

หัวข้อวิทยานิพนธ์

**จรรยาข้าราชการ : กลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อ
ความต้านทานทางการเมือง**

(Civil Service Code of Ethics : Ideological Mechanism for
Political Resistance)

ชื่อผู้เขียน

นางชนิษฐา สารพิมพา

Mrs. Kanitta Sarapimpa

แผนกวิชา/คณะ

คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ กิติมา สุรสนธิ

ปีการศึกษา

2551

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “จรรยาข้าราชการ : กลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการทำหน้าที่ (function) ความหมายและอุดมการณ์ของจรรยาข้าราชการ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันเพื่อวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรม วิถีชีวิตของข้าราชการในยุคสมัยต่างๆ ว่ามีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับบริบทสังคม การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร รวมทั้งประเมินผลการสื่อสารว่า การถ่ายทอดจรรยาข้าราชการในปัจจุบันมีประสิทธิภาพอย่างไร โดยพิจารณาจากการรับรู้ ความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนปัจจุบันทั่วประเทศ และศึกษาการทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการ ในฐานะกลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง จากหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยนำมาวิเคราะห์ตามองค์ประกอบของกระบวนการสื่อสารตามทฤษฎีหน้าที่นิยมของทาลคอตท์ พาร์สัน (Talcott Parsons) ทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) และแนวคิดทฤษฎีบรรทัดฐาน (Normative Theory) เป็นกรอบการศึกษา โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัย 3 แบบคือการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม (Survey Research) และการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) โดยมีข้อค้นพบดังนี้

1. จรรยาข้าราชการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2472 - พ.ศ. 2551) พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวที่สอดคล้องตามบริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครอง เนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดทิศทางอุดมการณ์ของจรรยาข้าราชการ โดยอาจเห็นพัฒนาการ 3 สมัย คือ จรรยา

ข้าราชการในสมัยแรกเป็นการวางระบบบรรทัดฐานราชการให้เป็นระบบเดียวกัน ตามแนวคิดการบริหารงานบุคคลด้วยระบบคุณธรรม เน้นการอุทิศตน เคารพเชื่อฟัง สะท้อนถึงวิถีราชการตามสายบังคับบัญชา เปรียบได้กับแนวคิดของอริสโตเติล (Aristotle) ที่ให้ความสำคัญต่อกฎหมาย สมัยต่อมา จรรยาข้าราชการปรับตัวในบริบทสังคมที่มีการเรียกร้องประชาธิปไตย เนื้อหาจึงเน้นการรักษาความลับ ใฝ่ระวังเหตุการณ์ความเคลื่อนไหว สนับสนุนประชาธิปไตย สะท้อนถึงวิถีชีวิตข้าราชการภายใต้กฎหมายที่เข้มงวด บทลงโทษอย่างรุนแรง คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของข้าราชการ มารยาททางการเมือง และความเป็นกลางทางการเมือง เปรียบได้กับแนวคิดของนิโคโล มาเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli) ที่ให้ความสำคัญกับการใช้กฎหมายเป็นกรอบควบคุมศีลธรรม ในสมัยปัจจุบัน จรรยาข้าราชการเน้นความมีเกียรติยศและศักดิ์ศรีของข้าราชการ ท่ามกลางบริบทการเมืองที่มีการเรียกร้องจริยธรรมของนักการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการจะต้องปรับตัวให้สามารถตระหนักรู้ถึงคุณค่าของตนเองในการเลือกกระทำหรือไม่กระทำในสิ่งที่ถูกต้อง ดังแนวคิดของอิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) ที่ว่า ศีลธรรมจะต้องเน้นศักดิ์ศรีของมนุษย์และสิทธิของมนุษย์ที่จะได้รับความเคารพ นับว่าเป็นก้าวสำคัญของการเปลี่ยนแปลง

2. ข้าราชการผู้รับสาร (Receiver) มีการรับรู้และให้ความสำคัญต่อจรรยาข้าราชการ โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด โดยพร้อมที่จะนำมาใช้โดยเฉพาะประเด็นการยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ได้รับความสำคัญมากที่สุดถึงร้อยละ 99.7 รองลงมาคือ ความซื่อสัตย์ ร้อยละ 79.5 และความรับผิดชอบ ร้อยละ 65.7 ตามลำดับ เหตุผลคือ เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้มีความประพฤติที่ดีงาม สร้างเกียรติและศักดิ์ศรีของข้าราชการ และให้ความโปร่งใสเป็นธรรม และตรวจสอบได้ ส่วนจรรยาที่ได้รับความสำคัญน้อย ได้แก่ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เลือกปฏิบัติ แต่จรรยาข้าราชการที่มีการละเมิดบ่อยที่สุดก็คือ การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่เลือกปฏิบัติ และความรับผิดชอบ เนื่องจากมีอุปสรรคที่สำคัญคือ ผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอย่างที่ดี ไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม และขาดแรงจูงใจด้านรางวัลตอบแทนการทำงานที่ดี จรรยาข้าราชการในประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องเกี่ยวข้องและได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา ระบบคุณธรรมและค่านิยมของสังคม ซึ่งแตกต่างจากจรรยาข้าราชการในประเด็นเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตที่ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของตัวเอง และสอดคล้องกับคำตอบในคำถามปลายเปิดที่ว่า ส่วนที่ไม่กล้าทำในสิ่งที่ถูกต้องเนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลนักการเมืองที่ไม่โปร่งใส และบางครั้งเลือกปฏิบัติ เพราะถ้าไม่ทำตามอาจถูกกลั่นแกล้งหรือโดนย้ายได้ ดังนั้น การทำหน้าที่ของ “จรรยาข้าราชการ” จึงเป็นเพียงการทำหน้าที่เพียงเนื้อหา แต่ขาดบริบทช่องทางที่เอื้ออำนวย จึงไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติได้จริง

3. การทำหน้าที่ (Function) จรรยาข้าราชการ อันเป็นกลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง ตามความเห็นของผู้ส่งสาร (Sender) มีความต้องการ

ให้จรรยาข้าราชการเป็นบรรทัดฐาน (Norm) หรือแนวประพฤติปฏิบัติที่ดีในการปฏิบัติราชการ ส่วนกรณีการดำเนินงานทางการเมือง มักจะมีปัจจัยอื่นประกอบ เช่น ความรู้ในวิชาชีพ ความเข้มแข็ง ในจรรยาบรรณ เช่นในวิชาชีพมีจรรยาแพทย์นอกเหนือจากจรรยาข้าราชการทั่วไป ยึดหลักการ ปฏิบัติงานด้วยความเห็นใจต่อชีวิตเพื่อนมนุษย์ การทำงานนอกเหนือจากหน้าที่ด้วยหัวใจ หรือ จิตสำนึกสาธารณะเป็นอุดมการณ์สูงสุด ทำให้การได้รับการยอมรับจากประชาชนอันเป็นจุดแข็ง ของวิชาชีพแพทย์เมื่อต้องเผชิญหน้ากับความขัดแย้งทางการเมือง ดังนั้น การใช้จรรยาข้าราชการ เพียงอย่างเดียวเพื่อเป็นกลไกทางอุดมการณ์ดำเนินงานทางการเมืองอาจไม่เพียงพอ แต่ประกอบด้วย ส่วนอื่น ๆ ได้แก่ จิตสำนึกสาธารณะ ผู้นำที่มีบารมี การได้รับการยอมรับจากประชาชน และสถานะ ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีเพียงพอต่อการดำรงชีพ เป็นต้น

Thesis Title Civil Service Code of Ethics : Ideological Mechanism for Political
Resistance
Author Mrs. Kanitta Sarapimpa
Faculty Faculty of Journalism and Mass Communication,
Thammasat University
Advisor Assoc. Prof. Kitima Surasonti
Academic Year 2008

Abstract

The study on “Civil Service Code of Ethics : Ideological Mechanism for Political Resistance” is aimed to investigate functions and meanings of ethics as a means of implanting civil service ideology among Thai civil servants since the early periods of Thai bureaucracy until present.

Culture and way of life of Thai civil servants in different periods was examined in order to identify how they were related to changing social and political contexts. The study also seeks to evaluate the effectiveness of communication in passing on this ideology from one generation of civil servants to another.

The research conducted a nationwide survey on civil servants’ perception and opinion of civil service code of ethics. Also examined was how civil service code of ethics were meant and functioned to serve as ideological mechanism for political resistance.

Conceptual framework of the study is based on Talcott Parsons’ functional theory of communication, Max Weber’s bureaucratic organization theory and normative theory. Documentary research, survey research and in-depth interview was used as methods of data collection.

Findings of the study are as follows:

1. Code of ethics as described in the first Civil Service Act and those that follow until the present one (from year 1929 to 2008) was found to change over the

course of time to suit new political powers that sought to implant certain ideology among civil servants. Three phases of changes are found as follows:

1.1 The early years saw laying of foundation of Thai bureaucracy as a unified state institution. Aristotle's ideology of merit and integrity, devotion, respect of supervisors and discipline was found to be the central theme of civil service code of ethics in this period.

1.2 In the democratic era, civil service code of ethics was adjusted to fit into the new politics in which democracy was the highest value. Central theme focused on retaining state's confidential information, watching out for any "undesirable" happenings in the society, and supporting for democracy. This period also saw life of Thai civil servants under strict rules and regulations, harsh punishment, concern for rights and freedom as well as political etiquettes and impartiality, which resembles Niccolo Machiavelli's idea on using rule of law as a tool to control people's morals.

1.3 In the present times, civil service code of ethics has changed under the new context of civil society and rising political movements. Accordingly, central theme of code of ethics is focused on honor and integrity of civil servants as influenced by society's calls for ethical politicians, civil servants and state officials. It was found that civil servants are required to adjust themselves in order to recognize their own "values" in choosing to and not to do anything wrong or unethical. Code of ethics for civil servants in this period is much related to Immanuel Kant's ideas that morals should emphasize human's dignity and their rights are to be treated with respect.

2. Results of survey on civil servants show high to very high level of perception and recognition of importance of the code of ethics. Civil servants were ready to adhere to the code of ethics, especially for the ethical issue of adhering to the rightness of their action (highest percentage at 99.7). Other ethical issues seen as important are honesty (95 percent) and responsibility (65.7 percent). They viewed these ethical issues as important because the issues promote decent, honorable, transparent, and fair practice among civil servants. Ethical issues that were seen as less important are transparency, and impartiality. However, it was found that ethical issues that were violated the most were adhering to the rightness of actions, impartiality

and responsibility. This is due to the obstacles that supervisors did not act as good example for their subordinates to follow. Other obstacles include lack of trust in the fairness of justice system and lack of motivation or incentive to follow the code of ethics. To successfully enforce these ethical practices require support from senior officials or supervisors as well as from social values of justice. This is different from code of civil servants in that honesty relies on self-consciousness. This also aligns with findings from open-ended questions that most civil servants dared not to do the right things because they feared influences from unethical politicians and unfair, biased treatment. Accordingly, following the code of ethics was simply following its form not its essence.

3. Functions of code of ethics as mechanism of ideology for political resistance, as viewed by civil servants, are to serve as norm or guidelines for good practice in civil service. To resist political influence, there are other relevant factors involved such as civil servants' knowledge of their job, and strong adherence to ethics. The latter can be seen in such profession as medical doctors whose ethics are strongly adhered to in helping other people. Working out of their "heart" or "sense of devotion to others" is seen as highest ideology for medical profession, that results in public acceptance and support in times of political tension. Therefore, using civil service code of ethics alone may not be enough as a tool to resist political influence. Other factors must also be taken into consideration, which are a sense of public devotion, charismatic leadership, public acceptance and good economic and social status for Thai civil servants.