



**COLA**

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น



## บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกัน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮ่องกง และเกาหลีใต้

The Roles of Anti-Corruption Agencies in Singapore,  
Hong Kong, and the Republic of Korea

**ศุภวัฒน์นกร วงศ์ธนวุสุ และ สุรียานนท์ พลสิม**

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

College of Local Administration (COLA), Khon Kaen University, Thailand

## ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

### National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวสุ และสุรียานนท์ พลสิม

บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้  
—The Roles of Anti-Corruption Agencies in Singapore, Hong Kong, and the Republic of Korea—ขอนแก่น:  
วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2562.

1. ไทย—ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน. ชื่อเรื่อง

55 หน้า

**ISBN 978-616-438-406-4**

บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้  
The Roles of Anti-Corruption Agencies in Singapore, Hong Kong, and Republic of Korea

โดย

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวสุ และสุรียานนท์ พลสิม

จัดทำโดย วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

123 ถนนมิตรภาพ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002

โทรศัพท์ 043 203 124 โทรสาร 043 203 875 Website: [www.cola.kku.ac.th](http://www.cola.kku.ac.th)

พิมพ์ที่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

123 ถนนมิตรภาพ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002

โทรศัพท์ 043 202 100

ผู้จัดจำหน่าย ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวสุ

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

123 ถนนมิตรภาพ

อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002

โทรศัพท์ 043 203 124 โทรสาร 043 203 875 Website: [www.cola.kku.ac.th](http://www.cola.kku.ac.th)

พิมพ์ครั้งที่ 1 ธันวาคม 2562

จำนวน 100 เล่ม

ราคา บาท

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	1
บทที่ 1 แนวคิดในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริต คอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์	3
บทที่ 2 แนวคิดในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริต คอร์รัปชันในฮ่องกง	11
บทที่ 3 แนวคิดในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริต คอร์รัปชันในประเทศเกาหลีใต้	24
บทสรุป บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันในสิงคโปร์	33
อ้างอิง (Reference)	44

## สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ 1. โครงสร้างในการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์	8
แผนภาพที่ 2. โครงสร้างองค์กร ภารกิจ และสาระสำคัญตามกลยุทธ์หอก 3 แฉก ในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันของฮ่องกง	15
แผนภาพที่ 3. โครงสร้างในการปฏิบัติงานของแผนกปฏิบัติการ (Operations Department)	19
แผนภาพที่ 4. โครงสร้างในการปฏิบัติงานของแผนกป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department)	21
แผนภาพที่ 5. โครงสร้างในการปฏิบัติงานของแผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department)	23
แผนภาพที่ 6. โครงสร้างการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) ของเกาหลีใต้	32
แผนภาพที่ 7. โครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันภายใต้กลยุทธ์หอก 3 แฉก	38

## สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 1. ผลการจัดอันดับและการประเมินระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ สิงคโปร์ 10 ย้อนหลัง ระหว่าง 2007 - 2016	4
ตารางที่ 2. ผลการจัดอันดับและการประเมินระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกง 10 ย้อนหลัง ระหว่าง 2007 - 2016	12
ตารางที่ 3. ผลการจัดอันดับและการประเมินระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ เกาหลีใต้ 10 ย้อนหลัง ระหว่าง 2007 - 2016	24

## บทนำ (Introduction)

หากเราพิจารณาถึง "กลไกในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Mechanisms)" นอกเหนือจากองค์ประกอบทางด้านกฎหมาย (law) นโยบาย (policy) และกระบวนการในการปฏิบัติงาน (procedure) แล้ว "หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies: ACA)" ถือเป็นองค์ประกอบอีกอย่างหนึ่งในระบบและกลไกของการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในฐานะหน่วยงานที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการ (operator) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือการคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ที่สร้างความเสียหายให้กับสังคม ซึ่งหากปราศจากหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACA) เหล่านี้แล้ว (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา (developing countries)) ก็เป็นเรื่องยากที่ประเทศเหล่านั้นจะสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมได้ (ศุภวัฒน์กรวงศ์ ชนวิสุ และสุริยานนท์ พลสิม, 2560)

อย่างไรก็ตาม "หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies)" เหล่านี้ ถูกจัดตั้งขึ้นมาในหลายประเทศทั่วโลกภายใต้ความคาดหวังจากรัฐบาลและประชาชนในประเทศต่าง ๆ ว่า หน่วยงานเหล่านี้จะสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมและสร้างความเป็นธรรมให้กับคนในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระนั้นก็ตาม ศักยภาพและความสามารถในการดำเนินงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies) ที่รัฐบาลแต่ละประเทศได้จัดตั้งขึ้นมาเหล่านี้ มีผลสัมฤทธิ์หรือความสำเร็จ (achievement) ในการปฏิบัติงานแตกต่างกันไป ซึ่งในบางประเทศ หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies) สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จจนเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ แต่ในขณะเดียวกันการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้ในอีกหลายประเทศกลับประสบปัญหาในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ และไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควรจะเป็น

ดังนั้น ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวคิดในการดำเนินงาน บทบาท อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies) ในต่างประเทศที่อยู่ในทวีปเอเชีย ซึ่งมีผลงานประจักษ์และเป็นที่ยอมรับในระดับโลก จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และฮ่องกง ซึ่งทั้ง 3 ประเทศเหล่านี้ ล้วนเป็นกลุ่มประเทศในเอเชียที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่ามีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในระดับต่ำเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก เช่น สิงคโปร์ ในปี 2010 เคยได้รับการจัดอันดับ 1 ของโลก ว่าเป็นประเทศที่มีปัญหาทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลก จากทั้งหมด 178 ประเทศ เป็นต้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับการยอมรับและสามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ล้วนมาจากการพัฒนา "กลไกในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Mechanisms)" ให้สามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม โดยอาศัยกลไกและ

กระบวนการดำเนินงานของ "หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies)" ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะ ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวคิด อำนวยหน้าที่ และกระบวนการในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies) ของทั้ง 3 ประเทศเหล่านี้ตามลำดับ ได้แก่ สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (*Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB*) ของประเทศสิงคโปร์ คณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (*Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACCRC*) ของประเทศเกาหลีใต้ และคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (*Independent Commission Against Corruption: ICAC*) ของฮ่องกง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## บทที่ 1

### แนวคิดในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์

"...หากปราศจากความโปร่งใส (Transparency) ในภาครัฐแล้ว ก็ยากที่จะเป็น "รัฐที่ใสสะอาด (Clean State)" ได้... เพราะความโปร่งใส คือ สิ่งสะท้อนความบริสุทธิ์ในการปฏิบัติงานของรัฐและเป็นขามต่อ การทุจริตคอร์รัปชัน..."

หากจะตอบข้อสงสัยที่ว่าประเทศใดคือ รัฐที่ใสสะอาด (clean state) ที่ปราศจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือมีระดับการทุจริตคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลกแล้ว หนึ่งในนั้นก็คือ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่ามีรัฐบาลที่ใสสะอาด (clean government) และมีมาตรการในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรม โดยจะเห็นได้จากผลการประเมินขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ที่ได้ทำการสำรวจปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจำนวน 178 ประเทศ ในปี 2010 พบว่าประเทศสิงคโปร์มีระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่ำที่สุดของโลก โดยถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 1 จากการประเมินทั้งหมด 178 ประเทศทั่วโลก นอกจากนี้ ในปี 2011 2012 และ 2013 สิงคโปร์ยังได้รับการจัดอันดับให้อยู่ในอันดับที่ 5 ของโลก จากทั้งหมด 177 ประเทศ รวมถึงในปี 2014 สิงคโปร์ยังถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 7 ของโลก จากทั้งหมด 175 ประเทศ ตลอดจนในปี 2015 สิงคโปร์ก็ยังคงถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 8 ของโลกจากทั้งหมด 168 ประเทศทั่วโลกด้วย อย่างไรก็ตาม จากผลการประเมินล่าสุดในปี 2016 พบว่าประเทศสิงคโปร์ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 7 ของโลก จากประเทศที่ทำการประเมินทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก (Transparency International, 2017) ซึ่งจากผลการประเมินในแต่ละปีข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศสิงคโปร์นั้น ถือเป็น 1 ใน 8 ประเทศที่มีระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลก เป็นรองเพียงไม่กี่ประเทศในโลกอย่างเดนมาร์ก นิวซีแลนด์ ฟินแลนด์ หรือสวีเดน เป็นต้น

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับระดับการทุจริตคอร์รัปชันและการจัดอันดับของประเทศสิงคโปร์ดังที่นำเสนอไปข้างต้นนั้น ผู้เขียนได้ทำการสรุปรายละเอียดการจัดอันดับความโปร่งใสและปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์ย้อนหลัง 10 ปี และนำเสนอข้อมูลดังปรากฏในตารางด้านล่าง



ตารางที่ 1. ผลการจัดอันดับและการประเมินระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์ 10 ปี  
ย้อนหลัง ระหว่าง 2007-2018

ปี	อันดับที่ได้	จำนวนประเทศที่เข้ารับการประเมินทั้งหมดทั่วโลก
2007	4	180
2008	4	180
2009	3	180
2010	1	178
2011	5	183
2012	5	176
2013	5	177
2014	7	175
2015	8	168
2016	7	176
2017	6	180
2018	3	180

ปรับปรุงจาก: *Transparency International (2008-2019)*

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์เป็นไปอย่างมีพัฒนาการภายใต้ความมุ่งมั่น ความจริงจัง และความตระหนักของรัฐบาลที่เห็นถึงความจำเป็นในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศ ซึ่งในอดีตนั้น ในช่วงก่อนปี 1959 ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่อังกฤษจะให้อิสรภาพแก่สิงคโปร์ในการจัดตั้งรัฐบาลเป็นของตัวเองได้นั้น ประเทศสิงคโปร์ประสบกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอย่างรุนแรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มข้าราชการอาวุโสในหน่วยงานระดับท้องถิ่น ตำรวจ เจ้าหน้าที่ภาษีศุลกากร พนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมถึงพนักงานในสำนักงานกงคณัติของประเทศด้วย (Lee Gek Boi, 2005)

นอกจากนี้ ในช่วงหลังจากช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง หรือหลังปี 1945 เป็นต้นมา สถานการณ์ของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์มีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวปรากฏว่าการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในประเทศสิงคโปร์นั้นเกิดการทุจริตและมีการให้สินบน (bribery) เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในระบบราชการของประเทศสิงคโปร์เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตัวข้าราชการเองและกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ ถึงขนาดมีการเปรียบเทียบเปรยว่าช่วงเวลาดังกล่าว "การทุจริตคอร์รัปชันนั้นเป็นวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมของชาวสิงคโปร์" ไปแล้ว (Koh Teck Hin, 2017) กระทั่งสิงคโปร์ได้รับอิสรภาพให้จัดการเลือกตั้งรัฐบาลในการบริหารประเทศเป็นของตนเองได้ในเดือนมิถุนายนปี 1959 เป็นต้นมา นำโดย ลี กวน ยู (Lee Kuan Yew) ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงผลกระทบและความเสียหายที่มาจากปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีต ซึ่งลี กวน ยู มองว่าประเทศสิงคโปร์และหลายประเทศในเอเชียกำลังอยู่ในสภาพ "ป่วยหนัก" อันเนื่องมาจาก "ความโลภและปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน" (Lee Kuan Yew, 2000) ดังนั้น ลี กวน ยู จึงมีความมุ่งมั่นที่จะจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศให้หมดสิ้นอย่างจริงจัง ผ่านการสร้างระบบ กลไก และมาตรการรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชน จนทำให้ปัจจุบันผลพวงที่เกิดขึ้นจากความมุ่งมั่นของรัฐบาลที่นำโดยลี กวน ยู นั้น ยังคงอยู่คู่กับสิงคโปร์และส่งผลให้ประเทศ

สิงคโปร์สามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงขนาดมีการเปรียบเปรยว่า หากจะถามว่าอะไรคือสิ่งที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน คำตอบหนึ่งนั้นก็คือ *นายกรัฐมนตรีสีกวนยู* (Koh Teck Hin, 2017) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในแบบฉบับของสิงคโปร์ (Singapore's Anti-Corruption Model) นั้น ความมุ่งมั่นและความจริงจังของรัฐบาล ถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม นอกจากความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจังแล้ว แนวคิดในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์ยังมีความโดดเด่นที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies) ด้วย นั่นก็คือ *สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Practice Investigation Bureau: CPIB)* ซึ่งถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่และมีความรับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมป้องกัน และจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอย่างเต็มที่ ซึ่งจะได้อธิบายรายละเอียดดังต่อไปนี้

### สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) ของประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์ถือเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีระบบในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกการทำงานของ *สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB)* ซึ่งได้มีการจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี 1952 โดยขณะนั้นสิงคโปร์ยังอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษอยู่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์และความเป็นมาสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) นี้ถือเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันที่เก่าแก่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกด้วย (The Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016a) อย่างไรก็ตาม กว่าที่จะมาสู่การเป็นสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB) ที่มีศักยภาพในการทำงานจนเป็นที่ยอมรับมาถึงขนาดนี้ได้ นั้น สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) แห่งนี้ ไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้มีสถานะเป็น "หน่วยงานราชการ" หรือองค์กรของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเลยเสียทีเดียว แต่ในอดีตนั้น สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) นี้ มีฐานะเป็นเพียงสาขา (branch) หรือกองงานหนึ่งเท่านั้น ซึ่งมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า "สาขาต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch: ACB)" ซึ่งผู้เขียนขอเรียกว่า "กลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน" ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงกองงานหรือกลุ่มงานกลุ่มหนึ่งในสังกัดของแผนกงานสืบสวนทางอาชญากรรม (Criminal Investigation Department) ในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติของสิงคโปร์ (Singapore Police Force) (Quah, 1982) ซึ่งกลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชันนี้ ถูกจัดตั้งขึ้นมาในเดือนธันวาคม ตั้งแต่ปี 1937 โดยรัฐบาลอาณานิคมของอังกฤษ มีความคาดหวังว่ากลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชันนี้จะสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและการให้สินบนที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในระบบราชการของสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม กลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch:

ACB) ที่ได้จัดตั้งขึ้นมานี้ก็กลับไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่สามารถจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในสังคมของสิงคโปร์ได้เนื่องจากมีปัญหา 3 ประการ คือ

1.) กลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch: ACB) เป็นกลุ่มงานขนาดเล็กที่มีพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอต่อภารกิจและความรับผิดชอบของกลุ่มงาน ซึ่งพบว่ากลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch) นี้ มีพนักงานที่ปฏิบัติงานเพียงแค่ 4 คนเท่านั้น (Quah, 1982) สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า กลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (ACB) สังกัดอยู่ในแผนกงานสืบสวนทางอาชญากรรม ซึ่งภารกิจและความรับผิดชอบหลักของงานในแผนกนี้คือ งานด้านการจับกุม คမ်း และแก้ไขปัญหาอาชญากรรมร้ายแรงที่เกิดขึ้นในสิงคโปร์ ดังนั้น ภารกิจงานด้านต่อต้านการทุจริตจึงไม่ใช่งานรับผิดชอบหลักของแผนกงานสืบสวนทางอาชญากรรม ดังนั้น กลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (ACB) จึงมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับกลุ่มงานอื่น ๆ ในแผนกเดียวกัน

2.) ภารกิจของกลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch) เป็นเพียง 1 ใน 16 งานรับผิดชอบหลักของแผนกงานสืบสวนทางอาชญากรรม ดังนั้น งานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันจึงไม่ใช่งานที่แผนกให้ความสำคัญ (top-priority) เป็นอันดับต้น ๆ เพราะเดิมภารกิจของแผนกงานสืบสวนทางอาชญากรรมก็มีเยอะมากอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอดีตนั้น ยิ่งพบว่าการทุจริตเกิดขึ้นมากในหมู่ข้าราชการตำรวจ ดังนั้น งานด้านนี้จึงแทบไม่ได้รับความสนใจจากแผนกสืบสวนทางอาชญากรรมเลย

และ 3.) สาเหตุสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานของกลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch) ไม่ประสบความสำเร็จคือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและกว้างขวางในระบบตำรวจ ซึ่งในอดีตนั้น มีรายงานและหลักฐานหลายชิ้นแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคอร์รัปชันในสิงคโปร์นั้นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในหมู่ข้าราชการ ตำรวจ และกลุ่มงานด้านการจัดเก็บภาษี (Koh Teck Hin, 2010; Quah, 2007a & 2003 & 1982) ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะทำให้การปฏิบัติงานของกลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch) ที่อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติสิงคโปร์ไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันเลย อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่นำมาสู่การจัดตั้งสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) นั้น มาจากเหตุการณ์อื้อฉาวของข้าราชการตำรวจในการปล้นเรือส่งฝิ่นขนาดใหญ่ ในปี 1951 ที่มีมูลค่าเป็นเงินมากกว่า 400,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมีข้าราชการระดับอาวุโสของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกี่ยวข้องด้วยหลายคน ซึ่งการปฏิบัติงานของกลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch) ที่มีต่อคดีนี้ในขณะนั้น มีผลการปฏิบัติต่อคดีดังกล่าวไม่เป็นที่น่าพอใจต่อรัฐบาลอังกฤษ ดังนั้นรัฐบาลอังกฤษจึงได้จัดตั้งคณะไต่สวนพิเศษขึ้นมา ในเดือนกันยายน ปี 1952 เพื่อสืบสวนและดำเนินคดีดังกล่าวนี้ ซึ่งมีผลการปฏิบัติงานเป็นที่น่าพอใจ จนทำให้ท้ายที่สุด รัฐบาลอังกฤษได้ยุบเลิกกลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch) และจัดตั้งสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ขึ้นมาในเดือนตุลาคม ปี 1952 (Quah, 2007a) ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระที่ปฏิบัติงานเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันในสิงคโปร์ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันภายใต้อำนาจที่ได้รับรับรองไว้ในกฎหมายป้องกันคอร์รัปชัน (the Prevention of Corruption Act: PCA) ซึ่งประกาศใช้ในปี 1960 และอยู่ในสังกัดที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี (the Prime Minister's Office) อย่างไรก็ตาม ทั้งสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) และกฎหมายป้องกันคอร์รัปชัน (PCA) ถือเป็น "เครื่องมือ" และ "กลไกหลัก" ในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่หลักของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว สามารถแบ่งหน้าที่สำคัญออกเป็น 3 ด้าน (Koh Teck Hin, 2017; The Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016a; Quah, 2007) ได้แก่ 1.) การรับเรื่องราวร้องทุกข์และสืบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน 2.) การสืบสวนการประพฤติหรือปฏิบัติงานโดยมิชอบ (malpractices) ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ 3.) การพิจารณาพฤติกรรมและกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการในการให้บริการสาธารณะเพื่อลดโอกาสของการเกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่หลักของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันแล้วจะเห็นได้ว่า คงไม่ได้แตกต่างจากหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศอื่น ๆ มากนัก แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างประสบความสำเร็จ คือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและการออกแบบโครงสร้างองค์กรในการปฏิบัติงานให้มีความคล่องตัว ซึ่งโครงสร้างในการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Practices Investigation Bureau) นั้น ประกอบด้วยแผนกงานหลักทั้งหมด 3 แผนก (The Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016b) ได้แก่ **แผนกงานสืบสวน (Investigations Department)** **แผนกปฏิบัติการ (Operations Department)** และ **แผนกประสานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department)** โดยแผนกงานที่มีขนาดใหญ่มากที่สุดคือแผนกด้านงานสืบสวน (Investigations Department) (Quah, 2007)

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับโครงสร้างการปฏิบัติงานและบทบาทหน้าที่ของแผนกงานต่าง ๆ ที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) สามารถศึกษาได้ในรายละเอียดที่ปรากฏในแผนภาพด้านล่างนี้

## แผนภาพที่ 1. โครงสร้างในการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์



ปรับปรุงจาก : *The Corrupt Practices Investigation Bureau (2016b)*

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของแผนกงานทั้ง 3 แผนก และกองงานด้านต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสังกัดของแผนกงานทั้ง 3 แผนกเหล่านี้ ผู้เขียนจะได้อธิบายความรับผิดชอบหลักของแผนกงานและกองงานในแผนกต่าง ๆ ทั้ง 3 แผนก โดยมียุทธศาสตร์ดังนี้

แผนกงานสืบสวน (Investigations Department) จะมีหน้าที่สำคัญ คืองาน ด้านการสืบสวน ความผิดที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายป้องกันการคอร์รัปชัน (the Prevention of Corruption Act) โดย

แผนงานนี้ประกอบด้วยฝ่ายงานสำคัญ 7 ฝ่าย (The Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016b) ได้แก่ 1.) ฝ่ายงานสืบสวนพิเศษในหน่วยงานภาครัฐ (Special Investigations Branch (Public)) 2.) ฝ่ายงานสืบสวนพิเศษภาคเอกชน (Special Investigations Branch (Private)) 3.) ฝ่ายงานสืบสวนทางการเงิน (Financial Investigations Branch) 4.) ฝ่ายงานสืบสวนทั่วไป (General Investigations Branch) 5.) กองงานอบรมด้านการสืบสวน (Investigations Training Unit) 6.) กองงานนโยบายด้านการสืบสวน (Investigations Policy Unit) และ 7.) ส่วนงานสัมภาษณ์พิเศษ (the Special Interview Section) อย่างไรก็ตาม ฝ่ายงานที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนหลัก 4 ฝ่ายงานในแผนงานสืบสวน (Investigations Department) นี้ จะปฏิบัติงานด้านการสืบสวนที่แตกต่างกันไป ได้แก่ ฝ่ายงานสืบสวนพิเศษในหน่วยงานภาครัฐ (Special Investigations Branch (Public)) และ ฝ่ายงานสืบสวนพิเศษภาคเอกชน (Special Investigations Branch (Private)) ก็จะมีหน้าที่หลักในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนโดยเฉพาะ ส่วนฝ่ายงานสืบสวนทางการเงิน (Financial Investigations Branch) นั้น ก็ จะปฏิบัติงานในด้านการทุจริตทางการเงิน รวมถึงกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันทางการเงินรูปแบบต่าง ๆ ด้วย ส่วนฝ่ายงานสืบสวนทั่วไป (General Investigations Branch) นั้น จะปฏิบัติงานด้านการสืบสวนปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในการดำเนินชีวิตประจำวันของพลเมืองสิงคโปร์ ส่วนกองงานนโยบายด้านการสืบสวน (Investigations Policy Unit) นั้น จะทำหน้าที่ในการวิเคราะห์แนวโน้มของปัญหาคอร์รัปชันรวมถึงการกำหนดนโยบายด้านการสืบสวนเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในองค์กรประเภทต่าง ๆ สำหรับหน้าที่ของกองงานอบรมด้านการสืบสวน (Investigations Training Unit) นั้น จะทำหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพและความสามารถของพนักงานที่ปฏิบัติงานในฝ่ายงานสืบสวนเอง (Bureau's Investigation Officers) โดยมีหน้าที่หลักในการออกแบบหลักสูตรการอบรม การจัดทำหลักสูตรอบรมพิเศษด้านการสืบสวนคอร์รัปชัน นอกจากนี้ กองงานฝึกอบรมด้านการสืบสวน (Investigations Training Unit) ยังทำหน้าที่ในการฝึกอบรมหน่วยงานราชการที่ปฏิบัติงานด้านการสืบสวนหรือปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันให้กับต่างประเทศอีกด้วย เช่น โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาผู้เชี่ยวชาญด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน (the Anti-Corruption Expertise (ACE)) เป็นต้น

**แผนกปฏิบัติการ (Operations Department)** ประกอบด้วยฝ่ายงานหลัก 2 ฝ่าย (The Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016b) ได้แก่ 1.) กองงานสนับสนุนและการบริหารการปฏิบัติงาน (Operations Management & Support Division) และ 2.) กองงานด้านวิชาการ (Intelligence Division) โดยบทบาทหน้าที่หลักของกองงานสนับสนุนและการบริหารการปฏิบัติงาน (**Operations Management & Support Division**) นั้นจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือในการจับกุมและคุมกันผู้ต้องหา รวมถึงความช่วยเหลือในการยึดทรัพย์ และวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ซึ่งกองงานสนับสนุนและบริหารจัดการการปฏิบัติงานนี้ จะมีความเชี่ยวชาญในการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ทางการสืบสวนประเภทต่าง ๆ เช่น การใช้เครื่องจับเท็จ (polygraph testing) หรือ การพิสูจน์ทางเทคโนโลยีและคอมพิวเตอร์ ซึ่งงานส่วนใหญ่ของกองงานสนับสนุนนี้จะให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานของแผนงานสืบสวน (Investigations

Department) เป็นหลัก ส่วนบทบาทหน้าที่ของกองงานด้านวิชาการ (Intelligence Division) นั้น จะเกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูลและองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานที่สำคัญของแผนงานด้านการสืบสวน (Investigations Department)

**แผนงานประสานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department)** ประกอบด้วยฝ่ายงานหลักสำคัญที่ปฏิบัติงานในแผนกจำนวน 4 กอง (The Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016b) ได้แก่ 1.) กองงานบริหารจัดการและพัฒนาประชาชน (People Management & Development Division) 2.) กองงานบริหารและการเงิน (Finance & Administration Division) 3.) กองงานด้านการจัดทำแผนนโยบาย และการประสานความร่วมมือ (Planning, Policy & Corporate Relations Division) และ 4.) กองงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Division) ซึ่งกองงานแต่ละฝ่ายมีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน โดยกองงานบริหารจัดการและพัฒนาประชาชน (People Management & Development Division) นั้น จะมีหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล (Human Resources) ของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ไม่ว่าจะเป็นการสรรหา การพัฒนา การบริหารจัดการ รวมถึงการจัดทำกลยุทธ์ด้านงานทรัพยากรบุคคลด้วย

สำหรับกองงานบริหารและการเงิน (Finance & Administration Division) นั้น มีความรับผิดชอบหลักในตำแหน่งงานทางการคลัง การจัดหาพัสดุ อุปกรณ์เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน รวมถึงการให้บริการงานด้านการบริหารต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการทำงานของสำนักงานด้วย อย่างไรก็ตาม งานหลักที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของกองงานบริหารและการเงินคือ การตรวจสอบโครงการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมถึงการรักษาวัสดุครุภัณฑ์ของสำนักงานด้วย

ส่วน กองงานด้านการจัดทำแผน นโยบาย และการประสานความร่วมมือ (Planning, Policy & Corporate Relations Division) นั้น มีบทบาทสำคัญในการกำหนดและพัฒนาแผนกลยุทธ์ (strategic planning) ของสำนักงาน รวมถึงการพัฒนาองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กองงานนี้ยังมีหน้าที่สำคัญในการวิจารณ์หรือพิจารณาทบทวนนโยบายและสาระสำคัญของแผนงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันด้วย ตลอดจนยังทำหน้าที่ในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศสิงคโปร์และความร่วมมือในระดับนานาชาติเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันด้วย สำหรับกองงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Division) นั้น มีบทบาทสำคัญในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศประเภทต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน

## บทที่ 2

### แนวคิดในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในฮ่องกง

แนวคิดและมาตรการในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงถือเป็นกรณีศึกษาหนึ่งที่น่าสนใจ เนื่องจากฮ่องกง (Hong Kong) ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่าเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีระดับความโปร่งใสสูง ตลอดจนเป็นประเทศที่มีระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่ำเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ดังจะเห็นได้จากผลการจัดอันดับขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ที่ได้ทำการประเมินระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมาเป็นประจำทุกปี ซึ่งเมื่อเราพิจารณาผลการประเมินของฮ่องกงย้อนหลัง 10 ปี ระหว่างปี 2007-2016 แล้ว จะพบว่าในปี 2007 ฮ่องกงถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันต่ำในอันดับที่ 14 ของโลก จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก ในอีก 4 ปีถัดมาคือ 2008 2009 2010 และ 2011 ฮ่องกงยังพัฒนาขึ้นมาโดยถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 12 ในปี 2008 และ 2009 อันดับที่ 13 ในปี 2010 และอันดับที่ 12 ในปี 2011 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอีก 5 ปีถัดมา คือ 2012 2013 2014 2015 และ 2016 ฮ่องกงจะถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 14 15 17 18 และ 15 ตามลำดับ ก็ยังถือว่าฮ่องกงยังคงมีศักยภาพสูงในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรมเมื่อเทียบกับสัดส่วนประเทศที่เข้ารับการประเมินกว่า 180 ประเทศทั่วโลกแล้ว

อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบศักยภาพของฮ่องกงในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในระดับภูมิภาคเอเชียแล้วจะยิ่งเห็นภาพชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากศักยภาพในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของฮ่องกงนั้นเป็นรองเพียงแค่ 2 ประเทศ ในภูมิภาคเอเชีย คือ ประเทศสิงคโปร์ และออสเตรเลีย ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากลุ่มประเทศที่เรียกได้ว่าเป็นรัฐที่ใสสะอาด (clean state) ในเอเชีย ที่ได้รับผลการจัดอันดับ 1 ใน 20 ของโลกนั้น มีเพียง 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย ฮ่องกง และประเทศญี่ปุ่น ตามลำดับ ดังนั้น การเรียนรู้แนวคิดในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันตามแบบฉบับของฮ่องกง (Hong Kong's Anti-Corruption Model) นั้น จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการเปิดมุมมองและแนวคิดการจัดการปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับการจัดอันดับและผลการประเมินที่สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกงตามที่คุณเขียนได้นำเสนอมาข้างต้นชัดเจนมากยิ่งขึ้น สามารถศึกษาได้ในรายละเอียดที่นำเสนอด้านล่างนี้ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการสรุปผลการจัดอันดับและการประเมินย้อนหลังของฮ่องกง 10 ปี นำเสนอในตารางด้านล่างนี้



ตารางที่ 2. ผลการจัดอันดับและการประเมินระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกง 10 ปีย้อนหลังระหว่าง 2007-2018

ปี	อันดับที่ได้	ประเทศที่ประเมินทั้งหมดทั่วโลก
2007	14	180
2008	12	180
2009	12	180
2010	13	178
2011	12	183
2012	14	176
2013	15	177
2014	17	175
2015	18	168
2016	15	176
2017	13	180
2018	14	180

ปรับปรุงจาก: *Transparency International (2008-2019)*

อย่างไรก็ตาม กว่าที่ฮ่องกงจะสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จมาจนถึงทุกวันนี้ได้ ในอดีตฮ่องกงก็ประสบกับภาวะการทุจริตคอร์รัปชันอย่างรุนแรงเช่นเดียวกับหลายประเทศในเอเชีย เช่น สิงคโปร์ เป็นต้น ซึ่งฮ่องกงเพิ่งมีความพยายามในการจัดการปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจังได้ไม่ถึง 50 ปี แต่ก็ยังสามารถแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างประสบความสำเร็จ โดยในอดีตก่อน ปี 1974 นั้น เป็นช่วงเวลาที่ฮ่องกงอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ (Lethbridge, 1985) ซึ่งประสบกับปัญหาคอร์รัปชันอย่างรุนแรงในสังคมและระบบราชการของฮ่องกง มีการให้สินบนอย่างกว้างขวางในสังคมฮ่องกงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งในอดีตนั้นถึงขนาดมีการกล่าวหาว่าประชาชนในฮ่องกงเองยอมรับว่าการทุจริตคอร์รัปชันในหมู่ข้าราชการและตำรวจเป็นเรื่องปกติ และชาวฮ่องกงเองในอดีตนั้นก็ไม่มี的信心ว่าฮ่องกงจะสามารถขจัดปัญหาคอร์รัปชันออกจากวัฒนธรรมและสังคมของฮ่องกงได้อย่างแน่นอน (Lo, 1993; Lethbridge, 1985) กระทั่งในปี 1974 มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาเป็นระยะเวลากว่า 43 ปี ปัจจุบันฮ่องกงสามารถจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในสังคมและในระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ และสามารถสร้างวัฒนธรรมที่ใสสะอาด (clean culture) กำจัดวัฒนธรรมทุจริตคอร์รัปชัน (corruption culture) ที่ฝังรากลึกมาตั้งแต่อดีตได้อย่างประสบความสำเร็จ (Hsieh, 2017) อย่างไรก็ตาม การที่ฮ่องกงสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับนั้น เกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบด้านกฎหมาย ด้านปลูกฝังวัฒนธรรมด้านการทุจริตคอร์รัปชันผ่านการศึกษาระบบการปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ถูกพัฒนาขึ้นมากลายเป็น "กลไก" ในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (anti-corruption mechanism) ที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบในด้านกระบวนการปฏิบัติงานและหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของ

ฮ่องกง (anti-corruption agency) นั่นก็คือ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งฮ่องกง (Hong Kong Independent Commission Against Corruption: HKICAC) ที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่ามีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่สามารถใช้เป็นต้นแบบระดับสากล (universal model) ให้กับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติได้เป็นอย่างดี (Heilbrunn, 2006; Quah, 2007) เนื่องจากมีบทบาทและกระบวนการทำงานที่โดดเด่นทั้งในด้านการสืบสวน การป้องกัน และการมีปฏิสัมพันธ์กับสังคม ดังนั้น ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงจะได้นำเสนอรายละเอียดและแนวทางในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการทำงานของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งฮ่องกง (ICAC) ในการดำเนินงานเพื่อจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption (ICAC))

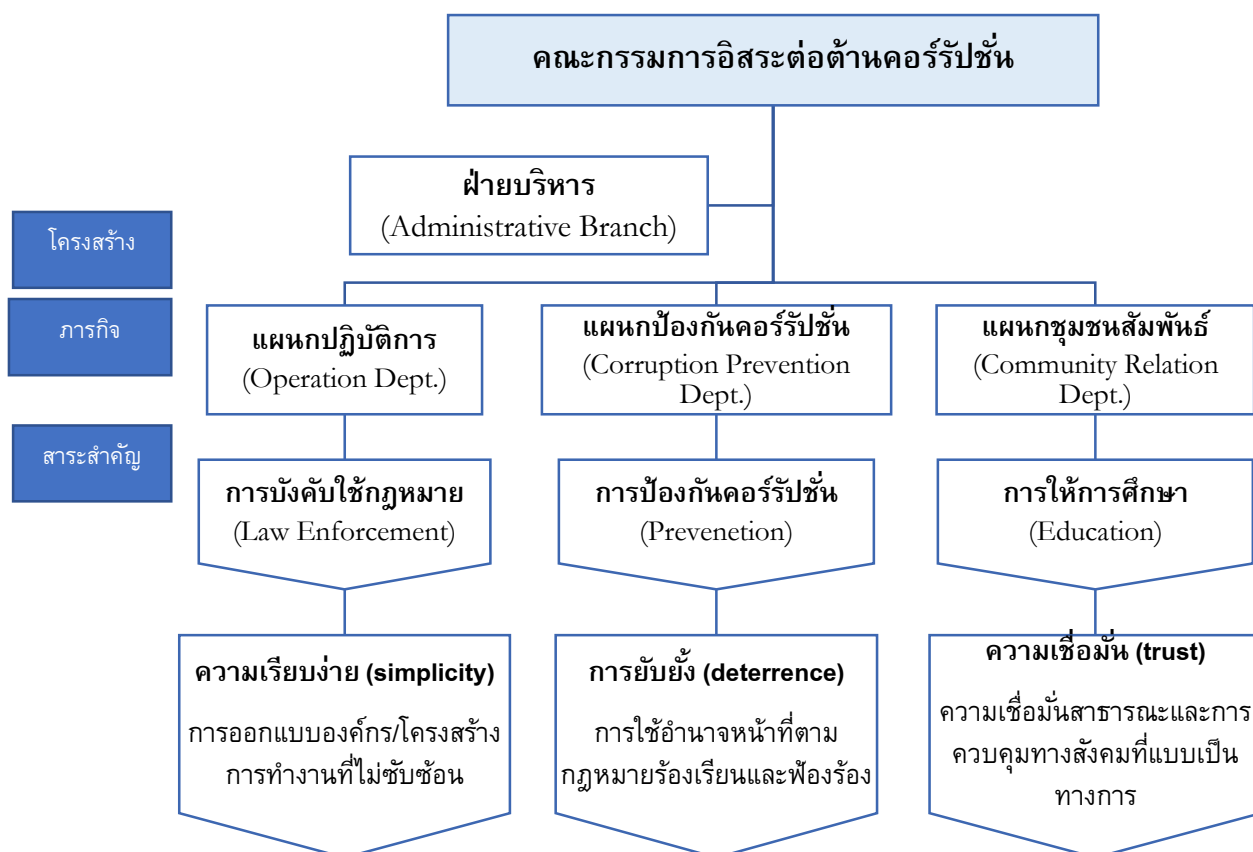
อย่างที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้ว่าในอดีตนั้น ก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption : ICAC) ในปี 1974 ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมและระบบราชการของฮ่องกง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สินบนระหว่างหมู่ข้าราชการและตำรวจ โดยในช่วงต้นปี 1898 มีการประกาศใช้กฎหมายความผิดลหุโทษ (Misdemeanor Punishment Ordinance) ซึ่งถือว่าการให้สินบนเป็นความผิดลหุโทษ แต่ในปี 1948 มีการยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าวและประกาศใช้กฎหมายป้องกันการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Ordinance) ขึ้นใช้แทน โดยในอดีตนั้น หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่จัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในฮ่องกง อยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงานต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Office) ในสังกัดของสำนักงานตำรวจ (Police Force) (Government of Hong Kong, 2016) อย่างไรก็ตามด้วยความมุ่งมั่นของรัฐบาลฮ่องกงที่ตั้งใจจะจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการที่ได้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมและวัฒนธรรมของชาวฮ่องกงในปี 1971 ได้มีการปรับแก้กฎหมายป้องกันการคอร์รัปชันดังกล่าวให้มีบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นและเพิ่มอำนาจสอบสวนให้กับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในปี 1973 ปรากฏว่าผู้บัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจถูกตรวจสอบว่าได้ทำการทุจริตและหนีออกนอกฮ่องกงไปในขณะที่อยู่ในระหว่างการสอบสวนของสำนักงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งในเวลานั้นเอง ผู้ว่าการฮ่องกง (governor) Lord Murray MacLehose จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการไต่สวน (Commission of Inquiry) เมื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในฮ่องกงโดยเฉพาะ รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขประสิทธิภาพของกฎหมายป้องกันการคอร์รัปชันของฮ่องกงด้วย ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้เองได้จัดทำข้อเสนอแนะต่อผู้ว่าการฮ่องกงว่าจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันโดยเฉพาะที่อิสระจากการควบคุมหรืออยู่ในสังกัดของสำนักงานตำรวจ กระทั่งนำมาสู่การจัดตั้ง คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) ขึ้นในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ปี 1974 พร้อมกับการประกาศใช้กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption Ordinance) ด้วย โดย

คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) นี้ ได้รับการรับรองให้มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งไม่ได้อยู่ในสังกัดของสำนักงานตำรวจเหมือนในอดีต และไม่ได้สังกัดในหน่วยงานรัฐใด แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บริหารสูงสุดแห่งเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (The Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region) (Government of Hong Kong, 2016) ดังนั้น การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) จึงสามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระเต็มที่ อย่างไรก็ตาม สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) นั้น จะดำเนินงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดภายใต้การทำงานของคณะกรรมการหลัก 4 ชุด (Government of Hong Kong, 2016) ได้แก่ 1.) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านคอร์รัปชัน (Advisory Committee on Corruption) ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในด้านนโยบายและประเด็นปัญหาต้านคอร์รัปชันต่าง ๆ 2.) คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน (Operations Review Committee) ซึ่งพิจารณาการปฏิบัติงานด้านการสอบสวนทั้งหมดของคณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) 3.) คณะกรรมการให้คำปรึกษาด้านการป้องกันการคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Advisory Committee) ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานและลดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด คณะกรรมการที่ปรึกษาพลเมืองด้านชุมชนสัมพันธ์ (Citizens Advisory Committee on Community Relations) ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนในการต่อต้านการคอร์รัปชัน และการให้การศึกษาแก่ประชาชนในการต่อต้านปัญหาการคอร์รัปชัน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอิสระอีกหนึ่งชุดที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน (ICAC Complaints Committee) ที่มีต่อการปฏิบัติงานของพนักงานหรือกระบวนการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ที่ล่าช้าของคณะกรรมการอิสระ ฯ ด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวคิดในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันตามแบบฉบับของฮ่องกง (Hong Kong's anti-corruption model) นั้น มีแนวคิดในการปฏิบัติงานหลักภายใต้กลยุทธ์ "หอก 3 แฉก" (Three-Pronged Strategy) (Hsieh, 2017; Quah, 2011; Gorta, 2006) ได้แก่ หอกด้านการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) หอกด้านการป้องกันการคอร์รัปชัน (prevention) และหอกด้านการให้การศึกษา (education) ซึ่งแนวคิดในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) ภายใต้ "กลยุทธ์หอก 3 แฉก" ของฮ่องกงนี้ ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่าเป็นต้นแบบในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ (Heilbrunn, 2006; Quah, 2007) ซึ่งมีหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหลายประเทศได้นำไปใช้เป็นต้นแบบแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเหมือนอย่างฮ่องกง (Quah, 2010 & 2011; Gorta, 2006) โดยสาระสำคัญของกลยุทธ์หอก 3 แฉก (Three-Pronged Strategy) นี้ ประกอบด้วย การออกแบบโครงสร้างองค์กรหรือโครงสร้างในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) ออกเป็น 3 แผนก ได้แก่ **แผนกปฏิบัติการ (Operation Department)** **แผนกป้องกันการคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department)** และ **แผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department)** โดยบทบาทและภารกิจหลักของฝ่ายงานทั้ง 3 แผนกนี้ เปรียบเสมือน "หอก" ในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันใน

ฮ่องกง ซึ่งทั้ง 3 ฝ่ายงาน จะมีอำนาจหน้าที่และภารกิจในการทำงานที่ต่างกัน (Independent Commission Against Corruption, 2017 & 2016; Hsieh, 2017; Government of Hong Kong, 2016) โดยแผนกปฏิบัติการ (Operation Department) มีภารกิจหลักในการบังคับใช้กฎหมาย การสืบสวนการทุจริตต่าง ๆ ส่วนแผนกป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department) มีหน้าที่หลักในการป้องกัน ยับยั้ง และลดโอกาสในการเกิดคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐให้น้อยที่สุด และให้คำปรึกษาด้านการป้องกันคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนด้วย สำหรับแผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department) นั้น มีหน้าที่ให้ความรู้ การศึกษา และปลูกฝังแนวคิดและวัฒนธรรมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อสร้างสังคมที่ใสสะอาดและสร้างระบบควบคุมทางสังคมแบบไม่เป็นทางการในการต่อต้านและปฏิเสธการคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับโครงสร้างหลักในการทำงานของคณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) ภารกิจในการทำงานของแต่ละฝ่าย รวมถึงแนวคิดหลักตามกลยุทธ์หอก 3 แฉกของฮ่องกงนั้น สามารถศึกษาได้ในรายละเอียดดังที่ปรากฏในแผนภาพด้านล่าง

**แผนภาพที่ 2.** โครงสร้างการองค์กร ภารกิจ และสาระสำคัญตามกลยุทธ์หอก 3 แฉก ในการปฏิบัติงาน เพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันของฮ่องกง



ปรับปรุงจาก: *Independent Commission Against Corruption (2017a & 2016) และ Hsieh (2017)*

จากแผนภาพที่ 2 ดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่า แนวคิดในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันตามกลยุทธ์หอก 3 แฉกของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) ของฮ่องกงนั้น มีโครงสร้างการทำงานที่แบ่งแยกกันปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน มีโครงสร้างการทำงานที่ไม่ซับซ้อน เนื่องจากแบ่งแผนการทำงานออกเป็น 3 ฝ่ายอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม สำหรับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) นั้น จะดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ฯ (ICAC) จำนวน 3 ฉบับ (Independent Commission Against Corruption, 2017b; Hong Kong e-Legislation, 2017 & 2016 & 2008; Government of Hong Kong, 2016) ได้แก่

1.) **กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (The Independent Commission Against Corruption Ordinance)** ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในด้านต่าง ๆ ซึ่ง กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้รับรองทั้งอำนาจในการจับกุม กักขัง และจำคุกแก่ผู้กระทำการทุจริต อำนาจในการค้นหาและยึดทรัพย์สิน รวมถึงอำนาจอื่น ๆ ในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่ได้รับการเปิดเผยและยืนยันระหว่างกระบวนการสืบสวนว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นจริงด้วย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เองได้ให้อำนาจแก่พนักงานในฐานตัวแทนของคณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) ในการจับกุมผู้ต้องสงสัยได้โดยไม่ต้องมีการแจ้งเตือนล่วงหน้าได้ด้วยหากมีเหตุผลเพียงพอว่าผู้ต้องสงสัยนั้นกระทำความผิดจริงตามกฎหมายป้องกันการให้สินบน (POBO) และกฎหมายการทุจริตและการกระทำมิชอบในการเลือกตั้ง (Hong Kong e-Legislation, 2008)

2.) **กฎหมายการทุจริตและการกระทำมิชอบในการเลือกตั้ง (Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance)** กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ได้มอบอำนาจหน้าที่ให้กับคณะกรรมการ ฯ ในการดำเนินงานกับผู้กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งโดยเฉพาะ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมหรือเป็นผู้กระทำการทุจริตก่อน ระหว่าง หรือหลังการเลือกตั้งประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการล้วนมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและสืบสวนการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเหล่านี้ เช่น การเลี้ยงอาหาร ให้เครื่องดื่ม การให้สิ่งของจรรยาโลงใจ หรือสิ่งของที่มีมูลค่า การจ่ายเงิน หรือให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่ผู้มีสิทธิลงเลือกตั้ง รวมถึงการออกแถลงการณ์หรือให้ข้อมูลที่ผิดพลาดเกี่ยวกับตัวผู้สมัครลงเลือกตั้งไม่ว่าจะจากตัวผู้ลงสมัครเอง คู่แข่ง หรือประชาชนที่ให้ข้อมูลที่ผิดเพี้ยนเกี่ยวกับตัวผู้สมัครคนใดคนหนึ่งเพื่อหาเสียงหรือทำให้ผู้สมัครคนอื่นเสียหาย ล้วนถือเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ (Hong Kong e-Legislation, 2016) ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ครอบคลุมการเลือกตั้งในทุกๆระดับไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดของฮ่องกง (Chief Executive) สภานิติบัญญัติ (Legislative Council) สภาเขต (District Council) การเลือกตั้งประธาน รองประธาน และสมาชิกฝ่ายบริหารของคณะกรรมการชุมชนชนบท และการเลือกตั้งตัวแทนหมู่บ้าน (Village Representatives) เป็นต้น

3.) **กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance : POBO)** ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) ในการจับกุม สืบสวน รวมถึงการยึดทรัพย์สินกรณีความผิดที่เกิดจากการให้สินบน (bribery) ประเภทต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุม

ความผิดฐานให้สินบนที่เกิดขึ้นทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนด้วย (Hong Kong e-Legislation, 2017) โดยความผิดจากการให้สินบนแต่ละประเภทจะแตกต่างกันไป เช่น การครอบครองทรัพย์สินโดยมิชอบและปราศจากการอธิบายหรือเปิดเผยแหล่งที่มาของทรัพย์สิน มีโทษจำคุก 10 ปี ปรับ \$1,000,000 ความผิดฐานให้สินบนเพื่อจะได้รับสิทธิพิเศษหรือความช่วยเหลือเกี่ยวกับการทำสัญญาและการประมูลงานต่าง ๆ มีโทษจำคุก 10 ปี ปรับ \$ 500,000 เป็นต้น ซึ่งโดยพื้นฐานแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการให้สินบนในรูปแบบใดก็ตามที่เป็นความผิดซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จะถูกปรับขั้นต่ำอยู่ที่ \$ 500,000 จำคุก 3 ปี ในกรณีสารภาพผิด หรือจำคุก 7-10 ปี ในกรณีพิสูจนได้ว่ามีความผิด

### โครงสร้างการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันทั้ง 3 แผนก (Structure of Independent Commission Against Corruption Under The Three-Pronged Strategy)

อย่างที่ได้นำเสนอไปในข้างต้นว่าแนวคิดในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงนั้น ถูกขับเคลื่อนโดยสำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) ภายใต้ "กลยุทธ์หอก 3 แฉก (Three-Pronged Strategy)" โดยคำนึงถึงความเรียบง่ายในการปฏิบัติงาน (operation) ภายใต้กระบวนการดำเนินงานและโครงสร้างองค์กรที่ไม่ซับซ้อน การยับยั้ง (deterrence) และป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมหรือลดโอกาสของการเกิดคอร์รัปชันให้น้อยที่สุดทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ที่เข้มงวด เพื่อสืบสวนและดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง ตลอดจนยังให้ความสำคัญกับการปลูกฝังแนวคิดและองค์ความรู้ หรือให้การศึกษาด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อสร้างวัฒนธรรมต่อต้านและปฏิเสธการคอร์รัปชันให้เกิดขึ้นในสังคมอย่างยั่งยืนด้วย (Hsieh, 2017; Independent Commission Against Corruption, 2017a; Government of Hong Kong, 2016; Quah, 2011) ซึ่งในหัวข้อที่ผ่านผู้เขียนได้นำเสนอไปแล้วว่าองค์ประกอบที่เป็น "กลไก (mechanism)" ในการขับเคลื่อนกลยุทธ์หอก 3 แฉกของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) ของสิงคโปร์นั้น อยู่ที่โครงสร้างในการปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ 3 แผนก ที่อยู่ในสังกัดของคณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) ได้แก่ แผนกปฏิบัติการ (Operation Department) แผนกป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department) และแผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department) ดังนั้น ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอบทบาทสำคัญ อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างในการปฏิบัติงานของแผนกต่าง ๆ ทั้ง 3 แผนก ดังต่อไปนี้

#### แผนกปฏิบัติการ (Operations Department)

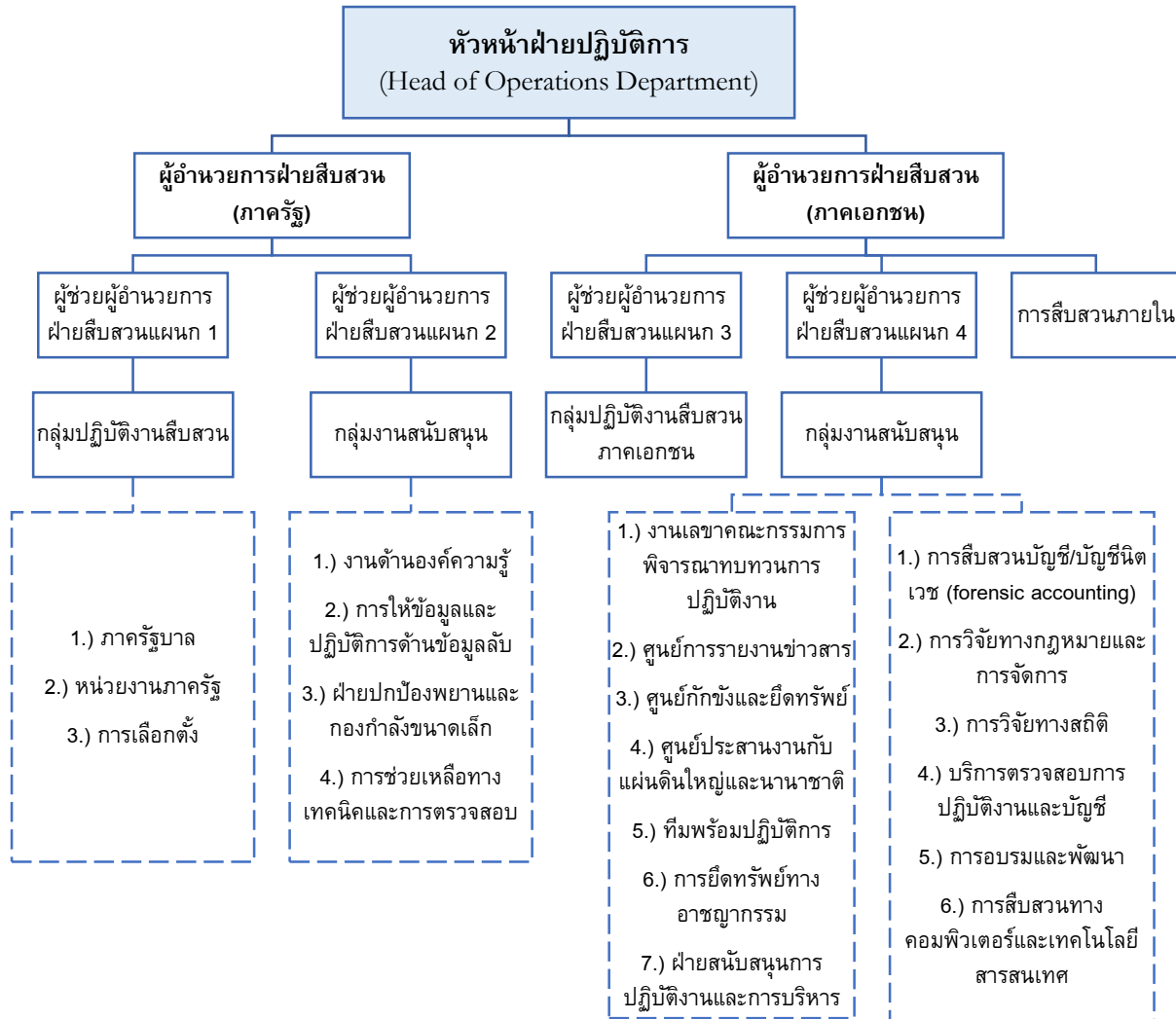
แผนกปฏิบัติการ (Operations Department) ถือเป็นฝ่ายงานที่มีความสำคัญในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเป็นแผนกที่มีหน้าที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) และการใช้อำนาจสืบสวน (investigation) กรณีเกิดความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชันตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วแผนกปฏิบัติการ (Operations Department) นี้ จะมีบทบาทสำคัญและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (the Independent Commission Against Corruption Ordinance) กฎหมายป้องกันการให้สินบน (the Prevention of Bribery Ordinance) และกฎหมายการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบในการเลือกตั้ง (Elections (Corrupt

and Illegal Conduct) Ordinance) ซึ่งแผนกปฏิบัติการ (Operations Department) นี้ ถือเป็นแผนงานที่นำกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ไปบังคับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งเราสามารถสรุปอำนาจหน้าที่และบทบาทสำคัญของแผนกปฏิบัติการได้เป็น 4 ด้าน (Independent Commission Against Corruption, 2016) ได้แก่

1. อำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียน ข้อกล่าวหา และพิจารณาข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน
2. อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนตามข้อกล่าวหา หรือสืบสวนกรณีสงสัยว่าจะมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นตามกฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (the Independent Commission Against Corruption Ordinance) กฎหมายป้องกันการให้สินบน (the Prevention of Bribery Ordinance) และกฎหมายการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบในการเลือกตั้ง (Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance)
3. อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนความผิดตามข้อกล่าวหาขู่กรงโซโครทรัพย์ (blackmail) ที่เกิดจากการกระทำความผิดของข้าราชการ
4. อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของพนักงานที่มีความเชื่อมโยงกับการทุจริตคอร์รัปชันและจัดทำรายงานเหล่านี้เสนอต่อผู้บริหารสูงสุดของฮ่องกง (Chief Executive)

อย่างไรก็ตาม สำหรับอำนาจของพนักงานสืบสวน (investigating officers) ในการปฏิบัติงานเหล่านี้ พนักงานที่ปฏิบัติงานมีอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมายให้สามารถจับกุมบุคคลใดก็ตามที่มีความผิดตามกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชันทั้ง 3 ฉบับ ได้โดยไม่ต้องมีการแจ้งเตือนล่วงหน้าได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการบุกรุกและค้นหาหลักฐานเพื่อใช้ประกอบการพิสูจน์ความผิดกรณีต่าง ๆ จะต้องได้รับหมายศาลในการอนุญาตให้ค้นหาหลักฐานได้ อย่างไรก็ตามสำหรับโครงสร้างการทำงานภายในแผนกปฏิบัติการ (Operations Department) นั้น ถือเป็นแผนงานที่มีคณะกรรมการหรือพนักงานในการปฏิบัติงานมากที่สุด ซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดในแผนกคือ หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการ (Head of Operations) ซึ่งมีผู้อำนวยการฝ่ายสืบสวน (Directors of Investigation) อีก 2 คน ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการฝ่ายสืบสวนภาครัฐ 1 คน และผู้อำนวยการฝ่ายสืบสวนภาคเอกชนอีก 1 คน ซึ่งแผนกปฏิบัติการนี้ ยังประกอบด้วยฝ่ายสืบสวน (investigation branches) อีก 4 แผนก ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการสืบสวนและปฏิบัติงานแตกต่างกันไป โดยฝ่ายสืบสวนทั้ง 4 ฝ่ายนี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ช่วยผู้อำนวยการ (Assistant Director) ฝ่ายสืบสวนทั้งที่ 4 ฝ่าย ซึ่งเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับบทบาทและโครงสร้างในการปฏิบัติงานของฝ่ายปฏิบัติการ (Operations Department) สามารถศึกษารายละเอียดได้ในแผนภาพด้านล่าง

### แผนภาพที่ 3. โครงสร้างในการปฏิบัติงานของแผนกปฏิบัติการ (Operations Department)



ปรับปรุงจาก: *Independent Commission Against Corruption (2017c & 2016)*

### แผนกป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department)

แนวคิดในการดำเนินงานของแผนกป้องกันคอร์รัปชันนั้น อยู่ภายใต้ความเชื่อที่ว่า **“กันไว้ดีกว่าแก้..”** (*Prevention is Better than Cure*) (Independent Commission Against Corruption, 2017d) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นกลยุทธ์หลักในการปฏิบัติงานของแผนกป้องกันคอร์รัปชัน โดยการประยุกต์ใช้วิธีการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันเชิงรุก (proactive approach) ซึ่งสร้างความร่วมมือในการทำงานกับหน่วยงานภาครัฐในการระบุนโยบายคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายงบประมาณ การกำหนดนโยบาย การก่อสร้าง รวมถึงกิจการด้านความปลอดภัยสาธารณะด้านต่าง ๆ ด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณา



อำนาจหน้าที่และบทบาทสำคัญของแผนกป้องกันคอร์รัปชันแล้ว สามารถแบ่งหน้าที่หลักเป็น 2 ด้าน (Independent Commission Against Corruption, 2016) ได้แก่

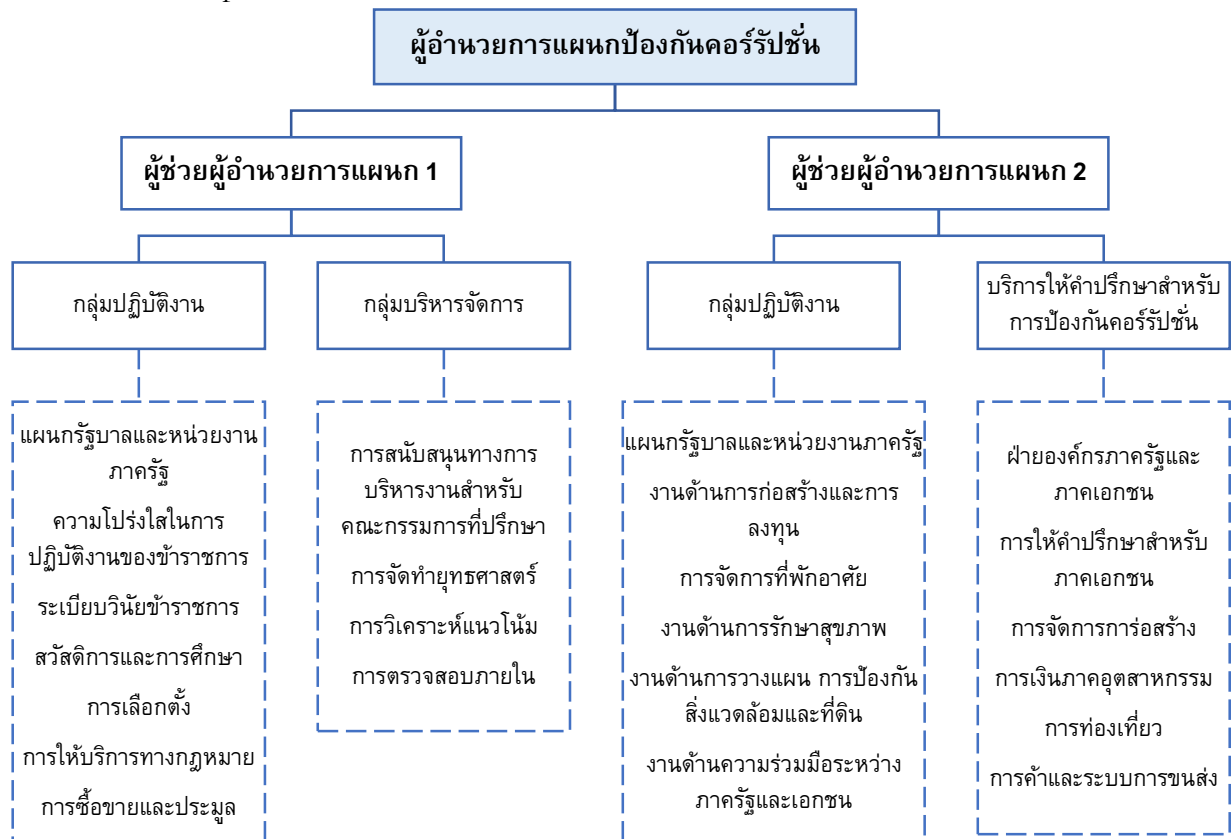
1. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการปฏิบัติงานและกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐประเภทต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงวิธีการดำเนินงานที่เป็นปัญหาและอาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันให้หมดไป

2. อำนาจหน้าที่ในการให้บริการด้านคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันสำหรับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน (Corruption Prevention Advisory Services)

ซึ่งนอกเหนือจากบทบาทหน้าที่ทั้ง 2 ด้านเหล่านี้แล้ว แผนกป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department) ยังปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานและองค์กรภาคเอกชน บริษัทธุรกิจต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดในฐานะที่ปรึกษา (consultant) ด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ยังมีการจัดทำคู่มือในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เช่น 1.) แนวทางการป้องกันคอร์รัปชันสำหรับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (Corruption Prevention Guide for Listed Companies) 2.) บริการด้านการป้องกันคอร์รัปชันสำหรับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ (Corruption Prevention Services for Mega Construction Projects) 3.) คู่มือการป้องกันคอร์รัปชันสำหรับโครงการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการให้บริการด้านการรักษาสุขภาพ (Corruption Prevention Guide on Administration of Public-Private Partnership Programmes for Healthcare Services) 4.) คู่มือในการส่งเสริมคุณธรรมและป้องกันคอร์รัปชันเพื่อจัดการความสัมพันธ์กับข้าราชการ (Integrity and Corruption Prevention Guide on Managing Relationship with Public Servants) ให้กับบริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการหรือกำลังดำเนินธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น บริษัทผู้รับเหมา บริษัทจัดหาพัสดุครุภัณฑ์ ฯลฯ ได้นำไปปฏิบัติเพื่อให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างสุจริตปราศจากการคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของแผนกป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department) นั้น จะมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินงานด้านการยับยั้ง ป้องกัน และลดโอกาสของการเกิดคอร์รัปชันให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดอย่างครอบคลุมทั้งในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนในฮ่องกง ซึ่งอำนาจหน้าที่ของแผนกป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department) นั้นจะปฏิบัติงานภายใต้อำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption Ordinance) เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม สำหรับโครงสร้างในการปฏิบัติงานของแผนกป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department) นั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้อำนวยการแผนก (Director of Department) 1 คน โดยแผนกป้องกันคอร์รัปชันนี้จะมีฝ่ายงานหรือแผนกงานหลักในการปฏิบัติงานจำนวน 2 แผนกงาน ซึ่งแต่ละแผนกงานจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ช่วยผู้อำนวยการ (Deputy Director) แต่ละแผนก แผนกละ 1 คน โดยแผนกงานแต่ละแผนกนั้นจะปฏิบัติงานในแต่ละด้านแตกต่างกันไป ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วแต่ละแผนกงานจะประกอบไปด้วยกลุ่มปฏิบัติงาน (Assignment Group) และกลุ่มบริหารจัดการ (Management Group) ตลอดจนกลุ่มงานที่ให้บริการด้านการให้คำปรึกษาแนะนำในการป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Advisory Services) ซึ่ง

รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบหลักในการปฏิบัติงานของแต่ละแผนกนั้นสามารถศึกษาได้ในรายละเอียดที่ปรากฏในแผนภาพด้านล่าง

#### แผนภาพที่ 4. โครงสร้างในการปฏิบัติงานของแผนกป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department)



ปรับปรุงจาก: *Independent Commission Against Corruption (2017e)*

#### แผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department)

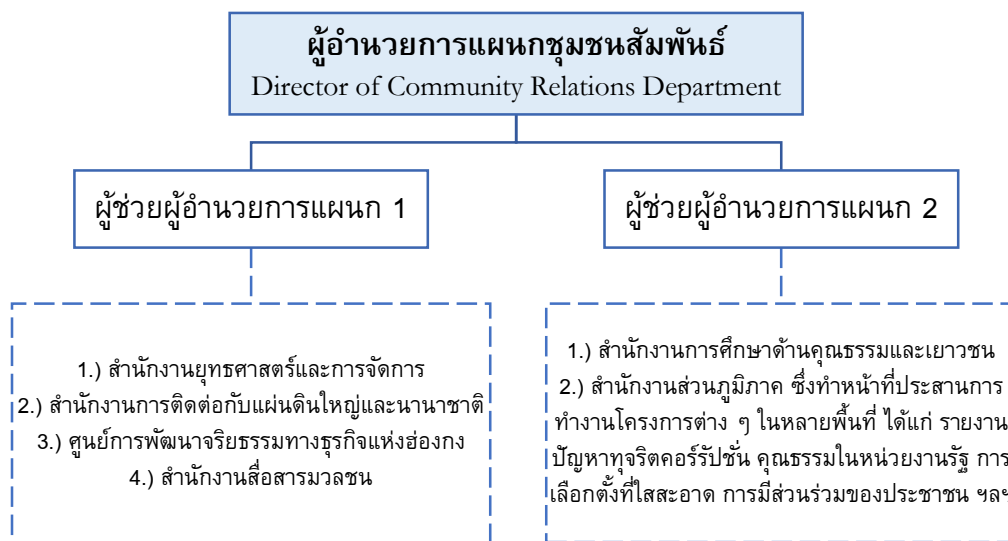
สำหรับแผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department) ถือได้ว่าเป็นอีกฝ่ายงานที่มีความสำคัญมากในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชัน เนื่องจากหน้าที่หลักของแผนกนี้ คือ การให้การศึกษาและปลูกฝังค่านิยมในการต่อต้านและปฏิเสธคอร์รัปชันให้กลายเป็นวัฒนธรรมในการดำเนินชีวิตของชาวฮ่องกง โดยบทบาทหน้าที่หลักของแผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department) นี้ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ด้าน (Independent Commission Against Corruption, 2016) ได้แก่

1. อำนาจหน้าที่ในการให้การศึกษา องค์กรความรู้ และแนวคิดบนพื้นฐานที่ว่า การคอร์รัปชันคือ “ปีศาจ” หรือ ภัยร้ายแรงของสังคม
2. บทบาทหน้าที่ในการสร้างความตระหนักและระดมความช่วยเหลือจากสาธารณะและสังคมในการต่อสู้กับคอร์รัปชันร่วมกัน

โดยการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของแผนกชุมชนสัมพันธ์เหล่านี้ นั้น อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานแบบ “จริยธรรมเพื่อทุกคน” (Ethics for All) เพื่อออกแบบหลักสูตรการศึกษาเพื่อการป้องกันคอร์รัปชันให้หลากหลาย ครอบคลุม และแตกต่างกันไปตามแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันภายใต้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในสังคมทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ แผนกชุมชนสัมพันธ์ยังประยุกต์ใช้สื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือหลักในการทำงานเพื่อปลูกฝังค่านิยมการต่อต้านและปฏิเสธคอร์รัปชันให้กับสังคมฮ่องกงด้วย อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนภารกิจและการปฏิบัติงานของแผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department) นี้ อยู่ภายใต้ การปฏิบัติงานของแผนกงานหลักจำนวน 2 แผนก ซึ่งแต่ละแผนกจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ช่วยผู้อำนวยการแผนก (Deputy Director) ซึ่งแต่ละแผนกมีผู้ช่วยผู้อำนวยการแผนก แผนกละ 1 คน โดยผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการแผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department) นี้ อยู่ในอำนาจของผู้ผู้อำนวยการแผนก (Director) โดยบทบาทหน้าที่หลักของแผนกงานทั้ง 2 แผนกนั้นจะแตกต่างกันไป โดยแผนกงานที่ 1 นั้น จะมีบทบาทหลักในการเผยแพร่แนวคิดและข้อมูลข่าวสารด้านการต่อต้านคอร์รัปชันผ่านสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ในสังคม ตลอดจนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมจริยธรรมในการประกอบธุรกิจให้เกิดขึ้นในสังคม รวมถึงหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับแผ่นดินใหญ่ (mainland) และความสัมพันธ์ในระดับนานาชาติ ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการจัดประชุมเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับคุณธรรมการทำงานในหน่วยงานภาครัฐ (public sector integrity) มากกว่า 690 ครั้งต่อปี รวมถึงมีการจัดตั้งศูนย์การพัฒนาจริยธรรมทางเศรษฐกิจแห่งฮ่องกง (Hong Kong Business Ethics Development Centre) ที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมในการประกอบธุรกิจมาตั้งแต่ปี 1995 ด้วย ซึ่งศูนย์การพัฒนาจริยธรรม ฯ นี้ อยู่ภายใต้การบริหารงานโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาจริยธรรมทางธุรกิจ (Hong Kong Business Ethics Development Advisory Committee :BEDAC) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการหอการค้าสำคัญ 10 แห่งในฮ่องกง ส่วนแผนกงานที่ 2 นั้น จะมีบทบาทหลักในการปฏิบัติงานด้านการให้การศึกษา ถ่ายทอดแนวคิดและองค์ความรู้ด้านการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างใกล้ชิดในระดับท้องถิ่นและชุมชนต่าง ๆ ผ่านการจัดกิจกรรมทางการศึกษาและโครงการในระดับท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างความร่วมมือในระดับชุมชน และท้องถิ่นในการช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) เพื่อปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) ได้มีการจัดตั้ง “สมาคม ICAC” หรือ “ICAC Club” ขึ้น เพื่อสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่นที่เมืองชาวฮ่องกงทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนฮ่องกงสามารถสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมได้ เพียงแค่มียุมากกว่า 12 ปี ก็สามารถสมัครเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในสังคมฮ่องกงได้ โดย ICAC Club นี้จัดตั้งมาตั้งแต่ปี 1997 และมีเว็บไซต์ในการดำเนินงานอย่างเป็นทางการและจริงจังกด้วย ปัจจุบันมีสมาชิกที่ปฏิบัติงานร่วมกับ ICAC Club มากกว่า 2,000 คน (ICAC Club, 2016) ซึ่งความรับผิดชอบและบทบาทหลักของสมาชิกในสมาคมนี้ คือ การช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) สนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชัน เป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านคอร์รัปชัน รวมถึงเป็นเครือข่ายในการรายงานเหตุการณ์

หรือพฤติกรรมททุจริตคอร์รัปชันในฮ่องกงด้วย ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ในชีวิตประจำวัน การติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐ หรือการทุจริตในภาคเอกชน เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติงานของกลุ่ม ICAC Club นี้ เป็นเพียงผลงานส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้ความรับผิดชอบและความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานของแผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department) เท่านั้น ยังมีงานด้านอื่น ๆ ที่ดำเนินงานภายใต้สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional Offices) ที่กระจายตัวกันอยู่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในฮ่องกงด้วย ปัจจุบันมีสำนักงานส่วนภูมิภาคในฮ่องกงทั้งหมด 7 แห่ง ซึ่งปฏิบัติงานทั้งในการให้การศึกษาอย่างใกล้ชิดในเชิงพื้นที่ระดับท้องถิ่น การรับเรื่องร้องทุกข์และข้อกล่าวหาด้านคอร์รัปชัน การจัดการปัญหาและตอบข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือความผิดฐานทุจริตให้กับประชาชน ข้าราชการ และภาคเอกชนในพื้นที่ รวมถึงทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานการทำงานระหว่างคณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) กับองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานส่วนภูมิภาคเพื่อประสานความร่วมมือในการดำเนินโครงการหรือปฏิบัติงานเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันอย่างเต็มรูปแบบในระดับพื้นที่และท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับโครงสร้างการปฏิบัติงานของแผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department) ตามที่ได้นำเสนอมาข้างต้นให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นนั้น สามารถศึกษารายละเอียดได้ในแผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 5. โครงสร้างการปฏิบัติงานของแผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department)



ปรับปรุงจาก : *Independent Commission Against Corruption (2017f)*

### บทที่ 3

## แนวคิดในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ ถือเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีมาตรการและกลไกในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงยังมีเครื่องมือหรือระบบประเมินการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่สามารถใช้เป็นกลไกในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจากผลการประเมินระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ล่าสุดในปี 2016 นั้น พบว่าประเทศเกาหลีใต้ถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 52 ของโลก จากทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก (Transparency International, 2017) ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศเกาหลีใต้นั้น ถือเป็นประเทศที่มีระดับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต่ำอีกประเทศหนึ่งเมื่อเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งเป็นรองเพียงแค่ สิงคโปร์ ออสเตรเลีย ไต้หวัน ฮังการี ญี่ปุ่น และบรูไน เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศเกาหลีใต้ที่ผ่านมาในอดีต เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของผลการประเมินและจัดอันดับย้อนหลัง 10 ปี ระหว่างปี 2007-2016 แล้ว จะพบว่าในตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ผลสัมฤทธิ์หรือความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากความพยายามในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของเกาหลีใต้นั้น มีทิศทางหรือแนวโน้มในการปฏิบัติงานที่ประสบความสำเร็จมากพอสมควร ดังจะเห็นได้จากผลการจัดอันดับ 10 ปี ย้อนหลังที่ปรากฏในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 3. ผลการจัดอันดับและการประเมินระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศเกาหลีใต้ 10 ปี ย้อนหลัง ระหว่าง 2007-2018

ปี	อันดับที่ได้	ประเทศที่ประเมินทั้งหมดทั่วโลก
2007	43	180
2008	40	180
2009	39	180
2010	39	178
2011	43	183
2012	45	176
2013	46	177
2014	43	175
2015	37	168
2016	52	176
2017	51	180
2018	45	180

ปรับปรุงจาก : *Transparency International (2008-2019)*

อย่างไรก็ตาม สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้นั้น มาจากการมีระบบและกลไกในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ ในประเทศเกาหลีใต้ยังได้มีการพัฒนา "ระบบประเมิน" ที่มีลักษณะเป็นแบบคู่ขนาน (dual-assessment system) เพื่อใช้เป็นกลไกและเครื่องมือหลักในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการของเกาหลีใต้ด้วย ได้แก่ ระบบประเมินคุณธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) และระบบการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Initiative Assessment: AIA) อย่างไรก็ตาม กว่าที่ประเทศเกาหลีใต้จะสามารถสร้างระบบและกลไกที่ใช้ในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมาจนถึงทุกวันนี้ ในอดีตเกาหลีใต้ก็เคยประสบกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังคริสต์ศตวรรษ ที่ 16 เกาหลีใต้มีระบบราชการของเกาหลีใต้ประสบกับปัญหาทุจริตและการแบ่งพรรคแบ่งพวกในระบบราชการเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนเองอย่างหนัก (nepotism) มาตรการที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันก็ไม่สามารถจัดการกับการทุจริตในระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Quah, 2003) ถึงขนาดมีการกล่าวหาว่าสาเหตุที่ทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐไร้ประสิทธิภาพกระทั่งนำไปสู่วิกฤติทางการเงินในปี 1997 ของประเทศเกาหลีใต้ (วิกฤติเศรษฐกิจเอเชีย) นั้น มาจาก "ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่ฝังรากลึกในเกาหลีใต้" (Jun & Park, 2001) โดยในอดีตนั้น ถึงขนาดมีการเปรียบเปรยว่า "ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันคือมะเร็งร้ายที่กัดกินสังคมเกาหลีใต้" เนื่องจาก มีปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในทุกระดับของระบบราชการในประเทศเกาหลีใต้นับตั้งแต่ข้าราชการระดับสูงจนถึงระดับต่ำสุดในองค์กร โดยเฉพาะพนักงานรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีและหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายภาษีต่าง ๆ ซึ่งจะสามารถพบเห็นข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันได้ในหน้าหนังสือพิมพ์เป็นประจำ (Jun & Park, 2001) อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการของเกาหลีใต้เกิดขึ้นอย่างจริงจังในรัฐบาลขอประธานาธิบดีปาร์คจุงฮี (Park Chung Hee) ซึ่งเข้ารับตำแหน่งในปี 1961 ได้เริ่มเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดการกับการทุจริตในระบบราชการอย่างจริงจัง จึงทำให้ปี 1963 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อต่อต้านและจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน นั่นคือ คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีและการปฏิบัติงานของภาครัฐ (Board of Audit and Inspection : BAI) โดยเป็นการควบรวมระหว่าง คณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Board of Audit) และคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Commission of Inspection) โดยคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีและการปฏิบัติงานของภาครัฐ (Board of Audit and Inspection : BAI) นี้ มีหน้าที่หลัก 3 ด้าน ได้แก่ 1.) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐและการปฏิบัติงานของข้าราชการ 2.) ตรวจสอบบัญชีทางการเงินและการบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานราชการ ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรของรัฐประเภทอื่น ๆ ที่ใช้งบประมาณของรัฐในการลงทุนเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ 3.) ให้การรับรองงบประมาณของรัฐ รายได้ และรายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน (Quah, 2003) ซึ่งถือได้ว่าคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (BAI)

นี่ เป็นหน่วยงานที่เป็นทางการหน่วยงานแรกซึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการของเกาหลีใต้ ก่อนที่ภายหลังในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีคิม ในปี 1998 จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Committee) และมีการร่างกฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Law) เพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังและเข้มข้น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาทุจริตในระบบราชการ รวมถึงยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Reform Committee) เพื่อแก้ไขปรับปรุง และยกเลิกกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันด้วย (Quah, 2003; 2007b) อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันถือเป็น "เงื่อนไขสำคัญ" ที่ทำให้การจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันไม่ว่าจะเป็นตามแบบฉบับของสิงคโปร์ (Singapore's Model) และตามแบบฉบับของเกาหลีใต้ (South Korea's Model) ประสบความสำเร็จ ซึ่งลักษณะพิเศษของแนวทางในการแก้แก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของเกาหลีใต้ นี้ อยู่ในกลไกในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Mechanisms) เพราะนอกจากจะมีองค์ประกอบที่สำคัญที่มาจากความพยายามและความจริงจังของรัฐบาลแล้ว การจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในเกาหลีใต้นั้น ยังมีองค์ประกอบสำคัญทางด้านกฎหมาย (law) หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies) และมาตรการในการควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Measures) ในระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งเราจะมาพิจารณาองค์ประกอบที่เป็นกลไกในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของเกาหลีใต้เหล่านี้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของเกาหลีใต้: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACCRC)**

อย่างที่ได้นำเสนอไปข้างต้นว่า ความพยายามของรัฐบาลเกาหลีใต้ในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันนั้น เกิดขึ้นภายใต้การจัดการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีและการปฏิบัติงานของภาครัฐ (Board of Audit and Inspection: BAI) ซึ่งในอดีตถือเป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Committee) รวมถึงกฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Law) และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และมีความรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน คือ **สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACCRC)** ซึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นภายใต้ “กฎหมายการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การจัดตั้งและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Act on Anti-Corruption and The Establishment and Operation of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission)” ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ปี 2008 (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017a; 2017e; United Nations Office on

Drugs and Crime, 2011) โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) นี้ เกิดขึ้นจากการควมรวมกันของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันจำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งประเทศไทย เกาหลีใต้ (*the Ombudsman of Korea*) คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน (*Independent Commission against Corruption*) และ คณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ทางการบริหาร (*Administrative Appeals Commission*) ซึ่งผลที่ได้จากการควมรวมกันของทั้ง 3 หน่วยงานนี้ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) มีลักษณะเป็นหน่วยงานแบบ One-stop service เพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดมาจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแต่เดิมนั้น การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จะแยกกันปฏิบัติงานมีผลทำให้เกิดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ล่าช้าและยุ่งยาก ดังนั้น การควมรวมหน่วยงานทั้งสามองค์กรเหล่านี้จึงมีผลทำให้การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) นี้ มีความคล่องตัวในการบริหารงานและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017e) อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) นี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรีของเกาหลีใต้ (Prime Minister Office) ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระเหมือนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ของประเทศไทย ซึ่งหากพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่หลักของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) ในภาพรวมแล้วสามารถพิจารณาหน้าที่หลักได้เป็น 4 ด้านสำคัญ (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017b ; United Nations Office on Drugs and Crime, 2011) ได้แก่ 1.) การจัดการกับปัญหา ข้อร้องเรียน และการร้องทุกข์ของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและหน่วยงานภาครัฐ 2.) สร้างสังคมที่ใสสะอาด (clean society) โดยการป้องกันและขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการให้หมดสิ้นไป 3.) ปกป้องสิทธิของพลเมืองจากการปฏิบัติงานที่ผิดกฎหมาย การทุจริต และการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นธรรมของหน่วยงานภาครัฐผ่านระบบร้องทุกข์ทางการบริหาร (administrative appeals system) และ 4.) ให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เหมาะสมหรือระบบการทำงานที่อาจเอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่เฉพาะของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) ตามกฎหมายแล้ว สามารถแบ่งได้เป็น 21 ด้าน (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011) ดังนี้

1. จัดทำนโยบายและนำนโยบายต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของพลเมือง และต่อสู้กับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน
2. สำรวจและจัดการกับปัญหาความเดือดร้อนและความคับข้องใจของประชาชน ผ่านการให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และการปรับเปลี่ยนการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
3. ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบบริหารและการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน คณะกรรมการสิทธิพลเมืองและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน จะต้องจัดทำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงระบบบริหารและการปฏิบัติงานเหล่านั้น



4. การสืบสวนสถานการณ์ที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง ประเมินกระทบของความเดือดร้อนของประชาชนและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงระบบบริหารงานที่จัดการโดยคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน
5. จัดทำนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและจัดทำคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้กับหน่วยงานภาครัฐเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการทำงานและการจัดทำนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานราชการ
6. สํารวจและประเมินกระบวนการจัดทำนโยบายของรัฐและหน่วยงานราชการที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน
7. จัดทำแผนและการนำแผนไปสู่การปฏิบัติเพื่อสนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนในการต่อสู้กับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน
8. จัดทำความร่วมมือในการทำงานและให้การสนับสนุนภาคเอกชน บริษัทธุรกิจต่าง ๆ องค์กรเอ็นจีโอ และองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ฯ เพื่อร่วมกันดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน
9. สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในระดับนานาชาติเพื่อดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน
10. เผยแพร่ข้อมูลรายงานปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและให้คำปรึกษาในการดำเนินงานด้านการทุจริตคอร์รัปชัน
11. ปกป้องและให้รางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือรายงานเหตุการณ์ทุจริตคอร์รัปชันหรือกรณีสงสัยว่าจะมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น
12. วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันหรือความเสี่ยงของการใช้กฎหมายเพื่อเอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันต่าง ๆ
13. เก็บรวบรวมข้อมูล จัดการและวิเคราะห์ข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน
14. ให้ความเชื่อมั่นหรือความมั่นใจแก่ข้าราชการในการปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณของข้าราชการ โดยการจัดทำรายงานหรือรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของข้าราชการหรือการปฏิบัติงานที่ขัดต่อจรรยาบรรณของข้าราชการ ตลอดจนการปกป้องผู้ให้ข้อมูลหรือรายงานเรื่องราวเหล่านี้ด้วย
15. ให้คำแนะนำและคำปรึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนและความเดือดร้อนของประชาชน ตรวจสอบและแจ้งผลการปฏิบัติงานที่ประชาชนร้องเรียนมา
16. เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านระบบออนไลน์ (online citizen participation portal) และสร้างศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือศูนย์กลางการติดต่อ (call-center) ระหว่างประชาชนกับคณะกรรมการ ฯ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ประสานงาน และติดต่อสื่อสารกับคณะกรรมการ ฯ

17. ประสานงาน ให้ความช่วยเหลือ และให้ความรู้เกี่ยวกับกิจกรรมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจสอบปัญหาทุจริตคอร์รัปชันระดับท้องถิ่น

18. ใช้อำนาจตัดสินและจัดการกับกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนส่วนใหญ่ รวมถึงการสืบสวนและจัดการกับข้อร้องเรียนหรือความเดือดร้อนของภาคธุรกิจเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาและความยุ่งยากต่าง ๆ เหล่านี้

19. ใช้อำนาจจัดการกับกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ทางการบริหาร (Administrative Appeals Commission) ที่อยู่ภายใต้การกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี ตามที่กฎหมายร้องทุกข์ทางการบริหาร (Administrative Appeals Act) กำหนด

20. ใช้อำนาจจัดการกับกรณีและเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) ที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ

21. จัดการกับกรณีต่าง ๆ ตามที่นโยบายหรือทิศทางในการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนตามที่นโยบายของนายกรัฐมนตรีกำหนดและมอบให้คณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACCRC) นำไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) แล้ว จะพบว่า มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลลัพธ์หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตามนโยบายด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐอย่างครอบคลุม รวมถึงยังมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการปรับปรุงระบบการบริหารและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเอื้อต่อการปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) นั้น ก่อนข้างมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ฯ ในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งรวมแล้วมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ฯ (ACCRC) หลัก ๆ จำนวน 7 ฉบับ (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017c) ได้แก่ 1.) กฎหมายการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การจัดตั้งและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Act on Anti-Corruption and The Establishment and Operation of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ 2.) การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกฎหมายการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การจัดตั้งและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (The Enforcement Decree of the Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission) 3.) กฎหมายจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานของข้าราชการ (The Code of Conduct for Public Officials) 4.) กฎหมายว่าด้วยการปกป้องผู้ให้ข้อมูลหรือรายงานการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในองค์กร (whistleblowers) เพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ (The Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers) 5.) กฎหมายการเรียกร้องผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม

และการให้สินบน (The Improper Solicitation and Graft Act) 6.) กฎหมายการร้องทุกข์ทางการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ (Administrative Appeals Act) และ 7.) การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกฎหมายร้องทุกข์ทางการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ (Enforcement Decree of the Administrative Appeals Act)

### โครงสร้างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACCRC)

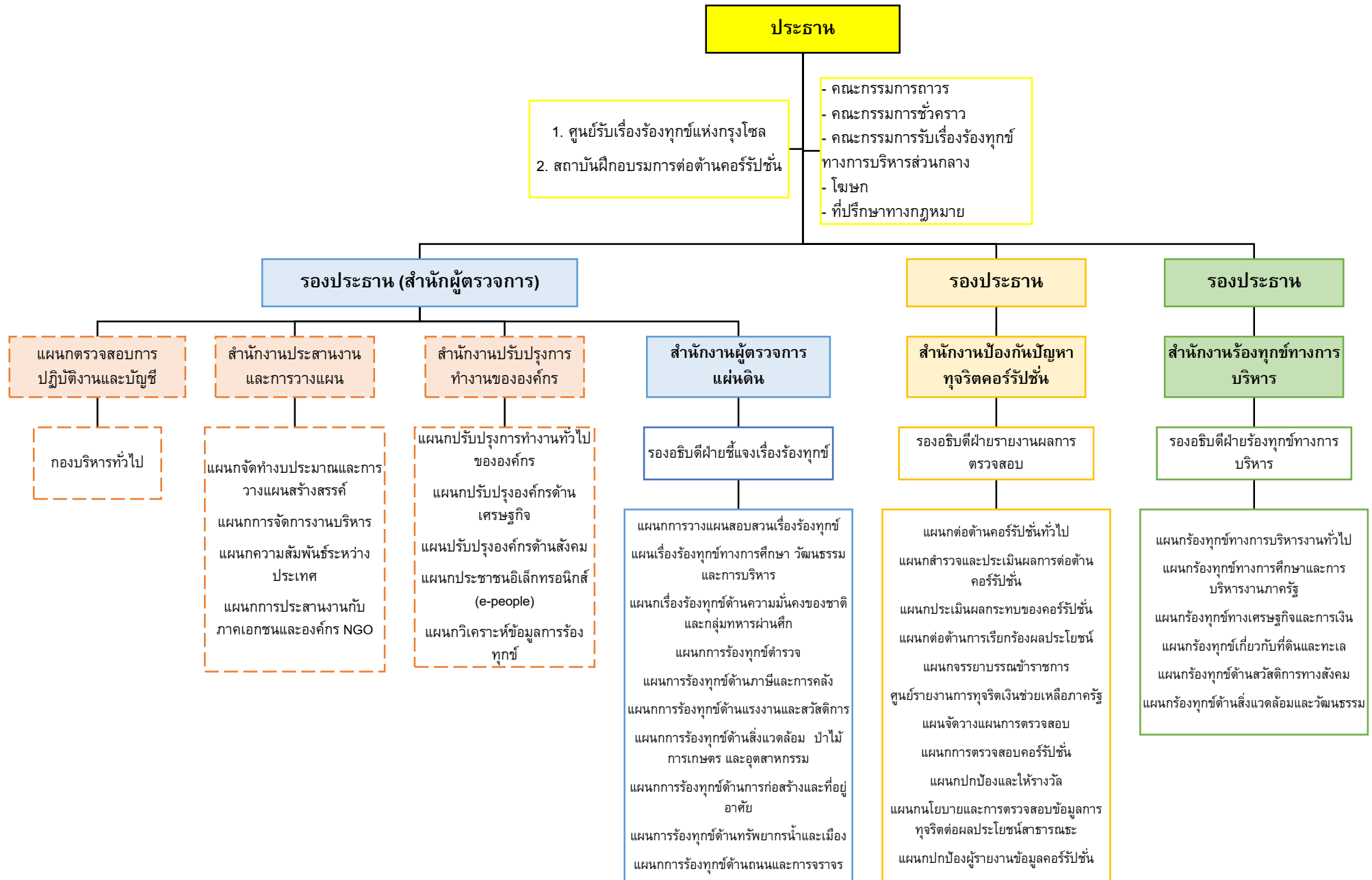
สำหรับโครงสร้างในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) นั้น กฎหมายการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การจัดตั้งและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Act on Anti-Corruption and The Establishment and Operation of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission) ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการทั้งหมด 15 คน (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017d ; United Nations Office on Drugs and Crime, 2011) ได้แก่

1. ประธานคณะกรรมการ 1 คน (ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานได้คือ ระดับรัฐมนตรี)
2. รองประธาน จำนวน 3 คน (ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองประธานได้คือ ระดับรองรัฐมนตรี)
3. คณะกรรมการถาวร (standing commissioner) จำนวน 3 คน และ
4. คณะกรรมการชั่วคราว (non-standing commissioner) จำนวน 8 คน

โดยคุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้นั้น จะต้องมีความรู้และความสามารถอันเป็นที่ยอมรับในด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันตามที่ระบุไว้ในกฎหมายซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ทั้ง 6 ข้อ (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011) ดังต่อไปนี้ 1.) บุคคลผู้ซึ่งมีตำแหน่งเป็นรองศาสตราจารย์ขึ้นไปหรือปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยมากกว่า 8 ปีขึ้นไป 2.) บุคคลที่ปฏิบัติงานเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ทนาย มากกว่า 10 ปีขึ้นไป 3.) บุคคลที่ปฏิบัติงานหรือเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป 4.) บุคคลที่ปฏิบัติงานโดยมีใบรับรองประกอบวิชาชีพสถาปนิก วิศวกร นักบัญชี ทนาย มากกว่า 10 ปีขึ้นไป 5.) บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ตรวจการในระดับท้องถิ่น (local ombudsman) มากกว่า 4 ปีขึ้นไป และ 6.) บุคคลอื่นที่มีชื่อเสียงในสังคมอันมีความรู้และประสบการณ์ทางการบริหารหรือบุคคลที่เสนอขึ้นมาจากองค์กรเอ็นจีโอ นี้จะทำหน้าที่เป็นคณะทำงานหลักในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ โดยตำแหน่งประธานคณะกรรมการ (Chairperson) และตำแหน่งรองประธาน (Vice-Chairperson) นี้ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีภายใต้การเสนอชื่อจากนายกรัฐมนตรี ส่วนตำแหน่งคณะกรรมการถาวร (standing commissioner) แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีภายใต้การเสนอชื่อจากประธานคณะกรรมการ (Chairperson) สำหรับตำแหน่งคณะกรรมการชั่วคราว (non-standing commissioner) นั้นแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีเช่นเดียวกัน ซึ่งในจำนวนคณะกรรมการชั่วคราวทั้ง 8 คนนี้มีคณะกรรมการชั่วคราวจำนวน 2 คนที่มาจากการแต่งตั้งและเสนอชื่อจากสภาแห่งชาติ (National Assembly) 1 คน และผู้พิพากษาสูงสุด (Chief Justice) ของศาลฎีกา (Supreme Court) 1 คน โดยบทบาทหน้าที่หลักของประธาน (Chairperson) และรองประธานคณะกรรมการ (vice-chairperson) จะมีบทบาทสำคัญในประเด็นทางการเมือง ส่วนคณะกรรมการถาวร (standing commissioner) จะพิจารณาเกี่ยวข้องกับ

กับประเด็นการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม สำหรับวาระในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) นั้น มีวาระในการปฏิบัติงาน 3 ปี แต่สามารถต่ออายุการทำงานใหม่อีกครั้ง (renew) หรือปฏิบัติงานต่อเนื่องได้อีกไม่เกิน 1 วาระ ซึ่งหมายความว่า บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ ฯ นั้นสามารถปฏิบัติงานต่อเนื่องกันได้ไม่เกิน 6 ปี หรือ 2 วาระ (มาตรา 16 (2) ของกฎหมายการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การจัดตั้งและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ) (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011) อย่างไรก็ตาม สำหรับในมิติของโครงสร้างทางการบริหารองค์กรและการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) นั้น แบ่งเป็น 3 สำนักงานหลัก ได้แก่ **สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman Bureau)** **สำนักงานป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Bureau)** และ **สำนักงานร้องทุกข์ทางการบริหาร (Administrative Appeals Bureau)** โดยหัวหน้าสำนักงานทั้ง 3 สำนักงานนี้คือ รองรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ฐานะรองประธานคณะกรรมการ ฯ ทั้ง 3 คน โดยสำนักงานทั้ง 3 สำนักงานนี้ มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานที่แยกออกจกกันอย่างอิสระ ซึ่งสถานภาพ อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานนั้นได้รับการรับรองตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน อีก 2 สำนักงาน ได้แก่ **ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์แห่งกรุงโซล (ACRC Seoul Complaints Center)** และ **สถาบันฝึกอบรมเพื่อการต่อต้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Training Institute)** อย่างไรก็ตาม สำหรับการบริหารงานทั่วไปภายในองค์กรนั้น เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการ (Chairperson) ในการแต่งตั้งรองประธานคณะกรรมการ (Vice-Chairperson) 1 คน จากทั้งหมด 3 คน ให้ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการของคณะกรรมการ ฯ ด้วย โดยจะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017a) ได้แก่ แผนกติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานและตรวจสอบบัญชี (Audit and Inspection Division) สำนักงานประสานงานและการวางแผน (Planning and Coordination Office) สำนักงานปรับปรุงการทำงานขององค์กร (Institutional Improvement Bureau) รวมถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman Bureau) สำนักงานป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Bureau) และสำนักงานร้องทุกข์ทางการบริหาร (Administrative Appeals Bureau) ปัจจุบันพนักงานที่ปฏิบัติงานภายใต้สังกัดของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACCRC) นี้มีจำนวนทั้งสิ้น 506 คน โดยแบ่งเป็นพนักงานที่ปฏิบัติงานในสำนักงานต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ จำนวน 468 คน และพนักงานที่ปฏิบัติงานศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์แห่งกรุงโซล (Seoul Complaints Center) 21 คน และสถาบันฝึกอบรมการต่อต้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Training Institute) 17 คน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร (personnel expense) ในปีล่าสุด (2016) จำนวน 36.056 พันล้านบาท หรือประมาณ 1,075,230,000 บาท/ปี (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017a) ซึ่งเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับโครงสร้างการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) สามารถศึกษาได้ในในแผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 6. โครงสร้างการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACCRC) ของเกาหลีใต้



## บทสรุป

### บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันในสิงคโปร์

หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของสิงคโปร์ คือ สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (*Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB*) ซึ่งศักยภาพในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาด้านคอร์รัปชันในสิงคโปร์นั้นได้รับการยอมรับในระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิภาพในงานด้านการสืบสวน (investigation) ซึ่งศักยภาพในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวน (investigation operations) ของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ของสิงคโปร์นี้ สามารถใช้เป็นต้นแบบด้านงานสืบสวน (investigative model) ให้กับหน่วยงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี (Heilbrunn, 2006) อย่างไรก็ตาม ด้วยแนวคิดและกลไกในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ปัจจุบันสิงคโปร์เป็น 1 ใน 10 ประเทศของโลกที่มีระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลก (Transparency International, 2017) และเคยได้รับการจัดอันดับให้เป็นอันดับ 1 ของประเทศที่มีปัญหาคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลกมาแล้วในปี 2010 (Transparency International, 2011) ปัจจุบันสิงคโปร์เป็น 1 ใน 2 ประเทศของภูมิภาคเอเชียที่ได้รับการจัดอันดับติด 1 ใน 10 ประเทศที่มีปัญหาคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลกจากทั้งหมดกว่า 180 ประเทศทั่วโลก โดยเป็นรองเพียงแค่ประเทศออสเตรเลียเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่ากลไกในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของสิงคโปร์นั้นมีศักยภาพที่โดดเด่นและสามารถจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านกลไกการทำงานภายใต้กลยุทธ์หลัก 5 ด้าน (Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016; Koh Teck Hin, 2017; Quah, 2007) ได้แก่ 1.) เจตนาของฝ่ายการเมืองที่ต้องการกำจัดปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจัง (Strong Political Will) ซึ่งถึงขนาดมีการกล่าวหาว่า "หนึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในสิงคโปร์ประสบความสำเร็จ คือ "ลีควานยู (Lee Kuan Yew) " (Koh Teck Hin, 2017) นายกรัฐมนตรีคนแรกของสิงคโปร์ที่กลายเป็นเสมือน "สัญลักษณ์แห่งการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน" ของประเทศ ผู้ทำให้สิงคโปร์สามารถสร้างระบบในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพมาจนถึงปัจจุบัน 2.) กฎหมายป้องกันการทุจริตและคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ (Effective Laws) 3.) ระบบศาลและการดำเนินคดีที่มีความอิสระ (Independent Judiciary) 4.) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด จริงจัง และเด็ดขาด (Effective Enforcement) และ 5.) การให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินงานของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ (Responsive Public Service) ซึ่งกลไกในการปฏิบัติงานทั้ง 5 ด้านนี้ ล้วนปฏิบัติงานอย่างเชื่อมโยงกันภายใต้ผู้ขับเคลื่อนสำคัญ คือ สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ในฐานะหน่วยปฏิบัติการและฝ่ายบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี และได้รับรองการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานอย่างอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสิงคโปร์และกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act) ที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี 1960 โดยให้อำนาจในการจับกุมและสืบสวนการกระทำผิดในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนทุกในสิงคโปร์ รวมถึงข้าราชการและพนักงานเอกชนทุกคน ตลอดจนข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี หรือข้าราชการอาวุโสของกระทรวงต่าง ๆ เพราะสำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ นี้ไม่ได้ขึ้นตรงต่อหน่วยงานใดของรัฐ

นอกจากสำนักนายกรัฐมนตรี แม้กระทั่งนายกรัฐมนตรีก็ยังคงตรวจสอบจากสำนักงานสืบสวนการทุจริต (CPIB) ด้วย (Quah, 2007) โดยในกรณีที่นายกรัฐมนตรีขัดขึ้น ปฏิเสธ หรือไม่เห็นชอบให้สำนักงานสืบสวนการทุจริต ๕ (CPIB) ทำการสืบสวนข้าราชการอาวุโส รัฐมนตรีคนใด หรือแม้แต่ตัวนายกรัฐมนตรีเอง รัฐธรรมนูญแห่งสิงคโปร์ได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการอนุมัติคำสั่งหรือใช้อำนาจแทนนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สำนักสืบสวนการทุจริต ๕ (CPIB) ตรวจสอบและสืบสวนการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะเห็นว่าการทำงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CIPB) นั้น มีความเป็นอิสระ สามารถตรวจสอบ สืบสวน และสามารถใช้อำนาจได้อย่างอิสระตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ นอกจากนี้การที่สำนักงานสืบสวนการทุจริต ๕ (CPIB) อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี (ภายใต้ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและผู้นำทางการเมืองมีความมุ่งมั่นในการกำจัดคอร์รัปชันอย่างจริงจัง) ทำให้การใช้อำนาจของสำนักงานสืบสวนการทุจริต ๕ มีอำนาจในการปฏิบัติงานได้อย่างกว้างขวางโดยไม่เกรงกลัวต่ออำนาจ (power) ทางการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพลของข้าราชการระดับสูงและกลุ่มนักการเมืองด้วย (Quah, 2007)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่หลักของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว สามารถแบ่งหน้าที่หลักออกเป็น 3 ด้าน (Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016a) ได้แก่ 1.) การรับเรื่องราวร้องทุกข์และสืบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน 2.) การสืบสวนการประพฤติหรือปฏิบัติงานโดยมิชอบ (malpractices) ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ 3.) การพิจารณาพฤติกรรมและกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการในการให้บริการสาธารณะเพื่อลดโอกาสของการเกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวน ๕ (CPIB) นั้นครอบคลุมทั้งการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การสืบสวน และการป้องกันคอร์รัปชันเชิงรุกในระบบราชการ โดยมีโครงสร้างในการปฏิบัติงานซึ่งประกอบด้วยแผนกงานหลักในองค์กรทั้งหมด 3 แผนก (Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016b) ได้แก่ *แผนกงานสืบสวน (Investigations Department)* *แผนกปฏิบัติการ (Operations Department)* และ *แผนกประสานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department)* (ดูรายละเอียดโครงสร้างการและบทบาทหน้าที่ของแต่ละแผนกเพิ่มเติมในศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และสุรียานนท์ พลสิม, 2560b) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่หลักหลักของทั้ง 3 แผนกแล้ว สามารถจำแนกประเภทของฝ่ายปฏิบัติงานได้เป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ **แผนกที่มีหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติงานหลัก** คือ **แผนกงานสืบสวน (Investigations Department)** ซึ่งแผนกนี้มีฝ่ายงานด้านการสืบสวนพิเศษหลักประกอบ 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายงานสืบสวนพิเศษภาครัฐ ฝ่ายงานสืบสวนพิเศษภาคเอกชน ฝ่ายงานสืบสวนทั่วไป และฝ่ายงานสืบสวนทางการเงิน ซึ่งด้วยเหตุที่สำนักงานสืบสวนการทุจริต ๕ (CPIB) อยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวนั้น มีผลทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนของสำนักงานสืบสวน ๕ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่เกรงกลัวต่ออำนาจของนักการเมืองและข้าราชการอาวุโสในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการทำงานในลักษณะนี้มี "เงื่อนไขสำคัญ" ที่ทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวน ๕ ของสิงคโปร์ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ จะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและเจตนาธรรมาภิบาลทางการเมืองที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ จะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองที่คำนึงถึงผลประโยชน์และความอยู่

รอดของประเทศเป็นสำคัญจึงจะทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ ที่อยู่ในสังกัดอำนาจของนายกรัฐมนตรีทำงานได้อย่างประสบความสำเร็จ เพราะ (หาก) ระบบการเมืองของสิงคโปร์เป็นระบบการเมืองที่มีเจตนาธรรมาภิบาลทางการเมืองแบบประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศในเอเชียย่อมจะทำให้สำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) ถูกใช้เป็นเครื่องมือของนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดการกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ขัดแย้งทางการเมืองได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วสิงคโปร์มี "ระบบ" ในการทำงานของภาครัฐและการเมืองที่ดี จึงทำให้จัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนแผนงานที่สองคือ **แผนกที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน** ได้แก่ แผนกประสานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department) และแผนกปฏิบัติการ (Operations Department) ซึ่งทั้งสองแผนกนี้จะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวิศวกร นักกฎหมาย นักบัญชี นักวิทยาศาสตร์ นักเทคโนโลยีผู้เชี่ยวชาญด้านซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคอื่น ๆ โดยทั้งสองแผนกนี้จะทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานทั้งในด้านองค์ความรู้ การตรวจสอบ การพิสูจน์หลักฐาน/เอกสารสำคัญ การรวบรวม ค้นหา วิเคราะห์ และสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ได้จากหลักฐานเอกสารต่าง ๆ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค เทคโนโลยี และงานที่อาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่าง ๆ สนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายสืบสวนและฝ่ายปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ แผนกที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน ภายใต้ความรับผิดชอบของแผนกประสานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department) นี้ ยังมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานภายในสำนักงานด้วย ไม่ว่าจะเป็นงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล งานด้านการเงิน การจัดทำแผนและนโยบาย รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการปฏิบัติงานภายในองค์กรด้วย

อย่างไรก็ตาม สำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) ของสิงคโปร์ เป็นหน่วยงานที่ศักยภาพสูงมากในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวน (investigation operations) (Heilbrunn, 2006) เนื่องจากมีโครงสร้างองค์กรและระบบการปฏิบัติงานที่รวมศูนย์ตัดสินใจไว้ที่สำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) เพียงหน่วยงานเดียว จึงทำให้งานเชิงปฏิบัติการไม่จำเป็นที่จะเป็นการจับกุมผู้ต้องสงสัยคดีทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งระดับใด สำนักงานสืบสวน ฯ (CPIB) ก็สามารถปฏิบัติการได้ทันที หากมีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอว่าผู้ต้องสงสัยนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งก่อนล่วงหน้า (Koh Tek Hin, 2017; Quah, 2007) นอกจากนี้ สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์ (CPIB) นี้ยังมีโครงสร้างในการทำงานที่เล็ก ไม่ซับซ้อน มีผลทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัวสูง ประกอบกับการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่สามารถใช้อำนาจในการปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ จึงทำให้การปฏิบัติงานด้านการสืบสวนของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) สามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเด็ดขาด ซึ่งในมุมมองของผู้เขียนมองว่า แนวทางการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์นี้ มีลักษณะเป็นหน่วยงานแบบกะทัดรัด (compact organization) ที่มีความคล่องตัวแต่เข้มงวด และสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างแข็งกระด้างแต่ยุติธรรม จึงทำให้สามารถจัดการกับการปัญหาคอร์รัปชันในภาคการเมืองและระบบราชการของสิงคโปร์ได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถพัฒนาระบบราชการและสร้างระบบ



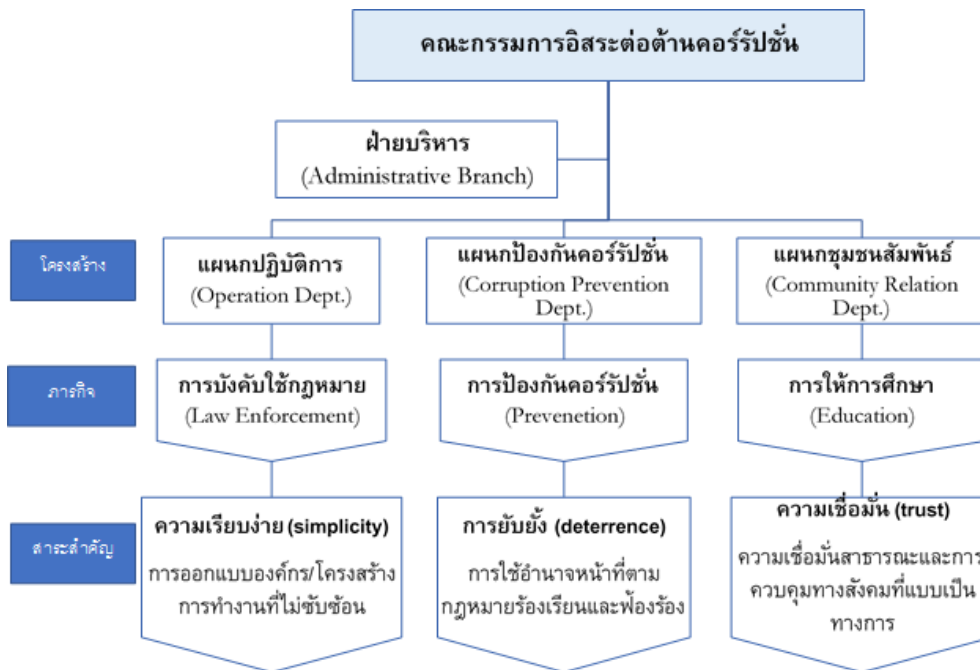
การเมืองให้เป็นกลไกการทำงานเพื่อประเทศได้อย่างแท้จริง กระจกสามารถสร้างความเชื่อมั่นในระบบการทำงานของภาครัฐและฝ่ายการเมืองให้กับประชาชนชาวสิงคโปร์ได้อย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีลี เซียนลุง (Lee Hsien Loong, 2015) ในการประชุม "คุณธรรมในทางปฏิบัติ : คุณค่าของการให้บริการสาธารณะ" เมื่อเดือนมกราคม ปี 2015 ที่ว่า "...เหตุผลสำคัญอย่างหนึ่งว่าทำไมการทำงานของภาครัฐจึงทำแต่สิ่งที่ดี ๆ ให้กับสิงคโปร์มาโดยตลอด นั่นก็เพราะว่า ตัวท่านเอง (ข้าราชการ) รู้สึกสนุกกับความเชื่อมั่นที่ชาวสิงคโปร์ที่มีต่อพวกท่านทุกคน... พวกเราเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของภาครัฐที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ และพวกเราก็เชื่อมั่นต่อทำงานของภาครัฐที่ทำงานด้วยคุณธรรมและยึดมั่นต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสิงคโปร์มาโดยตลอด..."

**บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันในฮ่องกง**

แนวคิดในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในฮ่องกงเป็นกรณีศึกษาหนึ่งที่ได้รับการยอมรับว่ามีแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถใช้เป็นต้นแบบระดับสากล (universal model) ให้กับหน่วยงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ได้ (Quah, 2007; Heilbrunn, 2006) เนื่องจากมีแนวทางในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่มีความโดดเด่นครอบคลุมทั้งในด้านการสืบสวน การป้องกัน การให้การศึกษาและมีปฏิสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่น โดยศักยภาพในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของฮ่องกงนั้นเป็นรองเพียงแค่ 2 ประเทศ ในภูมิภาคเอเชียเท่านั้น คือ สิงคโปร์ และออสเตรเลีย ดังจะเห็นได้จากผลการจัดอันดับปัญหาคอร์รัปชันโดยองค์กรความโปร่งใสสากลล่าสุด ในปี 2016 พบว่าฮ่องกงติดอันดับ 1 ใน 15 ประเทศที่มีระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลก โดยได้รับการจัดให้อยู่ในอันดับที่ 15 จากทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก (Transparency International, 2017) เมื่อเทียบในภูมิภาคเดียวกันฮ่องกงเป็นรองเพียงแค่สิงคโปร์กับออสเตรเลียเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้ฮ่องกงสามารถจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น คือ "ความเรียบง่ายไม่ซับซ้อน" ของกลไกการทำงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน นั่นคือ กลไกทางด้านกฎหมาย และการออกแบบโครงสร้างในการปฏิบัติงานของ **คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption : ICAC)** ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรงในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชนในฮ่องกง โดยในอดีตคณะกรรมการอิสระ (ICAC) นี้ มีฐานะเป็นเพียงฝ่ายงานหรือสำนักงานหนึ่ง นั่นคือ สำนักงานต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Office: ACO) ในของสำนักงานตำรวจ (Police Force) (Government of Hong Kong, 2016) ซึ่งไม่สามารถทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานต่อต้านคอร์รัปชัน (ACO) เป็นไปอย่างอิสระและมีประสิทธิภาพได้ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) ขึ้น ในปี 1974 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งขึ้นตรงต่อสำนักงานผู้บริหารสูงสุดแห่งเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง (The Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region) และมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างอิสระซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption Ordinance) กฎหมายการทุจริตและการกระทำความผิดในการเลือกตั้ง (Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance) และกฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance :POBO) โดยกฎหมาย 3 ฉบับนี้ คือกฎหมายหลักที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ

อิสระ ๙ (ICAC) ในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในฮ่องกงได้อย่างเต็มที่ และเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการป้องกันปัญหาคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชนของฮ่องกงด้วย (Independent Commission Against Corruption, 2017b; Hong Kong e-Legislation, 2017 & 2016 & 2008; Government of Hong Kong, 2016) อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวทางในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระ ๙ (ICAC) ของฮ่องกงที่มีความโดดเด่นและได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การทำงานภายใต้ “กลยุทธ์หอก 3 แฉก” (Three-Pronged Strategy) (Hsieh, 2017; Quah, 2011; Gorta, 2006) ได้แก่ หอกด้านการบังคับใช้กฎหมาย (*law enforcement*) หอกด้านการป้องกันคอร์รัปชัน (*prevention*) และหอกด้านการให้การศึกษา (*education*) โดยการดำเนินงานตามกลยุทธ์หอก 3 แฉกนี้ อยู่ภายใต้การออกแบบโครงสร้างในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) ที่ประกอบด้วยแผนงานหลัก 3 แผนก ได้แก่ 1.) แผนกปฏิบัติการ (*Operation Department*) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายและปฏิบัติงานด้านการสืบสวน จับกุม และงานฝ่ายปฏิบัติการด้านอื่น ๆ 2.) แผนกป้องกันคอร์รัปชัน (*Corruption Prevention Department*) มีหน้าที่หลักในการยับยั้ง ควบคุม และป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน ปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้มีโอกาสเกิดคอร์รัปชันได้น้อยที่สุด ตลอดจนให้บริการด้านคำปรึกษาเกี่ยวกับการป้องกันคอร์รัปชันให้กับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และ 3.) แผนกชุมชนสัมพันธ์ (*Community Relations Department*) มีหน้าที่หลักในการให้การศึกษา การสร้างเครือข่ายปฏิบัติงานต่อต้านคอร์รัปชันเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ปัจจุบันมีเครือข่ายในการปฏิบัติงานระดับท้องถิ่นมากกว่า 2,000 คน ผ่านสมาคม ICAC (ICAC Club, 2016) นอกจากนี้ยังมีการประยุกต์ใช้สื่อประเภทต่าง ๆ เพื่อปลูกฝังค่านิยมต่อต้านและปฏิเสธการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย มีทั้งรายการโทรทัศน์ ICAC channel มีโครงการด้านการศึกษา ICAC moral education และ โครงการ iTeen เป็นต้น ซึ่งสื่อต่าง ๆ เหล่านี้สามารถปลูกฝังค่านิยมและให้การศึกษาด้านการต่อต้านคอร์รัปชันได้อย่างครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กนักเรียนและเยาวชน ซึ่งมีการพัฒนาสื่อในรูปแบบการ์ตูนแอนิเมชันด้านการต่อต้านคอร์รัปชันถ่ายทอดให้กับนักเรียนในระดับอนุบาล รวมถึงการจัดทำค่าย iTeen camp และเว็บไซต์ iTeen เผยแพร่การ์ตูนต่อต้านคอร์รัปชันและกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชันของเยาวชนด้วย

## แผนภาพที่ 7. โครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันภายใต้กลยุทธ์หอก 3 แฉก



### บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในเกาหลีใต้

แนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของเกาหลีใต้ นั้น ถือว่ามีประสิทธิภาพมากพอสมควรเมื่อเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งแม้ว่าเมื่อจะเทียบกับศักยภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ของสิงคโปร์และคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) ของฮ่องกงแล้วจะค่อนข้างเห็นความแตกต่างในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากผลการประเมินระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรความโปร่งใสสากลล่าสุดในปี 2016 ซึ่งประเทศเกาหลีใต้ถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 52 ของโลก จากทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก (Transparency International, 2017) ซึ่งเมื่อเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียแล้ว ศักยภาพในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของเกาหลีใต้เป็นรองเพียงแค่ออสเตรเลีย สิงคโปร์ ฮ่องกง ญี่ปุ่น และบรูไนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เกาหลีใต้ยังถือเป็นกลุ่มประเทศที่มีระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่ำอีกประเทศหนึ่งของโลกอยู่ นอกจากนี้แนวทางในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) ของเกาหลีใต้ นั้น ยังถูกนำมาใช้เป็นต้นแบบในการดำเนินงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันในประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม ในอดีตนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACRC) นี้ไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างครอบคลุมในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน แต่เกิดขึ้นมาจากความพยายามของรัฐบาลสมัยประธานาธิบดีปาร์คจุงฮี (Park Chung Hee) ที่ต้องการจะจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันซึ่งได้กลายเป็นวัฒนธรรมฝังรากลึกลงไปในสังคมของเกาหลีใต้มาอย่างยาวนานให้หมดสิ้นไป ในปี 1963 รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน นั่นคือ คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีและการปฏิบัติงานของภาครัฐ (Board of Audit and Inspection:

**BAI**) โดยเป็นการควมรวมระหว่างคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Board of Audit) และคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Commission of Inspection) (Quah, 2003) ก่อนที่ภายหลังในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีคิม ในปี 1998 จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Committee) และมีการร่างกฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Law) เพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังและเข้มข้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันคือ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACRC) ซึ่งเพิ่งจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ปี 2008 (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017a; 2017c; United Nations Office on Drugs and Crime, 2011) โดยเกิดขึ้นจากการควมรวมหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการต่อต้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชันจำนวน 3 หน่วยงานซึ่งปฏิบัติงานแต่เดิมมาก่อนอยู่แล้ว ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งประเทศเกาหลีใต้ (*the Ombudsman of Korea*) คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน (*Independent Commission against Corruption*) และ คณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ทางการบริหาร (*Administrative Appeals Commission*) ซึ่งผลที่ได้จากการควมรวมกันของทั้ง 3 หน่วยงานนี้ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACCRC) มีลักษณะเป็นหน่วยงานแบบ One-stop service เพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันและความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดมาจากการปฏิบัติงานโดยมิชอบของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแต่เดิมนั้นการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เหล่านี้จะแยกกันปฏิบัติงานมีผลทำให้เกิดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ล่าช้า หลายขั้นตอน และยุ่งยาก (ซึ่งเอื้อต่อการคอร์รัปชันเรียกผลประโยชน์ของข้าราชการ) ดังนั้น การควมรวมหน่วยงานทั้งสามองค์กรเหล่านี้จึงมีผลทำให้การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACCRC) มีความคล่องตัวในการบริหารงานและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017c) อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACRC) นี้ มีอำนาจในการปฏิบัติงานได้อย่างอิสระภายใต้การรับรองการใช้อำนาจตาม “กฎหมายการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การจัดตั้งและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Act on Anti-Corruption and The Establishment and Operation of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission)” และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรีของเกาหลีใต้ (Prime Minister Office) โดยตรง

อย่างไรก็ตาม สำหรับบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACCRC) นี้ มีหน้าที่หลัก 4 ด้านสำคัญ (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017b ; United Nations Office on Drugs and Crime, 2011) ได้แก่ 1.) การจัดการกับปัญหา ข้อร้องเรียน และการร้องทุกข์ของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานโดยมิชอบของข้าราชการและหน่วยงานภาครัฐ 2.) สร้างสังคมที่ใสสะอาด (clean society) โดยการป้องกันและขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการให้หมดสิ้นไป 3.) ปกป้องสิทธิของพลเมืองจากการปฏิบัติงานที่ผิดกฎหมาย การทุจริต และการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นธรรมของหน่วยงานภาครัฐผ่านระบบร้องทุกข์ทางการบริหาร (administrative appeals system) และ 4.) ให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เหมาะสมหรือระบบการทำงานที่อาจเอื้อให้เกิดการ

ทุจริตคอร์รัปชันและความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่านอกจากงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันแล้ว บทบาทที่สำคัญและโดดเด่นอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ งานด้านการปกป้องผลประโยชน์และสิทธิของพลเมืองเกาหลีใต้ ที่อาจได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานโดยมิชอบของระบบราชการและองค์กรภาคเอกชน ด้วย นอกจากนี้ สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและต่อต้านคอร์รัปชันแห่งชาติ (ACRC) นี้ ยังมีความโดดเด่นในด้านของโครงสร้างคณะกรรมการด้วยซึ่งมีทั้งหมด 15 คน (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017b ; United Nations Office on Drugs and Crime, 2011) ได้แก่ ประธานคณะกรรมการ 1 คน (ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานได้คือ ระดับรัฐมนตรี) รองประธาน จำนวน 3 คน (ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองประธานได้คือ ระดับรองรัฐมนตรี) คณะกรรมการถาวร (standing commissioner) จำนวน 3 คน และคณะกรรมการชั่วคราว (non-standing commissioner) จำนวน 8 คน ซึ่งจากการกำหนดโครงสร้างคุณสมบัติของคณะกรรมการข้างต้นทำให้เราสามารถแบ่งคณะกรรมการหลักออกเป็น 4 ฝ่ายสำคัญ คือ กลุ่มฝ่ายการเมือง (ประธาน/รองประธาน) กลุ่มข้าราชการระดับสูง (คณะกรรมการถาวร) ผู้พิพากษาศาลและกลุ่มผู้มีความเชี่ยวชาญด้านงานคอร์รัปชัน (คณะกรรมการชั่วคราว) ดังนั้น คณะกรรมการกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จึงมีความสามารถใช้อำนาจ (power) และบทบาทหน้าที่ (authority) ในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทั้งในฝ่ายการเมืองและระบบข้าราชการได้อย่างจริงจัง โดยคณะกรรมการทั้ง 15 คนนี้ มีวาระในการปฏิบัติงาน 3 ปี/วาระ และสามารถอยู่ต่อเนืองกันได้ไม่เกิน 2 วาระ รวม 6 ปี (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011; ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และสุรียานนท์ พลสมิ, 2560a) อย่างไรก็ตาม สำหรับในมิติของโครงสร้างการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACRC) นั้น แบ่งเป็น 3 สำนักงานหลัก ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman Bureau) สำนักงานป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Bureau) และสำนักงานร้องทุกข์ทางการบริหาร (Administrative Appeals Bureau) โดยหัวหน้าสำนักงานทั้ง 3 สำนักงานคือ รองประธานคณะกรรมการ ฯ ทั้ง 3 คน โดยสำนักงานทั้ง 3 สำนักงานนี้ มีการปฏิบัติงานที่แยกออกจากกันอย่างอิสระ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานในสังกัดอีก 2 สถาบัน คือ ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์แห่งกรุงโซล (ACRC Seoul Complaints Center) และ สถาบันฝึกอบรมเพื่อการต่อต้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Training Institute) รวมถึงยังมี ฝ่ายปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบและป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่นด้วย นั่นคือ ผู้ตรวจการระดับท้องถิ่น (local ombudsman) อย่างไรก็ตาม ความโดดเด่นของแนวคิดในการปฏิบัติงานด้านการ "ควบคุม" และ "ป้องกัน" ปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการตามแนวทางของเกาหลีใต้ นั้น อยู่ที่การพัฒนา "เครื่องมือ" เพื่อใช้เป็นกลไกในการควบคุมปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการ ได้แก่ ระบบประเมินคุณธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) และระบบการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Initiative Assessment: AIA) ซึ่งระบบประเมิน 2 ประเภทนี้เป็นระบบการประเมินแบบคู่ขนาน (dual assessment system) ในหน่วยงานภาครัฐซึ่งช่วยอุดช่องว่างหรือจุดอ่อนในการประเมินของแต่ละประเภทเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐได้เป็นอย่างดี (ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และสุรียานนท์ พลสมิ, 2560b) ซึ่งปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ศึกษาและนำเอาแนวคิดระบบ

ประเมินคุณธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) ระบบเดียวของเกาหลีใต้ มาใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ซึ่งศึกษามาตั้งแต่ปี 2552 แล้วเริ่มใช้ระบบประเมินอย่างเป็นทางการในหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2558

### บทสรุป (Conclusion)

จะเห็นได้ว่าแนวคิดและแนวทางในการทำงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของทั้ง 3 ประเทศ มีความโดดเด่นและมีแนวทางการปฏิบัติงานที่ต่างกัน ดังเช่นกรณีของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ของฮ่องกง ซึ่งมีกลยุทธ์ในการทำงานแบบหอก 3 แฉก ผ่านการออกแบบโครงสร้างการปฏิบัติงานที่เรียบง่ายไม่ซับซ้อน มีทิศทางในการทำงานที่ชัดเจนทั้งในด้านการสืบสวน ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายงานสนับสนุน รวมถึงฝ่ายงานให้การศึกษาเพื่อปลูกฝังค่านิยมต่อต้านและปฏิเสธคอร์รัปชันอย่างใกล้ชิดในระดับท้องถิ่น ทั้งยังให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้สื่อมวลชนอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพด้วย เช่น รายการทีวี ICAC Chanel มีเว็บไซต์ปลูกฝังค่านิยมและดำเนินงานถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านคอร์รัปชันที่หลากหลาย เช่น iTeen และ ICAC moral education เป็นต้น ตลอดจนยังมีเครือข่ายการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น (ICAC Club) ซึ่งเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สำคัญในการปลูกฝังค่านิยมในการต่อต้านคอร์รัปชันให้กับประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นด้วย ในส่วนของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการต่อต้านคอร์รัปชัน (ACRC) ของเกาหลีใต้นั้น มีการรวบรวมหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันมาไว้เป็นหน่วยงานเดียวที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันแบบครบวงจร (one stop services) และโครงสร้างของคณะกรรมการนั้นสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตในภาคการเมืองและระบบราชการได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากผู้มีบทบาทสำคัญหรือผู้นำในภาคการเมือง ศาลข้าราชการระดับสูง และผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก ตลอดจนยังมีความโดดเด่นในเรื่องของการพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้เป็นกลไกในการควบคุมและป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ ด้วยระบบประเมินแบบคู่ขนาน (dual assessment system) 2 ระบบ ได้แก่ ระบบประเมินคุณธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) และระบบการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Initiative Assessment: AIA) รวมถึงยังมีคณะทำงานที่ปฏิบัติงานด้านการควบคุมและป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่น อย่างผู้ตรวจการท้องถิ่น (local ombudsman) ด้วย นอกจากนี้ ศักยภาพที่โดดเด่นของเกาหลีใต้ในด้านเทคโนโลยีนั้นยังถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นอย่างดีอีกด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการ e-People ที่ให้ประชาชนร้องเรียน ร้องทุกข์ รายงานเหตุทุจริต และมีส่วนร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชันได้อย่างครบวงจร อย่างไรก็ตาม นอกจากงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาคอร์รัปชันแล้ว ในเกาหลีใต้ยังให้ความสำคัญกับการปกป้องผลประโยชน์และคุ้มครองสิทธิของประชาชนในมิติต่างอย่างครอบคลุมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนที่อาจเกิดมาจากความเสียหายในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ สำหรับสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ของสิงคโปร์ นั้น มีศักยภาพที่โดดเด่นในด้านงานสืบสวน ความ

เข้มงวดและความแข็งแกร่งในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม รวมถึงยังมีความโดดเด่นในเรื่องของ "ระบบในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน" นั่นคือ เจตนาของฝ่ายการเมืองที่มีความมุ่งมั่นในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันอย่างเต็มที่ ความอิสระของระบบศาล การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด หน่วยงานภาครัฐสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และความอิสระในการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ที่มีความอิสระในการปฏิบัติงานสูง ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยตรงจากกฎหมายป้องกันคอร์รัปชัน (PCA) และรัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ให้อำนาจตรวจสอบและสืบสวนนักการเมืองหรือข้าราชการได้ทุกคนและทุกระดับ แม้กระทั่งตัวนายกรัฐมนตรีเองที่เป็นต้นสังกัดของสำนักงานสืบสวนการทุจริต ๙ (CPIB) ด้วย

อย่างไรก็ตาม สรุปในภาพรวมแล้ว บทบาทและแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน (ACA) ทั้ง 3 ประเทศเหล่านี้ มีรูปแบบในการทำงานที่คล้ายกัน 6 ประการ ได้แก่ 1.) การมีเครือข่ายในการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ได้แก่ ICAC Club และ iTeen Camp ของฮ่องกง และ ผู้ตรวจการท้องถิ่น ของเกาหลีใต้ และสำนักงานส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่นกระจายตัวครอบคลุมทุกท้องถิ่นในฮ่องกง 2.) การมีโครงสร้างในการปฏิบัติงานขององค์กรที่เรียบง่ายไม่ซับซ้อน ซึ่งสามารถจำแนกเป็นฝ่ายงานหลัก 2 ฝ่าย ได้แก่ 1.) หน่วยปฏิบัติการหลัก หรือฝ่ายงานที่ทำหน้าที่ในการสืบสวน บังคับใช้กฎหมาย และการปฏิบัติงานเชิงรุกด้านการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันเชิงปฏิบัติในด้านต่าง ๆ กับ 2.) หน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น หน่วยปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันเชิงรุก หน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านเทคนิค หน่วยงานด้านการวิเคราะห์เอกสาร หลักฐาน องค์กรความรู้ บัญชีนิติเวช (forensic accounting) การสืบหา และตรวจสอบหลักฐานและข้อมูลซ่อนเร้นต่าง ๆ รวมถึงงานที่อาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนกับการทำงานของหน่วยปฏิบัติการหลัก 3.) การประยุกต์ใช้สื่อมวลชนและเทคโนโลยีในการปฏิบัติงานเพื่อปลูกฝังค่านิยมต่อต้านคอร์รัปชันและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการคอร์รัปชันในสังคม เช่น e-People ของเกาหลีใต้ e-Complaint for Corrupt Conduct ของสิงคโปร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีถึงรายการผ่านสื่อโทรทัศน์อย่าง ICAC Channels รวมถึงโครงการ iTeen ในการใช้สื่อออนไลน์ทั้งเว็บไซต์และสังคมออนไลน์เผยแพร่องค์ความรู้ในแบบการ์ตูนเพื่อปลูกฝังแนวคิดต่อต้านคอร์รัปชันให้กับนักเรียนและเยาวชน รวมถึงมีการประยุกต์ใช้สื่อสังคมออนไลน์ทุกประเภทและทุกแนวทางเพื่อเข้าถึงประชาชนในทุกกลุ่มอาชีพและทุกวัยในฮ่องกง 4.) การมีสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การศึกษากับปลูกฝังองค์ความรู้ แนวคิด และค่านิยมต่อต้านการคอร์รัปชันให้กับประชาชน ซึ่งอยู่ในสังกัดของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชัน (ACA) โดยตรง ทั้งในฮ่องกง เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ตลอดจนยังมีสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกอบรม (training center) เพื่อพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานเอง รวมถึงพัฒนาบุคลากรและข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและความร่วมมือในการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับนานาชาติด้วย เช่น ศูนย์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันศึกษา (Centre of Anti-Corruption Studies) ของฮ่องกง ฝ่ายงานด้านวิชาการ (intelligence division) ของสิงคโปร์ และสถาบันฝึกอบรมเพื่อการต่อต้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Training Institute) ของเกาหลีใต้ 5.) หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกัน

คอร์รัปชันทั้ง 3 ประเทศ อยู่ในสังกัดของหน่วยงานระดับสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) โดย สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ของสิงคโปร์ และคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการต่อต้านคอร์รัปชัน (ACRC) ของเกาหลีใต้ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ของฮ่องกงสังกัดผู้บริหารสูงสุดแห่งเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง 6.) รูปแบบในการปฏิบัติงานที่มีความโดดเด่นอีกอย่างหนึ่งคือแนวทางการปฏิบัติงานของเกาหลีใต้ เนื่องจากมีการพัฒนาเครื่องมือและระบบประเมิน 2 ระบบ ได้แก่ ระบบประเมินคุณธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) และระบบการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Initiative Assessment: AIA) ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกลไกในการป้องกันและควบคุมคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลายประเทศในอาเซียน เช่น เวียดนาม และประเทศไทย ได้นำมาใช้เป็นต้นแบบเพื่อพัฒนาระบบประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศของตน นอกจากนี้ในกรณีของเกาหลีใต้ยังได้มีการรวบรวมหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐจำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งประเทศเกาหลีใต้ (the Ombudsman of Korea) คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission against Corruption) และคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ทางการบริหาร (Administrative Appeals Commission) ให้กลายเป็นองค์กรเดียวกันซึ่งสามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและครบวงจรด้วย เช่นเดียวกับกรณีของสิงคโปร์และฮ่องกง ที่แต่เดิมนั้นสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ของสิงคโปร์และคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ของฮ่องกง มีฐานะเป็นเพียงกองงานหรือฝ่ายงานต่อต้านคอร์รัปชันในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเคยปฏิบัติงานร่วมกับคณะกรรมการไต่สวนพิเศษที่รัฐบาลภายใต้อาณัติของอังกฤษจัดตั้งขึ้นมา กระทั่งท้ายที่สุดไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้จนนำมาสู่ยุบเลิกหน่วยงานเหล่านี้และจัดตั้งหน่วยงานอิสระทั้ง CPIB และ ICAC ขึ้นมาโดยไม่สังกัดสำนักงานตำรวจอีกต่อไป แต่อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรง



## อ้างอิง (References)

### ภาษาไทย

ศุภวัฒน์กรวงศ์ ธนวิสุ และสุริยานนท์ พลสิม. (2560). *แนวคิดการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส และ ธรรมภิบาลในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนของต่างประเทศ*. เอกสารวิชาการประกอบการ ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและมาตรฐานการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการ ดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ปี 2560. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

### ภาษาอังกฤษ

- Gorta, A. (2006). Corruption Risk Areas and Corruption Resistance. in Sampford, C. & Shacklock, A. & Connors, C. & Galtung, F. *Measuring Corruption : Law Ethics and Governance Series*. Aldershot: Ashgate Publishing Group.
- Government of Hong Kong. (2016). *Hong Kong : The Facts of ICAC*. Hong Kong. <https://www.gov.hk/en/about/abouthk/factsheets/docs/icac.pdf> (July 5, 2017)
- Heilbrunn, J.R. (2006). Anti-Corruption Commissions in Stapenhurst, R. & Johnston, N. & Pelizzo, R. (Eds.). *The Role of Parliament in Curbing Corruption*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Hong Kong e-Legislation. (2008). *Independent Commission Against Corruption Ordinance*. Hong Kong. [https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap2041en?xpid=ID\\_1438402828558\\_001](https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap2041en?xpid=ID_1438402828558_001) (July 5, 2017)
- Hong Kong e-Legislation. (2016). *the Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance*. Hong Kong. <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap5541en> (July 5, 2017)
- Hong Kong e-Legislation. (2017). *the Prevention of Bribery Ordinance*. Hong Kong. [https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap2011en?xpid=ID\\_1438402824845\\_001](https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap2011en?xpid=ID_1438402824845_001) (July 5, 2017)
- Hsieh, Ming-Li. (2017). A Case Study: Lessons from the Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2017(6), 5-15
- ICAC Club. (2016). *About the ICAC Club*. Hong Kong Independent Commission Against Corruption. <http://www.icac.org.hk/icac/club/en/p1.html> (July 5, 2017)
- Independent Commission Against Corruption. (2016). *Annual Report 2016 Independent Commission Against Corruption, Hong Kong Special Administrative Region*. North Point, Hong Kong: ICAC Headquarters.
- Independent Commission Against Corruption. (2017a). *Organization Structure*. Hong Kong. <http://www.icac.org.hk/en/about/struct/index.html> (July 4, 2017)
- Independent Commission Against Corruption. (2017b). *Anti-corruption Laws*. Hong Kong. <http://www.icac.org.hk/en/law/law/index.html> (July 5, 2017)
- Independent Commission Against Corruption. (2017c). *Operations Department*. Hong Kong. <http://www.icac.org.hk/en/about/struct/index.html> (July 4, 2017)
- Independent Commission Against Corruption. (2017d). *Corruption Prevention Department*. Hong Kong. <http://www.icac.org.hk/en/cpd/strategy/pbc/index.html> (July 5, 2017)

- Independent Commission Against Corruption. (2017e). *Corruption Prevention Department*. Hong Kong: <http://www.icac.org.hk/en/cpd/struct/index.html> (July 4, 2017)
- Independent Commission Against Corruption. (2017f). *Community Relations Department*. Hong Kong: <http://www.icac.org.hk/en/crd/struct/index.html> (July 4, 2017)
- Jun, J.S. & M.S. Park. (2001). Crisis and Organizational Paralysis: The Lingering Problem of Korean Public Administration. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 9, 1 (March), 3-13.
- Koh Teck Hin. (2017). *National Anti-Corruption Strategy: The Singapore Experience*. United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI). [http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS\\_No86/No86\\_14VE\\_Hin1.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No86/No86_14VE_Hin1.pdf) (June 6, 2017)
- Lee Hsien Loong. (2015). Introduction. in The Corrupt Practices Investigation Bureau. *The Corrupt Practices Investigation Bureau Annual Report 2015*. Singapore: CPIB.
- Lee Kuan Yew. (2000). *From Third World to First: The Singapore Story, 1965-2000*. Singapore: Time Media Private. Ltd.
- Lethbridge, H.J. (1985). *Hard Graft in Hong Kong*. London: Oxford University Press.
- Lo, T.W. (1993). *Corruption and Politics in Hong Kong and China*. Bristol, PA: Open University Press.
- Against Corruption. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2017(6), 5-15
- Quah, J., S.T. (1982). Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of Their Anti-Corruption Strategies. *Journal of Southeast Asian Studies*, 1982(13).
- Quah, J., S.T. (2003). *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*. Singapore: Eastern University Press
- Quah, J., S.T. (2007a). *Combating Corruption Singapore-Style: Lessons for Other Asian Countries*. Maryland: Maryland Series in Contemporary Asian Studies Inc.
- Quah, J., S.T. (2007b). Anti-Corruption Agencies in Four Asia Countries: A Comparative Analysis. *International Public Management Review*, 8(2).
- Quah, J. (2010). Defining Institutional Failure: Learning From the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries. *Crime, Law, and Social Change*, 53(1), 23-54.
- Quah, J. (2011). *Curbing Corruption in the Asian Countries: An Impossible Dream*. Bingley : Emerald Group Publishing Limited.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2011). *Act on Anti-Corruption and The Establishment and Operation of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission*. Vienna: UNODC. [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2011-August-22-24/Replies to CU 2011 45/20110901 South Korea 7 English.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2011-August-22-24/Replies%20to%20CU%202011%2045/20110901_South_Korea_7_English.pdf) (July 4, 2017)
- The Anti-Corruption and Civil Rights Commission. (2017a). *Anti-Corruption and Civil Rights Commission Annual Report 2016*. Seoul: Republic of Korea.
- The Anti-Corruption and Civil Rights Commission. (2017b). *Functions*. Seoul: Republic of Korea. <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020111> (July 4, 2017)
- The Anti-Corruption and Civil Rights Commission. (2017c). *Legislation*. Soule: Republic of Korea. <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020103> (July 4, 2017)

- The Anti-Corruption and Civil Rights Commission. (2017d). *Organization*. Seoul: Republic of Korea.  
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020113> (July 4, 2017 )
- The Anti-Corruption and Civil Rights Commission. (2017e). *Background*. Seoul: Republic of Korea.  
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020110> (July 4, 2017)
- The Corrupt Practices Investigation Bureau. (2016a). *Roles & Functions*. Singapore: CPIB.  
<https://www.cpiib.gov.sg/about-cpiib/roles-and-functions> (July 6, 2017)
- The Corrupt Practices Investigation Bureau. (2016b). *Organisational Structure*. Singapore: CPIB.  
<https://www.cpiib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure> (July 6, 2017)
- Transparency International. (2017). *Corruption Perception Index 2016*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. (2016). *Corruption Perception Index 2015*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. (2015). *Corruption Perception Index 2014*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. (2014). *Corruption Perception Index 2013*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. (2013). *Corruption Perception Index 2012*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. (2012). *Corruption Perception Index 2011*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. (2011). *Corruption Perception Index 2010*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. (2010). *Corruption Perception Index 2009*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. (2009). *Corruption Perception Index 2008*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. (2008). *Corruption Perception Index 2007*. Berlin: Transparency International.

## ประวัติผู้เขียน

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์ วงศ์วนสุ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกทางด้านพัฒนาศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยได้รับทุนการศึกษาในโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.) ซึ่งใช้เวลาส่วนหนึ่งในการศึกษาและทำวิจัยในหลักสูตรปริญญาเอกที่ University of Michigan at Ann Arbor ประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกแล้ว รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์ วงศ์วนสุ ยังได้รับการคัดเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ให้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยหลังระดับปริญญาเอก (Postdoctoral Study) เพื่อทำการศึกษาวิจัยที่มหาวิทยาลัย University of Michigan at Ann Arbor ประเทศสหรัฐอเมริกาต่อเนื่องด้วย

ปัจจุบัน รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์ วงศ์วนสุ ดำรงตำแหน่งเป็นคณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น รวมถึงยังได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ ด้านความมั่นคง ของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ตลอดจนเป็นอนุกรรมการในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และด้วยความเชี่ยวชาญในการจัดการภาครัฐ สถิติประยุกต์ และการประเมินประสิทธิภาพระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐ จึงทำให้รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์ วงศ์วนสุ ได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่เริ่มระบบการประเมินอย่างเป็นทางการครั้งแรกของประเทศไทยในปี 2558 เป็นต้นมา



**ประสบการณ์การทำงาน :** รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภวัฒน์ วงศ์วนสุ เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทั้งด้านวิชาการและประสบการณ์ด้านงานบริหาร อาทิ เคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายแผนและสารสนเทศ ประจำคณะพยาบาลศาสตร์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการและรักษาการรองคณบดีฝ่ายบริหาร ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ในปี 2549 – 2555 ต่อมาดำรงตำแหน่งคณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น วาระแรก (ปี 2555 – 2559) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งคณบดีในวาระที่สอง นับตั้งแต่วันที่ 1 ก.พ. 2559 จนถึงปัจจุบัน ในระหว่างดำรงตำแหน่งคณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ได้รับรางวัลด้านการบริหารดีเด่น สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ติดต่อกัน 5 ปีซ้อน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2557-2561 นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2560 ได้รับเหรียญตรามิตรภาพจากรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

**ความเชี่ยวชาญ :** การปกครองท้องถิ่น การจัดการภาครัฐ สถิติประยุกต์ การประเมินระบบบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ

## ประวัติผู้เขียน (Author)

สุริยานนท์ พลสิม สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง (เหรียญทอง) และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทในหลักสูตรนโยบายศาสตร์ (Master of Art in Policy Science) สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ที่บัณฑิตวิทยาลัยนโยบายศาสตร์ (Graduate School of Policy Science) Ritsumeikan University ณ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาโทจากรัฐบาลญี่ปุ่น (MEXT) ปัจจุบัน สุริยานนท์ พลสิม เป็นอาจารย์ประจำในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ที่วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น



### ผลงานสำคัญ

- รางวัลชนะเลิศอันดับ 1 ระดับประเทศ ในการแข่งขันตอบปัญหาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระดับปริญญาตรี ครั้งที่ 2 ประจำปี 2558 ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนศาสตร์ (NIDA)
- ได้รับการประกาศเกียรติคุณ “นักศึกษารางวัลพระราชทาน”จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ฯ ประจำปีการศึกษา 2558
- รางวัลพระราชทานเด็กและเยาวชนดีเด่นแห่งชาติ สาขาการศึกษาและวิชาการ ประจำปี 2559 จากสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร
- รางวัลพระราชทานเยาวชนคนเก่งรุ่นที่ 7 ในพระบรมราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนสุดาสยามบรมราชกุมารี ฯ ประจำปี 2558
- เข้าเฝ้า ฯ รับพระราชทานรางวัล “ศรีกัลปพฤกษ์” แห่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น ประจำปี 2558 จากสมเด็จพระเทพรัตนสุดาสยามบรมราชกุมารี ฯ
- ได้รับการประกาศเกียรติคุณจากกระทรวงศึกษาธิการเข้ารับ “รางวัลเด็กและเยาวชนดีเด่นที่น่าชื่อเสียงมาสู่ประเทศไทย” พร้อมเข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรี ณ ทำเนียบรัฐบาล
- ตัวแทนผู้นำเยาวชนประเทศไทยร่วมประชุมขับเคลื่อนธรรมาภิบาลและการพัฒนาสังคมด้านต่าง ๆ กับองค์กรนานาชาติ เช่น Harvard Project for Asian and International Relations (HPAIR), Asian Youth Council, United Nations, UNDP, USAID เป็นต้น

### ความสนใจทางวิชาการ (Academic Interest)

อาจารย์สุริยานนท์ พลสิม มีความสนใจทางวิชาการในสาขาวิชานโยบายสาธารณะ การจัดการภาครัฐร่วมสมัย คอร์รัปชั่นศึกษาและธรรมาภิบาลภาครัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น