

# บทที่ 1

## บทนำ

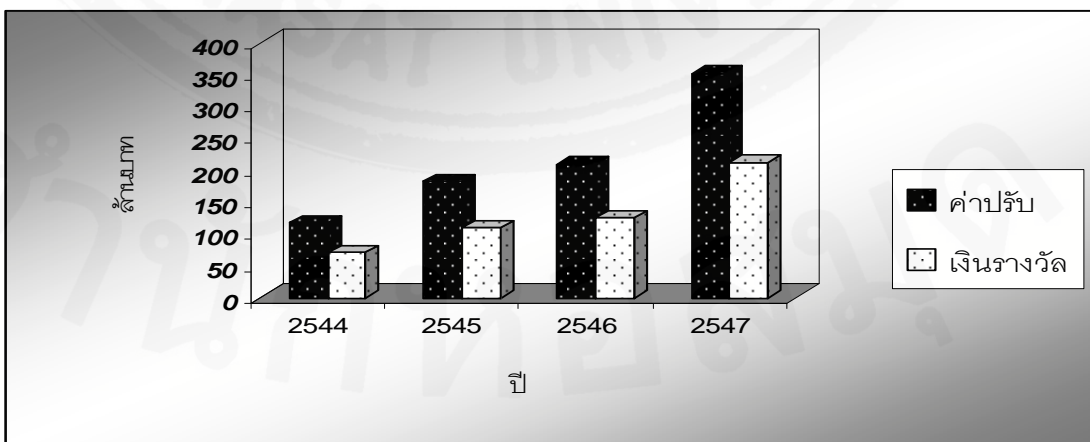
### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

กระทรวงการคลัง ออกระเบียบว่าด้วย “การจ่ายเงินสินบนรางวัล และค่าใช้จ่ายการดำเนินงาน ปี 2546” เพื่อใช้เป็นเกณฑ์แบ่งจ่ายเงินรางวัลให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ ซึ่งมีกฎหมายที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ทั้งสิ้น 117 ฉบับ ทุกฉบับมีสาระสำคัญที่คล้ายกัน กล่าวคือ เมื่อเกิดคดีความที่ผู้กระทำผิดต้องเสียค่าปรับ เงินค่าปรับเหล่านี้ จะถูกแบ่งจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้จับกุม รวมถึงผู้แจ้งเบาะแสจนนำไปสู่การจับกุม โดยมีเจตนารมณ์ 2 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และประการที่ 2 เพื่อแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าพนักงาน

สุพจน์ จุนอนันตธรรม และคณะ (2547, น. 4-30, 4-31) ได้ทำการศึกษากฎการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ โดยพิจารณากรณีเงินรางวัลจรรยา พบว่าหลังจากที่มีการเพิ่มส่วนแบ่งจากเงินค่าปรับคดีจรรยา ทำให้จำนวนเงินค่าปรับและเงินรางวัลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในเวลาต่อมา

ภาพที่ 1.1

สถิติค่าปรับและเงินรางวัลจรรยา



ที่มา: สุพจน์ จุนอนันตธรรม และคณะ (2550, น. 4-31)

จากภาพที่ 1.1 หลังจากเพิ่มส่วนแบ่งค่าปรับคดีจราจรในปี 2544 โดยปรับเพดานยอดเงินรางวัลจาก 5,000 บาท เป็น 10,000 บาทต่อเดือน ทำให้จำนวนเงินค่าปรับและเงินรางวัลในปี 2545 เพิ่มขึ้นจากปี 2544 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ สามารถตีความได้ว่าส่วนแบ่งจากค่าปรับช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเข้มงวดกวดขันการกระทำความผิดมากขึ้น หรืออีกนัยยะหนึ่งคือ มีการรายงานการจับกุมอย่างไร้เงาใสมากยิ่งขึ้น

ทว่า เดชา ฤทธิเนติธรรม (2538, น.131-134) ได้ศึกษาปัญหารางวัลนำจับในคดีอาญาพบว่ามาตรการส่วนแบ่งรางวัลนำจับมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่มีข้อสังเกตคือตัวบทกฎหมายบางส่วนไม่สามารถบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจาก มีปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล ระบบการกำกับดูแล รวมถึงการจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังเช่น กรณีรางวัลนำจับในคดีจราจร ซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจในทางมิชอบมากขึ้น โดยรังแกประชาชนผู้ขับขี่รถยนต์ เพื่อให้ได้รางวัลจากการจับกุม สอดคล้องกับงานศึกษาของ Khalil et al. (2007, pp. 1-51) พบว่า ถึงแม้รางวัลนำจับจะช่วยป้องกันการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ปัญหาที่ร้ายแรงกว่าคือการปรักปรำผู้บริสุทธิ์

เมื่อพิจารณาบทลงโทษ ในด้านหนึ่งคือเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ที่จะกระทำความผิดยำเกรงต่อกฎหมาย แต่บทลงโทษที่รุนแรง ก็อาจเกิดปัญหาอาชญากรรมอีกลักษณะหนึ่ง ดังงานศึกษาของ Becker (1968, pp. 169-217) ที่ยกตัวอย่างโทษประหารชีวิตในคดีข่มขืนกระทำชำเรา ซึ่งแทนที่จะทำให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัว ตรงกันข้ามผู้กระทำผิดอาจต้องการอำพรางคดีและทำลายหลักฐานโดยการข่มขืนแล้วฆ่าผู้เสียหาย เพื่อเพิ่มโอกาสที่จะหลุดพ้นจากการถูกจับกุมดำเนินคดี หรือหากจะประยุกต์ใช้ในกรณีของการคอร์รัปชัน บทลงโทษที่รุนแรงก็อาจทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับสินบนด้วยขนาดของสินบนที่สูงขึ้น เพื่อให้คุ้มค่างับความเสี่ยงที่ข้อมูลการคอร์รัปชันอาจจะล่วงรู้ถึงผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรตรวจสอบการคอร์รัปชัน และถูกลงโทษที่รุนแรงในอนาคต หรืออาจเกิดอาชญากรรมที่รุนแรงกว่าเดิมต่อผู้ที่ให้นำพาลหลักฐานไปสู่การจับกุมดำเนินคดี

จากสถานการณ์ของปัญหาข้างต้น จะเห็นได้ว่ากติกาเกี่ยวกับเงินรางวัลและบทลงโทษส่งผลโดยตรงต่อพฤติกรรมของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมการฝ่าฝืนกฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมาย การก่ออาชญากรรม หรือพฤติกรรมการคอร์รัปชัน ซึ่งกฎกติกาที่ส่งผลต่อการแสดงออกผ่านพฤติกรรมเหล่านี้ ส่วนหนึ่งสามารถอธิบายได้ในมิติของทฤษฎีเกม (Game Theory)

โดยแนวคิดทางทฤษฎีเกม ถือว่าการออกกฎหมายเปรียบเสมือนการกำหนดกติกาของการเล่นเกม (rules of the game) ระหว่างผู้บังคับใช้กฎหมายกับผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (incentive structure) ที่แฝงเร้นอยู่ในกติกาเหล่านั้น ทั้งนี้ ทฤษฎีเกมจะช่วย

อธิบายพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกกลยุทธ์ (strategic behavior) ของผู้เล่นแต่ละฝ่ายได้อย่างเป็นระบบ ผ่านการหาคำตอบจากดุลยภาพของเกมดังกล่าว อนึ่ง ดุลยภาพของเกมจะแสดงให้เห็นถึงกลยุทธ์ที่ผู้เล่นแต่ละฝ่ายเลือกใช้ ซึ่งในที่สุดจะเป็นสิ่งสะท้อนผลสัมฤทธิ์ในทางนโยบาย

ดังนั้น การออกแบบกลไกเชิงสถาบัน (institutional design) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการออกแบบมาตรการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของมาตรการก่อนที่จะนำไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นนำเอาทฤษฎีเกมและการทดลองทางเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเปรียบเทียบมาตรการแก้ปัญหาคอร์รัปชันของภาครัฐที่สำคัญ 2 มาตรการ คือ มาตรการรางวัล (เปรียบได้กับ “ขนม”) และการลงโทษ (เปรียบได้กับ “ไม้เรียว”) รวมถึงวิเคราะห์ผลลัพธ์ในทางทฤษฎีเปรียบเทียบกับผลจากการทดลองว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ประการใด

## 1.2 คำถามสำหรับการวิจัย

คำถามหลัก

มาตรการเงินรางวัลและการลงโทษมีผลต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้หรือไม่  
อย่างไร

คำถามรอง

1. กติกาเกี่ยวกับรางวัลนำจับ ส่งผลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกกลยุทธ์ (strategic behavior) ของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้กระทำผิดกฎหมายอย่างไร
2. กติกาเกี่ยวกับการลงโทษ ส่งผลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกกลยุทธ์ (strategic behavior) ของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้กระทำผิดกฎหมายอย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อทำการเปรียบเทียบผลของการใช้มาตรการแก้ปัญหาคอร์รัปชันทั้ง 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการรางวัลและการลงโทษ
2. เพื่อใช้ทฤษฎีเกมวิเคราะห์พฤติกรรมคอร์รัปชันของบุคคล รวมทั้งเปรียบเทียบผลในทางทฤษฎีกับผลลัพธ์จากการทดลองทางเศรษฐศาสตร์ในห้องปฏิบัติการ

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา: วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้จำลองสถานการณ์การเล่นเกมที่ระหว่างผู้กระทำผิด (offender) ซึ่งทำผิดกฎหมาย (unlawful activity) กับอีกฝ่ายคือเจ้าหน้าที่รัฐ (agent) ซึ่งทำหน้าที่กวดขันจับกุมผู้กระทำผิด โดยพฤติกรรมการคอร์รัปชัน (corruption behavior) กรณีนี้เกิดขึ้นภายหลังการกระทำผิด (ex-post corruption) อาทิ กรณี โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษเสนอจ่ายสินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อมิให้บังคับใช้กฎหมายตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม หรือผู้ขับขี่ขับรถฝ่าไฟแดงเสนอจ่ายสินบนให้แก่ตำรวจจราจรแทนการจ่ายค่าปรับตามใบสั่ง หรือกรณีแม่ค้าขายสินค้าบนทางเท้าเสนอจ่ายสินบนให้เจ้าหน้าที่เทศกิจแทนการเปรียบเทียบปรับ เป็นต้น

ส่วนการคอร์รัปชันอีกกรณีหนึ่งคือการคอร์รัปชันก่อนการกระทำผิด (ex-ante corruption) เป็นการจ่ายหรือรับสินบนล่วงหน้า เพื่อให้สามารถทำความผิดได้ เช่น การจ่ายช่วยรถบรรทุก เพื่อเป็นใบเบิกทางให้สามารถบรรทุกน้ำหนักเกินได้ หรือกรณีที่สถานบันเทิงจ่ายช่วยแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้สามารถเปิดให้บริการหลังช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

อนึ่ง ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พิจารณาเฉพาะการคอร์รัปชันภายหลังการกระทำผิด

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง: เนื่องจาก วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดอยู่ในประเภทการทดลองในห้องปฏิบัติการ (conventional lab experiment) โดยใช้นักศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นกลุ่มตัวอย่าง (student subject pool--sample) การทดลองรูปแบบนี้มีข้อดีคือสามารถควบคุมตัวแปรที่ต้องการศึกษาได้หลายประการ อาทิเช่น อาชีพ อายุ หรือระดับการศึกษาของผู้ถูกทดลอง ที่อยู่ในระดับเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน เพื่อมุ่งศึกษาเฉพาะผลของตัวแปรที่ต้องการศึกษาได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การใช้นักศึกษาเป็นกลุ่มตัวอย่างช่วยให้ง่ายต่อการจัดการทดลอง เนื่องจาก นักศึกษามีศักยภาพในการเรียนรู้สูง สามารถเข้าใจกฎกติกาของเกมที่ทำ การทดลองได้รวดเร็ว

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา: จัดการทดลองระหว่างเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 2553

## 1.5 วิธีการและขั้นตอนการวิจัย

### วิธีการวิจัย

เนื้อหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดอยู่ในหมวดทฤษฎีเกมเชิงพฤติกรรม (Behavioral Game Theory) เป็นสาขาหนึ่งของเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม (Behavioral Economics) มุ่งเน้นอธิบายสิ่งที่ผู้เล่นในเกมเล่นจริง ๆ (what the players *actually* do) ที่อาจจะมิปัจจัยด้านอื่น ๆ

ด้วย เช่น ปัจจัยทางด้านอารมณ์หรือความรู้สึก โดยทฤษฎีเกมเชิงพฤติกรรมนับเป็นภาคต่อของการวิเคราะห์ทฤษฎีเกมแบบเดิม (analytical game theory) ที่มักจะใช้คณิตศาสตร์ชั้นสูง ซึ่งมีข้อจำกัดคืออาจจะออกไปนอกพรมแดนความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ บ่อยครั้งจึงเป็นการคาดคะเนมากกว่าการสังเกตว่าแท้ที่จริงแล้วมนุษย์ตัดสินใจในเกมที่เล่นกันอย่างไร (Camerer, 2003, p. 3)

โดยแบ่งวิธีการวิจัยออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ทางทฤษฎี: ใช้ทฤษฎีเกมวิเคราะห์ แบบจำลองการคอร์รัปชันภายหลังกระทำความผิด (ex-post corruption) ในสถานการณ์การเล่นเกมที่ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของทฤษฎีเกมที่เรียกว่า “เกมแบบขยายภายใต้ข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ (extensive game with perfect information)” ผ่านการหาดุลยภาพด้วยวิธี Sub-game Perfect Nash Equilibrium (SPNE)

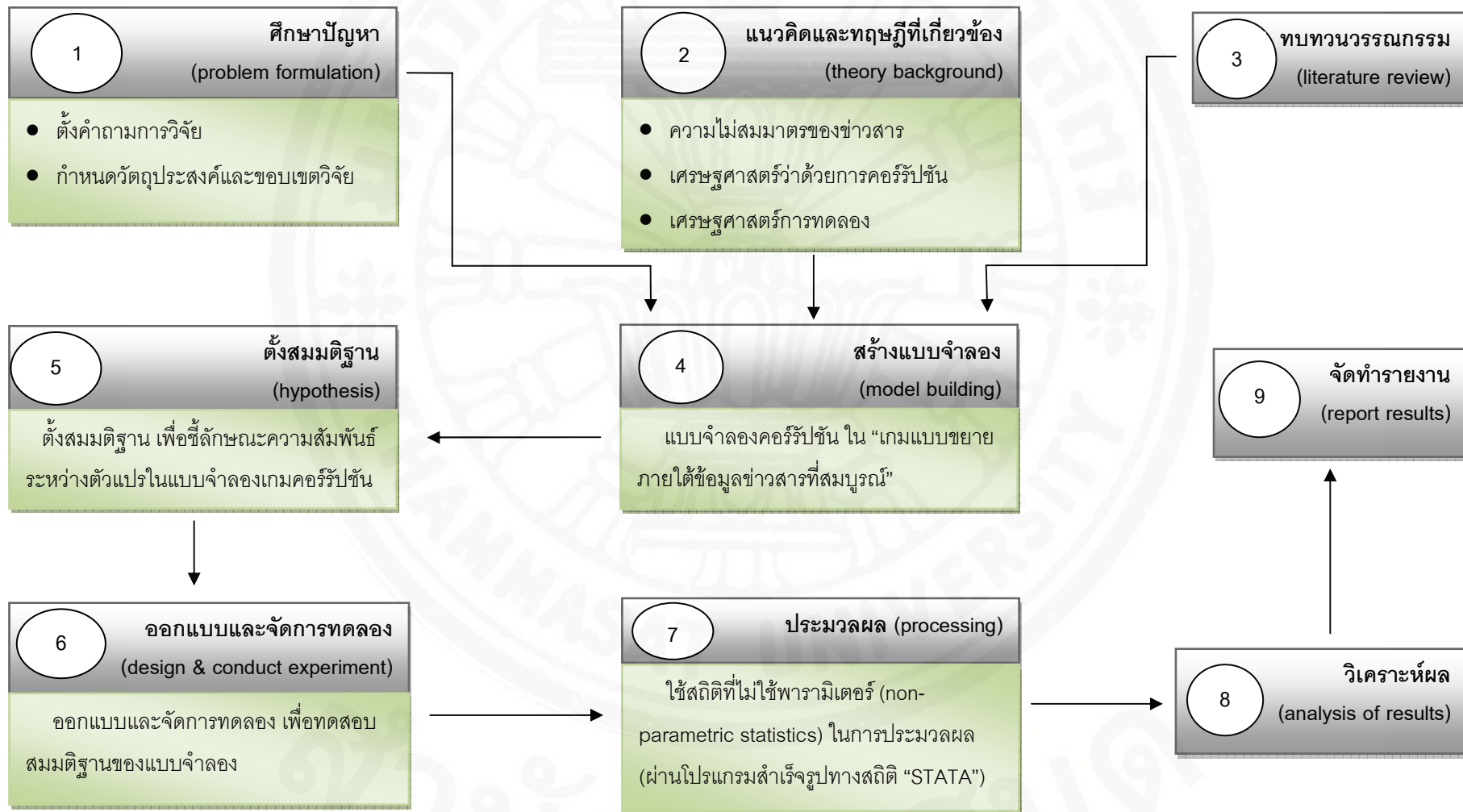
ส่วนที่ 2 การทดลอง: ดำเนินการโดยจัดทำเกมจำลอง (game simulation) เพื่อจำลองเหตุการณ์การคอร์รัปชันภายหลังการกระทำความผิด โดยใช้นักศึกษาเป็นกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น 2 กลุ่ม โดยมีผู้ที่รับบทบาทเป็นผู้กระทำผิดกลุ่มหนึ่ง และเจ้าหน้าที่รัฐอีกกลุ่มหนึ่ง สำหรับผู้กระทำผิดมีทางเลือกในการตัดสินใจ 2 ทางเลือก คือเลือกจ่ายเงินค่าปรับหรือจ่ายสินบน ส่วนเจ้าหน้าที่รัฐต้องพิจารณาว่าจะรับหรือปฏิเสธข้อเสนอของอีกฝ่าย

ขั้นตอนการวิจัย

ในช่วงปี 1960-1970 นักเศรษฐศาสตร์เริ่มนำวิธีการวิจัยเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Method) มาใช้สังเกตพฤติกรรมการตัดสินใจของมนุษย์ (human decision-making) ด้วยวิธีการทดลองทางเศรษฐศาสตร์ (Experimental Economics) โดยอาศัยกฎเกณฑ์การทดลองตามแบบแผนของ Vernon Smith (1976) โดยมีขั้นตอนการวิจัย ดังรายละเอียดในภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.2  
ขั้นตอนการวิจัย



## 1.6 นิยามศัพท์

1. ค่าปรับ หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ เพื่อลงโทษการทำผิดกฎหมายของประชาชน
2. จ่ายสินบน หรือ ติดสินบน หมายถึง การเสนอทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ในตำแหน่งหน้าที่ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่
3. รับสินบน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่รัฐ รับหรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อกระทำหรือละเว้นการใด ๆ ในตำแหน่งหน้าที่ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่
4. เงินรางวัลนำจับ หรือ รางวัลจากการจับกุมผู้กระทำความผิด หมายถึง เงินส่วนแบ่งของค่าปรับที่จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้จับกุมดำเนินคดี ในทางกฎหมายใช้คำว่าสินบนรางวัล แต่เพื่อมิให้เกิดความสับสนกับคำว่าสินบน ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงหลีกเลี่ยงใช้คำดังกล่าว
5. รางวัลแจ้งความนำจับผู้รับสินบน หมายถึง เงินส่วนแบ่งของการแจ้งเบาะแส จนนำไปสู่การจับกุมดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับสินบน
6. พฤติกรรมการคอร์รัปชัน (corruption behavior) หมายถึง พฤติกรรมที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้กระทำความผิดแล้ว จ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง พฤติกรรมการคอร์รัปชันยังรวมถึงการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย
7. การคอร์รัปชันภายหลังกระทำความผิด (ex-post corruption) หมายถึง พฤติกรรมการคอร์รัปชันเกิดขึ้นภายหลังกระทำความผิด โดยมีการจ่ายหรือรับสินบน เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือได้รับโทษต่ำกว่าความเป็นจริง
8. ข้อมูลข่าวสารสมมาตร (symmetric information) หมายถึง การที่ผู้เล่นมีข้อมูลข่าวสารแบบเท่าเทียมกัน ไม่มีผู้เล่นฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดรับทราบข้อมูลข่าวสารมากกว่าผู้เล่นคนอื่น ๆ แต่ถ้ามีข้อมูลข่าวสารไม่เท่ากัน เรียกว่า ข้อมูลข่าวสารไม่สมมาตร (asymmetric information)
9. เกม (Game) คือ สถานการณ์ที่มีการแข่งขันเพื่อเอาชนะกัน โดยที่ผู้เล่นแต่ละฝ่ายตระหนักถึงผลกระทบซึ่งกันและกันของกลยุทธ์ที่เลือกใช้ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ของตนสูงสุด
10. ข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์ (perfect information) คือ เกมที่ผู้เล่นมีข้อมูลข่าวสารอย่างสมบูรณ์ นั่นคือ กติกาการเล่นเกม (rule of the game) ทางเลือกในแต่ละกลยุทธ์ (strategies) และผลลัพธ์ (pay off) เป็นที่รับรู้โดยทั่วกัน (common knowledge) ของผู้เล่นทุกฝ่าย

11. การทดลองทางเศรษฐศาสตร์ในห้องปฏิบัติการ (conventional lab experiment in Economics) เป็นการทดลองที่ใช้นักเรียนนักศึกษาเป็นกลุ่มตัวอย่าง

### 1.7 โครงสร้างของเนื้อหา

เค้าโครงและเนื้อหาโดยสรุปของรายงาน แบ่งออกเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ: นำเสนอความสำคัญของปัญหา คำถามสำหรับการวิจัย วัตถุประสงค์ การวิจัย ขอบเขตของการวิจัย วิธีการและขั้นตอนการวิจัย และนิยามศัพท์

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมปริทัศน์: เป็นการทบทวนกรอบแนวคิดทาง ทฤษฎีที่ใช้วิเคราะห์พฤติกรรมการคอร์รัปชัน ประกอบด้วยพฤติกรรมการตัดสินใจภายใต้ภาวะ ข้อมูลข่าวสารไม่สมมาตร การวิเคราะห์การคอร์รัปชันในทางเศรษฐศาสตร์ หลักการและแนวคิด พื้นฐานว่าด้วยเศรษฐศาสตร์การทดลอง การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกำหนดกรอบ แนวคิดการวิจัย

บทที่ 3 แบบจำลองการคอร์รัปชันภายใต้ทฤษฎีเกม: เป็นการอธิบายโครงสร้างและ เนื้อหาของเกม ซึ่งมีส่วนประกอบ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 เป็นการสร้างแบบจำลองของเกม และ ส่วนที่ 2 เป็นการหาดุลยภาพของเกมภายใต้สภาพแวดล้อมต่าง ๆ เพื่ออธิบายบทบาทของตัวแปร ที่มีผลต่อการแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน

บทที่ 4 ระเบียบวิธีวิจัย: นำเสนอระเบียบวิธีวิจัย (methodology) ซึ่งแบ่งเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ วิธีการทดลอง สมมติฐานการวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 ผลการวิจัย: บทนี้นำเสนอผลจากการทดลอง โดยแบ่งเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ การ จัดทำเกมจำลอง ผลการทดลอง และการคอร์รัปชันในเชิงพฤติกรรมศาสตร์

บทที่ 6 บทสรุป: บทนี้เป็นบทส่งท้าย นำเสนอเนื้อหา 3 หัวข้อ ได้แก่ สรุปอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป และข้อจำกัดของการทำวิจัย