



รายงานการวิจัย

เรื่อง

จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21
Ethics in Public Administration for the 21st Century

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ สังกกลิ่น

งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
งบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2561

คำนำ

รายงานการวิจัยเรื่อง “จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21” (Ethics in Public Administration for the 21st Century) เล่มนี้ เป็นผลมาจากการที่ผู้วิจัยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณเงินรายได้ประจำปี พ.ศ. 2561

จากแนวคิดของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและการอ้างเหตุผลทางจริยธรรมโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ 20 และต้นศตวรรษที่ 21 ส่งผลให้ผู้บริหารงานภาครัฐในประเทศที่พัฒนาแล้วจำนวนมากหันมาให้ความสำคัญกับจริยธรรม เปิดให้มีการแข่งขันแนวคิดแบบผู้ประกอบการ การมอบอำนาจ การจัดการโดยมุ่งเน้นพันธกิจแทนการมุ่งเน้นกฎระเบียบ การมุ่งเน้นผลลัพธ์ แทนการมุ่งเน้นสิ่งนำเข้า โดยมีการเลือกขอบเขตจริยธรรมเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล และแนวคิดเหล่านี้ก็กลายเป็นที่สถาบันทางจริยธรรมกระแสหลักที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมากเมื่อโลกย่างเข้าสู่ศตวรรษที่ 21

เมื่อโลกก้าวเข้าสู่ศตวรรษใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐต้องเผชิญกับความท้าทายเชิงจริยธรรมในองค์การของรัฐบาลที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เหนือสิ่งอื่นใดขอบเขตของสิ่งที่เรียกว่าภาครัฐและภาคเอกชนได้เลือนหายไปเกือบทั้งหมด และสิ่งที่ตามมาก็คือผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐไม่รู้หรือไม่แน่ใจว่าจะสามารถทำสิ่งที่ถูกต้องด้วยวิธีการที่เหมาะสมได้อย่างไร การถ่ายโอนภารกิจจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนที่มีการนำไปปฏิบัติในประเทศต่างๆ ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ต่อเนื่องมาจนถึงต้นศตวรรษที่ 21 ทำให้ประชาชน บุคลากรที่มาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน และจริยธรรมที่ใช้ในภาครัฐและจริยธรรมที่ใช้ในภาคเอกชนได้อย่างชัดเจน และปัญหาที่ตามมาของหลักเลียงไม่ได้ก็คือปัญหาทางด้านจริยธรรมในการบริหารภาครัฐ สิ่งที่ต้องการอย่างเร่งด่วนในการบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 ก็คือ แนวคิดหรือตัวแบบเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านจริยธรรมที่เกิดขึ้น

ในงานวิจัยเรื่อง “จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21” (Ethics in Public Administration for the 21st Century) นี้ ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นศึกษาใน 3 ประเด็นหลัก คือ (1) เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของแนวคิดเชิงจริยธรรมในโลกตะวันตก (2) เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ และ (3) เพื่อศึกษาตัวแบบเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21 โดยมีเป้าหมายในภาพรวมคือการสำรวจและรวบรวมองค์ความรู้ทางด้านนี้ไว้ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งนำเสนอแนวทางในการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ในการ

ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ซึ่งจะทำให้บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐตระหนักและเห็นความสำคัญในเรื่องของจริยธรรม มีแรงบันดาลใจที่จะปฏิบัติตามหลักจริยธรรม และทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถลดการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ ลงได้ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานให้สูงขึ้น และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

นอกจากงานวิจัยนี้จะมีเป้าหมายหลักของการศึกษา คือการสำรวจและรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ และเสนอแนวทางในการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงานภาครัฐแล้ว ผู้วิจัยยังมีเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงอีกประการหนึ่ง นั่นคือผู้วิจัยต้องการที่จะพัฒนางานวิจัยนี้ให้เป็นหนังสือเพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชาจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ (Ethics in Public Administration) หรือวิชาจริยธรรมสำหรับบริหารงานภาครัฐ (Ethics for Public Sector Administration) รหัสวิชา 1302409 ตามหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งผู้วิจัยได้รับผิดชอบในการสอนวิชานี้มาเป็นเวลาหลายปี

ในความสำเร็จของงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณศาสตราจารย์เชิงชาญ จงสมชัย คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ที่ได้พยายามส่งเสริมและสนับสนุนให้อาจารย์และบุคลากรของวิทยาลัยฯ ทำงานวิจัยอย่างต่อเนื่อง โดยคอยอำนวยความสะดวกและจัดหาทุนไว้ให้เพียงพอขอขอบคุณเจ้าของผลงานวิชาการทุกท่านที่ผู้วิจัยได้อาศัยศึกษาค้นคว้า และสุดท้ายขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดที่มีส่วนทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

รองศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ สังกลิน

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

สารบัญ

หน้า

คำนำ.....	(1)
สารบัญ.....	(3)
สารบัญตาราง.....	(6)
บทคัดย่อ.....	(7)
Abstract.....	(8)
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	3
1.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	3
บทที่ 2 ประวัติความเป็นมาของแนวคิดเชิงจริยธรรมในโลกตะวันตก.....	11
คำนำ.....	11
2.1 แนวคิดเชิงจริยธรรมในยุคคลีกโบราณ (Ancient Greek Ages).....	12
2.1.1 แนวคิดเชิงจริยธรรมของเพลโต (Plato).....	12
2.1.2 แนวคิดเชิงจริยธรรมของอริสโตเติล (Aristotle).....	14
2.2 แนวคิดเชิงจริยธรรมในยุคคลาง (Middle Ages).....	17
2.3 แนวคิดเชิงจริยธรรมในยุคสมัยใหม่ (Modern Ages).....	19
2.3.1 แนวคิดเชิงจริยธรรมของมาเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli).....	19
2.3.2 แนวคิดเชิงจริยธรรมของโฮมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes).....	20
2.3.3 แนวคิดเชิงจริยธรรมของจอห์น ล็อก (John Locke).....	22

2.3.4 แนวคิดเชิงจริยธรรมของเดวิด ฮูม (David Hume).....	23
2.3.5 แนวคิดเชิงจริยธรรมของคานท์ (Immanuel Kant).....	25
2.3.6 แนวคิดเชิงจริยธรรมของเจอเรมี เบนธัม (Jeremy Bentham) และจอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill).....	27
2.4 แนวคิดเชิงจริยธรรมในยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern Ages)	29
การสรุป.....	31
บทที่ 3 ประวัติความเป็นมาของแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ.....	35
ความนำ.....	35
3.1 จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration).....	35
3.1.1 จริยธรรมในฐานะของเครื่องมือที่นำไปสู่ความมีประสิทธิภาพ.....	36
3.1.2 จริยธรรมในฐานะของเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมจากภายนอก.....	37
3.1.3 จริยธรรมในฐานะของคุณค่าแบบประชาธิปไตย.....	38
3.1.4 จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจในฐานะที่เป็นสาขาวิชา.....	39
3.2 จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบใหม่ (New Public Administration).....	40
3.3 จริยธรรมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management).....	42
การสรุป.....	46
บทที่ 4 จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21 : ตัวแบบเชิงจริยธรรม	
แบบดาวห้าแฉก (Pentagram Ethical Model).....	48
ความนำ.....	48
นิยามและองค์ประกอบของจริยธรรม.....	49
4.2 ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก.....	50
4.3 องค์ประกอบของตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก.....	51
4.3.1 หน้าที่ : ผลประโยชน์สาธารณะ.....	52
4.3.2 กฎเกณฑ์ : กฎหมาย.....	54
4.3.3 ผลลัพธ์ : ความดีสูงสุด.....	55
4.3.4 คุณธรรม : ลักษณะนิสัย.....	56
4.3.5 การสำนึก : สามัญสำนึก.....	58
การสรุป.....	60

บทที่ 5 บทสรุป.....	63
5.1 การสรุป.....	63
5.2 การวิเคราะห์.....	65
5.3 ข้อเสนอแนะ.....	68
 บรรณานุกรม.....	 69

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มมส

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของแนวคิดเชิงจริยธรรมในโลกตะวันตก (2) เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ และ (3) เพื่อศึกษาตัวแบบเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21 ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผลการศึกษามีดังต่อไปนี้

จากการศึกษาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของแนวคิดเชิงจริยธรรมในโลกตะวันตก พบว่าแนวคิดเชิงจริยธรรมในโลกตะวันตกสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ยุค คือ (1) แนวคิดเชิงจริยธรรมในยุคกรีกโบราณ โดยมีนักปรัชญาที่สำคัญได้แก่ กลุ่มโซฟิสต์ (Sophists) พลาโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) (2) แนวคิดเชิงจริยธรรมในยุคกลาง โดยมีนักปรัชญาที่สำคัญได้แก่ ออกัสติน (Augustine) และอไควนัส (Aquinas) (3) แนวคิดเชิงจริยธรรมในยุคสมัยใหม่ โดยมีนักปรัชญาที่สำคัญได้แก่ มาเคียเวลลี (Machiavelli) ฮอบส์ (Hobbes) ล็อก (Locke) ฮูม (Hume) ค้านท์ (Kant) เบ็นธัม (Bentham) และมิลล์ (Mill) และ (4) แนวคิดเชิงจริยธรรมในยุคหลังสมัยใหม่ โดยมีนักปรัชญาที่สำคัญ เช่น ฟูโก (Foucault) และเดอริดา (Derrida) เป็นต้น

จากการศึกษาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ พบว่า แนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค ได้แก่ (1) จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ซึ่งแนวคิดเชิงจริยธรรมมุ่งเน้นที่กฎเกณฑ์เป็นหลัก (2) จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration) ซึ่งแนวคิดเชิงจริยธรรมมุ่งเน้นที่คุณธรรมเป็นหลัก และ (3) จริยธรรมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งแนวคิดเชิงจริยธรรมมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์เป็นหลัก

สำหรับแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21 ผู้วิจัยได้นำเสนอตัวแบบที่ชื่อว่า “ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก” (Pentagram Ethical Model) ซึ่งมีองค์ประกอบของจริยธรรมอยู่ 5 ประการ คือ (1) หน้าที่หรือผลประโยชน์สาธารณะ (2) กฎเกณฑ์หรือกฎหมาย (3) ผลลัพธ์หรือความดีสูงสุด (4) คุณธรรมหรือลักษณะนิสัย และ (5) การสำนึกหรือสามัญสำนึก โดยที่องค์ประกอบประการแรก มีแหล่งที่มาของจริยธรรมจากธรรมชาติของการบริการสาธารณะ และองค์ประกอบอีก 4 ประการที่เหลือมีแหล่งที่มาของจริยธรรมจากทัศนคติในเชิงปรัชญา

คำสำคัญ: จริยธรรม การบริหารรัฐกิจ ตัวแบบเชิงจริยธรรม ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก

Abstract

There are three purposes in this research: (1) to study the history of ethical concepts in the Western world, (2) to study the history of ethical concepts in public administration, and (3) to study the ethical model in public administration for the 21st century. Methodology used in the study is a documentary research. The findings are as follow:

As a result of historical study of ethical concepts in the Western world, the ethical concepts in the Western world can be divided into 4 ages: (1) ethical concept in ancient Greek ages, the major philosophers are Sophists, Plato and Aristotle; (2) ethical concept in middle ages, the key philosophers are Augustine and Aquinas; (3) ethical concept in modern ages, the prominent philosophers are Machiavelli, Hobbes, Locke, Hume, Kant, Bentham and Mill; and (4) ethical concept in postmodern age, the outstanding philosophers such as Foucault and Derrida.

As a result of historical study of ethical concepts in public administration, the ethical concepts in public administration can be divided into 3 periods: (1) ethics in traditional public administration (TPA), ethical concept focused mainly on rules; (2) ethics in new public administration (NPA), ethical concept emphasized mainly on virtues; and (3) ethics in new public management (NPM), ethical concept underlined mainly on results.

As a result of the study of ethical concepts in public administration for the 21st century, the researcher presented a model called "Pentagram Ethical Model." The model consists of five components of ethics: (1) duties or public interest, (2) rules or laws, (3) results or greatest good, (4) virtues or character, and (5) intuition or common sense. The first component of ethics comes from the nature of public service and the others four components of ethics come from philosophical perspectives.

Keywords: Ethics, Public Administration, Ethical Model, Pentagram Ethical Model