

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบน และเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่

2.1 คำนำ

“เงินสินบน” และ “เงินรางวัล” มีความหมายตรงกับคำว่า “Reward” พจนานุกรมกฎหมาย (Black’s Law Dictionary) อธิบายว่า หมายถึง ค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมซึ่งรัฐหรือเอกชนจ่ายให้ผู้ที่ทำงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จ หรือการทำงานเป็นพิเศษที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐ เช่น การค้นหาเบาะแสการกระทำความผิด และการจับกุมผู้กระทำความผิดคืออาญา ตลอดจนการช่วยติดตามแสวงหาบุคคลหรือสิ่งของที่สูญหายกลับคืน ซึ่งสารานุกรมกฎหมายอเมริกัน (American Jurisprudence) ก็ได้ให้ความหมายคำนี้ในทำนองเดียวกัน

รายงานของธนาคารโลกกล่าวว่า การให้รางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยมีวัตถุประสงค์เรื่องประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน เป็นสิ่งที่ไม่ปกติในประเทศกำลังพัฒนา แต่ในทางความเป็นจริงกลับมีปรากฏให้เห็นได้ เช่น กรณีของประเทศสิงคโปร์ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิได้รับเงินพิเศษตามการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือในกรณีข้าราชการของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนจะได้รับเงินพิเศษรายปีหรือไม่ขึ้นอยู่กับการประเมินประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงานรายบุคคลโดยละเอียด¹

สำหรับในประเทศที่พัฒนาแล้ว การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์การจ่ายเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (Federal Law Enforcement, LEO) เพื่อเสนอรูปแบบกฎหมายและระบบการจ่ายเงินรางวัลเป็นบทเรียนในการศึกษาและเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่มีหลักการที่สำคัญเช่นเดียวกัน แต่มีรายละเอียด แนวคิด วิธีการและระบบการจ่ายค่าตอบแทนที่แตกต่างกัน

การจ่ายค่าตอบแทนในระบบคุณธรรม (Merit Pay) โดยการประเมินผลงานเป็นวิธีการที่ใช้โดยทั่วไปทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งเป็นระบบที่พึงประสงค์และควรนำมาปฏิบัติให้เป็นผลดี แม้จะมีปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในส่วนราชการที่มีภารกิจแตกต่างกันในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างน้อยที่สุดการจ่ายเงินค่าตอบแทนในระบบคุณธรรมควรมีระบบเดียวกันในหน่วยงานเดียวกันที่มีภารกิจอย่างเดียวกัน

¹World Bank. Rewards & Incentives. [Online]: <http://web.worldbank.org>

มีข้อสังเกตว่าระบบการจ่ายค่าตอบแทนหรือเงินเดือนในทางธุรกิจจะแยกออกจากระบบการจ่ายเงินรางวัลทั้งที่เป็นเงินสดและมีใช้การจ่ายเป็นเงินสด การจ่ายเงินรางวัลตามปกติ ได้แก่ เงินโบนัส การแบ่งปันผลกำไรและหุ้น เป็นต้น โดยการจ่ายเงินรางวัลจะมีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงาน หรือการจ่ายค่าเสี่ยงภัย (Pay at Risk) แยกจากเงินเดือนประจำ

ระบบการจ่ายเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา โดยการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (Special Pay) มีหลากหลายรูปแบบ หลักการที่สำคัญคือการจ่ายเงินรางวัลจะให้ในกรณีการปฏิบัติงานดีมากหรือดีเลิศ หรือจ่ายให้เนื่องจากผลสำเร็จของงานที่ได้รับมอบหมายมากกว่าการจ่ายตามความสามารถพื้นฐาน (Basic Competence) ส่วนการเลื่อนเงินเดือนไม่อยู่ในระบบการจ่ายเงินรางวัล

การจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษหรือเงินรางวัลจะมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (U.S Code) อย่างชัดเจน ได้แก่ การจ่ายค่าล่วงเวลา เงินค่าตอบแทนวันหยุด เงินค่าตอบแทนการทำงานวันอาทิตย์ เงินค่าตอบแทนการทำงานในเวลากลางคืน เงินค่าตอบแทนการทำงานในวันหยุดราชการ และเงินค่าตอบแทนพิเศษขั้นสูงสำหรับผู้บังคับใช้กฎหมายที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน คืออาญา โดยจะได้รับเงินเพิ่มอีกร้อยละ 25 ของเงินเดือนพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติงานที่ไม่มีเวลาการทำงานแน่นอนหรือการปฏิบัติงานได้ตลอดเวลา (Law Enforcement Available Pay)

กล่าวโดยสรุป การจ่ายเงินรางวัลควรพิจารณาหลักการต่างๆ ดังนี้คือ การปฏิบัติงานโดยมีเป้าหมายของหน่วยงานที่ชัดเจน การปฏิบัติงานที่พึงประสงค์ การวัดผลการปฏิบัติงานของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล การกำหนดเงินรางวัลอย่างเหมาะสมกับการปฏิบัติงานนั้น และการสื่อสารหรือทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ในแต่ละปี เจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละระดับสามารถได้รับเงินเพิ่มพิเศษจำนวนหนึ่ง คิดเป็นจำนวนร้อยละ 15 สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังคงมีข้อสังเกตเกี่ยวกับความถูกต้องของวิธีการประเมินประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว² กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรางวัล (Reward) และประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐนอกเหนือจากปัจจัยเรื่องเงินเดือนตามปกติและสวัสดิการ หรือประโยชน์ตอบแทนอื่นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเพิ่มเติม เช่น เงินพิเศษ (Bonus) แล้ว ยังขึ้นอยู่กับระดับของการปฏิบัติหน้าที่ว่าจะสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

ดังนั้น ภายใต้อสมมติฐานและขอบเขตของงานวิจัยนี้ ในบทนี้ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาการจ่ายเงินสินบนหรือเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความหมายของ “เงินรางวัล” ที่สัมพันธ์กับ “การกระทำสำเร็จ” ดังที่กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงจะกล่าวถึง

²Chew, David C. E. "Civi Servic Pay in the Asian-Pacific Region." Asian Pacific Economic Literature, vol. 7(1) May, 1993.

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายถึงความสำคัญระหว่างเงินรางวัล (Reward) กับการปฏิบัติงาน (Job Performance) และความสำเร็จของงาน เพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการกำหนดให้มีเงินรางวัลและเงินสินบนแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยแยกพิจารณาใน 4 แนวความคิด ประกอบด้วย (1) แนวคิดทั่วไปที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน (2) แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (3) แนวคิดในการบังคับใช้กฎหมายอาญาและทฤษฎีอาชญาวิทยาและแนวคิดในการควบคุมอาชญากรรม และ (4) แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงที่มาหรือวัตถุประสงค์ และความแตกต่างกันของแนวคิดในการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ โดยแนวคิดและทฤษฎีที่ศึกษาได้นี้จะนำมาใช้เป็นกรอบพื้นฐานในการวิเคราะห์ระบบการจ่ายเงินรางวัลและเงินสินบนตามระบบกฎหมายไทย ซึ่งจะได้นำกล่าวถึงในบทต่อไป

2.2 แนวคิดทั่วไปที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นต้องทบทวนแนวคิดพื้นฐาน และทฤษฎีทั่วไป โดยสรุปที่เกี่ยวกับ “การปฏิบัติงาน” (Job Performance) และ “ความสำเร็จของงาน” โดยมุ่งศึกษา ทบทวนวรรณกรรมเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของเงินรางวัล (Reward) ในความหมายอย่างกว้างในเชิงระบบ ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร และการบรรลุเป้าประสงค์หลักขององค์กรในภาพรวมว่ามีความสัมพันธ์กัน ในลักษณะใดเป็นสำคัญ และในทางวิชาการ ระบบรางวัลที่มีมาตรฐานมีองค์ประกอบที่สำคัญ ประการใดบ้างที่ต้องพิจารณา

พจนานุกรม The American Heritage Dictionary of English Language ให้ความหมายของการปฏิบัติงาน (Performance) ว่าหมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรม การปฏิบัติงาน การแสดงออกในหน้าที่บางสิ่งทีกระทำได้สำเร็จ คำที่มีความหมายเดียวกัน ได้แก่ Execute, Accomplish, Achieve, Effect, Fulfill ส่วนพจนานุกรมฉบับ เอ.ยู.เอ (Longman Dictionary of American English, A.U.A. Edition) ให้ความหมายของ Performance ว่า คือการปฏิบัติงานที่มุ่งให้เกิดผลของงาน

จากความหมายดังกล่าว การปฏิบัติงาน จึงหมายถึง พฤติกรรมการทำงานในหน้าที่ที่มุ่งกระทำให้สำเร็จและเกิดผลของงาน ทั้งนี้ การปฏิบัติงาน เป็นการทำงานที่ต้องมีปัจจัยหลายประการเป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องทั้งเนื้องานที่ทำ และสภาพแวดล้อมต่างๆ โดยนักวิชาการได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของปัจจัยในการทำงานที่มีผลต่อตัวแปรทางจิตวิทยา ได้แก่ แรงจูงใจในการทำงาน ขวัญกำลังใจ ความต้องการและไม่ต้องการทำงาน ความเครียด เป็นต้น

กว่า 40 ปีที่ผ่านมา ได้มีทฤษฎีแรงจูงใจในการทำงานเกิดขึ้นมากมาย ซึ่งอธิบายแรงจูงใจในการทำงานแตกต่างกันอย่างชัดเจนในมุมมองที่มีต่อพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น สภาพแวดล้อม สังคม อุปนิสัย และกระบวนการรับรู้ ซึ่งเราสามารถแบ่งทฤษฎีของแรงจูงใจในการทำงานได้ 2 รูปแบบ คือ

1. ทฤษฎีเชิงเนื้อหา (Contents Theories) อธิบายถึงเนื้อหาของงาน เน้นความท้าทาย ความเจริญก้าวหน้า โอกาส และความรับผิดชอบต่อหน้าที่ในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน

2. ทฤษฎีเชิงกระบวนการ (Process Theories) อธิบายถึงกระบวนการในการทำงาน โดยไม่เน้นที่การทำงานโดยตรง แต่ค่อนข้างที่จะเน้นที่การรับรู้ ความเข้าใจที่มีต่อการทำงาน และการตัดสินใจ

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงเฉพาะแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่กล่าวถึง เงินรางวัลอันเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะนำมาใช้ในการศึกษาการจ่ายเงินสินบนรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเท่านั้น

ทฤษฎีความคาดหวังของวรูม (Vroom) กล่าวว่า การที่บุคคลจะกระทำเพื่อตอบสนองความต้องการ ถ้าบุคคลนั้น คิดว่าความพยายามจะนำไปสู่การทำงาน และคิดว่าการทำงานจะนำไปสู่ผลลัพธ์ รวมทั้งจะให้คุณค่าความพอใจในผลลัพธ์ความคาดหวังผลลัพธ์จากการทำงาน (Effect-Performance Expectancy) ดังกล่าว ผู้ปฏิบัติงานจะตั้งคำถามว่าถ้าตนทำงานสำเร็จจะได้รับรางวัลหรือผลลัพธ์อะไรจากการใช้ความพยายาม และเมื่อรับรู้ว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการก็พยายามปฏิบัติงานเพื่อไม่ให้ผิดพลาด³

ทฤษฎีแรงจูงใจของเฮร์เบิร์ต (Herzberg) สรุปความต้องการของคนในองค์กรหรือแรงจูงใจจากการทำงานว่า ความพอใจในงานที่ทำและความไม่พอใจในงานที่ทำไม่ได้มาจากปัจจัยกลุ่มเดียวกัน แต่มีสาเหตุมาจากปัจจัยสองกลุ่ม คือ ปัจจัยแรงจูงใจ (Motivation Factors) เช่น ระบบเงินรางวัล กับปัจจัยค้ำจุนหรือปัจจัยสุขอนามัย (Hygiene Factors) กล่าวโดยเฉพาะในส่วนขอปัจจัยค้ำจุน หลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน (Procedure and Rules) ที่เหมาะสมเป็นธรรมชาติ และการจ่ายค่าตอบแทน (Compensation) การจ่ายเงิน และองค์ประกอบทางเศรษฐกิจอื่นๆ รวมถึงค่าจ้างเงินเดือน และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทำงานหรือเมื่อออกจากงาน เป็นปัจจัยป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงาน⁴

³ชนิน ทิววรรณรักษ์. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในการทำงานและความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์, วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2542 . น. 42-43.

⁴สุรพล พยอมแย้ม. ปฏิบัติการจิตวิทยาในงานชุมชน, (กาญจนบุรี: สหภาพพัฒนาการพิมพ์), 2545, น.63.

อย่างไรก็ดี เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538: 124-125) กล่าวว่า เงินไม่ใช่สิ่งสำคัญที่สุดในการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลทำงาน ปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจที่สำคัญ ได้แก่ ความต้องการผลสัมฤทธิ์ของงาน (Achievement) การยอมรับ (Recognition) ความก้าวหน้า (Advancement) ความสนใจ (Interest) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และการมีส่วนร่วมในการทำงาน (Participation)

ทฤษฎี วี (VIE Theory: Valence – Instrumentality Expectancy Theory) กล่าวว่า⁵ พื้นฐานของความเข้าใจเรื่องแรงจูงใจในการทำงาน คือ บุคคลต้องมีแรงจูงใจในการทำงานเพื่อที่จะได้ผล ตอบแทนที่สูง องค์กรประกอบสำคัญของแรงจูงใจ คือ รายได้หรือค่าตอบแทน การทำให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลของการทำงานกับรายได้ ผู้ปฏิบัติงานจะเกิดแรงจูงใจในการทำงานให้ดี Victor Vroom กล่าวว่า คนจะเลือกทำในสิ่งที่ดีที่สุดเพื่อจะทำให้เขาจะได้รับสิ่งที่คาดหวังหรือผลตอบแทนคุ้มค่า แรงผลักดันที่มีผลต่อการตัดสินใจซึ่งสัมพันธ์กับ VIE Theory มี 3 ประการ ดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานจะเลือกทำในสิ่งที่คิดว่าตนจะได้ผลตอบแทนเป็นรางวัล
2. ผู้ปฏิบัติงานต้องมั่นใจว่าผลลัพธ์ที่ได้จากการทำงานจะนำไปสู่ผลลัพธ์อื่นหรือไม่
3. ผู้ปฏิบัติงานตัดสินใจว่าผลลัพธ์ที่ได้จากการทำงานเพียงพอต่อการกระทำความดีในงานนั้นหรือไม่

สมยศ นาวิการ กล่าวถึงปัจจัยในการทำงานที่มีผลต่อแรงจูงใจในการทำงาน และความสำเร็จของการปฏิบัติงานว่า ในการปฏิบัติงานถ้าบุคคลมี “แรงจูงใจในการทำงาน” ย่อมได้ผลงานที่ดีกว่า และหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อแรงจูงใจในการทำงานให้สำเร็จคือการให้บำเหน็จรางวัล (Reward) ซึ่งเป็นแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเอาใจใส่ และขยันทำงาน⁶

เทพพนม เมืองแมน และ สวิง สุวรรณ กล่าวถึงองค์ประกอบพื้นฐานประการหนึ่งในหลายประการของแรงจูงใจในการทำงาน คือ เงินและรางวัลที่เกี่ยวกับงาน สำหรับคนบางคนเงินเป็นสิ่งที่มียอทธิพลสูงมากก็อาจจะเป็นแรงจูงใจสำหรับบุคคลนั้นได้⁷

สุรพล พยอมแย้ม สรุปว่า หลักพื้นฐานที่จูงใจให้คนทำงานมีอย่างน้อย 3 ประการ⁸ คือ

⁵ รื่องเดิม, เพิ่งอ้าง. น.65.

⁶ สมยศ นาวิการ. พฤติกรรมองค์การ, (กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ), 2524. น. 35

⁷ เทพพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ. พฤติกรรมองค์การ. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช), 2540. น. 57-61.

⁸ สุรพล พยอมแย้ม. จิตวิทยาอุตสาหกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กาญจนบุรี: ชรรณเมธิ – สหภาพพัฒนาการพิมพ์), 2545. น. 114.

1. การใช้อำนาจกระตุ้นให้คนทำงาน ซึ่งมีตั้งแต่การใช้อำนาจเบาๆ ด้วยการว่ากล่าว ต้าหนิหรือดูต้าตามควรแก่กรณี
2. การใช้สิ่งล่อใจหรือการให้รางวัลกระตุ้นให้คนทำงาน ในการทำงานยุคปัจจุบัน ค่าแรงหรือเงินเดือน (Wages or Salaries) เป็นสิ่งล่อใจในการกระตุ้นให้คนทำงานได้มากที่สุด
3. การใช้ความสำนึกกระตุ้นให้คนทำงาน หลักการในข้อนี้เป็นการพยายามกระตุ้นหรือจูงใจให้คนทำงานจากความต้องการและความรู้สึกภายในของตนเอง (Internal Reward) ไม่ใช่เป็นการทำงานจากการคาดหวังที่จะได้รางวัลหรือค่าตอบแทนที่เป็นวัตถุหรือสิ่งล่อใจภายนอก (External Reward) เช่น การสร้างสัญลักษณ์ประจำกลุ่ม การจัดให้มีการเปรียบเทียบหรือแข่งขันระหว่างกลุ่มเป็นตัวอย่างของการสร้างอัตลักษณ์ เพื่อกระตุ้นให้คนทำงานอย่างได้ผล

ส่วนทฤษฎีการเสริมแรงจูงใจ (Reinforcement Theory of Motivation) เห็นว่าการเสริมแรงจูงใจเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) ประเด็นที่สำคัญในเรื่องนี้คือ พฤติกรรมนั้นอาจจูงใจให้มุ่งสู่รางวัล โดยนัยนี้ นักบริหารจึงปรับใช้ทฤษฎีโดยการกำหนดรางวัล หรือการลงโทษที่เหมาะสมมากกว่าที่จะวิเคราะห์ถึงแรงจูงใจหรือความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่ง เอ็ดเวิร์ด แอล. ธอร์นไดค์ (Edward L. Thorndike) ได้เสนอไว้ว่าการตอบสนองต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสถานการณ์เดียวกัน การตอบสนองสิ่งใดที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ (Satisfaction) อันเป็นแรงเสริม (Reinforcement) พฤติกรรมนั้นจะเกิดขึ้นอีก ส่วนการตอบสนองสิ่งใดที่ทำให้เกิดความไม่สบาย (Dis-comfort) อันเป็นการลงโทษ (Punishment) พฤติกรรมนั้นจะไม่เกิดขึ้นอีก เมื่อนำเรื่องการเสริมแรงทางบวกและทางลบไปสัมพันธ์กับกฎแห่งผลการกระทำจะเกิดการเสริมแรงในทางบวก (Positive Reinforcement-PR) และการเสริมแรงในทางลบ (Negative Reinforcement-NP) การเสริมแรงไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบต่างก็สามารถเพิ่มพลังการตอบโต้ และทำให้เกิดการทำซ้ำมีมากขึ้น แต่ทั้งตัวเสริมแรงในทางบวกและทางลบจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมในทางตรงข้ามกัน กล่าวคือ การเสริมแรงในทางบวกจะทำให้เกิดพฤติกรรมหรือการทำพฤติกรรมเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะตัวเสริมแรงในทางบวกเป็นผลที่ปรารถนา ส่วนการเสริมแรงในทางลบนั้นจะทำให้เกิดพฤติกรรมลดลง เพื่อจะได้หนีหรือหลบเลี่ยงผลการกระทำที่ไม่พึงปรารถนา การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในองค์การ ทฤษฎีการเสริมแรงเมื่อนำมาปรับใช้ในการจูงใจก็จะปรากฏออกมาในเรื่องของการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมองค์การ (Organizational Behavior Modification) ซึ่งอาจทำเป็นโครงการและมักเรียกกันว่าการเสริมแรงในทางบวก แต่อย่างไรก็ตามอาจใช้เทคนิคการเสริมแรงในทางลบควบคู่กันด้วยก็ได้

สำหรับกำหนดเวลาใช้การเสริมแรงงูใจนั้น มีประเด็นความสำคัญของกำหนดเวลาใช้การเสริมแรง (Schedules of Reinforcement) ว่า การให้รางวัลที่สอดคล้องกับพฤติกรรมที่กำหนดนั้น ควรจะกระทำบ่อยเพียงใด โดยทั่วไปอาจแบ่งกำหนดเวลาใช้การเสริมได้ 2 ลักษณะ คือ

1. การให้รางวัลอย่างต่อเนื่อง หรือเรียกว่ากำหนดเวลาแบบต่อเนื่อง (Continuous Schedule) การกระทำอย่างต่อเนื่องนี้หมายถึงการที่พฤติกรรมได้ถูกเสริมแรงในแต่ละครั้งของการเกิดพฤติกรรม การเสริมแรงในลักษณะนี้มักได้ผลดี บุคคลจะเรียนรู้ได้อย่างรวดเร็ว แต่พฤติกรรม การปฏิบัติงานที่พึงปรารถนาจะหายไปเมื่อหยุดให้การเสริมแรง

2. การให้รางวัลเป็นช่วงๆ หรือเรียกว่ากำหนดเวลาอย่างไม่ต่อเนื่อง (Intermittent Schedule) การกระทำอย่างไม่ต่อเนื่องนี้ หมายความว่าพฤติกรรมได้ถูกเสริมแรงหลังจากที่ได้เกิดพฤติกรรมตามที่ปรารถนาในบางกรณี ซึ่งมีใช้การเสริมแรงหลังทุกกรณี การเสริมแรงแบบไม่ต่อเนื่องนี้จะมีผลต่อการคงรักษาพฤติกรรมไว้ได้ในระยะหนึ่ง ทั้งนี้เพราะบุคคลจะตื่นตัวและมีความสนใจในตัวเสริมแรงที่จะได้เป็นครั้งคราวนั้น ตารางเวลาการเสริมแรงแบบไม่ต่อเนื่องนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 4 แบบ คือ การกำหนดช่วงห่างที่แน่นอนตายตัว การกำหนดช่วงที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ อัตราส่วนที่ตายตัว และอัตราส่วนที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงได้

- 2.1 การเสริมแรงงูใจแบบการกำหนดช่วงห่างที่แน่นอนตายตัว (Fixed-Interval Schedules) การเสริมแรงแบบการกำหนดช่วงห่างที่แน่นอนตายตัวนี้จะขึ้นอยู่กับเวลา เมื่อเสร็จสิ้นระยะเวลาที่กำหนดระยะเวลาหนึ่งก็จะมีกรให้รางวัล ตัวอย่างของการกำหนดช่วงห่างที่แน่นอนตายตัว ก็ได้แก่ การให้โบนัสเป็นรายเดือนสำหรับการปฏิบัติงานที่ดี เป็นต้น

- 2.2 การเสริมแรงงูใจแบบการกำหนดช่วงผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ (Variable-Interval Schedules) การเสริมแรงแบบการกำหนดช่วงที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงได้นี้ขึ้นอยู่กับเวลา เช่นเดียวกันกับแบบแรก อย่างไรก็ตาม การให้รางวัลนั้นจะไม่มีการกำหนดอัตราส่วนหรือระดับหรือจำนวนไว้แต่การให้รางวัลจะมีลักษณะเน้นช่วงเวลาซึ่งก็เปลี่ยนแปลงไปได้เสมอ อาทิ อาจให้รางวัลหลายครั้งในวันหนึ่งหรืออาจให้เพียง 1 ครั้ง 2 ครั้ง หรือไม่ให้เลย

- 2.3 การเสริมแรงงูใจแบบอัตราส่วนที่ตายตัว (Fixed-Ratio-Schedules) การเสริมแรงแบบอัตราส่วนที่ตายตัวนี้จะขึ้นอยู่กับหน่วยของผลลัพธ์มากกว่าเวลา อาทิ การให้ค่าตอบแทนเป็นเปอร์เซ็นต์ของผลงานที่ทำได้ หรือระบบการทำงานเป็นรายชิ้น (Piece-Rate System) เมื่อทำให้ครบ 10 ชิ้น จะได้รางวัล 1 ครั้ง ด้วยวิธีนี้จำนวนเงินหรือรางวัลที่จะได้ก็ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานแม้อัตราที่กำหนดจะคงเดิม

- 2.4 การเสริมแรงงูใจแบบอัตราส่วนที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ (Variable-Ratio-Schedules) การเสริมแรงแบบอัตราส่วนที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงได้นี้เป็นเรื่องของพฤติกรรมที่ปรารถนาซึ่งต้องเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการให้รางวัล และรางวัลนั้นได้มีการกำหนดอัตราส่วนหรือ

ระดับหรือจำนวนไว้อย่างชัดเจน แต่การให้รางวัลจะผันแปรไปในรูปแบบต่างๆ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้นั้น ยกตัวอย่างเช่น การให้รางวัลหรือโบนัสเป็นครั้งคราว เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีการให้รางวัลแก่บุคคลโดยคิดว่าเป็นการสร้างพฤติกรรมในทางบวกนั้นมิได้นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาเสมอไป เช่น เมื่อมีตารางการให้รางวัลก็มิได้ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น รางวัลจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยที่สร้าง “แรงจูงใจ” ให้ผู้ปฏิบัติงานเอาใจใส่ และทุ่มเทให้กับความสำเร็จของงานที่รับผิดชอบ เป็นสิ่งกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดกำลังใจในการทำงานให้สำเร็จ การจ่ายเงินรางวัลที่ได้มาตรฐานและเป็นธรรมให้แก่ผู้ปฏิบัติงานยังต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ (1) ระบบวัดผลสำเร็จในการทำงานหรือการประเมินการปฏิบัติงาน (2) มาตรฐานการปฏิบัติงาน (3) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงาน และ (4) ความพึงพอใจในการทำงาน ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

1. การประเมินการปฏิบัติงาน

การที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับรู้ผลการทำงานทั้งในด้านดีและบกพร่องของตนเองนั้น มาจากการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งเป็นแรงจูงใจประการหนึ่งในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานนั้นๆ บีช (Beach) กล่าวว่า⁹ การประเมินการปฏิบัติงาน หมายถึง ระบบการประเมินการทำงานของบุคคล และรวมถึงการประเมินความสามารถเพื่อการพัฒนาบุคคลในอนาคต การประเมินการปฏิบัติงานจึงเป็นกิจกรรมทางด้านบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับวิธีการซึ่งหน่วยงานพยายามกำหนดให้ทราบแน่ชัดได้ว่าผู้ปฏิบัติงานของตนสามารถปฏิบัติงานได้ประสิทธิภาพดีมากน้อยเพียงใด¹⁰ เป็นการวัดผลการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลาหนึ่งกับมาตรฐานงานที่ประสงค์จะได้รับของแต่ละชิ้นงาน¹¹ ทั้งนี้ คุณลักษณะที่ใช้วัดผลงานเป็นผลมาจากคุณภาพและความซับซ้อนของกระบวนการทำงาน เกณฑ์ตัดสินมักมาจากประสบการณ์ส่วนตัวของผู้ประเมิน

⁹วรรณภรณ์ เต็มประยูร. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพ แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์และความเครียดกับผลการปฏิบัติงานของพนักงานระดับบริหารชั้นต้น ธนาคารไทยพาณิชย์. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาอุตสาหกรรม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544. น. 11.

¹⁰ธงชัย สันติวงษ์. การบริหารงานบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 9. (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2537. น. 198

¹¹เกียรติก้อง คุ่มไพโรจน์. “การประเมินผลการปฏิบัติงาน.” วารสารคน, จ. 20, 76 (เมษายน-มิถุนายน 2537): น.11.

จึงต้องยึดเกณฑ์ที่ตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประเมินและอาศัยผู้ประเมินที่ชำนาญเรื่องนั้นจริงๆ¹² ได้แก่

- (1) คุณภาพของผลงาน ผลงานที่มีคุณภาพสอดคล้องกับมาตรฐาน
- (2) ปริมาณงาน ปริมาณของผลผลิตที่ทำได้ภายในเวลาที่กำหนด
- (3) ทักษะการปรับปรุงงาน พัฒนาการของผลงานในเชิงคุณภาพ และปริมาณ
- (4) ความปลอดภัยของผลงาน ระดับความปลอดภัยของผลผลิตเมื่อไปใช้จริง
- (5) ความสิ้นเปลือง/ผลเสีย จำนวนชิ้นงานที่ทำแล้วใช้ไม่ได้ หรือยอมรับไม่ได้

กล่าวโดยสรุป การประเมินการปฏิบัติงานเป็นระบบการวัดผลสำเร็จในการทำงาน เป็นการวัดการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานแต่ละองค์กรซึ่งมีเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเป้าหมายและประเภทของสินค้าหรือบริการขององค์กรนั้นๆ คุณลักษณะที่ใช้วัดผลงาน เป็นผลมาจากคุณภาพและความซับซ้อนของกระบวนการทำงาน และ การที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับรู้ผลการทำงานทั้งในด้านดีและบกพร่องของตนเองนั้น มาจากการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งเป็นแรงจูงใจประการหนึ่งในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานนั้นๆ และรางวัลที่สมควรได้รับ

2. มาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน หมายถึง เกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน¹³ เป็นเครื่องมือแสดงระดับของผลการปฏิบัติงานที่ต้องการเพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพราะการกำหนดมาตรฐานของงานงานหนึ่งรวมเข้ากับมาตรฐานของงานอื่นๆ ในหน่วยงานเดียวกันก็จะได้มาตรฐานของหน่วยงาน และการรวบรวมมาตรฐานของหน่วยงานต่างๆ ในองค์กรจะทำให้มองเห็นความสามารถขององค์กรว่าจะดำเนินการไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ ดังนั้น มาตรฐานการปฏิบัติงานจึงมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผลของการปฏิบัติงาน และเป็นสิ่งที่ท้าทายให้ผู้ปฏิบัติงานพยายามที่จะปฏิบัติให้ได้ เพื่อแสดงถึงความสามารถของตนเอง จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดหรือมาตรฐานบางอย่างขึ้นมา เพื่อนำผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว

¹²สุวิมล ว่องวาณิช. การวัดทักษะการปฏิบัติงาน. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2539. น.5.

¹³อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัจฉกร. การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน แนวคิด หลักการ วิธีการและกระบวนการ. (กรุงเทพมหานคร : ส่วนตำราสนับสนุนเทคนิคอุตสาหกรรมสมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น)), 2540. น.71.

เพื่อทราบว่าคุณปฏิบัติงานมีผลการปฏิบัติงานสูงกว่า ต่ำกว่าหรือพอดีกับมาตรฐานที่ตั้งไว้ โดยผลที่ได้ย่อมนำไปสู่แนวทางการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานหรือองค์กรตั้งไว้ได้ ไม่ว่าจะนำไปประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมถึงการจ่ายเงินรางวัลสำหรับผู้ปฏิบัติงานดี

ดังนั้น องค์กรที่มีการพิจารณาผลการดำเนินงานโดยมิได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานไว้ก่อนย่อมมีผลให้เกิดการเบี่ยงเบนผลการปฏิบัติงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงาน มีการเปรียบเทียบผลงานระหว่างบุคคลต่อบุคคล อันทำให้ปัญหาเรื่องอคติได้เข้ามาทำให้ผลการปฏิบัติงานนั้นเบี่ยงเบนไปจากความต้องการตรงไปตรงมาในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อช่วยให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถทราบถึงความมุ่งหวังในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง ซึ่งในเรื่องนี้ บีช (Beach)¹⁴ เห็นว่าควรคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ เช่น ต้องเป็นเงื่อนไขที่สามารถปฏิบัติได้ ต้องสอดคล้องกับลักษณะงานที่จะปฏิบัติ ต้องมีความยืดหยุ่น และต้องกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป มาตรฐานการปฏิบัติงานจึงมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานพยายามที่จะปฏิบัติให้ได้เพื่อแสดงถึงความสามารถของตนเอง ว่ามีผลการปฏิบัติงานสูงกว่า ต่ำกว่า หรือพอดีกับมาตรฐานที่ตั้งไว้ โดยผลที่ได้ย่อมนำไปสู่แนวทางการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานหรือองค์กรตั้งไว้ได้ รวมถึงนำไปประกอบการตัดสินใจในเรื่องการให้รางวัล (Reward)

3. การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงาน

เมื่อทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ หลักการและวิธีการแล้ว ควรต้องมีการวิเคราะห์ผลด้วยว่าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับใด เช่น ดีเกินกว่ามาตรฐาน ดีตรงตามมาตรฐาน หรือต่ำกว่ามาตรฐาน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบแน่ชัดถึงสาเหตุตลอดจนมูลเหตุต่างๆ ที่เป็นผลให้ผลการปฏิบัติงานปรากฏ ดังที่ประเมินได้¹⁵ และเมื่อได้ทราบสาเหตุที่แท้จริงแล้วก็จะสามารถดำเนินการที่จำเป็นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพต่อไป

¹⁴วรรณภรณ์ เดิมประยูร. อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 9. น. 13

¹⁵จำเนียร จวงตระกูล. การประเมินผลการปฏิบัติงาน. (กรุงเทพมหานคร : สภาองค์กรนายจ้างแห่งประเทศไทย), 2527. น. 144-147.

4. ความพึงพอใจในการทำงาน

ดรีเวอร์¹⁶ (Drever) เห็นว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานคือ ความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือเป็นความรู้สึกขั้นสุดท้ายที่เกิดขึ้นโดยแรงกระตุ้นจากความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามความต้องการหรือแรงจูงใจ¹⁷ (Wolman)

เสถียร เหลืองอร่าม¹⁸ กล่าวว่า ความพึงพอใจในงานเป็นผลของการสร้างแรงจูงใจให้มนุษย์ทำงาน โดยออกมาในรูปของความพอใจที่ตนเองทำงานมากได้เงินมาก บรรยากาศในที่ทำงานดี ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดความพึงพอใจในงานด้วยเงินและรางวัลตอบแทน ความพึงพอใจในงานจะเกิดขึ้นเมื่อคนมีความรู้สึกประสบความสำเร็จในการทำงานเป็นที่ยอมรับสามารถทำงานได้ด้วยตนเอง และมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานหากหน่วยงานสามารถทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงานแล้ว ย่อมจะได้รับความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติงานในการปฏิบัติหน้าที่เพิ่มมากขึ้น

สุรพล พยอมแย้ม¹⁹ กล่าวว่า ความพึงพอใจในงานเป็นตัวแปรหนึ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการจูงใจ หากบุคคลเกิดความพึงพอใจจะมีผลย้อนกลับทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ความพึงพอใจในการทำงาน เป็นความรู้สึกในทางที่ดีต่อปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานซึ่งเป็นผลจากการที่ความต้องการของบุคคลได้รับการตอบสนองทั้งด้านวัตถุและจิตใจ ทำให้ความเครียดของผู้ปฏิบัติงานลดน้อยลง ผลที่ตามมาคือผู้ปฏิบัติงานจะเกิดความรู้สึกตั้งใจหรือเต็มใจที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร แม้ว่าจะมีอุปสรรคมากมายสักเพียงใดก็ตาม ความพึงพอใจในการทำงานเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับความต้องการหรือแรงจูงใจของแต่ละบุคคลซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญทั้งต่อผู้ปฏิบัติงานและต่อองค์กร²⁰

¹⁶Drever, J. A Dictionary of Psychology. (Maryland: Penguin Book Co.), 1972, p.256.

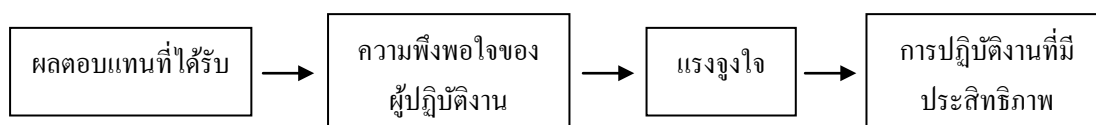
¹⁷Wolman, B.B. Dictionary of Behavioral Behavioral Science. (Von Nostrand: Reinhold Company), 1973, p.384.

¹⁸เสถียร เหลืองอร่าม. การวางแผนนโยบายและกระบวนการวางแผน. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2522. น.79.

¹⁹สุรพล พยอมแย้ม. จิตวิทยาอุตสาหกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กาญจนบุรี: ชรรณเมธี- สหภาพพัฒนาการพิมพ์), 2545. น.49.

²⁰Strauss, G., and L.R. Sayles. Personnel: The Human Problem of Management. 2nded. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall), 1964,p.22.

เดวิด (Davis) เห็นว่า การสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติงานจนเกิดความพอใจ จะทำให้เกิดแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานที่สูงกว่าผู้ไม่ได้รับการสนองตอบทักษะ ตามแนวคิดดังกล่าวสามารถแสดงได้ด้วยภาพ²¹ ดังนี้



ภาพที่ 2.1 แสดงความพึงพอใจนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการทำงานระยะแรกๆ เป็นเรื่องของค่าจ้าง ต่อมาได้หันมาศึกษาปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น เช่น ความก้าวหน้า การได้รับการยอมรับ ความมั่นคงในอาชีพ สภาพแวดล้อมในการทำงาน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน การบังคับบัญชา ลักษณะงานที่ทำ อย่างไรก็ดี นักวิชาการได้เสนอปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน ในทศวรรษที่แตกต่างกัน ดังนี้

เกสินี หงส์นนท์²² ได้กล่าวถึงปัจจัยพื้นฐานในการสร้างความพึงพอใจในการทำงาน ได้แก่ การให้เกียรติและตระหนักในผลงานที่ทำ เป็นงานที่ควรแก่ความสนใจการทำงานเป็นกลุ่ม ที่มีการประสานงานกันเป็นอย่างดี มีอิสระในการวินิจฉัยแก้ปัญหา มีความมั่นคงในการทำงาน มีความก้าวหน้าในการทำงาน และมีการควบคุมที่ดี นอกจากนี้ สมยศ นาวิการ²³ ได้กล่าวถึงปัจจัยเบื้องต้นที่จูงใจบุคคลให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานไว้ว่า โอกาสของความก้าวหน้า เงิน ความท้าทายของงาน การมีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติงาน การยกย่องและสถานภาพ ความรับผิดชอบและอำนาจ ความมั่นคงและอาชีพ ความอิสระในการทำงาน โอกาส ของความเจริญเติบโตส่วนบุคคล และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี

²¹สมยศ นาวิการ. การพัฒนาองค์การและการจูงใจ. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ดวงกมล), 2524. น. 155.

²²เกสินี หงส์นนท์. การบริหารงานบุคคลในวงราชการไทย. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518. น. 129.

²³สมยศ นาวิการ. การบริหารเชิงกลยุทธ์และนโยบายธุรกิจ. (กรุงเทพมหานคร: กรูธณพัฒนา), 2535. น.434.

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายทั่วไป

นับตั้งแต่ □ ข □ วงทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ได้ □ เกิดความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงใน กระบวนทัศน์ รูปแบบ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ ในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศต่างๆ ที่แตกต่างไปจากเดิมหรือตัวแบบประเพณีนิยม (Traditional model) อย่างสิ้นเชิง Owen E. Hughes²⁴ ได้ □ อธิบายถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่ส □ ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวว่า □ น ผลมาจากอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ สภาพการแข่งขันระหว □ างประเทศ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ กระแสแนวความคิดแบบอนุรักษ □ นิยม (การลดบทบาท/ขนาดของภาครัฐ) การเติบโตและความเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรประชาสังคม รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์ □ รรัปชัน และความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลและระบบราชการเอง

B. Guy Peters²⁵ ได้พยายามสรุปและจำแนกตัวแบบทางเลือกของการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐว่าประกอบด้วยตัวแบบ อย่างน้อยสองตัวแบบใหญ่ๆ คือ ตัวแบบระบบตลาด (Market Model) ที่ได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก และทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ผสมผสานเข้ากับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) และการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ □ (New Public Management) และตัวแบบประชาธิปไตย (Participatory State) ที่ได □ รับอิทธิพลจากแนวความคิดทฤษฎีรัฐศาสตร์เชิงสังคมวิทยาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองแบบมีส่วนร่วมหรือ ประชาธิปไตยแบบรากหญ้า □ โดยที่การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้รับอิทธิพลมาจากกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับตัวแบบระบบตลาดทางทฤษฎีต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาทบทวนแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในมุมมองของทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agency Theory) เพื่อให้ได้แนวทางประกอบการวิเคราะห์ระบบการจ่ายเงินสินบนรางวัล

²⁴Hughes, Owen E. Public management and administration. 3rd ed. (Great Britain: Creative Print & Design (Wales)), 1998.

²⁵B Guy Peters and Jon Pierre. Handbook of Public Administration: Concise Paperback Edition. (London: SAGE publication Inc.), 1994, pp. 295-321.

ทฤษฎีตัวการและตัวแทน แนวคิดของทฤษฎีตัวการและตัวแทน (Principal-Agency Theory)²⁶ มองว่าพฤติกรรมของมนุษย์สามารถอธิบายได้ในรูปแบบของพันธสัญญา (Contracts)²⁷ โดยที่บุคคลฝ่ายหนึ่ง (ผู้ว่าจ้าง/ตัวการ) จะเข้ามาทำการตกลงแลกเปลี่ยน (Exchange) กับอีกฝ่ายหนึ่ง (ผู้รับจ้าง/ตัวแทน) กล่าวคือ ฝ่ายตัวแทนจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ไปรับผิดชอบดำเนินการต่างๆ แทนฝ่ายตัวการตามเงื่อนไขสัญญาหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายตัวแทนจะได้นำรางวัลตอบแทนการดำเนินงานของตนในระดับที่ยอมรับซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการและตัวแทนดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นจากข้อจำกัดบางประการของฝ่ายตัวการเอง เช่น ขาดทักษะ และความรู้ความสามารถบางอย่างที่มีความจำเป็น หรือเป็นไปตามหลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ทฤษฎีดังกล่าว ได้ถูกพัฒนาขึ้นใช้เพื่ออธิบายปัญหาความสัมพันธ์ในองค์การธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะระหว่างผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการและฝ่ายผู้บริหารมืออาชีพ ต่อมาจึงได้ขยายออกไปประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ในแง่ทางการเมืองและการบริหารรัฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและผู้แทนทางการเมือง รัฐมนตรี และข้าราชการประจำ เป็นต้น

ทฤษฎีตัวการและตัวแทน มีความคล้ายคลึงกับเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกและทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในแง่ของข้อสมมติพื้นฐานเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลว่าเป็นผู้มีเหตุผลพยายามแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดและคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ทำให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ระหว่างฝ่ายตัวการและฝ่ายตัวแทนค่อนข้างสูง อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายนี้มักมีลักษณะในแบบไม่สมดุล กล่าวคือ ฝ่ายตัวแทนมักอยู่ในสถานะที่มีข้อได้เปรียบในแง่ของข้อมูลข่าวสาร (Information Asymmetry) และในความไม่แน่นอนของสถานการณ์ (Uncertainty) โดยเฉพาะกระบวนการผลิตหรือการแปรสภาพทรัพยากรให้ออกมาเป็นผลผลิตตามเงื่อนไขหรือความประสงค์ของฝ่ายตัวการจึงทำให้ฝ่ายตัวแทนมักจะฉวยและใช้ประโยชน์จากสภาพการณ์ดังกล่าวในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ปัญหาความเลี่ยงที่อาจเกิดขึ้นนี้สามารถแยกได้เป็นสองลักษณะ คือ การขาดข้อมูลอย่าง

²⁶ทศพร ศิริสัมพันธ์. [ออนไลน์]: <http://202.28.24.120/prms/pdf/tosaporn.pdf>.

²⁷คำว่า “พันธสัญญา” ซึ่งในที่นี้มีความหมายค่อนข้างจะกว้างขวางและครอบคลุม ทั้งในแง่ของข้อตกลงอย่างชัดเจนเป็นทางการและมีข้อผูกมัดตามกฎหมาย รวมไปถึงการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างสองฝ่ายอย่างไม่เป็นทางการ

เมื่อได้ทำสัญญาไปแล้ว (Moral Hazard) อยากรู้ก็ดี ฝ่ายตัวการสามารถควบคุมและป้องกันไม่ให้ฝ่ายตัวแทนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้โดยอาศัยวิธีการต่างๆ ทั้งในรูปแบบของการสร้างแรงจูงใจและมาตรการบังคับ เช่น การเจรจาต่อรอง การระบุเงื่อนไข และการกำกับตรวจสอบให้ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลง แต่วิธีการดังกล่าวอาจทำให้เกิดภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายแก่ฝ่ายตัวการ และอาจแปรผันเพิ่มมากขึ้นตามลำดับหากพบว่ามิผลประโยชน์ที่ขัดแย้งและแตกต่ากันในระดับที่ค่อนข้างสูงตามนัยของทฤษฎีดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงระบบความสัมพันธ์ในเชิงพันธะสัญญาระหว่างฝ่ายตัวการและฝ่ายตัวแทนให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น และพยายามลดความเสี่ยงหรือต้นทุนค่าใช้จ่ายในการควบคุมฝ่ายตัวแทนลงให้ใดมากที่สุด ซึ่งจะพบว่าในภาครัฐนั้นเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะในแบบพหูที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย เช่น ประชาชน ผู้แทนทางการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร รัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานราชการ เป็นต้น

การอธิบายในเชิงเปรียบเทียบทางเศรษฐศาสตร์ในมิติของแรงจูงใจและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน เริ่มมีขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา แม้ว่าก่อนหน้านี้จะมีผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพและค่าตอบแทนหรือเงินเดือน (Performance Related Pay-PRP) อยู่จำนวนมาก แต่โดยหลักการพื้นฐานทางทฤษฎีแล้ว นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจกับคำอธิบายตามแนวคิดทฤษฎีแรงจูงใจ และทฤษฎีองค์กรมากกว่า²⁸ อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจ แรงกระตุ้น และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของภาครัฐในทางเศรษฐศาสตร์ได้รับความสนใจมากขึ้น ผลการศึกษาส่วนใหญ่ในเบื้องต้นพบว่า ประการแรก ระบบ PRP มีส่วนทำให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานสูงขึ้น แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปแล้ว กลับทำให้เหตุจูงใจลดลง ประการที่สอง ประสิทธิภาพของ PRP ดูเหมือนว่าจะขึ้นอยู่กับความสำคัญของประเภทภารกิจและกิจกรรมมากกว่าปัจจัยอื่น ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับลำดับการบังคับบัญชา ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงได้มี เหตุจูงใจจากระบบ PRP มากกว่าเจ้าหน้าที่ระดับล่าง และเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับระบบ PRP เจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเชื่อมั่นและมีพฤติกรรมที่เห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นเป็นที่ตั้ง แต่ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายกลับใช้เป็นช่องทางในการฉกฉวยโอกาส เช่น ปกปิดหรือบิดเบือนข้อมูล หรือรายงานเท็จ เป็นต้น²⁹

โดยนัยนี้ กฎหมายควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐจึงเป็นกฎหมายที่ใช้ในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติตาม

²⁸ Agnes Festre & Pierre Garrouste, "Rationality, behavior, institutional, and economic change in Schumpeter," Journal of Economic Methodology, vol. 15(4), 2008, pp. 365-390.

²⁹ Ibid.

กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา นักกฎหมาย ผู้สอบบัญชี และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ การรายงานการกระทำความผิดกฎหมายเกิดจากผู้ให้สินบนหรือบุคคลที่อยู่ภายในองค์กรเดียวกัน การตรวจสอบจากภายนอกกระทำได้ยาก ความพยายามในการสร้างระบบคุณธรรมและจริยธรรมในระบบราชการเป็นสิ่งที่ดีและเป็นสิ่งที่คาดหวังให้ข้าราชการเป็นคนดี มีคุณธรรมและเป็นผู้เสียสละให้สังคม อันเป็นความคาดหวังของรัฐบาลในสมัยต่างๆ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานให้ข้าราชการเป็นคนดีและมีรัฐบาลดี

กล่าวโดยสรุป การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ช่วยให้มีความเข้าใจการทุจริตมากยิ่งขึ้น การทุจริตซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนในลักษณะที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เป็นปรากฏการณ์ทั้งทางการเมืองและสังคมในทุกยุคทุกสมัย นักสังคมวิทยาและนักมานุษยวิทยามักอธิบายปรากฏการณ์นี้ทางด้านวัฒนธรรมเป็นหลัก ส่วนนักเศรษฐศาสตร์เน้นแรงจูงใจและเห็นว่าการทุจริตเป็นผลมาจากการคำนวณอย่างมีเหตุผล การทุจริตเกิดขึ้นได้โดยมีเหตุการณ์ผสมผสาน ดังนี้³⁰

ประการแรก เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่ง (ข้าราชการ นักการเมือง หรือตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษา) ต้องมีอำนาจในการออกกฎระเบียบ หรือการบังคับใช้กฎหมายโดยใช้ดุลพินิจ

ประการที่สอง อำนาจการใช้ดุลพินิจต้องนำมาซึ่งผลตอบแทนหรือการสร้างสิ่งตอบแทนที่สามารถแสวงหาประโยชน์ได้

ประการที่สาม ระบบแรงจูงใจที่มีอยู่ในทางการเมือง การบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย และสถาบันต้องทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีแรงจูงใจที่จะแสวงหาค่าตอบแทนหรือการสร้างสิ่งที่จะทำให้ได้ค่าตอบแทนจากการมีอำนาจใช้ดุลพินิจของตน

การจูงใจจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งการทำความเข้าใจการเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ การป้องกันให้การทุจริตลดน้อยลง การสร้างแรงจูงใจอย่างเหมาะสมโดยการสร้างการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ การให้รางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือให้เงินเดือนสูงกว่าราคาตลาดเป็นทางเลือกอย่างหนึ่ง และการลงโทษเมื่อพบว่ามีทุจริต เป็นต้น การแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่างๆ ย่อมมีต้นทุนและค่าใช้จ่ายในตัวเอง ในบางครั้งยากที่จะนำมาใช้ได้ ดังนั้น แนวคิดนี้อาจยอมให้การทุจริตมีได้ในระดับหนึ่ง (Optimal Point) โดยแนวคิดนี้มีได้กล่าวถึงโครงสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมสำหรับประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ การสร้างแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสมอาจมีค่าใช้จ่ายทางสังคมที่สูงมากก็ได้ เพราะการทุจริตและนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นมาตรการที่อยู่ใน

³⁰ Aidt, Toke S. "Economic Analysis of Corruption: A Survey." *Economic Journal*, vol. 113 (November), 2003, pp. 632–652.

เหรียญสองด้าน³¹ ดังนั้น การต่อต้านการทุจริตในประเทศที่มีการทุจริตในระดับสูงหรืออย่างกว้างขวางจึงเป็นเรื่องยาก การปฏิรูประบบแรงจูงใจเพื่อทำให้การทุจริตลดน้อยลงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก และอาจเป็นหนทางเดียวที่จะทำให้สังคมมีการทุจริตลดน้อยลง ดังจะเห็นตัวอย่างการปรับโครงสร้างแรงจูงใจในบางประเทศ เช่น การให้เงินเดือนและค่าตอบแทนสูงแก่ตำรวจฮ่องกง และการให้ค่าตอบแทนแก่สูงข้าราชการในระบบราชการของประเทศสิงคโปร์

จากที่กล่าวมาข้างต้น แนวคิดเกี่ยวกับ Principal-Agent Theory จึงเห็นว่าโครงสร้างแรงจูงใจ (Incentive structure) คือ การจ่ายเงินสินบนรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่ตัวการได้กำหนดหรือมอบให้ตัวแทนของตนไปดำเนินการนั้น โครงสร้างแรงจูงใจที่ตัวการกำหนดขึ้น ควรมีลักษณะของโครงสร้างที่เหมาะสมทั้งในเชิงจิตวิทยาหรือรูปแบบของวัตถุ (เงินรางวัล/Reward) เพื่อที่จะให้ตัวแทนนั้นไปทำงานแทนตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสนองความต้องการหรือจุดมุ่งหมาย (การบังคับใช้กฎหมาย) ของผู้บังคับบัญชาได้เป็นอย่างดี แต่หากไม่ □ สามารถวัดผลหรือสังเกตพฤติกรรมของตัวแทนเมื่อใด □ ทำสัญญาไปแล □ วได้ โครงสร้างแรงจูงใจดังกล่าวอาจนำไปสู่ความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ □ ระหว่างฝ □ ยตัวการและฝ □ ยตัวแทน และปัญหา Moral Hazard ได้

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอาญา ทฤษฎีอาชญาวิทยา และการควบคุมอาชญากรรม

สำหรับแนวคิดนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ประการแรก แนวคิดนี้จะ เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์วัตถุประสงค์และที่มาของการบัญญัติกฎหมายการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งล้วนแต่เกี่ยวข้องและมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญา ซึ่งส่วนใหญ่มักเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบเงินสินบนและเงินรางวัล ไม่ว่าคดีนั้นจะมีการดำเนินคดีในชั้นศาลหรือไม่ก็ตาม ประการที่สอง เพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของกฎหมายอาญา อันจะเกิดประโยชน์ในการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาเรื่องประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าสามารถจะนำมาใช้ในการกำหนดปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการวิเคราะห์ปัญหาและสร้างมาตรฐานของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเงินสินบนและเงินรางวัลที่จะสมควรได้รับอย่างเหมาะสมต่อไป และประการสุดท้าย เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบเงินสินบนและเงินรางวัลที่เป็นอยู่ โดยมีเนื้อหา ดังนี้

³¹Ibid.

2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอาญา

โดยหลักการ กฎเกณฑ์ในการพิจารณาความรับผิดชอบของผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ยังไม่สมบูรณ์ และมีข้อโต้เถียงและอภิปรายกันอยู่ต่อไปตามความเชื่อมั่นในศีลธรรมของแต่ละบุคคล ซึ่งพิจารณาสาเหตุการกระทำผิดของบุคคลแตกต่างกันในระหว่างบุคคลผู้กระทำความผิดและสิ่งแวดล้อม การจะตำหนิฝ่ายใดย่อมขึ้นอยู่กับความเชื่อของบุคคลดังกล่าว และผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษหรือไม่ก็เป็นปัญหาซึ่งยังมีการโต้แย้งกันอยู่อีก นอกจากนี้ ความคิดเห็นในเรื่องความมุ่งหมายและเหตุผลในการใช้กฎหมายอาญา ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่มีความขัดแย้งกันอย่างมาก โดยทั่วไป เรามักตั้งข้อสันนิษฐานว่ามนุษย์สามารถควบคุมความประพฤติของตนเองได้ ดังนั้น กฎหมายอาญาจะมีผลในการบังคับและสามารถควบคุมความประพฤติของบุคคลได้อีกถ้าสังคมต้องการให้พลเมืองเคารพกฎหมาย จะต้องบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น หรือนัยหนึ่งสังคมจะต้องใช้กฎหมายโดยเชื่อว่าจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญาในประเทศต่างๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงได้ บางครั้งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกฎหมาย และในบางครั้งเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) เช่น การเน้นนโยบายทางด้านการปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติดมิชอบในวงราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือธุรกิจเอกชน การหลบเลี่ยงภาษี การค้ากำไรเกินควร การกักตุนสินค้า และการผูกขาดตัดตอนทางการค้าที่เป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจ หรือนโยบายที่เน้นการปราบปรามอาชญากรรมผู้กระทำความผิด ประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน ได้แก่ ฆ่าคนตาย ข่มขืน ทำร้ายร่างกาย ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ และลักทรัพย์ ในประเทศที่พัฒนาบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา รัฐบาลบางสมัยได้เน้นการปราบปรามอาชญากรรมประเภทแรก และรัฐบาลบางสมัยก็เน้นการปราบปรามอาชญากรรมประเภทหลัง หรือในบางครั้งเน้นการปราบปรามองค์การอาชญากรรม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้นำประเทศ พรรคการเมืองหรือมหิตมหาชน สำหรับประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลมีนโยบายเน้นการปราบปรามผู้กระทำความผิดบางประเภท โดยได้ลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างรุนแรงหลายครั้ง ส่วนใหญ่ได้แก่ความผิดประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกาย วางเพลิง ยาเสพติด หรือการประทุษร้ายต่อทรัพย์สินอย่างอุกฉกรรจ์ แต่รัฐบาลบางสมัยก็ได้ใช้มาตรการรุนแรงต่อผู้กระทำความผิดทางเศรษฐกิจและทรัพยากรของชาติบ้างเป็นครั้งคราว เช่น การทุจริตและประพฤติดมิชอบในวงราชการ การตัดไม้ทำลายป่า แต่นโยบายป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดเหล่านี้มักไม่ใคร่สัมฤทธิ์ผล

เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายอาญามีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ซึ่งกำหนดได้โดยการบัญญัติกฎหมาย แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือเน้นการบังคับใช้กฎหมายในทิศทางที่รัฐต้องการได้ จึงมีปัญหากการอภิปรายกันอยู่ตลอดเวลาทางการกำหนดนโยบายอยู่เสมอ โดยทั่วไปเรามักจะพิจารณาว่ากฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอยู่ 5 ประการ วัตถุประสงค์บางประการก็มีการโต้แย้งถึงประโยชน์ ข้อดีข้อเสียอยู่มาก วัตถุประสงค์เหล่านี้มีชื่อแตกต่างกัน แต่ก็เป็นที่ยอมรับกัน

ทั่วไปว่าเป็นความพยายามจะแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดี กล่าวคือ การแก้ไข และฟื้นฟูจิตใจ การเหนี่ยวนำบุคคล การยับยั้งบุคคลอื่นมิให้เอาเยี่ยงอย่าง การสร้างสัญลักษณ์ของ สังคม และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องแสดงว่าผู้ใด ควรหรือไม่ควรแก้ตัวเมื่อกระทำความผิด กฎหมายอาญาในประเทศต่างๆ มักมีปรัชญาหรือ ความ มุ่งหมายดังกล่าวต่อไปนี้ เพียงแต่จะเน้นการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องใดมากกว่า

(1) **การแก้ไขและฟื้นฟูจิตใจ (Rehabilitation)** มีผู้ตั้งข้อสันนิษฐานว่ากฎหมาย อาญาควรใช้บังคับโดยความมุ่งหมายในการแก้ไขผู้กระทำความผิด ถ้าสังคมนำกฎหมายไปใช้เพื่อ ปรับปรุงความประพฤติของผู้กระทำความผิดก็เป็นที่เชื่อได้ว่า บุคคลนั้นย่อมสามารถกลับตนเป็น พลเมืองที่เคารพกฎหมายได้ หมายความว่า ผู้กระทำความผิดควรมีสติปัญญาเพียงพอที่จะสามารถ เปลี่ยนแปลงความประพฤติและเข้ารับการศึกษอบรมได้ เหตุผลในการบังคับใช้กฎหมายตาม วัตถุประสงค์นี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับการที่เราไม่ลงโทษบุคคลปัญญาอ่อนซึ่งสอบไล่ตก หรือ ประกอบการงานไม่ได้ ดังนั้น จึงไม่ควรลงโทษผู้กระทำความผิดซึ่งไม่สามารถช่วยตัวเองได้

(2) **การเหนี่ยวนำบุคคล (Restraint)** กฎหมายอาญามีความมุ่งหมายที่จะเหนี่ยวนำ บุคคลมิให้ทำร้ายผู้อื่นด้วยเช่นเดียวกัน วัตถุประสงค์ในข้อนี้ไม่จำเป็นจะต้องแก้ไขผู้กระทำความ ผิด ในขณะเดียวกันก็ไม่จำเป็นต้องลงโทษผู้กระทำความผิด แต่มีความมุ่งหมายจะควบคุมพฤติกรรม ของผู้กระทำความผิดมากกว่า ปัญหาในเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับการพิจารณาความรับผิดชอบว่าควรจะใช้ วิธีการอย่างไรจึงจะเหนี่ยวนำบุคคลมิให้ฝ่าฝืนกฎหมาย วิธีปฏิบัติที่นิยมกันโดยทั่วไปได้แก่ การ นำตัวผู้กระทำความผิดที่เป็นปกติไปควบคุมไว้ในเรือนจำและผู้กระทำความผิดวิกลจริตไปควบคุมไว้ใน โรงพยาบาลโรคจิต และในปัจจุบันเรือนจำได้นำวิธีการแก้ไขบำบัดมาใช้มากขึ้น

(3) **การข่มขู่หรือยับยั้ง (Deterrence)** เหตุผลสำคัญที่สุดในการบังคับใช้กฎหมาย อาญาได้แก่ การใช้กฎหมายเพื่อการยับยั้งมิให้บุคคลอื่นเอาเยี่ยงอย่างด้วยการกระทำผิดเช่นเดียวกับ ผู้ที่ถูกลงโทษ กฎหมายสันนิษฐานต่อไปโดยมีหลักฐานสนับสนุนว่า เมื่อผู้ประพฤติดำเนินกฎหมาย ถูกลงโทษยิ่งรุนแรงเท่าใด ก็จะมีผลในการยับยั้งหรือข่มขู่ผู้อื่นมิให้กระทำความผิด ในกรณีที่บุคคลใด ก็ตามจะกระทำความผิดอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ผู้นั้นจะมีความยับยั้งเพราะได้รับบทเรียน จากตัวอย่างที่ประสบมาแล้ว การพิจารณาความรับผิดชอบของผู้กระทำความผิดมีความสำคัญมาก และจะมีส่วนเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้มีผลในการยับยั้ง ถ้าสังคมใช้ กฎหมายด้วยความเป็นธรรมและถูกต้อง เช่น ไม่ลงโทษบุคคลวิกลจริต เพราะจะไม่เกิดผลยับยั้ง ต่อบุคคลวิกลจริตอื่น หรือแม้แต่มนุษย์ปกติซึ่งย่อมคิดว่าตนแตกต่างจากบุคคลที่ถูกลงโทษ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการยังคงโต้เถียงกันต่อไปว่า การลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งในข้อนี้ จะมีประสิทธิภาพเพียงใด แต่นักนิติศาสตร์บางคนเชื่อว่าความมุ่งหมายในข้อนี้มีความสำคัญมาก

(4) **การเป็นสัญลักษณ์ (Symbolism)** หน้าที่ของกฎหมายอาญาในข้อนี้มีความ สำคัญเช่นเดียวกัน แต่มักถูกมองข้าม การบังคับใช้กฎหมายอาญาเป็นกลไกที่จะยืนยันความถูกต้อง

หรือสิ่งที่สังคมยอมรับ และการกระทำที่สังคมคัดค้านหรือต่อต้าน การพิจารณาคดีในศาลจะเปรียบเสมือนการแสดงให้สาธารณชนทราบว่าผู้กระทำความผิดจะได้รับผลร้ายอย่างไร รวมทั้งให้การศึกษาแก่พลเมือง ผลสะท้อนในการพิจารณาคดีจะปรากฏแก่สาธารณชนด้วย นอกจากนี้สื่อมวลชนประเภทต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ บุคคลที่มีความเป็นปกติย่อมจะเรียนรู้ว่ากฎหมายเป็นสัญลักษณ์ของสังคม รวมทั้งทราบว่าจะได้รับผลร้ายจากการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างไรด้วย

(5) การแก้แค้นทดแทน (Retribution) ความคิดในเรื่องความยุติธรรมที่เก่าแก่ที่สุด ได้แก่ ความสมดุลหรือเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยมีความเห็นร่วมกันว่าบุคคลชั่วร้ายควรถูกลงโทษ และผู้กระทำความผิดควรได้รับการตอบแทนอย่างเหมาะสม แม้จะไม่ถึงขนาดตอบแทนอย่างเดียวกับที่ผู้ผิดได้กระทำความผิดก็ตาม ในปัจจุบันเหตุผลของกฎหมายอาญาในข้อนี้ได้รับการสนับสนุนจากการศึกษาวิจัยและนักวิชาการน้อยมาก เพราะเห็นว่าไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาญาก็ยังมีความมุ่งหมายในเรื่องนี้ เพราะความต้องการแก้แค้นมีอยู่ภายในจิตใจของมนุษย์ซึ่งเป็นสามัญสำนึกในเรื่องความเป็นธรรมโดยทั่วไป นักปรัชญากฎหมายบางคนกล่าวว่าการแก้แค้นหรือตอบแทนความผิดแม้จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใด แต่ก็ยังเป็นการผดุงความยุติธรรมในสังคม โดยนัยนี้กฎหมายไม่เพียงแต่มีผลในทางปฏิบัติเท่านั้น ยังเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นการแสดงออกทางด้านศีลธรรมและหมายความว่า “ผู้กระทำความผิดซึ่งมีความรับผิดชอบในการกระทำของตนสมควรจะต้องถูกลงโทษ”

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายอาญายังคงให้ความสำคัญกับการลงโทษ (Punishment) มากเกินไป โดยให้ความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจมิให้กระทำความผิดหรือการให้รางวัล (Reward) น้อยมาก

(6) ระดับของการกระทำความผิด ระดับความร้ายแรงของความผิด ก็เป็นหลักในกฎหมายอาญา ซึ่งพิจารณาจากความหนักเบาของความผิดที่บุคคลได้กระทำลงไป กฎหมายมิได้ถือว่าการกระทำทุกอย่างมีความร้ายแรงเท่าเทียมกัน การลงโทษจึงขึ้นอยู่กับการกระทำและสังคมมีความรู้สึกหรือประมาณการกระทำนั้นมากน้อยเพียงใด จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้แบ่งความผิดออกเป็นความผิดร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง และความผิดอุกฉกรรจ์หรือความผิดหลุโทษ นอกจากนี้วิธีการจัดลำดับประเภทความผิดยังได้แบ่งออกเป็นความผิดอาญาในตัวเอง (Mala in Se) และความผิดเนื่องมาจากกฎหมายห้าม (Mala Prohibita)

ความผิดในตัวเองมีลักษณะเป็นสากลและคงอยู่ตลอดไป แม้ว่าค่านิยมความผิดตามกฎหมายจะแตกต่างกันในบางยุคบางสมัยและในระหว่างรัฐต่างๆ แต่การกระทำนั้นก็เป็นความผิดอยู่แน่นอน เช่น ฆ่าตัวตาย จับคนเรียกค่าไถ่ ทำร้ายร่างกาย ข่มขืน ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ และ วางเพลิง โดยทั่วไปสังคมจะให้ความสนใจแต่อาชญากรรมประเภทนี้มากกว่าความผิดที่กฎหมายห้าม เพราะความผิดประเภทนี้ได้รับการสนับสนุนจากหลักศีลธรรมและความรู้สึก

ทางด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ปฏิบัติของสังคมที่มีต่อผู้กระทำความผิดที่ดี หรือความรู้สึกภายในจิตใจของผู้กระทำความผิดย่อมทราบว่าการกระทำของตนเป็นความผิดหรือผิดศีลธรรม

(7) อาชญากรรมเหล่านี้บางครั้ง**ไม่มีผู้เสียหาย** ในแง่ที่ไม่มีผู้ร้องทุกข์เพื่อขอความคุ้มครองจากกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ประสบอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ก่อให้เกิดการประหลาดมิชอบในวงราชการ และนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายโดยอาศัยวิธีการที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(8) **ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย** นักกฎหมายในสำนักอรรถประโยชน์กล่าวว่า การที่รัฐบัญญัติความผิดกฎหมายมากเกินไปจนความจำเป็น (Over-Criminalization) จะเป็นอันตรายต่อสังคมยิ่งกว่า เพราะรัฐมีโอกาสที่จะละเมิดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลและเท่ากับเป็นการยอมรับการไม่มีสิทธิและเสรีภาพในสังคมนั้น

ปัญหานี้มีความสลับซับซ้อนอย่างมากในแง่ที่ว่า สังคมควรจะกำหนดมาตรฐานในการป้องกันบุคคลมิให้กระทำอันตรายต่อตนเองเพียงใด เช่น การออกกฎหมายบังคับให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์สวมหมวกนิรภัย (หมวกกันน็อก) เพื่อคุ้มครองผู้ขับขี่ ส่วนสังคมจะได้รับผลจากกฎหมายนี้เป็นอันดับรองลงไปหรือโดยทางอ้อม การบัญญัติกฎหมายลักษณะนี้จะมีเหตุผลสมควรหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่รัฐเข้าแทรกแซงเสรีภาพส่วนบุคคลสำหรับการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นอีกปัญหาหนึ่ง บางครั้งการบังคับใช้กฎหมายจะกระทำได้อาจต้องมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมาก ตัวอย่างที่กล่าวข้างต้นนี้ การบังคับใช้กฎหมายอาจกระทำได้ไม่ยากนัก แม้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายพอสมควร

อย่างไรก็ตาม ในการบัญญัติกฎหมายลักษณะนี้ ผู้บัญญัติกฎหมายควรจะคำนึงถึงการบังคับใช้กฎหมายให้มาก มิใช่ปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร หรือผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายเพียงฝ่ายเดียว ในกรณีที่การบังคับใช้กฎหมายไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้ หรือต้องใช้งบประมาณอย่างมากแล้ว สังคมจะสูญเสียทรัพยากรโดยไม่ได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า

มีผู้เสนอแนะว่า การใช้กฎหมายควบคุมศีลธรรมโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคม นอกจากไม่ทำให้ความไม่มีศีลธรรมน้อยลง ยังเป็นสิ่งที่โต้แย้งกันได้มาก ปัญหานี้มีได้อยู่ที่การกระทำนั้นเป็นผลร้ายต่อผู้อื่นนอกจากบุคคลผู้กระทำความผิดเอง ในกรณีที่สามารลดการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสังคมหรือผู้อื่นได้แล้ว สังคมย่อมได้รับประโยชน์ในกรณีที่การกระทำของบุคคลมิได้ก่อให้เกิดอันตรายหรือผลร้ายแก่ผู้ใด เหตุผลในการบังคับใช้กฎหมายอยู่ที่การกระทำนั้นมีผลร้ายทางอ้อม หรือมีผลทำให้เกิดความเสื่อมทางศีลธรรมหรือไม่ การอ้างเหตุผลของผู้บัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้กระทำได้ยากไม่ว่าการสนับสนุนหรือคัดค้านก็ตาม

ประเด็นสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาในเรื่องนี้คือ การร่างกฎหมายโดยหลีกเลี่ยงการนำสิ่งที่เรียกว่า ผลร้ายทางอ้อมต่อสังคมมาพิจารณา จะทำให้การบัญญัติกฎหมายเพื่อห้ามการกระทำ

ที่เป็นผลร้ายต่อศีลธรรมมีเหตุผลมากยิ่งขึ้น แต่จะต้องเป็นเรื่องศีลธรรมที่บุคคลทั่วไปรู้สึกมิใช่ อ่างขึ้นโดยไม่มีเหตุผล

โดยทั่วไป ในสถานการณ์ซึ่งกฎหมายอาญาป้องกันมิให้บุคคลทำร้ายต่อตนเอง มักเป็นสถานการณ์ซึ่งความประพฤติหรือการกระทำนั้นเป็นเรื่องศีลธรรมด้วย เช่น การเสพของมึนเมา และยาเสพติดที่กฎหมายห้าม ในบางสังคมได้มีผู้พยายามจะบัญญัติกฎหมายบังคับให้บุคคลประพฤติตามหลักศีลธรรม โดยปราศจากการพิจารณาพิเคราะห์ว่าความประพฤตินั้นมีผลร้ายทางอ้อมเพียงพอที่จะบัญญัติเป็นกฎหมายห้ามการกระทำนั้นหรือไม่ หรือกฎหมายนั้นใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในสังคมไทยได้แก่ การใช้กฎหมายบังคับให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์สวมหมวกกันน็อกเป็นการทั่วไปทั้งในชนบท ในเมือง หรือในชุมชนที่ห่างไกล มีผู้คัดค้านว่าไม่เหมาะสมหรือใช้บังคับไม่ได้ และในทางตรงกันข้ามกฎหมายลงโทษผู้ติดยาเสพติดให้โทษได้รับการสนับสนุนจากหลายๆ ฝ่ายในการบัญญัติโทษให้สูงขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการปราบปราม ผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาดในกรณีของผู้ติดยาเสพติด หรือผู้เสพ การเสพจะเป็นผลร้ายต่อผู้เสพโดยตรง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการคุ้มครองสังคมจากผลร้ายที่เกิดขึ้นทางอ้อม เช่น การที่มีผู้ติดยาเสพติดจะเป็นผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ มีประชาชนที่ไม่มีคุณภาพ และเหตุผลอื่นๆ อีกมาก ผลในทางสังคมสำหรับผู้ติดยาเสพติดคือ บุคคลเหล่านี้จะถูกประณาม และสังคมรังเกียจ บุคคลเหล่านี้อาจไม่คิดว่าการกระทำของตนผิดศีลธรรมหรือเป็นความผิด ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายกระทำได้อย่างยากยิ่งขึ้น

นักกฎหมายบางคนเห็นว่า สังคมมีสิทธิโดยชอบที่จะบัญญัติกฎหมายควบคุมศีลธรรมของประชาชน รัฐจะต้องปราบปรามความชั่วร้าย เช่นเดียวกับการปราบปรามการบ่อนทำลายสังคม อาชญากรรมและความชั่วไม่อาจแยกออกจากกันได้ การบัญญัติกฎหมายไม่ควรที่จะจำกัดเฉพาะการรักษากฎหมาย ความเป็นระเบียบ ความดีงาม และคุ้มครองสิ่งอื่นๆ เท่านั้น ถ้าปราศจากการควบคุมศีลธรรมโดยกฎหมายอาญาแล้ว สังคมก็จะยกเลิกความผิดเกี่ยวกับการทำแท้ง โสเภณี และการพนัน (บางสังคมกฎหมายอาญาได้บัญญัติให้การฆ่าตัวตาย การร่วมประเวณีระหว่างพี่น้อง รักร่วมเพศ และอื่นๆ เป็นความผิด) ความประพฤติดังกล่าวแม้ไม่กระทำในที่สาธารณะและไม่เป็นภัยอันตรายต่อผู้ใด สังคมก็ยังจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานศีลธรรมและบัญญัติกฎหมายเพื่อรักษาหลักศีลธรรมไว้

ประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจะมีผลโดยตรงในการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เป็นความผิดทางเทคนิคหรือที่กฎหมายห้ามในการให้รางวัลหรือสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ ในทำนองเดียวกันก็เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเคารพกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายโดยลำเอียงหรือไม่เป็นธรรมย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมาย

สำหรับการหลักการขั้นพื้นฐานของหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) นั้น A.C. Germann, Frank D. Day และ Robert R.J. เห็นว่า³² ควรประกอบด้วย

1. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันอาชญากรรมและความไม่เป็นระเบียบของสังคม แทนการปราบปรามโดยกองกำลังตำรวจตามปกติ (Regular Force) กองกำลังทหาร หรือหน่วยงานของตำรวจพระราช

2. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบ และตระหนักว่า การใช้อำนาจ และหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ขึ้นอยู่กับการยอมรับของประชาชน ในการดำรงอยู่ของหน่วยงาน เป้าหมาย การกระทำ และความสามารถในการรักษาไว้ซึ่งการสนับสนุนและความร่วมมือของประชาชน

3. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบและตระหนักในการรักษาและสร้างไว้ซึ่งการยอมรับ สนับสนุนและร่วมมือของประชาชน หมายถึง การได้รับความช่วยเหลือจากประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่แสวงหาความช่วยเหลือจากประชาชนด้วยความสมัครใจ เพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย หน่วยงานรักษากฎหมายมีหน้าที่ทำความเข้าใจชุมชนที่ตนปฏิบัติหน้าที่ตามความเป็นจริง อย่างเป็นภาวะวิสัย เงื่อนไขที่สร้างปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาของชุมชน

4. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบและตระหนักว่าขอบเขตความร่วมมือและการช่วยเหลือจากประชาชน จะลดน้อยลงตามสัดส่วนความจำเป็นในการใช้ความรุนแรงทางกายภาพ และการบังคับเพื่อบรรลุเป้าหมาย

5. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบในการแสวงหา และรักษาความนิยมของประชาชนโดยการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แต่การรักษากฎหมายต้องกระทำด้วยความเป็นกลางอย่างที่สุด มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากการเมือง โดยไม่คำนึงถึงความยุติธรรมหรือยุติธรรมในบทบัญญัติของกฎหมายใดโดยเฉพาะ พร้อมจะให้บริการด้วยไมตรีจิตแก่ประชาชนทุกคน โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม เชื้อชาติ ความเชื่อ หรือสีผิว พร้อมจะให้เกียรติและมิตรภาพด้วยอารมณ์ที่ดีและพร้อมที่จะเสียสละส่วนตัว

6. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบในการใช้กำลังทางกายภาพเท่าที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ชักจูง ให้คำแนะนำ และตักเตือนอย่างเพียงพอในการได้รับความร่วมมือภายในขอบเขตที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย หรือรักษาความสงบเรียบร้อย และให้ใช้กำลังเท่าที่จำเป็นในโอกาสใด เพื่อบรรลุเป้าหมายการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

³²Gallati, Robert R. INTRODUCTION TO LAW ENFORCEMENT AND CRIMINAL JUSTICE. 12th ed. (Springfield: United States), 1970.

7. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตามข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์และประเพณีที่ว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ก็เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมซึ่งคนจะทำหน้าที่อย่างเต็มเวลาในการปฏิบัติหน้าที่เคียงข้างประชาชนทุกคนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

8. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบและตระหนักในความจำเป็นที่จะยึดมั่นในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดและจะหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อแก้แค้นส่วนตัวหรือกระทำในนามของรัฐและจะไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินความผิดและลงโทษผู้กระทำความผิด

9. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบและตระหนักว่าบททดสอบการบังคับใช้กฎหมายหมายถึงมีประสิทธิภาพได้แก่การไม่มีอาชญากรรมและปราศจากความไม่เป็นระเบียบของสังคม มิใช่การแสดงให้เห็นว่ามีผู้รักษากฎหมายปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

10. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบและตระหนักว่าบททดสอบการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีความซื่อสัตย์สุจริตได้แก่การแสดงออกถึงความรับผิดชอบทางด้านศีลธรรม การประพฤติตนอย่างมีคุณธรรมในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย มิใช่การที่สังคมปราศจากความชั่วร้าย

11. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบและตระหนักว่าความสำเร็จในระดับมืออาชีพขึ้นอยู่กับการพัฒนาทางด้านการศึกษา การฝึกอบรม การวางแผน และการวิจัยอย่างต่อเนื่อง

12. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบและตระหนักว่าการมีเสถียรภาพของรัฐ ความต่อเนื่อง และความสำคัญของอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับหน่วยงานรักษากฎหมายซึ่งตระหนักถึงความละเอียดอ่อนทางด้านความสมดุลระหว่างเสรีภาพส่วนบุคคลกับความมั่นคงส่วนรวม ได้แก่การตื่นตัวอยู่เสมอเกี่ยวกับอันตรายของการปฏิบัตินอกเหนือกฎหมายหรือใช้วิธีปฏิบัติที่ผิดทำนองคลองธรรม หมายถึงการไม่ยินยอมสละหลักการโดยเปลี่ยนไปใช้วิธีการอันชั่วร้ายเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

หลักการขั้นพื้นฐานนี้ผู้เขียนเชื่อว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่ทำหน้าที่รักษากฎหมาย รักษาความสงบ และป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้ในสถานการณ์ต่างๆ

2.4.2 ทฤษฎีอาชญาวิทยาและการควบคุมอาชญากรรม

(1) ทฤษฎีเหตุผลและทฤษฎีโอกาสในการกระทำความผิด (Rationality and Opportunity Theories)

ทฤษฎีหลักทางด้านอาชญวิทยาและการป้องกันอาชญากรรมได้พัฒนามากขึ้นตามลำดับ เช่น การแก้ไขผู้กระทำความผิดด้วยวิธีการต่างๆ การอธิบายสาเหตุและปรากฏการณ์ของการกระทำความผิดประเภทต่างๆ นักอาชญวิทยาบางคนเชื่อว่าผู้กระทำความผิดจำนวนมากคำนวณผลประโยชน์ล่วงหน้าก่อนการกระทำความผิด มิใช่คาดคะเนความเจ็บปวดหรือความพอใจที่ได้รับจากการกระทำความผิด หรือสิ่งแวดลอมที่เป็นสาเหตุการกระทำความผิด แต่เป็นเพราะบุคคลเลือกที่จะกระทำความผิดเอง ข้อเท็จจริงเหล่านี้เกิดจากผลการวิจัยของนักอาชญวิทยาและนักสังคมวิทยาเป็นส่วนใหญ่ที่หาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดดั้งเดิมที่ว่าอาชญากรรมควบคุมการกระทำของตนเอง และเชื่อว่าผลประโยชน์จากการประกอบอาชญากรรมมีมากกว่าความเสี่ยง (Risk) ที่ได้รับ³³ (โปรดดู Hugh D. Barlow, 1996) ดังนั้น แนวคิดในการควบคุมอาชญากรรมจะต้องแสวงหาวิธีการใหม่ๆ ในกรณีที่เราตั้งสมมติฐานว่าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีเหตุผล การลดจำนวนอาชญากรรมให้น้อยลงอาจกระทำได้โดยควบคุมโอกาสการกระทำความผิดไม่ให้เกิดขึ้นหรือทำให้มีโอกาสน้อยลง เช่น การติดตั้งสัญญาณป้องกันหรือเตือนภัยในเคหะสถาน การติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด การล้อมรั้ว การให้แสงสว่างในถนนหนทาง การควบคุมอาวุธปืนและการจัดให้มีผู้ปฏิบัติงานรักษาความปลอดภัย การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมมิให้เอื้อต่อการกระทำความผิด รวมทั้งการวางผังเมืองให้เหมาะสม เป็นต้น การป้องกันอาชญากรรมตามทฤษฎีดังกล่าวแล้วสามารถป้องกันอาชญากรรมได้มาก โดยลดโอกาสที่ผู้กระทำความผิดจะกระทำต่อเป้าหมายใดให้น้อยลง

ทฤษฎีดังกล่าวนี้มีที่มาจากแนวทางอาชญวิทยาของสำนักดั้งเดิม (Classical School) ในศตวรรษที่สิบแปด และต่อมาได้พัฒนามาเป็นแนวความคิดว่าด้วยรูปแบบทางเศรษฐกิจแห่งอาชญากรรม (Economic Model of Crime) รูปแบบเหตุผลในการประกอบอาชญากรรมได้ปรับปรุงการอธิบายพฤติกรรมในทางอาญาหลายประการ และได้เสนอแนวทางใหม่ๆ ที่น่าสนใจในเรื่องสถานที่ และการเคลื่อนย้ายการประกอบอาชญากรรม และอาชญากรที่มีความสามารถ นักปราชญ์ในสำนักอาชญวิทยาดั้งเดิมเชื่อว่าผู้กระทำความผิดมีเจตจำนงอิสระและมีเหตุผล การกระทำสิ่งใดเกิดจากความพอใจของตน ผู้กระทำความผิดก็เหมือนกับบุคคลธรรมดาทั่วไปที่เลือกกระทำสิ่งต่างๆ โดยการคาดคะเนผลประโยชน์เป็นที่ตั้ง และหลีกเลี่ยงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวด เว้นแต่ความเจ็บปวดนั้นจะมีน้ำหนักน้อยกว่าความพอใจที่ตนจะได้รับ

(2) รูปแบบทางเศรษฐศาสตร์แห่งอาชญากรรม

³³Hugh D. Barlow. Introduction to criminology. (Harper Collins College Publishers), 1996.

แนวความคิดของสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิมได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจากนักเศรษฐศาสตร์หลายคนให้มีมิติที่หลากหลายมากยิ่งขึ้นในการอธิบายปรากฏการณ์แห่งอาชญากรรม โดยมีจุดร่วมกันอยู่สองประการ³⁴

1. มีข้อสันนิษฐานว่า บุคคลเลือกที่จะประกอบอาชญากรรมด้วยตนเอง
2. มีข้อสันนิษฐานว่า บุคคลเลือกที่จะประกอบอาชญากรรมในวิธีการอย่างเดียวกันเมื่อต้องเผชิญทางเลือกอย่างเดียวกัน

นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าความมีเหตุผลของการเลือกในตัวเองซึ่งจะถูกชักนำโดยความพึงพอใจสูงสุดหรืออรรถประโยชน์สูงสุดที่บุคคลนั้นจะได้รับอรรถประโยชน์แห่งอาชญากรรมจะได้รับการคาดหมายว่ามีน้ำหนักมากกว่าความเป็นไปได้ที่บุคคลนั้นจะถูกจับมาดำเนินคดี และถูกพิจารณาพิพากษาคดีในศาลหรือถูกลงโทษ นอกจากนั้น การเลือกเป้าหมาย (Target) ในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดแต่ละคนจะมีความแตกต่างกันเมื่อบุคคลนั้นได้พิจารณาปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ได้แก่ ความเสี่ยง ผลตอบแทน ความรู้และทักษะหรือความชำนาญในการประกอบอาชญากรรมของตน ในการสอบถามผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่มักจะกล่าวถึงความเสี่ยงที่จะมีผู้พบเห็นเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเลือกเป้าหมาย ส่วนผลตอบแทนที่ได้รับมักจะเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถหรือทักษะในการกระทำความผิด ดังนั้น จึงอาจอธิบายได้ว่าเหตุใดบุคคลนั้นจึงกระทำความผิดหรือไม่กระทำความผิดภายใต้สถานการณ์อย่างไร เช่น บ้านที่โจรกรรมได้ง่ายอาจไม่ถูกลักทรัพย์เพราะไม่คุ้มกับผลตอบแทนที่จะได้รับ หรือผู้กระทำความผิดละทิ้งเป้าหมายเพราะมีความเสี่ยงสูงเกินไป เป็นต้น

(3) โอกาสและอาชญากรรม

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับโอกาสในการกระทำความผิดบางประเภทมีความสัมพันธ์กับเหตุการณ์ (Situation) อาชญากรรมเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม ผู้สนับสนุนการศึกษาในแนวทางนี้มีความเห็นว่า อาชญากรรมเป็นเพียงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากโอกาส อาชญากรรมมีหลายประเภทและมีลักษณะแตกต่างกัน การกล่าวถึงองค์ประกอบร่วมกันของอาชญากรรมจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากหรือไม่อาจกระทำได้ การเกิดเหตุการณ์ที่เป็นการกระทำความผิดอาจไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือผู้กระทำความผิดมิได้อยู่ในที่เกิดเหตุก็ได้ เช่น การวางเพลิง การวางระเบิด การกรรโชกทรัพย์ หรือการฉ้อโกงผู้บริโภคร ฯลฯ ประเด็นที่กล่าวนี้มีใช่เรื่องเล็กน้อยหรือไม่มีความสำคัญแต่อย่างใดโดยเฉพาะการสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้ต้องสงสัย จำเป็นจะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุการณ์ หรือพยานหลักฐานที่ผูกมัดผู้กระทำความผิด ในบางครั้ง

³⁴Ibid.

การกระทำความผิดจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในเหตุการณ์ด้วย เช่น ความผิดขัดขวางการจับกุม หรือการกระทำทารุณกรรมต่อผู้ต้องหา เป็นต้น

ดังนั้น นักอาชญาวิทยาจึงได้ใช้ความพยายามแยกแยะองค์ประกอบการกระทำ ความผิดแต่ละประเภท อย่างไรก็ตาม อาชญากรรมที่ประชาชนหวาดกลัวมากที่สุด ได้แก่ อาชญากรรมประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน (Predatory Crimes) ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อชีวิต และทรัพย์สิน อาชญากรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงทางสังคมเหล่านี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการ ล่าเหยื่อ อย่างน้อยที่สุดจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญสามประการ

1. ผู้กระทำความผิดมีแรงจูงใจในการกระทำต่อเป้าหมาย
2. มีเป้าหมายที่เหมาะสม
3. เป้าหมายนั้น ไม่มีผู้คุ้มครองหรือพิทักษ์รักษา

ถ้าขาดองค์ประกอบดังกล่าวข้อใดข้อหนึ่งการกระทำความผิดจะไม่เกิดขึ้น ไม่ว่า ผู้กระทำความผิดจะมีหรือไม่มีความสามารถในการประกอบอาชญากรรมก็ตาม สำหรับผู้กระทำความผิดที่ไม่มีความสามารถเขาจะถูกจับได้โดยง่ายในเวลาต่อมา อาชญากรรมจำนวนมากที่เกิดขึ้น อาจอยู่ในขั้นพยายามกระทำความผิดเท่านั้น ทำให้เราสามารถแยกการกระทำความผิดสำเร็จ ออกจากการกระทำที่ยังไม่บรรลุผลสำเร็จโดยพฤตินัยและนิตินัยได้อย่างชัดเจน ถ้าเราพิจารณา เหตุการณ์ที่เกิดการกระทำความผิดและความแตกต่างของเหตุการณ์แล้วจะทำให้การศึกษาทางด้านการ ป้องกันอาชญากรรมมีคุณค่าควรแก่การศึกษาและการพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมกับความผิด ในแต่ละประเภท

นักอาชญาวิทยาตั้งข้อสังเกตว่าสิ่งที่เป็้องค์ประกอบร่วมของเหตุการณ์ไม่ว่า จะเป็นการประกอบอาชญากรรมหรือเป็นเหตุการณ์ธรรมดาได้แก่โอกาส การมีโอกาทำให้เกิด เหตุการณ์ ถ้าไม่มีโอกาสการประกอบอาชญากรรมย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม เราไม่อาจ ทำให้โอกาสสำหรับการกระทำความผิดหมดไปได้ เช่น ถ้าไม่ให้มีการปล้นธนาคาร หรือร้านขายทอง ต้องปิดกิจการเหล่านี้ หรือการพิจารณาในแนวทางนี้ย่อมเป็นไปได้ แต่ควรพิจารณาว่าจะมี แนวทางใดที่จะป้องกันการกระทำความผิดต่อเป้าหมายดังกล่าวมากกว่า

(4) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและอาชญากรรม

ในขณะที่สังคมเจริญเติบโตและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น โอกาสของบุคคลและอาชญากรก็มีมากขึ้นด้วย รูปแบบทางเศรษฐศาสตร์คาดคะเนว่าบุคคลจะเลือกประกอบอาชญากรรมด้วยตนเอง ส่วนรูปแบบ อาชญากรรมแบบดั้งเดิมสันนิษฐานว่าอาชญากรรมเกิดจากการคำนวณถึงสิ่งที่ตนเห็นว่าจะได้รับ ผลตอบแทนเท่าใด ต้นทุน และความเสี่ยงเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นๆ แล้วเป็นอย่างไ

นักเศรษฐศาสตร์ที่พัฒนารูปแบบพฤติกรรมทางอาญามักจะมองข้ามทางเลือกอื่นที่มีใช้การประกอบอาชญากรรม แต่เน้นตัวแปรต่างๆ แทน เช่น ต้นทุนและประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม

อาชญากรรมบางประเภท เช่น ชิงทรัพย์ ผู้กระทำความผิดจะคำนวณตัวแปรทางด้านความน่าจะเป็นที่จะถูกจับ ถูกพิพากษาโทษ ถูกจำคุก และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ถ้าสิ่งที่ได้จากการชิงทรัพย์มีน้อยกว่าความเสี่ยงและต้นทุนที่ใช้ในการกระทำความผิด ผู้กระทำความผิดอาจเปลี่ยนไปกระทำความผิดลักทรัพย์ในเคหสถานแทนการชิงทรัพย์ เป็นต้น จุดอ่อนของรูปแบบพฤติกรรมทางอาญาแบบดั้งเดิมคือการมีความเชื่อว่าบุคคลกระทำความผิดเพราะมีแรงกดดัน หรือถูกชักจูงให้กระทำความผิดโดยที่เขาไม่สามารถควบคุมตนเองได้ อย่างไรก็ตาม เรายอมรับว่าผู้กระทำความผิดบางคนกระทำความผิดภายใต้แรงกดดันทางร่างกาย หรือจิตใจ หรือเกิดจากสภาพแวดล้อมทางสังคมหรือการเมือง แต่ก็มีผู้กระทำความผิดจำนวนมากที่กระทำความผิดโดยการเลือกที่จะกระทำความผิดด้วยตนเอง โดยเฉพาะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน

นอกจากนั้น ผู้กระทำความผิดยังเลือกเป้าหมายการกระทำความผิดที่ทำให้มีความเสี่ยงลดลงด้วย หรือเลือกที่จะไม่กระทำความผิดในกรณีที่ไม่มีค่าคุ้มค่า

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอาญา ทฤษฎีอาชญาวิทยา และการควบคุมอาชญากรรมที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์เฉพาะในการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ที่เนื้อหาส่วนใหญ่มุ่งเน้นในการควบคุมพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายอาญาจำนวนหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะแตกต่างไปตามนโยบายทางอาญาของรัฐในแต่ละยุคสมัย กล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงานวิจัยนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า กฎหมายที่มีการจ่ายเงินสินบนรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ล้วนแต่เป็นกฎหมายอาญา ดังนั้น การทราบถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญาในแต่ละเรื่อง จะเกิดประโยชน์ในการพิจารณาและวิเคราะห์ระบบการจ่ายเงินสินบนรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ (จะกล่าวถึงต่อไปในส่วนของบทที่ 4 กรณีศึกษา) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ วัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญา เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการประเมินประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และระบบการจ่ายเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เช่น เจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินการบังคับใช้กฎหมายให้ปรากฏผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่เพียงใด สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลหรือไม่ตามสัดส่วนของเงินรางวัลที่ได้รับเพียงใด และระบบเงินสินบนรางวัลส่งผลต่อแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ หากพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายแต่ละเรื่องประกอบกับนโยบายทางอาญาในแต่ละยุคสมัย จะทำให้เห็นได้ว่า การที่รัฐกำหนดให้กฎหมายบางเรื่องมีโทษทางอาญากำกับไว้

และมีการกำหนดให้จ่ายเงินสินบนรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในแต่ละเรื่องนั้น ณ ปัจจุบัน ระบบเงินสินบนรางวัลตามกฎหมายดังกล่าว ยังมีความจำเป็นหรือไม่เพียงใด และสมควรจะมีการยกเลิกหรือไม่ อย่างไร

สำหรับประเด็นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในระบบการจ่ายเงินสินบนรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในทางกฎหมายอาญาถือได้ว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นความผิดอาญา เช่น การแจ้งรายการนำจับเป็นเท็จเพื่อเบิกจ่ายเงินรางวัล เป็นต้น ดังนั้น แนวคิดดังกล่าวยังสามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเงื่อนไข หรือแก้ไข หรือลดโอกาส ในการทุจริตได้ กล่าวคือ หากระบบเงินสินบนรางวัลมีมาตรฐานชัดเจน และมีขั้นตอนการตรวจสอบที่ชัดเจนรัดกุมดีพอ โอกาสในการกระทำความผิดจะลดน้อยลงหรือเป็นไปได้ยาก

2.5 แนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวคิดเรื่อง “ข้าราชการ” (Public Servants) ซึ่งมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรมมีมานานแล้ว และอาจนับย้อนหลังไปถึงช่วงสมัยที่มีการกล่าวถึงโดย Aristotle และ Plato หรือนักคิดในประวัติศาสตร์อีกหลายท่าน³⁵

สำหรับมูลเหตุจูงใจในการให้บริการสาธารณะ (Public Service Motivation-PSM) นั้น Perry and Wise (1990)³⁶ ให้ความหมายว่า เป็นแรงจูงใจของปัจเจกบุคคลที่สนองตอบต่อเหตุจูงใจดั้งเดิมของสันดานมนุษย์ หรือความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันทางสังคมซึ่งเป็นเรื่องตามธรรมชาติ

มูลเหตุจูงใจในการให้บริการสาธารณะต้องพิจารณาแนวคิดในมิติต่างๆ ที่หลากหลาย ซึ่ง Perry (1996)³⁷ เห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับมิติ 4 ด้าน คือ ด้านนโยบายและการกำหนดนโยบาย ด้านประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ด้านความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น (Compassion) และการเสียสละ (Self-Sacrifice) อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อพิจารณาในมิติด้านอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น ความเป็น

³⁵Horton, S. “History and Persistence of an Ideal” in Perry, James L. and Hondeghem, Annie. eds. Motivation in Public Management The Call of Public Services. (Oxford: Oxford University Press), 2008.

³⁶Perry, James L., and Lois Recascino Wise. “The Motivational Bases Of Public Service.” PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, vol. 50, (3), 1990, pp. 367-373.

³⁷Perry, J.L. “Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity”. Journal of Public Administration Research and Theory, vol.6, (1), 1996, pp.5-22.

ธรรม การให้บริการ และระบบราชการ³⁸ มวลเหตุจูงใจในการให้บริการ สาธารณะมีความสำคัญ เนื่องจากการให้บริการจัดการคุณค่าพื้นฐานทางด้านการปกครอง

อีกประการหนึ่ง การบริหารงานภาครัฐในทางปฏิบัติ ดูเหมือนว่าให้ความสำคัญกับระบบเงินรางวัลในรูปแบบของตัวเงินเพิ่มมากขึ้น³⁹ มากกว่าการให้เงินรางวัลในเชิงสังคม เพื่อจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น สภาพการณ์เช่นนี้สามารถเห็นได้จากการกำหนดเงินค่าตอบแทนมากเป็นพิเศษสำหรับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานบางกลุ่มที่ผ่านการคัดสรรมาเป็นกรณีพิเศษ

แนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือการจัดการนิยม (Managerialism) ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการ ว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในแง่การบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจซึ่งเป็นกระแสแนวคิดที่สอดคล้องกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิกของ Woodrow Wilson ที่เน้นแยกการเมืองออกจากการบริหารงานและหลักวิทยาศาสตร์การจัดการ (Scientific Management) ของ Frederic Taylor โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) แนวความคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกระบวนการแบบเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ

ปัจจุบัน การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจาก แนวคิดการปฏิบัติราชการแนวใหม่ ทุกหน่วยงานต้องมีแผนการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะแผนแม่บทของ

³⁸Vandenabeele, W., Scheepers, S and Hondeghem, A.. "Public Service Motivation in an International Comparative Perspective: The UK and Germany." Public Policy and Administration, vol. 21, (1), 2006, pp.13-31

³⁹Wright, B. E. "Methodological Challenges Associated with Public Service Motivation Research" in Perry, James L. and Hondeghem, Annie. Eds. Motivation in Public Management The Call of Public Services. (Oxford: Oxford University Press), 2008.

หน่วยงานในระดับกระทรวง ซึ่งโดยหลักการเป็นแผนที่ระยะเวลา 5 ปี ที่ต้องจัดทำตามกรอบของแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และถือได้ว่าเป็นแผนที่รวมการพัฒนาทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน

นอกจากนี้ แนวคิดที่สำคัญที่นำมาใช้เป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยอีกแนวคิดหนึ่ง คือ แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบการบริหารงานของภาครัฐมากขึ้น โดยมีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาใช้เป็นแนวทางในการสร้าง Good Governance ขึ้นมาในองค์กรภาครัฐ การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ โดย การพัฒนาธรรมาภิบาลเพื่อนำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต้องเน้นที่การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐ โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสตรวจสอบได้ ฯลฯ การจัดการปกครองและการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลอาจมีรูปแบบวิธีการหลายวิธี แต่ต้องประกอบหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

1. การรับผิดชอบสาธารณะ (Accountability)
2. ความโปร่งใส (Transparency)
3. การจัดการปกครองและบริหารแบบมีส่วนร่วม
4. การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
5. การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

การบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ ตามแนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ต้องใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีด้วย (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542) โดยมีหลักปฏิบัติ 6 ประการ แต่การบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นนำมาใช้เพียง 4 หลักปฏิบัติตั้งแต่ข้อ 3 ถึงข้อ 6

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้ อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

2. หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบ ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน เช่น รับผิดชอบต่อลูกค้า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยอมรับต่อผลการดำเนินการ

6. หลักความคุ้มค่า (Utility) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

การสร้างแรงจูงใจในการทำงานของข้าราชการ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยกเลิกระบบ “ซี” โดยจัดทำมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งแยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่งแทน ซึ่งกำหนดไว้ 4 ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหาร อำนวยการ วิชาการ และทั่วไป ซึ่งแต่ละประเภทจะมีระดับตำแหน่งที่แยกออกจากกัน ทำให้ข้าราชการสามารถมีความก้าวหน้าในระดับที่สูงขึ้นไปได้ง่ายในสายงานของตน โดยไม่ต้องไปเปลี่ยนข้ามประเภท ทำให้มีการพัฒนาคุณภาพข้าราชการควบคู่ไปด้วย คือ ยิ่งทำ ยิ่งเก่ง และเมื่อเก่งแล้ว มีตำแหน่งมารองรับในสายงานของตน และได้กำหนดบัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งไว้อย่างหลากหลายแตกต่างกันตามประเภทตำแหน่งและระดับ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับกลไกการบริหารงานตามผลงาน และความรู้ความสามารถของข้าราชการแต่ละประเภทอย่างแท้จริง และได้มีการปรับฐานเงินเดือนให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป และเพิ่มสวัสดิการอื่นๆ นอกจากเงินเดือนที่ได้รับประจำแล้ว เช่น เงินเพิ่มหรือเงินประจำตำแหน่ง สวัสดิการ รวมถึงเงินรางวัล (Rewards) หรือโบนัส (Bonus) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยนัยนี้ระบบเงินรางวัลและสินบน (เป็นกรณีเพิ่มเติมพิเศษ) จึงอาจเป็นเงื่อนไขของการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมก็ได้ (ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทวิเคราะห์)

แรงจูงใจในการเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น โดยหลักการต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน หลัก

ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนตาม “เนื้องาน” อย่างเท่าเทียมและเสมอภาค รวมถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในระบบราชการ เช่น เงินชดเชย และเงินรางวัล⁴⁰ (World Bank, *Rewards & Incentives*, 2009)

การสร้างแรงจูงใจในระบบราชการสามารถกระทำได้ในหลากหลายรูปแบบ ทั้งในลักษณะของเงินค่าตอบแทนหรือเงินเดือน หรือในลักษณะของเงินรางวัล รวมถึงผลกระทบของระบบดังกล่าวต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน ตัวอย่างเช่น ปัญหาเรื่องความมั่นคงในหน้าที่การงานซึ่งเป็นปัญหาทั่วไป และเป็นปัจจัยที่สำคัญของระบบเงินรางวัลโดยรวมสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการวางระบบการบริหารราชการในรูปแบบใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานและการให้รางวัล อาจจำเป็นต้องเสนอเงินค่าตอบแทนที่สูงขึ้น เพื่อชดเชยกรณีที่สูญเสียความมั่นคงในการปฏิบัติงาน

รูปแบบของการจ่ายเงินชดเชยและค่าตอบแทนอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน หากเป็นสิ่งกระตุ้นหรือแรงจูงใจภายนอกที่ไม่เหมาะสม และจะส่งผลกระทบต่อเหตุจูงใจภายใน โดยบั่นทอนความพยายามในการทำงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้⁴¹

ผลกระทบที่มีต่อเหตุจูงใจเกิดขึ้นเมื่อวัตถุที่สร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ปฏิบัติงานได้รับไปนั้นเป็นสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้น หากเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคม ซึ่งในสถานการณ์เช่นนี้ รางวัลกระตุ้นภายนอกดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อเหตุจูงใจภายใน

เมธี ครองแก้ว เห็นว่า แนวคิดเกี่ยวกับการออกกระเป๋ยว่าด้วยเงินสินบนรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีของ ป.ป.ช. นั้น มีแนวคิดอยู่ 2 แนวคิด คือ

แนวคิดที่หนึ่ง เห็นว่าเงินสินบนนี้เป็นการตอบแทนประชาชนทั่วไปในการให้เบาะแสที่จะได้เงินหรือทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่ำรวยผิดปกติจากการทุจริตในตำแหน่ง หน้าที่ หรือการใช้อำนาจในทางที่ผิด เพราะรัฐอาจไม่มีกำลังคนหรือความสามารถพอที่จะเสาะหาหรือล่วงรู้ถึงข้อมูล ดังกล่าวได้ นอกจากนี้แล้ว เงินสินบนนี้ หากสูงพอสมควรจะเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนเป็นหูเป็นตาแก่รัฐ คอยให้เบาะแสหรือข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์แก่รัฐในการได้ทรัพย์สินของแผ่นดินคืน และยังเป็นการป้องปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้คิดทำการทุจริตหรือใช้อำนาจในทางมิชอบได้อีกด้วย

⁴⁰World Bank, *Rewards & Incentives*, 2009, *Ibid*.

⁴¹James, Harvey S. Jr, “Why Does The Introduction of Monetary Compensation Produce A Reduction in Performance?” Working Paper, University of Missouri. (2003).

ส่วนแนวคิดที่สองคือ แนวคิดตรงข้ามหรือสวนทางกับแนวคิดที่หนึ่ง กล่าวคือ การให้สินบนนั้นไม่ว่าประชาชนจะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือรัฐให้ประชาชน ต้องถือว่าเป็นการขัดต่อคุณลักษณะทางศีลธรรมจรรยาของทั้งสองฝ่าย

สำหรับข้อโต้แย้งต่อทัศนะดังกล่าวนี้ รายงานผลการศึกษาวิจัยเรื่อง การป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมคดียาเสพติดโดยใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัล (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2548) ได้ดำเนินการศึกษาโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายยาเสพติดเฉพาะในเขตกองบังคับการตำรวจนครบาล 1-9 กองบังคับการตำรวจปฏิบัติการพิเศษและกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด จำนวน 2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายยาเสพติด และขอรับเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด และ
2. กลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายยาเสพติด และไม่ได้ขอรับเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด

ข้อมูลการตอบแบบสอบถามของผู้ตอบแบบสอบถามในภาพรวมมีนัยสำคัญว่าการป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมคดียาเสพติดโดยใช้มาตรการเงินสินบนและเงินรางวัลเป็นการเสริมสร้างแรงจูงใจทางบวก โดยใช้มาตรการเงินรางวัลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ซึ่งจะเป็นการช่วยแก้ไขหรือลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดียาเสพติดในระดับหนึ่ง และผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยขอรับเงินสินบนและเงินรางวัล ร้อยละ 71.6 เห็นว่านักค้ายาเสพติดยินยอมที่จะจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อแลกกับการมีอิสรภาพ เพื่อจะได้กลับไปค้ายาเสพติดอีก ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลร้อยละ 65.6 ก็มีความเห็นในทำนองเดียวกัน ดังนั้น มาตรการในการป้องกันการทุจริตในคดียาเสพติดจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องมิได้

สำหรับคำถามที่ว่าคดียาเสพติดที่ไม่มีการขอรับเงินสินบนและเงินรางวัล อาจมีการทุจริตของเจ้าหน้าที่มากกว่าคดีที่ขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งกลุ่มที่เคยขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลและกลุ่มที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลตอบอย่างไม่มั่นใจในสัดส่วนที่มากถึงร้อยละ 50 และ 47.5 ตามลำดับ ในขณะที่ทั้งสองกลุ่มตอบอย่างมั่นใจว่าคดียาเสพติดที่ไม่มีการขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลอาจมีการทุจริตมากกว่าคดีที่ขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลเพียงร้อยละ 27.7 และ 26.2 ตามลำดับ ดังนั้นจึงพอที่จะอนุมานได้ว่า คดียาเสพติดที่ไม่มีการขอรับเงินสินบนเงินรางวัลมีการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติด

นอกจากที่กล่าวข้างต้น ผลการศึกษายังพบว่า⁴² ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนจับกุมคดียาเสพติดในพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นที่ที่มีการจับกุมคดียาเสพติดมากที่สุดและมีการขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นทั่วประเทศมีความเห็นว่า คดียาเสพติดส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 50 เห็นว่าไม่มีปัญหาการทุจริต สำหรับข้อคิดเห็นที่ว่ามาตรการเงินสินบนและเงินรางวัลมีผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไรหรือไม่นั้น ผลการตอบแบบสอบถามในภาพรวมพอที่จะยืนยันได้ว่ามาตรการเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติดนอกจากจะช่วยทำให้การปราบปรามยาเสพติดมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายแล้ว ยังมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ไม่แสวงหาประโยชน์ในคดียาเสพติดได้อีกทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากอัตราการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลมากย่อมจะทำให้การสืบสวนจับกุมมีมากและการทุจริตคอร์รัปชันในคดียาเสพติดลดลงได้อีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสองกลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การมีมาตรการเงินสินบนและเงินรางวัลในคดียาเสพติดจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติดได้

2.6 บทวิเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับระบบการจ่ายเงินสินบนรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่

จากแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล (รางวัล) ให้แก่เจ้าหน้าที่ (ผู้ปฏิบัติงาน) ในการปฏิบัติหน้าที่ (การปฏิบัติงาน) ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้ได้ข้อสรุปเบื้องต้นสำหรับคณะผู้วิจัยในการใช้เป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานประกอบการศึกษาวิเคราะห์ระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ที่จะได้นำมาถกเถียงต่อไปในงานวิจัยนี้ ดังนี้

การศึกษาแนวคิดทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน พบว่า การปฏิบัติงาน (Job Performance) เป็นการทำงานที่มีปัจจัยหลายประการเป็นองค์ประกอบที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งกับเงื่อนไขที่ทำและสภาพแวดล้อมต่างๆ รางวัล (Reward) เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน (Job Performance) เพื่อวัตถุประสงค์เป็นการสร้างแรงจูงใจในเชิงบวกให้ผู้ปฏิบัติงานเอาใจใส่และทุ่มเทให้กับความสำเร็จของงานที่รับผิดชอบ เป็นสิ่งกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดกำลังใจในการทำงานให้สำเร็จ

วัตถุประสงค์ของระบบรางวัล (ที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของงาน/ภารกิจขององค์กร) จะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ นั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยอื่นในเชิงระบบประกอบ เช่น

⁴²สุพจน์ จุนอนันตธรรม และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยราชการไทย กรณีศึกษาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สถานีตำรวจนครบาล). (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์), 2547.

ระบบการประเมินผลงาน การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน และการวิเคราะห์ผลงานที่มีมาตรฐานชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งสามารถสร้างความพึงพอใจ (Satisfaction) ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานได้

ข้อน่าสนใจของทฤษฎีการส่งเสริมแรงของการจูงใจ (Reinforcement Theory of Motivation) เกี่ยวกับรางวัลและแรงจูงใจเรื่องกำหนดเวลาใช้การเสริมแรง (Schedules of Reinforcement) ที่ว่าการให้รางวัลที่สอดคล้องกับพฤติกรรมที่กำหนดคนนั้น อาจแบ่งกำหนดเวลาใช้การเสริมได้ 2 ลักษณะ คือการให้รางวัลอย่างต่อเนื่องหรือเรียกว่ากำหนดเวลาแบบต่อเนื่อง (Continuous Schedule) และการให้รางวัลเป็นช่วงๆ หรือเรียกว่ากำหนดเวลาอย่างไม่ต่อเนื่อง (Intermittent Schedule) ซึ่งตารางเวลาการเสริมแรงแบบไม่ต่อเนื่องนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 4 แบบ คือ การกำหนดช่วงห่างที่แน่นอนตายตัว การกำหนดช่วงที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ อัตราส่วนที่ตายตัว และอัตราส่วนที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ (ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น) อย่างไรก็ตาม การให้รางวัลแก่บุคคลโดยคิดว่าเป็นการสร้างพฤติกรรมในทางบวกนั้นมิได้นำมาซึ่งผลที่ปรารถนาเสมอไป อีกทั้งในบางกรณีผลตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินมีความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงานไม่แพ้ผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน

สำหรับการศึกษาทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในทางเศรษฐศาสตร์ พบว่า การสร้างแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสมอาจมีค่าใช้จ่ายทางสังคมที่สูงมากและนำไปสู่ปัญหาการทุจริตได้ การสร้างแรงจูงใจอย่างเหมาะสมโดยการสร้างการตรวจระวังที่มีประสิทธิภาพ และการให้รางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการให้เงินเดือนสูงกว่าราคาตลาดเป็นทางเลือกอย่างหนึ่งในการควบคุมปัญหาการทุจริต

ทฤษฎีตัวการและตัวแทน (Principal-Agency Theory) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจและการปฏิบัติงานโดยอาศัยระบบรางวัล อาจนำไปสู่ความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ระหว่างฝ่ายตัวการและฝ่ายตัวแทนก่อน ข้างสูงอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายนี้มักมีลักษณะในแบบไม่สมดุล กล่าวคือ ฝ่ายตัวแทน มักอยู่ในสถานะที่มีข้อได้เปรียบในแง่ของข้อมูลข่าวสาร (Information Asymmetry) และในความไม่แน่นอนของสถานการณ์ (Uncertainty) ทำให้ฝ่ายตัวแทนมักฉกฉวยและใช้ประโยชน์จากสภาพการณ์ดังกล่าวในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (Moral Hazard) หรือนำไปสู่ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชัน หากไม่ สามารถวัดผลหรือสังเกตพฤติกรรมของตัวแทนได้ ตามนัยนี้ ข้อที่น่าสนใจของทฤษฎีดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญา (Contractual Arrangement) ระหว่างฝ่ายตัวการและฝ่ายตัวแทนให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น และพยายามลดความเสี่ยงหรือต้นทุนค่าใช้จ่ายในการควบคุมฝ่ายตัวแทนลงให้ได้มากที่สุด

การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอาญาและทฤษฎีอาชญาวิทยาและการควบคุมอาชญากรรมอาชญาวิทยา พบว่า กฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคม วัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญาในประเทศต่างๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงได้ บางครั้งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงบทบาทนิติของกฎหมาย และในบางครั้งเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) เช่น การเน้นนโยบายทางด้านการปราบปรามการทุจริต การหลบเลี่ยงภาษี การค้ากำไรเกินควร การกักตุนสินค้า และการผูกขาดตัดตอนทางการค้าที่เป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจหรือนโยบายที่เน้นการปราบปรามอาชญากรรมผู้กระทำความผิด ดังนั้น วัตถุประสงค์และที่มาของการบัญญัติการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอาญามีหลายกรณี มีสาเหตุมาจากการต้องการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในหลายกรณี หากพิจารณาด้าน “เนื้อหา” ของงาน เจ้าหน้าที่อาจประสบกับความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ และอาจได้รับอันตรายจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นครiminal ที่ซับซ้อน หรืออันตรายเช่น อาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้าย โดยนัยนี้ การศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เป็นความผิดอาญาทางเทคนิคหรือความผิดอาญาที่กฎหมายห้าม (Statutory Crime) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้ “เงินรางวัล” เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอาญาดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์นั้น มีวัตถุประสงค์ในทำนองเดียวกันกับการส่งเสริมให้ประชาชนเคารพกฎหมายนั่นเอง

สำหรับข้อพิจารณาเรื่องความเหมาะสมเรื่องการจ่ายเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่และปัญหาการทุจริต นั้น ในทางอาชญาวิทยา เห็นว่า ผู้กระทำความผิดและตัดสินใจการกระทำด้วยตนเอง หากเชื่อว่าผลประโยชน์จากการกระทำมีมากกว่าความเสี่ยงที่จะได้รับ ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าความมีเหตุผลของการเลือกในตัวเองซึ่งจะถูกชักนำโดยความพึงพอใจสูงสุดหรืออรรถประโยชน์สูงสุดที่บุคคลนั้นจะได้รับ กล่าวคือ อรรถประโยชน์ที่จะได้รับการคาดหมายว่ามีน้ำหนักมากกว่า

ส่วนกรณีของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จากที่กล่าวมาในตอนต้นพบว่า ปัจจุบัน การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยส่วนหนึ่ง ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดในการปฏิบัติราชการแนวใหม่ (New Public Administration) หรือการจัดการนิยม (Managerialism) โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาใช้เป็นแนวทางในการสร้าง Good Governance ขึ้นภายในองค์กรภาครัฐ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับฐานเงินเดือนให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป และเพิ่มสวัสดิการอื่นๆ นอกจากเงินเดือนที่ได้รับประจำแล้ว เช่น เงินเพิ่มหรือเงินประจำตำแหน่ง สวัสดิการ รวมถึงเงินรางวัล (Rewards) หรือโบนัส (Bonus) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เป็นต้น

ดังนั้น การสร้างแรงจูงใจในระบบราชการสามารถกระทำได้ในหลากหลายรูปแบบ ทั้งในลักษณะของเงินค่าตอบแทนหรือเงินเดือน หรือในลักษณะของเงินรางวัลที่จะจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และต้องวางระบบของการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ของการปฏิบัติงาน การวัดและการประเมินผลงาน และการบริหารคุณภาพโดยรวม อีกทั้งการให้รางวัลอาจจำเป็นต้องเสนอเงินค่าตอบแทนที่สูงขึ้นเพื่อชดเชยกรณีที่สูญเสียความมั่นคงในการปฏิบัติงานด้วย