

กระบวนทัศน์เกี่ยวกับจริยธรรมสำหรับการบริหารรัฐกิจไทย The Ethical Paradigm of Thai Public Administration

สถาพร วิชัยรัมย์

Sathaporn Wichairam

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

Buriram Rajabhat University

E-mail: PJ8989@hotmail.com

ได้รับบทความ: 5 กรกฎาคม 2563; แก้ไขบทความ: 31 สิงหาคม 2563; ตอรับตีพิมพ์: 15 กันยายน 2563

Received: July 5, 2020; Revised: August 10, 2020; Accepted: September 15, 2020

บทคัดย่อ

บทความเรื่องกระบวนทัศน์เกี่ยวกับจริยธรรมสำหรับการบริหารรัฐกิจไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนวรรณกรรม ทฤษฎีและแนวคิดที่อธิบายกรอบทางจริยธรรมที่ใช้ในการบริหารภาครัฐโดยแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา คือ จริยธรรมที่ใช้ในการบริหารรัฐกิจก่อนปี พ.ศ. 2475 ซึ่งได้มีการนำจริยธรรมมาจากหลักคำสอนทางพระพุทธศาสนา จาริต ประเพณี และพระบรมราชโองการ มาเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมในการบริหารรัฐกิจ ส่วนจริยธรรมที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารรัฐกิจหลังปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จะพบว่ายังมีการนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา จาริต และประเพณี มาใช้ในการบริหารเหมือนสมัยก่อนปี พ.ศ. 2475 แต่ที่มีความแตกต่างกันคือ ภายหลังจากปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจจะมีรูปแบบที่ปรากฏในรูปของพระบรมราชโองการ พระราชบัญญัติ ระเบียบ จรรยาบรรณ และประมวลจริยธรรม ซึ่งมีรากฐานที่สำคัญมาจากหลักคำสอนทางพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ได้นับถือมาเป็นเวลานาน นับจากสมัยสุโขทัยเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

คำสำคัญ: กระบวนทัศน์จริยธรรม, การบริหารรัฐกิจ

Abstract

The purpose of this article “The Ethical paradigm for Thai Public Administration” is to review literature theories and the concepts that explain the ethical framework used in public administration. There are divided into 2

periods: Ethics used in public administration before the year 1932, which has adopted ethics from the teachings of Buddhism, tradition and royal command as a tool for controlling behavior in public administration. The ethics that were used in public administration after the year 1932 onwards still apply of Buddhist principles, traditions, and administrative principles, similar to the time before 1932 onwards which Thailand has changed the rule to democracy. Ethics in public administration will appears in the form of royal speech, Act, Ethics and Code of Ethics which has an important foundation from the Buddhist doctrine which is a religion that most Thai people have respected for a long time from the Sukhothai period to the present.

Keywords: Ethical Paradigm, Public Administration

1. บทนำ

การบริหารรัฐกิจนั้นมีความเกี่ยวข้องกับสังคมทุกหมู่เหล่าภายในรัฐ เพราะเป็นการบริหารภาครัฐที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อทำให้สังคมอยู่กันด้วยความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมถึงความสะดวกรสบายในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นความต้องการระดับพื้นฐานโดยทั่วไปของประชาชน ประกอบกับการให้บริการสาธารณะที่รัฐจัดให้แก่ประชาชน จะต้องมีการใช้จ่ายในการดำเนินการ รัฐจึงต้องหารายได้ในรูปแบบของการจัดเก็บภาษีจากประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องของการบังคับให้ประชาชนได้เสียสละทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่ส่วนหนึ่งให้แก่รัฐ แม้ว่าบางกรณีประชาชนบางกลุ่มไม่ได้บริโภคสินค้าหรือการบริการนั้นก็ตาม แต่ก็จะต้องจ่ายภาษีแก่รัฐ

เมื่อเป็นดังนี้ ประชาชนผู้เสียภาษีให้แก่รัฐก็ย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องถึงคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ ทั้งในด้านประสิทธิภาพของการให้บริการ คุณภาพสินค้าสาธารณะที่ส่งมอบแก่ประชาชนผู้มาใช้บริการ รวมทั้งการมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่และต่อประชาชน ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะเป็นเรื่องของการสะท้อนมาจากภายในจิตใจของผู้ให้บริการภาครัฐ และบทบาทด้านจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ

จริยธรรมจึงเป็นเครื่องมืออันเป็นรากฐานที่สำคัญให้ผู้มีอำนาจในการบริหารรัฐกิจ ได้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อยังประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนในรัฐ และโดยที่ประเทศไทยนับจากอดีตสมัยอาณาจักรสุโขทัยเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ศาสนาพุทธนับได้ว่าเป็นศาสนาที่อยู่คู่กับประเทศไทยเป็นเวลายาวนาน หลักคำสอนทางพระพุทธศาสนาจึงเป็นรากฐานที่ใช้เป็นกรอบและเป็นหลักการ ให้ผู้ปกครองได้ดำเนินการเป็นมาตรฐานเชิงปฏิบัติ (Normative Standards) นอกจากนี้แล้ว จริยธรรมที่มาจากคำสอนทางพระพุทธศาสนายังเป็นไป เพื่อ

กำหนดรูปแบบพฤติกรรมของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในแต่ละยุคสมัยได้ให้ความสำคัญหรือกำหนดกระบวนทัศน์เกี่ยวกับคุณลักษณะเชิงจริยธรรม ที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบการเมืองการปกครองและสภาพสังคมไทยในแต่ละยุค

บทความเรื่องกระบวนทัศน์เกี่ยวกับจริยธรรมสำหรับการบริหารรัฐกิจไทยนี้ ผู้เขียนต้องการศึกษากรอบแนวคิดด้านจริยธรรมเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจแต่ละยุคสมัย กล่าวคือ จริยธรรมสำหรับบริหารรัฐกิจไทยก่อนปี พ.ศ. 2475 และจริยธรรมสำหรับบริหารรัฐกิจไทยหลังปี พ.ศ. 2475 โดยใช้วิธีศึกษาเอกสารจากการวิจัย (Documentary Research) ที่มุ่งเน้นการศึกษาจากหนังสือ ตำรา และบทความทางวิชาการ ซึ่งผลการศึกษาจะเป็นแนวทางการพัฒนาตัวแบบที่เหมาะสมกับการบริหารรัฐกิจไทย

2. แนวคิดว่าด้วยการบริหารรัฐกิจ

การบริหารรัฐกิจหรือการบริการสาธารณะ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในรัฐ เป็นแนวคิดที่จะนำรูปแบบการปกครองและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีการใช้กฎระเบียบกติกาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อยและเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกฝ่ายในสังคม ทั้งนี้ วิรัช วิรชนิกาวรรณ (2545: 37) กล่าวว่า การบริหารรัฐกิจมีวัตถุประสงค์คือ การให้บริการสาธารณะ ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น อุทัย หิรัญโต (2526: 272) และติน ปรัชญพฤทธิ์ (2528: 1-2) ได้อธิบายถึงการบริหารรัฐกิจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการบริหารราชการทั้งปวงของรัฐ ซึ่งผู้รับผิดชอบมีทั้งทหาร พลเรือน รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ซึ่งเมื่อกล่าวโดยสรุปแล้วการบริหารรัฐกิจจึงเป็นกระบวนการบริหารงานของรัฐซึ่งเกี่ยวกับภารกิจที่สำคัญคือ 1) หน้าที่ประเภทการให้บริการ เช่น การบริการในด้านการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน บริการคุ้มครองป้องกันการรุกรานและการละเมิดเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดนจากรัฐอื่น บริการปกป้องผลประโยชน์และทรัพย์สินของชาติ บริการด้านสาธารณสุข บริการด้านการศึกษา บริการด้านการสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ ตลอดจนบริการในด้านความบันเทิง และการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน 2) หน้าที่ประเภทการควบคุมและจัดระเบียบ เช่น การออกใบอนุญาตการลงทะเบียน การส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ การดูแลเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง เป็นต้น 3) หน้าที่ในการสนับสนุนหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานราชการซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้ทำภารกิจในการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง แต่ทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนให้หน่วยงานประเภทอื่น ๆ ของรัฐดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หน่วยงานสนับสนุนด้านงบประมาณ ได้แก่ สำนักงบประมาณหรือกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นต้น และ 4) หน้าที่ประเภทสงเคราะห์และให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ หน่วยงานซึ่งทำภารกิจในด้านการสงเคราะห์และช่วยเหลือ

ประชาชนจากความสูญเสียต่าง ๆ หรือช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสในชีวิตที่ดีขึ้น หรือช่วยให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข เช่น สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชนผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ เป็นต้น (Bernstien and Hara, 1979: 47-49)

3. กระบวนทัศน์ว่าด้วยจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ

จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ (Public Administrative Ethics) เป็นข้อประพฤติที่ดีในการปฏิบัติราชการ เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารภาครัฐกำหนดมาตรฐานในการตัดสินใจเชิงจริยธรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งภายใต้บริบทของหน่วยงาน การวิพากษ์เกี่ยวกับมาตรฐานการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ได้อย่างเป็นอิสระ ซึ่งนำไปสู่ความรับผิดชอบทั้งในแง่ส่วนตัวและเชิงวิชาชีพต่อผลที่ได้ตัดสินใจลงไป (Hejka-Ekins, 2001: 80) มาตรฐานทางจริยธรรมจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณค่าที่พึงปรารถนาของสมาชิกในสังคมต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจคือ 1) องค์ประกอบที่เป็นมาตรฐานเชิงจริยธรรม และ 2) องค์ประกอบในแง่ที่เป็นกระบวนการ (Process) ในฐานะที่เป็นการสร้างวิธีการเพื่อกำหนดและวิพากษ์การตัดสินใจเชิงจริยธรรม เพื่อนำไปสู่การกระทำที่ถูกต้อง (ประโยชน์ สังกสิน, 2561: 38)

สำหรับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจในประเทศตะวันตก ได้รับการเผยแพร่อย่างเป็นทางการและได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปเมื่อวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ศาสตราจารย์ด้านการบริหารและเป็นอดีตประธานนาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ได้เขียนบทความเรื่อง “The Study of Administration” ในปี ค.ศ. 1887 โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ 1) เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์การเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริตคอร์รัปชันและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และ 2) เพื่อสร้างการบริหารภาครัฐให้มีคุณธรรมอันเป็นระบบที่เสริมสร้างประสิทธิภาพ (ประโยชน์ สังกสิน, 2561: 43) โดยรูปแบบที่จะทำให้การสร้างจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจเกิดความชัดเจนคือ การแยกบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร โดยอธิบายว่าการเมืองควรแยกออกจากการบริหาร โดยบทบาทฝ่ายการเมืองจะเป็นการกำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายการบริหารจะเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ แฟรงค์ กูดโนว (Frank Goodnow) ได้ต่อยอดแนวคิดดังกล่าวโดยได้เขียนหนังสือชื่อว่า “Political and Administration” ในปี ค.ศ. 1900 โดยย้ำให้เห็นความสำคัญของการแยกออกจากกันระหว่างการเมืองและการบริหารและเหตุการณ์ดังกล่าวจึงนำไปสู่เงื่อนไขเกี่ยวกับ 1) การสร้างประมวลกฎหมาย (Code) เกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ 2) การกำหนดกฎเกณฑ์ของความประพฤติสำหรับสมาชิกวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งสมาชิกทำงานอยู่ในองค์การภาครัฐ 3) การกำหนดหลักการและคุณค่าเพื่อเป็นแนวทาง

สำหรับรัฐในการยกระดับของการให้บริการที่เป็นไปได้ขั้นสูงสุด และ 4) การสร้างศาสตร์การบริหารเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีความเป็นกลาง (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2561: 43)

กรณีสำหรับประเทศไทย ได้มีการกำหนดจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ โดยนำหลักจริยธรรมในทางพระพุทธศาสนาเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติ นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน แม้ระบบการเมืองการปกครองจะมีความเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย แต่ประเด็นด้านจริยธรรมเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงคงอยู่เสมอมา

ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การจะทำให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนในรัฐอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น จะต้องให้ความสำคัญกับการมีจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ และส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ได้มีการเสริมสร้างจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทต่าง ๆ ของประเทศตนเอง โดยการกำหนดให้จริยธรรมเป็นกลไกในการส่งเสริมกระบวนการบริหารภาครัฐและเป็นทั้งเป้าหมายหรือผลลัพธ์ในการบริหารงานที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารของรัฐ

4. กระบวนทัศน์เกี่ยวกับจริยธรรมสำหรับการบริหารรัฐกิจไทยก่อนปี พ.ศ. 2475

เมื่อได้ทบทวนความเป็นมาของจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจของไทยจากงานของ รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2556: 38) ก็พบว่า จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจของไทยมีมานานเท่าอายุของรัฐไทยและสังคมไทย แม้ว่าในสมัยโบราณจะยังไม่มีคำบัญญัติคำว่าจริยธรรมขึ้นมาเรียกใช้ ดังปรากฏในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมหาราชที่แสดงถึงความศรัทธาในพระพุทธศาสนา การบำบัตทุกขบารุงสุขแก่อานาประชาราษฎร์ การอำนวยความยุติธรรมโดยไม่เลือกชั้นวรรณะ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากหลักจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจของไทยนั้นส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากหลักธรรมในพระพุทธศาสนา ทั้งในส่วนที่เป็นหลักธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองแผ่นดินและในส่วนที่เป็นหลักธรรมในการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป นอกจากหลักธรรมในพระพุทธศาสนาแล้ว พระบรมราชาหรือพระราชนิพนธ์อันเป็นคำสอนของพระมหากษัตริย์อันเป็นที่เคารพของปวงชนชาวไทย ก็เป็นหลักจริยธรรมที่ขุนนาง ข้าราชการ รวมทั้งพสกนิกรปวงชนชาวไทยโดยทั่วไปพร้อมใจเล้าถือนถือเป็นหลักปฏิบัติในการประพฤติปฏิบัติตนมาโดยตลอด และเมื่อบ้านเมืองเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย อุดมการณ์ประชาธิปไตยและแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แนวคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น ก็ได้เข้ามามีบทบาทในการเป็นกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานในภาครัฐของไทย จนปรากฏออกมาในรูปแบบของกฎหมายกฎระเบียบต่าง ๆ เช่น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ

วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น รวมไปถึงมาตรฐานและประมวลจริยธรรมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

หลักจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจของไทย ที่สืบเนื่องมาตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน มักขึ้นอยู่กับแต่ละยุคสมัยที่เน้นจริยธรรมให้เด่นตามความต้องการและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ยุคโบราณเน้นวาจาสัตย์ สมัยขุนนางเน้นความจงรักภักดี สมัยสุโขทัยบ้านเมืองมีความร่มเย็นเป็นสุข ก็จะเน้นเรื่องการทำบุญสุนทาน สมัยอยุธยาตอนต้น โดยเฉพาะสมัยพระเจ้าอู่ทองหรือสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ก็จะเน้นเรื่องความจงรักภักดีและเน้นวาจาสัตย์ก็จะมีพิธีโองการแข่งน้ำหรือถือน้ำพิพัฒน์สัตยา เป็นต้น (ประวัติ พันผาสุก, 2549: 204) พระมหากษัตริย์ไทยจะมีบทบาทสำคัญในการเป็นหลักในการส่งเสริมพัฒนาจริยธรรม โดยทรงเป็นธรรมราชาที่ปกครองแผ่นดินโดยธรรม หมายถึงการปกครองตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาโดยตลอด ถึงแม้จะเป็นในยุคสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระองค์ก็ทรงประพฤติปฏิบัติตนในกรอบแห่งจารีตประเพณีแห่งราชันติ อันประกอบด้วยหลักธรรมที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการคือ ราชจรรยาวัตรหรือราชสังคหวัตถุ 4 ประการ ทศพิธราชธรรมหรือราชธรรม 10 ประการ จักรวรรดิวัตร 12 ประการ และราชวสตีธรรม 49 ประการ (สถาพร วิชัยรัมย์, 2559: 189)

ราชจรรยาวัตรหรือราชสังคหวัตถุธรรม เป็นหลักจริยธรรมอันเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของราชบุรุษประกอบด้วยหลักธรรม 4 ประการ ดังนี้ 1) สัสสมณะ คือ ความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร การบำรุงส่งเสริมเกษตรกรรมเพื่อให้ราชบุรุษพ้นจากความทุกข์ยากและความอดอยาก 2) ปุริสเมระ คือ ความฉลาดในการบำรุงส่งเสริมขุนนางข้าราชการ สนับสนุนคนดี ส่งเสริมขุนนางข้าราชการให้เป็นคนดีและมีความรู้ความสามารถ 3) สัมมาปาสะ คือ การรู้จักผูกค้ำจูงใจราชบุรุษให้ยึดเหนี่ยวน้ำใจเข้าด้วยกันโดยส่งเสริมการทำมาหากิน หรือให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านอาชีพ และ 4) วาจาเปยยะ คือ การมีวาจาอันดูดีมีน้ำใจ รู้จักพูดจาปราศรัยด้วยวาจาอันไพเราะ นุ่มนวล สุภาพ อ่อนโยนมีเหตุผลเป็นประโยชน์ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีความสามัคคีและความเชื่อถือ (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), 2546: 45-46)

ทศพิธราชธรรมหรือราชธรรม 10 ประการ ซึ่งถือเป็นหลักธรรมประจำพระองค์ของพระมหากษัตริย์ พระราชาหรือผู้ปกครองแผ่นดิน ประกอบด้วยหลักธรรม 10 ประการ ดังนี้ 1) ทาน คือ การให้ 2) ศีล คือ การรักษากายวาจาให้เรียบร้อย 3) บริจาค คือ การเสียสละ 4) อาชวะ คือ ความซื่อตรง 5) มัทวะ คือ ความอ่อนโยน 6) ตปะ คือ การข่มกิเลส 7) อักโกธะ คือ ความไม่โกรธ 8) อวิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียน 9) ขันติ คือ ความอดทน และ 10) อวิโรธนะ คือ ความไม่คลาดจากธรรม (รศณรงค์ รัตนเสริมพงศ์, 2556: 39)

จักรวรรดิวัตร คือ ธรรมอันเป็นพระราชจริยวัตรสำหรับพระราชา พระมหาจักรพรรดิหรือผู้นำของรัฐเป็นหลักเกี่ยวกับการเพิ่มพูนบารมีและสะสมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ของบ้านเมือง โดยไม่ประมาทต่อเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น ประกอบด้วยหลักธรรม 12 ประการ ดังนี้ 1) การอนุเคราะห์ข้าราชการและประชาชน 2) การผูกไมตรีกับประเทศอื่น 3) การอนุเคราะห์พระราชวงศานุวงศ์ 4) การเกื้อกูลพราหมณ์และคฤหิษฐ์ 5) การอนุเคราะห์ประชาชนในชนบท 6) การอุปการะสมณะพราหมณ์ผู้มีศีล 7) การรักษาฝูงเนืองนและสัตว์ทั้งหลายไม่ให้สูญพันธุ์ 8) การห้ามชนทั้งหลายไม่ให้ประพฤติธรรมไปในทางที่ผิด 9) การเลี้ยงดูเจือจานผู้ขัดสนยากไร้ 10) การเข้าใกล้สมณพราหมณ์ เพื่อศึกษาบุญบาปกุศลอกุศล 11) การห้ามจิตไม่ต้องการไปในที่ที่ไม่ควรไป และ 12) การระงับความโลภไม่ให้ประราณา लाभที่ไม่ควรได้ ราชจรรยาวัตรหรือราชสังคหวัตถุ ทศพิธราชธรรมและจักรวรรดิที่ทำได้ อธิบายมาข้างต้นนี้ นอกจากจะเป็นหลักธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์แล้ว ก็ยังเป็นหลักธรรมที่ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินสามารถนำมาเป็นแนวประพฤติปฏิบัติตนและปฏิบัติงานได้อีกด้วย (รศนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2556: 39)

ราชวสตีธรรม เป็นหลักปฏิบัติราชการมีจำนวน 49 ข้อ ซึ่งเมื่อสรุปแล้วก็จะแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกคือธรรมที่เป็นหลักปฏิบัติต่อพระราชาโดยตรง กลุ่มที่สองคือธรรมที่เกี่ยวกับการควบคุมตนเองและกลุ่มที่สามคือธรรมที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานโดยตรง เช่น 1) เมื่อเข้ารับราชการใหม่ ๆ ยังไม่มีชื่อเสียงและยังมิได้ยศศักดิ์ก็อย่าจก้านเกินพอดีและอย่าขาดกลัวจนเสียราชการ 2) ข้าราชการต้องไม่มั่งง่าย ไม่เลินเล่อเพลอสติ แต่ต้องระมัดระวังให้ต้อยเสมอ ถ้าหัวหน้าทราบความประพฤติ สติปัญญาและความซื่อสัตย์สุจริตแล้วย่อมไว้วางใจและเผยความลับให้ทราบด้วย และ 3) ไม่พึงเห็นแก่หลบนอน จนเป็นการแสดงให้เห็นเป็นการเกียจคร้าน (ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และนิตยา สำเร็จผล, 2559: 20)

พระมหากษัตริย์ของไทยนั้น นอกจากจะส่งประพฤติปฏิบัติพระองค์ตามหลักธรรมและทรงปกครองพสกนิกรโดยธรรมแล้ว ก็ยังทรงสั่งสอนและแนะนำพระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง ข้าราชการ ข้าราชการบริพารรวมทั้งราษฎรโดยทั่วไป ให้ประพฤติปฏิบัติดีปฏิบัติชอบ ประกอบกิจการของตนโดยสุจริตด้วยจริยธรรม ในการบริหารรัฐกิจหรือบริหารราชการของไทย จึงมีพื้นฐานมาจากหลักธรรมในพระพุทธศาสนาและพระบรมราโชวาทของพระมหากษัตริย์เป็นหลัก ซึ่งพระบรมราโชวาทหรือคำสอนของพระมหากษัตริย์ตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์ที่ทรงเป็นเสาหลักในการบริหารบ้านเมืองในอดีต มีปรากฏในพระราชนิพนธ์ พระราชบัญญัติจดหมายเหตุ หนังสือราชการและอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก

พฤติกรรมของการบริหารรัฐกิจไทยก่อนปี 2475 จะเห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็น “นาย” ของข้าราชการ และยังเป็น “ศูนย์รวม” ตลอดจนเป็นผู้กำหนดหลักการในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั้งปวง นอกจากนี้ข้าราชการซึ่งก็คือผู้ทำงานให้พระราชาหรือ

พระเจ้าแผ่นดิน ยังต้องมีคุณสมบัติที่เพียบพร้อมไปด้วยคุณธรรมในการเป็นข้าราชการบริหารในพระองค์ คุณสมบัติดังปรากฏในพระราชกำหนดเก่า จ.ศ. 1117 (พ.ศ. 2288) ซึ่งรวมอยู่ในหนังสือกฎหมายตราสามดวง (กรมหลวงธวัชวงศ์ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2551: 42) ที่ได้กำหนดว่าผู้ที่จะได้เป็นข้าราชการมีตำแหน่งเป็น พระ หลวง ขุน หมื่น ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการ โดยจะต้องประกอบด้วยวุฒิ 4 ประการคือ 1) ขาดวุฒิ คือ ผู้ที่มีตระกูลเป็นอัศรมหาเสนาบดี สืบ ๆ กันมา 2) วัยวุฒิ คือ ผู้มีอายุ 31 ปีขึ้นไป 3) คุณวุฒิ คือ ผู้มีความรู้ฝ่ายทหารและพลเรือนมีความชำนาญ และ 4) ปัญญาวุฒิ คือ ผู้จำเริญด้วยปัญญาฉลาดและคิดอ่านให้ชอบด้วย นอกจากนี้ ยังต้องประกอบด้วยอริยธรรมสี่คือความเป็นใหญ่ด้านคุณธรรมจริยธรรม 4 ประการคือ 1) ฉันทาธิปไตย คือ เมื่อพระมหากษัตริย์ต้องพระราชประสงค์สิ่งใดผู้นั้นนำสิ่งนั้นมาทูลถวาย 2) วิริยาธิปไตย คือ ประกอบด้วยความเพียรในราชการมิได้ขาด 3) จิตาธิปไตย คือ มีน้ำใจกล้าแข็งในการรณรงค์สงคราม และ 4) วิมังสาธิปไตย คือ ฉลาดในการพิพากษาความและอุบายในรัชกาลต่าง ๆ

นอกจากนี้ การพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมของนักรัฐกิจไทยในอดีต ยังปรากฏในบทพระราชนิพนธ์และวรรณคดีแต่ละยุคสมัย เช่น (กรมหลวงธวัชวงศ์ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2551: 49-50)

บทพระราชนิพนธ์รามเกียรติ์ของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ตอนกุมภกรรณ จะสิ้นชีวิตได้เรียกพิเภกมาพบและสอนว่า

“ซึ่งเจ้าจะทำราชการ	ได้เปื้องบาทมลาย์พระทรงศร
สิ่งใดอย่าให้อานาทร	ผ่อนตามฤทัยพระทรงฤทธิ
ต้องอุตส่าห์เอาใจให้ท่านชอบ	จงรู้รอบหน้าหลังระหว่างผิ
จึงจะถือว่าดีมีความคิด	ญาตมิตรจะได้พึงอนุชา”

หรือในเสภาเรื่องขุนช้างขุนแผน มีบทเสภาตอนหนึ่งที่นางทองประศรีได้สั่งสอนพลายแก้วก่อนจะเข้ารับราชการในตอนหนึ่งว่า

“โบราณว่าเป็นข้าจอมกษัตริย์	ราชสวัสดิ์ต้องเพียรเรียนรักษา
ท่านกำหนดจดไว้ในตำรา	มีมาแต่โบราณช้านานครั้น
หนึ่งวิชาสามารถมีอย่างไร	ไม่ปิดไว้ให้ท่านทราบทุกสิ่งสรรพ
หนึ่งกล้าหาญทำการถวายนั้น	มุ่งมั่นจนสำเร็จเจตนา
หนึ่งมิได้ประมาทราชกิจ	ชอบผิดตรึกตรองหมั่นศึกษา
หนึ่งสัตย์ซื่อถือธรรมจรรยา	เหมือนสมาทานศีลไว้มั่นคง
หนึ่งเสียมเจียมตัวไม่กำเริบ	เอื้อมเอิบหยิ่งเย่อเพ้อหลง
หนึ่งอยู่ใกล้ชิดติดพระองค์	ไม่ทำเทียมด้วยทะนงพระกรุณา
หนึ่งไซ้ไม่ร่วมราชอาสน์	ด้วยอุบาทว์จัญไรเป็นหนักหนา

หนึ่งเข้าเฝ้าสังเกตซึ่งกิจจา	ไม่ไกลไกลไปกว่าสมควรการ
หนึ่งผู้หญิงชาวในไม่พันพัว	เล่นหัวผู้รักสมัครสมาน
หนึ่งสวามีรักใคร่รักใคร่ในภูบาล	จึงถูกรื้อรันทานไม่ตอบแทน”

หลักจริยธรรมที่ปรากฏดังกล่าวแสดงถึงอุดมการณ์ในการรับใช้ชาติผ่านบทละครอันเป็นศิลปะการปลูกฝังจิตสำนึกของข้าราชการในพระองค์ ในยุคนั้นที่ยังไม่มีกฎระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติเหมือนในยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 อันแสดงถึงอุดมการณ์ของข้าราชการจะต้องมีคุณธรรมจริยธรรม มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความเคารพตนเอง ต่อหน้าที่ มีความสงบเสงี่ยมเจียมตน ไม่หลงทะนงตนและจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ ยังปรากฏในพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในหลักราชการมี 10 ประการ คือ 1) ความสามารถ ทำการงานให้เป็นผลสำเร็จได้ดียิ่งกว่าผู้ที่มีโอกาสเท่า ๆ กัน 2) ความเพียรกล้าหาญไม่ย่อท้อต่อความยากและบากบั่นเพื่อจะข้ามความขัดแย้งให้จงได้ 3) ความไหวพริบ รู้จักสังเกตและปฏิบัติตามควรโดยไม่ต้องมีใครเตือน 4) ความรู้เท่าถึงการ รู้จักปฏิบัติการให้เหมาะสมด้วยประการทั้งปวง 5) ความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ ตั้งใจกระทำกิจการซึ่งได้รับมอบให้เป็นหน้าที่ของตนโดยสุจริต 6) ความซื่อตรงต่อคนทั่วไปประพฤติซื่อตรงต่อคนทั่วไปรักษาคำมั่นให้เป็นคนเชื่อถือได้ 7) ความรู้จักนัยสยตนเรียนรู้อยู่ซึ่งกันและกันเพื่อจะวางตัวให้ถูกและเข้ากับบุคคลอื่นได้ดี 8) ความรู้จัก ผ่อนผันผ่อนผันได้บ้างตามสมควรแก่เหตุ 9) ความมีหลักฐานมีบ้านเรือนครอบครัวที่มั่นคงและตั้งตนไว้ชอบ และ 10) ความจงรักภักดีความยอมสละตนเพื่อประโยชน์แห่งท่าน (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2527: 17-18; รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2556: 40) จะเห็นได้ว่าคุณธรรม 10 ประการในพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีความแตกต่างไปจากคุณธรรมจริยธรรมที่ปรากฏก่อนหน้านี้ที่ได้ขยายขอบเขตของพฤติกรรมเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจที่ได้กำหนดพฤติกรรมที่เน้น 3 ด้าน คือ ด้านจริยธรรมต่อตนเอง ด้านจริยธรรมต่อหน้าที่ จริยธรรมต่อบุคคลทั่วไป และด้านจริยธรรมต่อพระมหากษัตริย์ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่และความจงรักภักดีต่อสถาบัน

5. กระบวนทัศน์เกี่ยวกับจริยธรรมสำหรับการบริหารรัฐกิจไทย ภายใต้บริบทการเมืองในระบอบประชาธิปไตย (หลังปี พ.ศ. 2475)

สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นใน พ.ศ. 2471 โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้มีการบัญญัติวินัยของข้าราชการไว้เป็นกรอบในการปฏิบัติตน และปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนที่ปรากฏในคำปรารภในพระราชบัญญัตินี้ว่า โดยมีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวล

ด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ได้รับผลประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร้อมด้วยข้าราชการ ซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการกับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิจกัล และเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2535 และปัจจุบัน พ.ศ. 2551 ก็ยังคงใช้วินัยเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดกรอบความประพฤติและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้องเหมาะสมของข้าราชการ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าจริยธรรมในการบริหารราชการได้ถูกกำหนดไว้ในรูปของวินัยราชการ โดยมีข้อปฏิบัติและข้อห้าม ดังตัวอย่างจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

มาตรา 82 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ เช่น ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการมิให้เสื่อมเสีย เป็นต้น

มาตรา 83 ได้กำหนดให้ข้าราชการต้องไม่กระทำการอันเป็นข้อห้าม เช่น ไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ไม่กระทำการอันเป็นการกลั่นแกล้ง กดขี่หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ ไม่ดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ เป็นต้น

จากข้อปฏิบัติและข้อห้ามดังกล่าว ปรากฏในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย ซึ่งหากข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติไม่ตามหรือฝ่าฝืนข้อห้าม นับได้ว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยและจะได้รับการพิจารณาถูกลงโทษตามสถาน

นอกจากนี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็ยังได้ประกาศข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนมีความประพฤติดีสำนึกในหน้าที่ สามารถประสานงานกับทุกฝ่าย ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

อนึ่ง จรรยาบรรณเป็นประมวลหลักความประพฤติอันเหมาะสมของบุคคลในแต่ละกลุ่มอาชีพที่แต่ละสาขาวิชาชีพกำหนดขึ้น เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพนั้น ๆ ยึดถือเป็นหลักในการประพฤติปฏิบัติตน ทั้งนี้เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียงและฐานะของตน เช่น จรรยาบรรณครู จรรยาบรรณแพทย์ เป็นต้น (สถาพร วิชัยรัมย์, 2559: 76) ในกรณีของ

ข้าราชการพลเรือนก็เช่นเดียวกัน ดังปรากฏในวรรคแรกของข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ว่า “จึงสมควรให้มีข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนไว้เป็นประมวลความประพฤติเพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและส่งเสริมชื่อเสียงเกียรติคุณเกียรติฐานะของข้าราชการพลเรือนอันจะยังผลให้ผู้ประพฤติเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาและยกย่องของบุคคลทั่วไป”

จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ประกอบด้วยจรรยาบรรณ 4 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 จรรยาบรรณต่อตนเอง ได้แก่ การมีศีลธรรมอันดี ประพฤติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการในวิชาชีพ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ปฏิบัติตามจรรยาวิชาชีพมีทัศนคติที่ดีและพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรมจริยธรรม รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ความสามารถและทักษะในการทำงานเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

กลุ่มที่ 2 จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตเสมอภาคและปราศจากอคติ ปฏิบัติหน้าที่เต็มกำลังความสามารถ รอบคอบ รวดเร็ว ขยันหมั่นเพียร ถูกต้องสมเหตุสมผล คำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชน ตรงต่อเวลาและใช้เวลาราชการให้เป็นประโยชน์ต่อราชการอย่างเต็มที่ ดูแลรักษาและใช้ทรัพยากรของทางราชการอย่างประหยัดคุ้มค่า ระมัดระวังมิให้สูญหายหรือสิ้นเปลือง

กลุ่มที่ 3 จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน ได้แก่ การมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การดูแลเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชา รับฟังความคิดเห็นและปกครองด้วยหลักการและเหตุผลช่วยเหลือเกื้อกูลข้าราชการด้วยกันในทางที่ชอบ สนับสนุนให้เกิดความสามัคคี ปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานด้วยความสุภาพ มีน้ำใจ มีมนุษยสัมพันธ์ และไม่นำผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตน

กลุ่มที่ 4 จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม ได้แก่ การให้บริการประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถด้วยความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อ มีน้ำใจใช้กิริยาวาจาสุภาพอ่อนโยน ประพฤติตนให้เป็นที่เชื่อถือของบุคคลทั่วไป ไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินปกติวิสัยที่จะให้แก่กันโดยเสน่หาจากผู้มาติดต่อราชการ หรือผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น

ในปี พ.ศ. 2552 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในฐานะองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ได้จัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนขึ้น โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้เป็นมาตรฐานกลางในด้านจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ซึ่งเนื้อหาของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนอยู่บนค่านิยม

พื้นฐาน ค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ในปัจจุบันหน่วยงานในภาครัฐของไทยส่วนใหญ่ได้ใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนฉบับนี้เป็นมาตรฐานด้านจริยธรรม เช่นองค์กรต่าง ๆ ยกเว้นกระทรวงกลาโหม (ซึ่งเป็นบุคลากรที่เป็นข้าราชการทหาร และได้มีการประกาศระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2551 บังคับใช้เป็นมาตรฐานจริยธรรม) ส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงบางแห่ง เช่น สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ในการศึกษาจริยธรรมในการบริหารราชการไทย จึงอาจพิจารณาได้จากประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนฉบับนี้เป็นหลัก

เนื้อหาของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน นอกจากจะกำหนดจริยธรรมข้าราชการพลเรือนแล้วยังได้กำหนดกลไกและระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมไว้ด้วย โดยกำหนดให้ ก.พ. มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างทั่วถึงและจริงจัง และให้ ก.พ. โดยข้อเสนอของหัวหน้าส่วนราชการ แต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการขึ้น เพื่อควบคุมกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ รวมทั้งให้จัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมขึ้นในทุกส่วนราชการ เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมนี้ โดยให้เป็นกลุ่มงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้การฝ่าฝืนจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมนี้เป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 หรือระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างประจำส่วนราชการ พ.ศ. 2537 แล้วแต่กรณีด้วย (รศนธ รัตนเสริมพงศ์, 2556: 45)

ในส่วนของจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ ได้มีการบัญญัติไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดจริยธรรมข้าราชการพลเรือนรวม 10 ประการซึ่งมีเนื้อหาสาระและพฤติกรรมในการวางตนดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2552: 73-86)

1. ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม โดยมีพฤติกรรมในการวางตน เช่น ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างตรงไปตรงมา เป็นต้น
2. ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็วโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยมีพฤติกรรมในการวางตน เช่น อุทิศตนให้กับการปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความรอบคอบ และเต็มกำลังความสามารถ ปฏิบัติในวิชาชีพตรงไปตรงมาปราศจากอคติส่วนตน เป็นต้น

3. ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยมีพฤติกรรมในการวางตน เช่น ไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีที่ตนมีต่อบุคคลอื่น มาประกอบการใช้ดุลพินิจให้เป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่บุคคลนั้น ไม่ใช่เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองหรือผู้อื่น เป็นต้น

4. ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีชอบ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม โดยมีพฤติกรรมในการวางตน เช่น ไม่ใช่ตำแหน่ง หรือกระทำการที่เป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่บุคคลใดเพราะมีอคติ เป็นต้น

5. ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา โดยมีพฤติกรรมในการวางตน เช่น ไม่ละเมิดรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ไม่เลียงกฎหมาย ใช้หรือแนะนำให้ใช้ช่องว่างของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเพื่อประโยชน์ของตนหรือผู้อื่น เป็นต้น

6. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยมีพฤติกรรมในการวางตน เช่น ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดี ปราศจากอคติ ไม่เอื้อประโยชน์เป็นพิเศษให้แก่ญาติพี่น้อง พรรคพวก เพื่อนฝูงหรือผู้มีบุญคุณและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด เป็นต้น

7. ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ อย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้า และใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่ และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนถูกต้องทันการณ์และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

8. ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพโดยเคร่งครัด โดยมีพฤติกรรมในการวางตน เช่น ปฏิบัติงานโดยมุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานให้เกิดผลดีที่สุดจนเต็มกำลังความสามารถ เป็นต้น

9. ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีพฤติกรรมในการวางตน เช่น ไม่แสดงการต่อต้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และไม่ละเมิดองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาทไม่ว่าทางกายหรือทางวาจา

10. ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตนรักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของข้าราชการโดยรวม โดยมีพฤติกรรมในการวางตน เช่น ไม่ละเมิดหลักสำคัญ

ทางศีลธรรม ศาสนา และประเพณี โดยสนับสนุนส่งเสริมและยกย่องผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความซื่อสัตย์มีผลงานดีเด่นมีความรู้ความสามารถและขยันขันแข็ง เป็นต้น

ประมวลจริยธรรมดังกล่าวเป็นการวางระบบพฤติกรรมที่พึงประสงค์ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้แล้ว ยังมีพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรมที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2562 เพื่อให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐได้นำไปปฏิบัติเพื่อเป็นหลักเกณฑ์การประพฤติอย่างมีคุณธรรม ซึ่งประกอบด้วย 1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีและรับผิดชอบต่อหน้าที่ 3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม 4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน 6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ และ 7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ มาตรฐานจริยธรรมดังกล่าวมุ่งให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ดำรงตนอยู่ในกรอบของการประพฤติตนเอง ให้มีภาพลักษณ์ที่ดี มีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชนและความรับผิดชอบต่องาน อันเป็นการมุ่งประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน รวมทั้งแสดงออกถึงความจงรักภักดีต่อสถาบันอันเป็นเสาหลักของประเทศ ได้แก่ ชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์

6. สรุป

กระบวนการที่เกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ ซึ่งสะท้อนออกมาในแต่ละยุคสมัย จะพบว่ามีการฐานมาจากหลักคำสอนทางพระพุทธศาสนา โดยในยุคก่อนปี พ.ศ. 2475 แม้จะมีระบบการเมืองการปกครองของแต่ละช่วงสมัยแตกต่างกัน เช่น ในยุคสมัยสุโขทัยวัฒนธรรมการเมืองจะมีลักษณะพ่อปกครองลูก ในสมัยอยุธยาจะเป็นแบบนายปกครองบ่าว และเรื่อยมาจนถึงช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ก็ตาม กระบวนการทางจริยธรรมก็จะมีกรอบเป็นหลักประเพณีที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) จริยธรรมที่เป็นหลักประเพณีสำหรับตนเอง เพื่อเป็นประโยชน์แห่งการสร้างที่น่าเชื่อถือศรัทธา น่าเลื่อมใสและความไว้วางใจ จริยธรรมก็จะสะท้อนภาพความซื่อสัตย์ สุจริต ความจงรักภักดี 2) กระบวนการทางจริยธรรมที่เป็นหลักในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ต่อผู้อื่น ทั้งผู้ร่วมงานและประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีระหว่างกัน รวมทั้งประสิทธิภาพของให้บริการแก่ประชาชน เช่น ความอ่อนน้อมถ่อมตน ความอ่อนโยน การสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน เป็นต้น และ 3) กระบวนการทางจริยธรรมที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่เองรับผิดชอบ ทั้งในเรื่องการชวนช่วยในงานที่รับผิดชอบ การมีความเพียรพยายามให้การทำงานบรรลุความสำเร็จ เป็นต้น ซึ่งกระบวนการทางจริยธรรมก่อนปี พ.ศ. 2475 จะเป็นการนำเอาหลักคำสอนทางพระพุทธศาสนา พระบรมราชาบาท พระบรมราชโองการ จารัตประเพณี มาเป็นหลักประเพณีปฏิบัติ

กระบวนการทัศน์ทางจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ซึ่งประเทศไทยมีระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งนอกจากจะได้นำหลักคำสอนทางพระพุทธศาสนา พระบรมราโชวาท พระบรมราชโองการ และจารีตประเพณี มาเป็นหลักประพฤติปฏิบัติแล้ว กระบวนการทัศน์ทางจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจไทย ยังมีการกำหนดกรอบในด้านกฎหมาย ระเบียบ จรรยาบรรณ ประมวลจริยธรรม ค่านิยมที่สร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งยังมีพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม ซึ่งสะท้อนกรอบทางจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อที่พึงประพฤติ และข้อบังคับให้ปฏิบัติ หากฝ่าฝืนหรือละเมิดก็อาจมีบทลงโทษตามสมควรแก่ความผิด นับได้ว่าแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการบริหารรัฐกิจไทยโดยอาศัยกระบวนการทัศน์เชิงจริยธรรม จึงเป็นทั้งการสร้างระบบการบริหารรัฐกิจและพฤติกรรมในการวางตน วางบทบาทของนักรัฐกิจให้มีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานอย่างมีอาชีพ ประพฤติตนอยู่ในกรอบของความดีอันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- กรมเล ท้องธรรมชาติ และพรรคดี ผ่องแผ้ว. (2551). **ข้าราชการไทย ความสำนึกและอุดมการณ์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิน รัชฎพฤทธิ. (2528). **รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552. (2552). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 126 ตอนพิเศษ 162 ง, 5 พฤศจิกายน 2552.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2561). แนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ: การเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเชิงจริยธรรมจากอดีตจนถึงปัจจุบัน. **วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง**, 7(2), 34-66.
- ประวัติ พันผาสุก. (2549). **คุณธรรมสำหรับผู้บริหาร**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2527). **หลักราชการ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). (2546). **ธรรมานุญชีวิต**. พิมพ์ครั้งที่ 27. กรุงเทพฯ: มหาวชิราลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก, 25 มกราคม 2551.
- พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562. (2562). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 136 ตอนที่ 50 ก, 15 เมษายน 2562.
- รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. (2556). **จริยธรรมในการบริหาร ในความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร (หน่วยที่ 15)**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2545). **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น: สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โพเพช.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และนิตยา สำเร็จผล. (2559). **จริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการพลเรือน**. นครปฐม: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สถาพร วิชัยรัมย์. (2559). **จริยธรรมสำหรับนักบริหาร**. บุรีรัมย์: มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- อุทัย หิรัญโต. (2526). **สารานุกรมศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- Bernstien, S. J. and Hara, P. O. (2979). **Public Administration: Organization, People and Public Policy**. New York: Harper and Row.
- Hejka-Ekin, A. (2001). **Ethic in In-service Training**. In Cooper, T. L. Handbook of Administrative Ethics. New York: Marcel Dekker, Inc.