

คณะกรรมการ ป.ป.ป. : กรณีศึกษาการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบ
ของข้าราชการการเมืองของไทย



พันตำรวจโท ภาณุเดช พัฒนธรรม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาระดับปริญญาตรี
ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


พ.ศ. 2537

ISBN 974-584-534-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 15231021

THE COMMISSION OF COUNTER CORRUPTION : A CASE STUDY OF
COUNTERING THE CORRUPTION OF THAI POLITICAL APPOINTEES



Police Lieutenant Colonel Panudeth Patthanatham

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Chulalongkorn University

1994

ISBN 974-584-534-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์ คณะกรรมการ ป.ป.ป. : กรณีศึกษาการควบคุมการทุจริตประพฤติมิชอบ
ของข้าราชการการเมืองของไทย


โดย พันตำรวจโท ภาณุเดช พัฒนธรรม

ภาควิชา การปกครอง

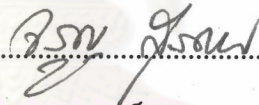
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ




บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

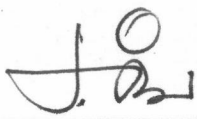

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรุงญู สุภาพ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)


..... กรรมการ
(ดร.ประสิทธิ์ ดำรงชัย)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



ภาคเดช พัฒนธรรม, พ.ด.ท. : คณะกรรมการ ป.ป.ป. : กรณีศึกษาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองของไทย (THE COMMISSION OF COUNTER CORRUPTION : A CASE STUDY OF COUNTERING THE CORRUPTION OF THAI POLITICAL APPOINTEES) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 215 หน้า.

ISBN 974-584-534-5

การทำวิจัยเรื่องนี้ มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ศึกษากระบวนการการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองของไทย โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. (2) ประสิทธิภาพของกลไกที่ใช้ควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองของไทย และ (3) ประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยมีสมมุติฐานว่า (1) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารไร้ความสามารถในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของข้าราชการการเมือง ที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (2) การจัดองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ป. รวมตลอดถึงการแต่งตั้งบุคลากร ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และยังไม่สามารถเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ของข้าราชการการเมือง ที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง

ผลการศึกษาพบว่า สมมุติฐานได้รับการยืนยัน กล่าวคือ การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองของไทย ที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมีอุปสรรค และตรงเท่าที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการด้านนี้อยู่ จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานและกลไกต่าง ๆ เช่น กฎหมาย บุคลากร รวมไปถึงการจัดองค์กรให้เอื้อประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง.....
สาขาวิชา การปกครอง.....
ปีการศึกษา 2536.....

ลายมือชื่อนิสิต รศ.ดร.ท. *P. Albon*.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *dk*.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ขึ้นมาได้ ด้วยความช่วยเหลือทางสติปัญญา ประสพการณ์ และทักษะในการวิจัย จากคณาจารย์ทั้งหลาย ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่า โดยให้คำปรึกษาแก่ข้าพเจ้าตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นท่านศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว รวมทั้ง ดร.ประสิทธิ์ ดำรงชัย เลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่าร่วมเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ซึ่งสละเวลาตรวจสอบแก้ไขในขั้นสุดท้ายจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จเป็นรูปเล่มขึ้นมาได้

ข้าพเจ้า ขอระลึกบุญคุณของ พล.ท.ประทีน พัฒนธรรม นางผกายรัตน์ พัฒนธรรม นายเชวง ศรีสวัสดิ์ นางสุดา ศรีสวัสดิ์ ผู้ให้โอกาสข้าพเจ้าได้ทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จขึ้นมาด้วยการสนับสนุนในทุกด้าน โดยเฉพาะกำลังใจอันยิ่งใหญ่ คือ นางวิณา พัฒนธรรม ด.ญ.ธันยมนต์ พัฒนธรรม ภรรยาและบุตรสาว ที่ทำให้ชีวิตข้าพเจ้ามีค่า

สุดท้ายนี้ข้าพเจ้าขอขอบคุณข้าราชการทุกคนของสำนักงาน ป.ป.ป. และคุณสุภีร์ รัตนาคินทร์ แห่งกองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป. ผู้ให้ความร่วมมืออย่างดียิ่งในด้านข้อมูล รวมทั้งการแจกแบบสอบถาม คุณประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบแต่ผู้ที่มีเจตจำนงอันแรงกล้าในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองของไทยทุกท่าน.

ภาณุเดช พัฒนธรรม

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ : คณะกรรมการป.ป.ป.: กรณีศึกษาการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองของไทย

ชื่อนิสิต : พันตำรวจโท ภาณุเดช พัฒนธรรม

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ

ภาควิชา การปกครอง

ปีการศึกษา 2537



บทคัดย่อ

การทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ศึกษาภูมิหลังของข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองของไทย โดย ป.ป.ป. (2) ประสิทธิภาพของกลไกที่ใช้ควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองของไทย และ (3) ศึกษาประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ป. โดยมีสมมุติฐานว่า (1) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารไร้ความสามารถในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (2) การจัดองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ป. รวมตลอดถึงการแต่งตั้งบุคคลากร ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินอย่างจริงจัง

ผลการศึกษาพบว่า สมมุติฐานได้รับการยืนยัน กล่าวคือ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญหลายประการคือ การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองของไทย ที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ และตรงเท่าที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการด้านนี้อยู่ จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานและกลไกต่าง ๆ เช่น กฎหมาย บุคคลากร รวมไปถึงการจัดองค์กรให้เอื้อประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน.



๗

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปประกอบ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	18
ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....	19
สมมติฐาน.....	19
วิธีการวิจัย.....	19
ความหมายของศัพท์สำคัญ.....	20
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	20
บทที่ 2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	21
การควบคุมฝ่ายบริหาร.....	21
นโยบายสาธารณะ.....	28
รูปแบบของนโยบายสาธารณะ.....	28
การนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	34
บทที่ 3 การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.....	39
ความหมายของคำว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.....	40
การฉ้อราษฎร์บังหลวง.....	48
การกินสินบนขาดสินบน.....	49

สารบัญ (ต่อ)

การคอร์รัปชัน.....	50
มูลเหตุหรือสาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.....	55
การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในทางการเมือง.....	66
การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่มีสาเหตุทางการเมือง.....	68
บทที่ 4 การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.....	73
การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย.....	73
ระบบการบริหารของรัฐ.....	76
รูปแบบของการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	81
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.....	91
การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในต่างประเทศ.....	100
บทที่ 5 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	116
ความไร้ความสามารถของคณะกรรมการ ป.ป.ป.	
ในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง.....	117
การจัดตั้งองค์กร ป.ป.ป.และการแต่งตั้งบุคลากร.....	127
ความเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป.....	128
ความเห็นของบุคคลทั่วไป.....	133
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ.....	138
สรุปผลการวิจัย.....	138
ข้อเสนอแนะ.....	143
บรรณานุกรม.....	148
ภาคผนวก.....	153
แบบสอบถาม.....	154
ผู้ตรวจการรัฐสภาของต่างประเทศ.....	158
คำบรรยายเรื่องการฟอกเงิน.....	205

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 ปริมาณเรื่องกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมืองกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบทั่วไป.....	117
2 ปริมาณเรื่องกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมืองกรณีรั่วรอยหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ.....	118
3 ปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ในกรณีมีการกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมือง.....	122
4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพและการควบคุมข้าราชการการเมือง.....	123
5 สาเหตุที่เรื่องกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมืองมีจำนวนน้อย.....	125
6 ความคิดเห็นการนำเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง มาเป็นข้ออ้างในการปฏิวัติรัฐประหารที่ผ่านมา กับความเกี่ยวเนื่องกับคณะกรรมการ ป.ป.ป.....	126
7 ความเห็นเรื่องการควบคุมการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง.....	128
8 ระดับการศึกษาของข้าราชการ ป.ป.ป.ที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการทุจริต ประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง.....	134
9 จำนวนเวลาในการปฏิบัติราชการในสำนักงาน ป.ป.ป.....	135
10 เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป.จำแนกตามตำแหน่งและระดับ.....	136

สารบัญรูปประกอบ

- 1 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....35
- 2 ผลงานด้านการป้องกันและปราบปราม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตั้งแต่ปี 2520-2536.....99



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย