



เอกสารประกอบการสอน รายวิชา

GEN 1403 การป้องกันและต่อต้านการทุจริต

สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

ร่วมกับ

มหาวิทยาลัยราชภัฏ

สารบัญ

	หน้า
หน่วยการเรียนรู้ที่ 1 ปรับฐานการคิดด้านทุจริตส่วนตนและส่วนรวม	
ความหมายของการทุจริต	1
สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยและสถานการณ์ของโลก	2
รูปแบบของการทุจริต	5
ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)	7
สาเหตุของการทุจริต	11
ผลกระทบของการทุจริตต่อการพัฒนาประเทศ	14
เป้าหมายของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	15
หน่วยการเรียนรู้ที่ 2 โครงสร้างสังคม และระบบการเมืองการปกครองไทย	
ความสำคัญของการเมืองการปกครอง	17
รูปแบบการปกครอง	18
วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย	22
ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย	47
หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	50
หน่วยการเรียนรู้ที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต	
ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย	63
ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	70
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	75
หน่วยการเรียนรู้ที่ 4 ยกระดับดัชนี สร้างพลเมืองดีในสังคม	
ดัชนีชี้วัดการทุจริต	91
ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index : CPI)	92
ทิศทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย	94
การแก้ไขปัญหาการทุจริตกรณีศึกษาต่างชาติ	100
มาตรฐานสากลในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรระหว่างประเทศ	103
หน่วยการเรียนรู้ที่ 5 สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต	
ความเป็นพลเมืองกับการต้านการทุจริต	107
การสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต	109
ระบบการคิดแบบเลขฐานสิบและระบบเลขฐานสอง	111

จะอย่างไรเมื่อพบการทุจริต	112
หน่วยการเรียนรู้ที่ 6 ปราบทุจริตด้วยจิตพอเพียง	
ตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน	115
ประเทศไทยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน	117
ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	120
การประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	122

หน่วยการเรียนรู้ที่ 1

ปรับฐานการคิดด้านทุจริตส่วนตนและส่วนรวม

นานาชาติได้ตระหนักถึงปัญหาการทุจริตหรือคอร์ปชั่นว่าเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไข มีหน่วยงานมากมายเข้ามาร่วมมือกันแก้ไข ได้แก่ สหประชาชาติ ธนาคารโลก องค์กรของรัฐ หรือองค์กรอิสระต่าง ๆ สำหรับประเทศไทยประสบปัญหาการทุจริตที่อยู่ในระดับวิกฤติเป็นระยะเวลายาวนาน และพบปัญหาเกือบทุกภาคส่วน องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) ได้จัดทำดัชนีรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) เพื่อประเมินสถานการณ์การทุจริตในภูมิภาคต่าง ๆ ในระดับโลก ผลการประเมินพบว่าประเทศส่วนใหญ่ร้อยละ 68 กำลังเผชิญปัญหาที่ร้ายแรง สำหรับประเทศไทยได้ 37 คะแนน จาก 100 คะแนน ซึ่งหมายถึงมีการทุจริตสูง เป็นอันดับที่ 96 จาก 180 ประเทศทั่วโลก (Transparency International. 2017: 2)

ในภาพรวมสถานการณ์การทุจริตในประเทศอาจน้อยลงแต่ยังไม่ดีมาก เนื่องจากคนไทยมีความตื่นตัวต่อปัญหาการทุจริตเพิ่มขึ้น ความทนต่อปัญหาลดลง แต่ยังคงขาดความเชื่อมั่นในกลไกต่อต้านคอร์ปชั่น ขาดความเชื่อมั่นต่อนักการเมือง มองว่ารัฐบาลยังใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า รัฐบาลจำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็น สำหรับมุมมองจากต่างประเทศพบว่าสถานการณ์การทุจริตถือว่ายังไม่ดี ประกอบกับการประเมินให้น้ำหนักเกี่ยวกับประชาธิปไตยมากขึ้น จากสถานการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนจะต้องทำความเข้าใจและเฝ้าระวังอย่างเร่งด่วน

ความหมายของการทุจริต

การทุจริต หรือคอร์ปชั่น (Corruption) หรืออาจใช้คำอื่น ๆ เช่น ฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมการเมืองและเศรษฐศาสตร์ที่เป็นปัญหาสำคัญและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก สามารถเกิดขึ้นได้ทุกหนทุกแห่ง ไม่มีขอบเขตที่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปเรื่อย ๆ ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านเห็นว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นมีความหมายแคบกว่าคอร์ปชั่น เนื่องจากหมายถึงการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐและของสาธารณะ เท่านั้น โดยภาพรวมแล้วการทุจริตคือการเบียดบังทรัพย์สินของผู้อื่นมาเป็นของตน มีผู้ให้นิยามของคำว่า ทุจริต หรือคอร์ปชั่นไว้มากมาย ได้แก่

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) ได้ให้นิยามว่าคอร์ปชั่นคือ การใช้อำนาจที่ได้รับความไว้วางใจในทางที่ผิด เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล

สำหรับประเทศไทย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่าทุจริต ว่า ความประพฤติชั่ว โกง ไม่ซื่อตรง

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(1) “โดยทุจริต” หมายถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของคำว่า การทุจริตว่า คือการใช้อำนาจ อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง ญาติพี่น้องหรือพวกพ้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความหมายของคำว่าคอร์รัปชันว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่หลักด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้ให้ความหมายของคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ไว้ในหมายว่า พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการ ปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

กล่าวโดยสรุป การทุจริตคือ การคดโกงไม่ซื่อสัตย์สุจริต การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดเพื่อแสวงหาประโยชน์หรือให้ได้รับสิ่งตอบแทน การให้หรือการรับสินบน การกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่ตนหรือ พวกพ้องรวมถึงการทุจริตเชิงนโยบาย การทุจริตแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

1. การทุจริตสีขาว (White Corruption) เป็นการกระทำที่ไม่เลวร้าย ไม่ตั้งใจรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และไม่คิดว่าเป็นการทุจริต เช่น การให้ของขวัญที่ระลึกเล็ก ๆ น้อย ๆ กับผู้อำนวยความสะดวกให้ โดยไม่ได้ตั้งใจให้ เป็นสินบน
2. การทุจริตสีเทา (Grey Corruption) เป็นการกระทำที่หลายกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกัน การกระทำนี้ไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติ
3. การทุจริตสีดำ (Black Corruption) เป็นการกระทำทุจริตที่ชัดเจน ผิดกฎหมาย ควรถูกลงโทษ ต้องมีการตัดสินด้วยกระบวนการยุติธรรม

สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยและสถานการณ์ของโลก

ในฐานะที่เราเป็นบุคคลหนึ่งในสังคม เราเคยพบหรือเคยทำการทุจริตอยู่บ่อยครั้ง โดยไม่คิดว่าสิ่งนั้น คือการทุจริต เช่น การลัดคิว การให้สินน้ำใจหรือสิ่งของตอบแทนกับเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับตนเอง การฝ่าฝืนกฎจราจรเพื่อความสะดวกรวดเร็ว ลอกการบ้านเพื่อน การรับเงินเพื่อ ลงคะแนนเสียงให้พรรคการเมือง การให้สิทธิพิเศษแก่ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง ฝากบุตรหลานเข้าโรงเรียน ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นของการทุจริตโดยไม่รู้ตัว ด้วยความคิดว่าไม่เสียหายอะไรและใคร ๆ ก็ทำกัน เมื่อพูดถึงการทุจริตคนส่วนใหญ่จะนึกถึงการฉ้อโกงหรือใช้อำนาจโดยมิชอบของข้าราชการ นักธุรกิจและ มองว่าเป็นปัญหาไกลตัว จากการสำรวจพบว่ากลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบนมากที่สุดคือ พรรคการเมือง เจ้าหน้าที่

ตำรวจ ข้าราชการ รัฐสภา สื่อมวลชนและองค์กรธุรกิจ มีแนวโน้มที่กลุ่มคนที่ปราบปรามการทุจริตและผู้ทุจริตคือคนกลุ่มเดียวกัน

ทุจริตในประเทศไทยเริ่มจากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากนักธุรกิจ หรือประชาชน ต่อมาได้พัฒนาให้มีความซับซ้อนมากขึ้นคือเกิดจากความร่วมมือระหว่างนักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจ โดยใช้กฎหมายหรือช่องว่างของกฎหมายให้เป็นประโยชน์และพัฒนาให้ซับซ้อน ยากแก่การตรวจพบ ไปจนถึงการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) ในปี พ.ศ.2560 องค์กรเพื่อ ความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) ได้เผยแพร่ดัชนีการรับรู้การทุจริตปรากฏว่า ประเทศไทย ได้คะแนน CPI = 38 และอยู่ในอันดับที่ 96 จาก 180 ประเทศทั่วโลก ดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 คะแนนและอันดับ CPI ปี พ.ศ. 2555 – 2561¹

ที่มา : คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากสถิติค่า CPI พบว่ามีค่าที่เพิ่มขึ้น จากปี พ.ศ. 2559 ซึ่งได้ 35 คะแนน ถ้านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 จะพบว่าคะแนนแต่ละปีไม่แตกต่างกันมากนัก นั้นหมายถึงนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังได้ผลไม่ดีพอ ค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตนี้ เป็นตัวสะท้อนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ เช่น นโยบาย ทางเศรษฐกิจ การบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาการทุจริต การบริหารประเทศของรัฐบาล ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่จะช่วยให้ภาพลักษณ์นี้ดีขึ้นส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศต่อไป

¹ ค่า CPI มีคะแนน 0 (ทุจริตมากที่สุด) – 100 (ทุจริตน้อยที่สุด) อันดับ CPI คือการจัดเรียงค่า CPI มีอันดับตั้งแต่ 1 (ทุจริตน้อยที่สุด) – 180 (ทุจริตมากที่สุด)

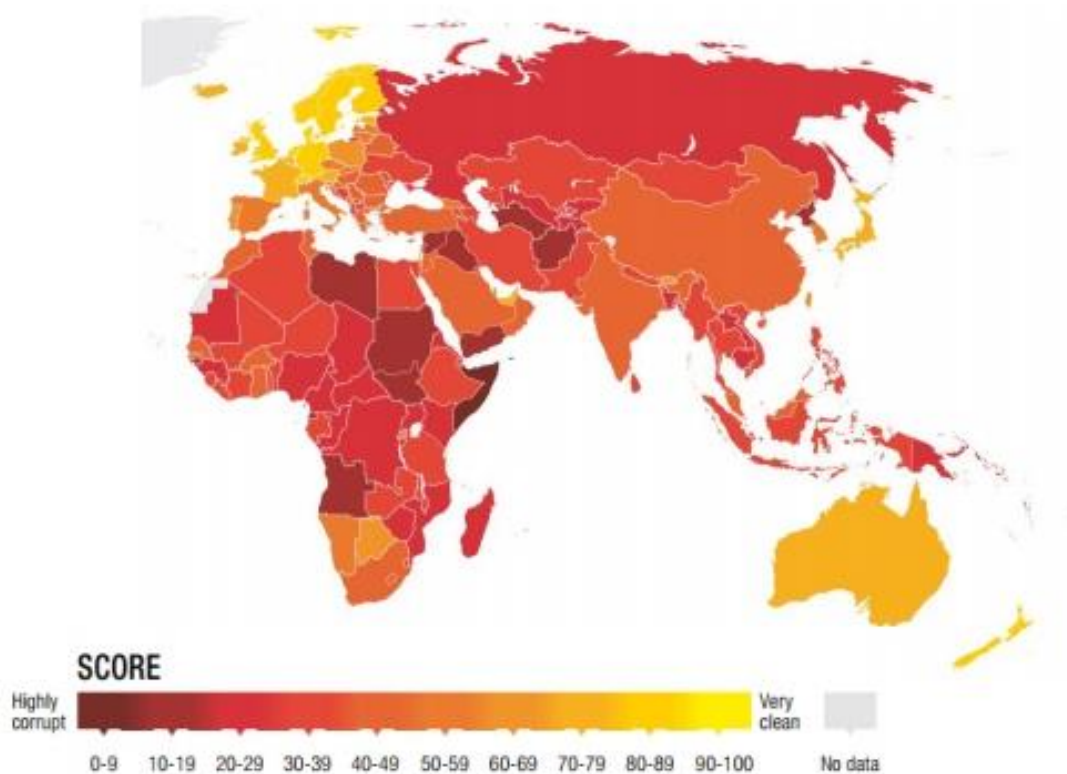
สำหรับประเทศในโลก พบว่าประเทศที่มีคะแนน CPI สูงสุดคือ นิวซีแลนด์ (89) และ เดนมาร์ก (88) ตามลำดับ ประเทศที่ได้คะแนน CPI สูงที่สุดในภูมิภาคเอเชียคือ ฮองกง (77) และญี่ปุ่น (73) ตามลำดับ และมีมากกว่า 120 ประเทศ หรือ 2 ใน 3 ที่มีค่า CPI น้อยกว่า 50 ซึ่งถือว่ามี การทุจริตที่รุนแรง สำหรับภูมิภาคอาเซียนพบว่าประเทศบรูไน ได้คะแนนสูงที่สุด (62) คะแนนเฉลี่ย ทั่วโลกเท่ากับ 43 คะแนน สามารถแสดงได้ดังตาราง

ตารางที่ 1.1 คะแนน CPI ปี พ.ศ. 2560

ลำดับ	ประเทศ	คะแนน CPI	อันดับ CPI
1	นิวซีแลนด์	89	1
2	เดนมาร์ก	88	2
3	ฮ่องกง	77	13
4	ญี่ปุ่น	73	20
5	บรูไน	62	32
6	มาเลเซีย	47	62
7	อินโดนีเซีย	37	96
8	ไทย	37	96
9	เวียดนาม	35	107
10	ฟิลิปปินส์	34	111
11	เมียนมาร์	30	130
12	ลาว	29	135
13	กัมพูชา	21	161

ที่มา : Transparency International 2017

จากคะแนน CPI เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศที่มีคะแนน CPI สูงกว่า 50 ซึ่งถือว่ามี การทุจริตน้อย จะเป็นประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มพัฒนาแล้ว เช่น นิวซีแลนด์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นอร์เวย์ สวิสเซอร์แลนด์ สวีเดน แคนาดา เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ เยอรมนี เป็นต้น และประเทศ ที่มีคะแนน CPI ต่ำเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา เช่น ประเทศโซมาเลีย มีคะแนน CPI ต่ำที่สุดเท่ากับ 9 และมีอันดับ CPI เท่ากับ 180 รองลงมาคือประเทศ ชูดาน และซีเรีย ตามลำดับ คะแนนเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเท่ากับ 44 คะแนน และคะแนนเฉลี่ยของภูมิภาคยุโรปเท่ากับ 66 คะแนน ดังแสดงในภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.2 แสดงคะแนน CPI ของประเทศทั่วโลก พ.ศ. 2560
ที่มา : Transparency International 2017

รูปแบบของการทุจริต

การทุจริตมีหลายวิธีการ เช่น การติดสินบน (Bribery) คือการเสนอหรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อเป็นแรงจูงใจในการกระทำผิด การยักยอก (Embezzlement) คือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเงิน หรือสิ่งของในราชการ มาใช้ประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง การอุปถัมภ์ (Patronage) คือการเล่นพรรคเล่นพวก อาศัยสายสัมพันธ์หรือเครือข่ายโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติที่เหมาะสม การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism) คือการใช้อำนาจหน้าที่ในการให้ผลประโยชน์แก่เพื่อน ครอบครัว บุคคลใกล้ชิดโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสม และผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) คือ การขัดกันระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม (คณะกรรมการ ป.ป.ช.. 2560,7) รูปแบบการทุจริตสามารถ แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ แบ่งตามกระบวนการ แบ่งตามขนาด แบ่งตามระดับของการทุจริต และแบ่งตามวิธีการได้แก่

1. แบ่งตามกระบวนการ เป็นการแบ่งรูปแบบการทุจริตจากอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

1.1 การทุจริตโดยตรง เป็นการทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น การทุจริตโดยตรงนั้นมีหลายรูปแบบ ได้แก่

1) เกิดจากความเต็มใจของผู้มาติดต่อราชการที่ต้องการให้การประสานงานเป็นไปด้วย ความราบรื่นจึงให้สินบน หรือ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” เพื่อให้เกิดความสะดวกในการทำงาน

2) การเบียดบังผลประโยชน์ที่รัฐควรจะได้รับ เช่น จากค่าธรรมเนียม หรือภาษีต่างๆ มา เป็นของตัวเอง หรือการแสวงหาผลประโยชน์จาก “ของหลวง” เช่น ยักยอกทรัพย์สินราชการเป็นของตนเอง นำของราชการไปใช้ส่วนตัว เช่น กระดาษ ดินสอ ปากกา

1.2 การทุจริตโดยอ้อม เป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับ การทุจริตโดยตรง โดยที่ผู้ทุจริตไม่ได้ลงมือกระทำการทุจริตนั้นด้วยตนเอง แต่อาศัยชื่อของบุคคลอื่นเป็น ผู้รับผลประโยชน์แทน หรือที่เรียกว่า นอมินี

1.3 การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นรูปแบบการทุจริตที่เกี่ยวกับบุคคล กลุ่มบุคคล นักการเมือง ข้าราชการ พ่อค้า นายทุน ได้ใช้เทคนิควิธีการในการกำหนดนโยบายที่อ้างว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชน มี ขั้นตอนการดำเนินงานหรือการบริหารโครงการโดยอาศัยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ เพื่อลดขั้นตอนการทำงาน หรืออำนวยความสะดวกให้ตกแก่ญาติ พี่น้องเพื่อนฝูง เช่น การให้สัมปทาน การจัดซื้อ จัดจ้าง เป็นต้น

2. แบ่งตามขนาดของการทุจริต คือ การแบ่งตามขนาดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทุจริต สามารถ แบ่งได้เป็น

2.1 การทุจริตขนาดเล็ก (Petty Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระดับกลางและระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ (คณะกรรมการ ป.ป.ช. 2560)

2.2 การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ระดับสูง เพื่อบิดเบือนนโยบายหรือการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์โดยมิชอบ (คณะกรรมการ ป.ป.ช. 2560)

3. แบ่งตามระดับการทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้จำแนกการ ทุจริตในประเทศไทยเป็น 2 ระดับคือ (คณะกรรมการ ป.ป.ช. 2560)

3.1 การทุจริตในระดับชาติ หรือการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) เป็นรูปแบบการ ทุจริตที่นักการเมืองใช้อำนาจทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินรวมถึงอำนาจนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือใน การออกกฎหมาย แก้ไขระเบียบข้อบังคับ อาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย กฎระเบียบ การตีความกฎหมาย กฎระเบียบให้เอื้อต่อตนเองและพวกพ้อง เพื่อให้การทุจริต เป็นสิ่งที่ชอบธรรม เนื่องจากมีกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบายรองรับ นำไปสู่ความหละหลวม ในการดำเนินงาน หลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์และมาตรการป้องกันการทุจริต

3.2 การทุจริตในระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้บริการของรัฐสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ส่งผลให้การ ทุจริตในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นนักการเมืองที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น

หรือนักธุรกิจที่ปรับบทบาทตนเองมาเป็นนักการเมือง และเมื่อเป็นนักการเมืองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ก็เป็นโอกาสในการแสวงหา ผลประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้องได้ลักษณะการทุจริต ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่

3.2.1 การทุจริตด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง การเงินการคลัง

3.2.2 ปัญหาการทุจริตที่เกิดจากตัวบุคคล

3.2.3 การทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของระเบียบ กฎหมาย

3.2.4 การทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดคุณธรรม

3.2.5 การทุจริตที่เกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์

3.2.6 การทุจริตที่เกิดจากอิทธิพลในท้องถิ่น

4. แบ่งวิธีการที่ใช้มีทั้งหมด 4 รูปแบบคือ

4.1 คอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดหา (Procurement Corruption) เช่น การจัดซื้อ สิ่งของใน หน่วยงาน โดยมีการคิดราคาเพิ่ม หรือลดคุณสมบัติแต่กำหนดราคาซื้อไว้เท่าเดิม เพื่อผู้กระทำการทุจริตได้ ผลประโยชน์จากส่วนต่างของราคา

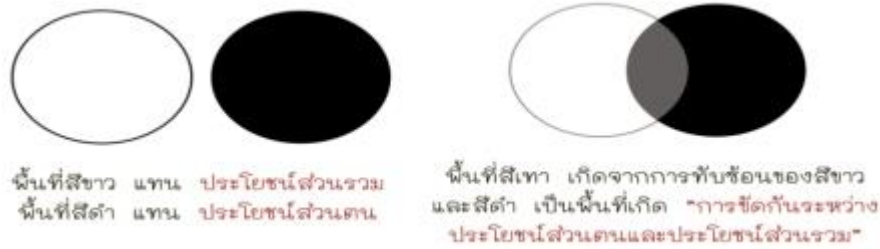
4.2 คอร์รัปชันจากการให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ (Concessionaire Corruption) เช่น การให้สิทธิพิเศษแก่เอกชนรายใดรายหนึ่งเข้ามามีสิทธิในการจัดทำสัมปทานเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากมี ผลประโยชน์ร่วมกัน

4.3 คอร์รัปชันจากการขายสาธารณสมบัติ (Privatization Corruption) เช่น การขายกิจการของรัฐวิสาหกิจ หรือการยกเอาที่ดิน ทรัพย์สินไปเป็นสิทธิการครอบครองของต่างชาติ โดยผู้ดำเนินการได้ ค่านายหน้า หรือได้ผลประโยชน์จากการดำเนินการ

4.4 คอร์รัปชันจากการกำกับดูแล (Regulatory Corruption) เช่น การกำกับดูแล ในหน่วยงานแล้วทำการทุจริต เป็นต้น

ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

คำว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) มีการบัญญัติด้วยภาษาไทยไว้ หลายคำ เช่น การขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม การขัดกันระหว่าง ผลประโยชน์สาธารณะ และผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผลประโยชน์ขัดกัน ผลประโยชน์ขัดแย้ง ผลประโยชน์ขัดกัน การขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการตัดสินใจเพื่อส่วนรวม ทำให้ใช้อิทธิพลตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิด ประโยชน์ส่วนตัวของตนเอง หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดผลเสีย ต่อผลประโยชน์ส่วนรวม สามารถแสดงได้ดังภาพที่ 1.3



ภาพที่ 1.3 ผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลประโยชน์ทับซ้อนกล่าวถึงผลประโยชน์ 2 ประเภทคือ ผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวหมายถึงสิ่งใด ๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่มรวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย โดยทั่วไปมี 2 ประเภทคือ ผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับเงิน (Pecuniary) หรือการเพิ่มพูนประโยชน์หรือป้องกัน การสูญเสียที่วัดได้ด้วยเงิน และผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (Non-pecuniary) เป็นผลประโยชน์ที่เกิด จากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว หรือกิจกรรมทางสังคม ส่วนผลประโยชน์สาธารณะคือ ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม

1. ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน โดยพื้นฐานแล้ว ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เป็นกฎศีลธรรมประเภทหนึ่ง ที่บุคคลไม่พึงละเมิดหรือฝ่าฝืน แต่เมื่อสังคมไม่ลงโทษหรือลงโทษไม่เพียงพอที่จะมีผลเป็นการห้ามการกระทำดังกล่าวจึงทำให้มีบุคคลฝ่าฝืน มากขึ้น จึงมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์มากขึ้น ๆ และเป็นเรื่องที่สังคมให้ความสนใจมากขึ้นตามลำดับ รูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อนได้แก่

1.1 การรับผลประโยชน์ (Accepting benefits) เป็นสินบน หรือของขวัญ เพื่อตอบแทนการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ บริษัทขายยา หรืออุปกรณ์การแพทย์ สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยาที่ต่างประเทศ หรือหน่วยงาน ราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน หรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้างแล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถมหรือประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

1.2 การใช้อิทธิพล หมายถึงการเรียกรับผลตอบแทน โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่จนส่งผลให้เป็นคุณ หรือโทษแก่ผู้มาติดต่อจนส่งผลให้เป็นคุณหรือโทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

1.3 การทำธุรกิจกับตนเอง (Self – dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ตัวอย่างเช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญา ซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัทของตนเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนี้เกิดบทบาทที่ขัดแย้ง เช่น ฝ่ายกฎหมายและเร่งรัดภาษีอากรค้ำ สำนักงานสรรพากรจังหวัดในส่วนภูมิภาคหารายได้พิเศษโดย

การเป็นตัวแทนขายประกันชีวิตของบริษัทเอกชน ได้อาศัยโอกาสที่ตนปฏิบัติหน้าที่เร่งรัดภาษีอากรค้าง ผู้ประกอบการรายหนึ่งหาประโยชน์ให้แก่ตนเองด้วยการขายประกันชีวิตให้แก่หุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ประกอบการดังกล่าว รวมทั้งพนักงานของผู้ประกอบการนั้นอีกหลายคน ในขณะที่ตนกำลังดำเนินการเร่งรัดภาษีอากรค้าง เจ้าหน้าที่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทำสัญญาให้หน่วยงานต้นสังกัดซื้อคอมพิวเตอร์ สำนักงานจากบริษัทของครอบครัวตนเอง หรือบริษัทที่ตนเองมีหุ้นส่วนอยู่ ผู้ตรวจสอบบัญชีภาครัฐรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษา หรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

1.4 การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post – employment) หมายถึงการที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานของรัฐ ไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน หรือรับเป็นที่ปรึกษาให้บริษัทเอกชนโดยอ้างว่าจะได้ติดต่อกับหน่วยงานรัฐได้อย่างราบรื่น เช่น อดีต ผู้อำนวยการโรงพยาบาลแห่งหนึ่งเพิ่งเกษียณอายุราชการไปทำงานเป็นที่ปรึกษาในบริษัทผลิตหรือขายยา โดยใช้อิทธิพลจากที่เคยดำรงตำแหน่งในโรงพยาบาลดังกล่าว ให้โรงพยาบาลซื้อยาจากบริษัทที่ตนเองเป็นที่ปรึกษาอยู่ หรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคม หลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร

1.5 การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting) ในรูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจ ที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ที่ปรึกษาสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากร ก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษา หรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

1.6 การรู้ข้อมูลภายใน (Inside information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น เช่น ทราบว่ามีการตัดถนนผ่านบริเวณใด ก็จะเข้าไปซื้อที่ดินนั้นในนามของภรรยา หรือทราบว่าจะมีการซื้อขายที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็จะเข้าไปซื้อที่ดินนั้นเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น เจ้าหน้าที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบ โครงการข่ายโทรคมนาคมทราบมาตรฐาน (Spec) วัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการวางโครงข่ายโทรคมนาคมแล้ว แจ้งข้อมูลให้กับบริษัทเอกชนที่ตนรู้จัก เพื่อให้ได้เปรียบในการประมูล เป็นต้น

1.7 การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ธุรกิจส่วนตัว (Using your employer's property for private advantage) การนำเครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ราชการไปใช้ในงานส่วนตัว เช่น หัวหน้าหน่วยงานใช้อำนาจหน้าที่สั่งให้เจ้าหน้าที่นำแก้อื้อพร้อมผ้าปกคลุมแก้อื้อ เครื่องถ่ายวิดีโอ เครื่องเล่นวิดีโอ กล้องถ่ายรูป และผ้าเต็นท์นำไปใช้ในงานมงคลสมรสของบุตรสาว รวมทั้งรถยนต์ รถตู้ส่วนบุคคล เพื่อใช้รับส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมพิธีพนักงานขับรถของส่วนราชการ นำน้ำมันในรถยนต์ไปขาย และนำเงินมาไว้ใช้จ่ายส่วนตัว เป็นต้น

1.8 การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork – barreling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อหาเสียง

1.9 การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์แก่เครือญาติหรือพวกพ้อง (Nepotism) หรืออาจจะเรียกว่าระบบอุปถัมภ์พิเศษ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อิทธิพลหรือใช้อำนาจหน้าที่ ทำให้หน่วยงานของตนเข้าทำสัญญากับบริษัทของพี่น้องของตน

1.10 การใช้อิทธิพลเข้าไปมีผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐอื่น (influence) เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ข่มขู่ผู้ได้บังคับบัญชาให้หยุดทำการตรวจสอบบริษัทของเครือญาติของตน

1.11 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมประเภทอื่น ๆ เช่น การเดินทาง ไปราชการต่างจังหวัดโดยไม่คำนึงถึงจำนวนคน จำนวนงาน และจำนวนวัน อย่างเหมาะสม อาทิ เดินทางไป ราชการจำนวน 10 วัน แต่ใช้เวลาในการทำงานจริงเพียง 6 วัน อีก 4 วัน เป็นการเดินทางท่องเที่ยวในสถานที่ต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ไม่ใช้เวลาในราชการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่แต่ไปปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ เพราะสามารถเบิกเงินงบประมาณค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการได้ลงเวลาปฏิบัติงานโดยมิได้อยู่ปฏิบัติงาน ในช่วงเวลานั้นอย่างแท้จริง แต่กลับใช้เวลาดังกล่าวปฏิบัติกิจธุระส่วนตัว

2. การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ละหน่วยงานควรมีแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนดังนี้

2.1 ให้ความรู้เกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนแก่คนในองค์กร เช่น อะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ทับซ้อนรูปแบบใดสามารถเกิดขึ้นในองค์กรได้บ้าง ร่วมกันแสวงหาจุดเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นใน องค์กรเพื่อพัฒนาวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหา

2.2 สร้างจิตสำนึกให้คนใน องค์กรคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ ผู้ปฏิบัติงานต้องมีหน้าที่หลัก ในการตัดสินใจภายใต้กรอบของกฎหมายและนโยบายโดยพิจารณาความถูกต้องอย่างเป็นกลาง ไม่มีอคติ ยึด ผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง

2.3 สนับสนุนความโปร่งใสและพร้อมรับผิดชอบ การเปิดเผยข้อมูลและการบริหารจัดการอย่างโปร่งใส ถือเป็นขั้นตอนแรกของการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ผู้ปฏิบัติงานจะต้องให้ความสำคัญกับการใช้กระบวนการอย่างเปิดเผย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนผู้รับ บริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.4 สร้างวัฒนธรรมองค์การ ผู้บริหารต้องสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนโยบาย และสร้างวัฒนธรรมแห่งความซื่อตรงต่อหน้าที่ โดยผู้บริหารทำตัวเป็นแบบอย่าง ให้คำแนะนำและการฝึกอบรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้เข้าใจถึงกฎเกณฑ์และแนวทางการตัดสินใจในสภาพแวดล้อมการทำงาน ป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ มีการเปิดเผยและรายงานข้อสงสัยหรือการบริหารงานที่บกพร่องให้รับทราบ ให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการพัฒนา ทบทวน ปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องกับ

สภาพการทำงานที่เปลี่ยนไป ลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายเพื่อให้เป็นแบบอย่าง สื่อสารให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับทราบถึงความมุ่งมั่น ในการจัดการปัญหา

2.5 พัฒนานโยบาย กฎระเบียบ รวมถึงกลยุทธการจัดการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม สร้างกฎระเบียบต่าง ๆ เช่น ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคู่สมรสทำสัญญาเป็นคู่สัญญา เป็นหุ้นส่วน รับสัมปทาน เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการ จัดซื้อจัดจ้าง มีการตรวจสอบการเป็นคู่สัญญาของตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส บุตร ญาติก่อนการรับตำแหน่ง เพื่อเปิดเผยข้อมูลซึ่งอาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน การแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การสร้างกฎระเบียบเพื่อป้องกันและตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง กฎระเบียบเกี่ยวกับการให้ การรับของขวัญและผลประโยชน์ เป็นต้น

2.6 สื่อสารให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนองค์กรและชุมชนรับทราบถึงความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหา ให้ความรู้กับบุคลากรทั้งในองค์กร องค์กรเอกชนที่มาทำสัญญาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน ผลของการจัดการ

สาเหตุของการทุจริต

ในประเทศที่กำลังพัฒนา การทุจริตมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอย่างมาก เพราะกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา นั้นมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต เช่น แรงขับเคลื่อนที่อยากมีรายได้จำนวนมากเนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจ หรือการว่างงาน มีสถานการณ์หรือโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริตเป็นจำนวนมาก การออกกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เข้มแข็งหรือไม่ได้รับการพัฒนาให้ทันสมัย การขาดเสถียรภาพทางการเมือง เป็นต้น กล่าวโดยสรุปสาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริตมีหลายประการ ได้แก่

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ปัญหาสำคัญของการทุจริตเกิดจากการขาดจิตสำนึก ขาดความซื่อตรงของตัวบุคคล ขาดความซื่อสัตย์ มีระบบการคิดที่ไม่ถูกต้อง ไม่สามารถแยกประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมได้ มองเห็นอำนาจหน้าที่และทรัพย์สินอยู่เหนือความรับผิดชอบและศักดิ์ศรี ขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมและเห็นประโยชน์ของตนหรือพวกพ้องสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวม และมีปัจจัยประกอบ ที่เป็นสภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ โอกาส สิ่งจูงใจ ช่องว่างทางกฎหมาย โดยทั่วไปแล้วความโลภและความไม่ซื่อสัตย์จะมีอยู่ในมนุษย์ทุกคน แต่จะถูกยับยั้งด้วยคุณธรรมจริยธรรม



ภาพที่ 1.4 ระบบการคิดที่ไม่ถูกต้อง

2. สภาพแวดล้อมภายนอก หมายถึงปัจจัยภายนอกที่ส่งเสริมให้เกิดความคิดหรือโอกาสในการทุจริต หรือทุจริตมากขึ้น เช่น การอำพรางซ่อนเร้น ไม่สามารถมองเห็นได้โดยง่าย มาตรฐานทางสังคมอาจไม่ได้บ่งชี้ไว้อย่างชัดเจนว่าสิ่งใดควรไม่ควรหรือบางสิ่งก็ไม่ผิดกฎหมาย อีกทั้งยังความซับซ้อนหลากหลายรูปแบบ โดยทั่วไปแล้วสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้เกิดการทุจริต ได้แก่

2.1 เศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมีส่วนทำให้คนมุ่งเน้นการบริโภคสร้างความร่ำรวย วัตถุนิยม ความเหลื่อมล้ำ ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน รายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพที่สูงขึ้น ความแตกต่างระหว่างคนมีอำนาจกับคนไร้อำนาจ ทำให้คนแสวงหาหนทางที่จะลดช่องว่างนั้นก่อให้เกิดการทุจริต

2.2 การเมือง กระบวนการทางการเมืองขาดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ยาก ระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์

2.3 สังคม ได้แก่ ค่านิยมของสังคมที่ยกย่องคนมีเงิน คนร่ำรวย ไม่สนใจว่าเงินนั้นได้มาอย่างไร เกิดลัทธิเอาอย่าง อยากได้สิ่งที่คุณรวยมี เมื่อเงินเดือนของตนไม่เพียงพอก็หาโดยวิธีมิชอบ หรือการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เห็นการทุจริตเป็นสิ่งธรรมดา ข้าราชการชั้นผู้น้อยเห็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทุจริตแล้วไม่ถูกลงโทษจึงเลียนแบบกลายเป็นความเคยชิน และมองไม่เห็นว่าการกระทำเหล่านั้นจะเป็นการทุจริต หรือมี ความสับสนระหว่างสินน้ำใจกับการทุจริต

2.4 ด้านวัฒนธรรมและศีลธรรม ได้แก่ การนิยมจ่ายเงินของนักธุรกิจให้กับข้าราชการที่ต้องการ ความสะดวกรวดเร็ว หรือการบริการที่ดีกว่าด้วยการลดต้นทุนที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ

ปัจจัยด้านวัฒนธรรมนี้ บางครั้งอาจมีความซับซ้อนหรืออำพรางซ่อนเร้น เนื่องจากค่านิยมและบรรทัดฐานทางสังคม ไม่ได้บ่งชี้ให้ชัดไปว่าสิ่งใดถูก-ผิด หรือบางครั้งการทุจริตนั้นเป็นค่านิยมทางวัฒนธรรมหรือถูกต้องเหมาะสมในทางปฏิบัติ เช่น ผู้ปกครองบริจาคเงินให้กับโรงเรียนเพื่อประโยชน์ในการเรียนการสอน เป็นต้น

2.5 การบริหารงานภาครัฐขาดประสิทธิภาพ เช่น ความบกพร่องในการบริหารงาน ความบกพร่องในการตรวจสอบการทำงาน ต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ ระบบการบริหารแบบรวมศูนย์ทำให้ เกิดการผูกขาดอำนาจระเบียบขั้นตอนมีมากเกินไปผู้ติดต่อต้องเสียเวลามาก จึงเกิดการสมยอมกันระหว่างผู้ให้กับผู้รับตำแหน่งหน้าที่อำนวยความสะดวก

2.6 กฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือข้อบกพร่อง มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อกำหนดจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมาตรการหรือข้อกำหนดดังกล่าวมีความซับซ้อนคลุมเครือ เลือกปฏิบัติ เป็นความลับหรือไม่โปร่งใส มีข้อยกเว้นต่าง ๆ ที่เปิดโอกาสให้เกิดการทุจริต นอกจากนี้การทุจริตมักหา พยานหลักฐานได้ยาก ยิ่งกว่านั้นกระบวนการพิจารณาพิพากษายังยุ่งยากซับซ้อนจนกลายเป็นผลดีแก่ผู้ ทุจริต

2.7 ผู้ปฏิบัติงานขาดคุณธรรม ไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณ และมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจมีสิทธิขาดในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งให้อิสระในการเลือกปฏิบัติเป็นอย่างมากว่าจะเลือกใช้อำนาจใดกับใครก็ได้ ก่อให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

2.8 การตกอยู่ใต้อิทธิพลของสถานการณ์ การอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อม หรืออิทธิพลของผู้ทุจริต ทำให้เกิดการทุจริตตามกัน หรือจำเป็นต้องทุจริต

2.9 ขาดระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การขาดการควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือกำกับดูแลอย่างจริงจัง ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็ง ทำให้กระบวนการต่อต้านการ ทุจริตจากฝ่ายประชาชนไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร

2.10 สาเหตุอื่น ๆ เช่น อิทธิพลของภรรยา เนื่องจากเป็นผู้ใกล้ชิดสามี อันเป็นตัวละครสำคัญที่สนับสนุนและส่งเสริมให้สามีของตนทำการทุจริตเพื่อความเป็นอยู่ของครอบครัว การที่ข้าราชการผู้ใหญ่ ทุจริตแล้วไม่ถูกลงโทษ ทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยเลียนแบบจนกลายเป็นความเคยชิน และมองไม่เห็นว่าการกระทำเหล่านั้นจะเป็นการทุจริต หรือมีความสับสนระหว่างสินน้ำใจกับคอร์รัปชันแยกออกจากกัน

นอกจากสาเหตุดังกล่าวได้มีผู้เสนอทฤษฎี สามเหลี่ยมทุจริต (The Fraud Triangle) เกี่ยวกับปัจจัยการทุจริตในองค์กร ไว้ดังนี้

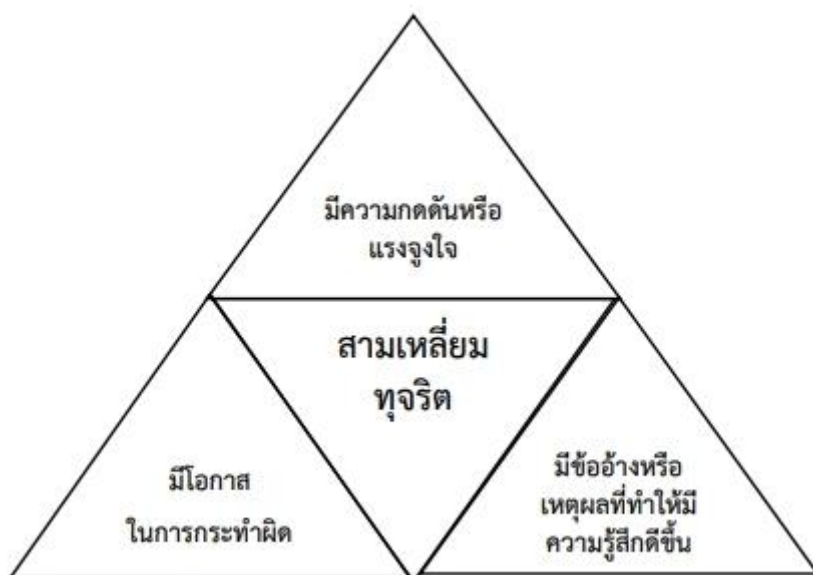
1. มีความกดดันหรือแรงจูงใจ (Motivation) เกิดจาก

1.1 ความกดดันในการปฏิบัติงาน เช่น กำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของงานไว้สูงเกินไป หากปฏิบัติไม่ได้จะถูกลงโทษ จึงเป็นความกดดันให้ทำทุจริต

1.2 แรงจูงใจส่วนตัว เช่น ความเดือนร้อนทางการเงิน นิสัยการใช้จ่ายเงิน เป็นต้น

2. มีโอกาสในการกระทำผิด (Opportunity) มีโอกาสในการทำความผิดซึ่งอาจเกิดจากจุดอ่อน ในการควบคุมภายใน ขาดการแบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจน การยกเว้นการควบคุม ขาดการควบคุมการเข้าถึง สินทรัพย์ที่สำคัญ ไม่มีระบบตรวจสอบที่ดี

3. มีข้ออ้างหรือเหตุผลที่ทำให้ผู้กระทำมีความรู้สึกดีขึ้น (Rationalization) มีข้ออ้างต่าง ๆ เช่น ความจำเป็น ความเดือดร้อนส่วนตัว วัฒนธรรมองค์กร ใคร ๆ ก็ทำหรือทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม



ภาพที่ 1.5 สามเหลี่ยมทุจริต

ผลกระทบของการทุจริตต่อการพัฒนาประเทศ

การทุจริตนอกจากเป็นเรื่องผิดกฎหมาย ศีลธรรม จริยธรรมแล้ว ยังเป็นเรื่องของความบกพร่องในการบริหารบ้านเมือง ส่งผลกระทบต่อการลงทุนในประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักลงทุนต่างชาติทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจลดน้อยลงไปด้วยเช่นกัน เกิดช่องว่างของความไม่เท่าเทียมที่กว้างขึ้นของประชากรในประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งคือระดับความจนนั้นเพิ่มสูงขึ้น ทำให้การสร้างและปรับปรุงสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของประเทศลดลงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งยังอาจนำพาประเทศไปสู่วิกฤติทางการเงินที่ร้ายแรงได้ อีกด้วย สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย (2558: 6) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “คอร์รัปชันหลุมดำประเทศไทย” ให้เห็นผลกระทบของการทุจริตว่า ถ้าไม่มีการทุจริตปัจจุบันประเทศไทยจะมีมหาวิทยาลัยราชภัฏ 1,200 แห่ง โรงพยาบาล 177 แห่ง สถานีตำรวจ 17,400 แห่ง รัฐสภาแห่งใหม่ 30 ที่ รถไฟฟ้ารางคู่ขนาน 12 สาย รถไฟฟ้า BTS 201 สถานีและโรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่ 5,100 แห่ง อย่างไรก็ตามผลกระทบของการทุจริตสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ด้านสังคม มีผลกระทบต่อการสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติงาน หรือสร้างค่านิยม ผิด ๆ เช่น ถ้า ไม่ได้รับของกำนัลก็จะไม่ดำเนินการให้ การสร้างระบบพวกพ้องในการทำงาน กระบวนการตัดสินใจ - ผิด เนื่องจากผู้กระทำอ้างว่ารู้เท่าไม่ถึงการณ์ มีผลต่อศีลธรรม จริยธรรม ในสังคม

2. ด้านการเมือง การบริหาร และสถาบัน การทุจริตทำลายความน่าเชื่อถือของระบบ การเมือง เช่น การทุจริตในการเลือกตั้งก่อให้เกิดการบิดเบือนตัวบุคคลที่ควรจะได้เป็นผู้บริหารประเทศ นำไปสู่การมีผลต่อการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ ค่านิยมประชาธิปไตย ขาดความไว้วางใจจากประชาชน ขาดการพัฒนาด้านประชาธิปไตย

3. ด้านเศรษฐกิจ ทำให้การใช้จ่ายเงินในการทำธุรกิจสูงขึ้น เนื่องจากต้องจ่ายเงิน เป็นค่าสินบนเพื่อ ความสะดวกในการทำงานรวดเร็วในการทำงาน ขาดการแข่งขันที่เป็นธรรม ธุรกิจขาดการพัฒนาหรือการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่าเพราะมีเส้นสายไม่จำเป็นต้องทำให้ดี ก็ชนะการประมูลได้ เกิดการบิดเบือน การตัดสินใจในทางเศรษฐกิจเพราะเจ้าหน้าที่ เห็นแก่อามิสสินจ้าง ปัจจุบันประเทศในอาเซียนเป็นกลุ่มประเทศเป้าหมายในการลงทุนของนักธุรกิจ ชาวต่างชาติ เนื่องจากมีปัจจัยการผลิตที่เอื้อต่อการลงทุน และประเทศไทยมีข้อได้เปรียบ ด้านทรัพยากรและปัจจัยการผลิต แต่การทุจริตส่งผลกระทบต่อตัดสินใจเข้ามาลงทุนของชาวต่างชาติ ทำให้การลงทุนเปลี่ยนไปยังสิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซียแทน

4. ผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพจากรัฐลดลง เสื่อมศรัทธาใน กระบวนการยุติธรรม ขาดแรงจูงใจในการเป็นพลเมืองดี ไม่เต็มใจจ่ายภาษีเนื่องจากไม่เชื่อถือการ ดำเนินงานของรัฐบาล ขาดจิตสำนึกในการคัดค้านการทุจริต เกิดการแก่งแย่งแข่งขันโดยไม่คำนึงถึง คุณธรรม

เป้าหมายของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้นำเสนอภาพรวมในอนาคตของประเทศเกี่ยวข้องกับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต ดังนี้

1. ประชาชนและสังคม ในอนาคตประชาชนและสังคมควรมีความตื่นตัวเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตมากขึ้น สนใจข่าวสารและตระหนักถึงผลกระทบของการทุจริตต่อประเทศ มากขึ้น มีการแสดงออกซึ่งการต่อต้านการทุจริต ประชาชนได้รับกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม ให้เห็นว่าการทุจริตเป็นพฤติกรรมที่ ผิดกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ สามารถ แยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนออกจาก ผลประโยชน์ส่วนรวม มีความละเอียดต่อตนเองและสังคม ไม่ยอมให้เกิดการกระทำทุจริตซึ่งจะส่งผลเสียหาย ต่อสังคม

2. เจตจำนงทางการเมือง ประชาชนทุกคนมีความเป็นพลเมืองภายใต้ระบอบ ประชาธิปไตย มีกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเลือกตัวแทนขึ้นมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่า ประชาชนมีเจตจำนงมุ่งให้ประเทศมีความโปร่งใส รัฐบาลจะต้องบริหารประเทศ

ตามเจตจำนงทางการเมือง ของประชาชนมีความสุจริต โปร่งใส ประชาชนมีการตรวจสอบรัฐบาล และนักการเมืองในการดำเนินงาน

3. กระบวนการภายใต้นโยบายของรัฐ การทุจริตเชิงนโยบายจะเกิดได้ยากขึ้น เนื่องจากประชาชนให้ความสนใจ มีกลไกการตรวจสอบที่เข้มข้นมากขึ้นนำไปสู่ความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาล มีการวางมาตรการเพื่อป้องกัน ระวัง ยับยั้งไม่ให้เกิดการทุจริตในระดับนโยบาย มุ่งให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

4. การป้องกันการทุจริต ให้ความสำคัญต่อกระบวนการป้องกันการทุจริต มีการพัฒนา กระบวนการ และรูปแบบการป้องกันการทุจริตให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สามารถระงับยับยั้ง การทุจริตได้อย่างเท่าทัน ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย พัฒนากลไกและกระบวนการป้องกันที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ เป็นการป้องกันการทุจริตเชิงรุก เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กระทำการทุจริต

5. การปราบปรามการทุจริต มีการปรับปรุงกลไกการปราบปรามการทุจริต ให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น ปรับปรุงกฎหมาย ตรากฎหมายใหม่ สนับสนุนให้การบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินคดีความรวดเร็วและ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้กระทำความผิดได้รับการดำเนินคดี และลงโทษอย่างรวดเร็วเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อโทษที่ได้รับ

6. ดัชนีการรับรู้การทุจริตของไทย เมื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐให้ความสำคัญต่อการต้านการทุจริต องค์กรต่อต้านการทุจริตดำเนินงานอย่าง มีประสิทธิภาพ อัตราการเกิดคดีทุจริตมีแนวโน้มลดลง ประชาชนไม่ยอมรับการทุจริต จะทำให้การรับรู้ ของนานาชาติประเทศเกี่ยวกับการทุจริตของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้น ผลการประเมินดัชนี การรับรู้การทุจริตดีขึ้น จะทำให้ประเทศไทย ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ มีความน่าเชื่อถือ ด้านเศรษฐกิจและการลงทุนเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตามการทุจริตมีวิวัฒนาการที่มีความซับซ้อนตรวจสอบได้ยากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงจำเป็นต้องมุ่งเน้นการพัฒนา ให้ครอบคลุมทุกด้าน เพื่อให้การทุจริตมีปริมาณลดน้อยลง สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการต้านทุจริต และ ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ

หน่วยการเรียนรู้ที่ 2

โครงสร้างสังคม และระบบการเมืองการปกครองไทย

ความสำคัญของการเมืองการปกครอง

เราอาจเคยสงสัยหรือตั้งคำถามว่า เพราะเหตุใดมนุษย์จึงต้องปกครองกัน ทำไมไม่ปล่อยให้มนุษย์อยู่กันเอง ซึ่งหากเรามองย้อนไปถึงแนวคิดของนักคิดสมัยโบราณ ซึ่งได้กล่าวถึงความจำเป็นในการปกครองของมนุษย์ไว้ดังต่อไปนี้ (สมศักดิ์ เกียวกิ่งแก้ว, 2525, น.7-10)

Thomas Hobbes ซึ่งเขาได้เขียนไว้ในหนังสือ *The Leviathan* ว่า ถ้าปราศจากการเมืองการปกครองแล้ว มนุษย์จะทะเลาะเบาะแว้งและรบราฆ่าฟันกัน สาเหตุที่มนุษย์ทะเลาะเบาะแว้ง และมีการใช้กำลังเข้าประหัตประหารกันเช่นนี้นั้นเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น มีการแย่งชิงภรรยา แย่งชิงลูกหลาน และลักขโมยวัวควายของคนอื่นอยู่ตลอดเวลา หรือเกิดจากการป้องกันผลประโยชน์ตนเองจากผู้อื่น ตลอดจนเกิดจากการสร้างเกียรติยศและชื่อเสียงของตนเอง ในสภาพเช่นนี้ Hobbes เปรียบว่าคล้ายกับสภาพของสงคราม มนุษย์จะไม่มี ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทุกคนจะพยายามสร้างพลังให้กับตนเองให้มากที่สุด จึงเป็นสภาพที่ไร้ศีลธรรม ไร้วัฒนธรรม และขาดความเจริญทางศิลปะต่าง ๆ ไม่มีวรรณกรรม ไม่มีสังคม และที่แย่ที่สุดคือ ชีวิตของมนุษย์ จะมีแต่ความหวาดกลัวอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการเมืองการปกครองจะช่วยให้มนุษย์ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

นักรัฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่า ในสภาพที่ไม่มีการเมืองการปกครองนั้น เป็นสภาพที่ป่าเถื่อน ใครมีพลังกำลังมากกว่าก็จะเป็นผู้ที่มีอำนาจมากกว่า หรือไม่ทำอะไรก็จะต้องเสมอ ดังคำกล่าวที่ว่า อำนาจคือความชอบธรรม ในสภาพเช่นนี้มนุษย์ทุกคนจะเป็นผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ของตนเอง เมื่อบัญญัติกฎเกณฑ์เสร็จแล้วก็จะนำกฎเกณฑ์ของตนไปใช้บังคับให้คนอื่นปฏิบัติตาม เมื่อใครไม่ปฏิบัติตามก็จะได้รับโทษตามที่ตนกำหนดขึ้น หรือถ้ามีปัญหาในการตีความ ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ก็จะทำหน้าที่ตีความกฎเกณฑ์นั้นเสียเอง ดังนั้นมนุษย์ทุกคนจึงเป็นผู้ออกกฎหมาย เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และเป็นผู้วินิจฉัยกฎหมาย ตามแต่ที่ตนเห็นว่าสมควร

เมื่อพิจารณาถึงหลักการสำคัญของบรรดานักปราชญ์ในทฤษฎีสัญญาสังคม ก็จะพบว่า การที่มนุษย์ได้ละทิ้งสภาพธรรมชาติ แล้วมาก่อตั้งรัฐของตนขึ้นนั้น ก็โดยเหตุที่ได้พิจารณาเห็นว่า มนุษย์ที่อยู่ในสภาพธรรมชาติ ต่างก็มีความเห็นแก่ตัว มีการเอารอดเอาเปรียบและมีอคติ ซึ่งในสภาพธรรมชาตินั้น ไม่มีการเมืองการปกครอง ดังนั้นมนุษย์จึงไม่อาจอดทนต่อสภาพเช่นนั้นได้ และได้หันมาร่วมมือร่วมกันเซ็นสัญญาก่อตั้งรัฐขึ้น เพื่อที่จะได้ช่วยให้เขามีชีวิตอยู่อย่างสันติสุข

Seneca ได้ให้ทัศนะว่า การเมืองการปกครองเกิดขึ้นจากความเห็นแก่ตัวหรือความชั่วของมนุษย์ กล่าวคือ ในสภาพที่มนุษย์ยังไม่มีทรัพย์สินส่วนตัวนั้น มนุษย์ได้อยู่ร่วมกันอย่างถ้อยที

ถ้อยอาศัย มีอะไรก็แบ่งปันกัน แต่เมื่อมนุษย์เริ่มมีตัณหาและต้องการที่จะมีทรัพย์สินส่วนตัว ความชั่วทั้งหลายก็บังเกิดขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องรัฐบาลจึงเกิดขึ้น

Plato และ Aristotle ต่างก็ให้ความเห็นว่า การเมืองการปกครองนั้นจะมีส่วนช่วยให้เกิดความยุติธรรมในสังคม และช่วยให้การดำรงชีวิตของประชาชนดีขึ้น ถึงกับให้การยืนยันว่า มนุษย์จะต้องอยู่ในรัฐ จะอยู่นอกรัฐไม่ได้ สิ่งที่ยอยู่นอกรัฐมีเพียงพระเจ้าและสัตว์เดรัจฉานเท่านั้น การที่มนุษย์จะต้องอยู่ในรัฐนั้น เพราะรัฐจะช่วยให้เขามีความสุข

รูปแบบการปกครอง

ในการพิจารณารูปแบบการปกครองหรือรูปแบบของรัฐบาลของประเทศใดว่าเป็นอย่างไร จะต้องดูที่องค์กรหรือส่วนที่เป็นเจ้าของหรือผู้กำหนดอำนาจอธิปไตย เพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) ปรมาจารย์ทางทฤษฎีการเมืองชาวกรีกได้เคยวางหลักการพิจารณาไว้เป็นแบบฉบับ คล้ายตารางต่อไปนี้ (สุขุม นवलสกุล, 2557, น.2-4)

ตารางที่ 2.1 หลักการพิจารณารูปแบบการปกครอง

จำนวนผู้เป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตย	จุดมุ่งหมายในการปกครอง	
	เพื่อประชาชน	เพื่อผู้ปกครอง
คนเดียว	ราชาธิปไตย Monarchy	ทฤษฏาธิปไตย Tyranny
คณะบุคคล	อภิชนาธิปไตย Aristocracy	คณาธิปไตย Oligarchy
ประชาชนทั้งหมด	ประชาธิปไตย Democracy	ฝูงชน Mob-rule

หลักการทั้ง 2 ปราชญ์เฟื่องเล็งจำนวนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และจุดมุ่งหมายในการใช้อำนาจปกครอง

1. การปกครองโดยคน ๆ เดียว หมายความว่า อำนาจอธิปไตยอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว บุคคลคนเดียวนี้อยู่ในฐานะเป็นอธิปัตย์ สามารถวางกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ตามลำพัง อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของคน ๆ เดียว แม้ว่าบุคคลนั้นอาจจะมอบหมายให้องค์กรอื่นทำหน้าที่แทนก็ตาม แต่สิทธิ์ขาดและอำนาจสูงสุดยังเป็นของบุคคลนั้น อยู่รูปแบบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยอยู่ที่คน ๆ เดียวนี้ ได้แก่ ราชาธิปไตยและทฤษฏาธิปไตย (ทรราชย์) โดยที่หากจุดมุ่งหมายเป็นไปเพื่อความสมบูรณ์พูนสุขของราษฎร ก็เรียกว่า ราชาธิปไตย แต่ถ้าหากจุดมุ่งหมายไปในทางบำรุงสุขเฉพาะผู้ปกครองหรือพรรคพวกก็เป็นทรราชย์หรือทฤษฏาธิปไตย อย่างไรก็ตาม สำหรับคำว่าราชาธิปไตย มักจะถูกคุ้นเคย และนึกถึงการเป็นกษัตริย์ตามลัทธิเทวสิทธิ์ คือ

สมบูรณาญาสิทธิราช แต่คำว่าเผด็จการ หมายถึงการปกครองโดยคน ๆ เดียวที่มีอำนาจเด็ดขาด เช่นเดียวกับสมบูรณาญาสิทธิราช แต่บุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งโดยปกติระบบเผด็จการ จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนในระยะแรก เนื่องจากการที่ผู้เผด็จการจะฉกฉวยอำนาจจากผู้ปกครองเดิม ได้นั้น จำเป็นต้องได้รับความสนับสนุนจากประชาชน แต่ต่อมาภายหลังมักจะแปรเปลี่ยนเป็น ทูชนาธิปไตยหรือทรราชย์ เมื่อผู้ปกครองเคยชินกับอำนาจและพบว่าอำนาจสามารถบันดาลความสุข และผลประโยชน์ให้กับตัวเองได้อย่างมหาศาล

2. การปกครองโดยคณะบุคคล ถ้าอำนาจอธิปไตยตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยหรือคณะบุคคล หมายความว่า บุคคลคณะหนึ่งเป็นผู้ที่สามารถวางกำหนดกฎเกณฑ์หรือบริหารประเทศได้ตามที่ กลุ่มของตนปรารถนา ในบางครั้งบุคคลคณะนั้นอาจจะไม่เป็นผู้บริหารเอง อาจมอบให้บุคคลอื่นทำหน้าที่แทน แต่ถ้าบุคคลคณะนั้นยังมีอำนาจและอิทธิพล สามารถควบคุมหรือบงการทิศทางการบริหารได้ ก็ต้องถือว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ในกลุ่มบุคคลคณะนั้น รูปแบบการปกครองก็จะเป็นแบบใดแบบหนึ่งระหว่าง อภิชนาธิปไตยกับคณาธิปไตย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายอีกเช่นกัน หากคณะบุคคลนั้น มุ่งที่จะใช้อำนาจการปกครองไปในทางบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับราษฎร ก็เรียกระบบการปกครองหรือ รูปแบบรัฐบาลนั้นว่า อภิชนาธิปไตยในทางตรงกันข้ามถ้ามุ่งแต่ประโยชน์สุขของพรรคพวก ของผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยก็จะกลายเป็นคณาธิปไตย

3. การปกครองโดยคนทั้งหมดหรือเสียงส่วนใหญ่ รูปแบบการปกครองโดยคนทั้งหมดหรือประชาชนเป็นรากฐานของอำนาจ โดยปกติทั่วไปรู้จักกันดีในนามของประชาธิปไตย ซึ่งมีความหมายว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดจะเป็นผู้ปกครองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน นโยบายในการปกครองประเทศจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่การจะเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น จะต้องเป็นการปกครองโดยอาณัติของคนส่วนมาก และเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนมาก ในประเทศที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่ว่าประชาชนหาความสุขไม่กลับมีแต่ความระส่ำระสาย มีนักกวนเมืองปลุกเร้าให้ฝูงชนกระทำการต่าง ๆ โดยขาดสติยับยั้งหรือไม่ได้ใช้วิจารณญาณให้รอบครอบและเกิดประโยชน์กับกลุ่มบุคคลที่ปลุกเร้า รูปแบบการปกครองจะเปลี่ยนเป็นปกครองโดยฝูงชนทันที ซึ่งมีสภาพใกล้เคียงกับอนาธิปไตย คือ สภาพแห่งการไม่มีรัฐบาลหรือกฎหมาย ทุกคนสามารถทำทุกอย่างได้ตามความต้องการ สังคมมีความระส่ำระสายไม่มีความสงบสุข

อย่างไรก็ตามในการพิจารณารูปแบบการปกครอง นักรัฐศาสตร์สมัยใหม่มองว่าการแบ่งรูปแบบการปกครองของเพลโตและอริสโตเติลล้าสมัยไปแล้ว โดยมีการแบ่งรูปแบบการปกครองในลักษณะใหม่ โดยเอ็ดเวิร์ด ชิลส์ (Edward Shils) เห็นว่า ระบบการเมืองของไทยในสมัยรัฐบาลทหาร มี 2 รูปแบบคือ

1. แบบคณาธิปไตยนำสมัย เป็นระบบการเมืองที่ถูกครอบงำโดยระบบราชการ และ/หรือคณะทหาร โดยมีรัฐธรรมนูญที่เป็นเป็นประชาธิปไตยหรือโดยไม่มีรัฐธรรมนูญเลย เป้าหมายของการ

ปกครองอาจมุ่งหวังที่จะสร้างระบบประชาธิปไตยขึ้นมาได้ แต่จุดประสงค์สำคัญคือ การพยายามสร้างประสิทธิภาพและความมีเหตุผลในการบริหารงาน

2. แบบประชาธิปไตยชั้นนำ เป็นระบบการเมืองที่รวมอำนาจไว้ที่ฝ่ายบริหารและระบบราชการ แม้จะมีรัฐสภา มีการเลือกตั้ง มีเสรีภาพทางการเมืองอยู่บ้าง แต่ก็เป็นในแง่รูปแบบเท่านั้น ในพฤติกรรมการเป็นจริงฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่เข้มแข็งหรือสามารถเป็นหลักได้

รูปแบบการปกครองในปัจจุบัน

รูปแบบการปกครองในปัจจุบัน แบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ ระบอบประชาธิปไตย และระบอบเผด็จการ โดยจะอธิบายดังต่อไปนี้

1. ระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่ยอมรับในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ยึดหลักอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนยอมรับในเสียงข้างมากและเคารพเสียงข้างน้อย เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอย่างแท้จริงทั้งทางตรงและทางอ้อม ประชาธิปไตยทางตรงคือ การที่ประชาชนร่วมกันลงประชามติ กำหนดแนวทางหรือตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ สิทธิและเสรีภาพของตนได้โดยตรง ซึ่งมักใช้กับสังคมขนาดเล็ก แต่เนื่องจากปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้มีการขยายตัวออกไป ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ก็มีมากขึ้น ดังนั้น โอกาสที่ประชาชนทั้งประเทศจะมานั่งปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ปัญหา กันแบบประชาธิปไตยทางตรงนั้นเป็นไปได้ยาก จึงทำให้เกิดประชาธิปไตยทางอ้อมขึ้นมา คือ การที่ประชาชน คัดเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนโดยการใช้สิทธิออกเสียงในสภาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรวม

รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2555, น.88-89)

ระบบรัฐสภา เป็นการปกครองที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสภานิติบัญญัติและผู้แทนราษฎรในสภานิติบัญญัติจะทำการกำหนดตัวบุคคลขึ้นเป็นรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ จากเหตุผลที่สภานิติบัญญัติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดคณะรัฐบาล ฉะนั้น คณะรัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบการบริหารประเทศต่อสภานิติบัญญัติในฐานะตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ การปกครองในรูปแบบนี้ ทำให้สภานิติบัญญัติต้องทำหน้าที่ทั้งการตรากฎหมายและควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ในขณะเดียวกัน คณะรัฐบาลก็สามารถถ่วงดุลอำนาจของสภานิติบัญญัติได้ด้วยการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ อันเป็นการคืนอำนาจธิปไตยกลับไปให้ประชาชนว่าจะให้การสนับสนุนรัฐบาล โดยการเลือกผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาลหรือจะเลือกรัฐบาลใหม่ โดยการเลือกผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคอื่นที่มีไม่พรรครัฐบาล

ระบบประธานาธิบดี การปกครองในรูปแบบนี้ นอกจากประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปปฏิบัติหน้าที่ในสภานิติบัญญัติโดยตรงแล้ว ยังจะต้องเลือกตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรงอีกด้วย เมื่อประชาชนเลือกตั้ง

ประธานาธิบดีแล้ว ประธานาธิบดีจึงจะจัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศต่อไป การปกครองในระบบประธานาธิบดี จะให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยมากกว่าจะเน้นไปที่การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ สมาชิกสภานิติบัญญัติในการปกครองระบบนี้ ทำหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย อันเป็นหน้าที่ทางนิติบัญญัติ ส่วนหน้าที่ในการบริหารประเทศในฐานะอำนาจทางการบริหาร เป็นหน้าที่รับผิดชอบของประธานาธิบดี การยุบสภานิติบัญญัติและการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล จึงไม่มีปรากฏอยู่ในรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี

ระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี มีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างรูปแบบรัฐสภา กับรูปแบบประธานาธิบดี คือ ให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ตรากฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ให้ประชาชนเลือกประธานาธิบดีโดยตรงเพื่อเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร และดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของประเทศอีกด้วย เพราะฉะนั้นประธานาธิบดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ อันเป็นลักษณะการปกครองแบบประธานาธิบดี

นอกจากนี้ประธานาธิบดียังต้องทำหน้าที่เสนอชื่อผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมกับเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ส่วนสภานิติบัญญัติ นอกจากจะทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายแล้ว ยังต้องทำหน้าที่กำหนดตัวบุคคลเป็นคณะรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ อันเป็นไปตามหลักการปกครองในรูปแบบรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีนี้ ถือว่าอำนาจในการบริหารเป็นส่วนสำคัญของประธานาธิบดีมากกว่าที่จะเป็นของนายกรัฐมนตรีเหมือนกับที่เป็นอยู่ในรูปแบบรัฐสภา

2. ระบอบเผด็จการ คือ ระบอบการเมืองการปกครองที่โอกาสในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ถูกจำกัดอยู่ในบุคคลเพียงคนเดียวหรือบุคคลเพียงกลุ่มเดียว การปกครองแบบเผด็จการมีพื้นฐานที่ไม่ยอมรับความเสมอภาคของมนุษย์ เพราะฉะนั้นบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีความรู้และความเหมาะสมที่สุดเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ปกครองและเมื่อมีผู้ปกครองแล้ว ประชาชนจะต้องให้การยอมรับและเคารพเชื่อฟังผู้ปกครองในทุกกรณี ประชาชนที่ดีคือประชาชนที่เชื่อฟังและยอมปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลโดยุษฎี การปกครองแบบเผด็จการถือว่าอำนาจรัฐอยู่เหนือสิ่งอื่นใดและไม่มีบุคคลใดหรือองค์กรใดที่จะขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐได้ ประเทศที่มีการปกครองรูปแบบเผด็จการ จึงไม่ยอมให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ โดยเฉพาะทางด้านการเมืองการปกครอง รูปแบบการปกครองแบบเผด็จการจะมุ่งเน้นความเป็นระเบียบและสยบยอมต่ออำนาจรัฐ การปกครองรูปแบบเผด็จการสามารถแบ่งย่อยออกได้ ดังนี้ (จักษ์ พันธุ์เพชร, 2555, น.91-92)

เผด็จการอำนาจนิยม เป็นการปกครองที่รัฐเข้าควบคุมเฉพาะเรื่องการเมืองการปกครองเท่านั้น อำนาจทางการเมืองเป็นของผู้ปกครอง ประชาชนไม่มีสิทธิ ส่วนเรื่องอื่น ๆ รัฐยอมให้ประชาชนมีเสรีภาพได้ ยกตัวอย่างเช่น ยอมให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในครอบครัว การนับถือศาสนา การดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพ โดยที่รัฐมีสิทธิแทรกแซง ระบบเผด็จการแบบอำนาจ

นิยมมักใช้วิธีการลงโทษอย่างรุนแรง หากมีการฝ่าฝืน ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมให้ประชาชน อยู่ในกฎระเบียบ หากมีการฝ่าฝืน จะมีการใช้กระบวนการทางกฎหมายก่อนจะมีการลงโทษ

เผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ การปกครองในรูปแบบนี้ผู้ปกครองจะใช้อำนาจเข้าควบคุม ประชาชนทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ใด ๆ ทั้งสิ้น รัฐเข้าดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจทั้งหมด โดยประชาชนเป็นเพียงผู้ใช้ง่างาน มีการลงโทษอย่างรุนแรงหากประชาชนฝ่าฝืนหรือต่อต้าน ประชาชนต้องเชื่อฟังรัฐบาล ผู้นำ ผู้ปกครองอย่างเคร่งครัด ดังนั้นรัฐที่เป็นเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยม จึงมีอำนาจมาก สามารถบังคับ ให้ประชาชนปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ กระบวนการทางกฎหมาย ไม่มีความสำคัญมากไปกว่า อำนาจรัฐ

วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย

มรดกของอาณาจักรไทยในอดีต ทั้งในด้านสถาบันกษัตริย์ ความเชื่อทางศาสนา ระบบ ความคิดความเชื่อทางการเมือง โครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม มีการสืบทอดจากอดีตจนถึง ปัจจุบัน ดังนั้น เนื้อหาในหน่วยการศึกษาที่ 2 นี้ จะกล่าวถึงวิวัฒนาการทางการเมือง การปกครองของไทย ซึ่งมีวิวัฒนาการแบบเส้นตรง สืบเนื่องมาตั้งแต่ อาณาจักรสุโขทัย อาณาจักรกรุงศรีอยุธยา ราชอาณาจักรกรุงธนบุรี และราชอาณาจักรกรุงรัตนโกสินทร์ โดยจะกล่าวถึง ระบบการเมืองการปกครอง โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม อุดมการณ์ทางการเมือง

1. อาณาจักรสุโขทัย (พ.ศ. 1781 – 1981)



ภาพที่ 2.1 อาณาจักรสุโขทัย

ที่มา: www.thaigoodview.com

อุดมการณ์ทางการเมือง

ในสุโขทัยยุคต้น มโนทัศน์พ่อขุน (พ่อปกครองลูก) เป็นตัวการให้ความชอบธรรมแห่งอำนาจแก่ระบบการเมือง แต่เมื่อระยะเวลาล่วงเลยไป อาณาจักรใหญ่โตขึ้นและสังคมมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ก็จำเป็นต้องพัฒนามโนทัศน์ที่ละเอียดซับซ้อนกว่านี้ เพื่อให้ความชอบธรรมแก่ “สิทธิการปกครอง” นี้เป็นที่มาของมโนทัศน์ธรรมราชาหรือผู้ปกครองผู้มีธรรมะตามภาพพจน์ของพระพุทธองค์ พญาลิไททรงเป็นผู้รับเอามโนทัศน์นี้มาใช้ เชื่อกันว่าพระองค์ทรงนิพนธ์ ไตรภูมิพระร่วงด้วย ตำราเล่มนี้อธิบายกำเนิดของจักรวาล ไตรภูมิพระร่วง ของพญาลิไท ช่วยอธิบายจักรวาลวิทยาให้กับชาวไทยรุ่นหลัง ความจริงแล้ว ความเชื่อเรื่องนรกสวรรค์ได้ถูกส่งทอดกันมาเป็นรุ่น ๆ และก่อให้เกิดความเชื่อให้กับสังคม ซึ่งนักวิชาการบางคนตีความว่าเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนรากฐานความเชื่อของศาสนา ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกควบคุมทางการเมือง (ชลธิรา กลัดอยู่, อ้างถึงในลิขิต ธีรเวคิน, 2530, น.21)

ดังนั้นระบบการเมืองของอาณาจักรสุโขทัยที่มีโครงสร้างเหมือนกับครอบครัวใหญ่ มีพ่อเป็นผู้ปกครอง ประชาชนเปรียบเสมือนลูก ซึ่งถ้ามองในแง่ความเป็นจริงแล้ว ระบบการเมืองเช่นนี้จะสามารถเป็นไปได้ก็แต่ในหมู่บ้านเล็ก ๆ ที่มีประชากรจำนวนน้อยเท่านั้น จึงทำให้ความสัมพันธ์ฉันพ่อปกครองลูกแบบนี้ ดำรงอยู่จริงในยุคต้นของอาณาจักรสุโขทัย แต่เมื่ออาณาจักรมีการขยายตัวออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ซึ่งทรงผูกมิตรกับอาณาจักรอื่นทางตอนเหนือ เช่น อาณาจักรล้านนาของพ่อขุนเม็งราย และอาณาจักรแพร์ พ่อขุนรามคำแหงทรงทำสงครามกับศัตรู และทรงสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับอาณาจักรอื่น ๆ โดยการอภิเษกสมรส

สิ่งที่เกิดตามมาเมื่ออาณาจักรขยายตัวก็คือ ความสลับซับซ้อนของโครงสร้างทางการเมืองและพื้นฐานความชอบธรรมแห่งอำนาจ รวมทั้งระบบราชการที่ละเอียดพิสดารยิ่งขึ้นในสังคมเกษตรที่ระดับเทคโนโลยีต่ำ จำต้องมีกำลังแรงงานจัดตั้งเพื่อไว้ใช้ในการเกณฑ์แรงงาน และทำสงคราม จึงเป็นที่เชื่อกันว่าความสัมพันธ์แบบพ่อปกครองลูกได้ค่อย ๆ เปลี่ยนไปสู่ความสัมพันธ์แบบเป็นลำดับขั้นลดหลั่นกันตามอำนาจที่แข็งตัวยิ่งขึ้น ผู้ปกครองแบบพ่อขุนถูกแทนที่ด้วยผู้ปกครอง แบบธรรมราชา หมายถึง กษัตริย์ในอุดมคติ คือผู้ทรงคุณสมบัตินและมีพระจริยวัตรเยี่ยงพระพุทธองค์ มโนทัศน์ธรรมราชานับว่าเป็นการแสดงออกซึ่งการพัฒนาทางการเมืองที่ซับซ้อนก้าวหน้ายิ่งขึ้นของอาณาจักรสุโขทัย พญาลิไท กษัตริย์สุโขทัยอีกพระองค์หนึ่งที่ยิ่งใหญ่เทียบเท่าพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ทรงเป็นผู้ริเริ่มมโนทัศน์ธรรมราชา (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.17)

การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้สามารถสังเกตได้จากกรายพระนามของพระมหากษัตริย์สมัยสุโขทัย ซึ่งในยุคต้น ๆ รายพระนามของพระมหากษัตริย์จะนำหน้าว่าพ่อขุน ต่อมาได้มีการเปลี่ยนเป็นพระยา และพระมหาธรรมราชา ตามมโนทัศน์ธรรมราชาและอาณาจักรที่มีการขยายตัวออกไป

ระบอบการปกครอง

ลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูก

พ่อขุนซึ่งมีฐานะเป็นผู้ปกครอง มีอำนาจสูงสุด เด็ดขาด ในการปกครองไพร่ฟ้าประชาชนบนพื้นฐานของความรัก ความเมตตา ความอาทร ที่บิดามีต่อบุตร การใช้อำนาจของพ่อขุนอยู่ภายในกรอบของทศพิธราชธรรมและธรรมอันดีงามทั้งปวง ผู้ปกครองและผู้อยู่ภายใต้การปกครองต่างก็มีฐานะเป็นมนุษย์เหมือนกัน แต่มีหน้าที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ปกครองมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองภัยให้ผู้อยู่ใต้ การปกครองดำรงชีวิตอยู่ด้วยความผาสุก ผู้อยู่ใต้การปกครองจึงมีหน้าที่ต้องเคารพ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ปกครองอย่างสงบ (กระมล ทองธรรมชาติ, 2531, น.6-7)

ดังนั้น พระมหากษัตริย์และประชาชนจึงมีความใกล้ชิดกันมาก โดยพ่อขุนรามคำแหง โปรดให้ข้าราชการบริพารเข้าเฝ้าปรึกษาราชการได้ทุกวัน ยกเว้นวันพระ และเปิดโอกาสประชาชนมาสนักระดิ่งที่แขวนไว้ตรงประตูพระมหาราชวังเพื่อถวายฎีกา ดังที่มีการปรากฏไว้ในศิลาจารึก ที่ว่า “ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้าน กลางเมือง มีถ้อย มีความเจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงขุนปไร้ไปสนักระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหง เจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถามสวนความแค้นด้วยชื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม” (สุขุม นวลสกุล, 2557, น. 27)

2. อาณาจักรกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 – 2310)

อาณาจักรกรุงศรีอยุธยามีความยืนยาว นานถึง 417 ปี โดยพระเจ้าอู่ทอง (สมเด็จพระรามาธิบดี) ได้ทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี เมื่อปี พ.ศ. 1893 หลังจากที่ได้ยกกองทัพไปตีเมืองทวายและตะนาวศรีคืนมาได้จากกรุงสุโขทัยที่กำลังอ่อนแอลงในสมัยพระยาเลอไทย ทำให้กรุงศรีอยุธยาสามารถตั้งตัวเป็นอิสระจากกรุงสุโขทัยได้สำเร็จ

ในบรรดาอาณาจักรของชาวไทยในอดีตทั้งหมด กรุงศรีอยุธยาเป็นอาณาจักรที่เจริญรุ่งเรืองที่สุด เมื่อวัดโดยบรรทัดฐานแทบทุกชนิด กรุงศรีอยุธยาส่งผลกระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อชาวไทย แม้จนกระทั่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มรดกของอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาในด้านสถาบันกษัตริย์ พุทธศาสนาระบบความเชื่อ และวัฒนธรรมทางการเมืองบางด้านยังคงเป็นที่รู้สึกกันได้ตราบเท่าทุกวันนี้ ความจริงแล้ว พระมหากษัตริย์ผู้ทรงสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ทรงมีแผนการที่จะจำลองกรุงศรีอยุธยาขึ้นมาใหม่หลังจากถูกพม่าตีแตกเมื่อปี พ.ศ. 2310 ดังนั้นเองจึงมีการฟื้นฟูกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติของกรุงเก่าขึ้นมาอีก ถึงแม้จะมีการสอดใส่เชื้อมูลใหม่ ๆ เพิ่มเข้าไปบ้าง แต่ก็รักษาแก่นสารของกรุงเก่าเอาไว้ค่อนข้างไม่เปลี่ยนแปลง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.26-27)



ภาพที่ 2.2 อาณาจักรกรุงศรีอยุธยา

ที่มา: kokoyadi.com

การที่กรุงศรีอยุธยาเรืองอำนาจ มีการกล่าวอ้างว่าการที่กรุงศรีอยุธยาเรืองอำนาจเป็นผลพลอยได้จากการที่นครรัฐและอาณาจักรอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุโขทัยตกต่ำลง ที่จริงแล้วกรุงศรีอยุธยาเรืองอำนาจขึ้นมาได้เพราะบรรดาอาณาจักรที่มีอยู่ตอนนั้นมีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกัน ปัจจัยจำนวนหนึ่งซึ่งทำให้กรุงศรีอยุธยาเรืองอำนาจขึ้น ได้แก่ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.26-27)

อุดมการณ์ทางการเมือง

กรุงศรีอยุธยามีอุดมการณ์ทางการเมือง ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานมโนทัศน์เทวราชของเขมร (ลัทธิเทวสิทธิ์) ซึ่งรับเอามาจากเคลงคิกชาวเขมรที่เป็นพราหมณ์ที่ถูกจับกุมตัวมาภายหลังการตีนครธม เมืองหลวงของเขมรแตก ในปี พ.ศ. 1974 โดยใช้ควบคู่กันไปกับมโนทัศน์ธรรมราชาของพุทธศาสนา ที่รับมาจากสุโขทัย

กษัตริย์ตามแบบเทวสิทธิ์ เป็นเสมือนเจ้าชีวิต ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด สามารถที่จะกำหนดชะตาชีวิตของผู้อยู่ใต้ปกครองได้ กษัตริย์ไม่รับผิดชอบต่อประชาชน เพราะปกครองด้วยอำนาจจากสวรรค์ ประชาชนไม่มีสิทธิถอดถอนกษัตริย์ การกระทำของกษัตริย์ถือว่าเป็นไปตามความต้องการของพระเจ้ากษัตริย์เป็นเหมือนสมมติเทพหรือพระเจ้าหรือผู้แทนพระเจ้า เพราะฉะนั้นกษัตริย์ตามลัทธินี้ จึงทรงอำนาจสูงสุดล้นพ้น (สุขุม นवलสกุล, 2557, น.25)

มโนทัศน์ธรรมราชา เป็นมโนทัศน์ที่ให้ความชอบธรรมกับระบบกษัตริย์ โดยใช้ไตรภูมิพระร่วง มาอธิบายเอกภพและจักรวาลวิทยา รวมทั้งใช้เป็นอุดมการณ์เพื่อให้ประชาชนประพฤติดำเนินเพราะกลัวบาปกรรม ไตรภูมิพระร่วง จึงเป็นเครื่องมือการบริหารและการปกครองจนบางคนถึงกับตีความว่า ไตรภูมิพระร่วง เป็นเครื่องมือทางอุดมการณ์เพื่อให้ความชอบธรรมกับฐานะของสถาบันกษัตริย์ หัวใจของไตรภูมิพระร่วง อยู่ที่เรื่องกฎแห่งกรรม ใครก็ตามที่จะสะสมบุญไว้มากพอในชาติปางก่อน ย่อมจะได้รับผลบุญในชาตินี้ คนที่เกิดมาในชนชั้นสูงเป็นคนบุญหนัก ดังนั้นทรัพย์สิน ฐานะ และอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นเรื่องที่ชอบที่ควรแล้ว คนชั้นล่างไม่ควร

นี้กรังเกียดเด็ดฉันท้ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงเหล่านี้ เพราะเป็น ผลกรรมของตนเองไม่ใช่เพราะสาเหตุอื่น มองอย่างนี้แล้วจะโทษระบบไม่ได้ บุคคลต่างหากที่ต้องรับผิดชอบต่อชะตาของตนเอง ซึ่งแน่นอนว่ามนโ ทศน์ทางพุทธอันนี้ยังคงประกอบเป็นส่วนหนึ่งของอุดมการณ์ในสังคมอยุธยาสืบมา พระเจ้าแผ่นดิน เชื้อพระวงศ์ และขุนนาง ก็ยังทำให้มนโศกข์ เรื่องกฎแห่งกรรมกลายเป็นสถาบัน ขึ้นด้วย โดยสร้างวัดวาอารามเพื่อพยายามแสดงว่าตนเป็นผู้มีศีลธรรมและใฝ่ทำบุญกุศล (ลิขิต อีริเวคิน, 2550, น.52-53)

ด้วยเหตุนี้อำนาจการปกครองจึงอยู่ที่กษัตริย์เพียงพระองค์เดียว ตามความเชื่อของ คติพราหมณ์ว่า กษัตริย์เป็นผู้ได้รับอำนาจจากสวรรค์ ฐานะของกษัตริย์จึงเป็น “สมมติเทพ” ทรงมีอำนาจที่จะกำหนดชะตาชีวิตของใครก็ได้ ทำให้ลักษณะการปกครองเป็นแบบนายปกครองป่าว หรือ เจ้าปกครองไพร่ ฐานะของกษัตริย์กับประชาชนจึงห่างไกลกัน โดยมีข้าราชการบริพารเข้ามา เป็นสื่อกลางระหว่างกษัตริย์ และประชาชน ทำให้เกิดเป็นระบบเจ้าขุนมูลนาย หรือศักดินาขึ้น

ระบอบการปกครอง

สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น

ระบบการปกครองส่วนกลาง เป็นแบบจตุสดมภ์ มีกษัตริย์เป็นผู้อำนวยการสูงสุด และมีเสนาบดี 4 คน คือ ขุนเวียง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา เป็นผู้ดูแลกิจกรรมหลัก 4 หลัก ของการบริหารราชการแผ่นดิน

เวียง ทำหน้าที่ดูแลความสงบสุขของบ้านเมือง รักษา ความเรียบร้อยปราบปรามโจร ผู้ร้ายและลงโทษผู้ทำผิด

วัง ทำหน้าที่ดูแลราชสำนัก และการยุติธรรมตัดสินคดีความต่าง ๆ

คลัง ทำหน้าที่เก็บรักษาและจ่ายพระราชทรัพย์ในราชการ การค้า และภาษีต่าง ๆ

นา ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร เช่น ตรวจการทำไร่นา ออกสิทธิที่นาและ เก็บส่วนแบ่งข้าวมาไว้ในฉางหลวง

การปกครองส่วนภูมิภาคหรือหัวเมือง ยังคงใช้ระบบเดียวกับสมัยสุโขทัย ต่อมานโยบาย ขยายดินแดนของกรุงศรีอยุธยา ที่ต้องการเปลี่ยนเป็น “จักรวรรดิ” และในทางยุทธศาสตร์ สุโขทัยเป็นรัฐกันชนระหว่างอาณาจักรล้านนากับอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา และเป็นอาณาจักรใหญ่ ที่หาของป่าได้มาก จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องผนวกกรุงสุโขทัยและเข้ามาในอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาเพื่อ เสริมสร้างอำนาจการเมืองให้เข้มแข็ง โดยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงทำเรื่องนี้ได้สำเร็จ ดังนั้น อาณาจักรกรุงศรีอยุธยาจึงมีพื้นที่กว้างใหญ่มากขึ้น และมีความจำเป็นจะต้องจัดระเบียบใหม่ ในหลายด้าน ทำให้เกิดการปฏิรูปขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

การปฏิรูปสมัชชสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงทำการปฏิรูปเนื่องจากด้วยสาเหตุสำคัญยิ่งหลายประการ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2530, น.55) ดังต่อไปนี้

กรมเวียง ใช้ชื่อว่า นครบาล ทำหน้าที่ดูแลความสงบสุขของบ้านเมือง รักษาความเรียบร้อยปราบปรามโจรผู้ร้ายและลงโทษผู้ทำผิด

กรมวัง ใช้ชื่อว่า ธรรมาธิกรณ์ ทำหน้าที่ดูแลราชสำนัก คดีความ

กรมคลัง ใช้ชื่อว่า โกษาธิบดี ทำหน้าที่เก็บรักษาและจ่ายพระราชทรัพย์ในราชการ

กรมนา ใช้ชื่อว่า เกษตราธิการ ทำหน้าที่ตรวจการทำไร่นา ออกสิทธิ์ที่นา และเก็บส่วนแบ่งข้าวมาไว้ในฉางหลวง

มีการแยกกิจการทหารออกจากกิจการพลเรือน โดยแบ่งเป็นฝ่ายกลาโหมกับฝ่ายมหาดไทย มีอัครเสนาบดี 2 คนรับผิดชอบ ได้แก่ สมุหนายกกับสมุหพระกลาโหม

สมุหนายกควบคุมกรมทั้ง 4 ได้แก่ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง กรมนา แต่ละกรมมีเสนาบดีเป็นหัวหน้า

ส่วนฝ่ายกลาโหมสมุหพระกลาโหมเป็นผู้ควบคุมรับผิดชอบด้านการทหารและการป้องกันประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีการแยกกันในการบริหาร แต่ในยามศึกสงคราม ทั้งฝ่ายกลาโหมและมหาดไทยจะต้องบังคับบัญชากองทหารร่วมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องร่วมรบในยามศึกสงครามนั่นเอง

การสร้างสถาบันตำแหน่งและสถานภาพของข้าราชการและการจัดองค์การทางสังคมไทย

ได้มีการสร้างระบบศักดินาและระบบไพร่เป็นสถาบันร่วมกับตำแหน่งหน้าที่และอภิสิทธิ์ของข้าราชการและสามัญชนทุกคน ประชาชนทั่วทั้งราชอาณาจักรถูกจัดแบ่งประเภทออกตามระดับสถานภาพทางสังคม โดยถือการวัดจำนวนที่ดินเป็นเกณฑ์ (เป็นเกณฑ์วัดทางสังคมไม่ใช่การถือครองที่นาจริง ๆ) เรียกว่า ศักดินา หรือนัยหนึ่งอำนาจที่วัดโดยการถือครองที่ดิน เช่น 400 ไร่ เป็นต้น แต่โดยทั่วไปมักจะตัดคำว่าไร่ทิ้งเสีย ดังนั้น ตามกฎหมาย ทาส วณิพก และยาจก จะมีศักดินา 5 (แม้จะไม่มีที่ดินเลยก็ตาม) ไพร่หรือสามัญชนจะมีศักดินาตั้งแต่ 10 หรือ 25 ผู้ที่มีศักดินาเกิน 25 ขึ้นไปไม่ใช่ไพร่ การจัดระเบียบเช่นนี้ ยังผลให้เกิดโดยแบ่งเป็น 2 ชั้นชั้นคร่าว ๆ กล่าวคือ ชั้นสูงหรือชนชั้นปกครอง ประกอบด้วยราชวงศ์ตระกูลขุนนาง และข้าราชการชั้นผู้น้อย กับชนชั้นล่างหรือชนชั้นที่ถูกปกครอง ประกอบไปด้วยไพร่และทาส ในบรรดาข้าราชการทั้งหลาย ผู้ที่มีศักดินาต่ำกว่า 400 เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย ผู้ที่มีศักดินาตั้งแต่ 400 ขึ้นไป จัดว่าเป็นขุนนาง ผู้ที่มีศักดินาตั้งแต่ 800 ขึ้นไป มีอภิสิทธิ์ที่จะขอเข้าเฝ้าพระเจ้าแผ่นดินได้ ผู้ที่มีศักดินาตั้งแต่ 3,000 ขึ้นไปเป็นขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ระบบศักดินาและระบบไพร่มีความสำคัญทั้งระบบสังคม เพราะว่าเป็นเสาหลักที่ค้ำจุนระบบการเมืองสังคม และเศรษฐกิจของกรุงศรีอยุธยาไว้ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น. 32)

สำหรับพวกข้าราชการ กฎหมายที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตราขึ้นได้เปลี่ยนสถานะข้าราชการให้กลายเป็นกลุ่มสังคมซึ่งส่งผลอย่างยาวนานต่อสังคมไทยตราប់เท่าทุกวันนี้ ข้าราชการหรือพูดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นก็คือ ขนชั้นปกครองนั้นได้รับตำแหน่ง อำนาจ และเกียรติยศ โดยการจัดแบ่งประเภทข้าราชการแต่ละคนด้วยวิธีการจำแนกศักดินา หรือ “อำนาจ” กับ “เกียรติยศ” ดังต่อไปนี้ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.32-33)

ศักดินา ศักดินามีความหมายตรงตัวว่า “อำนาจเหนือนา” คำ ๆ นี้ เดิมทีมาจากวิธีการแจกจ่ายที่ดินตามตำแหน่งและสถานภาพ ดังนั้น เสนาบดีผู้มีศักดินา 10,000 ย่อมหมายความว่า เขามีอำนาจควบคุมที่ดิน 10,000 ไร่ อย่างไรก็ตาม บัดนี้การให้เหตุผลในแนวนี้ถูกละทิ้งไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประยุกต์เข้ากับสมัยหลัง ๆ มีการอ้างกันว่า ศักดินา เป็นเพียงเครื่องมือจัดแบ่งประเภทประชาชนตามระดับสถานภาพทางสังคม มากกว่าจะเป็นการถือครองที่ดินตามจำนวนตัวเลขจริง ๆ ทั้งนี้ก็เพราะถ้าเอาศักดินาของข้าราชการทั้งหมดมารวมกันก็จะมากกว่าจำนวนที่เพาะปลูกที่มีอยู่จริงเสียอีก

ยศ ยศคือบรรดาชื่อที่แสดงเกียรติทั้งหลาย บ้างก็เป็นของไทยแต่โบราณ และบ้างก็มาจากศัพท์เขมร เช่น เจ้าพระยา พระยา ฯลฯ

ราชทินนาม ราชทินนามคือชื่อวิจิตรพิสดาร ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชทานให้ผู้ดำรงตำแหน่งราชการ เช่น มหาเสนาบดี, จักรศรีอรรครักษ์ เป็นต้น

ตำแหน่ง คือถ้อยคำที่บอกฐานะในหน่วยราชการเฉพาะหนึ่ง ๆ เช่น สมุหกลาโหม สมุหนายก ดังนั้น เจ้าพระยามหาเสนาบดี สมุหกลาโหม ศักดินาหนึ่งหมื่น ก็จะจำแนกออกมาได้เป็น ยศ คือ เจ้าพระยา ราชทินนาม คือ มหาเสนาบดี ตำแหน่ง คือ สมุหกลาโหม ศักดินา คือ หนึ่งหมื่น เป็นต้น

สำหรับข้าราชการชั้นสูงนั้น พระเจ้าแผ่นดินก็พระราชทานหีบหมากและเสลี่ยงคานหามมาให้ใช้เป็นสัญลักษณ์แสดงสถานภาพด้วย มีการเก็บรักษาทำเนียบข้าราชการและชื่อตำแหน่งเอาไว้ในแต่ละกรมกองส่วนกลาง และแต่ละหัวเมือง

การจัดองค์กรทางสังคมใหม่ : ระบบไพร่

ในแง่หนึ่งระบบไพร่เป็นส่วนหนึ่งของระบบศักดินา ไพร่คือ ผู้ที่มีศักดินาตั้งแต่ 25 ไร่ ลงมา ฉะนั้น ระบบไพร่จึงสัมพันธ์แนบแน่นกับการจัดวางระเบียบศักดินา ระบบไพร่ซึ่ง สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงสร้างเป็นสถาบันนั้น ได้เป็นรากฐานให้กับระบบเศรษฐกิจการเมืองของกรุงศรีอยุธยา ซึ่งส่งผลยาวนานมากจนถึงการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ 5 ความสำคัญของระบบไพร่นั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจระบบการเมืองไทยจะมองข้ามไม่ได้ ก่อนจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของระบบไพร่ ควรจะอธิบายระบบดังกล่าวโดยสังเขปเสียหน่อย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.33-34)

ชายฉกรรจ์ทุกคนที่สูงสองศอกคืบ (ราว 1.25 เมตร) โดยวัดเอาตั้งแต่ไหล่ลงมา ต้องขึ้นทะเบียนเป็นไพร่ หญิงที่แต่งงานแล้วก็ต้องขึ้นทะเบียนเป็นด้วยเพื่อจดบันทึก ลูกชายของเธอเอาไว้ไม่ให้เลี้ยงการขึ้นทะเบียนได้ ผู้ชายที่ขึ้นทะเบียนแล้วจะถูกมอบหมายให้พระเจ้าแผ่นดินหรือสมาชิกชนชั้นปกครองคนอื่น ๆ ไพร่ที่ขึ้นต่อพระเจ้าแผ่นดินหรือกรมกองของรัฐบาลเรียกว่า ไพร่หลวง ส่วนไพร่ที่ขึ้นต่อราชวงศ์หรือตระกูลขุนนาง เรียกว่า ไพร่สม ทั้งไพร่หลวงและไพร่สมต้องถูก

เกณฑ์แรงงาน พวกไพร่ต้องใช้แรงงานรับใช้นายของตนทุกเดือนเว้นเดือน (เข้าเดือนออกเดือน) ยกเว้นแต่ว่าจะจ่ายเงินหรือหาของปามาส่งแทนการใช้แรงงาน ไพร่ที่ถูกมอบหมายให้จัดหาผลผลิตบางอย่างมาส่ง ซึ่งจะถูกใช้ไปในด้านการค้า การบริโภค หรืองานของรัฐบาล เช่น มูลค่าง้าว ที่เอามาเป็นส่วนผสมทำดินปืนนั้นเรียกว่า ไพร่ส่วย ดังนั้น ประชาชนเพศชายทั้งหมดที่มีศักดินาตั้งแต่ 25 ลงมา จึงตกอยู่ภายใต้ระบบเกณฑ์แรงงาน ในยามสงครามระบบไพร่ถูกปรับเปลี่ยนไปใช้เพื่อการทหาร เห็นได้ชัดว่าระบบไพร่มุ่งหมายให้มีขึ้นเพื่อการเกณฑ์แรงงาน การเก็บภาษีเป็นเงินตราและเป็นสิ่งของ และการรับราชการทหาร ระบบไพร่เป็นระบบอเนกประสงค์และอเนกหน้าที่ นอกจากหน้าที่ทางสังคม เศรษฐกิจ และการทหารแล้ว ในยุคหลัง ระบบไพร่ซึ่งโดยแก่นแท้แล้วเป็นระบบควบคุมกำลังคนก็มีบทบาทสำคัญในการเมืองด้วย การควบคุมไพร่กลายเป็นพื้นฐานที่สำคัญแก่การต่อสู้ซึ่งอำนาจกันในหมู่ผู้ปกครอง การที่ระบบไพร่เสื่อมโทรมลงก็มีส่วนทำให้กรุงศรีอยุธยาแตกด้วย

3. ราชอาณาจักรกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310 – 2325)

การเสียกรุงศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2310 เป็นเรื่องต้นตอระหวกสำหรับชาวไทย กรุงศรีอยุธยาถูกปล้นและเผาอดวายลง วัตวังอันวิจิตรงดงามกลายเป็นซากปรักหักพัง ผู้คนนับพัน ๆ ถูกสังหาร อีกนับหมื่นหนีแตกกระเจิดกระเจิง เชื้อพระวงศ์ในราชวงศ์บ้านพลูหลวง อันเป็นราชวงศ์ที่ 5 และราชวงศ์สุดท้ายที่ปกครองกรุงศรีอยุธยา ถูกกวาดต้อนเป็นเชลยศึกไปยังพม่า กองทหารพม่าซึ่งมุ่งจะทำลายล้างกรุงศรีอยุธยาให้พินาศสิ้นไปถาวร ได้พยายามกวาดล้างกรุงศรีอยุธยาทางวัตถุทั้งปล้นและเผาจนราบคาบ ชาวไทยหลายพันคนถูกจับกุมและใช้เป็นทาสเชลย และการคุมตัวเชื้อพระวงศ์นั้นก็เพื่อเป็นการทำลายอาณาจักรอยุธยาเป็นการถาวร (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.72)

ต่อมาได้มีขุนนางลูกครึ่งไทย – จีน ท่านหนึ่งนามว่า “สิน” สามารถปลดปล่อยชาวไทยจากพม่าและขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์แห่งราชอาณาจักรกรุงธนบุรี โดยการช่วยเหลือของ 2 ขุนศึกใหญ่ ได้แก่ สมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึก และเจ้าพระยาสุรสีห์ พระเจ้าตากสินทรงขับไล่พม่าออกจากแผ่นดินไทยและได้ส่งกองทัพไปปราบปรามเจ้าเมืองต่าง ๆ ที่แข็งข้อตั้งตัวเป็นใหญ่ ในที่สุดก็สามารถผนึกประเทศไทยขึ้นเป็นเอกภาพได้สำเร็จ โดยมีกรุงธนบุรีเป็นราชธานี ในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าตากสิน เป็นช่วงระยะเวลา 15 ปีที่สำคัญ ที่ถือเป็นระยะเปลี่ยนผ่านการเสียกรุงศรีอยุธยาไปสู่ยุคกรุงรัตนโกสินทร์ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.72)



ภาพที่ 2.3 พระเจ้ากรุงธนบุรี(พระเจ้าตากสินมหาราช)

ที่มา: swhappinesss.blogspot.com

สมเด็จพระเจ้าตากสินได้ย้ายที่ตั้งรัฐบาลไปยังกรุงธนบุรี แทนที่จะอยู่กรุงศรีอยุธยาต่อไป เหตุเพราะกรุงศรีอยุธยาอยู่ในสภาพปรักหักพัง ยากที่จะบูรณะฟื้นฟู พระองค์ทรงเกรงว่าถ้ายังคงอยู่กรุงศรีอยุธยาต่อไป อาจจะถูกข้าศึกโจมตีได้ง่าย เนื่องจากกลไกป้องกันเมืองชำรุดเสียหาย ในคราวที่ถูกพม่าตีแตก

การจัดระเบียบชาติไทยขึ้นใหม่

ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าตากสิน มีการสักไพร่ เพื่อติดตามจำนวนไพร่ขึ้นทะเบียน ซึ่งแต่เดิมทีในสมัยอยุธยาจะมีการสักกันเฉพาะไพร่สังกัดกรมกองทหารเท่านั้น แต่สมัยกรุงธนบุรี ได้ขยายออกไปเป็นสักไพร่ทั้งหมด ไพร่จะถูกสักเลขและชื่อมูลนายที่ตนสังกัดไว้ที่ข้อมือ มาตรการนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพราะการเสียกรุงศรีอยุธยาทำให้การจัดองค์การทางการเมืองและสังคมเสื่อมทรุดไปด้วย ระบบไพร่ที่ชั่วย่อยสลายเป็นเครื่องตรวจสอบจึงถูกใช้เพื่อจัดระเบียบชาติไทยขึ้นใหม่ ถึงแม้ระบบไพร่จะมีผลเสียมากมาย แต่ก็ทำหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ เป็นกลไกสร้างหน่วยรวมหรือสร้างชาติที่มีการจัดตั้งขึ้นมาได้ภายหลังรัฐเดิมพินาศไป ระบบไพร่มีบทบาทสำคัญในการทำให้คนไทยรวมตัวกันติด ซึ่งนับเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของพลังฟื้นฟูตัวของชาติไทย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.74)

4. ราชอาณาจักรกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 – ปัจจุบัน)



ภาพที่ 2.4 กรุงรัตนโกสินทร์

ที่มา: pajubjangkuntika.blogspot.com

เกิดเหตุวุ่นวายขึ้นในระหว่างที่สมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึก(รัชกาลที่ 1 ในเวลาต่อมา) ทรงนำทัพออกไปรบ มีการก่อการกบฏและรบพุ่งกันอย่างกว้างขวางในกรุงธนบุรี เมื่อสมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึกทราบข่าวความวุ่นวายในราชธานี ก็ยกทัพเสด็จกลับเข้ากรุง ต่อมาได้มีผู้อัญเชิญให้เสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติ กรุงรัตนโกสินทร์จึงถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2435 และได้มีการสถาปนาราชวงศ์จักรีตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยหลังจากสำเร็จโทษพระเจ้าตากสินและประหารพวกพ้องของพระเจ้าตากสินแล้ว สมเด็จพระเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกได้ทรงพยายามสร้างพระราชอำนาจให้เข้มแข็งมั่นคงและสร้างระบบการเมืองขึ้นมาใหม่ ทรงตัดสินพระทัยที่จะสร้างอาณาจักรขึ้นใหม่ตามแบบกรุงศรีอยุธยา ซึ่งในสมัยนั้นก็มีจีนกับอินเดียเป็น 2 แม่แบบของอารยประเทศ แต่ทั้ง 2 ระบบก็เชื่อว่าเหมาะสมกับสภาพของไทยไปเสียทั้งหมดเลยทีเดียว จีนอยู่ไกลเกินไปและเข้ากันไม่ได้กับวัฒนธรรมการเมืองของไทยในหลายกรณี อีกทั้งภาษาเขียนก็เป็นอุปสรรคใหญ่ประการหนึ่ง ส่วนอินเดียก็มีการฟื้นฟูศาสนาฮินดูบวกกับอิทธิพลของศาสนาอิสลามที่แผ่มาถึง ทำให้ไม่เหมาะสมจะเป็นแม่แบบที่ดีที่สุดของชาวไทยที่นับถือพุทธศาสนา ดังนั้นแม่แบบเดียวที่เหลืออยู่ก็คือกรุงศรีอยุธยาที่เคยเจริญรุ่งเรืองในอดีต สมเด็จพระเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกซึ่งขณะนั้นได้ครองราชย์เป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรีแล้ว จึงทรงตัดสินพระทัยที่จะสร้างอาณาจักรขึ้นใหม่ตามแบบกรุงศรีอยุธยา โดยรูปทรงสถาปัตยกรรมต่าง ๆ ล้วนเลียนแบบมาจากอาณาจักรอยุธยาทั้งสิ้น แต่เนื่องจากพม่าได้เผากรุงศรีอยุธยาอย่างราบคาบเมื่อครั้งกรุงแตกทำให้ไม่มีบันทึกเรื่องราวใด ๆ เหลืออยู่เลย เอกสารราชการ บันทึก ตำรา กฎหมาย ถูกไฟไหม้หมดสิ้น ดังนั้นจึงได้มีการปะติดปะต่อเรื่องราวที่กระจัดกระจายเข้าด้วยกัน มีการเรียบเรียงประมวลกฎหมายขึ้น โดยรวบรวมจากฉบับที่มีอยู่ตามเมืองต่าง ๆ “กฎหมายตราสามดวง” ถูกประมวลเรียบเรียงขึ้นเพื่อใช้เป็นฐานของสังคมรัฐใหม่ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.75)

สมัยรัชกาลที่ 1 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช

ในสมัยรัชกาลที่ 1 เป็นยุคของการสร้างอาณาจักรแห่งใหม่ โดยได้มีการฟื้นฟูทั้งระบบกษัตริย์ การเมืองการบริหาร โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ดังต่อไปนี้

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการฟื้นฟูสถาบันกษัตริย์และธำรงรักษาระบบการบริหารที่เคยใช้กันมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเอาไว้ โดยมีบางกอกเป็นราชธานี และมีการขยายเขตการปกครองออกไปครอบคลุมไปยังหัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช มาตรการควบคุมและการส่งเครื่องราชบรรณาการจากเมืองประเทศราชให้แก่เมืองราชธานี ยังคงรักษาไว้เหมือนเดิม ระบบราชการยังคงเป็นแบบที่ตกทอดมาจากกรุงศรีอยุธยา (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.76) นอกจากนี้ยังมีการสังคายนาพระไตรปิฎก มีการจัดองค์กรคณะสงฆ์ขึ้นมาใหม่เพื่อเป็นฐานให้ความชอบธรรมแก่ผู้ปกครอง มีการสั่งห้ามบูชาศิวลึงค์ และกิจกรรมทางไสยศาสตร์ทั้งหลายที่แพร่หลายขึ้นหลังเสียกรุงศรีอยุธยา เป็นต้น

โครงสร้างสังคม ได้มีการใช้ระบบศักดินา เป็นองค์ประกอบของระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และปรับปรุงระบบไพร่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยทำการสักรากไพร่กันกว้างขวางตามแบบในสมัยกรุงธนบุรี การเกณฑ์แรงงานไพร่หลวงและไพร่สมลดจาก 6 เดือน เหลือเพียง 4 เดือน และสิ่งที่น่าจะเรียกได้ว่าเป็นความก้าวหน้าอย่างใหญ่หลวง ได้แก่การที่รัชกาลที่ 1 ทรงเปลี่ยนระบบคัดเลือกเข้ารับราชการจากเดิมที่รับไว้แต่เพียงลูกหลานของขุนนางชั้นผู้ใหญ่มาเป็นเปิดโอกาสให้คนชั้นต่ำได้รับพระบรมราชูปถัมภ์บ้าง โดยการถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ที่ทำดังนี้ ก็เพราะความจำเป็นเนื่องจากการรบพุ่งมาเป็นเวลายาวนานทำให้ผู้มีความสามารถมากหลายล้มตายลงไป และจำนวนคนที่จะรับราชการลดฮวบลง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.76)

สมัยรัชกาลที่ 2 พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย

ในสมัยรัชกาลที่ 2 มีการเปลี่ยนฐานอำนาจทางการเมือง จากการควบคุมกำลังคนมาเป็นครอบครองทรัพย์สินทางเศรษฐกิจ เนื่องมาจากพลวัตทางการค้าที่กรุงรัตนโกสินทร์ยุคต้นดำเนินกับรัฐอื่น ๆ ที่เด่นที่สุดคือการค้ากับจีน ซึ่งเป็นปัจจัยช่วยเสริมกระบวนการในการสร้างชาติตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ชนชั้นนำไทยก็ได้ใช้คณะทูตบรรณาการเป็นคณะทูตทางการค้าด้วย โดยปกติคณะทูตบรรณาการจะใช้เรือลำเดียว แต่ในกรณีไทย จะมีขบวนเรือตามหลังเรือคณะทูต เรือนี้บรรทุกสินค้าต่าง ๆ เช่น ข้าว ของป่า พริกไทย ปลาแห้ง ฯลฯ ไปขายที่กวางตุ้งด้วย และโดยมรยาตราชำนักเงินในฐานะที่เป็นจักรวรรดิใหญ่ย่อมจะต้องส่งของกำนัลกลับมาเป็น 2 เท่าของจำนวนเครื่องราชบรรณาการที่ราชสำนักสยามส่งไป ฉะนั้น คณะทูตบรรณาการจึงกลายเป็นกิจการทำกำไรอย่างงาม ตามประเพณีจะมีการส่งคณะทูตบรรณาการไป 1 ชุดทุก ๆ 3 ปี แต่ในสมัยนั้นสยามส่งคณะทูตบรรณาการไปจีนทุกปี ราชสำนักจีนซึ่งชังระอาใจกับการที่ต้องส่งของกำนัลกลับมาเป็น 2 เท่า และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการรับรองคณะทูต จึงได้ขอร้องราชสำนักสยามอย่างสุภาพ ให้ช่วยลดความถี่ของการส่งคณะทูตบรรณาการลง เป็น 3 ปีครั้งดังเดิม (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น. 80)

สภาพการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการค้าอยู่ในภาวะพลวัตมาก แต่ในขณะเดียวกัน กลับพบว่า ธุรกิจการค้าของราชสำนักกลับขาดทุน ในขณะที่เศรษฐกิจการค้าส่วนพระองค์ ของกรมหมื่นเฉษฐาภินันท์พระราชโอรสในรัชกาลที่ 2 กับขุนนาง ดิศ บุณนาค สามารถทำกำไรได้อย่าง งาม

สมัยรัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระมหาเจษฎาราชเจ้า)

ในสมัยรัชกาลที่ 3 มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 ประการ ที่แสดงให้เห็นว่า การค้าเติบโต และนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในสังคม โดยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว(เดิมคือกรมหมื่นเฉษฐาภินันท์) ทรงขานานุญาตด้านธุรกิจการค้า ฉะนั้นพระองค์จึงทรงพยายามหาทางหลีกเลี่ยง ไม่ให้การค้าของหลวง ขาดทุนดังที่เคยเกิดขึ้นในรัชสมัยของพระราชบิดา วิธีการของพระองค์คือ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.82)

ประการแรก ยุบเลิกการค้าหลวงในฐานะที่เป็นแหล่งรายได้ของรัฐ และทรงหันไปหารายได้ เข้ารัฐจากการเก็บภาษี 38 ชนิดแทน นี่เป็นนโยบายที่ชาญฉลาดเพราะการเก็บรายได้ในรูปของภาษี ทำให้ไม่ต้องเสี่ยงในการทำการค้าเอง

ประการที่สอง มีระบบราชการเป็นกลไกในการเก็บภาษี เนื่องจากการหารายได้เข้ารัฐ เปลี่ยนจากการทำการค้าเองไปเป็นการเก็บภาษี ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีระบบราชการขึ้นมา ทำหน้าที่ในการเก็บภาษี จึงมีการตั้งด่านการเก็บภาษีขึ้นตามจุดต่าง ๆ ทั้งทางน้ำและทางบก

สมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในสมัยรัชกาลที่ 4 สถานการณ์การเมืองในภูมิภาคเริ่มเปลี่ยนแปลงไป ประเทศรอบข้างเริ่ม ตกเป็นเหยื่อของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ละประเทศ ซึ่งก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขึ้นครองราชย์ พระองค์ได้ทรงผนวชนานถึง 27 ปี ระหว่างนั้นได้ทรงศึกษาอารยธรรมตะวันตกอย่าง กว้างขวาง ในสถานการณ์เช่นนี้ พระองค์ทรงตระหนักว่า สยามต้องปรับตัวเข้ากับระเบียบการเมืองใหม่ ในภูมิภาค การดำเนินนโยบายอนุรักษ์รวมหรือโดดเดี่ยวตัวเอง เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมอีกต่อไป หากต้องการจะรักษาเอกราชของสยามเอาไว้ จำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายเปิดประเทศ และทำ ประเทศให้ทันสมัย ซึ่งถึงแม้ว่า สยามต้องยอมเสียเปรียบตะวันตกบ้างก็ตาม ดังนั้นในปี พ.ศ. 2398 พระองค์ได้ทรงต้อนรับคณะทูตอังกฤษที่มีเซอร์จอห์น บาวริง เป็นหัวหน้า และได้มีการลงนามใน สนธิสัญญาความสัมพันธ์ทางการทูตและการค้า (สนธิสัญญาบาวริง)

สมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระปิยมหาราช)

การปฏิรูปในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นผลมาจากการเตรียม พื้นฐานของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชบิดา โดยพระองค์ได้ทรงปูพื้นฐาน เพื่อให้สยามก้าวไปสู่ความทันสมัย ทรงวางรากฐานการศึกษา สถานการณ์ทางสังคม การเมืองและอื่น

ๆ โดยเฉพาะประเทศตะวันตก ความรู้เกี่ยวกับกระแสการขับเคลื่อนของลัทธิล่าอาณานิคม รวมทั้งความจำเป็นในการปฏิรูปเพื่อให้เกิดความทันสมัย เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อพระองค์ขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. 2411 หลังจากสมเด็จพระบรมราชชนกนาถเสด็จสวรรคตแล้วนั้น แม้จะยังทรงพระเยาว์และหนักพระทัยเกี่ยวกับพระราชภาระหน้าที่แต่ข้อเท็จจริงก็คือว่า สยามได้กษัตริย์พระองค์ใหม่ซึ่งทรงมีโลกทัศน์แบบทันสมัย ตัวแปรนี้เป็นตัวแปรที่สำคัญ เพราะหมายความว่าสยามจะผ่านกระบวนการทำให้ทันสมัยเมื่อถึงเวลา (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.103)

การปฏิรูปในสมัย ร.5

1. การปฏิรูปสังคม โดยการเลิกทาสและเลิกระบบไพร่ มีการยกเลิกประเพณีคร่ำครึและล้าสมัย เช่น การหมอบคลาน การเลิกทาส เลิกไพร่ ดังนี้

การเลิกทาส

การปฏิรูปสังคมที่สำคัญยิ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ การเลิกทาส ทั้งนี้เพราะสถาบันทาสเป็นสถาบันเก่าแก่ของสังคมไทย เกิดขึ้นในสมัยที่ยังขาดวิทยาการทุนแรง เมื่อความจำเป็นของแรงงานเริ่มหมดไป และในยุคใหม่ ทาสเป็นสิ่งที่สังคมอารยประเทศถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ควรจะปฏิบัติสืบต่อกันต่อไป ประกอบกับพระเมตตาจิตของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง พระองค์จึงได้ทรงทำการเลิกทาส แต่พระองค์ทรงเล็งเห็นการณ์ไกลว่าถ้าเลิกทาสอย่างทันทีทันใดก็อาจมีปฏิกิริยาจากนายทาสได้ เพราะเป็นการไปทำลายอำนาจบารมีของตนหรืออาจนำไปสู่การสูญเสียผลประโยชน์ของเจ้านายหรือขุนนางบางคนบางกลุ่ม ดังนั้น มาตรการของพระองค์คือการค่อยๆ ละขั้นทีละตอน กระบวนการเลิกทาสของพระองค์ใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 3 ทศวรรษ ซึ่งมีจุดเด่นที่สำคัญก็คือ นโยบายการผ่อนสั้นผ่อนยาวค่อยทำค่อยไป จนผู้ที่ต่อต้านคัดค้านสามารถปรับตัวได้ ไม่เกิดสงครามกลางเมือง เพราะประเด็นดังกล่าวเหมือนที่เกิดขึ้นในที่อื่น กุศโลบายค่อยทำค่อยไปนี้ เป็นเรื่องที่ถูกนำร่องหลังการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.109)

การเลิกระบบไพร่

ระบบไพร่เป็นระบบที่มีผลต่อทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ เป็นสถาบันเก่าแก่ซึ่งมีอายุกว่า 5 ศตวรรษ แต่เมื่อสภาวะสังคมเปลี่ยนไปก็จำเป็นต้องมีการยกเลิกเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะใหม่ของสังคม การเลิกทาสของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงถือกันว่าเป็นก้าวสำคัญยิ่งของการปฏิรูปของสังคม แต่ก็กล่าวได้ว่าการเลิกระบบไพร่ซึ่งมิได้มีการกล่าวถึงกันมากนักมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ โดยระบบไพร่นั้น เป็นระบบที่กระทำหน้าที่หลายหน้าที่ ทั้งในแง่การระดมพลเพื่อป้องกันประเทศเพื่อการจัดระเบียบสังคม การจัดตั้งเพื่อรวมสรรพกำลัง เป็นการเก็บภาษี การเป็นฐานทางการเมือง ฯลฯ แต่ขณะเดียวกันก็เป็นระบบ ที่ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความมั่นคงทางการเมือง และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กรุงแตก ซึ่งการยกเลิกระบบไพร่นั้นมีเหตุผลสำคัญ คือ การไม่สอดคล้องของระบบดังกล่าวกับสภาวะอันใหม่ ซึ่งมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการปฏิรูปสังคมไทย ทั้งนี้ การยกเลิกระบบไพร่เป็นการปล่อยให้คนไทยได้รับเสรีภาพ ไม่

ถูกเกณฑ์แรงงาน และเป็นการปล่อยให้ขายฉกรรจ์เหล่านั้นประกอบกิจการที่มีผลผลิตในทางเศรษฐกิจ โดยตอบสนองต่อพลังของระบบตลาดและเศรษฐกิจเงินตรา ทำให้ทรัพยากรมนุษย์อันมหาศาลนี้สามารถเข้าไปกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงของสังคม ให้เกิดความเป็นพลวัตยิ่งขึ้น แต่ที่สำคัญคือ ทั้งการเลิกทาสและการเลิกระบบไพร่เป็นการปฏิรูปสังคมไทยก้าวสำคัญ ทำให้สังคมไทยมีลักษณะเสรีมากขึ้นตามแนวของอารยประเทศทั้งหลาย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.109-112)

2. การสร้างอำนาจ (state – building) แบบทันสมัย คือ การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นเอกราช มีการรวมศูนย์อำนาจ เพื่อให้ราชอาณาจักรสยามเป็นรัฐชาติแบบสมัยใหม่ โดยการสร้างรัฐชาติแบบใหม่นี้ มีจุดสำคัญ คือ การรวมศูนย์อำนาจให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการปกครองบริหารและการสร้างความเป็นอันเดียวกันของคนในรัฐชาติ โดยมีความรู้สึกว่าเป็นคนของหน่วยการเมืองนั้น ๆ เช่น เรียกตนเองว่าคนไทย แต่อาจมีเชื้อสายเขมร ลาว จีน เป็นต้น ดังนั้นการสร้างรัฐชาติจึงต้องเริ่มที่การรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งในกรณีของสยามนั้นได้มีการปูพื้นการปฏิรูปดังกล่าวมาเป็นระยะ ๆ แต่ได้มีการเริ่มต้นอย่างเต็มกำลังเมื่อ พ.ศ. 2435 โดยการยกเลิกระบบกินเมืองโดยเจ้าเมืองซึ่งมีการสืบทอดอำนาจโดยทางสายโลหิต แต่เปลี่ยนมาเป็นการปกครองแบบเทศาภิบาล แบ่งเป็นมณฑลและจังหวัด ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากกรุงเทพฯ กินเงินเดือนในฐานะข้าราชการคนหนึ่ง แทนการเป็นเจ้าเมืองซึ่งมีอำนาจและศักดิ์คล้ายกับเจ้าครองนครรัฐ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.106)

3. การสร้างชาติ (nation – building) คือ การสร้างความรู้สึกว่าเป็นคนไทยด้วยกัน ซึ่งกระทรวงที่มีบทบาทดังกล่าวคือกระทรวงธรรมการ เหตุเพราะการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้เข้ากับสมัยนิยม นอกจากมีความจำเป็นเพราะเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาความทันสมัยแล้ว ยังมีความสำคัญในแง่การจัดสร้างรัฐชาติในส่วนของการมีเอกลักษณ์และความภาคภูมิใจ ซึ่งก็คือการสร้างชุมชนการเมืองแบบใหม่เพื่อให้คนเผ่าพันธุ์ต่าง ๆ มีจิตสำนึกว่าตนเป็นคนไทยพูดภาษาเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน มีวัฒนธรรมคล้ายกัน กระทรวงธรรมการมีบทบาทในส่วนนี้ โดยการจัดหลักสูตรให้เป็นแนวเดียวกันทั่วประเทศ มีการแทรกความคิดเรื่องความเป็นชาติไทย ความเป็นคนไทย ในวิชาสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะประวัติศาสตร์ก็เป็นส่วนสำคัญของหลักสูตร นอกจากนั้นผู้สอนทั่วประเทศก็ถูกสังกัดภายใต้กระทรวงนี้ และต้องใช้ภาษากลางคือ ภาษากรุงเทพฯ ในการถ่ายทอด ทั้งนี้เพื่อสร้างภาษาร่วมขึ้นในสังกัดรัฐชาติใหม่ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.106)

4. การปฏิรูปทหาร ซึ่งเป็นองค์การสำคัญในการป้องกันประเทศและรักษาความสงบภายใน การมีองค์กรทหารแบบทันสมัย โรงเรียนฝึกนายทหาร การเกณฑ์ทหาร และการขยายหน่วยย่อยไปทั่วประเทศ เท่ากับเสริมนโยบายสร้างอำนาจรัฐและนโยบายสร้างชาติ ซึ่งการจัดตั้งกระทรวงกลาโหมก็ทำให้มีกองทัพแบบทันสมัย และการเกณฑ์ทหาร ก็หมายความว่าต้องยกเลิกระบบไพร่มาเป็นระบบการเกณฑ์ทหารและมีทหารประจำการแบบสากลนิยม เป็นต้น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.106)

5. การปฏิรูปการคลัง การเก็บภาษีเพื่อเสริมรายได้ของรัฐ โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเก็บภาษี คือ หอรัษฎากรพิพัฒน์ เพื่อนำรายได้ดังกล่าวมาบำรุงและสร้างความเจริญ

ในด้านต่าง ๆ เมื่อการคลังมั่นคงรัฐก็มั่นคงไปด้วย ขณะเดียวกันก็เป็นการตัดอำนาจผู้นำท้องถิ่นไปในตัวในเรื่องอำนาจเศรษฐกิจ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.105)

6. การปฏิรูปในด้านการศาล เป็นการปฏิรูปเพื่อแก้กฎหมายเสียเปรียบ ซึ่งได้แก้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตหรือศาลกงสุล ขณะเดียวกันก็เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจรัฐบาลกลางที่สามารถแผ่อำนาจการปกครองเข้าไปได้ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.105)

7. การปฏิรูปในด้านอื่น ๆ เช่น การสร้างถนน การขุดคลอง การมีไฟฟ้า การจัดตั้งไปรษณีย์ การจัดตั้งบริการโทรเลข โทรศัพท์ การธนาคาร การสร้างทางรถไฟ เป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการคมนาคม การสื่อสาร เพื่อเสริมนโยบายการบริหาร และเพื่อสอดคล้องกับการสร้างรัฐชาติใหม่ เช่น การพัฒนาการคมนาคม รถไฟและการขนส่ง การสื่อสาร เช่น โทรเลขและโทรศัพท์ ก็เพื่อการกระชับอำนาจรัฐบาลกลาง ในการสื่อสารและการขนส่งกองกำลังในคราวจำเป็น นอกจากนี้ยังมีผลทางเศรษฐกิจด้วย เพราะการเกิดรถไฟได้นำไปสู่การขนส่งแบบทันสมัย ทำให้มีการขนส่งสินค้าไปขายได้ไกลมากขึ้น ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเพาะปลูก เช่น ข้าวมากขึ้น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.107)

8. ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการปฏิรูปนโยบายการบริหารและการจัดตั้งสถาบันการบริหารแบบทันสมัยขึ้นมา นโยบายรวมศูนย์อำนาจเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปฏิรูปทางการเมืองและการปกครอง นโยบายการสร้างสถาบันราชการ ก็เพื่อการปฏิรูปต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา โดยมีการตั้งกระทรวงแบบตะวันตกขึ้นมา 12 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงพระคลัง กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงนครบาล กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงยุทธานธิการ กระทรวงมรุธาธิการ กระทรวงต่าง ๆ เหล่านี้มีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการรวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย เพราะเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบต่อการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยภายใต้การบริหารงานของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้มีส่วนสำคัญยิ่งที่นำสังคมสยามซึ่งประกอบด้วยอาณาเขตและหน่วยการปกครองกึ่งอิสระที่กระจัดกระจายให้เข้าสู่ระบบของรัฐชาติสมัยใหม่ โดยรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ สามารถจะรวบอำนาจการปกครองและการบริหารเข้าเป็นหน่วยเดียวกัน การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าว ยังได้อาศัยส่วนเสริมที่สำคัญจากกระทรวงอื่นๆ เช่น กระทรวงพระคลัง เพื่อการเก็บภาษี หารายได้แก่รัฐบาล กระทรวงกลาโหมในแง่การจัดกองกำลังทหารให้ทันสมัยและเป็นปึกแผ่น เป็นต้น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.106)

สมัยรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระมหาธีรราชเจ้า)

ในสมัยรัชกาลที่ 6 แม้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีความเห็นว่าการปกครองไทยยังไม่พร้อมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามพระองค์ก็ได้ทรงให้มีการทดลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้น โดยมีการจำลองเมืองขึ้นมา มีชื่อเรียกว่า “ดุสิตธานี”

สร้างขึ้นเมื่อ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2461 เป็นเมืองเล็ก ๆ มีขนาดพื้นที่ 1 ใน 20 เท่าของเมืองจริง ประกอบด้วย พระราชวัง ศาลารัฐบาล วัด สถานที่ราชการ โรงทหาร โรงเรียนโรงพยาบาล ตลาด ร้านค้า ธนาคาร โรงละคร ฯลฯ การปกครองดังกล่าว มีการเลือกตั้งรัฐบาล เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีพรรคการเมือง คือพรรคโบว์สีน้ำเงินและพรรคโบว์แดง และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 – รัฐประหาร พ.ศ. 2557

ภายหลังการวางรากฐานในการก้าวสู่ความทันสมัยในสมัยรัชกาลที่ 4 การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปประเทศเข้าสู่ความทันสมัย และการปฏิรูปการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อให้คนไทยทุกคนได้รับการศึกษา และสามารถอ่านออกเขียนได้ ประชาชนได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาต่อต่างประเทศตะวันตก ทำให้คนไทยบางกลุ่มที่ได้รับการศึกษาตามแบบตะวันตก และได้รับเอาระแสความคิดเกี่ยวกับการเมืองสมัยใหม่ในระบอบประชาธิปไตย ที่ยึดถือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากตะวันตก และมีความต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดขึ้น จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีคณะนายทหารชุดกบฏ ร.ศ.130 ซึ่งมีความคิดที่จะปฏิบัติการดังกล่าวให้บรรลุความมุ่งหมาย แต่ไม่สำเร็จ เพราะถูกจับได้เสียก่อนเมื่อ พ.ศ. 2454 ในตอนต้นรัชกาลที่ 6 อย่างไรก็ตามเหตุการณ์กบฏในครั้งนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเริ่มส่องแสงให้เห็นถึงความตื่นตัวในทางความคิดของขบวนการทางการเมืองซึ่งต้องทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพยายามปูพื้นฐานการปกครองในระบอบรัฐสภา และทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน แต่เนื่องจากกระแสต่อต้านซึ่งมาจากขุนนางและเจ้านายบางส่วน และจากคำคัดค้านของที่ปรึกษาว่ายังไม่พร้อมนั้น ทำให้พระราชประสงค์ของพระองค์ไม่บรรลุผลทันต่อเวลา และกระแสการเรียกร้องระบอบการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.130)



ภาพที่ 2.5 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย

ที่มา: www.m-culture.go.th

การเมืองไทยช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 – 2500

หลังจากคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชไปสู่การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยมีการปกครองในระบบรัฐสภาเป็นครั้งแรกโดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกจากการแต่งตั้งของคณะราษฎร ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

ต่อมาหลังจากที่พระยามโนปกรณนิติธาดาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นเวลา 1 ปี แต่ด้วยการกล่าวอ้างของพระยาพหลพลพยุหเสนาว่าจะมีการนำระบอบการปกครองแบบเก่ามาใช้ (ระบอบกษัตริย์) พระยาพหลพลพยุหเสนาจึงได้ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476 และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน

หลังจากนั้นเกิดเหตุกบฏจากกลุ่มอำนาจเก่าและกลุ่มที่ไม่พอใจกับการปกครองระบอบนี้ หลายครั้ง ซึ่งได้แก่ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2476 ได้เกิดเหตุการณ์กบฏบวรเดชขึ้น นับเป็นการกบฏครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 สาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างระบอบเก่าและระบอบใหม่ นำไปสู่การนำกำลังทหารก่อกบฏโดย พระวรวงษ์เชอ พระองค์เจ้าบวรเดช แต่ฝ่ายรัฐบาลสามารถปราบปรามไว้ได้ ส่วนพระองค์เจ้าบวรเดชหัวหน้าคณะกบฏ และพระชายาได้หนีไปยังประเทศกัมพูชา ต่อมาในวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2478 ได้เกิดเหตุการณ์กบฏ นายสิบขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มุ่งหวังที่จะอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสด็จกลับคืนสู่ประเทศไทยและเสด็จขึ้นครองราชย์อีกครั้ง แต่เนื่องจาก รัฐบาลล่วงรู้ก่อน จึงสามารถปราบปรามได้สำเร็จ

หลังจากที่พระยาพหลพลพยุหเสนา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเวลา 5 ปี 6 เดือน ก็ได้ลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเหตุผลเรื่องสุขภาพ จึงเป็นเหตุให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อมา ในช่วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. ได้เกิดเหตุการณ์กบฏขึ้น โดยการนำของพระยาทรงสุรเดช ในวันที่ วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2482 แต่กระทำการไม่สำเร็จ พระยาทรงสุรเดชได้ถูกคำสั่งให้พ้นจากราชการโดยไม่มีเบี้ยหวัดบำนาญ และบังคับให้เดินทางออกนอกประเทศไปยังประเทศกัมพูชา และไม่มีโอกาสได้กลับประเทศไทย อีกเลย นโยบายที่สำคัญของจอมพล ป. ในขณะนั้น คือนโยบายรัฐนิยม ซึ่งเป็นนโยบายรักชาติ ทำให้มีการรณรงค์ต่อต้านคนจีน เหตุเพราะในยุคนั้นคนจีนที่เดินทางมาจากโพ้นทะเลจำนวนมากเข้ามา ทำการค้าจนเป็นล่ำเป็นสัน คุมเศรษฐกิจในประเทศไทย ทำให้มีการรณรงค์ กินของไทย ใช้ของไทย สนับสนุนของไทยทำขึ้นเอง นอกจากนี้จอมพล ป. ยังมีนโยบายเข้าร่วมกับญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2 และประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ จนเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และตกเป็นอาชญากรสงครามเมื่อญี่ปุ่นแพ้สงคราม หลังจากที่ได้บริหารประเทศมาเป็นเวลา 5 ปี 6 เดือน ถึงแม้ว่าประเทศไทยภายใต้การนำของจอมพล ป. ได้เลือกอยู่ข้างญี่ปุ่น แต่ปรากฏว่า ประเทศไทยในตอนนั้น ได้มีผู้ที่ต่อต้านการเข้าร่วมกับญี่ปุ่นของจอมพล ป. ได้แก่ ขบวนการเสรีไทย นำ

โดยนายปรีดี พนมยงค์ ประกอบกับมรว.เสนีย์ ปราโมช เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ได้ปฏิเสธที่จะส่งสาสน์ประกาศสงครามให้กับสหรัฐอเมริกา ทำให้ชาวไทยหลุดพ้นจากการกระทำของจอมพล ป. ในฐานะประเทศผู้แพ้สงคราม

หลังสงครามทหารได้สูญเสียความเชื่อถือลงไปมาก ทำให้ฝ่ายพลเรือนได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แก่ นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายปรีดี พนมยงค์ หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ แต่ว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของฝ่ายพลเรือนก็ดำรงอยู่ได้ไม่นาน ประมาณ 3 ปีเศษ ฝ่ายทหารก็กลับมาเรียกร้องบทบาทในการเป็นผู้นำทางการเมืองคืน นั่นคือการรัฐประหารในปี 2490 โดยคณะรัฐประหารที่นำโดย พลโทผิน ชุณหะวัณ พันเอกหลวงกาจ กาจสงคราม พันเอกเผ่า ศรียานนท์ พันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยอ้างว่า รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ และเหตุการณ์สวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล จึงได้นำกำลังทหารเข้ายึดอำนาจจากปกครองจากรัฐบาล และให้นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ในที่สุดก็ถูกบีบให้ออกจากตำแหน่งจากกลุ่มทหารผู้มีอำนาจในขณะนั้น หลังจากที่อยู่ในตำแหน่งได้เพียง 6 เดือน หลังจากนั้นจอมพล ป. ก็ขึ้นดำรงตำแหน่งในฐานะนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ในช่วงนี้เกิดการกบฏขึ้นอีก 4 ครั้ง ได้แก่ กบฏเสนาริการ กบฏแบ่งแยกดินแดน กบฏวังหลวง กบฏแมนฮัตตัน แต่รัฐบาลจอมพล ป. ก็สามารถปราบปรามได้สำเร็จ

หลังจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตัน คณะรัฐประหารได้ทำการรัฐประหารอีกครั้งในปี 2494 ที่เรียกได้ว่าเป็นการยึดอำนาจตัวเองของคณะรัฐประหาร โดยอ้างว่าไม่ได้รับความสะดวกในการบริหารราชการแผ่นดิน และภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ จอมพล ป. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเวลาถึง 9 ปี 6 เดือน จนกระทั่งถูกยึดอำนาจโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี 2500 ทำให้จอมพล ป. ต้องหนีไปกัมพูชาและต่อมาได้ขอลี้ภัยทางการเมืองอยู่ที่ญี่ปุ่น และอยู่จนถึงอสัญกรรม

การเมืองไทยช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2500 – 2557

ภายหลังจากการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี 2500 นายพจน์ สารสิน ก็ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเวลา 90 วัน แล้วจึงมีการเลือกตั้งทั่วไป ภายหลังจากการเลือกตั้งจอมพลถนอม กิตติขจร ภายใต้อาณัติการสนับสนุนของจอมพลสฤษดิ์ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี 2501 การเมืองในรัฐสภาไม่สงบ เนื่องจากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียกร้องเอาผลประโยชน์จากรัฐบาลและมีการขู่ ว่า หากไม่ได้ตามที่ร้องขอจะถอนตัวจากการสนับสนุนรัฐบาล จอมพลถนอมไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ จึงประกาศลาออก และได้ร่วมกับจอมพลสฤษดิ์ ประกาศยึดอำนาจอีกครั้ง โดยอ้างถึงเหตุความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมีลัทธิคอมมิวนิสต์กำลังคุกคาม โดยมีคำสั่งคณะปฏิวัติให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภา ยกเลิกพรรคการเมือง เป็นต้น จอมพลสฤษดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ถึงวันที่ 8 ธันวาคม 2506 และได้ถึงแก่อสัญกรรม จอมพลถนอม จึงเป็นทายาทรับช่วงการปกครองเป็นนายกรัฐมนตรีแทน

หลังจากนั้นประเทศไทยก็ว่างเว้นจากเสรีภาพทางการเมืองเป็นเวลาถึง 10 ปี จนกระทั่งเมื่อรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2511 ร่างเสร็จและมีการประกาศใช้ จึงได้มีการเลือกตั้งและจอมพลถนอมก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรีจากเสียงสนับสนุนจากสภา ต่อมาได้มีการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ตามที่จอมพลถนอมได้เคยสัญญาไว้ในช่วงเลือกตั้ง แต่กลับไม่ได้รับการตอบแทนดังที่สัญญาไว้ มีการชู้ว่าจะลาออกของเหล่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเหตุให้จอมพลถนอม ไม่อาจควบคุมสถานการณ์ในสภาผู้แทนราษฎรไว้ได้ จึงทำการยึดอำนาจตนเอง ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 หลังจากนั้นจอมพลถนอมก็บริหารประเทศร่วมกับจอมพลประภาส จารุเสถียร แต่กลับไม่สามารถควบคุมเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ จนถึงกลับต้องผลักดันพันเอกณรงค์ กิตติขจร บุตรชายของตนและเป็นบุตรเขยของจอมพลประภาสขึ้นสืบต่ออำนาจ ซึ่งพันเอกณรงค์ ในฐานะรองเลขาธิการคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ ได้ใช้อำนาจของตนบั่นทอนอำนาจอื่น ๆ เช่น สั่งจับนักธุรกิจที่ค้าของหนีภาษี และสอบสวนข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่เว้นแม้แต่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ทำให้กลุ่มอำนาจต่าง ๆ เริ่มแสดงท่าทีไม่ยอมรับอำนาจ ถนอม - ประภาส - ณรงค์

ต่อมาตัวแปรที่สำคัญทางการเมืองได้เกิดขึ้นมา นั่นคือ “ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย” อันเป็นการรวมตัวกันของนิสิตนักศึกษาหรือที่เรียกกันว่า ปัญญาชน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ประชาชนยอมรับ ทำให้สามารถที่จะสร้างศักยภาพให้เกิดขึ้นได้ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ ซึ่งมีนายธีรยุทธ บุญมี เป็นเลขาธิการ เริ่มแสดงบทบาททางการเมืองขึ้นโดยการรณรงค์ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น การคัดค้านประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งนับเป็นชัยชนะของกลุ่มนิสิตนักศึกษา และทำให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนมากขึ้น (โกวิท วงศ์สุววัฒน์, 2548, น.108-109)

ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์เฮลิคอปเตอร์ตกที่อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นเฮลิคอปเตอร์ที่เพิ่งกลับจากการล่าสัตว์ในเขตป่าสงวนที่ทุ่งใหญ่นเรศวร จังหวัดกาญจนบุรี ทำให้ซากสัตว์กระจายไปทั่ว จากเหตุการณ์นี้ ได้มีนักศึกษามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่ง ได้เขียนบทความกลางถึงเหตุการณ์ดังกล่าวและการต่ออายุราชการของจอมพลถนอม ทำให้ถูกตัดชื่อออกจากการเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงเป็นเหตุให้นักศึกษาเดินขบวนประท้วง ให้มหาวิทยาลัยรับนักศึกษาทั้ง 9 คนกลับมาเหมือนเดิม และให้อิทธิพลมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ลาออก ต่อมาก็ได้มีการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ โดยมีการตั้งกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญขึ้น และมีการแจกใบปลิวเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ที่อนุสาวรีย์ทหารอาสา จนเป็นเหตุให้มีการจับ 13 แกนนำ เป็นฉนวนให้เกิดการชุมนุมประท้วงกันขึ้นบริเวณลานโพธิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ของเหล่านิสิตนักศึกษา โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ปล่อยตัวแกนนำและเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ได้มีการเคลื่อนขบวนผู้ชุมนุมไปยังอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย และต่อมาเคลื่อนมายังบริเวณลานพระบรมรูปทรงม้า ราว 500,000 คน ได้มีการเจรจากันระหว่างรัฐบาลและกรรมการของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย จนในที่สุดที่ยังคืนของวันที่ 13 ตุลาคม 2516 รัฐบาลก็ได้ปล่อยตัวแกนนำทั้ง 13 คน และรับรองว่าจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายใน 1 ปี

เหตุการณ์ปะทะได้เกิดขึ้นเมื่อเช้าของวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เนื่องจากการสื่อสารผิดพลาด หลังจากมีการประกาศสลายการชุมนุมแล้ว ผู้ชุมนุมบางส่วนได้เดินทางกลับ แต่ปรากฏว่าถูกปิดกั้น ทำให้ผู้ชุมนุมบางส่วนพยายามจะป็นรั้วหนี เมื่อข่าวการปะทะกระจายออกไป ก็ทำให้ผู้ชุมนุมที่กำลังเดินทางกลับได้กลับมารวมตัวกันอีกครั้ง โดยเรียกร้องให้พลเอกถนอม กิตติขจร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนในที่สุดพลเอกถนอม ก็ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในตอนค่ำของวันที่ 14 ตุลาคม 2516 สถานีวิทยุและโทรทัศน์ได้มีการถ่ายทอดกระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อขอให้ทุกฝ่ายอยู่ในความสงบ ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เหตุการณ์ยังไม่สงบ จนกระทั่งได้มีการกระจายข่าวว่าพลเอกถนอม พลเอกประภาส และพันเอกณรงค์ ได้เดินทางออกนอกประเทศแล้ว เหตุการณ์จึงสงบลง

หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประเทศไทยก็เข้าสู่บรรยากาศของความไม่สงบ ประชาธิปไตยมากขึ้น มีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ขึ้น มีพรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง มีหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นยุคประชาธิปไตยแบ่งบาน แต่หลังจากนั้นไม่นานก็เกิดการนองเลือดอีกครั้ง ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เหตุเกิดจากการพยายามกลับมาของจอมพลถนอม และจอมพลประภาส โดยจอมพลถนอมได้บวชเณรมาจากวัดที่สิงคโปร์ เพื่อเข้ามาบวชพระในวัดที่กรุงเทพฯ นำไปสู่การเดินทางประท้วงต่อต้านการกลับมาของ 2 ทหาร การชุมนุมเกิดขึ้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อีกครั้ง แต่ครั้งนั้นมหาวิทยาลัยปฏิเสธไม่ยอมให้ใช้สถานที่ ทำให้มีการใช้กำลังเพื่อยึดสถานที่ ได้มีการแสดงการแหวนคอเพื่อล้อเลียนทางการเมืองและกระบวนการทางกฎหมายที่มีการจับและแหวนคอผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดกฎหมายก่อนหน้านี้ ภาพการแหวนคอได้มีผลคล้ายภาพพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์หนึ่ง มีการตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ และหนังสือพิมพ์ดาวสยาม ซึ่งเป็นการดูหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ทำให้มีกลุ่มต่อต้านการประท้วงของนักศึกษาเกิดขึ้น ทำให้เกิดการแตกแยกขึ้น จนในที่สุดได้มีการปิดล้อมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีการต่อสู้กันด้วยอาวุธปืน มีการแหวนคอ การเผา การรุมข่ม่านักศึกษา ฯลฯ ทำให้มีการยึดอำนาจการเมืองขึ้น โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2517 ยุบเลิกรัฐสภา ยกเลิกพรรคการเมือง ฯลฯ และมีการตั้งนายกรัฐมนตรีพลเรือนขึ้นมาบริหารประเทศ คือ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร

รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร มีนโยบายในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ปลุกความรู้สึกชาตินิยมอย่างสุดโต่ง ซึ่งมีผู้ไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว จึงทำให้มีการพยายามรัฐประหารของพลเอกฉัตร หิรัญศิริ แต่ล้มเหลว และได้ถูกลงโทษโดยการยิงเป้า ส่งผลให้เกิดการแตกแยกในหมู่ทหารและมีการต่อต้านรัฐบาลของนายธานินทร์ จนในที่สุดทำให้เกิดรัฐประหารขึ้นอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ซึ่งนำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ หลังจากนั้นได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มีการจัดให้มีการเลือกตั้ง และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ก็ได้กลายเป็นรัฐมนตรีอีกครั้ง ในช่วงนี้ได้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขได้ ทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากลาออก พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 พลเอกเปรมบริหารประเทศ เป็นเวลานานกว่า 8 ปี ในช่วงนี้ได้เกิดเหตุการณ์กบฏเมษาฮาวายขึ้นในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2524 นำโดยพลเอกมณูญ รูปขจร แต่ไม่สำเร็จ ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรมได้มีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่หลายครั้ง แต่ทุกครั้งพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งก็จะเชิญพลเอกเปรม กลับมาเป็นนายกฯ จนกระทั่งในปี 2531 ได้มีการเลือกตั้งอีกครั้งและพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด คือพรรคชาติไทย ซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้าพรรค และได้มีการเชิญพลเอกเปรม เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่พลเอกเปรมปฏิเสธ และขอขอบคุณ พร้อมทั้งขอให้ประชาธิปไตยเดินหน้า พลเอกชาติชาย จึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลพลเอกชาติชาย โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดยพลเอกสุจินดา คราประยูร โดยกล่าวว่ารัฐบาลพลเอกชาติชาย มีการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง ถึงขั้นเรียกว่า บุปเฟ่คาบิเน็ต ภายหลังจากการรัฐประหารได้เชิญนายอนันต์ ปันยารชุน มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อทำการบริหารประเทศ มีการร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2534 มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2535 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นฉนวนให้เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งจากการเลือกตั้งได้มีการตั้งรัฐบาลผสมขึ้น โดยนายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ไม่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ เนื่องจากมีรายชื่ออยู่ในบัญชีดำกรณีมีความใกล้ชิดกับนักค้ายาเสพติด ดังนั้นพรรคร่วมรัฐบาลจึงได้เชิญ พลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ก่อให้เกิดความไม่พอใจเป็นอย่างมาก เพราะก่อนหน้านี้พลเอกสุจินดา ได้กล่าวว่า จะไม่รับตำแหน่งนายกฯ จึงทำให้เหล่าพรรคการเมืองต่าง ๆ นิสิตนักศึกษาและประชาชน ชุมนุมประท้วง การเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าว และเรียกร้องให้มีการแก้รัฐธรรมนูญ เพราะมองว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของ รสช.

การประท้วงเข้มข้นขึ้นภายหลังที่ ร้อยตรีฉลาด วรฉัตร และพลตรีจำลอง ศรีเมือง ประกาศอดอาหารประท้วง ทำให้มีผู้ชุมนุมเพิ่มมากขึ้น การชุมนุมในครั้งนี้ ชนชั้นกลางเริ่มมีบทบาทสำคัญ มีการกระจายข่าวกันอย่างแพร่หลายในผู้ชุมนุมผ่านโทรศัพท์มือถือ รัฐบาลไม่สามารถปิดกั้นการกระจายข่าวได้ จนได้รับฉายาว่า “มือปมมือถือ” ต่อมาได้มีการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับแกนนำ ทำให้ผู้ชุมนุมสลายการชุมนุมชั่วคราว แต่เนื่องจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีท่าทีว่าจะยืดเยื้อออกไป ทำให้ผู้ชุมนุมกลับมารวมตัวกันอีกครั้ง เป็นจำนวนกว่า 400,000 คน ได้มีการส่งกำลังเข้าสลายการชุมนุม ทำให้ผู้ชุมนุมได้ตอบด้วยการทำลายสัญญาณไฟจราจร ป้อมยาม ป้อมตำรวจ ในที่สุดเหตุการณ์นี้ก็ได้คลี่คลายลงด้วยพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ พลเอกสุจินดา คราประยูร และ พลตรีจำลอง ศรีเมือง เข้าเฝ้าใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท เพื่อเตือนสติ ภายหลังจากการเข้าเฝ้าฯ พลเอกสุจินดา ก็ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้มี

การแต่งตั้งนายอนันท์ ปันยารชุนเพื่อดำรงตำแหน่งนายกฯ ต่อมาได้มีการเลือกตั้ง ปรากฏว่าพรรค ประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสม ส่งผลให้นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรค เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าวได้ทำให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็น รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา รวมทั้ง กระบวนการยกร่าง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และมีการทำประชาพิจารณ์ อย่างกว้างขวาง ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างและแสดงความคิดเห็นมากที่สุด ทำให้ได้รับสมญานามว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้พยายามปฏิรูป การเมืองโดยเพิ่มประสิทธิภาพของประชาชน มีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตลอดจนการมีส่วนร่วม ของประชาชนด้านต่าง ๆ

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย บริหารประเทศอยู่ได้ 2 ปี 7 เดือน ก็เกิดความขัดแย้งขึ้น ระหว่างสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้สมาชิกลาออกจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล และจากกรณี สปก. 4-01 การปฏิรูปที่ดินโดยการจัดสรรที่ดินและออกเอกสารสำคัญให้แก่เกษตรกรผู้ยากจน แต่ปรากฏว่าผู้รับ สปก. 4-01 บางคนไม่ใช่เกษตรกร ทำให้นายชวน หลีกภัยต้องยุบสภาในที่สุด และได้มีการเลือกตั้งขึ้น ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคชาติไทยได้คะแนนสูงสุด ได้เป็นแกนนำในการ จัดตั้งรัฐบาล ส่งผลให้นายบรรหาร ศิลปะอาชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อมา นายบรรหาร ได้มีนโยบายในการปฏิรูปการเมืองโดยมีเป้าหมายในการแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตย พัฒนาสังคมและแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ นายบรรหารได้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยพรรคประชาธิปัตย์ และถูกกดดันจากพรรคร่วมรัฐบาลให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในที่สุดก็ได้ประกาศยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ ผลการเลือกตั้งพรรคความหวังใหม่มีคะแนนเสียงมากกว่าพรรค ประชาธิปัตย์ จึงได้จัดตั้งรัฐบาลและพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคฯ ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีคนต่อไป ในสมัยของพลเอกชวลิต ได้เกิดปรากฏการณ์ฟองสบู่แตก ส่งผลให้การส่งออก ชะงัก เงินบาทลอยตัว ซึ่งรัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหามาโดยการกู้เงินจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) และหลังจากรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540 ได้ผ่านสภาเป็นที่เรียบร้อย นายชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลงจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพรรคร่วมรัฐบาลก็ได้เชิญพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน ต่อมาพรรคประชาธิปัตย์สามารถร่วมกับพรรคอื่น ๆ สามารถจัดตั้งรัฐบาล ผสมใหม่ได้ นายชวน หลีกภัย ก็ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง

ในสมัยรัฐบาลชวน 2 นี้ นโยบายหลักคือการเร่งแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจด้วยวิธีการต่าง ๆ รัฐบาลชุดนี้ได้อยู่จนเกือบครบวาระ 4 ปี เพราะได้มีการประกาศยุบสภาก่อนเพียงไม่กี่วัน ต่อมาได้มี การเลือกตั้งใหม่ พรรคไทยรักไทยของพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ที่นั่งสูงสุด สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสม ขึ้นมา ภายใต้นโยบาย คิดใหม่ ทำใหม่ เสนอนโยบายประชานิยม ได้แก่ 30 บาทรักษาทุกโรค กองทุน หมู่บ้าน 1 ล้านบาท พักหนี้เกษตรกร ฯลฯ เป็นต้น รัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำรงตำแหน่ง จนครบวาระ และได้ชนะการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาลได้เป็นสมัยที่ 2 ในปีพ.ศ. 2548 ต่อมาได้มีการยุบสภา

และเลือกตั้งใหม่ในปีพ.ศ. 2549 พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคมหาชนได้คว่ำบาตรการเลือกตั้งไม่ส่งผู้สมัครลงเลือกตั้ง ผลปรากฏว่าพรรคไทยรักไทยได้เสียงถึง 359 ที่นั่ง รัฐบาลของพ.ต.ท. ดร.ทักษิณ มีอำนาจเบ็ดเสร็จทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ กลายเป็นเผด็จการรัฐสภา เป็นผลทำให้เกิดเหตุการณ์ชุมนุมการต่อต้านรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ มีการปิดสนามบิน ปิดสถานที่สำคัญทางราชการฯลฯ จนในที่สุดได้เกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 นำโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลินเป็นหัวหน้าคณะ ภายหลังรัฐประหาร คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ฉบับชั่วคราว เพื่อรอการร่างฉบับถาวรต่อไป ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ สำหรับเป็นแนวทางการปกครองประเทศ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทุกชั้นตอน เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ได้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งการออกเสียงลงประชามติปรากฏว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้ออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับมาใช้บังคับ ประกาศใช้ วันที่ 24 สิงหาคม 2550 ต่อมาเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2551 นายสมัคร สุนทรเวช ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมติเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร นายสมัครดำรงตำแหน่งนายกฯ เป็นเวลา 7 เดือนกว่า คณะรัฐมนตรีคณะนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2551 เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่า นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี กระทำการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เรื่องคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีทำให้นายสมัคร สุนทรเวช ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งด้วย จึงทำให้มีการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีแทนตำแหน่งที่ว่างลง โดยนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ได้รับความเห็นชอบตามมติของสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อมา แต่ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน และเพิกถอนสิทธิทางการเมือง ของคณะกรรมการบริหารพรรคฯ คนละ 5 ปี จึงได้มีการลงมติเลือกนายกฯ อีกครั้ง และนายอภิสิทธิ์ได้รับความเห็นชอบตามมติของสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ต่อมาได้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 พรรคเพื่อไทยได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น เป็นผลให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หัวหน้าพรรคเพื่อไทยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อมา และเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศไทย ต่อมาภายใต้รัฐบาลนายกฯ ยิ่งลักษณ์ ได้มีการผลักดันพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ทำให้มีผู้คัดค้านพ.ร.บ.ดังกล่าว เกิดการชุมนุมต่อต้านรัฐบาล และเรียกร้องให้มีการปฏิรูปประเทศก่อนการเลือกตั้ง การชุมนุมได้ยืดเยื้อและขยายวงกว้างมากขึ้น ประเทศไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้ จึงเป็นเหตุทำให้เกิดการรัฐประหาร ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ ได้ยึดอำนาจรัฐบาลรักษาการนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล หลังวิกฤตการณ์การเมืองซึ่งเริ่มเมื่อเดือน ตุลาคม 2556 เพื่อคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ และอิทธิพลของพ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในการเมืองไทย ภายหลังจากรัฐประหาร ได้มีนารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 มาบังคับใช้เพื่อ รอกการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี

สมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา จัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ภายหลังการทำรัฐประหารโดยคสช. เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ท่ามกลางความแตกแยกทางการเมืองของคนไทย ในระยะเวลา ต่อเนื่องกว่า 5 ปี รัฐบาลประยุทธ์ได้บริหารประเทศภายใต้วิสัยทัศน์ที่มุ่งสร้างความ “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” โดยดำเนินมาตรการต่าง ๆ มากมาย จากการใช้อำนาจเต็มที่ในด้านบริหารและนิติบัญญัติ เนื่องจากไม่มีพรรคฝ่ายค้านในสภา และสามารถออกคำสั่งตามมาตรา 44 ได้ ในด้านหนึ่งการใช้อำนาจ ของรัฐบาล โดยมีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลน้อยกว่ารัฐบาลปกติ ทำให้รัฐบาลสามารถผลักดันนโยบายต่าง ๆ ออกมาได้มาก เช่น ผ่านกฎหมายออกมากกว่า 400 ฉบับ ปลดล็อกด้านกฎระเบียบต่าง ๆ และลงทุน ในโครงการขนาดใหญ่จำนวนมากได้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง การใช้อำนาจอ้างอ้างของรัฐบาลก็มีผลในการ ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และก่อให้เกิดผลเสียในหลายครั้ง

ตลอดระยะเวลา 5 ปีในการดำรงตำแหน่ง รัฐบาลประยุทธ์ได้สร้างผลงานที่สำเร็จออกมา เป็นรูปธรรมไว้หลายด้าน ริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่มีประโยชน์ต่อประเทศ ซึ่งสมควรได้รับการ สานต่อ ในทางกลับกันรัฐบาลก็ดำเนินนโยบายอีกหลายด้านที่ไม่ประสบความสำเร็จ หรือแม้กระทั่ง ก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งเกิดขึ้นจากทั้งความเข้าใจผิด การกำหนดนโยบายโดยไม่ผ่านการปรึกษาหารืออย่าง รอบด้าน การรวมศูนย์อำนาจ การใช้ระบบราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยละเลยกลไกอื่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ตลอดจนการที่รัฐบาลถูกแทรกแซงโดยกลุ่ม ผลประโยชน์ นโยบายในกลุ่มหลังนี้สมควรได้รับการทบทวนและปรับปรุงให้ดีขึ้น หรือแม้กระทั่งยกเลิก ไปโดยรัฐบาลใหม่ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2562)

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และมีการจัดตั้งการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ประเทศไทยได้มีคณะรัฐมนตรี คณะที่ 62 หรือคณะรัฐมนตรีประยุทธ์ 2 เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 มีพรรคพลังประชารัฐ ที่สนับสนุน พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสม ที่รวบรวมเสียงพรรคการเมืองถึง 19 พรรค ร่วมกับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ กำหนด ส่งให้ พล.อ.ประยุทธ์ ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากดำรงตำแหน่งนี้มาแล้ว เป็นเวลาถึง 5 ปี พร้อมควบตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ขณะนี้เป็นเวลา 5 ปี 6 เดือน แห่งการครองอำนาจบริหารปกครองบ้านเมือง ภายใต้อำนาจรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา

เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังมีปัญหาที่อยู่ในอาการนำวิตกอย่างยิ่ง จากปรากฏการณ์ที่แสดงออกให้เห็น โดยสรุปดังนี้ (ประพันธ์ คุณมี, 2562)

1. ในทางการเมือง คงต้องยอมรับความเป็นจริงว่า แม้เราจะผ่านการเลือกตั้งแล้ว จัดตั้งรัฐบาลจากการเลือกตั้งได้ แต่เสถียรภาพของรัฐบาลยังมีความไม่มั่นคง เข้มแข็งนัก ถึงจะมีเสียงในสภาเกินกึ่งหนึ่ง แต่ก็ไม่มากเด็ดขาดพอ คงเป็นเสียงปรี่มน้ำ ที่ความเป็นเอกภาพของเสียงสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลในสภา ต้องคอยระวังตรวจเช็กนับจำนวนตลอดเวลาที่มีการประชุม และมีการโหวตลงมติ ขณะที่การเมืองนอกสภาที่สงบเงียบไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ฝ่ายขบวนการต่อต้านรัฐบาล เริ่มมีการก่อขบวนการก่อตัว พักตัวเพื่อรอเวลารวมกันเป็นขบวนการใหญ่ เพื่อหาจังหวะเคลื่อนไหวต่อต้านและขับไล่รัฐบาลอยู่ตลอดเวลาขอเพียงแต่ให้สถานการณ์สงบและมีโอกาสเมื่อรัฐบาลเปลี่ยนปล้ำทางการเมือง

2. ในทางเศรษฐกิจ แม้ว่ารัฐบาลจะได้ทุ่มเทแก้ไขปัญหา และให้ความเอาใจใส่ใช้ทีมเศรษฐกิจเพื่อฟื้นฟูสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ด้วยดี ด้วยการลงทุนภาครัฐในโครงการใหญ่ ๆ จำนวนมาก กระตุ้นการบริโภคภายในประเทศ เร่งการส่งออกเข้าเป้า และได้แรงหนุนรายได้จากการท่องเที่ยว จนสามารถสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจได้โดยต่อเนื่อง ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ทำให้ผ่านพ้นช่วงที่ยากลำบากมาได้ แต่ก็ต้องยอมรับว่าในช่วงปีนี้ เศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวน้อยลงอย่างน่าตกใจ และต้องเผชิญกับปัญหาผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลก และสงครามทางการค้า ที่สำคัญคือปัญหาเศรษฐกิจรายได้ของประชาชนในระดับรากหญ้า ผู้หาเช้ากินค่ำฝืดเคือง ประกอบกับราคาพืชเกษตรหลายตัวตกต่ำ เกษตรกรมีภาวะซบเซารายได้น้อย การจับจ่ายของประชาชนผู้บริโภคไม่สะพัด และที่สำคัญคือพวกเขากำลังถูกปลุกให้เชื่อว่ารัฐบาลทอดทิ้ง เอาใจใส่แต่กลุ่มทุนขนาดใหญ่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาคำถามว่า รัฐบาลพึ่งพาแต่ทีมเศรษฐกิจทีมเดียวทีมเดิม โดยไม่เปิดช่องทางระดมหาคนดีมีฝีมือมาร่วมกันช่วยแก้ไข นี่คือปมปัญหาใหญ่เรื่องหนึ่ง ที่ทำให้รัฐบาลถูกมองว่าเป็นจุดอ่อนสำคัญขณะนี้

3. ในทางสังคม แม้สังคมไทยจะอยู่กันด้วยความสงบ ร่มเย็น โดยปราศจากเหตุวุ่นวายทางการเมืองในรอบ 5 ปีเศษที่ผ่านมา ภายใต้การควบคุมสถานการณ์โดย คสช. ต่อเนื่องถึงรัฐบาลปัจจุบัน แต่กลุ่มการเมืองทั้งหลาย ยังเคลื่อนไหวเป็นคลื่นใต้น้ำที่พร้อมจะก่อตัวใหม่ เป็นหอกข้างแคร่คอยทีมแห่งชาติตลอดเวลา ขณะปัญหาภัยสังคมรายวันที่คุกคามชีวิตประชาชน คือปัญหาอาชญากรรมที่ร้ายแรงและการลักขโมยชิงปล้น ล้วนเกิดขึ้นไม่เว้นแต่ละวัน และทวีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้น รวมถึงมีความโหดร้ายมากกว่า ผู้คนในสังคมไร้น้ำใจ ขาดระเบียบวินัย ไม่เคารพกฎหมาย และเลือกตัดสินใจหาข้อพิพาทด้วยความรุนแรง ไม่ว่าจะเรื่องเล็กน้อยหรือปัญหาใหญ่ จนประชาชนรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน สังคมไม่น่าอยู่น่าอาศัย

4. นอกจากนี้ ประชาชนยังมีความวิตกกังวลต่อปัญหาความมั่นคงของชาติ อันเนื่องมาจากปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดภาคใต้ และความเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยอาศัยศาสนาบังหน้าของกลุ่มก่อความไม่สงบบางกลุ่ม ที่รัฐบาลยังไม่สามารถจัดการให้เสร็จเด็ดขาดลงได้ ยังเป็นปัญหาที่สร้างความกังวลใจต่อประชาชนไทย นี่คือ 4 ประเด็นใหญ่ ๆ ที่ประชาชนต่างคาดหวังจะ

ได้เห็นรัฐบาลนี้แก้ไข ทุกคนต่างเฝ้ารอและคาดหวังว่า รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะสามารถนำพาบ้านเมืองให้หลุดพ้นจากปัญหาวิกฤติในอดีต และเดินหน้าประเทศไทยไปได้ด้วยความ มั่นคง เข้มแข็ง และยั่งยืน

สรุปในหน่วยที่ 2 ที่กล่าวถึงความหมาย ประเภทรูปแบบการปกครองแล้ว ยังกล่าวถึงวิวัฒนาการ ของการเมืองการปกครองไทย เรื่อยมาจนถึงรัฐบาลปัจจุบันชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และโครงสร้างทางสังคมที่มีความเชื่อมโยงกับรูปแบบการปกครอง รวมถึงวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันใน สังคมไทยทั้งระบบเจ้าขุนมูลนาย ไพร่ ทาส ที่มีความเกี่ยวเนื่องกับการเอื้อประโยชน์ และการยอมรับผลประโยชน์ที่ต่างตอบแทนกัน ซึ่งเนื้อหาในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ ที่แทรกซึมอยู่ในสังคมไทย รวมถึงการใช้หลักกรรมมาภิบาลเพื่อมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

จากการศึกษาเรื่องระบบอุปถัมภ์ของ กิติพัฒน์ นนทปัทมเศกุล (2558) ได้สรุปงานศึกษา จากนักวิชาการต่าง ๆ ในเรื่องการศึกษาาระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โดยสรุปไว้ว่า ท่านที่ศึกษา ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทยที่สำคัญที่สุด คือ ม.ร.ว.อศิน ทรัพย์พัฒน์ ซึ่งให้ความเห็นว่ารระบบ อุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในประวัติศาสตร์ไทยนั้น อาจจะมีมาก่อนระบบไพร่หรือระบบศักดินา ในระบบนาย-ไพร่ ก็มีลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (ปริตตา เฉลิมเผ่า กอนันทกุล, 2548, น. 21) โดยรูปธรรม ระบบอุปถัมภ์ก็คือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่กับผู้ย่อย เจ้ากับข้า คนรวยกับคนจน คนในสลัมที่มีฐานะกับคนสลัมที่ยากจน นักเลงรุ่นพี่ช่วยเหลือนักเลงรุ่นน้อง ฯลฯ ทั้งนี้ ระบบ อุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทำหน้าที่เป็นกลไกที่ยึดโยงคนต่างฐานะเข้าไว้ด้วยกัน (น.24) เป็น เครื่องกำหนดความสัมพันธ์ให้คนที่อยู่ต่างฐานะรู้หน้าที่ที่มีต่อกันและกัน (น.37) กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัมพันธ์ในแนวดิ่ง ฝ่ายหนึ่งคือผู้ที่เหนือกว่า มีทรัพยากร มากกว่า หรือมีอำนาจมากกว่า กับอีกฝ่ายหนึ่งที่ด้อยกว่าอยู่ในระดับต่ำชั้นกว่า มีทรัพยากรน้อยกว่า หรือไม่มีทรัพยากรเลย หรือมีอำนาจน้อยกว่าหรือไม่มีอำนาจเลย โดยจากการมีปฏิสัมพันธ์ในแนวดิ่ง ผู้ที่ อยู่เหนือกว่าให้การอุปการะช่วยเหลือ ค้ำครองป้องกัน หรือดูแลผู้ที่ด้อยกว่า ขณะเดียวกัน ผู้ที่ด้อยกว่า ให้การสนับสนุน ทำงานให้โดยยอมรับใช้และเชื่อฟังเป็นการตอบแทน ความสัมพันธ์แนวดิ่งนี้ ยังหล่อหลอม หรือจรรโลงไว้ด้วยค่านิยมหรืออุดมคติ ที่เรียกว่า การแสดงความกตัญญูกตเวที (อศิน ทรัพย์พัฒน์, 2518, น.79 อ้างถึงใน สิทธิโชค ลางคุณานนท์, 2552, น.8) หรือที่นิธิ เอียวศรีวงศ์ เห็นว่า ความรักดี-เป็นส่วน หนึ่งที่สำคัญของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (อศิน ทรัพย์พัฒน์, 2548, น. 58) ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงมี มิติเชิงซ้อนมากกว่าเป็นแค่ความสัมพันธ์แนวดิ่งระหว่างคู่ความสัมพันธ์ในลักษณะเส้นตรงแนวยาว (linear) และยังมีลักษณะเฉพาะตัวเป็นอย่างยิ่ง (highly personalistic) (น.59)

นักวิชาการไทยวิเคราะห์ว่า ปัจจัยที่เป็นมูลเหตุสำคัญ ที่ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ คือการปฏิบัติตามค่านิยมในเรื่อง “การที่เป็นฝ่ายให้ เพื่อหวังที่จะได้สิ่ง ตอบแทน เป็นความคุ้มครองป้องกันหรือช่วยเหลือ” ดังที่ สุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล (2538, น.112)

ยกตัวอย่างว่า คนไทยจะนิยมเช่นไหว้ศาลพระภูมิเจ้าที่ เพื่อขอให้ช่วยดูแลคุ้มครอง หรือหลายคนมักบนบานศาลกล่าว หรือไหว้พระพุทธรูปสิ่งศักดิ์สิทธิ์เพื่อขอพร ขอให้ช่วยเหลือลดบันดาลให้กิจการของตน และเมื่อเวลาผ่านไป บุคคลได้รับผลสำเร็จก็หาสิ่งของไปไหว้ถวายเป็นการแก้บน ในอดีตเด็กผู้ชายไปวัด เพื่อเล่าเรียนเขียนอ่านเป็นครั้งแรก จะนำดอกไม้ธูปเทียนหรือสิ่งของไปให้กับผู้ที่จะเป็นครู ทำให้เกิดพิธีไหว้ครู ซึ่งก็คือการคาดหวังที่จะได้ความรู้ที่ดี-มีประโยชน์ต่อการพัฒนาชีวิตของตน เป็นการตอบแทน ผู้น้อยไปหาผู้ใหญ่ก็มักมี “ส้มสุกลูกไม้” เป็นของติดไม้ติดมือ หรือของกำนัล ผู้ที่ปรารถนาจะเป็นขุนนางที่ครอบครองศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป มีข้อกำหนดให้ต้องผ่านการถวายตัวหรือฝากตัวเข้าอยู่ใต้อุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ นั่นคือการมีกฎหมายกำหนดให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่เป็นการ สังกมไทยจึงเป็นสังคมที่มีโครงสร้างแนวคิดที่เต็มไปด้วยการยอมรับความเหนือชั้น-ต่ำชั้นของคนในสังคมไทยว่ามีอยู่จริง และการหวังสิ่งตอบแทนจากฝ่ายที่เหนือกว่าในหลาย ๆ กรณี เป็นการคอร์รัปชั่น หรือการเอาประโยชน์ของสังคมส่วนรวมไปเป็นของตนเอง เช่น การฝาก เนื้อฝากตัว เมื่อต้องสอบแข่งขันเข้าทำงาน หรือการใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่อให้ได้ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน แทนที่จะใช้ความรู้ความสามารถ เป็นต้น นัยยะของแบบแผนการปฏิบัติตามค่านิยมที่ว่า “การที่เป็นฝ่ายให้ เพื่อหวังที่จะได้สิ่งตอบแทนเป็นความคุ้มครองป้องกันหรือช่วยเหลือ” นั้น ทำให้วิเคราะห์ได้ว่าผู้ที่อยู่ในระดับต่ำชั้นกว่า ไม่มั่นใจในการเข้าถึงทรัพยากรที่ตนไม่มีอำนาจ หรือไม่อาจควบคุมความเป็นไปหรือผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นได้ ในทางกลับกัน หากบุคคลทุกคนในสังคม ได้รับหลักประกันความมั่นคงในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่ตอบสนองความต้องการจำเป็นของตนได้ ค่านิยมแบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็จะเบาบางหรือลดลง ทั้งนี้ การวิเคราะห์นัยยะดังกล่าวสะท้อนว่า ระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ให้ประโยชน์กับความสัมพันธ์ที่แสวงหาการตอบสนองความต้องการจำเป็นของตน โดยมีได้คำนึงถึงการกระจายทรัพยากรออกไปสู่คนในสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมนั่นเอง วิเคราะห์ต่อเนื่องถึงหลักประกันความมั่นคงในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่ตอบสนองความจำเป็น กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ สวัสดิการสังคม (social welfare) ที่มีระดับความก้าวหน้า หรือสวัสดิการสังคมที่มีฐานคิดเกี่ยวกับการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน และมีการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นั่นเอง

การเปลี่ยนแปลงของระบบอุปถัมภ์ ในอดีตก่อนที่สังคมไทยจะมีระบบตำรวจหรือระบบกองทัพประจำการ ไม่มีใครทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบอย่างเป็นทางการ ผู้ที่ไม่มีทรัพยากรมากนักย่อมเสี่ยงที่จะถูกคนร้ายกดขี่ ช่มเหงหรือทำร้าย ในหมู่บ้านจึงต้องมีนักเลงเพื่อคุ้มครองป้องกันพรรคพวก-ลูกน้องที่ตนดูแลอยู่ คนที่มีลูกน้องจำนวนไม่มากนักอาจถูกเรียกว่า “ลูกพี่” ถ้าคนที่มีอำนาจแข็งแรงมีลูกน้องมาก ๆ ซ้ำเข้าไปเชื่อมโยงในหลายหมู่บ้าน ก็เรียกว่า “นาย” ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ก่อน พ.ศ. 1899 พระมหากษัตริย์ทรงกำหนดให้ราษฎรทุกคนไปขึ้นทะเบียนสังกัดนายบรรดานายกลายเป็น “ขุนนาง” สามารถเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ ในยุคกรุงศรีอยุธยาได้ ส่วนพวกที่ขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนายก็กลายเป็น “ไพร่” ความสัมพันธ์แบบนาย-ไพร่ก็คือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นั่นเอง (อคิน รพีพัฒน์, 2548, น.67) หากวิเคราะห์ถึงหน้าที่ที่ดำรงอยู่ ตรงความสัมพันธ์นี้

ไพร่ก็แสวงหาความมั่นคงทางสังคมนั่นเอง (social security) และความมั่นคงทางสังคมก็คือองค์ประกอบหนึ่งของระบบสวัสดิการสังคมที่มีการเรียนการสอนกันในยุคใหม่นั้นเอง เมื่อสังคมไทยเริ่มมีระบบราชการก่อตัวขึ้น มีการจัดระบบระเบียบ มีเส้นสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป มีองค์พระมหากษัตริย์ประทับอยู่ที่ยอดโครงสร้าง ขุนนางประจำกรม มีชั้นยศแตกต่างกันไปด้วยจำนวนศักดินา เพื่อจะจำแนกว่าขุนนางคนไหนมีอำนาจเหนือคนอื่นเพียงใด แต่จะมีไพร่อยู่ใต้การบังคับบัญชา (และดูแล) จำนวนมากน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับฐานะตำแหน่ง อคิน รพีพัฒน์ (น. 70) วิเคราะห์ว่า ในด้านหนึ่งอาจจะมองได้ว่า พระมหากษัตริย์น่าจะเป็นผู้อุปถัมภ์ของขุนนางทั้งปวง แต่ทว่า เมื่อพิจารณาจากมุมมองของนักมานุษยวิทยา ที่ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นสถาบัน มิใช่ตัวบุคคลแล้ว ขุนนางทุกคนก็ไม่ใช่ว่าจะได้รับการอุปถัมภ์จากพระมหากษัตริย์ มีเพียงขุนนางที่ใกล้ชิดพระองค์เป็นการส่วนตัว (เช่น สุนทรภู่-รัชกาลที่ 2) ที่ทำอะไรถวาย นอกเหนือจากหน้าที่การงานของตน จนได้รับพระราชทานความช่วยเหลือเป็นพิเศษเท่านั้น ที่นับเป็นผู้รับการอุปถัมภ์จากพระองค์ อคิน รพีพัฒน์ ยังตั้งข้อสงสัยด้วยว่า การแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ ตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการ เป็นเรื่องส่วนพระองค์หรือหลักการทั่วไปอย่างไร ส่วนในกลุ่มขุนนางกันเอง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็เกิดขึ้นอย่างซับซ้อนเพราะขุนนางบางคนสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชาของตนเพื่อความก้าวหน้า ในหน้าที่การงานเป็นพิเศษ หรือเพื่อรางวัลหรือของแลกเปลี่ยนบางสิ่งบางอย่างที่ไม่ได้ ให้กับบุคคลทั่วไป พิจารณาในด้านอุดมการณ์ความเชื่อและหลักศีลธรรมที่เป็นฐานคิดของการปกครองในอดีต สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์แห่งธรรม ทรงมอบหมายให้ ขุนนางปกครองดูแลไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ต่างพระเนตรพระกรรณ ถ้อยคำในพระราชกำหนดต่าง ๆ เป็นการตักเตือนให้ขุนนางดูแลไพร่ด้วยความเมตตากรุณา ใช้งานแต่พอควร ฯลฯ (น. 71) อย่างไรก็ตาม การที่เจ้านายและขุนนาง ไม่มีเงินเดือนประจำ จึงต้องหาเงินบนหลังไพร่ ทำให้เกิดการขูดรีดเป็นธรรมดา การสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ก็เป็นความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการขูดรีดอย่างหนึ่ง อคิน รพีพัฒน์วิเคราะห์ว่า คงมีไพร่จำนวนไม่น้อยที่หลีกเลี่ยงการขูดรีดไม่ได้ จึงมีหลักฐานว่ามีไพร่หลบหนีไปซ่อนในป่าเป็นจำนวนมาก ทำให้ราชการเดือดร้อนมาก ต้องมีการส่งคนไปเกลี้ยกล่อมและสอบถามว่าใครเป็นผู้ข่มเหง ดังนั้น ในอดีตความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จึงมีฐานะเป็นกลไก ที่ใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการกดขี่โดยรัฐและขุนนาง ส่วนในระดับขุนนางด้วยกันเอง ระบบอุปถัมภ์ก็ถูกใช้เป็นกลไกการเลื่อนตำแหน่งและขยายอำนาจของขุนนางแต่ละคน (น. 72) เมื่อเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ ซึ่งอคิน รพีพัฒน์นับเริ่มต้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ผ่านการเปลี่ยนแปลงจากยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เข้าสู่ประชาธิปไตยระยะสั้น ๆ สลับกับการปฏิวัติโดยทหารและขุนนาง จนมาสู่ยุคเผด็จการรัฐสภา ระบบอุปถัมภ์ได้ค่อยเปลี่ยนแปลงมาเรื่อย ๆ เมื่อระบบเศรษฐกิจและสังคมกลายเป็นอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบยุคเดิมก็ลดความสำคัญลงไป จนนิธิ เอียวศรีวงศ์ ตั้งข้อสังเกตว่า ความสัมพันธ์แบบตลาดกำลังมาแทนที่ แม้แต่กรณีการซื้อเสียงก็เป็น ความสัมพันธ์แบบตลาด แต่เอาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เคลือบ-หรือห่อหุ้มเอาไว้ โดยให้เหตุผลว่า การแลกเปลี่ยนแบบตลาดที่เป็นการซื้อเสียงนั้น เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดคุณค่าทางศีลธรรมที่มากำกับกับการแลกเปลี่ยนว่า “เป็นการต้องห้าม” ไม่สมควรจะทำ แต่เมื่อเคลือบด้วยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แล้ว ทำให้แลกเปลี่ยนได้ทุกอย่าง (น. 95)

หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หนทางสู่ระบบคุณธรรม ทำได้อย่างไร ผลการศึกษาเสนอแนวทางแก้ ด้วยการต่อต้านการใช้ระบบอุปถัมภ์ สนับสนุนยกย่องคนดีคนเก่ง มากกว่ายกย่องสรรเสริญผู้มีอำนาจบารมี ขณะเดียวกันก็ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตั้งแต่ระดับบุคคล กลุ่ม จนถึงระดับองค์กร โดยสร้างพฤติกรรมปฏิเสธการให้อุปถัมภ์ และการรับอุปถัมภ์ มีความละเอียดใจ ความเกรงกลัวต่อบาป และระเบียบกฎหมาย รวมทั้งรณรงค์และสร้างทัศนคติให้ประชาชนมีจิตสำนึก รักคุณธรรม มีจริยธรรม มีค่านิยมกตัญญูต่อประเทศชาติ การสร้างความรู้ความเข้าใจ ซึ่งให้เห็นโทษและพิษภัยของระบบอุปถัมภ์ โดยเริ่มตั้งแต่เด็กเล็ก ผู้ใหญ่ คนทุกเพศทุกวัย โดยใช้กลไกครอบครัว ชุมชน องค์กร สังคม ตลอดจนสื่อมวลชนเป็นพลังสำคัญ ควบคู่กับนำระบบคุณธรรม หลักธรรมาภิบาล ตลอดจนระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้ (พิเชษฐ ฤ น นคร, 2561)

ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดที่เป็นหลักสำคัญและถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายแนวคิดหนึ่งคือหลักธรรมาภิบาล คำว่าธรรมาภิบาล มีที่มาจาก อภิบาล ซึ่งเป็นการปกครองที่มีมาแต่โบราณนับแต่สมัย เพลโต (Plato) และ อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหาารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหาารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อย จากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ Weberian คือ ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรม ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบการปกครองของ Weberian ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากโครงสร้างของระบบราชการ จะทำให้การปกครองบ้านเมือง ขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน ในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวคิด เกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” เมื่อย้อนยุคไปในอดีต แม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ. 1980-1990 แต่ธรรมาภิบาลก็มีความเก่าแก่เทียบเท่ากับเรื่องประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติก็ว่าได้ ปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์กร นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติ

ส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐ และธุรกิจ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า Government หรือการปกครองที่หมายถึงรัฐบาล โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อ ธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตาม ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่รวมกับประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาล เป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการการบริหารที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้นต้องมีการบริหารจัดการที่ดีทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติการในทุกระดับ และธนาคารโลกได้มีความเห็นไปในแนวเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคมโดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางด้านสังคมเศรษฐกิจให้มีความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการจะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544)

ความหมายของธรรมาภิบาล

ไชยวัฒน์ คำชู (2545) ให้ความหมายของ “ธรรมาภิบาล” ไว้ว่า หมายถึงการมีส่วนร่วมคือความโปร่งใสตรวจสอบได้และมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่าเสียงคนยากจนและคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

ลิขิต ธีรเวคิน (2541) ให้ความหมายของคำว่า “good governance” ไว้ว่า น่าจะเป็นการปรับศัพท์ทางเศรษฐกิจ คือ “economic governance” มาเป็นศัพท์ทางรัฐศาสตร์ จึงถือได้ว่าเป็นศัพท์ใหม่ และมีความหมายหลายประการ แต่ถ้ามองกันอย่างลึก ๆ แล้ว น่าจะหมายถึงกระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสังคม และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ อย่างเช่นหลักการของธรรมาภิบาลในสมัยโบราณ เช่น หลักทศพิธราชธรรม

ธีรยุทธ บุญมี (2541) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ทั้งนี้ ยังได้เสนอร่างธรรมรัฐแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ แนวทางที่ถูกคือทางสายกลาง คือ การพึ่งพาตนเอง และเสริมปัญญาไทยใจสากลธรรมรัฐแห่งชาติเป็นการเคลื่อนไหวอย่างมี

พลังขององค์กรท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อเข้าใจปัญหาที่พาดตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเอง ขณะเดียวกันก็เพื่อความเข้มแข็งที่จะตรวจสอบสิ่งที่ไม่ดีไม่งามได้อย่างจริงจัง รูปแบบธรรมรัฐแห่งชาติก็คือ การยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ ความร่วมมือ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) ให้ความหมายไว้ว่า ธรรมาภิบาล หรือ good governance ในความหมายแบบสากลนี้ มีความหมายรวมถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ในขณะที่ ประสิทธิ์ ดำรงชัย (2542) กล่าวว่า good governance เป็นคำที่ธนาคารโลกได้นำมาใช้เมื่อประมาณปลาย ค.ศ. 1980 โดยได้ให้ความหมาย good governance ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางการใช้อำนาจรัฐได้ถูกใช้ในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อพัฒนา

สำหรับคำว่า “ธรรมาภิบาล” (good governance) ในภาคเอกชนนั้น หมายถึง ความรับผิดชอบและหน้าที่ที่กรรมการและผู้บริหารบริษัทควรมีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัท (Stakeholders) ซึ่งอาจหมายถึงผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ พนักงาน ลูกค้า ตลอดจนประชาชนทั่วไป คณะกรรมการ (board) มีหน้าที่ตรวจสอบ (Monitor) การบริหารงานของผู้บริหาร (Management) ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของบริษัทและตรวจสอบความถูกต้องของการตรวจสอบบัญชีภายใน (Internal auditing) ผู้บริหารมีหน้าที่ในการบริหารธุรกิจ เพื่อสร้างผลกำไรให้แก่ผู้ถือหุ้นมากที่สุด ทั้งกรรมการและผู้บริหารมีความรับผิดชอบร่วมกันที่จะชดใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้จนครบถ้วนตามกำหนดเวลา มีความรับผิดชอบต่อพนักงานให้มีความเป็นอยู่ที่ดี ลูกค้าให้ได้รับสินค้าที่มีคุณภาพหรือบริการที่ดีตลอดจนประชาชนดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอีกด้วย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542)

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

หลังจากธนาคารโลกได้เผยแพร่รายงานเรื่อง Sub-Sahara From Crisis to Sustainable Growth ออกไป ทำให้แนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) ได้รับความสนใจและมีการจัดทำองค์ประกอบของธรรมาภิบาลขึ้นในหลายองค์การเช่น UNDP ซึ่งเป็นหน่วยงานให้การสนับสนุนการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ ได้วางองค์ประกอบธรรมาภิบาล ไว้ 6 ข้อ ซึ่งสอดคล้องกับสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ตามหลักการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2551) โดยมีรายละเอียดดังนี้

หลักที่ 1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตาม กฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัว

บุคคลในการนำหลักนี้ มาปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม เพราะเมื่อระบบกฎหมายมีความซับซ้อนมากขึ้น คนในสังคมก็เริ่มมองว่ากฎหมายเป็นเรื่องที่เข้าใจยาก มีวิธีปฏิบัติที่สับสนและเกิดความระแวงว่าข้าราชการจะแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินการโดยจะบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ เหล่านี้อย่างไม่เป็นธรรม ในเรื่องนี้ภาครัฐจะต้องมีการทบทวน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เข้าใจง่ายและมีการเผยแพร่ทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายกับประชาชนให้ดี ให้ประชาชนเข้าใจว่าการตรา และบังคับใช้กฎหมาย อยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความจำเป็นจริง ๆ มิฉะนั้นประชาชนจะต่อต้านไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ นอกจากเรื่องความเป็นธรรมแล้วจะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการร่าง ออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายให้มีความรัดกุม รวดเร็ว และเป็นธรรมด้วย

หลักที่ 2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย ประจำชาติ ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ ความถูกต้องดีงามเป็นเรื่องของศีลธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมที่สังคมยอมรับว่าเป็นแบบอย่างที่ดีปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและลึกซึ้งกว่าเรื่องกฎหมายหรือหลักนิติธรรมไปอีกระดับหนึ่ง ปัญหาในการบริหารปกครองของประเทศเราส่วนหนึ่งก็เกิดจากการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ หลายครั้งยังขาดจิตสำนึก ได้ใช้อำนาจบริหารที่มีไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพราะความเกรงกลัวอิทธิพลที่บีบบังคับมา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้พยายามแก้ไขปัญหานี้บางส่วน โดยวางมาตรการให้ผู้แทนประชาชน ที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรม โดยการกำกับดูแลการอิสระตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 77 ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน จัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและปฏิบัติตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน ต่อผู้ร่วมงานและต่อประชาชนและสังคม

หลักที่ 3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ นอกจากนั้นการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณชนตรวจสอบได้ เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาคธุรกิจ ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ จะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนจะมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐมากขึ้นด้วยพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสาร

ของราชการ พ.ศ. 2540 ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ข่าวสารข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

หลักที่ 4 หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจ ปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนในมาตรา 60 ให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในมาตรา 76 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ ในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ในมาตรา 78 และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาอบรมด้วยในมาตรา 81 เป็นต้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่ายเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน และควรมีการสำรวจความเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น

หลักที่ 5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตน ประชาชนทุกคนจะต้องทำความเข้าใจ เรื่องสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของภาครัฐส่วนภาคธุรกิจเอกชนจะมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพปลอดภัย ให้ผู้บริโภค และไม่สร้างความเดือนร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องที่ รัฐธรรมนูญกำหนดแนวทางในมาตรา 88 กำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งการจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องมีความชัดเจน

โดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการ ให้บรรลุผลตามนโยบาย กรณีเกิดปัญหาในสังคม ภาครัฐต้องชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจและพอใจให้ได้ เพราะที่ผ่านมา เมื่อโครงการของภาครัฐเกิดปัญหาข้อผิดพลาดหรือเกิดการทุจริตประทุพผิตมีข้อบกพร่องขึ้น ก็มักจะหาผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ มาชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจไม่ได้ ทำให้ประชาชนเสียศรัทธา และเริ่มไม่ไว้วางใจในระบบราชการ

หลักที่ 6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน หลังจากเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้เข้มงวด ในการใช้งบประมาณอย่างประหยัดและทบทวนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียนและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการสร้างปลูกทดแทนใหม่ ในส่วนของการบริหารราชการได้มีแผนปฏิรูประบบ บริหารภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานของภาครัฐมีบทบาทภารกิจที่ชัดเจน มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ ระบบการบริหาร บุคคลในภาครัฐ ปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัยและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมใน การทำงานของภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ทุกหน่วยงานในภาครัฐจะต้อง รายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ ทรัพยากรต่อสาธารณะในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ ของรัฐจะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจในเรื่องการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

ต่อมาได้มีการปรับหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในประเทศไทย ออกเป็น 10 หลัก โดยสำนักงาน ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.ร.) ที่ปฏิบัติตามภารกิจหลักของสำนักงาน คือการส่งเสริมให้ระบบราชการ ไทยนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุข ของประเทศชาติและประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนั้นหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบ ด้วย 10 หลัก ได้แก่ หลักการ ตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลัก ประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/ Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้น ฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

อย่างไรก็ตาม อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการประชุมครั้งที่ 3/ 2554 เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2554 ได้มีข้อสังเกตว่าหลักธรรมาภิบาลของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 หลักดังกล่าว เป็นหลักที่จำยาก จึงควรจัดกลุ่มใหม่ (Regroup) โดยรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้เป็นหลักการที่ง่ายต่อความเข้าใจและการนำไป ปฏิบัติ และให้นำเสนอต่อ ก.พ.ร. และ คณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศใช้ต่อไป ดังนี้

Good Governance Framework (GG Framework)

สามารถสรุปออกมาได้ 4 หลักการสำคัญ 10 หลักการย่อย

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

1. ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

2. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3. การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

4. ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

5. เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

6. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

7. ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม

และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

3) ประชากรรัฐ (Participatory State) ประกอบด้วย

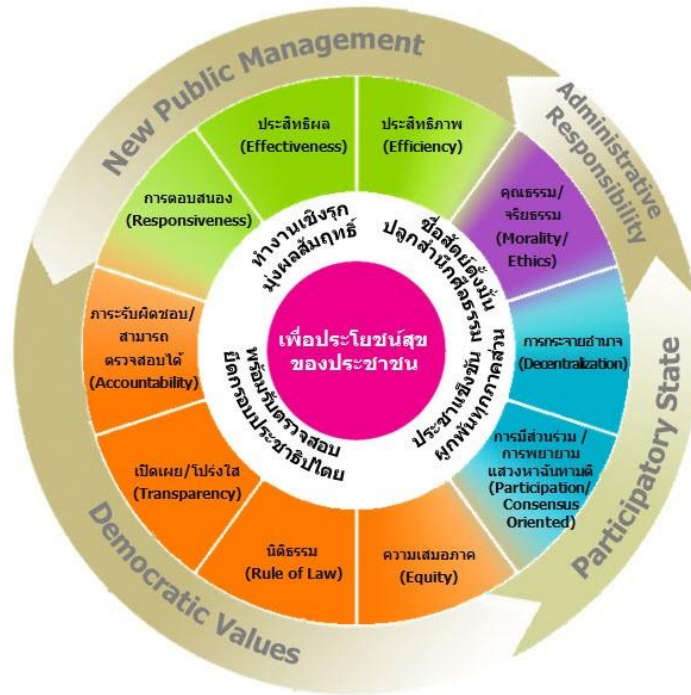
8. การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

9. การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและ การดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาค ส่วนอื่น ๆ ในสังคม

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

10. คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็น ไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

I – Integrity	ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
A – Activeness	ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ
M – Morality	มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
R – Responsiveness	คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง
E – Efficiency	มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
A – Accountability	ตรวจสอบได้
D – Democracy	ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
Y – Yield	มุ่งผลสัมฤทธิ์



ภาพที่ 2.6 แสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)

ที่มา : <https://www.ocsc.go.th/>

คำถามท้ายบท

1. อธิบายความสำคัญของการปกครอง
2. อธิบายรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พร้อมยกตัวอย่างประกอบ
3. อธิบายรูปแบบการปกครองในระบอบเผด็จการ พร้อมยกตัวอย่างประกอบ
4. การปฏิรูปการเมืองการบริหารในระดับชาติในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ได้แก่การปฏิรูปอะไรบ้าง

5. ระบบชนชั้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีชนชั้น ยกตัวอย่างประกอบ
6. ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เกิดการปฏิรูปที่สำคัญอะไรบ้าง จงอธิบาย
7. จงอธิบายเหตุการณ์หลังการปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 มาพอสังเขป
8. อธิบายที่มาของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยมาพอสังเขป
9. อธิบายความหมายของหลักธรรมาภิบาล
10. อธิบายองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงวัฒนธรรม. (2556). การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย พ.ศ. 2475. เข้าถึงได้จาก <http://www.m-culture.go.th/ilovethaiculture/index.php/2013-07-01-03-11-16/2013-08-07-06-47-27/item/การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย-พศ-2475>.
- กรมล ท่องธรรมชาติ และคณะ. (2531). การเมืองและการปกครองไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช.
- การเมืองการปกครอง. (2556). เข้าถึงได้จาก <http://political-science-study.blogspot.com/2013/03/blog-post.html>.
- การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. (2546). เข้าถึงได้จาก http://president.swu.ac.th/qa/content/e1225/e1228/index_th.html
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมระดุล. (2558). การศึกษาระบบอุปถัมภ์กับปัญหาสังคมไทย: การประยุกต์ใช้ของนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพ. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*. 23(1), 177-197.
- โกวิท วงศ์สุววัฒน์. (2548). การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2517). ความคิดอิสระ : รวมบทความทางการเมืองระหว่างปี 2511-2516. กรุงเทพฯ: พิมพ์แฉศ.
- จักษ์ พันธุ์ชูเพชร. (2555). รัฐศาสตร์. (พิมพ์ครั้งที่ 7). นนทบุรี: สุขภาพองค์กรรวม.
- ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. (2539). การเมืองไทย: การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา. กรุงเทพฯ: วัชรินทร์การพิมพ์.
- ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. (2549). รัฐศาสตร์. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดาณูภา ไชยพรธรรม. (2558). การเมืองการปกครอง เรื่องที่ทุกคนต้องรู้ = Politics and Administration. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวธรรม.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2524). ทฤษฎีการเมืองและสังคม. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- เดโช สนวนานนท์. (2545). พจนานุกรมศัพท์ทางการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หน้าต่างสู่โลกกว้าง.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). ธรรมรัฐแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กฎหมายประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร.
- ไบรอัน อาร์ เนลสัน. (2548). ความคิดทางการเมืองแบบตะวันตก จากโสกราตีสถึงยุคอุดมการณ์ = Western political thought from Socrates to the Age of Ideology (สมนึก ชูวิเชียร, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: เอ็มแอล ครีเอชั่น แอนด์ พริ้นติ้ง.
- ประพันธ์ คุ้มมี. (2562). การกิจเพื่อชาติ ของนายกา พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา. คอลัมน์ข่าวพระบาททาสประชาชน ฐานเศรษฐกิจ ฉบับ 3528 หน้า 6 ระหว่างวันที่ 5-7.

- ประเวศ วะสี. (2549). **ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจสังคมและศีลธรรม**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). **การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- พิเชษฐ์ ฌ น นคร. (2561). **ระบบ “อุปถัมภ์” ในสังคมไทย**. เข้าถึงได้จาก <https://www.prachachat.net/columns/news-264642>
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2548). **หลักรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2530). **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2548). **การเมืองการปกครองไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2550). **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2562). **การประเมินผลงานของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา. คณะผู้ประเมินจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)**. เข้าถึงได้จาก <https://tdri.or.th/2019/07/report-5years-prayut-cabinet/>
- สมศักดิ์ เกียวกิ่งแก้ว. (2525). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์.
- สังข์ พิธโนทัย. (2511). **ปทานุกรมศัพท์การเมืองอังกฤษ -ไทย**. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.
- สิทธิพันธ์ พุทธหุน. (2531). **ทฤษฎีพัฒนาการเมือง = Political Development Theory**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุขุม นวลสกุล, วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, และวิทยา จิตนุพงศ์. (2557). **การเมืองและการปกครองไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2551). **การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. เข้าถึงได้จาก <http://www.ocsc.go.th/ Good Government/GGH.pdf>.
- อุทัย หิรัญโต. (2524). **สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- เอกวิทย์ มณีธร. (2554). **รัฐศาสตร์ Political Science**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็ม.ที. เพรส.

หน่วยการเรียนรู้ที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social being) ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ มนุษย์จำเป็นต้องมีสังคมและการที่มนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มสังคม คนหมู่มากย่อมมีหลากหลายความต้องการ เมื่อต่างฝ่ายต่างต้องการผลประโยชน์ของตัวเอง และทุกคนทำอะไรตามใจชอบก็อาจจะเป็นการรบกวนและก่อความเดือดร้อนขึ้นระหว่างกันได้ ทำให้เกิดการทะเลาะเบาะแว้ง สังคมเกิดความวุ่นวาย จำเป็นที่ต้องควบคุมมีการจัดระเบียบทางสังคมเพื่อควบคุมความประพฤติของมนุษย์ที่อยู่ในสังคมอย่างสงบสุขได้ หากผู้ใดใช้เสรีภาพจนเกินขอบเขต กระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อผู้อื่น ผู้นั้นต้องได้รับการลงโทษจากสังคมเป็นการตอบแทน มนุษย์จึงได้วางกฎเกณฑ์โดยเริ่มแรกในสมัยโบราณ หัวหน้าเผ่าอาจวางกฎเกณฑ์ความประพฤติข้อห้ามแก่ลูกเผ่าของตน เมื่อสังคมพัฒนาขึ้นมา มีความซับซ้อนมากขึ้น จึงนำกฎเกณฑ์มารวมกันเป็นกฎหมายเพื่อควบคุมสังคมให้เกิดความสงบสุขและความมีระเบียบเรียบร้อย ดังที่สุภาษิตภาษาละตินว่า “Ubi Societas Ibi Jus” หรือ “ที่ใดมีสังคม ที่นั่นย่อมมีกฎหมาย”

ในระยะเริ่มแรกมนุษย์ยังไม่รู้จักคำว่า “กฎหมาย” มนุษย์รู้จักแต่ศีลธรรม ศาสนา และจารีตประเพณี ต่อมาเมื่อสังคมขยายตัวขึ้น ศีลธรรม ศาสนา จารีตประเพณียังไม่เพียงพอที่จะบังคับให้มนุษย์ประพฤติปฏิบัติตามได้เพราะกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับ มนุษย์จึงสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเรียกว่า กฎหมาย (Law) เพื่อให้มีสภาพบังคับได้จริงจังแน่นอน กฎหมายจึงเป็นกฎเกณฑ์อย่างหนึ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น มีสภาพบังคับที่ชัดเจน ผู้ใดฝ่าฝืนต้องถูกลงโทษ

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย

1. ความหมายของกฎหมาย

ในความหมายของกฎหมายว่าคืออะไร มีแนวคิดของนักกฎหมายแต่ละท่านที่ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์) ทรงอธิบายว่า “กฎหมายคือ คำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองว่าควรแผ่นดินที่มีต่อราษฎร เมื่อไม่ทำตามแล้วตามธรรมดาต้องได้รับโทษ”

จอห์น ออสติน (John Austin) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “กฎหมายที่แท้จริงนั้นต้องเป็นคำสั่งคำบังคับบัญชาของรัฐบาลปิตัย (ผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน) ซึ่งบังคับใช้กับประชาชนทั้งหลาย ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามโดยธรรมดาผู้นั้นต้องได้รับโทษ”

ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายว่า “กฎหมายโดยแท้ นั้น ได้แก่ กฎ ข้อบังคับของรัฐ ซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ”

สรุปความหมายของกฎหมาย คือ คำสั่งหรือข้อบังคับซึ่งกำหนดขึ้นโดยรัฐอธิปัตย์หรือผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินเพื่อควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคม มีสภาพบังคับที่ชัดเจนแน่นอน ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษ

2. ลักษณะทั่วไปของกฎหมาย

หลักเกณฑ์ของลักษณะทั่วไปของกฎหมาย คือ

1. กฎหมายต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับ หมายความว่า สิ่งที่จะถือว่าเป็นกฎหมายนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับเสมอ

คำว่า “คำสั่งหรือข้อบังคับ” หมายถึง การแสดงออกซึ่งความประสงค์ของผู้มีอำนาจในลักษณะเป็นการบังคับเพื่อให้บุคคลอื่นปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง มิใช่เป็นเพียงการประกาศหรือเชิญชวนเฉยๆ เช่น ในสมัยก่อนรัฐบาลได้ประกาศเชิญชวนคนไทยให้สวมหมวก เลิกกินหมาก หรือคำประกาศเชิญชวนของรัฐบาลในสถานการณ์ไวรัสโควิด-19 ให้ประชาชนอยู่บ้าน ไม่ควรออกจากบ้าน เนื่องจากไวรัสจะแพร่ระบาด เป็นต้น

ตัวอย่างที่เป็นข้อบังคับและคำสั่งที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 ฆ่าผู้อื่น, มาตรา 334 ลักทรัพย์ผู้อื่น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 การจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ผู้อื่นเสียหายต้องชดใช้, การผิดนัดชำระหนี้ เป็นต้น

2. คำสั่งหรือข้อบังคับนั้นต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติหรือการกระทำของมนุษย์ คือ คำสั่งหรือข้อบังคับนั้นจะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำหรือความประพฤติของมนุษย์ ได้แก่ การเคลื่อนไหวร่างกายหรือการงดเว้นการเคลื่อนไหวร่างกายอย่างใดอย่างหนึ่ง เพียงแค่จิตใจกฎหมายยังไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง ตามหลักกฎหมายที่ว่า เพียงแต่คิดยังไม่เป็นความผิด จึงทำให้กฎหมายนั้นแตกต่างจากข้อบังคับทางศีลธรรม ศาสนา และจารีตประเพณี เป็นข้อบังคับที่กำหนดลงไปถึงในจิตใจด้วย เช่น เพียงแค่คิดไม่ดีหรือคิดชั่วก็ถือว่าเป็นความผิดทางศาสนาและศีลธรรมแล้ว

3. กฎหมายต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่กำหนดขึ้นโดยรัฐอธิปัตย์ (Sovereign) คือ สิ่งที่จะถือว่าเป็นกฎหมายนั้นต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยรัฐอธิปัตย์เท่านั้น

จอห์น ออสติน (John Austin) ปรัชญาเมธีชาวอังกฤษในศตวรรษที่ 18 ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “รัฐอธิปัตย์ หมายถึง ผู้ซึ่งประชาชนส่วนมากยอมรับนับถือว่า เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินหรือบ้านเมืองนั้น และผู้มีอำนาจนั้นไม่ตอบรับฟังอำนาจของผู้ใด” ตามทฤษฎีนี้เห็นว่า ผู้เป็นรัฐอธิปัตย์คือผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินและความเป็นรัฐอธิปัตย์นั้นเกิดจากการเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองแผ่นดิน โดยไม่สนใจว่าเป็นการได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น แม้เป็นการได้มาซึ่ง

อำนาจโดยการปฏิบัติหรือรัฐประหารก็มีฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์สามารถออกคำสั่งหรือบังคับบัญชาได้และย่อมถือว่าเป็นกฎหมาย

4. กฎหมายต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่ใช้ได้โดยทั่วไป คือ กฎหมายนั้นเมื่อได้ประกาศใช้แล้วจะมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป และเมื่อประกาศใช้แล้ว ย่อมใช้บังคับเป็นการทั่วไปและย่อมใช้บังคับได้ตลอดไปจนกว่าจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก หากยังไม่มีกรยกเลิกย่อมสามารถหยิบยกขึ้นมาใช้บังคับได้เสมอ

5. กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ คือ กฎหมายมีสภาพบังคับในตัวเอง หมายถึงกฎหมายนั้นเมื่อประกาศใช้แล้ว ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมถือว่าเป็นการละเมิดตามกฎหมายผู้นั้นจะต้องได้รับผลร้ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

3. ข้อบังคับที่คล้ายคลึงกับกฎหมาย

กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายมี 3 ประเภท

1. **ศีลธรรม** คือ ความรู้สึกนึกคิดซึ่งอยู่ภายในใจของมนุษย์ว่าการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำที่ดี การกระทำอย่างไรเป็นการกระทำที่ผิด มนุษย์ไม่ว่าจะอยู่ในสังคมใดย่อมมีความรู้สึกทางศีลธรรมที่คล้ายคลึงกัน

กฎหมายกับศีลธรรม

กฎหมายเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาถึงความถูกต้องและความไม่ถูกต้อง ขณะที่ศีลธรรมมุ่งเน้นถึงการพิจารณาความประพฤติ พิจารณาถึงความดีและความชั่ว การรู้จักผิดชอบชั่วดีเป็นพื้นฐานที่อยู่ภายในจิตใจของมนุษย์โดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ มนุษย์สามารถทราบได้จากประสบการณ์ของตนเอง ไม่ว่าจะจากข้อกำมที่มิมาแต่โบราณ หรือการได้รับการสั่งสอน

ข้อแตกต่างระหว่างศีลธรรมและกฎหมาย มีดังนี้

1) กฎหมายกำหนดขึ้นโดยรัฐ สภาพบังคับเกิดจากองค์กรของรัฐ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศาลยุติธรรม แต่ศีลธรรมไม่มีการบังคับโดยองค์กรแน่นอน เป็นเรื่องสภาพบังคับทางจิตใจ

2) กฎหมายมีการบังคับอย่างจริงจัง หากไม่ปฏิบัติตาม มีบทลงโทษ แต่ศีลธรรมไม่มีการลงโทษอย่างชัดเจน หากฝ่าฝืนศีลธรรม อาจมีการลงโทษทางสังคม เช่น การไม่ยอมรับเข้ากลุ่ม ถูกรังเกียจ เป็นต้น

3) กฎหมายเป็นข้อบังคับที่กำหนดพฤติกรรมภายนอกของมนุษย์ ความคิดในจิตใจแม้เป็นเรื่องชั่วร้ายกฎหมายไม่สามารถลงโทษได้ เช่น คิดว่าจะขายยาบ้าแต่ยังไม่ได้ลงมือขาย เป็นต้น แต่ศีลธรรมเป็นเรื่องความรู้สึกภายในจิตใจของมนุษย์ ดังนั้นแม้คิดเรื่องชั่วร้ายในจิตใจก็ย่อมผิดศีลธรรมแล้ว เช่น คิดจะเป็นชู้กับคู่สมรสของคนอื่น ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีล 5 เป็นต้น

2. **ศาสนา** หมายถึง กฎข้อบังคับที่ศาสนาทั้งหลายได้กำหนดไว้เพื่อให้มนุษย์ประพฤติคุณความดี ศาสนาเป็นเรื่องของความเชื่อ เมื่อมนุษย์มีความเชื่อจะยอมปฏิบัติตามคำสั่งสอนของศาสนาที่ให้กระทำหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ เพื่อหวังความสุขที่จะได้ในอนาคต บางศาสนา

ก็สั่งสอนว่ามีพระผู้เป็นเจ้าของเป็นผู้จะให้รางวัลหรือลงโทษมนุษย์ในโลกหน้า ส่วนพระพุทธศาสนาสอนว่าสัตว์โลกย่อมเป็นไปตามกรรม กล่าวคือ การกระทำของมนุษย์ก่อให้เกิดผลดีและผลร้ายในปัจจุบันและในภายหน้า

ข้อแตกต่างระหว่างศาสนาและกฎหมาย มีดังนี้

กฎหมายนั้นถ้าฝ่าฝืนจะมีสภาพบังคับจริงจัง ในปัจจุบัน เช่น รัฐเอาตัวผู้ฝ่าฝืนไปจำคุก หรืออาจบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่ง หรือบังคับให้กระทำหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ก็ได้ ส่วนศาสนานั้นสภาพบังคับอยู่ในโลกหน้าและมีผลบังคับได้เฉพาะคนที่นับถือศาสนานั้น

3. จารีตประเพณี หมายถึง แนวประเพณี การปฏิบัติติดต่อกันเป็นเวลานานจนเป็นที่ยอมรับนับถือของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งอาจจะต่างกันตามเวลาและสถานที่ต่าง ๆ เช่น การไหว้ การจับมือกัน การถอดรองเท้าก่อนเข้าโบสถ์ การใส่เสื้อสีดำ ขาว เทา ไปงานศพ เป็นต้น

ข้อแตกต่างระหว่างจารีตประเพณีและกฎหมาย มีดังนี้

1) กฎหมายเป็นข้อบังคับของรัฐ แต่จารีตประเพณีเป็นข้อบังคับของชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง หรืออาชีพใดอาชีพเท่านั้น

2) การกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้กระทำจะมีความผิดและถูกลงโทษ แต่การกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนจารีตประเพณีจะได้รับเพียงการติเตียนจากสังคมเท่านั้น

3) กฎหมายเป็นข้อกำหนดความประพฤติของมนุษย์เพียงบางอย่างเท่านั้น แต่จารีตประเพณีครอบคลุมการดำรงชีวิตของมนุษย์ทั้งหมด

4. ระบบกฎหมาย

ประเทศต่าง ๆ มีประวัติความเป็นมาด้านแนวคิด เศรษฐกิจและสังคม การเมืองที่ไม่เหมือนกัน ระบบกฎหมายที่ใช้จึงมีความแตกต่างกัน พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ระบบประมวลกฎหมาย Civil Law หรือ Code Law system หรือ Romano-Germanic law system) หรือ อาจเรียกว่า ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร เป็นกฎหมายที่มีการเขียนขึ้นมาให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรสามารถเห็นได้ชัดจากการตรากฎหมายโดยผ่านองค์กรนิติบัญญัติ เช่น รัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปปรับใช้แก่เหตุการณ์หรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นกรณี ๆ ไป การตีความต้องตีตามตัวอักษร ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายประเภทนี้ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส ประเทศต่างในภาคพื้นยุโรปเกือบทั้งหมด ฮอลแลนด์ โปรตุเกส เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของระบบประมวลกฎหมายนี้ คือ

1) ระบบกฎหมายนี้จะยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นหลัก หมายถึง ในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ศาลจะยกเอาตัวบทกฎหมายในมาตราที่เกี่ยวข้องกับความผิดนั้นมาเป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีโดยไม่ยึดติดในคำพิพากษาของศาล

2) ระบบกฎหมายนี้ยึดถือกฎหมายลายลักษณ์อักษรว่ามีความสำคัญยิ่งกว่าศีลธรรม หรือจารีตประเพณี โดยเฉพาะในความผิดที่มีโทษทางอาญานั้น ห้ามนำจารีตประเพณีมาใช้

อย่างเด็ดขาด การพิจารณาพิพากษาคดีต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้เท่านั้น ส่วนในความรับผิดชอบทางแพ่งอาจนำจารีตประเพณีมาใช้ได้ (ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4)

3) ระบบนี้ถือว่า คำพิพากษาของศาลไม่ใช่ที่มาของกฎหมาย ดังนั้น ศาลจะไม่นำเอาคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกามาเป็นหลักในการตัดสินคดี โดยถือว่า คำพิพากษาของศาลเป็นเพียงบรรทัดฐานหรือแบบอย่างของการตีความหรือการใช้กฎหมายนั้น

2. ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) หรือเรียกว่า ระบบกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

ระบบกฎหมายชนิดนี้จะไม่มีการเขียนกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร แต่จะอาศัยคำพิพากษาของศาลที่เคยตัดสินคดีมาเป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยเหตุการณ์ที่เหมือนกันที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา โดยผู้พิพากษาจะตัดสินตามกรอบหลักเกณฑ์ที่คำพิพากษาก่อนได้วางไว้ (Precedent) เมื่อทำเช่นนี้ซ้ำ ๆ กันจนเกิดเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสามัญ (Common) และเป็นบรรทัดฐานยอมรับกลายเป็นจารีตประเพณีต่อมา ตัวอย่างของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายนี้ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของระบบกฎหมายจารีตประเพณีนี้ คือ

1) ในการพิพากษาลงโทษจะยึดคำพิพากษาในคดีก่อน ๆ เป็นบรรทัดฐาน จึงมีการศึกษาหลักกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในคดีต่างๆ แล้วจัดเข้าเป็นระบบระเบียบ จึงอาจเรียกได้ว่า Case law system

2) ระบบกฎหมายนี้ศาลจะยึดถือจารีตประเพณีเป็นหลัก ในการพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีจะไม่ค่อยสำคัญแก่กฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่าใดนัก

3) หากไม่มีคำพิพากษาคดีก่อนๆ ที่ศาลจะยึดถือเป็นบรรทัดฐาน แล้วศาลเองจะสร้างคำพิพากษาขึ้นมาใหม่โดยอาศัยความรู้ แนวคิดด้านนิติศาสตร์และหลักความยุติธรรมมาเป็นบรรทัดฐาน

3. ระบบกฎหมายสังคมนิยม (The Socialist Law)

ระบบกฎหมายประเภทนี้มีกำเนิดมาจากประเทศสังคมนิยม โดยมีความเชื่อว่า สังคมนิยมมีการกดขี่ข่มเหงชนชั้นกรรมกรโดยนายทุน ภายใต้อิทธิพลแนวความคิดของคาร์ล มาร์กซ์ และเลนิน จึงตรากฎหมายให้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียมกันในสังคมและคุ้มครองชนชั้นกรรมกร ให้พ้นจากการถูกกดขี่ข่มเหงจากนายทุนโดยประชาชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินร่วมกัน ตัวอย่างของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายนี้ เช่น ประเทศคิวบา รัสเซีย เกาหลีเหนือ ลาว เวียดนาม กัมพูชา จีน เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของระบบกฎหมายสังคมนิยมนี้ คือ

- 1) ระบบกฎหมายนี้ให้ความสำคัญแก่กฎหมายมหาชนมากกว่ากฎหมายเอกชน และถือว่านิติสัมพันธ์ของประชาชนส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน เช่น รัฐมีอำนาจเข้าไปกำหนดความสัมพันธ์ของบุคคลในครอบครัวได้ รัฐมีอำนาจกำหนดการได้มาหรือสิ้นไปซึ่งสิทธิในทรัพย์สิน
- 2) ระบบกฎหมายนี้จะสร้างความทัดเทียมของคนในสังคม ดังนั้นแม้ว่าการบัญญัติจะขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ได้ผ่านขั้นตอนทางรัฐสภา หากกฎหมายฉบับนั้น สร้างความทัดเทียมกันของคนในสังคมก็สามารถใช้บังคับได้
- 3) กฎหมายระบบนี้มีแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแตกต่างจากระบบกฎหมายอื่นเป็นอย่างมาก โดยถือว่ารัฐมีอำนาจจำกัดการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนได้
- 4) กฎหมายระบบนี้ให้ความสำคัญกับการกักการให้สวัสดิการสังคม โดยมองว่า บุคคลในสังคมมีอำนาจต่อรองไม่เสมอกัน รัฐจึงควรต้องเข้าแทรกแซงกิจการของเอกชนเพื่อคุ้มครองบุคคลที่เสียเปรียบกว่า กฎหมายในระบบนี้จึงเป็นกฎหมายเพื่อสังคม เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

5. ประเภทของกฎหมาย

1. กฎหมายเอกชน (Private Law)

คือ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในฐานะที่เท่าเทียมกัน ซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจอย่างเอกชนด้วย เช่น บริษัท ทีโอที จำกัดมหาชน บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น

กฎหมายเอกชนแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

- 1) กฎหมายแพ่ง เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสิทธิ หน้าที่และความสัมพันธ์ของบุคคลทั่วไปตั้งแต่เกิดจนถึงตาย เช่น บุตรย่อมมีสิทธิได้รับการอุปการะเลี้ยงดูตลอดจนสิทธิในการได้รับการศึกษาอบรมจากบิดามารดาและมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของบิดา และในขณะเดียวกันบุตรย่อมมีหน้าที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาด้วยเช่นกัน ทั้งนี้กฎหมายแพ่งยังกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบุคคล เช่น หลักเกณฑ์การทำนิติกรรมสัญญา กฎหมายเรื่องครอบครัว กฎหมายเรื่องมรดก เป็นต้น กฎหมายแพ่งมีทั้งหมด 6 เรื่อง ได้แก่ หลักกฎหมายเกี่ยวกับบุคคล ทรัพย์สิน นิติกรรม ครอบครัว มรดก
- 2) กฎหมายพาณิชย์ (Commercial Law) เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางธุรกิจ เช่น หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาซื้อขาย สัญญาเช่าทรัพย์สิน สัญญาเช่าซื้อ สัญญาจ้างแรงงาน สัญญาจ้างทำของ สัญญาอัยม สัญญาฝากทรัพย์สิน สัญญาค้ำประกัน สัญญาจำนอง ตั๋วเงิน สัญญาประกันภัย หุ้นส่วนบริษัท เป็นต้น

ประเทศไทยไม่ได้แยกกฎหมายแพ่งและกฎหมายพาณิชย์ แต่รวมเป็นฉบับเดียวกัน เรียกว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตัวอย่างของกฎหมายเอกชน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการประปาแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า เป็นต้น

1. กฎหมายมหาชน (Public Law)

คือ กฎหมายที่กำหนดสถานะ หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองสถานะของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ย่อมมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ในกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ มีนิติสัมพันธ์ในระดับเดียวกับเอกชน

ตัวอย่างของกฎหมายมหาชน ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

2. กฎหมายระหว่างประเทศ (International Law)

คือ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐด้วยกัน แบ่งออกเป็น 3 สาขา คือ

1) กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐในฐานะที่รัฐเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงหรืออนุสัญญา ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยรับรองแล้ว เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ อนุสัญญาสิทธิเด็ก เป็นต้น

2) กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างรัฐที่มีความสัมพันธ์กันว่าจะใช้กฎหมายของประเทศใดบังคับ

ตัวอย่างเช่น การสมรส การบังคับตามสัญญาต่าง ๆ ที่ทำขึ้นโดยคนต่างสัญชาติหรือประเทศที่ต่างกัน

3) กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ในเรื่องคดีอาญาระหว่างรัฐด้วยกัน

ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยส่งผู้ร้ายข้ามแดน พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา เป็นต้น

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

เรื่อง สิทธิ เสรีภาพหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และการทุจริตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีความสำคัญต่อการปกครองประเทศเพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐต่อกันหรือต่อประชาชนกล่าวคือเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะของรัฐ ว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม กำหนดสถานะของใช้อำนาจสูงสุดว่าเป็นแบบใด เช่น แบบประธานาธิบดี หรือพระมหากษัตริย์ กำหนดสถานะความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยที่เรียกว่ารัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ออกกฎหมาย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังครอบคลุมไปถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับประชาชนด้วย โดยเฉพาะเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สำหรับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร โดยฉบับแรกนั้นเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่เรียกว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ประเทศไทยเคยมีทั้งรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราวที่จัดทำขึ้นในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะไม่สงบหรือหลังจากมีการปฏิวัติรัฐประหารและรัฐธรรมนูญฉบับถาวรรวมสองประเภทแล้วประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ ฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

อำนาจการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดที่มาจากปวงชนชาวไทยโดยมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข พระองค์จะทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งอำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นระบบสภาคู่ ประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีสมาชิกรวมจำนวนทั้งสิ้น 750 คน ดังนี้

1. สมาชิกผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท จำนวนรวม 500 คน ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 350 คน และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนหรือบัญชีรายชื่อ จำนวน 150 คน

2. วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวม 250 คน ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มาจากการสรรหาเลือกกันเองจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลเป็นองค์กรของใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งกำหนดให้มีศาล 4 ประเภท คือ

1) ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายใดหรือการกระทำใด ๆ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

2) ศาลยุติธรรม มีอำนาจพิพากษาคดีทั่วไปที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา

3) ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำในทางปกครอง

4) ศาลทหาร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งคดีอาญาทหาร หมายถึง คดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นทหาร

สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและหน้าที่ของประชาชน

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐ

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด ซึ่งการให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ทำให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการซึ่งหมายถึงการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ (บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547) น. 58.)

คำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) นั้น แปลว่า “ความมีเสรีหรือสภาพที่ทำได้โดยปลอดอุปสรรคสภาพที่มีสิทธิที่จะทำ จะพูดได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น” กล่าวขยายความได้ว่า เสรีภาพเป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองแก่บุคคลที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ ตามที่เขาต้องการได้โดยอิสระ หรือโดยปลอดจากอุปสรรคหรือการบังคับขัดขวาง เสรีภาพจึงก่อนหน้าที่จะตามกฎหมายให้รัฐและบุคคลอื่นที่จะต้องเคารพและไม่ไปรบกวน ขัดขวางการใช้เสรีภาพของเขา (พิชัย พิชมงคล, “การปฏิรูปทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญใหม่ (ตอนที่ 2),” เผยแพร่ใน www.dlo.co.th, น.1.)

ส่วนความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

สิทธิของประชาชน

1. สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย รัฐธรรมนูญกำหนดให้การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำไม่ได้ และการจับและการคุมขัง หรือการค้นตัวจะกระทำไม่ได้ หากไม่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาบุคคลจะต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยจึงให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้มีการหลบหนีนอกจากนี้ในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองไม่ได้การประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันที่ไม่เกินควรแก่กรณีและการไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

3. สิทธิในการที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงานโดยปกติแล้วรัฐจะเกณฑ์แรงงานไม่ได้ เว้นแต่จะทำได้เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือในขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

4. สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิดังกล่าว หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5. สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก ส่วนสิทธิในทรัพย์สินนั้นกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เท่าที่จำเป็นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ และผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน

6. สิทธิของผู้บริโภคผู้บริโภคมีย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิของตน และมีสิทธิร่วมกันในการจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของตนด้วย

7. สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขกำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ มีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐ ในกรณีผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด

8. สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของผู้เป็นมารดา บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปี และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้

สิทธิของบุคคลและชุมชน

1. สิทธิเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐเช่นสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐสิทธิในการการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

2. สิทธิเกี่ยวกับการอนุรักษ์ภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติ ความเป็นอยู่ของชุมชน และการจัดระบบสวัสดิการของชุมชน

เสรีภาพของประชาชน

1. เสรีภาพในการนับถือศาสนา การปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนา

2. เสรีภาพในเคหสถาน การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการค้นเคหสถานหรือที่รโหฐานจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

3. เสรีภาพการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และเสรีภาพในทางวิชาการแต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น

4. เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารไม่ว่าในทางใด ๆ การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยข้อมูล ที่บุคคลสื่อสารถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกันจะกระทำได้ต่อเมื่อมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

5. เสรีภาพการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่รัฐจะจำกัดเสรีภาพไม่ได้ และการเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร รวมถึงการถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำไม่ได้เช่นกัน

6. เสรีภาพในการประกอบอาชีพบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ จะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค หรือการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

7. เสรีภาพในการรวมตัวกันในรูปแบบต่าง ๆ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น เว้นแต่จะมีการตรากฎหมายห้ามเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด

8. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เว้นแต่จะมีการตรากฎหมายห้ามเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

9. เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

10. เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพการส่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพในการนำเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพจะกระทำไม่ได้

หน้าที่ของปวงชนชาวไทย

1. หน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2. หน้าที่ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3. หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

4. หน้าที่เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ

5. หน้าที่รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ

6. หน้าที่เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม

7. หน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระ

8. หน้าที่ในการให้ความร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

9. หน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

10. หน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

การป้องกันและปราบปรามทุจริตตามรัฐธรรมนูญ

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ ในส่วนของหน้าที่ของรัฐก็เช่นกันรัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ประการหนึ่งของรัฐไว้ว่ารัฐมีหน้าที่ในการป้องกันและขจัดการทุจริตรัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้

แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และต้องจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้ ได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริต ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ประกอบด้วยกรรมการ 9 คนโดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

3. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าวและได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยเช่นกัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ปัญหาการทุจริตหรือคอร์รัปชันเป็นภัยร้ายแรงต่อสังคมโลกไม่เว้นแม้แต่ในประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากข่าวในทุกช่องทาง และเป็นปัญหาที่สั่งสมเรื้อรังมาอย่างยาวนาน และแพร่กระจายไปสู่ทุกกลุ่มสังคม ความพยายามของทุกรัฐบาลประการหนึ่งคือการปราบปรามการทุจริต แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้เลยว่ามีรัฐบาลที่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตอย่างแท้จริง ดังนั้นเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม อันจะนำไปสู่สังคมที่ปราศจากการทุจริตได้ กฎหมายย่อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์นั้น แต่เครื่องมือดังกล่าวจะไม่อาจแสดงพลังของมันได้เลยหากปราศจากผู้ใช้ที่เข้าใจ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนทุกคนจำเป็นต้องรู้ถึงวิธีการในการดำเนินการกับผู้ทำการทุจริต เพื่อสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตและนำไปสู่สังคมที่ปราศจากการทุจริตอย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เคยถูกแก้ไขเมื่อปี 2550 ต่อมาแก้ไขครั้งใหญ่เมื่อปี 2554 แก้ไขอีกสองครั้งในยุคของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและแก้ไขโดยประกาศคณะรัฐประหารมาแล้วถึงสามฉบับ แสดงให้เห็นถึงความพยายามของแต่ละยุคสมัยที่จะเพิ่มเครื่องมือเพื่อปราบคอร์รัปชันให้สำเร็จ แต่กฎหมายเดิมก็ยังทำงานได้

ไม่เป็นที่ถูกลใจ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นี้จึงยกเลิกระบบเก่าทั้งหมด และวางโครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพร้อมอำนาจหน้าที่ขึ้นชนิดที่เรียกได้ว่า “ยกเครื่องใหม่ทั้งหมด”¹

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ใช้กับเจ้าพนักงานของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ใช้กับเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำการทุจริต ไม่ได้ใช้บังคับกับภาคเอกชนที่มีการทุจริตในองค์กรของตนด้วย แต่หากเอกชนร่วมมือกับเจ้าพนักงานของรัฐก็ต้องถูกดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย จึงต้องทำความเข้าใจคำว่า “เจ้าพนักงานของรัฐ” ว่ามีความถึงใครบ้าง มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ความหมายไว้ ดังนี้ “เจ้าพนักงานของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอาจสรุปได้ตามภาพ



ที่มา : นายประจวบ สวัสดิ์ประสงค์ (ppt ประกอบการบรรยาย สาระสำคัญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 (ด้านการปราบปรามการทุจริต))

เมื่อพิจารณาแผนผังเจ้าพนักงานของรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่ากินความทั้งฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ ลูกจ้าง และรวมถึงผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งนับได้ว่ารวมผู้ปฏิบัติงานให้รัฐไว้อย่างครบครัน

¹ กฎหมาย ป.ป.ช. ยุคใหม่ #1 หวังสร้างองค์กร “เทวดา” เมื่อ 30 ส.ค. 2561 (ออนไลน์) <https://ilaw.or.th/node/4924> สืบค้นวันที่ 21



2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1 คณะ เพื่อดำเนินการตรวจสอบและดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำการทุจริต โดยมาตรา 9 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- 2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- 3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- 4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อและได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชน จำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี

โดยมาตรา 10 ได้กำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมไว้ว่า นอกจากคุณสมบัติตามมาตรา 9 แล้ว กรรมการต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
- (5) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตาม มาตรา 11 ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด
- (2) ดิตยาเสพติดให้โทษ
- (3) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (4) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ
- (5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (6) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่
- (7) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (8) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(9) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(10) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(11) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(12) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงาน

ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

(13) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

(14) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(15) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(16) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือเป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(17) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(18) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา

(19) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา

(20) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

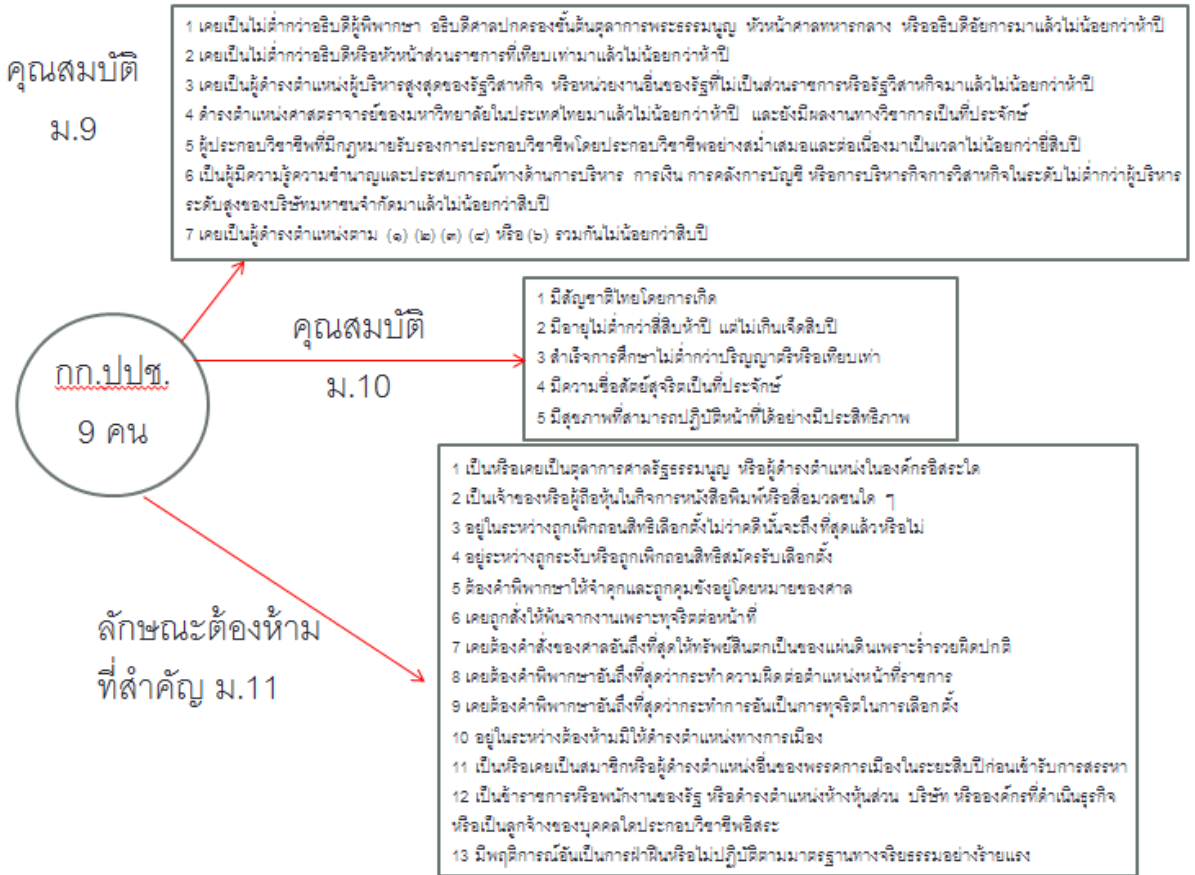
(21) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

(22) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(23) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ

(24) มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ซึ่งที่กล่าวมาทั้ง 3 มาตรา อาจสรุปสาระสำคัญได้ตามภาพ



ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้ง 9 คน กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้มากมายหลายประการก็เพื่อสรรหาผู้ที่มีประสบการณ์ และความรู้ความสามารถอันจะเป็นที่คาดหวังได้ว่าจะดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทำการทุจริตได้อย่างเด็ดขาดตรงไปตรงมา

โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 18 กำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

3. อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การจะจัดการทุจริตให้หมดไปจากสังคมนั้น จำต้องเริ่มต้นที่ผู้มีอำนาจของบ้านเมืองก่อนเพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ถูกต้องของสังคม เมื่อใดที่วังราชการปราศจากการทุจริตก็สามารถคาดหวังได้ในเร็ววันว่าสังคมไทยจะเป็นสังคมที่ปราศจากการทุจริต กฎหมายจึงต้องให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบระบบราชการ โดยอาจแยกอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ 2 ประการ ดังนี้

1) อำนาจในการปราบปรามการทุจริต

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ใ้สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม 4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

จะเห็นได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่การตัดสินว่าเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้ใดกระทำการทุจริตอำนาจตัดสินยังคงเป็นของศาล แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ เฉกเช่นเดียวกับตำรวจในการสอบสวนดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรม ทุจริต ด้วยเจ้าพนักงานของรัฐที่มีพฤติกรรมทุจริตอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางราชการระดับสูง เป็นระดับผู้บังคับบัญชาที่เส้นสายทางราชการมาก อาจเข้าไปแทรกแซงการดำเนินคดีของตำรวจได้ จึง จำเป็นต้องมีการสร้างระบบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การ บังคับบัญชาตามระบบ ราชการปกติ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นหนึ่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว

มาตรา 30 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 28 (1) (2) และ (4) ให้รวมถึง การดำเนินการกับบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้หรือ นิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 28 (1) (2) และ (4) เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายด้วย

แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะไม่ได้ใช้บังคับกับเอกชนโดยตรง แต่หากเอกชนร่วมมือกับเจ้าพนักงานของรัฐในการทำการทุจริตแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการกับเอกชนผู้นั้นได้แบบเดียวกันกับเจ้าพนักงานของรัฐด้วย

มาตรา 34 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน

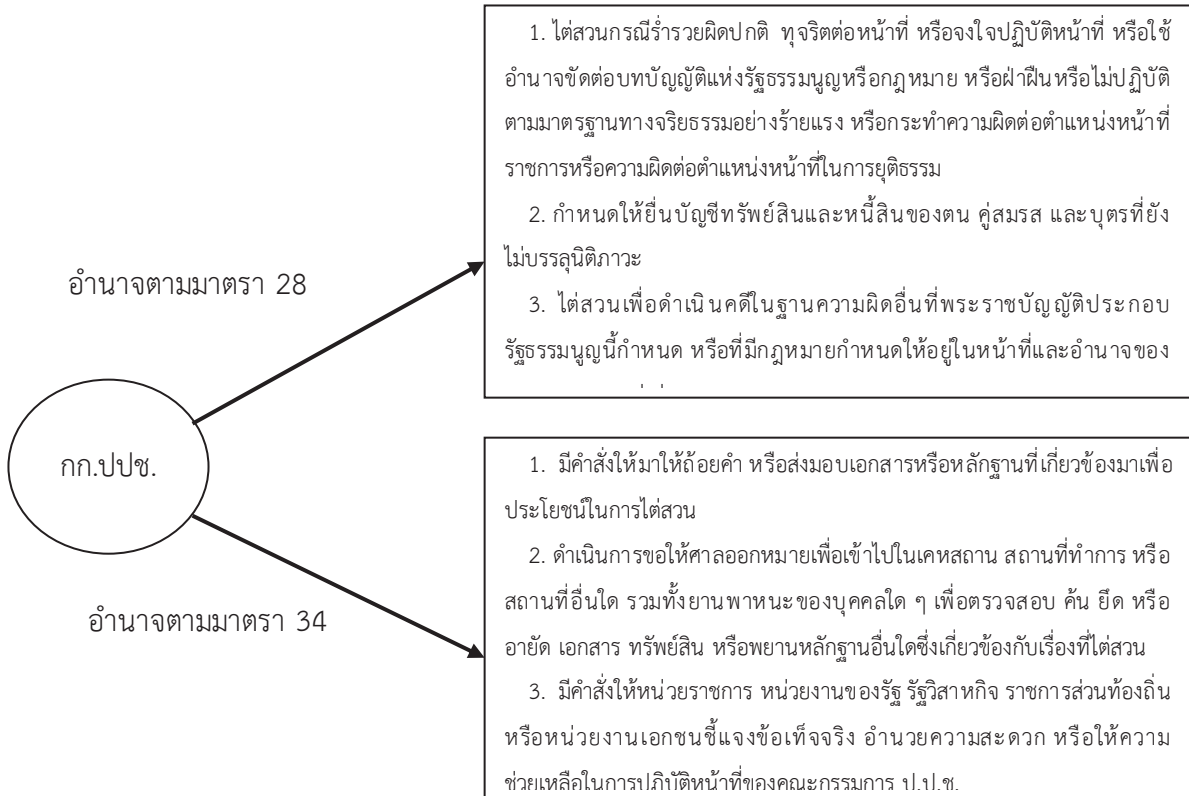
2) ให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน

3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวน และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

4) มีคำสั่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนชี้แจงข้อเท็จจริง อำนวยความสะดวก หรือให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5) จ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือหนี้สิน และการดำเนินคดีในการติดตามทรัพย์สินในต่างประเทศได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เพื่อให้การคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์การกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐว่ามีพฤติกรรมทุจริตหรือไม่ จึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการเรียกหาพยาน และหลักฐานต่าง ๆ ได้ รวมถึงการเข้าตรวจค้นสถานที่ใด ๆ ได้



2) อำนาจในการป้องกันการทุจริต

เนื่องจากปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาอย่างยาวนาน จึงเป็นที่ตระหนักดีว่าเพียงแต่การปราบปรามอย่างเดียวไม่อาจทำให้การทุจริตหมดไปจากสังคมได้ กฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต เพื่อเป็นการตัดไฟเสียแต่ต้นลมไม่ให้เกิดการลุกลามไปยังคนรุ่นใหม่ที่กำลังเจริญเติบโตและจะเป็นผู้ขับเคลื่อนสังคมต่อไปในอนาคต

มาตรา 32 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่องดังต่อไปนี้

1) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

2) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้

ในการจัดทำมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อองค์กรตามวรรคหนึ่งได้รับแจ้งมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ ให้แจ้งปัญหาและอุปสรรคต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป ทั้งนี้ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จะเห็นได้ว่าอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 32 นี้ เป็นอำนาจหน้าที่ในเชิงรุกเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริต แทนการที่จะมานั่งปราบปรามภายหลังเกิดการทุจริตแล้วแต่เพียงอย่างเดียว เป็นการเสนอแนะให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปรับปรุงการปฏิบัติราชการของตนให้มีโอกาสเกิดการทุจริตขึ้นน้อยที่สุด

มาตรา 33 เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

2) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือน กรณีพบว่า มีพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

3) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริต และประพฤตินิยมอย่างกว้างขวาง

4) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ

คณะกรรมการตามวรรคสองให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการเป็นประธาน กรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายจำนวนหนึ่งคน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ประธานกรรมการการอุดมศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานป.ป.ช. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เกินสี่คนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

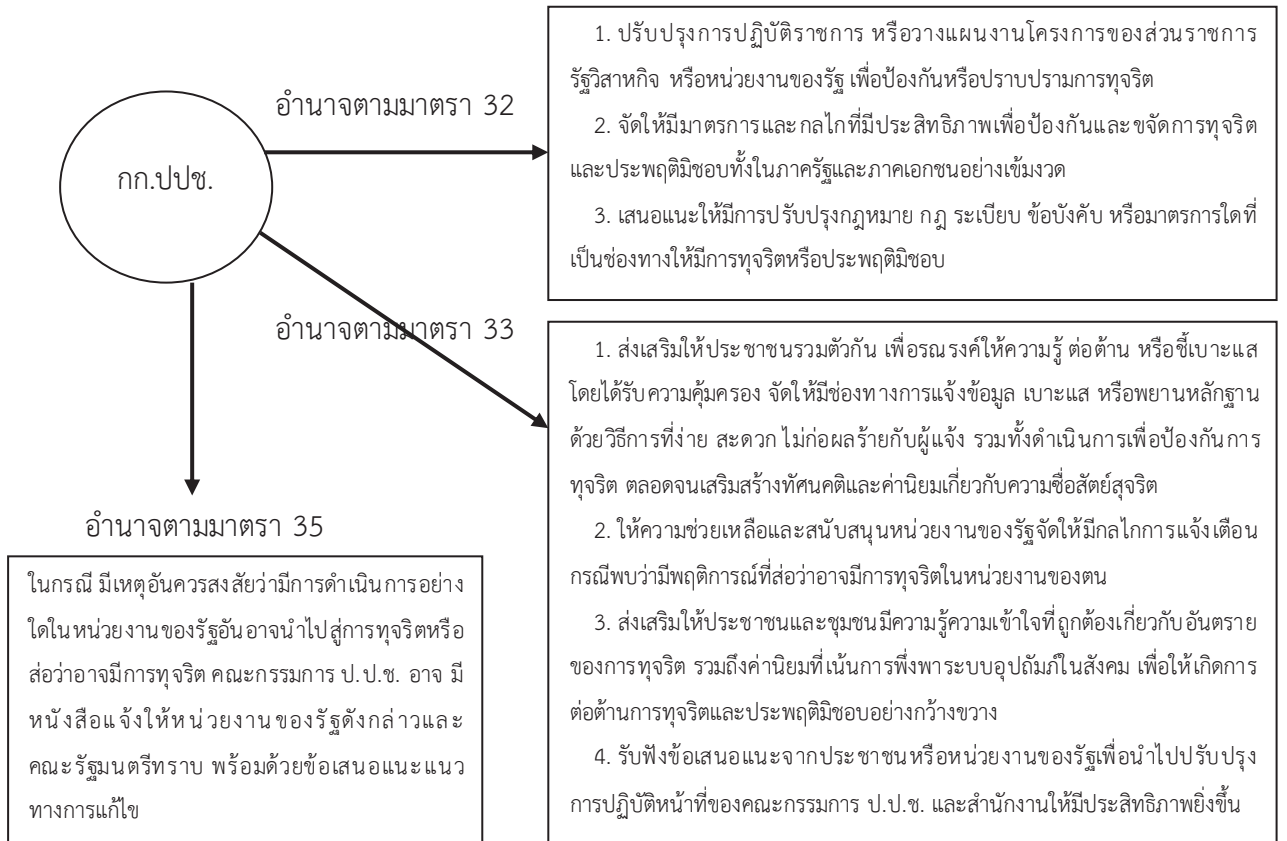
แต่งตั้งเป็นกรรมการ การแต่งตั้งผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยให้ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้เลขาธิการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่น้อยกว่าสองคน ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติการใด ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

บทบัญญัติตามมาตรา 33 นี้ เป็นการดำเนินนโยบายเชิงรุกในภาคเอกชนด้วย เพื่อสร้างสังคมแห่งการไม่ทุจริต ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจถึงการทุจริต และผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการทุจริต พร้อมทั้งให้ความรู้วิธีการร้องเรียนดำเนินการกับเจ้าพนักงานของรัฐที่มีพฤติกรรมทุจริต ใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ ทั้งนี้กฎหมายมองว่าสังคมเกิดขึ้นด้วยประชาชนจำนวนมาก หากปลูกฝังจิตสำนึกเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตเร่งกิจการทุจริตแล้ว ย่อมจะได้ผลดียิ่งกว่าการปราบปรามทุกชนิด

มาตรา 35 ในกรณี ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการดำเนินการอย่างไรในหน่วยงานของรัฐอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าอาจมีการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบโดยเร็ว ถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่ากรณีมีเหตุอันควรระมัดระวัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวและคณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมด้วยข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

หน่วยงานของรัฐและคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามควรแก่กรณี เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตหรือเกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐหรือประชาชนโดยเร็ว และถ้าไม่เกี่ยวกับความลับของทางราชการให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

อำนาจตามมาตรา 35 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอำนาจที่จะเสนอแนวทางปรับโครงการที่สื่อพฤติกรรมว่าอาจทุจริต โดยอาจเป็นโครงการใด ๆ ของรัฐก็ได้ ซึ่งจะเป็นข้อดีในการป้องปรามทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าพนักงานของรัฐ ว่าจะต้องถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบในทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มเสนอโครงการเลยทีเดียว และหากเพิกเฉยต่อคำเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ส่งผลในท้ายที่สุดเมื่อลงมือทำโครงการไปแล้ว จะปฏิเสธว่าตนสุจริตไม่ได้ เนื่องจากมีคำเตือนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตั้งแต่ตอนเสนอโครงการแล้ว



4. คุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดการทุจริต

ปัจจัยหลักในการทำให้การทุจริตไม่สามารถหมดไปจากสังคมไทยได้ เลยก็คือ ความกลัว เนื่องจากผู้ทำการทุจริตที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐมักเป็นผู้มีอิทธิพล และสามารถคุกคามความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนได้ กฎหมายจึงกำหนดระบบป้องกันผู้ชี้เบาะแสดการทุจริตเพื่อสร้างความปลอดภัยและส่งเสริมให้มีการแจ้งเบาะแสดการทุจริตเพิ่มขึ้น

มาตรา 36 คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใด จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้

การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละขั้นตอน ห้ามเปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแสด และผู้ซึ่งเป็นพยาน หรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลอื่นใดเพื่อให้สาธารณชนได้ทราบ ให้อยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1) ในชั้นก่อนการไต่สวน ห้ามเปิดเผยชื่อผู้ถูกร้อง เว้นแต่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

2) เมื่อได้ดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นแล้วมีพยานหลักฐานพอสมควรก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลให้เป็นไปตามวิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นหรือวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ผิดพฤติการณ์การกระทำความผิด ให้เปิดเผยความเห็น หรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่จะเปิดเผยชื่อผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแสและผู้ซึ่งเป็นพยานมิได้ และต้องไม่กระทบต่อรูปคดีหรือความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ

ขั้นตอนแรกของการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าว คือ ห้ามมิให้เปิดเผยชื่อผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยาน หรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว และรวมถึงชื่อผู้ถูกกล่าวหาด้วยจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาไต่สวนแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ผิดพฤติการณ์การกระทำความผิด ให้เปิดเผยความเห็นหรือคำวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ ยังคงห้ามเปิดเผยชื่อผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแสและผู้ซึ่งเป็นพยาน

มาตรา 131 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้อำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดมาตรการอื่นใดที่สมควรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ และมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยดำเนินการตามที่จำเป็นได้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่ได้รับความคุ้มครองหรือช่วยเหลือก่อน

ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นหรือทายาทมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับค่าทดแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนและระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจให้ความคุ้มครองโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใด ซึ่งสามารถเก็บตัวบุคคลดังกล่าวไว้ในที่ปลอดภัยได้

มาตรา 132 ภายใต้บังคับมาตรา 135 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสดังกล่าวแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ตามมาตรานี้หมายถึง ไม่มีความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา หากผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดทำไปโดยสุจริตคิดว่าเกิดการทุจริตขึ้นจริง ก็จะไม่มีความผิดตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา

มาตรา 133 ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 131 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป และอาจเสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่นเพื่อคุ้มครองบุคคลนั้นในหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม

และหากผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใด เป็นเจ้าพนักงานของรัฐอาจมีการย้ายไปทำงานยังที่อื่นชั่วคราว ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม เพื่อป้องกันการถูกกลั่นแกล้ง

มาตรา 134 ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้วหรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

มาตรา 135 บุคคลใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐ หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่น หรือผู้ถูกกล่าวหารายอื่นนั้น

และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลตามวรรคหนึ่งไว้เป็นพยานแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น และบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง

การคุ้มครองตามวรรคสอง ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงอยู่ และการเลื่อนขั้นเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการคุ้มครองเมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพของการกระทำผิดแล้ว หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน

ทั้งมาตรา 134 และมาตรา 135 เป็นการผ่อนปรนให้ผู้ร่วมกระทำความผิด เพื่อเปิดเผยการทุจริตของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูง เนื่องจากการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งเล็ก ๆ ย่อมไม่สามารถจัดการทุจริตให้หมดสิ้นไปได้ กฎหมายจึงมองว่าหากตัดต้นตอใหญ่ได้ ย่อมเป็นการดีกว่าดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งเล็ก ๆ

มาตรา 137 ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าพนักงานของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ หากผู้ใดชี้ช่อง แจ้งเบาะแสร หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้ช่องแจ้งเบาะแสร หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ผู้นั้นอาจได้เงินรางวัลจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

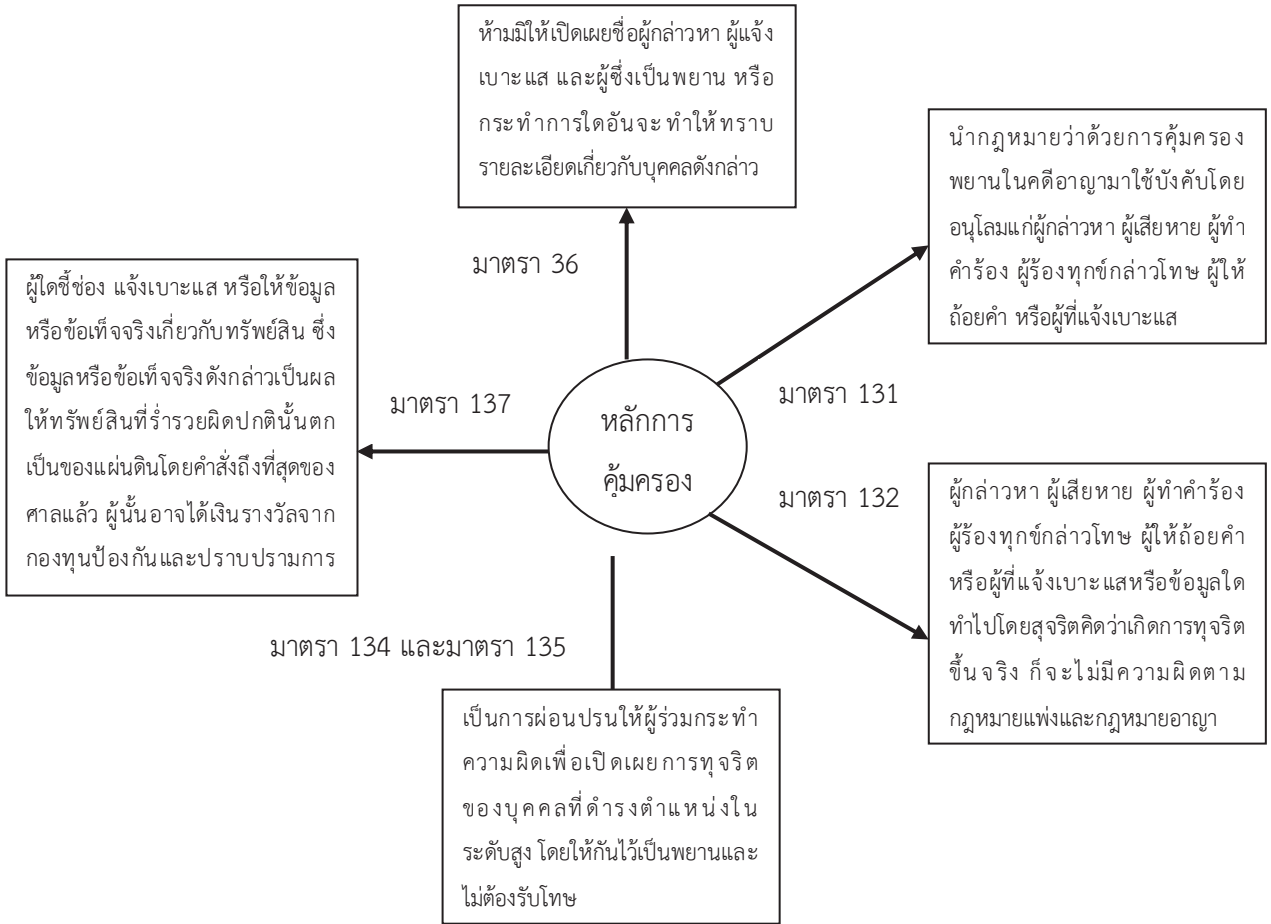
มาตรา 162 ให้จัดตั้งกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขึ้นในสำนักงานเรียกโดยย่อว่า “กองทุน ป.ป.ช.” มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสนับสนุนภาคเอกชนในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ หรือรณรงค์ในการป้องกันการทุจริต

2) เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือและค่าทดแทน ตามมาตรา 131 และเงินรางวัลตามมาตรา 137

3) ใช้จ่ายในการคุ้มครองการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 41

4) ค่าใช้จ่ายอื่นใดที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต



หน่วยการเรียนรู้ที่ 4

ยกระดับดัชนี สร้างพลเมืองดีในสังคม

การทุจริตส่งผลเสียต่อประเทศอย่างมหาศาล เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รูปแบบการทุจริตจากเดิมเป็นทุจริตทางตรง ไม่ซับซ้อน เช่น การรับสินบน การจัดซื้อจัดจ้าง ได้ปรับเปลี่ยนเป็นการทุจริตที่ซับซ้อนมากขึ้น ได้แก่ การทุจริตเชิงนโยบาย การทุจริตข้ามชาติ ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่ อาชญากรรมอื่นๆ การทุจริตเป็นปัญหาสากลที่ทุกประเทศประสบ และให้ความสำคัญ โดยประเทศไทยได้ให้ สัตยาบันเข้าเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2554 ส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการติดตามทรัพย์สิน ที่ได้จากการทุจริตกลับคืน รวมทั้งให้ความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด สำหรับประเทศไทยได้พยายามแก้ปัญหาการทุจริตอย่างต่อเนื่อง ด้วยการดำเนินแผน ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 1 (พ.ศ.2551 – 2555) ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556 – 2560) พบว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีผลในระดับหนึ่ง ดัชนีภาพลักษณ์ คอรัปชั่นของประเทศไทย โดยรวมถูกปรับสูงขึ้นจาก 38 เป็น 37 คะแนน เนื่องจากรัฐบาลเร่งแก้ไขโดยการเปิดกว้างให้มีหน่วยงานรับ เรื่องร้องเรียนต่าง ๆ รวมถึงการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสมากขึ้น หน่วยงานของรัฐเองมีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบมากขึ้น ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตมากขึ้น รัฐควรดำเนินการบังคับใช้หลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจว่าจะได้รับความเป็นธรรม เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุตาม เป้าหมายและวัตถุประสงค์ จึงมีตัวชี้วัด นโยบายและ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งจะกล่าวใน รายละเอียดต่อไป

ดัชนีชี้วัดการทุจริต

โดยทั่วไปการทุจริต ไม่สามารถวัดโดยตรงได้ เนื่องจากไม่มีหน่วยวัดที่เป็นสากล และการทุจริตมักไม่เป็นที่เปิดเผย จึงต้องวัดด้วยจำนวนคดี จำนวนสินบนที่มีการรายงาน และภาพลักษณ์ของการทุจริต ดัชนีชี้วัดการทุจริตมีหลายตัวได้แก่

1. ดัชนีการทุจริตที่จัดทำโดยสถาบันในประเทศไทย ได้แก่ ดัชนีสถานการณ์ คอรัปชั่นไทย (Corruption Situation Index : CSI) จัดทำโดยมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย โดยมีการสำรวจทุก 6 เดือน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2553 โดยสอบถามประชาชน ผู้ประกอบการ และข้าราชการ จากตัวอย่างทั่วประเทศเกี่ยวกับ ความรุนแรงของปัญหาคอรัปชั่น ทศนคติ และจิตสำนึกของคนในสังคม ต่อการทุจริตคอรัปชั่น และประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตคอรัปชั่น

2. ดัชนีการทุจริตที่จัดทำโดยสถาบันในต่างประเทศ

2.1 ดัชนีการรับรู้การทุจริต หรือดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index : CPI) จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งนานาชาติ (Transparency International : TI) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่าง ประเทศที่ตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีเครือข่ายใน 120 ประเทศทั่วโลก จัดให้มีการ จัดทำดัชนีชี้วัดทุกปีตั้งแต่ปี 2538 โดยหาค่าเฉลี่ยของคะแนน 13 ดัชนี ซึ่งมาจากระดับความรู้สึก การรับรู้ต่อ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศนั้น ๆ โดยมีค่าตั้งแต่ 0 หมายถึง คอร์รัปชันมากที่สุด จนถึง 100 หมายถึง คอร์รัปชันน้อยที่สุด (โชคสุข กรกิตติชัย. 2560, 1)

2.2 ดัชนีความเจริญรุ่งเรือง (Legatum Prosperity Index : LPI) จัดทำโดย Legatum Institute สำรวจทุกปีตั้งแต่ปี 2550 วัดความเจริญรุ่งเรือง 104 ตัวชี้วัดในด้านต่าง ๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ การศึกษา การเป็นผู้ประกอบการ การบริหารงานของรัฐ สุขภาพ เสรีภาพ ความปลอดภัย ทูทางสังคม และ สิ่งแวดล้อม

2.3 ดัชนีความสามารถทางการแข่งขันระดับโลก (Global Competitiveness Index : GCI) จัดทำโดย World Economic Forum สำรวจทุกปีตั้งแต่ปี 2547 วัดขีดความสามารถในการแข่งขัน 114 ตัวชี้วัด ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ สถาบันทางสังคม โครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจระดับมหภาค สุขภาพ การศึกษา ประสิทธิภาพของตลาด ประสิทธิภาพของแรงงาน การพัฒนาของตลาดเงิน เทคโนโลยี ความซับซ้อนของ ธุรกิจ และนวัตกรรม

ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index : CPI)

ดัชนีการรับรู้การทุจริต เป็นตัวสะท้อนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ เช่น นโยบายทาง เศรษฐกิจ การบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาการทุจริต การบริหารประเทศของรัฐบาล ดังได้กล่าวไว้ใน บทที่ 1 ว่า ดัชนีการรับรู้ การทุจริตของประเทศไทยในปี พ.ศ.2560 ได้ 37 คะแนน จาก 100 คะแนน เป็นอันดับที่ 96 จากประเทศ ทั่วโลก ซึ่งการให้คะแนนมีค่าตั้งแต่ 0 (ทุจริตมากที่สุด) – 100 (ทุจริตน้อยที่สุด) รัฐบาลและทุกภาคส่วนจึงมีหน้าที่เร่งสร้างภาพลักษณ์การรับรู้ให้ดีขึ้น เพื่อให้เกิด การยอมรับจากนานาชาติมากขึ้น ดัชนีรับรู้การทุจริต มาจากการเก็บข้อมูลสถานการณ์การทุจริตของ แต่ละประเทศจากการสำรวจระดับ ความรู้สึก การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างต่อปัญหาการทุจริต ของประเทศนั้น ๆ จากแหล่งข้อมูลที่นำเชื่อถือ จำนวน 12 แหล่งข้อมูล แต่ละประเทศจะถูกประเมิน อย่างน้อย 3 แหล่งข้อมูล โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใส นานาชาติ (Transparency International: TI) มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อสู้กับการทุจริตในทุกรูปแบบ สำหรับประเทศไทยประเมินจาก 8 แหล่งข้อมูล ได้แก่

1. Bertelsmann Foundation Transformation Index (BF-BTI) ครอบคลุม การเปลี่ยนแปลงไปสู่ ประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ประเมินจากความเปลี่ยนแปลง 3 ด้านคือ การเมือง เศรษฐกิจ การจัดการของรัฐบาล มีเกณฑ์พิจารณา 17 หลักเกณฑ์ ได้แก่ ความเป็นรัฐ การมีส่วนร่วมทางการเมือง หลักนิติธรรม ความมั่นคงของสถาบันประชาธิปไตย การบูรณาการทางการเมืองและสังคม ระดับของ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม องค์การ

ของตลาดและการแข่งขัน สกุลเงินและเสถียรภาพด้านราคา ทรัพย์สินส่วนบุคคล ระบอบของรัฐสวัสดิการ ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอย่างยั่งยืน ระดับความ ยาก ความสามารถในการปฏิบัตินโยบาย การจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างฉันทามติ ความร่วมมือระหว่างประเทศ

2. ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (World Competitiveness Yearbook) ประเมินโดย International Institute Management Development (IMD) ใช้ข้อมูลทุกติย ภูมิ และผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันทั้งหมด 61 เขตเศรษฐกิจทั่วโลก เกี่ยวกับ 4 องค์ประกอบคือ สมรรถนะทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพของภาครัฐ ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ โครงสร้าง พื้นฐาน

3. ปัจจัยเสี่ยงด้านการเมือง (Political Risk Service) ประเมินโดย International Country Risk Guide (ICRG) จัดอันดับความเสี่ยงของประเทศต่าง ๆ 3 ด้านคือ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการเงิน รายงานผลทุกเดือนครอบคลุม 140 ประเทศทั่วโลก มุ่งประเมินการคอร์รัปชันในระบบการเมืองโดยเฉพาะ รูปแบบทุจริตที่นักธุรกิจมีประสบการณ์ตรง ได้แก่ การเรียกรับสินบน การเรียกรับเงินเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้า/ส่งออก การประเมินภาษี การคุ้มกันโดยตำรวจ ระบบอุปถัมภ์หรือระบบพวกพ้อง การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองแบบลับ และความสัมพันธ์ใกล้ชิดของนักการเมืองกับนักธุรกิจ เป็นต้น

4. มุมมองของนักธุรกิจที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย (Executive Opinion Survey) ประเมินโดย World Economic Forum (WEF) สำรวจมุมมองนักธุรกิจที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็น อุปสรรคในการทำธุรกิจสูงสุด 5 ด้านคือ การคอร์รัปชัน ความไม่มั่นคงของรัฐบาล ความไม่แน่นอนด้าน นโยบาย ระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค

5. ค่าความโปร่งใสโดยใช้หลักนิติรัฐ (Rule of Law Index) ประเมินโดย World Justice Project (WJP) คัดคะแนนรวมจาก 8 เกณฑ์หลัก ได้แก่ การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล การปราศจากการ คอร์รัปชันและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ความสงบเรียบร้อยของสังคม การไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ความเป็นอิสระของตุลาการ และระยะเวลาดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพช่วยลดจำนวนอาชญากรรม การไม่ถูกแทรกแซงโดยผู้มีอิทธิพล และสิทธิของผู้ต้องหา

6. ความเสี่ยงของระบบเศรษฐกิจ (Country Risk Rating) ประเมินโดย Economist Intelligence Unit (EIU) วิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับความเสี่ยงที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต้องเผชิญ ได้แก่ ความโปร่งใสในการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณ การใช้ทรัพยากรของราชการและส่วนรวม การแต่งตั้งข้าราชการจาก รัฐบาล การมีหน่วยงานอิสระตรวจสอบการจัดการงบประมาณ มีหน่วยงานอิสระ

ด้านยุติธรรมตรวจสอบ ผู้บริหารหรือผู้ใช้อำนาจ ธรรมเนียมการให้สินบน โดยวิเคราะห์ทั้งหมด 140 ประเทศทั่วโลก

7. Global Insight Country Risk Rating (GI) ปัจจัยหลักคือประเมินความเสี่ยงด้านการบริการ ปัจจัยรองคือการประเมินความเสี่ยงด้านการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย ภาษี และความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อ ดำเนินงานในภาคธุรกิจและการลงทุน โดยวิเคราะห์จากการดำเนินงานของภาคธุรกิจเอกชนเป็นหลัก ได้รับข้อมูลจากกลุ่มลูกค้าและผู้ทำสัญญากับภาครัฐของประเทศนั้น ๆ นักลงทุน นักธุรกิจ ผู้รับงานอิสระ เครือข่าย นักข่าว และสถานการณ์สำคัญในแต่ละวัน

8. Political and Economic Risk Consultancy (PERC) ประเมินระดับปัญหาการทุจริต สำนวนนักธุรกิจในท้องถิ่นและนักธุรกิจชาวต่างชาติในแต่ละประเทศเพื่อให้คะแนนเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในประเทศ ว่าลดลง เพิ่มขึ้น หรือเท่าเดิม ด้วยการสัมภาษณ์ สอบถามทางโทรศัพท์ ตอบแบบสำรวจออนไลน์ เป็นต้น

จากดัชนีการรับรู้การทุจริตนี้เองจะเห็นได้ว่าประเทศรอดพ้นภัยจากการทุจริตได้นั้นจะต้องมีปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ การมีระบบบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบการบริหารประเทศแบบประชาธิปไตยที่ โปร่งใสประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้สะดวก ระบบกฎหมายที่ดี ประชาชนเชื่อมั่นในการทำงานของรัฐบาล ที่สำคัญคือคุณธรรมจริยธรรมในตัวบุคคล รวมถึงทัศนคติของประชาชนในการเป็นพลเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะช่วยให้ประเทศชาติพัฒนาไปตามทิศทางที่กำหนด

ทิศทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันสร้าง เครื่องมือ กลไก เป้าหมาย และนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับฐานการคิดและสร้างความตระหนักให้กับทุกภาคส่วนในสังคมให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม ส่งเสริมให้ใช้หลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย ชัดเจน ครอบคลุม เพื่อสร้างให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของกระบวนการปราบปรามการทุจริต กล้าแสดงออกถึงการปกป้องสิทธิอย่างเต็มที่ อาจมีการนำตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความเห็นแตกต่างมาเสวนาร่วมกันเพื่อหาทางออกให้กับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้ภาคประชาสังคมเข้มแข็งขึ้น เกิดเครือข่าย ขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ปฏิรูปองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบปราบปราม ผลประโยชน์ทับซ้อน กำหนดหลักเกณฑ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม รวมถึงจรรยาบรรณวิชาชีพอันจะก่อให้เกิดการยกระดับมาตรฐานทางคุณธรรมของกลุ่มวิชาชีพ ส่งผลให้เกิดการยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยให้ได้คะแนนตามเป้าหมาย ประกอบไปด้วยนโยบายต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว ซึ่งจะประกาศใช้พร้อมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีกรอบวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน

เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคนไทยให้มีความสุขและตอบสนอง การบรรลุผลประโยชน์ของชาติ จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำยุทธศาสตร์ชาติมาเป็นแผนแม่บทหลักในการกำหนดแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณ รวมทั้งแผนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย

2. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญกับการออกแบบระบบโครงสร้างอำนาจที่มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูง โดยกำหนดหน้าที่ของประชาชนไว้อย่าง ชัดเจนเป็นครั้งแรกว่า “บุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ” ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยภาครัฐ เอกชน หรือประชาสังคมอื่น ๆ นอกจากนี้ยังได้กำหนดชัดเจนว่า “รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติ มิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ ให้ความรู้ ต่อต้านการทุจริต หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายบัญญัติ” เพื่อให้รัฐ สนับสนุนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างชัดเจน รัฐจะต้องเสริมสร้างให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก มีประสิทธิภาพไม่เลือกปฏิบัติ มีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจก้าวก่าย หรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ จัดให้มีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมของหน่วยงานนั้น ๆ

3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การ บริหารจัดการภาครัฐ เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยมี เป้าหมายคือเพิ่มคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตให้อยู่สูงกว่าร้อยละ 50 โดยกำหนดแนวทางป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตไว้ 5 หัวข้อคือ

3.1 ปลูกฝังค่านิยม วัฒนธรรม วิถีคิดและกรบวนทัศน์ ให้ประชาชนมีความตระหนักรู้เท่าทันและ มีภูมิต้านทานต่อการทุจริต และมีพฤติกรรมไม่ยอมรับการทุจริต

3.2 กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา กระบวนการ ขั้นตอนการดำเนินงาน การเข้าถึงข้อมูลให้โปร่งใส ตรวจสอบ จับกุม ลงโทษอย่างเคร่งครัดจริงจัง มีมาตรการเสริมแรงในทางบวกแก่องค์กรที่มีผลการจัดการที่ดี

3.3 สนับสนุนให้ภาคีองค์กรภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ประชาชน และเครือข่ายต่าง ๆ สอดส่อง เฝ้าระวัง ตรวจสอบ ต่อต้านการทุจริต วางมาตรการคุ้มครองพยาน ดำเนินการตามกระบวนการ โดยปราศจากการแทรกแซงของนักรการเมืองและผู้มีอิทธิพล พัฒนาระบบตรวจสอบสาธารณะ

3.4 วางระบบ รูปแบบการบริหารจัดการ ของหน่วยงานราชการให้มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ เป็นที่ศรัทธาของประชาชน จัดตั้งเกณฑ์มาตรฐานให้หน่วยงานสามารถนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานได้

3.5 ส่งเสริมธรรมาภิบาลภาคเอกชน ให้ธุรกิจเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานมากขึ้น

4. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติมีการกำหนดทิศทางเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ปป.ท.) ป.ป.ช. และทุกส่วนราชการโดย

4.1 เสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแกนหลักของชาติ โดยสร้างความเป็นธรรม โปร่งใส สมานฉันท์ พัฒนากลไกและมาตรฐานกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ ตอบสนองปัญหาของประชาชนได้อย่าง รวดเร็ว เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นธรรม รวดเร็ว

4.2 เสริมสร้างความมั่นคงของชาติจากภัยการทุจริต โดยจัดการทุจริตและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกิด จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ สร้างความตระหนักให้ทุกภาคส่วนร่วมมืออย่างจริงจัง ในการสนับสนุนการดำเนินการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

5. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2556 – 2561 ได้กำหนดให้มีการยกระดับความโปร่งใส สร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่งเสริมและวางกลไกให้ส่วนราชการและ หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

6. ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 จนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นระยะที่ 3 (พ.ศ.2560 – 2564) มีวิสัยทัศน์คือ “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้าน ทุจริต” มีพันธกิจในการสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต ยกย่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาค ส่วนแบบบูรณาการและปฏิรูปกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระบบให้มีมาตรฐานสากล เพื่อยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยให้น้อยกว่า 50 คะแนน ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์คือ

6.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต เป็นแนวทางยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นกระบวนการการปรับสภาพสังคมให้เกิดภาวะไม่ทนต่อการทุจริต โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกลุ่มเอเลาทางสังคมในทุกช่วงวัย ตั้งแต่ปฐมวัยเพื่อสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริตและปลูกฝังความพอเพียง มีวินัยซื่อสัตย์สุจริต ผ่านสถาบันหรือกลุ่มตัวแทนที่ทำหน้าที่ในการกลุ่มเอเลาทางสังคม ให้มีความเป็นพลเมืองที่ดีมีจิตสาธารณะ จิตอาสาและความเสียสละเพื่อส่วนรวม เสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนมีพฤติกรรมที่ไม่ยอมรับและต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบผ่านการสื่อสารเพื่อการเรียนรู้ อันจะนำมาสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ตลอดจนส่งเสริมและเสริมสร้างบทบาทของสื่อมวลชน

กลุ่มทางสังคมและองค์กรวิชาชีพในการสร้างสังคมโปร่งใสด้วยการบูรณาการแผนงานในทุกระดับ ให้ปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน บนพื้นฐานของการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องดังนี้

6.1.1 ปรับฐานความคิดทุกขงว้ยตั้งแต่ปฐมวัย ให้สามารถแยกระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ส่วนรวม

6.1.2 ส่งเสริมให้มีระบบและกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมเพื่อต้านทุจริต

6.1.3 ประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องมือต้านทุจริต

6.1.4 เสริมพลังการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community) และบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการทุจริต

6.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยกระดับเจตจางงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต จากสถานการณ์ ความขัดแย้งในสังคมไทยในทงระยะกวาทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าประชาชนทุกกลุ่มทุกฝ่ายมีข้อเรียกร้องที่สอดคล้องรวมกันประการหนึ่งคือ การต่อต้านการทุจริตของรัฐบาล และเจ้าหน้าที่รัฐ การแสดงออกซึ่งเจตจางงทางการเมืองของประชาชนทุกกลุ่มทุกฝ่ายที่ไม่ยอมรับและไม่อดทนต่อการทุจริต ประพฤติมิชอบไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลใดก็ตาม ยอมสะท้อนให้เห็นถึงเจตจางงทางการเมืองอันแน่วแน่ของประชาชนไทยทุกกลุ่มทุกฝ่าย ที่ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส ปราศจากการทุจริต ประพฤติมิชอบ ดังนั้น เพื่อเป็นการสนองตอบต่อเจตจางงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยมี 6 กลยุทธ์ ดังนี้

6.2.1 พัฒนากลไกการกำหนดให้นักการเมืองแสดงเจตจางงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตต่อสาธารณชน

6.2.2 เร่งรัดการกำกับติดตามมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับ

6.2.3 สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนกำหนดกลยุทธ์และมาตรการสำหรับเจตจางงในการต่อต้านการทุจริต

6.2.4 พัฒนาระบบการบริหารงบประมาณด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีสัดส่วนเหมาะสมกับการแก้ปัญหา

6.2.5 ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนต่อต้านการทุจริต สำหรับภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยรัฐให้การสนับสนุนทุนตั้งต้น

6.2.6 ประยุกต์นวัตกรรมในการกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินงานตามเจตจางงทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ได้แสดงไว้ต่อสาธารณะ

6.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) คือ การแสวงหาประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัว กับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารในการเสนอโครงการหรือ

การดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ อันเป็นผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินตามโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมหาศาล ที่ผ่านมามีหลายองค์กรอิสระและหลายหน่วยงานพยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดให้มีอำนาจยับยั้งโครงการที่อาจนำไปสู่การทุจริตได้ รวมถึงขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในการตรวจสอบนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายร่วมกัน ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 จึงได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ “สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย” โดยมีกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 6.3.1 วางมาตรการเสริมในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายบนฐานธรรมาภิบาล
 - ขั้นการก่อดันนโยบาย (Policy Formation)
 - ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)
 - ขั้นตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision)
 - ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
 - ขั้นการประเมินนโยบาย (Policy Evaluation)

6.3.2 การรายงานผลสะท้อนการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Cycle Feedback)

6.3.3 การพัฒนานวัตกรรมสำหรับการรายงานและตรวจสอบธรรมาภิบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.3.4 ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ติดตามและตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายในองค์กร ปกครองสวนทองถิ่น

6.4 ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก ยุทธศาสตร์นี้มุ่งเน้นการพัฒนาโลกและกระบวนการด้านการป้องกันการทุจริตของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อลดโอกาสการทุจริตหรือทำให้การทุจริตเกิดยากขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นโดยอาศัยทั้งการกำหนดกลไกตามกฎหมาย กลไกทางการบริหาร และกลไกอื่นๆ และเสริมสร้างการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชน ให้มีธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยกลยุทธ์ คือ

- 6.4.1 เพิ่มประสิทธิภาพระบบงานป้องกันการทุจริต
- 6.4.2 สร้างกลไกการป้องกันเพื่อยับยั้งการทุจริต
- 6.4.3 พัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อลดปัญหาการทุจริต
- 6.4.4 พัฒนารูปแบบการสื่อสารสาธารณะเชิงสร้างสรรค์เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

พฤติกรรม

6.4.5 การพัฒนาวิเคราะห์และบูรณาการระบบการประเมินด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อเชื่อมโยงกับแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ของประเทศไทย

6.4.6 สนับสนุนให้ภาคเอกชนดำเนินการตามหลักบรรษัทภิบาล

6.4.7 พัฒนาสมรรถนะและองค์ความรู้เชิงสร้างสรรค์ของบุคลากรด้านการป้องกันการทุจริต

6.4.8 การพัฒนาระบบและส่งเสริมการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC)

6.5 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ปฏิรูปกลไกและกระบวนการปราบปรามการทุจริต เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้น การปรับปรุงและพัฒนากลไกและกระบวนการต่าง ๆ ของการปราบปรามการทุจริตทั้งระบบให้สามารถ ดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การตัดสิน คดีและลงโทษผู้กระทำความผิด การบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการปราบปรามการ ทุจริต ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ดังนี้

6.5.1 ปรับปรุงระบบรับเรื่องร้องเรียนการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ

6.5.2 ปรับปรุงการตรวจสอบความเคลื่อนไหวและความถูกต้องของทรัพย์สินและหนี้สิน

6.5.3 ปรับปรุงกระบวนการและพัฒนากลไกพิเศษๆ ที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

6.5.4 ตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการทุจริต

6.5.5 บูรณาการข้อมูลและข่าวกรองในการปราบปรามการทุจริต

6.5.6 เพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส และเจ้าหน้าที่ในกระบวนการปราบปรามการทุจริต

6.5.7 พัฒนาสมรรถนะและองค์ความรู้เชิงสหวิทยาการของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการปราบปรามการทุจริต

6.5.8 เปิดโปงผู้กระทำความผิดให้สาธารณชนรับทราบและตระหนักเมื่อคดีถึงที่สุด

6.5.9 เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีทุจริตระหว่างประเทศ

6.6 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ ที่มุ่งเน้นการยกระดับมาตรฐานด้านความโปร่งใสและการจัดการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของ 28 ประเทศไทย โดยการศึกษาวិเคราะห์ประเด็นการประเมิน และวิธีการสำรวจแต่ละแหล่งข้อมูลและเร่งรัด กำกับติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหรือปรับปรุงการทำงาน รวมไปถึงการบูรณาการการทำงาน ร่วมกันระหว่างภาครัฐ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ภาคเอกชนและต่างประเทศมีกลยุทธ์คือ

6.6.1 ศึกษาและกำกับติดตามการยกระดับ CPI

6.6.2 บูรณาการเป้าหมายยุทธศาสตร์เพื่อยกระดับ CPI ของไทย

จากทิศทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยนั้นจะเห็นได้ว่าแนวทางที่สำคัญคือ การสร้างจิตสำนึกของพลเมืองว่าการทุจริตนั้นเป็นเรื่องใกล้ตัวและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศโดยภาพรวม รวมถึงการเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมากขึ้น

การแก้ไขปัญหาการทุจริตกรณีศึกษาต่างชาติ

ประเทศต่าง ๆ พบปัญหาการทุจริตใกล้เคียงกัน แต่มีความสามารถในการแก้ปัญหาที่แตกต่างกัน สิ่งที่เหมือนกันของประเทศที่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตอย่างได้ผลคือ การปรับเปลี่ยนทัศนคติ และการให้การศึกษแก่ประชาชน จะขอยกตัวอย่างการแก้ปัญหาของต่างชาติดังต่อไปนี้

1. เกาหลีใต้ ประเทศเกาหลีใต้เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับการยอมรับในการต่อต้านและปราบปราม การทุจริต ในปี พ.ศ. 2540 ปัญหาการทุจริตเป็นสาเหตุสำคัญทำให้เกาหลีใต้ประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจ หลังจากวิกฤติได้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐและแก้ปัญหาการทุจริตอย่างจริงจัง สังคมของเกาหลีใต้ได้ผลักดันให้เกิดหน่วยงานที่ต่อต้านการทุจริตขึ้นโดยตรง มีการออกกฎหมายต่อต้านการทุจริตขึ้น เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2544 และมีหน่วยงานอิสระต่อต้านการทุจริตคือ Korea Independent Commission Against Corruption : KICAC ซึ่งได้เปลี่ยนเป็น Anti - Corruption and Civil Right Commission of Korea : ACRC ในปี พ.ศ. 2551 มีกาดำเนินการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังจนทำให้ผู้บริหารระดับสูงของประเทศ หรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานธุรกิจใหญ่ ๆ ถูกดำเนินคดีและถูกจำคุก ซึ่งสิ่งนี้เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ

พื้นฐานการทุจริตในประเทศเกาหลีใต้คล้ายกับประเทศไทยคือ ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจเอกชนและรัฐบาลเป็นไปในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ รัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดการเข้าถึงทรัพยากรแทบทุกประเภทโดยเฉพาะการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ดังนั้น ธุรกิจเอกชนจึงจำเป็นต้องใช้เส้นสายเพื่อให้รัฐสนับสนุนและปกป้องธุรกิจ จนกระทั่งระบบเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ถูกผูกขาดโดยธุรกิจขนาดใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม จนกลายเป็นการทุจริตในระดับชาติ และกลายเป็นวาระแห่งชาติ ใน พ.ศ. 2540 เมื่อประธานาธิบดี คิม แดจุง แต่งตั้งคณะกรรมการประจำสำนักประธานาธิบดีว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษเกี่ยวกับการทุจริต และภาคประชาสังคมได้จัดตั้งเครือข่ายการต่อต้านการทุจริต เพื่อทำงานร่วมกันในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมทั้งผลักดันแนวทางการปราบปราม การทุจริตและนำไปสู่การออกกฎหมายด้านการทุจริตในปี พ.ศ. 2544 โดยมีมาตรการป้องกันและปราบปราม การทุจริต คือ การปกป้องและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส สืบสวนการทุจริต ประมวลจริยธรรม สร้างเครือข่าย ระหว่างภาครัฐและเอกชน

2. ประเทศญี่ปุ่น บริบทของประเทศญี่ปุ่นเอื้อต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจาก ข้าราชการของญี่ปุ่นมีความภูมิใจในศักดิ์ศรีของตนเอง จึงสร้างวัฒนธรรมไม่ทุจริตขึ้นมา จึงทำให้มีปัญหาการทุจริตในระดับน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน

และสามารถรักษาภาพลักษณ์ในการเป็นประเทศสะอาดปราศจากการทุจริตโดยไม่จำเป็นต้องตั้งองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีหน้าที่ของตำรวจและอัยการ นอกจากนี้ยังมีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งและสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภาครัฐอย่างอิสระ คดีการทุจริตในญี่ปุ่นมีบ้างเช่น การฮั้ว 29 ประมูล การรับเงินบริจาคที่ผิดกฎหมายของนักการเมือง การให้สิทธิพิเศษทางการค้าแลกกับผลประโยชน์ของข้าราชการ

สำหรับมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้มีการปรับปรุง Unfair Competition Prevention Law เมื่อ พ.ศ. 2542 และ Anti – Monopoly Law เพื่อดูแลการแข่งขัน การค้า การทำสัญญาของเอกชนกับภาครัฐให้ถูกต้อง ยุติธรรม โดยเน้นกรณีระดับประเทศเป็นหลัก มีกฎหมายจริยธรรมระดับชาติ (National Public Service Ethics Law) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของข้าราชการ สร้างมาตรฐานทางจริยธรรมไว้อย่างสูงและละเอียดมาก นอกจากนี้ ยังมีข้อห้ามเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน การกำกับเงินทุนของพรรคการเมือง งบประมาณของพรรคการเมือง เป็นต้น

3. ประเทศสิงคโปร์ในอดีตสิงคโปร์เคยเป็นประเทศที่ประสบปัญหาการทุจริตอย่างหนัก เนื่องจากมีผู้นำที่ไม่เข้มงวด ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษา ทำให้ประเทศพัฒนาไปอย่างเชื่องช้า หลังจากนาย ลี กวน ยู เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีการเปลี่ยนแปลงประเทศครั้งใหญ่ โดยปลูก จิตสำนึกค่านิยมใหม่ให้กับประชาชนในการปราบปรามการทุจริตผ่านระบบการศึกษา จัดตั้งหน่วยงาน Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ขึ้นเพื่อตรวจสอบการทุจริตโดยเฉพาะ ใช้เวลายาวนาน ถึง 40 ปี ในการดำเนินการ มีแนวทางคือ

1.1 รัฐบาลเป็นตัวอย่างที่ดีในการปฏิบัติงานอย่างสุจริต

1.2 ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมายเรื่องการป้องกันปราบปรามและลงโทษผู้กระทำการทุจริตให้ มีประสิทธิภาพ

1.3 ปฏิรูปการศึกษา รมรงค์ปลูกจิตสำนึกของประชาชนด้านการต่อต้านการทุจริต

1.4 สร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อไม่ให้กระทำการทุจริตด้วยการเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการ

1.5 ออกระเบียบป้องกันการทุจริตของข้าราชการ เช่น การตรวจสอบทรัพย์สินของตัวข้าราชการ สามี/ภรรยา บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

4. ฮองกง ในช่วงทศวรรษที่ 60 ฮองกงมีปัญหาการทุจริตเป็นอย่างมากโดยเฉพาะจากตำรวจ รวมถึงกลุ่มมาเฟียที่ข่มขู่รีดไถ และคนฮองกงมีทัศนคติในการยอมรับการทุจริต ต่อมารัฐบาลฮองกงได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการอิสระเพื่อการปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์สำคัญคือ ป้องกัน ปราบปราม และให้ความรู้ ใช้เวลาประมาณ 30 ปีจึงประสบความสำเร็จ ทำให้ทัศนคติของประชาชนที่ดีต่อการทุจริตเปลี่ยนไป ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้แก่

2.1 การยอมรับสภาพปัญหาและความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาของรัฐบาล มีมาตรการเพื่อการแก้ไขระยะยาวมีความต่อเนื่อง

2.2 เมืองค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ

2.3 ใส่ใจต่อรายงานข้อร้องเรียนเรื่องคอร์รัปชัน รักษาความลับของผู้ร้องเรียนทำให้ประชาชนกล้าร้องเรียน

2.4 แก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์ โดยใช้สื่อต่าง ๆ ปลูกฝังจิตสำนึกของประชาชน

5. สวีเดน เป็นประเทศที่มีปัจจัยที่เอื้อต่อการทุจริตในระดับต่ำมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง รัฐบาลมีเสถียรภาพ สถาบันการเมืองการปกครองแข็งแกร่ง ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการปกครอง เมืองค์กรต่าง ๆ ที่ตรวจสอบถ่วงดุลกันอย่างมีประสิทธิภาพ สถานะทางเศรษฐกิจดี มีรายได้ต่อหัวของ 30 ประชากรสูง ทำให้คนในประเทศไม่จำเป็นต้องทุจริต วัฒนธรรมทางการเมืองและสังคมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ประชาชนสามารถแจ้งหรือเปิดเผยข้อมูลการทุจริตโดยไม่ต้องกลัวภัยคุกคาม การทุจริตในประเทศสวีเดนถือเป็นอาชญากรรมร้ายแรง ค่านิยมทางสังคมเห็นว่าการมีเรื่องอื้อฉาวของนักการเมืองหรือข้าราชการ ถือเป็น การทุจริต ข้าราชการลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกห้ามไม่ให้รับสินบน สำหรับการทุจริตที่ไม่ใช่สิ่งมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ใช้ความรับผิดชอบทางวิชาชีพ (Professional Responsibilities) ในการตัดสินใจ แม้ว่า จะพ้นจากตำแหน่งแล้วก็ตาม กฎหมายของสวีเดนสนับสนุนการตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ มีหน่วยงานที่ดูแลประสานงานและต่อสู้กับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ มีสถาบันต่อต้านการทุจริตภายใต้หอการค้าของสวีเดน การจัดซื้อจัดจ้างใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ มีมาตรการการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนเข้ารับตำแหน่งและภายหลังหมดวาระได้

6. ฟินแลนด์ เป็นประเทศที่ถือได้ว่าการทุจริตน้อยที่สุดในโลก ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการควบคุมปัญหาด้านการทุจริต ในอดีตฟินแลนด์เคยประสบปัญหาการทุจริตทองอ้อมอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก ระบบกฎหมายของฟินแลนด์ใช้ตัวแบบมาจากสวีเดน สภาพสังคมให้ความสำคัญกับความเสมอภาค ไม่มีการแบ่งชนชั้นทางสังคม ทุกคนได้รับสิทธิพื้นฐานด้านสาธารณสุขและการศึกษาเท่าเทียมกัน ไม่มีช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับประชาชน มีสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง กฎหมายของฟินแลนด์การทุจริตถือเป็นคดีอาญาไม่มีการแยกกฎหมายออกมาเป็นตัวบทเฉพาะ การป้องกันการทุจริตจึงเน้นที่การสร้างบรรทัดฐาน ด้านจริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ และการตรวจสอบพฤติกรรม ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษหรือหน่วยงานเฉพาะทำหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริต ไม่มียุทธศาสตร์แนวทางหรือโครงการรณรงค์ป้องกันการทุจริต เนื่องจากการทุจริตไม่ใช่ปัญหาของฟินแลนด์

7. นอร์เวย์ เป็นประเทศที่มีการทุจริตต่ำมาก ที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร เป็นประเทศที่

ร่ำรวย เนื่องจากมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ พลังงานน้ำ รายได้เฉลี่ยของประชากรค่อนข้างสูง การทุจริตในนอร์เวย์ถือเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการต่อต้านการทุจริตจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการต่อต้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หลังจากการรวมตัวกับ EU ทำให้มาตรฐานการปฏิบัติงาน บางอย่างถูกต้องความเป็นรูปแบบของการทุจริต เช่น รัฐบาลท้องถิ่นจะให้สัญญาโครงการสาธารณะกับบริษัท ท้องถิ่นเท่านั้นไม่เปิดประมูลกับบริษัทอื่น เนื่องจากเป็นประเทศเล็กการค้าเงินกิจกรรมในท้องถิ่นนั้น จึงรู้จักทุกคนทำให้เกิดกรณีเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อนได้ง่าย เป็นต้น หน่วยงานปราบปรามการทุจริตของนอร์เวย์มีความรับผิดชอบครอบคลุมกว้างถึงอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นประเด็นที่สังคมนอร์เวย์ ให้ความสำคัญ นอกจากนี้ยังมีองค์กรเฉพาะทางเพื่อต่อต้านการทุจริต เช่น Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสเกี่ยวกับการค้าน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติและเหมืองแร่ องค์กร Transparency Norway ให้ความสำคัญกับการกระตุ้นให้ประชาชนมีความเข้าใจในประเด็นปัญหาการทุจริต การสร้างความตระหนักรู้ให้กับประชาชน การดำเนินคดีตามกฎหมาย ดำเนินคดีอย่างรวดเร็วและมีบทลงโทษที่รุนแรง

8. อินเดีย มีการต่อต้านการเรียกเก็บเงินจากรัฐ เริ่มจากองค์กรอิสระชื่อว่า 5 th Pillar ได้สร้างธนบัตร “Zero Rupee” มากกว่า 1.3 ล้านใบ ระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2554 เพื่อจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกเก็บเงินจากประชาชนโดยทุจริต ซึ่งโดยปกติคนอินเดียจะเกรงกลัวที่จะปฏิเสธการทุจริตของเจ้าหน้าที่บนธนบัตรนี้จะมีการพิมพ์ข้อความเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตไว้ ซึ่งการดำเนินการนี้ทำให้ประชาชนกล้าลุกขึ้นสู้กับการทุจริตของเจ้าหน้าที่มากขึ้น

มาตรฐานสากลในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรระหว่างประเทศ

ในการกล่าวถึงมาตรฐานสากลในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรระหว่างประเทศ มักจะให้ความสำคัญกับองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่

1. UN Convention Against Corruption ซึ่งนับได้ว่าเป็นข้อตกลงสำคัญที่มีสถานะเป็น “อนุสัญญา” ตามกฎหมายระหว่างประเทศในด้านการทุจริตรวมทั้งเป็นหลักสำคัญที่สหประชาชาติได้พัฒนาขึ้นมาเป็น “แนวทางปฏิบัติ” ในด้านการต่อต้านการทุจริต มีหลักการ 4 ประการคือ

1.1 การป้องกันการทุจริต หลักการนี้เกี่ยวข้องข้องกับการตั้งหน่วยงานปราบปรามการทุจริต การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องเงินสนับสนุนทางการเมืองให้โปร่งใส ระบบราชการที่ยึดหลักคุณธรรม การให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีทั้งฝ่ายสืบสวนและฟ้องร้องคดี ฝ่ายให้ความรู้และ สร้างความตระหนัก ฝ่ายนโยบายทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลและสรุปบทเรียนที่เกิดขึ้น จัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงการบริหาร และฝ่ายป้องกันการทุจริต

1.2 การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นความผิดทางอาญา ทั้งเรื่องการฟอกเงิน การปกปิดบัญชีทรัพย์สิน ฯลฯ

1.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในด้านเทคนิค กฎหมาย การตรวจสอบอายุเงินที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

1.4 การติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืน

2. OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials In International Business หรือ OECD Anti – Bribery Convention 1997 ที่มุ่งสร้างความแข็งแกร่งให้แก่การพัฒนาเพื่อลด ความยากจนผ่านกระบวนการสร้างความมั่นใจให้กับระบบตลาด โดย OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service เป็นมาตรการสำคัญที่กลุ่มประเทศ OECD ซึ่งเป็นประเทศที่มี ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจระดับสูง จำนวน 30 ประเทศ และประเทศอื่น ๆ ผ่านกลไกความร่วมมือ ใช้เป็นแนวทางในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน แนวทางดังกล่าวประกอบด้วยเครื่องมือ (toolkit) ต่าง ๆ เพื่อแบ่งปันและถ่ายทอดประสบการณ์ ร่วมกัน แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ที่ช่วยในการจัดการและป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน อันจะนำไปสู่การทุจริตต่อไปได้ โดยมีกิจกรรมในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 4 กิจกรรมคือ

2.1 การป้องกันและปราบปรามการเอื้อประโยชน์ทางภาษีในเชิงสินบนแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ (Tax Treatment of Bribes)

2.2 การป้องกันและปราบปรามการติดสินบนในเวทีธุรกิจระหว่างประเทศ (Bribery in International Business)

2.3 การส่งเสริมคุณธรรมและขจัดการทุจริตชั้นในภาครัฐราชการ (Ethics and Corruption in Public Sector)

2.4 การติดสินบนในธุรกรรมเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ (Bribery and Export Credits)

โดยมีมาตรฐานสากลที่กำหนดโดย OECD 5 มาตรฐานคือ OECD Anti – Bribery Convention เป็น ข้อกำหนดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการติดสินบนในธุรกิจระหว่างประเทศ, OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการกับผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหาร จัดการของหน่วยงาน, OECD Principles for Managing Ethics in the Public Service ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการคุณธรรมในการทำงานภาครัฐ, Tax Treatment Bribes เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการปราบปราม 32 การเอื้อประโยชน์ทางภาษีในเชิงสินบนแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และ Bribery and Export Credits เป็น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการติดสินบนในธุรกรรมเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

3. National Integrity Systems (NIS) ซึ่งพัฒนาขึ้นมาโดย Transparency International องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการรณรงค์ศึกษาพัฒนาองค์ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริต โดยกรอบ NIS นี้เป็นตัวแทนของครมที่พัฒนาขึ้นเพื่อป้องกันการทุจริตภายในประเทศ โดยมีแนวทาง ในการดำเนินการผ่านเจตจำนงทางการเมือง จัดตั้ง

หน่วยงานเฉพาะในการต่อต้านการทุจริต เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และจัดการปัญหาเกี่ยวกับหน่วยที่อ่อนไหวต่อการทุจริต

4. แนวทางและมาตรการต่อต้านการทุจริตของกลุ่มสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งนำโดย ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารเพื่อการพัฒนาในภูมิภาคต่าง ๆ ได้ทำความเข้าใจ ร่วมกันใน “นิยามการทุจริต” และได้ร่วมกันกำหนดแนวทาง ในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตไว้ หลายประการได้แก่ การร่วมกันพัฒนาหลักการและแนวทางการสืบสวน สอบสวนการทุจริต การวางกรอบ การปกป้องผู้แจ้งเบาะแส (whistleblower) รวมถึงกระตุ้นให้ เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลที่รู้เห็นเกี่ยวกับการทุจริต ให้อำนาจฝ่ายสืบสวนในการเข้าถึงเอกสาร และข้อมูลที่จำเป็น หากมีกรณีร้องเรียนจำนวนมากให้ เรียงลำดับความสำคัญตามขนาดความผิด และผลลัพธ์ของความเสียหาย

5. ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB/OECD) ได้เสนอมาตรการต่อต้านการทุจริต แบบองค์รวม ในเอเชียแปซิฟิกที่เสนอโดย ประกอบด้วย 3 เสาหลักได้แก่

5.1 การพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิผล และโปร่งใส ประกอบไปด้วย

- การสร้างเกียรติภูมิในอาชีพข้าราชการ ซึ่งรวมถึงการกำหนดค่าตอบแทน ที่เพียงพอ มีระบบการเลื่อนขั้นที่โปร่งใส การมีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของข้าราชการ การมีระบบ สับเปลี่ยนงานข้าราชการอย่างเป็นระยะเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลประโยชน์ที่ติดยึด กับตำแหน่ง

- การมีประมวลจริยธรรมที่รวมถึงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การใช้ทรัพยากร สาธารณะอย่างถูกต้อง และการส่งเสริมการเป็นวิชาชีพ การวางระบบการติดต่อกันระหว่างข้าราชการ และนักธุรกิจ เพื่อไม่ให้ข้าราชการมีอิทธิพล และสามารถเรียกรับผลประโยชน์ได้ รวมถึงการมี การฝึกอบรมเพื่อสร้างความเข้าใจในความรับผิดชอบของข้าราชการ

- ความสามารถตรวจสอบได้และความโปร่งใส ซึ่งรวมถึง การมีระบบการคลัง ที่โปร่งใส มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถาบันทางการเงินที่ได้มาตรฐานสากลการมีกระบวนการตรวจการใช้เงิน งบประมาณ การมีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใส ระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการ และ ลดขั้นตอนในระบบราชการ

5.2 การสร้างค่านิยมความซื่อสัตย์ในการทำธุรกิจ อันประกอบไปด้วยแนวทาง สองประการ ดังต่อไปนี้

- กระบวนการป้องกัน สืบสวน และการลงโทษผู้กระทำการทุจริตซึ่งรวมถึง การมีระบบ กฎหมายที่จัดการกับการให้สินบน การมีหน่วยงานหรือกลไกจัดการกับการฟอกเงิน การมีระบบตรวจสอบ การให้สินบน เพิ่มศักยภาพให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ และเพิ่มประสิทธิภาพของการร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการปกป้องผู้แจ้งเบาะแส

- การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อของบริษัท ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนให้เกิดบริษัทภิบาล และการพัฒนาแนวทางปฏิบัติในแต่ละบริษัท การมีบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับการติดสินบนของเอกชน การปรับแก้กฎหมายและกระบวนการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญากับเอกชน หรือการให้สัมปทานให้ มีความโปร่งใสมากขึ้น

5.3 การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอันประกอบไปด้วยแนวทางดังต่อไปนี้

- กระตุ้นให้มีการถกเถียงในเรื่องการทุจริตในเวทีสาธารณะซึ่งรวมถึงโครงการสร้างความตระหนักในระดับต่าง ๆ การสนับสนุนบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน การปรับระบบการศึกษาเพื่อปลูกฝัง วัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริต

- การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสาธารณะและสื่อ ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานต่อสาธารณะถึงผลการดำเนินงานทั้งเรื่องการป้องกันปราบปราม และสนับสนุน และการให้สิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งหมดของภาครัฐ และการทำให้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ

- การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งรวมถึงการปกป้องผู้แจ้งเบาะแสการระดม การสนับสนุน และการมีส่วนร่วมจากองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอื่นๆ

หน่วยการเรียนรู้ที่ 5

สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต

ในทัศนคติของคนไทย มองเห็นว่าการทุจริตเป็นปัญหาของนักการเมืองและข้าราชการ มิใช่คนธรรมดาทั่วไป แต่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ ต้องใช้สิทธิเสรีภาพ ควบคุมไปกับการรับผิดชอบ เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เคารพความแตกต่าง ความเสมอภาค กฎกติกาของสังคม มีความรับผิดชอบต่อสังคม ร่วมขับเคลื่อนและแก้ปัญหาสังคม ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับครอบครัว จนถึงระดับประเทศจึงจะช่วยให้ปัญหาการทุจริตของชาติ ผ่านพ้นไปได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือ “ความเป็นพลเมือง” นั่นเอง

ในฐานะที่เราเป็นบุคคลหนึ่งในสังคม มักเคยพบหรือเคยทำการทุจริตอยู่บ่อยครั้ง ตั้งแต่เรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวันโดยไม่รู้ตัว เช่น การลัดคิวไปจนถึงการจ่ายสินน้ำใจ หรือสิ่งของตอบแทนกับเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับตนเอง การฝ่าฝืนกฎจราจร เพื่อความสะดวกรวดเร็ว ลอกการบ้านเพื่อน การรับเงินเพื่อลงคะแนนเสียงให้พรรคการเมือง การให้สิทธิพิเศษแก่ญาติพี่น้องเพื่อนฝูง ฝากบุตรหลานเข้าโรงเรียน ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ เป็นจุดเริ่มต้นของการทุจริตโดยไม่รู้ตัว ด้วยความคิดว่าไม่เสียหายอะไรและใคร ๆ ก็ทำกัน เมื่อพูดถึงการทุจริตคนส่วนใหญ่จะนึกถึงการฉ้อโกงหรือใช้อำนาจโดยมิชอบของ ข้าราชการ นักธุรกิจ และมองว่าเป็นปัญหาไกลตัว แต่แท้จริงแล้วเราในฐานะพลเมืองของประเทศอยู่ใกล้กับปัญหาการทุจริตอยู่เป็นประจำ และมีส่วนสำคัญในการแก้ไข ในบทนี้ จึงกล่าวถึงความสำคัญของทุกคน ในฐานะของพลเมืองที่มีส่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

ความเป็นพลเมืองกับการต้านการทุจริต

พลเมืองมีรากศัพท์จากคำไทยว่า พละ ซึ่งหมายถึงพละกำลัง สมาสกับคำว่า เมือง จึงแปลความหมาย ได้ว่าเป็นพลังของเมือง ถือเป็นกลุ่มที่รวมสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ซึ่งการเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์เป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะพลเมืองที่มีคุณธรรม จริยธรรมจะช่วยให้หยุดยั้งการกระทำทุจริตลงได้ แม้ในปัจจุบันความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมด้านประชาธิปไตยจะมากขึ้น แต่การแสดงออกของประชาชนบางกลุ่มยังยึดผลประโยชน์ของตนเองเป็นศูนย์กลาง มีการเคลื่อนไหวในลักษณะที่มีผลประโยชน์แอบแฝง ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตขึ้น

การเป็นพลเมืองดีนั้นต้องมีการเรียนรู้ ฝึกฝนและส่งเสริม โดยต้องให้เรียนรู้ เรื่องความรับผิดชอบต่อตนเอง รับผิดชอบต่อผู้อื่นและรับผิดชอบต่อสังคม รู้จักแก้ไขความขัดแย้ง เรียนรู้ที่จะตกลงกัน เรียนรู้ที่จะทำงานและอยู่ร่วมกับผู้อื่น การป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงควรมุ่งเน้น

การสร้างจิตสำนึกที่ตัวบุคคล ให้มีจิตสำนึกที่ถูกต้อง รับผิดชอบชีวิต ตระหนักถึงผลเสียร้ายแรงของการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยการสร้างบริบท ในการจัดการศึกษาเพื่อให้เยาวชนเกิดจิตสำนึกต่อส่วนรวม เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยการทุจริตลดน้อยลง ในบทนี้จะกล่าวถึงความสำคัญของความเป็นพลเมืองในฐานะ ผู้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน รวมถึงกรณีศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการคิด และตัดสินใจ ป้องกันหรือแก้ไขในฐานะพลเมืองที่ดีของสังคม

การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของพลเมือง หรือประชาชน รัฐบาลจึงมุ่งส่งเสริมให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการการบริหารจัดการในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่และมีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นประชาสังคมที่แข็งแกร่งร่วมมือกันสร้าง และพิทักษ์ผลประโยชน์ของ ส่วนรวมในมุมมองด้านการจัดการทุจริตสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ตั้งเป้าหมายของพลเมืองในอนาคตว่า จะมีการตื่นตัวต่อการทุจริตมากขึ้น มีคุณธรรมจริยธรรม ในการยับยั้งชั่งใจ ดังนั้น จึงเห็นความสำคัญในการปรับฐานความคิดของเยาวชนซึ่งจะเติบโต เป็นพลเมืองของชาติให้มีคุณลักษณะในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังต่อไปนี้

1. ได้รับการศึกษาและกระบวนการกล่อมเกลாத่างสังคม ดิดอาวูรทางปัญญา ให้กับตนเอง แสวงหาความรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของประชาชน แสวงหาความรู้เท่าทันเทคนิคกลโกง ต่าง ๆ ตระหนักว่าการทุจริต เป็นพฤติกรรมที่นอกจากจะผิดกฎหมายแล้ว ยังทำให้เกิดความเสียหายต่อ ตนเอง คนรอบข้าง และประเทศชาติ นอกจากนี้ ยังเป็นพฤติกรรมที่ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม สามารถแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนออกจากผลประโยชน์ส่วนรวมได้

2. มีอิสรภาพ พึ่งตนเองได้ ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ประชาชนเป็นเจ้าของ อำนาจสูงสุด เป็นเจ้าของประเทศ จึงมีสิทธิเสรีภาพในประเทศของตนเอง มีสิทธิเสรีภาพควบคุม ไปกับความรับผิดชอบต่อตนเอง ไม่ตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง รู้จักยับยั้งชั่งใจ ตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม การกระทำใด ๆ ของตน มีผลต่อสังคม เคารพกฎกติกา มารยาทของ สังคม ไม่ใช่สิทธิเสรีภาพจนเกินขอบเขต ให้ความสนใจ ข่าวสาร แสดงออกซึ่งการต่อต้านการทุจริตผ่านสื่อ สาธารณะและสื่อสังคมออนไลน์

3. รักในความยุติธรรมเห็นคนเท่าเทียมกัน หมายถึงการมองเห็นคนเป็นแนวระนาบ (Horizontal) ทุกคนล้วนเป็นพลเมืองมีสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน เคารพความเสมอภาค ความยุติธรรม ไม่มีใครสูง หรือต่ำกว่าใคร

4. ยอมรับความแตกต่าง การเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย มีความหลากหลาย ทั้งอาชีพ เชื้อชาติ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อ วิถีชีวิต ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้อง ยอมรับ เคารพความแตกต่าง สามารถอยู่ร่วมกันได้ภายใต้ความแตกต่างนั้น สามารถแสดงความคิดเห็น ที่แตกต่างได้ ใช้กฎกติกา ไม่ใช่ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

5. เคารพสิทธิของผู้อื่น ในระบอบประชาธิปไตยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน สามารถใช้สิทธิ ของตนเอง ในขอบเขตของตนไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ดังนั้น จึงควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและ หน้าที่ของตนเอง และผู้อื่น เคารพในสิทธิของผู้อื่น ตระหนักถึงผลกระทบของการทุจริต

ต่อประเทศส่งผลให้ไม่ใช้เสรีภาพของตนไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น เพราะถ้าทุกคนเอาแต่สิทธิของตนเอง เป็นใหญ่จะทำให้ประเทศชาติเกิดปัญหาได้

6. มีความรับผิดชอบต่อสังคม ตระหนักว่าตนเป็นสมาชิกของสังคม มีความรับผิดชอบต่อชุมชน ทำงานอย่างสุจริตและเสียภาษีตามที่รัฐกำหนด เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตยผ่านการเลือกตั้ง รับผิดชอบต่อการทำงานของรัฐบาล ทำตัวให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมช่วยเหลือในกรณีเกิดภาวะวิกฤติต่าง ๆ มีความเข้าใจหลักสิทธิมนุษยชน ภูมิใจในความเป็นไทย มีความละเอียดในการกระทำทุจริต ไม่ยอมให้ผู้อื่นกระทำการทุจริตอันส่งผลเสียหายต่อบ้านเมือง ให้ความสนใจในการตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาล สืบค้นและนำเสนอประเด็นที่สื่อถึงความทุจริตในสังคม รับผิดชอบต่อเรื่องการเคลื่อนไหว ทางสังคมที่ถูกต้องเหมาะสมและคำนึงถึงผลกระทบเชิงระบบที่เกิดขึ้น

7. มีส่วนร่วม (Participatory) หมายถึง มีความรู้ความเข้าใจในมิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน การเมืองกับประชาชน สิทธิของชุมชน การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของชุมชน มุ่งมั่นทำงานเพื่อประโยชน์ของบ้านเมือง ร่วมกันพัฒนาชุมชน สนับสนุนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม รับผิดชอบต่อการทำงานของรัฐบาล มีส่วนร่วมในกิจกรรมในการจรรโลงความถูกต้องดีงามของสังคม รู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลงที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับประเทศ

8. มุ่งเน้นความเป็นธรรมต่อสังคม (Justice – Oriented) หมายถึง มีความคิดเชิงวิพากษ์ต่อโครงสร้างของสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ สืบค้นและนำเสนอประเด็นที่ไม่เป็นธรรมในสังคม รับผิดชอบต่อเรื่องการเคลื่อนไหวทางสังคมและผลกระทบที่เกิดขึ้น

การสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต

การสร้างความเป็นพลเมืองที่ไม่ทนต่อการทุจริต จะต้องเริ่มต้นจากการปรับทัศนคติให้เยาวชน คิดได้ คิดดี และคิดเป็น เพื่อให้สามารถแยกแยะประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในการทำงาน และสังคมปลอดการทุจริตในที่สุด โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. เปลี่ยนทัศนคติจากเนื้อหา ก่อนหน้าที่กล่าวถึงปัญหาด้านทัศนคติของคนไทย ที่มองเห็นการทุจริต เป็นเรื่องไกลตัว ทำให้ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่สะสมมานานแก้ไขได้ยาก ปัจจัยที่สำคัญที่จะช่วยให้ สามารถปรับเปลี่ยนได้คือทัศนคติของประชาชนซึ่งสามารถทำได้โดย

1.1 การสื่อสารผ่านทางการศึกษา ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงชั้นอุดมศึกษา เพื่อปลูกฝังให้เยาวชน คำนึงถึงผลเสียของการทุจริต และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน

1.2 การสื่อสารผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น ภาพยนตร์ โฆษณาทางโทรทัศน์ เพื่อสร้างความตระหนักให้กับประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบจากการทุจริต

1.3 การสื่อสารจากภาครัฐ โดยการมอบหมายให้องค์กรอิสระ องค์กรวิชาชีพภาคเอกชน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินงาน

2. เปลี่ยนพฤติกรรม นอกจากการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของแต่ละคนแล้ว การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ต้องเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายต้องให้ความร่วมมือสร้างความรู้และเข้าใจว่าการทุจริตเป็นสิ่งไม่ดี ไม่ควรรื้อหรือ เกียงให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ทำไม่ควรรอการสนับสนุนจากแหล่งใด ๆ การเปลี่ยนพฤติกรรมทำได้ดังนี้

2.1 เรียนรู้ด้วยตนเอง โดยการเรียนรู้เกี่ยวกับผลเสียของการทุจริต

2.2 กระทำตนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตนมาแทรกแซง ปฏิบัติตนโดยไม่ลำเอียง และกระทำตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้อื่น

2.3 ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการต่อต้านการทุจริตเพื่อให้การต้านการทุจริตมีพลังมากขึ้น

2.4 มั่นใจว่าตนเองทำได้ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต้องอาศัยความเข้มแข็งของจิตใจที่ไม่กลับไปสู่วงจรการทุจริตอีก และหาทางเปลี่ยนแปลงให้การทุจริตลดน้อยลง

3. เปลี่ยนระบบ การดำเนินงานของระบบราชการต่าง ๆ ต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบเพื่อเอื้ออำนวย ต่อการตรวจสอบทุกระดับมากขึ้นโดย

3.1 เปิดโอกาสให้ประชาชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ทุกระดับ สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน แก่ไข พรบ.ข่าวสารข้อมูล ข่าวสารของราชการให้เปิดเผยข้อมูล มีการเปิดเผยข้อมูล การจัดซื้อจัดจ้าง ด้วยการมีฐานข้อมูลกลางการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ มีตัวแทนผู้เชี่ยวชาญ จากภาคประชาชนเข้าไปร่วมตรวจสอบในทุกชั้น ตอน จัดตั้งกองทุนสำหรับการตรวจสอบการทุจริต มีบทลงโทษที่เหมาะสม ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อให้เกิดการตรวจสอบ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติงาน

3.2 สร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เกิดความซื่อตรงต่อหน้าที่ ส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ มีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือหารือเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นในการทำงานเพื่อนำไปสู่การแก้ไขป้องกัน ให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการพัฒนาปรับปรุงนโยบายและกระบวนการจัดการการทุจริต เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและยินดีปฏิบัติตาม

3.3 สร้างการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) หมายถึง การมุ่งเน้นความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Transparency) ซึ่งรวมถึงการที่สาธารณชน สามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้มีหลักการที่แน่นอน/คงเส้นคงวา และเป็นธรรมเพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ (Predictability) ซึ่งหมายความว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ จะต้องใช้บังคับกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน/ไม่ลำเอียง/ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ จนก่อให้เกิดความสับสน และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) โดยผู้บริหารระดับสูงจะต้องเคารพในความคิดเห็นของสมาชิกองค์กร กล่าวคือ ในการตัดสินใจด้านนโยบายนั้น จะต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกขององค์กรมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ

3.4 สร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกการตรวจสอบทุจริต เช่น คดีทุจริตไม่มีอายุ ความสามารถดำเนินคดีต่อเนื่องแม้ว่าจะหนีคดี เพิ่มงบประมาณสำหรับองค์กรอิสระให้อยู่ในระดับสากล เพื่อดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างเครื่องมือการคุ้มครองพยาน ผู้ชี้เบาะแส และผู้ฟ้องคดี สามารถรับหรือใช้ มาตรการทางภาษีมาจัดการทรัพย์สินที่ไม่มีแหล่งที่มาชัดเจน สร้างเครือข่ายอาสาสมัครแจ้งข้อมูลข่าวสาร

3.5 กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อเพิ่มการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพ และสวัสดิการของประชาชน เช่น ตำรวจ การศึกษา สาธารณสุข เพื่อเพิ่มอำนาจการตรวจสอบให้กับประชาชน

3.6 มีการเผยแพร่ชื่อเสียงเกียรติคุณ ยกย่องให้กำลังใจผู้ใช้ผู้ทำความดี มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีการประชาสัมพันธ์ผลงานการรณรงค์ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อปลูกจิตสำนึกให้กับประชาชน

ระบบการคิดแบบเลขฐานสิบและระบบเลขฐานสอง

การสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตนั้น จะต้องเริ่มจากตนเองโดยมีระบบการคิดที่ถูกต้อง โดยจะต้องแยกประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมให้ได้เสียก่อน แนวคิดระบบเลขฐานสิบ และระบบเลขฐานสอง จึงเป็นแนวคิดหนึ่งที่จะช่วยปรับกระบวนการคิดแยกแยะให้เกิดขึ้น

1. ระบบคิด ฐานสิบ (Analog) เป็นระบบการคิดวิเคราะห์ข้อมูลที่มีตัวเลขหลายตัว หมายถึงโอกาสที่จะเลือกได้หลายทาง ก่อให้เกิดความคิดที่หลากหลายซับซ้อนหากนำมาเปรียบเทียบกับ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคิดซับซ้อน ต้องใช้ดุลยพินิจมาก เปิดโอกาสให้คิดเข้าข้างตนเอง จึงอาจจะนำประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมมาปะปนกัน ทำให้แยกประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวมออกจากกันไม่ได้เมื่อเกิดการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม เป็นไปได้มากที่จะยึดประโยชน์ส่วนตนเป็นหลักระบบคิด ฐานสอง (Digital) เป็นระบบการคิดวิเคราะห์ข้อมูลที่สามารถเลือกได้เพียง 2 ทางเท่านั้น คือ 0 (ศูนย์) กับ 1 (หนึ่ง) หมายถึงโอกาสที่จะเลือกได้เพียง 2 ทาง เช่น ใช่ กับ ไม่ใช่, เท็จ กับ จริง, ทำได้ กับ ทำไม่ได้, ประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น จึงเหมาะกับการนำมาเปรียบเทียบกับ การปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องสามารถแยกเรื่องตำแหน่งหน้าที่กับเรื่องส่วนตัวออกจากกันได้ อย่างเด็ดขาด และไม่กระทำการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ปกป้องให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้พิจารณาประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก



ภาพที่ 2.1 ระบบการคิดแบบเลขฐานสิบและเลขฐานสอง

จะอย่างไรเมื่อพบการทุจริต

ในชีวิตประจำวันและชีวิตการทำงานของนักศึกษา อาจพบเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตมากมาย ทั้งในสถานการณ์ที่ต้องตัดสินใจว่าจะเป็นผู้ทุจริตหรือไม่ และในสถานการณ์ที่รู้เห็นการทุจริตที่เกิดขึ้น ซึ่งบางครั้งอาจ ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอย่างไรก็ตามแนวทางในการปฏิบัติตนเมื่อพบสถานการณ์ดังกล่าวได้แก่

1. เมื่อตกอยู่ในภาวะต้องตัดสินใจ รับ - ไม่รับ กรณีที่นักศึกษาตกอยู่ในภาวะเป็นผู้ต้องตัดสินใจ รับ - ไม่รับ ของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด ที่นอกเหนือจากเงินเดือน รายได้และผลประโยชน์จากการทำงานปกติ ความบันเทิง การต้อนรับ การให้ที่พักเดินทาง อุปกรณ์เครื่องใช้ สิ่งใดที่สามารถเปลี่ยนกลับมาเป็นเงิน เช่น หุ่น สลากกินแบ่งรัฐบาล พันธบัตร กรณีที่เป็นโอกาสไม่เหมาะสมจะสามารถปฏิเสธได้อย่างชัดเจน แต่บางครั้งอาจต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ เช่น เป็นโอกาสตามขนบธรรมเนียมประเพณี ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

1.1 พิจารณาเหตุผลในการให้ว่ามีจุดมุ่งหมายใดนอกเหนือจากการให้โดยปกติหรือไม่

1.2 พิจารณาผลที่อาจเกิดต่อไปในอนาคตทั้งต่อตนเองและประเทศชาติ เช่น จะเกิดเป็นอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เกิดข้อสงสัยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือไม่ เนื่องจากการรับของขวัญหรือผลประโยชน์จะเป็นสาเหตุให้สาธารณชนเข้าใจว่ามีการปฏิบัติอย่างมือคด จะส่งผลต่อความเชื่อและความศรัทธาของประชาชน การเสื่อมเสียชื่อเสียง โทษที่จะได้รับหากตัดสินใจโดยทุจริตทั้งโทษโดยกฎหมายและการลงโทษทางสังคม

1.3 การตัดสินใจนั้นเกิดจากการมีส่วนได้ส่วนเสียหรือไม่

1.4 การรายงานการรับของขวัญและหรือการรับผลประโยชน์ กรณีพิจารณาแล้วว่าการให้นั้นไม่มีผลกระทบต่อการทำงาน ควรพิจารณานโยบายของหน่วยงานเป็นหลักในการรายงาน เนื่องจากบางหน่วยงานมีความอ่อนไหวต่อความน่าเชื่อถือ ของขวัญบางประเภท เช่น ของที่มีค่าทางวัฒนธรรม ของที่มีราคาตลาดมากกว่า 3,000 บาท ควรตกเป็นทรัพย์สินขององค์กรหรือให้หัวหน้าส่วนเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรรับ 20 หรือไม่ ทั้งนี้ มูลค่าอาจเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของหน่วยงาน การฝ่าฝืนกฎระเบียบอาจมีการลงโทษ ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการฝ่าฝืนและการพิจารณาว่าเข้าข่ายรับสินบนหรือทุจริตหรือไม่

2. เมื่อตกอยู่ในภาวะผู้มีส่วนรู้เห็นในการทุจริต สามารถแจ้งเบาะแส เกี่ยวกับการทุจริตกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องได้ โดยหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่รับการร้องเรียนคือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

2.1 การร้องเรียนผ่าน ป.ป.ช. เปิดช่องทางการร้องเรียนไว้หลายช่องทาง เช่น ร้องเรียนผ่าน เว็บไซต์ www.nacc.go.th หรือส่งเรื่องร้องเรียนมาโดยตรงที่สำนักงาน ป.ป.ช. โดยต้องมีข้อมูลมีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา มีข้อกล่าวหาการกระทำความผิดบรรยายพฤติการณ์การ กระทำผิดตามข้อกล่าวหาโดยละเอียด พร้อมระบุพยานหลักฐานที่ยืนยันสนับสนุนการกล่าวหาเรื่องร้องเรียน ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการตามขั้นตอนโดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น หากพบว่ามีมูล จะนำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อไต่สวนพิจารณาโทษต่อไป

2.2 การร้องเรียนผ่าน คสช. ศูนย์รับเรื่องร้องเรียนการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนโยบายของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคสช. โดย พล.อ.เฉลิมชัย สิทธิสาท ได้จัดตั้ง “ศูนย์รับเรื่องร้องเรียนการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” เพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้ประชาชน ได้แจ้งเบาะแส พฤติกรรมเกี่ยวกับการเรียกรับผลประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ ทั้งของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ไปแอบอ้างเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ โดยสามารถแจ้งเบาะแสได้โดยผ่าน ตู้ปณ.444 ปณ.ราชดำเนิน กรุงเทพฯ 10200 หรือหมายเลข Hot line 1299 เปิดให้บริการตั้งแต่วันที่ 14 ก.ค. เป็นต้นไป นอกจากนี้ ยังสามารถแจ้งตรงที่ ศูนย์รับเรื่องร้องเรียนการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายในหน่วยทหารประจำอยู่ในแต่พื้นที่ของกองทัพอากาศทั่วต่าง ๆ ประเทศ เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงที่ได้รับแจ้งส่งไปยังสำนัก นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบ หากพบว่ามีความน่าเชื่อถือหรือมีข้อมูลที่ส่อไปในทางทุจริตจะดำเนินการตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะเร่งด่วนตามขั้นตอนกระบวนการยุติธรรม

2.3 การร้องเรียนผ่านหน่วยงานอื่น ๆ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับการร้องเรียนด้านการทุจริตหลายหน่วยงาน ได้แก่ องค์กรต่อต้านคอร์ปชั่น (ประเทศไทย) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม (ป.ป.ท.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ

หน่วยการเรียนรู้ที่ 6

ปราบทุจริตด้วยจิตพอเพียง

รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยมีกรอบวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคนไทยให้มีความสุขและตอบสนองการบรรลุผลประโยชน์ของชาติ พัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขให้คนไทย มีความมั่นคง เสมอภาค และเป็นธรรม สามารถแข่งขันได้ในเชิงเศรษฐกิจ แต่ถ้าหากยังมีการทุจริตอย่างแพร่หลายแล้ว ย่อมกระทบต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เป็นไปได้ยาก

ตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ จัดทำกรอบตัวชี้วัด การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย โดยนำแนวคิดของสวีเดนและสหประชาชาติมาปรับใช้โดยยึด “ปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียง” เป็นฐานสำคัญ โดยมีตัวชี้วัดในประเด็นสำคัญดังนี้

1. มิติเศรษฐกิจ หมายถึง การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มีคุณภาพ มีเสถียรภาพ ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม มีความยั่งยืนในระยะยาว และกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึง อำนาจประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่

1.1 การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ หมายถึง การผลิตสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับศักยภาพทางการผลิตของประเทศและความต้องการของตลาด มีการใช้ปัจจัยการผลิตที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการมีแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่เหมาะสมไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม อยู่บนพื้นฐานของการอนุรักษ์ พื้นฟูและรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

1.2 การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพในประเทศ และต่างประเทศ สามารถพึ่งตนเองได้มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจที่พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน ซึ่งวัดได้จากดัชนีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม การใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ การใช้พลังงานหมุนเวียน ของเสียที่ถูกนำมาใช้ซ้ำหรือแปรรูปมาใช้ใหม่

1.3 การกระจายความมั่งคั่ง หมายถึง การสร้างโอกาสการเข้าถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ปัจจัยการผลิต และโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอย่างทั่วถึงที่ นำไปสู่การลดช่องว่างของรายได้และกระจายความมั่งคั่ง อย่างทั่วถึง ซึ่งวัดได้จากอัตราการว่างงาน ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนการนำเข้าสินค้าบริโภค สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้น ต่อเงินสำรองระหว่างประเทศ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

2. มิติสังคม หมายถึง การพัฒนาที่มุ่งให้คนและสังคมไทยมีคุณภาพ สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงมีจิตสำนึก พฤติกรรมและวิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคง ในการดำรงชีวิต มีการนำทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ภายใต้ระบบการบริหารจัดการที่ดี วัดได้จากสัมประสิทธิ์ การกระจายรายได้ สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้

2.1 การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนสังคมฐานความรู้ หมายถึง การพัฒนาคนในสังคมทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กรให้มีศักยภาพ มีโอกาสในการพัฒนาความรู้ความคิด ทักษะอาชีพ การบริหาร จัดการได้ด้วยตนเอง อยู่ในสังคมฐานความรู้และเกื้อหนุนต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน วัดได้จากจำนวนเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของประชาชน ผลคะแนนการทดสอบ 4 วิชาหลัก การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

2.2 การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในการดำรงชีวิต หมายถึง การพัฒนาให้คนในสังคมไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตที่ดีมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสุขภาพอนามัยแข็งแรง สามารถเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมได้อย่างเท่าเทียมกัน วัดได้จากอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด อัตราการป่วยและสัดส่วนประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพ ความสูญเสียในชีวิต และทรัพย์สินจากภัยพิบัติ สัดส่วนคดีอาชญากรรมและคดียาเสพติดต่อประชากร

2.3 การสร้างค่านิยมภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทยให้มีภูมิคุ้มกันของสังคม หมายถึง มีค่านิยม และแบบแผนการดำเนินชีวิตที่ประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าไม่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและฐานทรัพยากรของประเทศในระยะยาว โดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้อย่างกลมกลืน มีการดำรง วัฒนธรรม วิถีชีวิตขนบธรรมเนียมประเพณี และศิลปวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของชาติไว้ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน วัดได้จากตัวชี้วัดด้านวัฒนธรรม

2.4 การสร้างความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม หมายถึง ประชากรไทยต้องได้รับความเท่าเทียมกันทั้งทางเพศ การศึกษา อาชีพ การงาน สวัสดิการ สภาพแวดล้อมและสิทธิเสรีภาพภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย หลักมนุษยธรรม และมีโอกาสร่วมในกิจกรรมของสังคมโดยรวม เช่น การเมือง การปกครอง โดยมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อนโยบายสาธารณะใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคม โดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี วัดได้จากการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาครัฐ สัดส่วนประชากรที่มีน้ำสะอาดดื่ม สัดส่วนของหญิงและชายที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ดัชนีชี้วัดการทุจริต

3. มิติสิ่งแวดล้อม หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติตลอดจนการคงไว้ซึ่งคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันและสงวนรักษาไว้ให้คนรุ่นอนาคต รวมทั้งการกระจายโอกาสและการมีส่วนร่วมในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

3.1 การสงวนรักษา หมายถึง การใช้การป้องกัน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งทางด้านกายภาพและชีวภาพต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการนำกระบวนการอนุรักษ์ และพัฒนามาผสมผสานเข้าด้วยกันเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ใน ด้านต่าง ๆ มากที่สุด โดยคำนึงถึงความต้องการของคนทั้งในปัจจุบันและมุ่งสงวนรักษาทุนธรรมชาติไว้ ใช้ประโยชน์สำหรับคนรุ่นต่อไป และขีดความสามารถสูงสุดของการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ โดยไม่เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ระบบนิเวศสามารถรองรับและฟื้นตัวกลับสู่ สภาพเดิม วัตถุประสงค์จากสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ สัดส่วนของพื้นที่ป่าชายเลน ความอุดมสมบูรณ์ ของสัตว์น้ำชายฝั่งทะเล ถิ่นที่อยู่อาศัยสำคัญ น้ำผิวดินและน้ำใต้ดินที่ใช้ต่อปริมาณน้ำใช้ในการอุปโภค และบริโภค

3.2 การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี หมายถึง การพัฒนาประเทศต้องดำรงไว้ซึ่ง คุณภาพ สิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทย มีการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษต่าง ๆ ทั้งทางน้ำ ดิน และอากาศ ตลอดจนดำเนินการเพื่อป้องกันการเกิดมลพิษผ่านทางการผลิตและ การบริโภคของประชาชน วัตถุประสงค์จากแหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์ดี พื้นที่ที่ไม่เหมาะสม ต่อการเกษตร คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกินค่ามาตรฐาน ของเสียอันตรายที่ได้รับการบำบัด อย่างถูกต้อง การใช้สารเคมีทางการเกษตร

3.3 การมีส่วนร่วมและการกระจายการใช้ทรัพยากร หมายถึง ประชาชนทุกคน จากทุกภาคส่วนของประเทศ ได้รับจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์จากการพัฒนา อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย แผนงาน และการดำเนิน โครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขและคุณภาพชีวิตที่ดีต่อมวลมนุษย ในสังคมโลก วัตถุประสงค์จากโครงการสาธารณะที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การปล่อยก๊าซ เรือนกระจก การใช้สารทำลายโอโซน จะเห็นได้ว่าแม้ดัชนีชี้วัดการทุจริตจะมีการกล่าวไว้เป็นตัวชี้วัดใน ข้อ 2.4 แต่หากมีการทุจริตในระบบต่าง ๆ แล้วจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการต่าง ๆ ข้างต้นทั้งหมด

ประเทศไทยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้ามามีบทบาทในกระแสการพัฒนาของสังคมโลกตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2515 เริ่มตั้งแต่องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ของมนุษย์ (Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งเรียกร้องให้ทั่วโลก ได้คำนึงถึงผลกระทบจากการใช้ ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย แม้เนื้อหาของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปในด้านสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาด้านการทุจริตเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การพัฒนา อย่างยั่งยืนไม่ประสบความสำเร็จ การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ รูปแบบของการพัฒนาที่ตอบสนอง ต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอม ยอมลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของตนเอง กล่าวคือ การทำสิ่งใดก็แล้วแต่ จะต้องคำนึงถึงเศรษฐกิจ สังคม ความยั่งยืนของระบบนิเวศน์ของคนรุ่นต่อไปด้วย (สำนักงาน

คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2546: 3) ในการจัดทำข้อเสนอของประเทศไทยในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ณ นครโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ เมื่อเดือนกันยายน 2545 ประเทศไทยได้ให้คำนิยามการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยว่า “เป็นการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงความเป็นองค์รวมของทุก ๆ ด้านอย่างสมดุลบนพื้นฐานของทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทย ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มด้วยความเอื้ออาทร เคารพซึ่งกันและกัน เพื่อความสามารถในการพึ่งตนเองและคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเท่าเทียม” ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 คือ นิเวศวิทยา ด้านสังคม และเศรษฐกิจ

จากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา พบว่าประเทศไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างขาดความระมัดระวัง และมีปัจจัยหลักที่กระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้เปิดโอกาสให้เกิดการ ทุจริตได้ง่าย ดังนี้

1. อิทธิพลของโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีทางการค้า การเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ ไม่มีกลไกการตรวจสอบผลกระทบของอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่โดยขาดการวิเคราะห์ผลกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม มีการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยเกินอัตราการฟื้นตัวของธรรมชาติ กระทบต่อ ระบบนิเวศ

2. กระแสวัตถุนิยมและบริโภคนิยม ซึ่งคนไทยได้รับมาอย่างขาดการกลั่นกรอง และเลือกใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม ส่งผลให้สภาพชีวิตเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างฟุ่มเฟือยเกินพอดี ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ เช่น ขยะมูลฝอย มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ เป็นเหตุให้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมขาดสมดุล ส่งผลต่อความขัดแย้งทางสังคม

3. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่มากเท่าที่ควร แม้ว่าชุมชนจะตื่นตัวเข้ามาบริหารจัดการ แต่ยังขาดความพร้อมด้านประสบการณ์ ยังไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิของชุมชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการมีส่วนร่วม นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชุมชน ท้องถิ่นและภาครัฐ

จากสถานการณ์ดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) โดยวิเคราะห์ภาพอนาคตของประชาชนและสังคมไทยในระยะ 5 ปีข้างหน้าไว้ว่า หากยุทธศาสตร์ชาติได้รับความร่วมมือร่วมใจจากทุกภาคส่วนประชาชนไทยจะมีความตื่นตัวต่อการทุจริตมากขึ้น ให้ความสนใจต่อข่าวสาร และตระหนักถึงผลกระทบของการทุจริตที่มีต่อประเทศมากขึ้น มีการแสดงออกซึ่งการต่อต้านการทุจริตทั้งในชีวิตประจำวันและการแสดงออกผ่านสื่อสาธารณะและสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ ประชาชนในแต่ละช่วงวัยได้รับกระบวนการกล่อมเกลாதองศาว่าการทุจริตถือเป็นพฤติกรรมที่นอกจากจะผิดกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหาย

ต่อประเทศแล้ว ยังเป็นพฤติกรรมที่ผิดจริยธรรม ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม ประชาชนจะเริ่มเรียนรู้ การปรับเปลี่ยนฐานความคิดที่ทำให้สามารถแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ ส่วนรวมได้ วัฒนธรรมทางสังคมที่มีฐานอยู่บนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจะหล่อหลอมให้ ประชาชนไม่กระทำการทุจริตเนื่องจากมีพื้นฐานจิตที่พอเพียง มีความละเอียดต่อการทุจริตประพฤตินิชอบ และไม่ยอมให้ผู้อื่นกระทำการทุจริตอันส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวม

เพื่อให้ ภาพอนาคตดังกล่าวสามารถบรรลุผลได้จริง หน่วยงานทุกภาคส่วน ต้องให้ความสำคัญอย่างแท้จริงกับการปรับประยุกต์หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ประกอบกับ หลักการต่อต้านการทุจริตอื่น ๆ เพื่อสร้างฐานจิตพอเพียงต่อต้านการทุจริตให้เกิดขึ้น เป็นพื้นฐานความคิดของปัจเจกบุคคล โดยประยุกต์หลักบูรณาการ “STRONG” (มาณี ไชยธีรานูวัฒน์ศิริ, 2560) เป็นแนวทางในการพัฒนาวัฒนธรรม ของคนไทยและหน่วยงาน ประกอบด้วย

1. S (sufficient) บุคคลและหน่วยงานน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับ ประยุกต์ใช้เป็นหลักในการทำงานและการดำรงชีวิต รวมถึงเป็นตัวช่วยในการเผยแพร่แนวคิด การนำปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียงมาเป็นเครื่องมือในการป้องกันการทุจริต

2. T (transparent) บุคคลและหน่วยงาน ปฏิบัติงานบนฐานของความโปร่งใส ตรวจสอบได้เป็นที่ตั้ง

3. R (realize) บุคคลและหน่วยงานมีความเข้าใจและตระหนักรู้ถึงรากเหง้าของปัญหาการ ทุจริต ประพฤติมิชอบภายในสังคมและประเทศสามารถวิเคราะห์และระบุถึงความเสี่ยง ต่อการทุจริต เข้าใจถ่องแท้ เกี่ยวกับการแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

4. O (onward) บุคคลและหน่วยงานมีแนวคิดมุ่งพัฒนาหน่วยงานให้เกิดความโปร่งใสและ ร่วมสร้างวัฒนธรรมไม่ทนต่อการทุจริตให้เกิดขึ้น และไม่ย่อท้อต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤตินิชอบให้สำเร็จลุล่วงได้ตามเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน

5. N (knowledge) บุคคลและหน่วยงานมีการพัฒนาองค์ความรู้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เท่าทันต่อสถานการณ์การทุจริตของหน่วยงานสังคมและของประเทศ

6. G (generosity) บุคคลและหน่วยงานร่วมพัฒนาหน่วยงานให้มีความเอื้ออาทร บนพื้นฐานของ จริยธรรมและจิตพอเพียง

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้นหลายคนอาจเข้าใจผิดว่าจะต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้น และจะต้องอยู่แบบคนจน ไม่สามารถร่ำรวยได้ แต่แท้จริงแล้วคือหลักการของการรู้จักประเมินความสามารถของตนเอง การแสวงหาความรู้เพื่อสนับสนุนความคิดเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องเหมาะสมไม่ให้เกิดผลเสียหายแต่ตนเองและผู้อื่น การนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินชีวิตได้นั้นจะต้องมีกระบวนการ “ระเบิดจากข้างใน” คือ การเกิดจิตสำนึก มีความศรัทธาเชื่อมั่น เห็นคุณค่า และนำไปปฏิบัติด้วยตนเอง แล้วจึงขยายไปสู่ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติต่อไป การเสริมสร้างให้เยาวชนของชาติตระหนักถึงหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นสิ่งสำคัญ ประกอบด้วย

1. ความพอประมาณ หมายถึง รู้จักความพอเหมาะพอดีไม่มากเกินไป ไม่น้อยเกินไป และต้องไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น มีจิตสาธารณะ คิดถึงประโยชน์สุขของผู้อื่นที่อยู่สัมพันธ์ร่วมกัน เอื้อเฟื้อและ แบ่งปัน รู้จักประมาณตนไม่ยอกได้ในสิ่งที่ตนควรมีไม่ควรได้ หรือถ้าอยากมีอยากได้ ก็จะไม่ขวนขวายหาด้วยวิธีที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อไม่เกิดการเบียดเบียนตนเองผู้อื่นและสังคม ส่งผลให้สังคมอยู่ด้วยความสงบ การรู้จักขวนขวายหาด้วยวิธีที่เหมาะสมอาจโดยอาจใช้หลักธรรมของพุทธศาสนาเข้ามาเป็นแนวทาง เช่น

1.1 หิริโอตตปละ คือความละอายและเกรงกลัวต่อการกระทำผิด

1.2 มัชฌิมาปฏิปทา คือ การเดินทางสายกลางรู้จักความพอดี พอเหมาะ นักศึกษารู้จักพอประมาณ จะรู้จักประเมินความสามารถของตนเอง ได้แก่ กำลังกาย กำลังสติปัญญา กำลังทรัพย์ของตน เช่น อยากรใช้สินค้าแบรนด์เนม แต่ยังไม่มียกทรัพย์เพียงพอที่ต้องอดใจไว้ก่อน และหาวิธีการเก็บออมเงิน ขยันทำงานเพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการโดยไม่กู้หนี้ยืมสิน หรือทุจริตเพื่อให้ได้มา

2. ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจดำเนินการเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลตามหลักวิชาการ หลักกฎหมาย หลักศีลธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรมที่ดีงาม คิดถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างถี่ถ้วน โดยคำนึงข้อดี ข้อเสีย ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ โดยเฉพาะเมื่อเป็นการคิดทุจริต หรือพบเห็นการทุจริตจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อตนเอง ครอบครัว คนใกล้ชิด สังคมประเทศชาติ ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ในกรณีพบเห็นการทุจริตควรคำนึงถึงวิธีที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ปัญหา โดยอาจศึกษาเพิ่มเติม ปรึกษาหารือผู้มีประสบการณ์ เพื่อหาวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องเหมาะสม หากพบเห็นการทุจริตจะต้องหาข้อมูลหลักฐานอย่างเพียงพอมีเหตุมีผล มีใช้ด้วยอารมณ์หรือการคิดเข้าข้างตัวเอง

3. มีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัวเอง หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถปรับตัวและรับมือได้อย่างทันที่ที่มีความเข้มแข็ง มั่นคงทางจิตใจ ไม่อิจฉาริษยาในความมั่งมีของผู้อื่น เชื่อมมั่นในความสามารถของตนเองว่าสามารถขวนขวายหาสิ่งที่ต้องการได้ด้วยวิธีการที่สุจริต ไม่หลงไปกับสิ่งยั่วยุต่าง ๆ ไม่มองว่าการทุจริตเป็นเรื่องธรรมดาใคร ๆ ก็ทำกัน ตั้งมั่นในความขยันหมั่นเพียรประกอบ

สัมมาชีพพึ่งพาตนเองได้ รู้จักการประหยัดตอต่อม นอกจากหลักสำคัญ 3 ข้อข้างต้นแล้ว ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงยังประกอบด้วยเงื่อนไขในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อีก 2 ข้อคือ

4. เงื่อนไขความรู้ ประกอบด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรอบด้าน ไม่เพียงแต่ในสาขาวิชาของตนเอง หรือสิ่งที่ตนเองถนัด รู้จักการแสวงหาข้อมูล ความรู้ ข่าวสารที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจ มีความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณาให้เชื่อมโยงกัน อาจอาศัยหลักสถิติและการวิจัย ช่วยในการรวบรวมประมวลผลข้อมูล เพื่อประกอบการวางแผนอย่างมีหลักการ และมีความรอบคอบระมัดระวัง ในการปฏิบัติ ในแง่ของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหากพบเห็นการทุจริต อาจศึกษาข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงาน เช่น ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบและเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจว่า เป็นเพียง ข่าวลือ การใส่ร้ายป้ายสี หรือกระบวนการนั้นเป็นการทุจริตจริงหรือไม่

5. เงื่อนไขคุณธรรม ที่จะต้องเสริมสร้าง ประกอบด้วย มีความตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ สุจริตและมีความอดทน มีความเพียร ใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต รู้จักการไคร่ครวญไตร่ตรองถึงข้อดี ข้อเสีย คุณธรรมจริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ กฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง



ภาพที่ 4.1 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสามารถประยุกต์ได้ในระดับต่าง ๆ ได้แก่

1. ความพอเพียงระดับบุคคลและครอบครัว มุ่งเน้นให้บุคคลและครอบครัวอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ทั้งทางกายและทางใจ พึ่งพาตนเองอย่างเต็มความสามารถ ไม่ทำอะไรเกินตัว ไม่ใช้จ่ายเกินตัว ไม่ลงทุนเกินขนาด ดำเนินชีวิตโดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น วางแผนอย่างรอบคอบ มีภูมิคุ้มกัน รวมทั้งใฝ่รู้และมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อความมั่นคงในอนาคต และเป็นที่ยังให้ผู้อื่นได้ในที่สุด เช่น หาปัจจัยสี่มาเลี้ยงตนเองและครอบครัวจากการประกอบ สัมมาชีพ รู้ข้อมูลรายรับ - รายจ่าย ประหยัดแต่ไม่ใช้ตระหนี่ ลด - ละ เลิกอบายมุข สอนให้เด็กรู้จักคุณค่า รู้จักใช้ และรู้จักออมเงินและสิ่งของเครื่องใช้ ดูแล รักษาสุขภาพ มีการแบ่งปันภายในครอบครัว ชุมชน และสังคมรอบข้าง รวมถึงการรักษาวัฒนธรรมประเพณี และการอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม มีจิตใจเข้มแข็ง มีจิตสำนึกที่ดี เอื้ออาทร เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มากกว่าประโยชน์ส่วนตัว สำหรับประชาชนทั่วไปมีหลักในการพึ่งตนเอง 5 ประการคือ

1.1 ด้านจิตใจ เป็นที่พึ่งของตนเองมีจิตใจที่เข้มแข็ง มีจิตสำนึกที่ดี สร้างสรรค์ให้ตนเองและชาติโดยรวมมีจิตใจเอื้ออาทร ประณีประนอม ซื่อสัตย์สุจริต เห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ไม่ประกอบกิจการทุจริต เสริมสร้างความสุขในครอบครัว ส่งเสริมสุขภาพอนามัยของตนเอง

1.2 ด้านสังคม เรียนรู้เข้าใจความแตกต่าง รู้จักผูกมิตรช่วยเหลือเกื้อกูลผู้อื่น เอื้ออาทรต่อผู้อื่น เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็งเป็นอิสระ

1.3 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ใช้และจัดอย่างฉลาดพร้อมทั้งการเพิ่มมูลค่าโดย ให้อัตลักษณ์ของความยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า

1.4 ด้านเทคโนโลยี รู้จักศึกษาหาความรู้ สามารถเลือกใช้เทคโนโลยีที่สอดคล้องกับความต้องการ สภาพแวดล้อม ภูมิประเทศ สังคมไทย และสามารถพัฒนาเทคโนโลยีจากภูมิปัญญาของตนเอง ไม่พึ่งพาเทคโนโลยีจากภายนอกซึ่งอาจทำให้ต้องเสียเงินจำนวนมาก

1.5 ด้านเศรษฐกิจ ลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น รู้จักการออม ยึดหลักพออยู่พอกิน และสามารถอยู่ได้ด้วยตัวเองในระดับเบื้องต้น

2. ความพอเพียงระดับชุมชน เมื่อคนในชุมชนรู้จักความพอเพียง จะลดการเปรียบเทียบซึ่งกันและกัน ลดการอิจฉาริษยา เข้าใจความแตกต่างอย่างสร้างสรรค์ ส่งผลให้คนในชุมชนมีการรวมกลุ่มกันทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม ช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชน ด้วยความรู้รักสามัคคี รักษาเอกลักษณ์ ภาษา สร้างเทคโนโลยี จากภูมิปัญญาท้องถิ่น รู้จักใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม แสวงหาความรู้ สร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกันภายในชุมชนและนอกชุมชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การรวมกลุ่มอาชีพองค์กรการเงิน สวัสดิการชุมชน การช่วยดูแลรักษาความสงบ ความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัย ร่วมกันตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่มีแนวโน้มส่อไปในทางทุจริตอย่างสร้างสรรค์ ช่วยกันป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตในทางที่เหมาะสม รวมทั้งการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนมาสร้างประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม รอบคอบ เพื่อสร้างเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็ง และมีความเป็นอยู่ที่พอเพียง พื้นฟูทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืน คงอยู่ชั่วลูกชั่วหลาน ก่อให้เกิดสังคมที่เข้มแข็ง มีระบบตรวจสอบอย่างเข้มแข็งและมีความรู้ มีภูมิคุ้มกันทางสังคม

3. ความพอเพียงในภาคธุรกิจเอกชน ความมุ่งมั่นในผลประโยชน์หรือกำไรในระยะยาว มากกว่าระยะสั้น แสวงหาผลตอบแทนบนพื้นฐานของการแบ่งปันมุ่งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับ ประโยชน์อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งลูกค้า คู่ค้า ผู้ถือหุ้น และพนักงาน ขยายธุรกิจ อย่างค่อยเป็นค่อยไป มีความรู้และเข้าใจธุรกิจของตนเอง รู้จักลูกค้า ศึกษาคู่แข่ง และเรียนรู้การตลาด อย่างถ่องแท้ ผลิตในสิ่งที่ถนัดและทำตามกำลัง สร้างเอกลักษณ์ที่แตกต่างและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ อย่างต่อเนื่อง ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมสอดคล้องกับ ความต้องการและสภาพแวดล้อม มีการเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น มีความซื่อสัตย์ คำนึงถึงหลักคุณธรรม จริยธรรมและกฎหมาย รับผิดชอบต่อสังคม ป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญต้องสร้างเสริม ความรู้และจิตสำนึกให้แก่พนักงานอย่างเหมาะสม

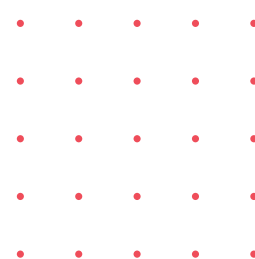
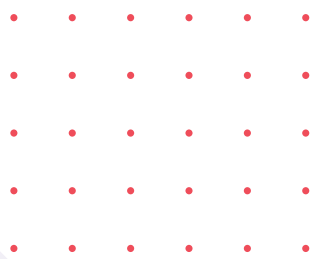
4. ความพอเพียงระดับประเทศ เป็นการบริหารจัดการประเทศโดยเริ่มจาก การวางรากฐาน ให้ประชาชนส่วนใหญ่อยู่อย่างพอเพียงและพึ่งตนเองได้ มีความรู้และคุณธรรม ในการดำเนินชีวิต จะเกิดการรวมกลุ่มของชุมชนหลาย ๆ แห่ง เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ สืบทอดภูมิ ปัญญา และร่วมกันพัฒนาตามแนวทาง เศรษฐกิจพอเพียงอย่างรู้จักสามัคคี เสริมสร้าง เครือข่าย เชื่อมโยงระหว่างชุมชน จังหวัดจนถึงระดับประเทศ ให้เกิดเป็นสังคมที่เข้มแข็ง มีระบบตรวจสอบ ด้วยคุณธรรมจริยธรรมและความรู้ ส่งผลให้ประเทศมีการทุจริตน้อยลง และพัฒนาอย่างยั่งยืนในที่สุด

บรรณานุกรม

- กฤษฎา แก้วเกลี้ยง. (2559). การสร้าง “พลเมืองที่พึงประสงค์” บนพื้นฐานการสร้างประชาสังคม : กลยุทธ์ในการฟื้นชีวาประชาธิปไตยที่ยั่งยืนของไทย. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 18 **เต็มชีวิต คืบชีวาประชาธิปไตย**. (18). (173 – 185). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- เกียรติศักดิ์ จีระธีรนาถ. (2539). การทุจริตในองค์กรและอาชญากรรมธุรกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : คู่แข่งบุคส์.
- คณะกรรมการ ป.ป.ช.. (2560). ยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ.2560 – 2564). นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2559). แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย. นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช.
- จาวรธรรม สุขุมาลพงษ์ และคณะ . (2556). **แนวโน้มนโยบายประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : รัฐสภา.
- โชคสุข กรกิตติชัย. (2560). การลดลงของตัวชี้วัดอันดับคอร์ปชั่นไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. **ความเป็นพลเมืองในประเทศไทย (Citizenship in Thailand)**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร. (2554). การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2555). การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education). กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ยงยุทธ ไชยพงศ์ และธานี ชัยวัฒน์. (2557). **คอร์ปชั่นในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสพการณ์ของหัวหน้าครวเรือน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ฝ่ายบริหารจัดการข้อมูล. (2560). **ศาสตร์พระราชาสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ : สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง. (2555). **ตามรอยพระราชดำริสู่ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554**. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน.
- วิทยากร เชียงกุล. (2549). **แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร.
- ศรีวิการ์ เมฆธวัชชัยกุล. (2554). การสัมมนาผู้บริหารการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ปี 2558. (เอกสารประกอบการสัมมนา). กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.
- ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. (2555). ปัญหาการคอร์รัปชันของไทย กรณีศึกษาสิงคโปร์และฮ่องกง. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต, (2559). **คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติ.
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต. (2560). **แผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.
- ศูนย์ศึกษาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน. (2560). **ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน จากบริบทของสังคมไทยสู่สังคมโลก**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สถาบันนโยบายการศึกษา. (2557). **แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา.
- สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย. (2558). **คอร์รัปชัน หลุมดำประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย.
- สวรรยา รัตนาช. (2556). วัฒนธรรมและค่านิยม ในสำนักงาน ป.ป.ช.. **จุลสารสำนักงาน ป.ป.ช. สุจริต**. 13(48), 24.
- สำนักงาน ก.พ.. (2559). **หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและการประยุกต์ใช้**. [ออนไลน์] สืบค้นได้จาก www.ocsc.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2558). **หลักสูตร คู่มือ และแนวทางการสร้างเครือข่ายภาครัฐต่อต้านการทุจริต**. กรุงเทพฯ : กระทรวงยุติธรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). **การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2559). **เอกสารการเรียนรู้ การเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมด้านการป้องกันการทุจริต**. นนทบุรี : สำนักงาน ป.ป.ช.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2559). **แผนแม่บท บูรณาการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579)**. นนทบุรี : สำนักงาน ป.ป.ช.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560). **เอกสารการเรียนรู้วิชาวัยใสใจสะอาด**. นนทบุรี : สำนักงาน ป.ป.ช.
- สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์. (2560) . **รายงานการวิจัย การศึกษาความเป็นพลเมืองของผู้เรียนในสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.
- Ariane Lambert-Mogiliansky, Mukul Majumdar, Roy Randner. (2011). **Strategic analysis of petty corruption: Entrepreneurs and bureaucrats**. [online] <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00590706>.
- Bernard Caillaud and Arinae Lambert-Mogiliansky. (2017) **Accountability in Complex Procurement Tenders**. [online] <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01547102>.
- Department for International Development. (2015). **why corruption matters: Understanding causes effects and how to address them**. London: Department for International Development

- Elodie Beth-Seo, Samiual De Jaegere. (2014). **Anti-Corruption Strategies: Understand what works, what doesn't why?**. Bangkok : UNDP.
- OECD. (2003). **Fighting Corruption What role for civil society? The experience of the OECD**. Paris: OECD.
- OECD. (2005). **Managing Conflict of Interest in the Public Sector**. Paris: OECD
- OECD, UNODC and World Bank. (2013). **Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business**.
- OECD. **Education for Integrity**. [ออนไลน์] สืบค้นได้จาก www.oecd.org/bov/ethics/integrity-educattion.html
- PricewaterhouseCoopers Consulting (Thailand). (2016). **Economic Crime in Thailand**. [ออนไลน์] สืบค้นได้จาก <https://www.pwc.com/th/en/publications/2016/economic-crime-thailand2016.pdf>
- Transparency International. (2017). **Corruption Perception Index 2017**. Berlin: Transparency International.
- United Nations, (2013). **An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme and Compliance Programme for Business**. New York : United Nations
- United Nations, (2007). **Indicator of Sustainable Development Guidelines and Methodologies**. 3rd edition. New York: United Nation



สำนักงานจัดการศึกษาทั่วไปและศิลปวิทยาศาสตร์
ชั้น 5 อาคารราชภัฏเฉลิมพระเกียรติ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
202 ตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50300
โทร. 053 885 393