

บทความที่ : 1

Article :



จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21
: ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก

*Ethics in Public Administration for the 21st
Century : Pentagon Ethical Model*

ประโยชน์ สังกสิน *

Prayote Songklin

*วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม [College of Politics and Governance, Mahasarakham University]; E-mail: prayote@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการศึกษาเกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21 ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยในบทความผู้เขียนได้นำเสนอตัวแบบที่ชื่อว่า “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; ตัวแบบเชิงจริยธรรม; ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก

Abstract

This article aims to study about ethics in public administration for the 21st century. Methodology used in the study is a documentary research. In the article, the author proposed 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; Ethical Model; Pentagram Ethical Model

บทนำ

โดยทั่วไป คำว่า “จริยธรรม” (ethics) หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับความประพฤติที่ถูกต้องและการมีชีวิตที่ดี มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “ศีลธรรม” (morals) แต่แตกต่างกันในแง่ที่ว่า คำว่า “จริยธรรม” จะมีนัยของความประพฤติที่ถูกต้องและชีวิตที่ดีในเชิงทฤษฎี ในขณะที่คำว่า “ศีลธรรม” จะมีนัยของความประพฤติที่ถูกต้องและการมีชีวิตที่ดีในความเป็นจริง (Lynch and Lynch, 2009: p. 6; Martinez, 2009: p. xii) ประเด็นเกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจเริ่มมีการศึกษาในเชิงวิชาการมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 แต่ในช่วงแรกเนื้อหาในสาขาวิชายังไม่มีความครอบคลุมมากนัก จนผ่านมาถึงทศวรรษที่ 1990 สาขาวิชานี้จึงได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ในช่วง 1-2 ทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 เป็นช่วงเวลาที่การศึกษาเกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจได้มีการพัฒนาและสั่งสมองค์ความรู้มาจนถึงขั้นที่เป็นสาขาวิชาอย่างเต็มรูปแบบ ภายใต้สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (Cooper, 2001: pp. 1-16)

ในช่วง 25 ปีสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 แนวคิดของจริยธรรมการบริหารรัฐกิจที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (result-based ethics) ได้มีการพัฒนาเป็นอย่างมาก มีการเกิดขึ้นของแนวคิดตลาดเสรีและการให้ความสำคัญกับคุณค่าของทางเลือกส่วนบุคคล ในฐานะที่เป็นเกณฑ์อันดับแรกของการตัดสินใจที่ดีที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลที่เกิดขึ้นตามแนวคิดในทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) จากการที่ได้รับอิทธิพลมาจากสำนักประโยชน์นิยม ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีแกนกลางของแนวคิดอยู่ที่การตอบสนองความชอบส่วนบุคคล (individual preference) ในฐานะที่เป็นพื้นฐานของการกระทำทางการเมืองและการบริหาร และการให้ความสำคัญกับการลดต้นทุนของการกระทำโดยรวม เป้าหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความชอบส่วนบุคคลมากที่สุดนั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการมุ่งเน้นผลลัพธ์ วิธีการเพื่อขยายความเป็นส่วนบุคคลและทางเลือกเสรี เช่น การขายทรัพย์สินของรัฐบาล การถ่ายโอนการผลิตของภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน การตอบสนองความต้องการของลูกค้า และการส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนแทนการที่รัฐเป็นผู้กำหนดแต่เพียง

ฝ่ายเดียว เป็นต้น กลายเป็นผลที่ต้องการจากการดำเนินงานของรัฐบาล (Pops, 2001: p. 198 และ นพพล อัคราต, 2560: 491 - 492)

จากแนวคิดของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและการอ้างเหตุผลทางจริยธรรมโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ 20 และต้นศตวรรษที่ 21 ส่งผลให้ผู้บริหารงานภาครัฐในประเทศที่พัฒนาแล้วจำนวนมากหันมาให้ความสำคัญกับการเปิดให้มีการแข่งขัน (competition) แนวคิดแบบผู้ประกอบการ (entrepreneurialism) การมอบอำนาจ (empowerment) การจัดการโดยมุ่งเน้นพันธกิจ (mission) แทนการมุ่งเน้นกฎระเบียบ (rule) การมุ่งเน้นผลลัพธ์ (result) แทนการมุ่งเน้นสิ่งนำเข้า (input) โดยมีการเลือกของผู้บริโภค (consumer choice) เป็นดวงดาวนำทางในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล และกลายเป็นกรอบแนวคิดทางจริยธรรมกระแสหลักที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมากเมื่อโลกย่างเข้าสู่ศตวรรษที่ 21

เมื่อโลกเริ่มเข้าสู่ศตวรรษใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องเผชิญกับความท้าทายเชิงจริยธรรมในองค์การของรัฐบาลที่มีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก เหนือสิ่งอื่นใดขอบเขตของสิ่งที่เรียกว่าภาครัฐและภาคเอกชนได้เลือนหายไปเกือบทั้งหมด และสิ่งที่ตามมาคือผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐไม่รู้หรือไม่แน่ใจว่าจะสามารถทำสิ่งที่ถูกต้องด้วยวิธีการที่เหมาะสมได้อย่างไร การถ่ายโอนภารกิจจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน (privatization) ที่มีการนำไปปฏิบัติในประเทศต่างๆ ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ต่อเนื่องมาจนถึงต้นศตวรรษที่ 21 ทำให้ประชาชน บุคลากรที่มาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่าง (1) องค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน (2) ผู้บริหารที่อยู่ในภาครัฐและผู้บริหารที่อยู่ในภาคเอกชน และ (3) จริยธรรมที่ใช้ในภาครัฐและจริยธรรมที่ใช้ในภาคเอกชนได้อย่างชัดเจน (Menzel, 2007, pp. 3-4) และปัญหาที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือปัญหาทางด้านจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น สิ่งที่ต้องการอย่างเร่งด่วนในการบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 ก็คือ แนวคิดหรือตัวแบบเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและการแก้ไขปัญหาทางด้านจริยธรรมที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ

วัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนจะได้ศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับ “ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก” (pentagram ethical model) ในฐานที่เป็นแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21 ระบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยการศึกษาข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสารวิชาการและเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ แหล่งข้อมูลในการค้นคว้า ได้แก่ ห้องสมุดของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ห้องสมุดของมหาวิทยาลัยมหาสารคามและเว็บไซต์ต่างๆ ช่วงเวลาของการศึกษาคือระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2561 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2561

ผลการศึกษา

ในการนำเสนอผลการศึกษา ผู้เขียนจะได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 หัวข้อหลัก ได้แก่ (1) นิยามและองค์ประกอบของจริยธรรม (2) ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก (3) องค์ประกอบของตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก และ (4) การสรุปและวิเคราะห์ ซึ่งเนื้อหาที่เป็นรายละเอียดในแต่ละหัวข้อมีดังต่อไปนี้

1. นิยามและองค์ประกอบของจริยธรรม

ในการศึกษาเกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21 ผู้เขียนได้ให้ความหมายของคำว่า “จริยธรรม” และคำว่า “จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ” ไว้ดังต่อไปนี้

คำว่า “จริยธรรม” (ethics) หมายถึง มาตรฐานที่มั่นคงของความถูกต้องและความผิดพลาดที่เป็นตัวกำหนดว่าอะไรคือสิ่งที่มนุษย์ควรทำและไม่ควรทำ ซึ่งโดยทั่วไปจะพิจารณาในแง่ของหน้าที่ กฎเกณฑ์ ผลลัพธ์ คุณธรรมและการสำนึก (ปรับปรุงจาก Svava, 2015, p. 12)

คำว่า “จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ” (ethics in public administration) หมายถึง มาตรฐานที่มั่นคงของความถูกต้องและความผิดพลาดที่เป็นตัวกำหนดว่าอะไรคือสิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรทำและไม่ควรทำ ซึ่งโดยทั่วไปจะพิจารณาในแง่ของหน้าที่ กฎเกณฑ์ ผลลัพธ์ คุณธรรมและการสำนึก (ปรับปรุงจาก Svava, 2015, p. 22)

จากคำนิยามดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบของจริยธรรม 5 ประการ โดยองค์ประกอบ 1 ประการ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของธรรมชาติของการบริการสาธารณะ (nature of public service) และองค์ประกอบอีก 4 ประการ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทัศนะในเชิงปรัชญาของจริยธรรม (philosophical perspective to ethics) ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวพร้อมทั้งคำอธิบายมีดังต่อไปนี้ (ปรับปรุงจาก Svara, 2015, p. 12 และ Garofalo and Geuras, 2006, pp. 13-14)

(1) หน้าที่ (duties) หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่คาดหวังว่าจะต้องมีเมื่อเขาได้เข้าครอบครองบทบาทบางอย่าง หรือพันธกรณีที่บุคคลจะต้องปฏิบัติเมื่อได้รับบทบาทหรือตำแหน่งหน้าที่การงาน โดยในบริบทของการบริหารรัฐกิจ องค์ประกอบข้อนี้หมายถึง “ผลประโยชน์สาธารณะ” (public interest)

(2) กฎเกณฑ์ (rules) หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับชนิดของการกระทำที่ถูกต้องและมีลักษณะบังคับ

(3) ผลลัพธ์ (results) หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดผลดีสูงสุดต่อคนจำนวนมากที่สุด

(4) คุณธรรม (virtues) หมายถึง ลักษณะนิสัยที่จะทำให้ได้มาซึ่งความเป็นเลิศทางศีลธรรม หรือคุณสมบัติของผู้ที่เป็นคนดี

(5) การสำนึก (intuition) หมายถึง สามัญสำนึก (common sense) ที่คอยเฝ้าสังเกตความเหมาะสมทางศีลธรรมซึ่งมีอยู่โดยธรรมชาติในตัวบุคคล

2. ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก (Pentagram Ethical Model)

ในการปฏิบัติที่เป็นแบบฉบับของการบริหารจัดการภาครัฐนั้น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐมักจะใช้แนวคิดมากกว่าหนึ่งแนวคิดในการอธิบายและตัดสินใจเชิงจริยธรรม มีนักวิชาการหลายคนได้เสนอให้มีการใช้มุมมองจากหลายแหล่งมารวมกัน ยกตัวอย่างเช่น สวารา (Svara) บาวแมนและเวสต์ (Bowman and West) เลวิสและกิลล์แมน (Lewis and Gilman) กาโรฟาโลและเจอร์าส (Garofalo and Geuras) เดนฮาร์ดท์ (Denhardt) บอค (Bok) และสแตวาร์ทและสปรินฮอลล์ (Stewart and Sprinshall) ที่ได้เสนอแนะไว้ว่าผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐควรจะใช้แนวคิด จำนวน 2 หรือ 3 หรือ 4 แนวคิดประกอบกันในการตัดสินใจเชิงจริยธรรม แต่

ในจำนวนนักวิชาการเหล่านี้ ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งเพียงลำพังที่ได้เสนอแนะให้ใช้แนวคิดจำนวน 5 ประการรวมกัน (อ้างใน Svava, 2015, pp. 78-79; Svava, 2007, pp. 22-28; Bowman and West, 2015, pp. 118-120; Garofalo and Geuras, 2006, pp. 13-14; Lewis and Gilman, 2012, p. 120; และ Lewis and Gilman, 2005, p. 125)

จากคำแนะนำของนักวิชาการที่ได้สนับสนุนให้มีการใช้เกณฑ์การตัดสินใจทางจริยธรรมหลายวิธีรวมกันดังกล่าว ทำให้ผู้เขียนเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะรวมเกณฑ์การตัดสินใจจริยธรรมทั้ง 5 วิธีเข้าด้วยกัน* โดยเกณฑ์การตัดสินใจแต่ละประการจะขึ้นอยู่กับและสนับสนุนโดยเกณฑ์ข้ออื่นๆ โดยการรวมหน้าที่ (duties) ซึ่งถือเป็นตัวกำหนดจุดเน้นและทิศทางต่อพันธกรณีเชิงจริยธรรมของผู้บริหารในภาครัฐ เข้ากับแนวคิดทางปรัชญาอีก 4 ประการ ประกอบกันเข้าเป็น “ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก” (pentagram ethical model) โดยตัวแบบประกอบด้วย (1) หน้าที่ (duties) อยู่ที่ยอดบนสุดของดวงดาว (2) กฎเกณฑ์ (rules) และ (3) ผลลัพธ์ (results) อยู่ที่ปีกด้านซ้ายและขวาของดวงดาว และ (4) คุณธรรม (virtues) และ (5) การสำนึก (intuition) อยู่ที่ทางทั้งสองข้างของดวงดาว จากภาพของตัวแบบสื่อความว่าองค์ประกอบทั้งหมดของตัวแบบมีการเชื่อมโยงและปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยมีหน้าที่ (ผลประโยชน์สาธารณะ) เป็นตัวชี้เป้าหมาย รักษาคุณโดยกฎเกณฑ์ (กฎหมาย)

* เกณฑ์การตัดสินใจจริยธรรม 5 ประการ ประกอบด้วย (1) เกณฑ์การตัดสินใจจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหน้าที่ (duties-based ethics) (2) เกณฑ์การตัดสินใจจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ (rules-based ethics) (3) เกณฑ์การตัดสินใจจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลลัพธ์ (results-based ethics) (4) เกณฑ์การตัดสินใจจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม (virtues-based ethics) และ (5) เกณฑ์การตัดสินใจจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสำนึก (intuition-based ethics) โดยเกณฑ์การตัดสินใจประการแรกมีที่มาจากธรรมชาติของการบริการสาธารณะ (nature of public service) และเกณฑ์การตัดสินใจอีก 4 ประการที่เหลือมีที่มาจากทัศนะในเชิงปรัชญา (philosophical perspective to ethics) คนโดยทั่วไปจะใช้เกณฑ์การตัดสินใจจริยธรรมเพียงแค่ 4 ประการ คือประการที่ 2-5 เท่านั้น แต่สำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในภาครัฐจะต้องใช้เกณฑ์การตัดสินใจจริยธรรมประการที่ 1 เพิ่มเข้ามาด้วย จึงจะทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีจริยธรรมในการปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง (สำหรับความหมายหรือสาระสำคัญของเกณฑ์การตัดสินใจจริยธรรมแต่ละประการ โปรดดูในหัวข้อที่ 1 : นิยามและองค์ประกอบของจริยธรรม)

และผลลัพธ์ (ความดีสูงสุด) และคัตท้ายโดยคุณธรรม (ลักษณะนิสัย) และการสำนึก (สามัญสำนึก)

ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉกนี้ สื่อความหมายว่าผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐควรปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยพยายามถ่วงดุลระหว่างการปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์และการกระทำเพื่อความดีสูงสุดที่จะเกิดขึ้นต่อมหาชน และในขณะเดียวกันก็ต้องใช้คุณธรรมและสามัญสำนึกเป็นเครื่องตรวจสอบและกำกับความเที่ยงตรงของตนเอง นี่คือนิยามของดาวนำทางที่สมบูรณ์แบบสำหรับผู้บริหารและบุคลากรเมื่อต้องประสบกับปัญหาเชิงจริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐ องค์ประกอบของตัวแบบทำหน้าที่เป็นเสมือนตัวกรองที่แตกต่างกัน ซึ่งแสดงให้เห็นแง่มุมที่แตกต่างของสถานการณ์ที่จำเป็นจะต้องใช้ทางเลือกเชิงจริยธรรม ตัวแบบจะช่วยกำหนดทางเลือกและการพิจารณาในเชิงจริยธรรมที่สอดคล้องกับองค์ประกอบแต่ละข้อ และนอกจากนี้ การใช้องค์ประกอบทั้งหมดของตัวแบบรวมกันยังช่วยในการป้องกันจุดอ่อนที่มักจะเกิดขึ้นจากการใช้องค์ประกอบเพียงข้อใดข้อหนึ่งตามลำพังได้อีกด้วย (ปรับปรุงจากแนวคิดของ Svara, 2015, pp. 82-83 และ Garofalo and Geuras, 2006, pp. 13-14) โดยตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉกสามารถแสดงออกมาเป็นภาพได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 : แสดงตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก

ที่มา : ปรับปรุงจาก Svara, 2015: 82 และ Garofalo and Geuras, 2006:13-14

3. องค์ประกอบของตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก

(Components of Pentagon Ethical Model)

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะได้อธิบายถึงรายละเอียดขององค์ประกอบของตัวแบบทั้ง 5 ประการ โดยในการอธิบายรายละเอียดขององค์ประกอบแต่ละประการ จะได้นำเสนอใน 3 ประเด็นหลักคือ (1) แนวคิดทฤษฎีขององค์ประกอบแต่ละประการ (2) คำถามเพื่อเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้ขององค์ประกอบแต่ละประการ และ (3) ข้อดีและจุดอ่อนขององค์ประกอบแต่ละประการ ซึ่งเนื้อหาที่เป็นรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

3.1 หน้าที่ : ผลประโยชน์สาธารณะ (Duties : Public Interest)

คำว่า “หน้าที่” (duties) หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่คาดหวังว่าจะต้องมีเมื่อเขาได้เข้าครอบครองบทบาทบางอย่าง หรือเป็นพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติเมื่อได้รับบทบาทหรือตำแหน่งหน้าที่การงาน สำหรับบุคคลผู้ที่ทำงานในองค์การภาครัฐหน้าที่ที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ โดยพวกเขาจะต้องให้บริการสาธารณะ จะต้องทำให้เป้าหมายของหน่วยงานประสบความสำเร็จ และจะต้องจัดการและดูแลทรัพยากรสาธารณะ เมื่อมองในมุมแคบ คำว่าหน้าที่จะหมายถึงขอบเขตที่จำกัดของการกระทำที่บุคคลจะต้องปฏิบัติโดยไม่ต้องมีคำถาม หรือหมายถึงพันธกรณี ความรับผิดชอบและความคาดหวังที่จะต้องทำให้สำเร็จที่กำหนดให้บุคคลกระทำ ซึ่งอำนาจในการบังคับมาจากแหล่งภายนอก โดยนัยนี้ หน้าที่ที่สำคัญที่สุดของเจ้าหน้าที่รัฐก็คือการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า (Svara, 2015: pp. 12-13).

การบริหารรัฐกิจตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “หน้าที่” ในแง่ที่ว่า บุคคลผู้แสวงหาตำแหน่งในองค์การภาครัฐโดยทั่วไปแล้วมีแรงบันดาลใจมาจากการมีสำนึกในหน้าที่ของการให้บริการ พวกเขาปรารถนาที่จะช่วยเหลือผู้อื่น ต้องการทำประโยชน์ให้แก่สังคม หรือการตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นตัวบ่งชี้แรงบันดาลใจของการให้บริการสาธารณะ ตัวบ่งชี้ดังกล่าวไม่ได้มีพันธกรณีเชิงจริยธรรมในตัวของมันเอง แต่มันเป็นสิ่งที่ให้พื้นฐานสำหรับคุณค่าทางจริยธรรมที่มีรากฐานมาจากหน้าที่ นอกจากนี้ องค์ประกอบของตัวแบบในข้อหน้าที่นี้ยังมีความเกี่ยวข้องมากเป็นพิเศษสำหรับผู้เข้ามาสู่ตำแหน่งของการบริการสาธารณะ เนื่องจากการมุ่งเน้นในการ

ให้บริการเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้บุคคลเลือกที่จะสู่ตำแหน่งงานหรือเลือกอาชีพทางด้านนี้ ในขณะที่องค์ประกอบของตัวแบบในข้ออื่นๆ เช่น กฎเกณฑ์และผลลัพธ์ เป็นต้น เป็นตัวช่วยในการที่จะกำหนดว่าบุคคลจะให้บริการผู้อื่นอย่างไร และจะจัดการต่อความท้าทายที่จะต้องประสบในตำแหน่งและอาชีพของการบริการสาธารณะได้อย่างไร โดยนัยนี้ “หน้าที่” จึงถือเป็นศูนย์กลางของจริยธรรมการบริหาร (Svara, 2015: pp. 13-15)

ในสังคมประชาธิปไตย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐได้รับการคาดหวังว่าจะต้องให้บริการพลเมืองที่เป็นปัจเจกบุคคลและรับผิดชอบต่อประชาชน ความรับผิดชอบเหล่านี้สามารถที่จะขยายออกไปเพื่อรวมเอาการสนับสนุนส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในตัวของมันเองด้วย พวกเขาจะต้องอุทิศตนเพื่อให้บริการต่อสาธารณชนทั้งหมด ความรับผิดชอบพื้นฐานของผู้บริหารและบุคลากรภาครัฐจำนวนมากจะมาจากความคาดหวังที่มีต่อหน่วยงานและเป้าหมายขององค์การ ซึ่งความรับผิดชอบเหล่านี้ได้แก่ (1) การกำหนดให้ผลประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือผลประโยชน์ของหน่วยงาน (2) ต้องแสดงออกถึงการมุ่งเน้นการบริการและพันธกรณีเพื่อการบริการ (3) มีพันธกรณีที่จะต้องยึดถือความเป็นธรรมเชิงกระบวนการ (4) จะต้องยึดถือและสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมาย (5) ต้องใช้ทรัพยากรสาธารณะด้วยความรับผิดชอบ (6) ต้องสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตย (7) มีการติดต่อสื่อสารอย่างซื่อสัตย์กับผู้บังคับบัญชาและสาธารณชน และ (8) ต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง ในขณะเดียวกันก็ต้องตรวจสอบทางเลือกของนโยบายทั้งหมดอย่างรอบคอบ และใช้ภาวะความเป็นผู้นำให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ของตน (Svara, 2015: pp. 33-35)

ลอว์ตัน (Lawton) เรย์เนอร์ (Rayner) และลาสทูเซ็น (Lasthuizen) ได้ชี้ว่า องค์การก็เหมือนกับรัฐ (polis) เป็นสถานที่สำหรับทำให้มนุษย์มีความเจริญรุ่งเรืองขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐทำงานในองค์การซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างอำนาจและสายการบังคับบัญชา และเป็นสถานที่ที่อำนาจถูกบังคับใช้ ภายในองค์การเหล่านี้ปัจเจกบุคคลมีบทบาทเฉพาะที่จะต้องกระทำ และมีหน้าที่ซึ่งเกิดขึ้นมาจากหน่วยงานของพวกเขา ดังนั้น จริยธรรมของปัจเจกบุคคลจึงตั้งอยู่ภายในบริบทขององค์การ และยิ่งไปกว่านั้นก็คือ ปัจเจกบุคคลยังอยู่ภายใต้ความเป็นวิชาชีพบางอย่าง และความเป็นวิชาชีพเหล่านี้

จะมีคุณค่าและจริยธรรมของตนเองที่เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องยึดถือ ดังนั้น เมื่อมองไปที่ปัจเจกบุคคลซึ่งปฏิบัติงานอยู่ภายในองค์การหรือภายในวิชาชีพ เราจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงขอบเขตที่ว่าองค์การหรือความเป็นวิชาชีพโดยตัวของมันเองก็คือ “จริยธรรม” ซึ่งบุคลากรที่อยู่ในสังกัดจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม (Lawton, Rayner and Lasthuizen, 2013: pp. 23-25)

ในการที่จะดึงเอาแนวคิดแกนกลางขององค์ประกอบในข้อนี้ออกมา ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐควรจะต้องมีความสำนึกเกี่ยวกับ “หน้าที่” อยู่ในใจ และใช้คำถามต่อไปนี้เป็นตัวกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน (Svara, 2015: pp. 85, 198)

(1) ทำอย่างไรผลประโยชน์สาธารณะจึงจะสามารถขับเคลื่อนไปได้ในสถานการณ์ทั่วไปและสถานการณ์ที่เฉพาะเจาะจง

(2) อะไรคือความรับผิดชอบของฉันต่อองค์การ ต่อผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองและต่อสาธารณชน

ประโยชน์หรือข้อดีที่สำคัญขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือ ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาชุดของความคาดหวังเชิงจริยธรรมที่มั่นคงและมีความสอดคล้องต้องกันอย่างสูง ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตรวจสอบว่าอะไรเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องมีของหน้าที่สาธารณะ ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ที่จะอธิบายและขยายขอบเขตรายการ (list) ของมาตรฐานของความถูกต้องและความผิดพลาด ที่เป็นตัวกำหนดว่าอะไรคือสิ่งที่มนุษย์ควรทำหรือไม่ควรทำบนพื้นฐานของสำนึกในหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Svara, 2015: pp. 14, 59)

ปัญหาหรือจุดอ่อนที่สำคัญขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือ ประการแรก เป็นไปไม่ได้ที่จะอธิบายความรับผิดชอบขั้นพื้นฐานของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่อ้างอิงหรือเชื่อมโยงไปถึงองค์ประกอบในข้ออื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบข้อคุณธรรมและกฎเกณฑ์ และประการที่สอง ความรับผิดชอบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหน้าที่มีประโยชน์กว้างไกลเท่าที่มันจะครอบคลุมไปถึงได้ แต่ความรับผิดชอบเหล่านี้ไม่ได้พยายามที่จะตรวจสอบหรือสืบค้นในเรื่องที่เกี่ยวกับธรรมชาติของความดีหรือการคิดคำนวณผลประโยชน์ที่จะได้รับแต่อย่างใด (Svara, 2015: pp. 59-60)

3.2 กฎเกณฑ์ : กฎหมาย (Rules : Law)

คำว่า “กฎเกณฑ์” (rules) หมายถึง การที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐมีรากฐานของการตัดสินใจเชิงจริยธรรมอยู่ที่การประยุกต์ใช้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ องค์ประกอบในข้อนี้ใช้คุณค่าที่ได้มาจากความเห็นพ้องต้องกันหรือคุณค่าที่ได้มีการกำหนดไว้ หรือข้อกำหนดทางศีลธรรมของบุคคลเป็นตัวกำหนดแนวการกระทำในการใช้อำนาจองค์ประกอบในข้อนี้ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับชุดของกฎเกณฑ์ และความสามารถในการใช้เหตุผลเพื่อประยุกต์ใช้กฎหมายเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสมในสถานการณ์ที่เป็นจริง องค์ประกอบในข้อนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์ประกอบของจริยธรรมข้อหน้าที่ แต่มีความแตกต่างกันในแง่ของแหล่งของพฤติกรรมที่คาดหวัง องค์ประกอบข้อกฎหมายจะมุ่งเน้นที่ความถูกต้องที่เป็นสากลหรือสำนึกที่สามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นวัตถุวิสัย ในขณะที่องค์ประกอบข้อหน้าที่จะเน้นในเรื่องพันธกรณีที่มาจากรัศมีของบทบาทในการบริการสาธารณะ ประเด็นสำคัญขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือเรื่องแหล่งที่มาของกฎเกณฑ์ ในระดับพื้นฐาน เรามองกฎหมายในฐานะที่เป็นแหล่งของแนวทางสำหรับการกระทำ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความรับผิดชอบจะต้องปฏิบัติงานภายใต้กรอบของกฎหมาย ลักษณะที่เป็นแกนกลางของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยก็คือการตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย ไม่ใช่ความต้องการส่วนตัวของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐบาล (Savara, 2015: p. 66)

วิธีการที่จะกำหนดหลักการสากลก็คือ การกำหนดแนวทางที่ครอบคลุมจากสิ่งซึ่งเป็นที่มาของกฎเกณฑ์ วิธีการอย่างเป็นระบบที่มีความสำคัญมากที่สุดในการกำหนดกฎเกณฑ์ ซึ่งมักจะมีการอ้างอิงกันอยู่โดยทั่วไปในวรรณกรรมที่เกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจก็คือ ปรัชญาของคานท์ (Kant) ตามแนวคิดของคานท์ คุณค่าเชิงศีลธรรมของการกระทำถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์จากสิ่งซึ่งการกระทำได้รับการปฏิบัติ ในฐานะที่เป็นแนวทางเพื่อการพัฒนาหลักการ โดยคานท์ได้กำหนดคำสั่งอย่างไม่มีเงื่อนไข (categorical imperative) ไว้ว่า “บุคคลควรกระทำเฉพาะสิ่งที่สามารถกำหนดเป็นกฎสากลได้” (อ้างใน Svara, 2015: p. 67)

ฟอกซ์ (Fox) ได้อธิบายไว้ว่า ในฐานะตำแหน่ง (positions) อาจจะถูกจัดประเภทว่าเป็นกฎเกณฑ์ เมื่อมันผูกเข้ากับแนวคิดที่เป็นหลักการสำคัญของสิ่งที่เป็น

พื้นฐานและมีอำนาจบังคับ เพาะๆ กับข้อผูกมัดหรือข้อบังคับในสำนึกทางศีลธรรม กฎเกณฑ์จะเป็นสิ่งที่ถูกหรือผิดด้วยตัวของตัวเอง หรือมาจากกฎเกณฑ์ที่สูงกว่าที่ได้มาจากการใช้เหตุผล แทนที่จะมาจากการคำนวณผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น (Fox, 2001: 113)

ในการที่จะดึงเอาแนวคิดแกนกลางขององค์ประกอบในข้อนี้ออกมา ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่รัฐควรจะต้องมีความสำนึกเกี่ยวกับ “กฎเกณฑ์” อยู่ในใจ และใช้คำถามต่อไปนี้เป็นตัวกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน (Svara, 2015: pp. 85-86, 198)

(1) อะไรคือกฎเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดที่จะใช้เป็นเครื่องนำทางของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่ง

(2) บุคคลจะจัดลำดับความสำคัญของกฎเกณฑ์เหล่านี้ได้อย่างไร

(3) มีกฎเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งหรือไม่ที่จะต้องทำเป็นอันดับแรก โดยไม่สามารถนำกฎเกณฑ์ข้ออื่นๆ มาทำก่อนหน้าได้

(4) บุคคลจะสามารถประยุกต์ใช้กฎเกณฑ์เหล่านี้ในสถานการณ์ที่เฉพาะเจาะจงได้อย่างไร

ประโยชน์หรือข้อดีขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือ ประการแรก กฎเกณฑ์เป็นแหล่งของจริยธรรมที่มาจากภายนอก มันเป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่กว่าบุคคลและองค์การที่บุคคลทำงานอยู่ และประการที่สอง กฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดแนวทางที่ชัดเจนว่าบุคคลควรทำอะไรหรือไม่ควรทำอะไร (Svara, 2015: p. 71)

ปัญหาหรือจุดอ่อนขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือ ประการแรก ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎเกณฑ์ที่เป็นสากลอาจจะไม่ถูกต้องและไม่ครอบคลุม และประการที่สอง องค์ประกอบในข้อนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในฐานะที่ขาดแรงกระตุ้นในเชิงบวก หรือการขาดจิตวิญญาณของความเชื่อมั่นต่อพันธกรณีในเชิงจริยธรรม เช่น ในกรณีของผู้ที่ทำตามกฎเกณฑ์โดยไม่เต็มใจหรือไม่ได้เห็นคุณค่าของการกระทำเช่นนั้น แต่ที่ต้องทำเพราะถูกบังคับด้วยกฎหมาย ย่อมไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีจริยธรรมอย่างแท้จริง เป็นต้น (Svara, 2015: p. 71)

3.3 ผลลัพธ์ : ความดีสูงสุด (Results : Greatest Good)

คำว่า “ผลลัพธ์” (results) หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดผลดีสูงสุดต่อคนจำนวนมากที่สุด องค์ประกอบในข้อนี้มีแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับองค์ประกอบข้อกฎเกณฑ์ เนื่องจากองค์ประกอบในข้อนี้จะเน้นในเรื่องของจุดจบ วัตถุประสงค์และ

เป้าหมายซึ่งเป็นผลมาจากการกระทำ แทนที่จะเป็นกฎเกณฑ์ที่มาก่อนการกระทำ สำนักประโยชน์นิยม (utilitarianism) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์ประกอบข้อผลลัพธ์ เห็นว่าไม่มีกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมที่ให้แนวทางตัดสินใจสำหรับการกระทำที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (priori) การกระทำจะถูกหรือผิดขึ้นอยู่กับผลของมัน สำหรับมิลล์ (Mill) ซึ่งเป็นนักประโยชน์นิยมคนสำคัญ การกระทำจะมีความถูกต้องตรงเท่าที่มันก่อให้เกิดผลลัพธ์ในขั้นสุดท้ายที่ดี เมื่อพิจารณาอรรถประโยชน์สำหรับสังคมทั้งหมดโดยรวม ทางเลือกที่ดีที่สุดก็คือมันก่อให้เกิดผลดีสูงสุดสำหรับคนจำนวนมากที่สุด บุคคลสามารถที่จะประเมินผลลัพธ์ของการกระทำแยกออกจากกันเป็นแต่ละกรณี หรือประเมินผลลัพธ์สูงสุดโดยรวมของสังคมทั้งหมดก็ได้ (Svara, 2015: pp. 72-73)

ปอปส์ (Pops) ได้อธิบายไว้ว่าการตัดสินใจเชิงจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลลัพธ์ก็คือการยอมรับเกณฑ์การตัดสินใจดังกล่าวในฐานะที่เป็นมาตรฐานของสิ่งซึ่งเป็นความถูกต้องและความผิดทางศีลธรรม สิ่งที่ใช้อ้างอิงในขั้นสุดท้ายก็คือการเปรียบเทียบจำนวนของผลประโยชน์ที่ผลิตได้หรือถูกคาดหวังว่าจะผลิตได้ นั่นคือ ความดีหรือความเลวของผลของการตัดสินใจเป็นตัวกำหนดทางเลือก เป้าหมายหรือผลลัพธ์โดยตัวของมันเองไม่ใช่ความดีเชิงศีลธรรม (Pops, 2001: p. 195)

ในการที่จะดึงเอาแนวคิดแกนกลางขององค์ประกอบในข้อนี้ออกมา ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐควรจะต้องมีความสำนึกเกี่ยวกับ “ผลลัพธ์” อยู่ในใจ และใช้คำถามต่อไปนี้เป็นตัวกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน (Svara, 2015: pp. 86, 198)

(1) ในการตัดสินใจที่เฉพาะเจาะจงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะต้องทำอย่างไรจึงจะได้มาซึ่งความดีสูงสุดต่อคนจำนวนมากที่สุด

(2) เป้าหมายที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานเฉพาะแห่งใดแห่งหนึ่งจะต้องทำให้ลุล่วงคืออะไร

(3) จะต้องทำอย่างไรจึงจะแน่ใจว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดได้ถูกระบุ และสามารถคิดคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนได้อย่างเป็นสากล อย่างเท่าเทียมและอย่างครบถ้วนสมบูรณ์

(4) องค์ประกอบในข้อนี้จะสามารถนำไปใช้เพื่อการประนีประนอมหรือผสมผสานกับองค์ประกอบในข้อของหน้าที่ (ผลประโยชน์สาธารณะ) คุณธรรมและกฎเกณฑ์ได้หรือไม่ อย่างไร

ประโยชน์หรือข้อดีขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือ ประการแรก เป็นการมองข้ามพ้นจากสิ่งทีกระทำให้ไปสู่ผลลัพธ์ของการกระทำในการกำหนดว่าอะไรคือความถูกต้องและไม่ถูกต้อง ประการที่สอง ทำให้เกณฑ์การตัดสินเชิงจริยธรรมมีความยืดหยุ่น และประการที่สาม การให้ความสำคัญกับผลลัพธ์หรือความสำเร็จมากกว่าสิ่งที่ทำ เป็นการรวมเอาผลประโยชน์ของทุกคนที่เกี่ยวข้องมารวมกัน (Svara, 2015: p. 74)

ปัญหาหรือจุดอ่อนที่สำคัญขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือ ประการแรก การกระทำที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของลัทธิประโยชน์นิยมไม่สามารถเรียนรู้จากประสบการณ์เพื่อกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปได้ ประการที่สอง เป็นการยากในการคำนวณอรรถประโยชน์ เนื่องจากไม่สามารถที่จะทำนายอนาคตหรือตระหนักถึงผลกระทบที่จะแผ่ออกไปของการกระทำ และประการที่สาม มีความยากลำบากในการรักษาดุลระหว่างความดีของคนส่วนน้อยและคนส่วนใหญ่ ในกรณีที่คนส่วนน้อยต้องยอมจำยอมหรือต้องยอมเสียสละเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคม (Svara, 2015: pp. 75-76)

3.4 คุณธรรม : ลักษณะนิสัย (Virtues : Character)

คุณธรรม (virtues) หมายถึง ลักษณะนิสัยที่จะทำให้ได้มาซึ่งความเป็นเลิศทางศีลธรรม หรือคุณสมบัติของผู้ที่เป็นคนดี รากฐานขององค์ประกอบในข้อนี้คือชุดของคุณสมบัติที่เป็นตัวกำหนดค่านิยมของความเป็นคนดี และแรงกระตุ้นที่เป็นตัวผลักดันขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือความรู้สึกที่ว่าบุคคลควรกระทำบนพื้นฐานของลักษณะนิสัยของความมีคุณธรรม ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่พึงปรารถนาก็คือผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีลักษณะนิสัยของความมีคุณธรรม

อริสโตเติล (Aristotle) ซึ่งเป็นนักปรัชญาคนสำคัญที่สนับสนุนแนวคิดนี้ได้อธิบายไว้ว่า ความดีสูงสุดก็คือชีวิตที่มุ่งไปสู่ความเป็นเลิศ (excellence) และคุณธรรมก็คือสิ่งที่จำเป็นต่อการบรรลุความเป็นเลิศ คุณธรรมอยู่ภายในตัวของเรา แต่การจะนำเอาออกมาใช้ไม่ได้มีลักษณะที่เป็นไปโดยอัตโนมัติ มันมีอยู่ตั้งแต่เกิดในฐานะที่เป็นศักยภาพ (potentialities) ที่ซ่อนอยู่ภายใน และขบขันออกมาให้เป็นจริงในชีวิตของคนแต่ละคน การเจริญเติบโตของคุณธรรมเป็นผลมาจากการปฏิบัติและการพัฒนาลักษณะนิสัยที่ดี (Svara, 2015: pp. 61-62)

ฮาร์ท (Hart) ได้อธิบายไว้ว่าคุณธรรมขึ้นอยู่กับคำสั่งที่มาจากภายใน แทนที่จะขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์และการควบคุมจากภายนอก ซึ่งหมายความว่าบุคคลที่มีคุณธรรมจะต้องมีความตั้งใจ มีความเต็มใจและมีความแน่วแน่ในกระบวนการของการสร้างลักษณะนิสัยที่ดี และด้วยเหตุนี้ จริยธรรมเชิงคุณธรรมจึงมักจะถูกอธิบายให้มีความหมายเดียวกันกับจริยธรรมของลักษณะนิสัยที่ดี ซึ่งหมายความว่ากิจกรรมที่สำคัญสูงสุดประการเดียวในชีวิตของแต่ละคนก็คือการสร้างลักษณะนิสัยที่เป็นเลิศในทางศีลธรรม (Hart, 2001: p. 139)

บาวแมนและเวสต์ (Bowman and West) ได้อธิบายไว้ว่าคุณธรรมคือลักษณะนิสัยที่ดีหรือความเป็นเลิศของบุคคล คุณธรรมคือหลักการของความดีและความถูกต้อง เป็นลักษณะนิสัยและความประพฤติที่จะนำบุคคลไปสู่ความสูงส่งและถอยห่างจากความชั่วช้าเลวทราม ตัวอย่างที่รู้จักกันโดยทั่วไปของคุณธรรม ได้แก่ ความยุติธรรม (justice) ความกล้าหาญ (courage) การจริงใจ (truthfulness) และความพอควร (temperance) เมื่อคุณธรรมเหล่านี้รวมกันเข้าเป็นลักษณะนิสัย มันจะเป็นตัวกำหนดการกระทำที่ถูกต้องที่ฝังแน่นอยู่ภายใน พัฒนาให้เข้มข้นมากขึ้นโดยผ่านการปฏิบัติ เช่นเดียวกับความชั่วร้ายที่มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การกระทำที่ไม่ถูกต้อง (Bowman and West: 2015, p 101)

มีการถกเถียงกันเกี่ยวกับคุณธรรมที่มีความสำคัญมากที่สุด ที่เป็นเนื้อแท้หรือที่เป็นแกนกลาง ซึ่งเรียกว่า “คุณธรรมหลัก” (cardinal virtues) โดยมีนักวิชาการหลายคนได้เสนอว่ามีคุณธรรมหลักอยู่ชุดหนึ่ง ที่มีฐานะเป็นเนื้อแท้หรือเป็นแกนกลาง ซึ่งคุณธรรมย่อยข้ออื่นๆ แยกหรือขยายออกมาจากคุณธรรมหลักนี้ ยกตัวอย่างเช่น แฟรงเกนา (Frankena) ที่เห็นว่าความเมตตากรุณา (benevolence) และความยุติธรรมคือคุณธรรมที่เป็นแกนกลาง ทอนเนอร์ (Toner) เห็นว่าความรอบคอบ (prudence) ความยุติธรรม (justice) ความกล้าหาญ (courage) และความพอควร (temperance) คือคุณธรรมที่เป็นแกนกลาง และสถาบันไมเคิล โจเซฟสัน (Michael Josephson Institute) ได้ชี้ว่าความไว้วางใจ (trustworthiness) ความน่านับถือ (respect) ความรับผิดชอบ (responsibility) ความเป็นธรรม (fairness) ความเอื้ออาทร (caring) และความเป็นพลเมือง (citizenship) คือคุณธรรมที่เป็นแกนกลาง (Svara, 2015: p. 62)

ในการที่จะดึงเอาแนวคิดแกนกลางขององค์ประกอบในข้อนี้ออกมา ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐควรจะต้องมีความสำนึกเกี่ยวกับ “คุณธรรม” อยู่ในใจ และใช้คำถามต่อไปนี้เป็นตัวกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน (Svara, 2015: pp. 85, 198)

(1) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐโดยทั่วไป และผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ ควรจะต้องมีคุณธรรมอะไรบ้าง

(2) คุณธรรมดังกล่าว (ในข้อ 1) หมายถึงอะไร และบุคคลจะต้องปฏิบัติตนอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับความหมายของคุณธรรมแต่ละประการ

(3) โดยทั่วไปแล้ว การมีความซื่อสัตย์และการมีลักษณะนิสัยที่ดีหมายถึงอะไร ประโยชน์หรือข้อดีขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือ ประการแรก เป็นการง่ายที่จะเข้าถึงมาตรฐานทางจริยธรรม โดยทั่วไปแล้วจริยธรรมในข้อนี้สามารถดึงออกมาจากคุณค่าทางสังคมที่เป็นแกนกลางซึ่งได้รับการปลูกฝังมาตั้งแต่วัยเด็ก ดังนั้น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่ต้องเรียนรู้ว่าจะมีคุณธรรมได้อย่างไร แม้ว่าคุณธรรมของพวกเขาจะต้องได้รับการปฏิบัติหรือขัดเกลาก็ตาม ประการที่สอง การกระทำที่มีจริยธรรมในข้อนี้สะท้อนถึงความตั้งใจของบุคคลที่จะเป็นคนดี ไม่เหมือนองค์ประกอบข้ออื่นๆ ที่เน้นในเรื่องของการหาเหตุผลและการวิเคราะห์ องค์ประกอบของจริยธรรมในข้อนี้ถือว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของแรงกระตุ้นทางจริยธรรมในเชิงบวก และประการที่สาม มีแนวโน้มเพียงเล็กน้อยที่จะพึ่งพาต่อและยอมตามอำนาจจากภายนอก หรือแหล่งข้อมูลที่ให้คำแนะนำอื่นๆ ในการแก้ปัญหาประเด็นทางจริยธรรม (Svara, 2015: pp. 63-64)

ปัญหาหรือจุดอ่อนที่สำคัญขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือ ประการแรก ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐอาจจะต้องการเป็นคนดี แต่พวกเขาอาจจะไม่รู้ว่าจะต้องกระทำอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับคุณธรรมแต่ละประการ ประการที่สอง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐอาจจะไม่รู้ว่าจะเลือกคุณธรรมจากบรรดาคุณธรรมที่เป็นทางเลือกที่อาจจะนำบุคคลไปสู่การกระทำกันที่แตกต่างกันได้อย่างไร และประการที่สาม ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐอาจจะไม่รู้ว่าจะจริยธรรมของความเป็นส่วนตัวจบลงตรงไหน และจริยธรรมของความเป็นผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐเริ่มต้นตรงไหน (Svara, 2015: p. 64)

3.5 การสำนึกรู้ : สามัญสำนึก (Intuition : Common Sense)

การสำนึกรู้ (intuition) หมายถึง สามัญสำนึก (common sense) ที่คอยเฝ้าสังเกตความเหมาะสมทางศีลธรรมซึ่งมีอยู่โดยธรรมชาติในตัวของคุณบุคคล นักปรัชญาหรือนักวิชาการที่เชื่อถือในองค์ประกอบข้อนี้ (intuitionist) เห็นว่าการที่บุคคลจะทำดีหรือเลวขึ้นอยู่กับสามัญสำนึก (common sense) หรือสัมผัสที่ 6 (sixth sense) ที่คอยเฝ้าสังเกตความเหมาะสมทางศีลธรรมที่มีอยู่อย่างถาวรในตัวของคุณบุคคล ไม่ว่าคุณสมบัติดังกล่าวจะมีอยู่จริงหรือไม่ แต่มีหลักฐานที่ชี้ให้เห็นว่าการกระทำบางอย่างได้ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีหรือเลวทางศีลธรรมขึ้นมาได้ (Garofalo and Geuras, 2006: p. 13) ตามแนวคิดทางจริยธรรมขององค์ประกอบในข้อนี้ บุคคลจะกระทำในสิ่งที่คนดีต้องกระทำในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ความสำนึกที่ว่า “ฉันรู้ว่าฉันจะต้องทำอะไร” มาจาก “สิ่งที่บุคคลเป็นอยู่” (being) ไม่ได้มาจากการคิดหาเหตุผลหรือจากการวิเคราะห์สถานการณ์ ซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญขององค์ประกอบข้อกฎเกณฑ์และผลลัพธ์ (Svara, 2007, p. 23; 2015: p. 61)

ไฮด์ท (Haidt) ได้อธิบายไว้ว่ามีกระบวนการสองอย่างที่แยกออกจากกันในการทำงานของระบบความคิดเมื่อต้องมีการตัดสินใจ คือ (1) การตัดสินใจทางจริยธรรม (มีความเห็นอย่างไร) และ (2) การให้เหตุผลว่าทำไม (ทำไมจึงมีความเห็นเช่นนั้น) เขายืนยันว่าการตัดสินใจจากการสำนึกรู้อย่างรวดเร็วมาก่อนการตัดสินใจโดยใช้เหตุผลอย่างละเอียดรอบคอบ กฎของเขาก็คือ “การสำนึกรู้เกิดขึ้นเป็นอันดับแรก ส่วนการใช้เหตุผลเกิดขึ้นเป็นลำดับที่สอง” การใช้เหตุผลดูประหนึ่งว่าไม่ได้มีบทบาทอย่างเด็ดขาดในการกำหนดการตัดสินใจเชิงจริยธรรม ดังนั้น ตามแนวคิดของไฮด์ท เป้าหมายของการใช้เหตุผลไม่ใช่เพื่อชี้นำบุคคลให้มีการตัดสินใจในเชิงจริยธรรม แต่เป็นการสนับสนุนสำนึกทางจริยธรรมที่ได้ยึดถืออยู่ก่อนแล้ว ผลที่ตามมาก็คือ ถ้าตรรกะ (logic) หรือการใช้เหตุผลมีบทบาทใดๆ ในการกำหนดการตัดสินใจ โดยส่วนใหญ่แล้วมันเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล นั่นคือ เพื่ออธิบายให้คนอื่นรู้ว่าที่ตนเองตัดสินใจไปเช่นนั้นเพราะเหตุใด (อ้างใน Bowman and West, 2015: p 67)

เลวิสและกิลแมน (Lewis and Gilman) ได้อธิบายไว้ว่า ผู้บริหารมักจะชอบตัดสินใจโดยใช้สามัญสำนึก ซึ่งหมายถึงการตัดสินใจอะไรถูกหรือผิดจากสัญชาตญาณภายใน ที่จริงแล้วการตัดสินใจเชิงจริยธรรมส่วนใหญ่ของคนเราเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ

(automatically) เป็นการสะท้อนกลับอย่างทันทีทันใด (reflexively) และเป็นการสำนึกที่ที่เกิดขึ้นเอง (intuitively) นั่นก็คือเป็นการตัดสินใจโดยใช้สามัญสำนึก (common sense) การถามว่าในแต่ละสถานการณ์เรารู้สึกอย่างไรเป็นวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ สำหรับการตัดสินใจความถูกต้องและผิดที่โดยทั่วไปแล้วมีลักษณะตรงไปตรงมาและเป็นงานประจำ จากการที่เราเคยพบกับสถานการณ์ที่เป็นปัญหาแบบเดียวกันมาก่อน เราก็มักจะใช้ประสบการณ์ที่ผ่านมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ในลักษณะที่เป็นการตัดสินใจโดยอัตโนมัติและทันทีทันใด โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการของการหาเหตุผลและการวิเคราะห์ที่ยืดเยื้อและซับซ้อนแต่อย่างใด (Lewis and Gilman, 2012: p. 116)

ในการที่จะดึงเอาแนวคิดแกนกลางขององค์ประกอบในข้อนี้ออกมา ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องพึ่งพาสัญญานึกในการตัดสินใจ และใช้คำถามต่อไปนี้เป็นตัวกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน (Garofalo and Geuras, 2006: p. 13)

- (1) ฉันรู้สึกดีหรือไม่กับการกระทำในครั้งนี้
- (2) สัญญานึกของฉันบอกอะไรกับฉันเกี่ยวกับเรื่องนี้

ประโยชน์หรือข้อดีขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือ ประการแรก การเข้าถึงมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นไปได้โดยง่าย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐไม่จำเป็นต้องเรียนรู้ว่าจะเป็นผู้ที่มีการสำนึกได้อย่างไร แม้ว่าการสำนึกของพวกเขาจะต้องมีการปฏิบัติและหมั่นลับให้แหลมคมอยู่เสมอก็ตาม และประการที่สอง มีแนวโน้มที่จะไม่ต้องพึ่งพาต่อและยอมตามอำนาจจากภายนอก หรือแหล่งข้อมูลที่เป็นคำแนะนำอื่นๆ ในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางจริยธรรม (ปรับปรุงจาก Svava, 2015, pp. 63-64)

ปัญหาหรือจุดอ่อนที่สำคัญขององค์ประกอบในข้อนี้ก็คือ ประการแรก การสำนึกไม่สามารถแยกออกจากองค์ประกอบทางจริยธรรมข้ออื่นๆ ได้ แม้ว่าการสำนึกจะเป็นอัตวิสัย (subjective) ก็ไม่ใช่สิ่งที่ไร้กฎเกณฑ์ ความรู้สึกจะมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ ซึ่งรวมถึงองค์ประกอบข้อกฎเกณฑ์ ผลลัพธ์และคุณธรรม มันเป็นการยากที่จะจินตนาการถึงประเด็นทางจริยธรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบดังกล่าว (Garofalo and Geuras, 2006: p. 14) และประการที่สอง องค์ประกอบข้อนี้จะทำงานได้ดีกับปัญหาและทางเลือกเชิงจริยธรรมที่มักจะเกิดขึ้นเป็นประจำ แต่ถ้าหาก

เป็นประเด็นที่มีขอบเขตไม่ชัดเจนและข้อมูลที่หลอมรวมกัน หรือประเด็นที่จะต้องตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่งระหว่างสิ่งที่ถูกต้องทั้งคู่ ประเด็นดังกล่าวอาจจะไม่ค่อยเหมาะสมกับองค์ประกอบในข้อนี้ เนื่องจากในสถานการณ์ดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องมือทางการบริหารที่จะสามารถให้เหตุผลเชิงจริยธรรมที่มีประสิทธิภาพมากกว่า (Lewis and Gilman, 2005: 123-124)

4. การสรุปและวิเคราะห์

กล่าวโดยสรุป ในบทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอ “ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก” (pentagram ethical model) ในฐานะของตัวแบบเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21 ซึ่งตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่า จริยธรรมการบริหารรัฐกิจควรจะเป็นการบูรณาการองค์ประกอบทั้ง 5 ประการ เข้าด้วยกัน คือ (1) หน้าที่ (duties) (2) กฎเกณฑ์ (rules) (3) ผลลัพธ์ (results) (4) คุณธรรม (virtues) และ (5) การสำนึก (intuition) โดยองค์ประกอบประการแรกมีแหล่งที่มาของแนวคิดทางจริยธรรมจากธรรมชาติของการบริการสาธารณะ ซึ่งถือเป็นจริยธรรมเฉพาะตัวของผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ ส่วนองค์ประกอบอีก 4 ประการที่เหลือ มีแหล่งที่มาของแนวคิดทางจริยธรรมจากทัศนคติในเชิงปรัชญา ซึ่งถือว่าเป็นจริยธรรมร่วมของบุคคลทั่วไป ที่เกิดมาเป็นมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นสาขาอาชีพใดก็จะต้องยึดถือหลักจริยธรรมทั้ง 4 ประการนี้เช่นเดียวกัน

จากผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบของจริยธรรมแต่ละข้อล้วนมีทั้งข้อดีและข้อเสียหรือจุดอ่อนและจุดแข็งด้วยกันทั้งสิ้น ในการนำเอาองค์ประกอบเหล่านี้ไปใช้ตามลำพังอาจจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมาได้ ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมที่สุดก็คือการนำเอาลักษณะที่เป็นข้อดีขององค์ประกอบแต่ละข้อมารวมกัน เป็นการปิดจุดอ่อนที่มีอยู่ในองค์ประกอบข้ออื่นๆ ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉกแสดงให้เห็นว่าลักษณะที่เป็นข้อดีของแต่ละองค์ประกอบควรจะถูกรวมเข้าไปในการอ้างเหตุผลเชิงจริยธรรมของบุคคล โดยไม่ละเลยองค์ประกอบใดๆ การนำเอาองค์ประกอบมารวมกันทำให้การตัดสินใจเชิงจริยธรรมต้องพิจารณาทุกๆ คำถาม ภายใต้กรอบแนวคิดขององค์ประกอบทางจริยธรรมทั้ง 5 ประการ และพยายามที่จะหาความสอดคล้องต้องกันในบรรดาคำตอบที่ได้รับ การนำไปใช้อาจจะไม่สามารถทำได้ง่ายเสมอไป ในบางครั้ง

การพิจารณาจากองค์ประกอบทั้งหมด 5 ประการ ข้อสรุปที่ได้จากแต่ละองค์ประกอบ อาจจะขัดแย้งกัน ในกรณีดังกล่าวผู้ตัดสินใจจะต้องชั่งน้ำหนักเพื่อเปรียบเทียบระหว่าง องค์ประกอบที่ขัดแย้งกัน อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่ได้พิจารณาในเรื่องของข้อสรุปสุดท้าย ผู้ตัดสินใจจะสามารถให้เหตุผลที่ดีที่สุดสำหรับการกระทำซึ่งไม่สามารถถูกโจมตีได้ เนื่องจากผู้ตัดสินใจได้พิจารณาจากแง่มุมต่างๆ อย่างรอบด้านแล้ว ไม่มีใครสามารถตั้งคำถามใด ๆ ได้อีก

จากจุดกำเนิดของสาขาจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจในช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา นักปรัชญา นักวิชาการและนักปฏิบัติในแวดวงการบริหารรัฐกิจต่าง พุ่มเทเวลา สติปัญญาและทรัพยากรไปกับการถกเถียงกันว่าเพราะเหตุใดองค์ประกอบ ของจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจข้อหนึ่งจึงเหนือกว่าองค์ประกอบข้ออื่นๆ และในการ บริหารจัดการภาครัฐก็มักจะใช้องค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งเป็นพื้นฐานของการ ปฏิบัติงาน ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีแต่จะทำให้เกิดความสับสนในเชิงจริยธรรมมาก ยิ่งขึ้น และไม่เป็นผลดีต่อการบริหารจัดการภาครัฐโดยรวม ดังนั้น ในบทความนี้จึงได้ เสนอตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก ซึ่งเป็นการนำเอาข้อดีขององค์ประกอบแต่ละ ข้อมาเชื่อมโยงกัน ตัวแบบนี้ไม่ได้มองว่าองค์ประกอบแต่ละประการขัดแย้งกัน และ ไม่ได้พยายามที่จะหาว่าองค์ประกอบข้อไหน “เหนือกว่า” หรือ “ดีกว่า” องค์ประกอบ ข้ออื่นๆ อย่างไร แต่ตัวแบบนี้ชี้ให้เห็นว่าในการบริหารรัฐกิจนั้นควรจะใช้้องค์ประกอบ ทั้ง 5 ประการรวมกัน ตามตัวแบบนี้ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีจริยธรรมจะต้องมี คุณลักษณะ 5 ประการ คือ (1) ยึดถือหน้าที่ในหน่วยงานและพันธกรณีต่อสาธารณะ (duties/public interest) (2) ปฏิบัติตามกฎหมาย (rules) (3) ทำในสิ่งที่ก่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (results) (4) เป็นคนดี (virtues) และ (5) รู้สึกลึก (intuition) การใช้ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉกสามารถช่วยอธิบายด้วย วิธีการที่แตกต่างเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีจริยธรรม ให้หลักการสำหรับการ กระทำที่แข็งแกร่งที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน และมีลักษณะเป็นสากลต่อผู้บริหารและ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ และนี่คือดวงดาวนำทางเชิงจริยธรรม (virtue guiding star) สำหรับศตวรรษที่ 21 ที่จะนำทางผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐไปสู่การปฏิบัติ ภาระหน้าที่ที่สูงส่งให้ประสบความสำเร็จ เพื่อประโยชน์สูงสุดทั้งต่อตนเอง หน่วยงาน สังคมและประเทศชาติสืบไป

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21” โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณปี พ.ศ. 2561

เอกสารอ้างอิง

- นพพล อัคราด. (2560). บทความปริทรรศน์หนังสือ “Public Administration: A Very Short Introduction” (2016) by Stella Z. Theodoulou & Ravi K. Roy. **วารสารการบริหารปกครอง**, 6 (1) : 483 - 494
- Bowman, J.S. and West, J.P. (2015). *Public Service Ethics: Individual and Institutional Responsibilities*. London: SAGE Publications Ltd.
- Cooper, T.L. (2001). “The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United State” in T.L. Cooper, ed. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Fox, C.J. (2001). “The Use of Philosophy in Administrative Ethics” in T.L. Cooper, ed. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Garofalo, G. and Geuras, D. (2006). *Common Ground, Common Future: Moral Agency in Public Administration, Professions, and Citizenship*. London: Taylor & Francis Group.
- Hart, D.K.. (2001). “Administration and the Ethics of Virtue: In All Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise” in T.L. Cooper, ed. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Lawton, A.; Rayner, J.; and Lasthuizen, K. (2013) *Ethics and Management in the Public Sector*. London: Routledge.

- Lewis, C.W. and Gilman, S.C. (2005). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*, 2nd Ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- _____. (2012). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*, 3rd Ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lynch, C.E. and Lynch, T.D. (2009). “Democratic Morality: Back to the Future” in R.W. Cox III. *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Martinez, J.M. (2009). *Public Administration Ethics for the 21st Century*. California: Praeger-ABC- CLIO, LLC.
- Menzel, D.C. (2007). *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Pops, G.M. (2001). “A Teleological Approach to Administrative Ethics” in T.L. Cooper, ed. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Svara, J. (2007). “The Ethical Triangle” in L. Richter and F. Burke, eds. *Combating Corruption, Encouraging Ethics: A Practical Guide to Management Ethics*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- _____. (2015). *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. Burlington: Jones &

Translated Thai Reference

- Akachat, A. (2017). Book Review “Public Administration: A Very Short Introduction” (2016) by Stella Z. Theodoulou & Ravi K. Roy. *Governance Journal*, 6 (1) : 483 - 494