

ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย

ประทีป ทับอิตตานนท์

คุณูปการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาไทยศึกษา

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

มีนาคม 2555

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

คณะกรรมการควบคุมคุณิพนธ์และคณะกรรมการสอบคุณิพนธ์ ได้พิจารณา
คุณิพนธ์ของ นายประทีป ทับอัตรานนท์ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาไทยศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ของ
มหาวิทยาลัยบูรพาได้

คณะกรรมการควบคุมคุณิพนธ์

.....อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จรัส นกรรจ์แดง)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ดร. ไพฑูรย์ โพธิสว่าง)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ดร.พูนผล เตวิทย์)

คณะกรรมการสอบคุณิพนธ์

.....ประธาน
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุเมธ เดียววิเศษ)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จรัส นกรรจ์แดง)

.....กรรมการ
(ดร. ไพฑูรย์ โพธิสว่าง)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุพจน์ บุญวิเศษ)

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ อนุมัติให้รับคุณิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาไทยศึกษา ของมหาวิทยาลัยบูรพา

.....คณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
(ดร.บุญรอด บุญเกิด)

วันที่ 10 เดือน เมษายน พ.ศ. 2555

ประกาศคุณูปการ

คุณฐิณิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความเมตตาและกรุณาของท่านอาจารย์ ดร. จรัส ญกรรจ์แดง ดร.ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง และ ดร.พูนผล เติวิทย์ ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางที่ถูกต้อง ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆด้วยความละเอียดถี่ถ้วนและเอาใจใส่ด้วยดีเสมอมา ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสามอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียววิศรุต และท่านอาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ บุญวิเศษที่กรุณาเป็นประธานและกรรมการสอบปากเปล่าให้แก่ผู้วิจัย และกรุณาแนะนำในสิ่งที่ประโยชน์ ทำให้คุณฐิณิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ขอขอบคุณท่านอาจารย์ภารดี มหาจันทร์ และท่านศาสตราจารย์รัช ภูณโณทกที่กรุณาให้ความเมตตาผู้วิจัยตลอดมาในระยะเวลาที่ผู้วิจัยได้ศึกษาในหลักสูตรนี้

ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อบุญธรรม คุณแม่รัชนี ทับอัตรานนท์ ผู้เป็นบิดา มารดาของผู้วิจัยที่ได้ให้กำลังใจและกำลังใจแก่ผู้วิจัยตลอดมา

ขอขอบคุณนางพัชรินทร์ ทับอัตรานนท์ ภริยาของผู้วิจัยที่ได้กำลังใจแก่ผู้วิจัยตลอดมา จนผู้วิจัยสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์

ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่น้องที่ร่วมศึกษาในสาขาวิชานี้ รวมถึงเจ้าหน้าที่ในคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพาที่ได้ให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยในช่วงที่ผู้วิจัยได้ศึกษาในสาขาวิชานี้นับแต่วันแรกที่ผู้วิจัยได้เข้าศึกษาในสาขาวิชานี้

ประทีป ทับอัตรานนท์

51810608: สาขาวิชา: ไทยศึกษา; ปร.ด. (ไทยศึกษา)

คำสำคัญ : วัฒนธรรม/ การนํอราชฎรํบงหลวง/ กฎหมาย

ประทีป ทับอัดตานนทํ: ความสํมพันธํรหํวํงวัฒนธรรมกับกฎหมายว่าด้วยการนํอราชฎรํบงหลวงในสังคมไทย (THE RELATION BEETWEEN CULTURE AND LAW ON CORRUPTION IN THAI SOCIETY). คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธํ: จรํล จกรรจํแดง, Ph.D. ไพฑูรย์ โพธิสํวํง, Ph.D. พูนผล เติวิธย์, Docteur en. Droit. 697 หน้า. ปี พ.ศ. 2555

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกันหาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายว่าด้วยการนํอราชฎรํบงหลวงจากการใช้อํนาจทางปกครองของขุนนางตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งในอดีตจนถึงปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระองค์ได้ใช้อํนาจดังกล่าวผ่านขุนนางในการปกครองราชฎรํทั้งหลาย และอํนาจที่ผ่านมือของขุนนางเหล่านี้เป็นอํนาจที่ก่อให้เกิดระบบเจ้าขุนมูลนายโดยมีกฎหมายรองรับ ขุนนางที่ไม่ได้รับเงินเดือนต่างแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นการตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ และต่อมาเมื่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองเปลี่ยนไป อํนาจการปกครองรัฐเป็นของนักการเมือง แต่ข้าราชการก็ยังเป็นกลไกหลักในการใช้อํนาจรัฐ แต่ลักษณะความเป็นเจ้าขุนมูลนายยังคงอยู่ในวัฒนธรรมการปกครองของไทย ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายว่าด้วยการนํอราชฎรํบงหลวงกับวัฒนธรรมในแต่ละยุคตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ลักษณะกฎหมายที่ผ่านการวิวัฒนาการตามมิติของกาลเวลาและบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยสำหรับใช้ควบคุมและป้องกันการนํอราชฎรํบงหลวงในประเทศไทย สาเหตุของความไม่สํมฤทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการนํอราชฎรํบงหลวงในมิติของความร่วมมือของประชาชนภายในเงื่อนไขของวัฒนธรรม และบริบททางด้านวัฒนธรรมอาจไม่ใช่ตัวกำหนดในการตรากฎหมายว่าด้วยการนํอราชฎรํบงหลวงเพียงประการเดียว

ผลจากการวิจัยพบว่า การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการนํอราชฎรํบงหลวงมีจุดบอดหลายประการ คือ ความเป็นปัจเจกชนของราชฎรํและข้าราชการมีมากขึ้น ที่ราชฎรํและข้าราชการต่างคำนึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว ทศนคติของราชฎรํในการปกครอง จากวัฒนธรรมอุปถัมภ์และอํนาจนิยมทำให้ราชฎรํติดชิดกับระบบเจ้าขุนมูลนาย ทศนคติในเรื่องการไม่ชอบความเป็นทางการของราชฎรํ แนวคิดในเรื่องการนํอราชฎรํบงหลวงเป็นเรื่องปกติในสังคม ราชฎรํไม่เห็นอันตรายจากพฤติกรรมดังกล่าวจึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการนํอราชฎรํบงหลวงจึงเป็นเรื่องยากและไม่สํมฤทธิผล สื่อมวลชนไม่มีพลังเพียงพอ ขั้นตอนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดนํอราชฎรํบงหลวง มีหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องมาก ทั้งใช้เวลาสำหรับการพิจารณาคดีนาน

ไม่มีการรวมกลุ่มของราษฎร ไม่ว่าในรูปของกลุ่มประเภทใด เพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างจริงจัง

จากการวิจัยพบว่า แนวทางการแก้ไขจะต้องพิจารณาทั้งสามด้านคือ ทางด้านวัฒนธรรม ที่ต้องสร้างความเชื่อว่า การถือราษฎรบังหลวงเป็นภัยอันตรายแก่สังคมและสามารถควบคุมได้ สร้างความเชื่อในเรื่องความสุจริตเป็นสิ่งที่จำเป็นในสังคมมากกว่าระบบทุนนิยมและเงินตรา สร้างระบบความคิดว่าราษฎรเป็นส่วนสำคัญในทฤษฎีอำนาจหน้าที่นิยม รวมทั้งปรับปรุงความคิดเรื่องวัฒนธรรมอำนาจนิยม ทางด้านสังคม ต้องสร้างแนวคิดในเรื่อง “ชาตินิยม” เพื่อพัฒนาแนวคิดในเรื่องราษฎรทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของชาติ สร้างจิตสำนึกในการพร้อมที่จะรับใช้ “เมือง” มากกว่า “บ้าน” และมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ลดพลังของการอุปถัมภ์ ส่งเสริมให้มีการประจักษ์บุคคลที่ถือราษฎรบังหลวงอย่างกว้างขวาง สนับสนุนให้เปิดการเรียนการสอนวิชา “การถือราษฎรบังหลวง” ในระบบการศึกษา เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวง ด้านกฎหมาย ต้องสร้างจิตสำนึกราษฎรทุกคนให้มีความเป็นนักเหตุผลนิยม ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงให้อยู่ในลักษณะประมวลกฎหมายเดียวกัน มีหน่วยงานเดียวในการรับผิดชอบ ทั้งเร่งรัดให้เกิดศาลชำนาญพิเศษในการพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีถือราษฎรบังหลวง สร้างเงื่อนไขในการตรวจสอบทรัพย์สินแก่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงลูกจ้างของรัฐทุกคน สร้างกฎหมายให้ราษฎรมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชน ร่วมกับสมาคมวิชาชีพ ปรับปรุงกฎหมายอาญาในส่วนการเปิดเผยการถือราษฎรบังหลวงของข้าราชการทั้งการเมืองและประจำ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง

51810608: MAJOR: THAI STUDIES; Ph.D. (THAI STUDIES)

KEYWORDS: CULTURE/ CORRUPTION/ LAW

PRATEEP TABATTANON: THE RELATION BETWEEN CULTURE AND LAW
ON CORRUPTION IN THAI SOCIETY. ADVISORY COMMITTEE: CHARAN
CHAKANDANG, Ph.D.; PAITON POTHISAWANG, Ph.D., POONPHOLTEWIT,
DOCTEUR EN. DROIT. 697 P. 2012.

The purpose of this research was to investigate the relation between culture and law on corruption derived from the use of administrative power by bureaucrats from the past until present. Dating back from the past until 1932, Thailand had been ruled by an absolute monarchy, by which the kings used their power through bureaucrats in ruling the nation and its people. However, the power through these bureaucrats culminated and became strong bureaucracy with the support of law. The bureaucrats who did not get their salary were searching for benefits from their ranks and positions as compensations for their work. Later when the economic and political system changed, the power of government fell into the hands of politicians, with the government officials serving as the main mechanism. Although now Thailand has become democratic, the bureaucratic characteristics still remain in the culture of Thai public administration. Accordingly, the researcher would like to investigate the relation between Law on corruption and the culture in each period from the past until present, the characteristics of laws which evolved according to the change of time and social contexts in order to control and prevent corruption, the causes of ineffectiveness of the enforcement of law on corruption in the dimension of public cooperation under cultural conditions, and whether cultural context is the only one aspect for determination in the legislation process.

The findings of the study revealed that the enforcement of law on corruption has many blind spots: for instances, while their individualistic cognizance increased, the people and government officials recognized only their own personal interests; people's perception believing government derived from nepotism and authoritarianism leads them to have a stronghold on bureaucracy; people's attitude towards dislike of formality; the concept of normality corruption in societies; and people's inability to see the dangers arising from corruption behaviors. All of these aspects made the enforcement of law on corruption difficult and ineffective. Mass media

were not powerful enough. Procedures in corruption detection involved many units and organizations and consumed a lot of time for trial in courts of Law. There were no collective incentives among the people to monitor the use of power.

As the outcome of the research three guidelines are recommended as solutions to the problems of corruption.

1. The Cultural Aspect: Believes that corruption is dangerous to society and can be controlled and that honesty is the most necessity in society rather than capitalism and money should be created and encouraged. Thinking system recognizing people as a significant factor in authoritarianism theory should also be created as well as the improvement of the authoritarian culture concept.

2. The Social Aspect: Concept of nationalism must be revised and renovated in order to activate the feeling of being a part of the nation in the people to create public mind ready to serve “society” rather than “home” and realize as a duty in cross-checking the use of power by the state, lower the level of patronage system, encourage public criticism of persons who are involved in corruption, encourage the teaching and learning of a course on corruption in school and college

3. The Legal Aspect: Awareness mind should be encouraged in the people enabling them to become “rationalists”, corruption Law should be revised in order to bring them under the same code and under the same responsible unit, a specific court should be established to deal specifically with corruption cases, conditions should be created in examining government employee’s property, a new set of Laws should be codified to empower people to co-inspect the performance of mass media with profession associations, and finally criminal laws concerning corruption of politicians, government employees and individuals involved should be revised.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามการวิจัย.....	16
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	16
สมมติฐานของการวิจัย.....	16
กรอบการวิจัย.....	17
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	22
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	25
ขอบเขตของการวิจัย.....	25
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	26
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	27
วิธีการดำเนินการวิจัย.....	38
แหล่งค้นคว้าในการวิจัย.....	38
2 ความหมาย สาเหตุและปัจจัยของการฉ้อราษฎร์บังหลวง แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ วัฒนธรรม และกฎหมายว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย.....	39
คำจำกัดความของการฉ้อราษฎร์บังหลวง.....	39
ประเภทของการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการคอร์รัปชัน.....	51
ลักษณะสภาพของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในปัจจุบัน.....	65
สาเหตุแห่งการฉ้อราษฎร์บังหลวง.....	73
แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรม.....	101

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
แนวคิดและรูปแบบของวัฒนธรรมในสังคมของประเทศไทย เปรียบเทียบกับ	
ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	105
ทฤษฎีทางวัฒนธรรม.....	109
แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ	
นื้อราษฎรบังหลวง.....	117
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนื้อราษฎรบังหลวงในประเทศไทย.....	122
ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมาย.....	125
ความเป็นมาของกฎหมายในประเทศไทย.....	146
3 การนื้อราษฎรบังหลวงตั้งแต่เริ่มก่อตั้งรัฐไทยจนสิ้นสุดสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น	
(พ.ศ. 2452 หรือ ร.ศ. 127).....	155
สมัยกรุงสุโขทัย.....	155
สมัยกรุงศรีอยุธยา.....	173
สมัยกรุงธนบุรี.....	214
สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 –พ.ศ. 2452 หรือ ร.ศ.127).....	218
4 การนื้อราษฎรบังหลวงตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (ร.ศ. 127) จนถึง	
การเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475).....	274
การเปลี่ยนแปลงในการปกครองของประเทศไทยในยุคพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	274
การเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจในสมัยช่วงปลายรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7....	281
สภาพการนื้อราษฎรบังหลวงในช่วงตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุง	
ประเทศ (ร.ศ. 127) จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475).....	285
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนื้อราษฎรบังหลวงตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุค	
ปรับปรุงประเทศ (ร.ศ. 127) จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475).....	298
ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมไทยกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนื้อราษฎรบังหลวง	
ตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (ร.ศ. 127) จนถึงการเปลี่ยนแปลง	
การปกครอง (พ.ศ. 2475).....	313

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5 การนําราชฎรํบงหลวงในชวงประชาธิปไตยตอนด้นและยุคเผด็จการทหาร (พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2516).....	326
ยุคประชาธิปไตยตอนด้น (พ.ศ. 2475 ถึง ปี พ.ศ. 2500).....	328
กฎหมายที่เกี่ยวกับการนําราชฎรํบงหลวงในยุคประชาธิปไตยตอนด้น.....	353
ยุคเผด็จการทหาร (พ.ศ. 2500 - พ.ศ. 2516).....	362
ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการนําราชฎรํบงหลวงใน ยุคประชาธิปไตยตอนด้นและยุคเผด็จการทหาร.....	413
6 การนําราชฎรํบงหลวงในสมัยการฟื้นฟูการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2516 ถึงปัจจุบัน).....	415
ยุคฟื้นฟูการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2516 – พ.ศ. 2540).....	417
ยุคประชาธิปไตย (พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน).....	454
วัฒนธรรมไทยกับการนําราชฎรํบงหลวงในยุคฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยถึง ปัจจุบัน.....	549
ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการนําราชฎรํบงหลวงในยุค ฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยถึงปัจจุบัน.....	557
7 บทสรุป, การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	559
การพัฒนาการของสังคมไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงปัจจุบัน.....	559
การพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนําราชฎรํบงหลวงตั้งแต่อดีตจนถึง ปัจจุบัน ตามบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคม.....	586
วัฒนธรรมไทย จุดบอด และอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการนําราชฎรํ บงหลวงในประเทศไทย และแนวทางแก้ไข.....	614
การอภิปรายผล.....	627
ข้อเสนอแนะ.....	650
ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป.....	656
บรรณานุกรม.....	657
ภาคผนวก.....	677
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	697

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 การสำรวจอัตราการถือราชภัฏร้งหลวงในวงการก่อสร้างไทยเบื้องต้น.....	477
2 รายงานประจำปี ผลงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในรอบ 3 ปี (พ.ศ. 2550-2552) และ รายงานประจำปี ผลงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในรอบ เดือนตุลาคม 2552 ถึงมิถุนายน 2553).....	527

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง.....	18
2 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	19
3 แผนผังระบบค่านายหน้าหรือค่าการตลาดจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ.....	64
4 สาเหตุการเกิดคอร์รัปชันในวงราชการไทย.....	89
5 การเมืองยุคการปกครองในระบบเผด็จการ.....	410
6 การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในยุคฟื้นฟูการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย.....	453
7 การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในยุคการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย.....	487