

ความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรมตามพระราชบัญญัติมาตรฐาน  
ทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ของเจ้าหน้าที่รัฐมีผลต่อพฤติกรรมเชิงจริยธรรม:  
กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
Understanding Derived from Ethical Knowledge under the Ethical  
Standards Act B.E. 2562 and Its Influence on Ethical Behavior:  
A Case Study of Provincial Administrative Organizations

สหมัก จันทสร<sup>1</sup>  
Sahabhuka Chantasorn<sup>1</sup>

Received: 8 November 2025 Revised: 22 February 2026 Accepted: 23 February 2026

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรมที่มาจากมิติ  
ความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริง และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 2) เพื่อศึกษาพฤติกรรมเชิงจริยธรรม  
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ.  
2562 และ 3) เพื่อศึกษาความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรมที่มาจากมิติความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริงและ  
การตีความกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ  
(Qualitative Research) เป็นศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง  
(Documentary Analysis) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูล  
ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) รวมจำนวน 17 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม และ  
วิเคราะห์ข้อมูลตามประเด็นตามเนื้อหาและเรียบเรียงเป็นเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัย พบว่า 1) เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดมีความเข้าใจพื้นฐานและทัศนคติเชิงบวกต่อพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ.  
2562 โดยมองว่าเป็นกรอบสำคัญในการกำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติตน

<sup>1</sup> นิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; Master of Public Administration  
Program, Chulalongkorn University. Email: sahabhuka.chantasorn@gmail.com

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานผู้ปฏิบัติยังมีข้อจำกัดในการตีความและการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ โดยยังอิงแนวทางหรือคำสั่งจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มากกว่าการใช้ดุลยพินิจจากตัวบทกฎหมายโดยตรง 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มีพฤติกรรมสอดคล้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมและหลักคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่โดยให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และประโยชน์ส่วนรวม การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมพบในส่วนน้อย และหน่วยงานมีระบบกำกับติดตาม ส่งเสริม และประเมินผลด้านจริยธรรมอย่างต่อเนื่อง แม้ระดับจิตสำนึกของแต่ละบุคคลยังแตกต่างกัน และ 3) ความเข้าใจในมาตรฐานทางจริยธรรมทั้งในมิติข้อเท็จจริงและการตีความกฎหมายมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยช่วยทำให้เกิดความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจยังคงจำกัด อยู่ในลักษณะการปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าการยึดถือจริยธรรมในฐานะคุณค่าภายใน ส่งผลให้มาตรฐานทางจริยธรรมยังไม่ฝังรากเป็นวัฒนธรรมองค์กรอย่างแท้จริง

**คำสำคัญ:** ความเข้าใจ ความรู้เชิงจริยธรรม พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

## Abstract

This research aims to: (1) examine public officials' understanding of ethical knowledge derived from factual knowledge and legal interpretation under the Ethical Standards Act B.E. 2562 (2019) within Provincial Administrative Organizations; (2) study the ethical behavior of public officials in Provincial Administrative Organizations in accordance with the Act; and (3) investigate how ethical knowledge—based on factual understanding and legal interpretation—affects the ethical behavior of public officials under the Act. This study employs a qualitative research approach, drawing on documentary analysis and in-depth interviews with 17 key informants. Data were collected using interview guidelines and analyzed thematically, then presented in a descriptive manner.

The findings corresponding to the research objectives indicate that: (1) public officials in Provincial Administrative Organizations possess a basic understanding and a positive attitude toward the Ethical Standards Act B.E. 2562 (2019), viewing it as an important framework for guiding conduct. However, implementing agencies still face limitations in interpretation and practical application, relying more on guidelines

or directives from central agencies such as the Office of the Civil Service Commission than on discretion derived directly from the statutory text; (2) most public officials demonstrate ethical behavior consistent with ethical standards and moral principles in the performance of official duties, emphasizing integrity, responsibility, and the public interest. Violations of ethical standards are found to be minimal, and agencies maintain ongoing systems for supervision, promotion, and evaluation of ethics, despite variations in individual ethical consciousness; and (3) understanding ethical standards in both factual and legal-interpretative dimensions influences public officials' ethical behavior by increasing caution and awareness in duty performance. Nevertheless, such understanding remains largely compliance-oriented rather than rooted in ethics as intrinsic values, resulting in ethical standards not yet being fully institutionalized as an organizational culture.

**Keywords:** Understanding, Ethical Knowledge, Ethical Standards Act B.E. 2562

## บทนำ (Introduction)

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญต่อหลักคุณธรรมและจริยธรรมอย่างชัดเจน และเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำประมวลมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ พร้อมเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 77 ที่ระบุว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการเพิ่มประสิทธิภาพและการบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรม โดยกำหนดให้มีระบบและกลไกที่ชัดเจนเพื่อให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันได้ปรับปรุงข้อบทพร้อมและกำหนดให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ใช้เป็นหลักในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานตามมาตรา 76 วรรคสาม “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว” ซึ่งคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม

ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 และตราพระราชบัญญัติขึ้นภายใต้คำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562” ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 เมษายน 2562 เป็นต้นไป พระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งหมายถึง ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในฝ่ายบริหาร เพื่อใช้เป็นหลักในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงาน

สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานของรัฐหนึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีบทบาทสำคัญด้านการบริหารและการปกครอง เนื่องจากเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจ (Decentralized) ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจในการจัดบริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตน เช่น การบริหารจัดการงบประมาณ สัตว์สวนภาษีและอากร รวมถึงการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2567 ให้แก่ท้องถิ่น จำนวน 125,800 ล้านบาท โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด 27,553.91 ล้านบาท (รัฐบาลไทย, 2567) รูปแบบการบริหารราชการท้องถิ่นประกอบด้วยฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ซึ่งมีข้าราชการการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทำให้มีลักษณะการบริหารที่มีเอกภาพ แตกต่างจากส่วนกลางและภูมิภาค พร้อมกับงบประมาณที่ถูกจัดสรรจำนวนมาก ทำให้ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะมีความสำคัญสูง (อรทัย ก๊กผล, 2546 อ้างถึงใน เชิงชาญ จงสมชัย และสุนทรชัย ชอบยศ, 2562) ระบุว่า การบริหารท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ ผู้บริหารต้องมีความสามารถในสี่มิติ ได้แก่ การพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาองค์กร ผลสัมฤทธิ์การบริหารการคลัง และการบริการที่มีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ได้รับการเน้นมาตั้งแต่ก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 หลังวิกฤตเศรษฐกิจจากเงื่อนไขของกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลไทยต้องสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารภาครัฐ จึงมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ กรณีร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

จากสถิติการทุจริตในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จากสำนักงาน ป.ป.ช. พบค่ากล่าวหาทั้งหมด 9,254 เรื่อง โดยส่วนใหญ่ (6,560 เรื่อง) ร้องเรียนโดยตรงต่อ ป.ป.ช. ค่ากล่าวหาเกี่ยวกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดในทุกภาค และอันดับสองในส่วนกลาง รองจากกระทรวงมหาดไทย จำนวนคำกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1,739 เรื่อง แบ่งเป็นประเภทจัดซื้อจัดจ้าง 827 เรื่อง (47.56%) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ 346 เรื่อง (19.90%) และยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน 171 เรื่อง (9.83%) เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2566 พบว่าคำกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น 9.14% และประเภทฝ่าฝืนจริยธรรมเพิ่มขึ้น 12.24% การบริหารท้องถิ่นมักมีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) สร้างโครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำ ซึ่งสอดคล้องกับข้อกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 49-51 และพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนจังหวัด พ.ศ. 2450 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 มาตรา 9 และ 35/1 โดยบัญญัติว่า ห้ามผู้ที่เคยถูกสั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะทุจริต หรือฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เป็นกรอบสำคัญในการสร้างเสริมศักยภาพบุคลากรคุณภาพ เน้นการปฏิบัติอย่างมีคุณธรรม หน่วยงานรัฐต้องจัดทำประมวลจริยธรรมกำหนดผู้รับผิดชอบ ดำเนินกิจกรรมส่งเสริมความรู้ การฝึกอบรม และมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมถึงการประเมินผลการปฏิบัติ เพื่อลดความเสี่ยงทางจริยธรรมและป้องปรามการทุจริต กระบวนการความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรม จึงเป็นกระบวนการสำคัญหนึ่งที่สามารถพัฒนาให้เกิดการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ให้ดำเนินลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรมที่มาจากมิติความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริงและการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562
2. เพื่อศึกษาพฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562
3. เพื่อศึกษาความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรมที่มาจากมิติความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริงและการตีความกฎหมายที่ส่งผลต่อพฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

## บททวนวรรณกรรม (Literature Review)

ความเข้าใจเป็นการกระทำของมนุษย์โดยใช้ความเป็นเหตุผลหรือตรรกะที่เป็นทางการอย่างเดียวไม่เพียงพอ นักสังคมศาสตร์จึงสร้างจุดยืนญาณวิทยา (Epistemology) และระเบียบวิธี (Methodology) ที่หลากหลายในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม Anthony Giddens (1982 อ้างถึงใน พิชาय รัตนติลก ณ ภูเก็ต, 2557, น.16,20-21) ชี้ว่าการตีความตนเอง (Self-Interpretation) และความสัมพันธ์ของพวกเขาต่อบริบทเป็นสิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจเพื่อได้ทราบอย่างลึกซึ้งว่า ทำไมผู้คนจึงกระทำเช่นนั้นและการกระทำนั้นมีนัยต่อสังคม นักตีความนิยมเห็นว่าเป้าประสงค์ของการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมเป็นการตีความ (Interpretation) เพื่อให้เกิดความเข้าใจ (Understanding) ความเข้าใจจากภววิทยา (Ontology) เป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความมีอยู่จริงหรือสภาวะการดำรงอยู่จริงของสรรพสิ่งและธรรมชาติของความเป็นจริง Guba and Lincoln (1994 อ้างถึงใน พิชาय รัตนติลก ณ ภูเก็ต, 2557, น.16,20-21, 25-32) โดยที่สัจนิยมบริสุทธิ์ (Naive realism) เชื่อว่าความเป็นอยู่จริงดำรงอยู่และสามารถเข้าใจได้ เพราะความเป็นจริงถูกขับเคลื่อนจากกฎและกลไกธรรมชาติที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงสรุปอยู่ในกฎทั่วไป ที่ไม่ขึ้นกับกาล (Time) สถานที่ (Space) และบริบท (Context) ความรู้บางอย่างอยู่ในรูปของกฎของเหตุ-ผล (Cause-Effect Laws) นอกจากนี้ ญาณวิทยา (Epistemology) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ที่ศึกษากับตัวผู้ศึกษาและยังเป็นการศึกษาความรู้ (Knowledge) และความเชื่อที่ได้รับการพิสูจน์ว่า ถูกต้อง (Justified Belief) และวิธีวิทยา (methodology) เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับตรรกะของการแสวงหาความรู้ในศาสตร์ โดยเฉพาะการตรวจสอบศักยภาพและข้อจำกัดของเทคนิคหรือกระบวนการศึกษา หรือระเบียบวิธีที่นักวิชาการในแต่ละสาขาใช้แสวงหาความรู้ นอกจากนี้ความเข้าใจการตีความกฎหมายยังเป็นการค้นหาหรืออธิบายความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมาย โดยอาศัยการใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึกให้มีความหมายที่ชัดเจนขึ้น เพื่อที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม โดยถ้อยคำที่ประกอบกันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายนั้น มักจะมีข้อจำกัดในตัวเอง ในบางกรณีถ้อยคำบางคำอาจมีความหมายได้หลายนัย กฎหมายที่บัญญัติขึ้นส่วนใหญ่มักจะบัญญัติด้วยถ้อยคำที่มีความหมายอย่างกว้าง เพื่อให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและ ไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบ่อย หรือในบางกรณีผู้บัญญัติกฎหมายก็ใช้ถ้อยคำที่ไม่อาจสื่อความหมายตามที่ต้องการได้อย่างชัดเจน ทำให้ตัวบทกฎหมายคลุมเครือและมีข้อสงสัยว่าจะใช้กฎหมายดังกล่าวบังคับแก่กรณีใดบ้าง จึงนิยมใช้หลักอยู่ 3 ประการ คือ 1) ต้องมีความชัดเจน พินิจพิเคราะห์แล้ว จะสามารถเข้าใจได้ว่ามีความหมายว่า

อย่างไร 2) ต้องไม่มีความซ้ำซ้อน เมื่อเขียนเรื่องใดในที่หนึ่งแล้วต้องไม่ไปเขียนในที่อื่นอีก กฎหมายไม่จำเป็นต้องเน้นย้ำ และ 3) ต้องมีความกะทัดรัด ไม่ฟุ่มเฟือย ถ้อยคำที่ใช้ทุกถ้อยคำต้องมีความหมายตรงตามเจตนารมณ์ของผู้ร่าง คำทุกคำที่ใช้ต้องมีความจำเป็นที่ต้องมีอยู่ เพราะต้องการความหมายของคำ ๆ นั้น ถ้าตัดออกเสียจะทำให้ไม่ได้ความตามที่ต้องการหรือความหมายผิดไป (ทวิยศ ศรีเกศ, 2558 น.6-7) Kohlberg (1969 อ้างถึงใน อภิวัฒน์ จั่วลำหิน, 2553 และนีออน พิณประดิษฐ์, 2555, น.9-10) กล่าวว่า ความรู้เชิงจริยธรรม คือ การมีความรู้ในสังคมของตนเองว่าการกระทำชนิดใดดีควรทำ และการกระทำชนิดใดไม่ดีไม่ควรทำ พฤติกรรมชนิดใดเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมปริมาณความรู้เชิงจริยธรรมหรือความรู้เกี่ยวกับค่านิยมทางสังคมขึ้นอยู่กับอายุ ระดับการศึกษาและพัฒนาการทางด้านสติปัญญาของบุคคล จริยธรรมในความหมายเชิงจิตวิทยาสังคม คือ ลักษณะทางสังคมหลายลักษณะของมนุษย์ และมีขอบเขตรวมถึงพฤติกรรมทางสังคมประเภทต่าง ๆ ด้วยลักษณะและพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมจะมีคุณสมบัติประเภทใดประเภทหนึ่งหรือในสองประเภท คือ มีลักษณะที่สังคมต้องการให้มีอยู่ในสมาชิกของสังคมนั้น และลักษณะที่สังคมไม่ต้องการให้มีอยู่ในสมาชิกของสังคมเป็นการกระทำที่สังคมลงโทษหรือพยายามจำกัดและตัวผู้กระทำเองรู้ว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง (นีออน, 2555, น.90) ซึ่งการกระทำหรือไม่กระทำพฤติกรรมใดที่บุคคลเห็นสมควรขึ้นอยู่กับความรู้ ประสบการณ์ ความรู้สึก และระดับของจริยธรรมของบุคคลนั้น ๆ (ส.วาสนา ประवालพุกษ, 2535, น.7) โดยที่ความรู้เชิงจริยธรรม คือ การรู้ว่าสิ่งใดดีควรกระทำและสิ่งใดไม่ดีไม่ควรกระทำ

พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 จึงเป็นนโยบายหนึ่งในรูปแบบของกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายจึงถือเป็นกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อบังคับให้มีการประพฤติปฏิบัติตาม หากผู้ใดละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตาม ก็จะได้รับโทษ กฎหมาย คือ เครื่องมือของรัฐในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ และเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันและการดำเนินงานของทุกคน (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2552) โดยในทางกฎหมายอายุเป็นหนึ่งสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นสิ่งในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล อาทิ อายุ 18 ปีบริบูรณ์ สามารถเลือกตั้งได้ อายุ 20 ปีบริบูรณ์เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ อายุ 60 ปีเกษียณอายุราชการ (ชลธิชา สมสอาด, ม.ป.ป.) ในด้านการศึกษากฎหมายเป็นการศึกษาด้านสังคมศาสตร์ซึ่งเป็นการเรียนรู้พฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม การศึกษากฎหมายจึงทำให้ผู้นั้นได้รับความรู้ด้านสังคมศาสตร์ตลอดจนแนวทางปฏิบัติต่อกฎเกณฑ์แห่งสังคมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่ามีการพัฒนามาอย่างไร (ชมชื่น มัณยารมย์, ม.ป.ป.) นอกจากนี้ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยมีอิทธิพลต่อ

ทัศนคติทางสังคม และช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าการแบ่งชนชั้นทางสังคม เพศ หรือ อายุ (Henry Tam, 2023)

พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 (2562) ได้มีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2562 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป นั่นคือวันที่ 17 เมษายน 2562 เป็นต้นไป โดยถือเป็นกฎหมายแม่บทในการมอบให้หน่วยงานของรัฐได้นำไปจัดทำประมวลจริยธรรมประจำหน่วยงานเพื่อให้เกิดเป็นมาตรฐานที่สอดคล้องกัน อันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม “รัฐพึงจัดให้มี มาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมที่ได้กำหนดไว้” โดยมีสาระสำคัญตามที่ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา ดังนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในฝ่ายบริหาร แต่ไม่หมายความรวมถึง หน่วยงานตุลาการของรัฐสภา องค์การอิสระ ศาล และองค์การอัยการ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ

“องค์กรกลางบริหารงานบุคคล” หมายความว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภะนั้น รวมทั้ง คณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร และ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม หรือ ก.ม.จ.

ฯลฯ

หมวด 1

มาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรม

-----

มาตรา 5 มาตรฐานทางจริยธรรม คือ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย

- (1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่
- (3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม
- (4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ
- (5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ
- (7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับสภาพคุณงามความดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดถือสำหรับการปฏิบัติงาน การตัดสินใจความถูกต้อง การปฏิบัติที่ควรกระทำหรือไม่ควรกระทำ ตลอดจนการดำรงตนในการกระทำความดีและละเว้นความชั่ว

มาตรา 6 ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ

ฯลฯ

หมวด 3

มาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรม

-----

มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาจริยธรรมประจำหน่วยงานของรัฐ ในการนี้ อาจมอบหมายให้ส่วนงานที่มีหน้าที่และภารกิจในด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล หรือที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล หรือคณะกรรมการและกลุ่มงานจริยธรรมประจำหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้ว เป็นผู้รับผิดชอบก็ได้

(2) ดำเนินกิจกรรมการส่งเสริม สนับสนุน ให้ความรู้ ฝึกอบรม และพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมทั้งกำหนดกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ในการตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนสร้างเครือข่ายและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน

(3) ทูลสิ้นปีงบประมาณ ให้จัดทำรายงานประจำปีตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ม.จ. กำหนดเสนอต่อ ก.ม.จ. โดยให้หน่วยงานของรัฐเสนอรายงานประจำปีผ่านองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กรตามมาตรา 6 วรรคสอง แล้วแต่กรณี เพื่อประเมินผลในภาพรวมของหน่วยงานของรัฐเสนอต่อ ก.ม.จ. ด้วย

มาตรา 20 ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่ละประเภทและองค์กรตามมาตรา 6 วรรคสอง มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกระบวนการรักษาจริยธรรม และการประเมินผลการปฏิบัติ ตามประมวลจริยธรรม รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจจัดหลักสูตรการฝึกอบรม การเผยแพร่ ความเข้าใจตลอดจนการกำหนดมาตรการจูงใจเพื่อพัฒนาและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นแบบอย่างที่ดี และมาตรการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวล จริยธรรม โดยอาจกำหนดมาตรการเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการประเภ่นั้น

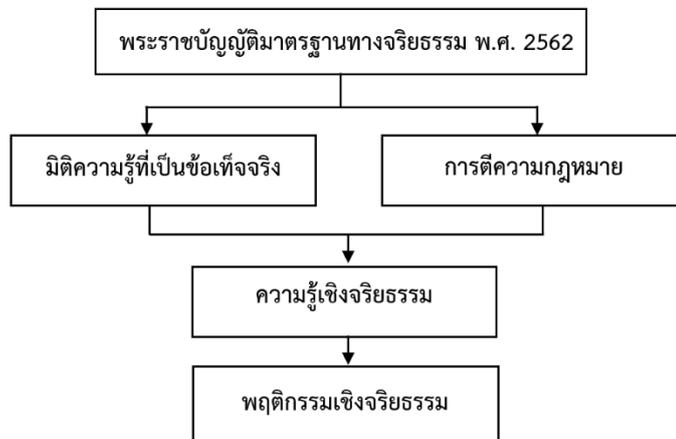
#### บทเฉพาะกาล

-----

มาตรา 21 เมื่อ ก.ม.จ. ได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม ตามมาตรา 14 แล้ว ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและองค์กรตามมาตรา 6 วรรคสอง จัดทำประมวลจริยธรรมให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่ ก.ม.จ. กำหนด

มาตรา 22 บรรดาประมวลจริยธรรม กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงมีผลใช้บังคับ ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการกำหนดประมวลจริยธรรมหรือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรมตามพระราชบัญญัตินี้

### กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

### ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)

การวิจัย เรื่อง ความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรมที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลต่อพฤติกรรมเชิงจริยธรรม: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Analysis) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยการใช้วิธีสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีผู้ให้ข้อมูลผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) รวมจำนวน 17 คน ได้แก่ 1) อดีตคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ประจำสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2) ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 3) ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 4) นักทรัพยากรบุคคลเชี่ยวชาญ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 5) ผู้แทนองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งสะดวกให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลของหน่วยงาน และ 6) ผู้แทนของกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ด้วยวิธีการคัดเลือกจากผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2564 โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2567) จำนวน 2 แห่ง จากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดของกลุ่มตัวอย่างที่มีผลการประเมินมากที่สุดและน้อยที่สุด แบ่งออกเป็นผู้บริหาร จำนวน 1 คน ข้าราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน พนักงานและลูกจ้างท้องถิ่น จำนวน

แห่งละ 2 คน และผู้รับผิดชอบการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมประจำหน่วยงาน จำนวนแห่งละ 1 คน ซึ่งผู้วิจัยจะไม่ทำการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

### **เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย**

ผู้วิจัยได้เลือกใช้เครื่องมือการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพกับผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยใช้คำถามในรูปแบบเดียวกัน เพื่อได้ผลลัพธ์ที่แท้จริงของแต่ละบุคคลที่เกี่ยวกับความรู้และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยมีการแบ่งประเด็นคำถามออกเป็น 3 ด้าน คือ 1) ด้านความรู้เชิงจริยธรรมจากข้อเท็จจริง 2) ด้านความรู้เชิงจริยธรรมจากการตีความกฎหมาย และ 3) ด้านพฤติกรรมเชิงจริยธรรม ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

โดยตลอดการสัมภาษณ์จะมีการบันทึกเสียงของผู้วิจัยที่ทำหน้าที่ในการสัมภาษณ์และผู้ถูกสัมภาษณ์ โดยประเภทการสัมภาษณ์ที่วิจัยเลือกใช้ คือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) เป็นแบบสัมภาษณ์ที่ใช้กับการสัมภาษณ์ที่ไม่มีรูปแบบที่แน่นอน แต่จะมีลักษณะผสมผสานระหว่าง โครงสร้างข้อคำถามและการกำหนดประเด็นคำถามไว้ล่วงหน้า การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างจะใช้กับการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งต้องการความยืดหยุ่นของข้อประเด็นคำถามเพื่อการเก็บข้อมูลในขณะที่ยังคงไว้ซึ่งเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมประเด็นศึกษาอย่างครบถ้วน

### **การเก็บรวบรวมข้อมูล**

ผู้วิจัยสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) เกี่ยวกับความรู้เชิงจริยธรรมจากข้อเท็จจริงและการตีความกฎหมาย และด้านพฤติกรรมเชิงจริยธรรมตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนเริ่มต้นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลหลัก จากนั้นจะสัมภาษณ์ในประเด็นแนวคำถามที่ผู้วิจัยสนใจจะศึกษาและได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้อง

### **การวิเคราะห์ข้อมูล**

การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการดำเนินการกับข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ เพื่อนำมาซึ่งการตอบโจทย์การศึกษา การดำเนินการในขั้นตอนนี้ จึงเป็นการวิเคราะห์ผลจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นวิธีการค้นหาความรู้ที่เป็นความจริงจากผู้ให้ข้อมูลหลักในประเด็นที่ค้นหาคำตอบ ข้อมูลที่ได้จึงเป็นเนื้อหา (Content) ที่เรียบเรียงเป็นเชิงพรรณนา

## ผลการศึกษา (Research Finding)

**ความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรมที่มาจากมิติความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริง และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562**

ความคิดเห็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผลการประเมินมากที่สุดและน้อยที่สุด พบว่า ทั้งสองหน่วยงาน มีความเห็นสอดคล้องกันในประเด็นหลักเกี่ยวกับความจำเป็นของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยต่างมองว่ากฎหมายฉบับนี้ช่วยกำหนดแนวทางชัดเจนในการประพฤติปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่รัฐ และส่งเสริมให้เกิดการรับรู้และตระหนักถึงคุณธรรมในการทำงานภาครัฐ ช่วยยกระดับจริยธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน แม้จะยังมีความท้าทายในการบังคับใช้ แต่ถือเป็นกรอบที่ดีในการปลูกฝังจิตสำนึกด้านคุณธรรม และควรต่อยอดผ่านการฝึกอบรมและสื่อสารเชิงพฤติกรรมมากกว่าการทดสอบเชิงทฤษฎี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นสอดคล้องกันในเชิงหลักการและทิศทางการพัฒนา คือ ต่างมองว่ามาตรฐานทางจริยธรรมเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารงานภาครัฐ เพียงแต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เน้นเชิงระบบและกลไกกำกับ ขณะที่หน่วยงานผู้ปฏิบัติเน้นเชิงปฏิบัติและการสร้างการตระหนักรู้ในระดับองค์กร

นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจเชิงนโยบายและเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ชัดเจนกว่า ขณะที่หน่วยงานผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่น แม้มีความเข้าใจพื้นฐานที่ถูกต้อง แต่ยังมีข้อจำกัดในการแปลความหมายและนำไปใช้ในการปฏิบัติ การตีความจึงยังอิงกับแนวทางหรือคำสั่งของหน่วยงานหลัก เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมากกว่าตัวบทกฎหมายโดยตรง ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเชิงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกัน

**พฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562**

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานหน่วยงานผู้ปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีแนวโน้มการประพฤติปฏิบัติตนเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม และหลักคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยสะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักรู้ในบทบาทหน้าที่และการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยบุคลากรส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผลการประเมินมากที่สุดและน้อยที่สุดต่างมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติตามมาตรฐาน

ทางจริยธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ตระหนักถึงคุณธรรมว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากความเข้าใจและผลดีของจริยธรรมต่อการทำงาน ขณะเดียวกันผู้แทนองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอธิบายเชิงลึกกว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนอาจจะยินยอมหรือไม่ยินยอมปฏิบัติตามจริยธรรม หรือในใจอาจไม่ยินยอมแต่ต้องปฏิบัติเพราะเป็นกฎหมาย” สะท้อนว่าการปฏิบัติตามหลักจริยธรรมขึ้นอยู่กับพื้นฐานจิตสำนึกและประสบการณ์ชีวิตของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจแตกต่างกันตามรุ่น อายุ หรือพื้นฐานครอบครัว

ประเด็นเรื่อง การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม พบว่า มีในบางส่วนน้อย โดยส่วนใหญ่เป็นความผิดที่ชัดเจนเกี่ยวกับวินัย มีข้อควรพิจารณาถึงพฤติกรรมใดเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรม รวมทั้งมีระบบตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ผ่านคณะกรรมการจริยธรรมประจำหน่วยงาน รวมถึงการตรวจประเมินจากภายนอก เช่น การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากการสัมภาษณ์สะท้อนถึงพฤติกรรมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมทั้งในด้านการประพฤติปฏิบัติตน มีการควบคุมดูแลหากมีการฝ่าฝืน มีการส่งเสริมจริยธรรมอย่างเป็นระบบ เช่น การอบรม การกำกับติดตาม การยกย่องบุคคลต้นแบบ และการประเมินผลประจำปี แม้ยังมีความแตกต่างในระดับจิตสำนึกของแต่ละบุคคล แต่โดยภาพรวมสะท้อนถึงแนวโน้มเชิงบวกของระบบคุณธรรมจริยธรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

**ความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรมที่มาจากมิติความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริงและการตีความกฎหมายที่ส่งผลต่อพฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562**

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า โดยภาพรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเข้าใจและทัศนคติต่อพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ในเชิงบวก โดยมองว่า พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เป็นแนวทางการประพฤติปฏิบัติกลางที่มีความสำคัญต่อการยกระดับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีคุณธรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในเชิงลึกจะพบว่า ระดับความเข้าใจจากการตีความหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติยังคงแตกต่างกันไปและยังไม่ชัดเจน กลุ่มผู้บริหารมักเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการบริหารด้วยคุณธรรมและความโปร่งใส แต่ในทางปฏิบัติมักเข้าใจมาตรฐานทางจริยธรรมในเชิงรูปธรรม

มากกว่า คือ การมองว่ามาตรฐานทางจริยธรรมเป็นแนวทางการปฏิบัติทำในสิ่งที่ถูกต้องตามหน้าที่ ซึ่งมีความกังวลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะการตีความที่อาจไม่ชัดเจนเป็นรูปธรรม เช่น กรณีการถูกกล่าวหาว่าผิดจริยธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เจตนา อีกประเด็นที่สะท้อนจากหลาย การสัมภาษณ์ คือ ความแตกต่างระหว่าง “จริยธรรม” กับ “วินัย” ข้าราชการบางส่วนมองว่า ทั้งสองอย่างคือสิ่งเดียวกัน เนื่องจากผลทางปฏิบัติมักถูกเชื่อมโยงกับการลงโทษหรือการตรวจสอบ ซึ่งทำให้มาตรฐานทางจริยธรรมจริยธรรมเป็นเพียงกฎเกณฑ์ภายนอก มากกว่าคุณค่าภายใน ที่อยู่เหนือกว่าการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ในเชิงพฤติกรรม เมื่อมีการรับรู้และเข้าใจมาตรฐานทาง จริยธรรมจะสามารถปรับพฤติกรรมให้ระมัดระวังมากขึ้น เช่น พยายามหลีกเลี่ยงการรับผลประโยชน์ โดยมีขอบ การใช้ทรัพยากรของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งบางส่วนเห็นว่าพฤติกรรมเหล่านี้ เป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติ ไม่ว่าจะมีความรู้มาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่

ปัจจัยส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมภาพรวมของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีความเห็นว่า การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มีการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม เช่น การอบรมให้ความรู้ เกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นสิ่งจำเป็นต่อการทำให้มาตรฐานทางจริยธรรมมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันควรมีการยกย่องบุคคลต้นแบบซึ่งเป็นแรงจูงใจในการเป็นแบบอย่างซึ่งควบคู่กับ การลงโทษ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรู้สึกว่าการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีคุณค่า ไม่ใช่เพียง หลีกเลี่ยงความผิด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะเห็นได้ว่า ความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรม ต่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังอยู่ในระดับ ความตระหนักรู้และเห็นความสำคัญของจริยธรรมเพิ่มขึ้น แต่ยังคงขาดกลไกสนับสนุนที่ทำให้มาตรฐาน ทางจริยธรรมกลายเป็นวัฒนธรรมองค์กรอย่างแท้จริง

## อภิปรายและสรุปผลการวิจัย (Discussion and Conclusion)

ความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรมที่มาจากมิติความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริง และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติ มาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

ผลการวิจัยพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเข้าใจ ในพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ในระดับที่ดีและมีทัศนคติเชิงบวก โดยมองว่า กฎหมายฉบับนี้ เป็นกรอบสำคัญในการกำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่รัฐ และส่งเสริมให้เกิดการตระหนักรู้ถึงคุณธรรมและความโปร่งใสในการทำงานภาครัฐ สะท้อนว่าความรู้ เชิงจริยธรรมในมิติของข้อเท็จจริง เช่น เนื้อหา วัตถุประสงค์ และขอบเขตของกฎหมาย

ได้ถูกถ่ายทอดและรับรู้ในระดับองค์กรแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในมิติของการตีความกฎหมาย และความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมาย พบความแตกต่างระหว่างหน่วยงานกำหนดนโยบายกับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ โดยหน่วยงานกลางและหน่วยงานกำกับ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความเข้าใจเชิงนโยบายและเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ชัดเจนกว่า และให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกการบังคับใช้ที่มีมาตรฐานเดียวกัน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับท้องถิ่น แม้จะเข้าใจพื้นฐานของกฎหมาย แต่ยังขาดความชัดเจนในการตีความและการนำไปใช้ในทางปฏิบัติโดยยังพึ่งพาคำสั่งหรือแนวทางจากส่วนกลางมากกว่าการใช้ดุลยพินิจจากตัวบทกฎหมายโดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบุญชนะ ยี่สารพัฒน์ (2568) ผลการวิจัยระบุว่า การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่ยังไม่สมดุล และมีความทับซ้อนของอำนาจ ส่งผลให้การตีความและการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขึ้นอยู่กับความควบคุมของส่วนกลางมากกว่าอำนาจอิสระของท้องถิ่นเอง ประเด็นนี้ จึงสะท้อนว่าความเข้าใจเชิงจริยธรรมยังอยู่ในระดับของการรู้กฎหมายมากกว่าการเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายตามแนวคิดการตีความกฎหมายที่เน้นความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน และสอดคล้องกับความมุ่งหมายของบทบัญญัติ

#### พฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

จากผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับหลักจริยธรรมของกฎหมาย โดยเฉพาะด้านความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และการให้บริการประชาชนอย่างเท่าเทียม ซึ่งสะท้อนว่ามาตรฐานทางจริยธรรมได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานจริงในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมเชิงจริยธรรมไม่ได้เกิดจากกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับพื้นฐานจิตสำนึกของแต่ละบุคคล ซึ่งแตกต่างกันตามรุ่น อายุ และประสบการณ์ชีวิต ดังที่ผู้แทนองค์กรกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนอาจจะยินยอมหรือไม่ยินยอมปฏิบัติตามจริยธรรม หรือในใจอาจไม่ยินยอมแต่ต้องปฏิบัติเพราะเป็นกฎหมาย” ข้อความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 สามารถสร้างแรงจูงใจเชิงภายนอก (external motivation) ได้ แต่ยังไม่อาจรับประกันการปฏิบัติอย่างยั่งยืน หากขาดการพัฒนาจิตสำนึกภายใน (internalization of values) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดจำแนกด้านความรู้สึกของ Krathwohl (1964 อ้างถึงใน ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ, 2542)

ที่ชี้ว่า การยึดถือคุณค่าอย่างแท้จริงต้องเกิดจากการสร้างมโนภาพของคุณค่าในระดับบุคคล นอกจากนี้ การที่การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมพบในระดับต่ำ และส่วนใหญ่เป็นการกระทำผิดวินัยทั่วไป รวมถึงการมีระบบกำกับติดตามผ่านคณะกรรมการจริยธรรมภายใน และการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) จากภายนอก ยังสะท้อนว่าพฤติกรรมเชิงจริยธรรมได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กรในระดับหนึ่งแล้ว แต่ยังไม่ถึงขั้นฝังรากลึกในเชิงคุณค่า

**ความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรมที่มาจากมิตินิติความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริงและการตีความกฎหมายที่ส่งผลต่อพฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562**

จากผลการศึกษาโดยภาพรวมสามารถสรุปได้ว่า ความเข้าใจจากความรู้เชิงจริยธรรมมีอิทธิพลโดยตรงต่อพฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะเมื่อความรู้นั้นครอบคลุมทั้งมิติข้อเท็จจริงและการเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ใช่เพียงการรับรู้ในเชิงข้อบังคับ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 แต่ระดับของความเต็มใจในการปฏิบัติตามยังแตกต่างกัน ซึ่งสัมพันธ์กับมุมมองทางจิตวิทยา การรับรู้และความเข้าใจส่วนบุคคล หากความเข้าใจจำกัดอยู่เพียงการมองมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นเรื่องเดียวกับวินัย การยึดถือจริยธรรมจะเป็นเพียงการหลีกเลี่ยงการลงโทษ มากกว่าการยึดถือคุณค่าเชิงศีลธรรม ประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดพัฒนาการทางจริยธรรมของ Kohlberg ที่ชี้ว่า ความรู้เชิงจริยธรรมเกี่ยวกับสิ่งที่ควรทำและไม่ควรทำ เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างพฤติกรรมเชิงจริยธรรมที่สังคมยอมรับ แต่จะนำไปสู่พฤติกรรมที่มั่นคงและยั่งยืนได้ ก็ต่อเมื่อบุคคลสามารถยกระดับความเข้าใจจากการทำตามกฎ ไปสู่การยึดถือคุณค่าในระดับจิตสำนึก ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Decision-Making Formats ที่ชี้ว่า บุคคลที่สามารถตีความกฎเกณฑ์ได้ถูกต้องจะมีแนวโน้มเลือกทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับคุณธรรมมากกว่าเพียงการจดจำกฎหมาย สิ่งนี้ชี้ว่าความรู้เชิงจริยธรรมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมจริง คือ ความรู้ที่ผ่านการแปลงเป็นภายใน (internalization) คือกลายเป็นกรอบคิดภายในใจ มากกว่าเพียงข้อมูลที่รับรู้ (Sage Publishing, 2011 p.246-247) ดังนั้น การผลการศึกษาในวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 จึงสะท้อนอย่างชัดเจนว่า การเพิ่มความเข้าใจในเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ควบคู่กับการปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมคุณธรรม จะช่วยให้มาตรฐานทางจริยธรรมไม่เป็นเพียงกฎหมายบังคับ แต่กลายเป็นวิถีในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระยะยาวอย่างแท้จริง

## เอกสารอ้างอิง (References)

- คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (ม.ป.ป.). นิติทักษะ นิติมูลบท. กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิชาการ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2561). *นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ กรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชมชื่น มัถนารมย์. (ม.ป.ป.). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายทั่วไป (LW103)*. สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2567, จาก <https://law.dpu.ac.th/upload/content/files/1.doc>
- ชลธิชา สมสอาด. (ม.ป.ป.). *อายุนั้นสำคัญไฉน?*. สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2567, จาก [https://cas.kbu.ac.th/download/1378286154\\_17.pdf](https://cas.kbu.ac.th/download/1378286154_17.pdf)
- นีออน พิณประดิษฐ์. (2555). *จริยธรรม: ทฤษฎีและรูปแบบการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- บุญชนะ ยี่สารพัฒน์. (2568). *ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*. Journal of Social Science for Local Development Rajabhat Mahasarakham University. ปีที่ 9(3). ก.ค.-ก.ย. 68.
- ทวิยศ ศรีเกตุ. (2558). *หลักทางวิชาการเกี่ยวกับการใช้ และการตีความกฎหมาย*. บทความสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น.6-7.
- พระราชบัญญัติ มาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562. (2562, 15 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก. หน้า 1-10.
- พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. (2557). *ปรัชญาสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบล็อก.
- รัฐบาลไทย. (2567). *นายกฯ แลง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2567*. สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2566, จาก, <https://www.thaigov.go.th/th/news/contents/details/76954>
- ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ. (2542). *การวัดด้านจิตพิสัย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุวีริยาสาส์น.
- ส.วาสนา ประवालพฤกษ์. (2535). *การวัดจริยธรรม*. วารสารวัดผลทางการศึกษา ปีที่ 14. ก.ย.-ธ.ค. 41.

- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2564). *ประกาศผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20180831184638361/20210826151421?>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2567). *ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2567*. สืบค้นเมื่อ 24 สิงหาคม 2567, จาก <https://itas.nacc.go.th/report/rpt0202?IsPublic=True>
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2552). *สารานุกรมวิชาชีพครู เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สกสค.
- อภิวัฒน์ จั่วลำหิน. (2553). *การจัดการเรียนรู้พลศึกษาโดยใช้กิจกรรมกีฬาฟุตบอลตามแนวคิดพัฒนาจริยธรรมของโคลเบิร์ต เพื่อพัฒนาความมีน้ำใจนักกีฬาของนักเรียนประถมศึกษา*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาสุขศึกษาและพลศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- อัชกรณ วังศรีปรีดี และสุนทรชัย ขอบยศ. (2558). *การบริหารการคลังท้องถิ่น : บทเรียนจากนวัตกรรมท้องถิ่นไทย*. นนทบุรี : โรงพิมพ์รัตนไตร.
- Henry Tam. 2023. *Who's Afraid of Political Education?*. สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2567, จาก <https://www.cambridge.org.chula.idm.oclc.org/core/books/liberaleducation/1701374D9293DB003A3DD41DBBE0F814#fndtn-information>
- Sage Publishing. (2011). *Ethical Decision Making and Behavior*. [https://uk.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/39590\\_.pdf](https://uk.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/39590_.pdf)