงสนันท์, 2523, น. 1-2) พบว่าองค์การที่ใช้ระบบราชการควรดำเนินการบริหารงานโดยกำหนดลำดับชั้นที่ชัดเจน (Clearly defined hierarchy) และมีการแบ่งงาน (Division of labor) ตลอดจนมีการรวมศูนย์การตัดสินใจและรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of decision making and power) และควรมีหลักการอื่น ๆ ด้วย ดังนี้

1. องค์การที่ใช้ระบบราชการควรเป็นระบบปิด (Closed System) กล่าวคือ องค์การควรปิดตัวเองจากอิทธิพลต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมภายนอก เพราะการแทรกแซงจากภายนอกอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานที่ราบรื่นขององค์การได้ ในการนี้ องค์การจะมี “ศูนย์กลางการปฏิบัติงาน” (Technical Core) ซึ่งควรได้รับการปกป้องจากสิ่งแวดล้อมภายนอกโดยใช้โครงสร้างหรือการสื่อสารเป็นเครื่องมือ ซึ่งไม่ควรได้รับการแทรกแซงจากภายนอก เช่น การโทรศัพท์

นัดหมาย หรือการเรียกตัวคนไข้ ซึ่งในประการแรกน่าจะเป็นหน้าที่ของพนักงานต้อนรับ ส่วนประการที่สองควรเป็นหน้าที่ของนางพยาบาล เป็นต้น

2. ความสำคัญของกฎ (Importance of rules) เวเบอร์เชื่อว่า ควรมีการกำหนดหลักการที่แน่นอนภายในขอบเขตของกฎหมาย ปฏิบัติงานตามระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลและควรมีกฎเกณฑ์สำหรับทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นในองค์การ และกฎเกณฑ์ควรตราไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ระเบียบนั้นเป็นไปตามโครงสร้างการควบคุมของหน่วยงาน ซึ่งมีการแจกแจงงานตามหน้าที่เฉพาะอย่าง มีการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นไปโดยถือความสามารถมากกว่าฐานะทางสังคมซึ่งมีมาแต่กำเนิด มีการฝึกอบรมอย่างดี การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนขั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์สากลมากกว่าหลักเกณฑ์ที่วางไว้เฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคล และผู้ปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนประจำ และถือว่างานที่ทำอยู่เป็นอาชีพ

3. การใช้อำนาจการบังคับบัญชา (Functioning of Authority) และวิธีการจัดอันดับอำนาจหน้าที่เป็นระบบของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การวินิจฉัยอาจมาจากระดับต่ำ ก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบการ แต่ถ้าจะให้สายการบังคับบัญชาได้พัฒนาอย่างเต็มที่ ต้องจัดให้สายการควบคุมนี้เป็นอิสระจากกัน นอกจากนี้ รสชงพร โกมลเสวิน (2548, น. 81) พบว่า เวเบอร์เห็นว่า องค์การที่ใช้ระบบราชการควรดำเนินงานโดยผ่านระบบของการใช้อำนาจการบริหารงานระบบอำนาจ และระเบียบวินัยในองค์การ อำนาจการบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับพื้นฐานดังต่อไปนี้

3.1 อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ (Traditional Authority) หมายถึงอำนาจที่มีรากฐานมาจากความเชื่อที่มีมาเป็นระยะเวลานานเกี่ยวกับผู้ที่ควรมีอำนาจควบคุม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจที่มากับตำแหน่งหน้าที่ภายในลำดับชั้นการบริหารงานในองค์การ เช่น นายกรัฐมนตรี มีอำนาจการบริหารประเทศตามตำแหน่ง เป็นต้น

3.2 อำนาจจากบารมี (Charismatic Authority) หมายถึงอำนาจซึ่งขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพและความสามารถของบุคคลในการชักจูงใจผู้อื่น อำนาจประเภทนี้ไม่ถาวร ตัวอย่างของผู้ที่มีอำนาจจากบารมี ได้แก่ ผู้นำทางความเชื่อและประเพณีต่าง ๆ หรือผู้นำทางธุรกิจ เป็นต้น

3.3 อำนาจที่ได้รับตามเหตุผลและกฎหมาย (Rational-legal Authority) หมายถึงอำนาจที่ขึ้นอยู่กับการใช้กฎระเบียบซึ่งพัฒนามาจากข้อมูลข่าวสารและความชำนาญ อำนาจประเภทนี้ไม่ได้อยู่กับตัวบุคคล แต่ขึ้นอยู่กับความชำนาญและเหตุผลที่ได้สร้างระบบของกฎระเบียบและปทัสถานนั้น ๆ ขึ้นมา เช่น เมื่อตำรวจจราจรห้ามรถในถนน ผู้ขับขี่รถมิได้เชื่อฟังตำรวจจราจรผู้นั้นเป็นการส่วนตัว แต่เชื่อฟังเพราะรู้ว่าตำรวจกำลังบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจที่ได้รับและตามความชำนาญของตน

เวเบอร์เชื่อว่า อำนาจการบังคับบัญชาที่มาจากเหตุผลและกฎหมายเป็นรูปแบบอำนาจที่เหมาะสมสำหรับการบริหารงานองค์การแบบระบบราชการ เพราะมีได้ขึ้นอยู่กับตำแหน่งหรือตัวบุคคล แต่ขึ้นกับเหตุผล ความชำนาญ ปทัสถาน และกฎระเบียบ ดังนั้น จึงมีความเป็นส่วนตัวน้อยกว่าอำนาจอื่น และมีความเหมาะสมที่จะใช้ในการบริหารองค์การ

แนวคิดของเวเบอร์ได้นำมาปรับใช้กับระบบราชการในหลายประเทศ รวมทั้งในประเทศไทยที่เริ่มจัดโครงสร้างระบบราชการตามแบบตะวันตกได้เริ่มมาในสมัยรัชกาลที่ 5 และมีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมมาโดยตลอด โดยเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่าง ๆ ทำให้มีการเรียกร้องให้ราชการจัดทำบริการสาธารณะสุขเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ พร้อมกับปัญหาใหม่ ๆ จากระบบทุนนิยม การทำงานของข้าราชการถูกกล่าวหาว่าไม่มีประสิทธิภาพ เต็มไปด้วยกฎระเบียบ ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ (สุพิน เกษาคุปต์, 2551, น. 1) โดยรูปแบบการสื่อสารภายในองค์การระบบราชการที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการบริหารงานแบบรวมศูนย์เป็นไปตามระบบระเบียบที่วางไว้ และมีการใช้อำนาจบังคับบัญชาตามขั้นตอน การสื่อสารในองค์การที่ใช้ระบบนี้จะเป็นแบบแนวดิ่งจากบนลงล่างตามสายงานบังคับบัญชา ส่วนการสื่อสารจากล่างขึ้นบนมีน้อยกว่า

ระบบราชการมักจะให้ความสำคัญกับรูปแบบ พิธีการ และความเป็นทางการ มีการกำหนดโครงสร้าง ระเบียบ กฎเกณฑ์ และแนวปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีแบบแผนพฤติกรรมที่เน้นอำนาจของผู้บังคับบัญชา การปฏิบัติงานที่ต้องยึดระเบียบกฎเกณฑ์ สมาชิกสามารถคาดการณ์และทำนายสิ่งที่เกิดขึ้นได้ว่าหากไม่ทำตามระเบียบและบรรทัดฐานขององค์การจะเกิดอะไรขึ้น การมีระเบียบกฎเกณฑ์ให้ยึดถือ ทำให้ข้าราชการรู้สึกมั่นใจว่าอะไรคือสิ่งถูกผิดในองค์การ ความมั่นคงและเสถียรภาพจึงเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ เมื่อเกิดความขัดแย้งในองค์การก็ใช้การแก้ปัญหาด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาหรือมอบหมายบุคคลหนึ่งทำหน้าที่ประสานความเข้าใจ และมักใช้คำสั่งระเบียบเป็นเครื่องมือในการควบคุม

แต่ในสังคมยุคใหม่ วัฒนธรรมราชการแบบเดิมอาจไม่ตอบสนองความต้องการ ความคิด ความเชื่อของสังคมที่เน้นเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเท่าเทียมกันของมนุษย์ (สุพิน เกษาคุปต์, 2551, น. 25) สถานการณ์ของสังคมมีความไม่แน่นอนและซับซ้อน ไม่คงที่ องค์การราชการจึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการปรับตัว (Adaptive) โดยการออกแบบโครงสร้างที่ยืดหยุ่น ต้องมีการเรียนรู้พัฒนาตนเองตลอดเวลา และต้องดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถสูง เพื่อสร้างองค์การให้มีขีดความสามารถที่สูงขึ้นด้วย รวมทั้งต้องมีวัฒนธรรมที่เหมาะสมกับยุคสมัย ได้แก่ วัฒนธรรมมุ่งผลงาน (Result-based Culture) เนื่องจากผลงานคือความสำเร็จขององค์การ แสดงถึงความสามารถของบุคคล คือเหตุผลของการดำรงอยู่ขององค์การ

วัฒนธรรมแบบทีมงาน (Team Culture) เพื่อเพิ่มความสามารถในการคิดและร่วมมือกันปฏิบัติงานให้ลุล่วง เป็นความรับผิดชอบของทุกคน วัฒนธรรมความสามารถ (Competency Culture) ในการบริหารงาน คัดเลือกบุคคลากร การเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย การให้รางวัลด้วยความเป็นธรรมและตามความสามารถมากกว่าการชอบพอเป็นการส่วนตัว จึงจะดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้ทุ่มเททำงานให้กับองค์กรได้ และวัฒนธรรมการเรียนรู้และปรับตัว (Learning and Adaptive Culture) พัฒนาตนเองและนำไปสู่การสร้างนวัตกรรม

แนวคิดด้านวัฒนธรรมองค์กร

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ นอกจากจะมุ่งค้นหากิจกรรมการสื่อสารที่ครอบคลุมบริบทการสื่อสารต่าง ๆ อันได้แก่ เนื้อหาการสื่อสาร วิธีการสื่อสาร รูปแบบของการสื่อสาร ระดับของการสื่อสาร ความสำเร็จของการสื่อสารแล้ว เป้าหมายของการศึกษายังมุ่งความสำเร็จด้านวัฒนธรรมองค์กร อันเสมือนตัวแทนการรับรู้ของสมาชิกในองค์กรที่ทำให้องค์กรแต่ละองค์กรนั้นมีความแตกต่างกัน และเป็นสิ่งที่กำหนดว่าคนในองค์กรจะตอบสนองต่อบุคคลอื่นที่อยู่ภายนอกองค์กรนั้นได้อย่างไร เมื่อเผชิญกับปัญหาวัฒนธรรมองค์กรจะเป็นปัจจัยที่กำหนดว่าผู้ปฏิบัติงานในองค์กรนั้นจะทำอย่างไรจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ในที่นี้ ระบบราชการถือเป็นองค์กรหนึ่งเดียวกันทั้งระบบ สมาชิกในองค์กรคือข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งหมด ส่วนบุคคลภายนอกองค์กร หมายถึงประชาชนคนอื่น ๆ ที่มีได้ประกอบอาชีพรับราชการ ซึ่งระบบราชการจะเชื่อมโยงกันด้วยกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับเดียวกัน แต่มีการกำหนดแยกย่อยในเรื่องจรรยาที่ยึดถือแตกต่างกันไปตามวิถีปฏิบัติ ลักษณะงานและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของแต่ละองค์กร แต่ละภูมิภาค และรวมถึงแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัยด้วย โดยเฉพาะในช่วงที่อยู่ในระยะเวลาของการศึกษาวิจัยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง

เหตุการณ์ทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อภาคราชการ จากเดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั้น อำนาจการบริหารรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ จึงไม่มีปัญหาในเรื่องการมอบอำนาจระหว่างเสนาบดีกับปลัดกระทรวง เพราะอำนาจของเสนาบดีมิใช่อำนาจเด็ดขาด (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541, น. 136) ต่อมา เมื่อมีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นั้น อำนาจบริหารเป็นอำนาจหนึ่งในอำนาจสามฝ่าย โดยอำนาจบริหารนี้รัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ ดังนั้นปัญหาการใช้อำนาจจึงเกิดขึ้นเมื่อรัฐมนตรีไม่อยู่ ที่สำคัญคือนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา อำนาจทางราชการเริ่มมีอิทธิพลเป็นแกนอำนาจหลักมากขึ้น เพราะนอกจากรัฐธรรมนูญให้ความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่ไปกับ

ตำแหน่งราชการประจำด้วยแล้ว ยังมีการแบ่งเป็นราชการประจำกับราชการการเมืองด้วย โดยในปี พ.ศ. 2501 มีการยึดอำนาจโดยคณะรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้อำนาจของผู้นำ หรือนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้รับการสนับสนุนจากกองทัพและกลไกการบริหารทางพลเรือนที่ ส่งเสริมอำนาจอย่างเด็ดขาด ซึ่งชี้ให้เห็นว่า คณะผู้ปกครองประเทศที่มีพื้นฐานอำนาจจากราชการ นี้ ต้องการมุ่งเน้นการอาศัยกลไกอำนาจรัฐ คือระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียวในการปกครอง ประเทศ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541, น. 126-127) อำนาจการเมืองของประเทศในขณะนั้นจึงมี ขอบเขตกว้างและทวีความเข้มข้นโดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งเดิม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 ถึงก่อนปี พ.ศ. 2501 นี้ อำนาจของราชการมิได้รวมศูนย์ไว้ที่ผู้บริหารสูงสุด แต่กระจายอยู่ตาม กระทรวงและกรมซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้อำนาจรองรับอยู่ ซึ่ง อำนาจทางราชการที่กระจายตัวอยู่นี้ ภายในเองก็มีใช่เป็นการกระจายแบบเท่าเทียม แต่เป็นความ ไม่สม่ำเสมอ และมีน้ำหนักอยู่ที่บางกระทรวง และบางกรม เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจ และกรมการปกครอง ที่มีอาณาบริเวณของอำนาจในทุกพื้นที่ภูมิภาค (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541, น. 128-139) ดังจะเห็นได้ว่า อำนาจตามกฎหมายของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย หรือ อธิบดีกรมตำรวจในอดีตก่อนหน้านั้น มีมากกว่าอำนาจของนายกรัฐมนตรีเสียอีก เพราะกรมที่อยู่ใน สำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ไม่มีอำนาจเหนือกรมอื่น ๆ เช่น อำนาจในการจัดสรร ควบคุม งบประมาณ หรือการตรวจสอบประเมินโครงการต่าง ๆ หากนายกรัฐมนตรีคนใดจะมีอำนาจ ก็มักจะมาจากบารมี และความสามารถเฉพาะตัวมากกว่า

ดังนั้น การจัดให้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 จึงให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนทั้งหมด โดยมี อำนาจใหม่คือ อำนาจในการควบคุมเงินงบประมาณแผ่นดินโดยมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณและ ทำให้มีหน่วยงานต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมตรวจราชการแผ่นดินและ สำนักงานคณะกรรมการตรวจราชการแผ่นดิน ซึ่งทำให้นายกรัฐมนตรีมีกลไกการควบคุมราชการ ทั้งด้านการเงิน การนโยบาย และการบริหารราชการประจำ อำนาจของนายกรัฐมนตรีในยุคนี้จึงมี เพิ่มขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมาย

สำหรับอิทธิพลจากภายนอกประเทศก็มีความสำคัญต่อการจัดองค์กรและการ บริหารงานของราชการไทยเช่นกัน โดยจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณในสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณางบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ แล้ว ยังมีอำนาจในการจัดวางระบบงานโดยมีกองจัดวางระบบงานตามแบบอย่างของ

สหรัฐอเมริกา จึงเป็นศูนย์รวมอำนาจใหม่ในระบบราชการด้วยตนเอง รวมทั้งยังเป็นที่รวมพลังกำลังของผู้ที่จบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาด้วย

นอกจากนั้น ในปี พ.ศ. 2504 เมื่อมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก (2504-2509) สำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงกลายเป็นองค์กรหลักที่ควบคุมหน่วยราชการอื่น ๆ โดยอาศัยกรอบของแผนพัฒนาและการพิจารณาประมาณ รวมทั้งมีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจระดับสูง ดังที่สะท้อนจากการที่หัวหน้าส่วนราชการทั้งสองได้รับเชิญเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นประจำ และข้อเสนอตลอดจนคำชี้แจงทุกท่วงท่ามาจากสำนักทั้งสองมักจะได้รับการยอมรับจากที่ประชุม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541, น. 143-146) แผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว กลายเป็นอุดมการณ์ใหม่ของประเทศในช่วงระยะเวลานั้น ที่มีอำนาจกฎหมายรองรับและได้รับการสนับสนุนจากผู้นำสูงสุด ซึ่งกรอบนี้มีความสำคัญต่อระบบราชการโดยตรง เนื่องจากผลักดันให้ระบบราชการสามารถมีบทบาทในการเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมได้มากขึ้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541, น. 158-159) และยังเป็นกรอบที่ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะที่มาจากการเลือกตั้งต้องยอมรับโดยปริยาย

ต่อมาแม้ว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2505 ส่วนใหญ่จะเป็นการเพิ่มจำนวนหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอีกเช่นกัน ในปี พ.ศ. 2514 จำนวนหน่วยงานเทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีมากที่สุดถึง 29 หน่วยงานเมื่อเทียบกับในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ซึ่งทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีที่ครอบคลุมงานที่มีโครงสร้างของกระทรวงใหญ่ที่สุดซึ่งรวมงานหลายประเภทที่ไม่สอดคล้องกัน โดยมีมหาวิทยาลัยและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทรวมอยู่ด้วยในสมัยนั้น

ในการปฏิวัติของคณะปฏิวัตินำโดยจอมพลถนอม กิตติขจรเมื่อปี พ.ศ. 2515 มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การระบุอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 สาระสำคัญให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาดำรงราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้ อำนาจนี้เป็นอำนาจเชิงลบเพราะมักจะเป็นการใช้เพื่อลงโทษข้าราชการระดับสูง ดังที่พบเห็นอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ในด้านบวกคือ อำนาจในการบริหารของนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจกำกับบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และสามารถมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงได้ นอกจากนั้น ยังระบุให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง แต่งตั้งข้าราชการจากสังกัดหนึ่งไปยังอีกสังกัดหนึ่งโดยให้ได้รับเงินเดือนจากสังกัดเดิมได้ การใช้อำนาจดังกล่าวจึงเปลี่ยนแปลงต่างจากเดิมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2500 โดยเปลี่ยนศูนย์กลางตัดสินใจสูงสุดจากคณะรัฐมนตรีไปสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้อำนาจเชิง

สถาบันแก่นายกรัฐมนตรีในฐานะนักบริหาร ไม่ใช่ข้าราชการเมือง และกลไกการบริหารที่ได้รับการพัฒนาสูงสุดจึงมีลักษณะเป็นกลไกของสถาบันทางราชการ จึงได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอนแม้จะมีการล้มล้างรัฐธรรมนูญมาก็ครั้งก็ตาม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541, น. 149-150)

หลังการรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 โดยเปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2434 สาระสำคัญชี้ให้เห็นถึงการผนึกกำลังของอำนาจทางราชการ และการปรับปรุงการใช้อำนาจตลอดจนการแบ่งอำนาจระหว่างกันเองอย่างชัดเจน กล่าวคือ ส่วนหนึ่งเป็นการป้องกันการซ้ำซ้อนของงานในระดับกรม กอง โดยให้ระบุหน้าที่ชัดเจน และมีการแบ่งอำนาจและทอดอำนาจให้ยาวขึ้น ทำให้กระทรวงต่าง ๆ เริ่มขยายงานของตนจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค จากเดิมที่กระทรวงมหาดไทยเป็นเพียงกลไกของรัฐหน่วยเดียวที่สัมผัสประชาชนในจังหวัด อำเภอ และตำบล ทำให้มีบทบาทมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ ส่งผลให้กระทรวงอื่น ๆ ที่อยู่ในระดับจังหวัดพยายามดิ้นรนหลีกเลี่ยงการถูกอำนาจครอบงำของกระทรวงมหาดไทย เช่น ข้าราชการครู จากการปรับปรุงกฎหมายรัฐนี้ จึงมิได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส รับผิดชอบ ตอบสนองต่อการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ประชาชนแต่อย่างใด กลับเป็นการรักษาและเพิ่มพูนอำนาจให้รัฐโดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากกว่าที่จะให้แก่ระบบคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดระเบียบราชการฝ่ายบริหารของไทย ได้อิงแบบอย่างการบริหารของระบอบรัฐสภาโดยที่มิได้พัฒนาการทางการเมืองในทิศทางที่เป็นการเมืองตามระบอบรัฐสภาอย่างแท้จริง จึงกลายเป็นให้ข้าราชการที่ขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองสามารถบริหารราชการได้ โดยทำให้อำนาจทางการเมืองของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นอำนาจทางการเมืองราชการมากขึ้น

การปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2544 โดยมีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542, น. 34-73) กำหนดให้มีการปฏิรูปราชการ 5 ด้าน คือ

1. การจัดบทบาท ภารกิจ และโครงสร้าง
2. ปรับปรุงวิธีการทำงานและบริหารงาน
3. ปฏิรูประบบงบประมาณ
4. ปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล
5. ปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม

ซึ่งแนวการปฏิรูปดังกล่าวได้ถูกผลักดันเป็นกฎหมาย 2 ฉบับอย่างรวดเร็วในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2545 โดยสาระสำคัญคือการจัดโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมใหม่ จาก 14 กระทรวง 1 ทบวง เป็น 20 กระทรวง ประกอบกับ

วิธีการทำงานมุ่งให้ข้าราชการมีผลงาน บางครั้งเป็นการใช้วิธีการอำนาจเด็ดขาดในการกดดัน ข้าราชการหากไม่มีประสิทธิภาพจะต้องถูกคัดออก โดยเฉพาะระบบซีอีโอ (Chief Executive Officer-CEO) กับผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มีอำนาจสั่งการข้าราชการในจังหวัดแทนกรม มีงบประมาณ และอำนาจการบริหารงานบุคคล (“ผู้ว่าซีอีโอ,” 8 พฤศจิกายน 2549, น. 11) เช่น การโยกย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน และลงโทษทางวินัยข้าราชการแต่ละกรมที่อยู่ในจังหวัดได้เพื่อให้เกิดการเชื่อฟัง โดยผู้ว่าซีอีโอจะต้องเข้ารับการอบรมก่อนเข้าปฏิบัติงานจริง ผ่านการเซ็นต์คำรับรองการปฏิบัติราชการต่อรองนายกรัฐมนตรีกับกระทรวงมหาดไทยต้นสังกัด และมีการประเมินผลงานเพื่อรับรางวัลสำหรับผู้ปฏิบัติงานทะเลาะ แต่จุดอ่อนคือ การสรรหาตัวบุคคลที่ต้องเป็นคนที่ดีมีคุณธรรม มิใช่การใช้รางวัลหรือการลงโทษมาเป็นแรงจูงใจในการทำงานโดยไม่คำนึงถึงวิธีการที่ถูกต้องและประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

จากการทบทวนประวัติศาสตร์อำนาจทางการเมืองสู่อำนาจทางการเมืองบริหารที่ผ่านมา ทำให้เห็นกระบวนการวิธิต่างทางการเมืองและราชการ ที่ส่งผลต่อวัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในระบบราชการ ส่งผลต่อความขัดแย้งระหว่างการเมืองและข้าราชการประจำ จึงน่าจะเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความแตกต่างทางความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ของข้าราชการแต่ละกระทรวงด้วยเช่นกัน

จากแนวคิดทฤษฎีข้างต้น วัฒนธรรมองค์การสำหรับการวิจัยครั้งนี้ จึงได้แก่ วัฒนธรรมการควบคุมองค์กร และวัฒนธรรมองค์การแบบระบบราชการ ที่มีวิถีชีวิต ความหมายและค่านิยมของสมาชิก โดยศึกษาผ่านเรื่องราว พิธีกรรม สัญลักษณ์ และกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจวัฒนธรรมของราชการ การรับรู้ ความคิดเห็น และพฤติกรรมการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการที่แตกต่างกัน

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากการศึกษาครั้งนี้ อาจแบ่งเป็น 4 ประเด็นคือ

1. วรรณกรรมเกี่ยวกับความหมายของจรรยา จริยธรรม
2. วรรณกรรมเกี่ยวกับจรรยาข้าราชการ จากอดีตสู่ปัจจุบัน
3. วรรณกรรมเกี่ยวกับการถ่ายทอดอุดมการณ์จรรยาข้าราชการ
4. วรรณกรรมเกี่ยวกับจรรยาข้าราชการกับการต่อสู้ทางการเมือง

1. วรรณกรรมเกี่ยวกับความหมายของจรรยา จริยธรรม

การทำความเข้าใจในความหมายของคำว่า “จริยธรรม” หากดูผิวเผินแล้วเหมือนว่าจะเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ง่าย ใคร ๆ ก็รู้จักและเข้าใจ เพราะจริยธรรมโดยพื้นฐานความคิดของคนทั่วไปเป็นเรื่องของการทำความดีความงามที่ใคร ๆ ต่างก็อยากได้ชื่อว่าเป็นผู้มีจริยธรรมอันดีงาม แต่ความจริงแล้ว จริยธรรม ก็มีมุมที่เป็นเรื่องที่ค่อนข้างเป็นที่เข้าใจได้ยากเพราะว่าเป็นคำที่มีความหมายลึกซึ้งละเอียดอ่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานการณ์การปฏิบัติหน้าที่ในชีวิตประจำวันของข้าราชการ มักจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจกระทำตามจรรยาข้าราชการ เมื่อจำเป็นต้องทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ และได้มีการกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อให้ปฏิบัติตามและในการศึกษาครั้งนี้ได้เชื่อว่าจริยธรรม หรือจรรยายังเป็นตัวกลไกควบคุมพฤติกรรมและเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการต้านทานสถานการณ์บางโอกาสที่อาจเสี่ยงต่อความไม่ถูกต้อง เพื่อให้มีความเข้าใจความหมายของจริยธรรมในแง่มุมต่าง ๆ ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงเริ่มต้นจากการอธิบายความหมายของจริยธรรมในทัศนะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความหมายของจริยธรรม

ความหมายของจริยธรรม (ethics) จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาอาจแบ่งออกเป็นกลุ่มความหมายที่มีที่มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้คือ ความหมายตามทัศนะของนักวิชาการ ความหมายตามทัศนะของนักการศาสนา และความหมายตามทัศนะของนักปรัชญา

ความหมายจริยธรรมในทัศนะของนักวิชาการ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายว่า “จริยธรรม” หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติ ปฏิบัติ ศีลธรรม และพจนานุกรมฉบับเดียวกันได้ให้ความหมายของคำว่า จรรยาบรรณ (Code of ethics) ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกันคือ หมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียงและฐานะของสมาชิก ซึ่งอาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้

ลำดวล ศรีมณี (2543, น. 4) ประมวลความหมายคำว่า “จริยธรรม” เป็นภาษาบาลี และสันสกฤตแยกศัพท์ได้ดังนี้

จริยะ หมายถึง ความประพฤติ กิริยาที่ควรประพฤติ การปฏิบัติ พฤติกรรม การกระทำ กายกรรม

ธรรมะ หมายถึง คำสั่งสอนในศาสนา ความถูกต้อง กฎเกณฑ์ เมื่อรวมกันเข้าเป็นคำว่า จริยธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามคำสั่งสอนในศาสนาหรือการประพฤติตามกฎหมายที่ถูกต้อง

ในหนังสือพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายของคำว่า จริยธรรม ไว้ว่า หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม

จริยธรรมในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Morals” มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Mores” แปลว่า ศีลธรรม ความประพฤติที่ถูกต้องด้วยศีลธรรม หลักธรรมจริยา ความซื่อสัตย์ สุจริต บทสอนใจ ความจริง ความรู้ลึกซึ้งและชอบ กฎเกณฑ์ที่ดี

ภาษาไทยและภาษาอังกฤษให้ความหมายของคำว่า “จริยธรรม” เหมือนกัน คือ หมายถึง กฎระเบียบที่เป็นหลักในการประพฤติปฏิบัติของมนุษย์ในโลก โดยกฎระเบียบนั้น ๆ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ เพื่อความสุข เพื่อความสงบของคนหมู่มาก คือ มนุษย์ทั้งมวล สิ่งใดที่ไม่เป็นไปเพื่อความสงบสุข สิ่งนั้นก็มิใช่ความหมายของคำว่า จริยธรรม ดังนั้น จึงสมกับพุทธภาษิตที่ว่า “ผู้ประพฤติธรรมย่อมอยู่เป็นสุข”

กิริติ บุญเจือ (2534, น. 4, อ้างถึงใน ลำดวน ศรีมณี, 2543, น. 2) ราชบัณฑิตในสาขาปรัชญา ได้ให้ความหมายไว้ว่า จริยธรรม คือประมวลกฎเกณฑ์ความประพฤติ

ลอเรนซ์ โคลเบอร์ก (1981, p. 14) ให้ความหมายคำว่า จริยธรรม ไว้ว่า หมายถึง ความรู้สึกกับผิดชอบว่าอะไรดีอะไรชั่ว โดยอาศัยมาตรฐานของการประพฤติในสังคมเป็นเกณฑ์ บุคคลจะพัฒนาขึ้นตามเกณฑ์จนมีพฤติกรรมเป็นของตนเอง จากพฤติกรรมนั้นจะเป็นเครื่องตัดสินว่าการกระทำนั้นผิดหรือถูกโดยอาศัยทฤษฎีแต่ละระดับของการพัฒนาทางจริยธรรมเป็นเกณฑ์ในการตัดสินความถูกต้อง

จริยธรรมเป็นคำที่มีความหมายกว้าง เมื่อกล่าวโดยสรุป (ลำดวน ศรีมณี, 2543, น. 3) หมายถึง ลักษณะทางสังคมของมนุษย์หลายลักษณะที่มีขอบเขตรวมถึงพฤติกรรมทางสังคมประเภทต่าง ๆ ด้วย ข้อสรุปที่ถูกต้องก็คือ การสรุปลักษณะของจริยธรรมเกี่ยวกับพฤติกรรมมีคุณสมบัติอยู่ 2 ประเภท คือ

1. ลักษณะที่สังคมต้องการ คือ พฤติกรรมที่สังคมนิยมชมชอบต้องการให้มีอยู่ในสมาชิกของสังคมนั้น และให้การสนับสนุนแก่ผู้ประพฤติดี ปฏิบัติชอบ ยกย่องสรรเสริญให้เป็นผู้มีเกียรติในสังคม

2. ลักษณะที่สังคมไม่ต้องการ คือ พฤติกรรมที่สังคมประณามว่าไม่ดีไม่ต้องการให้มีอยู่ในสมาชิกของสังคมและไม่สนับสนุนผู้กระทำโดยวิธีการลงโทษให้ผู้มีพฤติกรรมเช่นนั้น รู้สึกสำนึกว่าเป็นสิ่งไม่ถูกต้องและไม่ควรกระทำต่อไป

ดังนั้น ผู้ที่มีจริยธรรม คือ ผู้มีลักษณะที่ประพฤติดี ประพฤติชอบ มีความคิดชอบ เว้นจากการกระทำชั่วด้วยกาย วาจา และใจ คือ ประพฤติชอบด้วยกาย ได้แก่ ไม่ฆ่าสัตว์ ไม่ลักทรัพย์ ไม่ประพฤติผิดในกาม ประพฤติชอบด้วยวาจา ได้แก่ ไม่พูดเท็จ ไม่พูดคำหยาบ ไม่พูดเพ้อเจ้อ

ประพฤติชอบด้วยใจ ได้แก่ ไม่โลภอยากได้ของเขา ไม่คิดพยาบาทปองร้ายเขา มีความเห็นถูกต้องตามทำนองคลองธรรม เป็นคุณค่าที่สังคมต้องการ เป็นคุณค่าที่โลกต้องการ และปรารถนาให้มีทั่วสากลจักรวาล

สำหรับคำว่า “จริยศาสตร์” เป็นภาษาสันสกฤต แยกศัพท์ได้ดังนี้

จริยะ หมายถึง ความประพฤติ การปฏิบัติ การกระทำ กิริยาที่ควรประพฤติ

ศาสตร์ หมายถึง วิชา วิทยาการ เรื่อง สาขา ความรู้

รวมสองศัพท์เข้ากันคือ “จริยศาสตร์” แปลว่า วิชาที่ว่าด้วยความประพฤติ หรือวิชาที่ควรประพฤติ

ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “ETHICS” มาจากภาษากรีกว่า PERI ETHICS ศัพท์เดิมคือ ETHOS ภาษาละตินใช้คำว่า ETHICA หมายถึง จริยศาสตร์ ทั้ง 3 คำนี้ คือ ETHICS ETHOS และ ETHICA แปลว่าหลักจรรยา หรือหลักความรู้ด้านความประพฤติ แปลโดยพยัญชนะว่า วิชาว่าด้วยความประพฤติ

จริยศาสตร์ก็ ETHICS ก็ดี ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษมีความหมายเหมือนกัน หมายถึง เรื่องความประพฤติ ในหนังสือพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า จริยศาสตร์ไว้ว่า หมายถึงปรัชญาสาขาหนึ่ง ว่าด้วยความประพฤติและการครองชีวิตให้รู้ว่าจะอะไรดี อะไรชั่ว อะไรถูก อะไรผิด หรืออะไรควรประพฤติ อะไรไม่ควรประพฤติ ดังนั้น คำว่า จริยศาสตร์จึงสรุปได้ว่าหมายถึง วิชาที่เกี่ยวกับความประพฤติของมนุษย์โดยเฉพาะการประพฤติดีมีหลักในการปฏิบัติอย่างไร อะไรคือความดี ค่าของความดีคืออะไร ความดีมีค่าในตัวหรือมีค่านอกตัว การประพฤติชั่วคืออะไร ความชั่วคืออะไร เป็นต้น

จริยศาสตร์มีส่วนเกี่ยวข้องกับชีวิตและสังคมของมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย คุณค่าของจริยศาสตร์จะดีหรือชั่วอยู่ที่การปฏิบัติของคนในสังคม โดยจริยศาสตร์จะบอกว่าการประพฤติเช่นนั้นผิด การประพฤติเช่นนั้นถูก ส่วนคนจะดีหรือสังคมจะดีอยู่ที่ตัวบุคคล คือ มนุษย์ในสังคมนั้นมีเจตจำนงที่จะทำอะไรบ้าง โดยเขามีสิทธิ์ที่จะเลือกทำได้ จริยศาสตร์ไม่มีสิทธิ์ที่จะไปห้ามการกระทำของบุคคลได้ การประพฤติที่ถูกต้องตามหลักของจริยศาสตร์ จะต้องประกอบด้วยเจตนา คือในขณะที่ประพฤตินั้นจะต้องมีสติสัมปชัญญะทุกประการ การกระทำที่ขาดสติ ไม่ถือว่าเป็นจริยศาสตร์

วิชาจริยศาสตร์มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้คือ

1. มโนธรรม (Conscience) หมายถึง ความสำนึกถึงมาตรการของความประพฤติที่ดี คือมีจิตสำนึก ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางประพฤติที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า จิตที่สำนึกจะต้องประกอบด้วยคุณธรรม หมายถึง จิตใจที่มีคุณธรรม เช่น ความเมตตา กรุณา ปราศจากการลำเอียง

เป็นต้น ลักษณะของผู้มีมโนธรรม เป็นลักษณะที่ดีที่มีประโยชน์ต่อสังคม คือ มีความประพฤติที่ช่วยให้ตัวเองและบุคคลอื่นมีความสุขโดยไม่หวังสิ่งตอบแทน

2. ความประพฤติ (Conduct) หมายถึง พฤติกรรมทางกาย การกระทำ การปฏิบัติ การทำ ที่ประกอบไปด้วยคุณธรรมที่เป็นฝ่ายกุศล ความประพฤติที่ไม่ประกอบด้วยคุณธรรม ไม่ใช่ลักษณะของจริยศาสตร์ ดังนั้นความประพฤติที่เป็นจริยศาสตร์จะต้องประกอบด้วยสุจริต คือ การประพฤติดี 3 อย่าง ดังต่อไปนี้ ทางกาย คือ เว้นจากฆ่าสัตว์ ลักทรัพย์ ประพฤติในกาม เป็นต้นทางวาจา คือ เว้นจาก พูดเท็จ พูดคำหยาบ พูดเพ้อเจ้อ เป็นต้น ทางใจ คือ เว้นจากโลภอยากได้ของเขา คิดพยาบาทปองร้ายเขา เห็นผิดจากทำนองคลองธรรม เป็นต้น

3. พฤติกรรม (Behavior) หมายถึง การประพฤติ การทำตัวให้ดี การแสดงคุณสมบัติ , การแสดงอาการที่ดี, การแสดงออกทางความรู้สึกและทางความคิดที่ดี คือ พฤติกรรมที่เป็นลักษณะของจริยศาสตร์จะต้องประกอบด้วยคุณธรรมที่เป็นกุศล โดยจะต้องมีทั้งมโนธรรมและความตั้งใจ คือ เจตนาที่ดีรวมอยู่ด้วย มโนธรรมและความประพฤติที่ดีนั้นจะต้องเป็นความประพฤติที่ไม่ผิดศีลธรรมอันเป็นหลักสากล

ลักษณะของวิชาที่ว่าด้วยความประพฤติหรือจริยศาสตร์นั้น จะต้องมียุคประกอบอย่างน้อย 3 ข้อตามที่กล่าวมาแล้ว ความประพฤติทั้งหมดจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดี ที่ประพฤติปฏิบัติสืบต่อกันมาจนทำให้เกิดเป็นประเพณีของสังคม นอกเหนือจากวัฒนธรรมประเพณีอันดีแล้ว ยังหมายถึงคุณธรรมที่เป็นสากลในจักรวาลด้วย เช่น การไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน ตลอดทั้งสิ่งที่เป็นสัจธรรมด้วย

ความหมายของคำว่า “จริยศาสตร์” สรุปได้ว่าเป็นเรื่องของวิชาที่กล่าวถึงกระบวนการความประพฤติที่ดีของมนุษย์ในโลกโดยเฉพาะ ส่วนความประพฤติที่ไม่ดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและโลกมนุษย์ ไม่ใช่ความหมายของคำว่าจริยศาสตร์ ดังนั้นการกระทำใด ๆ ก็ตาม ที่ก่อให้เกิดความสุขแก่ตนเองและแก่มนุษย์ โดยส่วนรวมเชื่อว่าเป็นเรื่องของจริยศาสตร์ทั้งสิ้น (ลาดวน ศรีมณี, 2538, น. 55-56)

นอกจากนั้น “จริยธรรม” ตามการศึกษาวิเคราะห์ของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (กุหลาบ รัตนสัจธรรม, พิศมัย เสรีขจรกิจเจริญ และ วิไล สถิตเสถียร, 2546, น. 5) ให้ความหมายว่า หมายถึง กฎเกณฑ์แห่งความดีที่สมาชิกของสังคมพึงปฏิบัติ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกส่วนใหญ่ เห็นว่าพฤติกรรมที่ดีงามนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดอย่างเป็นทางการเพื่อสมาชิกทุกคนจะได้ถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เพราะสมาชิกแต่ละคน มิได้ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคมมาเหมือนกัน ย่อมมีความแตกต่างกันทางค่านิยม ทัศนคติ และพฤติกรรม จึงจำเป็นต้องให้สมาชิกเก่าและสมาชิกใหม่ได้รับรู้จริยธรรมร่วมกันเพื่อเกียรตินิยม ศักดิ์ศรี ของ

วงการวิชาชีพและเพื่อป้องกันการเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประพฤติมิชอบของสมาชิก และควบคุมความประพฤติของสมาชิกให้อยู่ในแนวทางที่เหมาะสม จึงได้มีการบัญญัติหรือออกข้อบังคับของวิชาชีพที่เรียกว่าจรรยาบรรณ (Professional ethics หรือ Ethical codes)

ในการศึกษาเรื่องจริยธรรมในวิชาชีพของวริยา ชินวรรณ (2541, น. 7-9) ใช้คำว่าจริยธรรมในวิชาชีพแทนคำว่าจรรยาบรรณวิชาชีพ เนื่องจากเห็นว่าแม้ทั้งสองคำมีความหมายโดยรากศัพท์ต่างกัน แต่มีความหมายโดยทั่วไปที่นักวิชาการใช้คือ หลักแห่งความประพฤติที่ถูกต้องเหมาะสม แต่คำว่าจริยธรรมมีรากศัพท์ความหมายตรงกับคำว่า “หลักแห่งความประพฤติ” มากกว่าจรรยาบรรณซึ่งหมายถึงหนังสือว่าด้วยเรื่องความประพฤติ ในขณะที่คำว่าจริยธรรมแปลว่าธรรมอันบุคคลพึงประพฤติ

ปวิณ ณ นคร (2527, อ้างถึงใน กุหลาบ รัตนสังฆธรรม, พิศมัย เสรีขจรกิจเจริญ, และ วิไล สถิตเสถียร, 2546, น. 6) ได้สรุปที่มาของจรรยาบรรณไว้ว่า ความประพฤติที่ปราศจากการควบคุม จะไม่ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความดีงาม ความสงบสุขและความเจริญในตัวคน ดังนั้นในกิจการและในสังคมจึงต้องมีการควบคุมความประพฤติโดยกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ในสาขาวิชาการเรียกว่า “ปทัสถาน” หรือบรรทัดฐาน หรือคำศัพท์ในทางปรัชญา เรียกว่า “จริยธรรม” ซึ่งในภาคปฏิบัติมีหลายรูปแบบ เช่น

1. รูปแบบทางศาสนา ถ้าเป็นคำสั่งสอนหรือคตินิยมเพื่อยึดถือปฏิบัติ เรียกว่า “ศีลธรรม” ถ้าเป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมซึ่งมีอยู่ในตัวคนแสดงออกมาจากตัวคน เรียกว่า “คุณธรรม” ซึ่งการบรรลุเป้าหมาย อยู่ที่การบรรลุความดี
2. รูปแบบในวงการวิชาชีพ ถ้าเป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นปทัสถานสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ ยึดถือปฏิบัติเรียกว่า “จรรยาบรรณ” ถ้าเป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่มีอยู่ในผู้ประกอบวิชาชีพหรือเป็นการแสดงออกมาจากตัวคนเรียกว่า “จรรยา” การบรรลุเป้าหมายคือความมีศักดิ์ศรีและประสิทธิภาพ
3. รูปแบบในโรงงานหรือในหมู่คน ถ้าเป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นปทัสถานสำหรับคนในโรงงานหรือหมู่เหล่านั้นยึดถือปฏิบัติเรียกว่า วินัย และที่เป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาของคนในโรงงานหรือในหมู่เหล่านั้น ก็เรียกว่า วินัยเช่นกัน การบรรลุเป้าหมายคือประสิทธิผล

ความหมายของจริยธรรมในทัศนะของนักการศาสนา

ปัจจุบันทุกประเทศได้ใช้เครื่องมือในการจัดระเบียบสังคมทั้ง 2 ชนิดควบคู่กันไป คือ ใช้ทั้งกฎหมายและศาสนา แต่ต่างกันที่ลำดับและสัดส่วนที่นำมาใช้เท่านั้น เช่น ประเทศเสรีนิยมจะใช้กฎหมายเป็นหลัก (ในประเทศนี้ ศาสนาจะต้องยอมให้แก่มกฎหมาย) แต่ประเทศมุสลิมจะใช้

ศาสนาเป็นหลัก ถึงแม้ว่ามีกฎหมายแต่กฎหมายก็จะขัดกับหลักศาสนาไม่ได้เลย แต่ไม่ว่าจะแบบใดก็ตาม สังคมนั้นจะต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับเครื่องมือที่เลือกนั้น และถ่ายทอดให้แก่คนในสังคมรับรู้เป็นอย่างเดียวกัน เครื่องมือที่เลือกใช้จึงจะสัมฤทธิ์ผลได้ ศาสนาจึงเป็นแหล่งกำเนิดของจริยธรรมของสังคมในช้านาน

เนื่องจากประเทศไทยในอดีตเป็นต้นมา นับถือศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ แต่ศาสนาอื่น ๆ ก็ยังส่งอิทธิพลต่อพุทธศาสนาทำให้ไม่สามารถกล่าวอ้างได้ชัดเจนว่าเป็นเพราะอิทธิพลของพุทธศาสนาอย่างแท้จริงได้ เช่น ศาสนาพราหมณ์ ฮินดู หรือคริสต์ ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในโลก แต่จริยธรรมที่ได้รับอิทธิพลของความคิดจากศาสนาต่าง ๆ ดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าทำให้ระบบราชการไทยใช้เป็นจรรยาบรรณ หรือระเบียบปฏิบัติกันมาตั้งแต่อดีต เช่น พระมหากษัตริย์ไทย ทรงปฏิบัติตนตามหลักทศพิธราชธรรม ซึ่งยังคงยึดถือเป็นหลักจรรยาข้าราชการในปัจจุบัน ด้วย นอกจากนั้น ในศาสนาพุทธ กล่าวถึงวินัยภายในและวินัยภายนอก (ยุทธนา เพียรเวช, 2548, น. 145-153) หลักการของวินัยภายใน คือ การควบคุมจิตใจของตนเองเพื่อรักษาประโยชน์ของตนไว้ไม่ให้เสื่อมและไม่เบียดเบียนประโยชน์ของผู้อื่น ส่วนหลักการของวินัยภายนอก คือการให้ต่างคนต่างควบคุมจิตใจของตนเองและกัน เพื่อปกป้องประโยชน์ของตนเองจากการถูกผู้อื่นเบียดเบียน วินัยที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติขึ้น โดยเนื้อแท้แล้วจึงไม่ใช่วินัยภายนอก เพราะไม่ได้ให้ผู้อื่นคอยตรวจสอบ แต่อาศัยสัจจะที่จะแสดงอภินิหารต่อภิกษุอื่นเอง ดังนั้น ในการควบคุมพฤติกรรมข้าราชการด้วยจรรยา จึงอาจเป็นทั้งการควบคุมภายใน คือจิตสำนึกของตนเอง และการควบคุมภายนอก คือให้ต่างคนต่างควบคุมของกันและกันตามบรรทัดฐานสังคม

เป้าหมายของการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ นอกจากจะเป็นแนวทางที่ดีในการปฏิบัติตนแล้ว ยังเป็นสิ่งที่ช่วยให้ราชการผาสุก ไม่หวั่นไหวจากแรงกระแทกภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการเมือง สังคม ประชาชน ดังที่พระธรรมปิฎก (สำนักงาน ก.พ., 2536, น. 1-3) กล่าวว่า “จรรยาบรรณเป็นสิ่งที่ช่วยให้ราชการอยู่เป็นผาสุก ไม่หวั่นไหวจากแรงกระแทกจากภายนอก ทำให้ข้าราชการที่ดีมีเครื่องช่วยรักษาตัวให้ไม่อึดอัด ปกป้องคุ้มครองคนดี” และได้กล่าวสรุปว่า จรรยาบรรณเป็นส่วนย่อยของจริยธรรม จริยธรรมคือหลักแห่งการประพฤติที่ดีงาม โดยมีคุณธรรมซึ่งหมายถึงสิ่งที่ดีในจิตใจเป็นสิ่งที่ควบคุมจริยธรรม ดังนั้น จริยธรรมและคุณธรรมจึงต้องไปด้วยกัน จรรยาบรรณก็คือจริยธรรมสำหรับวิชาชีพซึ่งคนในวิชาชีพนั้น ๆ จะต้องทำ แต่วิชาชีพอื่นไม่จำเป็นต้องทำ

จากการทบทวนวรรณกรรมด้านศาสนาดังกล่าว จึงนำมาเป็นกรอบในการตั้งคำถามวิจัยว่า จรรยาข้าราชการ เป็นหัวใจของการกระทำความดีหรือแนวทางการประพฤติที่ดี เป็นชัยชนะของความชั่วทั้งปวง

ความหมายของจริยธรรมในทัศนะของนักปรัชญา

จริยธรรม เป็นสิ่งที่มีการให้ความสำคัญมาตั้งแต่สมัยโบราณ และมีความแตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย (สุชุม นวลสกุล และ โกศล โรจนพันธุ์, 2539, น. 22-26) แนวคิดของนักทฤษฎีการเมืองในอดีตหลายคนมีอิทธิพลต่อความคิดเรื่องจริยธรรมกับการเมืองในปัจจุบัน โดยในช่วงแรกส่วนใหญ่เน้นการให้ความสำคัญกับผู้ปกครองที่ดี ฉลาด เป็นสัมมาทิฐิบุคคล เช่นในช่วงของโซเครตีส เพลโต มาคิเวลลี ส่วนนักทฤษฎีการเมืองในช่วงต่อมา คือ อริสโตเติล เน้นจริยธรรมและความยุติธรรมของกฎหมาย ซึ่งไม่ว่าจะเป็นพลเมืองหรือผู้ปกครองก็ต้องปฏิบัติตาม ส่วนนักทฤษฎีการเมืองในยุคหลัง อิมมานูเอล คานท์ ซึ่งมีความคิดก้าวหน้าเป็นสมัยใหม่ เน้นการใช้หลักเหตุผลความเป็นประชาธิปไตย ความเท่าเทียมเสมอภาค ดังนี้

โซเครตีส (473-399 ก่อน ค.ศ.) เป็นอาจารย์ของเพลโต ให้ทัศนะไว้ว่า เรื่องจริยธรรมเป็นความสามารถของรัฐที่ดีหรือผู้ปกครองที่เฉลียวฉลาด มีคุณธรรมและยุติธรรม ดังนั้น โซเครตีสจึงให้ความสำคัญกับความสามารถของบุคคล แม้ว่าจะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยของคนส่วนใหญ่ และทุกคนมีความเท่าเทียมกันก็ตาม แต่มีเพียงคนที่มีความสามารถเท่านั้นที่ได้รับผิดชอบงานสาธารณะ ดังที่กล่าวไว้ว่า

...เนื่องจากคนเราโดยธรรมชาติแล้วไม่ทัดเทียมกันในด้านความเฉลียวฉลาดและความสามารถในการปกครอง รัฐที่ดีจะสามารถสร้างศีลธรรมให้กับประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องปกครองโดยคนที่เฉลียวฉลาดและมีความสามารถที่จะปกครอง ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวน้อยคนที่จะมีการปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนแบบกรีกนั้นเป็นการปกครองโดยรัฐบาลที่ปราศจากคุณธรรมและความยุติธรรม และไม่อาจเชื่อได้ว่าจะสามารถนำคนไปสู่ชีวิตที่ถูกต้องได้...

ส่วนกลุ่มโซฟิสต์ ซึ่งเป็นนักปรัชญาในยุคเดียวกันกลับมีความเห็นในทางตรงกันข้าม โดยเชื่อมั่นในลัทธิปัจเจกชนนิยมที่ว่า คนเป็นเครื่องวัดทุกสิ่งทุกอย่าง แม้ในเรื่องความยุติธรรมเป็นเรื่องของปัจเจกชนแต่ละคนมีสิทธิที่จะยึดถือสิ่งที่ตนเห็นว่ายุติธรรมสำหรับตน กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการปกครองนครรัฐกรีกต่าง ๆ เป็นสิ่งที่บิดเบือนไปจากกฎธรรมชาติ ดังจะเห็นจากการที่กฎหมายของแต่ละรัฐแตกต่างกันไป การกระทำบางอย่างเป็นสิ่งต้องห้ามในรัฐหนึ่ง แต่กลับสนับสนุนในอีกรัฐหนึ่ง ดังนั้นกฎหมายจึงเป็นเพียงธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือต่อเนื่องกันมา หากให้กฎธรรมชาติที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ คนจึงควรหันไปหากฎธรรมชาติเพราะจรรยาศีลธรรมจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการสนับสนุนและเชื่อในกฎหมายแห่งธรรมชาติ ความยุ่งยากที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการที่รัฐยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับศีลธรรม แนวคิดของโซฟิสต์จึงเป็นที่มาของการกำหนดให้จรรยาข้าราชการเป็นสิ่งที่ไม่ต้องมีบทลงโทษ แต่เกิดจากความสมัครใจ แต่ต้องกำหนดไว้ใน

กฎหมาย เนื่องจากมีแนวคิดของการใช้บทลงโทษตามกฎหมายเพื่อควบคุมจริยธรรม ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ต่อมา ในสมัยเพลโต (Plato 427 ก่อน ค.ศ.) ที่มีทัศนะด้านจริยธรรมโดยเน้นที่ความสำคัญของคนและการให้การศึกษาแก่คนว่า คนโดยปกติแล้วมักจะแสวงหาแต่สิ่งที่ดี แต่คุณความดี ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นได้ด้วยความบังเอิญ คนต้องมีความรู้โดยการศึกษาเพียงพอที่จะแยกแยะได้ว่าสิ่งใดดีสิ่งใดชั่ว และเลือกปฏิบัติแต่สิ่งที่ดีจึงจะพบกับคุณธรรม จิตใจของคนสำคัญกว่าร่างกายเพราะจิตใจเป็นสิ่งบงการ นอกจากนั้น เพลโตยังเสนอวิธีแก้ปัญหาสังคม (ยูทธนาเพียร์เวซ, 2548, น. 51) ที่เรียกว่าแนวคิดแบบสังคมนิยมเป็นบุคคลแรกของประวัติศาสตร์ตะวันตก โดยเขาไม่ได้ให้ความสำคัญต่อระบอบการปกครอง แต่ให้ความสำคัญแก่ตัวผู้ปกครองมากกว่า โดยเห็นว่า เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้สังคมสงบสุข ก็คือการที่ผู้ปกครองสูงสุดเป็นสัมมาทิฐิบุคคล ซึ่งเขาเรียกว่า Philosopher King เพลโตไม่ขึ้นชอบระบอบประชาธิปไตย เพราะโดยตรรกะธรรมดาที่เห็นได้โดยตรงกันง่าย ๆ นั้น เสียงส่วนใหญ่ก็เชื่อว่าถูกต้องเสมอไป เขาจึงเห็นว่า ประชาธิปไตยไม่เหมาะสมกับสังคมที่ประชาชนยังไม่มีความรู้เพียงพอ ประชาธิปไตยจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีความรู้ที่ถูกต้อง และไม่เห็นแก่ตัว ในหนังสืออูตมรัฐ (Republic) เพลโตจึงเน้นเรื่องคุณภาพของคนเป็นหลัก

เพลโตเห็นว่า คุณความดีที่สำคัญมี 4 ประการคือ ความฉลาดรอบรู้ ความยุติธรรม ความกล้าหาญ และความรู้จักประมาณ ส่วนอริสโตเติล (Aristotle ปี 384 ก่อน ค.ศ.) ได้เชื่อมโยงความยุติธรรมกับจริยศาสตร์และการประกอบกรรมดีว่า ความยุติธรรมเป็นความดีที่มนุษย์ต้องปฏิบัติต่อคนอื่น ทั้งนี้เพราะทำให้ผลประโยชน์ของคนอื่น ๆ กับของตนไม่ขัดแย้งกันไม่ว่าผู้ปฏิบัติจะเป็นพลเมืองด้วยกันเองหรือจะเป็นผู้ปกครองของรัฐก็ตาม ในทัศนะของอริสโตเติลนั้น ความยุติธรรมมี 2 ความหมายคือ ความชอบด้วยกฎหมาย หรือการปกครองด้วยกฎหมาย และความยุติธรรมที่หมายถึงความเป็นธรรม ซึ่งอริสโตเติล เห็นว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่ดีที่สุดเนื่องจากกฎหมายใช้บังคับแก่คนทุกคนอย่างเท่าเทียมเสมอภาคกัน แต่ละคนจะได้รับในสิ่งที่เขาควรจะได้รับ โดยเครื่องมือที่พลเมืองของรัฐจะสามารถใช้เป็นเครื่องมือค้นพบความดีต่าง ๆ

3 ประการ คือ คุณสมบัติตามธรรมชาติ อุปนิสัยอันเหมาะสมและหลักการแห่งเหตุผล ซึ่งรัฐสามารถช่วยให้การศึกษาเพื่อสร้างอุปนิสัยและการมีเหตุผลที่ดี รู้จักปฏิบัติตามกฎวินัย จากแนวคิดของอริสโตเติลดังกล่าว ได้อธิบายสำหรับศึกษาจรรยาข้าราชการในครั้งนี้ ในบริบทที่ข้าราชการเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ผ่านการคัดเลือกสรรมาเป็นอย่างดี จึงสามารถรับรู้กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ จะได้เป็นแนวในการวิเคราะห์ว่า การรับรู้จรรยาข้าราชการดังกล่าว ทำให้มีการซึมซับเข้าสู่บุคคลในองค์กร โดยมีจิตสำนึกถึงตัวเนื้อแท้ของจรรยาอยู่ในจิตใจ อันจะเป็น

กลไกสำคัญของความเป็นธรรมในสังคมได้เกิดขึ้นแล้วในองค์การราชการ ซึ่งเลือกศึกษาเฉพาะในการรับรู้ของข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย

นิคโคโล มาเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli ค.ศ. 1469) นักปรัชญาการเมืองในยุคต่อมา (สืบค้นจาก <http://www.constitution.org/mac/prince00.htm> , 1 พฤศจิกายน 2551) มองว่า รัฐมิได้ถูกสถาปนาขึ้นเพื่อผดุงจุดมุ่งหมายที่จะจัดตั้งศีลธรรมหรือบังคับใช้กฎหมายธรรมชาติความจริงแล้ว ศีลธรรมและกฎหมายธรรมชาติคือสิ่งที่ได้รับการพัฒนาภายหลังจากที่คนเริ่มมีปฏิกริยาร่วมกันในการต่อต้านผู้ที่ใช้อำนาจทำลายเขา ซึ่งหมายถึง รัฐนั่นเอง แนวคิดนี้ ใกล้เคียงกับแนวคิดของโซฟิสต์ที่ว่า กฎหมายที่มีอยู่อาจเป็นเพียงข้อตกลงในระหว่างผู้ที่แข็งแรงเพื่อที่จะใช้กดขี่ผู้อ่อนแอ หรือไม่ก็ข้อตกลงจากการรวมกันของผู้อ่อนแอเพื่อปกป้องตนเองจากผู้แข็งแรงกว่า (Wanlass, Gettell's History of Political Thought, 1953) หรือในอีกความหมายหนึ่งคือ มนุษย์จะซื่อสัตย์ได้ก็เพราะเขาถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบ (Men are kept honest by constraint) หากไม่มีการบังคับใช้อำนาจที่คงประสิทธิภาพ ก็จะไม่มีความซื่อสัตย์ (morality) ที่เป็นผลจริง ดังนั้นระบบศีลธรรมจึงเป็นผลพวงของอำนาจ หรืออีกทางหนึ่งคือ อำนาจจึงเป็นบ่อเกิดของศีลธรรมนั่นเอง (บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, 2551, น. 56) ซึ่งการศึกษาครั้งนี้ จึงอธิบายได้ว่า การกำหนดกฎหมายจรรยาข้าราชการ เป็นการใช้อำนาจเพื่อปกป้องตนจากผู้แข็งแรงกว่าที่ต้องการจะใช้อำนาจในการทำลายสิ่งที่ถูกต้อง แต่ไม่ใช่เป็นเพียงภาพมายาเท่านั้น หมายถึงต้องปฏิบัติจริงด้วยจึงจะสัมฤทธิ์ผล และใช้อำนาจเพื่อให้เกิดศีลธรรม เป็นกรอบให้ปฏิบัติ

สิ่งที่จะช่วยทำให้ผู้ปกครองที่มีการรักษาคุณธรรมเอาชนะจากผู้แข็งแรงกว่ายังอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ขนบธรรมเนียม ประเพณี ธรรมชาติ และโชคชะตา ดังที่ มาเคียเวลลี กล่าวไว้ว่า ศีลธรรมจรรยาเกิดจากผู้ปกครองที่ดี ตัวมนุษย์จะซื่อสัตย์ได้ก็ต่อเมื่อถูกกำหนดอยู่ในกรอบ กฎ กติกา จรรยา ฯลฯ ซึ่งกรอบกติกาดังกล่าวถือเป็นการใช้เหตุผล สติปัญญา ผู้ที่เป็นเจ้าผู้ปกครองนั้นควรมีคุณธรรมที่จะทำให้เขาชนะ โดยที่ต้องขึ้นอยู่กับมรดกตกทอดตามความหมายที่กว้างที่สุด อันได้แก่ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ธรรมชาติ และโชคชะตา นอกจากนั้นซึ่งสิ่งที่จินตนาการว่าคุณธรรมนั้น ไม่จำเป็นต้องดี อันได้แก่ ความโอบอ้อมอารี การให้ความสงสาร ฯลฯ และสิ่งที่จินตนาการกันว่าชั่ว อันได้แก่ ความตระหนี่ ความโลภ ความทารุณโหดร้าย ความไม่ซื่อสัตย์ ฯลฯ นั้น ก็ไม่จำเป็นต้องเลว เช่น การให้ความสงสารแก่ผู้ที่ไม่เห็นคุณค่า หรือไม่มีประโยชน์ หรือความไม่ซื่อสัตย์ต่อผู้ที่สมควรไม่ซื่อสัตย์ เป็นต้น ขึ้นอยู่กับบุคคลและโอกาสมากกว่า

นอกจากนั้น นักปรัชญายังเห็นว่า ในการรักษาคุณธรรม จรรยา จริยธรรมของข้าราชการนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจในการควบคุมการบริหาร คือ ผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยที่ฝ่ายการเมืองมักจะควบคุมบุคคลระดับสูงของฝ่ายบริหาร ดังที่จะเห็นเมื่อมีรัฐบาลใหม่เข้ามาปกครอง

บ้านเมือง มักจะเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองการปกครองให้มีความมั่นคง แม้ว่าที่ผ่านมาการบริหารอาจจะเป็นผลดีต่อประชาชนก็ตาม เช่นเดียวกับในอดีตหรือเรื่องราวที่สะท้อนในวรรณกรรมที่มีมาตั้งแต่อดีต เช่น ในเรื่องสามก๊กที่มีการยึดเมืองแล้วเจ้าเมืองใหม่มักจะถอดขุนนางของเจ้าเมืองเก่าออกไปแล้วแต่งตั้งคนของตนเองเป็นขุนนางใหม่ เนื่องจากไม่สมควรให้ขุนนางเก่าทำงานต่อไปเพราะอาจจะทำบ้านเมืองให้ปั่นป่วนจลาจลได้ แต่อาจไม่สมควรฆ่าทิ้งเสียเพราะไม่มีความผิดใด (สมบัติ จันทรวงศ์, 2549, น. 542)

...เมื่อพระเจ้าเลนเต้สิ้นพระชนม์ เกิดฝ่ายต่าง ๆ ที่สนับสนุนพระราชโอรสต่าง ๆ กัน เข้าดำรงตำแหน่งแทน และเมื่อฝ่ายที่หนุนหองจูเหียบเปลี่ยนพล้ำเป็นครั้งแรก อ้วนเสี้ยวและพวกหนุนให้กำจัดคนที่ทั้งสิบเสีย แต่พระนางโฮเฮาซึ่งเป็นน้องของโฮจิ้น ได้ยับยั้งความคิดดังกล่าว...

หรือในเจ้าผู้ปกครอง ของ Machiavelli ก็ได้กล่าวไว้เช่นกัน (สมบัติ จันทรวงศ์, 2542, น. 84)

...ในนครหรือแว่นแคว้นซึ่งเจ้าผู้ปกครองใหม่ยึดได้นั้น เขาควรทำทุกสิ่งทุกอย่างเสียใหม่ เพื่อดำรงรักษารัฐโดยเจ้าผู้ปกครองนั้นเอาไว้ เช่น แต่งตั้งผู้ปกครองหน้าใหม่ขึ้นในบรรดาเมืองต่าง ๆ ของรัฐนั้น พร้อมยศถาบรรดาศักดิ์ใหม่ ๆ และสิทธิอำนาจใหม่ ๆ โดยที่ตัวบรรดาผู้ปกครองเหล่านั้นเองเป็นคนหน้าใหม่ด้วย ทำให้คนรวยยากจนลง และทำให้คนจนร่ำรวยขึ้น อย่างที่กษัตริย์เดวิดทรงปฏิบัติ เมื่อพระองค์เป็นกษัตริย์ “ทรงโปรดให้คนอดอยากอิมด้วยสิ่งดี และทรงกระทำให้คนมั่งมีไปมือเปล่า” และพร้อมกันนั้น ก็ให้สร้างเมืองใหม่ ๆ ขึ้น ทำลายเมืองที่สร้างไว้แล้วลงเสีย และเคลื่อนย้ายผู้คนจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งไกลจากที่เดิม กล่าวสั้น ๆ คือ ต้องไม่เหลืออะไรเลยไว้ในแว่นแคว้นนั้น ที่ไม่ได้รับการแตะต้อง ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่ง ฐานันดรศักดิ์ หรือสถาบัน หรือรูปแบบของรัฐบาลหรือแม้แต่ทรัพย์สินใดๆ เว้นแต่ว่ามันจะถูกครอบครองอยู่อย่างที่เราทุกคนว่า มันเนื่องมาจากท่าน...

ส่วน อิมมานูเอล ค้านท์ (1724-1804, อ้างถึงใน Kenneth Seeskin, 2007, pp. 192-206) ให้มุมมองที่ชัดเจนว่า ศีลธรรมจะต้องเน้นศักดิ์ศรีของมนุษย์และสิทธิของมนุษย์ที่จะได้รับความเคารพ ศักดิ์ศรีและสิทธิดังกล่าวมาจากอิสรภาพของมนุษย์หรือมีพื้นฐานมาจากความสามารถที่จะฝันความปรารถนา หรือสิ่งที่ค้านท์เรียกว่า “แรงโน้ม” (Inclinations) และทำตามเหตุผล ทำตามกฎศีลธรรมที่เป็นสากล การมีชีวิตอิสระในความหมายนี้ถือเป็นศักดิ์ศรีของมนุษย์

ตามแนวคิดค่าน้ำ (Immanuel Kant, 1724-1804) (April, 6, 2008, <http://www.rsrevision.com/Alevel/ethics/kant/index.htm>) เห็นว่า จริยธรรมควรเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย คือมีเสรีภาพ ที่ยอมให้ทุกคนตัดสินใจด้วยตัวเอง ไม่ครอบงำ มีความเสมอภาค ยอมรับความเท่าเทียม เคารพในความคิดเห็นของผู้อื่น และมีภราดรภาพ คือคิดว่าตัวเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมศีลธรรม โดยเน้นที่ความมี “เหตุผล” ในจริยธรรมซึ่งมีความหลากหลาย เช่น จินตนาการ ความรู้สึก ซึ่งคานท์ (John Arthur, 2005) ยังเห็นว่าจริยธรรมควรเกี่ยวข้องกับเจตนาดี (good will) ในการทำหน้าที่ที่เป็นหน้าที่ (duty) เนื่องจากหน้าที่ถือเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย และต้องมีอิสระในการตัดสินใจกระทำจริยธรรมด้วย จากมุมมองของคานท์ต่อจริยธรรมดังกล่าวนี้ ถือว่าใกล้เคียงกับความหมายที่ใช้ในงานปัจจุบันมากที่สุด เนื่องจากการใช้จรรยาข้าราชการในปัจจุบันขึ้นอยู่กับเหตุผลหลายหลากของ แต่ละบุคคล ท่ามกลางบริบทสังคมแบบประชาธิปไตย โดยเป็นเหตุผลที่คำนึงถึงศีลธรรมและความคิดเห็นของผู้อื่น จากแนวคิดของนักคิดดังกล่าว พัฒนาไปสู่ทฤษฎีทางจริยธรรมแนวเหตุผลนิยมของคานท์ (Immanuel Kant) ที่ยึดถือเหตุผล เจตนา บริสุทธิ์ ซึ่งยึดเจตนาของการกระทำ เกณฑ์ตัดสินใจทางจริยธรรมต้องมีลักษณะแน่นอนตายตัว เปลี่ยนแปลงไม่ได้โดยปราศจากเงื่อนไขต้องมีลักษณะสากลใช้ได้กับทุกคนไม่มียกเว้นกระทำตาม เกณฑ์นี้โดยไม่ถือผลของการกระทำว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่เพราะผลประโยชน์จะเปลี่ยนแปลงตามวัตถุประสงค์ แต่เจตนาการกระทำเป็นสิ่งที่แน่นอนตายตัว การทำตามหน้าที่คือการกระทำที่เกิดจากเหตุผล (เนื่องน้อย บุญยเนตร, 2539, น. 4, 19-27)

ในมุมมองของจอห์น สจวต มิลล์ (1806-1873, quoted in John Arthur, 2005) ในแนวคิดประโยชน์นิยม (Utilitarianism) กล่าวว่า จริยธรรมคือทฤษฎีแห่งความสุข หรือการทำให้ส่วนรวมมีประโยชน์ มีความสุข ได้รับความพึงพอใจในปริมาณมากที่สุด ของจำนวนคนมากที่สุด ในมุมมองกลับ ลัทธิสัญชาตญาณนิยม (Intuitionism) (พรพิไล ถัมภ์รักษัสต์, 2537, น. 78) คัดค้านว่า ในบางสถานการณ์จะทำได้เพื่อหลักแห่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าหลักความยุติธรรมไม่ได้ ยกตัวอย่าง นโยบายการเงินกับค่าจ้างแรงงาน นโยบายการให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาวิศวกรรม เพื่อประโยชน์ของชาติหรือให้ทุกวิชาเท่ากันเพื่อความยุติธรรม หรือ การตัดสินใจเลือกช่วยบาทหลวงที่ทาประโยชน์ให้ผู้อื่นหรือมารดาของตนเองในสถานการณ์ที่ต้องเลือกเพียงหนึ่งเดียว หรือในมุมมองของ ปอล ชาร์ล (1905) (เนื่องน้อย บุญยเนตร, 2539, น. 91) ที่เชื่อว่า ไม่มีจริยศาสตร์ที่เป็นปทัสถาน เพราะคุณค่าคือสิ่งสร้างของมนุษย์ ไม่เป็นระบบที่ตายตัวที่จะเป็นแนวทางในการตัดสินใจของมนุษย์ได้ ทฤษฎีจริยธรรมแนวประโยชน์นิยม (Utilitarianism) นี้ จึงยึดถือผลของการกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จากแนวคิดของนักปรัชญาดังกล่าว จะได้นำมาวิเคราะห์ว่า จรรยาข้าราชการไทยมีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยของการเมือง ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจอย่างไร และความคิดเรื่องจรรยาข้าราชการไทย มีความคล้ายคลึงกับแนวคิดของนักปรัชญาเหล่านี้ในส่วนใดบ้าง โดยเฉพาะการกำหนดเป็นกฎหมาย ผู้ปกครองหรือผู้บังคับบัญชาที่ดีที่เป็นแบบอย่าง คุณธรรมที่จะทำให้ชนะที่ขึ้นอยู่กับชนบทรรมนิยม ประเพณี ธรรมชาติ และโชคชะตาอย่างไร หรือขึ้นอยู่กับเหตุผลตามแนวของค่าน้ำ หรือแนวอัตถประโยชน์ เป็นต้น

นอกจากนี้ ส.ศิวัรักษ์ นักคิดนักวิเคราะห์การเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2516 ถึงปัจจุบัน คนสำคัญคนหนึ่งกล่าวให้ความเห็นเกี่ยวกับการเมืองและจริยธรรมว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอย่างที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ นั่นคือ การพูดถึงการเมืองโดยไม่พูดถึงความดี หรือการพูดถึงความดีโดยไม่พูดถึงการเมืองนั้นไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้อง โดยแสดงทัศนะต่อการเมืองและจริยธรรมไว้ว่า

...ขอท่านอย่าได้แย้งว่าจริยธรรมกับการเมืองเป็นคนละเรื่อง ทั้งสองเรื่องนี้เป็นเรื่องเดียวกัน จริยธรรม คือแนวปฏิบัติอันเราพึงมีกับคนอื่น ๆ แนวปฏิบัติอันนั้นอาจดีมาก หรือดีน้อย และเราปฏิบัติตามแนวนั้นเพียงใดหรือไม่ ในขณะที่การเมืองก็คือเรื่องของพฤติกรรมทางจริยธรรมที่มนุษย์ควรมีในสังคมนั่นเอง ด้วยเหตุฉะนั้น อริสโตเติลจึงเขียนเรื่อง Ethics ขึ้นเป็นดั่งบทนำ แล้วตามด้วยเรื่อง Political Ethics เป็นการปูพื้นฐานให้ Politics โดยที่ Politics มองย้อนกลับไปหาหลักการและเหตุผลในเรื่อง Ethics... (ทวี สุรฤทธิกุล, 2547, น. 418)

ในปัจจุบันมีการกล่าวว่า นักการเมืองไทยเป็นพวกที่ไม่มีอุดมการณ์ หรือเป็นพวกปฏิบัตินิยม (Pragmatic) ซึ่งเป็นนักคิดที่ส่วนมากจะมีบทบาทในการปกครองหรือเป็นผู้บริหารประเทศอยู่ก่อนแล้ว หรืออาจเป็นนักปฏิวัติหรือผู้ปฏิบัติงานทางการเมืองและสังคมที่มีบทบาทหน้าที่ทำการเคลื่อนไหวอยู่แล้ว ซึ่งจะสามารถเห็นได้จากการทำงานของคนเหล่านี้จะมุ่งผลสำเร็จมากกว่าการยึดกรอบกติกาหรือลัทธิอุดมการณ์ใด ๆ อย่างเคร่งครัด บางครั้งอาจดูเหมือนว่าเป็นคนไร้อุดมการณ์หรือไม่มีอุดมการณ์แน่ชัด บางทีคนเหล่านี้ก็อาจจะมีการปรับเปลี่ยนลัทธิหรืออุดมการณ์ดั้งเดิมเพื่อให้เข้ากับหรือปฏิบัติได้กับสภาพการณ์ทางการเมืองและสังคมของตนเสียก่อน จึงดูเหมือนกับละทิ้งอุดมการณ์หรือเป็นพวกลัทธิแก้

นอกจากนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ยังมีคำที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน คือคำว่าค่านิยม และอุดมการณ์ ซึ่งอาจอธิบายความหมายได้ว่า ค่านิยม หมายถึงความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ หรือพฤติกรรมที่มีลักษณะถาวร ซึ่งบุคคล หรือกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการไทยได้ยึดถือหรือนำมาปฏิบัติในการดำเนินชีวิตในสังคม ดังที่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547, น. 12-13) กล่าวไว้

ส่วนอุดมการณ์ เป็นระบบความคิด ความเชื่อ หรือที่มีส่วนผลักดันให้เกิดการกระทำต่าง ๆ ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะถาวรซึ่งใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตในสังคม (กรมเลทองธรรมชาติ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539, น. 5) คือทำให้คนเรามีความต้องการที่จะทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุถึงจุด ๆ หนึ่งซึ่งคนเรากล่าวว่าดีเลิศ หรือทำให้คนเรารวดเร็วกว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้บรรลุถึงสิ่งที่ถือว่าดีเลิศดังกล่าวนั้น และอุดมการณ์ข้าราชการ หมายถึงระบบความคิดความเชื่อของข้าราชการเกี่ยวกับสภาพสังคมที่ดีเลิศและวิถีทางในการสร้างสรรค์สังคมที่ดีเลิศ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นหน้าที่และบทบาทของข้าราชการ องค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นต้องมีอุดมการณ์ด้วยเหตุที่ว่า อุดมการณ์เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ในองค์กร รวมถึงภายนอกองค์กร ดังนั้น จรรยาข้าราชการ จึงถือเป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารทางอุดมการณ์ที่จะเป็นหนทางนำไปสู่การมีพฤติกรรมที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพต่อระบบราชการ เป็นการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันทางความคิด ความเชื่อ ค่านิยมของระบบราชการ

อุดมการณ์ทางการเมือง สุรพงษ์ โสธนะเสถียร (2544, น. 64-65) อธิบายว่า หากอุดมคติ (Idealism) หมายถึงความคาดหวังเพื่อไปสู่เป้าหมายที่ดีที่สุดของชีวิต อุดมการณ์ก็เป็นหนทางเพื่อไปสู่อุดมคตินั้น อุดมการณ์ที่เป็นรูปธรรมจะต้องเป็นความเชื่อที่นำไปสู่การปฏิบัติได้ โดยการมีขบวนการทางการเมืองรองรับ รัฐบาลใด ๆ ย่อมมีอุดมการณ์ของชาติเป็นพลังในการขับเคลื่อนให้รัฐนาวาเคลื่อนที่ไปในแนวทางและเป้าหมายที่รัฐนั้นปรารถนา

อุดมการณ์ทางการเมือง อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ อันประกอบด้วยแนวความคิดแบบขวา และแนวความคิดแบบซ้าย ซึ่งอุดมการณ์ที่เป็นฝ่ายขวานั้น มีลักษณะร่วมคือ การรวมศูนย์ของอำนาจให้อยู่ในมือของชนชั้นสูง และมีแนวโน้มเป็นเผด็จการนิยม ส่วนอุดมการณ์ที่เป็นฝ่ายซ้ายก็จะเน้นการกระจายอำนาจออกไปยังปวงชนโดยเฉพาะชนชั้นล่าง ดังนั้นอุดมการณ์ทางการเมือง อีกนัยหนึ่งหมายถึงองศาหรือระดับที่แสดงความเข้มข้นของการใช้อำนาจจากน้อยไปหามาก และการครอบครองอำนาจโดยคนกลุ่มน้อยไปสู่คนกลุ่มใหญ่

อุดมการณ์ทางการเมือง ในทัศนะของ ลิซิท ริ้วเวคิน (2550, น. 21) กล่าวว่า ในทุกสังคมจะมีค่านิยมและความเชื่อดำรงอยู่ เนื่องจากสาเหตุบางประการ ค่านิยมและความเชื่อเหล่านี้ทำหน้าที่ผนึกสังคมเข้าเป็นปึกแผ่นเดียวกัน และเป็นแนวทางชี้นำพฤติกรรมที่เป็นที่ยอมรับของสมาชิกสังคมแต่ละคน นอกจากนี้ ยังเป็นตัวอธิบายความลึกลับของชีวิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพทางสังคมและความกีดกันอยู่ดีทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันด้วย คำตอบต่อคำถามที่ว่าทำไมบุคคลหรือกลุ่มบุคคลบางคนจึงประสบเคราะห์ร้าย ก็อาจหาได้จากค่านิยมและความเชื่อเหล่านี้ด้วยกัน ส่วนใหญ่แล้วค่านิยมและความเชื่อดังกล่าวจะมีที่มาจากศาสนา

ส่วนจรรยาข้าราชการเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ข้าราชการ คือ จรรยาข้าราชการเป็นแนวความประพฤติที่ดีที่ต้องการ โดยหนทางที่จะนำไปสู่พฤติกรรมที่ดีนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ ความคิด ความเชื่อเกี่ยวกับวิถีปฏิบัติที่ดีในระบบราชการ จรรยาข้าราชการจึงเป็นส่วนหนึ่งของอุดมการณ์ข้าราชการที่อาจจะมีอุดมการณ์อื่น ๆ อีกมากมาย

2. วรรณกรรมเกี่ยวกับจรรยาข้าราชการ จากอดีตถึงปัจจุบัน

รากฐานความคิดของจรรยาข้าราชการ

ที่มาของจรรยาข้าราชการ อาจเริ่มจากที่คนไทยเราเริ่มรู้จักคำว่า “วิชาชีพ” หรือ profession เป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดย วิลเบิร์ต อี. มัวร์ (Moore, อ้างถึงใน วริยา ชินวรรณ, 2546, น. 3-5) ให้ความหมายวิชาชีพว่า เป็นการประกอบอาชีพเต็มเวลาและมีค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน ซึ่งวิชาชีพแรกที่คนไทยรู้จักก็คือ “วิชาชีพข้าราชการ” และการประกอบวิชาชีพ หมายถึงการประกอบวิชาชีพข้าราชการนั่นเอง ส่วนสาเหตุความเป็นมาของวิชาชีพข้าราชการนั้น วริยา ชินวรรณ พบว่าประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นช่วงที่มีอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจตะวันตกเข้ามาในประเทศไทย รวมถึงภัยของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ประเทศในเอเชียหลายประเทศได้ตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศมหาอำนาจในยุโรป และเนื่องจากอำนาจการปกครองในประเทศในสมัยนั้นส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มตระกูลขุนนาง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่พระองค์จะต้องทรงดำเนินการตั้งอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์นั้น โดยทรงปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการและการบริหารประเทศให้ทันสมัยทัดเทียมนานาอารยประเทศ และมุ่งหวังที่จะพัฒนาวิชาชีพนิยมของระบบราชการและข้าราชการไทยให้มีความเข้มแข็ง จึงทำให้อาชีพข้าราชการกลายเป็นวิชาชีพขึ้น และเกิดสิ่งที่เรียกว่า “จรรยาบรรณวิชาชีพ” ขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพข้าราชการเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไปก็มีการขยายขอบเขตไปยังวิชาชีพอื่น ๆ ด้วย

สำหรับจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการที่ได้กำหนดไว้ครั้งแรก ซึ่งเริ่มมีขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นอาจกล่าวได้ว่ามีที่มาจากหลายแหล่งด้วยกันคือ หลักศาสนา กฎหมายหรือวินัย พระราชดำริและพระราชโองการของรัชกาลที่ 5 รวมทั้งโอวาทของข้าราชการระดับสูง (วริยา ชินวรรณ, 2541, น. 10-16) โดยจะเห็นได้ว่า หลักศาสนาเป็นแหล่งอิทธิพลสำคัญเป็นที่มาของจรรยาข้าราชการตั้งแต่อดีต ต่อมาได้พัฒนาเป็นกฎหมายและหลักจรรยาข้าราชการ ดังนี้

1. หลักจรรยาบรรณที่ได้จากอิทธิพลของพุทธศาสนา ได้แก่ทศพิธราชธรรม

จักรวรรดิวัตร ราชสังคหัตถุ และราชสวัสดิธรรม ดังนี้

ทศพิธราชธรรม นั้นแปลตามตัว หมายถึง ธรรมของพระมหากษัตริย์ แต่อันที่จริงแล้วเป็นหลักธรรมซึ่งมิใช่พระมหากษัตริย์เท่านั้นที่ควรปฏิบัติ ข้าราชการทั่ว ๆ ไปก็ควรปฏิบัติตามด้วย ได้แก่

- ทาน
- ความประพฤติที่ดีงามหรือการรักษาศีล
- การบริจาค และการเสียสละประโยชน์ส่วนตน
- ความซื่อตรง ความจริงใจ ความเที่ยงธรรม
- ความสุภาพ อ่อนโยน
- ความเพียร
- การระงับความโกรธ
- ความไม่เบียดเบียน
- ความอดทน
- การหนักแน่นในธรรมและความถูกต้อง

จักรวรรดิวัตร เป็นหลักธรรมที่มีจุดประสงค์ให้พระมหากษัตริย์และข้าราชการของพระองค์ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายทางการเมือง ดังต่อไปนี้

- การอบรมให้ผู้อยู่ในปกครองตั้งตนอยู่ในศีลธรรมอันดีงาม
- การผูกพันไมตรีกับต่างประเทศ
- การให้รางวัลอันสมควรแก่ผู้บำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม
- การเกื้อกูลผู้ทรงศีล เครื่องพรต และไทยธรรม และอนุเคราะห์คฤหบดีด้วยการ

ให้ความช่วยเหลือในสิ่งจำเป็นสำหรับอาชีพ

- การอนุเคราะห์ให้เลี้ยงชีพได้ตามควรแก่อัตภาพ
- การให้ความอุปการะแก่ผู้ทรงศีลที่ประพฤติชอบ
- การห้ามเบียดเบียนสัตว์
- การชักนำให้ชนทั้งหลายตั้งอยู่ในธรรม ขจัดการทำบาปทำกรรม และความไม่

เป็นธรรม

- การให้การสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ที่ขัดสนไม่พอเลี้ยงชีพ

- การเข้าหาผู้ทรงศีลในโอกาสอันควร เพื่อศึกษาถึงบุญบาป
- การตั้งวิริติห้ามจิตไม่ให้เกิดอธรรมราคะด่ากฤษณา ในที่ไม่ควร และ
- การระงับความโกรธ ห้ามจิตไม่ให้ปรารภนาลาภที่ไม่ควรได้

ราชสังคหวัตถุ คือ หลักธรรมที่ใช้เป็นแนวทางในการวางนโยบายปกครองบ้านเมือง และการพัฒนาประเทศหรือรัฐบาลหรือรัฐประศาสนนโยบาย ซึ่งได้แก่

- การบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ
- การรู้จักดูคน รู้จักใช้คนให้เหมาะกับงาน
- การรู้จักแก้ปัญหาสังคมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่
- การพูดจาไพเราะ

ราชวสดีธรรม คือ ธรรมที่เป็นหลักปฏิบัติราชการ ซึ่งมีทั้งหมด 49 ข้อ และพอจะสรุปออกมาได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

- ธรรมที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อพระราชาโดยตรง
- ธรรมเกี่ยวกับการควบคุมตนเอง
- ธรรมที่เกี่ยวกับการงานโดยตรง ดังตัวอย่างเช่น “เมื่อเข้ารับราชการใหม่ ๆ ยังไม่มีชื่อเสียง และยังมิได้มียศศักดิ์ ก็อย่ากลัวจนเกินพอดี และอย่าขลาดกลัวจนเสียราชการ” หรือ “ข้าราชการตั้งไม่มั่งง่าย ไม่เดินเลื้อยเลอลอสติ แต่ต้องระมัดระวังให้ดียุ่เสมอ ถ้าหัวหน้าทราบความประพฤติ สติปัญญาและความซื่อสัตย์ สุจริตแล้ว ย่อมไว้วางใจและเผยความลับให้ทราบด้วย” หรือ “ไม่พึงเห็นแก่หัลบนอนจนแสดงให้เห็นเป็นการเกียจคร้าน” หรือ “เมื่อพระมหากษัตริย์จะทรงยกย่องพระราชโอรสหรือพระราชวงศ์ โดยพระราชทานบ้าน นิคม รัฐ (นครรัฐ) หรือขนบพให้ครอบครอง ก็ควรนิ่งดูก่อนไม่ควรด่วนเพ็ดทูลคุณหรือโทษ” และ “ข้าราชการพึงใส่ใจเข้าไปหาสมณะและพราหมณ์ผู้ทรงศีล ผู้เป็นปราชญ์ หรือรู้หลักนักปราชญ์ดี เพื่อรักษาศีล พังธรรมบ้าง ศึกษาถ่ายทอดเอาความรู้จากท่านบ้าง” ฯลฯ

2. หลักจรรยาบรรณที่ได้จากคำสาบาน กฎหมาย หรือวินัย เช่น คำสาบานของข้าราชการที่เข้ารับตำแหน่งสำคัญ ๆ กฎหมายลักษณะอาญาหลวง พ.ศ. 1895 กฎมณเฑียรบาล จ.ศ. 720 เป็นต้น

คำสาบานของข้าราชการที่เข้ารับตำแหน่งสำคัญ ๆ ที่นำมาประยุกต์เป็นหลักจรรยาบรรณ ได้แก่ คำสาบานของปรีวีเคานซิลลอร์ หรือองคมนตรี ใน พ.ศ. 2417 ดังนี้

ข้อ 3 การสิ่งใดที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชดำริไว้ในที่ปริวิตานิล ซึ่งยังไม่เป็นการเปิดเผย ข้าพระพุทธเจ้าจะรักษาความข้อนั้นไว้ให้เป็นการลับมิให้แพร่งพรายได้

ข้อ 4 ข้าพระพุทธเจ้าจะไม่ทำการผิด กลับเอาเท็จเป็นจริง เพราะเห็นแก่อำิสสินบนแลผลประโยชน์ในตน แลเพราะเชื่อคำคนยุ ชักนำไปเสียจากสิ่งที่ตรง

ข้อ 5 การสิ่งใดที่ได้ปรึกษาตกลงกันแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าจะเอาใจใส่ ช่วยค้ำชูอุดหนุนในการซึ่งปรึกษาตกลงกันนั้น ให้มั่นคงแข็งแรง

หลักจริยธรรมที่ได้จากกฎหมาย หรือวินัยนั้น เป็นหลักที่สืบทอดกันมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยกตัวอย่างเช่น

กฎหมายลักษณะอาญาหลวง พ.ศ. 1895 มีบทลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดจริยธรรมในหน้าที่ราชการอยู่หลายประการ ดังตัวอย่างการกระทำที่ถือว่าผิดจริยธรรมต่อไปนี้จะกระทำเหนือพระราชบัญญัติ ขัดพระบิณชูลพระโองการ มิได้กระทำตามตรัส เพโทบายเอาแต่เงินทองสิ่งของ ๆ เขาให้เสียราชการ ช่มเหงราชฎร แปลงพระธรรมนูญ แปลง พระโองการ แปลงตราสารล้านวนถ้อยคำ ฯลฯ

กฎมณเฑียรบาล จ.ศ. 720 (ดิน ปรชฎพฤทธิ, 2536, น. 90) ซึ่งเริ่มใช้ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ดังตัวอย่างในมาตรา 67 ว่า ถ้าคบกันกินเหล้าในพระราชวัง ให้ดื่มเหล้าให้รื้อนกรอกปาก แล้วให้จำไว้ ผู้ใดเล่นว่าวข้ามพระราชวังก็ดี ขัดไม้ค้อนก้อนดินอิฐผาข้ามพระราชวัง โทษตัดมือ ขว้างพระที่นั่งโทษถึงตาย ไซ้บันดาศักดินอนในพระราชวัง และเข้ามานอนไซริให้ตีผู้นอนและผู้ขนอนคนละ 10 ที ฯลฯ

3. หลักจริยธรรมที่ได้จากพระราชดำริและพระราโชวาทของรัชกาลที่ 5
(ดิน ปรชฎพฤทธิ, 2536, น. 85-91) รวมทั้งโอวาทของข้าราชการระดับสูง เช่น เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นต้น ซึ่งพระราชดำริ พระราโชวาท และโอวาทเหล่านี้ ระบุหลักจริยธรรมที่ข้าราชการพึงควรประพฤติไว้ทั้งสิ้น ดังเช่นพระราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง พอสอนลูก พระราชทานแก่พระราชโอรส 4 พระองค์ เมื่อเสด็จไปทรงศึกษาต่อต่างประเทศใน พ.ศ. 2428 ดังมีใจความว่า

...อย่าถือตัวว่าเป็นลูกเจ้าลูกแผ่นดิน พ่อมีอำนาจยิ่งใหญ่อยู่ในบ้านเมือง ถึงจะเกะกะไม่กลัวเกรงช่มเหงผู้ใด เขาก็คงจะมีความเกรงใจพ่อ ไม่ต่อสู หรือไม่อาจฟ้องร้องว่ากล่าว การซึ่งเชื่อเช่นนั้นเป็นการผิดแท้ทีเดียว ...เพราะฉะนั้น จงรู้เถิดว่า เมื่อใดทำความผิดจะได้รับโทษทันที การที่มีพ่อเป็นเจ้าแผ่นดินนั้น จะไม่เป็นการช่วยเหลือ

อุดหนุนแก้ไขอันใดได้โดย ประพฤติตัวหันมาทางที่ชอบที่ถูกเสมอเป็นนิมิต จงละเว้นทางที่ชั่ว...

นอกจากนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงพระราชนิพนธ์หนังสือเรื่อง “หลักราชการ” ดังที่สำนักงาน ก.พ. ได้รวบรวมไว้ในคู่มือการจัดทำจรรยาข้าราชการ (จินตนา บิลมาศ, ธานินทร์ อุดม และ มนัส บุญประกอบ, 2551, น. 12) ได้กำหนดคุณลักษณะที่ข้าราชการพึงมี ซึ่งถือเป็นหลักคุณธรรมและจริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการ 10 ประการ คือ

1. ความสามารถ หมายถึง ความชำนาญในการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ให้เป็นผลสำเร็จได้ดียิ่งกว่าผู้มีโอกาสเท่า ๆ กัน

2. ความเพียร หมายถึง ความกล้าหาญไม่ย่อท้อต่อความยากลำบากและบากบั่นเพื่อจะข้ามความขัดข้องให้จงได้ โดยใช้ความวิริยะภาพมิได้ลดหย่อน

3. ความมีไหวพริบ หมายถึง รู้จักสังเกตเห็นโดยไม่ต้องมีใครเตือนว่า เมื่อมีเหตุเช่นนั้นจะต้องปฏิบัติการอย่างนั้น เพื่อให้บังเกิดผลดีที่สุดแก่กิจการทั่วไป และรีบทำการอันเห็นควรนั้นโดยฉับพลัน

4. ความรู้เท่าถึงการณ หมายถึง รู้จักปฏิบัติการอย่างไร จึงจะเหมาะสมแก่เวลา และอย่างไรที่ได้รับเหตุผลสมถึงจะเป็นประโยชน์สูงสุด

5. ความซื่อตรงต่อหน้าที่ หมายถึง ตั้งใจกระทำกิจการซึ่งได้รับมอบให้เป็นหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

6. ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป หมายถึง ให้ประพฤติซื่อตรงต่อคนทั่วไป รักษาตนให้เป็นคนที่เขาจะเชื่อถือได้

7. ความรู้จักนินยคน เป็นข้อที่มีความสำคัญสำหรับผู้มีหน้าที่ติดต่อกับผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่หรือผู้น้อย

8. ความรู้จักผ่อนผัน หมายถึง ต้องเป็นผู้ที่รู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว เมื่อใดควรตัดขาด และเมื่อใดควรโอนอ่อนหรือผ่อนผันได้ มิใช่แต่จะยึดถือหลักเกณฑ์หรือระเบียบอย่างเดียว ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียควรจะยืดหยุ่นได้

9. ความมีหลักฐาน ประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการ คือ มีบ้านอยู่เป็นที่ เป็นทางมีครอบครัวอันมั่นคง และตั้งตนไว้ในที่ชอบ

10. ความจงรักภักดี หมายถึง ยอมเสียสละเพื่อประโยชน์แห่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

โดยสามารถจำแนกเป็นคุณธรรมหลัก 3 ประการ คือ คุณธรรมต่อตนเอง ได้แก่ ข้อ 1-3 คุณธรรมต่อหน้าที่ ได้แก่ ข้อ 4-9 และคุณธรรมต่อพระมหากษัตริย์ ข้อ 10

หลักจรรยาข้าราชการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นอกเหนือจากจรรยาข้าราชการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2550 แล้ว ยังมีการยึดหลักตามจรรยาบรรณซึ่งเป็นประมวลหลักความประพฤติของวิชาชีพข้าราชการที่กำหนดขึ้นในสมัยปี พ.ศ. 2537 ในข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 (จินตนา บิลมาศ, ธาณินทร์ อุดม และ มนัส บุญประกอบ, 2551, น. 12) โดยมีเนื้อหาจรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงานและจรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม รวม 15 ประการดังนี้ จรรยาบรรณต่อตนเอง ได้แก่

ข้อ 1 ข้าราชการพลเรือนพึงเป็นผู้มีศีลธรรมอันดี และประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

ข้อ 2 ข้าราชการพลเรือนพึงใช้วิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในกรณีที่วิชาชีพใดมีจรรยาบรรณวิชาชีพกำหนดไว้ ก็พึงปฏิบัติตามจรรยาวิชาชีพนั้นด้วย

ข้อ 3 ข้าราชการพลเรือนพึงมีทัศนคติที่ดี และพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ และทักษะ ในการทำงานเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน ได้แก่

ข้อ 4 ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริตเสมอภาคและปราศจากอคติ

ข้อ 5 ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รอบคอบ รวดเร็ว ขยันหมั่นเพียร ถูกต้องสมเหตุสมผล โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเป็นสำคัญ

ข้อ 6 ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตนเป็นผู้ตรงต่อเวลา และใช้เวลาราชการให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเต็มที่

ข้อ 7 ข้าราชการพลเรือนพึงดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัดคุ้มค่าโดยระมัดระวังมิให้เสียหายหรือสิ้นเปลืองเยี่ยงวิญญูชนจะพึงปฏิบัติต่อทรัพย์สินของตนเอง และจรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน

ข้อ 8 ข้าราชการพลเรือนพึงมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การให้ความร่วมมือช่วยเหลือกลุ่มงานของตน ทั้งในด้านการให้ความคิดเห็น การช่วยทำงาน และการแก้ปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งการเสนอแนะในสิ่งที่จะเห็นว่าจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนางานในความรับผิดชอบด้วย

ข้อ 9 ข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา พึงดูแลเอาใจใส่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งในด้านการปฏิบัติงาน ขวัญ กำลังใจ สวัสดิการ และยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อยู่ใต้บังคับ

ปัญหา ตลอดจนปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยหลักการ และเหตุผลที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

ข้อ 10 ข้าราชการพลเรือนพึงช่วยเหลือเกื้อกูลกันในทางที่ชอบ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสามัคคีร่วมแรงร่วมใจในบรรดาผู้ร่วมงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ข้อ 11 ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานตลอดจนผู้เกี่ยวข้องด้วยความสุภาพมีน้ำใจและมนุษยสัมพันธ์อันดี

ข้อ 12 ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นจากการนำผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตน จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม

ข้อ 13 ข้าราชการพลเรือนพึงให้บริการประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถด้วยความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อ มีน้ำใจ และใช้กริยาวาจาที่สุภาพอ่อนโยน เมื่อเห็นว่าเรื่องใดไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนจะต้องปฏิบัติ ควรชี้แจงเหตุผลหรือแนะนำให้ติดต่อยังหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งตนทราบว่ามีความอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ต่อไป

ข้อ 14 ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตนให้เป็นที่เชื่อถือของบุคคลทั่วไป

ข้อ 15 ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นการรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินปกติวิสัยที่วิญญูชนจะให้แก่กันโดยเสน่หาจากผู้มาติดต่อราชการ หรือผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น หากได้รับไว้แล้วและทราบภายหลังว่าทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่รับไว้มีมูลค่าเกินปกติวิสัย ก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการตามสมควรแก่กรณี

ประวัติศาสตร์และสภาพความเป็นจริงของข้าราชการ

การกำหนดจริยธรรม จรรยาข้าราชการในอดีตถึงปัจจุบัน สะท้อนสภาพสังคมให้เห็นถึงจุดเน้นของสังคมและพัฒนาการที่แตกต่างกันมาตามยุคสมัย จากที่ศึกษางานวิจัยที่ผ่านมา สะท้อนถึงคุณค่าของอุดมการณ์ในอดีตอันเป็นรากฐานของปัจจุบัน และเน้นย้ำถึงการเปลี่ยนแปลงของจรรยาข้าราชการมาโดยตลอดทุกยุคทุกสมัย ดังที่ลิขิต ธีรเวคิน (2550, น. 52-53) กล่าวว่า เป็นการวางระบบความเชื่อให้กับสังคมซึ่งนักวิชาการบางคนตีความว่าเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนรากฐานระบบความเชื่อของศาสนาซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกควบคุมทางการเมือง นอกจากนั้น ยังอาจเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมค่านิยมของสังคม เศรษฐกิจ อุดมการณ์ทางการเมือง ตลอดจนการกดดันของต่างประเทศ ซึ่งหากไล่เรียงลำดับตามกาลเวลาทางประวัติศาสตร์อาจสรุปย่อได้ว่า หากนับย้อนหลังไปถึงยุคแรก ๆ ที่มีข้าราชการ อาจสืบสาวได้ถึงสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีของอาณาจักรไทยหรือกว่า 700 ปีที่ผ่านมา (กระมล ทองธรรมชาติ

และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539, น. 41-58) จะเห็นได้ว่าข้าราชการในสมัยนั้นรู้จักกันดีในนามว่า “ขุนนาง” โดยมีพระมหากษัตริย์เป็น “พ่อขุน” ค่านิยมจึงเป็นแบบ “พ่อปกครองลูก” เป็นตัวการให้ความชอบธรรมแห่งอำนาจแก่ระบบการเมือง ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา อาณาจักรใหญ่โตขึ้นและสังคมซับซ้อนขึ้น จำเป็นต้องพัฒนามโนทัศน์ที่ละเอียดซับซ้อนประกอบกับไทยได้รับอิทธิพลจากขอม มีการปรับปรุงการบริหารงานให้ทันสมัย ข้าราชการจึงได้รับการปรับเปลี่ยนใหม่ในฐานะ “ข้าราชการบริพาร” ตามยุคสมัยที่มีค่านิยมตามแนวคิด “เทวราชา” โดยมีไตรภูมิพระร่วงเป็นเครื่องมือทางอุดมการณ์สร้าง ความชอบธรรมกับฐานะของสถาบันกษัตริย์ แบบ “สมบูรณาญาสิทธิราช” หัวใจของไตรภูมิพระร่วงอยู่ที่เรื่องกฎแห่งกรรม การรับเอาศาสนาพุทธมาเป็นส่วนสำคัญของราชอาณาจักร ทำให้เกิดอุดมการณ์ทางการเมืองขึ้นเน้นธรรมะและการทำประโยชน์เพื่อสังคม และเป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบระบบราชการไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันตลอดมาด้วย

จนกระทั่งถึงสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ Stanley J Tambiah (การปรับรูปแบบประเทศไทยโดยราชวงศ์จักรี, 2542, น. 25-35) ศึกษาพบว่าเป็นช่วงของการก่อตั้งประเทศ ท่ามกลางความวุ่นวายหลังจากกรุงศรีอยุธยาแตก บทบาทของรัฐและราชการอยู่ที่การฟื้นฟูและปฏิรูป หลักจรรยาข้าราชการขึ้นอยู่กับหลักพระพุทธศาสนา โดยทรงสร้างหลักพระพุทธศาสนาแบบใหม่ซึ่งแสดงถึงสัญลักษณ์ของการเป็นธรรมราชา รวมถึงการแปลวรรณกรรมต่างชาติโดยปรับให้เข้ากับประเพณีและคุณธรรมของไทย เช่น เรื่องรามเกียรติ์ซึ่งแปลจากอินเดีย สามก๊กซึ่งแปลจากจีน เป็นต้น รวมถึงการให้วรรณกรรมเหล่านี้เป็นเครื่องมือปลูกฝังกล่อมเกลาสังคม (Socialization) ซึ่งในสมัยนั้นมีเพียงข้าราชการระดับสูงที่ได้มีโอกาสเรียนหนังสือ อ่านออกเขียนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคง ประชาชนมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกัน สร้างความเคารพและเลื่อมใสในสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งทำให้การสร้างบ้านสร้างเมืองเป็นปึกแผ่นเร็วขึ้น ดังที่ปรากฏในการศึกษาเรื่องราวของการถ่ายทอดอุดมการณ์ผ่านวรรณกรรมต่าง ๆ ที่ผ่านมา ดังเช่นเรื่อง “ราชาธิราช” ที่สุรพงษ์ ใสธนะเสถียร (2539, น. 115-160) วิเคราะห์ถึงการถ่ายทอดอุดมการณ์ในการสร้างความชอบธรรมของสถาบันพระมหากษัตริย์ ว่ามีที่มาจากหลายแหล่ง เช่น เทวสิทธิ์ ธรรมิกราช พงศ์พันธุ์เชื้อสาย บุคลิกภาพ บุญญาธิสมภาร ปัญญาภาพ เดชานุภาพ (ความองอาจกล้าหาญ) ความขยันหมั่นเพียร ความสัตย์สุจริต และ ข้าราชการบริพารที่มีความสามารถและจงรักภักดี ไว้ โดยเฉพาะเรื่องเดชานุภาพที่ทำให้ผู้ปกครองมีลักษณะผู้นำ ส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมในการปกครอง และความซื่อสัตย์สุจริต เพราะแม้แต่ชีวิตของพระมหากษัตริย์ ซึ่งอยู่ในฐานะที่ทรงเป็นเจ้าชีวิต ก็ยังไม่เท่ากับการรัก ความซื่อสัตย์สุจริต ดังประโยคที่ว่า “... ได้นามว่ามหากษัตริย์นั้น เพราะมีสัจธรรมเที่ยงแท้เสียชีวิตมิให้เสียสัตย์... รพ. 493” ด้วยเหตุผลว่า ความซื่อสัตย์สุจริตนั้นสามารถป้องกันอันตรายแก่ผู้ปกครองได้ มิใช่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเอง แต่เป็นเพราะเทพเจ้าและ

พระพุทธศาสนาเป็นตัวปกป้องรักษาผู้ปกครองที่มีความสุจริตนั้นไว้ได้ รวมทั้งพบว่า ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นปัจจัยสำคัญต่อฐานะของผู้ปกครอง เนื่องจากใจความดังกล่าวไม่ถูกแตะต้องชำระวรรณกรรมแต่อย่างใด (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2535, น. 126) นอกจากนั้น ยังมีอุดมการณ์ในนิทานของสุนทรภู่ วิเทโศบายของพระเจ้าปราสาททอง ศรีธนญชัย และสามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง (หน) ที่สมบัติ จันทรวงศ์ (2549, น. 39, 119, 521) ได้ศึกษาไว้

อุดมการณ์ของข้าราชการพลเรือนในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นไปตามการกำหนดของฝ่ายการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง เนื่องจากอำนาจทางการเมืองได้เปลี่ยนจากฝ่ายเจ้าไปสู่คนกลุ่มใหม่ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารและพลเรือน ซึ่งเรียกตนเองว่า “คณะราษฎร” เป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยตามแบบตะวันตก สภาวะของข้าราชการถูกปรับเปลี่ยนอีกครั้งหนึ่งในฐานะที่เทียบเท่าประชาชนทั่วไปตามหลักการของความเสมอภาคเท่าเทียมตามแบบประชาธิปไตย ดังนั้น การกำหนดความคิดของข้าราชการจึงเป็นส่วนที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนไปด้วย แต่เนื่องจากการที่ข้าราชการเป็นบุคคลกลุ่มแรก ๆ ที่มีความรู้อ่านออกเขียนได้ในสังคมไทยในอดีต ดังที่เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548, น. 129-176) พบว่ามีการกำหนดภารกิจใหม่ให้แก่ข้าราชการ โดยการขยายบทบาทของรัฐในการดูแลสังคมออกไปรอบด้าน จากเดิมมีเพียงการดูแลด้านความมั่นคง ทำให้ยังมีการขยายอำนาจรัฐ ยิ่งเป็นการเสริมแรงรวมศูนย์อำนาจเข้าส่วนกลาง (Political Centralization) ซึ่งเริ่มภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากขึ้น แต่จากการที่มีข้าราชการประจำกุมอำนาจสูงสุด จึงทำให้แนวคิดประชาธิปไตยจึงเป็นเพียงข้ออ้างเลื่อนวาง และทำให้สภาพการเมืองเริ่มเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2523, น. 141-158) กล่าวไว้ว่าเพราะระบบบริหารมีความมั่นคงแข็งแกร่งมีอิทธิพลและสามารถใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงการเมือง ความขัดแย้งทางการเมืองจึงเกิดขึ้นจากความขัดแย้งภายในระบบบริหาร หรือเป็นความขัดแย้งทางอำนาจระหว่างข้าราชการมากกว่าภายในสถาบันการเมือง เช่นเดียวกับที่ปิยนาค บุนนาค (2533, น. 292) พบว่า มีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูประบบราชการ ในปี พ.ศ. 2435-2453 กรณีการสร้างรถไฟของกรมโยธาธิการกับการส่งเสริมการชลประทานขัดแย้งในเรื่องประโยชน์ของแต่ละฝ่าย ซึ่งการต่อสู้จบลงด้วยความจำเป็นของสถานการณ์ในขณะนั้น และด้วยการอภิปรายในที่ประชุมอย่างกว้างขวางถึงจุดอ่อนและจุดแข็ง รวมทั้งการเข้ามามีบทบาทโดยตรงของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในฐานะผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการสูงสุด นอกจากนั้น กรณีความขัดแย้งอื่น ๆ ที่ปรากฏ มีการใช้ความพยายามเอาชนะฝ่ายการเมืองโดยทำให้ที่ประชุมเห็นว่า ผู้ปกครองไม่มีความสามารถในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาหัวเมือง หรือมีหนังสือไปถึงข้าราชการผู้อื่นในทำนองวิจารณ์

เชิงตำหนิในเรื่องอุปนิสัยใจคอ การตั้งบุคลากรของกระทรวงไปทำงานอีกกระทรวงหนึ่ง หรือการก้าวก่ายการบังคับบัญชาของกระทรวง ฯลฯ ซึ่งทำให้ต่อมาการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงต้องมีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เพื่อนำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้แทนระบบอุปถัมภ์ (Spoils System) รวมทั้งแยกแยะระหว่างข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำและให้ข้าราชการประจำวางตัวเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) เพื่อให้ข้าราชการได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่โดยไม่ต้องกังวลถึงอำนาจทางการเมืองที่จะเข้ามาแทรกแซงไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลชุดใดก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม สภาวะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ข้าราชการส่วนใหญ่อยู่ในสภาพไร้อุดมการณ์ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสภาพที่เคยเป็นอยู่ในอดีตได้หายไป

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาการเมืองระหว่างองค์การของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (2435-2453) โดย ปิยนาค บุนนาค (2533, น. 326-328) นั้น ยังได้พบว่า มีรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งบางส่วนในสมัยปฏิรูปยังส่งผลกระทบต่อรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งในสมัยต่อมาถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนมากเรื่องเป้าหมายของกระทรวงต่าง ๆ อันเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้ง คือการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณแผ่นดิน และอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน ซึ่งอำนาจสั่งการในการปฏิบัติงานนั้น พบว่า นำไปสู่ความขัดแย้งได้อย่างกว้างขวาง และหลายกรณีมากกว่า ดังจะเห็นได้ว่า หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบใกล้เคียงกันหรือซ้ำซ้อนกัน หรือต้องปฏิบัติงานร่วมกัน จะมีความขัดแย้งในลักษณะก้าวก่ายอำนาจหน้าที่กัน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ให้ความร่วมมือประสานงานกัน มีการ “ปิดสวะ” ความรับผิดชอบ และการ “ขัดทอด” อีกฝ่ายหนึ่ง คู่ขัดแย้งซึ่งผ่านกระบวนการกล่อมเกลางานทางการเมืองและสังคมแตกต่างกัน ย่อมมีทัศนคติ ค่านิยมที่แตกต่างกัน ประกอบกับการติดต่อสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ การรับรู้ที่ผิดพลาด และความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนย่อมนำไปสู่ความขัดแย้ง

นอกจากนั้น จากการศึกษายังพบว่าความขัดแย้งในสมัยปฏิรูประบบราชการในรัชกาลที่ 5 แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบุคคล กับระดับองค์การหรือกระทรวง โดยระดับบุคคลนั้น ผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ แบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มผู้นำรุ่นเก่า ซึ่งได้รับการฝึกฝนตามแบบตะวันตกอย่างไม่เต็มรูปแบบ (Traditionally Trained Elites) และกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ซึ่งได้รับการฝึกฝนตามแบบตะวันตกอย่างเต็มรูปแบบ (Modernly Trained Elites) ผู้นำสองกลุ่มนี้จะมีความคิดเห็น ค่านิยม และการปฏิบัติที่ต่างกัน

เนื่องจากการกล่อมเกลາทางการเมืองและสังคมที่แตกต่างกันอันนำไปสู่พฤติกรรมความขัดแย้ง

นอกจากความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้งในระดับบุคคลแล้ว ความแตกต่างของคู่ขัดแย้งในระดับองค์การ คือระดับกระทรวงก็นำไปสู่ความขัดแย้งได้เช่นกัน กระทรวงที่มีวิวัฒนาการมาจากองค์การแบบจารีตที่มีอำนาจมาแต่เดิมและได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากพระมหากษัตริย์ ดังกรณีของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งวิวัฒนาการมาจากกรมมหาดไทยและได้รับการสนับสนุนจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างมากก็จะแสดงให้เห็นว่ากระทรวงของตนมีความเหนือกว่ากระทรวงซึ่งเพิ่ง “แตกหน่อ” ขึ้นมาใหม่ ก็เข้าไปก้าวท้าวอำนาจหน้าที่ของกระทรวงดังกล่าว อันนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด

ยิ่งกว่านั้น คู่ขัดแย้งที่มีความแตกต่างกัน ถ้ามีการติดต่อสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ การรับรู้ที่ผิดพลาด และความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนก็ยิ่งทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นเร็ว และยืดเยื้อยิ่งขึ้น โดยมีลักษณะของการไม่ยอมกัน

พฤติกรรมของความขัดแย้งที่มีระดับความเข้มข้นมากหมายความว่า เป็นพฤติกรรมที่มีการต่อสู้อย่างรุนแรง โดยใช้กลยุทธ์ทุกวิถีทางเพื่อการเอาชนะฝ่ายตรงข้ามอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของคู่ขัดแย้ง ยิ่งทั้งสองฝ่ายมีขีดความสามารถสูง ก็จะทำให้การต่อสู้ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปอย่างรุนแรง เจ็บขาด จนกว่าจะมีการพ่ายแพ้กันไปอย่างสิ้นเชิงข้างหนึ่งในทางตรงกันข้าม ถ้าคู่ขัดแย้งมีขีดความสามารถน้อยหรือไม่มีโอกาสพัฒนาขีดความสามารถของตนโดยอาจมีข้อจำกัดบางประการ เช่น การถูกแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก ก็จะส่งผลให้พฤติกรรมความขัดแย้งมีความเข้มข้นน้อยตามไปด้วย คือ พฤติกรรมความขัดแย้งไม่มีความรุนแรง อาจมีการตกลงประนีประนอมกันได้ ซึ่งนำไปสู่การยุติความขัดแย้ง ผลก็คือ ไม่มีผู้ชนะ - ผู้แพ้อย่างเด็ดขาดในกรณีความขัดแย้งนั้น

ผลสรุปจากการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมขัดแย้ง ในช่วงก่อนสมัยปฏิรูป โดยเฉพาะสมัยอยุธยาและสมัยธนบุรี พฤติกรรมความขัดแย้งมีระดับความเข้มข้นสูง โดยคู่ขัดแย้งต่างฝ่ายต่างต้องการเอาชนะกันอย่างเด็ดขาด เพราะมีเป้าหมายอย่างเดียวกันซึ่งยอมกันไม่ได้ นั่นคือการได้ครองราชสมบัติในฐานะประมุขสูงสุดของราชอาณาจักร อันนำไปสู่การรบราฆ่าฟันกันอย่างรุนแรง จนกระทั่งฝ่ายหนึ่งพ่ายแพ้อย่างสิ้นเชิงโดยถูกประหารชีวิต พรรคพวกบริวารถูกลงโทษอย่างหนัก ส่วนผู้ชนะก็ได้ก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ สำหรับในช่วงระหว่างสมัยปฏิรูปโดยเฉพาะในระยะที่สอง พฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ มีระดับความเข้มข้นต่ำ และไม่ขยายตัวออกไปในวงกว้าง ทั้งนี้ไม่ใช่เพราะคู่ขัดแย้งไม่มีขีดความสามารถ แต่เป็นเพราะไม่มีโอกาสพัฒนาขีดความสามารถของตน เนื่องจากข้อจำกัดซึ่งมาจากปัจจัย 3 ประการ คือ

1. ค่านิยมแบบจารีต ภายใต้โครงสร้างสังคมเดิม ซึ่งเน้นที่ตัวบุคคลโดยการยอมรับในเรื่องฐานะชาติกำเนิด วงศ์ตระกูล อำนาจบารมี ระบบอาวุโส ระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ และความสามารถที่สั่งสมจากประสบการณ์เป็นสำคัญ ก็ทำให้คู่ขัดแย้งซึ่งเป็นผู้อ่อนอาวุโสกว่ามีฐานะชาติกำเนิดต่ำกว่า อ่อนประสบการณ์หรือไม่มีอำนาจบารมีเท่ากับคู่ขัดแย้งอีกฝ่ายหนึ่ง ต้องยอมรับที่จะยุติข้อขัดแย้งไปโดยปริยาย

2. โครงสร้างของระบบราชการซึ่งเป็นผลพวงจากการปรับปรุงประเทศเป็นแบบสมัยใหม่ มีผลกระทบทำให้บทบาทของบุคคลที่เป็นหัวหน้าองค์กรของรัฐไม่โดดเด่นเหมือนก่อนสมัยปฏิรูป เพราะต้องเข้ามาอยู่ในระบบราชการที่มีกฎระเบียบตามแบบตะวันตก แม้ว่าจะไม่เต็มรูปแบบแต่แบบแผนการบริหารก็ถูกนำมาใช้เป็นระเบียบปฏิบัติ เช่น มีการประชุมถกเถียงกันในที่ประชุม การยอมรับมติของที่ประชุม

3. บทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ความขัดแย้งถูกจำกัดความเข้มและการขยายตัวลง เป็นการเข้ามาแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก

ต่อมา ในช่วง พ.ศ. 2501-2516 ลิขิต ธีรเวคิน (2550, น. 171-180) ชี้ให้เห็นว่าอุดมการณ์ทางการเมืองในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มุ่งเน้นการประยุกต์แนวความคิดประชาธิปไตยให้เข้ากับจารีตและวัฒนธรรมไทย โดยเชื่อว่า การปกครองเป็นเรื่องของกษัตริย์ ของเจ้านายผู้มีบุญวาสนา ขอเพียงแต่ให้ผู้ใช้นั้นมีความเที่ยงธรรมและสุจริตใจ ตั้งอยู่ในศีลธรรม ผู้นำคือนายกรัฐมนตรีต้องมีอำนาจที่เด็ดขาด โดยตั้งอยู่ในธรรม ทำหน้าที่เป็นแบบพอลูนปกครองลูกข้าราชการและประชาชนมีหน้าที่ดำเนินตามนโยบายและรับเอาสิ่งที่เป็นความอุปถัมภ์จากฝ่ายรัฐบาล ข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำบัญชาจากรัฐบาล ความหมายในแง่นี้ ข้าราชการจึงมิได้เป็นผู้รับใช้หรือบริการประชาชน แต่มีความหมายทำนองเป็นข้าราชการหรือผู้รับใช้รัฐบาลมากกว่า และแนวการปฏิบัติ ทำให้ประชาชนไม่มีบทบาททางการเมือง หรือมีจำกัดภายใต้การควบคุมและยินยอมจากรัฐเท่านั้น

นอกจากนั้น ลิขิต ธีรเวคิน (2550, น. 171-172) ยังชี้ให้เห็นว่าในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ยังได้มีการปรับปรุงอำนาจของนายกรัฐมนตรี จากการเป็น first minister มาเป็น chief executive และได้รวมศูนย์อำนาจให้เข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรง ประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 57 เป็นฉบับสุดท้ายที่เน้นถึงการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการปรับปรุงสำนักงานนายกรัฐมนตรีได้ตามที่เห็นสมควร โดยเพิ่มหน่วยงานจาก 12 หน่วยงานเป็น 24 หน่วยงานในปี พ.ศ. 2506 สำหรับในด้านการบริหาร กลุ่มทหารมักจะได้ดำรงตำแหน่งผู้นำระดับสูง แต่จอมพลสฤษดิ์ก็ตระหนักดีว่าในเวลาเดียวกันก็ไม่ว่าจะเลยความสำคัญของข้าราชการพลเรือนได้ เพราะหากปราศจากการ

สนับสนุนของข้าราชการพลเรือน รัฐบาลก็ยากที่จะดำเนินตามนโยบายที่ได้วางไว้ แต่เนื่องจากระบบการทำงานของข้าราชการในแต่ละกระทรวงที่ตึงตัวอยู่ ทำให้มีลักษณะของความแตกแยกสูง การไม่ยอมประสานงานระหว่างหน่วยราชการเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ข้าราชการมองตัวเองเป็นเพียงผู้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างกระตือรือร้นเท่าที่ควร จอมพลสฤษดิ์จึงพยายามที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการระดับสูง โดยอาศัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) เป็นเครื่องมือ การเข้าไปศึกษาใน วปอ. ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีเกียรติ และบ่งถึงความสำคัญของหน่วยงานของตน รวมทั้งสามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นและความร่วมมือระหว่างข้าราชการระดับสูง โดยเฉพาะพลเรือนและทหารได้เป็นอย่างดี

ภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ๖ ธันวาคมถึงแก่อสัญกรรมเมื่อปี พ.ศ. 2506 จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้สืบทอดอำนาจ ระบบการปกครองและแผนพัฒนาเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ก็ได้ดำเนินต่อ แต่ขณะเดียวกันระบบฟอซุนของจอมพลสฤษดิ์เริ่มประสบปัญหา เพราะจอมพลสฤษดิ์ส่งเสริมให้มีการร่วมมือระหว่างพ่อค้ากับผู้นำทางการเมืองในลักษณะระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ ใช้ความคุ้นเคยกัน มีการประสานประโยชน์อย่างมากระหว่างธุรกิจกับการเมือง แต่พอจอมพลสฤษดิ์สิ้นบุญลง กลุ่มผู้นำทางการเมืองต่าง ๆ ก็เริ่มไหวตัวขัดแย้งกันในทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมือง ด้วยบุคลิกของจอมพลถนอมที่เน้นการอ้อมข้อม ทำให้ความขัดแย้ง ไม่แผ่ขยายออกไปมาก แต่ก็เพียงระยะหนึ่งเท่านั้น สุดท้ายความขัดแย้งก็เริ่มรุนแรงขึ้น ประกอบกับแรงบีบภายในกลุ่มการเมืองและประชาชนต่อประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง จึงจำยอมให้มีรัฐธรรมนูญออกมาและมีการเลือกตั้ง แต่ยังสงวนอำนาจโดยระบุในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้จอมพลถนอมได้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2512 แต่ความขัดแย้งระหว่างธุรกิจกับการเมืองก็ยังไม่หมดสิ้นไป โดยกลุ่มทหารให้ความคุ้มครองกลุ่มธุรกิจพ่อค้าในระบบอุปถัมภ์ สุดท้ายจอมพลถนอมใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจอีกในปี พ.ศ. 2514

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 และ 16 ตุลาคม 2519 นั้น สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาจากอุดมการณ์ทางการเมืองที่กำหนดโดยผู้นำทางการเมืองซึ่งสืบทอดมาจากระบบฟอซุนแบบสฤษดิ์ซึ่งความจริงคือระบบอุปถัมภ์นั่นเอง แต่ในสมัยต่อมา (จอมพลถนอมและจอมพลประภาส) ระบบอุปถัมภ์มีลักษณะรูปแบบใหม่ คือ มีผู้อุปถัมภ์ ได้แก่ นายทหารชั้นผู้ใหญ่ คือนายพลจำนวนหนึ่ง เป็นผู้ให้ความอุปถัมภ์ต่อนายทหารชั้นผู้น้อย นักการเมือง และนักธุรกิจ ดังนั้น ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งจะเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร นักธุรกิจ หรือนักการเมืองก็ตาม จะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของนายทหาร

ชั้นผู้ใหญ่ผู้ให้ความอุปถัมภ์ ช่วยเหลือหรือคุ้มครอง ส่วนผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ก็จะให้ความสนับสนุน เป็นการตอบแทน หรือถ้าในกรณีผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ที่เป็นนักธุรกิจจะได้รับความคุ้มครองทางการเมือง ผลประโยชน์ในแง่สิทธิหรือบางครั้งการหลบเลี่ยงกฎหมาย ก็จะตอบแทนผู้ให้ความอุปถัมภ์ ในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ยิ่งทำให้เห็นเด่นชัดว่า การใช้อำนาจรัฐบังหลวงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากลักษณะโครงสร้างของระบบ ในขณะที่สฤตยัยังอยู่ในอำนาจ คุณภาพของระบบ พ่อขุนหรือระบบอุปถัมภ์ ยังคงอยู่โดยมีพ่อขุนซึ่งทรงไว้ซึ่งอำนาจและบุคลิกอันแข็งแกร่ง ฉายรัศมีของอำนาจควบคุมกลุ่มผู้อุปถัมภ์ต่าง ๆ แต่หลังจากที่สิ้นสมัยจอมพลสฤต ความขัดแย้งก็เกิดขึ้นอย่างรุนแรง

นอกจากนั้น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการก็เริ่มปรากฏขึ้น ดังที่การขึ้นมามีอำนาจของพันเอกณรงค์ กิตติขจร ซึ่งเป็นบุตรชายของจอมพลถนอม และบุตรเขยของจอมพลประภาส (ลิขิต วีรเวศิน, 2550, น. 197-198) โดยพันเอกณรงค์ ได้ใช้อำนาจในฐานะรองเลขาธิการคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ในการสั่งจับนักธุรกิจที่ค้าของหนีภาษีและสั่งสอบสวนข้าราชการที่เกี่ยวข้อง มีข่าวลือว่าแม้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็ถูกสอบสวนโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นอย่างมาก ที่สำคัญคือสภาพการณ์ดังกล่าวทำให้คุณภาพของสายใยการใช้อำนาจรัฐบังหลวง ที่ได้แบ่งสรรเขตอิทธิพลกันอย่างเรียบร้อยของกลุ่มผู้ให้ความอุปถัมภ์ต้องถูกกระเทือนถึงแก่นถึงฐานราก

สภาพของจรรยาข้าราชการไทยในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงมีที่มาจาก การกำหนดนโยบายทางการเมืองจากฝ่ายการเมือง ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่มาจากการยึดหลัก ทศพิธราชธรรมตามศาสนาพุทธ ตามแบบกษัตริย์ สะท้อนให้เห็นว่า ความสำคัญของจรรยา ข้าราชการอันเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองนั้นขึ้นอยู่กับผู้ปกครองผู้บริหาร ดังเช่น คำสอนของพระพุทธเจ้าที่ตรัสไว้ในพระไตรปิฎกว่า

“เมื่อฝูงโคข้ามน้ำ ถ้าโคจำฝูงไปตรง โคทั้งหมดก็ไปตรงตามฉันใด ในหมู่มนุษย์ ก็ฉันนั้น ถ้าพระราชามหากษัตริย์หรือผู้ปกครองมีคุณธรรม ประชาชนก็มีคุณธรรมไปด้วย และประเทศชาติก็จะมีแต่ความสงบสุข” (วิทย์ วิศทเวทย์ และ เสถียรพงษ์ วรรณปก, 2533)

สภาพบริบทสังคมในปัจจุบัน พบว่ายังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของสังคมไทย คงอยู่ ซึ่งสืบเนื่องมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน และมีแต่จะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าจะมีการรณรงค์ เรื่องคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนการต้านทานจากหลายฝ่ายในสังคม ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน รวมถึงการปรับปรุงระบบราชการให้ยึดถือระบบคุณธรรม (Merit System) แทนระบบอุปถัมภ์ใน สมัยรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2472 (พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับข้าราชการพลเรือน, 2536, น. 8) หลังจากนั้น ได้พยายามแก้ไขโดยออกกฎหมายแต่ก็ไม่ได้ผล เช่น ที่มีการออกกฎหมายปราบปรามการ

ข้อราษฎรบังหลวง ในบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับพนักงานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2547, น. 46-47) ซึ่งมีการแก้ไขหลายครั้ง แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังไม่หมดสิ้นไป กลับเพิ่มพูนสะสม และยิ่งมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในปัจจุบัน ดังที่มีผลการวิจัยจำนวนมากเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการได้กล่าวไว้ เช่น การวิจัยเรื่อง “คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน ปี พ.ศ. 2542” ผาสุก พงษ์ไพจิตร นวลน้อย ตริรัตน์ ยงยุทธ ไชยพงศ์ และ คริส เบเคอร์ (2543, น. 1-4) โดยศึกษาการคอร์รัปชันที่เป็นตัวเงิน เช่น การให้สินบน การซื้อเสียง ไม่ครอบคลุมคอร์รัปชันที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งอยู่ในข่ายของคอร์รัปชันเชิงโครงสร้าง พบว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับชาติที่สำคัญเป็นอันดับสามรองจากปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาค่าครองชีพสูง กลุ่มตัวอย่างหัวหน้าครัวเรือนโดยทั่วไปเห็นว่า ไม่ค่อยทราบว่าจะรายงานเรื่องนี้ที่หน่วยงานใด และไม่อยากรายงานเพราะเกรงว่าจะได้รับผลกระทบทางลบภายหลัง และเห็นว่าถึงรายงานก็ไม่เกิดประโยชน์อะไร เพราะรัฐบาลไม่เอาจริง หรือในการวิจัยเรื่อง “คอร์รัปชันและการซื้อขายตำแหน่งในทัศนะข้าราชการปี 2543” โดยศุภชัย ยาวะประภาส สุวิมล ราชธนบริบาล ขวัญแก้ว โภทิทัต กนกอร กบิลลิกะวานิชย์ และนพเรณู สัจจารัตน์ (2544, น. 105) โดยสรุปความเห็นจากการสัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และกรุงเทพมหานคร จำนวน 597 ราย ระหว่างเดือนเมษายน - มิถุนายน 2543 พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม การรับสินบนเป็นเรื่องปกติที่พบได้ทั่วไป ขณะเดียวกันเมื่อสอบถามถึงหน่วยงานของตนเอง ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยว่า มีการคอร์รัปชัน และเห็นว่าสถานการณ์เรื่องคอร์รัปชันปัจจุบันดีกว่าเมื่อ 5 ปีที่ผ่านมา มีสาเหตุจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอก โดยเห็นว่า ปัจจัยภายในคือ ตัวข้าราชการเองมองว่าการรับราชการดีกว่าเอกชน ตนเองมีความซื่อสัตย์และทุ่มเทเวลาให้ราชการ ตลอดจนมีหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน ขณะเดียวกันก็มุ่งความก้าวหน้ามากกว่าประสิทธิภาพและโอกาสในการได้ประโยชน์ แต่ก็มีข้าราชการกลุ่มหนึ่งมีแนวโน้มว่าจะละเมิดกฎหมาย ส่วนปัจจัยภายนอกนั้นแบ่งเป็น 6 ประเด็นได้แก่

1. ระบบค่าตอบแทน
2. ระบบบริหารงานของหน่วยงาน
3. ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน
4. กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ
5. ระบบการตรวจสอบติดตาม

6. สาเหตุอื่น ๆ ได้แก่ วัฒนธรรมแบบไทย ๆ ซึ่งสามารถสรุปว่าแต่ละปัจจัยมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการคอร์รัปชัน โดยสาเหตุจากวัฒนธรรมแบบไทย ๆ ข้าราชการเห็นด้วยมากกว่าเอื้อต่อการเกิดคอร์รัปชันมาก

นอกจากนั้นยังมีการวิจัยเรื่อง “คอร์รัปชันในวงราชการ: กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์ ปี 2542” โดย นิพนธ์ พัวพงศกร เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุวรรณา ตุลยวสินพงษ์ (2543, น. 3-5) ซึ่งได้สรุปผลการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจกระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาคราชการว่า ต้นตอของการคอร์รัปชันในวงราชการเกิดจากอำนาจหน้าที่ของรัฐ 2 ด้านใหญ่ ๆ ด้านแรก คือ อำนาจการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น การหนีภาษี ด้านที่สอง คือ อำนาจการจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิทธิในการใช้ทรัพยากร เช่น สัมปทานต่าง ๆ และการจัดซื้อจัดจ้าง

การศึกษาวิจัยสภาพการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าว สะท้อนถึงปัญหาของการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนและการให้ความสำคัญต่อปัญหาจริยธรรมของสังคม ประกอบกับกระแสกดดันจากต่างประเทศ ที่จัดอันดับสถานการณ์ทางจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต คอร์รัปชันในประเทศไทยลดลงจากเดิม โดยองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International-TI) จัดอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันของไทยประจำปี พ.ศ. 2550 อยู่ที่ 84 (3.3 คะแนน) ใน 180 ประเทศทั่วโลก ลดลงจากเดิมที่อยู่ในอันดับ 64 (3.6 คะแนน) ในปี พ.ศ. 2549 จาก 163 ประเทศ และอยู่ลำดับที่ 59 (3.8 คะแนน) จากจำนวน 159 ประเทศในปี พ.ศ. 2548 ดังตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1
แสดงดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย
ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2538 – 2551

ปี พ.ศ.	คะแนน	จำนวนแหล่งข้อมูล	อันดับ	จำนวนประเทศ
2538	2.79	7	34	41
2539	3.33	10	37	54
2540	3.06	6	39	52
2541	3.00	11	61	85
2542	3.20	12	68	98
2543	3.20	11	60	90
2544	3.20	12	61	91
2545	3.20	11	64	102
2546	3.30	13	70	133
2547	3.60	14	64	146
2548	3.80	13	59	159
2549	3.60	9	63	163
2550	3.30	9	84	179
2551	3.50	9	80	180

ที่มา: สืบค้นเมื่อ ตุลาคม 2551, จาก <http://www.transparency.org/>

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาเพื่อหาทางแก้ไขและกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในภาครัฐมากมาย ดังเช่น การศึกษาและการสร้างจริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการ วรียา ชินวรรณ (2546, น. 1-16) ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว และอัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์ (2540, น. 10-12) การกำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการของสำนักงาน ก.พ. ตามที่ได้มีการกำหนดจริยธรรมนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การศึกษาพฤติกรรมที่ควรและไม่ควรปฏิบัติของข้าราชการตามโครงการรณรงค์เผยแพร่ค่านิยมรักความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อจัดทำคู่มือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐของ วรินท์ กิตติพิชัย (2549, บทคัดย่อ) การกำหนดวาระแห่งชาติเรื่อง จริยธรรม พ.ศ. 2549 ในสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และการแถลง

นโยบายของรัฐบาลเดียวกันนี้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่องการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ ปัญหาความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 (www.ocsc.go.th) และกำหนดจรรยาข้าราชการไว้เป็นการเฉพาะส่วนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมากมายเพื่อหาแนวทางแก้ไขดังรายละเอียดดังนี้

การศึกษาแนวคิดเรื่องจรรยาวิชาชีพในระบบราชการไทยของอัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์ เทชะบูรณ์ (2540, น. 8 -22) ศึกษาวิวัฒนาการความเป็นมาของกระบวนการสร้างจริยธรรมและจรรยาวิชาชีพในระบบราชการตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน พบว่า มีลักษณะของการพยายามพัฒนาเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในแต่ละยุคสมัยเพื่อสนองตอบต่อประชาชนโดยมีลักษณะควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ โดยระบบราชการในสมัยสุโขทัย ข้าราชการช่วยการบริหารปกครองของพ่อขุนตั้งแต่ด้านกำลังคน การผลิต การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และการเก็บภาษี ซึ่งลักษณะจรรยาวิชาชีพเป็นไปในลักษณะของความเมตตาปรานีของพ่อที่มีต่อลูก อันมีลักษณะของหลักธรรมพื้นฐานของมนุษย์

ต่อมาในระบบราชการสมัยอยุธยา มีลักษณะโครงสร้างที่เริ่มมีความสลับซับซ้อน โดยเฉพาะภายหลังการปฏิรูปของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้น มีการแบ่งโครงสร้างเป็นฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนหรือมหาดไทย มีการจัดระบบย่อยทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเป็นฐานเสริมระบบราชการ คือ ระบบศักดินาและระบบไพร่ โดยระบบศักดินาเป็นระบบการจัดสรรที่นาตามฐานะทางสังคม ส่วนระบบไพร่ เป็นการจัดระเบียบทางสังคมและการจัดสรรแรงงาน นอกจากนั้น ยังมีสิ่งบ่งบอกสถานะทางสังคมอื่น ๆ ของข้าราชการ อาทิ ยศ ราชทินนาม ตำแหน่ง ควบคู่ไปกับศักดินา โดยหน้าที่หลักของข้าราชการก็คือ การประกอบพิธีกรรม การบำบัดทุกข์บำรุงสุข การป้องกันอิทธิพลศัตรู การเกณฑ์แรงงานและการเก็บภาษี

โครงสร้างระบบราชการดังกล่าวข้างต้น ได้ดำรงอยู่โดยตลอด (แม้หลังกรุงศรีอยุธยาแตก เมื่อ พ.ศ. 2310 ก็ตาม) และได้ใช้เป็นกลไกบริหารราชการ จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการครั้งใหญ่ เมื่อ พ.ศ. 2435 โดยเหตุผลในการปฏิรูปเป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบโต้ลัทธิล่าอาณานิคม โดยมีการจัดตั้งกระทรวงตามรูปแบบตะวันตก ในด้านการบริหารมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจโดยมีระบบมณฑลเทศาภิบาล และนับเป็นการปฏิรูปที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมไทยในภาพรวมด้วย มีการยกเลิกประเพณีการหมอบคลาน การยกเลิกระบบไพร่ การยกเลิกระบบทาส และมีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่รวมศูนย์การปกครองโดยรับเงินเดือนในฐานะข้าราชการประจำแทนระบบการกินเมืองแต่เดิม ถือเป็นการสร้างรัฐสยามแทนราชอาณาจักรสยาม

ทั้งยังมีการเสริมกระบวนการสร้างชาติด้วยระบบภาษา โดยมีการใช้ภาษากลาง (ภาษากรุงเทพฯ) และยังมีการปฏิรูปควบคู่ไปทุกด้าน เช่น ด้านการทหาร ด้านการคลังการเก็บภาษี ด้านการศาล และสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ (การสร้างถนน ขุดคลอง จัดตั้งไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์ การสื่อสารคมนาคม) ซึ่งลักษณะของจรรยาวิชาชีพมีลักษณะของมรดกของแบบแผนค่านิยมของชนบทรรมนิยมประเพณีไทย ซึ่งฝังตัวอยู่ในระบบอย่างแน่นหนา แต่ยังคงขาดลักษณะของมาตรฐานด้านจริยธรรมของจรรยาวิชาชีพ ซึ่งจรรยาวิชาชีพมีลักษณะขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการเองว่าจะมีพื้นฐานจริยธรรมส่วนตนมากน้อยเพียงใด และขึ้นอยู่กับค่านิยมของสังคมในขณะนั้น ยังมีลักษณะผสมผสานกับหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารปกครอง อาทิ หลักธรรมทศพิธราชธรรมซึ่งเป็นคุณธรรมของนักปกครอง ซึ่งมีขอบเขตของจรรยาวิชาชีพตามลำดับของสถานภาพทางสังคมตามลำดับชั้นและข้าราชการยังคงมีลักษณะของความเป็นเจ้าขุนมูลนาย

การปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ เมื่อ พ.ศ. 2435 นั้นดังกล่าวข้างต้นแล้วมีผลกระทบอย่างกว้างขวางกับระบบสังคมไทย ในส่วนระบบราชการเองเริ่มมีลักษณะโครงสร้างแบบตะวันตก มีการสร้างสถาบันข้าราชการแบบใหม่ที่มีความรู้ความชำนาญและมีโลกทัศน์แบบใหม่ และทำที่สุดกลับกลายเป็นสถาบันที่ทำลายอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ และนำไปสู่การปฏิวัติเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 โดยมีสถาบันราชการทหารเป็นแกนนำ ซึ่งโครงสร้างหลักของระบบราชการไทยมิได้เปลี่ยนแปลง แต่มีลักษณะการสนองตอบต่อกลุ่มข้าราชการที่มีอำนาจสูงสุด โดยกลุ่มดังกล่าวก็พยายามรักษาอำนาจของตนโดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทหาร ซึ่งเด่นชัดหลังการยึดอำนาจจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนมาถึง จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งแสดงออกโดยกฎหมายหลักของการแบ่งส่วนราชการคือ อำนาจคณะปฏิวัติ ปว.216, ปว. 218 โดยมีฐานความเชื่อหลักว่าสังคมไทยประกอบด้วยประมุข 3 ชั้น คือ รัฐบาล ข้าราชการและประชาชน โดยรัฐบาลและข้าราชการมีหน้าที่ดูแลทุกข์-สุขให้ประชาชน และช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการละเลยการพัฒนาอุดมการณ์ และแนวความคิดประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอุดมการณ์เริ่มแรกของการยึดอำนาจปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 และเป็นเหตุสำคัญที่นำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ยังผลให้ระบบราชการมีโครงสร้างที่ต้องเปิดกว้างเพื่อตอบสนองต่อประชาชนและอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่เป็นกระแสหลักในขณะนั้น ขณะเดียวกันระบบราชการและโดยเฉพาะตัวข้าราชการเองเริ่มประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่น การถูกแทรกแซงทางการเมืองการขาดความรู้ความชำนาญในการบริหารแบบใหม่ที่มีลักษณะเปิดมากขึ้น นอกจากนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปของการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดกลุ่มนักธุรกิจที่มีอำนาจทางการเงินโดยใช้อำนาจและสถานะทางการเงินของ

ตนเข้าควบคุมอำนาจทางการเมืองและแทรกแซงระบบราชการให้กระทำตามเจตนาของตน ขณะเดียวกันลักษณะจรรยาวิชาชีพที่ขาดลักษณะมาตรฐาน โดยขึ้นอยู่กับพลังการฝังรากของ ค่านิยมขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละตัวบุคคลผู้เป็นข้าราชการนั้นไม่สามารถจุดรั้งให้จรรยา วิชาชีพมีพลังเหนี่ยวรั้งพลังของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ ได้ นอกจากนั้น สังคมไทยเองก็ไม่สามารถรักษาสິงที่ติงามของค่านิยมขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดี ไว้ได้ ทำให้อำนาจเงินตราามีอิทธิพลเชิงค่านิยมได้ ดังรูปธรรมที่ปรากฏโดยทั่วไปเกี่ยวกับ พฤติกรรมของข้าราชการไทย โดยเฉพาะการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงการราชการ การฉ้อราษฎร์บังหลวง และคอร์รัปชัน โดยเฉพาะการคอร์รัปชันได้กลายเป็นตัวสร้างความมี เสถียรภาพที่อาจมีเหตุผลสอดคล้องกับระบบศีลธรรมดั้งเดิมที่ยอมรับคอร์รัปชันได้ โดยอาจ เรียกชื่ออื่น ๆ เช่น คอมมิชชั่น สลีนน้ำใจ เช่น การยอมจ่ายเงินเมื่อทำผิดโดยไม่ยอมไปโรงพัก การให้ เงินเจ้าหน้าที่ด้วยความเต็มใจเพื่อคาดหวังว่าจะได้รับความสะดวกมากขึ้น การเอาของราชการมา ใช้ส่วนตน มาให้เชื้อของขวัญ ฯลฯ พฤติกรรมของข้าราชการดังกล่าวได้ปรากฏและได้รับการ ยอมรับโดยได้มีการจัดตั้งสำนักงานการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เมื่อ พ.ศ. 2518 จนรุนแรงขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2534 การคอร์รัปชันได้กลายเป็นประเด็นทาง การเมืองเป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ทั้งยังมีการประกาศรายชื่อบุคคล “ร่ำรวยผิดปกติ” เพื่อดำเนินการยึดทรัพย์ด้วย

กระบวนการสร้างจริยธรรมและจรรยาวิชาชีพในระบบราชการไทยจึงมีลักษณะดำรง อยู่ตลอดตั้งแต่เริ่มมีระบบราชการ และแหล่งที่มาของจรรยาวิชาชีพนั้น มีปัจจัยและองค์ประกอบ ต่าง ๆ ก็คือพื้นฐานค่านิยมจากขนบธรรมเนียมประเพณีทั้งฝังรากลึกมาแต่โบราณกาล โดยมี สาระสำคัญและมีความแตกต่างตามมิติเวลาซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งระบบราชการและข้าราชการต้องปรับตัวตามสภาพแวดล้อม และการที่ ระบบราชการและตัวข้าราชการไม่สามารถปรับตัวได้นั้นจะส่งผลกระทบต่อจรรยาวิชาชีพอย่าง หลีกเลียงไม่ได้ ดังปรากฏของพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและมีขอบต่าง ๆ ของข้าราชการอยู่เสมอ ๆ ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงที่ไม่หยุดนิ่งของสภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีผลกระทบต่อจรรยาวิชาชีพของข้าราชการส่วนหนึ่งด้วยอันอาจ วิเคราะห์ได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนกำหนดจรรยาวิชาชีพของข้าราชการไทยประกอบด้วย โครงสร้างระบบราชการ (ภายใต้โครงสร้างสังคมไทย) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและ การเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และบุคลิกภาพส่วนตัวของข้าราชการเอง

จรรยาวิชาชีพ จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการอันประกอบด้วย จริยธรรมพื้นฐานที่ ก่อรูปมาจากธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมที่ฝังรากในสังคมไทยมายาวนาน และแสดงพฤติกรรม

หลายลักษณะทั้งมีขอบเขตรวมถึงพฤติกรรมทางสังคมด้านต่าง ๆ มาด้วย ในส่วนการแสดงออกซึ่งจรรยาวิชาชีพความเป็นข้าราชการ จึงมีลักษณะเป็นหลักมาตรฐานทางปฏิบัติตนตามหลักจริยธรรมที่ตนได้รับการอบรมบ่มเพาะมา ผสมผสานกับข้อปฏิบัติตามระเบียบราชการจึงมีลักษณะเกี่ยวข้องกับความรู้เชิงจริยธรรมที่แสดงออกถึงทัศนคติและการมีเหตุผลเชิงจริยธรรม ที่จะแสดงออกของการเลือกปฏิบัติตนจากเหตุจูงใจที่อยู่เบื้องหลังดังกล่าว

ลักษณะวิวัฒนาการของจรรยาวิชาชีพของข้าราชการไทย จึงเป็นกระบวนการสร้างจรรยาวิชาชีพที่ก่อรูปจากค่านิยมธรรมเนียมประเพณีอันพึงปฏิบัติของสังคมไทยแต่โบราณและตรงกับความคิดหวังของสังคมขณะนั้นที่ต้องการให้ดำรงอยู่ ผสมผสานกับพื้นฐานการมีจริยธรรมส่วนตัวข้าราชการเองและลักษณะสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่ทุกยุคสมัย นอกเหนือจากลักษณะของความเชื่อเชิงทัศนคติที่เป็น “ผู้ปกครอง” หรือ “เจ้าขุนมูลนาย” ซึ่งยังขาดมาตรฐานของจรรยาวิชาชีพซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ของการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ ซึ่งจะต้องอาศัยองค์ความรู้เชิงจริยธรรม

งานที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมและพฤติกรรมของข้าราชการ ได้แก่ งานของวริยา ชินวรรณ (2546, น. 1-33) ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “จริยธรรมในวิชาชีพ” และ อมร รักษาสัตย์ (2546, น. 39) ในการศึกษาจริยธรรมของพลเมืองไทยในระบบอุปถัมภ์โดย พบว่า ในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ของพลเมืองไทยส่วนใหญ่ ยังไม่มีมาตรฐานทางจริยธรรมที่ชัดเจน โดยการแสดงจรรยาบรรณและวินัยของบุคคลหลายอาชีพ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ หลายประการ เช่น ไม่มีมาตรฐานทางจริยธรรมของพลเมืองในระบบประชาธิปไตยในประเทศใด ๆ ในโลกที่ชัดเจนพอจะนำมาใช้เป็นตัวอย่างหรือมาตรฐานได้ มาตรฐานทางจริยธรรมอาชีพต่าง ๆ มีความแตกต่างกันมาก แม้อาชีพเดียวกันก็มีการใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมือนกัน วางโครงสร้างจริยธรรมไม่เหมือนกัน จึงยากที่จะเขียนจรรยาบรรณแต่ละอาชีพให้เป็นที่ยอมรับ แม้แต่คำปฏิญาณของแพทย์ที่ถือว่าเป็นสากลมานาน ก็ยังแปลความหมายไม่ตรงกัน

ในงานของวิภาดา อังสุมาลิน (วริยา ชินวรรณ, 2546, น. 187) วิจัยเรื่องจริยธรรมในวิชาชีพของข้าราชการ พบว่าในปัจจุบันมีข้าราชการจำนวนมากที่ขาดจิตสำนึกต่อหน้าที่และความรับผิดชอบ จึงขาดจิตสำนึกในการให้บริการ โดยในสภาวะสังคมปัจจุบันที่ค่านิยมทางจริยธรรมของข้าราชการได้เปลี่ยนไป ความประพฤติที่เป็นการทุจริตกลายเป็นสิ่งที่คนทั่วไปยอมรับ เป็นการยกย่องคนดีที่มีเงิน แม้ว่าจะไม่สุจริต จึงเป็นค่านิยมที่ผิด ๆ ที่คิดว่าข้าราชการเป็นเจ้าคนนายคน ขนชั้นปกครอง ประชาชนเป็นผู้ได้บังคับบัญชา ทำให้ข้าราชการวางตัวเป็นนาย พูดจาข่มขู่ ไม่บริการ หรือให้ความสะดวก นอกจากจะมีคำตอบแทน จึงทำให้ข้าราชการที่ดีมีความรู้ความสามารถสูงเกิดความเบื่อหน่าย ลาออกไปทำงานในหน่วยงานเอกชน จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาจริยธรรม

ในวิชาชีพข้าราชการ ปรับเปลี่ยนทัศนคติ สุภาพถ่อมตนและรักษากฎระเบียบ เช่นเดียวกับงานของกุหลาบ รัตนัสจธรรม, พิศมัย เสรีขจรกิจเจริญ และ วิไล สถิตเสถียร (2546, น. 4-6) ศึกษาจรรยาบรรณวิชาชีพในประเทศไทยรวมทุกวิชาชีพที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรจำนวน 48 จรรยาบรรณ พบว่าส่วนร่วมของจรรยาบรรณทุกกลุ่มสาขาวิชา คือ ผู้ประกอบอาชีพควรมีความซื่อสัตย์สุจริต คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม รับผิดชอบ เคารพสิทธิของผู้อื่น ไม่โกหกหลอกลวง

วิรัตน์ กิตติพิชัย (2549, น. บทคัดย่อ) ในการศึกษาโครงการรณรงค์เผยแพร่ค่านิยมรักความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อจัดทำคู่มือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า ค่านิยมหรือพฤติกรรมที่ควรปฏิบัติได้แก่ ค่านิยมตามหลักจรรยาบรรณ และกฎหมาย

3. วรรณกรรมเกี่ยวกับการถ่ายทอดอุดมการณ์จรรยาข้าราชการ

จากการศึกษาข้อมูลสถิติจำนวนข้าราชการ พบว่าจำนวนข้าราชการปัจจุบันมีมากขึ้น จากเดิมข้าราชการในสมัยก่อนมีเพียงไม่กี่ร้อยคน ทำหน้าที่ทั้งด้านการทหารและพลเรือนรวมกัน แต่นับจากวันที่มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก พ.ศ. 2471 ประกาศใช้ มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 ตามหลักฐานที่ปรากฏในหนังสือวิวัฒนาการของสำนักงาน ก.พ. อดีต – ปัจจุบัน (2548, น. 9) ถือได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นจุดกำเนิดของการสอบคัดเลือกผู้สมัครเข้ารับราชการอย่างเป็นทางการ จำนวนข้าราชการในสมัยนั้นมีเพียง 47,000 คน โดยประมาณ และหลังจากนั้นเพียงไม่ถึงร้อยปีข้าราชการมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าสิบเท่า โดยในปี พ.ศ. 2550 จำนวนข้าราชการในฝ่ายพลเรือนมีมากถึง 1,275,350 คน (ภาพรวมข้าราชการในฝ่ายพลเรือน ปี พ.ศ. 2550 ยังไม่รวมข้าราชการฝ่ายทหาร ข้อมูลและสถิติจากฝ่ายวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 1 พฤศจิกายน, 2551) หากพิจารณาเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญภายใต้การดูแลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในปีเดียวกัน มีจำนวน 364, 486 คน ไม่รวมข้าราชการตำรวจ ทบวงมหาวิทยาลัย อัยการ ตุลาการ รัฐสภา องค์การอิสระ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น นับว่าเป็นสื่อบุคคลกลุ่มใหญ่ (Group Communication) ที่มีการถ่ายทอดอุดมการณ์ ค่านิยมต่าง ๆ ที่มี แบบแผนอย่างเดียวกันอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ดังเช่น งานศึกษาการจัดระเบียบสังคมไทย โดย ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ (2518, น. 189) ศึกษาการจัดแบ่งชั้นและการเชิบบนฐานะทางสังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325-2416) ตั้งแต่รัชกาลที่หนึ่งทรงขึ้นครองราชย์สมบัติจนถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระชนมายุครบ 12 พรรษา โดยพบว่า การจัดระเบียบสังคมไทยได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนาและระบบเครือญาติ สำหรับการเชิบบนฐานะในสังคมนั้น ได้รับอิทธิพลจาก

ประเพณีในอดีตและภูมิหลังของประวัติศาสตร์อาจมีความสำคัญเป็นพิเศษในการเชื่อมโยง ขบวนการเขยิบฐานะทางสังคมกับผลที่เกิดขึ้นในสังคม ตลอดจนการมีคุณงามความดีบางอย่าง เป็นพิเศษของข้าราชการที่ทำให้ได้รับการเลื่อนฐานะเลื่อนตำแหน่งในระบบราชการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานที่เน้นทำตามคำสั่งและเชื่อฟังคำสั่งอย่างเคร่งครัด รวมถึงสะท้อนสภาพสังคมใน ขณะนั้นและปัจจุบันยังคงมีรูปแบบความคิดอุดมการณ์บางอย่างปรากฏอยู่ในสังคม ดังนี้

...พฤติกรรมแนวปฏิบัติของข้าราชการ จะสังเกตได้จากกิจกรรมารยาท เช่น การมี สัมมาคารวะ คำพูด ภาษา แสดงถึงความสัมพันธ์ของผู้น้อยกับผู้ใหญ่ จะเห็นได้ว่า มีการเน้นความสำคัญเรื่องการคารวะอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การมีสัมมาคารวะ ในสังคมไทยหมายถึงการเชื่อฟังเมื่ออยู่ต่อหน้าและมีความสงบเสงี่ยมทั้งในทาง กิจกรรมารยาทและคำพูดอีกด้วย ฉะนั้น จึงเป็นการยากที่จะถูกเถียงผู้ใหญ่หรือให้ คำแนะนำที่มีได้ข้อร้อง โดยไม่ถูกกล่าวหาว่าขาดสัมมาคารวะ ...

...ความสำคัญที่ให้แก่อนันดรสูงกว่าหรือต่ำกว่า ในฐานะเป็นแนวปฏิบัติของคน ไทย จึงทำให้คนไทยได้ถามกันในเรื่องส่วนตัวก่อนเมื่อแรกพบ คำถามเกี่ยวกับอายุ เกี่ยวกับตำแหน่งของพ่อแม่ ตำแหน่งของฝ่ายหนึ่ง ราคาสิ่งของที่ฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าของ เหล่านี้ย่อมเป็นคำถามที่ทำให้ชาวต่างชาติตกตะลึง...ปัจจัยประการหนึ่งคือ ลำดับ ชั้นต่าง ๆ ในความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการที่มีอยู่ทั่วไป...

ดังนั้น อิทธิพลจากศาสนาและเครือญาติ จึงอาจจะยังคงมีอิทธิพลอยู่ในสมัยปัจจุบัน แม้ว่าจะมีบริบทสังคม การเมือง ตลอดจนจำนวนข้าราชการพลเรือนที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิมหลายเท่าตัว ก็ตาม ทั้งนี้ หากพิจารณาในปัจจุบัน เนื่องจากข้าราชการมีจำนวนมากขึ้น กลไก การถ่ายทอดอาจ มีความแตกต่างจากในอดีต โดยเฉพาะการกำหนดเป็นกฎหมายที่มีลายลักษณ์อักษร และมีการ ถ่ายทอดผ่านสื่อมวลชนเพื่อให้ข้าราชการได้รับรู้พร้อม ๆ กันทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่า คงมีงานพิธีการต่าง ๆ ตามประเพณี ซึ่งส่วนราชการในต่างจังหวัดได้มีส่วนร่วมจัดงานในหน่วยงาน ราชการตนเอง หรือชมการจัดพิธีการผ่านสื่อมวลชน เช่น การถ่ายทอดสดพระราชพิธีจรดทรงนังคัลแรก นาขวัญในวันพืชมงคล หรือการถ่ายทอดสดในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณเป็นข้าราชการที่ดีในโอกาส เฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏ การศึกษากลไกการถ่ายทอดในเรื่องนี้

แต่สำหรับในอดีตนั้น มีการศึกษาการถ่ายทอดจรรยาไว้ในวรรณคดีไทย ได้แก่ งาน ศึกษาด้านแปลความหมายทางการเมืองในวรรณคดี สุรพงษ์ ไสธนะเสถียร (2535, น. 173-180) ศึกษาเรื่อง ธรรมจรรยาในราชาธิราช : สื่อปกครอง ซึ่งสะท้อนสภาพข้าราชการในยุคก่อน ที่ได้มี การทุ่มเทในงานประพันธ์ของข้าราชการระดับสูงซึ่งใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ ที่ครองราชย์

ท่ามกลางความวุ่นวายของสังคมและการสร้างบ้านแปลงเมือง (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1) เห็นว่าน่าจะมีความคิดบางประการแฝงอยู่โดยเฉพาะในเชิงจริยปรัชญา หรือคุณลักษณะของสิ่งที่ควรเป็นบรรทัดฐานของสังคม เพราะถูกคาดหวังว่าจะบรรลุไปสู่ความดี ในการศึกษาพบว่ามีการกล่าวถึงคุณสมบัติของข้าราชการบริพาร หรือการเป็นข้าในองค์พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชไว้ในวรรณคดีราชานิราชา โดยยกคำกล่าวโอวาท ข้าราชการบริพาร เช่น เป็นคุณสมบัติที่พึงมีในข้าราชการ ซึ่งส่วนใหญ่เน้นปัญญา ความเพียร ความสามารถเฉพาะตัว และความสัมพันธ์กับผู้อื่น หรือในพิชัยสงครามที่กล่าวว่า ให้มีความฉลาดในการตั้งชั่งค้ายอย่างปลอดภัยในการให้ทหารได้พักผ่อนหลับนอน เพื่อให้มีกำลังใจในการต่อสู้กับข้าศึก เป็นต้น เป็นภารกิจที่ข้าราชการบริพารจะต้องเรียนรู้เมื่อเข้าสู่สนามรบเพื่อเอาชัยชนะเหนือศัตรู แสดงถึงคุณสมบัติของข้าราชการที่ต้องมีทั้งความสามารถรอบด้าน การเตรียมความพร้อม ไม่ประมาท มีความฉลาดและมีคุณธรรม การทำงานของข้าราชการเปรียบดั่งนกยาง คือ ความเป็นผู้เรียนรู้ซึ่งกลอุบายสำหรับไว้ล่อลวง ปัจจุบันมิตรเอาชนะชนะมาถวายผู้ปกครอง ทั้งนี้ เพื่อความเจริญด้วยยศศักดิ์สมบัติ ดังนกยางมีอุบายล่อลวงฝูงปลาเพื่อจิกกิน เป็นต้น ในงานทำนองเดียวกัน สุรพงษ์ โสธนะเสถียร (2545, น. 135-148) ได้ศึกษากรณีวิเคราะห์พระราชนิพนธ์รามเกียรติ์ฉบับรัชกาล ที่ 1 จะเห็นได้ว่านอกจากจะสื่อความคิดทางการเมืองให้เข้าใจในพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์แล้ว ยังได้ช่วยให้เข้าใจในบทบาทของเหล่าพระราชวงศ์และขุนนางที่พึงมีต่อ พระบรมเดชาานุภาพด้วย โดยกล่าวถึงคุณสมบัติของข้าราชการที่ดี ไม่ว่าจะเป็นตอนพาลีสอนน้องหรือกุมภกรรณสอนพิเภก ซึ่งสรุปคุณสมบัติที่สำคัญบางประการได้ เช่น ความขยันหมั่นเพียร การไม่แข่งขันหรือตีตนเสมอพระมหากษัตริย์ การไม่แสดงอาการหลุกหลิก ความจงรักภักดี การไม่เอาความรักความเมตตาที่พระมหากษัตริย์ทรงประทานให้มาใช้ในทางเสื่อมเสีย การไม่ทรยศขายชาติ การไม่ซ้ำเติมเมื่อเพื่อนถูกลงโทษ การไม่ยุ่งเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือสตรีนางในที่เป็นของพระองค์ การไม่ทำให้ระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท การระมัดระวังความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น ความสามารถในการเป็นที่พึงแก่ญาติมิตรบริวาร เป็นต้น

การศึกษาของสมบัติ จันทรวงศ์ (2532, น. 454) พบว่า การแปลเรื่องสามก๊กในสมัยรัชกาลที่ 2 ก็เพื่อให้เป็นตำราพิชัยสงครามของขุนนางและข้าราชการในสมัยนั้น โดยให้ความรู้และแง่คิดในกลยุทธ์และยุทธวิธีต่าง ๆ เช่นตอนสุมาอี้กับขงเบ้งซ่อนกลศึกกัน หรือการศึกษาคำให้การของขุนหลวงหาวัด สุรพงษ์ โสธนะเสถียร (2545, น. 140) ในตำราพระพิชัยเสนา ซึ่งเน้นแนวปฏิบัติของขุนนางข้าราชการและไพร่พล ที่อาจกล่าวเทียบได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในปัจจุบัน

งานแปลความหมายจากวรรณกรรมการเมืองและประวัติศาสตร์ที่สำคัญอีกเล่ม ได้แก่ งานของสมบัติ จันทรวงศ์ (2549, น. 365) ในการศึกษาศาสนากับการเมือง ชัยสงคราม เบื้องต้นว่าด้วยอุดมการณ์และวิเทโศบายของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โดยกล่าวว่า อุดมการณ์เป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเป็นรัฐ โดยอุดมการณ์มีที่มาจากแหล่งสำคัญ 2 ทาง คือ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องปรับอุดมการณ์ให้เข้ากับสภาพสังคม และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นในสมัยกษัตริย์อยุธยาตอนต้น ๆ พยายามจะผนวกเอา อาณาจักรสุโขทัยเดิมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงใช้ ศาสนาเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายสร้างความชอบธรรมทางการเมือง และการให้ความสำคัญ กับพิธีสำคัญ ดังที่ นาฏวิภา ชลิตานนท์ (2524, น. 200) ค้นพบในประวัติศาสตร์นิพนธ์ไทยว่า เป็นการบ่งถึงฐานะที่เหนือกว่าและศักดิ์สิทธิ์กว่า

การถ่ายทอดอุดมการณ์จรรยาจากอดีตสู่ปัจจุบัน จากงานวิจัยเรื่องข้าราชการไทย สำนึกและอุดมการณ์ โดย กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2539, น. 41) พบว่า อุดมการณ์ เป็นแบบแผนของความคิด ความเชื่อ ที่มีคุณลักษณะที่พึงจะเป็นของข้าราชการ ซึ่ง ก็จะเป็นปทัสถาน (Norms) ที่ข้าราชการทุกคนควรยึดถือปฏิบัติ ความคิดความเชื่อนี้เองจะปรากฏ ออกมาเป็นพฤติกรรมหรือการกระทำที่ดีอันเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม โดยมีผลจากโครงสร้าง ระบบราชการ สภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และสภาพแวดล้อมปัจจุบัน และ บุคลิกภาพของข้าราชการจึงควรมีความสอดคล้อง จึงจะช่วยให้แนวทางในการปลูกฝังให้ ความคิด ความเชื่อ และการกระทำของข้าราชการที่ปรากฏออกมามีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อย่างไรก็ดี ปัจจัยที่มีส่วนกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการทั้งสามประการต่างก็มีการเปลี่ยนแปลง อยู่เสมอ ทำให้ปทัสถาน (Norms) แห่งการกระทำหรือพฤติกรรมของข้าราชการ ก็ย่อมจะต้อง เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น อุดมการณ์ของข้าราชการก็จะต้องมีการ เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเช่นกัน โดยในอดีต อุดมการณ์ของข้าราชการไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง พ.ศ. 2476 มีแหล่งกำเนิดมาจากพระมหากษัตริย์ ดังปาฐกถาของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชที่กล่าวว่า ข้าราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นเครื่องมือการปกครองของพระเจ้า แผ่นดินหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นแขนขาแห่งรัฐ พระมหากษัตริย์เป็นนายของข้าราชการและเป็นศูนย์ รวมตลอดจนผู้กำหนดหลักการในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั้งปวง ข้าราชการคือผู้ที่ทำงาน ให้พระเจ้าแผ่นดินจึงต้องมีคุณสมบัติที่เพียบพร้อมไปด้วยคุณธรรมแห่งการเป็นข้าราชการใน องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังปรากฏในพระราชกำหนดเกา จ.ศ. 117 (พ.ศ. 2288) ซึ่ง รวมอยู่ในหนังสือกฎหมายตราสามดวง ที่ได้กำหนดว่า ผู้ที่จะเป็นข้าราชการซึ่งในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์มีตำแหน่งเป็น พระ หลวง ขุน หมื่น ผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง กรรมการ จะต้อง

ประกอบด้วยวุฒิ 4 ประการ คือ ขาดิวุฒิ คือ ผู้ที่มีตระกูล เป็นอัศรมหาเสนาบดีสืบ ๆ กันมา รัยวุฒิ คือผู้ที่มีอายุ 31 ปีขึ้นไป คุณวุฒิ คือผู้ที่มีความรู้ฝ่ายทหารและพลเรือนชำนาญ ปัญญาวุฒิ คือ ผู้ที่จำเริญด้วยปัญญาฉลาด และคิดอ่านให้ชอบด้วย และข้าราชการยังต้องประกอบด้วยอธิบดี 4 ประการคือ จันทาธิบดี คือ เมื่อพระมหากษัตริย์ต้องพระราชประสงค์สิ่งใด ผู้นั้นนำสิ่งนั้นมาทูล ถวาย วิริยาธิบดี คือ ประกอบด้วยความเพียรในราชการมิได้ขาด จิตธิบดี คือ มีน้ำใจกล้าแข็งใน การรณรงค์สงคราม และวิมังสาธิบดี คือ ฉลาดในพิพากษาความ และอุบายในราชการต่าง ๆ

จากการศึกษาดังกล่าว กระทบ ทงธรรมชาติยังได้สรุปว่า แม้ไม่อาจทราบได้แน่ชัด ว่าได้มีการถือปฏิบัติมานานเพียงใด แต่ก็นับได้ว่าเป็นแนวทางที่ดีและเป็นข้อยืนยันว่าผู้เป็น ข้าราชการจะต้องมีหลักปฏิบัติที่พึงยึดถือ อันได้แก่ ความจงรักภักดี ความเพียร ความกล้าหาญ และความฉลาดมีไหวพริบเป็นสำคัญ ประเด็นสำคัญคือคุณสมบัติของข้าราชการที่กำหนดไว้ใน พระราชกำหนดดังกล่าวล้วนเกี่ยวข้องกับผูกพัน และเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งองค์พระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นว่า วุฒิ ทั้ง 4 ประการ คือ ขาดิวุฒิ ซึ่งหมายถึงข้าราชการต้องเป็นผู้ที่มีตระกูล เป็น อัศรมหาเสนาบดีสืบต่อกันมา หมายความว่า ข้าราชการไม่ใช่ใครที่ไหนก็ได้ แต่จะต้องเป็น ผู้ที่เกิดในตระกูลของข้าราชการมาก่อน ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในสมัยก่อนไม่มีหลักประกันใด ที่จะค้ำประกันการมีคุณธรรมของข้าราชการ จึงต้องใช้ตระกูลของข้าราชการเองเป็นสิ่งที่ค้ำประกัน ในการปฏิบัติหน้าที่รับใช้พระเจ้าแผ่นดิน และในอธิบดีประการแรกคือ จันทาติ เป็นสิ่งที่ตอกย้ำว่า ข้าราชการคือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามพระราชประสงค์แห่งองค์พระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ

นอกจากอุดมการณ์ในการรับราชการจะมีที่มาโดยตรงจากองค์พระมหากษัตริย์แล้ว ที่มาของอุดมการณ์ยังปรากฏในพระราชพิธี 12 เดือนของไทยสมัยโบราณ พระราชพิธีต่าง ๆ เหล่านี้ได้สอดแทรกอุดมการณ์ดังกล่าวไว้อย่างแนบเนียน แนบแน่นและต่อเนื่องซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทุกเดือน ทุกปี เป็นเครื่องมือทางสังคมที่หล่อหลอมอุดมการณ์ข้าราชการให้มีคุณธรรม ความซื่อสัตย์ เคารพตนเอง เคารพหน้าที่ และจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และด้วยอุดมการณ์ ดังกล่าวนี้นเอง นับเป็นกลไกที่เป็นรูปธรรมอย่างหนึ่งของการสร้างความสงบ ความมีระเบียบวินัย ขึ้นในสังคมไทยสมัยก่อน ถึงแม้ว่าพระราชพิธีนี้จะเป็นเพียงการสร้างเงื่อนไขทางความเชื่อที่หา บทพิสูจน์หรือข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical data) มายืนยันไม่ได้ แต่เชื่อว่าอย่างน้อยก็น่าจะมี ส่วนช่วยให้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดำเนินมาได้นานกว่า 400 ปี

นอกจากนั้น **กระทบ** ทงธรรมชาติ (2539, น. 87) พบว่า ในอดีตการถ่ายทอด อุดมการณ์ในหมู่ข้าราชการเป็นการถ่ายทอดในกลุ่มคนจำนวนไม่มาก และมีที่มาที่สำคัญที่สุดคือ พระมหากษัตริย์ โดยถ่ายทอดผ่านกิจกรรม พิธีกรรมในประเพณีต่าง ๆ เช่น ประเพณีทางพุทธ ศาสนา พระราชพิธี 12 เดือน พระราชทานพร วรรณคดี แหล่งที่มาของอุดมการณ์ข้าราชการในสมัย

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ อีกอย่างหนึ่งคือ อุดมการณ์ของข้าราชการที่ยึดแบบอย่างที่ดีของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือข้าราชการที่มีอาวุโสกว่า ดังมีคำกล่าวว่า “ข้าราชการชั้นสูง ขนาด เสนาบดี อธิบดี เป็นตัวอย่างสวยงามให้ผู้น้อยเจริญตาม” ตัวอย่างที่สวยงามและแบบแผนอันดี ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนหนึ่งยังมีที่มาจากพระมหากษัตริย์เอง มีรูปแบบที่ปรากฏ คือ “การถวายตัวเป็นมหาดเล็ก” แต่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้ว อำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงทำให้ไม่มีการถ่ายทอดอุดมการณ์ อย่างเป็นทางการเมื่อรัฐไม่มีตัวตนชัดเจน จึงไม่สามารถปลูกฝังและส่งเสริมอุดมการณ์ของ ข้าราชการได้ ผลที่ตามมาคือ อุดมการณ์ข้าราชการได้เริ่มเลือนหายไปจากระบบราชการและ สังคมไทย และข้าราชการจึงสร้างอุดมการณ์ของตัวเอง ไม่ใช่อุดมการณ์ของรัฐ และอุดมการณ์ ของหน่วยงานราชการแห่งหนึ่งอาจแตกต่างไปจากอีกหน่วยราชการหนึ่งได้

งานศึกษาวัฒนธรรมในระบบราชการของโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ (2546, น. 120-127) แสดงให้เห็นว่า ในระบบราชการมีการถ่ายทอดลักษณะพฤติกรรมต่าง ๆ จากรุ่นสู่รุ่น โดย แสดงให้เห็นว่าเป็นการยินยอมประพติดตามอำนาจของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือฝ่ายการเมือง รวมทั้งเป็นพฤติกรรมที่ถ่ายทอดผ่านภาษากาย เพราะถ้าขัดขึ้นจะมีผลต่อความก้าวหน้าใน ตำแหน่งหน้าที่ การโยกย้ายแต่งตั้งไม่เป็นไปตามที่ตั้งใจ ซึ่งแสดงออกทางภาษากาย รวมทั้ง พฤติกรรมการทำงาน บรรยากาสนในที่ทำงาน การเน้นที่พิธีการ รูปแบบหรูหร่า หรือเน้นพิธีกรรม ที่บูชาอำนาจมากกว่า ต่าง ๆ เช่น การยืนต้อนรับด้วยกิริยาภูมิ่อไว้ข้างหน้าทั้งสองข้าง หรือการ จัดแถวต้อนรับ การใช้สรรพนามและถ้อยความในบันทึก จดหมายราชการ ซึ่งแสดงความเหลื่อมล้ำ การคุกเข่าเวลาเข้าพบ ทำให้โอกาสให้คนดีทำงานได้ถูกทำลายลงไป เป็นต้น

4. ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับจรรยาข้าราชการกับการต่อสู้ทางการเมือง

เพื่อให้เกิดความเข้าใจภาพระหว่างระบบราชการหรือฝ่ายการบริหารกับการเมือง ว่า มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกันอย่างไรก่อนที่จะเข้าสู่วรรณกรรมจรรยาข้าราชการกับการต่อสู้หรือทาง การเมืองในรายละเอียดดังนี้

คำว่า “การบริหารราชการ” “การบริหารรัฐกิจ” หรือ “รัฐประศาสนศาสตร์” ใน ภาษาไทยนั้น ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Public Administration ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

การบริหาร (Administration) (สมาน รังสิโยภฤกษ์ และ สุธี สุทธิสมบุญ, 2540, น. 1-10) หมายถึงความพยายามในการที่จะร่วมมือกันดำเนินงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

ราชการ (Public) หมายถึงข้าราชการหรือกิจการต่าง ๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับราชการพลเรือนและราชการทหารของฝ่ายบริหาร รวมทั้งกิจการต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการด้วย

การบริหารราชการ (Public Administration) ก็คือ ความพยายามในการที่จะร่วมมือกันดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ หรือดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการร่วมมือดำเนินงานนั้น จำเป็นจะต้องจัดให้มีหน่วยงานหรือส่วนราชการ เพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เป้าหมายของรัฐบาลอาจดูได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น และจัดให้มีระเบียบการบริหารงานหรือที่เรียกว่า “ระเบียบบริหารราชการ” เพื่อให้มีการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีดำเนินงานแบบต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารราชการ ก็คือ การนำนโยบาย (Policy) มาปฏิบัติ (Implementation) โดยบรรดาข้าราชการนั่นเอง

ในสมัยหนึ่งได้มีผู้แปลคำว่า การบริหารราชการ (Public administration) ว่า “การบริหารสาธารณะ” โดยใช้คำว่า “สาธารณะ” แทนคำว่า “ราชการ” ถ้าพิจารณาในแง่นี้ คำว่า “การบริหารราชการ” นอกจากจะหมายถึงการบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวงทบวงกรม) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และท้องถิ่นรูปอื่น ๆ แล้ว ยังหมายรวมถึงการบริหารงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจด้วย

จะเห็นได้ว่า คำว่า การบริหารราชการ อาจหมายถึงเฉพาะการบริหารงานโดยมีข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการเป็นผู้ปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งเป็นความหมายอย่างแคบส่วนความหมายอย่างกว้างนั้น อาจหมายรวมถึงการบริหารงานโดยมีพนักงานของรัฐทุกประเภทเป็นผู้ปฏิบัติ กล่าวคือ หมายรวมถึงการบริหารงานโดยมีข้าราชการ ลูกจ้าง หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ปฏิบัติด้วย

ลักษณะสำคัญของการบริหารราชการ

ในการบริหารนั้น ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานด้านใดก็ใช้หลักบริหารที่มีลักษณะเป็นสากล (Universal) เหมือนกันทั้งนั้น กล่าวคือ จะต้องมีการวางแผน (Planning) การจัดรูปงาน (Organizing) การจัดบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน

(Co-ordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารงานในแต่ละด้านสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับการบริหารราชการนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของธุรกิจเอกชนอื่น ๆ แล้วจะมีลักษณะแตกต่างที่เป็นสาระสำคัญอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น

1. ขอบเขต การบริหารราชการมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนทั้งประเทศ นับตั้งแต่เกิดจนตาย เช่น การแจ้งเกิด การเข้าโรงเรียน การประกอบอาชีพ การเจ็บป่วย เป็นต้น การบริหารราชการมีลักษณะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness to the public) ดังจะเห็นได้ว่า เดิมหน้าที่สำคัญของรัฐ ก็คือการป้องกันประเทศ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน แต่ต่อมาเมื่อจำนวนประชาชนเพิ่มมากขึ้น การบริหารราชการก็ต้องขยายขอบเขตให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จนในบางครั้งความใหญ่โตกว้างขวางของกิจการของรัฐนี้เอง มีผลทำให้การบริหารราชการมีลักษณะอืดอาดและล่าช้าในสายตาของประชาชนทั่วไป

2. อำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการนั้น มีอยู่อย่างกว้างขวางทั้งที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ และที่มิได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณี การใช้ดุลยพินิจในกิจการบางอย่าง เป็นต้น

การบริหารราชการส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องการใช้อำนาจที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่วางไว้ และเป็นไปตามลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งมีลักษณะเป็นรูปปิรามิด คือ อำนาจสูงสุดอยู่ที่ส่วนบนของปิรามิดอันได้แก่ คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ถัดลงมาก็ได้แก่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากอง และหัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้าแผนก ลดหลั่นกันลงมา

จุดเริ่มต้นของการเกิดกฎหมายในระบบราชการไทย อูสุฮาร์ โกมลปาณิก (2530, น. 64) พบว่า ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้ติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศทางทวีปยุโรป อารยธรรมตะวันตกได้แพร่เข้ามาในประเทศไทยและมีอิทธิพลอยู่มาก เพื่อมิให้แตกต่างกับลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินในอารยประเทศ มีการจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง และทรงตรากฎหมายออกมาเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง และอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ นับได้ว่าเริ่มมีกฎหมายควบคุมการใช้อำนาจของข้าราชการไว้อย่างแน่ชัด โดยในปี พ.ศ. 2471 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก กำหนดบทบัญญัติลงโทษทางวินัยข้าราชการที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยถือว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรงมีโทษถึงขั้นออกจากราชการ

3. ผู้ปฏิบัติงาน การบริหารราชการเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง (Career service) และเป็นที่ยอมรับว่า เป็นอาชีพที่มั่นคงกว่าอาชีพอื่น ๆ โดยได้แบ่งงานออกตามลักษณะเฉพาะของแต่ละงาน (Specialization) เช่น การสื่อสารคมนาคม การเกษตร การสาธารณสุข การประมง การประมง การประมง เป็นต้น จึงจำเป็นต้องคัดเลือกผู้มีความรู้ ความสามารถในงานแต่ละด้านเข้ามาปฏิบัติงาน

4. วัตถุประสงค์ การบริหารราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ (Service making) แก่ประชาชน ซึ่งแตกต่างกับการบริหารงานของธุรกิจเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร (Profit making) ดังจะเห็นได้ว่า บริการของรัฐที่ไปสู่ประชาชนจะมีลักษณะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทุกหมู่เหล่าโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และจะจัดให้โดยไม่คำนึงถึงต้นทุน แต่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นใหญ่ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การสื่อสารคมนาคมการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

5. ความต่อเนื่อง การบริหารราชการมีลักษณะมั่นคงและต่อเนื่องกันไป ไม่ว่ากลุ่มใดหรือพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ การบริหารราชการจะทำ ๆ หยุด ๆ ตามอำเภอใจมิได้ เพราะการบริหารราชการมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อความเป็นอยู่และความผาสุกของประชาชน เช่น การไฟฟ้า การประปา การขนส่ง เป็นต้น ความมั่นคงของการบริหารราชการนี้มีไปถึงตัวผู้ปฏิบัติงาน (ข้าราชการ) ด้วย คือ ผู้ปฏิบัติงานจะมีความมั่นคงและก้าวหน้าในอาชีพราชการตามความรู้ความสามารถของแต่ละคน

6. การควบคุม การบริหารราชการเป็นการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่ ลักษณะของกิจการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติจึงสลับซับซ้อนและจำต้องแบ่งสรรอำนาจในการปฏิบัติงานออกไปให้ชัดเจน มีการควบคุมตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา นอกจากนั้นยังจะถูกควบคุมจากพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มประชาคม เช่น หนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนอื่น ๆ เป็นต้น

การบริหารราชการประจำกับการเมือง

ในการบริหารประเทศนั้น อาจแยกออกเป็นขั้นตอนสำคัญ ๆ 2 ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบาย (Policy determination) ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมือง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจัดทำ (Implementation) ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารราชการประจำหรือข้าราชการประจำ

แต่เนื่องจากการบริหารราชการประจำที่จำเป็นจะต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติ และจะต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันไปได้จึงไม่ควรที่จะให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปยุ่งยักก้าวก่ายกับฝ่ายบริหารราชการประจำ ก็เกรงว่าจะมีการเล่นพรรคเล่นพวกหรือนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อน

ตำแหน่ง เป็นต้น อันเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ หรือ อาจมีการแต่งตั้งผู้ที่ไม่มีความสามารถเข้าปฏิบัติงานอันจะเป็นผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำโดยส่วนรวมขาดประสิทธิภาพไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีความพยายามที่จะแยกการบริหารราชการประจำ ออกจากการเมือง แต่ความพยายามดังกล่าวข้างต้น ก็ทำไม่สำเร็จ เพราะตามสภาพความเป็นจริง ของการบริหารประเทศนั้น แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว การบริหารราชการประจำกับการเมืองนั้น เป็นการดำเนินงานคนละขั้นตอนกันดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัตินั้นการบริหารราชการประจำ กับการเมืองมีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกันเหมือนลูกโซ่ กล่าวคือการบริหารราชการประจำเองก็ไม่สามารถจะแยกออกจากการเมืองได้ เพราะไม่สามารถจะกำหนดลงไปให้ชัดแจ้งว่า ในการบริหาร ประเทศนั้น ส่วนใดเป็นการบริหารราชการประจำและส่วนใดเป็นการเมือง เพราะการบริหาร ราชการประจำและการเมืองมีส่วนสัมพันธ์หลือมล้ำกัน มากบ้าง น้อยบ้าง อยู่เสมอ แม้แต่ใน ประเทศที่เป็นผู้นำในการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ต่างก็ยอมรับว่าการบริหารราชการประจำการเมืองนั้นเป็นของคู่กัน ไม่สามารถจะแยกออกจากกัน ได้โดยเด็ดขาดโดยเปรียบเทียบว่า “การเมืองกับการบริหารเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญ อันเดียวกัน (Politics and administration are the two sides of a coin)”

และเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงแล้ว ก็จะเห็นได้ว่า ไม่สามารถจะแยกการ บริหารราชการประจำออกจากการเมืองได้ เพราะการบริหารราชการประจำเป็นการปฏิบัติตาม นโยบายให้บรรลุตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางไว้ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลนั้นก็มีลักษณะเป็นเรื่อง ของการเมืองทั้งสิ้น แม้แต่นโยบายการบริหารราชการประจำเองก็มีลักษณะเป็นการเมือง อุดมการณ์ทางการเมืองจะกำหนดแบบของการบริหารประเทศ และประการสำคัญที่สุดก็คือ นโยบายการบริหารราชการประจានั่นเองก็จะต้องได้รับความเห็นชอบ ตรวจสอบ และควบคุม โดยฝ่ายการเมือง หรือข้าราชการการเมืองในระดับสูงอยู่เสมอ ถ้าหากฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการ เมืองไม่เห็นชอบด้วย ก็อาจยกเลิก แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารราชการประจำ นั้น ๆ เสียอย่างไรก็ได้

จึงสรุปได้ว่า การบริหารราชการประจำกับการเมืองนั้น แม้ในทางทฤษฎีจะเป็นการ ดำเนินงานคนละขั้นตอนกัน แต่ในทางปฏิบัติจะเกี่ยวข้องกันเหมือนลูกโซ่ ไม่สามารถจะแยกออก จากกันได้อย่างเด็ดขาด

แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของนักวิชาการอีกท่านหนึ่งมีมุมมองที่แตกต่างไป คือ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2523, น. 64-79, อ้างถึงใน Max Weber, 1864-1920) กล่าวถึงระบบบริหาร ในประเทศที่กำลังพัฒนาว่า ประกอบด้วย 3 ลักษณะเรียงลำดับจากแบบดั้งเดิมไปสู่ทันสมัย ได้แก่

ระบบอำนาจบารมี ระบบอำนาจตามประเพณี และระบบอำนาจตามกฎหมายและหลักเหตุผล¹ ซึ่งอธิบายความขัดแย้งระหว่างรูปแบบกับเนื้อหาของพฤติกรรม การบริหารและค่านิยมทางสังคม ที่มีผลต่อการบริหารได้ว่า สังคมยังคงมีลักษณะเดิมอยู่ การใช้ระบบราชการแบบเดิมมานาน จะนำระบบราชการแบบอุดมคติของเวเบอร์มาใช้อย่างเป็นทางการ จึงก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางพฤติกรรมหลายประการ และหากใช้หลักเกณฑ์ของเวเบอร์อย่างเคร่งครัดแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ไทยเรายังไม่มีระบบราชการตามความหมายที่แท้จริง มีแต่ระบบกึ่งราชการ หรือกึ่งผสมระหว่างระบบราชการกับระบบประเพณีเท่านั้น ซึ่งอาจสรุปได้ว่า การบริหารราชการของไทยหรือประเทศกำลังพัฒนา ยังไม่ใช่ระบบที่ใช้เหตุผลโดยสมบูรณ์ แต่อาจผสมระหว่างการใช้อำนาจตามประเพณีและอำนาจบารมีด้วยนั่นเอง นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยพบว่า การต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทย กลุ่มที่ได้รับชัยชนะเหนือกว่าในการผลักดันค่านิยม ทศนคติ ความคิด ความเชื่อ ให้เป็นที่ยอมรับในสังคมก็คือ กลุ่มจารีตประเพณีอำนาจนิยมดั้งเดิมของสังคมไทยนั่นเอง (เทพฤทธิ์ สุภาสงวน, 2535, น. 224-225)

นอกจากนั้น ชัยอนันต์ สมุทวณิช ยังพบว่า ริกส์ (Riggs, 1964, อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2523, น. 161) ให้ข้อคิดที่น่าสนใจว่า ระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ซึ่งยึดหลักคุณธรรม (Merit System) มีผลกระทบต่อการพัฒนาทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากหลักการเลือกสรรบุคคลตามระบบคุณธรรมเป็นข้อจำกัดประการสำคัญ ที่ป้องกันไม่ให้นักการเมืองเข้ามาแทรกแซงและควบคุมข้าราชการซึ่งเป็นจักรกลในการบริหารนโยบาย เพราะถ้านักการเมืองไม่

¹ระบบบริหารแบบอาศัยกฎหมาย (Legal Authority) เป็นแบบราชการสมัยใหม่ตามอุดมคติของเวเบอร์ พัฒนามาจากระบบบริหารแบบอาศัยอำนาจตามประเพณี (Traditional Authority) ที่เรียกเจ้าหน้าที่ในระบบว่า ขุนนาง แทนคำว่า ข้าราชการ และระบบบริหารแบบอาศัยบารมีของผู้ปกครอง (Charismatic Authority) ซึ่งเป็นระบบดั้งเดิม คำว่า “บารมี หมายถึง คุณลักษณะบางอย่างของบุคคลหนึ่ง ซึ่งบุคลิภาพของเขาทำให้เขาแตกต่างไปจากคนธรรมดาสามัญ และได้รับการนับถือว่าเป็นผู้ที่อยู่เหนือธรรมชาติ อยู่เหนือมนุษย์ และมีอำนาจพิเศษ หรือคุณสมบัติเกินกว่าคนทั่วไป” ระบบนี้ ผู้อยู่ใต้การปกครอง เป็นเสมือนสานุศิษย์ของผู้มีหน้าที่ต้องรับรู้ความเป็นมาบุรุษ และต้องเชื่อฟังผู้นำ ซึ่งเวเบอร์เชื่อว่า อำนาจบารมีนี้ ตรงข้ามกับอำนาจที่อาศัยหลักของเหตุผลและตรงข้ามกับอำนาจแบบอาศัยประเพณี ในแง่ที่ว่า อำนาจที่อาศัยหลักเหตุผลและที่อาศัยประเพณีนั้น ยังมีการควบคุมพฤติกรรมที่กระทำเป็นประจำวัตร (routine control of action) ดังนั้น อำนาจบารมีจึงเป็นอำนาจที่ปราศจากเหตุผล

สามารถแต่งตั้งบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญทางการบริหารงานแล้ว นักการเมืองก็จะไม่สามารถควบคุมนโยบายได้ ถ้าข้าราชการประจำต่อต้านนโยบายนั้น ริคส์ ก้าวไปไกลถึงกับเสนอว่า ระบบเล่นพรรคเล่นพวกอาจจะมีส่วนทำลายประสิทธิภาพทางการบริหาร แต่อาจช่วยสร้างเสริมฐานอันมั่นคงของพรรคการเมือง ซึ่งจะนำไปพัฒนาทางการเมืองได้ นอกจากนี้ การที่ระบบราชการปลอดจากการใช้ระบบเล่นพรรคเล่นพวกก็ได้เป็นหลักประกันว่า ระบบราชการนั้นจะสามารถสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพิจารณาว่าประสิทธิภาพทางการบริหาร มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับการตอบสนองกับความต้องการของประชาชน ถ้าปราศจากการควบคุมทางการเมืองแล้ว ข้าราชการอาจขาดมูลเหตุจูงใจที่จะรับใช้หรือให้บริการที่ดีแก่ประชาชน ข้าราชการมักใช้อำนาจทางการเมืองไปในทางที่แสวงหา หรือปกป้องผลประโยชน์ของตนมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนก็เป็นได้ ดังนั้นระบบบริหารในประเทศที่กำลังพัฒนาจึงไม่มีประสิทธิภาพเพราะขาดการควบคุมทางการเมือง และยังเป็นสิ่งกีดขวางการเติบโตของสถาบันทางการเมืองอีกด้วย ข้อเสนอให้ใช้ระบบเล่นพรรคเล่นพวกนี้ ไม่ได้หมายความว่าขอยกเลิกระบบคุณธรรมโดยสิ้นเชิง แต่น่าจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถใช้ระบบอุปถัมภ์ และแต่งตั้งพรรคพวกที่มีความคิด และนโยบายสอดคล้องกับนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเข้าไปอยู่ในตำแหน่งสำคัญของระบบราชการบ้าง ระบบดังกล่าวจะได้ผลก็ต่อเมื่อในระบบการเมืองมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวหรือสองพรรคที่ผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล โดยมีเสียงข้างมากในสภาแต่จะมีผลเสียกรณีที่มีรัฐบาลผสม เพราะรัฐบาลผสมมักขาดเอกภาพทางนโยบาย การใช้ระบบอุปถัมภ์โดยพรรคการเมืองหลายพรรค จึงนำไปสู่ความสับสนในการบริหารราชการแทนที่จะก่อให้เกิดผลดีในการควบคุมนโยบาย เพราะนอกจากพรรคแต่ละพรรคจะมีความแตกต่างกันทางด้านนโยบายแล้ว แต่ละพรรคยังต้องการแข่งขันทางการเมือง โดยอาศัยการควบคุมกระทรวงทบวงกรมเป็นเครื่องมือแสวงหาความนิยมให้แก่พรรคอีกด้วยการแข่งขันดังกล่าวมีผลทำให้แต่ละกระทรวงที่ถูกควบคุมโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ ขาดการประสานงานกัน โดยแต่ละฝ่ายมุ่งขยายอาณาจักรของตนแทนที่จะร่วมมือกัน

ความเห็นของริคส์ นับเป็นเรื่องที่ควรหยิบยกมาพิจารณาในสภาพการณ์ทางการเมืองของไทย แม้ว่าระบบบริหารราชการไทยจะใช้ระบบคุณธรรมอย่างเป็นทางการ แต่หลักคุณธรรมก็มิได้นำมาใช้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏหลักฐานว่า ถ้าปราศจากการแทรกแซงโดยนักการเมืองแล้ว ระบบบริหารของไทยจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม ในทางตรงกันข้ามเรามักจะพบว่าพรรคคอร์รัปชันจะมีอย่างกว้างขวางในระยะไม่มีสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งและการขาดสภาผู้แทนราษฎร ยังทำให้ข้าราชการไม่ต้องระมัดระวังตัวในการใช้อำนาจ เพราะไม่มีคนคอยรับคำร้องเรียนจากประชาชนและคอยตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนั้น ลิขิต ธีรเวคิน (อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, น. 193) กล่าวว่า ระบบราชการไทยมีลักษณะผสม ระหว่างการใช้ระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณธรรม โดยคุณสมบัติการศึกษามีส่วนสัมพันธ์ในการเลื่อนตำแหน่งอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะค่านิยมของสังคมไทยที่ “เห่อ” ปริญญาจากต่างประเทศ ทำให้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการจรรโลงระบบคุณธรรมแบบเทียมแฝง แต่อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของชัยอนันต์ สมุทวณิช (2522, น. 195) นั้น คิดว่า การเริ่มต้นชีวิตในราชการเป็นผู้แสร้งวิชา แต่ในการก้าวไปสู่ตำแหน่งสูง ๆ ในวงราชการนั้น การใช้วิชา มีบทบาทน้อยกว่าการใช้มนุษยสัมพันธ์ ซึ่งค่านิยมของระบบราชการเป็นตัวกำหนด

นอกจากนั้น ชัยอนันต์ สมุทวณิช ยังชี้ให้เห็นด้วยว่า ระบบคุณธรรมในวงราชการไทย เป็นเพียงมายาคติ (myth) ที่ถูกนำมาใช้เพื่อรักษาสถานภาพเดิม ได้แก่ การปลอดจากการควบคุม ตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก โดยเฉพาะองค์กรที่มีลักษณะแตกต่างไปจากตัวระบบราชการเอง ได้แก่ สถาบันการเมือง หรือเป็นข้ออ้างป้องกันการที่ฝ่ายการเมืองจะเข้ามาควบคุมระบบราชการ มากกว่าการใช้ระบบคุณธรรมตามความหมายที่จริง ซึ่งไม่ใช่เพียงการรับบุคคลเข้าปฏิบัติราชการ โดยวิธีการสอบแข่งขันโดยถือคุณวุฒิแทนหลักเกณฑ์อื่น ๆ เช่น ชชาติวุฒิ หากรวมถึงการเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย การมอบงาน การบังคับบัญชาอย่างมีเหตุผล (rational) ซึ่งเป็นกระบวนการ หลังจากเข้ารับราชการแล้วด้วย เพราะเมื่อก้าวสู่ตำแหน่งสูง ความสามารถของงานมีไม่เกณฑ์ ในการพิจารณา หากมีปัจจัยอื่น ๆ อีกมากมาย รวมอยู่ในคำว่า “ความเหมาะสม” ซึ่งมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า อาจหมายถึง ตระกูลดี มีความสัมพันธ์กับผู้ใหญ่ มีความรู้ดี โอกาสดี สังคมดี นายดี บุคคลิกดี ประชาสัมพันธ์เก่ง คล่อง เป็นต้น และที่ผ่านมา ข้าราชการไทยได้สร้างภูมิคุ้มกันการควบคุมทางการเมืองหลายรูปแบบ เช่น ข้าราชการสร้างภาพพจน์ของนักการเมืองว่า เป็นคนที่ไม่มีความรู้ขาดประสบการณ์ทางการบริหาร และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ข้าราชการสร้างเกราะป้องกันการควบคุมทางการเมือง โดยการออกพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ให้อำนาจ รัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการได้เฉพาะระดับปลัดกระทรวง ส่วนในระดับอธิบดีนั้น ปลัดกระทรวง ยังคงมีอำนาจในการแต่งตั้ง และข้าราชการทหารสามารถใช้อำนาจแฝงเร้น ด้วยการเป็นผู้ควบคุม กำลังทหารในการสร้างความหวาดกลัวในหมู่นักการเมือง ไม่ให้เข้าไปควบคุมการบริหารงานทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการควบคุมงบประมาณรายจ่าย

เมื่อเป็นเช่นนี้ ระบบการเมืองไทยจึงประสบกับปัญหาอย่างมากในการควบคุมระบบบริหาร การที่พรรคการเมืองมีหลายพรรคและยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบบสองพรรค ทำให้สถาบันทางการเมืองแข่งขันกันเอง และก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองในขณะที่จะระบบราชการ ยังคงเป็นปึกแผ่นแน่นหนา และความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองดังกล่าวได้เป็นช่องทางให้คณะ

ทหารมีเหตุผลที่จะนำมากล่าวอ้างในการเข้าแทรกแซงทางการเมือง โดยการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังที่ปรากฏอยู่เสมอในการเมืองไทย

นอกจากนั้น ระบบราชการกับการเมืองยังเกี่ยวข้องกับกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ การปิดกั้นกิจกรรมและการเคลื่อนไหวของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ มีผลทำให้ระบบราชการขาดพลังตรวจสอบประเมินผลของนโยบาย ฉะนั้นในกรณีที่กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ เติบโตและมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น จึงทำให้ระบบราชการจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

การควบคุมการบริหารราชการ

ตามทฤษฎีวัฒนธรรมองค์กร การสื่อสารเพื่อควบคุมองค์กร (Organization Control Theory) โดย ฟิลลิป ทอมกินส์ และจอร์จ เซนนี่ (Phillip Tompkins, George Cheney) และคณะ (Littlejohn and Foss, 2005, pp. 254-255) ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วพบว่า ในองค์กรมักมีกลไกการควบคุมบุคลากรอยู่ 4 วิธี ได้แก่ การใช้อำนาจควบคุมอย่างง่ายโดยสายบังคับบัญชา (Simple control) การใช้อำนาจผ่านเครื่องมือเทคโนโลยี (Technical control) การควบคุมตามกฎระเบียบและมาตรการต่าง ๆ ขององค์กร (Bureaucratic control) และการควบคุมโดยความพร้อมเพรียง (Concertive control) ซึ่งในการควบคุมโดยความพร้อมเพรียงสมาคมนั้น เป็นวิธีการที่ฟิลลิป ทอมกินส์ และจอร์จ เซนนี่ กล่าวว่าน่าสนใจมากที่สุด เนื่องจากเป็นวิธีการสร้างแนวความคิดของบุคคลในองค์กรให้เป็นไปในทางเดียวกัน เป็นค่านิยมอุดมการณ์เดียวกัน เช่นเดียวกับที่ สมาน รังสียกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบุญ (2540, บทที่ 2) พบว่า ราชการไทย ก็ได้มีการจัดแบ่งวิธีการควบคุมองค์กรไว้ในลักษณะเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินงานให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ และทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินงานไปด้วยดี เนื่องจากการเป็นการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่ มีขอบเขตกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งราชการไทยนั้น นอกจากจะถูกควบคุมตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา และควบคุมโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐแล้ว ที่สำคัญที่สุดคือ การควบคุมข้าราชการด้วยการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น คณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องและดำเนินการเรื่องนี้โดยตรงที่สุด คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. จึงได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ของกรรมการชุดนี้ โดยพบว่า มีผู้ให้คำนิยามไว้ (สุมน รัชไชยบุญ, อ้างถึงใน เกศินี หงสนันท์, 2523, น. 22) ดังนี้

ก.พ. เป็นหน่วยควบคุมระบบคุณธรรม เพื่อให้เป็นไปตามจุดหมายหมาย จะต้องรักษา กฎเกณฑ์มาตรฐานในการสรรหา คัดเลือก บรรจุ แต่งตั้งข้าราชการ ตลอดจนระเบียบข้าราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรมอื่น ๆ ให้เป็นไปตามแบบแผนเดียวกันทุกกระทรวง

ก.พ. เป็นหลักประกันความมั่นคงและความยุติธรรมของข้าราชการด้วยการตรวจสอบเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับตัวข้าราชการไม่ว่าจะเป็นคำสั่งใด ๆ จากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ตลอดจนการอุทธรณ์ของข้าราชการในกรณีถูกลงโทษ ก.พ. ต้องทำหน้าที่เสมือนตุลาการที่จะต้องคอยสอดส่องและควบคุมการปฏิบัติอย่างยุติธรรม หากมีข้อแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเพื่อสั่งการใหม่ได้

ก.พ. เป็นผู้นำในการบริหารงานบุคคล จะเห็นได้ว่า มีหน่วยบริหารงานบุคคลกลาง อีกหลายหน่วยที่ให้ออกกฎเกณฑ์ในด้านบริหารงานบุคคล โดยถือตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ ก.พ. ได้ใช้เป็นมาตรฐาน ทั้ง ๆ ที่เป็นองค์การอิสระ ซึ่งไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบของ ก.พ. ในทางปฏิบัติให้อนุโลมใช้ระเบียบของ ก.พ. เป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการเหล่านั้นได้แก่ คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) คณะกรรมการคุรุสภา (ก.ค.) เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจหน้าที่โดยหลักของ ก.พ. จะยังคงเป็นผู้นำในการบริหารงานบุคคล เป็นหลักประกันความมั่นคงยุติธรรม และรักษากฎเกณฑ์มาตรฐานคุณธรรมดังกล่าว แต่อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ก็มีรายละเอียดซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 8 ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (www.ocsc.go.th มกราคม- มีนาคม 2552)

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในด้านมาตรฐานค่าตอบแทน การบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล รวมตลอดทั้งการวางแผนกำลังคนและด้านอื่น ๆ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

2. รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม ค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือน ให้เหมาะสม

3. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน เพื่อส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

4. ให้ความเห็นชอบกรอบอัตราค่าจ้างของส่วนราชการ

5. ออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแผนแนวทางในการปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

6. ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา มติของ ก.พ. ตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

7. กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมทั้งตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ หรือให้ผู้แทนส่วนราชการ ข้าราชการ หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง และกรมรายงานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.พ.

8. กำหนดนโยบายและอกระเปียบเกี่ยวกับทุนเล่าเรียนหลวงและทุนของรัฐบาลให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตลอดจนจัดสรรผู้รับทุนที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในกระทรวงและกรมหรือหน่วยงานของรัฐ

9. ออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาและควบคุมดูแล และการให้ความช่วยเหลือบุคลากรภาครัฐ นักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง นักเรียนทุนของรัฐบาล และนักเรียนทุนส่วนตัวที่อยู่ในความดูแลของ ก.พ. ตลอดจนการเก็บเงินชดเชยค่าใช้จ่าย ในการดูแลจัดการการศึกษา ทั้งนี้ ให้ถือว่าเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษา เป็นเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานอำนวยการอันเป็นสาธารณประโยชน์ ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

10. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อบรรรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณสมบัติอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว

11. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

12. พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับ วัน เดือน ปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน

13. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นการออกกฎ ก.พ. ตาม (๕) ในกรณีที่เหมาะสมควรให้สำนักงาน ก.พ. หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ. ด้วย

สำหรับการวางตัวเป็นกลางเพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนนั้น ก.พ. ยังคงใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมือง พ.ศ. 2499 (รวมมติคณะรัฐมนตรี มติ ก.พ. และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการพลเรือน, 2543) โดยให้เสรีภาพแก่ข้าราชการพลเรือนในการเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด ๆ ที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะไปประชุมพรรคการเมืองเป็นการส่วนตัวก็ได้ แต่หากเกี่ยวข้องกับประชาชนและหน้าที่ราชการแล้ว ต้องวางตนเป็นกลาง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐโดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง ไม่กระทำการฝ่าฝืนวินัยและข้อห้ามในระเบียบนี้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการควบคุมข้าราชการโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและระเบียบต่าง ๆ ก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงคงจะปฏิเสธไม่ได้ถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองที่เป็นประเด็นสำคัญมาทุกยุคทุกสมัย ดังที่จะเห็นในการใช้เป็นข้ออ้างของการรัฐประหาร (สุรพงษ์ ใสธนะเสถียร, 2538, น. 91-92) เช่น ในยุคคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2534 (มติชน, 25 กุมภาพันธ์ 2534) รวมทั้งในการรัฐประหารครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ที่อ้างว่าเกิดปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินส่อไปในทางทุจริต ประพฤติมิชอบและเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนในสังคมไทย (คำแถลงการคณะปฏิวัติ, 19 กันยายน 2549)

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมืองนั้น ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาความสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมือง ในอดีตกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ดังที่กระมล ทองธรรมชาติ สมบูรณ์ สุขสำราญ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ และ ธีระศักดิ์ ศรีชัยยา (2524, น. 12) พบว่า ข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองมีบทบาทความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน 4 ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ในการบริหาร ความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบาย ความสัมพันธ์ในการนิติบัญญัติ และความสัมพันธ์กันในการควบคุมบัญชา ส่วนด้านความขัดแย้งนั้น พบว่ามีความขัดแย้งกันอยู่เสมอ เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือ ความไม่สมดุลย์ทางอำนาจ เนื่องจากข้าราชการประจำขยายตัวอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง ส่วนฝ่ายการเมืองขยายตัวเร็วกว่า ทำให้ข้าราชการประจำมีอิสระและมีอิทธิพลมาก จนยากที่ฝ่ายการเมืองจะควบคุมได้ และความแตกต่างระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ทำให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ซึ่งฝ่ายการเมืองอ้างรักษาผลประโยชน์ของประชาชนที่เพื่อเป้าหมายและนโยบายที่ได้ประกาศไว้กับประชาชน ขณะเดียวกันข้าราชการประจำก็พยายามรักษาอำนาจทางการเมือง และผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยอ้างหลักคุณธรรม และความมั่นคงในหน้าที่เพื่อรับใช้ประชาชนอย่างเต็มที่ แต่ด้วยความแตกต่างพื้นฐานในด้านภาระหน้าที่ การมุ่งใน

นโยบาย และรูปแบบและพฤติกรรมในการบริหารงานจึงทำให้เกิดทัศนคติ ความรู้ และความสามารถที่ไม่เหมือนกัน ข้าราชการการเมืองอาจไม่มีความสามารถและความชำนาญในการใช้อำนาจตามระเบียบแบบแผน หรือใช้อำนาจเกินเลย ส่วนข้าราชการประจำอาจยึดมั่นในกฎระเบียบมากกว่าผลสำเร็จของนโยบาย จึงเกิดความขัดแย้งขึ้นส่วนประเด็นสำคัญที่ทำให้ข้าราชการประจำถูกแทรกแซงคือ การให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจควบคุมในการแต่งตั้งโยกย้าย ให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการประจำระดับสูง ทำให้ข้าราชการขาดหลักประกันด้านความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ จึงมีความกังวลที่จะต้องคอยสนองตอบความต้องการของรัฐมนตรีมากกว่าจะยึดหลักการความถูกต้อง และผลประโยชน์ของประชาชน

ในสภาพที่แท้จริงของระบบราชการไทย จะพบว่า ฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำต่างพยายามสร้างบทบาทและอิทธิพลของฝ่ายตนให้สามารถควบคุมแทรกแซงอีกฝ่ายหนึ่ง ความพยายามที่จะแทรกแซงซึ่งกันและกันนี้ ทำให้เกิดความขัดแย้งกันมาตลอด ซึ่งหากข้าราชการมีอิทธิพลมากกว่าฝ่ายการเมือง จะเป็นเหตุให้ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ถ้าฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลมากกว่าจะทำให้ข้าราชการประจำขาดความมั่นคง ไม่เป็นกลางทางการเมือง เล่นพรรคเล่นพวกในการแต่งตั้ง อาจมีการแต่งตั้งผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน อันเป็นการทำลายขวัญกำลังใจและทำให้การปฏิบัติงานโดยรวมขาดประสิทธิภาพไป รวมทั้งการเกิดคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งส่งผลเสียต่อการบริหารราชการ การพัฒนาประชาธิปไตย และประชาชนในที่สุด และถึงแม้ว่าจะมีความพยายามแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง แต่ความพยายามดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะในสภาพความเป็นจริงแล้ว การบริหารราชการประจำกับฝ่ายการเมืองนั้น มีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกันเหมือนลูกโซ่ หรือดังที่กล่าวว่า การเมืองกับการบริหารเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญเดียวกัน

สำหรับในต่างประเทศนั้น ระบบการบริหารราชการของแต่ละประเทศ เช่น ข้าราชการของประเทศในยุโรป และอเมริกันนั้น ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตจำนงของรัฐ และอยู่ภายใต้ควบคุมและโดยการนำของสถาบันทางการเมือง นอกจากนั้น ยังต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมืองมากยิ่งขึ้น (สมพงษ์ รัตนสัญญา อ้างถึงใน ลิขิต ธีรเวคิน, 2519, น. 71)

นอกจากนั้น ยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในองค์กรของรัฐ ดังที่ ปิยนาท บุนนาค (2533, น. 292-320) ได้ศึกษาไว้ พบว่า ความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัย พ.ศ. 2435-2453 มีการต่อสู้ต่อความขัดแย้งอย่างไม่รุนแรงและไม่ขยายตัวออกไป อันเนื่องมาจากค่านิยมแบบจารีตโครงสร้างของระบบราชการแบบใหม่ และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระ

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาอื่น ๆ เช่น ก่อนสมัยปฏิรูปในสมัยอยุธยา และสมัยธนบุรี มีพฤติกรรมต่อสู้อย่างรุนแรงระหว่างขุนนางกับขุนนาง และขุนนางกับพระมหากษัตริย์ ฝ่ายที่พ่ายแพ้ต้องถูกประหารชีวิต หรือสมัยก่อนปฏิรูปในสมัยรัตนโกสินทร์ มีการยอมให้อีกฝ่ายหนึ่งชนะเนื่องจากความเกรงใจ เป็นความขัดแย้งระหว่างขุนนางกับขุนนาง เช่นเดียวกับสมัยปฏิรูประยะแรก

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว แม้จะมีไม่มากนัก แต่ได้ทำให้มองเห็นภาพของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับฝ่ายการเมืองตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันได้บ้าง ซึ่งจะเห็นได้ว่าความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับฝ่ายการเมืองเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย โดยเฉพาะการใช้อำนาจมากเกินไป โดยวิธีการแก้ไขปัญหานั้น ประการแรกน่าจะอยู่ที่การสร้างจิตสำนึกร่วมกันของแต่ละบุคคล โดยเฉพาะข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการพลเรือน การใช้ระบบคุณธรรมหล่อหลอม การวางตัวเป็นกลางของหัวหน้าส่วนราชการซึ่งต้องเป็นแบบอย่างที่ดีและปฏิบัติหน้าที่เต็มความรู้ความสามารถ ทั้งจะระเบียบกฎหมาย วิธีการตรวจสอบ รวมทั้งแก้ไขวัฒนธรรมในสังคม โดยอาจใช้วิธีการแก้ไขหลายวิธีพร้อม ๆ กัน

จากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยสนใจการแก้ปัญหาโดยใช้การสื่อสาร โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า “จรรยาข้าราชการ” ในฐานะเนื้อหา (Message) ซึ่งเป็นแนวประพฤติปฏิบัติที่ดีของข้าราชการ จะเป็นอุดมการณ์หรือสิ่งที่ปลูกฝังอยู่ในจิตสำนึกของข้าราชการ ทำหน้าที่เป็นกลไกหรือเครื่องมือที่ดีต่อความต้านทานทางการเมือง โดยจะศึกษากระบวนการสื่อสารทุกองค์ประกอบ โดยเฉพาะชี้ให้เห็นถึงที่มาของจรรยาข้าราชการในอดีตที่มีเหตุผลสนับสนุนว่าเป็นสิ่งที่สำคัญช่วยปกป้องตนที่ปัจจุบันหลงลืมไป รวมทั้งการประเมินผล การรับรู้ของข้าราชการพลเรือนผู้รับสาร เป็นผู้ที่ทำงานภายใต้บังคับบัญชาของนักการเมืองต่อจรรยาข้าราชการ และวิเคราะห์กรณีศึกษาการต่อสู้กับอำนาจทางการเมืองของข้าราชการ สาธารณสุข ที่ประสบความสำเร็จและได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดีดังกรอบการวิจัยดังนี้

ภาพที่ 4
แสดงกรอบการวิจัย

