

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วัฒนธรรมคือพฤติกรรมที่เรียนรู้ร่วมกันซึ่งสืบทอดจากคนรุ่นหนึ่งมายังอีกรุ่นหนึ่งเพื่อจุดมุ่งหมายในการสนับสนุนการดำเนินชีวิตของบุคคลและสังคม การปรับตัว การเจริญเติบโตและพัฒนาการ วัฒนธรรมเป็นตัวแทนทั้งสิ่งที่อยู่ภายนอก เช่น บทบาทของสถาบัน และสิ่งที่อยู่ภายใน เช่น ค่านิยม ทักษะคิด ความเชื่อ เป็นต้น วัฒนธรรมมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวคั่นกลางระหว่างธรรมชาติของมนุษย์ (เรื่องพันธุกรรมและชีววิทยา) และการหล่อหลอมบุคลิกภาพ (Personality) ของคนคนหนึ่งไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอิทธิพลทางวัฒนธรรมในเรื่องความเชื่อ ค่านิยม โลกทัศน์ ดังนั้นวัฒนธรรมจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างอัตลักษณ์ให้แก่คนในสังคมหรือชาตินั้น ๆ (จุฑาทพธรร (จามจุรี) ผดุงชีวิต, 2550, หน้า 4) ดังนั้น วัฒนธรรมก็คือวิถีชีวิตของคนในสังคมนั้น ๆ วัฒนธรรมให้ความสำคัญเรื่องระบบความเชื่อ (Belief System) และค่านิยมทางสังคม (Social Values) วัฒนธรรมจึงเป็นระบบความเชื่อและค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรมไม่จำเป็นต้องเป็นความเจริญก้าวหน้า ความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือแสดงศีลธรรมอันดีเสมอไป แต่ถ้ามุขยทุกหมู่ทุกคณะมีการผลิตสิ่งใดนอกเหนือจากสิ่งของที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และมีการใช้ร่วมกันตามความหมายและวิธีการที่กำหนดขึ้นร่วมกันแล้ว สิ่งนั้นก็เป็วัฒนธรรมด้วยกันทั้งสิ้น รวมเป็นแบบอย่างการดำเนินชีวิตของคนในสังคมนั้น โดยไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกับวัฒนธรรม หรือแบบอย่างการดำเนินชีวิตและคุณค่าต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่คนกลุ่มอื่นกำหนด (แสงอรุณ กนกพงศ์ชัย, 2548, หน้า 3) วัฒนธรรมเป็นของคู่กันกับสังคม วัฒนธรรมใดจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมนั้น ๆ วัฒนธรรม (Culture) เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างสรรค์ขึ้นเพื่อการดำรงอยู่ของตน และหมู่คณะ ต่อเมื่อวัฒนธรรมมีการปรุงแต่งให้ซับซ้อนขึ้นจนพัฒนาเป็นรัฐได้ วัฒนธรรมมีลักษณะเป็นระบบ เป็นสิ่งที่ไม่อยู่นิ่ง ดังนั้นการศึกษาวัฒนธรรมต้องมองอย่างเป็นพลวัต (Dynamic) ที่เคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แต่อาจจำกัดได้ในแง่ของเวลาและสถานที่ของวัฒนธรรมนั้น ๆ

วัฒนธรรมในความคิดของโจฮัน ก็อดต์ฟรีด ฟอน เฮอร์เดอร์ (Johann Gottfried Von Herder, 1744-1803) หมายถึง จิตใจ จิตวิญญาณ พลังสร้างสรรค์ และลักษณะของความเป็นชาติที่อยู่ในคติชาวบ้านและปรากฏอยู่ในศิลปะและหัตถกรรมพื้นบ้านซึ่งเป็นองค์รวมของความคิดสร้างสรรค์ในวิถีชีวิตประจำวัน (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2552, หน้า 22) โดยพระยาอนุমানราชชน

ได้ให้ความหมายว่า วัฒนธรรม คือวิถีแห่งชีวิตของมนุษย์ในส่วนรวมที่ถ่ายทอดกันได้ เอาอย่างกันได้ แต่คลิฟฟอร์ด เกียร์ซ (Clifford Geertz) เห็นว่า วัฒนธรรมคือความหมาย มนุษย์เป็นสัตว์ (คล้ายแมงมุม) ที่ห้อยตัวอยู่ในสายของความหมายที่เขาถักทอขึ้น เกียร์ซถือว่า วัฒนธรรมคือสายใยเหล่านั้น โดยแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาและนักเศรษฐศาสตร์ทางการเมืองชาวเยอรมันเห็นว่า วัฒนธรรมคือความหมายของพฤติกรรม การกระทำของมนุษย์โดยตรง แต่เกียร์ซเห็นว่า เป็นความหมายของสัญลักษณ์ที่มนุษย์สร้างขึ้น (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2552, หน้า 20) ซึ่งเกียร์ซเห็นว่า มนุษย์ที่ปราศจากวัฒนธรรมจะเป็นสัตว์ที่ทำอะไรไม่ได้เลย เพราะมนุษย์ขาดสัญชาตญาณที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตอยู่ในโลก มนุษย์ได้วิวัฒนาการขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์กับวัฒนธรรมเป็นส่วนใหญ่ และมนุษย์ต้องพึ่งพาวัฒนธรรมมากขึ้นเรื่อยๆ ที่มาของวัฒนธรรมก็คือสัญลักษณ์ที่ได้อบรมเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเกียร์ซสรุปว่าถ้าไม่มีวัฒนธรรมก็ไม่มีมนุษย์ (Geertz, 2000, p. 49)

ดังนั้นแนวคิดของวัฒนธรรมจะแตกต่างกันในด้านความหมายในแต่ละสังคมซึ่งแสดงออกถึงรูปแบบหรือวิถีทางในการดำเนินชีวิตของคนในสังคมและทำให้คนในแต่ละสังคมมีความแตกต่างกัน การกระทำที่เป็นที่ยอมรับในสังคมหนึ่ง อาจไม่เป็นที่ยอมรับในอีกสังคมหนึ่งได้ วัฒนธรรมที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยได้ผ่านการผสมผสาน หล่อหลอมมาเป็นเวลาหลายพันปี ซึ่งสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบอันหลากหลายของวัฒนธรรม การเป็นดินแดนที่มีชนพื้นเมืองหลายกลุ่มหลายเผ่าพันธุ์อยู่อาศัยมาแต่ดั้งเดิม เช่น ลาว เขมร มอญ ไทย และการอยู่ในเส้นทางเดินเรือระหว่างตะวันตกและตะวันออก เป็นปัจจัยเอื้อให้มีการถ่ายทอดวัฒนธรรมเหล่านี้ให้แก่วัฒนธรรมไทยคือวัฒนธรรมด้านการปกครอง เช่นคติของกรมพระมหากษัตริย์ทั้งแบบพุทธคือ การเป็นธรรมราชา และแบบฮินดูคือการเป็นเทวราชาซึ่งถือวากษัตริย์เป็นสมมุติเทพตลอดจนด้านกฎหมาย เช่น พระธรรมศาสตร์ซึ่งเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ของอินเดียที่มอญรับมาดัดแปลงโดยผสานแนวคิดทางด้านพุทธศาสนา ต่อมาทางล้านนาและอยุธยาได้รับมาอีกทอดหนึ่งและดัดแปลงใช้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายไทยในที่สุด ทั้งนี้รวมทั้งวัฒนธรรมทางภาษาและวรรณคดี ทางด้านลัทธิความเชื่อและพิธีกรรม ด้านศิลปกรรม ซึ่งในการรับอิทธิพลของอินเดียเข้ามาเป็นการเลือกรับบางสิ่งบางอย่างและนำมาผสมผสานให้เข้ากับวัฒนธรรมที่มีมาแต่ดั้งเดิม แต่อาจกล่าวได้ว่า อิทธิพลของอินเดียที่เผยแพร่เข้ามานั้น เป็นตัวกลางที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันขึ้นของกลุ่มชนที่มีความหลากหลายภายใต้สถาบันสำคัญ 2 สถาบัน คือ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์ นับแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัย ก็เรียกที่แสดงความใกล้ชิดว่า “พ่อขุน” แล้วพัฒนาให้สูงส่งมีอำนาจเหนือสามัญชน คือพระมหากษัตริย์ ได้รับการยกย่องเป็นสมมุติเทพซึ่งมีการเสริมสร้างสถาบันนี้ให้มีบทบาทเด่นเป็นที่น่าเกรงขาม นำศรัทธา เช่นพิธีบรมราชาภิเษก

การใช้ราชาศัพท์ ซึ่งต่อมาเรียกว่า วัฒนธรรมหลวง สิ่งที่ทำให้สังคมไทยมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ก็เนื่องมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่มีอิทธิพลของพุทธศาสนาหลักลังกาวงศ์เผยแผ่มาเป็นตัวเชื่อมประสานให้เกิดโลกทัศน์ที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนี้ยังเนื่องมาจากการปกครองแบบรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลางตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในพุทธศตวรรษที่ 20 สังคมไทยมีลักษณะต่อเนื่องภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์และระบบขุนนาง (แสงอรุณ กนกพงศ์ชัย, 2548, หน้า 18)

ในส่วนพื้นฐานที่เป็นแก่นมาแต่เดิมของวัฒนธรรมไทย คือวัฒนธรรมของชาวบ้าน คุณลักษณะที่สำคัญของวัฒนธรรมนี้มี 2 ประการ คือ การรักความอิสระ และความมีน้ำใจ คนไทยชอบทำอะไรตามใจ ไม่ชอบการบังคับกดขี่ ไม่ชอบการใช้อำนาจ ไม่ชอบบริรัฐ อยู่รวมเป็นชุมชน เรียกว่าวัฒนธรรมลักษณะนี้ว่า อนาธิปไตยนิยม (Anarchism) (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2547, หน้า 1)

การฉ้อราษฎร์บังหลวง ถือเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายว่า “การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากรายกรแล้วไม่ส่งหลวงหรือเบียดบังเงินหลวง” หรือหมายความว่า “รีดนาทาเร้นประชาชน และเบียดบังทรัพย์สินของหลวงเป็นของตน” โดยยังให้ความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน (Corruption)” หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ การที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากรายกรจัดได้เป็นฉ้อราษฎร์เพราะเป็นการเรียกหรือรับเอาเงิน หรืออามิสอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติราชการ แต่การบังหลวงเป็นการที่เจ้าพนักงานทำทุจริตต่อหน้าที่เสียหายผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้จะเป็นการสมคบกับรายกรเบียดบังผลประโยชน์นั้นหรือไม่ก็ได้ เอ็ม.มามูลเลน (M. Mamullen) กล่าวว่า “ถ้าข้าราชการคนใดรับเงินหรือสิ่งของที่มีค่า เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งตนมีหน้าที่อยู่แล้ว หรือให้ทำในสิ่งที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือใช้การเลือกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยเหตุผลที่ไม่สมควรถือว่าข้าราชการผู้นั้นฉ้อราษฎร์บังหลวง” (ศนิตรา ถาบุตร, 2543, หน้า 14) ธานินทร์ กรีวิเชียร (2510, หน้า 13) กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นโรคระบาดที่น่าสะพรึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา จากอป ฟาน คลาเฟเรน (Jacob Van Klaveren) กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงคือการแสวงหาประโยชน์จากสาธารณชน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เพราะข้าราชการครองตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเป็นทางการโดยไม่สนใจรับใช้ประชาชน (สิทธิพันธ์ พุทธหูน, 2546, หน้า 21) การฉ้อราษฎร์ เป็นการเรียกค่าตอบแทนเป็นกรณีเฉพาะที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือต้องให้บริการกับรายกรอยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ต้องการประโยชน์จึงเรียกค่าตอบแทนในการบริการ หรือประโยชน์สำหรับตนเองนอกเหนือจากค่าตอบแทนตามที่ราชการกำหนด อาจจะในรูปแบบของเงินที่อ้างเป็นค่าธรรมเนียมหรือค่าวิ่งเต้น อีกส่วนหนึ่งคือการเรียกรับสินบน โดยปกติเป็นเรื่องของความต้องการของประชาชนผู้ติดต่อกับราชการต้องการให้

เจ้าพนักงานกระทำ หรือควั่นการกระทำอย่างใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นงานในหน้าที่ โดยจ่ายเงินหรือประโยชน์ตอบแทนให้พวกข้าราชการผู้นั้นทำตามความประสงค์ เท่ากับเป็นค่าจ้างหรือค่าตอบแทนเพื่อให้ข้าราชการทำผิด เช่นการจ่ายเงินให้ตำรวจจรรยาเพื่อกระทำผิดโดยไม่เสียค่าปรับ การบังหลวงคือการกระทำด้วยประการใด ๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือผลประโยชน์ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยทั่วไปเรียกว่า “การโกงหลวง” ซึ่งส่วนใหญ่ต้องมีการปลอมแปลงเอกสารทางการเงินหรือบัญชี ซึ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังรวมทั้งพฤติกรรมที่มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน และระบบอุปถัมภ์ด้วย

การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่เน้นไปทางด้านความรู้สึก (Subjective) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณค่า (Value System) ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากต่อการกำหนดการที่จะบอกว่าอะไรคือฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น ย่อมจะขึ้นอยู่กับจุดอ้างอิง (Reference Point) ที่ใช้การที่เอามาตรฐานของสังคมไปวัดพฤติกรรมของอีกสังคมหนึ่งว่าเป็นฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่นั้นต้องทำความระมัดระวังอย่างยิ่ง นอกจากแนวคิดนี้ที่ใช้เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น จะใช้แบบสมบูรณ์ (Absolute Concept) ไม่ได้ เพราะการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ว่าจะเกิดในสังคมใดก็ตามย่อมมีพลวัตภาพ (Dynamism) ในตัวเอง นั่นคือความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานของสังคมนั้น ๆ ซึ่งแตกต่างกันตามเวลาและสถานที่ ปัจจัยทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสำคัญที่สุดคือวัฒนธรรม เพราะวาระเบียบสังคม วัฒนธรรมและค่านิยมในสังคมของประเทศต่าง ๆ ผิดกัน พฤติกรรมที่เรียกว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีลักษณะอย่างไร เพราะในสังคมบางสังคมมีวัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยมที่ไม่ถือว่า พฤติกรรมที่สังคมอื่นถือว่าเป็นการคอร์รัปชันนั้นเป็นความผิดดังกล่าว หากเห็นว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติธรรมดาเท่านั้น (สิทธิพันธ์ พุทธหุน, 2546, หน้า ก) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมของประเทศตะวันตกและประเทศที่มีใช้ตะวันตก เช่นในสังคมของประเทศตะวันตกนั้น การให้สินจ้างรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการมีความละเอียดอ่อนกว่ากล่าวคือ ถึงแม้ว่าไม่ผิดหน้าที่ราชการ ก็ยังถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน ส่วนสังคมของประเทศที่มีใช้ตะวันตก เช่นอินเดีย จีน กลับมองว่าเป็นธรรมเนียมที่จะขาดเสียมิได้ เพราะเป็นการแสดงน้ำใจ หรือไมตรีจิตอย่างหนึ่ง โดยเดวิด เอช เบลีย์ (David H. Bayley) ได้กล่าวว่า การคอร์รัปชันเป็นเรื่องธรรมดาของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งมักจะกล่าวขวัญกันอยู่เป็นประจำในรูปของข่าวลือเสียเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนในประเทศด้อยพัฒนาถือว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนประกอบของชีวิตประจำวันของข้าราชการที่จะขาดเสียไม่ได้และบรรดาข้าราชการทั้งหลายก็มีความรู้สึกเช่นนั้นด้วย (Heidenheimer, 1970, p. 4) ดังนั้นจึงเป็นปัญหาว่าจะถือปทัสถาน (Norm Setting) ของสังคมใดเป็นหลักในการวินิจฉัยว่าการกระทำอันใดอันหนึ่งเป็นคอร์รัปชันหรือไม่ ยิ่งในยุคปัจจุบันที่การเคลื่อนที่ของข้อมูลข่าวสารรวดเร็ว จึงเกิดการขัดกันทางปทัสถานของระเบียบมากขึ้น

ในสมัยก่อน ประเทศไทยได้ติดต่อค้าขายกับประเทศจีน ซึ่งในการค้าขายนั้น พ่อค้าโดยสำนักพระราชวังของกษัตริย์ไทยจะจัดสินค้าในรูปของ “จิ้มก้อง” เพื่อเป็นบรรณาการให้แก่กษัตริย์ชาวจีน เพื่อให้กษัตริย์ชาวจีนอนุญาตให้ชาวไทยทำการค้าขายกับชาวจีนได้ ทั้งพ่อค้าได้จัดสินค้าบางส่วนเป็นบรรณาการให้แก่ขุนนางชาวจีนที่เกี่ยวข้องกับการค้านั้น ซึ่งถึงแม้ทุกครั้งที่พ่อค้าไทยโดยสำนักพระราชวังได้จัดจิ้มก้องให้แก่กษัตริย์จีนแล้ว กษัตริย์ชาวจีนจะจัดสิ่งของให้แก่พ่อค้านั้นเพื่อนำมามอบให้แก่กษัตริย์ชาวไทยเป็นการตอบแทนก็ตาม แต่ก็ทำให้เห็นว่าสิ่งที่พ่อค้าไทยจะนำสินค้าไปค้าขายที่ประเทศจีน พ่อค้านั้นจะต้องเตรียมสินค้าบางส่วนให้แก่ขุนนางชาวจีนที่เกี่ยวข้องเพื่อแลกเปลี่ยนกับความสะดวกให้การค้าขายครั้งนั้น อันเป็นที่มาของคำว่า “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” ในเวลาต่อมา และวัฒนธรรมในการติดต่อค้าขายของพ่อค้าไทยกับชาวต่างชาติ รวมถึงการปฏิบัติงานของขุนนางไทยที่เกี่ยวข้องกับการค้าในกรมท่ากลาง กรมท่าซ้ายหรือกรมท่าขวา ก็จะต้องมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” ในลักษณะเช่นนี้จนถึงปัจจุบัน

การนอกราชการยังหลวงมีปรากฏควบคู่กับสังคมไทยมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งรัฐ ซึ่งกรุงศรีอยุธยาได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนอกราชการยังหลวง แต่อยู่ในความหมายของ “ปทัสสถาน” ของไทยในขณะนั้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งพระเกียรติยศของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ตราขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีอู่ทอง คือ พระอัยการอาญาหลวง พ.ศ. 1895 บทที่ 3 บัญญัติว่า “พระเจ้าอยู่หัวมิได้ตรัสใช้ให้ไปราชการใด ๆ แต่ไปด้วยตนเองก็ดี หรือมิได้ตรัสใช้แต่อ้างว่าทรงใช้ก็ดี และไปกระทำการรุกรานรุกราย ข่มเหงไพร่ฟ้า เก็บเอาทรัพย์สินสิ่งของใด ๆ ผู้นั้นมีความผิดฐานรุกรานรุกราย เค้นเลย ให้ลงโทษ 8 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2, 2548, หน้า 335) พระอัยการอาญาหลวง (เพิ่มเติม) ในสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) บทที่ 15 ความว่า “อัครมหาเสนาบดีและเสนาบดี มุขมนตรี บังคับบัญชากิจราชการผิดพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา อย่าได้กระทำตาม ถ้าผู้ใดเห็นแก่สินจ้างสินบน มิได้ทัดทาน และกระทำตาม บังคับบัญชาที่ผิดขนบธรรมเนียมนั้น ให้ลงโทษผู้มิทัดทาน 6 สถาน คือ....” (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2, 2548, หน้า 333) พระอัยการอาญาหลวง ข้อ 23 บัญญัติว่า “มีพระราชโองการแลพระราชบัญญัติใช้ให้กระทำการราชการแลเพชฌายเอาแต่เงินทองทรัพย์สินเข้าของเข้าเรือนลูกเมียข้าคนเขา มาเป็นประโยชน์แห่งตนก็ดี แลนายพะชำรงนายมหาดไทยนายคดีผู้ไปเรียกหากมิส่งคนให้พิจารณาโดยตระทรวงคดีก็ดี แลมิทำตามพระราชนิมกรรมอันท่านอายัดไว้โดยตระทรวงการนั้นก็ดี ท่านใช้ให้ไปสืบเอากิจงานุกิจแลมิไปเอาราชการตามท่านใช้ก็ดี ท่านว่าแลมิมีโทษ 6 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2, 2548, หน้า 349) พระอัยการอาญาหลวง (เพิ่มเติม) พ.ศ. 1976 บทที่ 118 บัญญัติว่า “กำนันตลาดเก็บเอาเบี้ยแก่ลูกตลาดเกินพิกค้อตรา ให้ทวนด้วยหวาย 15 ที แล้วเอาประจานรอบตลาด กลับมาให้จำชื่อ 3 วัน กับให้คืนเสียที่เก็บให้แก่ลูกตลาด....” โดยใน

การปกครองของไทยในยุคโบราณ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งขณะนั้นอาจเป็นรัฐ หรืออาณาจักร พระองค์ทรงเป็นทั้งพระประมุขและรัฐบาลในการปกครอง การบริหารบ้านเมืองในยุคพระบรมไตรโลกนาถเป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ได้ทรงแบ่งระบบการปกครองเป็นจตุสดมภ์เพื่อให้สามารถบริหารบ้านเมืองได้ และได้จัดการแบ่งพลเรือนออกเป็นชนชั้นในระบบศักดินา เพื่อสะดวกในการบังคับบัญชา และเกณฑ์ไพร่พลในการทำงานให้แก่หลวงและบรรดาขุนนางซึ่งถือเป็นข้าราชการในพระมหากษัตริย์ โดยบรรดาขุนนางเหล่านั้นมิได้รับเงินเดือนเป็นค่าครองชีพ พระมหากษัตริย์จึงตรากฎหมายเพื่อเอื้อให้บรรดาขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์เหล่านั้นสามารถปกครองไพร่ได้ และสามารถใช้จ่ายแรงงานไพร่เหล่านั้นได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าแรงงานทั้งสามารถลงโทษไพร่ได้ตามสมควร และขณะเดียวกันบรรดาขุนนางเหล่านี้ต้องขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ โดยพระองค์ได้ตรากฎหมายกำกับการประพฤติปฏิบัติของเหล่าขุนนางเหล่านี้ไว้ชัดเจน ในการปกครองบ้านเมืองพระองค์ได้แบ่งการปกครองไว้สามระบบ คือ ระบบแรกเป็นการปกครองในพระนคร พระองค์ทรงเป็นผู้ปกครองด้วยตนเอง ระบบที่สอง เป็นการปกครองบรรดาหัวเมือง ที่ประกอบด้วย เมืองลูกหลวง เมืองชั้นเอก โท ตรี และจัตวา ซึ่งการปกครองเมืองเหล่านี้ พระองค์จะจัดส่งขุนนาง ที่อาจเป็นพระราชวงศ์ หรือขุนนางที่ไว้วางพระราชฤทัยเป็นผู้ปกครอง และระบบที่สามเป็นการปกครองบรรดาเมืองราชทั้งหลายซึ่งเป็นเมืองต่าง ๆ ที่สวามิภักดิ์ต่อพระมหากษัตริย์ ขอมน้อมรับคำสั่งของพระองค์ โดยพระองค์จะให้บรรดาเจ้าเมืองเหล่านั้นปกครองกันเอง เพียงแต่ใน แต่ละปีผู้นำเมืองเหล่านี้ต้องส่งเครื่องบรรณาการให้แก่พระมหากษัตริย์ การปกครองของบรรดาขุนนางในพื้นที่หัวเมืองนี้ เนื่องจากขุนนางเหล่านี้มิได้รับเงินเดือนเพื่อเลี้ยงชีพ ดังนั้น เมื่อขุนนางเหล่านี้เก็บส่วยเพื่อส่งให้แก่พระคลังหลวง ขุนนางเหล่านี้จึงทำการเรียกเก็บส่วยเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นของตนเอง ซึ่งรวมทั้งบรรดาขุนนางที่ปฏิบัติราชการในเมืองหลวงด้วยเช่นกัน มีกฎหมายตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระเจ้ารามาธิบดีบรมไตรโลกนาถ กำหนดไว้ในข้อ 50 ว่า “อนึ่งแต่นา 10000 ลงมาถึงนา 600 แลเห็นความมิชอบคือคบกั้นผิดตระทรวงไอยการก็ดี บังพระราชทรัพย์ก็ดี แลลักพระราชทรัพย์ก็ดี แลคบด้วยสตรีสิ่งใดอันต้องสัจาทิศถาน แลรู้เห็นด้วยประการใด ๆ ก็ดี มีผู้เอามาว่ากล่าว มิได้พิศนุส แลมิได้เอามาว่ากล่าวถึงลูกเจ้าเหง้าขุนโดยไอยการว่า ถ้ามิได้ ให้ว่าแก่มหาเดเล็ก ให้เอากราบทูลพระกรุณา ถ้างดความนั้นไว้มิได้ว่า ให้ทำฎีกาทูลเกล้าฯถวายเอง ถ้าผู้ใดมิได้กระทำตามพระไอยการดังนี้ไซ้ ผู้นั้นคือกระบด.....” (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2, 2548, หน้า 75) ซึ่งในการปกครองหัวเมืองเช่นนี้ เรียกว่า “การกินเมือง” จึงเห็นว่าการเก็บส่วยของขุนนางซึ่งเป็นรายได้หลักของประเทศ ขุนนางผู้เก็บส่วยนั้นยังไม่สามารถแยกแยะว่า ส่วนใดเป็นของหลวง ส่วนใดเป็นของตน เพียงแต่ขุนนางนั้นต้องไม่เก็บส่วยในส่วนที่เป็นหลวงเท่านั้น อนึ่ง ในระบบการปกครองจัดกำลังคนตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์

ยุคต้น บรรดาขุนนางหรือมูลนายจะมีกำลังไพร่สมตามกฎหมาย แต่หากไพร่สมนั้นจัดหาทรัพย์สินมาให้ขุนนางหรือมูลนาย ไพร่สมนั้นก็ไม่ต้องมาใช้แรงงานให้แก่ ขุนนางนั้น ดังนั้นขุนนางหรือมูลนายจึงสามารถหารายได้จากไพร่ดังกล่าวได้ และหากพิจารณาการเกณฑ์ไพร่ต่าง ๆ เพื่อเป็นกำลังทหารในแต่ละครั้ง บรรดากรมการเมืองก็สามารถใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อแสวงหาทรัพย์สินได้ โดยพิจารณาจาก “นิราศหนองคาย” (หลวงพัฒนาพงศ์กักดี (ทิม สุขยางค์), 2544, หน้า 61) ว่า

หลวงภักดียกกระบัตร์คนจัดเจน	จึงกะเกณฑ์หมายไปไม่จงน
แล้วเร่งเกณฑ์เกี่ยวน้าง โคต่างคน	หัวเมืองบนสมทบทัพให้ลับพลัน
กรมการเร่งรัดจัดมาส่ง	ไม่ไหลหลงรีบรวดการกวัดขัน
ต้องรีบรัดจัดหามาให้ทัน	บ้างผ่อนผันหาเงินจืดยินดี
ราษฎรที่มีช้าง โคต่างเกี่ยวน	บ้างถูกเขียนด้วยนำช้าง โคต่างหนี
ราษฎรยับเขินบ้างเงินมี	เสียให้ที่กรมการทำนผู้เกณฑ์
กรมการได้ทีดีใจหาย	ผู้จัดจ่ายหน้าแดงเป็นแสนแสน
ได้เงินทองของตระการชานกระเซ็น	ด้วยจัดเจนเคยล้อพอสบาย

ซึ่งต่อมาการปกครองของไทยเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในช่วงรัชกาลที่ 5 โดยใน พ.ศ. 2435 พระองค์ทรงเล็งเห็นว่าขณะนั้นมีชาติตะวันตกหลายชาติกำลังล่าอาณานิคมในบริเวณทวีปเอเชีย และขณะนั้นการปกครองของไทยก็เป็นลักษณะการปกครองแบบเดิม คือมีเมืองหลวง เมืองลูกหลวง และเมืองราช ซึ่งบรรดาเมืองราชหลายเมืองต่างเอาใจออกห่างจากกรุงรัตนโกสินทร์ ทั้งมีเมืองราชหลายเมืองไปเข้ากับชาติตะวันตกผู้ล่าอาณานิคม ดังนั้นในปี พ.ศ. 2435 พระองค์จึงยกเลิกระบบจตุสดมภ์และกำหนดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคเสียใหม่ โดยให้รวบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางคือกรุงเทพฯ แบ่งงานราชการเป็นกระทรวง กรมต่าง ๆ ดังเช่นการปกครองของชาติตะวันตก และแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละกระทรวง โดยพระองค์ได้ให้พระราชโอรสของพระองค์รวมทั้งบรรดาขุนนางที่พระองค์ทรงไว้วางพระราชฤทัยไปดูแลงานแต่ละกระทรวง พระองค์ได้กำหนดลักษณะของ “ข้าราชการ” ขึ้นใหม่จากความหมายเดิม ซึ่งข้าราชการหรือขุนนางในอดีตที่รับราชการนั้นจะต้องมาจากการฝากฝังของขุนนางชั้นผู้ใหญ่หรือการเข้ารับราชการตั้งแต่วัยเด็ก และมีการเรียนรู้งานราชการจากขุนนางเดิมซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างขุนนางด้วยกันแนบแน่น และระบบ “อุปถัมภ์” ระหว่างขุนนางชั้นผู้น้อยหรือราษฎรในฐานะผู้รับการอุปถัมภ์ที่มีต่อขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในฐานะผู้อุปถัมภ์มีความเข้มข้นมากขึ้น เพราะระบบราชการเดิมอาศัยความเกี่ยวพันระหว่างขุนนางชั้นผู้ใหญ่กับบรรดาขุนนางชั้นผู้น้อยเป็นหลักและอำนาจ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ การนอกราชการบังหลวงในลักษณะที่ใช้อำนาจ

หน้าที่ของคุณในการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบเป็นที่แพร่หลายในหมู่ขุนนางทั้งหลาย ซึ่งระบบราชการนี้ได้ให้อำนาจแก่ขุนนางหรือข้าราชการในการจัดเก็บภาษีอากรในส่วนงานหน้าที่ของคุณเพื่อส่งแก่พระคลังหลวง โดยขุนนางเหล่านี้จะเก็บภาษีอากรส่วนหนึ่งเป็นของคุณด้วยเหตุรัฐมิได้จัดรายได้ประจำหรือเงินเดือนให้แก่ขุนนางหรือข้าราชการเหล่านี้ รวมทั้งการยกยอกไพร่จากบัญชีไพร่หลวงมาเป็นไพร่สมของคุณทั้งนี้บรรดาไพร่เหล่านี้จะเป็นแรงงานสำคัญในการผลิตให้แก่ขุนนางเหล่านี้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และขุนนางเหล่านี้จะได้รับทรัพย์สินต่าง ๆ จากบรรดาไพร่เหล่านี้อีกด้วย

ระบบราชการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงกำหนดขึ้นใหม่นี้ เป็นการสรรหาข้าราชการตามความรู้ความสามารถของบุคคลซึ่งเป็นการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ จึงเกิดโรงเรียนฝึกงานราชการขึ้น แต่การรับข้าราชการใหม่เข้าปฏิบัติราชการของรัฐยังต้องพึ่งระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อำนาจของข้าราชการเหล่านี้ยังอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดิม การบริหารจัดการภาครัฐจึงตกอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของบรรดาข้าราชการทั้งหลายที่อยู่ในความควบคุมของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ รัฐได้จัดให้ข้าราชการเหล่านี้รับเงินเดือนจากส่วนกลาง แต่ยังไม่ได้รับเงินเดือนไม่ทั่วถึงจนกระทั่งปี พ.ศ. 2471 ข้าราชการเหล่านี้จึงต้องอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของคุณในการแสวงหารายได้ที่มีชอบเพื่อเป็นเงินรายได้ของคุณ อันเป็นการถือราษฎรบังหลวงประเภทหนึ่ง แม้จะมีการยกเลิกระบบไพร่แล้วก็ตาม ซึ่งทำให้ข้าราชการเหล่านี้ไม่สามารถแสวงหาแรงงานจากไพร่เหล่านี้ได้ แต่ข้าราชการเหล่านี้มักจะเรียก้องทรัพย์สินต่าง ๆ จากรายการที่ติดต่อกับราชการกับคุณ และในระยะเวลาดังกล่าวนี้ไทยได้ยกเลิกกฎหมายตราสามดวงที่มีพื้นฐานมาจากวิถีคิดของนักนิติศาสตร์ไทยและพระมนูศาสตร์ และมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา และกำหนดลักษณะองค์ประกอบความผิดทางอาญาเกี่ยวกับกรกระทำความผิดฐานถือราษฎรบังหลวง อันเป็นแนวคิดทางกฎหมายทางประเทศแถบยุโรป ดังปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 โดยใช้ “ปทัสถาน” จากประเทศเยอรมัน โดยกำหนดว่า “การทุจริต” หมายถึง การกระทำการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง เพื่อผู้อื่น อันเป็นประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น และ “สินบน” หมายถึง การที่บุคคลเอาทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างใด ๆ อันมิใช่เป็นสิ่งของที่ต้องให้ตามกฎหมายไปให้แก่เจ้าพนักงาน เพื่อให้เจ้าพนักงานกระทำ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในหน้าที่ ซึ่งจะเห็นว่าวิถีคิดทางนิติศาสตร์ในแง่ของ “การถือราษฎรบังหลวง” ของนักนิติศาสตร์ชาวตะวันตกและไทยมีความแตกต่างกันทั้งทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนในสังคม จึงก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติของผู้ที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม



ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้ตรากฎหมายยกเลิกระบบบรรดาศักดิ์ในปี พ.ศ. 2476 ทำให้ราษฎรไทยทุกคนมีฐานะเท่ากัน แต่บรรดาข้าราชการซึ่งขณะนั้นมีระบบทหารเป็นผู้ปกครอง และบรรยากาศการเมืองเป็นลักษณะเผด็จการไม่ปรากฏมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้นำ ยิ่งในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ได้อำนาจจากการปฏิวัติ และนำเอาการปกครองระบบพ่อขุน (Despotic Paternalistic) มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก มีการก่อสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เช่น สร้างเขื่อน ถนน ทางรถไฟ สร้างความเจริญอย่างมากแก่ประเทศไทย ขณะเดียวกันก็ปรากฏว่า จอมพลสฤษดิ์มีทรัพย์สินมากมายโดยที่ไม่ปรากฏที่มาของทรัพย์สินเหล่านั้น ซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจรผู้ได้อำนาจจากการปฏิวัติ ได้ประกาศยึดทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ โดยกล่าวหาว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้จากการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งขณะนั้นใช้คำพูดว่า คอร์รัปชัน ประชาชนคนไทยกลับมีปฏิริยาต่อกรณีนี้ว่า ไม่เป็นเรื่องที่รุนแรง เพราะถึงแม้จะมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงไปบ้าง แต่ก็สร้างความเจริญให้ประเทศ และต่อมาจอมพลถนอมก็ถูกปฏิวัติโดยประชาชนในข้อหาทุจริตเช่นกัน โดยมีกรณีทรัพย์สินของจอมพลถนอมเช่นกัน แต่ต่อมาหลังจากนั้นไม่นาน ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี พ.ศ. 2535 อีกครั้งโดยมีข้อหาทุจริตเช่นกัน

ความแตกต่างของระดับการศึกษาของเจ้าพนักงานของรัฐกับประชาชน รวมทั้งความแตกต่างในชนชั้นระหว่างบุคคลทั้งสองกลุ่ม ทำให้ประชาชนผู้ติดต่องานราชการไม่ทราบสิทธิของตนเองที่พึงจะได้รับจากราชการ โดยประชาชนเหล่านั้นกลับคิดว่าตนเป็น “ข้าของแผ่นดิน” ที่จะต้องเอาอกเอาใจเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งขณะนั้นถืออำนาจของรัฐในการให้หรือไม่ให้บริการก็ได้ ดังนั้นสภาพที่ปรากฏเป็นประจำคือการที่ประชาชนต้องเกรงกลัวและร้องขอกราบกรานประจบประแจง เพื่อให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นเห็นใจและให้บริการตามหน้าที่ของเขา ซึ่งทั้ง ๆ ที่เจ้าพนักงานผู้นั้นมีหน้าที่เช่นนี้อยู่แล้ว ซึ่งการที่ประชาชนมีความคิดว่าตนเป็น “ข้าของแผ่นดิน” จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการเกิดความสำคัญผิดในสถานภาพของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น และสามารถเป็นปัจจัยในเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าพนักงานของรัฐได้

รัฐได้ให้คำนิยามของคำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น และรวมถึงการที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2539, หน้า 11) ซึ่งจะเห็นว่ารัฐกำหนดพฤติกรรมในความคิดนี้ไว้อย่างชัดเจน แต่ขณะเดียวกัน จะเห็นลักษณะปะที่สถานของพฤติกรรมนี้ว่ารัฐไม่พึงประสงค์ให้มี

การกระทำผิดกฎหมายหรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย ภายใต้เจตนาฉ้อโกง ซึ่งตามความหมายเดิมของคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” คือ การฉ้อโกงราษฎร์ และการฉ้อโกงหลวง อันหมายถึง ผู้ที่มีหน้าที่กระทำต่อราษฎร์ ไม่ว่าจะไปไปตามตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ก็ตาม โดยผู้นั้นได้อาศัยอำนาจหน้าที่นั้นเพื่อที่จะฉ้อโกงราษฎร์ผู้นั้น ผู้นั้นได้ใช้อำนาจหน้าที่ของเขา หรือ โอกาสที่เขาที่มีอำนาจหน้าที่นั้นเป็นเครื่องมือในการฉ้อโกงหลวง หรือการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐ ได้นำเงิน ผลประโยชน์ของราชการมาเป็นของตัวเอง ทำให้ราชการ (หลวง) เสียประโยชน์ ซึ่งบางกรณีไม่ปรากฏว่ามีราษฎร์เข้าเป็นผู้เสียหาย เช่น การเบียดบังยกผลประโยชน์ของแผ่นดินมาเป็นของตน หรือหมายความว่า เป็นการรีดนาทาเร้นประชาชน เป็นการเรียกหรือรับเอาเงิน อามิสอย่างอื่น การฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้อาจอยู่ในรูปของการช่วยเหลือญาติพี่น้องเพื่อนฝูงให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยผู้กระทำมิได้รับทรัพย์สินอามิสแต่อย่างใด แต่เขาก็ได้รับความสบายใจ ซึ่งอาจเป็นการตอบแทนบุญคุณต่อครอบครัวก็ได้

การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีหลายประเภท ซึ่งอาร์โนลด์ เจ. ไฮเดนไฮเมอร์ (Arnold J. Heidenheimer) ได้จำแนกการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามสี่ที่สะท้อนตามความอดทนของชุมชน (Community's Tolerance) โดยจำแนกออกเป็นสีขาว สีเทา และสีดำ ซึ่งการทุจริตสีขาว (White Corruption) เป็นเรื่องที่ชนชั้นยอมรับได้ และเห็นว่าพอจะยอมรับได้ และไม่กระตือรือร้นที่จะให้มีการลงโทษ หรือเป็นวัฒนธรรมที่คนในสังคมอาจจะยังไม่ตระหนักถึง การทุจริตสีเทา (Gray Corruption) เป็นการกระทำที่ชนชั้นนำส่วนหนึ่งเห็นว่าสมควรถูกลงโทษ แต่ชนชั้นนำอีกส่วนหนึ่งเห็นว่ายังไม่ควรถูกลงโทษ และความเห็นของชนส่วนใหญ่ยังสงสัยว่าการกระทำนั้นควรถูกลงโทษหรือไม่ และการทุจริตสีดำ (Black Corruption) เป็นการเห็นพ้องตรงกันระหว่างชนชั้นสูงกับมวลชนส่วนใหญ่เห็นว่าควรลงโทษผู้ที่กระทำการทุจริตนั้น (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2549, หน้า 28)

กรณีในประเทศไทยการฉ้อราษฎร์บังหลวงขาว เป็นการกระทำโดยอั้งวัฒนธรรมไทยที่ถูกนำมาใช้ในราชการไทย ในลักษณะเป็นการแสดงน้ำใจ เช่นการให้ของกำนัล หรือของขวัญโดยเจ้าพนักงานนั้นมิได้เรียกร้อย ซึ่งอาจจะเข้าลักษณะการตอบแทนหรือสมนาคุณ ซึ่งในส่วนนี้กลับมีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดว่าของขวัญที่ให้แก่เจ้าพนักงานของรัฐต้องไม่เกิน 3,000 บาทเป็นลักษณะการรับรองว่าสามารถกระทำได้ โดยมีได้ระบุว่าผู้ใดให้ของขวัญแก่เจ้าพนักงานของรัฐได้ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544)<sup>1</sup> ลักษณะเช่นนี้เป็นกระทำที่ประชาชนยอมรับได้เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ และดูเหมือนกับจะสอดคล้องกับวัฒนธรรมไทยที่โอบอ้อมอารีแก่ผู้คนในสังคมเดียวกัน ซึ่งทั้ง ๆ ที่

<sup>1</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 118 ตอนพิเศษ 104 ง ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2544

หากบุคคลนั้นไม่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้ให้ก็คงจะไม่ให้ เพราะไม่มีประโยชน์แก่ผู้ให้ ซึ่งการให้สิ่งของหรือทรัพย์สินดังกล่าวนี้อาจขยายตัวเป็นการให้บริการแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เช่นพาไปรับประทานอาหาร ให้บริการอย่างอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

ประเภทที่สอง คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวงสีเทา เป็นการกระทำที่สังคมบางส่วนเห็นว่าเป็นการกระทำผิด แต่ประชาชนทั่วไปยังสองจิตสองใจอยู่ คือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่หาประโยชน์ให้แก่ตนและพรรคพวก แต่เนื่องจากประชาชนที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะสมยอมกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเหล่านี้ โดยนักวิชาการบางท่านเรียกกิจการเหล่านี้ว่า เป็นการค้าสินค้าทางการเมือง (สิทธิพันธ์ พุทธหุน, 2546, หน้า 32-33) เพราะผู้ให้ทรัพย์สินจะได้รับประโยชน์จากพนักงานของรัฐในรูปของการให้บริการตามหน้าที่ หรือการพิจารณาอนุญาต อนุมัติเป็นกรณีพิเศษ เช่น การพิจารณากำหนดพิคัดสินค้าขาเข้าหรือขาออกของกรมศุลกากร ในกรณีที่สินค้าชนิดนั้น ๆ ไม่ปรากฏในพิคัดอย่างชัดเจน การพิจารณาตรวจรับพัสดุหรือการก่อสร้างของหน่วยราชการ การพิจารณาคำร้องต่าง ๆ ของพนักงานของรัฐ และการให้ทรัพย์สิน เงิน หรือการให้บริการนี้อาจอยู่ในรูปของการให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา การให้ค่านายหน้าหรือค่าคอมมิชชันการให้ผลประโยชน์โดยคิดเป็นอัตราร้อยละ ก็ยากแก่การเอาโทษกับผู้กระทำผิด และทำให้ดูเหมือนประชาชนยอมรับสิ่งเหล่านี้ได้ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ หรือหาประโยชน์ใส่ตนโดยไม่มีหลักฐาน ซึ่งบางลักษณะประชาชนทั่วไปกลับเห็นว่าเป็นโอกาสที่เจ้าพนักงานของรัฐนั้นควรจะต้องได้รับผลประโยชน์ และเป็นเรื่องปกติ

ประเภทสุดท้าย เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงสีดำ ซึ่งเป็นการกระทำที่ทุกฝ่ายในสังคมเห็นว่าเป็นการกระทำผิดและสมควรได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งหรือหาประโยชน์แก่ตนและพรรคพวก โดยไม่คำนึงถึงกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน (พลตำรวจตรีวราสิทธิ์ พรเลิศ, 2539, หน้า 14) เช่นการเรียกรับทรัพย์สิน หรือเงินจากประชาชนทั่วไปที่เขาไม่ประสงค์จะให้ ซึ่งในส่วนนี้จะต่างไปจากประเภทที่สอง หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองหรือทางการปกครองเรียกรับทรัพย์สิน โดยอาศัยอำนาจจากตำแหน่งของตน เช่นเรียกรับเงินจากผู้เข้าสอบบรรจุเป็นพนักงานของรัฐ เรียกเงินจากข้าราชการเพื่อย้ายไปรับราชการอีกที่หนึ่ง หรือไม่มีการเรียกรับทรัพย์สิน แต่เป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น เลือกรับแต่ญาติของตนเป็นพนักงานของรัฐในการสอบคัดเลือกเป็นพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเป็นการใช้อำนาจที่ตนเป็นพนักงานของรัฐเพื่อฉวยโอกาสในทางเศรษฐกิจ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ที่สำนักผังเมือง เลือกซื้อที่ดินที่ตนทราบว่าจะมีถนนตัดผ่านในแผนของสำนักผังเมือง

นอกจากลักษณะการฉ้อราษฎร์บังหลวงข้างต้นแล้ว ยังมีอีกระบบหนึ่งซึ่งประเทศที่อยู่ในกลุ่มเอเชียยังยอมรับกันอยู่มาก คือระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ซึ่งเป็นระบบการช่วยเหลือ

พวกฟ้องที่ตรงข้ามกับระบบคุณธรรม (Merit System) ที่ยึดเอาความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ซึ่งสังคมไทยมีรูปแบบดังกล่าวจำนวน 4 รูปแบบคือ ระบบอุปถัมภ์ที่อยู่ในหมู่ญาติ ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นระหว่างมิตรสหาย ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในองค์กรต่าง ๆ ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ ซึ่งระบบอุปถัมภ์ที่อยู่ในหมู่ญาตินี้เป็นวัฒนธรรมที่สำคัญในสังคมไทย และเป็นระบบเก่าแก่ที่สุดในสังคมไทย ซึ่งระบบดังกล่าวทำให้พนักงานของรัฐกระทำการในการให้บริการประชาชนในลักษณะการเลือกปฏิบัติได้ง่ายที่สุด ดังนั้นถึงแม้พนักงานของรัฐนั้นจะไม่ได้รับประโยชน์เชิงทรัพย์สินก็ตาม แต่ก็ถือเป็นการ “น้อราษฎร์” ได้เช่นกัน

ในสังคมไทย มีวัฒนธรรมในการยกย่องบุคคลในสังคม ซึ่งแต่เดิมสังคมไทยยกย่องบุคคลที่มีความดี ความกตัญญูต่อผู้มีพระคุณ มีความรักชาติรักแผ่นดิน แต่ต่อมาระบบทุนนิยมเข้ามาในสังคมไทย วัฒนธรรมในการยกย่องบุคคลในสังคมเปลี่ยนแปลงไป สังคมในสายตาของระบบทุนนิยมซึ่งนิยมวัตถุนิยมมากขึ้น ได้ยอมรับบุคคลที่มีเงินและอำนาจโดยไม่สนใจว่าบุคคลนั้นจะได้ทรัพย์สินเหล่านี้มาจากที่ใด และนิยมชมชอบบุคคลผู้มีวาสนาซึ่งผู้นั้นจะสามารถเข้าพืงพืงและขอความช่วยเหลือบางอย่างจากผู้มีวาสนาได้ ย่อมทำให้ระบบอุปถัมภ์ขยายตัวมากขึ้น ทั้งวัฒนธรรมไทยรวมทั้งวัฒนธรรมของประเทศทางตะวันตกยังส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์อย่างแน่นเหนียวในระบบครอบครัว ญาติพี่น้อง ดังนั้นถ้าเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างญาติพี่น้องหรือพรรคพวกกับประเทศชาติหรือรัฐ ชาวไทยส่วนใหญ่จะเลือกเอาญาติพี่น้องหรือพรรคพวกมากกว่าประเทศชาติหรือรัฐ ในกรณีนี้หากเจ้าพนักงานของรัฐได้ น้อราษฎร์บังหลวงเพื่อญาติพี่น้องหรือพรรคพวกของตน หรือเจ้าพนักงานผู้นั้นเลือกที่จะต้องเข้าไปอยู่ในระบบอุปถัมภ์กับผู้มีวาสนาบางราย แม้ผู้มีวาสนานั้นอาจกระทำการน้อราษฎร์บังหลวงบ้างก็ตาม สังคมไทยยังสามารถรับพฤติกรรมเหล่านี้ได้ โดยเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่เป็นไปตามวัฒนธรรมไทย

อนึ่ง ในการกราบไหว้ขอพรหรือขอเรื่องต่าง ๆ ของคนไทยต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ คนไทยมักจะมีกร “บนบาน” ไว้ และหากสิ่งที่ขอนั้นประสบความสำเร็จ ผู้ขอที่จะต้องทำพิธี “แก้บน” ต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ด้วยสิ่งของที่ผู้ขอได้ “บนบาน” ไว้ แต่หากไม่สำเร็จ ผู้ขอก็อาจคิดว่าเป็นบาปเคราะห์ของตนตามแนวคิดของพุทธศาสนา เช่นนี้ลักษณะดังกล่าวคล้ายกับการติดสินบนกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์นั่นเอง ซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนไทย อันเป็นวัฒนธรรมไทย และลักษณะนี้ก็จำลองภาพจากประชาชนผู้ขอกลับสิ่งศักดิ์สิทธิ์ และประชาชนกับเจ้าพนักงานของรัฐ เพียงแต่ต่างกันตรงที่สิ่งศักดิ์สิทธิ์ไม่สามารถตอบสนองความต้องการโดยตรงกับประชาชนผู้ขอเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2546 Transparency International ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในต่างประเทศได้จัดลำดับประเทศทั้งหมดจำนวน 133 ประเทศ โดยใช้ Corruption Perceptions Index เป็นเครื่องมือวัดค่าบอกระดับของประเทศในด้านการน้อราษฎร์บังหลวงโดยอิงมุมมองของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ

นักธุรกิจ ประชาชน ในประเทศต่าง ๆ ปรากฏว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 70 ของโลก (ธนาวิษญ์ จินดาประดิษฐ์, 2549, หน้า 3) และองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand) ได้เปิดเผยผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปี พ.ศ. 2551 ปรากฏว่าประเทศไทยได้ 3.5 คะแนน จาก คะแนนเต็ม 10 คะแนน และอยู่ในอันดับ 80 จาก 180 ประเทศ และอยู่ในอันดับ 10 จาก 21 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย และเฟิร์ค (Political and Economic Risk Consultancy Ltd.) ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ ได้สำรวจถึงความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมของ 12 ประเทศและเขตเศรษฐกิจพิเศษในเอเชีย ในปี พ.ศ. 2551 ปรากฏว่าไทยอยู่ในลำดับที่ 9 และนับแต่ปี พ.ศ. 2538-2551 ประเทศไทยได้คะแนนสูงสุดเพียง 3.8 จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน โดยในปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันสูงที่สุดเป็นอันดับ 2 จากตัวอย่าง 13 ประเทศในเอเชีย โดยระบุว่าประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2540-2551 การคอร์รัปชันมีแนวโน้มที่เลวลงกว่าเดิม ช่วงที่แย่ที่สุดอยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2546 ที่คะแนนของประเทศไทยเท่ากับ 8.2, 8.55, 8.89 และ 8.75 ตามลำดับ (0 เป็นเกรดที่ดีที่สุด และ 10 เป็นเกรดที่แย่ที่สุด)

ดร.นงกต วรรณิกา ผู้อำนวยการสำนักวิจัยเอแบคโพลส์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญได้ทำการสำรวจ “เสียงสะท้อนของสาธารณชนว่าทำไมคนไทยเอนเอียงยอมรับการทุจริตคอร์รัปชัน” กรณีศึกษาประชาชนที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไป ใน 17 จังหวัดของประเทศ (กรุงเทพฯ ดาก กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ เชียงใหม่ ประจวบคีรีขันธ์ พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ชลบุรี เลย กาฬสินธุ์ สุรินทร์บุรีรัมย์ อุตรดิตถ์ ขอนแก่น สตูล และสงขลา) รวม 1,582 คน ดำเนินการสำรวจในวันที่ 1-4 กรกฎาคม 2552 พบว่าคนไทยจำนวนถึงร้อยละ 56.4 ยอมรับในเรื่องการเล็งดูคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยราชการ โดยกลุ่มประชาชนจำนวนมากที่ยอมรับได้นี้เป็นประชาชนที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี ในอัตราส่วนร้อยละ 61.7 และเป็นกลุ่มนักเรียน นักศึกษาในอัตราส่วนถึงร้อยละ 66.1 และเป็นกลุ่มที่มีความรู้ต่ำกว่าปริญญาตรีในอัตราส่วนร้อยละ 57.8 และเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือนในอัตราส่วนร้อยละ 61.7 และจากผลการสำรวจในชุดเดียวกันนี้เองทำให้ทราบว่าประชาชนในอัตราส่วนร้อยละ 61 ที่เห็นว่าการตัดสินใจทำให้ได้รับความสะดวกสบายที่แตกต่างกัน และเห็นว่าคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในกลุ่มข้าราชการชั้นสูงในอัตราส่วนร้อยละ 67.5 และเห็นว่าคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการชั้นผู้น้อยในอัตราส่วนร้อยละ 53 แต่เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลที่เคยสำรวจไว้ในปี พ.ศ. 2548 กลับเห็นว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างนี้ต้องการแจ้งความเอาผิดกับนักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชัน รัฐมนตรีที่ทุจริตคอร์รัปชัน แกนนำในชุมชนที่ทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงเพื่อนบ้านที่ทุจริตคอร์รัปชัน มีอัตราส่วนลดลงกว่าผลการสำรวจในปี พ.ศ. 2548 ประมาณร้อยละ 15 แต่ความต้องการที่ดำเนินคดีกับคนที่มีบุญคุณช่วยเหลือกันมาที่

ทุจริตคอร์รัปชันมีอัตราส่วนคงเดิมที่อัตราร้อยละ 36.9 โดยมีการเพิ่มขึ้นของอัตราส่วนในการสำรวจจากเรื่องความต้องการเอาผิดกับญาติสนิทในบ้านเดียวกันที่ทุจริตคอร์รัปชัน และคนในครอบครัวที่ทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเพิ่มขึ้นเล็กน้อยประมาณร้อยละ 1 ถึงร้อยละ 14 เท่านั้น และในปี พ.ศ. 2551 ดร. นภคกุล วรรณิกา ได้สำรวจเรื่อง “ทัศนคติของประชาชนต่อรัฐบาลที่ทุจริตคอร์รัปชัน” ทัศนศึกษาประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไปใน 18 จังหวัดของประเทศ (กรุงเทพฯ สมุทรปราการ พระนครศรีอยุธยา ระยอง ปราจีนบุรี นครราชสีมา สุรินทร์ ขอนแก่น อุดรธานี หนองคาย สกลนคร เชียงใหม่ อุดรดิตถ์ กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ สุพรรณบุรี กระบี่ สุราษฎร์ธานี) จำนวนตัวอย่าง 3,880 ตัวอย่าง ในระหว่างวันที่ 1 ถึงวันที่ 14 ตุลาคม 2551 ซึ่งผลการสำรวจปรากฏว่า ประชาชนในอัตราร้อยละ 63.2 เห็นว่ารัฐบาลทุจริตคอร์รัปชันได้ทั้งนั้น แต่ถ้าคอร์รัปชันแล้ว ทำให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนอยู่ดีกินดี ก็เป็นเรื่องที่ยอมรับได้ ซึ่งประชาชนที่มีความเห็นเช่นนี้เป็นประชาชนที่มีอายุระหว่าง 40 ถึง 49 ปีในอัตราร้อยละ 67.7 และเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีถึงร้อยละ 52.2 ในขณะที่ผู้ที่เห็นด้วยเช่นกันที่มีความรู้ต่ำกว่าปริญญาตรีมีอัตราร้อยละ 64.3 และจำนวนประชากรที่มีอาชีพเป็นข้าราชการถึงร้อยละ 60.8 และผู้ที่เห็นด้วยเช่นนั้นเป็นประชากรที่มีรายได้ระหว่าง 10,001 ถึง 15,000 บาทถึงร้อยละ 65.2 ดังนั้นจากการสำรวจ ทำให้เห็นว่าประชาชนในประเทศยังไม่เห็นความแตกต่างระหว่างการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชันในวงราชการกับการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ในกฎหมาย โดยพวกเขากลับเห็นว่ารัฐจะดำเนินการอย่างไรก็ได้ เพียงแต่ให้พวกเขามีชีวิตที่อยู่ดีกินดีเท่านั้น ซึ่งทำให้เห็นโครงสร้างการปกครองของไทยว่าเป็นการปกครองในลักษณะที่มีส่วนร่วมของประชาชนอยู่น้อย ประชาชนส่วนใหญ่กลับเห็นว่ารัฐเป็นผู้ชี้ทางในการดำเนินการกิจกรรมของชีวิต ซึ่งลักษณะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้อย่างไรก็ตาม

การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทยที่มีความเป็นมาตามประวัติการปกครองของไทยช้านาน ย่อมมีความแตกต่างกับการนิยามความผิดฐาน “การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชัน” ในแนวคิดของชาติตะวันตก ซึ่งตามกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127<sup>2</sup> ไทยได้รับเอาแนวคิดและ

<sup>2</sup> มาตรา 129 ถึง มาตรา 141 โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 6 (9) ที่บัญญัติว่า “บุคคลเอาทรัพย์หรือประโยชน์อย่างใดอันมิใช่เป็นของที่ต้องให้ตามกฎหมายไปให้แก่เจ้าพนักงาน เพื่อให้เจ้าพนักงานกระทำ หรือละเว้นไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดในหน้าที่ เช่นนี้ ท่านให้ถือว่าเป็นการให้สินบน” และมาตรา 138 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานคนใด เรียกหรือรับ หรือยอมว่าจะรับสินบนเป็นอาชญาประโยชน์แก่ตัวมันเองก็ดี ให้ผู้อื่นก็ดี เพื่อที่มันจะกระทำหรือละเว้นไม่กระทำอย่างใดในหน้าที่ ถ้าหากว่าการที่กระทำหรือละเว้นไม่กระทำเพราะเห็นแก่สินบนนั้น ไม่คิดจะมีขบการให้หน้าที่ ท่านว่าความคิดของมันต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีและปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือถึงสองเท่าราคาสินบน” วรรคสอง “ถ้าแลการที่มันกระทำ หรือละเว้นไม่กระทำเพราะเห็นแก่สินบนนั้นนอกเหนือเหลือเกินมิชอบด้วยอำนาจแลหน้าที่ของมันไซ้ ท่านว่ามันต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือตั้งแต่หนึ่งปีถึงสี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือถึงสองเท่าราคาสินบน แต่ถ้ามันยังมีทันได้กระทำการที่ไม่ควรทำหรือมิทันวันการที่ไม่ควรเว้น ท่านให้ลดโทษตามที่ว่ามันนี้เสียครึ่งหนึ่ง”

ทฤษฎีทางอาญาจากชาติตะวันตก บนพื้นฐานวัฒนธรรมและความเชื่อของชาติตะวันตก ดังนั้นทัศนคติของคนไทยมองการนอกราชฎ์บังหลวงโดยผ่านความเชื่อและวัฒนธรรมไทยจึงต่างไปจากชาติตะวันตก รวมทั้งกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งต่อมาเป็นประมวลกฎหมายอาญา<sup>3</sup> รวมทั้งกฎหมายพิเศษที่มีโทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันหรือการนอกราชฎ์บังหลวงด้วย<sup>4</sup> จึงเป็นที่ยอมรับว่าการนอกราชฎ์บังหลวงได้ก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่สังคมไทยเป็นระยะเวลาช้านาน และหากจะคำนวณเป็นจำนวนเงินในค่าความเสียหายแล้ว ก็ไม่สามารถคำนวณได้ด้วยเป็นจำนวนเงินมหาศาล โดยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มีการสร้างบรรยากาศของความไม่เป็นธรรมในสังคมตลอดมา เช่นในรูปของการเลือกปฏิบัติ การเลือกใช้กฎหมายเฉพาะในทางเป็นคุณแก่บางฝ่าย จึงเป็นสาเหตุให้ประชาชนไม่ยอมให้ความร่วมมือและไม่ให้ความซื่อตรงต่อรัฐบาล อันนำไปสู่การไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชนในชาติ

ในกรณีการกระทำความผิดฐานนอกราชฎ์บังหลวงนี้ มีกฎหมายลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ หรือประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง ในรูปของตัวการ ตัวการร่วม หรือผู้สนับสนุน<sup>5</sup> แต่การกระทำดังกล่าวยังคงอยู่ ซึ่งมีคำกล่าวที่ว่า กฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้กับบุคคลที่ไม่มีใจทักฟ้อง หมายถึงหากไม่มีผู้ใดกล่าวโทษ หรือร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนก็ไม่สามารถดำเนินการได้ และเมื่อพนักงานสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้ พนักงานอัยการก็ไม่สามารถฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ ศาลก็ไม่สามารถพิพากษาลงโทษผู้ต้องหาตามกฎหมายที่บัญญัติความผิดไว้ ดังนั้นจึงเห็นว่า แม้เราจะมีกฎหมายที่ดีสักเพียงใด แต่หากบุคคลทั่วไปในสังคมยังมีทัศนคติที่มีความสอดคล้องต่อการนอกราชฎ์บังหลวงแล้ว โดยทัศนคติดังกล่าวก็เป็นส่วนหนึ่งของความคิดในแนววัฒนธรรมนั่นเอง กฎหมายนั้นย่อมไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้

โดยการจากศึกษาวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย เห็นว่าแนวปฏิบัติของคนไทยยังอยู่ภายใต้กระแสความเชื่อของศาสนา ซึ่งส่วนหนึ่งของศาสนาพุทธไม่ว่าจะเป็นคำสั่งสอนหรือพิธีกรรมทางศาสนาได้เข้าไปอยู่ในวิถีชีวิตของคนไทย เช่นการเชื่อเรื่องบุญวาสนา การเชื่อเรื่องเวรกรรม การเคารพเชื่อฟังผู้มีพระคุณ การโอบอ้อมอารีแก่เพื่อนมนุษย์ทั่วไป การเชื่อสัตย์สุจริต และการนับถือศีลห้า โดยการกระทำในลักษณะนอกราชฎ์บังหลวงนี้อยู่ในกลุ่มการกระทำผิดต่อ

<sup>3</sup> มาตรา 147 ถึง มาตรา 166 และมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 โดยให้คำนิยามคำว่า “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>5</sup> ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 83 ถึง มาตรา 86

ศีลห้าในเรื่อง อะทินนาทานา เวระมะณี สิกขาปะทัง สะมาทิยามิ และในเรื่องมูสาวาทา เวระมะณี สิกขาปะทัง สะมาทิยามิ และในศาสนาอื่น ๆ ก็มีคำสั่งสอนในเรื่องคุณธรรมการชื้อสัตย์เช่นกัน โดยประเทศไทยมีพื้นฐานของการรับเอาศาสนาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน แต่เมื่อมีผลสำรวจเช่นนี้ปรากฏขึ้น จึงทำให้เกิดคำถามว่า การน้อมราชฎ์บังหลวงซึ่งเป็นการกระทำผิดต่อคุณธรรมการชื้อสัตย์ เหตุใดคนไทยจึงเห็นลักษณะการกระทำเช่นนี้เป็นเรื่องปกติสามัญในชีวิตประจำวัน ดังนั้นจึงควรทำการศึกษาอย่างละเอียดในเรื่องนี้โดยใช้องค์ความรู้ทางไทยศึกษาเป็นเครื่องมือในการวิจัยต่อไป

### คำถามการวิจัย

1. วัฒนธรรมไทยมีความสัมพันธ์กับกฎหมายเกี่ยวกับการน้อมราชฎ์บังหลวงหรือไม่ ถ้ามี ความสัมพันธ์ดังกล่าวอยู่ในระดับใด
2. กฎหมายเกี่ยวกับการน้อมราชฎ์บังหลวงของไทยมีการปรับตัวตามบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร
3. แนวทางในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการน้อมราชฎ์บังหลวงเพื่อให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมไทย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายว่าด้วยการน้อมราชฎ์บังหลวง ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ ลักษณะกฎหมายที่ใช้ควบคุมและป้องกันการน้อมราชฎ์บังหลวงในประเทศไทยตามมิติของกาลเวลาและบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย
3. เสนอแนวทางในการตราและการบังคับใช้กฎหมายน้อมราชฎ์บังหลวงให้สอดคล้องกับค่านิยมและวิถีไทย รวมทั้งการปรับปรุงวิธีคิด ค่านิยมของไทยให้สอดคล้องกับความเป็นสากล เพื่อสัมฤทธิ์ผลทางสังคมและประเทศชาติ

### สมมติฐานของการวิจัย

การน้อมราชฎ์บังหลวงเป็นผลผลิตส่วนหนึ่งที่เกิดจากการปกครอง และเป็นฐานความผิดทางอาญาทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยความเข้มข้นในสาระของพฤติการณ์การน้อมราชฎ์บังหลวงขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของสังคมในแต่ละยุค สังคมไทยมีการปกครองโดยระบบพระมหากษัตริย์และข้าราชการมาเป็นเวลานานกว่า 1,300 ปี นับแต่ยุคสุโขทัยเป็นต้นมา ย่อมมีวัฒนธรรมการ

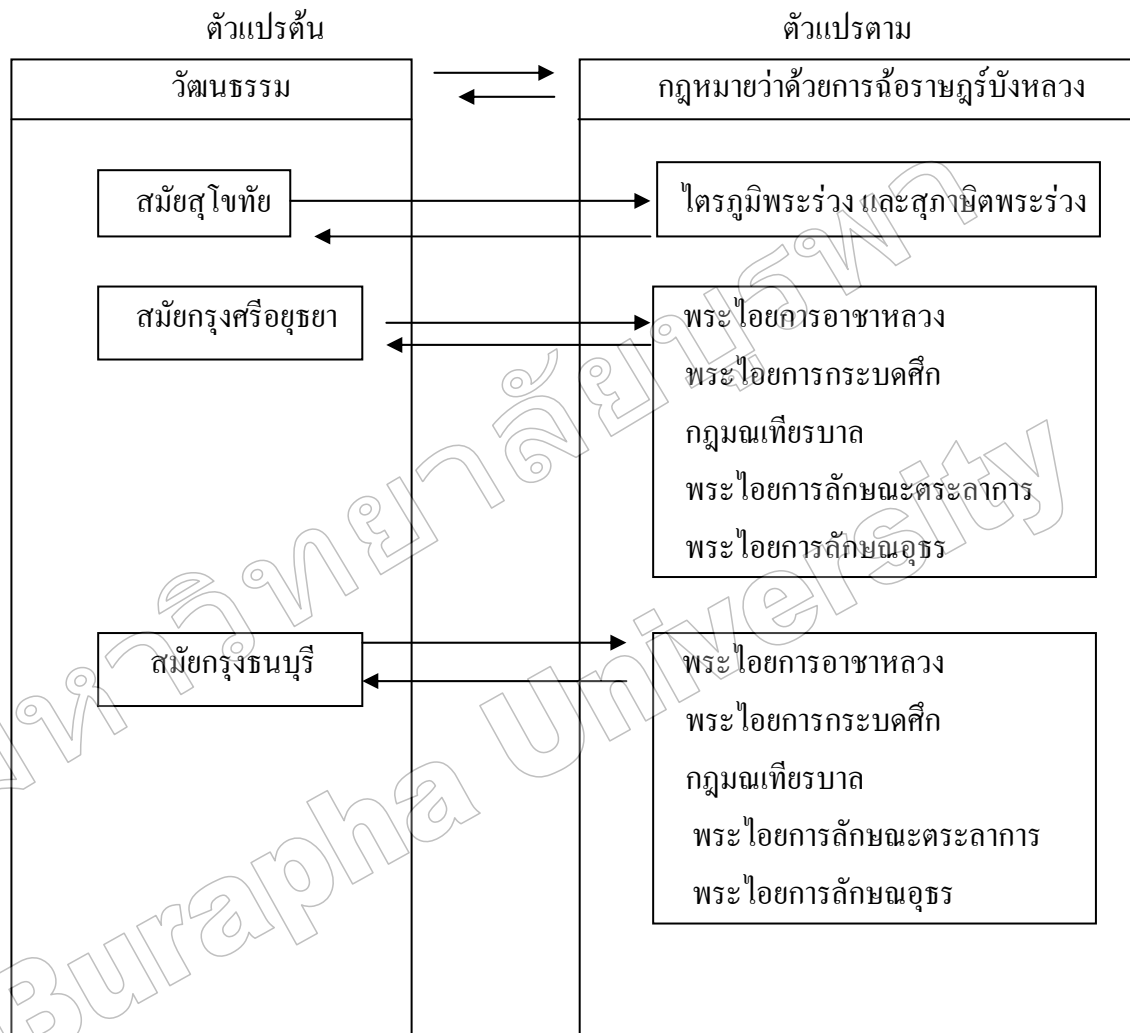


ปกครองในรูปแบบของตนเป็นเอกลักษณ์ โดยแนวการปกครองของไทยในยุคสุโขทัยเป็นการปกครองในลักษณะพ่อปกครองลูก เป็นลักษณะการปกครองแบบบุคคลในครอบครัว และต่อมาในยุคกรุงศรีอยุธยาเป็นลักษณะสมมุติเทพจึงมีการสร้างวัฒนธรรมอำนาจนิยมและอุปถัมภ์อย่างเข้มข้นตลอดเวลากว่า 400 ปี ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวราชรัฐเป็นเพียงผู้ใต้การปกครองไม่มีสิทธิในการร่วมในการปกครอง ขุนนางเป็นกลุ่มบุคคลที่รับช่วงอำนาจการปกครองของพระมหากษัตริย์ในการปกครองราชรัฐ ราชรัฐจึงมีความไว้วางใจในการปกครองของข้าราชการโดยไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการเหล่านั้น โดยในอดีตข้าราชการไม่มีเงินเดือน แต่ใช้วิธีการกินเมืองซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตน ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีเงินเดือนในการเลี้ยงชีพอย่างเพียงพอ แต่จากวัฒนธรรมการปกครองที่สืบทอดต่อเนื่องมาแต่โบราณยังทำให้ข้าราชการเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนเป็นสิ่งที่ข้าราชการสามารถเลือกปฏิบัติต่อราษฎรคนใดก็ได้ จึงเกิดเป็นช่องว่างให้มีการเลือกปฏิบัติราชการเพื่อแลกเปลี่ยนกับอามิสสินจ้างซึ่งเป็นการนอกราชฎ์บังหลวง วัฒนธรรมอำนาจนิยมหรือวัฒนธรรมอุปถัมภ์นี้ก่อให้เกิดความเคียดแค้นแก่ราษฎรไทยจนไม่มีใครที่จะทำการปราบปรามอย่างแท้จริง ราษฎรไม่เห็นอันตรายในความผิดเกี่ยวกับการนอกราชฎ์บังหลวง ซึ่งประเทศไทยได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชฎ์บังหลวงนับแต่ยุคสุโขทัยจนถึงปัจจุบันแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชฎ์บังหลวงนี้มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมในสังคมด้วยเหตุวัฒนธรรมเป็นจุดกำเนิดของกฎหมาย และขณะเดียวกันกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชฎ์บังหลวงก็มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรม โดยความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชฎ์บังหลวงนี้มีลักษณะต่างฝ่ายสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพียงแต่ในบางยุคบางสมัยที่วัฒนธรรมมีอิทธิพลเหนือกว่ากฎหมาย และกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชฎ์บังหลวงนี้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปโดยปัจจัยจากสิ่งแวดล้อมภายนอกสังคม

### กรอบการวิจัย

ในความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายว่าด้วยการนอกราชฎ์บังหลวงนี้ ซึ่งความสัมพันธ์นี้แบ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการแปรผันตามกัน หรือมีความแปรผันขึ้นอยู่คู่กับทั้งสองฝ่าย หมายความว่า ในบางยุคสมัย วัฒนธรรมก็อาจเป็นตัวกำหนดกฎหมายว่าด้วยการนอกราชฎ์บังหลวง บางยุคสมัยกฎหมายว่าด้วยการนอกราชฎ์บังหลวงก็เป็นตัวกำหนดวัฒนธรรม และในบางยุคสมัย ทั้งวัฒนธรรมและกฎหมายว่าด้วยการนอกราชฎ์บังหลวงก็ต่างเป็นตัวกำหนดซึ่งกันและกัน ในการวิจัยนี้ได้แบ่งเป็นตัวแปรต้น คือ วัฒนธรรม และตัวแปรตามคือ กฎหมายที่เกี่ยวกับ

การนอราชฎ์บังหลวง ผู้วิจัยได้แบ่งความสัมพันธ์ในมิติเวลาเป็นรายยุคสมัย โดยแบ่งจากลักษณะการปกครองและการใช้กฎหมาย ดังนี้



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายว่าด้วยการนอราชฎ์บังหลวง



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย

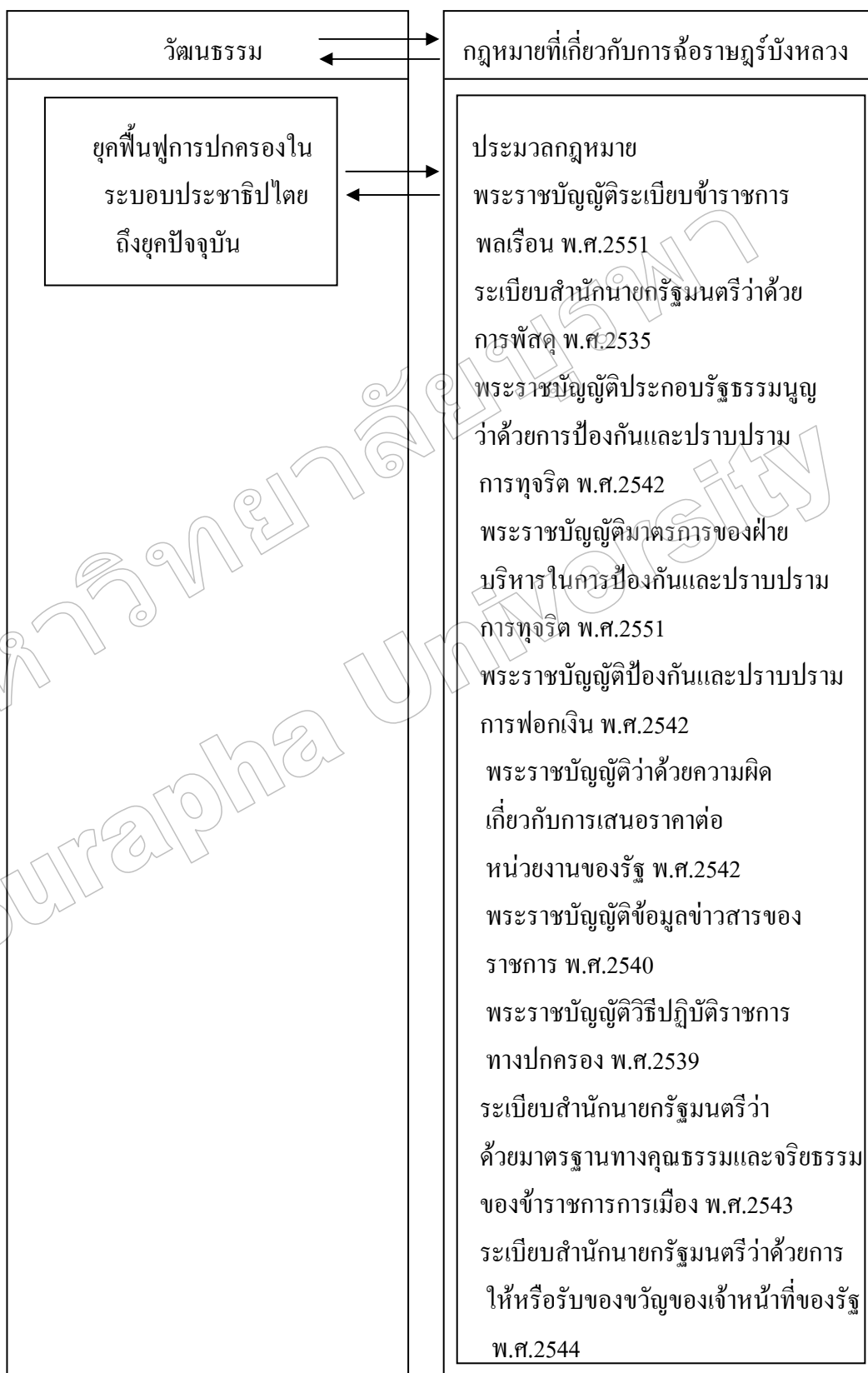
ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



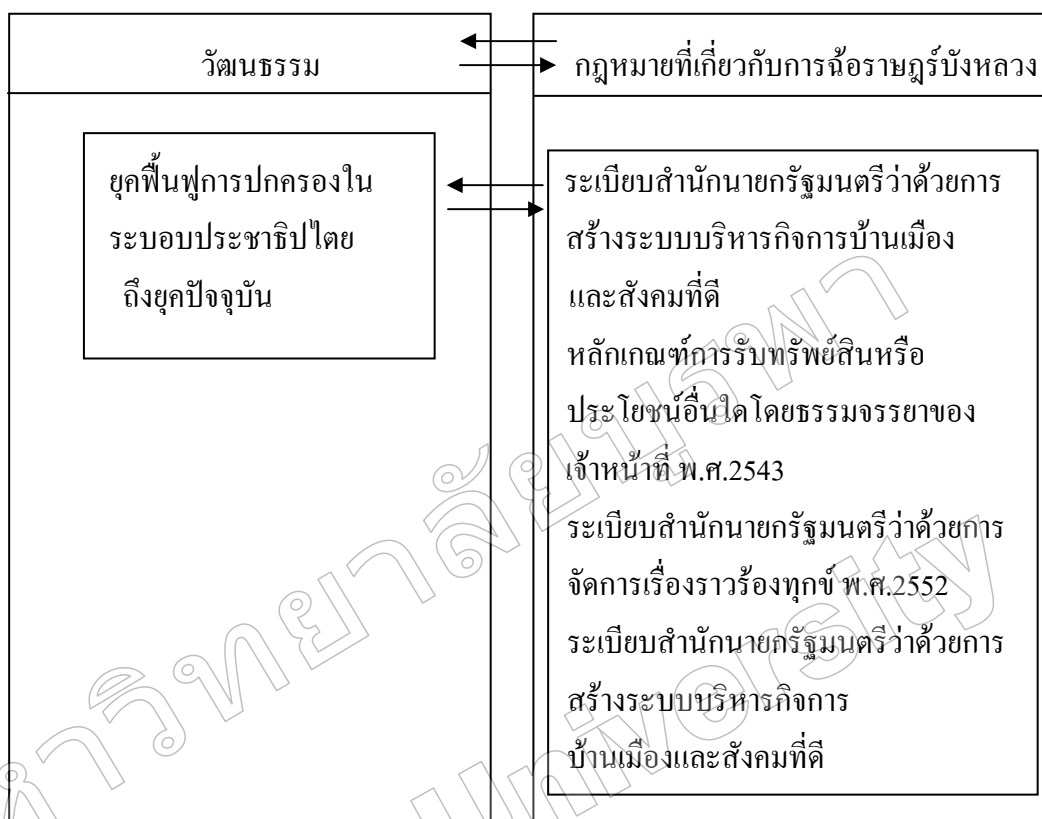
ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



ภาพที่ 2 (ต่อ)

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

ไทยศึกษา: วิธีคิดเชิงบูรณาการ

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาด้านไทยศึกษา ซึ่งมีความเชื่อว่า วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเชื่อ ทักษะคติ วิธีชีวิตของคนในสังคม ดังนั้นกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันรวมถึงกฎหมายต่าง ๆ นั้นจะต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ โดยวัฒนธรรมนั้นถูกสร้างโดยคนในสังคม และมีการยอมรับต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน วัฒนธรรมที่คนสร้างนั้นเกิดจากวิถีความเชื่อ หรือสิ่งที่ถูกทำให้เชื่อเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยวัฒนธรรมนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือดีงามแต่อย่างใด วัฒนธรรมดังกล่าวเป็นพลวัต ดังนั้นในแนวความคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เกิดจากอำนาจการปกครองในส่วนที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม ที่เรียกว่า “การก่อสร้างอาคารบังหลวง” ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในด้านมืดของสังคม จึงเป็นผลผลิตจากวิถีของประชาชนและวัฒนธรรมการปกครอง ดังนั้นไทยศึกษา คือการศึกษาเรื่องราวของไทยที่มีมุมมองจากวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์การปกครอง การเมือง สังคม รวมทั้งระบบเศรษฐกิจ โดยทำการบูรณาการองค์ความรู้ของศาสตร์ต่าง ๆ และวิธีดำเนินการ

ศึกษา เพื่ออธิบายเรื่องดังกล่าว ในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในมิติต่าง ๆ เพื่อให้ได้องค์ความรู้ที่ได้มาในการเข้าใจและอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในมุมมองของสังคมกับพฤติกรรมการณ์การนอกราชการบังหลวง ซึ่งจะเป็ประโยชน์แก่สังคมในการกำหนดค่านิยมของคำว่า “การนอกราชการบังหลวง” การป้องกันมิให้เกิดพฤติกรรมดังกล่าว โดยเน้นมุมมองทางทัศนคติของสังคมที่เกิดจากวัฒนธรรมอันจะมีผลโดยตรงต่อการป้องกันและปราบปรามการนอกราชการบังหลวง ต่อไป

#### โครงสร้างทางแนวคิด ทฤษฎี

การดำเนินการวิจัยนี้มีแนวคิดแบบไทยศึกษา ผู้วิจัยได้ใช้องค์ความรู้ของศาสตร์ต่าง ๆ มาบูรณาการการสร้งฐานโครงสร้างทางแนวคิด ทฤษฎี เพื่อนำไปสู่การสร้งกรอบคิด ดังต่อไปนี้

##### 1. แนวคิด ทฤษฎีทางวัฒนธรรม

เป็นแนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมเพื่อช่วยให้เข้าใจสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์ในสังคม เช่น วัฒนธรรมสากล เขตวัฒนธรรม การเลือกทางวัฒนธรรม วัฒนธรรมเฉพาะ วัฒนธรรมอุดมคติ วัฒนธรรมความเป็นจริง วัฒนธรรมย่อย วัฒนธรรมต่อต้าน ความล้าหลังทางวัฒนธรรม วัฒนธรรมสัมพัทธ์ ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม การผสมผสานทางวัฒนธรรม

##### 2. แนวคิด ทฤษฎีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการสืบเนื่องของข้อมูลทางประวัติศาสตร์กับการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายรับเข้าหรือฝ่ายส่งออกวัฒนธรรมก็ตาม จนเป็การผสมผสานทางวัฒนธรรม และเป็การสร้งวัฒนธรรมใหม่โดยใช้ข้อมูลของพหุวัฒนธรรม

##### 3. แนวคิด ทฤษฎีทางสังคมและการปกครอง

เป็นแนวคิดเพื่อพิจารณาถึงสังคมว่าเป็อย่างไร ทำไมสังคมจึงมีระเบียบขึ้นมาได้ ทำไมมนุษย์จึงยอมรับกฎเกณฑ์ของสังคมได้ ปัญหาของการจัดระเบียบว่ามีอย่างไรบ้างแบบแผนดังกล่าว สังคมรักษา หรือเปลี่ยนแปลงได้อย่างไร เช่น ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ ทฤษฎีการขัดแย้ง ทฤษฎีสัญลักษณ์สัมพันธ์ ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน

##### 4. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน และกฎหมายอาญา

เป็นแนวคิดเพื่อพิจารณาว่ารัฐใช้แนวคิดใดในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และกฎหมายอาญาเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนและวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายดังกล่าว ทั้งการบังคับใช้กฎหมายนั้น โดยทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ (Anti-limitation) ทฤษฎีนิติรัฐ (Etat de Droit) ทฤษฎีว่าด้วยการกำหนดเป็ปริมาณของกฎหมายอาญาสารบัญญัติในหลักกว่าด้วยการจำกัด (Limiting Principle) และหลักกว่าด้วยความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Pragmatic Approach)

## 5. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง

เป็นแนวคิดเพื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชัน คือ ทฤษฎีว่าด้วยสิทธิครอบครองของรัฐ (Proprietary Theory of State) ซึ่งอธิบายว่าคอร์รัปชัน เกิดจากผู้ปกครองที่แสวงหาผลประโยชน์ ได้วางกฎเกณฑ์ต่างเพื่อสร้างส่วนเกินทางเศรษฐกิจ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจในหลายรูปแบบ แนวคิดหลักของปัญหาตัวแทน (Principal – Agent Problem) ซึ่งอธิบายถึงแรงจูงใจที่ผู้บงการได้กำหนดหรือมอบหมาย ให้ตัวแทนของตนไปดำเนินการ โดยแรงจูงใจที่ผู้บงการกำหนดนี้เป็น โครงสร้างที่เหมาะสมในเชิงจิตวิทยาหรือรูปแบบของวัตถุเพื่อให้ตัวแทนไปทำงานแทนตนอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการหรือจุดมุ่งหมายของผู้บงการได้ ซึ่งโครงสร้างแรงจูงใจนี้เป็น โครงสร้างแรงจูงใจที่เป็นบวกหรือได้ประโยชน์จากการกระทำ และ โครงสร้างแรงจูงใจที่เป็นลบหรือเสียประโยชน์จากการกระทำ หลักการแสวงหาค่าเช่า (Rent Seeking) ซึ่งอธิบายถึงการกระทำ กิจกรรม หรือวิธีการต่างๆ ที่พยายามคงสภาพ สร้างขึ้น หรือถ่ายโอนสิทธิของรากฐานของส่วนเกินทางเศรษฐกิจ หรือค่าเช่าที่เป็นผลตอบแทนที่สูงกว่าปกติในแต่ละประเภท การแสวงหาส่วนเกินนี้อาจกระทำถูกกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมายก็ได้ เช่น การลอบบี้ทางการเมือง (Lobbyist) การให้สินบน ซึ่งเป็นการแทรกแซงตลาดโดยรัฐบาลหรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในรัฐบาลเป็นการสร้างหรือบิดเบือนผลผลิตหรือระดับราคาหรือกลไกการทำงานของระบบตลาด การได้มาผลประโยชน์นี้ ผู้ที่ได้ผลตอบแทนจะพยายามรักษาสภาพดังกล่าวไว้ยาวนานที่สุดด้วยวิธีการต่าง ๆ หลักความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interests) อธิบายถึงผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความขัดแย้งกันของผลประโยชน์ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวนี้อาจเป็นมูลค่าเป็นเงินหรือสิ่งอื่นก็ได้ ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อนที่สำคัญ ได้แก่ การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ การทำธุรกิจกับตนเองหรือเป็นคู่สัญญา การทำงานหลังออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือเกษียณ การทำงานพิเศษ การรู้ข้อมูลภายใน การใช้สมบัติของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในการเมือง

โดยผู้วิจัยจะแบ่งกรอบแนวคิดในการวิจัยเป็นประเด็นดังนี้

1. วัฒนธรรมทางความคิด/ ค่านิยมในสังคมไทยเป็นอย่างไร และเอื้อต่อพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงจริงหรือไม่
2. ความหมายและขอบเขตของการฉ้อราษฎร์บังหลวงแบบตะวันตกและแบบไทย มีความเหมือนหรือต่างกันอย่างไร
3. การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทยประสบผลสำเร็จหรือไม่ อย่างไร



4. ทำไมแนวความคิดของราษฎรไทยในเรื่องการถือราษฎรบังหลวงในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับความคิดที่เป็นสากล

5. รัฐได้พยายามสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงในด้านกฎหมาย รวมทั้งการให้การศึกษาในเรื่องดังกล่าวมีความทัดเทียมกับระบบสากล หรือไม่

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับความรู้ในความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายว่าด้วยการถือราษฎรบังหลวงในสังคมไทย
2. ได้รับองค์ความรู้เกี่ยวกับการวิวัฒนาการ แนวคิด และลักษณะในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงตามมิติของกาลเวลาและบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย
3. ค้นพบแนวทางในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมไทยและความเป็นสากล

### ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. ผลรวมของบรรดาสังคต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนที่ประกอบด้วยความรู้ความเชื่อ คติประเพณี ศีลธรรม กฎหมาย ประเพณี ความสามารถ และนิสัยอื่น ๆ ที่มนุษย์ได้มาในฐานะเป็นสมาชิกของสังคม และเป็นระบบความคิด ระบบความรู้ หรือความเชื่อที่คนในสังคมได้รับรู้เพื่อนำมา กำหนดรูปแบบพฤติกรรมต่าง ๆ ในยุคต่าง ๆ ตั้งแต่ยุคสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน
2. กฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุม ป้องกัน และปราบปรามการถือราษฎรบังหลวง อันมีโทษทางกฎหมายอาญา และทางกฎหมายมหาชน ในยุคต่าง ๆ ตั้งแต่ยุคสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน

ขอบเขตด้านเวลา

ศึกษาตั้งแต่ระยะเวลาเริ่มต้นในการปกครองของรัฐ (ไทย) จนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็นยุคต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ยุคสุโขทัย (พ.ศ. 1762 - พ.ศ. 1981)
2. ยุคกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 - พ.ศ. 2310)
3. ยุคกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310 – พ.ศ. 2325)
4. ยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 – พ.ศ. 2452 หรือ รศ. 127)
5. ยุคกรุงรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2452 หรือ รศ.127 – พ.ศ. 2475)

6. ยุคประชาธิปไตยตอนต้น (พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2500)
7. ยุคเผด็จการทหาร (พ.ศ. 2500 – พ.ศ. 2516)
8. ยุคฟื้นฟูการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2516 – ปัจจุบัน)

### นิยามศัพท์เฉพาะ

วัฒนธรรม หมายถึง ผลรวมของบรรดาสิ่งต่างๆที่มีความสลับซับซ้อนที่ประกอบด้วย ความรู้ความเชื่อ ศิลปะ ศีลธรรม กฎหมาย ประเพณี ความสามารถ และนิสัยอื่น ๆ ที่มนุษย์ได้มาในฐานะเป็นสมาชิกของสังคม และเป็นระบบความคิด ระบบความรู้ หรือความเชื่อที่คนในสังคม ได้รับรู้ เพื่อนำมากำหนดรูปแบบพฤติกรรมต่าง ๆ

กฎหมายเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึง กฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุม ป้องกัน และปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง อันมิใช่ทางกฎหมายอาญา และทางกฎหมายมหาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึง ความเกี่ยวข้องระหว่างระบบความเชื่อ ค่านิยม วิถีชีวิตของคนในสังคมกับกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวได้เป็นรูปธรรม ซึ่งความสัมพันธ์นี้จะแบ่งออกเป็นสองทาง คือ วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์กับกฎหมายว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง และกฎหมายว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีความสัมพันธ์กับ วัฒนธรรม ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของอิทธิพลหรืออำนาจที่เหนือกว่าของวัฒนธรรมหรือกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง

คุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut) คือ สิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง เป็นสภาพที่พึงปรารถนาที่กฎหมายต้องการประกันจากการล่วงละเมิดจากผู้อื่น

การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) คือ การนำกฎหมายไปใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น

ข้าราชการ/ พนักงานของรัฐ คือ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยทางการของประเทศไทย ให้ปฏิบัติราชการของประเทศไทย ซึ่งต้องมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้ง และได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้ นั่น ซึ่งอาจเป็นกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไปก็ได้ และผู้นั้นต้องปฏิบัติราชการแผ่นดินซึ่งเป็นกิจการอันเป็นหน้าที่ราชการ ไม่ว่าราชการทั่วไป หรือราชการเฉพาะ และรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ

ปกครองท้องถิ่น และรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา ผู้บริหารและสมาชิกเมืองพัทยา ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร/เมือง/ตำบล ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สินบน หมายถึง ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ในลักษณะทรัพย์สินที่ข้าราชการ/พนักงานของรัฐได้รับไว้ หรือเรียกเอาไว้ เพื่อการกระทำบางอย่างในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน แม้การกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม หรือเพื่อการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในหน้าที่ราชการของตน ซึ่งสินบนนี้เป็นทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ในลักษณะทรัพย์สินที่ตนไม่มีสิทธิได้รับหรือเรียกเอาโดยชอบด้วยกฎหมาย

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อุดม รัฐอมฤต (2544) ทำวิจัยเรื่องการแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย จุดประสงค์ของงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงมูลเหตุของการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย โดยเน้นการศึกษาเฉพาะกรณีการจัดซื้อจัดจ้างรายใหญ่ เพื่อทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นและบทบาท อำนาจและอุปสรรคขององค์กรต่าง ๆ ของภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตในปัจจุบัน รวมถึงบทบาทของภาคเอกชนและสื่อมวลชนที่เป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การทุจริตในระบบการเมืองและระบบราชการเป็นปัญหาในสังคมไทย พฤติกรรมเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกาใช้อำนาจหน้าที่หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ภายใต้ระบบราชการแบบอุปถัมภ์ การทุจริตเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการกระทำของบุคคลที่อยู่ในฝ่ายการเมืองที่มุ่งแสวงหาประโยชน์เพื่อ “ถอนทุน” หรือเตรียมทุนสำหรับการ “เล่นการเมือง” ร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่ไม่เชื่อตรงต่อหน้าที่ของตนเองเพราะแทนที่จะกระทำการ โดยยึดประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นหลัก กลับใช้หรืออาศัย

ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนตัว การทุจริตส่วนใหญ่เกิดจากการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง และเกิดผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมาก ย่อมก่อให้เกิดกระบวนการบิดเบือนกลไกของระบบเศรษฐกิจ เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ประชาชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการเมืองการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย กระบวนการทุจริตในภาครัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันหลายมิติทั้งทางสังคม การเมือง และ เศรษฐกิจ แต่การแก้ปัญหาเป็นการพยายามแก้ปัญหาเฉพาะด้านเท่านั้น จึงทำให้ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหา

ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ นवलน้อย ตริรัตน์ ตักกรินทร์ นิยมศิลป์ (2540) ทำวิจัยเรื่อง การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย จุดประสงค์ของงานวิจัยนี้จึงเป็นความพยายามศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจต่อปัญหาหลักบางประการของการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย คือวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุการรั่วไหลของรายได้รัฐอันเกิดจากปัญหาการคอร์รัปชันในกรณีของภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร และการให้สัมปทานโครงการรัฐในธุรกิจโทรคมนาคม ซึ่งเป็นขบวนการที่เป็นวงจรซับซ้อนเพื่อให้ตรวจสอบยาก มีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนรู้เห็นเป็นใจ เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากขาดประสบการณ์เกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตของนักธุรกิจ กรณีกรมศุลกากร ข้าราชการของรัฐเองส่วนหนึ่งมีวัฒนธรรมการทำงานที่มีการรับเงินใต้โต๊ะเป็นค่าน้ำร้อนน้ำชา ปัญหาอื่น ๆ รวมทั้งกฎระเบียบด้านศุลกากรที่ซับซ้อน เปลี่ยนแปลงบ่อย และมักสร้างความสับสน การพัฒนาตัวชี้วัดบางประการแสดงระดับคอร์รัปชันในระบบราชการ เพื่อจะพัฒนาตัวชี้วัดแสดงระดับการคอร์รัปชัน ซึ่งนักธุรกิจกลุ่มตัวอย่างจำนวน 430 ราย ให้ข้อมูลจากประสบการณ์ว่า ภาษีที่หลีกเลี่ยงได้ง่ายจากยากเรียงตามลำดับคือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีสินติบุคคล ภาษีนำเข้าหรือภาษีศุลกากร ตัวชี้วัดการคอร์รัปชันในระบบราชการที่สูงเห็นได้จากที่ร้อยละ 63 ของนักธุรกิจในกลุ่มตัวอย่างมีประสบการณ์การจ่าย “เงินใต้โต๊ะ” ให้กับหน่วยราชการ หน่วยราชการที่นักธุรกิจเห็นว่าการคอร์รัปชันมากที่สุดคือ กรมศุลกากร กรมตำรวจ กรมสรรพากร กรมที่ดิน และกรุงเทพมหานคร และข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในระบบราชการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติควรเน้นการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดเป็นประจำและสาธารณชนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญได้แก่กรณีการคอร์รัปชัน ระบบส่งส่วย สินบนการจัดซื้อจัดจ้างและเพื่อการอื่น และการสมยอมกันในการประมูลโครงการจากรัฐบาล ข้อเสนออื่น ๆ รวมทั้งการลดขั้นตอนความซับซ้อนของระบบงานและกฎระเบียบให้น้อยลงและเรียบง่าย การนำเทคโนโลยีทันสมัยมาปรับใช้เพื่อลดโอกาสการคอร์รัปชัน การส่งเสริมให้เอกชน เช่น คณะกรรมการสื่อสารแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นองค์กร อิสระกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส และการส่งเสริม

องค์กรประชาชนที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคหรือผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมให้ทำหน้าที่ต่อต้านปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการด้วย

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2543) ทำการวิจัย เรื่องดัชนีคอร์รัปชันของไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้ จุดประสงค์การวิจัยคือ ต้องการศึกษาคำนิยามคำว่า “คอร์รัปชัน” ทั้งจากแนวความคิดและในเชิงปฏิบัติงาน จากการให้ความหมายของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ศึกษากระบวนการความคิดเกี่ยวกับคอร์รัปชัน ตามสภาพที่เป็นจริงของสังคม วัฒนธรรมไทยที่สอดคล้องกับความคิดสากลและศึกษาองค์ประกอบสำคัญทั้งปวงของการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการไทย สร้างดัชนีชี้วัดและตรวจสอบความตรงประเด็นหรือสมเหตุสมผลและความเที่ยงหรือแม่นยำให้เป็นที่เชื่อถือได้โดยข้อมูลเชิงประจักษ์ ผลการวิจัยที่ค้นพบมี 4 ประการ คือ

1. ตัวแปรที่มีผลต่อคอร์รัปชันซึ่งมี 4 กลุ่ม คือ การผูกขาดอำนาจ การใช้ดุลยพินิจ การตรวจสอบได้ และความโปร่งใส ซึ่งอาจเขียนสมการได้ว่า คอร์รัปชัน = การผูกขาดอำนาจ + การใช้ดุลยพินิจมาก - การตรวจสอบได้ - ความโปร่งใส

2. ประเภทของคอร์รัปชันที่มีพฤติกรรมสองประการ คือ การฉ้อราษฎร์ และการบังหลวง

3. พฤติกรรมเบี่ยงเบนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งสามารถแบ่งประเภทความเบี่ยงเบนได้ 8 ประการ คือ หย่อนยาน ขาดประสิทธิภาพ แสวงหาผลประโยชน์ เล่นพรรคพวก สร้างเรื่อง อาฆาตแค้น สอพลอ และเข้าขามเยินยาม

4. ดัชนีชี้วัด สามารถจัดทำเป็นดัชนีชี้วัดได้ 3 ประเภท คือ

4.1 ตัวแปรที่มีผลต่ออัตราการคอร์รัปชันในวงราชการไทย ที่ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัด 4 กลุ่ม คือ 1. ตัวแปรการผูกขาดอำนาจ 2. กลุ่มตัวแปรการใช้ดุลยพินิจ 3. กลุ่มตัวแปรการตรวจสอบได้ และ 4. กลุ่มตัวแปรความโปร่งใส

4.2 ประเภทของคอร์รัปชันไทย ในส่วนที่เป็นการฉ้อราษฎร์ คือ กินเศษกินเลย ยกเอาบางส่วนไว้เป็นของตน กินได้โต๊ะ รับประโยชน์จากการบริการโดยไม่ถูกกฎหมาย กินเปล่า เรียกทรัพย์สินเพื่อแลกกับประโยชน์ กินนอกกินใน เอาประโยชน์เกินจากราคา กินตามน้ำ หารายได้จากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง มีการรับสินบน รับประโยชน์ตอบแทน มีการจูงใจ หน่วงเหนี่ยว ก่อกวน แกล้ง เรียกร้อง ข่มขู่ บังคับ เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง และมีการกระทำผิด บิดเบือน หลีกเลียง ฝ่าฝืนกฎระเบียบ และในส่วนที่เป็นการบังหลวง คือ มีการปลอมแปลง เอกสาร หลักฐาน เพื่อผลประโยชน์ มีการลักขโมย การเอาสิ่งของตนไม่มีสิทธิหรือไม่ได้รับอนุญาต มีการเอื้อให้ หลีกเลียงภาษี ทั้งทางตรงและทางอ้อม และมีการใช้ความรุนแรง ทุบตี ทำร้าย จนถึงพยายามฆ่า

4.3 ประเภทของพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตริรัตน์ นพนนท์ วรรณเทพสกุล อากาศรี จุฑาทเทพ วิษณุ วงศ์สินศิริกุล และจันทรา ธนะวัฒน์วงศ์ (2545) “รายงานผลการวิจัย ธุรกิจ รัฐ และคอร์รัปชัน” วัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ การศึกษาถึงปัญหาการคอร์รัปชัน ความไม่โปร่งใส ในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งศึกษาจากโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุม มลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่านหรือโรงงานบำบัดน้ำเสียรวม คลองด่าน) โครงการเขื่อนทดน้ำบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา และโครงการก่อสร้างสนามบิน สุวรรณภูมิ (สนามบินหนองงูเห่า) รวมทั้งวิเคราะห์ประสบการณ์จากต่างประเทศ เพื่อทราบปัญหา ความไม่โปร่งใส การทุจริตต่าง ๆ และแนวทางแก้ไข

ผู้วิจัยได้แบ่งประเด็นในการวิจัย คือ

1. การคอร์รัปชันในสังคมไทย วิเคราะห์ให้เห็นภาพรวมในเชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่มด้วยต้นทุนที่ตกอยู่กับสังคมและประชาชน ซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกสังคม แตกต่างกันก็เพียงระดับ ความรุนแรง แบ่งออกเป็นประเด็นคือ

1.1 การคอร์รัปชันในวงราชการ: มุมมองของข้าราชการ ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม โดยตัวข้าราชการมีแนวโน้มที่จะทุจริตเพื่อโอกาสที่จะได้ประโยชน์ การซื้อขายตำแหน่งเป็นสาเหตุสำคัญของการคอร์รัปชันทำให้เกิดการสมยอม และผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และการซื้อขายตำแหน่ง มักจะผ่านนักการเมือง ผู้ใกล้ชิดหรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง

1.2 การคอร์รัปชันในวงราชการ: มุมมองจากภาคครัวเรือน ระบบการปกครองและบริหารประเทศเป็นระบบที่มีหลักในการบริการแก่ภาคประชาชน ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ผูกขาดในการบริการเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนที่เข้าไปใช้บริการจากภาครัฐมักจะร้องเรียนเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินใต้โต๊ะเพื่อให้งานที่ติดต่อดำเนินการไปได้รวดเร็ว ซึ่งทัศนคติของครัวเรือนไม่ถือว่ากรณีเช่นนี้เป็นการคอร์รัปชันแต่เป็นเรื่องของสินน้ำใจ

1.3 การคอร์รัปชัน: มุมมองของนักธุรกิจ ระบบราชการไทยมีความล่าช้าและมีขั้นตอนยุ่งยาก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการเรียกเก็บเงินใต้โต๊ะหรือค่าน้ำร้อนน้ำชา ภาคธุรกิจต้องจ่ายเงินพิเศษให้กับข้าราชการเพื่อลดขั้นตอนการพิจารณาหรือเพื่อเร่งให้การพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ เร็วขึ้น

1.4 การคอร์รัปชันจากการประเมินขององค์การระหว่างประเทศ องค์การความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรต่อต้านการคอร์รัปชันที่มีใช้ภาครัฐได้ทำการประเมินและสร้างดัชนีการคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ (Corruption Perception Index) โดย

จัดเป็นคะแนน 0-10 คะแนน คะแนน 0 หมายถึงประเทศที่ถูกมองว่ามีการคอร์รัปชันสูง ส่วนคะแนน 10 หมายถึงประเทศที่ถูกมองว่ามีความโปร่งใสปราศจากการคอร์รัปชัน คะแนนเหล่านี้เป็นการวัดมุมมองหรือความรู้ของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วยนักธุรกิจ นักวิเคราะห์ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ประเทศไทยอยู่ในระดับประมาณ 3.2 ในช่วงปี พ.ศ. 2542 ถึงปี พ.ศ. 2544 และอยู่ในระดับที่ 60 จาก 99 ประเทศในปี พ.ศ. 2543 และในลำดับ 61 จาก 91 ประเทศในปี พ.ศ. 2544 ธนาคารโลกก็ได้ทำดัชนีวัดคุณภาพภาครัฐด้วย โดยมีปัจจัยในการวัด 6 ประเภท คือ การควบคุมคอร์รัปชัน การบังคับใช้กฎหมาย คุณภาพในการกำกับดูแล ประสิทธิภาพของภาครัฐ เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง และเสรีภาพและความรับผิดชอบ ซึ่งในปี พ.ศ. 2543 ถึงปี พ.ศ. 2544 คุณภาพของภาครัฐในประเทศไทยอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น โดยมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากที่สุด

## 2. การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างในสังคมไทย

ผลของการวิจัย เห็นว่าการร่วมมือระหว่างธุรกิจและรัฐเกิดจากการสมยอมในการจัดจ้างในโครงการของรัฐ ที่เกิดจากการพัฒนาเครือข่ายสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ มีฝ่ายข้าราชการ นักการเมือง และฝ่ายผู้ประกอบการ โดยทั่วไปแล้ว โครงการขนาดเล็กที่มีมูลค่าไม่เกิน 100 ล้านบาท การเจรจาผลประโยชน์จะกระทำผ่านข้าราชการที่รับผิดชอบเป็นส่วนใหญ่ไม่ต้องเจรจาในระดับที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง แต่ข้าราชการจะเป็นผู้แบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ักการเมือง ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการซื้อขายตำแหน่ง แต่นักการเมืองจะให้คนของตนเข้ามาดูแลโครงการขนาดใหญ่ เจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองบางส่วนที่เกี่ยวข้องจะได้รับเงินส่วนแบ่งเป็นร้อยละ 10 - 20 ของมูลค่าโครงการโดยรวม การวิจัยยังพบข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

2.1 การร่วมมือกันระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจหรือระหว่างข้าราชการ นักธุรกิจ และนักการเมืองระดับรัฐมนตรี เพื่อการคอร์รัปชันในโครงการขนาดใหญ่มีจริง

2.2 การสมยอมยังเป็นสาเหตุของความล่าช้าของโครงการ

2.3 การร่วมมือกันมีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การที่ข้าราชการระดับสูงของกรม มีหุ้นลม (หุ้นที่ไม่ต้องชำระค่าหุ้น) ในบริษัทรับเหมาก่อสร้าง หรือเป็นผู้ร่วมก่อตั้งบริษัท โดยไม่มีชื่อปรากฏ ซึ่งประมูลงานก่อสร้างของกรมนั้น ๆ แบบผูกขาดไปถึงการลงขันซื้อตำแหน่งอธิบดีกรม หรือตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจ นักการเมืองหรือญาติหรือพวกพ้องและข้าราชการลงทุนร่วมกับนักธุรกิจอื่นจัดตั้งบริษัทรับเหมาก่อสร้าง บริษัทที่ปรึกษาโครงการ บริษัทขายวัสดุก่อสร้าง บริษัทที่ดินแล้วเข้ามาประมูลโครงการต่าง ๆ จากภาครัฐหรือขายที่ดินให้รัฐ

2.4 บริษัทประมูลงานได้รับความร่วมมือจากข้าราชการและนักการเมืองช่วยหาวิธีการหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ มาตรการป้องกันการทุจริตในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

พ.ศ. 2535 โดยตั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่รับประมูลงานแยกออกจากระบบราชการ หรือหาข้ออ้างเสนอโครงการเร่งด่วนเพื่อจัดจ้างหรือคัดเลือกโดยวิธีพิเศษทำให้แบบการก่อสร้างมีความชัดเจนน้อยที่สุด ใช้เงินกู้ต่างประเทศเพื่อจะได้ไม่ต้องใช้ระเบียบจัดจ้างของสำนักงานรัฐมนตรี หรือใช้วิธีคัดเลือกให้เอกชนเข้ามาลงทุน โครงการ โดยเงินลงทุนเอกชนแต่เจ้าของหน่วยงานมีส่วนได้เสียเข้าไปถือหุ้นในบริษัทเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก

2.5 การว่าจ้างแบบเหมารวม (Turnkey) ซึ่งเป็นงานที่เจ้าของโครงการต้องการให้ผู้รับเหมาไปดำเนินการออกแบบและสร้างโครงการให้แล้วเสร็จแต่เพียงผู้เดียว สถานการณ์นี้เอื้อต่อการคอร์รัปชันเพราะไม่มีรายละเอียดในแผนงาน จึงทำให้เกิดการสับหลักเพื่อสร้างประโยชน์ให้กลุ่มพวกพ้อง หรือปรับเปลี่ยนเพื่อเพิ่มงบประมาณได้ง่าย และยังเปิดช่องให้บริษัท เอกชน ฉวยโอกาสเรียกร้อยค่าชดเชยจากรัฐ

2.6 การคัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาโครงการของหน่วยราชการเป็นขั้นตอนที่สำคัญของการทุจริต

2.7 ในกรณีเขื่อนบางปะกง เมื่อก่อสร้างแล้วไม่สามารถใช้งานได้ตามเป้าหมาย จึงต้องของบประมาณเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขอีกเงินจำนวนมาก กรณีโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน ไม่มีความโปร่งใส ปัญหาทุจริต ทำผิดระเบียบ และก่อสร้างแล้วกลับใช้งานได้เพียงร้อยละ 25 จึงเป็นตัวอย่างของสถานการณ์ที่ข้าราชการและนักการเมืองพยายามผลักดัน โครงการขนาดใหญ่ เพียงเพื่อให้มีการใช้เงินงบประมาณหรือเงินกู้เพื่อให้มีการนำเงินมาแบ่งสรรระหว่างผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง คือบริษัทเอกชน ข้าราชการ และนักการเมืองเป็นวิธีผันเงินภาษีของประชาชนมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ในขณะที่เดียวกันสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพบว่า มีโครงการบำบัดน้ำเสียที่ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการใน 39 พื้นที่เทศบาลซึ่งมีมูลค่ามากกว่า 10,000 ล้านบาทไม่สามารถใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์

สำนักงาน ก.พ. (2544) “รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย” การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาความเป็นมา ผลกระทบจากครีวเรื้อนในกรณีการคอร์รัปชัน ซึ่งพบว่า หัวหน้าครีวเรื้อนทั่วประเทศให้ความสำคัญกับปัญหาการคอร์รัปชัน โดยมีทัศนคติว่าปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับชาติรองจากปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาค่าครองชีพ ตำรวจและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความซื่อสัตย์น้อยที่สุด หัวหน้าครีวเรื้อนประมาณร้อยละ 10 ถูกเรียกค่าสินบนจากข้าราชการ โดยหน่วยงานที่ผู้ติดต่อกถูกเรียกร้อยละสินบนในระดับต้น ๆ ได้แก่ สำนักงานที่ดิน กรมศุลกากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมขนส่งทางบก โดยเฉลี่ยครีวเรื้อนละ 1,000 บาท ครีวเรื้อนในร้อยละ 3 ต้องจ่ายเงินค่าเบี้ยเจียดเพื่อให้นักเรียนเข้าโรงเรียนของรัฐบาล และร้อยละ 4 ถูกเรียกให้จ่ายค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในโรงเรียน ครีวเรื้อนที่เคยขึ้นศาลในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา หนึ่งในสาม



เคยถูกเรียกเก็บเงินนอกจากค่าธรรมเนียมปกติ โดยเฉลี่ยรายละประมาณ 30,000 บาท ผู้ที่เรียกสินบนมักเป็นพนักงานอัยการ หรือคนกลางซึ่งมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจหรืออื่น ๆ ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับศาลโดยตรง จากภาพรวมครัวเรือนจำนวน 2.1 ล้านราย (ร้อยละ 13 ของประเทศ) ถูกเรียกเก็บค่าบริการเพิ่มเติมจากค่าธรรมเนียมปกติเมื่อใช้บริการของภาครัฐ คิดเป็นเงินประมาณ 25,000 ล้านบาท ซึ่งครึ่งหนึ่งของเงินสินบนนี้จ่ายโดยร้อยละ 0.3 ของครัวเรือนทั้งหมด หรือประมาณ 300,000 ครัวเรือน และหลังจากการจ่ายเงินสินบนแล้ว ร้อยละ 67 มีความมั่นใจในการได้รับการบริการที่ดีและรวดเร็ว

ทัศนคติเกี่ยวกับการคอร์รัปชันพบว่า หัวหน้าครัวเรือนเห็นว่าจ่ายเงินเล็กน้อยให้ข้าราชการจะเรียกว่า “สินน้ำใจ” หรือ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” ซึ่งอาจแสดงให้เห็นความเต็มใจบางระดับจากผู้ให้ สำหรับจำนวนเงินมากจะเรียกว่า “สินบน” มักจะเกิดจากข้อตกลงระหว่างผู้ให้กับผู้รับ สำหรับเงินจำนวนมากที่ต้องจ่าย บางกรณีที่จ่ายให้แก่เนักการเมืองหรือเป็นคอร์รัปชันโดยเนักการเมืองมักจะใช้คำว่า “คอร์รัปชัน” และโดยทั่วไปหัวหน้าครอบครัวไม่ค่อยทราบว่าจะรายงานเรื่องคอร์รัปชันให้แก่หน่วยงานใด และไม่ยอมรับรายงานเพราะเกรงว่าจะได้รับผลกระทบทางลบในภายหลัง และเห็นว่าไม่มีประโยชน์ในการรายงานเพราะรัฐบาลไม่จริงจังในการปราบปรามการคอร์รัปชัน หัวหน้าครัวเรือนเห็นว่าหน่วยงานที่ปราบปรามการคอร์รัปชันที่ได้ผลคือ สื่อมวลชน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และนักวิชาการ ตามลำดับ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2538) “รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” วัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ ระบบการตรวจสอบทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในประเทศไทยยังไม่เป็นแบบสมบูรณ์ วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ทั่วไป 3 วิธี (การตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา) ไม่รัดกุม ส่วนวิธีการพิเศษเช่นการทำรัฐประหารไม่ว่าการอายัดหรือยึดทรัพย์โดยอำนาจตามธรรมนูญการปกครองหรือตามประกาศที่มีฐานะเป็นกฎหมาย (ประกาศของคณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร) ก็มีจุดอ่อนที่ขาดความชอบธรรมอาจมีลักษณะเลือกปฏิบัติและขัดต่อหลักนิติธรรม การกำหนดกระบวนการตรวจสอบทุจริตและความผิดอื่น ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยเฉพาะทางการเมืองควรเป็นกรณีพิเศษที่ต่างไปจากการพิจารณาคดีทั่วไป เช่น ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาล้วน ๆ ระบบการพิจารณาโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเดียวที่ไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกา ระบบการพิจารณาคดีโดยสภาและศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้ ระบบการพิจารณาคดีโดยสภาพิเศษ ระบบพิจารณาคดีโดยปกติและกระบวนการปกติเหมือนพิจารณาคดีบุคคลธรรมดาทั่วไป ประเด็นที่ผู้วิจัยเสนอในการตรวจสอบควบคุมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย คือ การใช้ระบบศาลพิเศษที่ไม่ใช่องค์กรทางการเมืองล้วน ๆ

แต่เป็นศาลที่มีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นผู้พิพากษาอาชีพ และมีองค์ประกอบส่วนน้อยที่มาจากทางการเมืองเพื่อให้ “รู้ทัน” และ “เข้าใจ” สภาพการเมือง โดยให้ “ศาลตุลาการอาญาธรรม” นี้มีอำนาจตัดสินคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาสำคัญ หรือทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติ อำนาจนี้เป็นอำนาจลงโทษทางอาญาและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นองค์กรที่มีการบัญชีรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้กล่าวหาได้แก่ สมาชิกสภาหนึ่งไม่น้อยกว่า 20 คน หรือบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจกล่าวโทษต่อองค์กรไต่สวน

สนิตรา ถาบุตร (2543) “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ในการแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย” วัตถุประสงค์ของวิจัยเพื่อศึกษาในแนวคิด ทฤษฎี และความหมายของคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” โดยได้ศึกษาถึงลักษณะสังคมไทยที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในปทัสถาน และค่านิยมของสังคมเป็นสำคัญ ทั้งมาจากระบบเศรษฐกิจที่ชาวจีนเคยกุมอำนาจในส่วนนี้ ผลจากระบบสังคมในส่วนระบบวัฒนธรรมที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างลูกพี่กับลูกน้อง (Patron-Client Relationship) และจากระบบการเมืองที่ให้อำนาจชนชั้นปกครองหารายได้จากตำแหน่งหน้าที่การงานของตนได้ ซึ่งผู้ปกครองมักจะใช้อำนาจในการทุจริตประชาชนเพื่อให้ได้ผลประโยชน์มากขึ้น โดยใช้กลวิธีต่าง ๆ การแสวงหาผลประโยชน์ในทางราชการเช่นนี้ได้ฝังรากลึกลงในสังคมไทยจนกลายเป็นค่านิยมของชนชั้นผู้ปกครองในแง่ข้าราชการมองไม่เห็นความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ถือว่าเป็นของ “เอกชน” หรือ “ทางราชการ” แต่กลับรู้สึกว่ารายได้ต่าง ๆ งานที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นตกเป็นของส่วนตนได้ทั้งสิ้น ทั้งผู้วิจัยยังได้วิเคราะห์ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ ค่านิยมของสังคม และได้ศึกษาถึงปัญหาของระบบราชการไทย อุปสรรคในการแสวงหาผู้ทุจริต และประเพณีมิชอบในวงราชการมาลงโทษ ซึ่งเป็นปัญหาของพนักงานสอบสวนที่ไม่มีผู้เสียหายมาร้องทุกข์หรือบุคคลมากกล่าวโทษ และขณะเดียวกัน ผู้ที่ถูกกล่าวหาอาจมีอำนาจหน้าที่เหนือพนักงานสอบสวนนั้นซึ่งอาจทำให้ผลของการดำเนินการสอบสวนอาจลำเอียงไปจากความเป็นธรรมได้ และยังมีปัญหาอีกประการหนึ่งคือการแสวงหาหลักฐานที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากพยานบุคคล ด้วยเหตุการณ์กระทำผิดมักจะกระทำในที่ลับและผ่านคนกลาง

วิลาวัลย์ อินทร์เจริญ (2548) “การควบคุมกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญให้กระทำเท่าที่จำเป็นและมีให้มีผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542” วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อการศึกษากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการพิจารณา ได้ศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ

และองค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐที่มุ่งรักษาประโยชน์ สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีให้ละเมิดสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขั้น พื้นฐานของประชาชนเกินกรณีแห่งความจำเป็น โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่มีหน้าที่โดยตรงในการปราบปราม การทุจริต และตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันเป็นการ ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ผู้วิจัยได้ศึกษาความสำคัญของการห้าม มิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยห้ามมิให้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การรับ ของขวัญ การรับค่าสนับสนุนการเดินทาง การรับบริจาคเงินสร้างสำนักงาน การรับของแถมจาก ผู้รับจ้างหรือผู้ขาย การเข้าทำธุรกิจกับตนเองหรือเป็นคู่สัญญาในกรณีตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะ การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แก่เอกชนในลักษณะงานเดียวกันกับงานราชการหลัง ที่ตนพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น การทำงานพิเศษให้แก่เอกชนที่มีลักษณะงานเหมือนกับ งานที่ตนปฏิบัติอยู่ในหน่วยงานที่ตนสังกัด การรู้ข้อมูลภายในเป็นกรณีที่มีตำแหน่งทางราชการ ใช้ประโยชน์จากการที่ตนได้ล่วงรู้ข้อมูลของทางราชการเพื่อประโยชน์ของตนเอง ใช้สมบัติ ราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว นำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทาง การเมือง

นาวาตรี สุทธิรัตน์ อ่อนเที่ยง (2544) “คอร์รัปชันในระบบราชการไทย: ศึกษากรณี กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง” วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อทำการศึกษาถึงพฤติกรรมและวิธี การคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของระบบราชการไทย มูลเหตุจูงใจที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน ผลกระทบที่เกิดจากการคอร์รัปชัน และเพื่อวิเคราะห์หา แนวทางในการแก้ไขปัญหาการ คอร์รัปชันในระบบราชการไทย และพบว่าวิธีการคอร์รัปชัน ดังกล่าวแบ่งออกได้ 6 ประเภท ได้แก่ การหลีกเลี่ยงหรือบิดเบือนระเบียบข้อบังคับอาศัยอำนาจ ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ สมคบกับผู้ขายเสนอราคาให้แก่ทาง ราชการสูงกว่าราคาที่แท้จริง ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ปลอมแปลงหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเท็จ เรียกรับเอาผลประโยชน์ (เปอร์เซ็นต์) จากผู้เสนอราคาและใช้เทคนิคหาประโยชน์จากกระบวนการ จัดซื้อจัดจ้าง

วีรณรงค์ อังคารชุน (2550) “การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น” วัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อศึกษา พฤติกรรมและวิธีการคอร์รัปชันจาก การจัดซื้อจัดจ้างในระบบราชการไทย และพบว่าสามารถจำแนกพฤติกรรมและวิธีการดังกล่าวได้

ดังนี้ หลีกเลี้ยงหรือบิดเบือนระเบียบข้อบังคับ โดยอาศัยอำนาจตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ร่วมสมคบกับผู้ขายเสนอราคาให้แก่ทางราชการสูงกว่าราคาที่แท้จริงทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ปลอมแปลงหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเท็จ เรียกรับเอาผลประโยชน์ (เปอร์เซ็นต์) จากผู้เสนอราคาและใช้เทคนิคหาประโยชน์จากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีมูลเหตุหรือสาเหตุการคอร์รัปชันเกิดจากสาเหตุตัวผู้กระทำ ได้แก่ โอกาส สิ่งจูงใจ และขาดความซื่อสัตย์สุจริต และจากปัจจัยและสิ่งแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ด้านสังคม วัฒนธรรม ด้านเศรษฐกิจ ค่าครองชีพ การเมืองการปกครอง ด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ผลกระทบที่เกิดจากการคอร์รัปชัน ได้แก่ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหาร และทางการเมือง แนวทางในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน ควรมีการปรับปรุงระบบราชการ ควรมีมาตรการในการพัฒนาคน เสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมในความซื่อสัตย์ สุจริต เน้นการประชาสัมพันธ์ในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการอย่างต่อเนื่องและควรปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้เป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชัน และใช้มาตรการทางกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างเข้มงวด

วิโรจน์ ธิคา (2546) “ทัศนะของนายอำเภอต่อปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล” วัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อศึกษาทัศนะของนายอำเภอต่อการปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล และพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับกำนันที่เคยเป็นประธาน สภาตำบล และเคยเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในอดีต เป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ทำให้การตรวจสอบในการทุจริตที่เกิดขึ้นในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอ ไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ ซึ่งผลการทุจริตดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อเงินงบประมาณ แผ่นดินจำนวนมหาศาลที่รัฐบาลต้องจัดสรรหรือกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้ว่าต่อมาจะมีเรื่องปัจจัยเรื่องการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเรื่องกำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเป็นสมาชิกสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน จะมีผลทำให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมเปลี่ยนไป แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากนายอำเภอยังต้องพึ่งพางบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารงานและด้านอื่น ๆ ทำให้การตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำเนินการ โดยนายอำเภอ ยังคงไม่สามารถทำได้เต็มที่และจริงจัง

เสนีย์ เทียนทอง (2545) “ความคิดเห็นของพนักงานสื่อสารแห่งประเทศไทย ที่มีต่อการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการและนักการเมือง” วัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อศึกษาค้นหาปัจจัย

ที่มีอิทธิพลต่อการทุจริตคอร์รัปชันและการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน โดยใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทย พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความคิดว่า การกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการและนักการเมืองอยู่ในระดับปานกลาง และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเห็นดังกล่าวคือ การมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน กลุ่มเพื่อนสนิท ความต้องการตำแหน่งที่สูงขึ้นและภาวะการแข่งขัน ภาระที่ต้องรับผิดชอบและการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ส่วนปัจจัยทางเพศ อายุ การศึกษา ระยะเวลาที่ทำงาน ระดับตำแหน่ง (ซี) และระดับรายได้ไม่มีอิทธิพลต่อการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการและนักการเมือง

สินธุ์ กীরตยาคม (2544) “ปัญหาการคอร์รัปชันในองค์การปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารส่วนตำบลในจังหวัดระยอง” วัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันในองค์การปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดระยอง และพบว่า มีปัญหาและมีพฤติกรรมที่ถือว่าการคอร์รัปชันเกิดขึ้นจริง แต่ยังอยู่ในระดับน้อย โดยมีเหตุจูงใจมีปัจจัยจากความจำเป็นส่วนตัว และต้องการแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนกับผู้ที่เกี่ยวข้อง การกำกับดูแลและการตรวจสอบโดยบุคลากรในหน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังต่อเนื่องและครอบคลุม จึงควรเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ร่วมกับการมีส่วนร่วมของประชาคม และการตรวจสอบระหว่างข้าราชการกันเอง

เชิงสิทธิ์ เอียดแก้ว (2547) “การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ” วัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อค้นหารูปแบบและสาเหตุของการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ได้ศึกษาพบว่า กระบวนการคอร์รัปชันในแวดวงเจ้าหน้าที่ภาครัฐมี 4 ลักษณะคือ รูปแบบกระบวนการคอร์รัปชัน ในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีขอบประกอบด้วย การกลั่นแกล้ง ระบบเส้นสาย อิทธิพลและอำนาจ รูปแบบการใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การดำเนินการคอร์รัปชันในลักษณะกลุ่ม และรูปแบบกระบวนการที่มีประชาชนเป็นส่วนประกอบ โดยมีเงื่อนไขจำนวน 5 อย่างที่เป็นเงื่อนไขสู่การคอร์รัปชัน คือ ระบบงาน ประกอบด้วย การบริหารงบประมาณ ความก้าวหน้าในตำแหน่ง การต้อนรับผู้บังคับบัญชา ระบบอุปถัมภ์ อำนาจอิทธิพล ผู้ใช้กฎหมายไม่เคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย และบรรยากาศในองค์กร ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและครอบครัว โดยมีสาเหตุจากรายได้น้อย การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย อิทธิพลของภรรยา สังคมขาดความเป็นระเบียบ และพฤติกรรม ประกอบด้วย การแสวงหาผลประโยชน์วัตถุนิยม และประชาชน โดยประชาชนเป็นผู้เสนอเงื่อนไข ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งแต่ละเงื่อนไขล้วนแต่มีผลโยงใยด้วยกันทั้งสิ้น คือ การที่บุคคลมีพฤติกรรมคอร์รัปชันส่วนใหญ่ก็มีเงื่อนไขร่วมมากกว่าหนึ่งอย่าง ประการสำคัญคือประชาชนมีส่วนร่วมสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐ

มีพฤติกรรมคอร์รัปชัน ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน จึงควรแก้ไขทั้งเจ้าหน้าที่ภาครัฐและจิตสำนึกความมีจริยธรรมของประชาชนควบคู่กันไป

### วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาได้ใช้วิธีค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ เป็นการวิจัยในลักษณะคุณภาพ (Documentary Research) โดยผู้วิจัยจะศึกษาค้นคว้าจากประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของการปกครอง ตลอดจนสภาพสังคม เศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่ยุคคนกรุงรัฐสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน ทฤษฎีและแนวคิดทางวัฒนธรรมในสังคมเชิงเดี่ยวและพหุสังคม ทฤษฎีและแนวคิดทางกฎหมาย ศึกษาที่มาและแนวทางของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนอกราชการบังหลวงในประเทศไทย ค้นคว้าหาสาเหตุการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือการปรับปรุงการปกครองในประเทศไทย โดยศึกษาจากตำราทางประวัติศาสตร์ พงศาวดาร หลักศิลาจารึก งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งบทความทางเว็บไซต์อินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะรวมทั้งแนวทางแก้ไขกฎหมายและปรับปรุงวัฒนธรรมในสังคมไทยต่อไป

### แหล่งค้นคว้าในการวิจัย

1. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ
  2. หอสมุดแห่งชาติ
  3. หอสมุดมหาวิทยาลัยบูรพา
  4. หอสมุดมหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
  5. หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
  6. ห้องสมุดรัฐสภา
  7. ห้องสมุดเนติบัณฑิตยสภา
  8. ห้องสมุดสำนักงานอัยการสูงสุด
-