

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะการวิจัย

จากผลการวิจัยเรื่อง จรรยาข้าราชการ กลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง เป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการ พัฒนาการในอดีตอันเป็นต้นตอ หรือรากฐานความคิดมาสู่ปัจจุบัน ซึ่งจะนำไปสู่การเปิดเผยถึงที่มาของอุดมการณ์ข้าราชการ ผ่านจรรยาข้าราชการ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจถึงความหมาย อุดมการณ์ ความคิด และวิถีชีวิตของข้าราชการในยุคสมัยต่าง ๆ ว่ามีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเมืองอย่างไร พร้อมทั้งทดสอบประเมินผลการสื่อสารว่า การถ่ายทอดจรรยาข้าราชการในปัจจุบันมีประสิทธิภาพอย่างไร โดยพิจารณาการรับรู้ ความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนปัจจุบันทั่วประเทศ และมีปัจจัยใดบ้างที่สนับสนุนการรับรู้ ยอมรับและปฏิบัติตามอุดมการณ์ดังกล่าว เพื่อพิสูจน์ว่า จรรยาข้าราชการนั้นมีการนำไปใช้ประโยชน์ได้จริงตามความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจอย่างไร มีพฤติกรรมที่เกิดขึ้นแตกต่างกันอย่างไร รวมทั้งผลการวิจัย จะได้พิสูจน์ถึงสภาพความเป็นจริงของการทำหน้าที่ (Function) ของจรรยาข้าราชการ ในทุกมิติของการองค์ประกอบการสื่อสาร และเพื่อเป็นแนวทางในการรับรู้และมีเข้าใจความหมายของพฤติกรรมต่าง ๆ ของข้าราชการพลเรือนท่ามกลางบริบทสังคม การเมือง ในปัจจุบัน จากกรณีตัวอย่าง คำให้สัมภาษณ์ และศึกษาจากเอกสาร งานสัมมนาต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้จรรยาข้าราชการ โดยผู้วิจัยได้ใช้การอธิบายตามทฤษฎีหน้าที่นิยม (Functional Theory) ซึ่งเชื่อมั่นในความรู้ความสามารถของมนุษย์ในการให้ความหมาย ทำตามระเบียบแบบแผนซึ่งจะทำให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ทฤษฎีบรรทัดฐานนิยม (Normative) และทฤษฎีการควบคุมองค์การ โดยเฉพาะวัฒนธรรมองค์การราชการ (Bureaucratic control) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) มาอธิบายปรากฏการณ์ โดยสามารถสรุปและอภิปรายตามวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ดังนี้

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

ข้อค้นพบที่ 1

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลความหมายและอุดมการณ์ของจรรยาข้าราชการ อันสะท้อนวัฒนธรรมราชการ พัฒนาการจากอดีตถึงปัจจุบัน พบว่า มีพัฒนาการที่สำคัญ 3 ช่วงสมัย โดยการเปลี่ยนแปลงจรรยาข้าราชการในแต่ละครั้งล้วนมีความหมายและอุดมการณ์ที่ผันแปรตามบริบทการเมืองการปกครองของประเทศ คือ

ช่วงที่ 1 จรรยาข้าราชการที่เน้นความถูกต้องเป็นธรรมตามกฎหมาย เปรียบได้กับการให้ความหมายจรรยาข้าราชการในทัศนะของอริสโตเติล (Aristotle ปี 384 ก่อน ค.ศ.) ที่เห็นว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่ดีที่สุด เนื่องจากกฎหมายใช้บังคับแก่คนทุกคนอย่างเท่าเทียมเสมอภาคกัน ในยุคนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2472 เพื่อให้เป็นระเบียบกลางในการบังคับควบคุมองค์กรโดยใช้ระบบควบคุมอย่างง่าย (Simple Control) ได้แก่ การควบคุมเวลาการทำงาน และสายบังคับบัญชา ดังที่เห็นว่าการกำหนดเรื่องสำคัญในวินัยข้าราชการเพียง 4 เรื่อง คือ ให้อุทิศเวลาทั้งหมดแก่ราชการ เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา รักษาศีลธรรมและรักษาผลประโยชน์ราชการ

จรรยาข้าราชการที่เน้นกฎหมายในยุคนี้นี้ กำหนดจากระดับบนสู่ระดับล่างตามที่ปรากฏในบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และความเห็นจากเสนาบดีทั้งหลาย จึงมีพื้นฐานความคิดตามธรรมเนียมปฏิบัติเป็นจารีตประเพณี จรรยาข้าราชการมีหน้าที่เปิดเผย (Manifest) คือเป็นแนวปฏิบัติในการวางรากฐานระบบราชการพลเรือนให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อให้มีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เป็นคนมีศีลธรรมเข้ามาปฏิบัติงาน เป็นอุดมการณ์เพื่อสร้างระบบราชการให้มั่นคง และมีหน้าที่แฝงเร้น (Latent) คือ การที่มีบุคคลในระดับสามัญชนธรรมดาที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานมากขึ้น เป็นการวางพื้นฐานความคิดด้านประชาธิปไตย ลดทอน ต่อรองอำนาจทางการเมืองของกลุ่มข้าราชการที่มีอำนาจเก่า และระบบเจ้าขุนมูลนายที่มีอยู่เดิม (Charismatic Authority) ข้าราชการได้เริ่มปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงจากสังคมภายนอกประเทศ และสังคมไทยมีการปรับตัว (adaptation) โดยเฉพาะการเร่งแสวงหาความรู้และคุณธรรม

ช่วงที่ 2 การกำหนดจรรยาข้าราชการที่เน้นการบังคับใช้อำนาจ โดยในยุคนี้นี้ เปรียบได้กับแนวคิดของนิโคโล มาเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli ค.ศ. 1469) ซึ่งเขาเชื่อว่ามนุษย์จะซื่อสัตย์ได้ก็เพราะเขาถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบ (Men are kept honest by constraint) หากไม่มีการบังคับใช้อำนาจที่คงประสิทธิภาพ ก็จะไม่มีความดี (morality) ที่เป็นผลจริง ดังนั้น ระบบศีลธรรมจึงเป็นผลพวงของอำนาจ หรืออีกทางหนึ่งคือ อำนาจจึงเป็นบ่อเกิดของศีลธรรมนั่นเอง

(บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, 2551, น. 56) ดังที่จะเห็นได้ว่า จรรยาข้าราชการในยุคนี้ มีการกำหนดความผิดอย่างร้ายแรงเกือบทุกกรณี ให้ความหมายและความสำคัญต่อการบังคับใช้อย่างจริงจัง และรุนแรงกว่ายุคที่ผ่านมา เช่น “มาตรา 67 การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ หากปฏิบัติหรือละเว้น เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” และ “มาตรา 68 ต้องสนับสนุนนโยบายรัฐบาล การประมาทเลินเล่อ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่ทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” เป็นซึ่งเป็นการตอกย้ำอุดมการณ์ด้านรักษากฎหมาย ระบบคุณธรรม มุ่งสู่การต่อสู้กับระบบอุปถัมภ์ โดยเน้นถึงความสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง รวมทั้งยังมีการกำหนดให้ผู้ได้บังคับบัญชา มีสิทธิร้องเรียนผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชามากขึ้นด้วย และยังได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดูแลส่งเสริมผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามวินัย การแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมืองมิให้ก้าวก่ายกัน การให้สิทธิ เสรีภาพแก่ข้าราชการในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย กำหนดมารยาททางการเมืองที่ไม่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง และกำหนดให้ข้าราชการรักษาความเป็นกลางทางการเมือง เป็นต้น การกำหนดจรรยาดังกล่าว มีความสอดคล้องอย่างยิ่งต่อบริบทสังคม การเมือง และการปกครองที่กำลังเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย

ช่วงที่ 3 จรรยาข้าราชการในยุคนี้ มุ่งเน้นการพัฒนาข้าราชการ ความมีศักดิ์ศรีของข้าราชการ ดังที่ อิมมานูเอล คานท์ (Kant, 1724-1804, quoted in Seeskin, 2007, pp. 192-206) กล่าวไว้ว่า ศีลธรรมจะต้องเน้นศักดิ์ศรีของมนุษย์และสิทธิของมนุษย์ที่จะได้รับความเคารพ ศักดิ์ศรีและสิทธิดังกล่าวมาจากอิสรภาพของมนุษย์หรือมีพื้นฐานมาจากความสามารถที่จะฝัน ความปรารถนา หรือสิ่งที่คานท์เรียกว่า “แรงโน้ม” (inclinations) และทำตามเหตุผล ทำตามกฎศีลธรรมที่เป็นสากล การมีชีวิตอิสระ โดยการพัฒนาตนเอง ยกกระดับมาตรฐานการทำงาน และบรรทัดฐานของความประพฤติที่ดีงามของข้าราชการ นับว่าเป็นก้าวสำคัญของการเรียกร้องจรรยาข้าราชการจากตัวข้าราชการเองขึ้นสู่ฝ่ายการเมืองที่เป็นฝ่ายบังคับบัญชา ซึ่งสอดคล้องกับบริบทสังคมการเมืองที่ผ่านการเรียกร้องประชาธิปไตย เป็นช่วงที่เห็นความแตกต่างจากเดิมที่เป็นการกำหนดหรือการควบคุมโดยฝ่ายการเมือง กลายเป็นการควบคุมแบบอาศัยความร่วมมือเพียง (Concertive control) ของข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน

ตามแนวคิดคานท์ (Kant's Moral Philosophy, substantive revision Sun Apr 6, 2008, <http://www.rsrevision.com/Alevel/ethics/kant/index.htm>) เห็นว่า จริยธรรมควรเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย คือมีเสรีภาพ ที่ยอมให้ทุกคนตัดสินใจด้วยตัวเอง ไม่ครอบงำ มีความ

เสมอภาค ยอมรับความเท่าเทียม เคารพในความคิดเห็นของผู้อื่น และมีภราดรภาพ คือคิดว่าตัวเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมศีลธรรม โดยเน้นที่ความมี “เหตุผล” ในการคิด ตัดสินใจ หรือการกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง ความเป็นข้าราชการในยุคนี้ จึงใช้ความมีเหตุผลเข้ามาสร้างจรรยาข้าราชการ ซึ่งมีความเด่นชัดในจรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เน้นการสร้างศูนย์รวมจิตใจในองค์พระมหากษัตริย์เพื่อให้เป็นแบบอย่างในการประพฤติปฏิบัติราชการตามที่ได้ปฏิบัติต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีต (Charismatic Authority) ที่ทรงยึดมั่นในหลักทศพิธราชธรรม ถือเป็นพลังใหม่ที่เกิดจากการปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องของตัวข้าราชการเอง ต่างจากประเพณีธรรมเนียมเดิมที่เคยมีอยู่ซึ่งมักจะอาศัยอำนาจของผู้นำ ผู้บังคับบัญชาที่มีบารมี อำนาจตามประเพณี หรืออำนาจตามกฎหมาย

การทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการในยุคนี้ จึงเป็นการทำหน้าที่สร้างบรรทัดฐานการปฏิบัติให้แก่องค์กรอย่างเปิดเผย เป็นทางการ (Manifest) ด้วยการให้เหตุผล ความรู้ความสามารถ ซึ่งอาจมีหน้าที่แฝง (Latent) ที่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบราชการ ให้สามารถยืนหยัดมีความน่าเชื่อถือในสายตาประชาชน เป็นวิชาชีพที่มีศักดิ์ศรีของตัวเองมากกว่าการใช้อำนาจจากภายนอก อำนาจจากจารีตประเพณีเหมือนในอดีต แต่อย่างไรก็ตาม ระบบราชการไทย ยังคงต้องการอาศัยอำนาจจากผู้นำที่มีอำนาจ บารมี และอำนาจตามประเพณีในการต่อสู้อย่างหนักกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทย ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้น ระบบราชการมักจะนำอำนาจหรืออิทธิพลของกลุ่มจารีตประเพณีดั้งเดิมมาช่วย ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มจารีตประเพณีอำนาจนิยมดั้งเดิมของสังคมไทย เป็นกลุ่มที่ได้รับชัยชนะเหนือกว่าในการผลักดันค่านิยมทัศนคติ ความคิด ความเชื่อ ให้เป็นที่ยอมรับในสังคมนั่นเอง (เทพฤทธิ์ สุภาสงวน, 2535, น. 224-225) จึงอาจเป็นข้ออ้างหนึ่งที่ทำให้มีผู้กล่าวว่า ระบบราชการไทยยังไม่สามารถใช้ระบบเหตุผลตามทฤษฎีราชการของแมกซ์ เวเบอร์ ได้

จากข้อค้นพบ 3 ช่วงสมัย ดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า จากการศึกษาความหมาย และอุดมการณ์จรรยาข้าราชการ อันสะท้อนถึงวัฒนธรรมราชการ พัฒนาการอดีตถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2472 - พ.ศ. 2551) เป็นไปในทิศทางเดียวกับบริบทสังคม การเมืองการปกครองของประเทศ จากเดิมที่มีการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช การกำหนดจรรยาข้าราชการเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดโดยคณะบุคคล แต่เมื่อการปกครองเริ่มเปลี่ยนแปลงไปในยุคประชาธิปไตยแบบเผด็จการ การกำหนดจรรยาข้าราชการจึงปรากฏเนื้อหาที่มีการบังคับใช้อย่างรุนแรงและจริงจัง และเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครอง มีการแสวงหาแนวร่วมของทุกภาค การกำหนดเนื้อหาจรรยาจึงมาจากการร่วมแสดงความคิดเห็นของหลายภาคส่วน ดังนั้น จรรยาข้าราชการในแต่ละ

ยุคสมัยจึงมีความหมายและอุดมการณ์ที่สะท้อนถึงวัฒนธรรมราชการที่ถูกกำหนดจากความคิดทางการเมืองการปกครอง การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาจรรยาข้าราชการทุกยุคทุกสมัย จึงมักจะถูกกำหนดให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ดังนั้น การปะทะกันทางความคิดระหว่างอุดมการณ์ของข้าราชการกับอุดมการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัยนั้น จึงมักจบลงด้วยชัยชนะของฝ่ายการเมืองมากกว่าฝ่ายข้าราชการ การต้านทานทางการเมืองโดยจรรยาข้าราชการจึงเป็นไปได้ยากเนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดทิศทางอุดมการณ์ของข้าราชการ

การอภิปรายผล

จากการศึกษา พบข้อมูลการวิจัยว่า จรรยาข้าราชการมีความสอดคล้องกับบริบทสังคม การเมือง การปกครองในแต่ละยุคสมัย พัฒนาการวัฒนธรรมราชการจึงเริ่มจากการกำหนดให้มีแนวการประพฤติปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเป็นทางการ เป็นการควบคุมโดยการใช้สายบังคับบัญชา มีอำนาจตามกฎหมาย จากเดิมข้าราชการมีจารีตประเพณี หรือธรรมเนียมการปฏิบัติงานที่พัฒนาการสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา ตลอดมาจนกระทั่งสมัยรัตนโกสินทร์ การยึดมั่นในจรรยาในอดีต จึงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานเพื่อรับใช้องค์พระมหากษัตริย์ ด้วยความเป็นข้าของแผ่นดิน หรือเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงต้องเป็นผู้มีจรรยามีแนวประพฤติที่มีระเบียบวินัยสูงมากกว่าบุคคลในอาชีพทั่วไป ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแบบอย่างของประเทศตะวันตก จึงมีการศึกษาอบรมข้าราชการโดยเฉพาะ โดยผ่านสถาบันอบรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งต่อมาเป็นโรงเรียนมหาดเล็ก และในปัจจุบันรู้จักกันดีในชื่อว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำหน้าที่สร้างบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นคนดีเพื่อรับราชการ การปลูกฝังความคิด ความเชื่อต่าง ๆ จึงเริ่มมีการถ่ายทอดอย่างเป็นระบบ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงมีการถ่ายทอดโดยแบบอย่างการปฏิบัติตามระบบจารีตประเพณีจากรุ่นสู่รุ่น ผสมผสานกันกับที่เป็นแบบลายลักษณ์อักษรในเอกสารราชการ กฎหมาย ระเบียบวินัย จรรยาข้าราชการต่าง ๆ ดังที่ได้ศึกษาไว้ ทำให้ข้าราชการมีลักษณะวัฒนธรรมเฉพาะ ที่เด่นชัดได้แก่ การเคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา ผู้อาวุโส ความเคร่งครัดในกฎระเบียบ เป็นต้น

นอกจากนั้น การถ่ายทอดจรรยาที่ผ่านจารีตประเพณี ยังได้พบว่ามีปรากฏอยู่ในกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 91 กล่าวว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของ

ข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด” (คู่มือการดำเนินการทางวินัย, 2551) โดยในการถือปฏิบัติตามระเบียบและธรรมเนียมของทางราชการนั้น หมายถึงเฉพาะระเบียบและธรรมเนียมของทางราชการเท่านั้น หากไม่ใช่ระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ เช่น แบบธรรมเนียมในการอวยพรปีใหม่ แบบธรรมเนียมในการช่วยเหลือเพื่อนข้าราชการในการแต่งงาน เป็นต้น การไม่ถือปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมที่ไม่ใช่ของราชการดังกล่าว หาเป็นความผิดตามมาตรานี้ไม่

ตัวอย่างเช่น แบบธรรมเนียมในการเสนองานต่อผู้บังคับบัญชา ระเบียบเกี่ยวกับการแต่งกาย ระเบียบการลาหยุดราชการ ระเบียบเกี่ยวกับการลงชื่อมาปฏิบัติราชการ และมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับข้าราชการกรณีต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ ระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการที่ว่านี้ ไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเสมอไป อาจเป็นระเบียบหรือแบบธรรมเนียมที่ได้ปฏิบัติสืบทอดต่อกันมาจนเป็นที่ยอมรับในส่วนราชการนั้น ๆ ก็ได้ ตัวอย่าง เช่น ข้าราชการที่ต้องหาในคดีอาญา คดีแพ่ง หรือคดีล้มละลาย ให้รายงานให้ เจ้ากระทรวง ทบวง กรม ในสังกัดทราบโดยด่วน (หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น. 826/2482 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2482) ข้าราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 ข้าราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการไว้ผมและการแต่งกายของข้าราชการ (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ ว 55 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2516) ได้แก่ ข้าราชการชาย ไม่ให้ไว้ผมยาวปิดตีนผม ข้าราชการหญิงไม่ให้สวมกระโปรงสั้นเหนือเข่า ข้าราชการทั้งชายและหญิง ไม่ให้คาดเข็มขัดได้สะดือ ห้ามข้าราชการเชิญแขกทั่วไปมาเลี้ยงวันเกิด หรือเลี้ยงรับ เลี้ยงส่ง ฉลองยศ หรือตำแหน่ง ขึ้นบ้านใหม่ ครอบรอบแต่งงาน หรือโกนจุก บวชนาค หรืองานอื่นใดนอกเหนือจากที่ระบุดังกล่าว

นอกจากนี้ ยังมีข้อห้ามข้าราชการรับเลี้ยงจากพ่อค้าในภัตตาคารใด ๆ หรือรับบริการจากสถานอบายมุข หรือสถานเริงรมย์ต่าง ๆ จากพ่อค้า (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0202/ ว 67 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2516) ห้ามข้าราชการเรียไรเงิน โดยห้ามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เรียไร ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้งดเรียไรชื่อของขวัญให้ผู้บังคับบัญชาในโอกาสต่าง ๆ ห้ามเรียไรต้อนรับและเลี้ยงรับรองผู้ไปตรวจราชการโดยเด็ดขาด และให้ข้าราชการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรื่องการเรียไรของทางราชการด้วย

สำหรับการปฏิบัติตามจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน เป็นไปตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ซึ่งได้กล่าวไว้แล้ว ที่จะต้องมีจรรยาบรรณต่อตนเอง หน่วยงาน เพื่อนร่วมงาน ประชาชนและสังคม

นอกเหนือจากที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายดังกล่าวแล้ว จากการศึกษาการบริหารราชการไทยกับการเมือง (ดิเรก ถึงฝั่ง, 2551, น. 50) กล่าวไว้ว่า กรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องใดได้ เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่มักจะใช้ดุลพินิจตามแบบธรรมเนียม ในการปฏิบัติราชการที่เป็นหลักหรือถือตามแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการที่แล้ว ๆ มาเป็นหลัก เช่น การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นหรือเลื่อนตำแหน่ง ส่วนราชการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็จะถืออาวุโสเป็นหลัก ถือว่าเป็นการให้ความสำคัญต่อระบบอาวุโส และการเคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาที่มีการเน้นในทุกยุคสมัย โดยเฉพาะที่ปรากฏในกฎหมายยุคเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2472

ความหมายและอุดมการณ์จรรยาข้าราชการ พัฒนาการในอดีตถึงปัจจุบัน จึงมีในส่วนที่เป็นจารีตประเพณีและในส่วนที่เป็นกฎหมาย โดยในจารีตประเพณีนั้น ให้ความสำคัญต่อระบบอาวุโส เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ในการเข้าร่วมในพิธีกรรมต่าง ๆ พบเห็นจารีตประเพณีในราชการที่ปฏิบัติตาม ๆ กันมาอย่างต่อเนื่องมากกว่า จึงมักจะเป็นการถ่ายทอดจรรยาแบบบอกเล่าปากต่อปาก แบบพี่สอนน้อง หรือเพื่อนร่วมงานเล่าสู่กันฟัง หรือการทำให้ดูเป็นตัวอย่าง ซึ่งเป็นวิธีการที่สืบทอดต่อกันมาของแต่ละหน่วยงานที่มีความเป็นลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปตามวิชาชีพ ไม่มีมาตรฐานสากล ดังเช่นงานวิจัยของนายแพทย์โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ (2546, น. บทคัดย่อ) ที่เล่าถึงวัฒนธรรมราชการของกระทรวงสาธารณสุขที่มีรูปแบบการต้อนรับผู้ใหญ่ การยืนกุมมือไว้ด้านหลัง การจัดเลี้ยง หรือการยืนต้อนรับ การเปิดประตูรถให้ผู้ใหญ่ เป็นต้น หากไม่ปฏิบัติตามธรรมเนียมก็จะไม่ได้รับความไว้วางใจหรือความก้าวหน้าในอาชีพ

จรรยาข้าราชการในเชิงจารีตประเพณีนี้ จึงมีลักษณะการถ่ายทอดที่มีความยืดหยุ่น นุ่มนวล แฝงด้วยความหมายที่ต้องการให้ข้าราชการมีความสุภาพอ่อนโยน นอบน้อม เคารพผู้อาวุโส จึงเป็นการทำหน้าที่เชิงแฝงเร้น (Latent) ที่เป็นรองจากหน้าที่หลักที่เปิดเผย (Manifest) ที่มุ่งให้ข้าราชการอยู่ในกรอบ ระเบียบวินัย หรือมุ่งให้มีแนวประพฤติปฏิบัติที่ดีที่ถูกต้องเป็นธรรม แต่การสร้างรูปแบบ เนื้อหาจรรยาแบบจารีตดังกล่าว อาจแฝงไปด้วยอำนาจของผู้ถ่ายทอด ซึ่งผู้ที่มีอำนาจมักจะเป็นผู้สร้างความจริงเสมอ ซึ่งความจริงนั้นอาจจะเป็นสิ่งที่ดีหรือไม่ดีก็ได้ ดังที่นายแพทย์โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ (2546, บทสรุป) ได้กล่าวในงานวิจัยดังที่กล่าวไว้แล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจนั้นอาจจะมีการต่อรอง (Counter) หรือเป็นกระบวนการเกิดขึ้นทั้งสองทาง คือ ทั้งฝ่ายผู้ที่มีอำนาจ และผู้อยู่ใต้อำนาจ เช่น ผู้มีอำนาจอาจสั่งให้กระทำตามจรรยาบรรณตามจารีตประเพณี และผู้อยู่ใต้อำนาจที่มีประสบการณ์ ก็ได้ทำตามและยังได้จับจ้องรอดูท่าทีของผู้มีอำนาจว่าจะมีจรรยาบรรณอย่างไร เป็นไปตามจารีตหรือผิดจารีตประเพณี หรืออาจกระทำไม่ถูกต้องตามจารีตประเพณีก็ได้ เช่น เหตุการณ์ในพิธีกรรมทางศาสนา ที่จะต้องมีรูปแบบการวางตัว กิริยา ลำดับขั้นตอนของพิธีกรรม จรรยาในการว่ากล่าวตักเตือน จรรยาเรื่องการบังคับบัญชา ความยุติธรรมในการมอบหมายงานและการให้รางวัล การเสนองานแบบปัจจุบันทันด่วน การอยู่ในที่ลับตาคนของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นเพศตรงข้าม ฯลฯ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จรรยาข้าราชการเกิดขึ้นในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร เริ่มจากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการริเริ่มวางระบบข้าราชการพลเรือนให้เป็นแบบแผน เป็นระบบเดียวกัน เพื่อคัดสรรผู้มีความรู้ความสามารถ และเป็นคนดีเข้ามารับราชการอย่างเป็นธรรม จึงมีการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และที่สำคัญที่สุดคือ มีการเขียนลงในตัวบทกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ พ.ศ. 2472 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยในอดีตจะเขียนจรรยาข้าราชการแทรกไว้ในหมวดการรักษาวินัย เพื่อให้ตั้งมั่นอยู่ในศีลธรรม พฤติกรรมที่ดีงาม มีความซื่อสัตย์สุจริต เชื้อพ้องและเคารพผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด แต่กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2551) มีการแยกออกมาเป็นหมวดเฉพาะ เพื่อให้มีความเด่นแยกจากหมวดอื่น ๆ แสดงถึงการให้ความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากในปัจจุบัน จำนวนข้าราชการพลเรือนมีจำนวนมากขึ้น และประกอบกับค่านิยมสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับวัตถุนิยมตลอดจนกระแสความยั่วเย้าจากทุนนิยมและโลกาภิวัตน์ ทำให้สังคมยกย่องผู้มีเงินทองมากกว่าผู้มีจรรยาข้าราชการอันเป็นอุดมการณ์ที่มีค่าที่อาจทำประโยชน์แก่สังคมอย่างสูงสุดหากมีการนำไปใช้อย่างถูกต้อง ค่านิยมดังกล่าวอาจจะทำให้ข้าราชการเกิดพฤติกรรมที่ผิดจรรยาบรรณในวิชาชีพข้าราชการ ดังที่พบเห็นตัวอย่างในปัจจุบัน จึงต้องมีการบัญญัติไว้เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน และยังสนับสนุนยึดถือในจรรยาของวิชาชีพตัวเองด้วย สำหรับการเขียนไว้ในกฎหมายนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีแบบแผนการปฏิบัติในรูปแบบเดียวกัน

ดังนั้น การทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการ จึงเป็นการทำหน้าที่เชิงเปิดเผย (Manifest Function) มากกว่าการทำหน้าที่แฝงเร้น (Latent Function) เนื้อหาและรูปแบบของจรรยาจึงมีมาตรฐานสากลเป็นหนึ่งเดียว เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ดังเช่นจรรยาข้าราชการ 5 ประการ ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบและเนื้อหาจรรยาที่เป็นจารีตประเพณี โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

ในการทำหน้าที่เปิดเผย (Manifest Function) ของเนื้อหาจรรยาข้าราชการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย จะเป็นการทำหน้าที่โดยตรงตามเนื้อหา โดยให้ข้าราชการรักษาระเบียบวินัย จรรยาเป็นกฎกติกาในการปฏิบัติงาน หากพบว่ามีกระทำความผิด ก็จะต้องได้รับโทษ ซึ่งมีตั้งแต่การว่ากล่าวตักเตือน การตัดเงินเดือน จนกระทั่งถึงการไล่ออก และการทำหน้าที่เปิดเผยดังกล่าว จึงมีมาตรฐานของเนื้อหาที่เป็นรูปแบบเดียวกัน และมีการเปิดเผยให้เป็นที่รับรู้โดยทั่วกันให้มี ความเข้าใจความหมายตรงกัน โดยการใช้สื่อต่าง ๆ ทั้งสื่อบุคคล สื่อมวลชน การศึกษาอบรมจากสถาบันศึกษา การให้โอวาทแก่ข้าราชการ การอบรมข้าราชการใหม่ และอื่น ๆ

จรรยาข้าราชการที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ จึงมีการถ่ายทอดอย่างเป็นทางการ ทำหน้าที่เปิดเผย ซึ่งผู้ส่งสารมีความตั้งใจ และรู้ตัวว่าต้องการให้เกิดพฤติกรรมที่ดี แต่หากไม่เป็นไปตามกฎหมายก็จะได้ไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ หรือหากกระทำผิดวินัยก็จะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากจรรยาข้าราชการที่เป็นแบบจารีตประเพณีซึ่งไม่มีการถ่ายทอดแบบเป็นทางการ และทำหน้าที่แฝงเร้นที่ ผู้ส่งสารอาจไม่ตั้งใจและไม่รู้ตัวมากกว่า จรรยาข้าราชการแบบจารีตจึงเป็นการสื่อสารที่แสดงความนุ่มนวลในการบอกกล่าวมากกว่าแบบทางการหรือกฎหมาย รวมทั้งวิธีการลงโทษเป็นไปตามความคิดเห็นของคนในสังคมและมีความยืดหยุ่นมากกว่า

การทำหน้าที่ (well function) การไม่ทำหน้าที่ (dysfunction) และการทำหน้าที่เพี้ยนไป ของเนื้อหาจรรยาที่ปรากฏแบบลายลักษณ์อักษร เนื่องจากในโลกแห่งความเป็นจริงของการปฏิบัติงานราชการ ข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการที่กำหนดไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ความห่างไกลของพื้นที่ ความแตกต่างของข้าราชการที่สังกัดหน่วยราชการต่าง ๆ อาจจะทำให้มีการตีความหมายหรือให้ความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ แตกต่างกันไป มีการยึดถือจรรยาบรรณที่เป็นการเฉพาะกลุ่มเฉพาะวิชาชีพ การกำหนดจรรยาข้าราชการดังกล่าว จึงอาจเป็นการทำหน้าที่ยกระดับความคาดหวัง (raising expectation) ว่าจะทำให้ข้าราชการมีชีวิตที่ดีขึ้น มีเกียรติยศและศักดิ์ศรีดีกว่าเดิม แต่ในความเป็นจริงแล้วอาจจะทำไม่ได้ จึงอาจจะทำให้เกิดความคับข้องใจ (frustration) ส่งผลในวิธีการปฏิบัติว่ามีความถูกต้องหรือไม่ และนำไปสู่สภาวะอะโนมี (anomie) ที่คนในองค์กรเกิดความรู้สึกแปลกแยกต่อสังคม ต่องานที่ทำ ไม่เห็นความหมายของงานที่ตัวเองทำ และไม่อาจเชื่อมโยงกับเป้าหมายโดยรวม แปลกและแตกต่างจากคนอื่น ๆ หรืออาจสับสนว่าสิ่งที่ทำไปจะได้ประโยชน์จริงหรือไม่ และสิ่งที่ทำไปนั้น วัดได้อย่างไรว่าดีกว่าเดิม การต่อสู้ยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ทำให้สังคมประจักษ์ถึงความเป็นจริง แต่อาจทำให้ศักดิ์ศรีเกียรติยศ ความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ

หน่วยราชการนั้นกลับตกต่ำลง กับการเก็บไว้เป็นความลับเพื่อรักษาภาพลักษณ์ชื่อเสียงขององค์กร อะไรคือความถูกต้อง จะตัดสินใจอย่างไร หรือการเขียนบันทึกประเมินผลงานของหน่วยราชการที่ทำไว้ วัดได้จริงหรือไม่ หรือเพียงแค่เขียนไปตามที่ได้รับคำสั่งเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ทำงานตรงตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ การประเมินอยู่ที่เอกสารหลักฐาน แต่ความเป็นจริงอาจเป็นหรือไม่เป็นไปตามเอกสารก็ได้

ความเปลี่ยนแปลงด้านเนื้อหาจรรยาข้าราชการ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน พบว่า มีปัจจัยการเปลี่ยนแปลงตามการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะในยุคหลัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง การบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับจรรยาและวินัยข้าราชการมีจุดเน้นเปลี่ยนไป โดยเน้นความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น จากการที่มีการเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้น้อยที่ถูกร้องเรียนกล่าวหา สามารถชี้แจงและนำหลักฐานมากล่าวแก้ได้ รวมทั้งการเน้นการสร้างวินัยแบบเสริมสร้าง หรือวินัยทางบวกมากกว่าวินัยทางลบหรือการใช้มาตรการลงโทษ และในปัจจุบัน พ.ศ. 2551 การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาจรรยาข้าราชการ นอกจากเกิดขึ้นจากการเรียกร้องของสังคม การเมือง การปกครองแล้ว ยังเป็นไปตามกระแสเรียกร้องต่างประเทศ เช่น หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อีกด้วย

สำหรับความคงอยู่ของเนื้อหาจรรยาข้าราชการ พบว่า เนื้อหาจรรยาที่สร้างขึ้นในอดีตพบว่า ส่วนใหญ่ยังอยู่ในปัจจุบันโดยเฉพาะจรรยาที่สำคัญ คือ ความซื่อสัตย์สุจริต ในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตนี้ ถือเป็นคุณธรรมสำคัญในการเป็นพระราชา เพราะเนื้อหาในวรรณคดีโบราณ เช่น ราชานิราช พบว่า แม้แต่ชีวิตของพระมหากษัตริย์ ซึ่งอยู่ในฐานะที่ทรงเป็นเจ้าชีวิต ก็ยังไม่เท่ากับการรักความซื่อสัตย์สุจริต ด้วยเหตุผลว่า ความซื่อสัตย์สุจริตนั้น สามารถป้องกันอันตรายแก่ผู้ปกครองได้ มิใช่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเอง แต่เป็นเพราะเทพเจ้าและพระพุทธรูปศาสนาต่างหากเป็นตัวปกป้องรักษาผู้ปกครองที่มีความสุจริตนั้นไว้ได้ น่าสังเกตว่า ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นปัจจัยสำคัญต่อฐานะของผู้ปกครอง เนื่องจากใจความดังกล่าวค่อนข้างไม่ถูกแตะต้องชำระแต่อย่างใด จึงอาจเป็นไปได้ที่ความซื่อสัตย์เป็นคุณธรรมที่ถูกยอมรับทั้งปัญญาทิพย์และปัญญาธรรม ทั้งนี้เพราะเกี่ยวข้องกับเทพยดาและพระพุทธรูปศาสนานั้นเอง ดังที่กล่าวไว้ว่า

... กษัตริย์ตั้งอยู่ในธรรมสุจริตโดยพระราชวัดตานุวัตร และนำพระพิพัฒน์สัตยาของเรา นี้ดูจะมีจิตวิญญาณ ด้วยเทพยดารักษาพระพุทธรูปศาสนาภิบาลรักษาเรา ถ้าผู้ใด ถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาแล้ว มิได้ซื่อตรงประทุษร้ายต่อเรา ก็ถึงแก่ความฉิบหาย
ดุจอำมะละคอน...รพ. 85

... ได้นามว่ามหาษัตริย์นั้น เพราะมีศีลธรรมเพียงแต่ผู้เสียชีวิตมิให้เสียสัตย์...

รพ. 493 (สุรพงษ์ ใสธนะเสถียร, 2535, น. 126)

ส่วนเนื้อหาจรรยาข้าราชการอื่น ๆ เช่น การรักษาศีลธรรม มีพฤติกรรมที่ดีไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติยศศักดิ์ศรี หรือเรื่องอื่น ๆ ที่มีความสำคัญน้อยกว่า เช่น เรื่องการอุทิศเวลา จะถูกลดความสำคัญลงโดยนำไปเขียนไว้ในประเด็นท้าย ๆ แต่ยังคงอยู่ในกฎหมายมิได้สูญหายไป เพียงแต่มีประเด็นสำคัญอย่างอื่นแทรกไว้ก่อนหน้านี้ ซึ่งได้แก่ประเด็นการให้ความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การให้ความสำคัญต่อการให้บริการแก่ประชาชน และที่มีการให้ความสำคัญมากที่สุดในปัจจุบัน ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน นั่นคือการยึดมั่นยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งเป็นเนื้อหาที่ถือว่าเป็นหัวใจของจริยธรรมหรือจรรยาข้าราชการอันเป็นอุดมการณ์ของข้าราชการในยุคนี้ ดังที่มีความสอดคล้องกับหลักทศพิธราชธรรม และพระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

สำหรับประเด็นด้านบริบทสังคม ซึ่งมีความสำคัญที่ส่งผลต่อการสร้างจรรยาข้าราชการในแต่ละยุคสมัย จากการวิจัย พบว่า บริบทสังคมมีความสำคัญต่อการสร้างจรรยาเช่นกัน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าในอดีต ยุคเริ่มแรกที่มีการวางระบบราชการพลเรือน สภาพสังคมอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ค่านิยมพญาเลี้ยง ต่อมามีความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ค่านิยมพ่อค้าเข้ามา การกำหนดจรรยาให้ข้าราชการรักษาระบอบของทางราชการ การอุทิศเวลาทั้งหมดที่มีอยู่เพื่อปฏิบัติราชการจึงมีความจำเป็นเพื่อไม่ให้เกิดการหาประโยชน์ที่มีขอบ ต่อมาบริบทสังคมเปลี่ยนแปลงไปอีก ปัจจัยด้านค่าครองชีพที่สูงขึ้นในปัจจุบัน การอุทิศเวลาทั้งหมดที่มีอยู่อาจไม่ใช่การแก้ปัญหา จรรยาที่เกิดขึ้นจึงกำหนดห้ามการดำรงตำแหน่งเป็นผู้จัดการบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนเพื่อรักษาประโยชน์ของราชการ แต่ให้ประกอบอาชีพอื่นเสริมได้ และมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงต้องมีการรักษามารยาททางการเมือง โดยการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม การกำหนดจรรยาข้าราชการที่ผ่านมา ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงสภาพสังคมที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย การกำหนดวินัยและจรรยาข้าราชการที่ละเอียดซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ยิ่งสะท้อนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละด้าน เช่น การไม่มีน้ำใจต่อเพื่อนร่วมงาน การบริการต่อประชาชนอย่างเลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องประเด็นหลังนี้ เกี่ยวข้องโดยตรงและสะท้อนถึงรากเหง้าของวัฒนธรรมไทยที่ยึดถือการประณีตประนอม การหลีกเลี่ยง หรือการเลือกที่จะอยู่เฉยเมื่อเกิดปัญหาเพราะไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งตรงกับงานวิจัยของพรชูลี อาชวอำรุง (2547, อ้างถึงใน สุพิณ เกษาคุปต์, 2551, น. 39)

นอกจากนั้น จากบริบทสังคมที่มีความแตกต่างกันหากนำมาวิเคราะห์ตามแนวคิดของเดอร์ไคม์ ตามที่เดอร์ไคม์ชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงทางสังคมที่ไม่สามารถอธิบายได้โดยจิตวิทยาในเรื่อง “Suicide” ซึ่งแยกแยะคนในสังคมได้ 3 ประเภท คือ จากการที่บุคคลนั้นมีได้มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม แบบที่สองคือ ไม่มีชนบจารัตยัดเป็นแนว ในกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสำคัญ และแบบสุดท้ายคือแบบเพื่อกลุ่ม ซึ่งเป็นการยึดมั่นในกลุ่ม จะเห็นได้ว่า การรักษาจรรยาข้าราชการเป็นการทำให้ข้าราชการมีความเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนั้นแล้ว เดอร์ไฮม์ยังถือกฎหมายระเบียบข้อบังคับของแต่ละสังคม โดยวิเคราะห์หนังสือเรื่อง Division of Labour in Society โดยมีความเห็นว่า ทฤษฎีวิวัฒนาการที่สังคมย่อมเปลี่ยนจากสังคมโบราณไปเป็นสังคมอารยธรรม โดยกระบวนการแยกและรวมกลุ่มตามความชำนาญ และเห็นว่า นอกจากปัจจัยทางเศรษฐกิจแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางระบบคุณธรรมและกฎหมายข้อบังคับก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ประเด็นหลักของการเป็นสังคมหรือพลังผูกพันทางสังคม (social solidarity) ซึ่งจะเห็นได้จากระบบกฎหมาย ในสังคมโบราณ การแบ่งงานภายในสังคมจะเป็นไปอย่างหยาบ ๆ ไม่มีความชำนาญเฉพาะกิจ สมาชิกของสังคมจะยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างเคร่งครัด และปราศจากเหตุผลไม่คิดออกนอกกรอบนอกทาง ซึ่งเป็นการผูกพันกันอยู่แบบเครื่องจักร ทุกส่วนของสังคมดำเนินไปอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กันเช่นเดียวกับเครื่องจักร ในระบบสังคมแบบนี้ กฎหมายจะเป็นเครื่องมือที่ควบคุมและลงโทษ (repressive law) ฐานะของบุคคลก็เป็นไปตามวงศ์ตระกูลหรือครอบครัว จากกฎหมายข้าราชการที่ศึกษาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า สภาพสังคมในอดีตเป็นในรูปแบบการยึดมั่นในขนบธรรมเนียมอย่างเคร่งครัด และใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการลงโทษ

ในทางตรงกันข้าม สังคมอารยธรรมจะเป็นสังคมที่มีความแตกต่างระหว่างบุคคล ทั้งในแง่ของบุคลิกภาพและหน้าที่ ตลอดจนระดับและปริมาณความชำนาญเฉพาะ (specialization) พลังผูกพันทางสังคมจะเป็นแบบชีวะ ซึ่งต่างกับแบบเครื่องจักร เพราะแต่ละหน่วยมีชีวิตจิตใจของตนเอง ระบบกฎหมายและข้อบังคับจะเน้นให้อิสระภาพแก่ตัวบุคคลและป้องกันการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ตลอดจนวางระบบของความผูกพันในแบบข้อตกลง (contract) หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็นระบบกฎหมายแพ่ง ซึ่งเดอร์ไคม์เรียกว่า “Restitutive Law” จากเหตุผลในส่วนนี้ เช่นเดียวกัน เมื่อได้พิจารณาต่อรูปแบบกฎหมายของ ก.พ. แล้วจะเห็นพัฒนาการที่คล้ายคลึงกัน คือเดิมจะเป็นกฎหมายในลักษณะลงโทษและควบคุม แต่เมื่อเวลาผ่านไปในยุคปัจจุบัน ได้พัฒนารูปแบบการลงโทษและควบคุมเป็นแบบข้อตกลง ประณีประนอมต่ออิสรภาพของบุคคลมากขึ้น

จากผลการวิจัยดังกล่าว เมื่อนำมาวิเคราะห์ตามหลักในการวิเคราะห์ของทฤษฎีหน้าที่นิยม พบว่า ระบบราชการมีกลไกภายในของตัวเองที่สามารถจัดการการดำเนินของระบบไปได้ด้วยตัวเอง (Self-regulation system) โดยไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีคุณสมบัติที่สามารถแก้ไขตัวเอง (Self maintenance) ที่ทำให้ชีวิตของระบบคงทนยืนยาวอยู่ได้ แม้ว่า ตัวบุคคลในแต่ละรุ่นจะเกิดแก่เจ็บตายไปรุ่นแล้วรุ่นเล่า นั่นคือ มีการถ่ายทอดอย่างเป็นทางการด้วยโครงสร้างของกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่บังคับใช้กับทุกยุคทุกสมัย หากจะมีการเปลี่ยนแปลงก็จะต้องมีกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ และเนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ถือได้ว่ามีความจำเป็นที่ทุกคนต้องรับรู้ และปฏิบัติตาม จึงจำเป็นต้องมีการนำมาเผยแพร่ถ่ายทอดด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งการถ่ายทอดแบบทางการและไม่ทางการ เช่น แบบพิธีกรรมทางการ เขียนเป็นเอกสารเผยแพร่ แบบฟลีสอนน้อง หรือการทำให้ดูเป็นตัวอย่าง เป็นต้น

เอกลักษณ์ของทฤษฎีหน้าที่นิยม ที่สนใจว่าระบบย่อยมีบทบาทและหน้าที่อะไรและปฏิบัติหน้าที่อย่างไร ความสำคัญของหน้าที่นั้นต่อระบบทั้งหมดเป็นอย่างไรนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการทำหน้าที่ของระบบราชการที่เป็นระบบใหญ่ มีระบบกฎหมายเป็นระเบียบแบบแผนที่สำคัญ ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติงานของข้าราชการ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจึงมีกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรรองรับอำนาจหน้าที่ จึงเป็นที่มาของการทำหน้าที่ตามหน้าที่ หากไม่ได้บัญญัติไว้ หรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย ข้าราชการก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าอำนาจที่มีอยู่ หรือเกินกว่าสิ่งที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายได้ ยกเว้นแต่มีผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือกว่ามอบหมายให้ และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจะต้องปฏิบัติด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งการตรวจสอบได้นั้นจะต้องมีหลักฐานที่ชัดเจน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเขียนบันทึกราชการ จดหมายมอบหมายงาน หรือบันทึกที่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงลายเซ็นของผู้รับผิดชอบจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติงานราชการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสิ่งที่ยึดโยงอยู่ข้างหลังการปฏิบัติหน้าที่ราชการ คืออำนาจตามกฎหมาย นั่นเอง

การทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมถึงการทำงานในระบบย่อยของราชการแต่ละหน่วย จึงไม่สามารถทำในสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น การทำงานที่จะเป็นการหาประโยชน์ โดยเบียดบังทรัพย์สินประชาชน รีดไถเงิน รับสินบน หรือปฏิบัติงานอื่น ๆ นอกเหนือจากงานราชการโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการ รวมถึงการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการก็เช่นเดียวกันที่ไม่อาจขัดต่อกฎหมายได้ แม้ว่าจรรยา หรือจริยธรรมโดยสากลแล้วจะเป็นเรื่องที่ต้องทำจากจิตได้สำนึกเพื่อเพื่อนมนุษย์ ด้วยความสมัครใจ และการยินยอมโดยความเต็มใจของผู้กระทำ ไม่อาจจะใช้การลงโทษบังคับขู่เข็ญได้ก็ตาม แต่เมื่อมีการเขียนจรรยาข้าราชการไว้ในกฎหมาย ก็มี

ความหมายมุ่งให้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดด้วย ดังนั้น การบันทึกจรรยาข้าราชการไว้ในกฎหมาย จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีความชัดเจนและผู้มีอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ ทั่วประเทศ ไม่อาจบิดเบือนไปจากความหมายดั้งเดิมตามตัวหนังสือ หรือไม่อาจใช้อำนาจตามจารีตประเพณีได้ และอาจถือได้ว่า เป็นการทำหน้าที่โดยแฝงของผู้ส่งสารก็ได้

นอกจากนั้น ในระบบที่ให้ความสำคัญต่อกฎหมายดังกล่าว ยังเกี่ยวพันถึงเรื่องการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นตำแหน่ง การประเมินผลงานที่มีตัวชี้วัด ซึ่งอาศัยการใช้เหตุผลที่ดี ชัดเจนและโปร่งใสมากกว่าการประเมินผลที่อาศัยอารมณ์ ความรู้สึก ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามความพึงพอใจ ที่อาจจะบิดเบือนไปจากความเป็นจริง การกำหนดระบบกฎหมายที่เน้นหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงถูกคาดหวังว่าเป็นการทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการ ที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมในระบบราชการมากขึ้นกว่าเดิม

ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในความเป็นจริง บทบาทที่สังคมคาดหวัง อาจจะไม่ได้อย่างที่คาดหวังทั้งหมด การยึดถือหลักการตามกฎหมายจึงอาจจะเป็นไปได้ทั้งหมด อันอาจเนื่องมาจากความแตกต่างกันของลักษณะพื้นฐานของบุคคล อันเป็นปัจจัยภายใน ความแตกต่างกันขององค์กร สังคมที่ปฏิบัติงานอยู่ อันเป็นปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บังคับบัญชา หรือนโยบายทางการเมือง สิ่งที่สังคมคาดหวังต่อข้าราชการ (expected function) กับบทบาทที่กำลังทำงานอยู่จริง ๆ (Real function) จึงอาจจะไม่ใช่สิ่งเดียวกันทั้งหมด เช่น บทบาทของหมอ ในโรงพยาบาลของรัฐการรักษาคนไข้ สิ่งที่สังคมคาดหวังว่าหมอจะต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ในยามเจ็บไข้ แต่บางคนหรือบางครั้งอาจจะพบว่า การไปพบหมอคนเดียวกันในโรงพยาบาลเอกชนอาจจะได้รับการรักษาที่ให้ความรู้สึกของการมีความเป็นเพื่อนมนุษย์มากกว่า หรือการไปรับบริการของภาครัฐ เมื่อมีบุคคลสำคัญ หรือผู้ใหญ่ที่เป็นที่นับถือในสังคม จะได้รับบริการที่ดี สะดวก รวดเร็ว และเป็นมิตร มากกว่าเมื่อไปรับบริการคนเดียวที่ไม่มีใครรู้จัก เป็นต้น

ข้อค้นพบที่ 2

ข้าราชการผู้รับสาร (Receiver) มีการรับรู้และให้ความสำคัญต่อจรรยาข้าราชการ โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง มีการเห็นความสำคัญมากที่สุดถึงร้อยละ 99.7 รองลงมาคือ ความซื่อสัตย์ ร้อยละ 79.5 และความรับผิดชอบ ร้อยละ 65.7 ตามลำดับ ด้วยเหตุผลที่อธิบายได้ว่า เนื่องจากจรรยาข้าราชการดังกล่าวเป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้มีความประพฤติที่ดีงาม สร้างเกียรติและศักดิ์ศรีของข้าราชการ และให้ความโปร่งใสเป็นธรรม และตรวจสอบได้ จึงอาจเป็นเหตุให้มีความสำคัญกับจรรยาข้าราชการ ในประเด็นที่เหลืออยู่ที่เกี่ยวกับความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เลือกปฏิบัติมีการให้ความสำคัญ

น้อยกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการก็เห็นว่า มีจรรยาข้าราชการที่ถูกละเมิดบ่อยที่สุด ก็คือ การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่เลือกปฏิบัติ และความรับผิดชอบ อันอาจเนื่องมาจากอุปสรรคสำคัญที่เป็นปัจจัยภายนอกคือ ผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอย่างที่ดี ไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม และขาดแรงจูงใจด้านรางวัลตอบแทนการทำความคิดดี เนื่องจากจรรยาข้าราชการในประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องเกี่ยวข้องและได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจเป็นข้าราชการหรือนักการเมืองก็ได้ ระบบคุณธรรมและค่านิยมของสังคม ซึ่งแตกต่างจากจรรยาข้าราชการในประเด็นเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตที่ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของตนเองอันเป็นปัจจัยภายใน และสอดคล้องกับคำตอบในคำถามปลายเปิดที่ว่า ส่วนที่ไม่กล้าทำในสิ่งที่ถูกต้องเนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลนักการเมืองที่ไม่โปร่งใส และบางครั้งเลือกปฏิบัติ เพราะถ้าไม่ทำตามอาจถูกกลั่นแกล้งหรือโดนย้ายได้ ดังนั้น จึงอาจสรุปตามแนวคิดหน้าที่นิยมของพาร์สัน จากมุมมองของข้าราชการได้ว่าการทำหน้าที่ของ “จรรยาข้าราชการ” เป็นเพียงการทำหน้าที่เพียงบางส่วนที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และไม่เพียงพอต่อ ความต้องการของข้าราชการที่จะนำไปปฏิบัติได้จริง

ข้าราชการ (Receiver) จึงมีความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง จากการที่เป็นผู้ที่มีความรู้เรื่องจรรยาข้าราชการเป็นอย่างดี และมีความมุ่งมั่นที่จะทำหน้าที่เพื่อราชการ ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าข้าราชการส่วนใหญ่เพียงจะมีการรับรู้จรรยาข้าราชการประมาณ 1-10 ปี ที่ผ่านมาก็ตาม เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ แต่ก็เป็นเรื่องที่ข้าราชการทุกกลุ่มทุกระดับมีการรับรู้ไม่แตกต่างกัน เนื่องจากมีการใช้กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีการถ่ายทอดผ่านสื่อต่าง ๆ ดังที่พาร์สันเชื่อว่า เมื่อมีหลักเกณฑ์ มนุษย์ย่อมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดผลดีต่อการกระทำที่จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะการกระทำของกลุ่มคนในสังคม

การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่มีการรับรู้จรรยาข้าราชการเป็นอย่างดี และให้ความสำคัญต่อจรรยาข้าราชการในระดับมากถึงมากที่สุด โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้ว่าการจะต้องยึดถือปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ จำนวน 552 คน คิดเป็นร้อยละ 94.2 ข้าราชการที่ไม่รับรู้ มีเพียงจำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 1.7 ส่วนข้าราชการที่ไม่แน่ใจ มีจำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 2.9 ตามลำดับ ทั้งนี้ ระยะเวลาของการรับรู้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับจรรยาข้าราชการมาเป็นระยะเวลาช่วง 1-10 ปี เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากการกำหนดจรรยาข้าราชการตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ พ.ศ. 2551 นั้น เป็นสิ่งใหม่ที่เพิ่งกำหนดขึ้นภายในไม่เกิน 10 ปี ตามค่านิยมสร้างสรรค์ของข้าราชการที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2542

สำหรับช่องทางของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับจรรยาข้าราชการของข้าราชการทั่วประเทศ พบว่า ข้าราชการรับรู้ข้อมูลจากสื่อบุคคลมากที่สุด เนื่องจากความใกล้ชิดในการปฏิบัติงานราชการ อันได้แก่ เพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนบ้าน จำนวน 328 คน คิดเป็นร้อยละ 56.0 รองลงมาคือ การรับรู้จากสื่อมวลชนซึ่งมีจำนวนไม่แตกต่างกันมากนัก คือ จำนวน 310 คน คิดเป็นร้อยละ 52.9 และถัดไป คือ การรับรู้จากการอบรมสัมมนา จำนวน 303 คน คิดเป็นร้อยละ 51.7 ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังมีเพียงบางส่วนเล็กน้อยเท่านั้นที่มีการรับรู้ด้วยตนเอง จากการอ่านหนังสือ จำนวน 79 คน คิดเป็นร้อยละ 13.5 ซึ่งสอดคล้องกับงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์จรรยาข้าราชการที่ใช้สื่อบุคคลมากกว่าสื่อมวลชน รวมทั้งสื่อบุคคลเป็นสื่อที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลเข้าถึงข้าราชการมากกว่าด้วย

สำหรับประเด็นที่รับรู้ นั้น ข้าราชการส่วนใหญ่มีการรับรู้และตระหนักถึงความสำคัญของจรรยาข้าราชการในประเด็นความซื่อสัตย์สุจริตมากที่สุด ซึ่งแตกต่างจากประเด็นรองลงมาอย่างชัดเจน คือจำนวน 282 คน คิดเป็นร้อยละ 48.1 รองลงมาคือ ประเด็นความรับผิดชอบ 85 คน คิดเป็นร้อยละ 14.5 และถัดไปคือ ประเด็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส 71 คน คิดเป็นร้อยละ 12.1 ตามลำดับ ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรม เช่น ในงานวิจัยเรื่องราชาธิราช โดยสุรพงษ์ โสธนะเสถียร (2536, น. 115-160) ได้พบว่า ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นประเด็นจรรยาข้าราชการที่มีการเน้นย้ำมาตลอดตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

สำหรับการรับรู้ถึงผลกระทบจากการปฏิบัติตามจรรยา ข้าราชการส่วนใหญ่ คิดว่า ผลจากการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการเป็นอันดับ 1 มากที่สุด คือ การช่วยในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน จำนวน 219 คน คิดเป็นร้อยละ 37.4 รองลงมาคือ ทำให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธา จำนวน 134 คน คิดเป็นร้อยละ 22.9 และถัดไปคือ ผู้ปฏิบัติเกิดความภาคภูมิใจที่ได้ทำตามจรรยา 75 คน คิดเป็นร้อยละ 12.8 ตามลำดับ

ส่วนผลจากการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการเป็นอันดับ 2 มากที่สุด คือ ทำให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธา จำนวน 147 คน คิดเป็นร้อยละ 25.1 รองลงมาคือ การช่วยในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน จำนวน 134 คน คิดเป็นร้อยละ 22.9 และถัดไปคือ ผู้ปฏิบัติเกิดความภาคภูมิใจที่ได้ทำตามจรรยา 100 คน คิดเป็นร้อยละ 17.1 ตามลำดับ

และการรับรู้ถึงผลกระทบจากการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการอันดับ 3 มากที่สุด คือ ผู้ปฏิบัติเกิดความภาคภูมิใจที่ได้ทำตามจรรยา 135 คน คิดเป็นร้อยละ 23.0 รองลงมาคือ ทำให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธา จำนวน 91 คน คิดเป็นร้อยละ 15.5 และถัดไปคือ การช่วยในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน จำนวน 81 คน คิดเป็นร้อยละ 13.8 ตามลำดับ

จะเห็นได้ว่า การรับรู้ถึงผลจากการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คำนึงถึงผลต่อราชการ และผู้อื่นมากกว่าต่อตนเอง ซึ่งผลต่อตนเองนั้นเป็นความภาคภูมิใจที่ตามมาจากผลที่ได้รับจากการกระทำต่อผู้อื่น ซึ่งเป็นไปตามหลักคำสอนของ พุทธศาสนา

การให้ความคิดเห็น ความสำคัญ เหตุผลและอุปสรรคของการรักษาจรรยาข้าราชการ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมากที่สุดกับการควรปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการในทุกประเด็น โดยเห็นด้วยมากที่สุดเป็นอันดับแรกในประเด็นเรื่องการยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ด้วยจำนวน 584 คน คิดเป็นร้อยละ 99.7 รองลงมาคือ ความซื่อสัตย์สุจริต จำนวน 466 คน คิดเป็นร้อยละ 79.5 และถัดไปคือ ความรับผิดชอบ จำนวน 385 คน คิดเป็นร้อยละ 65.7 ตามลำดับ

การเห็นด้วยกับประเด็นต่าง ๆ ของจรรยาข้าราชการ จะเห็นได้ว่า ประเด็นที่เห็นด้วยมากที่สุดคือ การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ซึ่งสอดคล้องกับที่ผู้ส่งสารได้เน้นย้ำว่าเป็นหัวใจของจรรยาข้าราชการ โดยสื่อบุคคล การอบรมสัมมนาต่าง ๆ

เหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าควรรักษาหรือปฏิบัติตามจรรยาอันดับ 1 คือเหตุผลที่ว่าจรรยาข้าราชการเป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้มีความประพฤติที่ดีงามมากที่สุด เป็นจำนวน 169 คน คิดเป็นร้อยละ 28.8 รองลงมาคือ ช่วยเสริมสร้างเกียรติและศักดิ์ศรีของข้าราชการ จำนวน 131 คน คิดเป็นร้อยละ 22.4 และถัดไปคือ จรรยาข้าราชการให้ความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ จำนวน 72 คน คิดเป็นร้อยละ 12.3 ตามลำดับ

ส่วนเหตุผลอันดับ 2 ที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ข้าราชการควรรักษาจรรยาในการปฏิบัติงานมากที่สุด คือจรรยาข้าราชการเป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้มีความประพฤติที่ดีงามเช่นเดียวกัน จำนวน 98 คน คิดเป็นร้อยละ 16.7 รองลงมาคือ เป็นแบบอย่างมาตรฐานความประพฤติ ค่านิยมในสังคม จำนวน 88 คน คิดเป็นร้อยละ 15.0 และถัดไปคือ สร้างเกียรติและศักดิ์ศรีของตน จำนวน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 14.7 ตามลำดับ

ส่วนเหตุผลอันดับ 3 ที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ข้าราชการควรรักษาจรรยาในการปฏิบัติงาน คือ ทำให้เป็นแบบอย่างมาตรฐานความประพฤติ ค่านิยมในสังคม จำนวน 106 คน คิดเป็นร้อยละ 18.1 รองลงมาคือ ให้ความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ จำนวน 78 คน คิดเป็นร้อยละ 13.3 และถัดไปคือ เป็นการสร้างเกียรติและศักดิ์ศรีของตน จำนวน 75 คน คิดเป็นร้อยละ 12.8 ตามลำดับ

สำหรับเหตุผลที่ควรรักษาจรรยาข้าราชการนั้น ถือว่าสอดคล้องกับผลจากการปฏิบัติ ตามจรรยาที่ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้มีความประพฤติที่ดีงาม ทำให้ราชการเกิดความ โปร่งใส ประชาชนเชื่อถือศรัทธา และสร้างเกียรติและศักดิ์ศรีของข้าราชการ

สำหรับอุปสรรคนั้น กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า อุปสรรคในการประพฤติปฏิบัติตามจรรยา ข้าราชการอันดับ 1 มากที่สุด คือผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอย่างที่ดี จำนวน 100 คน คิดเป็น ร้อยละ 17.1 รองลงมาคือ ไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม จำนวน 81 คน คิดเป็นร้อยละ 13.8 และ ถัดไปคือ ขาดแรงจูงใจด้านรางวัลตอบแทนการทำความคิด จำนวน 78 คน คิดเป็นร้อยละ 13.3 ตามลำดับ

ส่วนอุปสรรคของการประพฤติปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็น อุปสรรคเป็นอันดับ 2 มากที่สุด คือผู้บังคับบัญชาไม่เห็นความสำคัญ จำนวน 120 คน คิดเป็น ร้อยละ 20.5 รองลงมาคือ ผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอย่างที่ดี จำนวน 64 คน คิดเป็นร้อยละ 10.9 และถัดไปคือ ระบบตรวจสอบไม่เข้มแข็ง จำนวน 61 คน คิดเป็นร้อยละ 10.4 ตามลำดับ

อุปสรรคของการประพฤติปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็น อุปสรรคเป็นอันดับ 3 มากที่สุด คือ ระบบตรวจสอบไม่เข้มแข็ง จำนวน 76 คน คิดเป็นร้อยละ 13.0 รองลงมา คือ ไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม จำนวน 74 คน คิดเป็นร้อยละ 12.6 และถัดไปคือ บทลงโทษไม่รุนแรง จำนวน 63 คน คิดเป็นร้อยละ 10.8 ตามลำดับ

สำหรับพฤติกรรมการปฏิบัติตามจรรยาในชีวิตประจำวันนั้น พบว่า จรรยาข้าราชการ ที่กลุ่มตัวอย่างยึดเป็นหลักในการปฏิบัติงานราชการเป็นอันดับ 1 มากที่สุด คือการยึดหลักในเรื่อง ความซื่อสัตย์สุจริต จำนวน 241 คน คิดเป็นร้อยละ 41.1 ซึ่งเป็นจรรยาข้าราชการที่ข้าราชการ สามารถปฏิบัติได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจบังคับของผู้อื่น รองลงมาคือ ยึดหลักจรรยาเรื่องความรับผิดชอบ จำนวน 135 คน คิดเป็นร้อยละ 23.0 และถัดไปคือ ยึดหลัก ในเรื่องการยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง จำนวน 79 คน คิดเป็นร้อยละ 13.5 ตามลำดับ

ส่วนหลักจรรยาข้าราชการที่กลุ่มตัวอย่างยึดเป็นหลักในการปฏิบัติงานราชการเป็น อันดับ 2 มากที่สุดคือ ความรับผิดชอบ จำนวน 169 คน คิดเป็นร้อยละ 28.8 รองลงมาคือ ความซื่อสัตย์สุจริต 141 คน คิดเป็นร้อยละ 24.1 และถัดไปคือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส 83 คน คิดเป็นร้อยละ 14.2 ตามลำดับ

สำหรับหลักจรรยาข้าราชการที่กลุ่มตัวอย่างยึดเป็นหลักในการปฏิบัติงานราชการ เป็นอันดับ 3 มากที่สุด คือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส จำนวน 116 คน คิดเป็นร้อยละ

19.8 รองลงมาคือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน จำนวน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 17.2 และถัดไปคือ ความรับผิดชอบ จำนวน 98 คน คิดเป็นร้อยละ 16.7 ตามลำดับ

โดยสรุป กลุ่มตัวอย่างยึดหลักจรรยาข้าราชการในประเด็นเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตมากที่สุด รองลงมาคือ ความรับผิดชอบ และการปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความสำคัญต่อจรรยาข้าราชการที่เลือกประเด็นความซื่อสัตย์มากที่สุด

กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า จรรยาข้าราชการที่ถูกละเมิดมากที่สุดอันดับ 1 ในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานอยู่จำนวนมากที่สุด คือ การยัดมันเย็นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง จำนวน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 20.6 รองลงมาคือ ไม่เลือกปฏิบัติ จำนวน 88 คน คิดเป็นร้อยละ 15.0 และถัดไปคือ ความรับผิดชอบ จำนวน 64 คิดเป็นร้อยละ 10.9 ตามลำดับ

ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ว่า จรรยาข้าราชการที่ถูกละเมิดมากที่สุดเป็นอันดับที่ 2 ในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานอยู่มากที่สุด คือ การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติ จำนวน 77 คน คิดเป็นร้อยละ 13.1 รองลงมาคือ ความรับผิดชอบ จำนวน 72 คน คิดเป็นร้อยละ 12.3 และถัดไปคือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส จำนวน 67 คน คิดเป็นร้อยละ 11.4 ตามลำดับ

นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างยังเห็นว่า จรรยาข้าราชการที่ถูกละเมิดมากที่สุดเป็นอันดับที่ 3 ในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานอยู่ มากที่สุดคือการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส จำนวน 76 คน คิดเป็นร้อยละ 13 รองลงมา คือ ความรับผิดชอบ จำนวน 69 คน คิดเป็นร้อยละ 11.8 และถัดไปคือ ไม่เลือกปฏิบัติ จำนวน 62 คน คิดเป็นร้อยละ 10.6 ตามลำดับ

กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าจรรยาที่สามารถปกป้องตนจากการกลั่นแกล้งทางการเมืองได้ อันดับ 1 ด้วยจำนวนมากที่สุด คือ การยัดมันเย็นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง จำนวน 120 คน คิดเป็นร้อยละ 20.5 รองลงมาคือ ความซื่อสัตย์สุจริต จำนวน 108 คน คิดเป็นร้อยละ 18.4 และถัดไปคือ การปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส จำนวน 78 คน คิดเป็นร้อยละ 13.3 นอกจากนี้ มีผู้ที่เลือกตอบข้ออื่น ๆ ระบุว่าไม่มีข้อใดเลยที่สามารถปกป้องตนจากการกลั่นแกล้งทางการเมืองได้ เนื่องจากการเมืองที่ไม่ดี สามารถทำได้ทุกอย่าง

จรรยาข้าราชการที่สามารถปกป้องตนจากการกลั่นแกล้งทางการเมืองได้ เป็นอันดับ 2 ด้วยจำนวนมากที่สุด คือ ความซื่อสัตย์สุจริต จำนวน 94 คน คิดเป็นร้อยละ 16 รองลงมาคือ ปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส จำนวน 90 คน คิดเป็นร้อยละ 15.4 และถัดไปคือ สามารถตรวจสอบได้ จำนวน 73 คน คิดเป็นร้อยละ 12.5 ตามลำดับ

จรรยาข้าราชการที่สามารถปกป้องตนจากการกลั่นแกล้งทางการเมืองได้ อันดับ 3 จำนวนมากที่สุดคือ ปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส จำนวน 90 คน คิดเป็นร้อยละ 15.5 รองลงมาคือ

ตรวจสอบได้ จำนวน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 14.7 และถัดไปคือความรับผิดชอบ จำนวน 69 คน คิดเป็นร้อยละ 11.8 ตามลำดับ

โดยสรุป กลุ่มตัวอย่างโดยรวมเห็นว่า การปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการในประเด็นเรื่อง การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ความซื่อสัตย์สุจริต และปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส เป็นประเด็น จรรยาข้าราชการที่สามารถปกป้องตนจากการกลั่นแกล้งทางการเมืองได้ แต่อย่างไรก็ตาม การ ยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องก็เป็นเรื่องที่มีการละเมิดมากที่สุด จึงอาจอาศัยความซื่อสัตย์สุจริตเป็น สิ่งที่ปกป้องตนเองจากการเมืองได้ แต่กลุ่มตัวอย่างไม่คิดว่าการปฏิบัติตามจรรยามีเป้าหมายเพื่อ ปกป้องตนเองจากการเมือง เพียงแต่เป็นความประพฤติที่ดีงาม ทำให้ราชการมีประสิทธิภาพ เท่านั้น

กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า จรรยาข้าราชการที่สอดคล้องกับวิถีปฏิบัติ ค่านิยมของ ตนที่มีอยู่ก่อนแล้ว เป็นอันดับ 1 ด้วยจำนวนมากที่สุด คือ ความซื่อสัตย์สุจริต จำนวน 184 คน คิดเป็นร้อยละ 31.4 รองลงมาคือ ความรับผิดชอบ จำนวน 87 คน คิดเป็นร้อยละ 14.8 และถัดไป คือ การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง จำนวน 79 คน คิดเป็นร้อยละ 13.5 ตามลำดับ

กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า จรรยาข้าราชการที่สอดคล้องกับวิถีปฏิบัติ ค่านิยม อุดมการณ์เดิมของตน เป็นอันดับ 2 จำนวนมากที่สุด คือ ความรับผิดชอบ จำนวน 134 คน คิดเป็น ร้อยละ 22.9 รองลงมาคือ ความซื่อสัตย์สุจริต จำนวน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 17.2 และถัดไปคือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส จำนวน 60 คน คิดเป็นร้อยละ 10.2 ตามลำดับ

สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่มีความเห็นว่า จรรยาข้าราชการที่สอดคล้องกับวิถีปฏิบัติ ค่านิยม อุดมการณ์เดิมของตน เป็นอันดับ 3 จำนวนมากที่สุด คือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ โปร่งใส จำนวน 93 คน คิดเป็นร้อยละ 15.9 รองลงมาคือ ความรับผิดชอบ จำนวน 79 คน คิดเป็น ร้อยละ 13.5 และถัดไปคือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน จำนวน 66 คิดเป็นร้อยละ 11.3 ตามลำดับ

จรรยาข้าราชการที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าขัดแย้งกับวิถีปฏิบัติ ค่านิยมในสังคม หรือ เพื่อนร่วมงานมากที่สุดในอันดับที่ 1 ได้แก่ จรรยาเรื่องกล้ายื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง จำนวน 142 คน คิดเป็นร้อยละ 24.2 รองลงมาคือ ไม่เลือกปฏิบัติ จำนวน 103 คน คิดเป็นร้อยละ 17.6 และถัดไป คือ ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบ มีจำนวนเท่ากัน คือจำนวน 48 คน คิดเป็น ร้อยละ 8.2 ตามลำดับ

ส่วนจรรยาข้าราชการที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าขัดแย้งกับวิถีปฏิบัติ ค่านิยมในสังคม หรือ เพื่อนร่วมงานมากที่สุดในอันดับที่ 2 ได้แก่ ความรับผิดชอบ จำนวน 74 คน คิดเป็นร้อยละ 12.6

รองลงมาคือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส จำนวน 73 คน คิดเป็นร้อยละ 12.5 และถัดไปคือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน จำนวน 67 คน คิดเป็นร้อยละ 11.4 ตามลำดับ

สำหรับจรรยาข้าราชการที่กลุ่มตัวอย่างคิดว่าขัดแย้งกับวิถีปฏิบัติ ค่านิยมในสังคม หรือเพื่อนร่วมงานมากที่สุดในอันดับที่ 3 ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส จำนวน 73 คน คิดเป็นร้อยละ 12.5 รองลงมาคือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน จำนวน 67 คน คิดเป็นร้อยละ 11.4 และถัดไปคือ ความรับผิดชอบ จำนวน 65 คิดเป็นร้อยละ 11.1 ตามลำดับ

จากผลการวิจัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะมีการกำหนดจรรยาข้าราชการ อันเป็นเนื้อหา (Message) หลักในการสื่อสารไว้แล้วก็ตาม ทั้งที่เป็นลักษณะเชิงจูงใจหรือกลไกไม้รวม และลักษณะเชิงบังคับลงโทษ หรือกลไกไม้แข็ง แต่เมื่อนำมาใช้ในสภาพความเป็นจริงของระบบราชการไทยในปัจจุบัน จากการสำรวจการรับรู้ ทศนคติ และพฤติกรรมการนำไปใช้ การทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการในกระบวนการสื่อสารยังไม่ทำหน้าที่ให้เกิดผลอย่างจริงจัง ข้าราชการยอมรับว่า จรรยาข้าราชการในประเด็นที่สำคัญ ๆ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ก็เป็นประเด็นที่ถูกยอมรับว่า มีความขัดแย้งกับวิถีปฏิบัติ ค่านิยมในสังคมและเพื่อนร่วมงานมากที่สุดในอันดับที่ 3 รองลงมาจากประเด็นการยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง และความรับผิดชอบ นอกจากนั้น ยังมีประเด็นที่ได้รับการเลือกที่สำคัญคือ เรื่องการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานอีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากงานของราชการส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับประชาชน แต่การทำงานของข้าราชการมักจะอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย จึงให้ความสำคัญเรื่องเอกสารหลักฐาน ลายลักษณ์อักษร การเขียนรายงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์มากกว่าสภาพจิตใจ อารมณ์ ความรู้สึก และความเป็นจริงของสังคม

สรุปผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานข้อที่ 1 ลักษณะทางประชากร มีความสัมพันธ์กับการรับรู้

1. ลักษณะทางประชากร เพศ ภูมิภาค มีความสัมพันธ์กับการรับรู้จรรยาข้าราชการ แต่ลักษณะประชากรอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น กลุ่มกระทรวงที่สังกัด ระดับตำแหน่ง และระยะเวลาปฏิบัติงาน ไม่ได้มีอิทธิพลต่อการรับรู้จรรยาข้าราชการมากนัก

2. น้ำหนักของตัวแปรทางลักษณะประชากรที่มีความสัมพันธ์กับการเลือกรับรู้จากสื่อบุคคลมากที่สุดเรียงไปหาน้อยที่สุด ได้แก่ กลุ่มกระทรวงเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือ ภูมิภาค และถัดไปคือ เพศ ส่วนอันดับที่ 4 คือ ระดับตำแหน่ง และระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในกรมปัจจุบันมีความสัมพันธ์ต่อการเลือกรับรู้จากสื่อบุคคลน้อยที่สุด ตามลำดับ

3. ตัวแปรอิสระทุกตัวมีน้ำหนักต่อการเลือกรับรู้จากสื่อมวลชน โดยสามารถเรียงลำดับจากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด ได้แก่ กลุ่มกระทรวงเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือ ภูมิภาค

และถัดไปคือ เพศ ส่วนอันดับที่ 4 คือ ระดับตำแหน่ง และระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในกรมปัจจุบัน มีความสัมพันธ์ต่อการเลือกรับรู้จากสื่อมวลชนน้อยที่สุด

4. ตัวแปรอิสระทุกตัวมีน้ำหนักต่อการรับรู้ประเด็นสำคัญของจรรยาข้าราชการ โดยสามารถเรียงลำดับจากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด ได้แก่ จังหวัด หรือภูมิภาค เป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือ เพศ และถัดไปคือ ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในกรมปัจจุบัน ส่วนอันดับที่ 4 คือ ระดับตำแหน่ง ส่วนกลุ่มกระทรวงมีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้ประเด็นสำคัญของจรรยาข้าราชการน้อยที่สุด

5. ระยะเวลาปฏิบัติงานในกรมปัจจุบัน มีความสัมพันธ์กับระยะเวลาการรับรู้จรรยาข้าราชการ

6. กลุ่มตัวอย่างที่มีเพศต่างกัน มีการรับรู้ผลกระทบจากการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการแตกต่างกัน โดยเฉพาะการรับรู้ผลในอันดับที่ 2 คือ รับรู้ผลจากการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการว่า ทำให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธา ส่วนลักษณะทางประชากรด้านภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับการรับรู้เกี่ยวกับผลจากการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการในอันดับที่สาม คือ ความภาคภูมิใจของผู้ที่ปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ

สมมติฐานข้อที่ 2 ลักษณะทางประชากรที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อจรรยาข้าราชการที่แตกต่างกัน

1. เพศที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อจรรยาข้าราชการ แตกต่างกัน โดยเพศชาย และเพศหญิง มีความคิดเห็นแตกต่างกันในประเด็นจรรยาข้าราชการโดยเฉพาะเรื่องความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่เลือกปฏิบัติ และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยเพศหญิง มีค่าเฉลี่ยเห็นด้วยมากกว่าเพศชาย

2. ลักษณะทางประชากร ด้านระดับตำแหน่ง มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความสำคัญของจรรยาข้าราชการในด้านต่าง ๆ เกือบทุกเรื่อง ยกเว้นเรื่อง การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องที่มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

3. ลักษณะทางประชากรด้านหน่วยงานที่สังกัดที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำคัญของจรรยาข้าราชการ โดยเฉพาะเรื่อง ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติแตกต่างกัน ไม่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่อง การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ความซื่อสัตย์ ตรวจสอบได้ และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

4. ลักษณะทางประชากรด้านภูมิภาคที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำคัญของจรรยาข้าราชการแตกต่างกันในทุกประเด็น ยกเว้นประเด็นเรื่องความรับผิดชอบที่ภูมิภาคต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำคัญไม่แตกต่างกัน

5. เพศ ระดับตำแหน่ง กลุ่มกระทรวงต่างกัน มีความคิดเห็นต่อเหตุผลที่ควรรักษาจรรยาข้าราชการ ไม่แตกต่างกัน แต่ภูมิภาคต่างกัน มีความคิดเห็นต่อเหตุผลที่ควรรักษาจรรยาข้าราชการอันดับหนึ่งและอันดับสาม ไม่แตกต่างกัน แต่มีความเห็นต่อเหตุผลที่ควรรักษาจรรยาข้าราชการอันดับสอง (ช่วยเสริมสร้างเกียรติและศักดิ์ศรีของข้าราชการ) แตกต่างกัน

ทั้งนี้ เหตุผลที่ควรรักษาจรรยาข้าราชการอันดับหนึ่งคือ เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้มีความประพฤติที่ดี อันดับสองคือ ช่วยเสริมสร้างเกียรติและศักดิ์ศรีของข้าราชการ และอันดับสามคือ ให้ความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้

6. เพศ ตำแหน่งต่างกัน มีความคิดเห็นต่ออุปสรรคของการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ ไม่แตกต่างกัน ส่วนหน่วยงานที่สังกัด มีความคิดเห็นต่ออุปสรรคของการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ อันดับหนึ่งแตกต่างกัน แต่มีความคิดเห็นต่ออุปสรรค อันดับที่สองและอันดับสามไม่แตกต่างกัน ภูมิภาคต่างกัน มีความคิดเห็นต่ออุปสรรคของการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ แตกต่างกัน

ทั้งนี้ การเลือกอุปสรรคอันดับหนึ่ง คือ ผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอย่างที่ดี อันดับสอง คือ ไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม และอันดับสามคือ ขาดแรงจูงใจด้านรางวัลตอบแทนการทำงานดี

7. ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่มีระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน อายุราชการ และระยะเวลาการรับรู้ที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อจรรยาข้าราชการ แตกต่างกัน

สมมติฐานข้อที่ 3 การรับรู้จรรยาข้าราชการแตกต่างกัน มีการแสดงความคิดเห็นต่อจรรยาข้าราชการแตกต่างกัน

1. การรับรู้ที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อจรรยาข้าราชการไม่แตกต่างกัน

2. การเลือกใช้ช่องทางการรับรู้จากสื่อบุคคล มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความสำคัญของจรรยาข้าราชการ ในด้านการยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ความรับผิดชอบ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ที่แตกต่างกัน ส่วนความคิดเห็นต่อจรรยาข้าราชการในประเด็นซื่อสัตย์ และตรวจสอบได้ นั้น ไม่มีความสัมพันธ์กับการเปิดรับจากสื่อบุคคล

3. กลุ่มตัวอย่างที่เลือกใช้ช่องทางการรับรู้จากสื่อมวลชน มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความสำคัญของจรรยาข้าราชการในประเด็นเรื่อง “ความรับผิดชอบ”

4. การเลือกรับรู้จากช่องทางการอบรมสัมมนา มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการให้ความสำคัญของจรรยาข้าราชการด้าน “การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส”

สมมติฐานข้อที่ 4 ลักษณะทางประชากรแตกต่างกัน มีพฤติกรรมการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ แตกต่างกัน

1. เพศต่างกัน มีพฤติกรรมของการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการแตกต่างกันเฉพาะพฤติกรรมในเรื่องที่คิดว่าถูกละเมิดมากที่สุด และพฤติกรรมที่คิดว่าสามารถช่วยปกป้องคนดีจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง

ทั้งนี้ พฤติกรรมที่คิดว่าถูกละเมิดมากที่สุดอันดับหนึ่ง คือ การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ส่วนพฤติกรรมที่ช่วยปกป้องคนดีจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง อันดับสาม คือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส

2. ระดับตำแหน่งต่างกัน มีพฤติกรรมของการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ แตกต่างกันเฉพาะพฤติกรรมการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการในเรื่องที่ยึดเป็นหลักอันดับหนึ่ง คือ ความซื่อสัตย์สุจริต และพฤติกรรมที่คิดว่าสามารถช่วยปกป้องคนดีจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง อันดับที่สอง คือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส

3. กลุ่มตัวอย่างที่สังกัดภูมิภาคต่างกัน มีพฤติกรรมของการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการของข้าราชการในชีวิตประจำวัน ไม่แตกต่างกัน

4. สังกัดกระทรวงต่างกัน มีพฤติกรรมที่มีความสอดคล้องกับค่านิยมของตน อันดับสาม ต่างกัน คือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และมีพฤติกรรมที่ขัดแย้งต่อค่านิยมสังคม เพื่อนร่วมงาน อันดับหนึ่ง ต่างกัน คือ การยึดมั่นและยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

5. ส่วนตัวแปรด้านภูมิกษณานั้น ไม่มีพฤติกรรมการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการที่แตกต่างกัน

การอภิปรายผลจากข้อมูลการศึกษาการรับรู้การสร้างความหมายของจรรยาข้าราชการ จากงานวิจัยเชิงปริมาณดังกล่าว อาจวิเคราะห์ตามเหตุผลเรื่องแรงจูงใจและค่านิยมในทฤษฎีที่น่าที่นิยมได้ว่า ในฐานะที่ข้าราชการเป็นผู้กระทำทางสังคม (actor) การมีพฤติกรรมต่าง ๆ หรือการจะเข้าหาสถานการณ์ต่าง ๆ เนื่องจากมี “แรงจูงใจ” และ “ค่านิยม” ซึ่งอาจแบ่งแรงจูงใจเป็น 3 ชนิด คือ

1. Cognitive เป็นแรงจูงใจที่เกิดมาจากการต้องการข่าวสารข้อมูล เช่น มีการรับรู้สนใจ และให้ความสำคัญต่อจรรยาข้าราชการในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ฉบับ พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติขึ้นใหม่ เพราะเป็นระเบียบกฎหมายใหม่ เกี่ยวข้องกับวิชาชีพ ต้องการนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

2. Cathetic เป็นแรงจูงใจที่เกิดมาจากการต้องการสัมผัสทางอารมณ์ เช่น เรานำแบบอย่างที่ดีในการทำงานของผู้บังคับบัญชา หรือเพื่อนร่วมงาน เนื่องจากผู้บังคับบัญชา หรือเพื่อนร่วมงานเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ดี ได้รับความยกย่องนับถือจากผู้อื่น มีพฤติกรรมที่ดี น่ายกย่องสรรเสริญ เป็นต้น

3. Evaluative เป็นแรงจูงใจที่เกิดจากการต้องการการประเมินผล เช่น การปฏิบัติตามจรรยาด้วยวิธีการใดที่จะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เหมาะสมกับสถานการณ์มากที่สุด ผู้อื่นมีความคิดเห็นต่อเรื่องจรรยาอย่างไร ให้ความสำคัญอย่างไรบ้าง มีเรื่องใดบ้างที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง มีปัญหาอุปสรรคเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร เป็นต้น

เมื่อบุคคลเริ่มลงมือทำกิจกรรม จะมีระบบกิจกรรมอยู่ 4 ระดับ คือ

1. ระบบวัฒนธรรม หรือ Cultural system เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเชื่อ บรรทัดฐาน และความคิดอื่น ๆ ของสังคม สำหรับข้าราชการมีวัฒนธรรมในระบบราชการที่สืบทอดสั่งสมมาเป็นระยะเวลานาน ความคิด ค่านิยม ความเชื่อของข้าราชการจึงเป็นลักษณะเฉพาะสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องวัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการในอดีตที่มีการเปลี่ยนแปลงมาตามยุคสมัย ได้แก่ งานวิจัยของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2539, น. 12-13) และสุพิน เกษาคุปต์ (2551, น. 1-25)

2. ระบบสังคม หรือ Social system เป็นแบบแผนของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีรูปแบบที่แน่นอน เป็นที่ยอมรับกัน (Institutionalised) เช่น การทักทาย การวางตัวเมื่ออยู่ต่อหน้าผู้บังคับบัญชาระดับสูง การแต่งกายในงานพิธีการ ข้าราชการก็เช่นกัน มีแบบแผนการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีรูปแบบที่แน่นอน มีการถ่ายทอดแบบอย่างตามรุ่นพี่สู่รุ่นน้อง สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องวัฒนธรรมราชการของกระทรวงสาธารณสุข ของ น.พ. โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ (2546, น. 120-127)

3. ระบบบุคลิกภาพส่วนบุคคล หรือ Personality system เป็นเรื่องของบุคลิกภาพของคนที่จะเล่นตามบทบาทของตนเองที่ปัจเจกแต่ละคนได้รับมอบหมายมา เช่นเดียวกับแนวคิดด้านความแตกต่างของบุคลิกภาพ จิตวิทยา

4. ระบบของร่างกาย หรือกรรมพันธุ์ (Organismic system) เป็นเรื่องทางกายภาพและกรรมพันธุ์ของบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องความแตกต่างทางลักษณะทางประชากร เพศ อายุ กับการรับรู้ เป็นต้น

ตัวอย่างการไม่เลือกปฏิบัติ เป็นสิ่งที่พบเห็นอยู่ทั่วไปในสังคมไทยปัจจุบัน ตั้งแต่เรื่องพื้นฐาน เช่น การคัดเลือกบุคคลเข้ารับทำงาน การศึกษาอบรมต่าง ๆ เป็นต้น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยความไม่เท่าเทียม

ข้อค้นพบที่ 3

ผู้ส่งสาร (สำนักงาน ก.พ.) มีความต้องการให้จรรยาข้าราชการเป็นบรรทัดฐาน (Norm) หรือแนวประพฤติปฏิบัติที่ดีในการปฏิบัติราชการ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดวินัยข้าราชการ ซึ่งจะต้องถูกลงโทษ และเพื่อให้เป็นเกียรติ และศักดิ์ศรีแก่ข้าราชการ เป็นที่น่าเชื่อถือศรัทธาของประชาชน ส่วนผู้รับสาร คือข้าราชการพลเรือนทั่วไปมีพฤติกรรมตามจรรยาข้าราชการ ทำให้ในบางครั้งอาจจำเป็นต้องเผชิญหน้ากับขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาระดับสูงหรือฝ่ายการเมือง การใช้จรรยาข้าราชการในการต่อสู้อาจไม่เพียงพอ จึงต้องมีปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ผู้นำที่มีบารมี เครือข่ายความร่วมมือจากภาคเอกชน ประชาชน

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ สามารถแยกแยะเป็นการทำหน้าที่ตามกระบวนการองค์ประกอบการสื่อสารได้ดังต่อไปนี้

1. ในการวิเคราะห์เชิงหน้าที่เปิดเผยและหน้าที่แฝงเร้น (Latent & Manifest) ระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร

ในฐานะผู้ผลิต และแพร่ข้อมูลเรื่องจรรยาข้าราชการของสำนักงาน ก.พ. ผลปรากฏว่า สำนักงาน ก.พ. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางด้านการบริหารงานบุคคล หรือ Sender ได้ทำหน้าที่เปิดเผย (Manifest) ในการสร้างจรรยา และการถ่ายทอดไปยังข้าราชการพลเรือนทั่วประเทศอย่างไม่มีหน้าที่แฝงเร้น (ปรีชา วัชรวิทย์, สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2551) โดยมีการประกาศเป็นกฎหมาย การประชุมชี้แจง อบรมสัมมนา การเผยแพร่ทางสื่อมวลชน และการใช้สื่อบุคคลต่าง ๆ จากการสื่อสารของสำนักงาน ก.พ. ทำให้ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับจรรยาข้าราชการ เนื่องจากผู้รับสารระบุว่าได้รับทราบข่าวสารจากสำนักงาน ก.พ. ทั้งจากการอบรมสัมมนาและข่าวสารข้อมูลจาก ก.พ. เป็นอย่างดี ในฐานะที่ Sender ส่งสารไปยังผู้รับสารนั้น ผู้ส่งสารทำหน้าที่ได้อย่างไม่บกพร่อง รวมทั้ง Receiver ส่วนใหญ่รับรู้และเห็นความสำคัญของจรรยาข้าราชการ (ดังตารางที่ 1-5) ซึ่งผู้รับสารเข้าใจว่า การปฏิบัติตามจรรยานั้นเป็นการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานมากที่สุด รองลงมาคือ ทำให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธา และผู้ปฏิบัติเกิดความภาคภูมิใจที่ได้ทำตามจรรยา โดยผู้รับสารให้ความสำคัญแก่จรรยาข้าราชการในทุกเรื่องว่ามีความสำคัญมากที่สุด โดยเฉพาะเรื่อง การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบ

แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการพลเรือน หรือ Receiver ก็แสดงความเห็นที่แตกต่างกันต่อการประพฤติปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ ดังที่จะเห็นได้ว่าแม้ว่าข้าราชการส่วนใหญ่จะเห็นว่า จรรยาข้าราชการจะมีความสำคัญมาก แต่ในการปฏิบัติจริงนั้นเป็นไปได้ยากเนื่องจากมีอุปสรรคต่าง ๆ ที่สำคัญมีดังนี้คือ

1. ผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอย่างที่ดี
2. ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นความสำคัญ
3. ระบบตรวจสอบไม่เข้มแข็ง

ผู้บังคับบัญชาในที่นี้ อาจหมายถึงผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน ในทุกระดับ รวมทั้งรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองในฐานะผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ

ข้อค้นพบดังกล่าว อาจอธิบายได้ว่า ที่มาของจรรยาข้าราชการได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มาจากที่ยึดหลักทศพิธราชธรรมตามศาสนาพุทธ ตามแบบกษัตริย์ มาเป็นการยึดหลักตามผู้มีอำนาจในการปกครองฝ่ายการเมือง สะท้อนให้เห็นว่า ความสำคัญของจรรยาข้าราชการ อันเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองนั้นขึ้นอยู่กับผู้ปกครองผู้บริหาร อันเป็นช่องทางบริบทแวดล้อม ดังเช่น คำสอนของพระพุทธเจ้าที่ตรัสไว้ในพระไตรปิฎกว่า

...เมื่อฝูงโคข้ามน้ำ ถ้าโคจำฝูงไปตรง โคทั้งหมดก็ไปตรงตามฉันใด ในหมู่มนุษย์ก็ฉันนั้น ถ้าพระราชามหากษัตริย์หรือผู้ปกครองมีคุณธรรม ประชาชนก็มีคุณธรรมไปด้วย และประเทศชาติก็จะมีแต่ความสงบสุข... (วิทย์ วิศทเวทย์ และ เสถียรพงษ์ วรรณปก, 2533)

แต่อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงานราชการประจำวัน ถึงแม้จะมีอุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่ก็ยังคงยึดหลักจรรยาข้าราชการในการปฏิบัติงาน โดยส่วนใหญ่ยึดหลักเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต รองลงมาคือ ความรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส โดยเห็นว่าจรรยาข้าราชการบางอย่างก็สามารถปกป้องตนจากการกลั่นแกล้งทางการเมืองได้ คือ จรรยาข้าราชการเรื่องการยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ซื่อสัตย์ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ซึ่งจรรยาข้าราชการเรื่องความซื่อสัตย์ รับผิดชอบและความโปร่งใสนี้เป็นจรรยาข้าราชการที่สอดคล้องกับแนวคิด ค่านิยม อุดมการณ์เดิมของตนอยู่แล้ว ส่วนจรรยาข้าราชการที่พบเห็นว่ามีจะมีการละเมิดบ่อยที่สุด ได้แก่ เรื่องการยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่เลือกปฏิบัติและการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ขัดแย้งกับค่านิยมอุดมการณ์ของสังคม เพื่อนร่วมงาน ดังที่พบว่า จรรยาข้าราชการที่เห็นว่าขัดแย้งกับค่านิยม

อุดมการณ์ ได้แก่ การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง รับผิดชอบ และการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส
นั่นเอง

2. การวิเคราะห์การทำหน้าที่และไม่ทำหน้าที่ของสาร (Message & Channel)

การทำหน้าที่ (Function) ของจรรยาข้าราชการ ในฐานะที่เป็น Message หรือเนื้อหา พบว่ามีทั้งเนื้อหาจรรยาข้าราชการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง (Function) และไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง (Non-Function) โดยข้อมูลจากงานวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า จรรยาข้าราชการที่กลุ่มตัวอย่างยึดเป็นแนวปฏิบัติมากที่สุด (Function) นั้น ได้แก่ เรื่องความซื่อสัตย์
รองลงมาคือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ และโปร่งใส ตามลำดับ

ส่วนจรรยาข้าราชการที่ขัดแย้ง ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ รวมทั้งถูกละเมิดมากที่สุด (Non-Function) อันอาจเนื่องมาจากการขัดกับวิถีปฏิบัติ ค่านิยมในสังคม หรือเพื่อนร่วมงาน
หรือมีอุปสรรคอื่น ๆ ได้แก่จรรยาเรื่อง ความกล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง ความรับผิดชอบ และการไม่
เลือกปฏิบัติ ถือว่าช่องทาง (Channel) หรือบริบทสังคมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำหน้าที่ของจรรยา
ข้าราชการ

ประเด็นที่ถามข้าราชการกลุ่มตัวอย่างว่า จรรยาข้าราชการที่สามารถปกป้องจากการ
กลั่นแกล้งทางการเมืองได้ ก็ได้รับเลือกน้อยมาก ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการไม่ได้คิดว่า การ
ปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการสามารถปกป้องตนเองจากการเมืองได้ และเนื่องจากจรรยาที่คิดว่า
สามารถปกป้องจากการกลั่นแกล้งทางการเมืองได้ คือ การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ซื่อสัตย์ และ
โปร่งใส ซึ่งเป็นจรรยาข้อที่ขัดแย้งกับความคิด หรือค่านิยมของเพื่อนร่วมงาน และถูกละเมิดมาก
ที่สุดด้วย จึงเป็นการไม่ทำหน้าที่ (Non-Function) ของบริบท ช่องทาง ปัจจัยภายนอกของผู้รับสาร

สำหรับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ทั้งผู้รับสาร (ข้าราชการทั่วไป) และผู้ส่งสาร
(สำนักงาน ก.พ.) เห็นด้วยในประเด็นที่ว่า การรักษาจรรยา โดยเฉพาะความซื่อสัตย์ ไม่สามารถ
ทำได้ในกรณีที่มีนักการเมืองที่ไม่ซื่อสัตย์ ถือว่านักการเมืองเป็นบริบทแวดล้อมอีกอย่างหนึ่ง หรือ
ช่องทาง (Channel) ของการสื่อสารที่สำคัญ ซึ่งมีอำนาจต่อการตัดสินใจของข้าราชการ ถือว่า
เป็นอุปสรรคสำคัญที่เป็นสิ่งแวดล้อม วิถีปฏิบัติ ค่านิยมของสังคม เพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา
ที่จุดรั้งให้การปฏิบัติตามจรรยานั้นเป็นไปได้ยาก เช่นดัง นายแพทย์พงษ์เทพ ให้สัมภาษณ์ว่า
“หากนักการเมืองที่ดูแลหน่วยราชการนั้นไม่ดี จะมีใครสักคนที่จะกล้าขัดคำสั่ง หากถูกแต่งถูก
ย้าย ครอบครัวยากลำบากใครจะช่วยเหลือ” และ “แน่นอนว่า บางคนที่เป็นคนดีจริงก็ยอมไม่ยอมทำ
ตาม แต่บางคนก็กลาง ๆ ไม่ได้ดีเต็มร้อย เมื่อเห็นเพื่อนที่ทำไม่ดี ในระยะแรกก็อาจจะไม่ยอม

แต่ในที่สุดก็ต้องท้อแท้ใจ และยอมทำตามในที่สุด ในที่สุดเนื้อร้ายก็กัดกินไปทั้งระบบกระทรวงสาธารณสุข”

“ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในยุคนั้นต้องเอาหูไปนา เอาตาไปไร่ ทำไม่รู้ไม่เห็น รองปลัด 2 คนที่ถูกเลือกมาโดยนักการเมืองก็ต้องยอม สั่งยกเลิกราคากลาง เพื่อหวังว่าอาจจะได้รับการสนับสนุนให้เป็นปลัดกระทรวงต่อไป”

หรือที่ อดีตข้าราชการระดับสูงท่านหนึ่ง กล่าวว่า

...ความซื่อสัตย์ของข้าราชการใช้กับนักการเมืองทุกคนไม่ได้ เพราะว่า นักการเมือง ปิ๊บ เขาไม่ได้มาแบบตรงไปตรงมา เขามาแบบเหินเหมย ถ้าเขาไม่ซื่อสัตย์ เขาจะสั่ง ด้วยวาจา ไม่มีหลักฐานจะไปเอาผิดเขาได้ จรรยาข้าราชการ จึงเป็นสิ่งที่ไม่มี หลักฐาน เป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับความเป็นจริง ถ้าข้าราชการยึดจรรยา ethics มีแต่ตาย ลูกเดียว...แม้จะมีเกราะป้องกันมันก็มีช่องโหว่ เช่น เขาบอกว่า คนนี้ดี ขอมาช่วย ราชการตรงนี้น้อย เป็นที่ปรึกษารัฐมนตรี ขอมาช่วยมาใช้ประโยชน์ จะไปว่าอะไร เขาได้...

เนื่องจากความแตกต่างของการใช้แนวคิด “หน้าที่” จากแนวคิดอื่น ๆ ที่กล่าวมาก็คือ แนวคิดหน้าที่จะเริ่มด้วยการวิเคราะห์ว่า “ปัจเจกหรือระบบนั้นเกิดสภาวะความขาดอะไร และมีความต้องการอะไร (Need) เมื่อเกิดความต้องการแล้ว มีปฏิกิริยาอะไรเกิดขึ้น ปฏิกิริยานั้นสามารถบอกหน้าที่ตอบสนองปัจเจกหรือระบบนั้นได้หรือไม่” หรืออธิบายได้ว่า แนวคิดเดิมจะย้อนหลังไปดูสาเหตุหรือต้นกำเนิดของพฤติกรรม/เหตุการณ์ แต่สำนักหน้าที่กลับมองไปข้างหน้า เพื่อจะดูผลสืบเนื่อง (Consequence) ที่ตามมาหลังจากเกิดเหตุการณ์นั้นแล้วเพื่อตั้งคำถามว่า เหตุการณ์ทำหน้าที่ได้ดีหรือไม่ เช่น หลังการประกาศใช้จรรยาข้าราชการ มีข้าราชการตระหนักในเรื่องนี้มากขึ้น มีการกระทำผิดจรรยาข้าราชการลดน้อยลง จำนวนผู้กระทำผิดวินัย มีจำนวนน้อยลง แสดงว่าการประกาศใช้จรรยาข้าราชการนั้นได้ผล แต่จากอดีตที่ผ่านมา ยังต้องมีการรณรงค์เรื่องจรรยา จริยธรรมอยู่เรื่อย ๆ มีการกระทำผิดวินัยอยู่ทุกยุคทุกสมัย แสดงว่า การกำหนดจรรยาข้าราชการไม่ได้ทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ดังที่มีผู้กล่าวว่า การเขียนจรรยาข้าราชการไว้เป็นการแปะยันต์ไว้กันผี แต่ผีบางตัวไม่กลัว เพราะมีนิสัย สันดาน หรือเป็นสนิมแต่เนื้อในตน ไม่ว่าจะขัดเกลาร้อยไรก็ไม่หาย ต้องลงโทษให้ออกสถานเดียว

เดอร์ไฮม์ที่ระบุว่า การวิเคราะห์เรื่องการทำหน้าที่นั้นจำเป็นต้องดูที่ตัวแปรเรื่อง “ความต้องการ” (Need) มิใช่เรื่องความตั้งใจหรือสาเหตุ หากการกระทำอันใดสามารถตอบสนองความต้องการได้ก็ถือว่าทำหน้าที่ได้ดี จากหลักคิดดังกล่าว พาร์สันได้นำมาศึกษาความต้องการ

จำเป็นพื้นฐานของระบบเดอริโอมที่ระบุว่า การวิเคราะห์เรื่องการทำหน้าที่นั้นจำเป็นต้องดูที่ตัวแปรเรื่อง “ความต้องการ” (Need) มิใช่เรื่องความตั้งใจหรือสาเหตุ หากการกระทำอันใดสามารถตอบสนองความต้องการได้ก็ถือว่าทำหน้าที่ได้ดี จากหลักคิดดังกล่าว เมื่อนำมาวิเคราะห์ผลที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ จะเห็นได้ว่า จรรยาข้าราชการถือเป็นความจำเป็น เป็นความต้องการของสังคม เนื่องจากข้าราชการเป็นวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก ระบบ ระเบียบที่เข้มแข็ง จึงมีความจำเป็น และยังเป็นความจำเป็นของบุคคล เนื่องจากแต่ละบุคคลมีความต้องการได้รับการยกย่อง มีเกียรติ ศักดิ์ศรีในสังคม การรักษาจรรยาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้ข้าราชการมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีได้ เป็นเอกลักษณ์ของบุคคลและเป็นความน่าเชื่อถือไว้วางใจของวิชาชีพ แต่ผลสืบเนื่องที่เกิดขึ้นคือ มีการรับรู้ และการนำไปปฏิบัติได้จริง ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้ แต่การนำไปปฏิบัตินั้น อาจมีอุปสรรคต่าง ๆ ที่สำคัญที่สุดคือ ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจในการเป็นแบบอย่างที่ดี รวมทั้งการเป็นกลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่เนื่องมาจากความไม่กล้ายื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

สำหรับการถ่ายทอดจรรยาให้มีความต่อเนื่องนั้น จากตัวอย่างหนึ่งของจรรยาแพทย์ จะเห็นได้ว่า เนื้อหาจรรยาแพทย์ที่สำคัญที่มีการถ่ายทอดทั้งอย่างเป็นทางการแก่นักศึกษาแพทย์ทุก ๆ รุ่น ได้แก่ การคำนึงถึงชีวิตของเพื่อนมนุษย์ โดยการให้ยัดเยียดหลักเอาใจเขามาใส่ใจเรา หรือ อุตุดานัน อุปุมั กเร และพระราชาวาทแห่งพระมหิตลธิเบศรอดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก พระบิดาแห่งการแพทย์แผนปัจจุบันของไทยที่เน้นประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์เป็นที่ตั้งมาก่อนประโยชน์ส่วนตน แต่แพทย์ก็เป็นมนุษย์คนหนึ่งเช่นกัน มีความรู้สึก ความต้องการแม้จะตั้งมั่นว่าจะช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ในหลาย ๆ ครั้งยามดึกดื่นค้ำคิ่นที่เป็นเวลาควรได้พักผ่อนต้องเสียสละเวลานอนมาดูแลผู้ป่วยกะทันหัน แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามอุดมการณ์ไม่ว่าจะเป็นวิชาชีพใดก็ตามมักจะมีอุปสรรคจากปัจจัยแวดล้อมและปัจจัยส่วนบุคคล เช่น ความโกรธของแพทย์ซึ่งถือเป็นปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งอาจทำให้เกิดการทำร้ายผู้ป่วยก็มี (การดำเนินงานของชมรมแพทย์ชนบท รุ่นที่ 21, 2549, น. 138) ส่วนปัจจัยภายนอก เช่น กระแสทุนนิยมจากทั่วโลก การทำงานหาเลี้ยงชีพโดยเป็นแพทย์ในโรงพยาบาลรัฐอาจจะไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จำเป็นต้องมีการออกไปทำงานในโรงพยาบาลเอกชน อาจเกิดปัญหาขาดแคลนแพทย์ในชนบท และแพทย์ที่มีอยู่จำนวนน้อยในโรงพยาบาลรัฐ จึงต้องทำงานอย่างหนัก จะเห็นได้ว่า ในโรงพยาบาลของรัฐ หลาย ๆ ครั้งแพทย์ต้องรับรักษาผู้ป่วยจนเลยเวลารับประทานอาหารกลางวันจนถึงบ่าย และแพทย์ที่เชี่ยวชาญมักจะไปทำงานในโรงพยาบาลเอกชน จนบางครั้งในโรงพยาบาลของรัฐมีเพียงนักศึกษาแพทย์

หรือแพทย์ฝึกหัดทำงานอยู่ (Resident) เท่านั้น ส่งผลเสียต่อผู้ป่วยที่บางครั้งเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่แพทย์ฝึกหัดไม่มีความเชี่ยวชาญพอ

การเปิดเผยความลับของวัฒนธรรมราชการดังกล่าว อาจทำให้สูญเสียความมั่นใจหรือความเชื่อถือในสายตาประชาชน แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็เชื่อว่าจะทำให้วัฒนธรรมราชการดีขึ้นเนื่องจากทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และช่วยกันหาทางออก การกำหนดวัฒนธรรมราชการส่วนหนึ่งจึงมาจากสังคม และการให้ความมั่นใจจากประชาชนเป็นส่วนสำคัญ

เครื่องมือ สัญลักษณ์ พิธีการของการสร้างจรรยาข้าราชการให้มีความสมจริง คือการกล่าวปฏิญาณ ในพิธีการถวายสัตย์ปฏิญาณ รวมถึงการอบรม ปลูกฝังในชั้นเรียน สถานศึกษา สถาบันฝึกอบรมต่าง ๆ เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจ การทำหน้าที่ของเครื่องมือดังกล่าว เป็นการตอกย้ำให้คิดถึงอุดมการณ์ จรรยาดังกล่าว พร้อมทั้งเป็นการช่วยปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งการใช้เครื่องมือดังกล่าว เกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะสำหรับภาคราชการ

1. การที่ข้าราชการมีการให้น้ำหนักต่อจรรยาข้าราชการในแต่ละประเด็นแตกต่างกัน อาจทำให้หน่วยงานราชการ โดยเฉพาะสำนักงาน ก.พ. ต้องคำนึงถึงการวางแผนวิธีการสื่อสารและอบรมข้าราชการ ว่า จรรยาประเภทหนึ่งต้องมีวิธีการสื่อสารที่แตกต่างจากประเภทอื่นหรือไม่ ในบริบทการเมืองช่วงเวลาใดควรเน้นจรรยาประเภทใด เป็นต้น เพื่อให้ข้าราชการเกิดการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการอย่างเต็มที่ ส่วนหนึ่งเกิดจากการสื่อสารที่เข้าถึงจิตใจและวิถีชีวิต วัฒนธรรมราชการที่นอกเหนือจากการทำ “หน้าที่” คือการสื่อสารที่เข้าถึงวัฒนธรรม วิถีชีวิตข้าราชการที่แตกต่างกันด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับแต่ละวัฒนธรรม

2. การที่จะทำให้ข้าราชการยอมอุทิศตนปฏิบัติราชการตามจรรยาข้าราชการโดยไม่มีข้อแม้ คือการให้ข้าราชการอุทิศตนเองโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์และความต้องการของตนเองเลย การมีจิตสำนึกสาธารณะ ซึ่งก็คงไม่่ง่ายนัก จึงจำเป็นต้องมีปัจจัยอื่น ๆ อันเป็นบริบทแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การสร้างภาพลักษณ์ให้ส่วนราชการเป็นหน่วยงานที่มีแต่คนดีอยากเข้ามาปฏิบัติราชการ หรือการสร้างปัจจัยภายใน เช่น สร้างแรงจูงใจให้แก่ข้าราชการในการอุทิศตนเองเพื่องานอันเป็นจิตสาธารณะในองค์กรสาธารณประโยชน์ หรือองค์กรที่ไม่แสวงกำไร (NGO) ซึ่งนอกเหนือจากการมีผลประโยชน์ตอบแทนด้านจิตใจที่ทำให้ผู้ทำงานมีความรู้สึกภาคภูมิใจในการทำงานเพื่อช่วยเหลือผู้ที่มีความทุกข์มากกว่าแล้ว อาจจำเป็นต้องดูที่บรรยากาศการทำงานมีความ

เอื้ออารี คำนึงถึงคุณภาพชีวิตของคนทำงาน เงินเดือนค่าตอบแทน ผู้บังคับบัญชา ผู้นำทางการเมือง ที่เป็นแบบอย่าง สันติสนุน และผลักดันอย่างจริงจัง เป็นต้น

3. สาเหตุสำคัญของอุปสรรคในการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการมาจากผู้บังคับบัญชา ไม่เป็นแบบอย่าง อาจจำเป็นต้องศึกษาการวางกรอบ วิธีการพัฒนาหรือเตรียมผู้บังคับบัญชา รวมถึงวิธีการประเมินผลผู้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงาน และหน่วยงานบริหารงานบุคคลกลาง หรือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งต้องมีจุดเริ่มต้นจากจรรยาข้าราชการโดยเฉพาะในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ และกล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

4. ความขัดแย้งที่ต้องการเอาชนะกันอย่างเด็ดขาด อาจมีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง อันเนื่องมาจากปัจจัยเรื่องค่านิยมแบบจารีตของสังคมไทย ภายใต้โครงสร้างสังคมเดิม ซึ่งเน้นที่ตัวบุคคลโดยการยอมรับในเรื่องฐานะชาติกำเนิด วงศ์ตระกูล อำนาจบารมี ระบบอาวุโส ระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ และความสามารถที่สั่งสมจากประสบการณ์เป็นสำคัญ ก็ทำให้ความขัดแย้งกับอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นผู้อ่อนอาวุโสกว่า มีฐานะชาติกำเนิดต่ำกว่า อ่อนประสบการณ์หรือไม่มีอำนาจบารมีเท่ากับคู่ขัดแย้งอีกฝ่ายหนึ่ง ต้องยอมรับที่จะยุติข้อขัดแย้งไปโดยปริยาย ดังกรณีของกระทรวงสาธารณสุขซึ่งมีบุคคลที่มีอำนาจบารมี อาวุโส เป็นที่เชื่อถือในสังคม เช่น ศ. นพ. เสริม พริ้งพวงแก้ว เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ผลพวงจากการต่อสู้กับความขัดแย้งที่นำมาสู่ชัยชนะนั้น อาจไม่สวยงามทั้งหมด เนื่องจากจะสูญเสียความน่าเชื่อถือในสายตาประชาชนลงไปด้วยส่วนหนึ่ง แม้ว่าสามารถกอบกู้กลับคืนมาได้แต่ก็เป็นประสบการณ์ที่ไม่เลือนหาย

5. การปรับวัฒนธรรมข้าราชการให้ยึดมั่นในจรรยาข้าราชการนั้น สำเร็จลงได้ส่วนหนึ่ง อาจต้องอาศัยการยอมรับในความรู้คู่คุณธรรมของข้าราชการจากผู้นำประเทศฝ่ายการเมือง โดยเป็นแบบอย่าง และให้การสนับสนุนในการปฏิบัติต่อข้าราชการอย่างถูกต้อง เป็นธรรม ในขณะเดียวกัน ฝ่ายข้าราชการพลเรือนจะต้องมีการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการอย่างจริงจังด้วย ดังคำกล่าวที่ว่า ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำเสมือนเหรียญเดียวกันแต่อยู่คนละด้าน การปฏิบัติงานจะประสบผลสำเร็จก็ด้วยความร่วมมือทั้งสองฝ่าย ดังนั้น ผลงานที่เกิดขึ้นจึงมิใช่ผลงานของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เปรียบเสมือนกับบริษัทโฆษณากับลูกค้าที่มีสิทธิ์เป็นเจ้าของผลงานร่วมกัน การประกาศผลงานรัฐบาลที่มีฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอและปฏิบัติ แต่นักการเมืองเป็นฝ่ายอนุมัติว่าเป็นผลงานรัฐบาลนั้น อาจจะไม่ถูกต้องนัก เช่นเดียวกันในระดับบุคคล กรม กอง หน่วยงานต่าง ๆ ที่ควรให้เกียรติแก่ผู้ร่วมงานทั้งสองฝ่าย

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

1. เนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้ มีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาการเผยแพร่จรรยาข้าราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2551 ที่เป็นเรื่องใหม่ การเข้าถึงข้อมูลของข้าราชการทั่วไปยังไม่แพร่หลายชัดเจน ทำให้การศึกษาในเชิงลึกถึงการรับรู้ในจรรยาข้าราชการนั้นอาจจะยังไม่เต็มที่ ดังนั้น หากจะมีการศึกษาเจาะลึกถึงการรับรู้และพฤติกรรมของข้าราชการตามจรรยาข้าราชการเป็นกรณีเฉพาะในหน่วยงานหนึ่ง และศึกษาเฉพาะประเด็นที่สนใจ เช่น การไม่เลือกปฏิบัติในหน่วยงานหนึ่ง เป็นกรณีศึกษาก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง
2. การศึกษาครั้งนี้ใช้มุมมองเชิงทฤษฎีของสำนักหน้าที่นิยม หากจะมีการศึกษาโดยใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีเชิงวิพากษ์ หรือสำนักทฤษฎีอื่น ๆ ก็อาจจะได้มุมมองใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นสำหรับการวิเคราะห์วัฒนธรรมราชการ
3. ในอดีตมีการศึกษาพบว่า กระทรวงที่มีอิทธิพลในอดีตมักจะผ่านประสบการณ์การต่อสู้และเป็นฝ่ายชนะความขัดแย้ง ซึ่งทำให้ได้รับอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น จนกลายเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญในลำดับแรกของช่วงสมัยนั้น เช่นกระทรวงมหาดไทย แต่ปัจจุบันยังไม่มีใครศึกษาว่า สถานภาพของกระทรวงต่าง ๆ เป็นอย่างไร เกิดจากประสบการณ์ต่อสู้อย่างไรบ้าง จึงน่าสนใจประเด็นนี้ด้วย