



# จริยธรรมในการบริการสาธารณะ

ศักดิ์แสงฉาย

# จริยธรรม

## Definition and Components of Ethics

จริยธรรม (ethics) หมายถึง มาตรฐานที่มั่นคงของความถูกต้องและความผิดพลาดที่เป็นตัวกำหนดว่าอะไรคือสิ่งที่มนุษย์ควรทำและไม่ควรทำ ซึ่งโดยทั่วไปจะพิจารณาในแง่ของหน้าที่ กฎเกณฑ์ ผลลัพธ์ คุณธรรมและการสำนึก

(ปรับปรุงจาก Svara, 2015, p. 12)

จริยธรรม (ethics) หลักในการประเมินความถูกต้องของการกระทำ

ที่มา : Holkeri et al. (2000: 6)

ethics in public administration หมายถึง มาตรฐานที่มั่นคงของความถูกต้องและความผิดพลาดที่เป็นตัวกำหนดว่าอะไรคือสิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรทำและไม่ควรทำ ซึ่งโดยทั่วไปจะพิจารณาในแง่ของหน้าที่ กฎเกณฑ์ ผลลัพธ์ คุณธรรมและการสำนึก

(ปรับปรุงจาก Svara, 2015, p. 22)

# จริยธรรม

## Definition and Components of Ethics

องค์ประกอบที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

(ปรับปรุงจาก Svava, 2015, p. 12 และ Garofalo and Geuras, 2006, pp. 13-14)

1. หน้าที่ (duties) หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่คาดหวังว่าจะต้องมีเมื่อเขาได้เข้าครอบครอง บทบาทบางอย่าง หรือพันธกรณีที่บุคคลจะต้องปฏิบัติเมื่อได้รับบทบาทหรือตำแหน่งหน้าที่การงาน โดยในบริบทของการบริหารรัฐกิจ องค์ประกอบ ข้อนี้นี้หมายถึง “ผลประโยชน์สาธารณะ” (public interest)
2. กฎเกณฑ์ (rules) หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับชนิดของการกระทำที่ถูกต้องและมีลักษณะ บังคับ

# จริยธรรม

## Definition and Components of Ethics

3. ผลลัพธ์ (results) หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดผลดีสูงสุดต่อคนจำนวนมากที่สุด
4. คุณธรรม (virtues) หมายถึง ลักษณะนิสัยที่จะทำให้ได้มาซึ่งความเป็นเลิศทางศีลธรรม หรือคุณสมบัติของผู้ที่เป็นคนดี
5. การสำนึกรู้ (intuition) หมายถึง สามัญสำนึก (common sense) ที่คอยเฝ้าสังเกตความเหมาะสมทางศีลธรรมซึ่งมีอยู่โดยธรรมชาติในตัวของคุณบุคคล

# จริยธรรมในการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะของรัฐ จะเกี่ยวข้องกับทฤษฎีความเป็นธรรมซึ่งคูเรียนและรอลส์ (Kurian, 2011; Rawls, 1971, น. 4 ) ได้อธิบายว่า เป็นหลักการที่ใช้กำกับหรือกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของคนและสถาบันในสังคมอันเกี่ยวกับการกระจายประโยชน์และสิ่งที่มีค่าในสังคม การเข้าถึงทรัพยากรรวมถึงโอกาสที่จะได้รับสิทธิบางอย่าง และการกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่สมาชิกในสังคม ทฤษฎีความเป็นธรรมได้รับอิทธิพลมาจากผลงานเรื่อง “Politics” ของอริสโตเติลที่เกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอย่างเป็นธรรมในสังคม

ในช่วงทศวรรษที่ 1970s เมื่อนักปรัชญาชาวอเมริกันชื่อ จอห์นรอลส์ (John Rawls) ได้เขียนผลงานชิ้นสำคัญเรื่อง “ทฤษฎีความเป็นธรรม” (A Theory of Justice) เพื่อแสดงให้เห็นว่าการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐแก่ประชาชนนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมที่ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

# ค่านิยมในการให้บริการสาธารณะ

จอห์น ดี มิลเลท John D. Milet (1954)

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันไม่มีการแบ่งแยกหรือกีดกันด้วยเหตุผลทางเพศ อาชีพ ระดับการศึกษาหรือสถานะทางสังคมที่เป็นข้ออ้างในการให้บริการ ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ต้องได้รับมาตรฐานในการให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการที่ตรงต่อเวลา (Timely Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่จะต้องมีความตรงต่อเวลาโดยที่ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลยถ้าไม่มีการตรงต่อเวลาซึ่งจะสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ประชาชน

# ค่านิยมในการให้บริการสาธารณะ

จอห์น ดี มิลเลท John D. Milet (1954)

**3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service)** หมายถึง การให้บริการสาธารณะจะต้องมีจำนวนการให้บริการและสถานที่ให้บริการที่เหมาะสมเพียงพอซึ่งความเสมอภาคและความตรงเวลาจะไม่มี ความหมายเลย ถ้ามีจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอและสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

**4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continues Service)** หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอโดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อไหร่ก็ได้

**5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service)** หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม



# จริยธรรมในการบริการสาธารณะ

สรุปกรอบชี้แนะเชิงจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่จาก Denhardt and Denhardt, (2003)

## 1. รับผิดชอบต่อพลเมือง (ประชาชน) ไม่ใช่ลูกค้า

มาตรฐานจริยธรรมจึงเกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ อาทิ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรตอบสนองเฉพาะความต้องการของลูกค้า แต่ควรเน้นการสร้างความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ (trust) และความร่วมมือ (collaboration) ทั้งกับพลเมืองและระหว่างพลเมืองด้วยกัน

## 2. การแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ

จริยธรรมของการบริหารสาธารณะไม่ควรเน้นการหาทางแก้ปัญหาสังคมแบบรีบด่วนและผลักดันโดยทางเลือกส่วนบุคคล ควรให้ความสำคัญกับการสร้างหลักการร่วมที่ครอบคลุมทั้งร่วมผลประโยชน์และร่วมความรับผิดชอบ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาและบริหารนโยบายสาธารณะ



# จริยธรรมในการบริการสาธารณะ

สรุปกรอบชี้แนะเชิงจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่จาก Denhardt and Denhardt, (2003)

## 3. ให้คุณค่ากับภาวะพลเมือง (citizenship) มากกว่าภาวะการประกอบการ (entrepreneurship)

ผลประโยชน์สาธารณะจะมีการก้าวหน้าโดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐและพลเมืองที่มีความผูกพัน (committed) ที่จะถือกุญแจต่อสังคม มากกว่าการที่ผู้บริหารเล่นบทบาทผู้ประกอบการ และถือว่าเงินสาธารณะ (public money) เสมือนเงินของตนเอง

## 4. คิดเชิงยุทธศาสตร์ แต่กระทำเชิงประชาธิปไตย

ทั้งนโยบายและแผนงานที่ตั้งใจตอบสนองความต้องการของสาธารณะ สามารถบรรลุความสำเร็จได้โดยอาศัยความพยายามร่วมกันและบนพื้นฐานของกระบวนการความร่วมมือ (collaborative processes)

# จริยธรรมในการบริการสาธารณะ

สรุปกรอบชี้แนะเชิงจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่จาก Denhardt and Denhardt, (2003)

## 5. จงตระหนักว่าความรับผิดชอบ (accountability) ไม่ใช่ของง่าย

เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีขอบเขตความสนใจและรับผิดชอบในกรอบจริยธรรม กฎหมาย ค่านิยม ชุมชน บรรทัดฐานการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ ผลประโยชน์สาธารณะ

## 6. การรับใช้ (serve) มากกว่าการกำกับทิศทาง (steer)

ภาวะผู้นำบนฐานค่านิยมและร่วมกัน (shared, value-based leadership) ในการช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถผลึกกำลังและสร้างผลประโยชน์ร่วม จะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นสำหรับการทำงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แทนที่จะคอยกำกับและควบคุมทิศทางแต่เพียงอย่างเดียว

## 7. ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่เพียงแต่การเพิ่มผลผลิต (productivity)

องค์การมีการปฏิบัติการบนฐานจริยธรรมที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการความร่วมมือ การสร้างภาวะผู้นำร่วม และการให้ความเคารพต่อทุกฝ่ายทุกคนที่เกี่ยวข้อง

# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## สหรัฐอเมริกา

Code of Ethics for U.S. Government Service (United States Houses of Representatives, 2009) มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. จงรักภักดีต่อศีลธรรมและต่อประเทศ
2. เคารพในกฎหมาย
3. ให้ค่าจ้างตามผลการปฏิบัติงานและความคิด
4. ทำงานที่มีประสิทธิภาพกว่าและประหยัดกว่า
5. ไม่เลือกปฏิบัติและไม่รับประโยชน์ใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่

# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## สหรัฐอเมริกา

6. ไม่ให้คำมั่นสัญญาใด ๆ อันกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่
7. ไม่ทำธุรกิจกับภาครัฐ หรือกับหน่วยงานของตน
8. ไม่ใช้ข้อมูลข่าวสารไปแสวงหาประโยชน์ส่วนตน
9. เปิดเผยการทุจริตที่พบเห็น
10. ยึดหลักความไว้วางใจจากสาธารณะ

# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## สหรัฐอเมริกา

มาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับฝ่ายบริหาร มีทั้งหมด 14 ข้อ ดังนี้

1. ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักจริยธรรม เหนือประโยชน์ส่วนตน
2. ไม่เกี่ยวข้องกั ผลประโยชน์ทางการเงินที่ขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตน
3. ไม่เกี่ยวข้องกัธุรกรรมทางการเงินที่ใช้ข้อมูลลับของทางราชการ หรือใช้ข้อมูลนั้นในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ส่วนตน
4. ไม่เรียกรับหรือยอมรับของขวัญ หรือสิ่งของที่มีมูลค่าจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือที่เป็นผลเกี่ยวเนื่องกัตำแหน่งหน้าที่ในราชการ การทำธุรกิจกัราชการ หรือการกระทำกิจกรรมใดๆ ที่หน่วยงานของตนควบคุมดูแลอยู่ หรือที่จะได้ประโยชน์จากการกระทำหรือละเว้นการกระทำหน้าที่ของตน

# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## สหรัฐอเมริกา

5. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต
6. ไม่ดำเนินการอันเป็นการผูกมัดหรือรับคำสั่งฎาที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน
7. ไม่ใช้หน่วยงานของรัฐเพื่อหาประโยชน์ส่วนตน
8. ปฏิบัติงานด้วยความเป็นกลางเสมอภาค โดยไม่เลือกปฏิบัติต่อองค์กรเอกชนใด หรือบุคคลใด
9. ปกป้องและรักษาทรัพย์สินของทางราชการ และไม่ใช่ทรัพย์สินเหล่านั้นเกินกว่าวัตถุประสงค์ของทางราชการ
10. ไม่ทำงานหรือกิจการอื่นใดนอกเหนือจากงานราชการ รวมทั้งแสวงหาการจ้างงานพิเศษอื่นๆที่ขัดแย้งกับหน้าที่ความรับผิดชอบในทางราชการ

# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## สหรัฐอเมริกา

11. ไม่ดำเนินการอันก่อให้เกิดความสูญเปล่า ไม่หลอกลวง ฉ้อฉล และโกงเจ้าหน้าที่ของรัฐ
12. ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นพลเมืองที่ดี รวมทั้งทำหน้าที่ในการเสียภาษีตามกฎหมายด้วย
13. ยึดมั่นต่อกฎหมายและกฎระเบียบที่ให้ความเท่าเทียมกันด้านโอกาสแก่ประชาชน โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ อายุ หรือความทุพพลภาพ
14. อดกลั้นและพยายามหลีกเลี่ยงการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจว่าตนฝ่าฝืนกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมนี้



# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## สหราชอาณาจักร

ยึดหลักความประพฤติ 7 ประการ ( Seven Principles of Public Life Lord Nolan's Report 1995)

1. Selflessness : เสียสละ ไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน
2. Integrity: ความซื่อตรง/ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม
3. Objectivity : ความตรงไปตรงมา
4. Accountability : พร้อมรับการตรวจสอบ
5. Openness : เปิดเผยโปร่งใส
6. Honesty : ซื่อสัตย์
7. Leadership : เป็นผู้นำในการรักษาหลักทั้ง 7 ประการของเจ้าหน้าที่รัฐ

# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## ออสเตรเลีย

ยึดหลัก APS Values (Australia Public Service's Values): ICARE ประกอบด้วย

I = Impartial ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ให้คำแนะนำรัฐบาลอย่างจริงใจ เปิดเผย ตรงไปตรงมา  
เหมาะสมแก่เวลาและอยู่บนฐานข้อมูลเชื่อถือได้

C = Committed มีความเป็นมืออาชีพ ตรงไปตรงมา มุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่และเน้น  
to service ประสิทธิภาพ ร่วมมือกันทำงานเพื่อสร้างผลประโยชน์ที่ดีที่สุดแก่รัฐบาลและ  
ชาวออสเตรเลีย

A = Accountable เปิดเผยสามารถตรวจสอบได้

R = Respectful เคารพสิทธิของบุคคล

E = Ethical ดำเนินการต่างๆด้วยความซื่อตรง/ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม  
ในทุกกระบวนการ

# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## นิวซีแลนด์

ยึดหลักมาตรฐานจริยธรรม 3 ประการ (Public Service Code of Conduct :  
The Three Principles)

1. เจ้าหน้าที่รัฐพึงปฏิบัติตามกฎข้อบังคับด้วยความเป็นมืออาชีพ ซื่อตรงและยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม
2. เจ้าหน้าที่รัฐควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา มีประสิทธิภาพ เคารพสิทธิของประชาชนและเพื่อนร่วมงาน
3. เจ้าหน้าที่รัฐไม่ควรนำความเสื่อมเสียมาสู่ราชการ ไม่ควรใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ส่วนตน

# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## ญี่ปุ่น

กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมไว้ 5 ประการ

ตาม National Public Service Officials Ethics Code ดังนี้

1. บริการด้วยความยุติธรรมไม่เลือกปฏิบัติ
2. แยกงานราชการกับงานส่วนตัว/ไม่ใช้ตำแหน่งหาประโยชน์
3. ไม่ทำให้เกิดข้อครหาหรือความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่
4. คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและใช้ความพยายามสูงสุด
5. ระวังเสมอว่าพฤติกรรมของตนอาจส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะแม้นอกเวลาราชการ

# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## สิงคโปร์

ยึดหลัก 3 ประการ (Singapore Government) ได้แก่

1. Integrity : ความซื่อตรง/ยึดมั่นในความถูกต้อง
2. Service : รักษาคุณภาพใส่ใจบริการ
3. Excellence : มีความเป็นเลิศ

# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## ฮ่องกง

1. Commitment to the Rule of Laws : ยึดหลักกฎหมาย
2. Honesty and integrity : ซื่อสัตย์และยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม
3. Objectivity and impartiality : ตรงไปตรงมา
4. Accountability for decisions and actions : ตรวจสอบได้ เป็นที่ไว้วางใจของประชาชนในการตัดสินใจหรือกระทำการใดๆ
5. Dedication , Professionalism and diligence : อุทิศตน, มีความเป็นมืออาชีพ และขยันหมั่นเพียร

# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

หลักทางจริยธรรมโดยทั่วไปที่เจ้าหน้าที่ OECD ต้องยึดถือ ได้แก่

1. Loyalty and Independence : มีความซื่อสัตย์และ เป็นอิสระจากอำนาจใดๆที่มีอิทธิพลต่อการทำงานในหน้าที่
2. Impartiality: ความเป็นกลาง ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง
3. Discretion : มีความระมัดระวัง รักษาความลับขององค์กร
4. Privileges and Immunities: ไม่ใช่สิทธิในอำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ มีภูมิคุ้มกันที่ดี



# มาตรฐานทางจริยธรรมของต่างประเทศ

## Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

ข้อมูลการสำรวจมาตรฐานทางจริยธรรมของประเทศสมาชิก OECD ในปี 2000 (อ้างอิงจากรายงาน OECD เรื่อง Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries) พบว่ามาตรฐานทางจริยธรรมของประเทศสมาชิก OECD ที่พบมากที่สุด 8 อันดับ ได้แก่

1. Impartiality : ความเป็นกลาง ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง
2. Legality : ความชอบธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย
3. Integrity : ความซื่อตรง/ยึดมั่นในความถูกต้อง
4. Transparency : ความโปร่งใส
5. Efficiency : ประสิทธิภาพ
6. Equality : ความเท่าเทียม
7. Responsibility : ความรับผิดชอบ
8. Justice : ความยุติธรรม