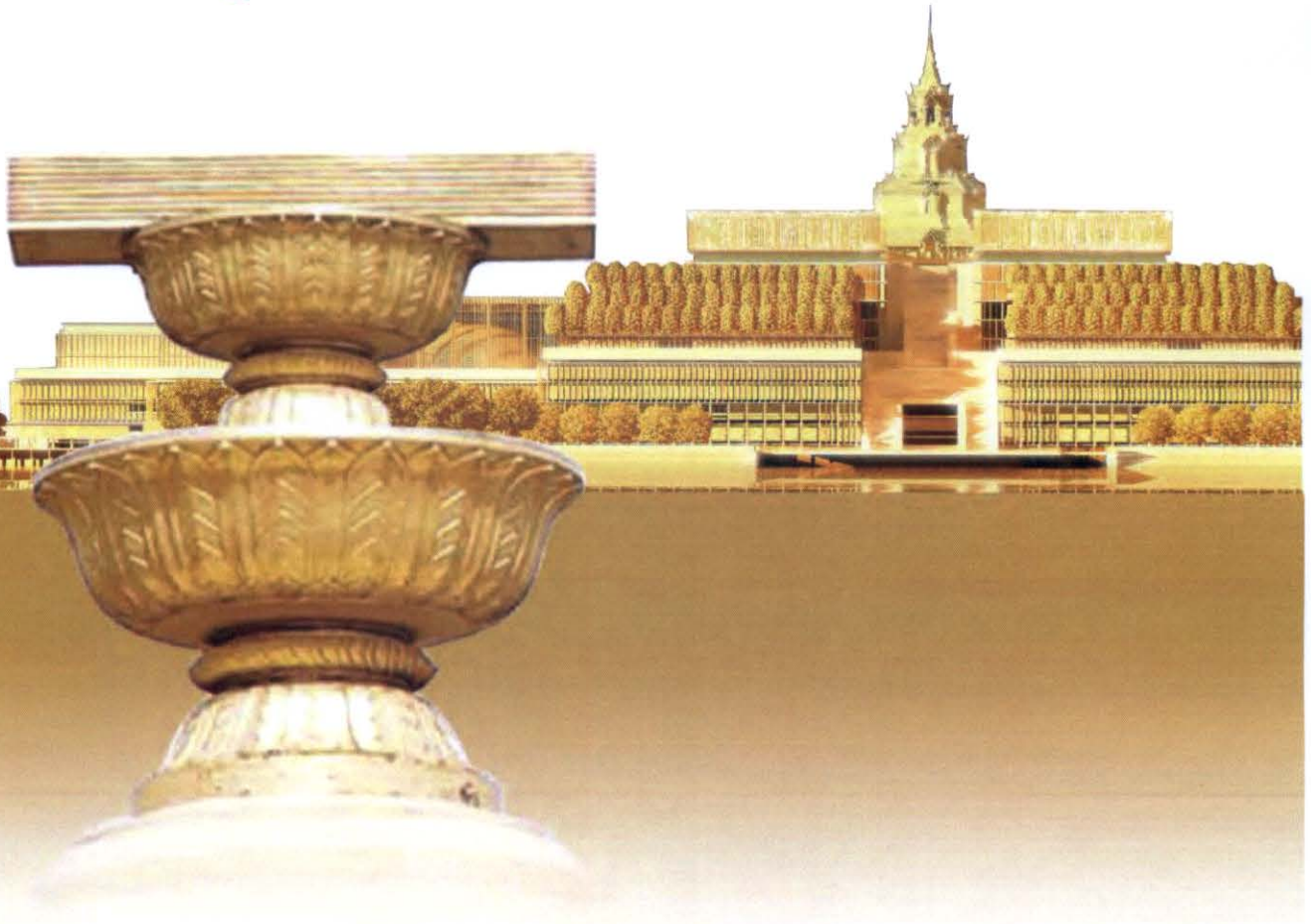




สารสังเขป
ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านอื่นๆ :
การเสริมสร้างมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม
ของผู้บริหารประเทศและประชาชน



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านอื่น ๆ : การเสริมสร้างมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม ของผู้บริหารประเทศและประชาชน

ปีที่พิมพ์	2557
จำนวนหน้า	60 หน้า
พิมพ์ครั้งที่ 1	จำนวน 500 เล่ม
จัดทำโดย	สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทรศัพท์ 0-2244-2060 โทรสาร 0-2244-2074 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทรศัพท์ 0-2357-3100 ต่อ 3125 โทรสาร 0-2357-3100 ต่อ 3122 ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300 Website: http://www.parliament.go.th
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 โทรศัพท์ 0-2244-2123

สามารถดูเอกสารรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ <http://www.parliament.go.th/library>

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย ร่วมกันจัดทำสาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านอื่น ๆ : **การเสริมสร้างมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและประชาชน** ขึ้น โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล สถิติ จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูป และความเห็นของนักวิชาการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนผู้สนใจทั่วไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหวังเป็นอย่างยิ่งว่า **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านอื่น ๆ : การเสริมสร้างมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและประชาชน** จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไป เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

สำนักวิชาการ

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2557

บทสรุปผู้บริหาร

ประเทศไทยปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสมายาวนานกว่า 80 ปี แต่ระบอบประชาธิปไตยของไทยยังไม่มีเสถียรภาพ สภาพการเมืองยังอ่อนแอและเผชิญกับวิกฤติหลายครั้ง ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และมีเสถียรภาพ

วิกฤติทางการเมืองและความแตกแยกในสังคมไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้สะท้อนปัญหาสำคัญหลายประการของประเทศ ทั้งการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมของนักการเมือง การทุจริตในวงราชการ การลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ และความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ รวมทั้งปัญหาความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงผลอันเกิดจากโครงสร้างทางอำนาจที่ถูกผูกขาดโดยชนชั้นนำ การบริหารราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการมีกฎหมายที่ขาดสภาพบังคับเท่านั้น แต่เกิดจากการย่อหย่อนในศีลธรรม จริยธรรม และระเบียบวินัยของคนในสังคม และรวมถึงการขาดจิตสำนึกด้านจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อประชาชนของผู้บริหารประเทศทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและรวมถึงประชาชนในประเทศเกิดจากสาเหตุหลักสองประการ คือ **ประการแรก** ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีนโยบายการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุลและยั่งยืน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 7 ที่ใช้ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2539 มุ่งเน้นการสร้างความเร็วเติบโตทางเศรษฐกิจและการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่งคั่งด้านรายได้ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและการสร้างความสมดุลของสังคม ทำให้สังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น และเกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม **ประการที่สอง** ปัญหาจากการขาดสภาพบังคับของกฎหมายและบทบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญกับการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม และมุ่งแก้ไขปัญหาความย่อหย่อนด้านจิตสำนึกของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังขาดกลไกที่เอื้อต่อการการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ซึ่งทำให้บทบัญญัติในประมวลจริยธรรมไม่เป็นผล และไม่สามารถขัดเกลาพฤติกรรมของบุคคลให้อยู่ในทำนองคลองธรรมได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อลดทอนอุปสรรคและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต แต่ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ไม่ได้ลดลง การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้ เพราะการพัฒนามาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมด้วยกฎหมาย ข้อบังคับ หรือประมวลจริยธรรม รวมทั้งการกำหนดบทลงโทษ เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น การมีคุณธรรมและจริยธรรมต้องเกิดขึ้นจากภายในของบุคคล ดังนั้น การปลูกฝังเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและต้องดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมาย แม้ไม่อาจเกิดผลในระยะเวลายันรวดเร็ว แต่ก็เป็นที่ละทิ้งไม่ได้

ดังนั้น บุคลากรในภาครัฐทุกระดับไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรได้รับการปลูกฝังและพัฒนาด้านคุณธรรมและจริยธรรม ให้ยึดมั่นในอุดมการณ์ที่ดั่งมารักษาซึ่งจะที่ให้ไว้แก่ประชาชน มีจิตสำนึกในการแก้ไขปัญหาตามวิถีทางประชาธิปไตย มุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ทุจริตหรือใช้อิทธิพลแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง อนึ่ง การเสริมสร้างมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศ จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบราชการด้วย ภาคราชการไทยยังถือเป็นกลไกสำคัญในการบริหารพัฒนาประเทศมาโดยตลอด บุคลากรในภาครัฐเป็นกำลังสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างเป็นรูปธรรม และมีบทบาทอย่างยิ่งในการผลักดันโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐบาล แม้ที่ผ่านมาได้เคยมีการปฏิรูปราชการครั้งใหญ่ภายหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 แล้ว แต่การปฏิรูประบบราชการครั้งนั้นก็ไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ และคนดีไม่ได้รับการเชิดชูหรือไม่ได้รับตำแหน่งสำคัญ ๆ อันจะช่วยผลักดันให้งานราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการครั้งใหม่จะเกิดเป็นผลสำเร็จได้ จำเป็นต้องมุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรให้เก่งและมีจริยธรรม คัดกรองและเลือกคนให้เข้ามาในระบบโดยยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรมด้วย โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการสร้างหรือปรับปรุงกฎระเบียบและกลไกมาตรการอื่น ๆ ให้ทันสมัย มีความชัดเจน และมีสภาพบังคับ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบในวงราชการ

จากการศึกษาประเทศตัวอย่าง คือ สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการสร้างมาตรฐานจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่าทั้งสองประเทศนี้มีกฎหมายและประมวลจริยธรรมที่มีความชัดเจนและมีสภาพบังคับ ซึ่งสามารถควบคุมและกำกับให้มีการปฏิบัติตามได้อย่างทั่วถึงและจริงจัง นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังประสบความสำเร็จในการสร้างคนและค่านิยมของสังคม โดยสิงคโปร์พัฒนาคนโดยมุ่งเน้นพัฒนาการศึกษาควบคู่ไปกับการปลูกจิตสำนึกของคนในชาติ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาสามารถสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ซึ่งเป็นรากฐานที่ทำให้ประชาชนชาวอเมริกันสามารถเลือกและควบคุมรัฐบาลของตนให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบต่อส่วนรวม

กรณีศึกษาของสิงคโปร์และสหรัฐอเมริกาสะท้อนให้เห็นว่า การปลูกจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม และการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เป็นวิธีการสร้างจริยธรรมให้แก่คนในชาติอย่างยั่งยืน โดยจะต้องดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ในบริบทของสังคมไทย สามารถนำหลักคำสอนทางศาสนามาใช้ประกอบได้ เพราะการดำเนินชีวิตของคนไทยมีความผูกพันกับศาสนา ซึ่งศาสนามีหลักธรรมคำสอนในการดำเนินชีวิตและมีกฎกติกาในการอยู่ร่วมกัน ศาสนาจึงมีบทบาทสำคัญในการชี้นำให้ระบอบการปกครองเป็นไปตามครรลองของสังคม เกิดสันติ และมีโครงสร้างการเมืองการปกครองที่ยุติธรรมและชอบธรรม

ดังนั้น ประชาชนทุกวัยทุกอาชีพก็ควรได้รับการปลูกฝังค่านิยมที่ดีงามเช่นกัน การจะพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญและเข้มแข็ง ปัจจัยสำคัญคือพฤติกรรมของประชาชนและผู้บริหารประเทศ ซึ่งจะต้องขัดเกลาไปพร้อม ๆ กัน ไม่จำเป็นต้องจำกัดกลุ่มเป้าหมายไว้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น การที่ประเทศจะเป็นอย่างไร จะมีระบบการเมือง สังคม เศรษฐกิจอย่างไร และจะมีรัฐบาลแบบไหน ประชาชนในประเทศนั้นย่อมเป็นผู้กำหนด

ในท้ายที่สุดแล้ว ไม่ว่าจะประเทศไทยจะเดินหน้าปฏิรูปด้านใดก็ตาม ก็ไม่อาจละเลยเรื่องการพัฒนาจิตใจของคนในชาติได้ การที่คนในชาติมีคุณธรรม จริยธรรม รู้หน้าที่ และมีพฤติกรรมของการเป็นพลเมืองดี ย่อมเป็นปัจจัยเอื้อให้ได้คนดีมาบริหารประเทศ และเป็นการเกื้อหนุนให้ประเทศพัฒนาไปอย่างก้าวหน้า และยั่งยืนอีกด้วย

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทสรุปผู้บริหาร	ก
สารบัญ	จ
บทนำ	1
ที่มาและสภาพปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรมในประเทศไทย	3
ความหมายและความสำคัญของคุณธรรมและจริยธรรม	11
ธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการแผ่นดิน	19
ศาสนากับการสร้างคุณธรรมและจริยธรรม	24
การเสริมสร้างมาตรฐานจริยธรรมของต่างประเทศ	29
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	40
บรรณานุกรม	43

บทนำ

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ซึ่งยาวนานกว่า 80 ปีแล้ว แต่ระบอบประชาธิปไตยของไทยยังล้มลุกคลุกคลานมา โดยตลอด การเมืองและระบบราชการของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการตอบสนองการพัฒนา ประเทศและความต้องการของประชาชน มีการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่าง กว้างขวาง นักการเมืองและข้าราชการยังนิยมการใช้อำนาจและระบบอุปถัมภ์มากกว่าการใช้กฎหมาย ซึ่งทำให้ระบบการเมืองขาดความชอบธรรม ระบบราชการไม่มีธรรมาภิบาล เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาได้ ไม่เต็มศักยภาพ และสังคมมีความอ่อนแอ สาเหตุพื้นฐานของปัญหาเหล่านี้เกิดจากสังคมไทยมีค่านิยมทาง วัตถุนิยม การพัฒนาที่ผ่านมาไม่มีคุณธรรมระหว่างมิติทางวัตถุกับจิตใจ ไม่มีการรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมที่ดีงาม อย่างจริงจัง ระบบการศึกษายังไม่มีประสิทธิภาพในการสร้างพฤติกรรมที่เหมาะสมให้แก่เด็กและเยาวชน ประกอบกับระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมก็ไม่อาจควบคุมแก้ไขพฤติกรรมของบุคคลได้ และ ที่สำคัญผู้บริหารประเทศก็ไม่ได้เป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ประชาชน สิ่งเหล่านี้ทับถมอยู่ในสังคมไทย มานานจนส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารประเทศ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 สถาปณารูป แห่งชาติจะดำเนินการศึกษาและเสนอแนะการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเมือง การบริหารราชการ แผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา เศรษฐกิจ พลังงาน สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม สื่อสารมวลชน และสังคม นอกจากนี้แล้ว สถาปณารูปแห่งชาติยังสามารถดำเนินการศึกษา และเสนอแนะการปฏิรูปในด้านอื่น ๆ เพิ่มเติมได้ อาทิ การพัฒนาวิถีชีวิต ศิลปวัฒนธรรม เอกลักษณ์ของชาติ วัฒนธรรมทางการเมือง การปลูกฝังและเผยแพร่ค่านิยมที่เหมาะสมต่อสังคมไทย ความสามัคคีปรองดองของ คนในชาติ ความมีระเบียบวินัย และคุณธรรมจริยธรรม ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงปัญหาของประเทศที่สะสม มายาวนาน รากฐานของปัญหาทั้งหลายล้วนเกิดจากความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมและจริยธรรมเป็นหลัก ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่การปฏิรูปประเทศในครั้งนี้ควรให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างมาตรฐานคุณธรรม และจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและประชาชน

ดังนั้น **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยฉบับนี้** จึงนำเสนอ**ประเด็นการเสริมสร้าง มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและประชาชน** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้าง ความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาความอ่อนแอในด้านคุณธรรมและจริยธรรมของคนในสังคมไทย กระตุ้นให้มี การพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันการ ทุจริตและปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้มีธรรมาภิบาล สร้างมาตรการกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมของสังคมไทย รวมทั้งร่วมกันแก้ไขปัญหาการขาดคุณธรรม จริยธรรม และความไร้ระเบียบวินัยที่สะสมมานานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ การปลูกฝังค่านิยมและการสร้างพฤติกรรม ที่ดีงามต้องใช้เวลาอันนาน แต่ก็เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการด้วยความอดทนและเป็นเรื่องในทุกภาคส่วนของสังคม

ต้องร่วมมือกัน เพราะคุณธรรม จริยธรรม และพฤติกรรมที่ดีของผู้บริหารประเทศและประชาชน เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าอย่างยั่งยืน และทำให้คนในชาติอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข

ประเด็นสำคัญที่นำเสนอมีดังต่อไปนี้ คือ

- ที่มาและสภาพปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรมในประเทศไทย
- ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรม
- ธรรมชาติของการบริหารราชการแผ่นดิน
- ศาสนากับการสร้างคุณธรรมและจริยธรรม
- การเสริมสร้างมาตรฐานจริยธรรมของต่างประเทศ
- บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ที่มาและสภาพปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรมในประเทศไทย

วิกฤติทางการเมืองและความแตกแยกในสังคมไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้สะท้อนปัญหาสำคัญหลายประการของประเทศ ทั้งการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมของนักการเมือง การทุจริตในวงราชการ การลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ และปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงผลอันเกิดจากโครงสร้างทางอำนาจที่ถูกผูกขาดโดยชนชั้นนำ การบริหารราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการมีกฎหมายที่ขาดสภาพบังคับเท่านั้น แต่เกิดจากการขาดจิตสำนึกด้านจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อประชาชนของผู้บริหารประเทศทั้งนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หากย้อนไปในอดีต นับตั้งแต่การรัฐประหารล้มรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ที่มีพลเรือ เอกสัจ จลอยุธยา เป็นผู้นำในการยึดอำนาจ และมีการแต่งตั้งให้พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา ได้แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยจากระยะของการเปิดเสรี ไปสู่ระยะของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และระยะของการสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตย (อ้างใน ทิพย์พรรณ นพวงศ์ ณ อยุธยา, พิกุลทอง รุจิราภา และกัญญารัตน์ ปั่นทอง, 2542, น.51) ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ยังเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับสังคมไทยที่กำลังรับอิทธิพลตะวันตกเข้ามาในประเทศ โดยเฉพาะค่านิยมแบบอเมริกันที่มุ่งเน้นให้คุณค่าทางวัตถุหรือสิ่งที่เป็นรูปธรรม ค่านิยมทางวัตถุได้เข้ามาแรงและรวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ประกอบกับลักษณะทางการเมืองที่ยึดตัวบุคคลและอำนาจเงินเป็นสำคัญ ทำให้การเมืองไทยถูกผูกขาดโดยคนเฉพาะกลุ่ม และสิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นปัญหามากขึ้นเมื่อเศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้า กลุ่มธุรกิจและชนชั้นกลางในเมืองเข้ามามีบทบาทสำคัญทางการเมืองและการบริหารประเทศ มีระบบทุนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองจนนำไปสู่ “ธุรกิจการเมือง” และการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง (ทิพย์พรรณ นพวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ, 2542, น. 51)

จากเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นหลายครั้งในอดีต และรวมถึงวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2540 สะท้อนให้เห็นว่าที่ผ่านมาประเทศไทยเน้นการพัฒนาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาสังคม การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการสร้างคุณธรรมและจริยธรรมของคนในชาติ การที่ประเทศมุ่งพัฒนาทางวัตถุโดยละเลยการพัฒนาทางด้านจิตใจ ทำให้คนในสังคมไม่มีภูมิคุ้มกันเมื่อเกิดสิ่งยั่วยุ ไม่ว่าจะอำนาจ ความร่ำรวย หรือลาภยศตำแหน่ง ประกอบกับเข้าใจว่าสิ่งเหล่านี้คือความสุขและเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ของสังคม ทำให้ต้องแสวงหาแม้ว่าการได้มานั้นไม่ถูกต้องเหมาะสมก็ตาม สำหรับเหตุการณ์ล่าสุด ปัญหาการเมืองและความแตกแยกของคนในชาตินับตั้งแต่การรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2549 จนถึงการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ล้วนแล้วแต่มีที่มาจากการขาดสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยึดหลักความรับผิดชอบต่อหลักนิติธรรม และหลักคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติ

หน้าที่ ส่งผลให้การบริหารจัดการภาครัฐด้วยประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ในวงกว้าง มีการใช้งบประมาณไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ มีการพึ่งพาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในลักษณะต่างตอบแทน ตลอดจนปัญหาทางพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของบุคคล เช่น เรื่องผู้สาว และการแสดงกิริยาก้าวร้าว เป็นต้น

องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งเป็นองค์การภาคประชาสังคม ระดับโลกในด้านการต่อต้านปัญหาคอร์รัปชัน ได้จัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) ประจำปี พ.ศ. 2556 พบว่า ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ 102 จากการจัดอันดับทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลก สำหรับอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันของ 10 ประเทศในอาเซียน ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 5 ซึ่งมีอันดับต่ำกว่าสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ตามลำดับ แต่อยู่ในอันดับที่ดีกว่าอินโดนีเซีย เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา ตามลำดับ (มูลนิธิองค์การเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, 2557)

ตาราง 1 ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปีของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2538 – 2556

พ.ศ.	คะแนน	อันดับ	จำนวนประเทศ
2538	2.79 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	34	41
2539	3.33 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	37	54
2540	3.06 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	39	52
2541	3.00 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	61	85
2542	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	68	98
2543	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	60	90
2544	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	61	91
2545	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	64	102
2546	3.30 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	70	133
2547	3.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	64	146
2548	3.80 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	59	159
2549	3.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	63	163
2550	3.30 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	84	179
2551	3.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	80	180
2552	3.40 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	84	180
2553	3.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	78	178

พ.ศ.	คะแนน	อันดับ	จำนวนประเทศ
2554	3.40 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	80	183
2555	37 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	88	176
2556	35 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	102	177

ที่มา: มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2556

จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปีของประเทศไทยโดยการสำรวจขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ประเทศไทยไม่เคยได้คะแนนเกินครึ่ง และสถานการณ์คอร์รัปชันของไทยยังอยู่ในระดับต่ำ หากพิจารณาจากอันดับของไทยที่ลดลงในบางปีก็มีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ อย่างเช่น ระหว่าง พ.ศ. 2548 – 2550 เป็นช่วงเวลาที่เกิดความผันผวนทางการเมือง จนเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 อันดับของไทยในช่วงเวลานั้นก็ลดลงอย่างต่อเนื่อง และจึงค่อยปรับดีขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม อันดับของไทยก็ลดลงอย่างเด่นชัดอีกครั้งใน พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556 เมื่อการเมืองไทยอยู่ในสภาพวิกฤติอีกครั้ง ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าปัญหาการเมืองไทยมีความสัมพันธ์กับการทุจริตคอร์รัปชันและการขาดจิตสำนึกที่ดีของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการแถลงผลงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ช่วงเดือนตุลาคม - ธันวาคม พ.ศ. 2556 คณะกรรมการฯ มีมติในความรับผิดชอบที่ต้องพิจารณาถึง 9,477 เรื่อง และได้ระบุว่า การจัดซื้อจัดจ้างโครงการภาครัฐมีตัวเลขการทุจริตกว่า 1 แสนล้านบาทต่อปี (สถาบันพระปกเกล้า, 2557) ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความเสื่อมถอยทางจริยธรรมของผู้บริหารประเทศ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการแก่งแย่ง การเอารัดเอาเปรียบกัน ขาดความสามัคคี ไม่เคารพสิทธิของผู้อื่น และขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ทำให้สังคมขาดความสงบสุข และเสียโอกาสในการเติบโตทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยได้ตระหนักถึงการพัฒนาคน ปลูกจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม โดยการเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาประเทศให้เกิดความสมดุลทั้งด้านวัตถุและจิตใจ มีรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการสร้างกฎระเบียบและกลไกต่าง ๆ เพื่อสร้างมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งสร้างกระบวนการเพื่อตรวจสอบการทำงานของภาครัฐให้มีความโปร่งใส โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย แต่เหตุใดยังมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างหนัก นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความซื่อสัตย์สุจริต ในขณะที่ประชาชนบางส่วนรับได้กับการทุจริตและการประพฤติเช่นนั้น ทั้งที่เป็นภัยร้ายแรงที่ทำลายความมั่นคงของชาติ

ในที่นี้ จึงขออธิบายประเด็นที่เป็นปัญหาและจุดอ่อน ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จในการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและประชาชน ดังนี้

- **ปัญหาจากแนวคิดและทิศทางในการพัฒนาประเทศ**

วิกฤติเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 ได้สะท้อนผลการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุลและยั่งยืน ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาในอดีตที่เน้นการเติบโตทางวัตถุเป็นหลัก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 7 ที่ใช้ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2539 มุ่งเน้นการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจและการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่งคั่งด้านรายได้ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและการสร้างความสมดุลของสังคม ทำให้สังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น และก่อให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม อาทิ การย่อหย่อนทางศีลธรรม จริยธรรม ขาดระเบียบวินัย ขาดความสามัคคี และเอาไรต์เอาเปรียบกัน ส่งผลให้วิถีชีวิตและค่านิยมดั้งเดิมที่ดีงามของไทยเริ่มลดลง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป., น. 2) ปัญหาเหล่านี้มีผลต่อระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐและภาคเอกชนที่ขาดความโปร่งใส ขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณในการดำเนินงาน ดังที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนเมื่อฟองสบู่เศรษฐกิจแตกเมื่อ พ.ศ. 2540 ทั้งเรื่องการเอื้อประโยชน์หรือการปล่อยกู้ให้แก่ญาติพี่น้องเพื่อนฝูง การมีผลประโยชน์ทับซ้อน การกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการทุจริตคอร์รัปชัน (ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์, 2552, น. 29) ดังนั้น การเติบโตอย่างรวดเร็วของประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมามีอยู่บนรากฐานของความประมาท ระบอบประชาธิปไตยไม่ได้มีการพัฒนาอย่างสมบูรณ์ นอกจากการเลือกตั้งแล้วประชาชนก็ไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารปกครองประเทศอย่างที่ควรจะเป็น ภาครัฐขาดการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อหย่อนจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม และไม่คำนึงถึงประโยชน์ของชาติและประชาชนเป็นหลัก

ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยได้ปรับแนวคิดในการพัฒนาประเทศ จากเดิมที่เน้นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นเรื่องการพัฒนาคนและสังคมไปพร้อมกัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) เป็นต้นมา จึงปรับแนวทางการพัฒนาในลักษณะให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ให้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และใช้วิธีการพัฒนาแบบองค์รวมที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันอย่างสมดุล และน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานแก่พสกนิกรชาวไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2517 มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, น. ก – ข)

ปัจจุบัน เศรษฐกิจไทยมีความเข้มแข็งมากกว่าเดิม ไม่มีปัญหาที่เคยก่อให้เกิดวิกฤติในครั้งก่อน แต่ก็มีประเด็นความเสี่ยงใหม่ ๆ เกิดขึ้น เนื่องด้วยมีการเปิดประเทศมากขึ้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมจึงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ สังคมไทยมีวัฒนธรรมบริโภคนิยมเพิ่มขึ้น ในขณะที่ยังไม่มีภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็ง ยังคงประสบกับปัญหาด้านธรรมาภิบาล (ประสพโชค มั่งสวัสดิ์ และนิรมล อริยาภาภมล, 2555, น. 13) รวมทั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ที่ฝังรากลึกในสังคมไทย

มาอย่างยาวนานจนการทุจริตนั้นเกิดเป็นกระบวนการและทำกันเป็นระบบ มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลจำนวนมากจนมีความซับซ้อนและยากที่จะตรวจสอบ (สถาบันพระปกเกล้า, 2557)

แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 8 จนถึงฉบับที่ 11 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนให้มีความสุขที่สมดุลระหว่างมิติทางวัตถุกับจิตใจ แต่ก็ยังไม่เป็นผลสัมฤทธิ์ สิ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญคือ การไม่สามารถนำแผนและนโยบายไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ระบบกฎหมายและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง ภาคประชาสังคมยังไม่เข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และข้อสำคัญคือผู้บริหารประเทศยังไม่จริงจังกับการขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม และไม่ใช่วิธีที่ดีให้แก่ประชาชน

● **ปัญหาจากการขาดสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาในอดีตของไทย ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาที่ตนเป็นสมาชิกในทำนองเดียวกัน แต่มีไม่น้อยที่ผู้กล่าวถ้อยคำปฏิญาณเหล่านี้ไม่อาจรักษาสัจจะวาจาได้ กลับใช้อำนาจไปในทางทุจริตจนทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองและการบริหารประเทศดังที่ปรากฏในทุกยุคทุกสมัย (บุญเลิศ คชายุทธเดช, ม.ป.ป., น.1) ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่รัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้สร้างกลไกที่มีสภาพบังคับ หรือมีบทลงโทษแก่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้มีความสำคัญกับการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม และมุ่งแก้ไขปัญหาคความย่อหย่อนด้านจิตสำนึกของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ มีธรรมาภิบาล โปร่งใส และตรวจสอบได้ ดังปรากฏในมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังไม่มีความบังคับ ขาดกลไกสำคัญอันจะช่วยให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง ทั้งยังกำหนดไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานใดบ้างที่จะต้องจัดทำประมวลจริยธรรม และหน่วยงานใดจะทำหน้าที่ดูแลการจัดทำและบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ ตัวอย่างเช่น ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542 ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2545 ได้ตราขึ้นเพื่อกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้ไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม แต่โทษที่กำหนดไว้

ในประมวลจริยธรรมทั้งสองฉบับนี้ ก็มีเพียงการตักเตือน ตำหนิ หรือประณามเท่านั้น และแม้มีคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภาเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีการถือปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัดหรือจริงจังแต่อย่างใด (สำนักกฎหมายกองบรรณาธิการ, 2552 น. 12) หรือแม้แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543 ก็มีการกำหนดแต่เพียงว่า หากพบการประพฤติปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบนี้ ให้เป็นดุลยพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะดำเนินการตามควรแก่กรณี ซึ่งเท่ากับว่าระเบียบดังกล่าวไม่มีความชัดเจนว่าจะให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการอย่างไรกับผู้กระทำความผิด และยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษอีกด้วย (ธานินทร์ ภิรมย์วิเชียร, 2552, น. 28)

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญขาดกลไกที่เอื้อต่อการการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม บทบัญญัติในประมวลจริยธรรมย่อมไม่เป็นผล และไม่สามารถขัดเกลาพฤติกรรมของบุคคลให้อยู่ในทำนองคลองธรรมได้ ทำให้นักการเมืองรวมทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายสร้างอิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์โดยมิชอบให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ซึ่งส่งผลต่อศักดิ์ศรีขององค์กร และบั่นทอนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (ศรีษฐา ดาราสร, 2550)

จากข้อบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อลดทอนอุปสรรคและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต โดยมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำประมวลจริยธรรมอันประกอบด้วยกลไกและระบบในการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด หากเป็นการกระทำความผิดร้ายแรง ก็ให้ส่งเรื่องแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ สำหรับการพิจารณา การสรรหา การกลั่นกรอง หรือการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในภาครัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษ ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลด้วย นอกจากนี้ มาตรา 280 ยังได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมอีกด้วย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขกลไกในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมให้มีความชัดเจนและจริงจังมากกว่าที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ก็ได้จัดทำประมวลจริยธรรมของตนเอง โดยอย่างน้อยประกอบด้วย “มาตรฐานจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก” (Core Value) ซึ่งกำหนดโดยผู้ตรวจการแผ่นดินก็ตาม แต่ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ไม่ได้ลดลง การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการ

การเมืองและข้าราชการก็ยังคงมีอยู่ นักการเมืองที่มีประวัติต่างพร้อยหรือเคยถูกกล่าวหาว่าทุจริตและประพฤติมิชอบก็ยังคงได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศ มีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งมีความแนบเนียนมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์พวกพ้องของตนเอง การไม่แก้ไขกฎหมายที่อาจจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจของครอบครัวหรือพวกพ้อง การวางตัวไม่เป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกรับสินบนการซื้อขายตำแหน่งสำคัญ ๆ เช่น ตำแหน่งในคณะกรรมการธิการ และตำแหน่งผู้นำองค์กรอิสระ เป็นต้น (ศิรัชญา ดาราธร, 2550)

แม้ว่าประเทศไทยได้มีการพัฒนามาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมโดยวิธีการบัญญัติให้มีกฎหมาย ข้อบังคับ หรือประมวลจริยธรรม รวมทั้งการกำหนดบทลงโทษแล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาคอรัปชันที่ปลายเหตุเท่านั้น การจะให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกด้านจริยธรรมภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว คงจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก การปลูกฝังต้องเริ่มตั้งแต่เด็กและต้องใช้เวลา ดังนั้น การจะพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญและเข้มแข็ง ปัจจัยสำคัญคือพฤติกรรมของประชาชนและผู้บริหารประเทศ ซึ่งจะต้องซัดเซไปพร้อม ๆ กัน ไม่จำเป็นต้องจำกัดกลุ่มเป้าหมายไว้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (สำนักกฎหมาย กองบรรณาธิการ, 2552 น. 16) การที่ประเทศจะเป็นอย่างไร มีระบบการเมือง สังคม เศรษฐกิจอย่างไร และมีรัฐบาลแบบไหน ประชาชนในประเทศนั้นย่อมเป็นผู้กำหนด เหมือนดังสุภาษิตในทางรัฐศาสตร์ที่ว่า “People Get the Government They Deserve” ซึ่งสะท้อนให้เห็นความเป็นจริงในรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นอย่างไร บุคคลที่เข้ามาปกครองตนก็ย่อมเป็นเช่นนั้น (ธานินทร์ กรีวิเชียร, 2552, น. 48)

ในการนี้ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ตระหนักถึงปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรมในสังคมไทยและเรื่องการพัฒนาคน โดยได้มอบค่านิยม 12 ประการ ให้แก่กำลังพลและประชาชนยึดถือปฏิบัติตาม ซึ่งทางกระทรวงศึกษาธิการก็ได้นำค่านิยมทั้ง 12 ประการนี้ มาปรับเป็นบทกลอนเพื่อให้โรงเรียนทั่วประเทศนำไปสอนนักเรียนให้ท่องจำและนำไปปฏิบัติตามเช่นกัน โดยมีจุดมุ่งหมายให้เด็กและเยาวชนไทยมีค่านิยมที่ดีงาม สามารถพัฒนาตัวเองทั้งด้านความรู้ ความสามารถ คุณธรรมและจริยธรรมไปพร้อม ๆ กัน สำหรับค่านิยมหลักของคนไทย 12 ประการประกอบด้วย

1. มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
2. ซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน มีอุดมการณ์ในสิ่งที่ดีงามเพื่อส่วนรวม
3. กตัญญูต่อพ่อแม่ ผู้ปกครอง ครูบาอาจารย์
4. ใฝ่หาความรู้ หมั่นศึกษาเล่าเรียนทั้งทางตรงและทางอ้อม
5. รักษาวัฒนธรรมประเพณีไทยอันดีงาม
6. มีศีลธรรม รักษาความสัตย์ หวังดีต่อผู้อื่น เผื่อแผ่และแบ่งปัน
7. เข้าใจเรียนรู้การเป็นประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ถูกต้อง
8. มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย ผู้น้อยรู้จักการเคารพผู้ใหญ่

9. มีสติรู้ตัว รู้คิด รู้ทำ รู้ปฏิบัติตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
10. รู้จักดำรงตนอยู่โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
11. มีความเข้มแข็งทั้งร่างกาย และจิตใจ ไม่ยอมแพ้ต่ออำนาจฝ่ายต่ำ หรือกิเลส มีความละอายเกรงกลัวต่อบาปตามหลักของศาสนา
12. คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และของชาติมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง (เจริญสุขทรัพย์, 2557)

ดังนั้น การปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่คนทุกวัยทุกอาชีพในสังคมจึงเป็นเรื่องสำคัญ และควรเป็นวาระแห่งชาติที่มีการดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ให้ทุกคนได้ตระหนักถึงคุณค่าด้านคุณธรรมและจริยธรรมมากกว่าวัตถุ กล่าวที่จะเลือกคนดีมีความสามารถเข้ามาทำหน้าที่แทนตน เพื่อให้ได้รัฐบาลและผู้บริหารที่เก่งควบคู่กับการมีจริยธรรมและสำนึกต่อประเทศชาติ นอกจากนี้ ประชาชนต้องคอยติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมืองหรือผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทน เพื่อควบคุมให้บุคคลเหล่านั้นดำเนินงานตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะและเป็นไปด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน

ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรม

จริยธรรมคือสำนึกของบุคคลที่เกิดจากการรู้ผิด รู้ชอบ รู้ว่าสิ่งใดดี สิ่งใดไม่ดี สิ่งใดควรทำ สิ่งใดไม่ควรทำ โดยแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมที่ตีงาม ซึ่งแตกต่างจากกฎหมาย ที่เป็นกฎเกณฑ์ควบคุมพฤติกรรมของบุคคลแต่ไม่อาจควบคุมหรือขัดเกลาความนึกคิดได้ ในบทนี้จึงขอเสนอความหมายและแนวคิดของคุณธรรมและจริยธรรมโดยสังเขป เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างค่านิยมและหลักเกณฑ์การประพฤติที่ตีงามของผู้บริหารประเทศและประชาชน ดังนี้

1. ความหมาย

คุณธรรม (Morality/Virtue) และจริยธรรม (Ethics) เป็นคำศัพท์ที่มีความหมายใกล้เคียงกันทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

“**คุณธรรม**” หมายถึง สภาพคุณงามความดี เป็นสภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ ซึ่งสามารถแยกออกเป็นสองความหมาย คือ

1) ความประพฤติตีงาม เพื่อประโยชน์สุขแก่ตนเองและสังคม ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักศีลธรรมทางศาสนา ค่านิยมทางวัฒนธรรม ประเพณี หลักกฎหมาย จรรยาบรรณวิชาชีพ

2) การรู้จักไตร่ตรองว่าอะไรควรทำ ไม่ควรทำ และอาจกล่าวได้ว่าคุณธรรมคือจริยธรรม แต่ละข้อที่นำมาปฏิบัติจนเป็นนิสัย เช่น เป็นคนซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน มีความรับผิดชอบ เป็นต้น

“**จริยธรรม**” แปลว่า ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม ซึ่งก็คือ กฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์เอง ความเป็นผู้มีปัญญาและเหตุผล ทำให้มนุษย์มีมโนธรรม รู้จักแยกแยะความถูก ผิด ควร ไม่ควร **จริยธรรมมีลักษณะ ๔ ประการ** คือ

1) การตัดสินใจทางจริยธรรม (Moral Judgment) บุคคลจะมีหลักการของตนเอง เพื่อตัดสินใจการกระทำของผู้อื่น

2) หลักการของจริยธรรมและการตัดสินใจเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลก่อนที่จะปฏิบัติการต่าง ๆ ลงไป

3) หลักการทางจริยธรรมเป็นหลักการสากลที่บุคคลใช้ตัดสินใจในการกระทำสิ่งต่าง ๆ

4) ทักษะเกี่ยวกับจริยธรรมได้มาจากความคิดของบุคคลหรืออุดมคติของสังคมจนเกิดเป็นทักษะในการดำรงชีวิตของตน และของสังคมที่ตนอาศัยอยู่ (อ้างใน กิตติยา โสภณโกไคย, ม.ป.ป., น. 3)

นอกจากนี้ **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐** ได้กำหนดความหมายของ “**คุณธรรม**” ว่า สิ่งที่มีคุณค่า มีประโยชน์ เป็นความดีงาม เป็นมโนธรรม เป็นเครื่องประดับประดาใจให้เกิดเกียรติยศความซื่อ กลัวบาป ใฝ่ความดี เป็นเครื่องกระตุ้นผลักดันให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ เกิดจิตสำนึกที่ดีมีความสงบเย็นภายใน เป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝังโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดขึ้นและเหมาะสมกับความต้องการในสังคมไทย และคำว่า “**จริยธรรม**” หมายถึง กรอบหรือแนวทางอันตีงาม

ที่พึงปฏิบัติ ซึ่งกำหนดไว้สำหรับสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยงดงาม ความสงบร่มเย็นเป็นสุข ความรักสามัคคี ความอบอุ่น มั่นคงและปลอดภัยในการดำรงชีวิต

สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คุณธรรมและจริยธรรมระดับบุคคลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากหลักการอิสรภาพ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาธิปไตยมีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ หากผู้ปกครองไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม และประชาชนก็ไม่รู้หน้าที่ของตนเองที่มีต่อส่วนรวม สังคมก็จะไร้ระเบียบและเกิดความวุ่นวายได้

คุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลที่มีต่อสังคมในสังคมประชาธิปไตย ต้องประกอบด้วยรูปแบบสร้างสรรค์เชิงบวกในบทบาทของการร่วมพัฒนาและการแก้ไขปัญหาของสังคมด้านต่าง ๆ อาทิ

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจประเด็นสาธารณะอย่างแข็งขัน
- 2) การมีส่วนร่วมในการกระทำเพื่อส่วนรวมด้วยความเต็มใจ
- 3) การสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
- 4) การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง/เคารพในกฎกติกาของสังคม
- 5) การติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและหน่วยงานของรัฐ (กิตติยา โสภณโสภา, ม.ป.ป., น. 4-5)

2. ความสำคัญของคุณธรรมและจริยธรรม

คุณธรรมและจริยธรรมเป็นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ทุกคน ถ้าบุคคลใดขาดคุณธรรมและจริยธรรม ผลร้ายย่อมเกิดแก่ตนเองและสังคม สังคมที่มีคนบกพร่องทางคุณธรรมและจริยธรรมมาก สังคมมักวุ่นวายและไร้ความสุข ดังจะเห็นได้จากวิกฤติศรัทธาในวิชาชีพหลายแขนงในปัจจุบัน ทั้งในวงการวิชาชีพครู แพทย์ ตำรวจ ทหาร หรือนักการเมือง เป็นต้น

คุณธรรมและจริยธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อชีวิตและสังคม มีส่วนสำคัญที่จะนำความสงบสุขและความเจริญก้าวหน้ามาสู่สังคมนั้น ๆ เพราะเมื่อคนในสังคมมีคุณธรรมและจริยธรรม จิตใจก็ย่อมสูง มีความสะอาด และความสว่างในจิตใจ จะทำการสิ่งใดก็ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน ไม่ก่อให้เกิดทุกข์แก่ตนเองและผู้อื่น เป็นบุคคลที่มีคุณค่า มีประโยชน์ต่อสังคม (รัตนวดี โชติภพนิช, ม.ป.ป., น. 2)

คุณธรรมและจริยธรรมมีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของคนในสังคมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

1) ช่วยให้ชีวิตดำเนินไปด้วยความราบรื่นและสงบ ถ้าคนในสังคมทุกคนมีคุณธรรมและจริยธรรม สังคมก็จะสงบสุขตามไปด้วย ทุกคนจะใช้เวลาที่มีทั้งหมดช่วยกันพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญมั่นคง เป็นปึกแผ่น ไม่ต้องแบ่งเวลาไปคอยระมัดระวังอันตรายใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของคนไม่ดี

2) ช่วยให้มีความสุขอยู่ตลอดเวลา คุณธรรมและจริยธรรมที่มีอยู่ในตัวแต่ละคน จะเตือนสติให้รักษาเกียรติยศชื่อเสียงของตนเองและวงศ์ตระกูล ไม่ไปเบียดเบียนผู้อื่น รู้จักเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ช่วยเหลือผู้ที่ด้อยโอกาสกว่า สังคมก็จะสงบสุข ประเทศชาติก็จะมั่งคั่งและมั่นคง

3) **ช่วยสร้างความมีระเบียบวินัยให้แก่บุคคลในชาติ** โดยจะเป็นตัวกำหนดความประพฤติของบุคคลให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่คนส่วนใหญ่ในสังคมยอมรับว่าถูกต้อง กฎเกณฑ์นั้นจะมาจากความพอใจของคนเพียงคนเดียวไม่ได้ คนเมื่ออยู่ในสังคมจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เป็นญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูงร่วมสังคมเดียวกัน จะอยู่คนเดียวย่อมเป็นไปไม่ได้ เมื่อบุคคลประพฤติตามคุณธรรมและจริยธรรมของสังคมชีวิตก็จะมีระเบียบไม่ต้องพบกับอุปสรรค ถ้าทุกคนปฏิบัติเหมือนกัน สังคมและประเทศชาติก็จะเป็นระเบียบตามไปด้วย

4) **ช่วยควบคุมไม่ให้คนชั่วมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น** การปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างแก่ผู้อื่น นับว่าเป็นคุณแก่สังคม เพราะนอกจากจะเป็นตัวอย่างโดยการชี้ทางอ้อมแล้ว ยังจะสามารถแนะนำสั่งสอนโดยตรงได้อีกด้วย อาทิ แนะนำให้แสดงความรับผิดชอบต่อสังคม อย่าเห็นแก่ตัว อย่าเห็นแก่ได้จนสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้อื่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสังคมและประเทศชาติ ผู้นำประเทศและข้าราชการยิ่งต้องเป็นตัวอย่างที่ดี หากไร้คุณธรรมและจริยธรรมแล้ว ประชาชนก็หมดความศรัทธาและหมดกำลังใจที่จะร่วมกันสร้างสรรค์สังคมและพัฒนาประเทศชาติ

5) **ช่วยทำให้นำความรู้และประสบการณ์ที่ได้ร่ำเรียนมาสร้างสรรค์แต่สิ่งดีมีคุณค่า** ถ้ามุขย่นำความรู้และประสบการณ์มาใช้ในการประกอบอาชีพที่สุจริต ย่อมสร้างสรรค์คุณประโยชน์ให้แก่คนทั่วไป รวมทั้งสังคม และประเทศชาติด้วย แต่ในทางตรงข้าม ถ้ามุขย่นขาดคุณธรรมและจริยธรรมก็จะนำความรู้และประสบการณ์ที่มีไปเบียดเบียนเอาเปรียบผู้อื่น สร้างความเสียหายให้สังคมและประเทศชาติ เพียงหวังให้ตนเองมีทรัพย์สิน มีความสุข ผู้อื่นจะทุกข์อย่างไรก็ไม่คำนึงถึง

6) **ช่วยควบคุมความเจริญทางด้านวัตถุและจิตใจของคนให้เติบโตไปพร้อม ๆ กัน** ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีมีสูงมาก ถ้ามุขย่นนำความเจริญนี้มาใช้ในทางที่ผิด อาทิ สร้างอาวุธมาประหัตประหารกัน จนคนล้มตายลงเป็นจำนวนมากโดยหวังความเป็นใหญ่ ความมีอำนาจ ความเดือดร้อนก็จะเกิดแก่คนทั่วไป แต่ถ้าผู้ผลิตเทคโนโลยีมีคุณธรรมและจริยธรรม เหตุการณ์เหล่านี้ก็จะไม่เกิดสิ่งที่จะได้รับการสร้างหรือผลิตขึ้นมาก็จะมุ่งแต่ประโยชน์ที่จะเกิดแก่คนทั่วไป เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องถ่ายเอกสาร ดาวเทียม เป็นต้น เพราะมีจิตใจที่สงบสุข จึงสร้างสรรค์แต่สิ่งที่มีคุณค่าต่อคนในสังคมและประเทศชาติ (อ้างใน รัตนวดี โชติกพนิช, ม.ป.ป., น. 3-4)

3. จริยธรรมทางการเมือง

กฎหมายเป็นข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการบริหารปกครองประเทศ แต่นอกจากกฎหมายแล้ว ก็ยังมีข้อบังคับอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร อาจไม่ชัดเจนและไม่ได้มีลักษณะบังคับที่สมบูรณ์ ในทางการเมืองจะมีคำว่า “ประเพณีการปกครอง” “ประเพณีการเมือง” “มารยาท-ประเพณี-จริยธรรมทางการเมือง” และ “จริยธรรมทางการเมือง” ซึ่งคำเหล่านี้ก็มีความหมายทับซ้อนกันอยู่ และถือได้ว่าเป็นอย่างเดียวกับ “จริยธรรมทางการเมือง”

ในประวัติการปกครองของประเทศต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มารยาท-ประเพณี-จริยธรรมทางการเมืองจึงมีอยู่มากมาย สำหรับในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะจริยธรรมทางการเมืองของนักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยด้านต่าง ๆ ที่ควรจะเป็น ดังนี้ (ประเสริฐ ประคุณศึกษาพันธ์, 2553, น.18-23)

1) จริยธรรมของนักการเมืองต่อประชาชน

(1) นักการเมืองคือผู้เสียสละให้แก่ประชาชน นักการเมืองควรจะเป็นผู้ที่มีความสามารถที่จะดูแลตัวเองและครอบครัวได้เป็นอย่างดี หรือในระดับที่พอเลี้ยงตัวได้แล้ว จึงเสียสละอาชีพเดิมและความสุขส่วนตัวเพื่อมารับใช้ประชาชน

(2) นักการเมืองคือผู้แทนของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ การเป็นผู้แทนของประชาชนจึงหมายถึงการนำความต้องการ ความมุ่งหวัง ความเดือดร้อนของประชาชนไปดำเนินการแก้ไข และชี้แนะประเทศชาติให้ไปสู่ความเจริญ ดังนั้น นักการเมืองจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้แทนที่ดี เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของประชาชน

(3) นักการเมืองควรเคารพและเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย ไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประชาธิปไตยเสื่อมลงจนประชาชนสิ้นศรัทธา เช่น ไม่หาเสียงในทางที่ไม่ถูกต้อง ไม่ซื้อขายเสียง ไม่ใช่จ่ายเงินเกินอันเป็นการผิดกฎหมาย ไม่ให้สัญญาแก่ประชาชนในสิ่งที่ไม่ใช่หน้าที่และตนก็ทำไม่ได้ ไม่แสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ แต่จะต้องทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชน เป็นต้น

(4) นักการเมืองต้องบริการประชาชนในทางที่ถูกต้องเท่านั้น การช่วยเหลือโดยทำความเดือดร้อนและสร้างความไม่ยุติธรรมแก่บุคคลอื่นเป็นสิ่งที่ไม่ควรทำ อาทิ ฝากเด็กเข้าโรงเรียน ฝากเข้าทำงาน วิ่งเต้นให้พ้นความผิด เพราะการทำเช่นนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อื่น และยังผิดกฎหมายและผิดศีลธรรมด้วย ในประเทศกำลังพัฒนา ความสำคัญทางการเมืองยังอยู่ในระดับต่ำ นักการเมืองต้องร่วมมือกันอย่างอดทนเพื่อชี้แนวทางที่ถูกต้อง โดยแนวทางนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของศีลธรรม ไม่ใช่ตามใจประชาชนในทางที่ผิด

(5) นักการเมืองต้องช่วยกันสร้างความสามัคคีให้แก่คนในชาติ ไม่สร้างความแตกแยกด้วยการริเริ่มก่อให้เกิดความแตกแยก ยุยงส่งเสริม สร้างข่าวลือ หรือไม่ช่วยชี้แจงในเรื่องที่ถูกต้อง เพราะในบ้านเมืองใหญ่ ๆ แม้มีบุคคลที่มีความเชื่อทางการเมือง มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรมแตกต่างกัน ถ้านักการเมืองไม่มีคุณธรรม ก็จะเกิดการยุยงให้ประชาชนขัดแย้งและต่อสู้กันได้

2) จริยธรรมของนักการเมืองที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองควรมีมารยาทหรือจริยธรรมในการประพฤติต่อพรรคและสมาชิกร่วมพรรค พรรคร่วมรัฐบาล และพรรคร่วมฝ่ายค้าน ดังนี้

(1) ช่วยกันสร้างพรรคให้เป็นปึกแผ่น ลงรากฝังลึกลงในจิตใจประชาชน และสร้างฐานให้แก่พรรคตามท้องถิ่นต่าง ๆ การสร้างพรรคให้เป็นปึกแผ่นเท่ากับเป็นการขยายฐานมวลชนไปในตัว

(2) ช่วยกันเป็นสมาชิกที่ดีของพรรค ด้วยการเคารพกติกา ระเบียบข้อบังคับ และมติของพรรค ตลอดจนช่วยบริหารงานของพรรค ร่วมกิจกรรมของพรรค ไม่ใช่เป็นสมาชิกแต่ในนาม แต่ไม่ช่วยทำงาน

(3) สร้างพรรคให้มีอุดมการณ์และนโยบายที่ชัดเจนและต่อสู้เพื่ออุดมการณ์นั้น ๆ อย่างมั่นคง ยั่งยืน ไม่เปลี่ยนพรรคบ่อย ในประเทศไทยนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการเปลี่ยนแปลงย้ายพรรคบ่อย จนทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายในอุดมการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สร้างระบบการปกครองและการบริหารภายในพรรคให้เป็นระเบียบชัดเจน มีการลำดับอาวุโสในพรรคตามความรู้ความสามารถเฉพาะตัว และความนิยมของประชาชน มีการเลื่อนตำแหน่งภายในพรรคอย่างมีขั้นตอนและมีระบบ ไม่แก่งแย่งชิงตำแหน่งกัน

(5) สร้างศรัทธาให้แก่พรรคในสายตาประชาชน อาทิ การมีอุดมการณ์ที่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่ปกป้องนักการเมืองทุจริต ทั้งนี้ ควรมีคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมของพรรคด้วย เพื่อจะได้สอดส่องดูแลพฤติกรรมของสมาชิก เมื่อผู้ใดมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม พรรคควรริบดำเนิการพิจารณาลงโทษเสียเอง เป็นการภายในดีกว่าให้ผู้อื่นมากล่าวโทษหรือดำเนิการถึงขั้นเปิดอภิปรายในสภา ซึ่งจะทำให้พรรคเสื่อมเสียชื่อเสียงมากขึ้น

3) จริยธรรมเกี่ยวกับพรรคหรือสมาชิกพรรคตรงข้าม

(1) นักการเมืองควรมีข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ทุกฝ่ายทุกคนก็มีเจตนาดีทำเพื่อชาติ เพื่อประชาชนเสมือนกับตัวเอง พรรคฝ่ายรัฐบาลก็ไม่ควรมองพรรคฝ่ายค้านเป็นศัตรู

(2) พรรคต่าง ๆ ควรมีข้อตกลงกันได้ในเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สำคัญของชาติแล้วไม่นำเรื่องเหล่านั้นมากล่าวโจมตี หรือหาเสียงแข่งกันอีกต่อไป เช่น การเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ การมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา การมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี การเป็นพันธมิตรกับกลุ่มอาเซียนและโลกเสรี เป็นต้น เรียกว่าเป็นนโยบายร่วมกันของทุกพรรค (Non-partisan Policies)

(3) การเคารพสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของนักการเมืองอื่น ไม่เอาเรื่องส่วนตัวและเรื่องของครอบครัวมาโต้กัน และไม่นำเรื่องที่ปราศจากจากหลักฐานมากล่าวหาอีก เพราะเป็นการทำความเสียหายแก่ฝ่ายค้าน ชื่อเสียงของบุคคลตลอดจนวงศ์ตระกูล โดยมีผู้บริสุทธิ์ไม่รู้ไม่เห็น อาทิ บุตร คู่สมรส ญาติพี่น้องต้องพลอยเสียหายไปด้วย

(4) ไม่เอาชนะกันด้วยเรื่องเล็กน้อย เช่น นำระเบียบข้อบังคับบางข้อมาอ้างโดยไม่ตรงกับเรื่อง หรือเป็นข้อบังคับที่ล้าสมัย หรือไม่ช่วยให้เนื้อหาที่กำลังอภิปรายหรือพิจารณากันอยู่ดีขึ้น หรือเป็นการเสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ เป็นต้น

(5) ไม่เอาไรต์เอาเปรียบกันด้วยเรื่องเล็กน้อย ควรมีน้ำใจนักกีฬา เช่น ไม่ถือโอกาสลงคะแนนในเวลาที่ยังมีฝ่ายหนึ่งยังไม่ทันตั้งตัว หรือออกนอกห้องประชุม เป็นต้น

(6) ให้ความร่วมมือกับนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามตามสมควร ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่พรรคฝ่ายค้านมีรัฐบาลเงา ซึ่งเตรียมไว้สำหรับตั้งรัฐบาลครั้งต่อไป นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลก็ควรให้ความร่วมมือด้วยดี เพราะวันหนึ่งข้างหน้ารัฐมนตรีเงาก็จะมาเป็นตัวจริง ส่วนรัฐมนตรีตัวจริงในปัจจุบันอาจจะกลายเป็นรัฐมนตรีเงาในอนาคต จึงต้องมีอัยาศัยไมตรีต่อกัน ถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน เพื่อหาทางทำประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน

4) จริยธรรมทางการเมืองอื่น ๆ

นอกจากในเรื่องที่กล่าวมาแล้ว ก็ยังมีจริยธรรมทางการเมืองอื่น ๆ อีกมาก ซึ่งจะขอนำมาบางส่วน ดังนี้

(1) การลาออกเพื่อแสดงความรับผิดชอบเมื่อการงานในหน้าที่เกิดความบกพร่อง แม้ว่าไม่ใช่ความผิดของตนเองก็ตาม หรือมีเรื่องสำคัญเกี่ยวกับประเทศชาติ หรือมีเรื่องที่ไม่เหมาะสมเกิดแก่ตัวเอง และครอบครัว ในต่างประเทศจะให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวมาก แต่สำหรับประเทศไทยนั้น นักการเมืองยังไม่ได้แสดงความรับผิดชอบต่องานอย่างเต็มที่ เมื่อเกิดความบกพร่องจะใช้วิธีปรับคณะรัฐมนตรีใหม่

(2) การลาออกจากคณะรัฐมนตรีเมื่อเห็นว่าจะทำให้สถานการณ์ทางการเมืองดีขึ้น หรือรัฐมนตรีลาออกเพื่อเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีได้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีลาออกเพื่อให้รัฐสภาตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่

(3) การประพฤติปฏิบัติตัวในการประชุมสภา ก็มีแบบธรรมเนียม ประเพณี และมารยาทหลายประการ และบางอย่างก็เป็นข้อบังคับการประชุมสภาไปแล้ว อาทิ การลุกขึ้นยืนพร้อมประธาน การพูดกับประธานในขณะพูดอภิปรายในสภา และการกล่าวถึงสมาชิกท่านอื่นอย่างให้เกียรติ

(4) การไม่มีส่วนพัวพันกับธุรกิจที่จะมาเกี่ยวข้องกับการงานในหน้าที่ ตัวอย่างเช่น ตนเองและครอบครัวต้องไม่เป็นเจ้าของบริษัท หรือแม้แต่หุ้นในบริษัทห้างร้านซึ่งทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับกระทรวงที่ตนเองรับผิดชอบ เพื่อป้องกันมิให้มีข้อครหาว่าใช้อิทธิพลทำการค้า ในบางประเทศให้พักการถือหุ้นไว้ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง ส่วนผลกำไรที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นก็มอบให้องค์กรการกุศล แต่บางประเทศถึงกับกำหนดให้ต้องขายหุ้นออกไป และต้องไม่ติดต่อกับธุรกิจกับพ่อค้า นักธุรกิจอุตสาหกรรม ไม่รับเลี้ยงและรับของกำนัลใด ๆ จากนักธุรกิจ ซึ่งแม้จะไม่ใช่การติดสินบนในวันนี้ แต่ก็อาจจะเป็นการปูทางเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจในอนาคต

(5) การไม่รับของขวัญของกำนัลที่มีค่าจากบุคคล บริษัท ห้างร้าน แม้แต่จากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เมื่อมีการรับมอบของกำนัลในขณะที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ เมื่อได้รับมาแล้วก็ต้องมอบให้แก่ทางราชการ ซึ่งควรมีคณะกรรมการพิจารณาว่าสิ่งใดจะเก็บไว้เป็นสมบัติของชาติ สิ่งใดควรจะประมูลขายเป็นรายได้เข้ารัฐ ส่วนของกำนัลหรือของขวัญเล็กน้อยที่มีค่าน้อย เช่น อาหาร เครื่องดื่ม หรือสิ่งของราคาต่ำกว่า 100 บาท ก็ให้เก็บไว้ใช้เอง

(6) การไม่ยืมหรือใช้ของมีค่าจากเอกชนมาใช้เป็นการส่วนตัว หรือแม้แต่การรับบริจาคมาเป็นของส่วนราชการ เพราะย่อมทำให้เกิดการครหา หรือจะเสียความเที่ยงธรรมไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

(7) การประกาศรายได้และรายจ่ายประจำปีของนักการเมือง โดยเฉพาะผู้มีตำแหน่งบริหาร นอกเหนือจากการแสดงบัญชีทรัพย์สินในขณะที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจ ซึ่งนักการเมืองทุกคนจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดทั้งก่อนและพ้นจากการเข้าบริหารประเทศเพื่อความโปร่งใสในการบริหาร

4. จริยธรรมของข้าราชการ

ข้าราชการเป็นอาชีพที่มีผลเกี่ยวเนื่องถึงความเจริญขึ้นหรือเสื่อมลงของบ้านเมือง รวมทั้งทุกข์สุขของประชาชน ข้าราชการจึงต้องมีสำนึกตระหนักในความรับผิดชอบ ต้องยึดถือระเบียบและกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงาน และต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อใช้เป็นหลักกำกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ตอบสนองประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

จริยธรรมที่ข้าราชการควรยึดถือปฏิบัติ มีดังต่อไปนี้ คือ

- 1) การนำหลักธรรมมาใช้ในการให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ อดทน มีความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีน้ำใจ สุภาพ มีเมตตาธรรม และการเป็นแบบอย่างที่ดี
- 2) การมีจิตสำนึกที่ดีงามในการให้บริการ ข้าราชการทุกคนต้องมีจิตสำนึกในการให้บริการในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการและประชาชนโดยรวม
- 3) การวางตัวให้เหมาะสม ข้าราชการไม่ควรทะเยอทะยานอยากมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างหรูหราหรือใช้จ่ายฟุ่มเฟือย แต่ควรปรับเปลี่ยนให้รู้จักใช้จ่ายแต่พอดี รู้จักประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย รวมถึงการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง
- 4) การไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งไปแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็ผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ในเวลาเดียวกันก็ต้องไม่ยอมให้บุคคลในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิดก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนหรือผู้อื่น รวมถึงการไม่เรียกร้องผลประโยชน์ในทางมิชอบ ซึ่งครอบคลุมถึงการไม่เรียกร่างของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อประโยชน์อันจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน
- 5) การพบปะเยี่ยมเยียนและช่วยเหลือประชาชนอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งเอาใจใส่ทุกข์สุขและรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และริบหาทางช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ
- 6) การไม่ใช้และไม่บิดเบือนข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพื่อให้ผู้อื่นหรือประชาชนเข้าใจผิดโดยมุ่งหวังผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น
- 7) การแสดงความรับผิดชอบในการบริหารงานผิดพลาด ข้าราชการควรแสดงความรับผิดชอบตามควรแก่กรณี เช่น ลาออกจากตำแหน่งเมื่อปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือผิดพลาดอย่างร้ายแรง เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549, น. 13-14)

การเป็นข้าราชการที่มีคุณภาพและคุณธรรม นอกจากช่วยสร้างคุณค่าให้แก่ตนเองและครอบครัวแล้ว ยังเป็นการสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนและประเทศชาติอีกด้วย ในการปฏิรูปราชการจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการสร้างระเบียบวินัย คุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการพัฒนาระบบงานให้มีธรรมาภิบาล เมื่อระบบราชการมีคนเก่งและคนดี การบริหารราชการแผ่นดินย่อมประสบความสำเร็จ และนำพาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน

ธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการแผ่นดิน

จริยธรรมเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากคุณธรรมของบุคคล เป็นคุณงามความดีที่ใช้ควบคุมตนเอง และส่งผลต่อความสงบสุขในสังคม ส่วนแนวคิดที่ใช้ในการควบคุมโครงสร้าง ระบบการบริหารงาน และการปกครองให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใส คือ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) หรือในภาครัฐอาจเรียกว่า “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” โลกในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับเรื่องธรรมาภิบาลมากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างเช่นในอดีต ทั้งนี้เพราะปัจจุบันเป็นโลกยุคโลกาภิวัตน์ การติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและทั่วถึง การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในที่หนึ่งย่อมมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศมีความเชื่อมโยงและทำให้ตลาดของโลกกว้างขึ้น การพัฒนาการเมือง การปกครองก็มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเป็นศูนย์กลางมากขึ้น

การพัฒนาประเทศให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การดำเนินธุรกิจ หรือการปฏิบัติราชการจึงไม่อาจละเลยความสนใจเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อมได้อีกต่อไป ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญ และเริ่มมีการนำไปปฏิบัติมากขึ้น โดยเฉพาะข้าราชการ และพนักงานบริษัทเอกชน เพราะธรรมาภิบาลเป็นการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบคำถามหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบศีลธรรมจริยธรรมในการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจดำเนินการ และประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วมกัน มีการส่งเสริมสถานภาพหญิงชาย และการให้ความสำคัญกับกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งคนด้อยโอกาส ตลอดจนการสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคม ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นทั้งหลักการ กระบวนการ และเป็นเป้าหมายในตัว และการมีธรรมาภิบาลยังนำไปสู่การมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ และการมีประชาธิปไตยจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้โดยสันติวิธี และนำไปสู่สังคมที่สงบสุขอย่างต่อเนื่อง

สังคมไทยในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับจิตสำนึกด้านจริยธรรมมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ปรากฏให้เห็นในทุกระดับทุกวงการ ไม่ว่าจะเป็นวงการการเมือง หรือวงการราชการ รวมถึงวงการธุรกิจภาคเอกชนด้วย เช่น ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง ปัญหาการประมูลซื้อขายตำแหน่งหน้าที่ราชการ ปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีอากรที่พึงต้องชำระ เป็นต้น ฉะนั้น การปฏิรูปการเมืองและระบบราชการก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปลูกจิตสำนึก และสร้างมาตรฐานจริยธรรมและคุณธรรมให้กับทุกคนในชาติด้วย (ถวิลวดี บุรีกุล, ม.ป.บ., น. 3-4)

1. หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่จะนำไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน รวมทั้งขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศด้วย หลักการ

ที่มีผู้นำไปใช้เสมอ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกัน และการคำนึงถึงคนทุกกลุ่ม และการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม (ถวิลวดี บุรีกุล, ม.ป.ป., น. 7)

สำหรับประเทศไทย ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการเบื้องต้นของการสร้างธรรมาภิบาลไว้ 6 ประการ คือ

แผนภาพ 1 หลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาล



ที่มา: ศิลปะพร ศรีจันเพชร, หลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาล

1) **หลักนิติธรรม (Rule of Laws)** คือ การปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด เป็นการบริหารและปฏิบัติงานตามกฎหมายระเบียบและกฎหมาย รวมทั้งมีการตรากฎหมายที่ทันสมัยและเป็นธรรม

2) **หลักคุณธรรม (Morality)** คือ การประพฤติและปฏิบัติงานด้วยความถูกต้อง ซื่อสัตย์ สุจริต อุดม มีระเบียบวินัย และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

3) **หลักด้านความโปร่งใส (Transparency)** คือ การปฏิบัติงานหรือบริหารงานด้วยความชัดเจนและเป็นไปตามแนวทางที่ควรจะเป็น มีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ

4) **หลักการมีส่วนร่วม (Participation)** คือ การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เสนอความเห็น ร่วมกันวางแผน เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐใช้ประกอบการจัดทำนโยบายและตัดสินใจ

5) **หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)** คือ การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ใส่ใจต่อปัญหาของประชาชน มีสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติ และมีความกล้าในการรับผิดชอบต่อผลที่เกิดจากการกระทำของตน

6) **หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างประหยัดและให้ได้ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาล สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.)

การที่องค์กรภาครัฐและภาคเอกชนนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ได้อย่างกว้างขวางและประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน นอกเหนือจากการสร้างความตระหนักรู้ของผู้บริหารและบุคลากรในหน่วยงานแล้ว จำเป็นต้องอาศัยความต่อเนื่องหรือความยั่งยืนของการเป็นประชาธิปไตยและความมั่นคงของประเทศด้วย เนื่องจากประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งของการมีธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่เกื้อหนุนกันอยู่ ประเทศใดที่มีได้เป็นประชาธิปไตย การมีธรรมาภิบาลคงเกิดขึ้นได้ยาก เพราะไม่มีปัจจัยสำคัญของการเป็นธรรมาภิบาล อาทิ หลักนิติธรรม ในประเทศที่ประชาธิปไตยอ่อนแอ ผู้มีอำนาจจะใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าเพื่อประชาชน เพื่อให้รักษาอำนาจของตนและพวกพ้องต่อไป ดังนั้น การมีกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ จึงเป็นไปเพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้ามมากกว่าเพื่อรักษาความเป็นธรรมในสังคม (ถวิลวดี บุรีกุล, ม.ป.ป., น. 16)

2. จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัญหาการทุจริตและการประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยตระหนักถึงความรุนแรงและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหานี้ โดยมีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ และพัฒนาบุคลากรของภาครัฐให้มีความรู้ความสามารถควบคู่ไปกับการมีคุณธรรมและจริยธรรม ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีการกำหนดการลงโทษตามความร้ายแรงของการกระทำ เพื่อให้ นักการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความประพฤติที่ดี มีสำนึกในหน้าที่ สามารถประสานงานกับทุกฝ่าย ตลอดจนจนปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่ในการส่งเสริมและให้คำแนะนำในการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กำหนดมาตรฐานจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก 9 ประการ ซึ่งทุกหน่วยงานของรัฐจะต้องกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมของแต่ละหน่วยงาน

- 1) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
- 2) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
- 3) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- 4) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
- 5) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
- 6) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- 7) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
- 8) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 9) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร (เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ, ม.ป.ป., น. 8)

นอกจากนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถยึดหลักทศพิธราชธรรมเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติในชีวิตประจำวันและในการปฏิบัติงานเพื่อประเทศชาติได้ด้วย คนไทยส่วนใหญ่ยังเข้าใจว่าทศพิธราชธรรมเป็นธรรมะของพระราชาเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงคำว่าทศพิธราชธรรมนั้นนอกจากจะหมายถึงธรรมะสำหรับพระเจ้าแผ่นดินแล้ว ยังหมายรวมถึงคุณสมบัติของนักปกครองหรือผู้บังคับบัญชาที่ดีอีกด้วย

หลักธรรมว่าด้วยทศพิธราชธรรม มีดังนี้

- 1) **ทาน** หมายถึง การให้ หรือการเสียสละ เป็นลักษณะสิ่งของ กำลังกาย หรือกำลังสติปัญญา ด้วยก็ได้ เช่น ช่วยทำกิจการต่าง ๆ ให้เรียบร้อย ช่วยเจรจาถึงกิจการสำคัญ ๆ ให้บรรลุผล ช่วยคิดแนะนำวางแผนกิจการงานต่าง ๆ เป็นต้น
- 2) **ศีล** หมายถึง ความประพฤติที่ตึงามทั้งกาย วาจา และใจ ซึ่งหมายความรวมถึงการประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายจารีตประเพณีของบ้านเมืองด้วย
- 3) **ขันติ** หมายถึง การมีความอดทนต่อความโลภ โกรธ หลง และสรวมกิริยา วาจา ให้เรียบร้อย ไม่ให้เป็นไปตามอำนาจของกิเลส
- 4) **บริจาค** หมายถึง การเสียสละประโยชน์ หรือความสุขส่วนตน เพื่อประโยชน์สุขของคนส่วนมาก
- 5) **อาชวะ** หมายถึง มีความซื่อตรง ไม่ประพฤติหลอกลวง และปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต
- 6) **มัทวะ** หมายถึง ความอ่อนโยน ไม่ถือดี มีสัมมาคารวะ อ่อนน้อมถ่อมตนต่อผู้ใหญ่ รวมทั้งบุคคลที่เสมอกันและต่ำกว่า วางตนสม่าเสมอ
- 7) **ตบะ** หมายถึง ความเพียร การมีอุตสาหะและตั้งใจในการปฏิบัติงาน มุ่งทำกิจให้ประสบความสำเร็จ ไม่เกียจคร้าน
- 8) **อโภชะ** หมายถึง ความไม่โกรธ ความไม่มุ่งร้ายผู้อื่น แม้การลงโทษผู้กระทำความผิด ก็ให้ทำไปตามเหตุผลและเป็นธรรม
- 9) **อวิหิงสา** หมายถึง ความไม่เบียดเบียน การไม่ก่อทุกข์ร้อนให้ผู้อื่น
- 10) **อวิโรธนัง** หมายถึง ความยุติธรรม ยึดมั่นในความถูกต้อง เทียงธรรม ไม่เอนเอียงด้วยคำพูด อารมณ์ และลาภ (สำนักงานกิจการยุติธรรม, ม.ป.ป.)

3. ข้อคิดเห็นเพื่อการสร้างธรรมาภิบาลในระบอบราชาการ

ภาคราชการไทยยังถือเป็นกลไกสำคัญในการบริหารพัฒนาประเทศมาโดยตลอด บุคลากรในภาครัฐเป็นกำลังสนับสนุนให้การพัฒนาประเทศเกิดเป็นรูปธรรม และมีบทบาทอย่างยิ่งในการผลักดันโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อสนองตอบตามนโยบายของรัฐบาล แม้ที่ผ่านมาได้เคยมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ภายหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 แล้ว แต่การปฏิรูประบบราชการครั้งนั้นก็ไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ และคนดีไม่ได้รับการเชิดชูหรือไม่ได้รับตำแหน่งสำคัญ ๆ

อันจะช่วยผลักดันให้งานราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการครั้งใหม่ จะเกิดเป็นผลสำเร็จได้ จำเป็นต้องมุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรให้เก่งและมีคุณธรรมจริยธรรม คัดกรอง และเลือกคนให้เข้ามาในระบบโดยคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมด้วย รวมทั้งสร้างหรือปรับปรุง กฎระเบียบ กฎหมาย และกลไกมาตรการอื่น ๆ ให้ทันสมัย เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ

ในภาวะที่สังคมทั้งภายในและภายนอกประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภาคราชการ จึงจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และพัฒนาปรับปรุงระบบโดยมี ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนั้น ในการปฏิรูประบบราชการ จึงควรกำหนดยุทธศาสตร์และวิธีการที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม และบูรณาการองค์ความรู้ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประชาชนที่เป็นผู้รับบริการ จากภาครัฐโดยตรง เพื่อจะผลักดันให้การบริหารระบบราชการประสบความสำเร็จ นักการเมืองก็มีบทบาท สำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการ หากนักการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีวิสัยทัศน์ มีคุณธรรม และจริยธรรม ยึดมั่นในวิถีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และมีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาของประเทศแล้ว การบริหารราชการย่อมเกิดผลสัมฤทธิ์

ศาสนากับการสร้างคุณธรรมและจริยธรรม

ผู้บริหารทุกระดับไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรได้รับการปลูกฝังและพัฒนาด้านคุณธรรมจริยธรรม โดยให้ยึดมั่นในอุดมการณ์ที่ดีงาม รักษาสิ่งที่ให้ไว้แก่ประชาชน มีจิตสำนึกในการแก้ไขปัญหาตามวิถีทางประชาธิปไตย มุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ทุจริตหรือใช้อิทธิพลแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง ในบทนี้ จึงขอนำเสนอแนวคิดทางศาสนากับการสร้างคุณธรรมจริยธรรม โดยเน้นหลักธรรมคำสอนของพุทธศาสนา เนื่องจากจริยธรรมในการปกครองของไทยมีรากฐานมาจากพุทธศาสนาเป็นสำคัญ

1. ศาสนากับจริยธรรมทางการเมือง

ศาสนาทุกศาสนามีหลักคำสอนให้ศาสนิกชนพึงปฏิบัติตามเพื่อความสุขของตนเอง และเพื่อความสงบสุขเรียบร้อยของสังคมและประเทศชาติ หากพิจารณามูลเหตุของการเกิดจริยธรรมแล้ว พบว่ามีที่มาจากศาสนาเป็นหลัก เพราะศาสนามีหลักธรรมคำสอนในการดำเนินชีวิต มีกฎกติกาในการอยู่ร่วมกันในสังคม ซึ่งกล่าวได้ว่า

1) ศาสนาเป็นพื้นฐานของกฎศีลธรรม ศาสนาเป็นบ่อเกิดแห่งธรรมจรรยาและขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นแนวทางให้คนในสังคมประพฤติปฏิบัติตามหลักกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ว่า ดังนั้น ศีลธรรมย่อมช่วยให้สังคมเกิดความสงบสุข

2) ศาสนาเป็นบรรทัดฐานของสังคม คือ ศาสนาเป็นแบบแผนของความประพฤติ เนื่องจากศาสนามีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ อาทิ หลักการปฏิบัติตน พิธีการต่างๆ เพื่อให้บุคคลในสังคมนำไปเป็นเกณฑ์ในการดำเนินชีวิต ช่วยในการตัดสินใจว่าควรทำอะไร และทำอย่างไร ทำให้รู้ว่าอะไรถูก อะไรผิด อะไรควร อะไรไม่ควร

3) ศาสนาเป็นกลไกในการควบคุมสังคม คือ ศาสนามีผลทางปกครองให้มนุษย์ในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ เพราะผู้ที่เคารพเชื่อมั่นในศาสนาจะประพฤติตนตามครรลองของศาสนาอย่างเคร่งครัด ศาสนาจึงมีผลควบคุมไปถึงจิตใจด้วย (อังกูณ นูรมาน จินตารา, สุรชัย ไวยวรรณจิตร, นกตล อนันทอภิพงษ์, รุ่งโรจน์ ชอบหวาน และวรพงษ์ เจริญวงษ์, ม.ป.ป., น. 399)

ในส่วนของจริยธรรมสำหรับผู้ปกครองหรือจริยธรรมกับการเมือง ศาสนาต่าง ๆ มีหลักคำสอนที่สามารถนำมาใช้เพื่อขัดเกลาจิตใจของผู้ปกครองให้เป็นผู้มีคุณธรรมทั้งต่อตนเองและประชาชน อย่างเช่น **ศาสนาพราหมณ์-ฮินดู** ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของการแบ่งวรรณะ คือ พราหมณ์ กษัตริย์ ไวศยะ (แพศย์) และศูทร แต่มีเพียงวรรณะกษัตริย์หรือผู้ปกครองวรรณะเดียวที่มีหน้าที่รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในรัฐ และทำหน้าที่ป้องกันศัตรูจากภายนอก แม้ว่ากษัตริย์ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นผู้ที่มีความสำคัญมากที่สุด แต่กษัตริย์และผู้ปกครองก็ต้องถูกควบคุมด้วยความเชื่อทางศาสนา ต้องประพฤติปฏิบัติตามหลักคำสอนของศาสนาหรือตามความประสงค์ของพระผู้เป็นเจ้า โดยมีแนวคิดเรื่อง “พระราช

โดยธรรม” เป็นจริยธรรมพื้นฐานสำหรับกษัตริย์และนักปกครอง (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549, น.71-72) สำหรับศาสนาอิสลาม จริยธรรมคำสอนของศาสนาอิสลามได้กำหนดกรอบความประพฤติครอบคลุมทางกาย วาจา ใจ โดยมีจุดแข็งคือ คำสอนมีความละเอียดครอบคลุมทุกเนื้อหาในสังคม ทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว หรือแม้แต่ในระดับสังคมและระดับประเทศ หากผู้ปกครองไม่ว่าในระดับใด นำมาเป็นแนวทางประพฤติปฏิบัติ ย่อมนำมาซึ่งความผาสุกและความสงบสุขในสังคม (นุรมาน จินตารา และคณะ, ม.ป.ป., น. 406)

ในศาสนาคริสต์ มีคำสอนเกี่ยวกับจริยธรรมทางการเมืองเช่นกัน โดยศาสนาคริสต์มีแนวคิดคำสอนว่าอำนาจทางโลกและทางธรรมต้องสอดคล้องและหนุนเสริมกัน จริยธรรมทางศาสนาต้องเป็นตัวถ่วงดุลความถูกต้องชอบธรรมให้เกิดขึ้นในมิติด้านการเมือง เมื่อคนอยู่ร่วมกันในสังคม จำเป็นต้องมีการกำหนดกฎระเบียบ หรือกติกา และประชาชนต้องยึดถือปฏิบัติตามเพื่อให้สังคมโดยรวมมีความสงบ ในขณะเดียวกันก็ต้องประพฤติปฏิบัติตนในฐานะที่เป็นศาสนิกชนที่ดี มิใช่เฉพาะการเอาตัวรอดเฉพาะตนเองตามบทบัญญัติของศาสนาเท่านั้น แต่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะใช้มนธรรมในฐานะผู้มีความเชื่อ เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของสังคม หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน ดังนั้น ศาสนาจึงมีบทบาทสำคัญในการชี้แนะให้ระบอบการปกครองเป็นไปตามครรลองของสังคม เกิดสันติ และทำให้มีโครงสร้างการเมืองการปกครองที่ยุติธรรมและชอบธรรม (คณะกรรมกรการคาทอลิกเพื่อความยุติธรรมและสันติ, ม.ป.ป.)

2. พุทธศาสนากับจริยธรรมทางการเมือง

พุทธศาสนามีความเชื่อในกฎแห่งกรรม คือเน้นการพึ่งพาตนเอง (อัตตา หิ อัตตะโน นาโถ) โดยการพัฒนาศักยภาพตนเอง พากเพียร ไม่พึ่งพาอำนาจหรือพลังจากเทพเจ้าต่าง ๆ ตามคัมภีร์พระไตรปิฎก กษัตริย์หรือผู้ปกครองเกิดจากความประสงค์ของสังคม ตำแหน่งทางปกครองเป็นสิ่งสมมติแต่งตั้ง ดังนั้น กษัตริย์หรือผู้ปกครองทางพุทธศาสนาจึงเป็นมนุษยธรรมดา แต่สูงส่งด้วยคุณธรรม ความดี และชาติกำเนิด นอกจากนี้ กษัตริย์หรือผู้ปกครองต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นไปชั่วคราว ไม่ใช่เป็นการผูกขาดถาวร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ปกครองมาตามคำเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน โดยผู้ปกครองนั้นต้องมีคุณธรรม มีความเมตตา กรุณา และเสียสละ เพื่อสร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติ (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549, น. 75-76)

ในทัศนะของพุทธศาสนา ระบอบการปกครองที่ดีอาจจะเป็นระบอบการปกครองแบบใดก็ได้ที่ยึดหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจ และการขยายอำนาจ และการรักษาไว้ซึ่งอำนาจต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนมากที่สุด อำนาจของผู้ปกครองไม่ใช่เพื่อสร้างความยิ่งใหญ่ให้ตนเอง แต่เพื่อประชาชน

2) ความมั่นคงของระบอบการเมืองการปกครองหรือของรัฐบาล ไม่ใช่จุดหมายสุดท้าย เป็นแต่เพียงวิถีทางหรือเครื่องมือสำหรับการสร้างสรรค์ประโยชน์และความสงบสุขให้แก่ประชาชน ซึ่งจุดนี้คือจุดมุ่งหมายที่แท้จริง

3) ให้ความสำคัญกับคุณค่าของความเป็นมนุษย์ โดยเน้นความเท่าเทียมกัน เช่น ปราศจากการแบ่งแยกของชาติกำเนิด เพศ หรือฐานะ เป็นต้น

4) ผู้ปกครองต้องถือธรรมเป็นใหญ่ในการปกครอง อาทิ การถือหลักความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม มีเหตุผลและการใช้ปัญญาไตร่ตรองอย่างรอบคอบ รับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง กระทำการต่าง ๆ โดยยึดหลักกฎหมายบ้านเมือง (อ้างใน อรรถาธิบาย สรรพธรรม, 2549, น. 79)

พุทธศาสนาได้หยั่งลึกอย่างมั่นคงในประเทศไทย และเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองของประเทศ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศไทยยังคงมีปัญหาด้านความชอบธรรมและการทุจริตประพจน์มิชอบ ซึ่งสวนทางกับหลักธรรมคำสอนทางพุทธศาสนาที่สอนให้ทุกคนในชาติตั้งมั่นอยู่ในศีลธรรมอันดี นับวันปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ยิ่งเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ตระหนักในประเด็นปัญหานี้เป็นอย่างดี และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้ครอบคลุมเรื่องการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับด้วย

จากข้างต้น จึงเกิดคำถามว่า จะแก้ปัญหาต่าง ๆ นี้ได้อย่างไรให้ตรงจุดตรงประเด็น การเริ่มต้นด้วยการปลูกจิตสำนึกเรื่องคุณธรรมจริยธรรมให้แก่ทุกคนในชาติ ตั้งแต่ระดับเด็กและเยาวชนจนถึงนักการเมือง นักปกครองผู้บริหารประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยใช้กลไกที่มีอยู่ภายในประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งเป็นการฉีควัคซีนเพื่อป้องกันโรคร้ายที่จะแพร่กระจายไปทุกองคาพยพของประเทศไทยก่อนที่จะทุกอย่างจะสายเกินไป ในการนี้ จึงขอเสนอแนะแนวทางในการปลูกฝังจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้กับคนในชาติ ตามแนวทางของพุทธศาสนา ดังนี้ (พระธรรมปิฎก, 2535)

1) การรักษาศีล พระภิกษุสามเณรมุ่งหมายศึกษาพระไตรปิฎกหรือพระธรรมวินัยเป็นหลัก แต่สำหรับฆราวาสมุ่งหมายเรียนรู้เรื่องคุณธรรมและจริยธรรมเป็นการทั่วไป ซึ่งจะต้องปูพื้นฐานตั้งแต่ระดับเด็กและเยาวชนจนถึงผู้บริหารบ้านเมือง ระดับเยาวชนนั้นผู้ปกครองหรือครูอาจารย์ในสถาบันการศึกษาจะมีบทบาทสำคัญที่สุด อย่างน้อยครูอาจารย์จะต้องปลูกฝังในเรื่องเบญจศีลเบญจธรรมให้แก่เยาวชนของชาติ ให้เยาวชนตระหนักถึงความสำคัญของศีล 5 ว่ามีอะไรบ้าง เพราะศีลหมายถึงความประพฤติดีทางกายและวาจา การรักษากายและวาจาให้เรียบร้อย เป็นข้อปฏิบัติสำหรับควบคุมกายและวาจาให้ตั้งอยู่ในความดีงาม เมื่อเยาวชนของประเทศประพฤติตนอยู่ในเบญจศีลแล้ว ความสงบสุขเรียบร้อยก็จะเกิดขึ้นแก่สังคมประเทศชาติ เพราะศีลเป็นคุณธรรมพื้นฐานของมนุษย์ ให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขปราศจากการเบียดเบียนซึ่งกันและกัน

สำหรับผู้ใหญ่หรือผู้บริหารประเทศนั้น นอกจากจะต้องรักษาศีล 5 กันอย่างมั่นคงแล้ว ยังมีคุณธรรมอื่น ๆ ที่ควรนำมาเป็นหลักในการดำเนินชีวิต ซึ่งในที่นี้ขอยกมาพอสังเขป ดังนี้

ฆราวาสธรรม หมายถึงหลักธรรมสำหรับการครองเรือนหรือหลักธรรมสำหรับชาวบ้าน ปุถุชนทั่ว ๆ ไป มี 4 ประการ คือ

- (1) สัจจะ หมายถึง ความจริงความซื่อสัตย์ต่อกัน ต่อสังคมประเทศชาติ
- (2) ทมะ หมายถึง การฝึกฝนตนการฝึกหัดขัดเกลาให้เป็นคนดี อาทิ รู้จักข่มใจ ควบคุมอารมณ์ของตนให้อยู่ในกรอบแห่งศีลธรรม สามารถปรับและบังคับตนเองให้เข้ากับเพื่อนร่วมงานและสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี
- (3) ขันติ หมายถึง ความอดทนอดกลั้นต่อกิเลสภายนอกทั้งหลาย ไม่ตกเป็นทาสของความชั่วอกุศล อดทนต่ออุปสรรคนานัปการจนประสบความสำเร็จได้ในชีวิต
- (4) จาคะ หมายถึง ความเสียสละ เพื่อแม่ แแบ่งปัน และมีน้ำใจ ซึ่งสังคมยุคปัจจุบันกำลังโหยหา เพราะปัจจุบันคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนกันมากจนละเลยประโยชน์ส่วนรวม ทำให้ประเทศชาติและประชาชนเสียหาย

ดังนั้น การปลูกฝังหรือปลูกจิตสำนึกให้กับคนในชาติไม่ว่าในระดับใด จึงเป็นกุศโลบายที่สำคัญอย่างยิ่งยวด เพราะเป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ประชาชนในชาติมีความสุขได้อย่างแท้จริง ซึ่งในขณะนี้ มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่คนในชาติอย่างน้อยสองโครงการที่ได้ผลเป็นรูปธรรม คือ

(1) โครงการงดเหล้าเข้าพรรษา โครงการนี้ดำเนินการโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรณรงค์ให้ประชาชนในชาติงดเหล้าเป็นเวลา 3 เดือน ซึ่งดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2546 และก็ได้ผลดีจนน่าพอใจ เพราะปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมกิจกรรมงดเหล้าเข้าพรรษาเพิ่มทุกปี จากผลสำรวจการรณรงค์งดเหล้าเข้าพรรษา ประจำปี พ.ศ. 2556 พบว่ามีผู้ร่วมงด/ลดเหล้าเข้าพรรษาเกือบร้อยละ 60 สัดส่วนของผู้ที่งดดื่มตลอดเทศกาลเข้าพรรษาเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2555 โดยขึ้นมาเป็นร้อยละ 36 จากร้อยละ 33 นอกจากนี้ การงด/ลดดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในช่วงเข้าพรรษาช่วยให้ประชาชนประหยัดค่าใช้จ่ายได้ค่อนข้างมาก ศูนย์วิจัยปัญหาสุราเคยประเมินมูลค่าจากการประหยัดเงินค่าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ช่วงเข้าพรรษาทั้งหมดได้ 2 - 3 หมื่นล้านบาท โดยพบว่าตัวอย่างที่เคยดื่มและเลิกดื่มแล้วได้ระดับถึงผลดีคือ สามารถนำเงินไปใช้จ่ายในสิ่งที่จำเป็นได้มากขึ้น การใช้จ่ายใช้สอยในครอบครัวดีขึ้น และมีเงินเหลือเก็บมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งทำให้คนในครอบครัวมีความสุขมากขึ้นด้วย (“เชียร์ งดเหล้าให้ครบพรรษา เสริมพลังใจไม่กลับไปดื่มซ้ำ”, 2557)

(2) โครงการรักษาศีลห้าประจำหมู่บ้าน โครงการนี้ริเริ่มโดยสมเด็จพระมหารัชมังคลาจารย์ ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราชฯ เจ้าอาวาสวัดปากน้ำภาษีเจริญ โครงการดังกล่าวได้เชิญชวนให้ประชาชนในหมู่บ้านต่าง ๆ สมาทานรักษาศีล 5 ให้ครบทุกข้อ ปรากฏว่าปัจจุบันได้ผลดีจนเป็นที่น่าพอใจ เพราะมีหมู่บ้านต่าง ๆ ทั่วประเทศให้ความร่วมมือร่วมใจเข้าร่วมโครงการเพื่อรักษาศีล 5 อย่างเข้มงวด หลายร้อยหมู่บ้านและนับวันโครงการนี้จะได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นับเป็นนิมิตหมายอันดีของประชาชน คนไทยทุกคนที่ร่วมพลังรักษาศีล 5 กันอย่างกว้างขวาง ประเทศอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขยั่งยืนตลอดไป (สำราญ สมพงษ์, 2557)

2) **การฝึกจิตใจ** ควรมีการส่งเสริมเรื่องการฝึกใจให้เกิดความสงบ และทำให้มีสติมีปัญญา ในการดำเนินชีวิต การฝึกจิตใจ หรือการปฏิบัติธรรมในทางพุทธศาสนา หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “การเจริญจิตภาวนา” มีความสำคัญมากกว่าการเรียนรู้ในภาคทฤษฎี เพราะเป็นวิธีการเดียวที่สามารถพ้นออกจาก กองทุกข์ได้ตามแนวทางของพุทธศาสนา ปัจจุบันชาวพุทธไม่ค่อยนิยมการปฏิบัติ เพราะไม่เห็นประโยชน์ และมักคิดว่าการเจริญจิตภาวนาเป็นวิธีการพ้นทุกข์ของพระสงฆ์เท่านั้น โดยแท้จริงแล้ว หากฆราวาส ได้เจริญจิตภาวนา ก็จะทำให้จิตใจสงบ มีสมาธิตั้งมั่น และสามารถช่วยขมิบกิเลสจากสิ่งยั่วยู่ได้ ดังนั้น การจะปลูกจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่คนในชาติ ต้องส่งเสริมการเจริญจิตภาวนาให้กับผู้คน ทุกระดับด้วย โดยเริ่มตั้งแต่ระดับเด็กและเยาวชนไปจนถึงนักปกครองและผู้บริหารประเทศ โดยใช้กลไก ที่มีอยู่ภายในประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด อาทิ มหาเถรสมาคม สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งสามารถเป็นองค์กรหลักคอยขับเคลื่อน โดยอาจจัดงบประมาณอบรมหลักสูตรการเจริญจิตภาวนา ทุกระดับอย่างต่อเนื่องให้ดำเนินไปอย่างเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป สรรพสิ่งทั้งหลายในโลกนี้ล้วนตกอยู่ภายใต้กฎไตรลักษณ์ ประกอบด้วย **อนิจจัง** คือ ความเป็นของไม่เที่ยงไม่แน่นอน แปรปรวนเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเกิดขึ้นตั้งอยู่และดับไปตามเหตุปัจจัย **ทุกขัง** คือ สภาพแห่งความทุกข์ หรือความเป็นของคงทนอยู่ไม่ได้ **อนัตตา** คือ ความไม่ใช่ตัวไม่ใช่ตน บังคับบัญชาไม่ได้ ไม่อยู่ภายใต้ความควบคุมของผู้ใด ในเมื่อทราบถึงสัจธรรมความจริงต่าง ๆ ของโลกใบนี้แล้ว น่าจะตระหนักถึงหลักแห่งความเป็นจริงของชีวิต และหลักธรรมที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ **ความไม่ประมาท** เพราะเป็นหลักธรรมที่พระบรมศาสดาตรัสเตือนตอนที่พระองค์กำลังเสด็จดับขันธปรินิพพาน พระองค์ ได้ทรงเน้นไม่ให้นักบวชทั้งหลายประมาทในการดำเนินชีวิต พระองค์เน้นให้นักบวชเร่งประกอบคุณงาม ความดีให้เต็มเปี่ยมบริบูรณ์ทั้งทางโลกและทางธรรม ด้วยการให้ทาน รักษาศีล และเจริญจิตภาวนา ตามกำลังศรัทธาของแต่ละบุคคล เพราะชีวิตเป็นของอนิจจังตามกฎไตรลักษณ์ ไม่มีอะไรเที่ยงแท้แน่นอน การทำความดีทั้งทางกาย วาจา ใจ นอกจากจะเป็นสิริมงคลแก่ตัวเองและครอบครัวแล้ว ยังส่งผลดีไปถึง ประเทศชาติและสังคมโดยรวม ให้เป็นสังคมที่น่าอยู่น่าอาศัยเกิดความปรองดองสมานฉันท์อยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุขตลอดไป

การเสริมสร้างมาตรฐานจริยธรรมของต่างประเทศ

จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ที่มีการจัดทำเป็นประจำทุกปี ได้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศที่มีการบริหารราชการโปร่งใสและมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต่ำ ผู้นำทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรมและจริยธรรมอยู่ในระดับสูง มีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง รวมทั้งมีระบบการบริหารภาครัฐที่มีธรรมาภิบาล ในบทนี้จึงขอนำเสนอบทเรียนในการเสริมสร้างมาตรฐานจริยธรรมของต่างประเทศ คือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นกรณีศึกษาในการสร้างกลไกการควบคุมคุณธรรมและจริยธรรมที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและประชาชนในทุกภาคส่วนของประเทศ

1. สาธารณรัฐสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีความโปร่งใสในลำดับต้น ๆ ของโลก และเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสสูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2556 ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ สิงคโปร์ได้คะแนน 87 คะแนน จาก 100 คะแนน โดยจัดให้อยู่ในอันดับที่ 5 จาก 177 ประเทศทั่วโลก (มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, 2557)

ตาราง 2 ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประเทศในกลุ่มอาเซียน ประจำปี พ.ศ. 2556

อันดับ ในอาเซียน	อันดับโลก (177 ประเทศ)	ประเทศ	คะแนน พ.ศ. 2556	คะแนน พ.ศ. 2555
1	5	สิงคโปร์	86	87
2	38	บรูไน	60	55
3	53	มาเลเซีย	50	50
4	94	ฟิลิปปินส์	36	34
5	102	ไทย	35	37
6	114	อินโดนีเซีย	32	32
7	116	เวียดนาม	31	31
8	140	ลาว	26	21
9	157	เมียนมาร์	21	15
10	160	กัมพูชา	20	22

ที่มา: มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2556

ก่อน พ.ศ. 2502 (ค.ศ. 1959) สิงคโปร์เป็นประเทศที่ประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยนักการเมืองและข้าราชการเหมือนกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย ในระยะแรกเมื่อสิงคโปร์ได้รับสิทธิในการปกครองตนเอง การให้สินบนข้าราชการเมื่อมาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐเป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นบ่อยจนเหมือนเป็นสิ่งที่ใคร ๆ ต้องทำ สถานการณ์เช่นนี้เป็นผลมาจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่ 1) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีความอ่อนแอและไม่มีประสิทธิภาพในการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ 2) การหาพยานหลักฐานทำได้ยาก 3) ประชาชนยังมีการศึกษาต่ำและเคยชินกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 4) เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเงินเดือนน้อย ผู้ที่ใช้จ่ายฟุ่มเฟือยจึงทุจริตเพื่อให้ได้ทรัพย์สินเงินทองเพิ่มเติม และ 5) ในระยะแรกเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของสำนักงานสอบสวนการทุจริต (Corruption Practices Investigation Bureau: CPIB) ถูกโอนย้ายมาจากหน่วยงานตำรวจและทำงานในองค์กรนี้แบบหมุนเวียนระยะสั้น การทำงานเพื่อต่อต้านการทุจริตจึงไม่จริงจังและไม่ต่อเนื่อง (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และบุญสม เกษะประดิษฐ์, 2556, น. 41-42)

ภายหลังการบริหารประเทศของนาย ลี กวน ยู ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีจิตสำนึกสูงในการพัฒนาประเทศ ได้รณรงค์ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ด้วยเหตุผลว่าสิงคโปร์เป็นประเทศขนาดเล็กและไม่ได้มีทรัพยากรมากมายสำหรับการพัฒนาเหมือนเช่นประเทศอื่น ๆ ดังนั้น การพัฒนาคนโดยเฉพาะด้านการศึกษาและการปลูกจิตสำนึกที่ดี จึงมีความจำเป็นในการสร้างความเจริญก้าวหน้าและความอยู่รอดของชาติ ซึ่งปัจจุบันสิงคโปร์ก็ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคน เศรษฐกิจ สังคม และจัดว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสสูงสุดในการบริหารประเทศ (วิทยากร เชียงกุล, 2549, น. 223)

สิ่งที่เห็นประเด็นน่าสนใจของสิงคโปร์ คือ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่ประชาชนทุกคนในประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ มีการปลูกฝังค่านิยมที่ดีที่ถูกต้องให้แก่สังคม และมีรูปแบบการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ เรียกว่า Singapore Model ซึ่งประกอบด้วย 4As คือ

- 1) Anti Corruption **A**cts (or laws) คือ การมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ
- 2) Anti Corruption **A**gency คือ การมีหน่วยงานการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเข้มแข็ง
- 3) **A**djudication (or punishment) คือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง หรือมีบทลงโทษที่ชัดเจน
- 4) Government **A**dministration คือ การมีระบบการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556, น. 1)

ในที่นี่ ขอเสนอหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งมาตรฐานจริยธรรมและกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

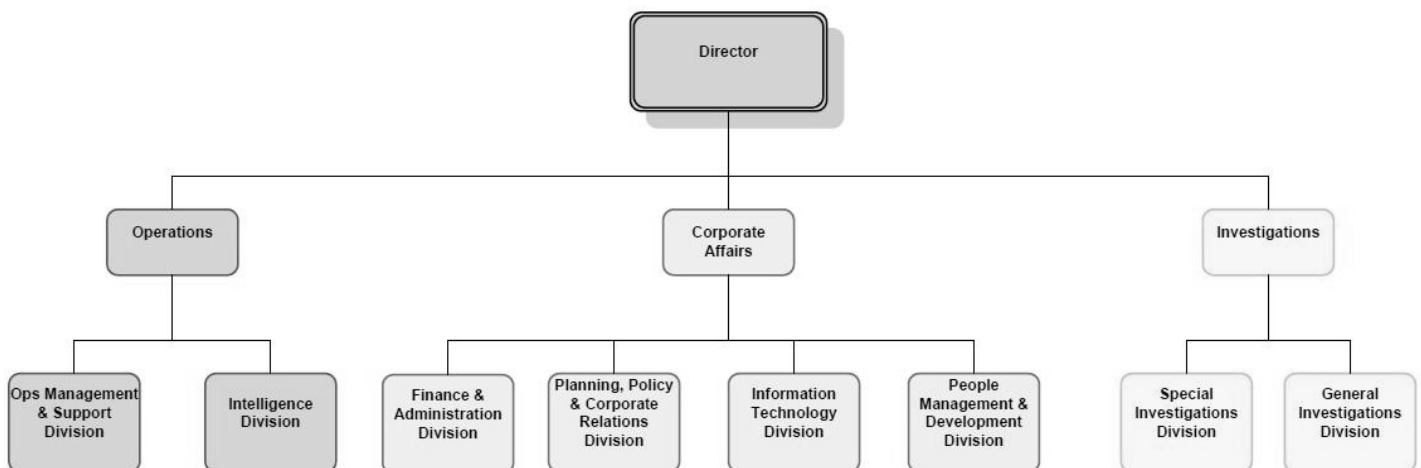
1.1 หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

สำนักงานสอบสวนการทุจริต (CPIB) เป็นองค์กรอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2495 เพื่อทำหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแทนหน่วยงานต่อต้านการทุจริตเดิม

ที่เคยอยู่ภายใต้กรมตำรวจ ซึ่งสิงคโปร์นับเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ก่อตั้งองค์กรเพื่อต่อต้านการทุจริตเป็นการเฉพาะ (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และบุญสม เกษะประดิษฐ์, 2556, น. 44)

CPIB เป็นหน่วยงานที่มีขนาดเล็ก แต่มีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณธรรม เจ้าหน้าที่ของ CPIB ได้รับเงินเดือนสูง และหน่วยงานมีงบประมาณเพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการปฏิบัติงานค่อนข้างเป็นความลับ ไม่มีกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรภาคประชาชนในรายละเอียดของการปฏิบัติหน้าที่และการใช้เงินงบประมาณ (อ้างใน รัตพงษ์ สอนสุภาพ และบุญสม เกษะประดิษฐ์, 2556, น. 45) สำหรับภารกิจหลักของ CPIB คือ การสอบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตทุกคดีทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยให้ความสำคัญกับการป้องกันการทุจริตและพัฒนากระบวนการสอบสวน ซึ่งเจ้าหน้าที่สอบสวนของ CPIB มีอำนาจมากในการสอบสวน อาทิ มีอำนาจในการค้นข้อมูลของนักการเมือง ข้าราชการ คู่สมรส และบุตร จากธนาคาร กรมสรรพากร และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ รวมถึงการไต่สวนและสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องสงสัยทุกคน ตั้งแต่ระดับผู้ปฏิบัติไปจนถึงระดับสูงได้โดยไม่มีข้อยกเว้น ทั้งนี้ CPIB ก็มีระบบการตรวจสอบและมีบทลงโทษสูงสำหรับเจ้าหน้าที่ของ CPIB ที่กระทำการทุจริตเช่นกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ CPIB ทำการทุจริตคอร์รัปชันเสียเอง ในหลายประเทศก็มีการตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้ แต่ทำงานได้จำกัด หรือบางประเทศล้มเหลว เพราะการได้มาซึ่งบุคลากร และการทำงานถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง ดังนั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องสร้างหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ มีคุณธรรมและจริยธรรมสูง และไม่ทุจริตหรือกระทำผิดวินัยเสียเอง (ยุทศศักดิ์ คณาสวัสดิ์, 2552; ศิริวรรณ มนอัคระผดุง 2555 น. 15-16)

แผนภาพ 2 โครงสร้างองค์กรของสำนักงานสอบสวนการทุจริต (CPIB)



ที่มา: CPIB, Organization Structure

ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา CPIB มีโครงสร้างการบริหารงานภายในดังนี้ คือ

- **สำนักปฏิบัติการ** (The Operations Department) ทำหน้าที่รวบรวมหลักฐาน ข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการทำงานของสำนักสอบสวนคดี
- **สำนักกิจการภายใน** (The Corporate Affairs Department) ทำหน้าที่บริหารจัดการภายในของสำนักงาน และรับผิดชอบงานด้านบุคลากร
- **สำนักสอบสวนคดี** (The Investigation Department) ทำหน้าที่สอบสวนคดีทุจริต ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และนำส่งรายงานการสอบสวนคดีตามหลักฐานที่ปรากฏให้อัยการดำเนินการต่อไป (CPIB, 2014)

เนื่องด้วย CPIB เป็นส่วนหนึ่งของระบบงานยุติธรรม (Criminal Justice System) ของสิงคโปร์ ซึ่งประกอบด้วยส่วนงานที่สำคัญอีกสองส่วน คือ สำนักงานอัยการ (The Attorney-General's Chambers) และศาล (Courts) ฉะนั้น CPIB จึงต้องปฏิบัติงานร่วมกับอัยการและองค์กรศาลอย่างใกล้ชิด โดย CPIB มีหน้าที่สืบสวน สอบสวน และออกมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตทั้งหมด ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งในการทำหน้าที่หาข้อเท็จจริงและตรวจสอบพยานหลักฐานนั้น CPIB จะดำเนินการร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนภาคเอกชน เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานที่จำเป็น จากนั้นจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนร่วมกับตำรวจ และในการสั่งฟ้อง CPIB จะทำงานใกล้ชิดกับสำนักงานอัยการ เพราะ CPIB ไม่มีอำนาจในการสั่งฟ้อง และไม่มีอำนาจตัดสินคดีความเพื่อกำหนดบทลงโทษ (อั้งโน รัตพงษ์ สอนสุภาพ และบุญสม เกษะประดิษฐ์, 2556, น. 43)

1.2 ประมวลจริยธรรมและกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการศึกษาและการปลูกจิตสำนึกของประชาชน มีการพัฒนาระบบการศึกษาที่เป็นเลิศ และมีการให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเพื่อสร้างจิตสำนึกด้านจริยธรรม และร่วมกันต่อต้านการติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังจัดทำประมวลจริยธรรมและวินัยหลายฉบับเพื่อใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมือง คือ คู่มือการปฏิบัติงานภาครัฐ (The Government Instructional Manual) คำสั่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (The Police General Orders) ประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรี (The Police General Orders) ประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรี (The Code of Conduct for Ministers) และข้อพึงปฏิบัติของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ (Guidelines on Members of Parliament's Involvement in Business) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดตามประมวลจริยธรรมและข้อพึงปฏิบัติเหล่านี้จะต้องถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งมีตั้งแต่ตักเตือนจนถึงให้ออกจากราชการ และข้อมูลในการพิจารณาโทษทางวินัยดังกล่าวอาจถูกนำไปใช้เพื่อสืบสวนสอบสวนต่อไปในการดำเนินคดีทางอาญา (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2552, น. 36)

นอกจากประมวลจริยธรรมและข้อพึงปฏิบัติต่าง ๆ แล้ว สิงคโปร์ยังมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีมาตรการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางและครอบคลุม ทั้งการลดความจำเป็นและการลดโอกาสในการทุจริต การลดความจำเป็นดำเนินการโดยเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการให้แก่เจ้าหน้าที่

ของรัฐ ตัวอย่างเช่น นายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์มีเงินเดือนปีละ 2.2 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ หรือประมาณ 54 ล้านบาทต่อปี ซึ่งถือว่าสูงมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ อย่างเช่น ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับปีละ 4 แสนดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 12.8 ล้านบาท (“สิงคโปร์ตั้ง กก. จี้หาทางลดเงินเดือนนายกฯ – ครม.”, 2555) ส่วนข้าราชการก็ได้รับเงินเดือนสูงพอที่จะอยู่ได้ด้วยเงินเดือนที่รัฐจ่ายให้ทางเดียว โดยไม่ต้องไปหารายได้ทางอื่นหรือกระทำการทุจริต ส่วนการลดโอกาสในการทุจริตเป็นการดำเนินการโดยแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนรัดกุม ลดอำนาจการตีความของเจ้าหน้าที่ เพิ่มการตรวจสอบและบทลงโทษ รวมทั้งทบทวนปรับปรุงกฎหมายต่อต้านการทุจริตอย่างสม่ำเสมอ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่สำคัญ ๆ ของสิงคโปร์ มีดังนี้

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการต่อต้านการทุจริตที่กำหนดนิยามของความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและกำหนดบทลงโทษ โดยให้ CPIB มีอำนาจสอบสวนการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยครอบคลุมการคอร์รัปชันของทุกคนในประเทศ และรวมถึงชาวสิงคโปร์ในต่างประเทศด้วย

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการทุจริต การค้ายาเสพติด และอาชญากรรมร้ายแรง (การริบผลประโยชน์) (Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจศาลในการริบทรัพย์สินที่ได้รับจากผู้กระทำความผิดฐานทุจริต นอกจากโทษอื่นทางอาญา เพื่อให้แน่ใจว่าผู้กระทำความผิดจะไม่ได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดของตน และกฎหมายฉบับนี้ยังอนุญาตให้ศาลตั้งข้อสันนิษฐานว่า สินทรัพย์ที่อยู่ในขอบเขตที่ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้กระทำความผิดเป็นผลประโยชน์ที่เกิดจากการทุจริต และขยายไปถึงทรัพย์สินที่ผู้กระทำผิดได้ถ่ายโอนไปให้แก่สมาชิกในครอบครัวหรือบุคคลอื่นด้วย นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังบัญญัติให้รัฐมีบุริมสิทธิเหนือสินทรัพย์เช่นว่านั้น แม้ว่าธนาคารหรือบุคคลอื่นอาจจะมีสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายก็ตาม

นอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับนี้แล้ว สิงคโปร์ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อาทิ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติพยานหลักฐาน ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติว่าด้วยตำรวจเพื่อตรวจสอบปัญหาการทุจริต และควบคุมการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการทั่วไป (ธานินทร์ กรีวิเชียร, 2552, น. 35-36)

ทั้งนี้ กฎหมายของสิงคโปร์มีลักษณะเข้มงวด มีบทลงโทษหนัก รวมทั้งมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง อย่างเช่นในกรณีที่บุคคลใดถูกตัดสินว่ามีความผิดในคดีทุจริตคอร์รัปชันอาจถูกปรับเป็นเงินสูงถึง 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือประมาณ 2.3 ล้านบาท และ/หรือจำคุกสูงสุดถึง 5 ปี หากการกระทำความผิดนั้นมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสัญญากับภาครัฐ หรือเกี่ยวพันกับสมาชิกสภาหรือบุคคลในองค์กรภาครัฐ โดยโทษจำคุกอาจสูงถึง 7 ปี นอกจากนี้ บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดในคดีคอร์รัปชัน ศาลมีอำนาจสั่งให้คืนเงินสินบน มีอำนาจริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดที่ได้มาอย่างไม่ถูกต้อง ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดในคดีคอร์รัปชันอาจถูกไล่ออก งดเงินบำเหน็จบำนาญ และประโยชน์อื่น ๆ ทั้งปวง (“สิงคโปร์ใช้วิธีไหนจึงกำจัดคอร์รัปชันได้อย่างทรงประสิทธิภาพ”, 2553)

1.3 ประเด็นที่น่าสนใจจากการศึกษา

สิงคโปร์เป็นประเทศขนาดเล็กและไม่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ แต่สิงคโปร์สามารถพัฒนาประเทศได้อย่างรวดเร็ว มีความเจริญก้าวหน้า มีระบบการบริหารราชการที่ดีและโปร่งใส รวมถึงมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ปัจจัยที่ทำให้สิงคโปร์เป็นประเทศที่เจริญและมีระเบียบวินัย คือ การมีวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศของผู้นำและรัฐบาล ระบบการศึกษาที่ดีเยี่ยม การจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ และการปลูกจิตสำนึกด้านจริยธรรมที่เป็นระบบ นอกจากนี้สิงคโปร์ยังมีแนวทางและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ อย่างเช่น การปรับเงินเดือนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการให้มีรายได้ใกล้เคียงกับภาคธุรกิจเอกชน เพื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ทำงานให้รัฐได้เต็มที่ โดยไม่ต้องพะวงกับเรื่องการหารายได้พิเศษ อย่างไรก็ตาม การให้เงินเดือนสูงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความภูมิใจในตัวเอง มีการปรับปรุงและตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานอยู่เสมอ และมีความซื่อสัตย์ต่อหน่วยงานและประเทศชาติ ทั้งนี้ การวิจัยในประเทศอื่น ๆ พบว่า การขึ้นเงินเดือนนักรการเมืองและข้าราชการไม่ได้มีผลให้การทุจริตคอร์รัปชันลดลงเสมอไป การที่รัฐบาลประเทศใดจะขึ้นเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สูงพอ ๆ กับภาคธุรกิจเอกชนได้นั้น ก็หมายถึงว่ารัฐบาลประเทศนั้นต้องพัฒนาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเก่งและดีพอที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตมากพอที่รัฐบาลจะสามารถเก็บภาษีและมีรายได้มากพอด้วย อีกทั้งการจะแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้นั้น ต้องพยายามปฏิรูปทั้งระบบการบริหารราชการ กฎหมาย ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อม ๆ กัน เช่น การทำให้ประชาชนมีการศึกษา มีงานทำ มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม มีระบบประกันสังคม และบริการสังคมสงเคราะห์ ที่จะช่วยให้ประชาชนมีปัจจัยสี่และชีวิตที่มีความมั่นคง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมุ่งหน้าขยันทำงานด้วยความสุจริต และเข้าใจว่าเป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดผลดีได้มากกว่าการคิดหาทางคอร์รัปชัน (วิทยากร เชียงกูล, 2549, น. 223-224)

ประสบการณ์จากสิงคโปร์สามารถเป็นตัวอย่างให้ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างค่านิยมที่ดีงามให้แก่ประชาชนทุกคน การพัฒนาระบบราชการให้มีธรรมาภิบาล และการสร้างระบบกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน หากประเทศไทยสามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้ ปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ จะได้รับการแก้ไขและไม่ต้องอยู่คู่กับประเทศไทยไปตลอดอย่างที่เคยเป็นมา

2. สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญกับการควบคุมจริยธรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกๆระดับ โดยรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรม และจัดตั้งหน่วยงานเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ควบคุมเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารในทุกๆระดับให้มีความประพฤติที่ถูกต้องเหมาะสม และให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่มี การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในการจัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน

ประจำปี พ.ศ. 2556 ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ สหรัฐอเมริกาได้คะแนน 73 คะแนน จาก 100 คะแนน และได้อันดับ 19 จาก 177 ประเทศทั่วโลก (Transparency International, 2013)

ในที่นี่ ขอนำเสนอมาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานด้านจริยธรรมของสหรัฐอเมริกา โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 มาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ

สหรัฐอเมริกากำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งเรียกว่ามาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees) เพื่อใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงผู้ที่ทำหน้าที่บริหารระดับสูงของประเทศด้วย ทั้งนี้ มีสำนักงานจริยธรรมของรัฐ (Office of Government Ethics: OGE) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และดำเนินการให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติมาตรฐานของรัฐ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในส่วนราชการ และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่ากิจการที่ดำเนินการโดยรัฐนั้นเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

มาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกา มีทั้งหมด 14 ข้อ ดังนี้

1. ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักจริยธรรม เหนือประโยชน์ส่วนตน
2. ไม่เกี่ยวข้องกัผลประโยชน์ทางการเงินที่ขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตน
3. ไม่เกี่ยวข้องกัธุรกรรมทางการเงินที่ใช้ข้อมูลลับของทางราชการ หรือใช้ข้อมูลนั้นในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ส่วนตน
4. ไม่เรียกรับหรือยอมรับของขวัญ หรือสิ่งของที่มีมูลค่าจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือที่เป็นผลเกี่ยวเนื่องกับตำแหน่งหน้าที่ในราชการ การทำธุรกิจกับราชการ หรือการทำกิจกรรมใด ๆ ที่หน่วยงานของตนควบคุมดูแลอยู่ หรือที่จะได้ผลประโยชน์จากการกระทำหรือละเว้นการกระทำหน้าที่ของตน
5. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต
6. ไม่ดำเนินการอันเป็นการผูกมัดหรือรับคำสั่งสัญญาที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน
7. ไม่ใช้หน่วยงานของรัฐเพื่อหาประโยชน์ส่วนตน
8. ปฏิบัติงานด้วยความเป็นกลางเสมอภาค โดยไม่เลือกปฏิบัติต่อองค์กรเอกชนใด หรือบุคคลใด
9. ปกป้องและรักษาทรัพย์สินของทางราชการ และไม่ใช่ทรัพย์สินเหล่านั้นเกินกว่าวัตถุประสงค์ของทางราชการ
10. ไม่ทำงานหรือกิจการอื่นใดนอกเหนือจากงานราชการ รวมทั้งการแสวงหาการจ้างงานพิเศษอื่น ๆ ที่ขัดแย้งกับหน้าที่ความรับผิดชอบในทางราชการ
11. ไม่ดำเนินการอันก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่า ไม่หลอกลวง ฉ้อฉล และโกงเจ้าหน้าที่ของรัฐ
12. ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นพลเมืองที่ดี รวมทั้งการทำหน้าที่ในการเสียภาษีตามกฎหมายด้วย
13. ยึดมั่นต่อกฎหมายและกฎระเบียบที่ให้ความเท่าเทียมกันด้านโอกาสแก่ประชาชน โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ อายุ หรือความทุพพลภาพ

14. ออกถ้อยแถลงและพยายามหลีกเลี่ยงการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจว่าตนฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมนี้ (ทิพย์พรรณ นพวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ, 2542, 76-77; Office of Government Ethics, 2005)

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมดังกล่าว และรวมถึงมาตรฐานจริยธรรมที่หน่วยงานต้นสังกัดได้กำหนดเพิ่มเติม ให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการประพฤติปฏิบัติที่เกิดขึ้น หรือลงโทษทางวินัยตามระเบียบของทางราชการ รวมทั้งการดำเนินการทางอาญา หรืออื่นใดหากมีกฎหมายกำหนดไว้ด้วย ทั้งนี้ ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้อำนวยการ OGE ซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะด้วย นอกจากนี้ หน่วยงานราชการแต่ละแห่งต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จริยธรรม ให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการด้านจริยธรรมภายในหน่วยงาน โดยให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม รวมทั้งให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม หากเป็นกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญา เจ้าหน้าที่จริยธรรมจะต้องรายงานการกระทำความผิดอาญาที่ตนได้รับทราบด้วยเพื่อให้มีการดำเนินคดีต่อไป ในกรณีเช่นนี้หากเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดได้ปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมของตนตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่จริยธรรมโดยสุจริต อาจเป็นเหตุให้กระทรวงยุติธรรมสามารถเลือกฟ้องคดีได้ (สำนักป้องกันกักรทุจริตภาคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2553, น. 11)

2.2 หน่วยงานด้านจริยธรรมของรัฐ

สำนักงานจริยธรรมของรัฐ (OGE) เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร โดยครั้งแรกก่อตั้งขึ้นตามกฎหมาย Ethics in Government 1978 และเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานบริหารงานบุคคล (Office of the Personnel Management) ต่อมาได้แยกเป็นอิสระเมื่อ พ.ศ. 2532 โดยกฎหมาย Office of Government Ethics Reauthorization 1988 และมีผู้อำนวยการ OGE ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี (สำนักกฎหมายกองบรรณาธิการ, 2552 น. 9)

แผนภาพ 3 โครงสร้างองค์กรของสำนักงานจริยธรรมของรัฐ (OGE)



ที่มา: Office of Government Ethics, Organizational Chart

OGE แบ่งโครงสร้างการบริหารองค์กรเป็น 5 สำนัก ดังนี้

1) **Office of the Director** มีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการจัดโครงการด้านจริยธรรมให้แก่หน่วยงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งรับผิดชอบในการดำเนินงานของ OGE ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากประธานาธิบดีและรัฐสภา

2) **General Counsel & Legal Policy Division** มีหน้าที่สองส่วนคือ 1) รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านกฎหมายจริยธรรมสำหรับหน่วยงานของฝ่ายบริหาร โดยมีหน้าที่พัฒนา ร่าง และออกระเบียบด้านจริยธรรม ให้คำแนะนำและช่วยตีความกฎหมาย รวมทั้งทำหน้าที่ทบทวนตรวจสอบกฎระเบียบอื่น ๆ ที่เป็นมาตรฐานจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร และ 2) ทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของทำเนียบและหน่วยงานด้านจริยธรรมในการตรวจสอบรายงานการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี ก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่ง โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมในภาครัฐ (The Ethics in Government Act) รวมทั้งทบทวนตรวจสอบรายงานการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทำเนียบด้วย

3) **Program Counsel Division** มีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานเพื่อประชาสัมพันธ์ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ อาทิ สภาคองเกรส กลุ่มจับตาตรวจสอบรัฐบาล และสาธารณะ หน่วยงานนี้ยังทำหน้าที่พัฒนาและให้การฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ด้านจริยธรรมของรัฐ รวมทั้งมีหน้าที่สนับสนุนการบริหารจัดการงบประมาณ การปฏิบัติงาน และงานด้านกฎหมายของ OGE

4) **Compliance Division** มีหน้าที่ดูแลงานด้านการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน รวมทั้งติดตามและตรวจสอบงานด้านจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ

5) **Internal Operations Division** มีภารกิจสนับสนุนงานภายในของ OGE (Office of Government Ethics, n.d.)

OGE เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและปลูกฝังจิตสำนึกด้านจริยธรรม ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติมาตรฐานจริยธรรมของรัฐ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Federal) ต้องจัดทำข้อบังคับหรือประมวลจริยธรรมเพื่อเป็นระเบียบปฏิบัติของหน่วยงาน และต้องจัดให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานได้รับทราบแนวปฏิบัติปีละหนึ่งครั้งด้วย (อุทัย อาทิวา, 2550, น. 26)

สำหรับประมวลจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดตามมาตรฐานของประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร พ.ศ. 2545 (Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch 2002) เป็นอย่างน้อย ประมวลจริยธรรมนี้มีรายละเอียดมาก และมีการยกตัวอย่างในแต่ละมาตราหรือแต่ละหมวดเอาไว้ด้วย นอกจากนี้ OGE ยังมีภารกิจในการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในกรณีที่มีการหาหรือเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรม หรือการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมทั้งทำหน้าที่ส่งเสริมความเป็นธรรม ความถูกต้อง และความโปร่งใสในหน่วยงานด้วย โดยเฉพาะในการปฐมนิเทศเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องได้รับการอบรมในเรื่องจริยธรรมและจะต้องสอบให้ผ่าน หากไม่ผ่านก็ต้องเข้ารับการอบรมอีกและบันทึกไว้ในทะเบียนประวัติ OGE ยังได้กำหนดแบบฟอร์ม Standard form 278 เกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและสถานะทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีระบบการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลไม่ให้มีการรั่วไหลหรือถูกนำไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ ทั้งนี้ OGE ไม่ได้มีอำนาจสอบสวนในกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับความผิดจริยธรรมด้านการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตคอร์รัปชัน แต่จะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานด้านยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไป (สำนักกฎหมาย กองบรรณาธิการ, 2552 น. 10 - 11)

2.3 ประเด็นที่น่าสนใจจากการศึกษา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีที่มีเสถียรภาพ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ มีประสิทธิภาพ อันเป็นหลักประกันไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต แม้ว่าในระบบประธานาธิบดี ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐและตำแหน่งประมุขของรัฐบาลรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวกัน ทำให้ฝ่ายบริหารเป็นใหญ่ (Strong Executive) และมีอำนาจมากกว่ารัฐสภาก็ตาม ในส่วนของภาคประชาชน ชาวอเมริกันรู้จักบทบาทหน้าที่ของการเป็นพลเมืองที่ดี และมีความกระตือรือร้นทางการเมือง จึงทำให้ชาวอเมริกันสนใจการเลือกตั้งในทุกๆระดับ และเลือกบุคคลที่คิดว่าดีที่สุดเพื่อเป็นผู้แทนของตนเองในการบริหารปกครองประเทศ ชาวอเมริกันไม่เพียงสนใจเรื่อง การเลือกตั้งหรือการเลือกผู้นำเท่านั้น แต่ยังมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยกล้าเรียกร้องในสิ่งที่ตนต้องการตามวิถีทางประชาธิปไตย

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งของชาวอเมริกันจึงเป็นกลไกสำคัญที่ใช้ควบคุมรัฐบาลและผู้แทนให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน รวมทั้งเป็นการควบคุมพฤติกรรมของผู้บริหารประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในกรอบจริยธรรม และมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมอีกด้วย อันเป็นผลให้นักการเมืองของสหรัฐอเมริกาต้องรักษามาตรฐานจริยธรรมของตนเองให้อยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าคนทั่วไป นอกจากนี้ ในการสร้างมาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา ยังได้กำหนดมาตรฐานด้านจริยธรรมเพื่อเป็นมาตรฐานกลาง ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกระดับไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือพนักงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งมีพระราชบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมในภาครัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายและมีสภาพบังคับ ทำให้ชัดเจนว่าหากไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมแล้ว จะมีความผิดอย่างไร และจะได้รับโทษอย่างไร

สิ่งที่น่าประเด็นน่าสนใจอีกประการคือ กฎหมายและระเบียบว่าด้วยจริยธรรมของสหรัฐอเมริกา อย่างเช่น Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch 2002 เป็นประมวลจริยธรรมที่มีรายละเอียดมาก มีการให้ความหมายที่ชัดเจนและมีการยกตัวอย่างในแต่ละหมวดแต่ละมาตรา เอาไว้ด้วย (สำนักกฎหมาย กองบรรณาธิการ, 2552 น. 10) เพื่อจะได้ทราบและเข้าใจกันอย่างชัดเจน ไม่ต้องมาตีความเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่ง ฯพณฯ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ธาณินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี (2552, น. 40) ได้เคยเสนอว่า ในการจัดทำประมวลจริยธรรม ควรบัญญัติให้สมบูรณ์ในตัวเอง โดยให้ความหมายและอธิบายอย่างชัดเจน เพื่อที่จะได้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมได้อย่างถูกต้อง

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกามี OGE ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านจริยธรรมของฝ่ายบริหาร เป็นการเฉพาะ โดยดำเนินงานด้านการส่งเสริมจริยธรรม การร่างและพัฒนานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การติดตามการดำเนินงานด้านจริยธรรมของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ขณะเดียวกันหน่วยราชการของรัฐบาลกลางแต่ละแห่งจะมีเจ้าหน้าที่จริยธรรมเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมกิจกรรมด้านจริยธรรมและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงาน โดยทำงานประสานกับ OGE เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่ากิจการของรัฐนั้นดำเนินไปด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใส

การที่ผู้บริหารประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐของสหรัฐอเมริกามีจริยธรรมสูงและทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ได้เป็นผลจากการมีประมวลจริยธรรมและกฎหมายที่ดี หรือมีหน่วยงานด้านจริยธรรมที่เข้มแข็งเท่านั้น แต่เกิดจากระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพ มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นพื้นฐาน รัฐให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะที่ทุกคนในสังคมรู้จักสิทธิหน้าที่ของการเป็นพลเมืองที่ดี มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง และเห็นคุณค่าของการเลือกคนดีที่มีความสามารถเข้าไปบริหารประเทศ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐของสหรัฐอเมริกา ถูกควบคุมด้วยกลไกของประชาสังคม โดยพลเมืองที่มีคุณภาพและพร้อมในการปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การสร้างเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศเป็นเรื่องที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ เพราะตระหนักดีว่าปัญหาและอุปสรรคของการขาดคุณธรรมและจริยธรรมเป็นรากฐานของปัญหาในทุกมิติ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ มีระบบการบริหารประเทศที่โปร่งใส ผู้บริหารประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจริยธรรมสูง และมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่และส่วนรวม ประเทศเหล่านี้ยังมีระบบกฎหมายที่เข้มแข็ง มีหน่วยงานและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมทั้งมีการส่งเสริมจริยธรรมและความมีระเบียบวินัยให้แก่ประชาชนทุกคนในประเทศมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

สำหรับประเทศไทย ความเสื่อมถอยของจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมเป็นปัญหาใหญ่มาโดยตลอด ผลสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติในหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันสูง และทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ การทุจริตคอร์รัปชันเป็นเหตุให้สถานการณ์การเมืองอ่อนแอ และต้นทุนในการพัฒนาประเทศสูงกว่าที่ควรจะเป็น รัฐต้องจ่ายงบประมาณหรือสูญเสียรายได้ต่อปีมากมายมหาศาล คดีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็มีจำนวนมากเป็นพัน ๆ คดี ปัญหาเหล่านี้ไม่น่าจะเกิดขึ้นมากมายในสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมที่มีความผูกพันแน่นแฟ้นกับหลักคำสอนทางศาสนา นับวันปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ จนน่าเป็นห่วง และประการสำคัญค่านิยมของคนไทยต่อการทุจริตคอร์รัปชันนั้นอยู่ในขั้นวิกฤติ จากการสำรวจความคิดเห็นที่ว่าคนไทยคิดอย่างไรต่อการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง ผลปรากฏว่าคนส่วนใหญ่รับได้หากนักการเมืองทุจริต แต่สามารถสร้างประโยชน์ให้ประชาชนได้ ซึ่งการยอมรับเช่นนี้นับว่าเป็นเรื่องอันตรายอย่างยิ่งต่อสังคมไทย อย่างไรก็ตาม ขณะนี้องค์กรภาคเอกชนหลายองค์กรได้ร่วมมือกับภาครัฐรณรงค์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35 ได้กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ครอบคลุมเรื่องการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับด้วย

ความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สั่งสมกันมายาวนานในสังคมไทย ซึ่งเป็นการยากที่จะแก้ไขให้เป็นรูปธรรมภายในเวลาอันรวดเร็ว แต่ไม่ได้หมายความว่าสังคมไทยจะท้อแท้สิ้นหวังกับปัญหาดังกล่าว ในการนี้ จึงขอเสนอข้อเสนอแนะบางประการที่น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับการเสริมสร้างระบบมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของประเทศ ดังนี้

1. การปรับปรุงประมวลจริยธรรม ในการจัดทำประมวลจริยธรรม ควรบัญญัติให้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง โดยควรมีการกำหนดค่านิยมหลัก การให้คำนิยาม แนวทางการปฏิบัติ และรวมไปถึงเรื่องกลไกการควบคุมตรวจสอบและบทลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืน โดยจะต้องบัญญัติให้มีรายละเอียด มีคำอธิบาย

ประกอบ และมีความชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความทางกฎหมาย แม้ว่าประมวลจริยธรรมจะเป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง แต่ก็มีหลักการในการบัญญัติแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป ซึ่งเป็นคำสั่งจึงไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลหรืออธิบายความหมายของบทบัญญัติ และเป็นเรื่องของผู้ใช้กฎหมายที่จะต้องตีความเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในขณะที่ประมวลจริยธรรมต้องการให้ความกระจ่างแก่ผู้ปฏิบัติว่าบทบัญญัติแต่ละข้อมีวัตถุประสงค์อย่างไร ครอบคลุมเรื่องใดบ้าง และความหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ มีอย่างไร เพื่อที่จะได้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมได้อย่างถูกต้อง (ธานินทร์ ภัยวิเชียร, 2552, 40)

2. การตรากฎหมายว่าด้วยจริยธรรม ประเทศไทยควรยกระดับเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมให้เป็นกฎหมาย โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้มีสภาพบังคับอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และให้เกิดความชัดเจนว่าหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามแล้ว จะเกิดผลอย่างไร (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2553, น. 3) นอกจากนี้ ในการตรากฎหมายว่าด้วยจริยธรรม บทบัญญัติควรครอบคลุมเรื่องอายุความและบทลงโทษให้มีความชัดเจนด้วย โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน อายุความในคดีทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยอยู่ระหว่าง 10 - 20 ปี ซึ่งเห็นว่าควรจะมีการขยายอายุความให้นานขึ้น หรือยกเลิกอายุความในคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันบางประเภท เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากความผิดเพราะเลยระยะเวลาฟ้องร้อง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันมีผลกระทบเสียหายต่อรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประชาชน ไม่ทางตรงก็ทางอ้อมอย่างกว้างขวาง (สกล หาญสุทธิวารินทร์, 2557) อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษจะต้องเข้มแข็งและจริงจังด้วย ให้ผู้ที่ต้องคดีทุจริตคอร์รัปชันหรือผู้บริหารประเทศที่ไร้คุณธรรมจริยธรรมไม่ได้รับการยอมรับในสังคม และไม่ให้มีโอกาสได้รับเลือกเข้ามาบริหารประเทศอีก

3. การปลูกจิตสำนึกของคนในชาติ มาตรการทางกฎหมายไม่อาจเกิดประสิทธิภาพได้หากผู้บริหารประเทศและประชาชนไม่มีจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมที่ดีพอ กฎหมายไม่อาจแก้ไขหรือควบคุมพฤติกรรมของคนได้ทุกเรื่อง ดังนั้น การปลูกจิตสำนึกและสร้างค่านิยมให้ยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้อง ดีงามแก่ประชาชนทุกระดับจึงเป็นเรื่องที่รัฐควรให้ความสำคัญอย่างยิ่ง โดยจะต้องเริ่มจากการให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชน ปลูกฝังเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมควบคู่กับการสอนให้ทราบถึงพิษภัยของการทุจริตคอร์รัปชัน ขณะเดียวกัน ควรสร้างเสริมระเบียบวินัยให้แก่คนในชาติ โดยรณรงค์ตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยในชีวิตประจำวัน อาทิ วินัยการใช้รถใช้ถนน วินัยเรื่องการเข้าแถว วินัยเรื่องการข้ามสะพานลอย และวินัยเรื่องการทิ้งขยะมูลฝอย เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ แม้เป็นเรื่องเล็กน้อยแต่ก็เป็นจุดเริ่มต้นของการขาดจิตสำนึกต่อส่วนรวม และเป็นการบ่มเพาะเมล็ดพันธุ์ของการทุจริตให้เกิดขึ้นในสังคมได้

4. การส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญของการมีธรรมาภิบาล และมีความเชื่อมโยงกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศ ประเทศใดที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตย การมีธรรมาภิบาลคงเกิดขึ้นได้ยากยิ่ง เพราะไม่มีปัจจัยสำคัญของการเป็นธรรมาภิบาล อาทิ หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ อีกทั้งผู้มีอำนาจก็จะใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าเพื่อประชาชน หากประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ผู้มีอำนาจก็จะบริหารงานอย่างรอบคอบและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมการเมืองจะยั่งยืนได้ ก็ต้องมีประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและยั่งยืน และความยั่งยืนของ

ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ ประชาชนก็ต้องมีจิตสำนึกและพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย (ถวิลวดี บุรีกุล, ม.ป.ป., น. 17) ซึ่งรองศาสตราจารย์ สุขุม นวลสกุล ได้อธิบายว่า การที่ประเทศใดหรือสังคมใดจะเป็นประชาธิปไตยได้นั้น ไม่ใช่เพียงแต่ว่ามีระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น อุปนิสัยของคนในสังคม และวิถีการดำเนินชีวิตประจำวันต้องมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยด้วย จึงจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยทางการเมืองดำรงอยู่ได้ ลักษณะของวิถีชีวิตที่จะสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยได้ เช่น การเคารพเหตุผลมากกว่าบุคคล รู้จักการประนีประนอม มีระเบียบวินัย และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม เป็นต้น (อ้างใน ฌานิทธี สันตะพันธุ์, 2550)

5. มาตรการการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ในการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญควรให้ความสำคัญกับประเด็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรสามฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้องค์กรทั้งสามฝ่ายไม่ใช้อำนาจเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาด้านจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้ใช้อำนาจ นอกจากนี้ ควรมีการทบทวนบทบาท อำนาจ และหน้าที่ขององค์กรอิสระต่าง ๆ ด้วย เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้จริง เป็นธรรม และเป็นกลาง ไม่ดำเนินงานเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อีกทั้งหน่วยงานราชการแต่ละแห่งก็ควรมีมาตรการเพื่อป้องกันและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบราชการอีกด้วย ดังนั้น การควบคุมการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพในทุกระดับและทุกส่วน ย่อมลดการผูกขาดการใช้อำนาจรัฐ ทำให้การเมืองและระบบบริหารราชการแผ่นดินมีความโปร่งใส มีธรรมาภิบาล และยังเป็น การควบคุมผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดำรงอยู่ในกรอบคุณธรรมและจริยธรรมอีกด้วย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความโชคดีหลายประการ มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ได้เปรียบเชิงการค้า และการคมนาคมเมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน มีทรัพยากรธรรมชาติสมบูรณ์และหลากหลาย มีแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับไปทั่วโลก แต่ความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมและจริยธรรมของคนในชาติ ประกอบกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่รุนแรง ทำให้ประเทศไทยไม่อาจใช้ศักยภาพที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่ ทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาประเทศอย่างน่าเสียดาย การปฏิรูปด้านอื่น ๆ อาจทำได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่การปฏิรูปจิตใจของคนในชาติ การปลูกฝังค่านิยมที่ดีงาม และการสร้างระเบียบวินัย เป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลาและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยจะเจริญก้าวหน้า การเมืองจะมีเสถียรภาพ เศรษฐกิจจะรุ่งเรือง และสังคมจะเป็นสุขได้ การปฏิรูปคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและรวมถึงประชาชนทุกคน ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้เลย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กิตติยา โสภณโกไคย. (ม.ป.ป.). **“คุณธรรม” “จริยธรรม” และการดำรงอยู่กับสังคมประชาธิปไตย (ความหมายและแนวคิดเชิงทฤษฎี)**. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2554 จาก

<http://www.ombudsman.go.th/10/ethical/ethical0.pdf>

คณะกรรมการคาทอลิกเพื่อความยุติธรรมและสันติ. (ม.ป.ป.). **คริสตชนกับการเมือง**. สืบค้น 5 กันยายน 2557 จาก <http://www.catholic.or.th/spiritual/article/article06/arti073.html>

ศรีษฐา ดาราศร. (2550). **การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ (Conflict of Interest)**. สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1166>

เจริญ สุขทรัพย์. (2557). **การสร้างค่านิยมหลักของคนไทย ตามนโยบายของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพื่อสร้างสรรค์ประเทศไทยให้เข้มแข็ง โดยต้องสร้างคนในชาติ ให้มีค่านิยมไทย 12 ประการ**. สืบค้น 22 กันยายน 2557 จาก

http://personnel.obec.go.th/personnel/index.php?option=com_content&view=article&id=664:-----12-&catid=13:2011-08-11-05-13-55

ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์. (ตุลาคม 2552). **เศรษฐกิจโลกยุคใหม่กับการปรับตัวของไทย**. ปาฐกถาพิเศษในการประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 5. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://tdri.or.th/wpcontent/uploads/2013/04/CSNIDA.pdf>

เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ. (ม.ป.ป.). **การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ**. สืบค้น 4 กันยายน 2557 จาก <http://local.moi.go.th/P002.ppt>

“เชียร์ งดเหล้าให้ครบพรรษา เสริมพลังใจไม่กลับไปดื่มซ้ำ”. (24 สิงหาคม 2557). **บ้านเมือง**, สืบค้น 2 กันยายน 2557 จาก ฐานข้อมูล News Center

ฉานินที สันตะพันธุ์. (2550). **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง: แนวทางการสร้างสังคมประชาธิปไตย**. สืบค้น 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1117>

ถวิลวดี บุรีกุล. (ม.ป.ป.). **ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**. สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก http://kmcenter.rid.go.th/kmc11/file/file_abstract/abstac-54/abs_010954-1.pdf

ทิพย์พรรณ นพวงศ์ ณ ออยุธยา, พิกุลทอง รุจิราภา และกัญญารัตน์ ปั่นทอง. (2542). **ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ธานินทร์ กรีวิเชียร. (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2552). **จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**. *จุลนิตี*, 6(1), 27-52.

- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). *รายงานการวิจัยเรื่อง จริยธรรมของนักการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นุรมาน จินตารา, สุรชัย ไวยวรรณจิตร, นกตล อนันท์ทอภิงษ์, รุ่งโรจน์ ชอบหวาน และวราพงษ์ เจริญวงษ์. (ม.ป.ป.). *การปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และวินัยของเด็กและเยาวชนมุสลิม ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้: ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส*. สืบค้น 5 กันยายน 2557 จาก <http://www.hu.ac.th/Symposium2014/proceedings/data/3403/3403-7.pdf>
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2553). การปาฐกถา เรื่อง “ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน”. ใน *การสัมมนา คณะกรรมการจริยธรรมประจำ ส่วนราชการและจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน 7 มิ.ย. 2553*. สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/Ethics/newethics56/speechBhavor.pdf>
- _____. (ม.ป.ป.). *หลักจริยธรรมกับการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทย*. สืบค้น 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://policyandethics.com/blog2/?p=40>
- บุญเลิศ คชายุทธเดช. (ม.ป.ป.). *จริยธรรมนักการเมือง*. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2557 จาก http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=214
- ประสพโชค มั่งสวัสดิ์ และนิรมล อริยอากาศม. (2555). *เศรษฐกิจไทย 15 ปีหลังวิกฤติ: พอเพียงหรือยัง?*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://cse.nida.ac.th/main/images/ThaiEco-15yrs_afterCrisis.pdf
- ประเสริฐ ประคุณศึกษาพันธ์. (2553). *การศึกษาเรื่องจริยธรรมที่พึงประสงค์สำหรับนักการเมืองไทย*. สืบค้น 29 กรกฎาคม 2557 จาก http://elib3.ect.go.th/Multim/Aped/Aped01_29.pdf
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). (2535). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- เพ็ญแข ประจันปัจฉินึก. (2551). *การยกระดับคุณธรรม จริยธรรมของสังคมไทยเพื่อการปฏิรูปสังคม: แนวทางและการปฏิบัติ*. สืบค้น 8 กันยายน 2557 จาก http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/BRD_Reserch/thesis%20knowledge/March_2013/51006.pdf
- มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2557). *ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2556*. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/2012-05-07-10-50-47/284-2556>
- ยุทธศักดิ์ คณาสวัสดิ์. (28 มิถุนายน 2552). *ซีไอโอ: ทำไมสิ่งคโปร์แก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเป็นผลสำเร็จ?*. *ผู้จัดการออนไลน์*, สืบค้น 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000073000>
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, น. 1-99.

- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 1-127.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557” (22 กรกฎาคม 2557) *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก, น. 1 – 17.
- รัตนวดี โชติกพนิช. (ม.ป.ป.). *จริยธรรมและจรรยาบรรณในวิชาชีพครู*. สืบค้น 15 กันยายน 2557 จาก <http://e-book.ram.edu/e-book/c/CU503/CU503-1.pdf>
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ และบุญสม เกษะประดิษฐ์. (ธันวาคม 2556). บทบาทของรัฐกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในสิงคโปร์และเกาหลีใต้. *รัฐศาสตร์*, 61(12), 39-73.
- วิทยากร เชียงกูล. (2549). เอกสารประกอบการประชุม “แนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อน”. ใน *การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 8 ระหว่างวันที่ 3 – 8 พฤศจิกายน 2549*. สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก http://www.kpi.ac.th/wiki/images/1/15/%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%A3_%E0%B9%80%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B9%E0%B8%A5.pdf
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2549). *การพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ*. เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง “ปรัชญาการเป็นข้าราชการ มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ”. สืบค้น 15 กันยายน 2557 จาก <http://mgmtsci.stou.ac.th/downloads/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%A2%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3.pdf>
- ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. (2555). *ปัญหาการคอร์รัปชันของไทย กรณีศึกษาสิงคโปร์และฮ่องกง*. สืบค้น 28 สิงหาคม 2557 จาก http://library.senate.go.th/document/Ext3217/3217021_0002.PDF
- ศิลปะพร ศรีจันเพชร. (2553). *หลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาล*. สืบค้น 4 กันยายน 2557 จาก <http://km.citu.tu.ac.th/km/wp-content/uploads/2011/12/CorporateGovernance2.pdf>
- “สิงคโปร์ใช้วิธีไหนจึงกำจัดคอร์รัปชันได้อย่างทรงประสิทธิภาพ”. (22 กันยายน 2553). *ผู้จัดการออนไลน์*, สืบค้น 28 สิงหาคม 2557 <http://www.manager.co.th/Around/View/News.aspx?NewsID=9530000133038>

“สิงคโปร์ตั้ง กก. จีฬาทางลดเงินเดือนนายกฯ – ครม.”. (17 มกราคม 2555). *เดลินิวส์ออนไลน์*.

สืบค้น 28 สิงหาคม 2557 จาก

<http://www.dailynews.co.th/Content/foreign/16591/%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B9%82%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%95%E0%B8%B1%E0%B9%89%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%81.%E0%B8%88%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%A5%E0%B8%94%E0%B9%80%E0%B8%87%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%AF%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%A1>.

สกล หาญสุทธีวารินทร์. (3 มิถุนายน 2557). การเมือง: ทิศนะวิจารณ์ เลิกอายุความและให้ราษฎรมีอำนาจฟ้องคดีทุจริตคอร์รัปชัน. *กรุงเทพธุรกิจ*, สืบค้น 9 กันยายน 2557 จาก

<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/sakol/20140603/585674/%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B9%89%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A9%E0%B8%8E%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%AD%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%9F%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%94%E0%B8%B5%E0%B8%97%E0%B8%B8%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%84%E0%B8%AD%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9B%E0%B8%8A%E0%B8%B1%E0%B8%99.html>

สถาบันพระปกเกล้า. (2557). *(ร่าง) การสัมมนา ครั้งที่ 3 เรื่อง “การปฏิรูปประเทศไทย: การต่อต้านการทุจริต” ภายใต้โครงการสัมมนา สู่ทศวรรษที่ 9: ก้าวใหม่ของระบอบประชาธิปไตยไทย*.

สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก

<http://www.kpi.ac.th/.../สถาบันพระปกเกล้าจัดสัมมนาปฏิรูปประเทศไทย%20ครั้งที่%20...>

สำนักกฎหมาย กองบรรณาธิการ, (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2552). บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

“หลักคุณธรรมและจริยธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” นายปราโมทย์ โชติมงคล ผู้ตรวจการแผ่นดิน วันที่ 17 พฤศจิกายน 2551. *จุดนิติ*, 6(1), 5-16.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (ม.ป.ป.). *หลักทศพิธราชธรรม 10 ประการ*. สืบค้น 29 สิงหาคม 2557

จาก http://www.oja.go.th/site_clean/Lists/newspr/DispForm.aspx?ID=24

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง.

(2553). จริยธรรมทางการเมืองบนหนทางวิบาก. *กรุงเทพธุรกิจ*, น. 11.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540 – 2544)*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก

http://www.rc.ac.th/Library_web/doc/e-book_T/plan8.pdf

- _____. (2554). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 – 2559*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). การบรรยายพิเศษเรื่อง “บทเรียนจากความพยายามในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชันที่มากกว่า 50 ปี ของสาธารณรัฐสิงคโปร์” โดย Mr. Chua Cher Yak. ใน *การประชุมเชิงปฏิบัติการ “ยุทธศาสตร์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน” วันศุกร์ที่ 18 พฤษภาคม 2555*. สืบค้น 2 กันยายน 2557 จาก http://www.opdc.go.th/uploads/files/4am_proactive_government.pdf
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาล. (ม.ป.ป.). *ธรรมาภิบาลในประเทศไทย*. สืบค้น 4 กันยายน 2557 จาก <http://www.socgg.soc.go.th/History2.htm>.
- สำราญ สมพงษ์. (3 สิงหาคม 2557). 'หมู่บ้านรักษาศีล5'สู่สันติคามหมู่บ้านสันติสุข. *คมชัดลึกออนไลน์*. สืบค้น 2 กันยายน 2557 จาก <http://www.komchadluek.net/detail/20140803/189442.html>
- อุทัย อาทิเวช. (มิถุนายน-กันยายน 2550). อำนาจและจริยธรรมในการปกครอง. *วารสารร่วมพฤษภ*. 25(3), 1-29.

ภาษาอังกฤษ

- CPIB. (2014). *Organization Structure*. Retrieved 2 September 2014 from http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=123
- Office of Government Ethics. (2005). *Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees*. Retrieved 29 July 2014 from http://www.oge.gov/uploadedfiles/education/education_resources_for_ethics_officials/resources/code_of_ethics_poster.pdf
- _____. (2014). *Organizational Chart*. Retrieved 26 August 2014 from <http://www.oge.gov/About/Organization/>
- _____. (n.d.). *Organization*. Retrieved 26 August 2014 from <http://www.oge.gov/About/Organization/>
- Transparency International. (2013). *Corruption Perceptions Index 2013*. Retrieved 22 August 2014 from <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

คณะผู้จัดทำ

สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านอื่น ๆ : การเสริมสร้าง
มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและประชาชน

ที่ปรึกษา

นางพรพิศ	เพชรเจริญ	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
นายสรศักดิ์	เพียรเวช	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายมาณิช	อินทนิม	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1
นายสันต์ชัย	สินธวงษ์	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย 1

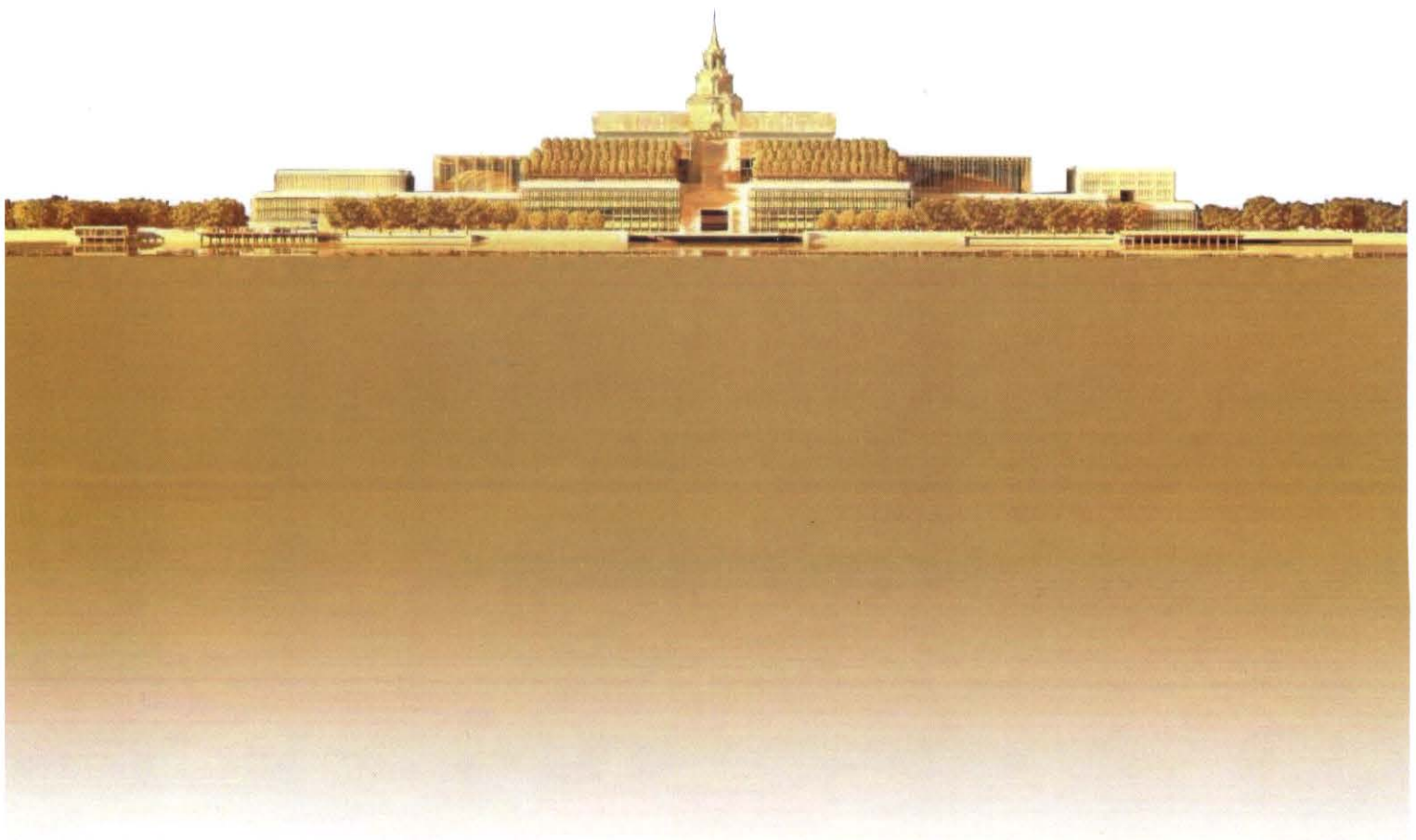
ผู้จัดทำ

สำนักวิชาการ

นางสาวปริศนา	ถาวรยุทธ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางอรณิชา	รุ่งธิพานนท์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสาวอุษณีย์	อินทองช่วย	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวเปรมฤดี	วงศ์สาคร	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางเมตตาพร	กาญจนินทุ	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน

สำนักกฎหมาย

นายวุฒิชัย	น้ำใจ	นิติกรชำนาญการ
นางสาวสุรภา	ศรีเมือง	นิติกรชำนาญการ
นางกัญญาภัค	จันทมา	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวเบญจวรรณ	หงษ์ทอง	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางกัญจนา	โกมลวานิช	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวสุนทรี	เกตุชาญวิทย์	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ