



บทที่ 1

บทนำ

## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ค่านิยมของสังคมไทยที่ยกย่องคนดี มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นสิ่งที่ทุกคนยอมรับและอยู่คู่สังคมไทยมาเป็นเวลานาน การอบรมให้เด็กเป็นคนดีของพ่อแม่ ในสถาบันครอบครัวที่ดี การอบรมสั่งสอน ในเรื่องจริยธรรมให้นักเรียนของครูอาจารย์ในสถาบันการศึกษาก็ดี และการยอมรับยกย่องบุคคลที่เป็นคนดีในสถาบันสังคมก็ดี สถาบันเหล่านี้ล้วนได้ทำหน้าที่ถ่ายทอดค่านิยมในเรื่องดังกล่าวมาโดยตลอด

จุดเปลี่ยนของค่านิยมทั้งดงมานี้ ได้เริ่มมีขึ้นนับตั้งแต่ไทยได้เปิดประตูรับเอาวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามา ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 โดยรับเอาแต่ทางวัตถุเสียเป็นส่วนใหญ่ (ปรส ชัยพร 2520 : 53) มีการเน้นเรื่องวัตถุนิยม ความเห็นแก่ตัว และความสะดวกสบายต่าง ๆ ในชีวิต มีการเอาเปรียบซึ่งกันและกันเป็นผลให้เกิดการทุจริตหรือที่เรียกกันว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" (Corruption) เพื่อสร้างฐานะความมั่งมี และเพื่อสนองความหุนหันฟุ้งเพื่อ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้ค่อย ๆ สะสมเพิ่มพูนจนกลายเป็นค่านิยมที่ผิด ๆ คือ การให้ความสำคัญกับเงิน อำนาจ ตำแหน่งการงานหรือวัตถุมากกว่าเรื่องอื่น เกิดเป็นปัญหาสังคมที่เรียกว่า "การคอร์รัปชัน" ชี้น (สุจิตรา รัตนกรกช 2533 : 30) ดังที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนต่าง ๆ มากมาย จนถึงยุคหนึ่ง "การคอร์รัปชันของผู้นำรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี" ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจการปกครองของสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อตรวจสอบนักการเมืองที่ร่ำรวยผิดปกติ เหตุผล 5 ประการที่อ้างมีดังนี้ คือ (1) การคอร์รัปชันของรัฐบาล (2) ข้าราชการประจำถูกรังแกจากข้าราชการการเมือง (3) เผด็จการรัฐสภา (4) ความพยายามที่จะทำลายและแทรกแซง

สถาบันทหาร (5) ความพยายามที่จะทำลายสถาบันกษัตริย์ (อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต ทิริยะรังสรรค์ 2537 : 12) และต่อมาปัญหา "คอร์รัปชัน" ก็ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการหาเสียงของนักการเมืองหลาย ๆ พรรค ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535

ในทัศนะของนักการเมืองหลาย ๆ คน ที่ได้ถ่ายทอดผ่านสื่อมวลชน ในปัญหาเกี่ยวกับการ "คอร์รัปชัน" เห็นได้เด่นชัดมากเมื่อมีการเชิญผู้นำทางการเมืองคนสำคัญมาอภิปราย ในรายการมองต่างมุม ทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2533 โดยนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้กล่าวถึงการคอร์รัปชันว่า "...ถ้าเราดูสังคมไทยทุก ๆ พื้นที่ทุก ๆ ภาคแล้ว คอร์รัปชันเป็นปัญหาใหญ่ที่สุด ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่คนไทยมีศีลธรรม มีจริยธรรม น้อยลงไป ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ไม่มีระบบควบคุมดูแลในทางที่ดี เพราะฉะนั้น ถ้าจะแก้ปัญหานี้ต้องแก้ไขทั้งด้านกฎหมายบริหาร และด้านตัวบุคคล ต้องเป็นระบบติดต่อกันไป การรับคอมมิชชั่น ก็ถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน บุคคลบางอาชีพ อาจจะกินค่าคอมมิชชั่นก็ได้ แต่รัฐมนตรีและนักการเมืองไม่มีสิทธิรับคอมมิชชั่น รวมทั้งข้าราชการประจำ ไม่ว่าจะเป็นทหารหรือพลเรือน การรับคอมมิชชั่นก็คือ การคอร์รัปชัน..."

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ให้ความเห็นว่า "...การปราบคอร์รัปชัน" ไม่ใช่เรื่องง่าย ควรจะมีการจัดตั้ง "Ombusman" ของสภาโดยมีฝ่ายค้านและ สื่อมวลชนคอยดูแลอยู่ อยากถามว่าพวกพ่อค้า นักธุรกิจหรือเปล่าที่ทำให้มีปัญหา ถ้าพ่อค้าไม่เอาเงินไปให้ก็ไม่มี "คอร์รัปชัน"..."

ส่วนพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กล่าวว่า "...การปราบคอร์รัปชัน มันไม่ง่าย แต่ก็ไม่ยาก การคอร์รัปชันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม หากเรามี นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีที่เป็นคนดี ประชาชนมีจิตสำนึกก็จะมี การดูแลกันเองได้..."

พลตรีจำลอง ศรีเมือง กล่าวว่า "สิ่งสำคัญในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน คือ ธรรม. ต้องไม่คอร์รัปชัน ไม่โกงทั้งต่อหน้าและลับหลัง พรรคการเมือง ร่วมรัฐบาลต้องดูแลพรรคให้ดี หากรัฐมนตรีของพรรคคนใดมีพฤติกรรมไม่สุจริต จะต้องให้ออกจากตำแหน่ง ..ที่สำคัญ คือ ประชาชนต้องเลือกคนดีและพรรคดี เข้ามา .."

และนายชวน หลีกภัย ได้กล่าวว่า "...การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันนั้น เราจะหวังพึ่งแต่ตัวบุคคลไม่ได้ ระบบการตรวจสอบจะต้องมีการถ่วงดุลย์กันด้วย นอกจากนี้ควรมีกฎหมายกำหนดไม่ให้รัฐมนตรีทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่ตัวเองดำรงอยู่ด้วย .." (ไทยรัฐ ฉบับวันจันทร์ที่ 7 กันยายน 2535 หน้า 1, 13 และฉบับวันอังคารที่ 8 กันยายน 2535 หน้า 1, 17) จากทัศนะเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นปัญหาการทุจริต หรือปัญหาคอร์รัปชันว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขทั้งในด้านกลไกการควบคุม และการตรวจสอบของรัฐและการแก้ไขที่สภาพแวดล้อมและตัวบุคคล ในด้านกลไกของรัฐนั้น แม้จะมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมาแล้ว แต่อำนาจของกฎหมายยังไม่สามารถครอบคลุมไปได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะคนที่ทุจริตก็พยายามหาช่องว่างของกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ทำการทุจริตจนได้ สำหรับจุดอ่อนของกฎหมาย ป.ป.ป. ได้มีการวิเคราะห์ไว้ในหนังสือ คอรัปชันกับประชาธิปไตยไทย มี 6 ข้อ ดังนี้

1. โดยลักษณะของสำนักงานมีระดับขนาดกรม และสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้สถานะทั้งในกฎหมาย และในความเป็นจริงไม่ได้รับการยอมรับจากกระทรวง ทบวง กรม เท่าที่ควร

2. สถานะทางกฎหมายของเลขาธิการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ทั้งหมดในสำนักงาน ยังไม่มีฐานะที่เป็นอิสระ และการยอมรับเท่าที่ควร กล่าวคือ ตามกฎหมายแล้ว ป.ป.ป. ยังต้องขึ้นตรงกับปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะหน่วยราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะเลขาธิการ ป.ป.ป. มิได้ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งเทียบเคียงหน่วยงานระดับเดียวกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น ที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี

3. เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ยังไม่มีสถานะเป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญา หากสอบสวนพบว่ามีมูลจะดำเนินคดีอาญาได้ ต้องส่งเรื่องไปให้พนักงานตำรวจ ทำหน้าที่สอบสวน ตามอำนาจในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ตามมาตรา 19 พ.ร.บ. ป.ป.ป.)

4. เพื่อเป็นหลักประกัน และกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน กรรมการ คณะอนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ควรมีเงินประจำตำแหน่ง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอบสวน เพื่อเป็นกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นแรงจูงใจให้ประพฤติปฏิบัติงานด้วยความเที่ยงธรรม เช่น ตุลาการ และอัยการ

5. กฎหมาย ป.ป.ป. และรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองหรือให้ภูมิคุ้มกันแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เลย ทำให้ ป.ป.ป. ถูกโจมตีว่าถูกกลั่นแกล้งทางการเมือง หรือแม้แต่ข้าราชการประจำ ระดับปลัดกระทรวงออกมาให้ข้อโจมตีว่าถูกกลั่นแกล้ง นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญา เรื่องโทษหมิ่นประมาทตาม มาตรา 330 ก็ไม่คุ้มครองกิจการของ ป.ป.ป.

6. แม้จะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2529 รวมทั้ง มติ ครม. ปี 2526 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในบางตำแหน่ง อาทิ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน และหนี้สิน ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการได้บ้าง แต่กฎหมายยังไม่ครอบคลุมไปถึงครอบครัวผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สิน และการยื่นบัญชีทรัพย์สินเป็นเพียงทรัพย์สินส่วนตัว และสินสมรสที่อยู่ในความ ครอบครองดูแลดำเนินการเท่านั้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต ทิริยะรังสรรค์, 2537:361-363)

ในด้านสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่านิยมของสังคมไทย ในปัจจุบัน มักจะยกย่องคนรวยมากกว่าการยกย่องคนดี ก็ยิ่งเป็นการสนับสนุน และส่งเสริมให้คนให้ความสำคัญกับ "เงิน" มากกว่า "ความดี" ใครที่มีเงินมาก ก็มักได้รับการยกย่องว่ามีเกียรติ โดยไม่คำนึงว่าจะได้มาโดยวิธีใด (อุทัย หิรัญโศ, 2522:57)

ในทางสังคม จากการสัมภาษณ์แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีประสบการณ์ ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับความซื่อสัตย์สุจริต และการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตฯ ได้สะท้อนให้เห็นว่า การจะป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลอย่าง จริงจังนั้น ต้องเริ่มที่ตัวบุคคลที่มี "ความซื่อสัตย์สุจริต" ในเรื่องต่าง ๆ โดยแต่ละ

ท่านได้ให้ความหมายของคำว่า "ซื่อสัตย์สุจริต" สรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน อดีตประธานรัฐสภา

".....ความเป็นคนดี มีความซื่อสัตย์สุจริต หมายความว่า พอลจะเป็นตัวอย่างของคนอื่นได้ ในครอบครัวก็เป็นหัวหน้าครอบครัวที่ดี อย่างน้อยต้องเป็นคนมีศิลปะพอสมควร ในหน้าที่ราชการต้องเป็นข้าราชการที่ดี ถ้าจะว่าเขาไม่สุจริตหรือทุจริต ผิดกฎหมาย เราก็ต้องไม่ทำอย่างนั้น วิธีที่จะทำได้คือ ต้องถือศีล ต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ ไม่ทำตัวไปตามแฟชั่น หรือตามกระแสของโลก เพราะถ้าฟุ้งเฟ้อโดยที่รายได้ไม่พอกับรายจ่าย ก็ต้องทำเรื่องที่ไม่ชอบมาพากล การเป็นคนที่มีศีลถ้าเป็นพุทธศาสนิกชนอย่างน้อย คือ ศีลห้า เป็นพื้นฐานเลย ส่วนศาสนาอื่น ก็ต้องยึดมั่นในคำสอนของศาสนานั้น ๆ ถ้าคนเราตั้งใจและมุ่งมั่นจะทำความดีแล้ว ก็ย่อมเป็นคนที่มีซื่อสัตย์สุจริตทั้งกาย วาจา และใจ ....." (อุกฤษ มงคลนาวิน, สัมภาษณ์)

พระพิศาลธรรมพาทิ (พระพยอม กัลยาโณ)

".....ความไม่ซื่อสัตย์ ทำให้งานกิจการต่าง ๆ ล้มละลายเสียกำลังต่าง ๆ มากมาย คนที่ไม่ซื่อสัตย์ คือ คนที่ไม่รักษาชาติ ชาติที่พี่น้องของตัวเอง ชาติที่น้องต้องอยู่ด้วยความลำบากจากความเลวของเขา ระเบียบต่าง ๆ ที่มีมาก เพราะคนไม่ซื่อ ต้องออกระเบียบต่าง ๆ ออกมาคุ้มกัน จึงต้องมี ป.ป.ป. ถ้าคนซื่อสัตย์คงไม่ต้องมี ป.ป.ป. คนที่ไม่ซื่อสัตย์หาความรู้ภัยจากความไม่ซื่อสัตย์คือ คนที่หาความทุกข์ให้คอยเล่นงานตัวเองอยู่"

ความเห็นในการปลูกฝังความซื่อสัตย์สุจริตให้กับเด็ก อาตมาเห็นว่าเด็ก ๆ ควรจะซื่อสัตย์ต่อ

1. คำพูด ทำให้คนเชื่อถือในคำพูด เป็นคนอย่าไม่รักษาสัจจะวาจา พระพุทธเจ้าตรัสว่า "บุตรธิดาใดเริ่มโกหกบิดา-มารดาตัวเองตั้งแต่เยาว์วัย จะไปทำชั่วอย่างอื่นอีกเป็นไม่มี" คนที่เคยโกหกมาแล้ว จะทำชั่วอย่างอื่นอีกเป็นไม่มี
2. เวลา ต้องรักษาเวลา ตรงต่อเวลา และใช้เวลาให้ได้ประโยชน์คุ้มค่า
3. ทर्फยสิน ถ้าไม่ใช้ของเราอย่าไปเอา
4. ครอบครัว ต้องซื่อสัตย์และจริงใจต่อกัน ซื่อสัตย์ในความเป็นมนุษย์

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ของตนเอง อย่าให้ใครเรียกว่าเป็นผี

5. หน้าที เด็กต้องขยันเรียน ไม่เกียจคร้าน..."

(พระพิศาลธรรมพาที, สัมภาษณ์)

อาจารย์พะนอม แก้วกำเนิด อดีตเลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

"...ชื่อเป็นภาษาไทยแท้ แปลว่า ตรง ตรงตามความเป็นจริง ตรงตามหลักการ หรือ ประสบการณ์... สัตยะ คือ การรักษาความจริง สุ แปลว่า ความดี จริตะ แปลว่า ความประพฤติ รวมความแล้ว ชื่อสัตย์สุจริตก็คือ การรักษาความจริงและประพฤติแต่สิ่งที่ดีงาม ซึ่งกินความทั้งในเรื่องการรักษาความตรง และความถูกต้องและประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นด้วย

ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นทั้งการกระทำดี ใจดี และวาจาดี ..."

(พะนอม แก้วกำเนิด, สัมภาษณ์)

ดร. โกวิท ประวาลพุกษ์ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและ  
ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยเกี่ยวกับคำนิยาม

"...ความซื่อสัตย์ แบ่งได้เป็นระดับเด็ก กับผู้ใหญ่ ซึ่งต่างกัน

- เด็ก ความซื่อสัตย์ต้องปรากฏเป็นรูปธรรม จับต้องได้
- ผู้ใหญ่ แบ่งเป็น รูปธรรม (form)

นามธรรม (function) หรือเจตนารมณ์

วิธีปลูกฝังคำนิยาม ก็ต้องระวัง เวลาวัดคำนิยามจะคำนึงถึง 3 องค์ประกอบ

1. เขาแสดงพฤติกรรมแบบสม่ำเสมอ หรือไม่
2. การกระทำนั้น มีเหตุผลถูกต้อง หรือไม่
3. ด้วยความซนชอบยินดี อาสาที่จะตาม เต็มใจทำตาม ตั้งใจทำตาม  
ทำโดยเป็นอย่างอัตโนมัติ

ต้องดูว่าด้านไหนไม่สมบูรณ์ และปลูกฝังในเรื่องนั้น ปัจจุบันเรานับแต่พฤติกรรมที่แสดงออก

ค่านิยมของเด็กเกี่ยวกับความซื่อสัตย์มีแนวโน้มที่ดีขึ้น เช่น เวลาเห็นคนโกง รู้สึกว่าไม่ดี เด็ก ๆ เริ่มรังเกียจคนโกง คนมีเงินต้องถูกทาง  
(โกวิท ประวาลพฤษ์, สัมภาษณ์)

นายบรรจง กันตวิรุฒ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา "..... ความซื่อสัตย์สุจริต ผมคิดว่า หมายถึง ความซื่อตรง คือ ซื่อตรงต่อตนเอง และซื่อตรงต่อผู้อื่น และคุณธรรมอีกข้อหนึ่งที่ผมอยากจะหยิบยกขึ้นมา เป็นเรื่องที่เป็นพื้นฐานเลย นั่นก็คือ หิริโอตตปปะ คือ การละอายและเกรงกลัวต่อบาป เรื่องนี้แหละครับที่หากทุกคนได้ยึดถือไว้ในจิตใจแล้ว การกระทำผิดย่อมไม่เกิดขึ้น เพราะหากเราสามารถควบคุมจิตใจของเราได้แล้ว ก็ย่อมมีแต่การกระทำที่ดีงามทั้งสิ้น.." (บรรจง กันตวิรุฒ, สัมภาษณ์)

นายเสน่ห์ รัตจินดา อดีตอนุกรรมการส่งเสริมพระพุทธศาสนาในคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และอดีตเจ้าหน้าที่อาวุโส ฝ่ายโครงการมูลนิธิเอเซีย ปัจจุบันเป็นรองผู้อำนวยการโครงการอบรมบุคลากรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงของสถาบันการศึกษานานาชาติ

"... การที่จะกระตุ้นให้คนตื่นตัวในเรื่องความซื่อสัตย์ต้องให้รางวัล ยกย่องให้เกียรติ และให้แสดงความเห็น เมื่อแสดงความเห็นเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตมาก ๆ เวลาจะทุจริตหรือคิดไม่ซื่อก็จะเกิดความละอาย อย่างน้อยก็เกิดการยับยั้งชั่งใจ รางวัล และการยกย่องทำให้เกิดกำลังใจและมีแรงจูงใจในการทำ ความดีต่อไป การรณรงค์เรื่องความซื่อสัตย์ต้องทำอย่างต่อเนื่อง ทุกจุด ทุกกลุ่ม เป้าหมาย และติดตามผล โดยเฉพาะในเรื่องการใช้สื่อมวลชน อย่างเช่น สื่อโทรทัศน์ ต้องทำอย่างเข้มข้น และต่อเนื่องด้วย..." (เสน่ห์ รัตจินดา, สัมภาษณ์)

สำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งมีหน้าที่ทั้งในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้ตระหนักถึงความจริงในเรื่องการปลูกฝังเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตให้กับ "คน" ซึ่งถือเป็นการป้องกันที่ดีทางหนึ่ง และเชื่อว่าการปราบปรามเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถแก้ปัญหา "คอร์รัปชัน" ได้ หากแต่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการป้องกัน โดยสำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีนโยบายหลักที่เน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปราม เพื่อลดหรือบรรเทาปัญหาการทุจริต

ลงให้เหลือน้อยที่สุด (รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. 2535 : 14) และมีวัตถุประสงค์ของการประชาสัมพันธ์ที่ได้กำหนดไว้ในแผนด้านการประชาสัมพันธ์ ตั้งแต่ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2529 - 2535) และ ฉบับที่ 2 (2536-2539) ดังนี้ (แผนหลักด้านการประชาสัมพันธ์ของ ป.ป.ป. (ฉบับที่ 2) 2536-2539 : 4)

1. สร้างศรัทธา เพื่อให้บุคคลหลายฝ่ายเกิดความเข้าใจและเชื่อมั่นในระบบการทำงานของ ป.ป.ป. และเกิดความเชื่อถือในบุคลากรทั้งในตุกรรรมการ อนุกรรรมการ และเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ป.

2. หามิตร เพื่อให้บุคคลทุกฝ่ายมีความรู้สึกว่าเป็นมิตรที่ดีที่ควรจะเข้ามามีส่วนร่วมด้วยกัน เพื่อแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ลดน้อยลง

3. ปลูกจิตสำนึก เพื่อให้บุคคลทุกฝ่ายเกิดทัศนคติและค่านิยมอันพึงประสงค์ คือ ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตเกสียดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และแสดงออกซึ่งการต่อต้านบุคคลที่แสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ

นโยบายดังกล่าวได้เน้นหนักมาหลายปีแล้ว โดยเฉพาะในปี 2531 คณะอนุกรรรมการประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ป. ได้จัดทำโครงการเสริมสร้างทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต และเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อให้แต่งตั้งคณะอนุกรรรมการเฉพาะกิจรับผิดชอบโครงการดังกล่าว (รายงานประกอบการประชุมคณะอนุกรรรมการเฉพาะกิจ เรื่อง การเสริมสร้างทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต ลำดับที่ 1/2531, 25 กรกฎาคม 2531)

ในการดำเนินงาน คณะอนุกรรรมการเฉพาะกิจได้กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าวเพื่อให้ครู อาจารย์ นิสิต นักศึกษา และนักเรียนมีทัศนคติที่ถูกต้อง คือ นิยมชมชอบและปฏิบัติตนอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริต

สำหรับการดำเนินการ ได้แยกออกเป็น 3 แผนงานคือ

1. แผนงานการสัมมนาหาแนวทาง ที่จะเสริมสร้างทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริตให้กับครู อาจารย์ โดยดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ

1.1 จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต (ได้ดำเนินการไปเมื่อวันที่ 25-27 ตุลาคม 2531 ณ สำนักงาน ป.ป.ป.)



- 1.2 จัดให้มีการสัมมนาระดับผู้บริหารของสถาบันศึกษากับสำนักงาน  
ป.ป.ป. (ได้ดำเนินการไปเมื่อวันที่ 3-4 พฤษภาคม 2532  
ณ โรงแรมเอเชียพญา จังหวัดชลบุรี)
- 1.3 จัดให้มีการจัดสัมมนาระดับผู้บริหารของสถาบันศึกษาเรื่อง  
"ยุทธศาสตร์การสร้างจิตสำนึกในความซื่อสัตย์สุจริต"  
(ได้ดำเนินการไปเมื่อวันที่ 23-25 มิถุนายน 2537 ณ โรงแรม  
ไกลเด้นวิลเล่ย์ รีสอร์ท เขาใหญ่ อำเภอปากช่อง จังหวัด  
นครราชสีมา และเมื่อวันที่ 24-26 พฤศจิกายน 2537  
ณ โรงแรมริเวอร์แคว จังหวัดกาญจนบุรี)

2. แผนงานการผลิตสื่อสนับสนุนโครงการเสริมสร้างทัศนคติค่านิยมใน  
ความซื่อสัตย์สุจริต (ปัจจุบันมีสื่อตามโครงการนี้ กระจายละเอียดได้ในบรรณานิติน์  
สื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ป. : 2537)

3. แผนงานการเผยแพร่สื่อและรณรงค์ให้ใช้ประโยชน์ (รายงานการ  
ประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เรื่องเสริมสร้างฯ ครั้งที่ 4/2532 วันที่ 30  
พฤษภาคม 2532)

จากข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการประชุมเชิงปฏิบัติการและการ  
สัมมนาในแผนงานที่ 1 รวมทั้งเพื่อให้แผนงานที่ 2 และแผนงานที่ 3 ดำเนิน  
ต่อไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงาน ป.ป.ป. จึงได้  
กำหนดกิจกรรมการประชาสัมพันธ์ ในแผนการประชาสัมพันธ์ ที่มุ่งปลูกจิตสำนึก  
ให้เด็กและเยาวชนมีความซื่อสัตย์สุจริต (วัตถุประสงค์การประชาสัมพันธ์ของ  
สำนักงาน ป.ป.ป. ประกอบด้วย 1. สร้างศรัทธา 2. หามิตร 3. ปลูกจิต  
สำนึก (แผนหลักประชาสัมพันธ์ : เอกสารโรเนียว)) ดังนี้

1. สื่อวิทยุ มี 2 รายการได้แก่

- รายการรักเมืองไทย (ช่วงของ ป.ป.ป. ออกอากาศทาง  
สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ระบบเอฟเอ็ม  
ความถี่ 92.5 เมกะเฮิรสต์ เวลา 06.30-07.00 น. ทุก  
วันพุธที่ 1 และ 3 ของเดือน
- รายการได้ร่วมเงาความเข้าใจ ออกอากาศทางสถานีวิทยุ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระบบเอฟเอ็ม ความถี่ 101.5  
เมกะเฮิรตซ์ เวลา 16.30-17.00 น. ทุกวันจันทร์

2. สื่อโทรทัศน์ สารคดีสั้นทางโทรทัศน์ จำนวน 52 ตอน (รายการเมืองคนดี) ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 วันอาทิตย์ จันทร์ อังคาร พุธ เวลา 07.00 น. (ตอนละ 3 นาที)
3. เพลง ป.ป.ป. จัดทำเทปเพลง ป.ป.ป. ที่มีเนื้อหาต่อต้านการทุจริต และส่งเสริมการทำคุณงามความดี เผยแพร่ทางสถานีวิทยุต่าง ๆ และเผยแพร่เมื่อมีการจัดสัมมนาของ ป.ป.ป. และเผยแพร่ตามโอกาสอันควร
4. สปอตโทรทัศน์ ประกอบด้วยสปอตความยาว 45 วินาที 3 เรื่อง ได้แก่ เรื่องพ่อนู๋ไม่ได้โกง เรื่องจิตใต้สำนึก และเรื่องสติ เผยแพร่ทางสถานีโทรทัศน์ทุกช่อง
5. คำขวัญ นำคำขวัญที่ชนะการประกวดจัดพิมพ์เป็นสติ๊กเกอร์ และจัดพิมพ์ในจุลสาร แผ่นพับ และรายงานประจำปี เผยแพร่ทั่วไป
6. กิจกรรมพิเศษ โครงการยกย่องผู้ประพฤติปฏิบัติตนชอบด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เป็นการพิจารณาบุคคลที่สมควรได้รับการยกย่องในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป.และมอบโล่หรือหนังสือชมเชยในโอกาสคล้ายวันก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. (วันที่ 3 มีนาคม 2535) รวมถึงการเผยแพร่เกียรติประวัติของบุคคลดังกล่าว (แผนประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ป. ปี 2534 : เอกสารโรเนียว)

จากกิจกรรมต่าง ๆ ข้างต้น จึงน่าสนใจที่จะศึกษาเรื่องของการใช้สื่อโทรทัศน์ที่ได้ผลิตเป็นสารคดีสั้น ชื่อรายการเมืองคนดี เนื่องจากเป็นกิจกรรมใหม่ที่สำนักงาน ป.ป.ป. เพิ่งเริ่มในปี พ.ศ. 2534 เป็นครั้งแรก และเมื่อพิจารณาในเรื่องงบประมาณการผลิตจะเห็นว่าค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับการใช้สื่อหรือกิจกรรมอื่น ๆ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจวิเคราะห์ ว่ามีกระบวนการสร้างและคัดเลือกเนื้อหาเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตอย่างไร หรือมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อกระบวนการสร้างและคัดเลือกเนื้อหานั้น และสำหรับเนื้อหาของรายการทั้ง

52 ตอน ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ "ความซื่อสัตย์สุจริต" ในเรื่องอะไรบ้าง เพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงรายการโทรทัศน์ในลักษณะเดียวกันให้ได้ผลยิ่งขึ้นต่อไป รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ในแง่ของการณรงค์ในเรื่อง "ความซื่อสัตย์สุจริต" ว่าควรจะทำเนื่งการในเรื่องใดบ้าง

#### ปัญหานำวิจัย

1. กระบวนการสร้างและคัดเลือกเนื้อหาเกี่ยวกับ "ความซื่อสัตย์สุจริต" ในรายการเมืองคนดี มีปัจจัยอะไรบ้างที่เกี่ยวข้อง และเกี่ยวข้องในลักษณะไหนอย่างไร
2. เนื้อหาเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตในรายการเมืองคนดี มีรูปแบบนำเสนออย่างไร และในเรื่องใดบ้าง

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการสร้างและคัดเลือกเนื้อหา ตลอดจนปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการผลิตรายการเมืองคนดี
2. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการนำเสนอเนื้อหาในเรื่องของความซื่อสัตย์สุจริตที่ปรากฏในรายการเมืองคนดี

#### ข้อสันนิษฐานในการวิจัย

กระบวนการสร้างและคัดเลือกเนื้อหาของกลุ่มผู้วางนโยบายและกำหนดเนื้อหาของรายการ และกลุ่มผู้ผลิตรายการ และปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีผลต่อการกำหนดเนื้อหาของรายการ

#### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษากระบวนการสร้างและคัดเลือกเนื้อหาของ

รายการโทรทัศน์ของ ป.ป.ป. และวิเคราะห์รูปแบบการนำเสนอเนื้อหาของรายการดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2534 จำนวน 52 ตอน ซึ่งได้ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ในปี 2535

### นิยามศัพท์

1. กระบวนการสร้างเนื้อหา หมายถึง การคัดเลือก การตีความ และการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับ "ความซื่อสัตย์สุจริต" ของกลุ่มผู้ผลิตรายการเมืองคนดี ของสำนักงาน ป.ป.ป.
2. กลุ่มผู้วางนโยบายและกำหนดเนื้อหาของรายการ หมายถึง กลุ่มบุคคลซึ่งมีส่วนในการสร้างและคัดเลือกเนื้อหาของรายการเมืองคนดี ประกอบด้วยบุคคลในกรมการ ป.ป.ป. อนุกรรมการประชาสัมพันธ์ ป.ป.ป. และหัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงาน ป.ป.ป.
3. กลุ่มผู้ผลิตรายการ หมายถึง บริษัทผู้ผลิตรายการคือ บริษัทปิลเลียนเซ็นจูรี จำกัด
4. รายการเมืองคนดี หมายถึง รายการโทรทัศน์ซึ่งจัดทำโดยฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงาน ป.ป.ป. ในปีงบประมาณ 2534 และเผยแพร่ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ในวันจันทร์ อังคาร พุธ และวันอาทิตย์ เวลา 07.00 น. มีความยาวตอนละ 3 นาที รวมทั้งสิ้น 52 ตอน
5. ความซื่อสัตย์สุจริต หมายถึง พฤติกรรมการแสดงออกซึ่งความดีทั้งในด้านที่เป็นรูปธรรม และนามธรรม
  - ด้านที่เป็นรูปธรรม (เป็นเงินหรือทรัพย์สินสิ่งของ) ได้แก่ การไม่ขโมยเงินของผู้อื่น เก็บเงินได้แล้วคืนเจ้าของ เป็นต้น
  - ด้านที่เป็นนามธรรม (ไม่ใช่เงินหรือทรัพย์สินสิ่งของ) ได้แก่ การซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ของตน การมีวินัย ไม่เห็นแก่ตัว การประพฤติตนดีมีคุณธรรม การไม่ใช้อิทธิพลเพื่อผลประโยชน์ของตนหรือพวกพ้องของตน การตรงต่อเวลา เป็นต้น นอกจากนี้ ความซื่อสัตย์สุจริตในความหมายของสำนักงาน ป.ป.ป. ยังหมายถึง การไม่โกง ไม่ทุจริตประพฤติมิชอบ และผู้ที่เป็นคนซื่อสัตย์สุจริตจะต้องร่วมกันเกลียดคนโกง ไม่ยกย่องคนโกง และต้องร่วมกันต่อต้านคนโกงด้วย

6. การทูลจิต ประพติมิชอบ การโอง และคอร์รัปชัน หมายถึง พฤติกรรมและการแสดงออกซึ่งความไม่ซื่อสัตย์ทั้งในด้านที่เป็นรูปธรรม และนามธรรม ได้แก่ การแสดงออกในสิ่งที่ตรงกันข้ามกับความหมายของความซื่อสัตย์ สุจริต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงรายการ ในลักษณะเดียวกันให้ได้ผลดียิ่งขึ้นในอนาคต
2. เป็นแนวทางในการศึกษากระบวนการสร้างสรรค์ในด้านการสร้างสรรค์สังคมสำหรับสื่อมวลชนต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย