



การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย
โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณี
การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส
และสามารถตรวจสอบได้

มนตรี ฤวิษณ์ชานนท์

คุชฎีนิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)
ปีการศึกษา 2554

๐๐๐๒๕๑๙๓๖

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย
โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณี
การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส
และสามารถตรวจสอบได้

มนตรี กวินัญชานนท์



คุษฎิณิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
ปรัชญาคุษฎิบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร)์
ปีการศึกษา ๒๕๕๔
ลัษฎิทธิษของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

REINFORCEMENT OF PUBLIC SECTOR ETHICS IN THE MINISTRY OF
INTERIOR BY JUDGMENTS RENDERED BY THE SUPREME
ADMINISTRATIVE COURT: A CASE STUDY OF
TRANSPARENT AND ACCOUNTABLE
PERFORMANCE OF DUTY

MONTRI KAWINATTHAYANON

A DISSERTATION PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY

2011

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องคุณิพนธ์ การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย
 โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่
 ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ชื่อผู้เขียน นายมนตรี กวินัญชานนท์

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาคุณิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิฑิต)

.....กรรมการ

(ดร. พศวัจน์ กนกนาก)

.....กรรมการ

(พลโท ดร. ประสาร โชค ฐะนุติ)

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้คุณิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พุทธิพิธ)

.....ผู้อำนวยการโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

(รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหิเชียร) สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะกรรมการสอบคุณิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหิเชียร)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิฑิต)

.....กรรมการ

(ดร. พศวัจน์ กนกนาก)

.....กรรมการ

(พลโท ดร. ประสาร โชค ฐะนุติ)

บทคัดย่อ

246772

ชื่อเรื่องคุณูปนิพนธ์ การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย
โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่
ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ชื่อผู้เขียน นายมนตรี กวินัญชยานนท์

ชื่อปริญญา ปรัชญาคุณภิวัฒน์

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ปีการศึกษา 2554

คณะกรรมการที่ปรึกษาคุณูปนิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิจิต ประธานกรรมการ
2. ดร. พศวัจน์ กนกนาก
3. พลโท ดร. ประสาร โชค ฐะนุติ

อุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ ส่วนหนึ่งเกิดจากความเสื่อมถอยทาง
ด้านจริยธรรมของคนในประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แสวงหา
ประโยชน์ที่มิควรได้ในภาครัฐ และทำให้ประเทศไทยถูกจัดอันดับเข้ากลุ่มประเทศที่มี
การทุจริตโดยองค์การ โปร่งใสระหว่างประเทศ (transparency international) ได้จัดให้
ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 78 จากจำนวน 178 ประเทศ ซึ่งแสดงถึงภาวะวิกฤติด้าน
จริยธรรมในภาครัฐ ที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง การแก้ไขปัญหาการทุจริต
คอร์รัปชันให้ได้ผลเป็นรูปธรรมจะต้องสร้างให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่
ของรัฐมีจริยธรรมซึ่งต้องใช้มาตรการในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและ
บังคับด้วยกฎหมาย ศาลปกครองได้รับการออกแบบให้เป็นองค์การควบคุมตรวจสอบ
หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการใช้อำนาจรัฐ ประเภทควบคุม
ภายหลังจากที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว

หรือเป็นการควบคุมเพื่อแก้ไขเยียวยาผลของคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุด จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2544 มีผลงานที่เป็นคำพิพากษาและคำสั่ง นับถึงสิ้นปี 2553 มีจำนวนถึง 4,326 คดี ดังนั้น จึงคาดหวังได้ว่าผลงานเหล่านี้จะเสริมสร้างจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ให้แก่ส่วนราชการในประเทศไทยได้และเมื่อตรวจสอบจากสถิติคดีของศาลปกครองพบว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีมากที่สุด ซึ่งมีจำนวนถึง 1,456 คดี แสดงว่าน่าจะเป็นกระทรวงที่มีปัญหาในเรื่องการทุจริตมากที่สุด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงอยากจะศึกษาว่าผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมีความสัมพันธ์ต่อการเสริมสร้างจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่อย่างไร

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง และจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส (transparency) และสามารถตรวจสอบได้ (accountability) โดยเฉพาะอย่างยิ่งศึกษาผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ผลการศึกษาพบว่า

1. กรมและส่วนราชการที่มีชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทย มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ (1) การควบคุมฝ่ายปกครอง และบทบาท อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เป็นอย่างดี (2) จริยธรรมของส่วนราชการในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส อยู่ในระดับดี โดยเฉพาะความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการทุกกรมมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดี ส่วนความรู้ความเข้าใจในนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้นั้น พบว่ายังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไม่สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎี

2. กระทรวงมหาดไทย มีจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ด้านโครงสร้าง ด้านการให้ทุน ด้านการให้โทษและด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ส่วนจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้นั้น มีในด้านการตรวจสอบตามกฎหมาย ส่วนด้านอื่นนั้น ไม่ว่าจะเป็นด้านกรณมีเป้าหมายที่ชัดเจน ด้านการติดตามประเมินผล ด้านการบริหารความเสี่ยง พบว่ามีการปฏิบัติอยู่บ้าง

3. ผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนั้นได้เสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยทั้งทางตรงซึ่งจะเกิดกับผู้ที่เคยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง และทางอ้อมกับกลุ่มข้าราชการที่มีอาชีพเกี่ยวข้องกับกฎหมาย เช่น ผู้อำนวยการสำนักนิติการ ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ที่ต้องศึกษา หาข้อมูล จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อยู่ตลอดเวลา เพื่อใช้ประกอบการทำงานหรือเสนอความเห็นในแง่ที่ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ต่อผู้บังคับบัญชา

ผลการศึกษาทำให้ได้ข้อเสนอแนะว่า ภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สมควรจะมีการส่งเสริม สนับสนุนให้มีการศึกษาหาองค์ความรู้ที่แท้จริงเกี่ยวกับเรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ แล้วนำไปกำหนดนโยบายหลัก ให้ส่วนราชการ ข้าราชการ ได้รับความรู้ ความเข้าใจ คำว่าจริยธรรมการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ อย่างแท้จริงและกำหนดให้ส่วนราชการกระทำการอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม เช่น การฝึกอบรม การออกกฎระเบียบให้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดและมีบทลงโทษด้วย

246772

corruption to be concretely addressed a commitment to ethical comportment must be instilled in public officials, especially those in administrative agencies, and in general in those exercising state authority. Measures designed to control and to encourage inspections of those who wield the levers of state power must be drawn up and then zealously enforced.

The Administrative Court is designed as an organization charged with controlling and examining the operations of administrative agencies and state authorities in the exercise of state power. It has become a watchdog organization through concerning itself with the administrative orders issued by administrative agencies or state authorities in addition to having jurisdictional authority over remedies provided for the deleterious effects of faulty or otherwise illegitimate orders.

The Administrative Court was established in 2001. It has issued judgments and orders pursuant to 4,326 cases up to the year 2010. It would only be expected that what the Administrative Court has done in its work would go far in reinforcing ethical comportment in the performance of official public sector duties as exemplified by strict adherence to the dictates of transparency and accountability.

In the course of examining the statistics of corruption cases brought before the Administrative Court, the researcher found that the Ministry of Interior was the most frequently sued government agency with a total of 1,456 cases. This indicates that the Ministry of Interior has the most serious problem with corruption of all the government ministries. Having learned

this, the researcher became desirous of determining whether judgments in corruption cases rendered by the Supreme Administrative Court are correlated with reinforcing commitments to transparency and accountability in the performance of duties in public sector agencies.

In view of conducting a qualitative research investigation, the researcher employed the technique of documentary analysis in addition to conducting interviews. The objectives were to study the knowledge and understanding public officials had of the control and examination authority over public sector administration exercised by the Administrative Court and to investigate the performance of duties by officials in the Ministry of Interior by reference to the dimensions of transparency and accountability.

Findings are as follows:

1. The researcher has examined officials in government departments and other public agencies having the same status as the departments in the Ministry of Interior and found that they show knowledge and understanding at a good level of (1) Administrative Court control of public sector administrative agencies in addition to its role, authority, and duties. This understanding and knowledge is also evinced at a good level in respect to (2) public sector ethical comportment in the dimension of carrying out duties in a transparent manner. Ethical comportment was ascertained to be at a good level in respect to providing information to the citizenry on the part of all departments. However, by way of contrast, knowledge and understanding of the need for accountability in the carrying out of duties was found to be

defective and incompatible with theoretical treatments and analyses of the concept of “accountability.”

2. The researcher additionally determined that the Ministry of Interior took into account ethical comportment in the dimension of carrying out duties in a transparent fashion as shown by aspects of its structure in its use of rewards, punishments, and providing information to the citizenry concerning pertinent public sector processes and activities. The researcher found that ethical comportment in the dimension of performing duty in accordance with the dictates of transparency and accountability was shown by the use of inspections carried out in accordance with provisions of the law. Other aspects, including setting clear goals, conducting follow-ups and evaluations and risk management, were also found to be practiced to a certain extent.

3. The results of judgments rendered by the Supreme Administrative Court have directly reinforced public sector ethics in the Ministry of Interior in view of the outcome of the numerous suits brought against Ministry of Interior officials. Other civil officials have been indirectly affected by the judgments of the Supreme Administrative Court, particularly those who are trained in the law such as the Director of the Legal Affairs Bureau and the Director of the Personnel Division. These officials are constrained to study and derive information from the judgments of the Supreme Administrative Court without surcease because of the nature of their work and the need to present legal opinions to their superiors concerning the upshot of Supreme Administrative Court decisions in analogous legal contexts.

On the basis of research findings, the researcher would like to offer some suggestions. The public sector, especially the Office of the Civil Service Commission, should stress and support the acquisition of genuine knowledge on the part of civil officials concerning what it means to perform one's duty in accordance with the criterion of accountability. Therefore, major policy commitments should be made to the end of ensuring public sector officials and civil officials have sound knowledge and understanding of the requirements of ethical comportment as manifested in duty performance in accordance with the criterion of accountability. All of this should be done unceasingly and concretely in the context of special training, issuance of clear-cut and unequivocal rules and regulations governing the conduct of public business, and a serious commitment to strict adherence to punishing malfeasant public sector and civil officials for infractions or violations of said rules and regulations by explicitly stated penalties.

กิตติกรรมประกาศ

คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเอาใจใส่ ดูแลของคณาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิจิตต์ ประธานกรรมการที่ปรึกษาคุษฎีนิพนธ์ อาจารย์ ดร. พศวิทย์ กนกนาก และ อาจารย์ พลโท ดร. ประสาร โชค ชูวนุติ กรรมการที่ปรึกษาคุษฎีนิพนธ์ที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำต่าง ๆ ในการจัดทำคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งศาสตราจารย์ ดร. กระทบ ทอชมรรชาติ ประธานกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ ที่ให้ความเมตตา ให้ความรู้และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ยิ่งแก่ผู้วิจัย ทำให้คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่ามากยิ่งขึ้น รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหวิเชียร กรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ที่กรุณาตรวจสอบและให้คำแนะนำปรับปรุงให้คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่กล่าวมาข้างต้นเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านซึ่งไม่ได้เอ่ยนามมา ณ ที่นี้ ที่ได้กรุณาอบรม สั่งสอน ประสิทธิ์ประสาท ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาสตราจารย์ ดร. ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ที่ผู้วิจัยได้นำความรู้จากผลงานอันมากมายของท่านมาใช้ประกอบในการวิจัยครั้งนี้

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์รังสรรค์ แสงสุข อธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ได้กรุณาอนุมัติให้ทุน ให้ความเมตตา ผลักดัน ดูแลช่วยเหลือผู้วิจัยมาโดยตลอด

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองปลัดกระทรวง ท่านอธิบดี ท่านรองอธิบดี ท่านผู้อำนวยการสำนัก ท่านผู้อำนวยการกอง ในกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลแก่ผู้วิจัย ด้วยไมตรีจิตอันดียิ่ง

ขอขอบคุณ ดร. เสาวพงษ์ ยมาพัฒน์ ที่ช่วยผลักดัน เป็นกำลังใจ ตรวจสอบรูปแบบและอักขระวิธีที่ถูกต้อง ทำให้คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้มีความประณีตและตรงตามมาตรฐาน และขอบคุณในความปรารถนาดี การให้กำลังใจและการช่วยเหลือจากเพื่อน

ร่วมรุ่นทุกท่าน พร้อมทั้งขอบคุณในอภัยสัณไมตรีของเจ้าหน้าที่ในโครงการปรัชญา-
คุณภิบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่านที่คอยติดตาม สอบถาม ช่วยเหลือ
และให้กำลังใจมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา พี่ชาย พี่สาว ที่ได้ให้การศึกษามา
แต่ต้นและเป็นพลังแรงใจให้แก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด และขอบคุณภรรยา น้องสาว และ
ลูกชาย ลูกสาวทั้งสองที่ห่วงใยและเป็นกำลังใจเสมอมา หากคุณค่าและประโยชน์อัน
พึงมีจากคุณภินิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นเครื่องบูชาความดีงามของคณาจารย์ บิดา
มารดาและผู้มีพระคุณทุกท่านด้วยความเคารพยิ่ง

มนตรี กวินัญชานนท์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(7)
กิตติกรรมประกาศ.....	(12)
สารบัญตาราง.....	(17)
สารบัญภาพประกอบ.....	(18)
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามในการวิจัย.....	6
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
ขอบเขตของการวิจัย	7
นิยามศัพท์เฉพาะ	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	11
2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม	13
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับจริยธรรม.....	20
แนวคิดความโปร่งใส (transparency).....	34
แนวคิดความสามารถตรวจสอบได้ (accountability).....	38
แนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครอง	44
แนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการ.....	49
แนวคิดว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ	51
แนวคิดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ...	57

บทที่	หน้า
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	62
บทสรุปจากการทบทวนวรรณกรรม.....	64
กรอบความคิดในการศึกษา	67
3 ระเบียบวิธีวิจัย	68
รูปแบบการวิจัย	68
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	69
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	73
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์	74
4 กระบวนการมหาดไทยและศาลปกครอง.....	81
กระบวนการมหาดไทย.....	81
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	85
กรมการปกครอง	88
กรมที่ดิน.....	91
กรมโยธาธิการและผังเมือง	94
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.....	97
ศาลปกครอง	100
ศาลปกครองในประเทศไทย.....	104
การยื่นฟ้องคดี.....	117
การดำเนินการบังคับคดีปกครอง	131
5 การวิเคราะห์และอภิปรายผล.....	138
ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	139
ข้อมูลความรู้ความเข้าใจและความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์.....	142

บทที่	หน้า
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	211
สรุปผลของการวิจัย	213
ข้อค้นพบอื่น	221
ข้อเสนอแนะ	222
ภาคผนวก	
ก คำย่อคำพิพาทศาลปกครองสูงสุด.....	224
ข รายนามผู้ให้สัมภาษณ์	259
บรรณานุกรม	261
ประวัติผู้เขียน	273

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1 สถิติคดีแล้วเสร็จของศาลปกครองสูงสุด	4
2 เปรียบเทียบจริยธรรมข้าราชการกับลักษณะตามทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม	28
3 สรุปสาระสำคัญของแนวความคิดปรัชญาตะวันตกเกี่ยวกับจริยธรรม	30
4 เปรียบเทียบปรัชญาศาสนาเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ปกครอง.....	31
5 สถิติคดีแล้วเสร็จของศาลปกครองสูงสุดจำแนกตามกรม	71
6 ตารางแสดงจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำแนกตามกรม.....	77
7 แสดงประวัติความเป็นมาของกรมที่ดิน	92
8 ลักษณะคำฟ้องคดีและรูปแบบการบังคับคดี	132
9 จำแนกองค์ประกอบของการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส.....	157
10 จำแนกองค์ประกอบของการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้.....	165
11 วิเคราะห์คดีหมายเลขแดงที่ อ. 221/2548	190
12 วิเคราะห์คดีหมายเลขแดงที่ อ. 233/2552	192
13 วิเคราะห์คดีหมายเลขแดงที่ อ. 257/2550	194
14 วิเคราะห์คดีหมายเลขแดงที่ อ. 255/2553	196
15 วิเคราะห์คดีหมายเลขแดงที่ อ. 123/2551	198
16 วิเคราะห์คดีหมายเลขแดงที่ อ. 160/2553	200
17 วิเคราะห์คดีหมายเลขแดงที่ อ. 14/2550	203
18 วิเคราะห์คดีหมายเลขแดงที่ อ. 13/2553	204
19 วิเคราะห์คดีหมายเลขแดงที่ อ. 384/2552	206

สารบัญภาพประกอบ

ภาพ	หน้า
1 ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม	26
2 กรอบแนวคิดความโปร่งใส.....	36
3 กรอบแนวคิดความสามารถตรวจสอบได้.....	43
4 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	67
5 แผนภูมิโครงสร้างศาลปกครอง.....	109
6 ขั้นตอนในการดำเนินคดีปกครอง.....	124