

จรรยาข้าราชการ ความดีที่ต้องปฏิบัติต่อผู้อื่น

ชนิษฐา สารพิมพา*

แม้ว่าระบบราชการไทยจะมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาหลายต่อหลายฉบับ เพื่อเป็นเสาหลักในการปฏิบัติราชการไทย โดยเฉพาะการกำหนดบรรทัดฐาน (Norm) ในการปฏิบัติงานของข้าราชการ และเป็นแบบอย่างของบุคคลทั่วไป แต่ในสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติงานข้าราชการพลเรือนนอกเหนือจากจะต้องมีการรักษาวินัยที่สูงกว่าบุคคลในวิชาชีพอื่นๆ ภายใต้การบริหารราชการโดยฝ่ายการเมือง ข้าราชการยังรับภาระหน้าที่ ที่อาจถูกกระหน่ำจากการใช้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย กลั่นแกล้งทางการเมือง แม้ว่าจะมีการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนก็ตาม

“จรรยาข้าราชการ” ถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐาน หรือในภาษาวิชาการ เรียกว่า “ปทัสสถาน” หรือคำศัพท์ในทางปรัชญา เรียกว่า “จริยธรรม” อันมีที่มาจากการควบคุมความประพฤติโดยกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ (ปวีณ ณ นคร, 2527) เพราะสมาชิกแต่ละคน มิได้ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคมมาเหมือนกัน ย่อมมีความแตกต่างกันทางค่านิยม ทัศนคติ และพฤติกรรม จึงจำเป็นต้องให้สมาชิกเก่าและใหม่ได้รับรู้จริยธรรมร่วมกัน เพื่อเป็นเกียรติ ศักดิ์ศรีของวงการวิชาชีพ และเพื่อป้องกันการเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประพฤติมิชอบของสมาชิก และควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกให้อยู่ในแนวทางที่เหมาะสม จึงมีการบัญญัติออกมาเป็นจรรยาบรรณวิชาชีพ หรือ Professional ethics (กุหลาย รัตนสังข์ ธรรม พิศมัย เสรีขจรกิจเจริญ และวิไล สถิตเสถียร, 2546)

การวางกรอบจรรยาข้าราชการในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในแต่ละยุคสมัย มีบริบทการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมืองที่แตกต่างกันไป ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก ในปี พ.ศ. 2471 จนกระทั่งถึงการกำหนดจรรยาข้าราชการในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในปัจจุบัน เนื้อหาที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละยุคสมัย เดิมเขียนรวมกันไว้กับวินัย และอาจกล่าวได้ว่าเป็น “ภาพสะท้อน” ถึงความต้องการหรือความคาดหวังของสังคมถึงสิ่งที่ควรจะเป็นของวิชาชีพนั้น และเป็น “ภาพสะท้อน” ถึงสถานภาพของผู้ประกอบวิชาชีพในช่วงเวลานั้นด้วย

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “จรรยาข้าราชการ : กลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง” ผู้ศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมายและอุดมการณ์ของจรรยาข้าราชการจากพัฒนาการในอดีตอันเป็นรากฐานความคิดมาสู่ปัจจุบัน อันสะท้อนวัฒนธรรมของข้าราชการในยุคสมัยต่างๆ ว่ามีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเมืองอย่างไรพร้อมทั้งศึกษาการรับรู้ ความคิดเห็นของ

* นักศึกษาปริญญาเอก คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เจ้าของดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง

“จรรยาข้าราชการ : กลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมือง” สำเร็จการศึกษาในปี พ.ศ. 2552 ปัจจุบันปฏิบัติงานในหน้าที่นักทรัพยากรบุคคล ระดับชำนาญการ สำนักงาน ก.พ.

ข้าราชการพลเรือนปัจจุบันทั่วประเทศถึงการทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการ และการทำหน้าที่ของจรรยาข้าราชการในฐานะกลไกการถ่ายทอดทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมืองในทัศนะของสำนักงาน ก.พ. ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุข และนายกสมาคมข้าราชการพลเรือน โดยวิเคราะห์การทำหน้าที่ตามองค์ประกอบของกระบวนการสื่อสารตามทฤษฎีหน้าที่นิยมของทาลคอตท์ พาร์สันส์ (Talcott Parsons) ทฤษฎีวิวัฒนาการของกรราชาการของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) และแนวคิดทฤษฎีบรรทัดฐาน (Normative Theory) เป็นกรอบการศึกษา โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัย 3 แบบคือ การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม (Survey Research) และการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ซึ่งพบว่า (1) จรรยาข้าราชการ มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาโดยมีการปรับตัวให้สอดคล้องตามบริบททางการเมืองในแต่ละยุคสมัยคือ

สมัยที่ 1 จรรยาข้าราชการถูกกำหนดในรูปแบบวินัยข้าราชการ เน้นการอุทิศเวลา เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา รักษาศีลธรรม และรักษาประโยชน์ราชการ การปรับตัวของข้าราชการจึงเป็นการเร่งแสวงหาความรู้และคุณธรรม ทั้งนี้เพื่อเป็นการวางพื้นฐานระบบราชการพลเรือนให้มีความทันสมัยทัดเทียมกับต่างประเทศ โดยใช้ระบบคุณธรรม ในกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2472 เป็นครั้งแรก สอดคล้องกับทัศนะของอริสโตเติลที่เห็นว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในับเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดกฎหมายสำหรับการบริหารระบบราชการ เพื่อให้เป็นระเบียบกลางในการบังคับควบคุมองค์กรโดยใช้ระบบควบคุมอย่างง่าย (Simple Control) ตามสายบังคับบัญชา

สมัยที่ 2 จรรยาข้าราชการปะทะกับความคิดทางการเมืองในบริบทสังคมที่ข้าราชการได้รับการศึกษาจากตะวันตกเพิ่มขึ้น นำไปสู่การเรียกร้องประชาธิปไตย สะท้อนถึงจรรยาข้าราชการในกฎหมายที่เห็นได้ชัดเจนว่า มีการปรับตัวให้มีความแข็งแกร่งด้วยการกำหนดบทลงโทษอย่างรุนแรง เน้นสิทธิเสรีภาพของข้าราชการ มารยาททางการเมือง และความเป็นกลางทางการเมือง จึงมีแนวโน้มเข้าสู่การควบคุมองค์กรโดยกฎระเบียบมาตรการต่างๆ ขององค์กรตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ที่เรียกว่า การบริหารองค์กรแบบราชการ (Bureaucratic control) ที่เน้นการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายเปรียบได้กับแนวคิดของนิกโคโล มาเคียเวลลี ที่ให้ความสำคัญกับการใช้กฎหมายเป็นกรอบควบคุมศีลธรรม จรรยาข้าราชการจึงมีการกำหนดความผิดอย่างร้ายแรงเกือบทุกกรณี มีการให้ความหมายและความสำคัญต่อการบังคับใช้อย่างจริงจังและรุนแรงกว่ายุคก่อน

สมัยที่ 3 จรรยาข้าราชการที่เน้นความมีเกียรติยศและศักดิ์ศรีของข้าราชการ ท่ามกลางบริบทการเมืองที่มีการเรียกร้องจริยธรรมของนักการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการที่จะนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวนี้ ข้าราชการจะต้องปรับตัวให้สามารถตระหนักรู้ถึงคุณค่าของตนเองในการเลือกกระทำหรือไม่กระทำในสิ่งที่ถูกต้อง เปรียบได้กับแนวคิดของอิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) ที่กล่าวว่า ศีลธรรมจะต้องเน้นศักดิ์ศรีของมนุษย์และสิทธิของมนุษย์ที่จะได้รับความเคารพ นับว่าเป็นก้าวสำคัญของการเรียกร้องจรรยาข้าราชการจากตัวข้าราชการเองขึ้นสู่ฝ่ายการเมืองที่เป็นฝ่ายบังคับบัญชา ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่เป็นการกำหนดหรือการควบคุมโดยฝ่ายการเมือง กลายเป็นการควบคุมแบบอาศัยความพร้อม

เพ็รียง (Concertive control) ของข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น จรรยาข้าราชการจึงสะท้อนถึงวัฒนธรรมราชการที่ถูกกำหนดจากความคิดทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาจรรยาข้าราชการทุกยุคทุกสมัย จึงมักจะถูกกำหนดให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปะทะกันระหว่างอุดมการณ์ของข้าราชการกับอุดมการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัยนั้น จึงมักจบลงด้วยชัยชนะของฝ่ายการเมืองมากกว่าฝ่ายข้าราชการ การต้านทานทางการเมืองจึงเป็นไปได้ยากเนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดทิศทางอุดมการณ์ของข้าราชการ

จากการศึกษา พบว่า เนื้อหาเรื่อง ความซื่อสัตย์สุจริต เป็นเรื่องที่เน้นย้ำอุดมการณ์มาทุกยุคสมัย ในการวิจัยของสุรพงษ์ โสธนะเสถียร(2535, น. 126) พบว่า เป็นปัจจัยสำคัญต่อฐานะของผู้ปกครอง จึงอาจเป็นไปได้ที่ความซื่อสัตย์เป็นคุณธรรมที่ถูกยอมรับทั้งปัญญาธิปไตยและปัญญาธรรม ทั้งนี้เพราะเกี่ยวข้องกับเทพยดาและพระพุทธรูปศาสนานั้นเอง ดังที่กล่าวไว้ว่า

... กษัตริย์ตั้งอยู่ในธรรมสุจริตโดยพระราชวัตตานุวัตร และน้ำพระพิพัฒน์สัตยาของ เรายี่นี้ดูจะมีจิตวิญญาณ ด้วยเทพยดารักษาพระพุทธรูปศาสนาอภิบาลรักษาเรา ถ้าผู้ใดถือ น้ำพระพิพัฒน์สัตยาแล้ว มิได้ซื่อตรงประทุษร้ายต่อเรา ก็ถึงแก่ความฉิบหายดูจะอ้ายมะละคอน...รพ. 85

... ได้นามว่ามหากษัตริย์นั้น เพราะมีศีลธรรมเที่ยงแท้ผู้เสียชีวิตมิให้เสียสัตย์... รพ. 493

(2) ข้าราชการผู้รับสาร (Receiver) มีการรับรู้และให้ความสำคัญต่อจรรยาข้าราชการโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด โดยข้าราชการส่วนใหญ่มีการรับรู้และตระหนักถึงความสำคัญในประเด็นความซื่อสัตย์สุจริตมากที่สุด แตกต่างจากประเด็นรองลงมาอย่างชัดเจน คือจำนวน 282 คน คิดเป็นร้อยละ 48.1 รองลงมาคือ ประเด็นความรับผิดชอบ 85 คน คิดเป็นร้อยละ 14.5 และถัดไปคือ ประเด็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส 71 คน คิดเป็นร้อยละ 12.1 ตามลำดับ

สำหรับการรับรู้ถึงผลกระทบจากการปฏิบัติตามจรรยา ข้าราชการส่วนใหญ่ คิดว่า ผลจากการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการมากที่สุด คือ การช่วยในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน จำนวน 219 คน คิดเป็นร้อยละ 37.4 รองลงมาคือทำให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธา จำนวน 134 คน คิดเป็นร้อยละ 22.9 และถัดไปคือ ผู้ปฏิบัติเกิดความภาคภูมิใจที่ได้ทำตามจรรยา 75 คน คิดเป็นร้อยละ 12.8 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า การรับรู้ถึงผลจากการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คำนึงถึงผลต่อราชการ และผู้อื่นมากกว่าต่อตนเอง ซึ่งผลต่อตนเองนั้นเป็นความภาคภูมิใจที่ตามมาจากผลที่ได้รับจากการกระทำต่อผู้อื่น

การให้ความสำคัญ ความสำคัญ เหตุผลและอุปสรรคของการรักษาจรรยาข้าราชการกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมากที่สุดกับการควรปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการในทุกประเด็น โดยเห็นด้วยมากที่สุดเป็นอันดับแรกในประเด็นเรื่องการยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ด้วย

จำนวน 584 คน คิดเป็นร้อยละ 99.7 รองลงมาคือ ความซื่อสัตย์สุจริต จำนวน 466 คน คิดเป็นร้อยละ 79.5% และถัดไปคือความรับผิดชอบ จำนวน 385 คน คิดเป็นร้อยละ 65.7% ตามลำดับ

เหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าควรรักษาหรือปฏิบัติตามจรรยาอันดับ 1 คือ จรรยาข้าราชการ เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้มีความประพฤติที่ดีงาม เป็นจำนวน 169 คน คิดเป็นร้อยละ 28.8 รองลงมาคือ ช่วยเสริมสร้างเกียรติและศักดิ์ศรีของข้าราชการ จำนวน 131 คน คิดเป็นร้อยละ 22.4 และถัดไปคือ จรรยาข้าราชการให้ความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ จำนวน 72 คน คิดเป็นร้อยละ 12.3 ตามลำดับ

สำหรับอุปสรรคนั้น กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า อุปสรรคในการประพฤติปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ อันดับ 1 มากที่สุด คือผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอย่างที่ดี จำนวน 100 คน คิดเป็นร้อยละ 17.1 รองลงมาคือ ไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม จำนวน 81 คน คิดเป็นร้อยละ 13.8 และถัดไปคือ ขาดแรงจูงใจด้านรางวัล ตอบแทนการทำความดี จำนวน 78 คน คิดเป็นร้อยละ 13.3 ตามลำดับ รวมทั้งเนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพล นักการเมืองที่ไม่โปร่งใส และบางครั้งเลือกปฏิบัติ เพราะถ้าไม่ทำตามก็อาจถูกกลั่นแกล้งหรือโดนย้ายได้

จรรยาข้าราชการที่ยึดเป็นหลักในการปฏิบัติงานราชการมากที่สุด คือ การยึดหลักในเรื่อง ความซื่อสัตย์สุจริต จำนวน 241 คน คิดเป็นร้อยละ 41.1 รองลงมาคือความรับผิดชอบ จำนวน 135 คน คิดเป็นร้อยละ 23.0 และถัดไปคือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส จำนวน 116 คน คิดเป็นร้อยละ 19.8 ตามลำดับ

จรรยาข้าราชการที่ถูกละเมิดมากที่สุด คือ การยึดมั่นยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง จำนวน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 20.6 รองลงมาคือ ไม่เลือกปฏิบัติ จำนวน 88 คน คิดเป็นร้อยละ 15.0 และถัดไปคือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส จำนวน 67 คน คิดเป็นร้อยละ 11.4 ตามลำดับ

กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าจรรยาที่สามารถปกป้องตนจากการกลั่นแกล้งทางการเมืองได้มากที่สุด คือ การยึดมั่นยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง จำนวน 120 คน คิดเป็นร้อยละ 20.5 รองลงมาคือ ความซื่อสัตย์สุจริต จำนวน 108 คน คิดเป็นร้อยละ 18.4 และถัดไปคือ การปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส จำนวน 78 คน คิดเป็นร้อยละ 13.3 นอกจากนี้ มีผู้ที่เลือกตอบข้ออื่นๆ ระบุว่าไม่มีข้อใดเลยที่สามารถปกป้องตนจากการกลั่นแกล้งทางการเมืองได้เนื่องจากการเมืองที่ไม่ดี สามารถทำได้ทุกอย่าง และจรรยาข้าราชการเป็นเพียงแนวทางความประพฤติที่ดีงาม ทำให้ราชการมีประสิทธิภาพเท่านั้น

ดังนั้น จึงอาจสรุปตามแนวคิดหน้าที่นิยมของพาร์สัน จากมุมมองของข้าราชการได้ว่า การทำหน้าที่ของ “จรรยาข้าราชการ” เป็นเพียงการทำหน้าที่เพียงบางส่วนที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และไม่เพียงพอต่อความต้องการของข้าราชการที่จะนำไปปฏิบัติได้จริงดังเช่นกรณีการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นตำแหน่ง การประเมินผลงานที่มีตัวชี้วัด ซึ่งอาศัยการใช้เหตุผลที่ดี ชัดเจนและโปร่งใสมากกว่า การประเมินผลที่อาศัยอารมณ์ ความรู้สึก ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามความพึงพอใจ ที่อาจจะบิดเบือนไปจากความเป็นจริง เป็นต้น

(3) สถานการณ์ปัจจุบัน สำนักงาน ก.พ. ผู้ส่งสาร (Sender) มีความต้องการให้จรรยาข้าราชการเป็นบรรทัดฐาน (Norm) หรือแนวประพฤติปฏิบัติที่ดีในการปฏิบัติราชการ และถือเป็น “หน้าที่”

สำคัญของข้าราชการทุกคนที่จะต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้เป็นเกียรติ และศักดิ์ศรี แก่ตน เป็นที่น่าเชื่อถือ ศรัทธาของประชาชน แต่การต้านทานทางการเมืองนั้น สำนักงาน ก.พ. ยึดหลักการวางตัวเป็นกลางทางการเมืองตามระเบียบว่าด้วยมารยาททางการเมือง พ.ศ. 2499 สำหรับกรณีข้าราชการแพทย์ ซึ่งเป็นกลุ่มวิชาชีพพิเศษที่มีจรรยาบรรณเฉพาะแพทย์ที่นอกเหนือจากจรรยาข้าราชการทั่วไป ปฏิบัติงานท่ามกลางบริบทของงานที่พบเห็นความทุกข์ของเพื่อนมนุษย์ ทำให้เกิดอุดมการณ์ความเห็นใจต่อชีวิตของเพื่อนมนุษย์ การทำงาน “นอกเหนือ” จากการทำตามหน้าที่แต่เป็นการทำงานด้วยหัวใจ หรือจิตสำนึกสาธารณะซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นอุดมการณ์สูงสุด อันเป็นจุดแข็งของวิชาชีพแพทย์เมื่อต้องเผชิญหน้ากับความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งแตกต่างจากการต่อสู้ของข้าราชการทั่วไปที่อยู่ภายใต้ระเบียบหน้าที่ตามกฎหมายและการควบคุมทางการเมือง ดังนั้น การใช้จรรยาข้าราชการเพียงอย่างเดียวเพื่อเป็นกลไกทางอุดมการณ์ต้านทานทางการเมืองอาจไม่เพียงพอ จึงต้องมีปัจจัยอื่นๆ ที่สำคัญ คือ มารยาททางการเมืองเกี่ยวกับการเคารพ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน การสร้างจิตสำนึกสาธารณะและผู้นำที่มีบารมี เป็นต้น

จากผลการศึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า จรรยาข้าราชการมีรากฐานความคิดที่มีความสอดคล้องกับบริบททางการเมือง เนื่องจากการเมืองเป็นผู้กำหนดอุดมการณ์จรรยาข้าราชการมาทุกยุคทุกสมัย แต่สิ่งที่มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันคือ การสร้างความรู้ ความเชื่อมั่นในตัวข้าราชการให้มีความยินยอมพร้อมใจ (Concertive control) ยอมรับวินัย หรือจรรยาข้าราชการที่มีจุดเริ่มต้นการสร้างขึ้นจากความต้องการ (Need) หรือความจำเป็นเฉพาะกลุ่ม ตามแนวคิดหน้าที่นิยม และเป็นการเคารพในควมมีสิทธิ เสรีภาพตามกรอบแนวคิดเสรีนิยม ตามแนวคิดของอิมมานูเอล ค้านท์ (Immanuel Kant, 1724-1804) ไม่ใช่เป็นการกำหนดจากฝ่ายการเมือง หรือการบังคับ ควบคุมจากผู้บังคับบัญชาตามสายบังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ตาม การรับรู้และการปฏิบัติของข้าราชการขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญที่สุดคือ ผู้นำผู้บังคับบัญชา ความเชื่อมั่นในระบบคุณธรรม อันเป็นสภาพแวดล้อม และการตัดสินใจของตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการเอง ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน หน่วยงานราชการยังมีการละเมิดจรรยาข้าราชการอยู่ จึงทำให้การทำหน้าที่ของ “จรรยาข้าราชการ” เป็นเพียงการทำหน้าที่เพียงบางส่วนที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และไม่เพียงพอต่อความต้องการของข้าราชการที่จะนำไปปฏิบัติได้จริง สำหรับจรรยาข้าราชการในฐานะที่เป็นกลไกทางอุดมการณ์ต่อความต้านทานทางการเมืองนั้น ยังจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆ เช่น ผู้นำที่มีบารมีตามจารีตประเพณี บุคลิกลักษณะของข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้วยจิตสาธารณะ มีการรวมตัวกันของวิชาชีพอย่างแน่นแฟ้น อย่างไม่เป็นทางการ รวมทั้งจำเป็นต้องเกิดจากการสื่อสารที่เข้าถึงจิตใจและวิถีชีวิตวัฒนธรรมราชการ หรือมารยาททางการเมืองที่นอกเหนือจากการทำ “หน้าที่” ที่มีการให้เกียรติ เคารพ และยกย่องข้าราชการอย่างแท้จริง