

จริยธรรมในการปฏิบัติราชการ

เพ็ญศรี วายวานนท์*

ทุกวันนี้ได้มีการกล่าวขวัญวิพากษ์วิจารณ์กันเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการทั้งภายในประเทศเองและในประเทศอื่น ๆ การกล่าวขวัญนี้อาจมีที่มาจากผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน ผู้ที่เสียผลประโยชน์ ผู้ที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลในทางการเมือง ฝ่ายที่เป็นศัตรูของชาติ หรืออาจจะเป็นการยอมรับของข้าราชการ หรือรัฐบาลเองเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการบางส่วน เป็นที่ทราบกันว่าบรรดาประเทศต่าง ๆ ในโลกมีความไม่เท่าเทียมกันในด้านเศรษฐกิจ และความรู้ทางวิชาการ แต่ประเทศที่ค้ำค้ำกว่าทางด้านวัตถุ จะมีความค้ำค้ำกว่าทางด้านจิตใจด้วยหรือไม่นั้นก็ยังเป็นเรื่องที่ยกเถียงกันอยู่ ข้าราชการในประเทศค้ำค้ำพัฒนาจะมีความโน้มเอียงที่จะทำความผิดมากกว่าในประเทศพัฒนาหรือไม่ ตลอดจนข้าราชการผู้ที่กระทำความผิดควรเป็นผู้ที่ถูกประณามแต่ฝ่ายเดียวหรือไม่นั้น การศึกษาถึงสิ่งที่คาดหวังจากการปฏิบัติของข้าราชการ ตลอดจนอิทธิพลต่าง ๆ ที่มีต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการน่าจะช่วยอธิบาย และให้คำตอบแก่ปัญหาข้างต้นได้บ้าง การศึกษาเรื่องจริยธรรมในการปฏิบัติราชการจึงน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีอันหนึ่งในอันที่จะนำไปสู่มาตรการในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

I. ความหมายของจริยธรรม

สิ่งแรกที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้ก็คือ การทำความเข้าใจกับความหมายของคำว่า จริยธรรม คำ ๆ นี้มีความหมายเกี่ยวพันโดยตรงกับคำว่า ศีลธรรม (morality) ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงมาตรฐานความดีและความจริง จริยธรรมคือ ปรัชญาทางศีลธรรม (moral philosophy) ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของปรัชญา เป็นเรื่องของการศึกษามาตรฐานความประพฤติและวิจารณ์ญาณ

*เพ็ญศรี วายวานนท์ บข.บ. (อุฬาฯ); ประกาศนียบัตรทางรัฐประศาสนศาสตร์, M.A. (Govt.; Indiana); ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ทางศีลธรรม หรือหมายถึง ระบบหรือข้อกำหนดทางศีลธรรมซึ่งเป็นมาตรฐานความประพฤติของบุคคลในแต่ละชุมชน ศาสนา วิชาชีพ และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

ประเภทของความคิดอ่านของมนุษย์ซึ่งสัมพันธ์กับเรื่องศีลธรรมนั้น วิลเลียม เค. แฟรงก์นา¹ ได้จำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

(1) การคิดแบบค้นหาคำอธิบาย (descriptive empirical inquiry) โดยอาศัยการค้นคว้าทางประวัติศาสตร์ หรือการศึกษาค้นคว้าแบบวิทยาศาสตร์อย่างที่นักมานุษยวิทยา นักประวัติศาสตร์ นักจิตวิทยา และนักสังคมวิทยา นำมาใช้ การคิดค้นคว้าแบบนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะบรรยายความหรืออธิบายปรากฏการณ์เรื่องศีลธรรม หรือเพื่อศึกษาทฤษฎีว่าด้วยลักษณะธรรมชาติของคนในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาจริยธรรม

(2) การคิดแบบตั้งเกณฑ์มาตรฐาน (normative thinking) เป็นการพิจารณาว่าอะไรถูก ดี หรือผูกพันพึงปฏิบัติ (obligatory) และสามารถให้เหตุผลได้ หรือพร้อมที่จะให้เหตุผลสำหรับการใช้วิจารณ์ (judgment) ในเรื่องนั้น ๆ แล้วสรุปตั้งเป็นเกณฑ์มาตรฐาน^{*} ขึ้น

(3) การคิดแบบวิเคราะห์วิจารณ์ (analytical, critical or meta-ethical thinking) เป็นแบบการคิดซึ่งไม่ได้อาศัยการค้นหาข้อมูล เพื่อทราบประวัติศาสตร์และทฤษฎีเพื่ออธิบายเรื่องศีลธรรม ทั้งไม่เกี่ยวกับการใช้วิจารณ์เพื่อตั้งเกณฑ์มาตรฐาน หรือเพื่อประเมินค่าการหาเหตุผลมาสนับสนุนเกณฑ์มาตรฐาน หรือการประเมินค่าในเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่เป็นการถามและพยายามที่จะตอบคำถามที่เป็นเรื่องทางตรรกวิทยา (logical) คือ เริ่มการศึกษาที่มา ลักษณะธรรมชาติ วิธีการ และข้อจำกัดของความรู้ (epistemological) หรือเรื่องความหมายที่แท้จริงของภาษา (semantical) การคิดแบบนี้จะพัวพันอยู่กับคำถามต่าง ๆ เช่น คำที่ว่า “ถูกต้องทางศีลธรรม” หรือ “ดี” นั้นหมายความว่าอะไร ความหมายของคำว่า “อิสระ” หรือ “รับผิดชอบ” คืออะไร วิจารณ์เกี่ยวกับจริยธรรมและการประเมินค่านั้น กำหนดขึ้นหรือหาเหตุผลมาสนับสนุนได้อย่างไร? สามารถหาเหตุผลมาสนับสนุนได้หรือไม่? ลักษณะธรรมชาติของเรื่องศีลธรรม คืออะไร? เรื่องศีลธรรมและเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับศีลธรรม แตกต่างกันอย่างไร? เป็นต้น

¹William K. Frankena, *Ethics* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1963), p. 4.

ในการดำเนินชีวิตโดยทั่วไป ความคิดเกี่ยวกับศีลธรรมเป็นลักษณะความคิดที่สัมพันธ์กับการคิดแบบตั้งเกณฑ์มาตรฐานอยู่มากกว่าการคิดแบบอื่น มีการใช้วิจารณ์มาตรฐานทางศีลธรรมพิจารณาตัดสินการกระทำของบุคคลว่าถูกต้องทางศีลธรรมหรือไม่ ผิดศีลธรรมหรือไม่ เป็นไปตามข้อผูกพันพึงปฏิบัติทางศีลธรรมหรือไม่ เป็นหน้าที่หรือไม่ หรือควรกระทำหรือไม่ ควรกระทำ เหล่านี้เป็นวิจารณ์มาตรฐานเกี่ยวกับข้อผูกพันทางศีลธรรม (judgments of moral obligation) นอกจากนี้ อาจเป็นการพิจารณาถึงบุคคล พลังสนับสนุน (motives) ของบุคคล ความตั้งใจ คุณลักษณะ (traits of character) ของบุคคล และลักษณะท่าทางนี้ว่า ดี เลว มีคุณธรรม คดโกง รับผิดชอบ เสียสละ น่าเหยียดหยามหรือไม่ เป็นวิจารณ์มาตรฐานเกี่ยวกับคุณค่าทางศีลธรรม (judgments of moral value)

อนึ่ง ยังมีการใช้วิจารณ์มาตรฐานซึ่งไม่เกี่ยวกับการตัดสินเรื่องศีลธรรม เป็นวิจารณ์มาตรฐานแสดงคุณค่าโดยทั่วไป ซึ่งอาจเป็นการประเมินค่าการกระทำ บุคคล หรือพลังสนับสนุน หรือสิ่งอื่นเช่นแบบบ้าน ประสิทธิภาพของบุคคล แบบของรัฐบาล เป็นต้น การกล่าวถึงสิ่งเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่า ดี เลว เป็นที่ต้องการ ไม่เป็นที่ปรารถนา แต่ไม่ได้หมายความว่าสิ่งเหล่านี้ดีเลวในแง่ของศีลธรรมหรือไม่ การใช้วิจารณ์มาตรฐานในลักษณะเช่นนี้จึงไม่เป็นส่วนหนึ่งของเรื่องจริยธรรม²

โดยทั่วไป พฤติกรรมอาจควบคุมได้หลายวิถีทาง อาจโดยการฝึกหัดอบรม การขู่เข็ญ บังคับ การใช้สิ่งจูงใจ การชวนเชื่อ การชักนำด้วยเหตุผล การใช้กฎเกณฑ์ เป็นแนวทาง หรือการใช้หลักศีลธรรม (moral principles) เป็นเครื่องยึดเหนี่ยว³ ดังนั้น หากจะพิจารณาพฤติกรรมกันในค่านจริยธรรม บุคคลผู้ประพฤติปฏิบัติอาจพิจารณาการกระทำของตนเอง ที่มาและผลแห่งการกระทำนั้น หรือผู้อื่นใช้วิจารณ์มาตรฐานพิจารณาตัดสินบุคคลนั้นและการกระทำของบุคคลนั้น โดยมีหลักศีลธรรม หรือมาตรฐานศีลธรรม (moral standards) ที่ปรากฏหรือที่ยอมรับในสังคม ประกอบการพิจารณา แต่โดยเหตุที่พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมาเป็นผลของการเลือกทางปฏิบัติและตัดสินใจกระทำ การตัดสินใจดังกล่าวอาจเป็นการตัดสินใจที่มีพื้นฐานมาจากหลักศีลธรรมหรือไม่ก็ได้ ถ้าหากมีหลักศีลธรรมประกอบ

²*Ibid.*, pp. 8-9.

³Bernard Mayo, *Ethics and the Moral Life* (London: Macmillan & Co., 1958), pp. 16-29.

การตัดสินใจระทำการ ก็เท่ากับว่าศีลธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวควบคุมและนำความประพฤติของบุคคลนั้น

II. จริยธรรมของข้าราชการ

การทำงานเพื่อดำรงชีพของคนเรานั้น ถ้าเป็นงานที่ทำให้กับตนเองโดยไม่ต้องเกี่ยวข้องกับฝักขอบต่อผู้อื่นแล้ว ความอดุสทาหะและการตั้งตนอยู่ในกรอบของศีลธรรมก็ดูจะเป็นการเพียงพอ แต่การทำงานในประเภทที่ต้องเกี่ยวข้องกับคนหมู่มาก ต้องใช้วิชาชีพ และต้องรับผิดชอบต่อในงานที่ได้รับมอบหมายจากชุมชน ก็ย่อมจะต้องมีข้อผูกพันในการปฏิบัติงานและความยึดมั่นในหลักการ (integrity) ยิ่งขึ้นด้วย งานประเภทนี้ไม่ว่าผู้ปฏิบัติงานจะทำงานในองค์การธุรกิจเอกชน หรือหน่วยราชการก็จะมีข้อผูกพันยึดมั่นทางวิชาชีพด้วยกันทั้งนั้น อาทิเช่น นักบัญชี แพทย์ นักเคมี ครู เป็นต้น หลักการที่ยึดถือในการทำงานในอาชีพเหล่านี้เป็นเรื่องของจริยธรรม แต่สำหรับงานราชการบางอย่าง เช่น งานในตำแหน่งอธิบดีผู้เก็บภาษี เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่สอบข้าราชการ ข้อผูกพันต่อหน้าที่จะแตกต่างจากงานเอกชนอย่างเห็นได้ชัด เพราะว่าบุคคลผู้ทำงานในตำแหน่งเหล่านี้มีอำนาจตัดสินใจในการใช้กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ หรือประชาชนส่วนรวม ถ้าหากไม่มีจริยธรรมเป็นหลักในการทำงานแล้ว ผลร้ายต่อส่วนรวมจะปรากฏได้มากกว่าผู้ที่ไม่ได้ทำงานเหล่านี้โดยตรง

โดยทั่วไป ความคาดหวังของคนที่มีต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อบุคคลนั้น อาจจะเป็นความเคารพนับถือ ความรัก ความเอ็นดู บุคคลซึ่งเป็นที่เคารพนับถือก็ย่อมเป็นที่คาดหวังว่าจะประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นที่น่านับถือ ในทำนองเดียวกัน ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ทำงานให้แก่ส่วนรวม ก็ย่อมเป็นที่คาดหวังให้รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม ความคาดหวังเช่นว่านี้มีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม จึงเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาพิจารณาในแง่ต่าง ๆ ประกอบกัน กล่าวคือ ทั้งทางประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี ระบบการเมืองและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แม้ลักษณะความคาดหวังจะมีความแตกต่างกันไปบ้าง แต่ก็ยังเป็นความคาดหวังที่มุ่งไปสู่เรื่องเดียวกัน คือ การมีจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ

ในวงการบริหารงานของรัฐในระบบประชาธิปไตย จริยธรรมของข้าราชการแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น คือ จริยธรรมต่อส่วนรวมในแง่ของสถาบัน และในแง่ของแต่ละบุคคล

1. จริยธรรมต่อส่วนรวมในแง่สถาบัน (*institutional aspect of public ethics*)

ในสังคมประชาธิปไตย จริยธรรมพื้นฐานของข้าราชการ ก็คือการยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงการมุ่งมั่นทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง โดยที่อำนาจอธิปไตยในสังคมประชาธิปไตยมาจากความเห็นชอบของปวงชนผู้ถูกปกครอง ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมจึงเป็นสิ่งสำคัญ การประพฤติปฏิบัติในลักษณะยึดมั่นต่อหลักดังกล่าวจึงเป็นเรื่องของจริยธรรมต่อส่วนรวมของข้าราชการในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการปกครอง และโดยที่ข้าราชการต้องมีส่วนสัมพันธ์กับสังคมภายนอกวงการบริหาร และภายในวงการบริหารราชการด้วย การพิจารณาพฤติกรรมในการปฏิบัติงานจึงควรแยกออกตามความสัมพันธ์ 2 ด้านข้างต้น

ก. สัมพันธภาพกับสังคมภายนอก ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนอาจพิจารณาได้ 2 ทาง คือ ความนึกคิดและการปฏิบัติที่ข้าราชการมีต่อประชาชน และที่ประชาชนมีต่อข้าราชการ

(1) การตอบสนองความต้องการของประชาชน การบริหารงานของรัฐในสังคมประชาธิปไตยนั้นต้องมุ่งบริการประชาชนส่วนรวมในลักษณะของการยึดถือปฏิบัติตามกระบวนการและหลักการของสังคมประชาธิปไตยโดยเคร่งครัด สิ่งหนึ่งที่จะทดสอบในเรื่องนี้คือความจริงจังของข้าราชการในการยอมรับว่าประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะ

ความรับผิดชอบของข้าราชการที่มีอยู่ต่อประชาชนส่วนรวม ต่อกฎหมาย และต่อผู้บริหารระดับสูง จะต้องรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในแนวทางประชาธิปไตย ประชาชนที่กล่าวถึงนี้ โดยปกติมิได้ปรากฏตนอยู่ด้วยในขณะที่มีการวินิจฉัยสั่งการและการปฏิบัติงานจริง ๆ จึงเป็นเรื่องที่บรรดาผู้บริหารงานราชการพึงระลึกถึงผลประโยชน์ของประชาชนอยู่เป็นนิจ มิฉะนั้นจะเป็นการปฏิบัติงานที่ละเลยความสนใจของประชาชนเสียโดยเจตนา หรือโดยลืมเลือนวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะที่ตนมีส่วนจะต้องให้บริการนั้นเสีย

ประเด็นสำคัญอีกเรื่องหนึ่งก็คือ ข้อขัดแย้งที่อาจพัวพันระหว่างหลักวิชาการเฉพาะสาขากับเหตุแวดล้อมในการปฏิบัติราชการ ในกรณีที่ต้องเลือกชั่งน้ำหนักเอาระหว่างความเห็นทางวิชาการกับสิ่งที่ประชาชนต้องการแท้จริง ดังนั้นจึงต้องมีการประนีประนอมข้อเสนอของผู้ชำนาญการกับสภาพปฏิบัติการที่แท้จริง และในเวลาเดียวกันต้องเคร่งเครียดกับแบบแผนประชาธิปไตยไปด้วย จึงเป็นปัญหาสำคัญของการใช้ศิลปะปกครอง (statesmanship) และเป็นหัวใจสำคัญของการทำงานโดยยึดถือจริยธรรมของข้าราชการ

ในการปฏิบัติราชการ ผู้ชำนาญการที่ดีหรือนักปฏิบัติกาที่ดีต้องพิจารณาข้อเท็จจริงแวดล้อมหลายด้าน เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจเพื่อมิให้ความเห็นทางวิชาการอคติส่วนตัว กับผลประโยชน์ส่วนรวมสับสนปะปนกัน ผู้เชี่ยวชาญต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ประกอบกับต้องพิจารณาปรับปรุงแนวการทำงานให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่ปรากฏ การไม่ยอมรับความคิดเห็นใหม่ที่ดี การไม่พิจารณาสิ่งแวดล้อมรอบคอบที่ดี อาจมีผลให้ทำงานไปโดยละเมิด "กฎศีลธรรมในการสนองเจตจำนงของประชาชน" (The moral law of sensitivity to the public will)⁴ ได้ การกระทำดังกล่าวอาจปรากฏในเรื่องการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐ และจากการดำเนินกลวิธีของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ไม่รักษาลักษณะการประชาธิปไตย หรือเข้าลักษณะพฤติกรรมที่ขาดจริยธรรมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยซัดเจนเท่าใดนัก การเป็น *เดรดตรง* เกินไปในทางวิชาการจนไม่พิจารณาถึงสิ่งแวดล้อมย่อมมีผลเสียหายไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการทำงานโดยไม่ยึดหลักวิชาการเป็นที่ตั้ง

(2) อิทธิพลของสังคมที่มีต่อมาตรฐานศีลธรรมของข้าราชการ ความสัมพันธ์ของข้าราชการกับชุมชนอีกลักษณะหนึ่งก็คือ มาตรฐานศีลธรรมของชุมชนนั่นเอง ซึ่งจะมีส่วนกำหนดมาตรฐานพฤติกรรมของข้าราชการ การที่จะกล่าวว่าผู้ประกอบอาชีพนอกวงราชการหรือข้าราชการควรจะ "มีศีลธรรม ถือความสัตย์" มากกว่ากันนั้นจะไม่ถูกต้อง เพราะว่าผู้ประกอบอาชีพสาขาต่าง ๆ นั้นถึงแม้จะมีภาระหน้าที่ต้องทำเพื่อการอยู่รอดของตนเองก็ตาม ในขณะเดียวกันต้องไม่ขัดต่อประโยชน์ส่วนรวม บุคคลในทุกสาขาอาชีพทำหน้าที่สร้างมาตรฐานจริยธรรมของส่วนรวมด้วยการยึดมั่นจริยธรรมในการทำงานเฉพาะสาขานั้น ๆ ถ้าทุกหน่วยใน

⁴O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* (New York: Harper & Row, 1962), p. 340.

สังคมต่างพากันละเลยผลประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน และมุ่งหวังผลประโยชน์ของกลุ่มตน เป็นใหญ่ เป็นต้นว่า แพทย์ก็ยึดถือความร่ำรวยโดยหลีกเลี่ยงการกระทำตามจรรยาแพทย์ในการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน นักอุตสาหกรรมประกอบธุรกิจการอุตสาหกรรมมุ่งหวังแต่ผลกำไรโดยไม่คำนึงถึงสวัสดิภาพสังคมส่วนรวมและความผาสุกของคณงานในโรงงานอุตสาหกรรม และผู้นำกลุ่มอาชีพก็มุ่งแต่ผลประโยชน์ของกลุ่มโดยไม่พิจารณาผลได้เสียของผู้อื่นเลย ชุมชนก็จะประสบกับความหายนะ

ถ้ามาตรฐานศีลธรรมของข้าราชการ ขึ้นอยู่กับการยอมรับนับถือกระบวนกรแบบประชาธิปไตยและสถาบันประชาธิปไตยของประชาชนดังกล่าวแล้ว ประชาชนจะต้องเข้าใจว่า สภาพการณ์ทั้งหลายที่จะมีผลส่งเสริมหรือบั่นทอนคุณค่าที่ยอมรับนับถืออันนั้น ขึ้นอยู่กับประชาชนเองทั้งสิ้น ข้อแม้สำคัญอันหนึ่งจึงอยู่ที่ทัศนคติของประชาชนโดยทั่วไปนั่นเอง นักวิชาการผู้หนึ่งได้กล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า "ถ้าจะให้ข้าราชการเห็นคุณค่าบทบาทสำคัญของประชาชนและปฏิบัติการงานโดยยอมรับศักดิ์ศรีความเป็นเสรีชนของประชาชน ข้าราชการเหล่านั้นจะต้องได้รับการยกย่องแบบเสรีชนมาแล้วด้วย ข้าราชการที่เคียดแค้นกังวลใจอยู่เองแล้วย่อมเสมือนถูกตัดรอนอภิสิทธิ์และภูมิคุ้มภัยในฐานะที่เป็นประชาชน ซึ่งจะมีผลทำให้ปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่เป็นแบบเดียวกับที่ตนถูกบีบบังคับอยู่"⁵

จิตใจแบบประชาธิปไตยของข้าราชการจะมีไม่ได้ ถ้าหากการปฏิบัติต่าง ๆ ที่ครอบงำเขาอยู่นั้นไม่เป็นประชาธิปไตย จะเป็นในแบบของข้อบังคับสำหรับการบริหารงานภายในก็ดี หรือจะเป็นการใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้องหรือการบังคับจากประชาชนจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือจากพวกยูงทั้งหลายก็ตาม เรื่องนี้ได้มีผู้กล่าวแสดงความเห็นใจข้าราชการสหรัฐไว้ว่า "เป็นโชคที่ที่มีข้าราชการชายหญิงจำนวนมากในวงการบริหารซึ่งอุทิศชีวิตการทำงานให้แก่งานของรัฐ เขาเหล่านั้นได้ทำงานหนักมากสำหรับเงินเดือนที่ต่ำกว่าอัตราที่เขาอาจจะได้รับจากธุรกิจเอกชนมาก เขาเห็นแก่ส่วนรวม และรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมด้วยความยากลำบาก ยิ่งกว่านั้น ปรากฏว่าเขาได้กระทำกรณีย์โดยไม่ได้รับการชมเชยอย่างเห็นคุณค่า เขาเป็นที่รู้จักน้อยหรือแท้ที่จริงก็คือถูกละเลยโดยประชาชน บางครั้งก็ถูกโจมตีอย่างน่าขมขื่นโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่ง

⁵David M. Levitan, "Administrative Responsibility," *Political Science Quarterly*, Vol. LXIV, No. 4, December, 1949, p. 598.

ฉวยโอกาสอย่างไม่เป็นธรรม หรือถูกระทบกระเทือนโดยข้อเท็จจริงที่ไม่มีหลักฐาน ข้าราชการชายและหญิงเหล่านี้เป็นผู้ที่ควรได้รับการสรรเสริญ เป็นผู้ซึ่งควรได้รับการยอมรับนับถือมากกว่าที่ได้รับอยู่”⁶

ข้อความข้างต้นถึงแม้จะเป็นความนึกคิดของบุคคลคนเดียว แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพสังคมอเมริกันแล้วก็น่าจะเชื่อได้ว่าได้แสดงให้เห็นธรรมชาติของประชาชนที่มีต่อข้าราชการและฐานะทางเศรษฐกิจสังคมของบุคคลกลุ่มนี้

ในสหรัฐอเมริกา ได้มีการพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงความโน้มเอียงของการบริหารงานของรัฐให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น และได้จัดทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานและระบบงานหลายประการด้วยกัน สำหรับการบริหารงานบุคคลได้มีการปฏิรูปหลายเรื่อง เพื่อให้บรรยากาศในการทำงานของรัฐชักนำให้มีการประพฤติปฏิบัติที่มีจริยธรรมสูงสุด ดังได้ปรากฏว่า มีการตั้งคณะอนุกรรมการมาตรฐานจริยธรรมของวุฒิสภาซึ่งได้เสนอแนะแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้หลายข้อ ข้อเสนอแนะดังกล่าวมีแนวโน้มว่ามาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการจะสูงส่งได้ ก็ต่อเมื่อมีการส่งเสริมคุณภาพของบุคคลที่ทำงานในวงการของรัฐบาลให้สูงขึ้น⁷

ข. สัมพันธภาพภายในวงการบริหารราชการ พฤติกรรมในหน่วยงานของรัฐเองประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมดังกล่าวย่อมมีส่วนส่งเสริมจริยธรรมต่อส่วนรวมในแง่ของสถาบันได้มาก ดังจะพิจารณาได้ดังนี้

(1) การบังคับบัญชาแบบประชาธิปไตย หลักพื้นฐานของความเชื่อถือศรัทธาระบอบประชาธิปไตยก็คือ ความนับถือบุคลิกภาพของบุคคล ศักดิ์ศรี และคุณค่าของบุคคล รากฐานเบื้องต้นนี้เป็นหลักยึดถือของระบบการเมืองและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศ และที่สำคัญก็คือเป็นคติฐานเบื้องต้น (basic assumption) อันพึงยึดถือเป็นหลักในการบริหารงาน

ความสำเร็จในการบริหารงาน และการประพฤติปฏิบัติอย่างมีศีลธรรมก็ย่อมขึ้นอยู่กับสมรรถภาพ ความยึดมั่นในหลักการ และการส่งเสริมจิตใจบุคคลผู้ปฏิบัติงาน การวิจัยทาง

⁶Paul H. Douglas, *Ethics in Government* (Cambridge: Harvard University Press, 1952), p. 27.

⁷*Ethical Standards in Government*. Report of a Subcommittee on Labor and Public Welfare, United States Senate, 1951, p. 60.

สังคมศาสตร์ได้ช่วยย้ำความเชื่อโดยสัญชาติญาณว่า สัมพันธภาพอันดีระหว่างบุคคลภายในหน่วยงานจะได้รับการสนับสนุนให้ดีขึ้นด้วยสภาพแวดล้อมที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งผู้ปฏิบัติงานมีส่วนมีเสียงด้วยในเรื่องต่าง ๆ ตามสมควร และสัมพันธภาพอันดีมิใช่ปัจจัยอย่างเดียวในการจัดการ คุณภาพของคนทำงานและทัศนคติของบุคคลเหล่านั้นที่ผสมผสานอยู่ในเนื้อหาของการบริหารงานนั่นเอง ถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอยู่ด้วย

สำหรับในวงราชการนั้น การบริหารงานด้วยจิตใจแบบประชาธิปไตยเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง ถ้าหากในหน่วยราชการมีแนวปฏิบัติงานที่ไม่สู้จะเป็นประชาธิปไตย และไม่มีการยอมรับนับถือศักดิ์ศรีของบุคคลที่ทำงานอยู่ด้วยกันแล้ว ก็ย่อมเป็นเรื่องยากที่จะส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานเหล่านั้นมีจิตใจสำนึกถึงบทบาทแบบประชาธิปไตยที่ตนพึงปฏิบัติต่อประชาชนได้ นักวิชาการและนักบริหารผู้หนึ่งได้กล่าวถึงข้อพึงปฏิบัติในเรื่องจริยธรรมในการปฏิบัติงานไว้ว่า นักบริหารต้องผูกพันตนโดยยึดถือปรัชญาการอยู่ร่วมกันของบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งยอมให้ทุกคนมีชีวิตอยู่ ทำงาน และสร้างสรรค์ประโยชน์เพื่อความดี ความเจริญของส่วนรวม⁸ ปรัชญาดังกล่าวได้แสดงให้เห็นความสำคัญของการร่วมมือประสานงานของผู้ชำนาญเฉพาะสาขางาน และการยอมรับนับถือบุคคลเหล่านั้น นั่นคือการมีจิตใจในการบริหารงานแบบประชาธิปไตยซึ่งประกอบด้วยควมมีน้ำใจยอมรับนับถือผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และหัวหน้างาน เท่ากับเป็นการพึ่งพาและไว้วางใจซึ่งกันและกันโดยหวังให้ได้ผลงานสูงสุด และมีข้อขัดแย้งน้อยที่สุด

เราคงจะกล่าวได้โดยไม่ผิดว่า ไม่มีข้อกำหนดจริยธรรมอย่างใดที่จะให้ผลได้จริงเท่ากับตัวอย่างการประพฤติปฏิบัติของผู้บริหารระดับสูงสุด การประพฤติปฏิบัติอันเป็นตัวอย่างนั้นเปรียบเสมือนมาตรฐาน ซึ่งปรากฏเป็นที่ทราบทั่วกันและเป็นการกระทำที่มีผลสำคัญต่อความร่วมมือของผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บริหารในระดับสูงในหน่วยงานหรือส่วนราชการแต่ละแห่งย่อมมีอิทธิพลสำคัญต่อความเคร่งครัดในหลักเกณฑ์การทำงานของบุคคลในหน่วยนั้น ๆ ถ้าหากผู้บริหารระดับสูงเป็นที่เลื่อมใสศรัทธา รักนับถืออยู่ด้วยแล้วก็ยิ่งเป็นศูนย์รวมที่จะนำไปมาตรฐานจริยธรรมในการทำงานของคนในหน่วยสูงส่งหรือเสื่อมทรามได้มาก

⁸Hurst R. Anderson, "Ethical Values in Administration", *Personnel Administration*, Vol. 17, No. 1, January-February, 1954, p. 8.

การทำงานตามปกติประจำวันโดยอาศัยการเสริมสร้างบรรยากาศแบบประชาธิปไตยให้บังเกิดขึ้น ย่อมมีคุณประโยชน์นานาประการ กล่าวคือ ในแง่ของการใช้คนซึ่งมีความรู้สติปัญญาในงานต่าง ๆ นั้น ถ้าหากผู้บังคับบัญชาช่วยส่งเสริมให้ได้ใช้ความรู้สติปัญญา หรือความถนัดพิเศษที่มีอยู่เฉพาะบุคคลในการทำงานให้เต็มที่แข่งขัน แทนที่จะกล่าวย่ำเนิ่นอยู่แต่ข้อบกพร่องผิดพลาดเท่านั้น งานย่อมจะดำเนินไปด้วยดี นอกจากนั้น การเสริมสร้างลักษณะนิมิตในการบริหารงานโดยเฉพาะในทางการบริหารงานบุคคล อาทิ การจัดระบบการทำงาน การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การมอบอำนาจในการทำงาน การจัดหมู่คณะเพื่อการทำงาน เป็นต้น โดยถือตามคติฐานที่ว่าข้าราชการจะปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบด้วยดี และบังเกิดผลดีแก่งานมากขึ้นถ้าหากมีการให้ความไว้วางใจให้เกียรติกัน และมีการจัดระบบงานที่เหมาะสม

สำหรับระเบียบวินัยในการทำงานนั้น ประกอบขึ้นด้วยปัจจัยหลายประการนอกเหนือไปจากข้อกำหนดตามระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติหน้าที่การงาน อันที่จริงในหน่วยงานที่ตีที่ทันสมัยแล้ว วิธีการลงโทษทางวินัยน่าจะมีความสำคัญน้อยที่สุดและเป็นวิธีการที่อำนวยความสะดวกน้อยที่สุดในการก่อให้เกิดพฤติกรรมอันพึงปรารถนาในการทำงาน ไม่ว่าจะหน่วยงานนั้นจะเป็นหน่วยธุรกิจเอกชนหรือหน่วยราชการ โดยปกติหน่วยงานขนาดใหญ่จะต้องมีการปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและมีการบังคับบัญชากันโดยเหมาะสม กล่าวกันว่าแม้แต่ในกองทัพซึ่งถือว่า การรักษาระเบียบวินัยโดยเคร่งครัดเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง แต่หลักสำคัญในวัตถุประสงค์ของการรักษาระเบียบวินัยนั้นก็มิใช่เพียงแต่เพื่อการให้เชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น แต่ต้องการให้มีการทำตามสั่งอย่างพึงพอใจและเต็มใจด้วย แนวคิดสมัยใหม่ถือว่าแบบการควบคุมสูงสุดคือแบบที่ผู้ทำงานแต่ละคน *ควบคุมตนเอง* ซึ่งแสดงถึงภาวะจิตใจที่สูงพร้อม สภาพการณ์ดังกล่าวสืบเนื่องมาจากความเชื่อในศักดิ์ศรีของบุคคล ความเป็นธรรม และความเข้าใจคนของผู้บังคับบัญชา การส่งเสริมการรักษาวินัยโดยตนเองในกลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชาจึงเป็นเป้าหมายของความเป็นผู้นำที่แท้จริง

จึงกล่าวได้ว่า แนวกรอบของมาตรฐานศีลธรรมของข้าราชการนั้นมีพื้นฐานมาจากหลักประชาธิปไตย และการรักษาหลักพื้นฐานนี้ในวงการบริหารราชการจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องได้รับความสนใจเป็นพิเศษยิ่งกว่าในวงการทำงานอื่น ๆ

(2) ปัญหาพฤติกรรมกรรมการบริหารงาน ปัญหาเรื่องจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ มีความซับซ้อนยิ่งกว่าที่จะวิเคราะห์ได้ง่าย ดังเช่นเรื่องกรณีอรรถราชบุรีบังหลวง หรือการรับสินบน เรื่องจริยธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตของควมรับผิดชอบในการบริหารงานก็เป็นปัญหายากต่อการพิจารณาอยู่มาก ดังเช่นเรื่องการแสดงความกตเวทิตา การที่จะพิจารณาว่าบุคคลจะมีความกตเวทิตาได้เพียงใด และใช้ความกตเวทิตานั้นในการทำงาน ซึ่งมีระบบบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้น โดยที่ผลการใช้ความกตเวทิตานั้น ไม่กระทบกระเทือนต่อการรับผิดชอบร่วมกันเป็นหมู่คณะ หรือความรับผิดชอบของสถาบันนั้น ๆ เป็นเรื่องยาก คือยากที่จะตัดสินลงไปว่า จุดใดที่จะเป็นจุดแบ่งว่าการกระทำอย่างหนึ่งถูกต้อง หรือเป็นการกระทำที่กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา หรือการที่จะพิจารณาว่า ความยึดมั่นต่อวิชาชีพจะกระทำไปได้ไกลเพียงไรจึงจะไม่เกิดเป็นการขัดแย้งกับระบบบังคับบัญชา เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่จะต้องประสพทั้งสิ้น

ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ ปรากฏเมื่อข้าราชการแต่ละคนเกิดไม่เห็นพ้องต้องกันกับผู้บังคับบัญชา จึงเป็นเรื่องที่ต้องเลือกว่าจะถือความคิดเห็นของฝ่ายใดเป็นทางปฏิบัติ โดยหลักแล้วก็ควรจะเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องกว่า ถึงแม้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าตนเองถูกต้องและผู้บังคับบัญชาผิดก็ตาม เมื่อคำนึงถึงว่าผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีความรับผิดชอบขั้นสุดท้าย ผู้ใต้บังคับบัญชาควรจะยอมรับความคิดเห็นแทนที่จะเสี่ยงกับข้อหาของการกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา แต่ถ้าหากผู้ใต้บังคับบัญชาผู้นั้นไม่สามารถจะยอมรับความคิดเห็นหรือการตัดสินใจเรื่องนั้นได้ก็มีทางทำได้อีกอย่างหนึ่งเพื่อยืนยันความคิดเห็นของตนเอง คือลาออกไปจากหน่วยงานนั้นหรือด้ามืหนทางและไม่สู้ควียสยที่จะทำได้ก็คือ โอนย้ายไปอยู่หน่วยอื่นภายในวงกาารเดียวกัน

บางหน่วยงานในสหรัฐอเมริกาได้ระบุนิสิตินาที่ของผู้ปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจนในระเบียบการทำงาน การกำหนดมาตรฐานไว้เป็นทางการเช่นนั้นเป็นลักษณะของแนวปฏิบัติที่ใช้กันเ็นหน่วยงานของรัฐในยุโรปมากกว่า ดังเช่นในสหราชอาณาจักรได้มีการระบุไว้ในคู่มือข้าราชการใหม่ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการผู้เข้าใหม่ไว้อย่างชวนคิดและเห็นจริงเห็นจัง และข้าราชการใหม่จะพอมองเห็นการปฏิบัติหน้าที่จริงของเขาในค้ำนต่าง ๆ ตอนหนึ่งที่สำคัญกล่าวไว้ว่า

ในฐานะที่เป็นข้าราชการ ถึงแม้จะมีความสามารถและความ
เชี่ยวชาญมากสักเพียงใดก็ตาม ท่านต้องไม่ลืมว่าท่านไม่ได้รับการเลือก

ตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นเลย หมายความว่า ในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำ ท่านไม่มีสิทธิที่จะกระทำการเพียงด้วยเหตุผลว่า ท่านเห็นดีเห็นงามแล้วเท่านั้น ท่านต้องทำตามที่สภาผู้แทนราษฎรต้องการให้ท่านกระทำ...

. . . ข้อคิดนี้เป็นหลักพื้นฐานสำคัญที่สุดที่ท่านพึงระลึกถึงเสมอ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ท่านเป็นข้าราชการ ท่านเป็นผู้รับใช้ประชาชน ประชาชนในที่นี้หมายถึงประชาชนส่วนรวมมิใช่กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง...

. . . ในการติดต่อกับประชาชนหรือกับข้าราชการด้วยกัน ให้พยายามลองคิดกลับให้ตัวท่านอยู่ในสภาพของคนที่กำลังติดต่อกับ (คือคิดแบบ "เอาใจเขามาใส่ใจเรา" ด้วยนั่นเอง)...

นอกจากนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับมรรยาทในการรักษาผลประโยชน์ของตน ก็มีทั้งกล่าวได้สนับสนุนให้ข้าราชการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมข้าราชการสมาคมใดสมาคมหนึ่ง (ตามความเหมาะสมกับประเภทงานของตน) เพื่อเป็นหนทางให้ได้ใช้สมาคมนั้น ๆ เป็นหน่วยแสดงความกึกก้องเกี่ยวกับข้อกำหนดในการทำงานหรือการรักษาผลประโยชน์แทนตน แต่ได้กล่าวห้ามการติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วยว่า

สิ่งที่ท่านต้องไม่กระทำคือ การพยายามใช้กลวิธีเพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตัวให้เหนือกว่าข้าราชการคนอื่น เช่น เพื่อให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งดีกว่าผู้อื่น โดยการเขียนจดหมายถึงสมาชิกผู้แทนราษฎรหรือถึงบุคคลอื่นใด การกระทำเช่นนั้นจะทำให้ท่านถูกเพ่งเล็งโดยกระทรวงทบวงกรมที่ท่านสังกัดอยู่ ผลสรุปจะปรากฏว่าท่านไม่สามารถแสดงสิทธิเสียงด้วยตนเอง ต้องอาศัยอิทธิพลภายนอกมาสนับสนุน และในกรณีที่ร้ายแรงการพยายามชักนำอิทธิพลภายนอกเข้ามาจะถูกพิจารณาเป็นข้อกล่าวโทษทางวินัยได้⁹

⁹H.M. Treasury, *A Handbook for the New Civil Servant* (London: H.M. Printing Office, 1959) pp. 5, 6 and 12.

มาตรฐานความประพฤติที่คาดหวังตั้งกล่าวมานี้ก็ยังคงเป็นแบบฉบับที่พึงประสงค์ของระบบราชการสหรัฐด้วยกัน มีตัวอย่างข้อแถลงแสดงความมุ่งมั่นทำงานเพื่อส่วนรวมซึ่งนักบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางสหรัฐช่วยกันคิดขึ้นและเผยแพร่ เมื่อ ค.ศ. 1951 เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Federal Creed of Service มีใจความสรุปได้ว่า ในฐานะที่เป็นข้าราชการก็จะยอมรับข้อผูกพันและโอกาสที่จะบริการประชาชนให้ดีและเต็มที่โดยพยายามส่งเสริมสถาบันเสรีประชาธิปไตยของประเทศอย่างที่สุด ในฐานะที่เป็นข้าราชการก็เชื่อว่าเป็นหน้าที่ที่จะดำเนินการตามความมุ่งประสงค์ของประชาชนซึ่งแสดงไว้ในกฎหมายด้วยความภักดีจะรับใช้ประชาชนด้วยความเป็นธรรม ให้เกียรติ ยึดถือหลักการ และด้วยความเข้าใจ จะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพ การประหยัด และประสิทธิผลของงาน ความเชื่อข้างต้นนี้จะเป็นผลได้โดยการทำหน้าที่ข้าราชการในงานบริการของรัฐ¹⁰ จะเห็นได้ว่า ใจความในข้อแถลงนี้น่าจะตรงกับความมุ่งมาดปรารถนาของประชาชนของทุกประเทศไม่เฉพาะประชาชนอเมริกันเท่านั้น

2. จริยธรรมต่อส่วนรวมในแง่บุคคล (*individual aspect of public ethics*)¹¹

กล่าวโดยทั่วไปจริยธรรมต่อส่วนรวมในแง่นี้หมายถึงความนึกและจิตใจของข้าราชการว่าจะอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีหรือไม่เพียงใดซึ่งอาจแยกพิจารณาได้คือ

ก. ความคิดของบุคคล ในที่นี้หมายถึงความเข้าใจและทัศนคติในเรื่องศีลธรรมโดยทั่วไปของข้าราชการแต่ละคน ตลอดจนความเข้าใจและทัศนคติที่มีต่องานของรัฐในรูปของการยอมรับความสำคัญของเรื่องส่วนรวมให้อยู่ในลำดับเหนือกว่าเรื่องส่วนตัว การยอมรับนโยบายของรัฐที่กำหนดขึ้นแล้ว การยอมรับแบบแผนการดำเนินงานของรัฐ ลักษณะความกระตือรือร้นในจิตใจของผู้ปฏิบัติงาน และทัศนคติที่ดีต่องานของรัฐโดยส่วนรวมและที่เป็นหน้าที่เฉพาะส่วนของตน ความคิดเช่นนี้ย่อมเป็นพลังสนับสนุนสำคัญในการปฏิบัติงานของข้าราชการ

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า การดำเนินการหรือการบังคับใช้กฎ ระเบียบ แบบแผนต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นนั้น ขึ้นอยู่กับบุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ถ้าหากบุคคลนั้นขาด

¹⁰Stahl, *op. cit.*, pp. 343-344.

¹¹ดูเพิ่มเติมใน Stephen K. Bailey, "Ethics and the Public Service," in *Public Administration: Readings in Institutions, Processes, Behavior*. Robert T. Golembiewski, Frank Gibson and Geoffrey Y. Cornog, eds., (Chicago: Rand McNally & Co., 1966), pp. 22-32.

ความเชื่อ ความศรัทธาในหลักการเบื้องต้นของระเบียบแบบแผนที่กำหนดขึ้นไว้แล้ว การที่จะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเคร่งครัดยอมเป็นไปได้อีก และความคึกของข้าราชการยอมจะห่างไกลออกไปจากจริยธรรมต่อส่วนรวมยิ่งขึ้นทุกที

ข. จิตใจของบุคคล หมายถึงคุณธรรมประจำใจของข้าราชการแต่ละคนเป็นสภาพจิตใจซึ่งมีผลมาจากการปลูกฝังอบรมที่บุคคลได้รับมาจากครอบครัว การศึกษา และการเรียนรู้จากประสบการณ์ในการดำรงชีวิตตลอดมา คุณความดีในใจจะเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของข้าราชการให้ดำเนินการอย่างมีคุณธรรม เป็นไปตามหลักศีลธรรม ถูกต้องตามที่พึงประสงค์ (administrative due process) ดังเช่น การทำงานโดยไม่ถือบุคคล (impersonal) กล่าวคือ กล่าวที่จะทำตามระเบียบ ขจัดอารมณ์ส่วนตัว กล่าวที่จะตัดสินใจเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม แทนการรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของคนบางกลุ่ม หรือทำงานอย่างรู้จักหน้าที่ (sense of duty) คือ ยอมรับข้อผูกพันต้องปฏิบัติตามคำเนนการ รู้จักคิดว่ ถ้าไม่ปฏิบัติแล้วจะมีผลร้ายต่อสังคม รู้จักหน้าที่และถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะการที่ข้าราชการไม่ตระหนักถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานราชการเป็นอย่างดี มีผลทำให้รัฐบาลกลายเป็นรัฐบาลที่ทำงานอย่างขาดประสิทธิภาพและเป็นรัฐบาลที่ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน

จึงกล่าวได้ว่า งานของรัฐซึ่งมีอยู่กว้างขวางทั้งที่สำคัญมากน้อยตามลำดับนั้น ได้ปฏิบัติจัดทำโดยบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชน ถ้าหากกลุ่มบุคคลเหล่านั้นมีพื้นฐานความคิดและจิตใจดีก็พอจะหวังได้มากกว่าจะปรากฏผลดีต่อสังคม ฉะนั้นพื้นฐานคุณความดีของบุคคลและอุดมการณ์ของชุมชนที่พึงประสงค์นั้นต้องมีการปลูกฝัง ส่งเสริมให้เกิดขึ้นในความคิดจิตใจของสมาชิกทุกหน่วยในสังคม

III. การส่งเสริมจริยธรรมของข้าราชการ

การส่งเสริมพื้นฐานศีลธรรมในการบริหารงานของรัฐมิใช่เรื่องที่ทำไ้ผลโดยง่าย ได้มีการใช้วิธีการหลายอย่างเป็นต้นว่า การกำหนดแนวจรรยา กำหนดระเบียบวินัย กำหนดการตรวจสอบต่าง ๆ เพื่อเป็นทั้งหนทางกันและแก้ปัญหากการกระทำความผิดแบบแผน ในที่นี้ขอเสนอแนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมจริยธรรมของข้าราชการไทยไว้โดยสังเขป ดังนี้

(1) ควรปลูกฝังเรื่องความรับผิดชอบแก่เยาวชน เริ่มแต่การส่งมอบมรดกที่บ้าน การศึกษาเล่าเรียนที่โรงเรียนระดับต้นจนถึงระดับสูงเป็นลำดับ ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้รวมถึงความรับผิดชอบในหน้าที่ส่วนของตนที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติจัดทำ และความรับผิดชอบในลักษณะที่เป็นความผูกพันต่อส่วนรวม เห็นความสำคัญของเรื่องส่วนรวม เกร็งครัดต่อการรักษาระเบียบแบบแผนเพื่อความสงบสุขของสมาชิกทุกคนในสังคม ทั้งนี้ต้องปลูกฝังจนเกิดมีคุณค่านิยม (value) ว่า ถ้าหากผู้ใดกระทำการเสื่อมเสียผลประโยชน์ส่วนรวม ก็จะได้รับผลที่ไม่เป็นมงคลแก่ตน และเป็นที่น่ารังเกียจเหยียดหยามของสังคม

(2) ควรส่งเสริมการศึกษาและการให้ความรู้ในเรื่องบริการสาธารณะ บทบาทของประชาชนและข้าราชการในงานสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ประชาชนและองค์การธุรกิจเอกชน ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ การศึกษาเช่นนี้ย่อมมีคุณค่าต่อนักศึกษาทุกสาขาวิชา ต่อประชาชนทั่วไปและแม้แต่ต่อข้าราชการเองด้วย

(3) ในส่วนความสัมพันธ์ของข้าราชการกับประชาชน ควรสร้างเสริมสัมพันธภาพอันดีให้บังเกิดขึ้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะระหว่างประชาชนกับข้าราชการที่ทำหน้าที่ติดต่อกันโดยตรงกับราษฎรในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขด้วยแล้วยังควรให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก สัมพันธภาพดังกล่าวนี้ควรเชื่อมโยงไปถึงการก่อให้เกิดทัศนคติอันดีและมีความเข้าใจต่อกัน ความรู้สึกพึงพาอาศัยและความเคารพซึ่งกันและกันในระดับที่ *เท่าเทียมกัน* ด้วย ทั้งนี้ อาจส่งเสริมได้ทางหนึ่งด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมงานกับทางราชการได้อย่างกว้างขวาง เช่น การเข้าร่วมเป็นกรรมการของทางราชการเพื่อปรึกษาหารือเรื่องต่างๆ เป็นต้น

(4) ให้ความคุ้มครองและเปิดโอกาสให้ราษฎรร้องเรียนได้เต็มที่เมื่อได้รับความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรม อันจะเป็นการหวังดี ต่วงยังการใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสม ผลของการสร้างความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรม ก็ควรให้มีการประกาศเปิดเผยให้รู้ทั่วกัน ให้ผู้กระทำความผิดหวั่นเกรงจริงจัง แต่ในเวลาเดียวกันก็ต้องให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้บริสุทธิ์ โดยมีมาตรการที่จะลงโทษผู้ที่กลั่นแกล้งกล่าวหาได้อย่างจริงจังด้วยเช่นเดียวกัน

(5) ให้ความร่วมมือแก่สื่อมวลชนเพื่อสื่อข้อความสู่ประชาชนให้ได้ทราบแผนงาน การจัดหน่วยงาน และผลงานที่กระทรวงทบวงกรมจัดทำสำเร็จ เป็นการให้ข้อมูล ให้ความรู้ แก่ประชาชนเกี่ยวกับงานของส่วนรวม มิใช่เป็นเพียงการแถลงข่าวพิธีการต่าง ๆ เท่านั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องมุ่งหวังให้เป็นวิถีทางช่วยส่งเสริมทัศนคติที่ยอมรับนับถือบทบาทของ ข้าราชการ ในฐานะเป็นตัวแทนและเป็นผู้ที่มีความเจตจำนงของประชาชนทั่วไป ตลอดจนเพิ่มความ รู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างข้าราชการและประชาชน

(6) ประกาศเกียรติคุณข้าราชการที่ทำงานดีเด่น ที่ปฏิบัติภาระรับผิดชอบต่อส่วน รวมจนเป็นตัวอย่างที่สมควรได้รับการยกย่องสรรเสริญ ให้เป็นที่ปรากฏรู้ทั่วกันในหมู่ข้าราชการ และประชาชนทั่วไป ยิ่งกว่านั้นการยอมรับนับถือของประชาชนโดยผ่านองค์การของประ ชาชน เช่น สมาคม มุสลิชิ มหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยการให้รางวัล ให้ปริญญา ตติคมศักดิ์ การประกาศเกียรติคุณ การให้เกียรติเป็นกรรมการ หรือผู้แทน เหล่านี้เป็นสิ่งที่ควรส่งเสริม สนับสนุน แต่ทั้งนี้ก็ควรจะได้มีการพิจารณาเลือกเฟ้นกันอย่างจริงจังด้วย

(7) ส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจของข้าราชการให้ดำรงชีพอยู่ได้ดีพอสมควร ไม่ อึดอัดขาดแคลนจนกระทั่งไม่สามารถรักษาเกียรติศักดิ์ของการเป็นข้าราชการไว้ได้ และมีให้ คำตักเตือนหนักว่าการประกอบอาชีพอื่น ๆ จนเห็นได้ชัด ส่วนปัญหาเกี่ยวกับการหางบประมาณมาส่งเสริมในเรื่องนี้ ย่อมหามาได้หากจะมีการลดจำนวนข้าราชการที่ไม่อุทิศตัวให้กับ ราชการอย่างจริงจัง และมีการควบคุมกันอย่างเคร่งครัดมิให้ทรัพย์สินของทางราชการเกิดการ รั่วไหลหรือเสียหาย

(8) ส่งเสริมให้มีองค์การ สมาคมข้าราชการ เพื่อเป็นหน่วยกลางในการสนับสนุน วิชาการในสาขาอาชีพต่าง ๆ และเป็นหน่วยซึ่งเป็นตัวแทนข้าราชการหมู่มากในกลุ่มอาชีพต่างๆ ระดับต่าง ๆ ที่จะรักษาผลประโยชน์แทนข้าราชการ ตลอดจนเป็นหน่วยช่วยรักษาและส่งเสริม มาตรฐานการปฏิบัติงานในแต่ละอาชีพด้วย

(9) เปิดโอกาสให้ข้าราชการได้มีสิทธิเสรีภาพในการออกความคิดเห็นเริ่ม ในการ แสดงความคิดเห็นอันจะมีส่วนช่วยปรับปรุงงาน ทั้งนี้หมายความว่าผู้บังคับบัญชาในระดับสูงจะ ต้องมีใจกว้างพอที่จะยอมรับว่า การทำงานทุกอย่างนั้นมีโอกาสปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้เสมอ และผู้ที่ทำงานร่วมกันอาจมองเห็นปัญหาข้อบกพร่องในแง่มุมต่าง ๆ กัน การให้โอกาสเช่นนี้

นอกจากจะได้ประโยชน์แก่ราชการแล้ว ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเองจะมีกำลังใจและมีความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นมาก อันจะนำไปสู่การรักษาเกียรติยศชื่อเสียงของตนอยู่เสมอ

(10) ถือหลักการรักษาวินัยเคร่งครัด หมายความว่าเมื่อมีการทำผิดในราชการจะต้องมีการตักเตือนอย่างเป็นธรรม และผู้กระทำผิดจะต้องได้รับโทษจริงจังและโดยไม่ล่าช้า หากจะมีการปรานีลดหย่อนผ่อนโทษให้บ้างก็ควรจะต้องเลือกพิจารณาเฉพาะผู้ที่เคยประกอบคุณงามความดีเป็นอย่างมากก่อน และควรเป็นกรณีที่เป็นกรณีพิเศษไปโดยมิได้เจตนาเท่านั้น

(11) ขจัดความเหลื่อมล้ำในหมู่ข้าราชการด้วยกันให้ลดน้อยลง การที่ข้าราชการบางประเภทหรือบางหน่วยงานมีสภาพการทำงานและผลประโยชน์ดีกว่าหรือพิเศษกว่าข้าราชการประเภทอื่นหรือหน่วยงานอื่นมากนัก ย่อมทำให้ฝ่ายหลังมีความรู้สึกในทางไม่ดีต่อและอาจกระทำตามอย่างเพื่อให้เท่าเทียมกัน นอกจากนี้จะเป็นการหันเหจากจริยธรรมในการปฏิบัติราชการแล้ว ยังก่อให้เกิดการแตกความสามัคคีกันในกลุ่มข้าราชการได้ด้วย

(12) ยึดมั่นในหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล เริ่มตั้งแต่การรับคนเข้าทำราชการ การมอบหมายให้ทำงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และการปกครองบังคับบัญชาโดยทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการยึดมั่นในหลักความเป็นธรรม นิยมความรู้ทางวิชาการ อันจะเป็นการเพิ่มพูนสมรรถภาพในการทำงานและสร้างเสริมจริยธรรมในการปฏิบัติราชการต่อไป

IV. สรุป

ในฐานะที่ข้าราชการเป็นตัวแทนได้รับมอบหมายให้ทำงานให้แก่ประชาชน จึงไม่เพียงแต่จะต้องปฏิบัติงานด้วยความจงรักภักดีต่อราชการและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ยังมีความผูกพันที่จะต้องทำหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประชาชนส่วนรวมด้วย โดยเนื้อแท้แล้ว ย่อมหมายถึงว่าข้าราชการต้องปฏิบัติภาระหน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ประชาชนมุ่งหวัง และทำงานในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย ใครก็ตามที่ถือการทำราชการเป็นการได้รับโอกาสเพิ่มพูนอำนาจของตนและใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือของพรรคพวกญาติมิตร ย่อมเป็นผู้ที่ขัดต่อประโยชน์ส่วนรวมและยึดถือแนวคิดที่ไม่ตรงกับอุดมการณ์ที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจปกครอง ข้อใหญ่ใจความสำคัญที่สุดของเรื่อง

จริยธรรมในการปฏิบัติราชการก็คือการมุ่งมั่น ให้การปฏิบัติราชการทุกฝ่ายเป็น ไปตามหลักพื้นฐานของประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาขอบเขตงานราชการจะปรากฏว่า มีลักษณะครอบคลุมสาขาอาชีพมากหลายด้วยกัน โดยหลักแล้วงานอาชีพแต่ละประเภทก็มีแบบแผน วินัย ตลอดจนวิธีการทางเทคนิคเฉพาะอย่างที่ต้องยึดถือปฏิบัติกันอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นการปฏิบัติงานในวงราชการจึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะมีหลักมีเกณฑ์ตามกลไลองในการประกอบอาชีพสาขาต่างๆ อยู่ตามสมควร ยิ่งกว่านั้นจุดที่น่าสนใจและมีความสำคัญที่สุดเกี่ยวกับจริยธรรมในการทำงาน อยู่ที่บรรดานักวิชาการ นักบริหารระดับรองในสาขางานประเภทต่างๆ และนักบริหารระดับสูง เพราะกลุ่มบุคคลประเภทนี้เป็นผู้ใช้วิจารณ์ ญาณและมีอำนาจตัดสินใจในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับคนหมู่มาก

ในสังคมประชาธิปไตย จุดสำคัญของจริยธรรมในการปฏิบัติราชการก็คือ การรักษาสผลประโยชน์ของประชาชน ทั้งในลักษณะที่เป็นการศึกษาต่อกับประชาชนโดยตรงและในการดำเนินการภายในระบบบริหารราชการนั้นเอง บทบาทของข้าราชการดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐาน และสังคมได้ช่วยสร้างและเสริมหลักการนี้ ด้วยความคาดหวังให้ข้าราชการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์และจิตใจที่มีคุณธรรมสูงและยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย โดยที่มาตรฐานศีลธรรมของประชาชนเองมีอิทธิพลโดยตรงต่อมาตรฐานศีลธรรมของข้าราชการ ฉะนั้น ในการส่งเสริมจริยธรรมของข้าราชการจึงต้องคำนึงถึงบทบาทของประชาชนและพยายามอาศัยประชาชนช่วยเสริมสร้างจึงจะสำเร็จได้ด้วยดี

ABSTRACT ETHICS IN PUBLIC SERVICE

Nowadays the criticism directed towards the behavior of the bureaucracy has been intense in both developed and developing countries. In this article the author shows how study on role expectations of the bureaucracy and the influence forced upon them would enlighten our understanding of bureaucratic behavior.

Included in the article are a definition of ethics, institutional and individual aspects of public ethics, and suggestions for the promotion of such ethics in the bureaucracy. The article is based on library research.
