แนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ: การเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเชิงจริยธรรมจากอดีตจนถึงปัจจุบัน[1]

ประโยชน์ ส่งกลิ่น[2]

ได้รับบทความ: 10 กรกฎาคม 2561 **ตอบรับตีพิมพ์:** 14 กันยายน 2561

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ โดยมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเชิงจริยธรรมจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผลจากการศึกษาพบว่า ในช่วงเวลากว่า 13 ทศวรรษ นับตั้งแต่เกิดสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจขึ้นมา แนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค ได้แก่ (1) จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration: TPA) ซึ่งแนวคิดเชิงจริยธรรมตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์และแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ (2) จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแนวใหม่

---

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

[2] รองศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
อีเมล์: prayote@hotmail.com

(New Public Administration: NPA) ซึ่งแนวคิดเชิงจริยธรรมตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมในสังคมและการตัดสินใจจากสำนึกที่อยู่ภายในของบุคคล และ (3) จริยธรรมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งแนวคิดเชิงจริยธรรมตั้งอยู่บนพื้นฐานของการบริหารงานโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์และการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ และในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้ว่าการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเชิงจริยธรรมเป็นผลมาจากสาเหตุหลัก 2 ประการ คือ (1) แนวคิดเชิงจริยธรรมในแต่ละยุคมีจุดอ่อนและข้อบกพร่องในตัวเอง และ (2) บริบทในด้านต่าง ๆ ของโลก เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี เปลี่ยนแปลงไป

คำสำคัญ: จริยธรรม/ แนวคิดเชิงจริยธรรม/ การบริหารรัฐกิจ/ การเปลี่ยนแปลง

ETHICAL CONCEPTS IN PUBLIC ADMINISTRATION: THE CHANGE OF ETHICAL CONCEPTS FROM PAST TO PRESENT[1]

Prayote Songklin[2]

Received: July 10, 2018 **Accepted:** September 14, 2018

ABSTRACT

The objective of this research is to study the ethical concepts in public administration, focusing on the change of ethical concepts from past to present. Methodology used in the study is documentary research. The findings show that, over a period of more than 13 decades since the establishment of the public administration as a field of study, the ethical concepts in public administration can be divided into three ages. They are: (1) ethics in traditional public administration (TPA), which is based

---

[1] This article is a part of the research entitled "Ethics in Public Administration for the 21st Century" under the financial support of College of Politic and Governance, Mahasarakham University, fiscal year 2018.

[2] Associate professor, Dr., Lecturer, College of Politic and Governance, Mahasarakham University.
E-mail: pryote@hotmail.com

on the rules and concepts of efficiency; (2) ethics in new public administration (NPA), which is based on social justice and decision-making from internal consciousness of person; and (3) ethics in new public management (NPM), which is based on result-based management and customer oriented. Moreover, in this research, the researcher has analyzed that the change of ethical concepts is due to two main causes: (1) each ethical concept has its own weaknesses and shortcomings, and (2) various contexts of the world such as politics, economy, society, and technology; change.

KEYWORDS: Ethics/ Ethical Concepts/ Public Administration/ Change

บทนำ

คำว่า “จริยธรรม” (Ethics) หมายถึง วิธีการที่คุณค่า (Values) อย่างใดอย่างหนึ่งถูกนำไปปฏิบัติเป็นแนวทางในการกำหนดว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกต้องและอะไรคือสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และวิธีการในการดำเนินชีวิตให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว จริยธรรมเป็นทั้งกระบวนการของการตรวจสอบ (Process of Inquiry) ในฐานะที่เป็นเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจของบุคคล และหลักเกณฑ์ของความประพฤติ (Code of Conduct) ในฐานะที่เป็นมาตรฐานซึ่งเป็นตัวกำหนดแนวทางในการกระทำของบุคคล (Bowman & West, 2015, p.46)

คำว่า “จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ” (Public Administrative Ethics) หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐกำหนดมาตรฐานในการตัดสินเชิงจริยธรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งภายใต้บริบทของหน่วยงาน การวิพากษ์เกี่ยวกับมาตรฐานการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ได้อย่างเป็นอิสระ ซึ่งจะนำไปสู่ความรับผิดชอบทั้งในแง่ส่วนตัวและในเชิงวิชาชีพต่อผลของสิ่งที่ได้ตัดสินใจลงไป (Hejka-Ekins, 2001, p.80) ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญสองประการของจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ ได้แก่ (1) องค์ประกอบในแง่ที่เป็นมาตรฐานเชิงจริยธรรม (Ethical Standards) ในฐานะที่เป็นตัวกำหนดแนวทางการปฏิบัติสำหรับผู้บริหาร และ (2) องค์ประกอบในแง่ที่เป็นกระบวนการ (Process) ในฐานะที่เป็นการสร้างวิธีการเพื่อกำหนดและวิพากษ์การตัดสินใจเชิงจริยธรรมเพื่อนำไปสู่การกระทำที่ถูกต้อง

จริยธรรมในฐานะของสาขาวิชาหรือองค์ความรู้ที่ว่าด้วยความประพฤติที่เหมาะสมเป็นสิ่งที่สำคัญมากเมื่อบุคคลต้องเผชิญกับสภาวะที่ต้อง

เลือกทางเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่มีคำตอบที่แน่นอนและชัดเจนปรากฏอยู่ ยิ่งในการบริหารงานภาครัฐผลกระทบของการตัดสินใจเลือกทางเลือกในด้านใดด้านหนึ่งถือว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากผลที่กว้างไกลของการตัดสินใจมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่หัวข้อหรือองค์ความรู้เกี่ยวกับจริยธรรมมีความกว้างขวางและหลากหลายมาก แม้กระทั่งเมื่อจำกัดวงให้อยู่เฉพาะภายใต้สาขาของการบริหารรัฐกิจแล้วก็ตาม (Martinez & Richardson, 2008, p.15)

แม้ว่าคนส่วนใหญ่จะสนับสนุนและเห็นด้วยกับพฤติกรรมที่มีจริยธรรม แต่การนิยามและการประยุกต์ใช้นิยามในสถานการณ์ที่เป็นรูปธรรมนั้นถือเป็นเรื่องที่มีความท้าทายเป็นอย่างยิ่ง ตัวของแนวคิดเองก็เปิดให้มีการตีความที่เป็นการขัดแย้งได้เป็นอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้นแม้กระทั่งเมื่อความหมายของจริยธรรมมีความเห็นพ้องต้องกัน การประยุกต์ใช้แนวคิดเชิงจริยธรรมต่อพฤติกรรมในชีวิตประจำวันก็ยังคงเป็นปัญหา เนื่องจากสถานการณ์ที่แต่ละคนต้องเผชิญในชีวิตประจำวันมีความแตกต่างหลากหลาย การที่จะเข้าใจว่าผู้บริหารและบุคลากรในองค์การภาครัฐจะสามารถปฏิบัติตนภายใต้กรอบแนวคิดของจริยธรรมได้อย่างไร จึงจำเป็นจะต้องเริ่มต้นด้วยการศึกษาจริยธรรมในฐานะที่เป็นแนวคิดซึ่งมีการพัฒนามาเป็นระยะเวลาอันยาวนานในอารยธรรมตะวันตกซึ่งถือว่าเป็นที่มาหรือแหล่งกำเนิดขององค์ความรู้ในสาขาวิชาที่เกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ (Martinez & Richardson, 2008, p.15)

ดังนั้น ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาถึงแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ โดยมุ่งเน้นการศึกษาไปที่เรื่องของการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเชิงจริยธรรมในอารยธรรมตะวันตกจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากทั้ง

สาขาวิชา “การบริหารรัฐกิจ” (Public Administration) ที่ถือเป็นสาขาวิชาหลักหรือสาขาวิชาแม่ และสาขาวิชา “จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ” (Ethics In Public Administration) ที่ถือเป็นสาขาวิชาย่อย เป็นสาขาวิชาที่มีจุดกำเนิดในโลกตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนที่จะได้มีการนำไปศึกษาและประยุกต์ใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งจากผลการศึกษาผู้วิจัยพบว่า แนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจที่ผ่านมาสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค หรือ 3 กลุ่ม คือ (1) จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration: TPA) (2) จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration: NPA) และ (3) จริยธรรมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ดังนั้น ในบทความนี้ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเนื้อหาใน 4 ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

1. จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration: TPA)

2. จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration: NPA)

3. จริยธรรมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

4. การสรุปและวิเคราะห์

จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration: TPA)

จากการศึกษาวิเคราะห์วรรณกรรมที่เกี่ยวกับจริยธรรมในยุคของการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration: TPA) ก่อนที่จะมีการสถาปนาเป็นสาขาวิชาอย่างเต็มรูปแบบนั้น ผู้วิจัยพบว่าจริยธรรมในยุค TPA นั้นสามารถพิจารณาได้จาก 4 ด้าน คือ (1) จริยธรรมในฐานะของเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพ (2) จริยธรรมในฐานะของเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมจากภายนอก (3) จริยธรรมในฐานะของคุณค่าแบบประชาธิปไตย และ (4) จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจในฐานะที่เป็นสาขาวิชา ซึ่งคำอธิบายของแนวคิดในแต่ละด้านมีดังต่อไปนี้

1. จริยธรรมในฐานะของเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพ

ในปี 1995 Leonard White ได้ตีพิมพ์หนังสือที่ชื่อว่า *Introduction to the Study of Public Administration* ซึ่งในหนังสือดังกล่าว White ได้ชี้ให้เห็นว่า มาตรฐานเชิงจริยธรรมในระดับสูงซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญของระบอบประชาธิปไตยในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษต้น ๆ ได้ถูกกัดกร่อนอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นผลมาจาก (1) การเกิดขึ้นมาของพรรคการเมืองมหาชน (2) ผลของระบอบประชาธิปไตยแบบของ Jackson (Jacksonian Democracy) ที่ไม่มีการควบคุม และ (3) ความเสื่อมในมาตรฐานทางศีลธรรมโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคส่วนของการธนาคาร การประกันภัย การรถไฟ และอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ จนถึงในช่วงกลางของศตวรรษที่ 20 มาตรฐานทางจริยธรรมในระดับสูงก็ได้มีการฟื้นฟูกลับมาในทุกระดับของรัฐบาล สิ่งที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแนวทางจริยธรรมของประเทศก็คือกระบวนการเคลื่อนไหวปฏิรูปอย่างเข้มแข็งและกว้างขวางซึ่งเกิดขึ้นหลังจาก

สิ้นสุดสงครามกลางเมือง (Civil War) ได้ไม่นาน และยังคงเข้มแข็งและมีอิทธิพลต่อเนื่องมาจนถึงกลางศตวรรษที่ 20 (Cohen & Eimicke, 2000, p.573)

การปฏิรูปครั้งสำคัญที่เกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจเกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เมื่อมีการผ่านร่างพระราชบัญญัติเพนเดิลตัน (Pendleton Act) ในปี ค.ศ.1883 และ Woodrow Wilson ได้เขียนบทความเรื่อง “The Study of Administration” ในปี ค.ศ.1887 โดยมีเป้าหมายหลัก 2 ประการ คือ (1) เพื่อขจัดความเลวร้ายที่เกิดจากการใช้อำนาจในทางที่ผิดของระบบเล่นพรรคเล่นพวก การคอร์รัปชั่นและการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญของรัฐบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามกลางเมือง (Civil War) และในยุคของการฟื้นฟู (Reconstruction) และ (2) เพื่อทำให้รัฐบาลมี “ประสิทธิภาพ” (Efficiency) มากขึ้น โดยกลไกที่สำคัญของการปฏิรูปในครั้งนี้ก็คือ การแต่งตั้งภายใต้ระบบคุณธรรม การเลื่อนตำแหน่งโดยการสอบแข่งขัน การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องวางตัวเป็นกลางในการบังคับใช้กฎหมาย และการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่เข้มงวด (Cohen & Eimicke, 2000, pp.573-574; Adams, 2001, pp.294-295)

ในบทความเรื่อง “The Study of Administration” Wilson ได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการบริการสาธารณะ เพื่อเป็นการนำร่องให้มีการปฏิรูปการบริหารอย่างเต็มรูปแบบในอนาคต และการเตรียมความพร้อมทางด้านศีลธรรมสำหรับสิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมา ในบทความดังกล่าว Wilson ได้กำหนดหลักการพื้นฐานของการแบ่งแยกเป็นสองส่วนระหว่างการเมืองและการบริหาร (Politics/Administration Dichotomy) โดยได้อธิบายว่า

การบริหารควรแยกออกจากการเมือง และหลักการนี้ในเวลาต่อมาก็ได้รับการสนับสนุนและทำให้มั่นคงมากยิ่งขึ้นเมื่อ Frank Goodnow ได้ตีพิมพ์หนังสือที่ชื่อว่า *Politics and Administration* ในปี ค.ศ.1900 ซึ่งในหนังสือเล่มนี้เป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการแยกการบริหารออกจากการเมืองตามที่ Wilson ได้เสนอไว้ (Cohen & Eimicke, 2000, p.574)

จากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น ได้นำไปสู่ (1) การสร้างประมวลกฎหมาย (Code) เกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ (2) การกำหนดกฎเกณฑ์ของความประพฤติสำหรับสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งสมาชิกทำงานอยู่ในองค์การภาครัฐ (3) การกำหนดหลักการและคุณค่าเพื่อเป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในการยกระดับของการให้บริการที่เป็นไปได้ขั้นสูงสุดต่อสาธารณะ และ (4) การสร้างศาสตร์ของการบริหารเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีความเป็นกลาง (Cohen & Eimicke, 2000, p.574; Martinez, 2009, pp.2-3) โดยนัยนี้ การมีจริยธรรมจึงได้รับการพิจารณาในฐานะของเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ

เนื่องจากในยุคนี้การบริหารภาครัฐอยู่ภายใต้แนวคิดของการแยกการบริหารออกจากการเมือง ดังนั้น บุคลากรภาครัฐที่เป็นปัจเจกบุคคลจึงไม่ได้มีการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ ภายใต้บริบทดังกล่าว ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีจริยธรรมก็คือ บุคคลที่แสวงหาเพื่อทำความเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่ออกโดยผู้บริหารที่มีอำนาจสูงกว่าตามสายการบังคับบัญชาในองค์การ และดำเนินการอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Martinez, 2009, p.2)

2. จริยธรรมในฐานะของเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมจากภายนอก

กรอบแนวคิดประการที่ 2 ของการมองจริยธรรมในยุค TPA ก็คือ การมองจริยธรรมในฐานะของเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมจากภายนอก ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากการถกเถียงสาธารณะที่มีชื่อเสียงที่เรียกว่า “Friedrich-Finer Debate” ซึ่งมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างการควบคุมจาก “ภายใน” และ “ภายนอก” ต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ (Adams, 2001, pp.292-293; Martinez, 2009, pp.3-4) จากการเปิดประเด็นของ Friedrich ที่ได้เสนอว่าสำนึกความรับผิดชอบเชิงศีลธรรมส่วนบุคคลคือการควบคุมเชิงพฤติกรรมที่สำคัญ ถ้าบุคคลไม่มีจิตสำนึกของจริยธรรมอยู่ภายในแล้ว ย่อมไม่มีอะไรที่จะสามารถมาคอยควบคุมและบังคับให้พวกเขามีพฤติกรรมที่ถูกต้องเหมาะสมได้ตลอดเวลา พฤติกรรมที่มีความรับผิดชอบของหน้าที่การบริหารไม่ได้ขึ้นอยู่กับการบังคับมากเท่ากับการดึงเอาจิตสำนึกของความรับผิดชอบที่มีอยู่ภายในตนออกมา ซึ่งการให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกต่อความรับผิดชอบส่วนบุคคลมีนัยว่าผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐเป็นมากกว่าหุ่นยนต์ผู้ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกโดยผู้นำที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าในสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และมีนัยว่าการใช้ดุลยพินิจเป็นสิ่งที่เป็นไปได้หรือแม้กระทั่งเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา การใช้ดุลยพินิจเป็นสิ่งจำเป็นต่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับขององค์การเพื่อหาวิธีการที่จะทำให้บทบาทและความรับผิดชอบของตนประสบความสำเร็จ แต่เป็นเรื่องในรายละเอียดหรือไม่ได้กำหนดไว้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ส่วน Finer ได้แสดงทัศนะที่แตกต่างออกไปจากข้อเสนอของ Friedrich โดยเขาเห็นว่า ความรับผิดชอบเชิงศีลธรรมมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของความรับผิดชอบทางการเมือง และเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งประสิทธิภาพของความรับผิดชอบทางการเมือง จำเป็นจะต้องมีการควบคุมโดยการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด เขาเห็นว่าปัญหาสำคัญในการพึ่งพาแนวคิดของจริยธรรมส่วนบุคคลก็คือ มันมีความคลุมเครือและไม่แน่นอน ดังนั้นมันจึงเป็นสิ่งที่ไม่มีความหมาย ถ้าไม่มีบางรูปแบบของการควบคุมจากภายนอก มันจะเป็นการยากหรือเป็นไปไม่ได้ที่จะยึดถือความรับผิดชอบของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐสำหรับการกระทำของพวกเขา บุคคลจะเข้าใจคุณค่าของประชาธิปไตยในทางที่ผิดและพวกเขาจะทำตามผลประโยชน์ส่วนตัว แม้ว่าในภายหลัง Finer จะยอมรับว่าผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐอาจจะยกระดับความรับผิดชอบของตนเองโดยการศึกษา เพื่อให้เห็นคุณค่าของมติมหาชนและมาตรฐานในเชิงเทคนิคและในเชิงวิชาชีพก็ตาม แต่เขาก็ยังยืนยันว่าปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการที่จะทำให้มั่นใจในความประพฤติที่มีจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ก็คือการปรับปรุงการควบคุมจากภายนอกให้สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รัฐบาลประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้อย่างดีที่สุดเมื่อการควบคุมพฤติกรรมมาจากภายนอก และพฤติกรรมเชิงจริยธรรมได้รับการนิยามในแง่ที่เป็นประมวลกฎหมาย ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ที่มีการแจ้งให้ทราบและสามารถเรียนรู้ได้ล่วงหน้า

จากการถกเถียงสาธารณะดังกล่าว ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมสามารถมองได้ในสองแง่มุม คือ (1) จริยธรรมในฐานะของเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมจากภายใน และ (2) จริยธรรมในฐานะของเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมจากภายนอก การควบคุมพฤติกรรมจากภายในจะมุ่งเน้น

ในเรื่องของการศึกษาการฝึกฝนอบรม และการสร้างจิตสำนึกของความรับผิดชอบส่วนบุคคล ในขณะที่การควบคุมพฤติกรรมจากภายนอกจะมุ่งเน้นในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ แต่เนื่องจากการถกเถียงระหว่าง Friedrich และ Finer เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่การแบ่งแยกระหว่างการเมืองและการบริหารเป็นสองส่วนยังคงได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางภายในสาขาการบริหารรัฐกิจ ดังนั้น แนวคิดของ Finer จึงมีอิทธิพลและได้รับการยอมรับมากกว่าแนวคิดของ Friedrich นั่นคือในยุคนี้การควบคุมพฤติกรรมจากภายนอกมีความสำคัญมากกว่าการควบคุมพฤติกรรมจากภายใน

3. จริยธรรมในฐานะของคุณค่าแบบประชาธิปไตย

กรอบแนวคิดประการที่ 3 ของการมองจริยธรรมในยุค TPA ก็คือการมองจริยธรรมในฐานะของคุณค่าแบบประชาธิปไตย (Democratic Values) ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของจริยธรรมการบริหารก็คือ ภายใต้ข้อกำหนดของตำแหน่งหน้าที่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐต้องใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน ดังนั้น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับความต้องการของประชาชน แรงกดดันของระบบการเมืองและข้อกำหนดทางกฎหมาย ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเห็นพ้องต้องกันของผู้ใต้ปกครอง ความยากลำบากที่เกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างความเห็นพ้องต้องกันของผู้ใต้ปกครองและการปฏิบัติงานของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานบริหารก็คือ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามระยะเวลาที่กำหนดเหมือนเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมือง ความรับผิดชอบโดยตรงจึงไม่มี ถ้าการบริการสาธารณะคือการบริการ

ประชาชนอย่างซื่อสัตย์และรับผิดชอบต่อผู้ใต้ปกครอง การเห็นคุณค่าและการยึดถือต่อสิ่งที่เรียกว่า “คุณค่าเชิงระบอบ” (Regime Values) หรือ “จริยธรรมประชาธิปไตย” (Democratic Ethos) จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง (Bowman, 2001; pp.336-338; Martinez, 2009, p.5; Lynch & Lynch, 2009, pp.7-11; Svara, 2015, pp.34-44)

ในช่วงทศวรรษที่ 1940 ได้มีการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารภาครัฐ โดยการศึกษาจะมุ่งเน้นไปที่เรื่องของความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาประมวลจริยธรรม (Code of Ethics) สิ่งที่เป็นหัวใจหรือเป็นแก่นของการเรียกร้องให้มีประมวลจริยธรรมมาจาก Marx (Fritz M. Marx) ในปี ค.ศ.1949 โดย Marx ได้เสนอว่าผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นจะต้องเป็น “ตัวแสดงที่มีสำนึกของความเป็นชุมชนประชาธิปไตย” คุณค่าของพวกเขาจะต้องไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความต้องการของตนเอง แต่พวกเขาจะต้องเข้าใจและเห็นคุณค่าอย่างลึกซึ้งของจริยธรรมแบบประชาธิปไตย และจริยธรรมการบริหารจะต้องมีการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนรากฐานของคุณค่าเชิงระบอบ (Regime Value) และแนวคิดดังกล่าวได้กลายเป็นหนึ่งในวิธีการที่สำคัญของการศึกษาจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจในเวลาต่อมา (Martinez, 2009, p.3)

4. จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจในฐานะที่เป็นสาขาวิชา

แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจทั้ง 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นแนวคิดหลักที่อยู่ภายใต้ทฤษฎีและการปฏิบัติในการบริหารหน่วยงานภาครัฐในยุค TPA โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 25 ปี หลังจากการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในช่วงระยะเวลานี้ จริยธรรมการบริหารยังไม่ได้มีการพัฒนาหรือไม่มีความเข้าใจมากนัก สาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ

ซึ่งถือเป็นสาขาวิชาแม่ในช่วงเวลาดังกล่าวจะมุ่งเน้นไปที่เรื่องของการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบแนวคิดแบบ “วิทยาศาสตร์” เป็นช่วงของการเริ่มต้นสาขาวิชาเพื่อตอบสนองต่ออำนาจของรัฐบาลที่กำลังเติบโต ควบคู่ไปกับความซับซ้อนของสังคมที่เพิ่มขึ้น (Martinez, 2009, p.5)

เมื่อย่างเข้าสู่ทศวรรษที่ 1970 ผลกระทบที่ต่อเนื่องมาจากสงครามเวียดนาม (Vietnam War) และเรื่องอื้อฉาวสาธารณะในการบริหารของประธานาธิบดี Nixon ในกรณีของวอเตอร์เกท (Watergate) ได้ก่อให้เกิดความสนใจในเรื่องของจริยธรรมในภาครัฐอย่างมหาศาล จนถึงขั้นที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็น “การปฏิรูป” แต่ไม่ถึงขั้นของ “การปฏิวัติ” โดยได้มีความสนใจที่เพิ่มมากขึ้นต่อการกระทำผิดในภาคสาธารณะ การเกิดขึ้นของจริยธรรมการบริหารรัฐกิจในฐานะที่เป็นสาขาวิชา และจริยธรรมการบริหารได้กลายเป็นหัวข้อในการประชุมเชิงวิชาการ ชื่อบทความ เอกสารและหนังสือที่มีการตีพิมพ์ออกมาเป็นจำนวนมาก โดยนัยนี้ เราสามารถที่จะกล่าวว่าแม้จะมีจุดเริ่มต้นมาก่อนหน้านี้เป็นเวลานานแล้ว แต่การศึกษาจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ (Ethics in Public Administration) ในฐานะกลุ่มของวรรณกรรมที่มีความต่อเนื่อง องค์ความรู้ที่มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และการเกิดขึ้นของสาขาวิชามีจุดเริ่มต้นอยู่ในช่วงเวลานี้ (Menzel, 2001, pp.355-357; Martinez, 2009, p.5)

กล่าวโดยสรุป จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจยุคที่ 1 หรือจริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (TPA) ประกอบด้วย (1) การแยกการบริหารออกจากการเมือง (2) การยึดถือกฎหมายและข้อบังคับในเชิงวิชาชีพ (3) การวางตัวเป็นกลางตามแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ (4) การยึดถือแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ และ (5) การยึดถือคุณค่าแบบประชาธิปไตย

จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration: NPA)

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา นักวิชาการได้เริ่มโจมตีแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพในฐานะที่เป็นจริยธรรมการบริหาร โดยได้ชี้ให้เห็นว่าแม้ “ประสิทธิภาพ” จะก่อให้เกิดผลดีแต่มันก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมาด้วย รัฐบาลที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพสามารถจะนำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่ผิดได้ เมื่อประสิทธิภาพได้เคลื่อนย้ายจาก “วิธีการ” ไปสู่ “เป้าหมาย” ของการให้บริการประชาชน มันจึงเป็นเป้าหมายในตัวของมันเอง รัฐบาลจะต้องตัดสินใจบนพื้นฐานของการได้รับผลตอบแทนสูงสุดโดยลงทุนน้อยที่สุด แทนที่จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความอยู่ดีกินดีของประชาชน Herbert Simon ซึ่งเป็นหนึ่งในนักวิชาการคนสำคัญในยุคนี้ได้ชี้ให้เห็นว่ากฎเกณฑ์ที่ยอมรับกันทั่วไป (Axioms) หลายประการในการบริหารรัฐกิจยุคก่อนหน้านี้เป็นแค่เพียง “สุภาษิตของการบริหาร” (Proverb of Administration) ไม่ได้มีความเป็นศาสตร์ (Science) แต่อย่างใด ในขณะที่ Dwight Waldo ก็ได้ชี้ให้เห็นว่าคำที่ถือกันว่า “เป็นกลางในเชิงคุณค่า” (Value-Neutral) เช่น “ความประหยัด” (Economy) และ “ประสิทธิภาพ” (Efficiency) เป็นคำที่อัดแน่นไปด้วยคุณค่า (Value-Laden) ไม่ได้มีความเป็นกลางแต่อย่างใด ทั้ง Simon และ Waldo ได้ใช้เครื่องมือที่มีการพัฒนาขึ้นมาในสังคมศาสตร์มาหักล้างทำลายแนวคิดที่กำลังอยู่ในระยะ “ตั้งไข่” ของทฤษฎีการบริหารยุคก่อนหน้านี้จนพังทลายแทบไม่เหลือชิ้นดี (Martinez, 2009, p. 3) เหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ คือบริบทและสภาพแวดล้อมของการเกิดแนวคิดการบริหารรัฐกิจในยุคที่สองที่เรียกว่า “การบริหารภาครัฐแนวใหม่” (New Public Administration: NPA) ขึ้นมา

NPA เกิดจากการที่กลุ่มของนักทฤษฎีและนักปฏิบัติในการบริหารภาครัฐ ได้จัดพิมพ์หนังสือรวมบทความที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกัน แถลงแนวคิดทางปรัชญาและระเบียบวาระที่เป็นข้อเสนอสำหรับกลุ่มของตน จากมุมมองที่เกี่ยวกับจริยธรรมภาครัฐ NPA ได้แยกตัวแตกหักจากแนวคิดในอดีตและกำหนดปรัชญาแบบใหม่ที่มีลักษณะถอนรากถอนโคน (Radical) ของจริยธรรมสาธารณะ NPA เริ่มต้นโดยการชี้ให้เห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกเป็นสองส่วนของการเมืองและการบริหาร (Politics/Administration Dichotomy) นั้นขัดแย้งกับประสบการณ์และความเป็นจริง และนอกจากนี้นักวิชาการในกลุ่มนี้ยังได้โจมตีแนวคิดของการบริหารภาครัฐที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความประหยัดและความมีประสิทธิภาพ โดยได้ชี้ให้เห็นว่าเป้าหมายเช่นนั้นเป็นสิ่งที่ไม่มีความหมาย เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวไม่มีมาตรฐานของการปฏิบัติที่เป็นวัตถุวิสัย (Objective) และการยอมรับอย่างเป็นสากลแต่อย่างใด และสิ่งที่นักวิชาการกลุ่ม NPA นำเข้ามาแทนที่แนวคิดเชิงจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความประหยัดและความมีประสิทธิภาพก็คือ การมุ่งเน้นในเรื่องของความเมตตากรุณา (Benevolence) และความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) ในฐานะขององค์ประกอบที่เป็นแกนกลางของจริยธรรมการบริหารรัฐกิจ (Cohen & Eimicke, 2000, p.578; Menzel, 2007, pp.34-35)

เพื่อเข้าแทนที่การเน้นเกี่ยวกับความวางตัวเป็นกลางในการบริหารและการตัดสินใจตามสายการบังคับบัญชาของแนวคิดในยุคของ TPA นักวิชาการในกลุ่ม NPA ได้เสนอมุมมองใหม่ว่าบุคลากรในภาครัฐจะต้องมีความรับผิดชอบประการแรกสุดคือ การรับผิดชอบต่อตัวของตัวเอง นักวิชาการในกลุ่มนี้เห็นว่า “คนที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ด้วยตนเอง”

(Self-Actualizing People) จะเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบในการทำงานได้อย่างแท้จริง นักวิชาการในกลุ่มนี้มองว่าสภาพแวดล้อมทางสังคมมีลักษณะคลุมเครือ ไม่แน่นอนและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น จึงต้องมีความเป็นประชาธิปไตยและความรับผิดชอบส่วนบุคคลในการบริหารงานของรัฐบาลมากขึ้น NPA จะมุ่งเน้นในการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ประมวลจริยธรรม (Code of Ethics) และการตัดสินใจส่วนตัวเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน แทนที่จะมุ่งเน้นในเรื่องของบังคับควบคุมอย่างเข้มงวดจากภายนอกตามแนวคิดในยุค TPA (Cohen & Eimicke, 2000, p.578; Menzel, 2007, p.34)

แนวคิดของ NPA ที่เกี่ยวกับจริยธรรมภาครัฐได้เปลี่ยนหลักการของจริยธรรมภาครัฐแบบกลับหัวกลับหาง (Upside Down) นักวิชาการในกลุ่มนี้เชื่อว่าเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งและผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง แสดงถึงการคุกคามในระดับพื้นฐานต่อรัฐบาลที่มีจริยธรรม ข้าราชการที่มีความเหนือกว่าทางจริยธรรมและมีความรู้มากกว่าเกี่ยวกับประเด็นนโยบายสาธารณะ จะเป็นผู้รับประกันต่อประชาชนได้ดีที่สุดในการที่จะมีรัฐบาลที่ดีและมีความซื่อสัตย์ และเพื่อให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้คุ้มครองคุณธรรมภาครัฐสามารถทำหน้าที่ของตนได้เป็นอย่างดี NPA จึงได้เน้นถึงความจำเป็นที่จะให้ผู้คุ้มครองมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น โดยผ่านการกระจายอำนาจ การควบคุมทางสังคมและการมีส่วนร่วมสาธารณะให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการตัดสินใจของรัฐบาล และจากแนวคิดดังกล่าวได้นำไปสู่การปฏิรูปการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การปกป้องผู้ที่นำข้อมูลการทุจริตในที่ทำงานออกมาเปิดเผย และการสร้างผู้บริหารระดับสูงเพื่อทำหน้าที่ในการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้การ

ควบคุมของฝ่ายการเมืองเหนือหน่วยงานฝ่ายบริหารของรัฐบาลอ่อนกำลังลง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความไว้วางใจที่เพิ่มมากขึ้นในการตัดสินเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ที่เป็นปัจเจกบุคคล มากกว่าฝ่ายบริหารสูงสุดและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง (Cohen & Eimicke, 2000, p.579)

กล่าวโดยสรุป จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจยุคที่ 2 หรือจริยธรรมในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPA) ประกอบด้วย (1) การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง (2) การมุ่งเน้นในเรื่องของความเมตตากรุณา (3) การมุ่งเน้นในเรื่องของความเป็นธรรมในสังคม (4) การให้ความสำคัญกับประมวลจริยธรรม และ (5) การตัดสินใจจากสำนึกที่อยู่ภายในของบุคคล

จริยธรรมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

ในปี ค.ศ.1992 Osborne และ Gaebler ได้ร่วมกันเขียนหนังสือขึ้นมาเล่มหนึ่งมีชื่อว่า *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* ซึ่งหนังสือเล่มนี้ได้มีอิทธิพลอย่างลึกซึ้งต่อทฤษฎีและการปฏิบัติของการบริหารภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในกลุ่มเวสต์มินเตอร์ (Westminster)[3]

[3] ประเทศกลุ่มเวสต์มินเตอร์ (Westminster) หมายถึง ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาตามตัวแบบทางการเมืองในประเทศอังกฤษ ซึ่งได้แก่ประเทศในเครือจักรภพ (Commonwealth) ส่วนใหญ่ และอดีตประเทศในเครือจักรภาพ โดยชื่อเรียกดังกล่าวมาจากพระราชวังเวสต์มินเตอร์ (Westminster Palace) ซึ่งเป็นที่ตั้งของรัฐสภาอังกฤษ โดยประเทศในกลุ่มเวสต์มินเตอร์ที่สำคัญที่มีการปฏิรูปตามแนว

ในหนังสือเล่มดังกล่าวผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐบาลและชี้ให้เห็นว่าความล้มเหลวดังกล่าวเป็นผลมาจากระบบของรัฐบาล (Government Systems) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงใหม่ (Reinventing) เพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวดังกล่าว โดย Osborne และ Gaebler เห็นว่าปัญหาที่เป็นแกนกลางของระบบดังกล่าวเป็นเรื่องของ “วิธีการ” (Means) ไม่ใช่เรื่องของ “เป้าหมาย” (Ends) และจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดแนวคิดการบริหารรัฐกิจในยุคที่ 3 ขึ้นมา ซึ่งรู้จักกันโดยทั่วในชื่อของ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management: NPM) โดยมีเป้าหมายที่เป็นแกนหลักก็คือ การสร้างรัฐบาลที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และการได้ผลลัพธ์ที่มากขึ้นด้วยต้นทุนที่น้อยลง ในแง่ที่เกี่ยวกับมุมมองทางด้านจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจนั้น Osborne และ Gaebler ได้กลับหัวกลับหาง (Upside Down) แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ พวกเขาได้ปฏิเสธเครื่องมือของการปฏิรูปเชิงจริยธรรมในช่วงทศวรรษ 1980 ที่ให้ผู้ตรวจการทั่วไปและผู้สอบบัญชีแสวงหาวิธีการขุดรากถอนโคนความสูญเปล่า การฉ้อฉลและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด โดยพวกเขาเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเพียงการมองแบบช่วงสั้น ๆ เป็นแค่เพียงรูปแบบในเชิงสัญลักษณ์ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง (Osborne & Gaebler, 1992; Cohen & Eimicke, 2000, pp.584-585; O’Flynn, 2007, pp.353-363; Kolthoff, 2007, pp.13-16; Geuras & Garofalo, 2011, pp.283-288; Radhika, 2012, pp.24-25)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ เป็นต้น

นักวิชาการในกลุ่ม NPM ได้โจมตีและหักล้างแนวคิดทางจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระเบียบและกฎเกณฑ์ตามแนวคิดของนักวิชาการในยุค TPA โดยพวกเขาได้ตั้งคำถามว่า ถ้าต้นทุนที่ต้องจ่ายไปในการค้นหาหรือป้องกันการคอร์รัปชั่น สูงกว่าจำนวนเงินที่เหลืออยู่ในขั้นสุดท้ายถ้าหากไม่เข้าไปแทรกแซง มันคุ้มค่าที่จะจ่ายหรือไม่ และสิ่งที่นักวิชาการในกลุ่มนี้เห็นว่าเป็นปัญหาที่ใหญ่กว่านั้นก็คือ การพยายามแสวงหารัฐบาลที่ปลอดคอร์รัปชั่นทำให้เราต้องสร้างระบบสาธารณะที่เต็มไปด้วยกำหนดกฎเกณฑ์ การควบคุมและการตรวจสอบการทำงานอย่างเข้มงวดในทุกกระบวนการและทุกขั้นตอนจนทำให้การผลิตที่มีคุณภาพสูงและผลผลิตจำนวนมากไม่สามารถเกิดขึ้นได้ โดยแนวคิดที่นักวิชาในกลุ่มนี้ได้เสนอเข้ามาแทนที่ก็คือการสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-Based Government) โดยการเน้นที่การวัดการปฏิบัติงานและผลลัพธ์ที่ออกมาตามที่ได้กำหนดไว้ นักวิชาการในกลุ่มนี้เชื่อว่าจะสามารถลดการคอร์รัปชั่นให้น้อยลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (ไม่ใช่มุ่งเน้นที่กฎเกณฑ์) จะทำให้รัฐบาลมีการทำงานที่ดีขึ้นและมีจริยธรรมมากขึ้น โดยนัยนี้ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีจริยธรรมก็คือ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Cohen & Eimicke, 2000, pp.585-586)

นอกจากการโจมตีและหักล้างแนวคิดเชิงจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ในฐานะที่เป็นรากฐานเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจในกลุ่ม TPA แล้ว นักวิชาการในกลุ่ม NPM ยังได้ปฏิเสธและหักล้างแนวคิดเชิงจริยธรรมของนักวิชาการในกลุ่ม NPA ก่อนหน้านี้ ที่เชื่อว่ารัฐบาลจะมีจริยธรรมมากขึ้นได้โดยการสนับสนุนให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐประยุกต์ใช้จริยธรรมส่วนบุคคลในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการดำเนินงาน และ

เชื่อว่าการควบคุมเชิงเชิงจริยธรรมจะต้องเกิดจากจิตสำนึกภายในของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคน ซึ่งนักวิชาการในกลุ่ม NPM เห็นว่าแนวคิดดังกล่าวไม่สามารถจะก่อให้เกิดจริยธรรมขึ้นมาได้จริง เนื่องจากมันตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการที่คลุมเครือและไม่แน่นอน สำหรับแนวคิดที่นักวิชาการในกลุ่ม NPM ได้เสนอเข้ามาแทนที่ก็คือ การสร้างรัฐบาลที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ (Customer-Driven Government) ซึ่งเป็นผลมาจากข้อเท็จจริงที่ว่างบประมาณของหน่วยงานของรัฐบาลส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกกำหนด หรือแม้กระทั่งได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญจากความต้องการของประชาชนที่เป็นผู้รับบริการ โดยนัยนี้ ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีจริยธรรมก็คือ ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานโดยยึดลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (Cohen & Eimicke, 2000, pp.585-586)

นักวิชาการในกลุ่ม NPM เห็นว่ารัฐบาลที่มีการปรับปรุงใหม่ควรจะต้องมีการกระจายอำนาจ มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชาในแนบราบ มีการร่วมมือกันระหว่างผู้ใช้แรงงานและฝ่ายจัดการและการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ แต่ข้อเสนอของนักวิชาการในกลุ่มนี้ที่ก่อให้เกิดการถกเถียงในเชิงจริยธรรมกันอย่างกว้างขวางมากที่สุดก็คือ การเสนอแนะให้รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการ (Enterprising Government) โดยให้รัฐบาลเป็นผู้หารายได้เข้ามาไม่เพียงแค่ใช้จ่ายออกไปเท่านั้น และแนะนำว่ารัฐบาลควรดำเนินการในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการดำเนินงานในธุรกิจภาคเอกชนมากขึ้น ซึ่งข้อเสนอที่ให้รัฐบาลทำตัวเป็นผู้ประกอบการและบริหารงานตามแนวคิดธุรกิจภาคเอกชนดังกล่าว ได้ถูกโจมตีอย่างหนักว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาเชิงจริยธรรมในการบริหารภาครัฐที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 และต่อเนื่องมาจนถึงต้นศตวรรษที่ 21

เนื่องจากเป้าหมายหลักของการดำเนินงานในภาคธุรกิจคือกำไร ในขณะที่เป้าหมายหลักของการดำเนินงานในภาครัฐคือเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น แนวคิดของนักวิชาการกลุ่ม NPM จึงน่าจะไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมกับการบริหารภาครัฐ (Cohen & Eimicke, 2000, p.586)

คำถามที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ อะไรคือนัยของ NPM ต่อพฤติกรรมและการปฏิบัติในเชิงจริยธรรม แม้ผู้ที่ยึดถือแนวคิดนี้จะไม่ได้สนับสนุนให้มีการใช้ NPM เพื่อละเมิดกฎหมายหรือการบริหารที่เป็นการละเมิดจริยธรรม แต่นักวิชาการในกลุ่ม NPM ส่วนใหญ่จะ “เงียบ” หรือ “ไม่พูดถึง” เกี่ยวกับเรื่องของจริยธรรมหรือศีลธรรมในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งการเงียบหรือไม่พูดถึงนี้ทำให้มีนักวิชาการบางส่วนมีความกังวลเป็นอย่างมากกับผลที่จะเกิดตามมา ยกตัวอย่างเช่น Larry Terry หนึ่งในนักวิชาการที่ต่อต้านแนวคิดของ NPM เชื่อว่า NPM ไปไกลเกินไปในการที่รวมเอาคุณค่าแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Values) มาเป็นแนวปฏิบัติ เช่น ความเป็นอิสระ วิสัยทัศน์ส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับอนาคต การปิดบังอำพราง ความเสี่ยง การครอบงำ การบีบบังคับและการไม่นับถือประเพณี เป็นต้น (Menzel, 2007, pp.40-41; Geuras & Garofalo, 2011, pp.302-304)

George Frederickson เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่ต่อต้านแนวคิดของ NPM อย่างแข็งขัน โดยเขาได้แสดงความกังวลว่า NPM ในฐานะที่เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับจากสำนักประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ได้ลดผลประโยชน์สาธารณะลงไปเหลือเพียงแค่ “ผลรวมของปัจเจกบุคคล” ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะที่นิยามเช่นนี้ไม่ใช่ผลประโยชน์สาธารณะที่แท้จริง เป็นเพียงแค่ผลประโยชน์ที่เกิดจากการแข่งขันกันเท่านั้น (Menzel, 2007,

p.41) Frederickson ได้เตือนให้ระมัดระวังเกี่ยวกับการลดความเป็นพลเมือง (Citizens) ไปสู่ความเป็นลูกค้า (Customers) ซึ่งอาจจะส่งผลโดยรวมให้มีการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของรัฐบาล เนื่องจากตามแนวคิดของ “ความเป็นลูกค้า” รัฐบาลจะให้บริการเฉพาะกับ “ลูกค้า” ที่มีความสามารถใน “การจ่าย” เท่านั้น ในขณะที่แนวคิดเรื่อง “ความเป็นพลเมือง” รัฐบาลจะต้องดูแลประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าเขาจะมีความสามารถใน “การจ่าย” หรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ Frederickson ยังได้แสดงความห่วงใยเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปรับปรุง (รัฐบาล) ใหม่ (Reinventing) และการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของภาคเอกชน (Privatization) โดยเขาได้กล่าวไว้ว่า

> “รัฐบาล... ได้รับการปรับปรุงใหม่ (Reinventing) โดยการรวมภาครัฐกับภาคเอกชนเข้าด้วยกัน การให้อำนาจประชาชนในการเลือก และวิธีการอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก โดยสรุปก็คือ ในปัจจุบันนี้ถือเป็นแฟชั่นที่จะต้องมีการลดบทบาทของรัฐบาล (De-Governmentalize) โดยเชื่อว่าจะทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงและทำให้มีการบริการที่ดีขึ้น ถ้าหน้าที่ของรัฐบาลก่อนหน้านี้เปลี่ยนไปเป็นของภาคเอกชนหรือทำหน้าที่ร่วมกัน ก็มั่นใจได้เลยว่าการคอร์รัปชั่นจะเพิ่มขึ้น มันเป็นเรื่องตลกอย่างมากที่จะบอกว่า ในขณะที่รัฐบาลกำลังแปรรูปไปเป็นแบบภาคเอกชน ได้มีความห่วงใยที่เพิ่มขึ้นต่อจริยธรรมของรัฐบาล” (Menzel, 2007, p.41)

Gawthrop เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของ NPM โดยเขาได้ชี้ให้เห็นถึงอันตรายของการลดความเป็นระบบราชการของรัฐบาล (Debureacratizing Government) และการปฏิบัติต่อการบริการสาธารณะ (Public Service) ในฐานะที่เป็นแค่เพียง “งาน” (Work) ไว้ว่า

> “เราเผชิญหน้ากับความจริงแบบใหม่ที่พลเมืองได้ถูกปรับปรุงใหม่ให้กลายเป็นลูกค้า กลุ่มผลประโยชน์... ได้ถูกกำหนดให้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และที่สำคัญที่สุดก็คือ ข้าราชการได้ถูกหลอมใหม่ในเบ้าหลอมของผู้ประกอบการ (Entrepreneurs) อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดบทบาทใหม่ให้แก่ระบบราชการ แทบจะไม่ได้ให้ความสนใจเลยว่าความจริงแบบใหม่นี้จะมีความสอดคล้องกับคุณค่าเชิงจริยธรรม-ศีลธรรม (Ethical-Moral Values) และคุณธรรม (Virtues) ที่ฝังรากลึกอยู่ในระบอบประชาธิปไตยของเราหรือไม่” (Menzel, 2007, p.41)

Gawthrop ได้ชี้ให้เห็นว่า ตามแนวคิดของ NPM ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลและคำแนะอย่างเป็นวัตถุวิสัย (Objective) และอย่างไม่มีอคติต่อผู้บังคับบัญชาที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่ดี ซึ่งจะต้องทำตามความสำนึกในหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้จัดหาข้อมูลที่เป็นกลางที่มีความสามารถ กลายเป็นไม่ใช่ทั้งตัวแสดงที่มีศีลธรรม (Moral) หรือผิดศีลธรรม (Immoral) แต่พวกเขากลายเป็นผู้ที่ “ไร้ศีลธรรม” (Amoral) และด้วยเหตุนี้ พวกเขาจึงไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีจริยธรรมและอย่างเป็นประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง และแนวคิด

เกี่ยวกับคุณธรรม เช่น ความเชื่อ (Faith) ความหวัง (Hope) และความรัก (Love) ก็ไม่ได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐกิจในยุคปัจจุบัน (Menzel, 2007, pp.41-42)

การที่ NPM เป็นแนวคิดของการบริหารจัดการที่ “เป็นใบ้ในเชิงจริยธรรม” (Ethical Muteness) ไม่พูดถึงและไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของจริยธรรม ลดความเป็นพลเมืองไปสู่ความเป็นลูกค้า และลดความเป็นวิชาชีพของการให้บริการสาธารณะลงไปสู่ความเป็นนักธุรกิจที่ต้องทำให้ลูกค้าพอใจ ถือได้ว่าเป็นวิกฤติการณ์ทางด้านจริยธรรมในการบริหารภาครัฐที่ร้ายแรง และควรจะต้องมีการแสวงหาแนวคิดการบริหารรูปแบบใหม่และรากฐานเชิงจริยธรรมแบบใหม่ที่เหมาะสมกว่าเข้ามาแทนที่ ซึ่งบริบทและเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากศตวรรษที่ 20 ไปสู่ศตวรรษที่ 21 ดังนั้น คำถามที่ตามมาก็คือ แนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 ควรจะมีลักษณะเป็นอย่างไร ซึ่งถือเป็นคำถามที่ท้าทายซึ่งนักวิชาการและนักปฏิบัติในการบริหารภาครัฐจะต้องค้นคว้าหาคำตอบกันต่อไป

กล่าวโดยสรุป จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจยุคที่ 3 หรือจริยธรรมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ประกอบด้วย (1) การบริหารงานโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (2) การทำงานด้วยต้นทุนที่ต่ำลงแต่ได้ผลงานมากขึ้น (3) การให้ความสำคัญกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ (4) การกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (5) การจัดสายการบังคับในแนวนอน (6) การมีบทบาทเป็นผู้ประกอบการ และ(7) การใช้แนวคิดการบริหารจัดการแบบภาคเอกชน

การสรุปและวิเคราะห์

จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่าจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค ดังต่อไปนี้

ยุคที่ 1: จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (TPA) ซึ่งในยุคนี้แนวคิดเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจ ประกอบด้วย (1) การแยกการบริหารออกจากการเมือง (2) การยึดถือกฎหมายและข้อบังคับในเชิงวิชาชีพ (3) การวางตัวเป็นกลางตามแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ (4) การยึดถือแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ และ (5) การยึดถือคุณค่าแบบประชาธิปไตย และสามารถสรุปได้ว่าแนวคิดเชิงจริยธรรมที่เป็นแกนหลักของการบริหารรัฐกิจในยุคนี้ก็คือ จริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ (Rules-Based Ethics)

ยุคที่ 2: จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPA) ซึ่งในยุคนี้แนวคิดเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจ ประกอบด้วย (1) การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง (2) การมุ่งเน้นในเรื่องของความเมตตากรุณา (3) การมุ่งเน้นในเรื่องของความเป็นธรรมในสังคม (4) การให้ความสำคัญกับประมวลจริยธรรม และ (5) การตัดสินใจจากสำนึกที่อยู่ภายในของบุคคล และสามารถสรุปได้ว่าแนวคิดเชิงจริยธรรมที่เป็นแกนหลักของการบริหารรัฐกิจในยุคนี้ก็คือ จริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม (Virtues-Based Ethics)

ยุคที่ 3: จริยธรรมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งในยุคนี้แนวคิดเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจ ประกอบด้วย (1) การบริหารงานโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (2) การทำงานด้วยต้นทุนที่ต่ำลงแต่ได้ผลงานมากขึ้น (3) การให้ความสำคัญกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ (4) การกระจายอำนาจหน้าที่

และความรับผิดชอบ (5) การจัดสายการบังคับในแนวนอน (6) การมีบทบาทเป็นผู้ประกอบการ และ (7) การใช้แนวคิดการบริหารจัดการแบบภาคเอกชน และสามารถสรุปได้ว่าแนวคิดเชิงจริยธรรมที่เป็นแกนหลักของการบริหารรัฐกิจในยุคนี้ก็คือ จริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลลัพธ์ (Results-Based Ethics)

ดังนั้น ผลจากการศึกษาจึงชี้ให้เห็นว่าแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจจากอดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการเคลื่อนตัวจาก จริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ (Rules-Based Ethics) ในยุคที่ 1 ไปสู่จริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม (Virtues-Based Ethics) ในยุคที่ 2 และไปสู่จริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลลัพธ์ (Results-Based Ethics) ในยุคที่ 3 ตามลำดับ

การเปลี่ยนแนวคิดเชิงจริยธรรมจากยุคหนึ่งไปสู่อีกยุคหนึ่งนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่ามาจากเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ (1) แนวคิดเชิงจริยธรรมที่มีนำไปใช้ในแต่ละยุคนั้นมีข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนอยู่ในตัวเอง เมื่อมีการนำมาประยุกต์ใช้ในภาคปฏิบัติข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนที่มีอยู่ก็จะปรากฏเด่นชัดมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงต้องมีการแสวงหาแนวคิดทางจริยธรรมแบบอื่นมาแทนที่ และ (2) เมื่อบริบทของโลกเปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมหรือเทคโนโลยี ทำให้แนวคิดเชิงจริยธรรมที่เคยใช้ได้ผลในช่วงเวลาหนึ่งกลับกลายเป็นปัญหาเมื่อมีการนำไปประยุกต์ใช้ในอีกช่วงเวลาหนึ่ง และทำให้ต้องมีการแสวงหาแนวคิดทางจริยธรรมแบบอื่นมาแทนที่

จากการศึกษาในงานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจในยุคที่ผ่าน ๆ มาล้วนแต่เป็นแนวคิดที่มีปัญหาอยู่ในตัวเอง

ด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดเชิงจริยธรรมในยุคที่ 3 คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีการนำมาใช้ในการบริหารรัฐกิจในช่วงประมาณ 2-3 ทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 ต่อเนื่องมาจนถึงทศวรรษที่ 1-2 ของศตวรรษที่ 21 นั้น เป็นแนวคิดที่ถูกโจมตีว่าไม่ให้ความสำคัญ ไม่พูดถึงและไม่สนใจกับแนวคิดเชิงจริยธรรมและคุณธรรมในฐานะที่เป็นคุณสมบัติที่ปัจเจกบุคคลและเจ้าหน้าที่รัฐพึงมี แต่กลับไปมุ่งเน้นในเรื่องของผลประโยชน์และต้นทุน-ผลกำไรตามแนวคิดของการบริหารธุรกิจในภาคเอกชน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาทางจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ดังนั้น สิ่งที่ต้องการเร่งด่วนในการบริหารงานภาครัฐก็คือ แนวคิดหรือตัวแบบทางจริยธรรมแบบใหม่ที่มีความเหมาะสมมากกว่าที่จะนำไปใช้ในการบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 ซึ่งจะต้องมีการค้นคว้าหาคำตอบกันต่อไป

เอกสารอ้างอิง

Adams, G. B. (2001). Administrative Ethics and the Chimera of Professionalism: The Historical Context of Public Service Ethics. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.291-308). New York: Marcel Dekker.

Bowman, J. S. (2001). From Codes of Conducts to Codes of Ethics: The ASPA Case. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.335-353). New York: Marcel Dekker.

Bowman, J. S., and West, J. P. (2015). *Public Service Ethics: Individual and Institutional Responsibilities.* London: SAGE Publications Ltd.

Bruce, W. (2001). *Classics of Administrative Ethics.* Colorado: Westview Press.

Chandler, R. C. (2001). Deontological Dimensions of Administrative Ethics Revisited. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.179-193). New York: Marcel Dekker, Inc.

Cohen, S., and Eimicke, W. (2000). Trends in 20th Century United States Government Ethics. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, *3*(3&4), pp.571-597.

Fox, C. J. (2001). The Use of Philosophy in Administrative Ethics. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.105-130). 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.

Geuras, D. and Garofalo, C. (2011). *Practical Ethics in Public Administration.* Virginia: Management Concepts.

Gortner, H. F. (2001). Values and Ethics. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.509-528). New York: Marcel Dekker, Inc.

Hanbury, G. L. (2004). A Pracademic's Perspective of Ethics and Honor: Imperatives for Public Service in the 21st Century!. *Public Organization Review: A Global Journal*, *4*, pp.187-204.

Hejka-Ekins, A. (2001). Ethics in In-service Training. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.79-104). New York: Marcel Dekker.

Kolthoff, E. W. (2007). *Ethics and New Public Management: Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity.* Den Haag: BJU Legal.

Koven, S. G. (2015). *Public Sector Ethics: Theory and Applications.* London: CRC Press.

Lawton, A., Rayner, J., and Lasthuizen, K. (2013). *Ethics and Management in the Public Sector.* London: Routledge.

Lynch, C. E., and Lynch, D. L. (2009). Democratic Morality: Back to the Future. In R. W. Cox III (Ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases* (pp.5-25). New York: M.E. Sharpe, Inc.

Martinez, J. M. (2009). *Public Administration Ethics for the 21st Century.* California: Praeger-ABC-CLIO, LLC.

Martinez, J. M., and Richardson, W. D. (2008). *Administrative Ethics in the Twenty-first Century.* New York: Peter Lang Publishing.

Menzel, D. C. (2001). Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How?. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.355-366). New York: Marcel Dekker.

Menzel, D. C. (2007). *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. New York: M.E. Sharpe.

O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, *66*(3), pp.353-366.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector.* New York: Addison-Wesley Publishing Company.

Pops, G. M. (2001). A Teleological Approach to Administrative Ethics. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.194-205). New York: Marcel Dekker.

Radhika, D. (2012). Ethics in Public Administration. *Journal of Public Administration and Policy Research*, *4*(2), pp.23-31.

Songklin, P. (2016). Managing Ethics in Public Sector: Integrity Approach. *Journal of Governance & Politics*, *7*(4), pp.578-593.

Songklin, P. (2017). Ethics in Public Administration: Theoretical Foundation. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, *84*, pp.390-393.

Svara, J. (2015). *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. Burlington: Jones & Bartlett Learning.

Ventriss, C. (2001). The Relevance of Public Ethics to Administration and Policy. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.263-290). New York: Marcel Dekker.