

บทที่ 2

ความหมาย สาเหตุและปัจจัยของการฉ้อราษฎร์บังหลวง แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรม และกฎหมายว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยจำเป็นต้องศึกษาความหมายของคำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” เพื่อให้เห็น “นิยาม” ของคำดังกล่าว ด้วยเหตุว่าการกำหนดว่าพฤติกรรมใดเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง จำต้องอาศัยในความหมายในคำนิยามนั้น ทั้งได้ศึกษาสาเหตุและปัจจัยในการเกิดพฤติกรรมดังกล่าว เพื่อให้เห็นว่า วัฒนธรรมไทยมีพฤติกรรมใดบ้างที่เกี่ยวข้องหรือสอดคล้องหรือไม่ สอดคล้องกับพฤติกรรมตามความหมายในนิยามดังกล่าวบ้าง รวมทั้งประเทศไทยได้กำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในการปราบปรามพฤติกรรมดังกล่าวอย่างไรบ้าง โดยผู้วิจัยจะได้กล่าวไว้ในบทนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาในบทต่อไป

คำจำกัดความของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

แต่เดิม มีการเรียกบุคคลที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนโกงโดยใช้อุบาย รับสินบน หลอกลวง กล่าวเท็จ แกล้งปกปิดเหตุการณ์ที่ควรจะแจ้ง ทุจริตให้ส่งทรัพย์สินให้แก่ตน ทำลายเอกสารสำคัญว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” แต่ในปัจจุบันมักจะใช้คำในภาษาอังกฤษว่า “คอร์รัปชัน (Corruption)” (โกศล วงศ์สวรรค์ และสถิต วงศ์สวรรค์, 2543, หน้า 146) และโกศล วงศ์สวรรค์ และสถิต วงศ์สวรรค์ ให้ความหมายคำว่า ฉ้อราษฎร์บังหลวง ว่า การกระทำใด ๆ ของข้าราชการที่เป็นการเรียกร้อยประโยชน์จากรายการทั้ง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของข้าราชการผู้นั้น โดยทำให้รายการเข้าใจผิดว่าจะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการต่าง ๆ แก่ข้าราชการ ซึ่งเป็นการแอบอ้างเอาประโยชน์จากรายการ

ตามพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน (2542) ได้ให้ความหมายว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ และได้ให้ความหมายคำว่า “การฉ้อราษฎร์ บังหลวง” ว่าเป็นการริดนาทาเร้น และการเบียดบังทรัพย์สินของหลวงมาเป็นของตน ดังนั้นการคอร์รัปชันตามทัศนคติไทยมีความหมายกว้างมาก กล่าวคือ หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง ตลอดจนการริดไถโดยการที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากรายการ และได้ให้ความหมายของคำว่า “ทุจริต” หมายความว่า “ประพฤติชั่ว คดโกง” และตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(1) ระบุว่า “โดยทุจริต” หมายความว่า “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” ซึ่งในที่นี้หมายความว่า ประโยชน์ที่แสวงหาเป็น

ประโยชน์ที่สมควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือผู้แสวงหาประโยชน์ไม่มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์นั้นตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือไม่ใช่ทรัพย์สินก็ได้

ตามพจนานุกรมไทย ของบริษัทแพรวพทยา ได้ให้ความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” ว่าหมายถึง “การฉ้อราษฎร์บังหลวง เบียดบังโดยเอาอำนาจหน้าที่ราชการ (สุวรรณ สุวรรณเวช, 2535, หน้า 22) แต่ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านมีความเห็นว่าคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” มีความแคบกว่า “คอร์รัปชัน” เพราะคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” อาจหมายความเฉพาะการเบียดบัง ยักยอกทรัพย์สินของ รัฐและของสาธารณะเท่านั้น แต่บางท่านมีความเห็นว่าคำนี้จะรวมถึงการกินสินบาทคาดสินบน และการแสวงหาอำนาจโดยวิธีการอันผิดทำนองคลองธรรมด้วย คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึงรีดนาทาเร้นประชาชน และเบียดบังทรัพย์สินของหลวงเป็นของตน การที่เจ้าพนักงานเรียก และรับสินบนจากรายการก็พอจะจัดเข้าไปได้ในประเภท “ฉ้อราษฎร์” เพราะเป็นการเรียก หรือ รับเอาเงิน หรืออามิสอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติ หรือ ไม่ปฏิบัติราชการเป็นการให้คนแก่ผู้ที่ให้สินบน แต่ การบังหลวงเป็นการที่เจ้าหน้าที่พนักงานทำทุจริตต่อหน้าที่ เสียหายผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ จะเป็นโดยสมคบกับราษฎรเบียดบังผลประโยชน์นั้นหรือไม่ก็ได้ สำหรับกฎหมายไทยบัญญัติไว้ว่า หากเจ้าหน้าที่กระทำ เช่น เรียกหรือยอมรับสินบนหรือตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ เพื่อ ก่อให้เกิดรายได้เป็นของตน เมื่อได้นำความหมายของคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” เข้ามาเปรียบเทียบกับ คำนี้จะเข้าลักษณะ “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” และเมื่อนำไปเทียบกับความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” ก็เข้าลักษณะ “คอร์รัปชัน” เฉพาะอย่างยิ่งคำว่า “ฉ้อราษฎร์” ตามพจนานุกรมก็ได้ให้ความหมายไว้ ว่าเป็นการรีดนาทาเร้นประชาชน เป็นการเรียก หรือรับเงินหรืออามิสอย่างอื่น และคำว่า “อามิส” ตามพจนานุกรมไทย หมายถึง เหยื่อ เครื่องล่อใจ อาหารของโอฆารส ของต้องใจ ความเจริญ ความสุขสบาย ความอยาก หรือความกระหาย ฉะนั้นการช่วยเหลือญาติพี่น้อง พวกพ้องให้ได้ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ แม้จะไม่เรียกหรือรับเป็นเงินก็ได้รับความสบายใจก็จัดว่าเป็นการฉ้อราษฎร์ บังหลวง และคอร์รัปชันได้ เพราะฉะนั้นคำว่าคอร์รัปชันและฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงมีความหมาย เดียวกัน (สุวรรณ สุวรรณเวช, 2535, หน้า 22)

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2544, หน้า 4-8) ซึ่งว่าการทุจริตต่อหน้าที่และวงราชการนั้นมีได้ หมายถึงการยักยอกเงินทองหรือทรัพย์สินผลประโยชน์ต่าง ๆ เท่านั้น หากรวมถึงการกระทำ ต่าง ๆ ที่เอาเปรียบ “ผู้ว่าจ้าง” คือประชาชน และได้อธิบายถึงคำว่า “ฉ้อราษฎร์” และ “บังหลวง” ไว้ดังนี้ (1) “กรณีฉ้อราษฎร์” หมายถึง การกระทำใด ๆ ของข้าราชการที่เรียกรื้อจากรายการ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของข้าราชการผู้นั้น โดยทำให้ราษฎรเข้าใจผิดว่าจะต้องเสียเงิน ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่าง ๆ ให้แก่ทางราชการ ซึ่งคำว่า “การกินสินบาทคาดสินบน” เป็นการฉ้อราษฎร์อย่างหนึ่ง เพราะหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่รับเงินค่าตอบแทนค่าบริการหรือ

คำตอบแทนพิเศษ เนื่องจากราษฎรต้องการให้กระทำความผิดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตาม ประสงค์ (2) “กรณีบังหลวง” หมายถึง การกระทำด้วยประการใด ๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงิน หรือประโยชน์ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

นอกจากนี้ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2540, หน้า 4) ได้ให้ ข้อคิดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงว่า มักเป็นการกระทำของข้าราชการชั้นผู้น้อย ขณะที่ การบังหลวงส่วนใหญ่มักจะเป็นการกระทำของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้อธิบายความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงว่า “...การที่ เจ้าพนักงานเรียกเอาเงินหรืออามิสอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นการให้ลูก แก่ผู้ให้สินบน แต่การบังหลวงเป็นการที่เจ้าพนักงานทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ทำให้เกิด ความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ โดยจะสมคบกับราษฎรเบียดบังผลประโยชน์ หรือไม่ก็ตาม...” (เสนีย์ ปราโมช, 2514, หน้า 169-170)

Corruption ในภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน Corruptus ซึ่งเป็น Past Participle ของ Corruptere แปลว่า Break to Pieces Completely (แตกออกเป็นชิ้น ๆ อย่าง สมบูรณ์หรือสิ้นเชิง) อุทัย หิรัญโต (ม.ป.ป. อ้างถึงใน โกศล วงศ์สุวรรณ และสถิต วงศ์สุวรรณ, 2543, หน้า 150) ให้ความหมายคำว่าคอร์รัปชันในภาษาจีนเรียกว่า “ตันวู” (Tanwu) แปลเป็น ภาษาอังกฤษว่า Greedy Impurity คือความไม่บริสุทธิ์โดยการละโมภ ญ์ปน เรียกว่า “โอโชกุ” (Oshoku) ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Dirty Job หรืองานสกปรก ปากีสถาน เรียกว่า “อูเปอร์กิแอด มานี” (Operki Admani) แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Income from Above หรือรายได้จากเบื้องบน ตามความหมายใน Black Law Dictionary ให้ความหมายว่า เป็นการกระทำไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำที่ชั่วและฉ้อโกง โดยมีเจตนาที่จะหลีกหนีกฎหมาย รวมทั้ง การกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ ยังหมายถึงการบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น (Black Law Dictionary, 1979, p. 50)

Webster's New World Dictionary of the American Language ระบุว่า "Corruption" และ มีความหมายหลายนัย (สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509, หน้า 11-12) ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำที่กลับลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว
2. ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้าย
3. ความเสื่อมทราม
4. การกินสินบน

5. เสื่อมสลายหรือน่าเปื่อย

6. สิ่งของหรืออิทธิพลซึ่งใช้ในทางที่ผิด

The American Heritage Dictionary of the English Language ให้ความหมายที่เป็นคำนามไว้ว่า

1. Immoral (ผิดศีลธรรม เลว ร้ายแรง) Perverted (นำไปในทางที่ผิด บิดเบือน) Depraved (ทำให้เสื่อมทรามลง ความเลวทราม)

2. Marked by Venality and Dishonesty (ถือเงินเป็นพระเจ้า เห็นแก่เงิน ชื้อได้ด้วยเงิน เห็นแก่สินบน โกง ไม่ซื่อสัตย์)

3. Decaying (ปรักหักพัง ผุ สลาย น่าเปื่อย เสื่อมลง หมดกำลังวังชา) Putrid (เน่า ทำให้เน่า)

4. Impure (ไม่บริสุทธิ์) Contaminated (ทำให้เน่า ทำให้เปราะเปื้อน โสโครก) Unclean (ไม่สะอาด สกปรก)

5. Containing Errors or Alterations as a text (มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง) Debased (ทำให้ต่ำ เจือด้วยของต่ำ) และมีความหมายที่เป็นกริยา มีความหมายว่า

5.1 To Destroy or Subvert the Honesty or Integrity of (ทำลายหรือลบหลู่ความสุจริตซื่อสัตย์ หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน)

5.2 To ruin morally (ทำให้ศีลธรรมเสื่อม) to pervert (บิดเบือน นำไปในทางที่ผิด)

5.3 To taint (ทำให้ค้างปรือย ทำให้มีมลทิน) contaminate (ทำให้เปดเปื้อน สกปรก โสโครก) infect (ทำให้สกปรกติดเชื้อโรค)

5.4 To cause to become rotten (ทำให้เน่า) spoil (ทำให้เสีย)

5.5 To change the original form of (a text, language, or the like) (ทำให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม)

The Shorter Oxford English Dictionary (พริคคีย์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2544, หน้า 31) ให้คำอธิบายไว้ว่า Corruption เป็นการกระทำให้ความซื่อตรงเสื่อมจากการรับสินบนเพื่อช่วยเหลือกันจากการใช้วิธีปฏิบัติมิชอบหรือจากการปฏิบัติมิชอบ

Encyclopedia Britannica (พริคคีย์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2544, หน้า 31) ได้อธิบายไว้ว่า “การปฏิบัติมิชอบ” (Corrupt Practices) มีความหมายรวมไปถึงการกินสินบนและใช้อิทธิพลเกินขอบเขต โดยเฉพาะในการเลือกตั้ง

Funk and Wagnals New Standard Dictionary of the English Language ให้ความหมายไว้ว่า Corruption หมายถึง การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่โดยเฉพาะการกินสินบน (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2544, หน้า 31)

คู่มือของสมาชิกรัฐสภาแห่งแคนาดา ให้จำกัดความของการคอร์รัปชันว่า เป็นการใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มที่ต้องสวามิภักดิ์ การคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานรับ ขอบ หรือกรรโชกเอาค่าตอบแทนหรือเมื่อตัวแทนเอกชนเสนอให้ค่าตอบแทนเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ในการแข่งขันหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล (ศูนย์รัฐสภาแห่งแคนาดา, 2543, หน้า 45)

เอ็ม.แม็คมุลเลน (M. McMullen) กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ A Theory of Corruption ว่า “ถ้าข้าราชการคนใดรับเงินหรือสิ่งของที่มีค่าเป็นเงิน เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งตนมีหน้าที่อยู่แล้ว หรือให้ทำในสิ่งที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือเลือกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยเหตุผลที่ไม่สมควร ถือว่าข้าราชการผู้นั้นฉ้อราษฎร์บังหลวง” (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2544, หน้า 31)

เอ็ดเวิร์ด แวน รอย (Edward van Roy) ให้ความหมายคำว่า คอร์รัปชัน ว่าเป็นการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ฉันทามติ หรืออภิสิทธิ์หรือผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่งออกมาในลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรมจรรยาที่เหตุกัน (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2544, หน้า 11) และให้ความหมายของคอร์รัปชันว่า “....การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไร ความชอบพอ หรืออภิสิทธิ์ หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่งออกมาในรูปการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรมจรรยาที่ยอมรับ (Van Roy, 1970, p. 86)

อาร์โนลด์ โรเกว (Arnold A. Rogow) และฮาโรลด์ ลาสส์เวลล์ (Harold D. Lasswell) กล่าวว่า คอร์รัปชันเป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดความรับผิดชอบต่อกฎข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติ และการฝ่าฝืนผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบเป็นพิเศษนั้นถือว่าการคอร์รัปชันด้วย (Rogow & Lasswell, 1963, p. 68)

เจมส์ ซี.สก็อต (James C. Scott) ให้ความหมายของคอร์รัปชันว่า การกระทำที่ผันแปรหรือแปรเปลี่ยนไปจากพฤติกรรมที่เป็นปกติสถาน (Norm) ของสังคม และ “พฤติกรรมหรือการกระทำ” อันใดจะเป็นคอร์รัปชันหรือไม่นั้นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังนี้ (สุวรรณ สุวรรณเวช, 2535, หน้า 18)

1. Public interest เป็นการกระทำที่ทำให้ผลประโยชน์สาธารณะเสียหายหรือไม่
2. Public opinion ประชาชนทั้งหลายเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่

3. Legal norms มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด

กุนนาร์ มีร์ดาล (Gunnar Myrdal, 1968, p. 13) ให้ความหมายไว้ในวารสารเอเชียเนแม็กกาซีน (Asian Magazine) ว่าคอร์รัปชัน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง หมายถึง การกระทำทุกอย่างที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในกิจการสาธารณะรวมทั้งการกินสินบนด้วย (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2544, หน้า 31)

นาธานีล เลฟท์ (Nathaniel Left) ได้ให้ความหมายว่า คอร์รัปชัน เป็นสถาบันนอกเหนือกฎหมาย ซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้ปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งอิทธิพลในระบบการบริหาร การกระทำที่ถือว่าเป็นคอร์รัปชันมีความสำคัญอยู่ที่ว่ากลุ่มเหล่านั้นสามารถเข้าร่วมในการตัดสินใจนโยบายการบริหารได้มากกว่ากลุ่มอื่น” (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2544, หน้า 31)

คาร์ล ฟรีดริช (Carl Friedrich) ได้ให้ความหมายว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงปรากฏอยู่ในทุกแห่งหน เป็นการใช้อำนาจในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยได้รับสินบนรางวัลหรือเงินทองตอบแทนซึ่งการกระทำนั้น เป็นการทำลายประโยชน์ของสาธารณะ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2544, หน้า 31)

เดวิด เอช. เบย์เลย์ (David H. Bayley) ได้กล่าวไว้ใน “The Effects of Corruption in a Developing Nation” ในหนังสือ Political Corruption ของไฮเดนไฮเมอร์ว่า “คอร์รัปชันเป็นเรื่องธรรมดาของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งมักจะกล่าวขวัญกันอยู่เป็นประจำในรูปของข่าวลือเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีความจริงอยู่มากเหมือนกันและจะต้องข้อสังเกตไว้ว่า ประชาชนในประเทศด้อยพัฒนามักจะถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นองค์ประกอบในชีวิตประจำวันของข้าราชการ อันจะขาดเสียมิได้และบรรดาข้าราชการทั้งหลายต่างก็มีความรู้สึกเช่นนั้น” นอกจากนั้น เบย์เลย์ได้ให้ความหมายว่า “คอร์รัปชันในส่วนที่เกี่ยวกับการรับสินบนนั้นเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง ครอบคลุมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดอันเกิดจากการเห็นประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินตราเสมอไป” (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2544, หน้า 31)

วาร์ริธ และซิมคินส์ ได้ให้ทัศนะว่า “คอร์รัปชันในประเทศที่กำลังพัฒนา ว่าการคอร์รัปชันคือการแสวงหาอำนาจ หรือการใช้อำนาจโดยวิธีการผิดกฎหมาย ผิดทำนองคลองธรรมและไม่ต้องด้วยจริยธรรม รวมตลอดถึงการเล่นพรรคพวกในวงการบริหารงานบุคคลด้วย” (สุวรรณ สุวรรณเวช, 2535, หน้า 18)

สุพัตรา สุภาพ กล่าวว่า คอร์รัปชัน เป็นการกระทำที่ไม่สุจริต โดยใช้หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่อิทธิพล และอำนาจที่ตนมีอยู่เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง รวมตลอดถึงการเลือกที่รักมักที่ชัง

การสนทนสนมฉันญาติพี่น้องกัน รับสินบน นื้อราชกร์บังหลวง การใช้ระบบอุปถัมภ์และความ
ยุติธรรมอื่น ๆ ที่ข้าราชการหรือบุคคลอื่นได้ใช้เป็นเครื่องมือในการลิดรอนความเป็นธรรม และ
ความถูกต้องตามกฎหมายของสังคม (โกศล วงศ์สุวรรณ และสถิต วงศ์สุวรรณ, 2543, หน้า 149)

อุดม รัฐอมฤต (2530 อ้างถึงใน นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2544, หน้า 41) เห็นว่า
การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นเรื่องของการใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่ง
หน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจ
กระทำการต่าง ๆ แทนรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นผู้รักษาประโยชน์ร่วมกันของมหาชน
อำนาจเหล่านี้ไม่ได้ผูกติดกับตัวบุคคล แต่มาจากสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นกลไก
ของรัฐบาลในการดำเนินงานเพื่อส่วนรวม ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปเพื่อ
ประโยชน์ส่วนตัว ญาติพี่น้องพรรคพวกหรือเห็นแก่ความมั่งคั่งและสถานภาพที่จะได้รับ หรือทำ
ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือราชการ ถือถือว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบใน
วงราชการ ซึ่งอุดม รัฐอมฤต ได้อธิบายความหมายของคำว่า “การทุจริตหรือคอร์รัปชัน” ในรายงาน
การวิจัยเรื่อง การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงการราชการไทยว่า การทุจริตหรือ
คอร์รัปชันในความหมายทั่วไปหมายถึง พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่
โดยมิชอบเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัว (อุดม รัฐอมฤต, 2544, หน้า 14) โดยในมิติด้านสังคม
วิทยา การทุจริตเป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเบี่ยงเบนไปจากวิธีปฏิบัติที่ยอมรับกันเพื่อให้
ได้ประโยชน์สำหรับตนเอง (Joseph LaPalombara, 1974, p. 405) เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ฉ้อฉล
ต่อความไว้วางใจของสังคม ซึ่งแสดงออกดังนี้ 1. มักเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับบุคคลมากกว่า
หนึ่งคน 2. โดยภาพรวมเกี่ยวข้องกับความลับ 3. มักเกี่ยวข้องกับพันธกรณีหรือประโยชน์ได้เสีย
ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง 4. ผู้ที่กระทำโดยปกติมักจะพยายามอำพรางสิ่งที่ตนทำ 5. การกระทำ
ทั้งหลายมักเกี่ยวข้องกับการฉ้อฉล 6. การกระทำไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ เป็นการทรยศต่อความ
ไว้วางใจ 7. การกระทำนั้นมักจะเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในสองด้านที่ขัดแย้งกันของผู้กระทำนั้น
8. เป็นการกระทำที่ละเมิดแบบแผนพฤติกรรมการทำหน้าที่และความรับผิดชอบตามระเบียบของ
สังคม (Syed Hussein Alatas, 1980, pp. 12-14)

เนื่องจากคอร์รัปชันมิได้เกิดเฉพาะภายในวงราชการเท่านั้น ดังนั้นในอีกมุมหนึ่ง
คอร์รัปชันจึงหมายถึงการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-Seeking) ของภาคธุรกิจเอกชนใน
รูปของการให้สินบนหรือสิ่งตอบแทนแก่นักการเมืองหรือข้าราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าเช่าทาง
เศรษฐกิจ หรือกำไรที่ได้จากการได้สัมปทานผลิตหรือขายสินค้าที่ถูกจำกัดจำนวนโดยนโยบาย
รัฐบาลด้วย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2541, หน้า 7)

ทินพันธุ์ นาคะตะและอรรถัย กักพล ได้จำแนกคอร์รัปชันออกเป็น 4 แง่มุม คือ (สุกชัย ยาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

1. ด้านการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน คอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ เป็นเรื่องของการรับเงินหรือสิ่งมีค่าเป็นเงินสำหรับการกระทำบางอย่างซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีหน้าที่จะต้องทำอยู่แล้ว หรือจะต้องงดการกระทำอยู่แล้ว ดังนั้นคอร์รัปชันจึงเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากข้อบัญญัติที่ได้รับมาเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง ซึ่งได้แก่ การรับสินบน การใช้ระบบพวกพ้องและการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างผิดกฎหมาย
2. ด้านที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม คอร์รัปชัน หมายถึง การกระทำของผู้มีอำนาจที่ถูกชักนำด้วยเงินหรือสิ่งตอบแทนอื่น ซึ่งไม่เพียงจะมีสิทธิได้รับตามกฎหมาย โดยให้ประโยชน์แก่ผู้ที่ให้สิ่งตอบแทนนั้น ทำให้ผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมได้รับความเสียหาย ซึ่งผลประโยชน์ที่ผู้คอร์รัปชันจะได้รับได้แก่ การมีอำนาจหน้าที่ การได้รับการยอมรับนับถือ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเป็นต้น นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงการหลีกเลี่ยงการสูญเสียสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของวรพล พรหมมิกบุตร (สุกชัย ยาวะประภาส และคณะ, 2544, หน้า 4-8) ได้ให้ความหมายของคอร์รัปชันในแง่ที่คอร์รัปชันก่อให้เกิดผลกระทบแก่ส่วนรวม โดยเห็นว่าคอร์รัปชัน คือกิจกรรมที่ผู้มีอำนาจรัฐ (ไม่ว่าจะเป็นใครอยู่ในตำแหน่งใด) กระทำการในลักษณะที่ส่งผลเป็นการเบียดบังเอาผลประโยชน์ไปจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นคนเดียวหรือหลายคน หรือส่วนรวม) โดยอาศัยความฉ้อฉล การบิดเบือนหรือทุจริตด้วยอำนาจ และชี้ว่าเนื้อหาสาระของคอร์รัปชันมีนัยให้ความสนใจหรือมองเห็นว่าเป็นคอร์รัปชัน ก็คือการที่ผู้มีอำนาจออกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชน หรือประชาชนส่วนใหญ่ต้องสูญเสียประโยชน์ แต่ผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
3. ด้านกฎหมาย คอร์รัปชันตามกฎหมาย ได้ให้ความหมายว่า คอร์รัปชันของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการไหลเวียนของรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ประชาชาติไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่นคงส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำซึ่งผิดกฎหมาย แต่ก็มีนักวิชาการบางคนเห็นว่าความหมายตามกฎหมายดังกล่าวไม่มีความครอบคลุมเพียงพอสำหรับกฎหมายไทย คอร์รัปชันจะมีความหมายตรงกับคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” หรือ “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” จึงสามารถสรุปความหมายได้อย่างง่าย ๆ ว่า “ฉ้อราษฎร์” คือการโกงเงินของราษฎร “บังหลวง” คือ การโกงเงินหลวง และหากพิจารณาตามกฎหมายจะพบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเกี่ยวกับคอร์รัปชันโดยตรงนั้น ใช้คำว่า “การทุจริตต่อหน้าที่” ซึ่งหมายถึงปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อย่างใดใน

พฤติกรรมที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายแล้วน่าจะเข้าแถมของการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์มากกว่าความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยพจนานุกรม The New Thai-English Dictionary ของ ดร.วิทย์ เทียงบุรณธรรม (อ้างถึงใน วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์, 2543) ได้ให้ความหมายของ “คอร์รัปชัน” ว่าหมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตการไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ในราชการ

4. ด้านศีลธรรม คอร์รัปชัน หมายถึง การกระทำซึ่งละเมิดหลักแห่งศีลธรรมในเรื่องต่าง ๆ สมจิตต์ ห่องสำเร็จ (2519) ได้กล่าวว่า คำว่า “คอร์รัปชัน” คือ การทำให้เสียซึ่งหลักแห่งความซื่อสัตย์ คุณงามความดีหรือกฎแห่งศีลธรรม หรือ “impairment of integrity, virtue or moral principle. The luxury among the upper classes, decay or decomposition of matters.

ดังนั้น ความหมายของ คอร์รัปชัน จึงไม่มีความหมายที่ตายตัว หากแต่ขึ้นกับผู้กำหนดความหมายว่า ต้องการสื่อคำว่าคอร์รัปชันในความหมายใด ซึ่งมักสอดคล้องกับผู้ที่ต้องการศึกษาในประเทศไทยเอง กฎหมายไทยมิได้ใช้คำว่า “คอร์รัปชัน” หากใช้คำว่า “การทุจริตต่อหน้าที่” ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทำให้เข้าใจผิดว่ามีตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ หาผลประโยชน์อันมิควรได้ ทั้งยังมีคำที่แสดงถึงคอร์รัปชันของข้าราชการอยู่แล้ว อันได้แก่คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” ซึ่งนักวิชาการหลายท่านก็มีความเห็นว่าทั้งสองคำคือสิ่งเดียวกัน ซึ่งเกรย์ คอฟแมนน์ จายาวิกกรมมา บาร์ธาน (Gray Kaufmann Jayawickrama Bardhan) ได้ให้ความหมายรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่มีฝ่ายอื่นเกี่ยวข้อง เช่น การยักยอกเงินของรัฐ การใช้ทรัพย์สินของรัฐนอกเวลาราชการ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งเลื่อนขั้นให้แก่ผู้ที่เป็นเครือญาติหรือเพื่อนฝูง และคอร์รัปชันที่เกิดจากการประสานผลประโยชน์ระหว่างสองฝ่ายคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับภาคธุรกิจหรือประชาชนทั่วไปโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้สิทธิพิเศษหรือข้อยกเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐโดยมีค่าตอบแทนในรูปของเงินใต้โต๊ะ หรือน้ำร้อนนํ้าชา เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2544, หน้า 3-19)

คำจำกัดความดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าแคบเกินไป ทั้งนี้ กรูดีและสตาซาเวจ (Goudie & Stasavage, 1997) มีความเห็นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวนั้นไม่ควรจะจำกัดเฉพาะผลประโยชน์ที่เป็นเม็ดเงิน หากควรรวมถึงผลประโยชน์รูปแบบอื่น ๆ ด้วย เช่น ตำแหน่งหน้าที่ ดังเช่นในกรณีที่นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจไปในทิศทางที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มก่อนการเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้ได้รับเลือกกลับเข้ามาในตำแหน่งอีกครั้ง การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็สามารถจัดได้ว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน ทั้งนี้ กรูดีและสตาซาเวจ (Goudie & Stasavage) ได้อ้างถึง

งานของชลีเฟอร์และวิชนี (Schleifer & Vishny, 1993) ซึ่งแบ่งการทุจริต คอร์รัปชันเป็นสองประเภท คือ 1. การทุจริตของข้าราชการประจำในกระบวนการปกครองโดยใช้อำนาจของรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเงินและ 2. การทุจริตในแวดวงการเมืองจากการที่นักการเมืองใช้อำนาจและหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางด้านการเมือง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2544, หน้า 3-19)

ตาลิซาเยอน (Talisayon) วิจารณ์ว่าการตีความว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจของรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวนั้นเน้นการทุจริตเฉพาะในภาครัฐเท่านั้น แม้ในสภาพความเป็นจริงภาคธุรกิจก็มีส่วนในการทุจริตคอร์รัปชันด้วย ทั้งนี้ในการทุจริตคอร์รัปชันทั้งผู้รับเงินและผู้ให้เงินล้วนมีความผิดด้วยกันทั้งนั้น ดังจะเห็นได้ว่าองค์การความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD) มีสนธิสัญญาต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐในการประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศ และประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีกฎหมายลงโทษบริษัทของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีพฤติกรรมที่เป็น การทุจริตคอร์รัปชันในการประกอบธุรกิจในต่างประเทศ ตาลิซาเยอนจึงมีความคิดว่าพฤติกรรมที่ เรียกว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ควรหมายถึงพฤติกรรมที่ไม่ก่อผลประโยชน์แก่ส่วนรวม โดย เป็นพฤติกรรมที่เอื้อผลประโยชน์ให้กับคนกลุ่มน้อยแต่กลับสร้างภาระให้แก่คนกลุ่มใหญ่ เช่น ในกรณีผู้รับเหมาก่อสร้างฮั้วกันในการประมูลจะเป็นการสร้างค่าอะไรให้แก่ผู้ประกอบการไม่ที่รายใน ขณะและผู้เสียภาษีทั้งประเทศต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐที่สูงเกินควร เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2544, หน้า 3-19)

จากคำจำกัดความของตาลิซาเยอนทำให้เกิดประเด็นว่า คอร์รัปชันจำเป็นต้องเป็น พฤติกรรมที่ผิดกฎหมายหรือไม่ เพราะการใช้นโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่คนบางกลุ่มก็ถือว่าเป็น การทุจริตคอร์รัปชันได้ ธุรกรรมบางอย่างที่ผิดกฎหมาย แต่ก็ไม่ใช่พฤติกรรมคอร์รัปชันและ พฤติกรรมคอร์รัปชันบางอย่างก็อาจไม่ผิดกฎหมาย (Bardhan, 1997, p. 1312) เช่น การให้ทิปบริการ ในร้านอาหารเพื่อแซงคิวแขกคนอื่น หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือในการหาเสียงของพรรคการเมือง (Goudie & Stasavage, 1997) เป็นต้น ในประเด็นนี้ โรส-แอคแมน (Rose-Ackeman) มีความเห็นว่า คอร์รัปชันขึ้นอยู่กับขนาดของผลประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถหยิบยื่นให้ได้ไม่ว่าจะเป็น รูปแบบของการให้สัมปทาน การควบคุมการออกใบอนุญาต ตลอดจนการประกันราคาสินค้าที่ดี ทั้งนี้แต่ละประเทศจะต้องตัดสินใจว่าการหยิบยื่นผลประโยชน์ของรัฐให้แก่คนบางกลุ่มนั้นถูก กฎหมายหรือผิดกฎหมาย ตัวอย่างเช่น บางประเทศเห็นว่าการประกันราคาสินค้าหรือการจำกัด การแข่งขันโดยการให้สัมปทานผูกขาดไม่เป็นธรรม เพราะเป็นการหยิบยื่นผลประโยชน์ให้แก่ คนกลุ่มน้อย จึงมีกฎหมายป้องกันการผูกขาด แต่บางประเทศเห็นว่าการผูกขาดจำเป็นต่อ

การพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ จึงมีกฎหมายรองรับ การทุจริตคอร์รัปชันจึงไม่ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมดังกล่าวถูกหรือผิดกฎหมาย

องค์การสหประชาชาติและธนาคารโลกได้เห็นพ้องว่าควรนำเรื่อง “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” หรือ “การทับซ้อนของผลประโยชน์” หรือ “ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนตน” หรือ “การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ (Conflict of Interest) มาเป็นส่วนหนึ่งของนิยามของคำว่า “คอร์รัปชัน” ซึ่ง รศ. ดร. สังคีต พิริยะรังสรรค์ให้ความหมายในเรื่อง “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” ว่ากระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ครอบครัว วงศ์ญาติญาติ พวกพ้องและคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย อำนาจที่ได้รับมอบหมาย สถานะในระบบราชการหรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะกระทำดังกล่าวกว่าจะผิดกฎหมาย หรืออาจไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะกระทำดังกล่าวกจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือสิ่งตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากกระทำดังกล่าวกจะขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ (ที่จะต้องตัดสินใจปัญหาหรือการกำหนดนโยบายด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม) ขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณะที่มีบุคคลสาธารณะขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากและขัดกับหลักการแห่งมีผลประโยชน์ทับซ้อนก็ถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2549, หน้า 32)

จากความหมายของคำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” หรือ “คอร์รัปชัน” ทั้งหมดแล้ว เห็นว่าลักษณะความผิดดังกล่าวถูกผูกติดกับความรู้สึกรู้สึกของบุคคลที่เรียกว่า “อัตวิสัย” (Subjective) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณค่า (Value System) ซึ่งยากต่อการกำหนดลักษณะอย่างตายตัว การที่จะบอกว่าอะไรคือการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นย่อมจะขึ้นอยู่กับจุดอ้างอิง (Reference Point) ที่ใช้การที่จะเอามาตรฐานของสังคมหนึ่งไปวัดพฤติกรรมของอีกสังคมหนึ่ง ว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่นั้น ต้องทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง แนวความคิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะใช้แบบสมบูรณ์ (Absolute Concept) ไม่ได้ เพราะการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่อาจจะเกิดขึ้นในสังคมใดก็ตาม ย่อมมีสภาพพลวัต (Dynamism) ในตัวเอง นั่นคือความหมายของคอร์รัปชันย่อมเปลี่ยนแปลงได้เสมอสุดแต่ปทัสถาน (Norms) ของสังคมในขณะนั้นเป็นเกณฑ์ (วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, 2516, หน้า 44-45)

นิยามทั้งหลายดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปแยกเป็นองค์ประกอบสำคัญได้ 3 ประการ คือ (Heidenheimer, 1970, pp. 4-6) ดังนี้

1. ความหมายที่เน้นระบบราชการ

คำนิยามที่เน้นถึงระบบราชการ (Public Office-Centered Definition) เช่น คำนิยามของ แม็คมุลเลน (McMullen) ที่กล่าวว่า "ถ้าเจ้าหน้าที่คนใดรับเงินในการปฏิบัติหน้าที่ ลักษณะการกระทำ

เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน" หรือคำนิยามของ เจ.เอส.นีย์ (J. S. Nye) ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่า "คอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมซึ่งเบี่ยงเบนออกจากหน้าที่ที่ปฏิบัติโดยปกติ เพราะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัว (เช่น ครอบครัว ความเป็นเพื่อน) และเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการให้สินบน การเกื้อหนุนญาติมิตร การโกงเงินหรือทรัพย์สินที่จัดไว้เป็นพิเศษ" (Heidenheimer, 1970, p. 5)

2. ความหมายที่เน้นกลไกทางตลาด

คำนิยามที่เน้นถึงการต่อรองตามกลไกทางตลาด (Market-Centered Definition) เช่นคำนิยามของ นาธานีล เลฟท์ (Nathaniel Left) ซึ่งได้ให้ความหมายว่า "คอร์รัปชัน เป็นสถาบันนอกเหนือกฎหมาย ซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้ปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งอิทธิพลในระบบการบริหาร การกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชันมีความสำคัญอยู่ที่ว่ากลุ่มเหล่านั้นสามารถเข้าร่วมในการตัดสินใจนโยบายการบริหารได้มากกว่ากลุ่มอื่น" (Heidenheimer, 1970, p. 3)

3. ความหมายที่เน้นเรื่องสาธารณประโยชน์

คำนิยามที่เน้นถึงการขัดสาธารณประโยชน์ (Public-Interest-Centered Definition) เช่นคำนิยามของ ฟรีดริช ซึ่งได้ให้ความหมายว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงปรากฏอยู่ในทุกแห่งหน เป็นการใช้อำนาจในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยได้รับสินจ้างรางวัลหรือเงินทองตอบแทนซึ่งการกระทำนั้นเป็นการทำลายประโยชน์ของสาธารณะ หรือดังคำนิยามของ โรโกว์ และลาสส์เวลล์ ว่า "คอร์รัปชันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดความรับผิดชอบต่อกฎข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติ และเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบบสาธารณประโยชน์โดยทั่วไป และการฝ่าฝืนนั้นทำเพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบ"

คำนิยามของวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ได้เน้นเรื่อง "สถาบันนอกเหนือกฎหมาย" และ "บุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในระบบราชการ" ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมโดยตรงในการใช้สถาบันดังกล่าวและเน้นที่ระบบราชการ โดยที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และอีกฝ่ายหนึ่งต้องเสียผลประโยชน์ตามผลของการต่อรองโดยความยินยอมของบุคคลที่มีส่วนร่วมโดยตรงนั้น เป็นการให้ความหมายที่ครอบคลุมถึงคำนิยามประเภทที่เน้นถึงการต่อรองตามกลไกทางตลาด ส่วนการเน้นว่า "บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนร่วมโดยตรงต้องเสียประโยชน์ จะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม" มีความหมายคลุมถึงคำนิยามประเภทที่เน้นการขัดสาธารณประโยชน์ (วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, 2516, หน้า 45-47)

อนึ่ง คำนิยามของวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ยังกินความกว้างไปกว่าของไฮเดนไฮเมอร์ตรงที่กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นแม้แต่ในกิจกรรมของเอกชน หรืออาจจะยังผลเสียหายให้เกิดขึ้นทางอ้อมในอนาคตได้ คำนิยามนี้สอดคล้องกับความคิดของ มีร์ดัล นิยามของ เรท (Ronald Wraith) และซิมกินส์ (Edgar Simkins) ซึ่งระบุว่า "คอร์รัปชัน คือการแสวงหาอำนาจ หรือการใช้อำนาจ

โดยวิธีการอันผิดกฎหมาย หรือผิดทำนองคลองธรรม และไม่ถูกต้องด้วยจริยธรรม รวมตลอดถึงการเล่นพรรคเล่นพวกในวงการบริหารบุคคลด้วย" (Wraith & Simkins, 1963, p. 43) ในทำนองเดียวกัน ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวว่า "คอร์รัปชันเป็นการทำให้เสื่อมเสียความซื่อตรง โดยรับสินบน หรือโดยช่วยเหลือกัน การใช้วิธีปฏิบัติอันมิชอบ หรือมีการปฏิบัติอันมิชอบ อาทิ การกินสินบน การขายตำแหน่งหน้าที่ การอนุมัติทำสัญญาของทางราชการกับบริษัทห้างร้านหรือเอกชนที่ ชอบพอกัน และการที่ราชการยอมอนุญาตให้มีที่ดินหรือสิทธิพิเศษเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินรางวัล เป็นต้น" (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2519, หน้า 1)

จากนิยามตามทัศนะสากลทั่วไปของนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เห็นความหมายที่กว้างขวาง ไม่เพียงแต่จะกินความถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระบบข้าราชการเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในภาคเอกชนอีกด้วย

ประเภทของการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการคอร์รัปชัน

คอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวเกี่ยวกับลักษณะและวิธีการในการกระทำ วิธีคอร์รัปชัน ซึ่งจะทราบพฤติกรรมนั้นมาจากการสรุปจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นเสมือนการเรียนรู้พฤติกรรมที่เกิดขึ้นแล้ว จึงเป็นการยากที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าได้อย่างครบถ้วนว่า คอร์รัปชันในครั้งต่อไปจะเป็นวิธีใด ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคอร์รัปชันมีหลายรูปแบบหลายวิธีการ แล้วแต่ผู้ที่กระทำคอร์รัปชันจะสามารถสร้างสรรค์ขึ้นมา ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิควรได้ และเนื่องจากการกระทำคอร์รัปชันเป็นการกระทำที่หลีกเลี่ยงกฎระเบียบหรือบางครั้งก็ใช้กฎระเบียบนั้นเป็นหนทางทำให้การรับรู้เป็นไปได้ยาก และยากต่อการกำหนดแนวทางในเชิงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้เกิดคอร์รัปชัน

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้แยกประเภทของคอร์รัปชันออกเป็น 2 กลุ่มตัวแปร ได้แก่

1. ประเภทฉ้อราษฎร์ และ 2. ประเภทบังหลวง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การคอร์รัปชันประเภทฉ้อราษฎร์ ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดต่อไปนี้

- 1.1 กินเศษกินเลย ยักเอาบางส่วนไว้เป็นของตน
- 1.2 กินใต้โต๊ะ รับประโยชน์จากการบริการโดยไม่ถูกกฎหมาย
- 1.3 กินเปล่า เรียกทรัพย์สินเพื่อแลกกับประโยชน์
- 1.4 กินนอกกินใน เอาประโยชน์เกินจากราคา
- 1.5 กินตามน้ำ หารายได้จากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง
- 1.6 มีการรับสินบน รับประโยชน์ตอบแทน
- 1.7 มีการจูงใจ หน่วงเหนี่ยว กลั่นแกล้ง เรียกเรื่อง ข่มขู่ บังคับ เพื่อประโยชน์

ส่วนตนหรือพวกพ้อง

- 1.8 มีการกระทำความผิด บิดเบือน หลีกเลียง ฝ่าฝืนกฎระเบียบ
2. การคอร์รัปชันประเภทบังหลวง ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดต่อไปนี้
 - 2.1 มีการปลอมแปลงเอกสาร หลักฐานเพื่อผลประโยชน์
 - 2.2 มีการลักขโมย การเอาสิ่งที่ไม่เป็นสิทธิหรือไม่ได้รับอนุญาต
 - 2.3 มีการเอื้อให้หลีกเลียงภาษี ทั้งทางตรงและทางอ้อม
 - 2.4 มีการใช้ความรุนแรง ทบตี ทำร้าย จนถึงพยายามฆ่า

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2544, หน้า 3-5) ได้แบ่งกลุ่มพฤติกรรมคอร์รัปชันในประเทศไทย ทั้งที่เกิดจากการทุจริตของข้าราชการและการร่วมกันคอร์รัปชันของข้าราชการและนักธุรกิจและคอร์รัปชันในภาคเอกชนดังนี้

1. การทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเงินและการบัญชี
การที่พนักงานบัญชียกยอกเงินของหลวงไปใช้ส่วนตัวแล้วแสดงรายการรับจ่ายเงินไว้ไม่ตรงต่อความจริง ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าหน้าที่การเงินปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจถอนเงินจากธนาคารแล้วใช้วิธีการทางบัญชีปกปิดความผิดโดยทำการยกยอกเงินงบประมาณแผ่นดิน

2. การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Kickback)
การคอร์รัปชันในแวดวงราชการไทยเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอันได้แก่ ข้าราชการและพ่อค้า ทินพันธุ์ได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยสัญญาว่าจะปกปิดชื่อและสังกัดผู้ให้สัมภาษณ์ ทำให้ได้ทราบรายละเอียดของเทคนิคต่าง ๆ ในการทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างดังนี้

- 2.1 ในการจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ ข้าราชการจะทำการทุจริตโดยกำหนดคุณสมบัติของการจัดซื้อจัดจ้างเป็นพิเศษเพื่อไม่ให้มีผู้ใดเข้าใจได้นอกจากพ่อค้าที่เป็นพวกเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ซึ่งร่วมมือกันคอร์รัปชัน

- 2.2 ในการสอบราคาที่มีระเบียบกำหนดให้ต้องมีเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 2 คนแยกกันไปสอบราคาวัสดุอุปกรณ์ที่จะซื้อจากร้านค้าอย่างน้อย 2 แห่ง ในทางปฏิบัติจะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ 2 คนตรงตามระเบียบ แต่มักจะเป็นพวกเดียวกันและแทนที่จะปฏิบัติหน้าที่แยกจากกันก็มักจะร่วมกันสร้างหลักฐานการสอบราคาให้ครบแล้วเสนอให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติทำสัญญาซื้อขายกับผู้เสนอราคาต่ำสุด ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะแพงกว่าราคาในท้องตลาด

- 2.3 กรณีการประกวดราคาซึ่งมีกฎระเบียบเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐและพ่อค้าสามารถแปลงระเบียบเหล่านั้นให้เป็นเครื่องมือทุจริตได้ เช่น ใน

การประกวดราคาก่อสร้าง ทางราชการจะกำหนดให้ผู้ที่จะซื้อแบบการประกวดราคาได้จะต้องเป็นผู้ที่ขึ้นทะเบียนกับหน่วยราชการนั้น และต้องแสดงผลงานที่เคยทำกับราชการมาเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของงานที่ประกวดราคานั้น ซึ่งเป็นผลให้ผู้รับเหมารายใหม่ถูกกีดกันในการประกวดราคา จึงมักมีแต่ผู้รับเหมารายเดิมที่ติดต่อกับส่วนราชการนั้นมาเป็นเวลานาน นอกจากนี้ยังมีวิธีการกีดกันผู้รับเหมารายใหม่โดยการถ่วงเวลาในการขึ้นทะเบียนผู้รับเหมาหรือสร้างความไม่สะดวกในการทำงานของผู้รับเหมารายใหม่ เช่น จงใจตรวจสอบวัสดุก่อสร้างล่าช้า ทำให้งานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ส่งผลให้ผู้รับเหมาต้องถูกปรับ ส่วนประกอบเหล่านี้ช่วยจำกัดจำนวนผู้ประกวดราคาให้เหลือเพียงรายเก่า ๆ ไม่กี่ราย ซึ่งรู้จักกันดีในส่วนราชการนั้น สามารถทำความตกลงกันได้ง่ายด้วยความคุ้นเคย

3. การรวมหัวกันของผู้เข้าร่วมประกวดราคาหรือที่เรียกว่าการฮั้ว ก็เป็นอีกปรากฏการณ์หนึ่งที่รู้จักกันทั่วไป โดยที่บรรดาผู้รับเหมาจะร่วมมือกันให้สัญญาต่างตอบแทนกัน โดยยินยอมให้ผู้รับเหมารายหนึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเพื่อให้ชนะการประกวดราคา ส่วนผู้ร่วมประกวดการรายอื่น ๆ จะเสนอราคาให้สูง โดยผู้รับเหมาที่ได้รับสัญญานั้นจะต้องจ่ายผลประโยชน์บางประการตอบแทนให้ผู้ร่วมสมยอมด้วย ดังนั้น ราคาที่รัฐต้องจ่ายจึงรวมเอาทั้งต้นทุนสินค้า กำไรของผู้รับเหมาเงินที่จ่ายตอบแทนในการฮั้ว และเงินที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เหตุที่เกิดการฮั้วขึ้นเพราะพ่อค้าทุกคนรู้ราคาแท้จริงของงานก่อสร้างหรือสินค้านั้นดี การแข่งขันกันอย่างเสรีที่ผู้รับเหมาต้องแย่งกันเสนอราคาต่ำที่สุดเพื่อให้ได้รับงานนั้นไปไม่อาจทำให้เขาได้รับกำไรเท่ากับการฮั้วกัน

ทันทันที ยังได้ชี้ให้เห็นประเด็นที่น่าสนใจก็คือ เพราะกฎระเบียบอีกเช่นกันที่เป็นอุปสรรคสำคัญทำให้เจ้าหน้าที่ขาดแรงจูงใจที่จะขัดขวางกระบวนการสมรู้ร่วมคิดนี้รวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมทุจริตเพื่อรับส่วนแบ่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ เนื่องจากการยกเลิกการประกวดราคานั้นต้องมีหลักฐานเป็นจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นกรรมการประกวดราคา แม้จะรู้ดีว่าราคาที่ประมูลสูงกว่าราคาท้องตลาดมาก (กรณีที่มีสมมติฐานว่าเจ้าหน้าที่บริสุทธ์) ก็ต้องเสนอความเห็นให้ทำสัญญากับผู้รับเหมารายที่เสนอราคาต่ำสุด มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่อาจถูกบรรดาผู้รับเหมา รุมกันกล่าวหาว่ากลั่นแกล้ง เพื่อเรียกสินบน ซึ่งในการสืบสวนเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของคณะกรรมการสอบสวนนั้น ก็ยากที่จะหาพยานหลักฐาน จึงเป็นการเสี่ยงและอาจจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสูญเสียตำแหน่งหน้าที่ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้นี้ เจ้าหน้าที่จึงมักมีพฤติกรรมที่เรียกว่า “กินตามน้ำ” ด้วย

3. การแสวงหาผลประโยชน์จากงานให้บริการประชาชน งานตรวจสอบหรือควบคุมงานที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม

การรับหรือการเรียกสินบน หมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อยเอาทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์จากผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้อื่นหยิบยื่นทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ใช้อำนาจตามกฎหมายทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นประโยชน์แก่ตน

4. การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐบาลและจ่ายเพื่อให้คงสภาพการผูกขาดนั้นไว้

การให้สัมปทานโครงการต่าง ๆ ของรัฐนั้นเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งจากการศึกษาของผาสุกและคณะ พบว่าการให้สัมปทานโครงการขนาดใหญ่ของรัฐเป็นผลจากการที่นักธุรกิจให้สินบนหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ แก่ข้าราชการและนักการเมือง ในขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การผลักดันโครงการสัมปทานใหม่ ๆ การช่วยเหลือในขั้นตอนการพิจารณาของข้อเสนอทางเทคนิคและข้อเสนอทางการเงินในการประมูล ตลอดจนการสนับสนุนร่างสัญญาซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้รับสัมปทานซึ่งส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์ที่พึงได้รับ

นอกจากการทุจริตในวงราชการซึ่งอาจกระทำโดยข้าราชการหรือข้าราชการสมคบกับนักธุรกิจแล้ว ยังมีการทุจริตต่อรายได้ของรัฐโดยเอกชนอีก เช่น การโกงภาษีมูลค่าเพิ่ม การตกแต่งบัญชีเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น

ในระดับความรุนแรงของคอร์รัปชันอาจประเมินได้ในสองมิติ คือ มิติทางการเงินและมิติทางสังคม ตัวอย่างเช่น ถ้าพิจารณาจากวงเงินแล้วการทุจริตคอร์รัปชันในวงการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การก่อสร้าง และการให้สัมปทานกิจการสาธารณูปโภคจะเป็นการทุจริตที่มีความเสียหายมากที่สุดเพราะมีจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องมากที่สุดเนื่องจากงบประมาณของรัฐหรือทรัพยากรส่วนใหญ่จะไปตกอยู่กับธุรกรรมในส่วนนี้ แต่หากพิจารณาจากมิติของสังคมแล้ว จะเห็นได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันที่ก่อความเสียหายมากที่สุด คือ การทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรมซึ่งควรที่จะเป็นที่พึงสุดท้ายของประชาชนที่จะได้รับความยุติธรรม การทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรมนำไปสู่การล่มสลายของระบบการเมืองการปกครองและการจัดระเบียบของสังคมในประเทศ

นอกจากนี้ ระดับความรุนแรงของคอร์รัปชันอาจขึ้นอยู่กับว่าคอร์รัปชันดังกล่าวเป็นคอร์รัปชันที่เป็นครั้งคราว (Occasional) หรือที่เป็นระบบ (Systemic) คอร์รัปชันแบบครั้งคราวหมายถึงการทุจริตที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือการทุจริตที่จำกัดอยู่เฉพาะในบางหน่วยงานของรัฐ ในทางตรงกันข้ามการทุจริตคอร์รัปชันแบบเป็นระบบ หมายถึง กรณีที่ต้องมีการส่งส่วย จ่ายค่านำรื้อนนำหาหรือจ่ายเงินได้ไ้

เป็นกิจจะลักษณะเพื่อที่จะสามารถประกอบธุรกิจหรือดำเนินชีวิตประจำวันได้ คอรัปชันที่เป็นระบบมักมีการค่าใช้จ่ายที่บริษัทเอกชนต้องเสนอให้และมีการกำหนดอัตราการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักการเมืองที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน คอรัปชันอย่างเป็นระบบเกิดผลเสียอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจและสังคม เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกร้องให้เอกชนจ่ายเงินสินบนเพื่อแลกกับบริการของรัฐ และเป็นไปได้ว่าการเรียกร้องจะทวีความรุนแรงและขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น กรณี เช่นนี้ข้ออ้างที่ว่าคอรัปชันช่วยให้ระบบราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจึงไม่ถูกต้อง

ปัจจัยที่ทำให้การทุจริตคอรัปชันแบบเป็นระบบเป็นการทุจริตที่อันตรายมากที่สุดคือการขาดจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติหน้าที่และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการทุจริตคอรัปชันในวงกว้างและเป็นระบบแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจและประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา ทำให้ไม่รู้สึกว่าการทุจริตคอรัปชันเป็นสิ่งที่เสียหายและไม่มีความสำนึกหรือรู้สึกผิดที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการทุจริตคอรัปชัน นอกจากนั้นหากในสังคมมีสัดส่วนของจำนวนผู้ทุจริตเพิ่มขึ้น โอกาสที่คนอื่น ๆ ในสังคมจะคัดค้านใจกระทำการทุจริตจะมีมากขึ้น ทำให้สังคมมีปัญหาคอรัปชันเพิ่มขึ้นสู่ระดับที่เป็นอันตราย

โรส-แอคแมน เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของภาครัฐที่เป็นบ่อเกิดแห่งคอรัปชันสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ คือ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2544, หน้า 12)

1. การอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ เช่น ในกรณีที่ตำรวจจราจรรับสินบนจากผู้ฝ่าฝืนกฎระเบียบจราจร หรือ การหลบเลี่ยงภาษีเป็นต้น
2. การจัดสรรประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีจำกัด (Scarc Resources) ในรูปของสิ่งของ บริการหรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การรับซื้อสินค้าในราคาที่รัฐประกัน ตลอดจนการให้สัมปทานและการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น
3. ข้าราชการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนที่ต่ำเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการทำงาน สินบนในกรณีนี้เปรียบเสมือนเงินโบนัส (เบี่ยชยัน) ของข้าราชการ ตัวอย่างเช่น การสร้างความล่าช้าในการให้บริการทำบัตรประชาชน ใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ หนังสือเดินทาง เป็นต้น
4. ธุรกิจหลายประเภทผิดกฎหมาย เอกชนจึงจ่ายสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ตนสามารถประกอบอาชญากรรมได้โดยไม่ถูกจับกุม ตัวอย่างเช่น การค้ายาเสพติด โสเภณี การพนัน ซีดี้เถื่อน เป็นต้น

นิพนธ์ พัวพงศกร เห็นว่า คอรัปชันในประเทศไทยมีทั้ง 4 รูปแบบ แม้ผลการสำรวจครัวเรือนและธุรกิจของผาสูก พงศ์ไพจิตรและคณะจะพบว่าประชาชนและนักธุรกิจมีความเห็นว่า

ตำรวจและกรมศุลกากรมีปัญหาเรื่องคอร์รัปชันมากที่สุด แต่ถ้าหากจะวัดกันในรูปแบบของมูลค่าเงินสินบนแล้ว นิพนธ์เชื่อว่าคอร์รัปชันจากงบประมาณจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการน่าจะมีวงเงินของคอร์รัปชันมากที่สุด

ปัญหาคอร์รัปชันในโครงการจัดจ้างของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานก่อสร้างเป็นสิ่งที่มีมาโดยตลอด แต่ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2544) การคอร์รัปชันกลับมีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากธุรกิจการก่อสร้างในภาคเอกชนหยุดชะงักจากปัญหานี้สินและงบประมาณในการก่อสร้างภาครัฐถูกตัดทอนเป็นจำนวนมาก ทำให้มีโครงการจำนวนน้อยที่ผู้รับเหมาต้องแย่งชิงกันเพื่อที่จะมีรายได้ให้อยู่รอดได้ในสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ผู้รับเหมาที่เคยประกอบธุรกิจในภาคเอกชนก็ต้องหันมาหาโครงการของภาครัฐ แต่กลับพบว่าหน่วยงานของภาครัฐแต่ละแห่งมีเครือข่ายผู้รับเหมา “เจ้าประจำ” ที่ผูกขาดการจัดซื้อจัดจ้างอยู่แล้ว ความอึดอัดโครงการทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีกำลังทางเศรษฐกิจสูงเข้ามาครอบงำธุรกิจการก่อสร้างโดยสิ้นเชิง ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถอยู่ได้เพราะไม่สามารถแข่งขันได้ ผลเสียของการทำธุรกิจแบบ “เรียนลัด” ส่งผลให้ธุรกิจนี้อยู่ได้จากการสร้างเครือข่ายสัมพันธ์กับข้าราชการประจำและนักการเมือง โดยไม่มีการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันแต่อย่างใด แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่มีความแน่นอนและไม่สามารถรับรองได้ว่าบริษัทจะอยู่ได้ตลอดไป เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณและการเปลี่ยนแปลงของตัวบุคคลในภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

เกาทีเลีย นักปราชญ์ชาวอินเดีย เคยเขียนไว้ในหนังสือเรื่อง อารธะศาสตร์ (Arthashastra) ว่า “เป็นไปไม่ได้ที่มนุษย์จะไม่ลุ่มหลงสนักฟุ้งที่ติดอยู่ บนปลายลิ้นของตนฉันใดก็ฉันนั้น จึงเป็นไปไม่ได้ที่ข้าราชการจะอดใจไม่ยกยอกเงินของพระราชา” และเกาทีเลียยังได้บรรยายไว้ว่ามีวิธีการยกยอกเงิน 40 วิธี จากหลักฐานนี้แสดงว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนมาแต่โบราณกาล ผู้ศึกษาเรื่องนี้ส่วนใหญ่จะมองคอร์รัปชันเป็นโรคร้ายของสังคมและที่สำคัญกว่านั้นก็คือโรคร้ายนี้เป็นโรคที่ฉลาดแพร่พันธุ์ได้รวดเร็วและปรับตัวเก่งจนสามารถอยู่รอดได้นับพัน ๆ ปี

(นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ, 2544, หน้า 5)

จำทูล กองสาร และคณะ (อ้างถึงใน สุขชัย ขาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8) ได้แสดงความเห็นในลักษณะเช่นเดียวกันนี้ว่าเป็นการยากที่จะศึกษาคอร์รัปชันได้ทุกลักษณะทุกรูปแบบ เนื่องจากการกระทำได้กล่าวเป็นการกระทำแบบมิดชิด จึงไม่ค่อยปรากฏออกมาเป็นคดีให้รับทราบทั่วกัน ทั้งบางกรณีผู้บังคับบัญชายังช่วยเหลือแบบมิดชิด ทำให้ยากที่จะหาหลักฐานมาอ้างได้ ซึ่งอุทัย หิรัญโต (2519) ได้เสนอความคิดเห็นในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ จำนวนคดีคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นน้อย เป็นเพราะ สาเหตุดังนี้ 1. ลักษณะความผิดส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ประชาชนพร้อมใจ 2. ประชาชนที่เสียหายไม่กล้าแจ้งความโดยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ 3. ผู้รู้เห็นเหตุการณ์อันอ้าง

มาเป็นพยานได้ไม่กล้าแสดงตัวเพราะกลัวอิทธิพลของข้าราชการและ 4. ข้าราชการที่กระทำผิดมักเป็นคนที่มีความรู้อยู่ในเกณฑ์ดี ย่อมรู้วิธีกลบเกลื่อนพยานหลักฐานรูปคดี จึงมีหลักฐานอ่อนและจำทูล กองสารและคณะ ได้สรุปลักษณะของคอร์รัปชันทั้งจากประสบการณ์และข่าวที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ รวมทั้งการสอบถามและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทั้งที่ยังรับราชการและเกษียณราชการแล้วตลอดจนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน ออกเป็น 6 ลักษณะ คือ

1. ฝ่าฝืน หลักเลียงหรือบิดเบือน ระเบียบแบบแผนหรือกฎข้อบังคับ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องรู้เห็นเป็นใจให้มีการหลักเลียงอากรโดยแสดงราคาไม่ตรงความจริง การหลักเลียงภาษีโดยแสดงรายการสินค้าไม่ตรงความจริง
2. จูงใจ เรียกหรือ บังคับ ช่มชู้ หน่วงเหนี่ยวหรือกลั่นแกล้ง เพื่อหาประโยชน์ใส่ตนหรือพวกพ้อง เช่น การจูงใจโดยใช้คนกลางเป็นสื่อคอยเสนอให้การบริการแก่ประชาชนที่มาติดต่อและเรียกเก็บเงินจากผู้มาติดต่อ การจูงใจโดยเพิ่มบริการพิเศษ เช่น การเขียนคำร้องแล้วเรียกเก็บเงินค่าบริการพิเศษ
3. สมยอม รู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉยหรือละเว้นการกระทำ ในการที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบตามที่ เช่น พนักงานสอบสวนรับสินบนเพื่อแปลงรูปคดีจากหนักให้เป็นเบา หรือทำหลักฐานให้อ่อนเพื่อให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องหรือศาลยกฟ้อง
4. ยักยอก เบียดบัง ซึ่งทรัพย์สินของทางราชการ เช่น เจ้าหน้าที่ยักยอกเอาทรัพย์สินของทางราชการมาเป็นของตนเอง การใช้อำนาจหน้าที่เบียดบังเองประมาณหรือทรัพย์สินของทางราชการมาเป็นของตน
5. ปลอมแปลงหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเท็จ เช่น เจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงของกลางที่จับกุมได้ เจ้าหน้าที่ยินยอมรับเอกสารทั้ง ๆ ที่ทราบเจ้าหน้าที่รับสินบนจากเจ้าของรถบรรทุกแล้วใช้เล่ห์เหลี่ยมในการชั่งน้ำหนักรถบรรทุกมิให้ผิดกฎหมาย
6. มีผลประโยชน์ร่วมในกิจการบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนบันดาลประโยชน์ได้ เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ช่วยให้บริษัทของตนหรือพวกพ้องที่ตนมีผลประโยชน์ร่วมด้วยให้ผ่านอุปสรรคในการจัดซื้อและจัดจ้าง

สมจิตต์ ห้องสำโรง (อ้างถึงใน ศุภชัย ขวาระประภาส, 2544, หน้า 4-8) มองว่าอาจจำแนกลักษณะของคอร์รัปชันออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. การกระทำที่ผิดกฎหมาย โดยแยกเป็น “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” คือ การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ หรือละเว้นการกระทำใด ๆ ช่มชู้ใจ จูงใจ เรียกหรือรับทรัพย์สินใด ๆ หรือประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และ “ความผิดต่อเจ้าพนักงาน” คือ การที่บุคคลธรรมดากระทำการคอร์รัปชัน

2. การกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรมหรือจรรยาบรรณ เช่น การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นำอาหาร หรือข้าราชการไปใช้ในกิจการส่วนตัว

3. การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และชอบด้วยศีลธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายและจรรยาบรรณ ใกล้เคียงกับลักษณะที่สอง เช่น กรณีที่ข้าราชการได้รับเงินค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ได้รับแต่งตั้ง แม้ว่า จะมีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดค่าตอบแทนเหล่านั้น เนื่องจากได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทน เป็นประจำอยู่แล้ว

ไฮเดนฮีเมอร์ (อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8) มองว่าคอร์รัปชัน แบ่งออกเป็น 3 ชนิดคือ

1. คอร์รัปชันขาว (White Corruption) ซึ่งหมายถึงการกระทำคอร์รัปชันที่ประชาชนทั่วไปและผู้นำในสังคม และไม่สมควรจะลงโทษผู้ที่กระทำผิดเพราะเป็นเรื่องไม่สำคัญจนเกินไป
2. คอร์รัปชันเทา (Grey Corruption) หมายถึง การกระทำคอร์รัปชันซึ่งบางส่วนในสังคม โดยเฉพาะพวกผู้นำเห็นว่าเป็นการกระทำผิด แต่ประชาชนทั่วไปยังสองจิตสองใจอยู่มากกว่า
3. คอร์รัปชันดำ (Black Corruption) หมายถึง การกระทำคอร์รัปชันที่ทุกฝ่ายในสังคม เห็นว่าเป็นการกระทำผิดและสมควรได้รับโทษตามกฎหมายทุกประการ

สมพร แสงชัย (อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8) มองว่าคอร์รัปชันขาว เป็นเสมือน “คอร์รัปชันจำแลง” ในสังคมไทย โดยอิงขนบธรรมเนียมประเพณีไทย หากแต่อาจ นำมาซึ่งคอร์รัปชันเทาและดำต่อไป คอร์รัปชันจำแลงชนิดนี้เรียกว่า “ทองไหล” และ “เงินลอย”

คำว่า “ทองไหล” หมายถึง การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งระดับสูงหรือผู้มีอำนาจได้รับสิ่งของ หรือเงินทองโดยมิได้เรียกร้อง แต่ในสายตาของผู้ให้เป็นการให้เพื่อให้เกิดความชื่นชอบหรือระลึกถึง ซึ่งอาจนำมาซึ่งตำแหน่งหรือผลประโยชน์บางประการ เช่น ข้าราชการก็พึงหวังในตำแหน่ง ลาภยศและการปกป้องคุ้มกัน พ่อค้าหรือคหบดีก็มุ่งหวังจะใช้ความคุ้นเคยหรือความสัมพันธ์เป็น “ยันต์กันผี” มิให้ถูกข่มเหงรังแก หรือผู้ให้อาจมีความรู้สึกว่าเป็นต้องให้เพื่อให้เกิดเกียรติยศกับผู้อื่น หรือเพื่อมิให้ผู้ใหญ่รังเกียจเคียดแค้นที่ หากผู้ใหญ่เกิด “เขม่น” ขึ้นมา อาจถูกละเลยต่อการพิจารณา ความดีความชอบหรือตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้นไป สำหรับผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูง การไม่มี “สัมมาคารวะ” เช่นนี้อาจถูกโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งที่ไม่มีอำนาจหน้าที่อะไรเลยก็ได้ ดังนั้นทองไหลเป็นการแสดง “น้ำใจ” ของผู้น้อยต่อผู้มีอำนาจวาสนาหรือตำแหน่งหน้าที่ที่ให้อภัยให้โทษได้ จึงเป็นการให้โดยเสน่หา ไม่เข้าข่ายทุจริตและประพฤตินิยมชอบ วิธีการของทองไหล เช่น

1. การให้ของขวัญเนื่องในโอกาสพิเศษ เช่น วันเกิด วันครบรอบแต่งงาน
2. การร่วมเป็นเจ้าภาพในโอกาสต่าง ๆ ที่ไม่เป็นทางการ

3. การร่วมกิจกรรมบางอย่างของผู้ใหญ่

4. การหมั่นไปเยี่ยมเยือนผู้ใหญ่ซึ่งผู้ได้บังคับบัญชาและลูกน้องที่ใกล้ชิดจำต้องกระทำ

สำหรับคำว่า “เงินลอย” คือ การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งระดับสูงหรือผู้มีอำนาจได้รับสิ่งของหรือเงินทองโดยมิได้เรียกร้อง แต่มีสภาพเหมือนจะเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติบางอย่างของผู้มีตำแหน่งหน้าที่และเป็นประโยชน์แก่ผู้ให้โดยตรงโดยมิได้รับประโยชน์และผู้นั้นก็พยายามตอบแทนบุญคุณให้ ซึ่งเงินลอยควรเป็นการกระทำผิดกฎหมายหรือประพฤตินิষอบ เพราะเงินจะลอยต่อเมื่อผู้มีตำแหน่งหน้าที่อยู่ในตำแหน่งนั้น และทำประโยชน์ให้แก่ผู้ให้ การรับเงินลอยนี้จะมีลักษณะที่บางคนเรียกว่า “กินตามน้ำ” ด้วย คือทั้งสองอย่างได้มาโดยมิได้เรียกร้องและมีลักษณะของการสมนาคุณอยู่ในตัว แต่การกินตามน้ำจะได้รับการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติมากกว่า ทั้งนี้การลอยของเงินอาจผ่าน คนกลางซึ่งเป็นคนสนิทชิดเชื้อกับผู้มีตำแหน่งหน้าที่ก็ได้ โอกาสในการเกิดเงินลอย ได้แก่

1. การซื้อการจ้างและการจ้างเหมา
2. การส่งส่วยของลูกน้อง
3. การรับเงินเป็นรายเดือนจากกิจกรรมบางอย่างซึ่งไม่ผิดกฎหมายแต่เนื่องจาก

ข้าราชการเหล่านั้นอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

4. การรับเงินเป็นรายเดือนจากกิจกรรมบางอย่างที่ผิดกฎหมาย

5. การรับเงินลอยในโอกาสอื่น ๆ เช่น การออกไปอนุญาต

สำหรับ “คอร์รัปชันสีเทา” นี้ สมพร แสงชัย เห็นว่าคือสิ่งที่เรียกว่า “บ้านต้องเช่า” และ “ข้าวต้องซื้อ” หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์หรือหาประโยชน์ใส่ตนโดยไม่มีหลักฐานปรากฏให้เห็นโดยมีรายละเอียดดังนี้

คำว่า “บ้านต้องเช่า” จะหมายถึง การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งหน้าที่เรียกร้องเงินทองหรือสิ่งของเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ในบางครั้งก็อาจเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานที่รวดเร็วหรืออาจมีลดหย่อนมาตรฐานของระเบียบบังคับบ้างโดยการให้ อาจให้ก่อนหรือหลังการปฏิบัติก็ได้ โดยโอกาสที่จะเกิดบ้านต้องเช่าคล้ายคลึงกับเงินลอยมาก

สำหรับกรณี “ข้าวต้องซื้อ” จะมีลักษณะรุนแรงมากกว่าบ้านต้องเช่า เพราะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการหาผลประโยชน์นี้มิใช่เป็นการเรียกร้องค่าตอบแทน แต่เป็นการเข้าไปมีส่วนพัวพันกับการหาผลประโยชน์อย่างจริงจัง

สุดท้าย “คอร์รัปชันสีดำ” ซึ่งถือว่าเป็นคอร์รัปชันขนาดแท้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด คือ ชนิดแรกเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเองโดยไม่เกรงกลัวกฎหมายหรือความเดือดร้อนซึ่งจะเกิดขึ้นกับประชาชน โดยอาจเรียกร้องเงินทอง ผู้ที่เรียกร้องโดยทั่วไป

มักเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ซึ่งมักจะเกิดเมื่อ 1. มีการกระทำผิดเกิดขึ้นและผู้กระทำผิดมีโทษทางกฎหมาย จึงเป็นโอกาสของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ อัตราการเรียกร้องขึ้นกับความหนักเบาของความผิด 2. มีการกระทำซึ่งยังคงถามว่าผิดหรือไม่ผิดแต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสรุปว่าผิด จึงทำการเรียกร้องเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการปฏิบัติงานตามกฎหมาย และ 3. มีการสร้างหลักฐานเท็จและขัดแย้งข้อหาให้ผู้บริสุทธิ์แล้วรีดไถเพื่อมิให้มีการดำเนินการตามกฎหมาย

คอร์รัปชันลำดับขั้นหลัง เป็นการประพฤติทุจริตโดยตรงไปตรงมา โดยการจงใจฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและทางราชการได้รับความเสียหาย เช่น การนำวัสดุอุปกรณ์ สิ่งของของทางราชการไปใช้เป็นของส่วนตัวเป็นการชั่วคราวหรือตลอดไป การทุจริตทางการเงินหรือการทุจริตโดยการกระทำผิดระเบียบข้อบังคับเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเป็นการกระทำซึ่งเกินอำนาจหน้าที่ของตน

ในเอกสาร Anti-Corruption Network for Transition Economics ระบุว่า คอร์รัปชันในวงราชการมี 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรกเรียกว่า “according-to-law” หมายถึง คอร์รัปชันที่เจ้าหน้าที่ได้รับประโยชน์ส่วนตัวอันผิดกฎหมายโดยการกระทำตามหน้าที่ ลักษณะที่สอง เรียกว่า “Against-the-Rule” หมายถึง คอร์รัปชันที่เจ้าหน้าที่กระทำผิดกฎหมายเพื่อบริการบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ทำให้สินบนแก่ตนเอง ซึ่งทั้งสองลักษณะสามารถเกิดขึ้นได้ทุกระดับสายการบังคับบัญชา (สุกัญ ยาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

วิทยากร เชียงกุล (2552) เห็นว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงนอกจากมีรูปแบบที่พอเห็นได้ชัดเจนแล้ว ยังมีรูปแบบการหาผลประโยชน์ ทับซ้อนที่ไม่ผิดกฎหมายและเห็นได้ยาก ซึ่งประชาชนยังไม่ตระหนักถือว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันด้วย การขาดความรู้และความตระหนักว่า ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทำให้ประเทศชาติสมัยใหม่เสียหายอย่างไร มีส่วนส่งเสริมให้ปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศมีการขยายตัวได้มากขึ้น เพราะภาคประชาชนอ่อนแอ ขณะที่ภาคนักธุรกิจการเมืองที่มีอำนาจเข้มแข็ง ทั้งอำนาจทางธุรกิจ อำนาจทางความรู้และสามารถหาประโยชน์อย่างพลิกแพลงในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันนี้ วิทยากรได้แบ่งออกเป็น 15 รูปแบบ คือ

1. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมายโดยการสร้างการขาดแคลนเทียม เช่น ปัญหาการขาดแคลนนํ้าตาล
2. เครพโตเครซี (Kleptocracy) เป็นการฉกฉวยทรัพยากรของรัฐมาเป็นของครอบครัวและอาจกระทำโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ผลประโยชน์ส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม

4. การใช้สิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ (ปั่นราคาหุ้นตัวเอง)
5. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังข้อมูลและให้การเท็จ เช่น การทุจริตกรณีลำไยและกล้วยพารา
6. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีอคติและลำเอียง (เช่น กรณี CTX และการตรวจสอบคุณภาพข้าว)
7. การใช้สิทธิพลทางการเมืองค้า แสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน จากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า เช่น การแลกเปลี่ยนกับเครื่องบินของรัสเซีย
8. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น การใช้ธนาคารของรัฐในโครงการประชานิยม
9. ไม่กระทำการตามหน้าที่แบบตรงไปตรงมา แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การจัดซื้อประมูล
10. การให้และการรับสินบน การขู่เข็ญบังคับและการให้สิ่งล่อใจ
11. การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของขบวนการมูลค่าสูง และสินบนมูลค่าสูง
12. ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบายประชานิยม(นักการเมืองให้เงินทอง หรือสิ่งของของรัฐเพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน)
13. ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด (ข่มขู่ คุกคามและทำร้ายให้เกิดความเกรงกลัวในการชุมนุมประท้วงนโยบายรัฐบาลและในการเลือกตั้ง)
14. ทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียงและการทุจริตด้วยวิธีการต่าง ๆ
15. การบริจจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย (การบริจจาคให้แก่นักการเมืองและพรรคการเมืองรัฐบาลเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายของรัฐบาล)

วุฒิพงษ์ เจริญจริยวัฒน์ (อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8) ได้นำเสนอถึงรูปแบบ คอร์รัปชันใน “คู่มือทรรษา” ว่า มีทั้งหมด 4 รูปแบบ คือ

1. คอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดหา (Procurement Corruption)
2. คอร์รัปชันจากการให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ (Concessionary Corruption)
3. คอร์รัปชันจากการขายสาธารณสมบัติ (Privatization Corruption)
4. คอร์รัปชันจากการกำกับดูแล (Regulatory Corruption)

รูปแบบดังกล่าวมิได้หมายถึงการคิดสินบนเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ให้ตำรวจจราจรเวลาฝ่าไฟแดง หรือ การซื้อใบขับขีรถยนต์ หรือการที่พนักงานขับปิ้งให้ค่าน้ำร้อนน้ำชาแก่เจ้าหน้าที่สุลการและท่าเรือ เป็นต้น

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2541, หน้า 237) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย” พบว่า รูปแบบการคอร์รัปชันที่สำคัญมี 4 รูปแบบคือ

1. ระบบส่วย (Syndicate Corruption) คือการคอร์รัปชันซึ่งข้าราชการชั้นผู้น้อยเก็บส่วยหรือภาษีไม่เป็นทางการแล้วรวบรวมที่กองกลาง หลังจากนั้นแจกจ่ายรายได้ส่วยไปยังข้าราชการระดับสูงและล่างในกรมกอง ระบบส่วยนี้พบในหน่วยงานของข้าราชการบางแห่ง เช่น กรมที่ดิน ตำรวจ และพบในกรมสุลการและกรมที่ดินด้วย

2. กินตามน้ำ กรณีจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Kickback) เป็นลักษณะการให้สินบนการจัดซื้อจัดจ้างโดยพบในหลายหน่วยงานของราชการ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การบริหารท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และเทศบาล กระทรวงมหาดไทย

3. การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาล และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้ โดยการจ่ายสินบนเป็นการจ่ายประจำให้ข้าราชการหลายระดับในบางกรณีจ่ายทั้งกรม

4. การคอร์รัปชันการประมูล โครงการ มีหลายวิธี แต่ที่ขัดแย้งที่สุด คือ การฮั้ว หรือ การสมยอมในการเสนอราคาระหว่างผู้ประมูลเพื่อควบคุมการประมูล แล้วมีข้อตกลงเวียนกันเป็นผู้ชนะการประมูลเป็นคราว ๆ ไป การฮั้วกันนี้พบในหน่วยงานหลายแห่ง เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย

ระบบอุปถัมภ์เป็นรูปแบบหนึ่งของการนอรรายฐร์บังหลวงที่เกิดจากระบบความแตกต่างระหว่างชนชั้นในสังคม โดยผู้ที่อยู่ในระดับสูงของสังคมสามารถช่วยเหลือผู้ที่อยู่ต่ำกว่าให้ได้รับประโยชน์ใด ๆ ที่ดีกว่าบุคคลอื่น ๆ ซึ่งสังคมทั่วไปอาจเห็นว่าการกระทำเช่นนี้ไม่เป็นการนอรรายฐร์บังหลวงหรือการคอร์รัปชัน โดยเห็นว่าเป็นเพียงเหตุการณ์ปกติธรรมดาในสังคมเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาให้ดีแล้วเห็นว่า หากผู้อุปถัมภ์ (Patron) เป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐได้อุปถัมภ์ผู้รับอุปถัมภ์ (Client) โดยใช้อำนาจหน้าที่ของผู้อุปถัมภ์ บุคคลอื่นในสังคมก็จะได้รับความเดือดร้อนอันเกิดจากการกระทำของผู้รับอุปถัมภ์ ซึ่งคำว่า ผู้อุปถัมภ์เป็นคำที่มาจากภาษาสเปน หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจ สถานภาพ ฉันทานุมัติ (Sanction) และอิทธิพล แต่เดิมในระบบศักดินาไทย เจ้านายคนหนึ่งจะมีบ่าวไพร่หลายคน โดยระบบการอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่หลวมทำให้จัดประเภทยาก แต่ก็อาจแยกความแตกต่างระหว่างความสัมพันธ์ที่เป็นไปตามค่านิยมของสังคมใน

การที่ผู้รับอุปถัมภ์จะยอมรับฐานะที่ด้อยกว่าของตนภายใต้ระบบบิดาอุปถัมภ์ (Patrimonial) และความสัมพันธ์อีกแบบหนึ่งที่มีลักษณะของการใช้อำนาจกดขี่โดยผู้ที่มีอำนาจอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองที่ทำให้การยอมรับสิทธิของการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมตามประเพณีลดลง ซึ่งเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ได้กลายมาเป็นวิธีการที่พรรคการเมืองใช้ในการหาคะแนนเสียงในชนบท (อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ, 2543, หน้า 27-34)

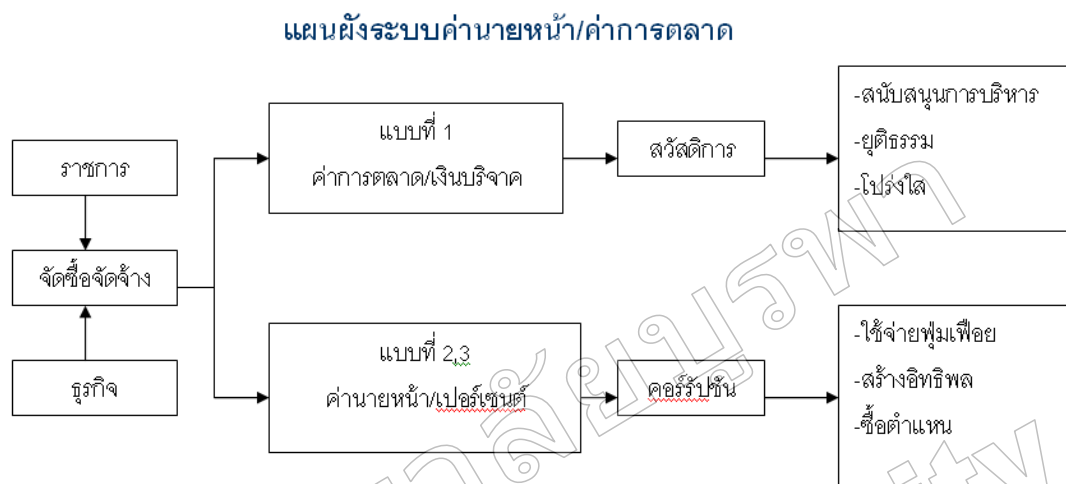
รูปแบบอีกประเภทหนึ่งของการถือราชนิรภัยบังหลวง คือ ผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งเคนเนท เคอเนาแกน (Kenneth Kernaghan) ได้อธิบายว่าเป็นสถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และได้ใช้อิทธิพลตามหน้าที่และความรับผิดชอบทางสาธารณะไปขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว แซนดร้า วิลเลียม (Sandra William) ได้ให้ความหมายว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการได้เปิดโอกาสให้เงินหรือผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมีสาธารณะ แพทริก บอยเออร์ (Patrick Boyer) ให้ความหมายว่า ผลประโยชน์ขัดกันของผู้ดำรงตำแหน่งทางสาธารณะ หมายถึงในสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัว และได้ใช้อิทธิพลหรือจะใช้อิทธิพลของตำแหน่งหน้าที่ไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และในคู่มือจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎร สหรัฐอเมริกาได้ให้ความหมายว่า “เป็นสถานการณ์ที่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดกันกับกิจการทางเศรษฐกิจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อการทำให้ขาดความเป็นกลางในการใช้วิจารณญาณ เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเมื่อมีสิ่งใดก็ตามที่เป็นการชักชวนที่จะทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549, หน้า 108-109)

สุกชัย ยาวะประภาส และคณะ (2544, หน้า 84-85) ได้ทำการรับความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชนทั่วประเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมคอร์รัปชันและการซื้อขายตำแหน่งในทุกแง่มุม และเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ให้ข้อมูล จึงได้ดำเนินการเปิด ตู้ ปณ. 1303 เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งที่จะได้มาซึ่งข้อมูลความเป็นไปเกี่ยวกับคอร์รัปชันและการซื้อขายตำแหน่งที่เป็นปัจจุบันที่สุด ซึ่งสุกชัย ยาวะประภาส และคณะ ได้สรุปพฤติกรรมคอร์รัปชัน โดยแบ่งพฤติกรรมได้ดังนี้

1. พฤติกรรมรายบุคคล
2. พฤติกรรมคอร์รัปชันแบบเป็นระบบ

คือการคอร์รัปชันที่กระทำกันเป็นประจำ เป็นเรื่องปกติของหน่วยงาน เช่น คอร์รัปชันจากงบประมาณช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ โดยเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาจะพยายามให้ผู้ใต้บังคับบัญชาบริบารายงานเพื่อเอาตัวเลขมาของงบประมาณและของทีไปแจกเป็นของที่ไม่ได้คุณภาพ การคอร์รัปชันจากระบบการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจะมีค่านายหน้า เงินเปอร์เซ็นต์

ค่าการตลาด เงินบริจาคที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการและธุรกิจเอกชน โดยมีแผนผังระบบ ดังนี้



ภาพที่ 3 แผนผังระบบค่านายหน้าหรือค่าการตลาดจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

แบบที่ 1 เรียกว่า ค่าการตลาดหรือเงินบริจาคที่ได้จากการเสนอให้ตามระบบการค้าขายของธุรกิจเอกชนแก่ราชการ

แบบที่ 2 เรียกว่า ค่านายหน้าหรือเปอร์เซ็นต์ ที่เกิดจากการเรียกร้องของบุคลากรราชการในการจัดซื้อ/จ้างจากธุรกิจเอกชน

แบบที่ 3 เรียกว่า ค่านายหน้าหรือเปอร์เซ็นต์ เช่นเดียวกันกับแบบที่ 2 แต่เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างสิ่งของของหน่วยงานที่ไม่สมดุลกับเงินงบประมาณการจัดซื้อ/จ้าง

ชำนาญ ปรินาถ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้ให้ความเห็นว่า ผลข้างเคียงที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างค่านิยมเก่าที่ยังคงเคยชินกับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่นร่วมกับข้าราชการและผู้รับเหมาในท้องถิ่นสมคบกันหรือตกลงกันและมีการแบ่งผลประโยชน์กันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังเรื้อรังเป็นมรดกตกทอดกันมา เมื่อมีการกระจายอำนาจไปทั่วทุกตำบลในประเทศไทย ยิ่งทำให้สังคมหรือสื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นการกระจายการทุจริตให้แพร่ระบาดลงไปใ้ในรากหญ้าให้ทวีความรุนแรงมากขึ้นคลุมชนบททุกแห่งทุกหน ซึ่งในความเป็นจริงปัญหาการทุจริตนี้หากพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว เป็นปัญหาคั้งเดิมของสังคมไทยและมีสาเหตุมาจาก

หลายปัจจัยไม่ว่าจะมีการกระจายอำนาจหรือไม่ เห็นได้จากข่าวเกี่ยวกับการประกวดราคาของ ส่วนกลางก็มีลักษณะไม่แตกต่างกัน อาทิ โครงการพักสวนครัวรั้วกินได้ของกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ หรือโครงการจัดซื้อเวชภัณฑ์ยาของกระทรวงสาธารณสุข เพราะการทุจริตอยู่ในสายเลือด ของข้าราชการไทยมาช้านาน โดยเขายังได้ชี้ให้เห็นว่า “การฮั้ว” นี้แต่เดิมถือว่าเป็นข้อตกลงที่บังคับ ได้เพราะเป็นพาณิชย์นโยบายในทางการค้า คือ เป็นนโยบายขอมการประมูลไม่ใช่การล่อลวงให้ หลงเชื่อ ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใด ดังเช่นคำ พิพากษาฎีกาที่ 297/2501 จนกระทั่งต่อมาจึงมีคำพิพากษาฎีกาที่ 2022/2519 (ประชุมใหญ่) และ คำพิพากษาฎีกาที่ 986/2521 ถือว่าข้อตกลงฮั้วในการประมูลงานของทางราชการนั้นขัดต่อความ สงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนตกเป็นโมฆะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 เนื่องจากการฮั้วสร้างความเสียหายแก่รัฐหลายประการ ได้แก่ 1. ทำให้รัฐต้องสูญเสีย งบประมาณสูงกว่าที่ควรจะเป็น เพราะหากมีการแข่งขันกันอย่างเสรี ผู้ที่เสนอราคาต่ำจะเป็นผู้ได้ งานไป แต่การฮั้วไม่ใช่ราคาที่ต่ำสุดที่สามารถจัดการได้ ตามที่ประมูล 2. งานที่ประมูลได้ไป เนื่องจากการฮั้ว ค่าจ้างส่วนหนึ่งที่ได้รับมาตามราคาเต็มต้องนำไปจ่ายตามข้อตกลงฮั้ว ทำให้ ผู้ได้รับงานจำเป็นต้องลดมาตรฐานของสิ่งก่อสร้างเพื่อประหยัดต้นทุน ทำให้งานต่าง ๆ ของรัฐ ที่เกิดจากการประมูลที่มีการฮั้วไม่มีคุณภาพ โดยทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ แต่รัฐเสียประโยชน์ 3. การฮั้วประมูลงานเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการประมูลแสวงหา ประโยชน์ที่มีขอบจากผู้ประมูลได้

ลักษณะสภาพของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในปัจจุบัน

ธานินทร์ กรวิชัยธร กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นโรคระบาดที่น่าสะพรึงกลัวใน บรรดาประเทศด้อยพัฒนา (Underdeveloped Countries) หรือที่เรียกให้ไพเราะว่า ประเทศกำลัง พัฒนา (Developing Countries) และไม่มียุคใดสมัยใดที่ประชาชนจะหวงกังวลใจในเรื่องการ ฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่าสมัยปัจจุบัน และมีความเห็นต่อไปอีกว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีลักษณะ แปลกไปจากความผิดหรืออาชญากรรมประเภทอื่น ๆ อยู่ประการหนึ่ง คือ ยากแก่การป้องกันและปราบปราม เพราะผู้ที่รู้เห็นส่วนมากมักเป็นผู้ที่ร่วมกระทำความผิดด้วย จึงยากแก่การพิสูจน์ ยิ่งกว่านั้นยังเป็นที่ยอมรับกันว่า แม้จะรู้อยู่แก่ใจว่าใครกินสินบนก็พูดตรง ๆ ไม่ได้ เพราะถึงจะเป็น เรื่องจริงก็อาจจะถูกฟ้องฐานหมิ่นประมาทได้ ส่วนการที่จะพิสูจน์ว่าเป็นเรื่องแสดงข้อคิดเห็นเพื่อ สาธารณประโยชน์ก็มีอุปสรรคดังกล่าว กรณีนี้จึงเป็นเรื่องพูดกันตามเสียงลือซึ่งผู้พูดจะต้องรับผิดชอบ ดังนั้น การกล่าวถึงเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงต้องพูดกันอย่างระมัดระวังและพูดได้เพียงกลาง ๆ เท่านั้น (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2544, หน้า 31)

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547, หน้า 22-26) เห็นว่าโครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่งของระบบคอร์รัปชันที่มีอยู่เนื่องจาก

1. ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา

อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่ม ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น มีอำนาจเงิน คนกลุ่มนี้มีสัมพันธภาพที่แน่นหนากับประชาชนท้องถิ่นทั่วไป กลุ่มธุรกิจและข้าราชการประจำ ส่วนระบบราชการประจำจะมีโครงสร้างปิดและมีสัมพันธภาพที่ยึดโยงอย่างแน่นหนาระหว่างข้าราชการระดับต่าง ๆ ระบบที่แน่นหนานี้จะส่งผลทำให้มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างคนในกลุ่มอย่างลงตัว มีการปกปิดการกระทำผิดอย่างแนบเนียน มีฐานอำนาจที่หากใครบังอาจเอื้อมมือเข้าไปแก้ไขอาจเดือดร้อนได้ ดังนั้นประชาชนจึงมักไม่มีความรู้เห็นหรือไม่กล้าเข้าไปแทรกแซงการกระทำผิดต่าง ๆ ของคนกลุ่มนี้ หรือสื่อมวลชนแม้จะล่วงรู้ถึงการกระทำผิดแต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้มาก เนื่องจากยังไม่มีระบบที่ประกันความปลอดภัยในชีวิตของเขาได้อย่างเพียงพอ

รากลึกของฐานอำนาจที่ฝังในระบบส่งผลให้คนกลุ่มนี้สามารถคอร์รัปชันต่อไปได้ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกันโกง การช่วยกันปกปิด การบิดเบือนเอกสาร การที่หัวหน้าปกป้องลูกน้อง การทำลายคู่แข่ง การหาช่องโหว่ของกฎหมาย การใช้เส้นสาย การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์และการล่อด้วยผลประโยชน์เพื่อเปิดช่องการคอร์รัปชัน การส่งถ่ายอำนาจผ่านระบบเครือญาติ หรือแม้กระทั่งการคุกคามขู่เข็ญทำลายผู้ที่ตั้งตนขึ้นเป็นคู่แข่งตน

2. ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้านคอร์รัปชันที่แข็งแกร่ง

ภาคประชาชนยังขาดความตื่นตัวมากนัก ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้สึกเดือดร้อนหรือรับรู้ถึงผลกระทบของการคอร์รัปชันในระบบเท่าที่ควรจะเป็น ภาคประชาสังคมซึ่งอันที่จริงควรจะมียุทธศาสตร์ในการปกป้องผลประโยชน์ในกลุ่มของตนกลับทำได้อย่างจำกัด ประชาชนไม่เคยชินกับการรวมกลุ่มกัน อีกทั้งยังขาดผู้นำที่มีอุดมการณ์และมีจำนวนมากเพียงพอในทุก ๆ กลุ่มสังคมที่ช่วยกันต่อต้านคอร์รัปชัน ประชาชนที่เคยได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวจากนักการเมืองหรือจากระบบราชการ เช่น ได้รับเงินทุกครั้งที่เลือกตั้งหรือถ้าตัดสินใจบนข้าราชการจะทำให้ธุรกิจดำเนินไปได้เร็วกว่า ย่อมไม่เห็นว่าคอร์รัปชันส่งผลร้ายต่อเขา เขาย่อมมีความคิดว่าการรักษาสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของนักการเมืองและข้าราชการส่งผลดีต่อตนเอง ดังนั้น จึงเป็นการยากที่คนเหล่านี้จะเปลี่ยนใจหันมาต่อต้านคอร์รัปชันและยึดมั่นในความถูกต้อง เพราะเขาจะต้องเสียผลประโยชน์หากกระทำเช่นนั้น

3. ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึกในสังคม

ค่านิยมของคนในสังคมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน อาทิ ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ เช่น น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า และให้ความสำคัญในทางที่ผิด ฯลฯ ค่านิยมในสังคมในเรื่องชนานิยม เช่น ยกย่องเงินทอง ยกย่องวัตถุ ชื่อเสียงเกียรติยศ ฯลฯ ค่านิยมในสังคมรู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี เช่น เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม อย่าแกว่งเท้าหาเสี้ยน ประนีประนอม ฯลฯ และค่านิยมในสังคมในเรื่องอำนาจนิยม ฯลฯ ค่านิยมเหล่านี้ส่งเสริมให้คนในสังคมไม่เฉพาะนักการเมืองหรือข้าราชการเท่านั้น แม้แต่ประชาชนธรรมดาทั่วไปยังมีแนวโน้มของความไม่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่เคารพกฎหมายบ้านเมือง ไม่มีระเบียบวินัย จนเรียกได้ว่าเป็นลักษณะทั่วไปของคนในสังคม

4. การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม

ปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์ ขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจและประชาชน เนื่องจากประเทศชาติไม่เคยมีอุดมการณ์ที่ยึดโยงให้คนแต่ละคนปรารถนาที่จะทำประโยชน์ให้ประเทศชาติ จึงมีจำนวนน้อยเท่านั้นที่มุ่งหมายเข้ามาอยู่ในระบบต่าง ๆ ในสังคมเพื่อปกป้องประโยชน์ของประเทศชาติ ในขณะที่คนส่วนใหญ่เข้ามาเพื่อประโยชน์ของตนเอง เพื่อประโยชน์ของพวกเขาพ่อและญาติมิตรในกลุ่มของตน นักการเมืองนั้นหากมีการสร้างระบบต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อต่อต้านผลประโยชน์ทั้งทางตรงทางอ้อม ส่วนชาวบ้านซึ่งเคยได้รับเงินชื้อเสียง หากต่อไปเขาไม่ได้เงินนั้น เพราะการตรวจสอบดีขึ้น แทนที่เขาจะยินดีทำตามด้วยความเต็มใจที่ตระหนักว่าเป็นผลดีต่อภาพรวม เรากลับจะเห็นเขาพยายามหาทางหลบเลี่ยงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้ตนเองได้รับเงินชื้อเสียงดังเดิม ทั้งนี้เกิดจากการอยากได้ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่ารักษาผลประโยชน์ของชาตินั่นเอง

ถ้าเราจะพิจารณาว่า การกระทำอันใดที่จัดอยู่ในประเภทการคอร์รัปชันโดยใช้มาตรฐานของสังคมไทยปัจจุบันเป็นจุดอ้างอิง อาจจะประมวลในเชิงแนวความคิดได้ดังนี้ (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2510, หน้า 13)

1. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งเจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำ เช่น ขอมรับสินบน เรียกรับสินบน หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต หรือเข้ามีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนหรือผู้อื่น
2. ความผิดต่อวินัยราชการ เช่น การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบ

จะเห็นได้ว่า การกระทำที่จัดอยู่ในประเภทการคอร์รัปชันสำหรับสังคมไทยปัจจุบัน มักจะเป็นเรื่องที่มีขอบข่ายเกี่ยวข้องอยู่เฉพาะด้านข้าราชการเป็นสำคัญ โดยพิจารณาว่าข้าราชการเป็นตัวจักรกลสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการคอร์รัปชันในสังคม

การให้ของขวัญแก่เจ้าพนักงานจัดเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่ เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานรับของขวัญหรือของสมนาคุณจากผู้ใดคนหนึ่งประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งตามหน้าที่ ซึ่งในขณะกระทำการตามหน้าที่ เจ้าพนักงานก็ทำไปด้วยความสุจริตใจ มิได้หวังของดังกล่าวแต่ประการใด ทั้งฝ่ายผู้ให้ก็มีได้หวังอะไร นอกจากการให้ด้วยน้ำใจจริง ๆ กรณีเช่นนี้จะถือเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่ และกรณีนี้จะเป็นการสมควรที่จะกระทำหรือไม่ กรณีดังกล่าวข้างต้นอาจจัดเป็นการคอร์รัปชันได้ยาก เว้นเสียแต่จะมีวินัยของเจ้าพนักงานดังกล่าวบัญญัติห้ามไว้ อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เป็นปัญหาย่อยว่า สมควรหรือไม่สมควร จะเห็นว่าเรื่องที่ปรากฏในสังคมส่วนมากมักจะตรงข้ามกับกรณีดังกล่าว โดยมากมักเป็นเรื่องทำนอง "หวานพืชเพื่อหวังผล" ในด้านผู้ให้และด้านผู้รับก็มักปลอบใจตนเองเสียว่า ไม่ได้เรียกร้อง เขาให้เอง จะผิดอย่างไร ถ้าปฏิเสธเขาจะเสียน้ำใจ บางกรณี เช่น การให้ของขวัญจากที่มี การประมูลซื้อของไว้ใช้ในทางราชการ เป็นต้น ย่อมเห็นได้ชัดว่าไม่สมควร ปัญหาเมื่ออยู่ว่าจะถือสิ่งใด เป็นเกณฑ์ตัดสินว่าการใดเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่เป็นเกณฑ์ตัดสินที่น่าเชื่อถือก็คือ นอกจากจะ ถือเอาความรู้สึกของมวลชนเป็นปทัสถานแล้วควรต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แต่ละเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ (Professional Ethics) นั้น ๆ ประกอบด้วย การละเมิดเกณฑ์ มาตรฐาน (Standard Criteria) หรือปทัสถาน (Norm) ของแต่ละสาขาอาชีพก็เป็นเกณฑ์สำคัญในการตัดสินว่า เป็นการคอร์รัปชัน (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2510, หน้า 3)

การให้ทานหรือการทำบุญนั้น อาจเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่เป็นก็ได้ ในบางกรณี การทำบุญหรือการให้ทานก็อาจจัดเข้าอยู่ในเทคนิคของการคอร์รัปชันและเครื่องพรางตาของการคอร์รัปชันได้อย่างหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วการให้ทานหรือการทำบุญนั้นเรียกได้ว่าเป็นการเสียสละ ซึ่งไม่ได้อยู่ในขอบเขตแห่งความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน แม้แต่การจ่ายค่าบริการ (Tip) หรือ การให้ของขวัญ (Gift) ใครโดยสมัครใจ ก็มีใช่เป็นการคอร์รัปชัน แต่เป็นความใจดีของผู้ให้ กรณีทั้งหมดนี้ถือเป็นเทคนิคของการให้ แต่เทคนิคเหล่านี้ก็อาจนำมาจัดอยู่ในการคอร์รัปชันได้ขึ้นอยู่กับเจตนาที่แท้จริงและการละเมิดปทัสถานของสังคมดังกล่าวมาข้างต้น จริงอยู่การให้ของขวัญแก่ใคร เพราะความเป็นเพื่อนกันอาจเกิดขึ้นได้ แต่การคอร์รัปชันก็อาจเกิดขึ้นได้ภายในโครงสร้างของความเป็นเพื่อนนี้เช่นกัน ซึ่งถ้าหากวิเคราะห์แต่ละกรณีว่าของขวัญนั้นมาจากไหน ก็อาจจะพิจารณาได้ว่าเป็นพฤติกรรมคอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่ เพราะว่าการให้ของขวัญนั้นถ้ามีการใช้อำนาจในหน้าที่การงานในทางที่ผิด โดยพยายามหันเหความใจดีของตนออกจากปทัสถานที่สังคมยอมรับแฝงอยู่ด้วยแล้ว ก็ถือได้ว่าเป็นการให้สินบน อันเข้าลักษณะการคอร์รัปชัน

การให้ตำแหน่งหน้าที่แก่เพื่อนฝูงหรือที่เรียกว่า "การเล่นพรรคเล่นพวก" (Favoritism) หรือให้ประโยชน์แก่ญาติพี่น้องที่เรียกกันว่า "การเกื้อหนุนญาติมิตร" (Nepotism) จะจัดเป็นเรื่องการคอร์รัปชันหรือไม่ ในต่างประเทศมักจะจัดเรื่องการเล่นพรรคและการเกื้อหนุนญาติมิตรว่าเป็นการคอร์รัปชัน เพราะถือว่าเป็นการเอารัดเอาเปรียบส่วนรวม และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ แต่ตามความรู้สึกของคนไทยหลายคนเห็นว่าเรื่องเหล่านี้ไม่เป็นการคอร์รัปชัน เพราะมีเหตุผลว่างานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ นั้นควรถือเอาความไว้วางใจเป็นสำคัญ จึงได้เลือกญาติมิตรมาก่อนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วน่าจะเป็นข้ออ้างมากกว่า เกณฑ์พิจารณาในที่นี้จะถือเอาความเหมาะสม และประโยชน์ของทางราชการเป็นข้อกำหนดในการพิจารณา โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลที่อยู่ในข่ายพิจารณาเป็นญาติมิตรของตนหรือไม่ (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2510, หน้า 43) ดังนั้น ความจงใจที่จะให้ตำแหน่งหน้าที่แก่บุคคล โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญกว่าประโยชน์ราชการจึงเข้าข่ายของการคอร์รัปชัน

การเล่นพรรคเล่นพวกสืบเนื่องมาจากการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัว (Personalism) ซึ่งเป็นแบบแผนในสังคมอย่างหนึ่ง (ชูป กาญจนประกร, 2514, หน้า 5) เป็นระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) หรือระบบการแจกตำแหน่งให้แก่พรรคพวก (Spoil System) คำว่า "ส่วนตัว" มาจากความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ (Primary Relation) ซึ่งได้แก่ความสัมพันธ์แบบเครือญาติและเพื่อนฝูง (Gould & Kolb, 1965, p. 493) คำว่าระบบส่วนตัวมีความหมายถึง ระบบแห่งความสัมพันธ์ที่มีรากฐานมาจากความเป็นเครือญาติ ซึ่งระบบส่วนตัวนี้ก่อให้เกิดองค์การอุปถัมภ์อันเป็นรากฐานของระบบอุปถัมภ์ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น หรือการให้ "ค่าน้ำร้อนน้ำชา" หรือให้อภิสิทธิ์พิเศษโดยมีสิ่งตอบแทนหรืออื่น ๆ เมื่อมีการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างกว้างขวางในวงราชการ การหารายได้ก็กลายเป็นเรื่องผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ หรือการใช้ตำแหน่งข้าราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อพรรคพวกและญาติพี่น้องมากขึ้น จุดมุ่งหมายของการปฏิบัติงานราชการจึงผันแปรไปจากเพื่อความผาสุกของประชาชนส่วนรวม เป็นเพื่อความผาสุกส่วนตัวหรือคณะเล็ก ๆ ทำให้คนบางคนพลอยมีตำแหน่งสูงขึ้น มีความมั่งคั่งขึ้น แต่งานราชการกลับทรุดลง

ความหมายของระบบอุปถัมภ์นั้นกว้างมาก แต่ถ้าพิจารณาอย่างง่าย ๆ ก็คือ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยเหตุผลและวิธีการอื่น ๆ อันนอกเหนือไปจากหลักและวิธีการของระบบคุณวุฒิ (Merit System) การใช้ระบบอุปถัมภ์ ในการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการนั้นมักมีข้ออ้างว่า เป็นการแต่งตั้งเพื่อเป็นสินน้ำใจ เพื่อรักษาอำนาจในการปกครอง และเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมนโยบาย (ชูป กาญจนประกร, 2514, หน้า 113) การใช้ระบบนี้ส่งผลในลักษณะบ่อนทำลาย เพราะเมื่อระบบอุปถัมภ์แผ่ขยายไป และมีการใช้ระบบนี้กันจนเกินขอบเขต จะมีผลกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพของงานราชการ เนื่องจากการเลือกสรร

บุคคลเข้ารับราชการตามระบบอุปถัมภ์เป็นการเลือกโดยใช้อารมณ์หรือความพอใจ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลผู้เลือกสรรเข้ามานั้นเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมหรือไม่ เพราะฉะนั้น ทั้งระบบเล่นพวก ระบบอุปถัมภ์ หรือระบบแจกตำแหน่งให้แก่พรรคพวก ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ส่วนรวมทั้งสิ้น เป็นลักษณะที่เจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น ๆ ใช้อำนาจในทางที่ผิด จึงน่าจะถือได้ว่าทั้งหมดนี้จัดอยู่ในเรื่องของการคอร์รัปชัน เพราะพฤติกรรมใดจะถือเป็นการคอร์รัปชันได้นั้น ย่อมเป็นพฤติกรรมที่ทำไปแล้วมีความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ

ดังนั้น ในการพิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมการคอร์รัปชัน จำเป็นต้องคำนึงถึงแบบแผนของค่านิยมในสังคมขณะนั้น และพิจารณาถึงพฤติกรรมนั้นว่าสร้างความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐหรือสังคมส่วนรวมหรือไม่ด้วย

ดังได้กล่าวแล้วว่า การคอร์รัปชัน หมายถึงการที่ข้าราชการใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิดเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้พิเศษแห่งตน การเกิดการคอร์รัปชันนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะ ข้าราชการได้รับเงินเดือนน้อยไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ หรือมีความรู้สึกว่าตนได้รับเงินเดือนน้อย โดยการเปรียบเทียบกับบุคคลในสาขาอาชีพอื่น หรือโดยความโลภที่อยากจะมั่งคั่งร่ำรวยมากขึ้น จึงพยายามหาโอกาสที่จะใช้อำนาจของตนในทางที่ผิด โดยการรับสินบนเพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไป การคอร์รัปชันนั้นอาจจะเกิดขึ้นได้ทั้งทางฝ่ายประชาชนส่วนใหญ่และทางตัวข้าราชการ คือ จะเกิดขึ้นในสองฝ่ายด้วยกัน อันเป็นปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (Interaction) เช่น ประชาชนบางคนต้องการที่จะปฏิบัติตัวนอกกฎหมายก็ให้สินจ้างรางวัลแก่ข้าราชการ ฝ่ายข้าราชการก็ทำการคอร์รัปชันโดยพยายามเบียดบังเอารายได้ของตนไปเป็นรายได้ส่วนตัวเสียการคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างหนึ่งแต่การใช้อำนาจตามอำเภอใจนั้นมิใช่เป็นการคอร์รัปชันเสมอไป การใช้อำนาจตามอำเภอใจในทางที่ไม่ยุติธรรมเท่านั้น ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดการคอร์รัปชัน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการคอร์รัปชันนั้นเกี่ยวข้องกับอำนาจในทางที่ผิด ลอร์ด แอ็คตัน (Lord Acton) กล่าวว่า "เมื่อมีอำนาจก็มักจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด และเมื่อมีอำนาจมาก ก็ยิ่งใช้อำนาจไปในทางที่ผิดมากขึ้น (Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.)" (Acton, 1902, p. 161) อำนาจเป็นส่วนประกอบสำคัญของการคอร์รัปชันอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะอำนาจที่เป็นทางการ และใช้ไปในทางที่หันเหจากจุดมุ่งหมายเดิมของผู้ยึดถืออำนาจ (Heidenheimer, 1970, p. 41) ระบบการให้ค่าบริการในตัวเองแล้วไม่ใช่เป็นการคอร์รัปชัน นอกจากว่าได้มีการให้กันโดยจงใจที่จะเป็นการให้สินบน ซึ่งมักจะตัดสินใจได้ยากเพราะเป็นส่วนที่ปกปิดกันเป็นความลับเสมอ

การคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีฝ่ายริเริ่มการกระทำ กับมีฝ่ายตอบสนองการกระทำนั้น ลักษณะสำคัญของการคอร์รัปชันจึงอยู่ที่การปฏิสัมพันธ์ที่ต้องมีความระหว่าง 2 ฝ่าย ในลักษณะเช่นนี้ การตัดสินใจในการกระทำการคอร์รัปชันจึงขึ้นอยู่กับการคาดการณ์ (Expectation)

ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นความน่าจะเป็นเชิงอัตวิสัยของบุคคล (Concept of Subjective Probability) (วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, 2518, หน้า 47) เนื่องจากการคอร์รัปชันเป็นเรื่องความรู้สึก ดังนั้นการกระทำที่ฝืนความรู้สึกของคนทั่วไปจึงเป็นการคอร์รัปชันด้วย โดยปกติความรู้สึกดังกล่าวไม่อาจใช้กฎเกณฑ์ใด ๆ มากำหนดได้แน่นอน แต่กระทำได้โดยการประเมินอัตราการใช้ ความรู้สึกนั้นซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามความรู้สึกของสังคมในขณะนั้น ๆ เพราะฉะนั้นพฤติกรรมการคอร์รัปชันแต่ละครั้ง แม้จะมีรูปแบบเหมือนกัน แต่ก็อาจจะมีพื้นฐานมาจากความรู้สึกที่แตกต่างกันก็ได้ (วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, 2518, หน้า 48)

อย่างไรก็ตาม ตัวแปรที่น่าสนใจที่เป็นสาเหตุของการเกิดการคอร์รัปชันโดยทั่วไปนี้อาจแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ 1. ตัวแปรด้านตัวบุคคล 2. ตัวแปรด้านระบบราชการ และสังคม และ 3. ตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบภายนอกอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี กล่าวอีกนัยหนึ่ง พฤติกรรมใด ๆ ของบุคคลในสังคม รวมทั้งพฤติกรรมการคอร์รัปชันด้วย มักจะเกิดจากหลายปัจจัยผสมผสานกันของปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะนิสัย (Habit) หรือบุคลิกภาพของบุคคลที่สั่งสมมา ปทัสถานทางสังคม (Social Norms) อันถูกถ่ายทอดคล่อมเกลามาต่อกันมาจากอดีต ทศนคติ (Attitude) ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในขณะนั้น และความคาดหวังถึงสิ่งที่จะบังเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น (Expectation) ตัวแปรทั้งหมดนี้พอที่จะจัดอยู่ในขอบเขตของเรื่องทางเศรษฐกิจ เรื่องการเมือง และเรื่องสังคมได้ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ของแต่ละสังคม (กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2541, หน้า 98)

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาสังคมที่เรื้อรังของไทย โดยเฉพาะการที่ข้าราชการแสวงหาประโยชน์โดยอาศัยตำแหน่งและหน้าที่เบียดบังเรียกรับเอาทรัพย์สิน หรือยักยอกทรัพย์สินของรัฐและประชาชนไปเป็นของตนโดยมิชอบธรรมรวมถึงการฉ้อโกงโดยวิธีการต่าง ๆ อย่างสลับซับซ้อน และพลิกแพลงวิธีการใหม่ ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด

การคอร์รัปชัน มิใช่เพียงแต่จะดึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศให้ล่าช้าลงเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐบาลประสบปัญหาด้านความชอบธรรม (Legitimacy) ทางการเมืองการปกครอง ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะขอความร่วมมือจากประชาชนเพื่อสนับสนุนฐานะและบทบาทของรัฐบาลนั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้ลักษณะร้ายแรงในตัวเองแล้วการคอร์รัปชันยังเป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไข และการป้องกันเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการสมยอมระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในทางการเมืองและการบริหารประเทศ ได้อาศัยอำนาจและอภิสิทธิ์แสวงผลประโยชน์ในทางการเมืองและการบริหารประเทศจนมีฐานะร่ำรวยมหาศาล

ส่วนข้าราชการชั้นผู้น้อยก็คอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวางตามโอกาสและช่องทางที่ตนมีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ โดยมักจะพบว่า "ผู้ใหญ่อกินใหญ่ ผู้น้อยกินน้อย" เป็นที่ประจักษ์เรื่อยมา

ประเทศไทยมีมาตรการควบคุมพฤติกรรมและความประพฤติของข้าราชการไว้หลายลักษณะด้วยกันที่จะป้องกันมิให้ข้าราชการคอร์รัปชัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ามาตรการดังกล่าวมิสามารถยับยั้ง หรือเป็นเครื่องสกัดกั้นมิให้ข้าราชการล่วงละเมิดในความประพฤติที่เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตได้อย่างแท้จริง ยิ่งกว่านั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งได้จัดไว้ตามลำดับชั้นของระบบบริหาร ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้บังคับบัญชาคอยสอดส่องดูแลข้าราชการในระดับรอง ๆ ลงไป ตามลำดับด้วยตามระบบในสายการบังคับบัญชา เพื่อให้การปฏิบัติราชการดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและรัดกุม ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะผู้บังคับบัญชามองคนขาดความสำนึกในหน้าที่และยังทำการคอร์รัปชันเสียเองด้วย

การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในวงราชการ มีส่วนสืบเนื่องมาจากค่านิยมของผู้ปกครองอันมีผลสืบเนื่องมาจากระบบศักดินาของไทยในอดีต ผู้ปกครองเหล่านี้มิได้มีเงินเดือนในการเลี้ยงชีพรัฐบาลเก็บภาษีอากรทั้งปวงเข้าพระคลังมหาสมบัติ แล้วแบ่งปันให้เจ้านายชั้นสูง การที่พวกข้าราชการทั้งหลายต้องหากินโดยเรียกค่าธรรมเนียมนี้ได้กลายมาเป็นการทุจริตหรือการคอร์รัปชันเป็นมรดกตกทอดมาทางประวัติศาสตร์ เป็นการเบียดบังเอาประโยชน์โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการ" (มานิต มานิตเจริญ, 2507, หน้า 306) ส่งผลทำให้ความซื่อตรงเสื่อมทรามลง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2519, หน้า 1)

การคอร์รัปชันในวงราชการนั้น มิได้หมายถึงเพียงการขยอกโกงกินเงินทองหรือทรัพย์สินผลประโยชน์ต่าง ๆ เท่านั้น หากแต่หมายรวมถึงการกระทำต่าง ๆ ที่เอารัดเอาเปรียบ "ผู้ว่าจ้าง" คือประชาชนหรือรัฐบาลในทุกกรณี นับแต่การโกงเวลาราชการไปทำมาหากินส่วนตัว หรือการหนีราชการไปเที่ยว การนั่งอยู่ในร้านอาหารกลางวันแล้วเลยไปจนถึงบ่ายถึงเย็น เหล่านี้จัดเป็นการคอร์รัปชันด้วยกันทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการเอาเวลาราชการไปทำงานส่วนตัว การเรียกร้อยค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือ ไปจากที่ราชการกำหนด การประมูลซื้อสิ่งของในราคาที่เกินไปจากท้องตลาด การคำนวณรายจ่ายแต่ละรายการของส่วนราชการที่เผื่อเกินไปไว้มาก การเอาสิ่งของทางราชการไปใช้ส่วนตัว การเรียกร้อยค่าใบอนุญาต ตลอดจนการเรียกร้อยเปอร์เซ็นต์ในการจ่ายเงินที่เกิดจากการประมูลงานกับผู้รับเหมาก่อสร้างการคอร์รัปชันมีสองลักษณะ คือ "การฉ้อราษฎร์" หมายถึงการเอาอย่างเอาประโยชน์จากรายการ หรือการโกงเงินของประชาชน และ "การบังหลวง" หมายถึงการกระทำด้วยประการใด ๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือประโยชน์ของราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวเรียกกันง่าย ๆ ว่า โกงเงินหลวง หรือนำของหลวงมาเป็นสมบัติของตนเอง

ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำโดยการปลอมแปลงเอกสารของการใช้เงินเช่นการซื้อของอาจจะซื้อราคาหนึ่ง แต่ออกใบเสร็จรับเงินอีกราคาหนึ่ง ซึ่งสูงกว่าที่จ่ายจริง เป็นต้น

การรับสินบนต่างกับกรณีคอร์รัปชัน กล่าวคือ ในกรณีฉ้อราษฎร์นั้นเป็นกรณีเฉพาะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ หรือต้องให้บริการราษฎรอยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ต้องการหาผลประโยชน์จึงเรียกร้องค่าตอบแทน โดยอาจอยู่ในรูปของเงินที่อ้างว่าเป็นค่าธรรมเนียม หรือค่าวิ่งเต้นแล้วแต่กรณี ส่วนเรื่องการรับสินบนนั้นเป็นค่าตอบแทนหรือค่าจ้างที่ประชาชนให้เจ้าหน้าที่ทำการ หรือควั่นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยระเบียบของทางราชการ

ศุภชัย ยาวะประภาส ได้ชี้ว่าทั้งที่มีบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับการฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่ก็การฉ้อราษฎร์บังหลวงยังดำรงอยู่ได้และมีความเชื่อว่าจะเติบโตขึ้น เนื่องจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีกระบวนการปรับตัวได้ดี โดยมีลักษณะเฉพาะดังนี้

1. การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นวัฒนธรรมย่อยซึ่งคนส่วนใหญ่ในสังคมเริ่มมองว่าเป็นเรื่องธรรมดาว่าถ้าต้องการให้ราชการทำงานเร็วจะต้องจ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชา
2. การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นวิถีที่ลงตัว ดำรงอยู่และเติบโต เป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่จัดแบ่งกันได้ลงตัว ผู้เกี่ยวข้องต่างได้ผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่และความเสี่ยงต่อการรับผลพิพลาต
3. การฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นคคิความที่ไม่มีผู้เสียหาย เนื่องจากทรัพย์สินที่เสียหายมักเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือเป็นของสาธารณะ
4. คนจับและคนผิดอยู่บ้านเดียวกัน แทบทุกหน่วยงานมีหน่วยตรวจสอบภายในและในขณะเดียวกันก็มีการเรียกร้องผลประโยชน์ด้วย
5. พิธีกรรมทางราชการไม่เพียงพอต่อการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้แก่ กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอ
6. วิธีการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีมากมายและหลากหลาย
7. การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีลักษณะสลับซับซ้อนและยากต่อการเข้าใจ

สาเหตุแห่งการฉ้อราษฎร์บังหลวง

เนื่องจากหลักในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ย่อมต้องแก้ไขที่ต้นเหตุ ไม่ใช่แก้ไขที่ปลายเหตุ ดังนั้น การวิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งคอร์รัปชันจึงสะท้อนถึงทางออกและหนทางในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดยหากสามารถวิเคราะห์ได้ตรงกับความเป็นจริงมากเท่าใด ก็ยิ่งจะเป็นผลต่อประเทศมากเท่านั้น

เกียรติกศักดิ์ จีระเชิธรนาถ (2527, หน้า 33) ได้เสนอองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการทุจริตมี 3 ประการ และองค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้มีความสัมพันธ์และเกื้อกูลซึ่งกันและกันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าขาดองค์ประกอบตัวใดตัวหนึ่งจะไม่ทำให้เกิดกรณีทุจริตขึ้น เรียกว่า ทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็น ดังนี้

$$P_f = D \times O \times M$$

P_f = ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการทุจริตขึ้น ซึ่งเกิดจากการคูณกันขององค์ประกอบ DOM ค่าที่ได้นี้จะเป็นไปได้ตั้งแต่ 0 ถึง 1

D = Dishonesty factor = ค่าความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลที่คาดว่าจะทำการทุจริต ซึ่งจะได้รับการประเมินโดยบุคคลหรือคณะบุคคลก็ได้แล้วแต่โดยจะให้มีค่าตั้งแต่ 0 ถึง 1 ถ้าค่า 0 หมายถึง มีความซื่อสัตย์ ถ้า 1 หมายความว่าไม่มีใครเชื่อว่าบุคคลนั้นมีความซื่อสัตย์ (ค่าความไม่ซื่อสัตย์เท่ากับ 1 เป็นค่าสูงสุด)

O = Opportunity factor = ค่าของโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต ซึ่งสามารถทำการกำหนดได้เช่นเดียวกับค่า D

M = Motive factor = ค่าของปัจจัยที่จูงใจให้บุคคลนั้นตัดสินใจทำการทุจริตซึ่งใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น เพื่อกำหนดค่า M ค่าที่เป็นของ M จะเป็นไปได้ตั้งแต่ 0 ถึง 1

ปัจจัยทั้ง 3 มีความเกื้อกูลและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ถ้าค่าตัวใดตัวหนึ่งเท่ากับ 0 จะมีผลทำให้ P_f มีค่าเป็น 0 ด้วย ซึ่งหมายความว่า การทุจริตไม่มีโอกาสเกิดขึ้น ตามความคาดคะเนของบุคคล หรือคณะบุคคลที่ทำการวัดค่า P_f และการให้ความสำคัญกับองค์ประกอบแต่ละตัวเท่ากัน

สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (2537, หน้า 396-423) ได้ศึกษาสาเหตุการคอร์รัปชันในวงราชการจากมุมมองของแต่ละกลุ่มอาชีพ พบว่า

1. สาเหตุการคอร์รัปชันของข้าราชการ: มุมมองของนักธุรกิจซึ่งเขามองสาเหตุที่ข้าราชการทำการคอร์รัปชันว่ามาจาก

1.1 เงินเดือนข้าราชการไม่เพียงพอ เนื่องจากค่าครองชีพในปัจจุบันเพิ่มขึ้นไปอย่างรวดเร็วทำให้ข้าราชการซื่อสัตย์ สมณะแล้วไม่พยายามทำงานอื่นเสริมจริง ๆ แล้วจะลำบาก แต่สำหรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่คอร์รัปชันนั้นเพราะต้องการเงินมากกว่า

1.2 พฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการบางคนที่เป็นคนโลภมาก เห็นแก่ได้ไม่รู้จักพอ

1.3 แรงจูงใจทางวัตถุนั้นเกิดจากค่านิยมทางสังคม ก็มีส่วนกระตุ้นให้ข้าราชการแสวงหาประโยชน์ด้วยวิธีการที่ผิด ๆ

1.4 ข้าราชการที่มาจากรอบครัวที่ยากจน ถ้าเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย รายได้น้อยก็ต้องหาทางคอร์รัปชัน ถ้าเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ตำแหน่งสูง แต่รายได้น้อย ไม่สามารถรักษา

สถานภาพทางสังคมของตนเองได้ก็ต้องการทางคอร์รัปชันเหมือนกัน

1.5 พวกข้าราชการใหม่ ๆ ที่เป็นคนดี มีอุดมการณ์ มีความพากเพียรที่จะทำงานโดยสุจริตไม่สามารถรักษาความดีไว้ได้ เพราะถูกคนเก่าเข้าครอบงำ ถ้าคนใหม่ไม่ยอมรับแบบแผนการทุจริตคอร์รัปชันของคนเก่าก็จะไม่สามารถอยู่ได้ กลายเป็น “แกะดำ” ที่คนอื่นไม่คบด้วย

1.6 ระเบียบราชการที่มีขั้นตอนมาก ทำให้ระบบงานท้อแท้ล่าช้าจนเกิดช่องทางให้ข้าราชการหาประโยชน์ได้ เช่น การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษแก่ข้าราชการเพื่อให้ได้รับบริการที่รวดเร็ว

1.7 นิสัยและความเคยชินของข้าราชการที่คุ้นเคยกับการที่จะได้ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” หรือ “ขอลำน้ำมันหล่อลิ้น” มาเป็นเวลานาน ข้าราชการมีความรู้สึกโดยความเคยชินว่า ผู้ที่มาติดต่อราชการควรที่จะต้องจ่ายค่าบริการให้แก่ข้าราชการบ้าง

1.8 การที่ข้าราชการมีอำนาจในการอนุมัติหรือการตัดสินใจให้คุณให้โทษทำให้ข้าราชการสามารถใช้อำนาจนั้นเป็นเครื่องมือหาเงิน

1.9 กฎหมายหลายฉบับที่ใช้อยู่ยังมี “ช่องโหว่” ที่ทำให้คอร์รัปชันแทรกตัวอยู่ได้ เช่น การปัญหาความไม่ชัดเจน การให้อำนาจแก่ผู้บริหารหรือข้าราชการไปทำให้ผู้ใช้กฎหมายนั้นสร้างประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องได้

1.10 แม้เนื้อหาสาระของกฎหมายดังกล่าวจะมีความรอบด้านดี แต่บ่อยครั้งปัญหาก็กลับเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย

2. สาเหตุคอร์รัปชันของข้าราชการ มุมมองของนักการเมืองซึ่งเขามองสาเหตุคอร์รัปชันในระบบราชการว่ามาจาก

2.1 เกิดจากการขาดผู้นำที่ดีและระบบที่ดี

2.2 ระบบการคัดเลือกคนเข้าสู่ตำแหน่งเกิดจากการขาดผู้นำที่ดีและระบบ ที่ดี

2.3 การคอร์รัปชันของข้าราชการแยกไม่ออกจากระบบการเมือง การร่วมมือของคนสองกลุ่มนี้เกิดขึ้นได้ในประเด็นการใช้จ่ายเงินการหารายได้และการตัดสินใจพิจารณาโครงการของรัฐ

2.4 “สันดานโกง” ข้าราชการส่วนหนึ่งเป็นพวก “อยากได้โดยสันดาน” และจะแก้ไขได้ยาก แม้จะเพิ่มเงินเดือนหรือสวัสดิการให้

2.5 ประเพณีปฏิบัติของข้าราชการที่มีการแนะนำคำสั่งสอนกันอย่างไม่เป็นทางการ เช่น ใน “หมู่ตำรวจ” ที่เป็นไปอย่างแพร่หลายตั้งแต่เป็นนักเรียนตำรวจ

2.6 ระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการที่ต้องจ่ายในการเลี้ยงดูลูกน้อง ทำให้ข้าราชการต้องสร้างระบบในการหารายได้พิเศษ

2.7 ค่านิยมของสังคมที่ยกย่องสรรเสริญคนรวย ทำให้เกิดลัทธิเอาอย่าง อยากได้สิ่งที่คนรวยมี เมื่อเงินเดือนของตนไม่เพียงพอ ก็หาโดยวิธีมิชอบ

2.8 คอร์รัปชันเกิดขึ้นได้จากโอกาสที่จะปกปิดข้อมูลสาธารณะภายใต้เงื่อนไข “ราชการลับ”

2.9 กฎหมายต่าง ๆ ที่เข้มงวดเกินไปและความไม่มีประสิทธิภาพของกฎหมายทำให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันเพิ่มขึ้น

2.10 จุดอ่อนของกฎหมาย ทั้งจากกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เปิดช่องให้ข้าราชการหาประโยชน์ได้และกฎหมายที่จะปราบปรามคอร์รัปชันก็ไม่เคร่งครัด

2.11 ข้าราชการได้รับ “สินน้ำใจ” จากพ่อค้าหรือผู้มาติดต่อเป็นประจำจนกลายเป็นความเคยชิน

3. สาเหตุการคอร์รัปชันของข้าราชการ: นูมองของชนชั้นกลางซึ่งพวกเขามองสาเหตุการคอร์รัปชันของข้าราชการว่ามาจาก

3.1 ข้าราชการมีรายได้น้อยไม่พอเพียงกับค่าครองชีพ

3.2 ข้าราชการบางคนอาจมีนิสัยไม่ดีเป็นพื้นฐานมาก่อน คือ เป็นคนโลภ เห็นแก่ตัว เห็นแก่ได้ คดโกง คนพวกนี้เมื่อมาอยู่ในระบบราชการก็พยายามแสวงหาผลประโยชน์เข้าตัวเองเท่าที่จะทำได้

3.3 การเปรียบเทียบฐานะความเป็นอยู่ของตนกับคนอาชีพอื่น ทำให้เกิดความทะเยอทะยาน อยากมีอยากได้เหมือนคนอื่น

3.4 การเติบโตของระบบทุนนิยมที่เน้นการบริโภค สร้างนิสัยการอยากได้อะไรก็มีเมื่อรายได้ไม่เพียงพอก็ต้องหาทางใช้อำนาจไปทุจริต

3.5 ผู้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทำคอร์รัปชันให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยเห็นเป็นตัวอย่าง ทำให้ข้าราชการหมดศรัทธาต่อระบบ

3.6 การที่ข้าราชการผู้ใหญ่คอร์รัปชันให้เห็นเป็นตัวอย่างแล้วไม่ถูกลงโทษข้าราชการชั้นผู้น้อยเลียนแบบบ้าง

3.7 กฎหมายที่จะลงโทษข้าราชการที่คอร์รัปชัน “อ่อน” “ไม่ศักดิ์สิทธิ์” หรือ “ไม่เด็ดขาด” “ไม่ทำอย่างจริงจัง ทำให้ข้าราชการไม่เคารพและเกรงกลัวกฎหมาย”

3.8 บุคคลที่มีลักษณะเล็งผลในทางปฏิบัติมากกว่าวิธีการ บุคคลประเภทนี้ไม่สนใจระบบว่าจะเป็นอย่างไรแต่จะดำรงตนให้อยู่ให้ได้ ถ้าภายในระบบมีการกินตามน้ำก็กินตามไปกับระบบ ถ้าระบบมีการจ่ายสินบนแก่ข้าราชการก็จ่ายด้วย คนประเภทนี้มักอ้างว่า “ถ้าเราไม่ทำเขาก็ทำ”

3.9 ระบบราชการเป็นตัว “คูดกลืน” คนดีให้ต้องประพฤติตามเพื่อนร่วมงาน “คนดียากที่จะรักษาตัวเองไม่ให้คอร์รัปชัน” กับขณะที่คนรอบข้างเป็นอย่างนั้น

3.10 ระบบราชการมีลักษณะที่รวมศูนย์ ทำให้ไม่มีระบบตรวจสอบที่เป็นจริงและมีประสิทธิภาพ

3.11 ประชาชนมีส่วนในการส่งเสริมให้เกิดการคอร์รัปชัน โดยการ “ไปซื้อความสะดวกสบาย” เป็นการเพาะนิสัยที่ไม่ดีแก่ข้าราชการ

3.12 ค่านิยมของสังคมที่ยกย่องคนมีเงิน คนร่ำรวย และไม่สนใจว่าเงินนั้นได้มาอย่างไร ทำให้ข้าราชการมี “ลัทธิบูชาเงิน” แบบเดียวกับคนทั่วไปในสังคม

3.13 การยึดถือวัฒนธรรมดั้งเดิม เช่น ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ใหญ่-ผู้น้อย ระบบเพื่อน ฯลฯ ก็เป็นเหตุให้คนทำการคอร์รัปชัน โดยที่ไม่ได้คิดหรือตระหนักว่าเป็นความผิด ความไม่ดี หรือเป็นการคอร์รัปชัน

3.14 ภายใต้ระบบที่มีกฎเกณฑ์มากเกินไปในปัจจุบัน จนยากที่นักธุรกิจหรือประชาชนทั่วไปจะบรรลุได้โดยง่ายทำให้กลายเป็นเงื่อนไขที่ข้าราชการสามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้จากการลดหย่อนกฎเกณฑ์บางอย่างให้แก่บุคคลบางส่วนของที่ต้องการชนะกฎเกณฑ์เหล่านั้นโดยเร็ว

3.15 ประเพณีปฏิบัติที่ข้าราชการกระทำสืบต่อกันมา ซึ่งอาจเกิดจากการที่นักธุรกิจให้เงินเลขจีน

3.16 การได้รับคำตอบแทนจากผู้มาใช้บริการอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ข้าราชการเกิดความคาดหวังว่าควรจะได้รับอยู่เนื่อง และรู้ว่าจะปฏิบัติอย่างไรกับบุคคลประเภทไหน จึงจะทำให้ตนได้รับคำตอบแทนพิเศษจากการทำงาน

3.17 รายได้ของข้าราชการต่ำกว่าความคาดหวังผู้ที่มารับราชการส่วนใหญ่รู้ว่าเงินเดือนที่จะได้รับค่อนข้างน้อยและไม่ใคร่เพียงพอกับความคาดหวังในชีวิตของตน

4. สาเหตุที่ข้าราชการคอร์รัปชัน ข้าราชการและทหารมองตัวเองซึ่งมุมมองของพวกเขา คือ

4.1 เงินเดือนราชการน้อยเกินไปจนไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพได้รวมทั้งรู้สึกว่าคุณเองมีรายได้ต่ำเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่น ฉะนั้นถ้ามีช่องทางใดที่จะพอเพิ่มรายได้ ข้าราชการนั้นก็เอา

4.2 นิสัยส่วนตัวของข้าราชการ ที่เป็นพวกเห็นแก่ตัว โลกมาก ไม่มีความพอใจในความพอดี

4.3 ความพึงพอใจข้าราชการมักเปรียบเทียบชีวิตความเป็นอยู่ของตนกับพวกพ่อค้านักธุรกิจ หรือลูกจ้างในภาคเอกชน

4.4 ข้าราชการชั้นผู้น้อยเห็นการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จนกลายเป็นความเคยชิน และมองไม่เห็นว่าการกระทำเหล่านั้นจะเป็นการคอร์รัปชัน หรือมีความสับสนระหว่างสินน้ำใจกับคอร์รัปชันแยกออกจากกัน

4.5 การเรียนรู้และเลียนแบบจากข้าราชการที่กระทำแล้วถือว่าไม่ผิดกฎหมาย คือ “จะจับก็ไม่ได้ สอบก็ไม่ได้” การเลียนแบบการกินตามน้ำ

4.6 สภาพของสังคมและค่านิยมของสังคมที่เน้นทางวัตถุ สิ่งฟุ้งเฟ้อและการแข่งขันการมีวัตถุ ทำให้ข้าราชการมีรายได้ไม่พอต้องหาทางออกโดยการคอร์รัปชัน

4.7 การที่ขั้นตอนของระเบียบราชการมีมากเกินไป ทำให้ผู้ที่ไปติดต่อต้องเสียเวลามาก จึงเกิดการสมยอมกันระหว่างผู้ให้กับผู้รับ

4.8 การที่ข้าราชการได้รับ “สินน้ำใจ” จากผู้มาใช้บริการในรูปของเงินเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ข้าราชการหันมาคอร์รัปชันในเวลาต่อมาได้ เพราะการได้รับเงิน “ตามน้ำ” ทำให้ข้าราชการเกิดความคาดหวังว่าจะได้บางสิ่งบางอย่างจากผู้มาขอใช้บริการอยู่เสมอ

พรรคดี ผ่องแผ้ว ได้ศึกษาหาข้อสรุปเกี่ยวกับตัวแปรคอร์รัปชันของไทยที่สอดคล้องกับระบบสากลเพื่อนำไปเป็นตัวชี้วัดจริง โดยเสนอว่าตัวแปรที่มีผลต่อคอร์รัปชัน ผลที่ได้รับจากการวิเคราะห์ห้วงศ์ประกอบ สามารถแบ่งตัวแปรออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

1. การผูกขาดอำนาจ (Monopoly of Authority)

2. การใช้ดุลพินิจ (Discretion)

2.1 การใช้ดุลพินิจมาก

2.2 การทำงานเป็นคณะน้อย

3. การตรวจสอบได้ (Accountability)

3.1 การมีระบบตรวจสอบ

3.2 การมีกระบวนการตรวจสอบ

4. ความโปร่งใส (Transparency)

4.1 ให้คุณให้โทษโปร่งใส

4.2 โครงสร้างงานโปร่งใส

4.3 การให้คำตอบแทนโปร่งใส

4.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ตัวแปร 2 กลุ่มแรกเป็นตัวแปรในเชิงบวกที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน กล่าวคือ เมื่อมีอัตรา
การผูกขาดอำนาจสูง มีการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการสูง จะทำให้อัตราการคอร์รัปชัน
ในหน่วยงานสูง ส่วนอีก 2 กลุ่มตัวแปรที่เหลือนี้อธิบายต่อการคอร์รัปชันในทางตรงกันข้าม
กล่าวคือ เมื่อมีอัตราการตรวจสอบได้สูง และมีอัตราความโปร่งใสสูง จะมีอัตราคอร์รัปชันต่ำ
เมื่อนำเอาข้อสรุปในเชิงกฎที่กล่าวมาข้างต้น มาเขียนเป็นสูตรสมการจะมีลักษณะดังนี้

$$C = M + D - A - T$$

เมื่อ

C = Corruption

คอร์รัปชัน

M = Monopoly of authority

การผูกขาดอำนาจ

D = Discretion

การใช้ดุลพินิจมาก

A = Accountability

การตรวจสอบได้

T = Transparency

ความโปร่งใส

โดยพรรคดี ผ่องแผ้วได้นำมาจัดเป็นตัวชี้วัดอัตราการคอร์รัปชันไทย ดังนี้

1. ตัวแปรการผูกขาดอำนาจ (Monopoly of Authority) ประกอบด้วยตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

- 1.1 การรวมการตัดสินใจไว้ที่เดียว ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ
- 1.2 การผูกขาดอำนาจ
- 1.3 การเลื่อนตำแหน่ง ให้ความดีความชอบ ขึ้นอยู่กับเส้นสาย
- 1.4 การไม่สามารถตรวจสอบการสั่งการได้
- 1.5 การคัดเลือกเข้าทำงาน ใช้เส้นสาย เป็นญาติพี่น้อง รู้จักกัน
- 1.6 ไม่มีการใช้หน่วยงานภายนอกประกันความซื่อสัตย์
- 1.7 ไม่มีระบบบันทึกความผิดของผู้ที่ไม่ซื่อสัตย์
- 1.8 ไม่มีระบบให้ภาคเอกชนรับช่วงงานไปทำ

2. กลุ่มตัวแปรการใช้ดุลพินิจ (Discretion) แยกออกเป็น 2 กลุ่มตัวแปร คือ

- 2.1 การใช้ดุลพินิจมาก ประกอบด้วยตัวชี้วัดดังต่อไปนี้
 - 2.1.1 ประชาชนไม่ได้รับโอกาสเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติงาน
 - 2.1.2 ไม่มีการปฏิรูปภารกิจและเทคโนโลยีเพื่อลดคอร์รัปชัน
 - 2.1.3 ไม่มีการณรงค์ให้ประชาชนเข้าใจกฎระเบียบ
 - 2.1.4 ไม่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเป็นผู้ให้บริการแทนรัฐ
 - 2.1.5 การโยกย้ายเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปตามความสามารถ
 - 2.1.6 มีกฎระเบียบที่ยุงยาก ซับซ้อน

2.2 การทำงานเป็นคณะน้อย ประกอบด้วยตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

- 2.2.1 ไม่ได้มีการแยกภารกิจออกเป็น ส่วน ๆ อย่างชัดเจน
- 2.2.2 ไม่มีการทำงานเป็นทีม
- 2.2.3 บทบาท ความรับผิดชอบ ไม่ระบุชัด ไม่พิมพ์ให้ทราบ
- 2.2.4 ใช้ดุลพินิจมาก ตีความเองเป็นใหญ่

3. กลุ่มตัวแปรการตรวจสอบได้ (Accountability) แยกออกเป็น 2 กลุ่มตัวแปร ได้แก่

3.1 การมีระบบตรวจสอบ ประกอบด้วยตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

- 3.1.1 มีระบบสถิติและการรวบรวมหลักฐานการคอร์รัปชัน
- 3.1.2 มีการประเมินโอกาสที่จะเกิดคอร์รัปชัน
- 3.1.3 ให้การศึกษาเรื่องคอร์รัปชันแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง
- 3.1.4 สร้างช่องทางข่าวสารข้อมูลคอร์รัปชันหลาย ๆ ทาง เช่น จากลูกค้าและ

สมาคมวิชาชีพ

- 3.1.5 เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่กล้ารายงานการกระทำผิด
- 3.1.6 เก็บรวบรวมข้อมูลการร้องเรียนเรื่องคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ
- 3.1.7 ใช้วิธีการพิสูจน์ความผิดด้วยการชี้แจงที่มาของผลประโยชน์
- 3.1.8 มีแหล่งข้อมูลคอร์รัปชันจากหน่วยงานภายนอก เช่น จากสื่อมวลชน ธนาคาร

สมาคม กลุ่มบุคคล

3.2 การมีกระบวนการตรวจสอบ ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

- 3.2.1 จัดการปฏิบัติงานที่คลุมเครือและไม่มีประสิทธิภาพ
- 3.2.2 มีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ชัดเจน
- 3.2.3 จัดกฎหมายและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ย่งยาก
- 3.2.4 ตรวจสอบได้ ระบุผู้รับผิดชอบได้ชัดเจน

4. กลุ่มตัวแปรความโปร่งใส (Transparency) แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มตัวแปร ได้แก่

4.1 ความโปร่งใสของระบบการลงโทษ ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

- 4.1.1 มีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
- 4.1.2 มีวิธีการพิจารณาโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม
- 4.1.3 มีการลงโทษจริงจัง นักเบตามเหตุแห่งการกระทำผิด
- 4.1.4 มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ
- 4.1.5 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
- 4.1.6 มีการปราบผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต
- 4.1.7 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

4.2 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

4.2.1 มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ
คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

4.2.2 โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

4.2.3 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

4.2.4 มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

4.2.5 มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

4.2.6 มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

4.3 การให้ค่าตอบแทนโปร่งใส ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

4.3.1 มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

4.3.2 มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

4.3.3 มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์

4.3.4 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

4.3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

4.3.4.1 ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม รับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

4.3.4.2 ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้
สัมปทาน การออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ

4.3.4.3 ประชาชน สื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีโอกาสควบคุม
ฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น

4.3.4.4 มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้ามาร่วมตรวจสอบ

อุดม รัฐอมฤต เห็นว่าสาเหตุของการทุจริตเกิดขึ้นเพราะช่องโหว่ทางกฎหมาย เช่น การเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจได้อย่างมากมายในการวินิจฉัยสั่งการ ไม่ว่าจะเป็นไป ในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด ให้คุณให้โทษแก่บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องได้ในบางกรณีอาจ ปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็วหรือเตะถ่วงเรื่องให้ช้าก็ได้ ซึ่งการที่กฎหมายเปิดช่องให้ดังกล่าวทำให้ ประชาชนต้องมอบผลประโยชน์บางอย่างเพื่อให้เรื่องของตนได้ผ่านการพิจารณาอย่างที่ต้องการ การที่ข้าราชการดำเนินการได้ตามอำเภอใจดังกล่าวเป็นเพราะระบบการติดตามตรวจสอบของไทย ยังไม่มีประสิทธิภาพ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2544, หน้า 43)

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ เห็นว่านอกจากการคอร์รัปชันมีมูลเหตุมาจากตัวข้าราชการ และระบบราชการแล้ว สาเหตุอีกอย่างหนึ่งของการจ่ายเงินได้ไต่มาจากการที่นักธุรกิจเองต้องการ ลดต้นทุน เช่น กรณีความล่าช้าในกระบวนการผ่านพิธีการศุลกากรที่มีขั้นตอนมากมาย ทำให้ผู้นำ

เข้าต้องเสียค่าเช่าโกดังเพิ่มขึ้น เป็นเหตุจูงใจให้นักธุรกิจยอมจ่ายเงินเพื่อให้สินค้าผ่านกระบวนการออกไปอย่างรวดเร็ว ส่วนปัญหาในการจัดเก็บและคืนภาษี มูลค่าเพิ่มที่มีการหลีกเลี่ยงและโกงการคืนภาษีเกิดจากระบบภาษีที่มีช่องโหว่ทั้งด้านการจัดเก็บและการคืนภาษีปริมาณงานที่มากเกินไปกว่าเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบได้ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2544, หน้า 89)

สังคิต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เกี่ยวกับเส้นแบ่งระหว่าง “สินน้ำใจ” กับคอร์รัปชัน เห็นว่าการที่ประชาชนส่วนหนึ่งยังไม่ชัดเจนในเรื่องหน้าที่ของข้าราชการในการให้บริการสาธารณะ ทำให้คนไทยและข้าราชการส่วนหนึ่งยอมรับการให้สินน้ำใจแก่ข้าราชการ กระบวนการต่อต้านคอร์รัปชันจึงฝ่ายประชาชนจึงไม่เข้มแข็ง ส่งผลให้คอร์รัปชันในวงราชการและการเมืองไทยคงอยู่ต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด นอกจากนี้ตัวระบบราชการเองก็เป็นต้นเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคอร์รัปชันในระบบราชการ การตั้งเงินเดือนต่ำแต่อนุญาตให้ข้าราชการใช้อำนาจหรือเวลาไปหาผลประโยชน์หรือรายได้เพิ่มเติมได้ การสร้างระบบอุปถัมภ์โดยข้าราชการ ผู้ใหญ่ต้องแสวงหารายได้พิเศษด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อเลี้ยงลูกน้องและสร้างเกราะคุ้มกันการตรวจสอบพฤติกรรมทุจริตของตน การที่ระบบราชการมีขั้นตอนมากมาย มีกฎระเบียบที่เข้มงวดและข้าราชการสามารถปกปิดข้อมูลการตัดสินใจของตนต่อสาธารณะได้ ทำให้ธุรกิจจำต้องใช้เงินหรือผลประโยชน์ “ซื้อความสะดวก” กับข้าราชการ ทั้งนี้ สังคิต และผาสุก ได้สรุปว่า การที่สังคมยกย่องวัตถุและคนร่ำรวย ความเห็นแก่ตัว โลกมากใช้ชีวิตฟุ้งเฟ้อของข้าราชการเป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดการทุจริตเช่นกัน แต่เชื่อว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาของระบบมากกว่าปัญหาเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลดังกล่าว ดังนั้น ถ้าตัวระบบราชการได้รับการแก้ไขปรับปรุงก็จะทำให้ปัญหาช่องทางการตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลดังกล่าวลดน้อยลงไปได้ (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2544, หน้า 3-8)

คณะอนุกรรมการสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ชี้ว่าสาเหตุที่ก่อให้เกิดคอร์รัปชันมี 5 ประการ คือ 1. เศรษฐกิจและค่าครองชีพที่สูงขึ้น 2. ระบบและวิถีทางการเมืองไม่อยู่ในระดับและมาตรฐานที่ถูกต้องและสมบูรณ์ 3. ระบบหรือระเบียบการบริหารทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติบกพร่อง 4. สังคม วัฒนธรรมและศีลธรรมของประชาชนเสื่อม และ 5. ตัวบทกฎหมายและวิธีการพิจารณาคดีไม่รัดกุม (สุกชัย ขาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

จำทูล กองสาร และคณะ สรุปว่าปัจจัยที่เสริมให้มีคอร์รัปชัน ได้แก่ (สุกชัย ขาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

1. กฎหมายและระเบียบวิธีพิจารณาคำเนนคดี ที่ให้ประโยชน์แก่จำเลยมาก เพราะต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ชัดแจ้งและคนไทยก็ไม่นิยมไปยุ่งกับการกระทำของผู้อื่นจึงหาพยานลำบาก นอกจากนั้นกฎหมายยังลงโทษทั้งผู้ให้และผู้รับ ทำให้เกิดการปกปิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน

นอกจากนั้นราษฎรที่รู้เห็นคอร์รัปชันก็เป็นโจทก์ฟ้องร้องมิได้เนื่องจากไม่ใช่ผู้เสียหาย ยิ่งกว่านั้นกระบวนการพิจารณาพิพากษายังยุ่งยากซับซ้อนจนกลายเป็นผลดีแก่ผู้ทุจริต

2. ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ มีช่องโหว่ให้แสวงหาประโยชน์ได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ขณะเดียวกันก็ขาดระบบตรวจสอบที่รัดกุม ขาดการบังคับบัญชาที่เด็ดขาด นอกจากนี้บางพื้นที่ยังไม่มีกฎหมายวินัยสับเปลี่ยนตำแหน่งทำให้ข้าราชการอยู่นานจนกลายเป็นผู้มีอิทธิพล เป็นต้น

3. สังคม วัฒนธรรมและศีลธรรม ที่เน้นแบบตะวันตกทำให้เกิดลัทธิวัตถุนิยม เมื่อชนวนขายให้เท่าเทียมคนอื่นไม่ได้ก็ต้องคอร์รัปชัน สังคมไทยเองก็นิยมชมชอบคนมีเงินมีทอง ผู้ใหญ่ก็มักเป็นตัวอย่างในทางไม่ดีไม่งามจนเด็กชินตา ฯลฯ

สมจิตต์ ห่องสำโรง ได้นำเสนอว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดคอร์รัปชันและสาเหตุสนับสนุนว่าได้แก่ (ศุภชัย ขาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

1. รายได้ของข้าราชการน้อยไม่ได้สัดส่วนกับค่าครองชีพเป็นสาเหตุใหญ่ที่สุดของคอร์รัปชันในวงราชการ ข้าราชการชั้นผู้น้อยเมื่อไม่พอก็ต้องหา ผลประโยชน์ หรือรายได้จากทางอื่นมาทดแทน
2. ความต้องการเงินเพื่อสนับสนุนอำนาจทางการเมือง
3. ความต้องการมีสถานะสูงในสังคม มีการอยู่ดีกินดี
4. ความอยู่รอดในชีวิตราชการ เพราะหากไม่คอร์รัปชันก็จะอยู่ไม่ได้
5. การขาดคุณสมบัติของข้าราชการ ปัจจุบันข้าราชการขาดความเมตตาปราณี เห็นอกเห็นใจกัน อยากได้ของผู้อื่นมาเป็นของตน มีกิเลส อยากรวย
6. คุณค่าทางสังคม ปัจจุบันคอร์รัปชันเล็ก ๆ น้อย ๆ สังคมเห็นว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ บางครั้งกลับเป็นเรื่องที่น่าสนใจผู้กระทำได้ด้วยซ้ำ หรือสนับสนุน ส่งเสริมให้ร่วมมือกับบุคคลดังกล่าวหรือคอร์รัปชันรายใหญ่ ก็ไม่มีผู้ใดสนใจ ปล่อยปละละเลยกันไป

อุทัย หิรัญโต ได้ให้ความเห็นว่ามูลเหตุของคอร์รัปชันมาจาก 7 ประการ (ศุภชัย ขาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

1. ความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ เพราะเงินเดือนน้อยไม่พอใช้จ่าย แต่มีข้าราชการผู้ใหญ่บางคนมีฐานะแล้วยังคอร์รัปชัน น่าจะเป็นเพราะกิเลสและมีโอกาส
2. ความบกพร่องของระบบบริหารราชการ มาจาก
 - 2.1 การให้ข้าราชการใช้ดุลพินิจมากและการให้อำนาจกึ่งตุลาการ เป็นที่มาของคอร์รัปชันเพราะสามารถที่จะตัดสิน “ผ่อนผัน” ได้
 - 2.2 ความล่าช้าของระบบราชการทำให้ประชาชนพร้อมหยิบยื่นสินน้ำใจให้

2.3 ระบบงานที่อยู่ในความควบคุมของข้าราชการและประชาชนไม่มีจิตสำนึกในการตรวจสอบ จึงเป็นการเปิดช่องให้มีคอร์รัปชัน

3. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องในสังคม โดยเฉพาะค่านิยมที่ยกย่องคนมีเงินและการชอบผู้มีอำนาจจึงต้องหาเงินเลี้ยงลูกน้องและสร้างเกียรติของตน อาจถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมของชาวเอเชียที่เน้นรับผิชอบต่อครอบครัวและเพื่อนฝูงก่อนประเทศชาติ

4. การมีอิทธิพลของนักการเมืองและความอ่อนแอของระบบการเมือง ทำให้คอร์รัปชันไม่ถูกเปิดเผย ขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็แทบหาผลประโยชน์และฝ่ายบริหารก็ควบคุมไม่ได้ ข้าราชการประจำถูกนักการเมืองก้าวก่ายอำนาจหน้าที่จึงไม่มีใครเป็นผู้ควบคุม

5. อิทธิพลของผู้หญิงโดยเฉพาะภริยา ซึ่งมีจุดประสงค์ 2 ประการ คือ สร้างความมั่งคั่งหรือแก้ไขปัญหเศรษฐกิจในครอบครัว

6. ความจำเป็นบีบบังคับให้เอาอย่าง เพราะถ้าไม่คอร์รัปชันหรือไม่ร่วมมือจะถูกรังเกียจ

7. ผู้บังคับบัญชาไม่กวัดจั้นหรือบกพร่องต่อหน้าที่ ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้โอกาสและบางครั้งก็ทำเสียเองหรือรู้เห็นเป็นใจ

นอกจากนี้ในอีกมุมมองหนึ่งของอุทัย หิรัญโต มองว่าคอร์รัปชันอาจมาจากแนวทางอีก 4 แนวทาง ได้แก่

1. แนวทางด้านองค์กร มีลักษณะของระบบราชการมากเกินไป ทำให้การบริการล่าช้า
 2. แนวทางด้านกฎหมาย กฎหมายไม่ให้อำนาจปราบปรามอย่างเพียงพอ และยังมีช่องโหว่
 3. แนวทางด้านพฤติกรรม คนไทยไม่รังเกียจการรับสินบน
 4. แนวทางด้านปรัชญา รัฐบาลไม่เอาจริงกับการปราบปรามคอร์รัปชัน
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้สรุปสาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการว่ามาจากสาเหตุทั้งหมด 7 ประการ คือ (สุภชัย ยาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

1. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการครองชีพ
2. สภาพแวดล้อมทางการเมือง
3. สภาพแวดล้อมทางสังคม
4. สภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม
5. การบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ
6. กฎหมายหรือระเบียบการมีช่องว่างหรือข้อบกพร่อง เปิดโอกาสให้ทุจริตได้
7. การมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด

เดวิด เจ กูลด์ และโฮเซ เอ อะมาโร เรย์ส (David J. Gould & Jose' A Amalo Ray) ได้ศึกษาบ่อเกิดคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ของคอร์รัปชันและผลของคอร์รัปชันในประเทศด้อยพัฒนา โดยได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดคอร์รัปชันว่ามีทั้งหมด 5 ปัจจัย ได้แก่ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

1. บทบาทของรัฐบาลในกระบวนการพัฒนาประเทศที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ด้าน ทำให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ ขณะเดียวกันกฎระเบียบก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วยและกลายเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการแก่ประชาชน จึงเป็นโอกาสของข้าราชการในการเรียกร้อยค่าตอบแทนจากกลุ่มเอกชนต่าง ๆ

2. การไร้เสถียรภาพทางการเมือง จะนำไปสู่สังคมที่ขาดซึ่งระเบียบวินัยและละเลยการปฏิบัติตามระเบียบ เมื่อมีเอกชนผู้ซึ่งต้องการเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทางราชการยื่นสิ่งตอบแทนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐนั้นก็พร้อมจะรับไว้

3. สภาพเศรษฐกิจและสังคม เช่น การว่างงาน ความยากจน ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์และระบบการพึ่งพาอาศัย สำคัญคือสามารถเฉพาะคอร์รัปชันให้เกิดขึ้นในที่ ๆ ยังไม่เคยมีได้

4. ปัจจัยทางวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ใกล้ชิดส่วนตัวเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

5. สภาพการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจเคร่งครัดรวมอยู่ที่ส่วนกลางมากเกินไปจนเกิดความล่าช้า ผู้ที่มาติดต่อจึงยอมมอบค่าตอบแทนแก่ข้าราชการเพื่อลดระยะเวลา การขาดระบบและบุคลากรในการติดตามและควบคุมการปฏิบัติราชการที่มีประสิทธิภาพ

อรรถัย กักผล ได้อธิบายถึงสาเหตุของคอร์รัปชันว่า สามารถอธิบายได้เป็น 3 แนวทางดังนี้ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

1. แนวทางแบบประเพณีนิยมดั้งเดิม จะพิจารณาคอร์รัปชันเป็นเรื่องของศีลธรรม โดยมองว่าคนเราตามธรรมชาตินั้นเลวร้ายเต็มไปด้วยบาป เขาจะพยายามหาโอกาสทำอำนาจและอิทธิพลที่ได้รับมาแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเอง

2. แนวทางแบบความคิดแก้ไข พิจารณาว่าคอร์รัปชันเป็นการเบี่ยงเบนไปจากพฤติกรรมที่ได้รับการยอมรับโดยอ้อมมาจากวัฒนธรรมดั้งเดิมในสังคม ความไร้ประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจและการเมือง

3. แนวทางแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง แนวทางนี้เชื่อว่าบุคคลที่ร่วมในคอร์รัปชันก็ต่อเมื่อพวกเขามีผลประโยชน์จากการกระทำนั้น โดยมีสาเหตุหลักมาจากการมีโอกาสดูแลสิ่งของใจ

ทำให้เข้าร่วม ได้แก่ การที่มีกฎระเบียบข้อบังคับมากเกินไป และการมอบสิทธิ (Discretion) ทาง การบริหารแก่ข้าราชการ

โรเบิร์ต คิตการ์ด (Robert Klitgaard) ได้เสนอสมการเพื่ออธิบายถึงสาเหตุที่มาแห่งคอร์รัปชันว่า ประกอบไปด้วย 3 ปัจจัย คือ 1. การรวมอำนาจ 2. โอกาสการใช้ดุลยพินิจมาก และ 3. ระดับความโปร่งใสในน้อย ดังนี้ (สุภชัย ขาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

$$C (\text{Corruption}) = M (\text{Monopoly}) + D (\text{Discretion}) - A (\text{Accountability})$$

ในทางกลับกันก็เป็นการเสนอว่า หากต้องการลดคอร์รัปชันต้องลดการผูกขาดทางอำนาจและความโปร่งใสให้เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันก็ต้องลดโอกาสในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ลงด้วย

ปิเอเตอร์ บ็อตเตลลิเอ (Pieter Botterlier) ได้กล่าวไว้ในเอกสาร Corruption and Development ว่าสาเหตุที่ทำให้ข้าราชการไม่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่และกระทำคอร์รัปชัน เนื่องจากสาเหตุ 6 ประการ (สุภชัย ขาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

1. ค่าตอบแทนภาครัฐต่ำเกินไป
 2. ระบบการเลื่อนตำแหน่งไม่ขึ้นกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน
 3. ระบบงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ
 4. หน่วยงานขาดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน
 5. ผู้บังคับบัญชาไม่เป็นตัวอย่างที่ดี
 6. ระบบความสัมพันธ์ของเจ้านาย-ลูกน้องที่สามารถแบ่งปันผลประโยชน์กันได้
- นอกจากนั้น ปิเอเตอร์ บ็อตเตลลิเอ ยังบอกว่าสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ยังต้องพิจารณาถึงวัฒนธรรมของแต่ละสังคมด้วย

เอกสาร Helping Countries Reduce Corruption ระบุว่า คอร์รัปชันจะเกิดขึ้นเมื่อ 1. ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานลดลง 2. นโยบายด้านเศรษฐกิจไม่ตอบสนองสภาพความเป็นจริงของสังคม 3. ระดับการศึกษาของประชาชนต่ำ 4. ประชาสังคมอ่อนแอ 5. หน่วยงานขาดความโปร่งใส (สุภชัย ขาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

เอกสาร Anti-Corruption NetWork for Transition Economics ได้เสนอสาเหตุหลักของคอร์รัปชันมี 6 ประการ โดยดัดแปลงมาจากเอกสาร USAID Handbook for Fighting Corruption ดังนี้ (สุภชัย ขาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

1. การมีอำนาจที่กว้างขวางเกินไป (Wide Authority)
2. ความโปร่งใสในระบบราชการยังมีน้อย (Limited Accountability)
3. ระบบการจูงใจที่ไม่ตอบสนองความเป็นจริง (Wrong Incentives)

4. หน่วยงานอ่อนแอ (Weak Institutions)
5. ประชาสังคมยังขาดความเข้มแข็ง (Underdeveloped Civil Society)
6. ทักษะคติที่ต่อต้านระบบสังคม (Anti-System Attitudes)

สุขุม นวพันธ์ และชัยชนะ อิงคะวัต ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุของคอร์รัปชันในบทความเรื่อง “คอร์รัปชัน...สิ่งเลวร้ายในสังคมไทยที่จะต้องช่วยกันแก้ไข” ว่ามี 2 ประการ ประการแรก คือ รายได้น้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพในสังคมเงินตรา แต่มีการผูกขาดอำนาจ และมีช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ที่มีพึงได้ จึงทำให้เกิดคอร์รัปชันที่สามารถเห็นได้ในชีวิตประจำวัน และพฤติกรรมความสัมพันธ์ของประโยชน์ร่วมกันดังกล่าวเป็นที่พึงพอใจของทั้งผู้ให้และผู้รับจนเกิดเป็นความเคยชินและกลายเป็นที่ยอมรับในสังคมไทยไปโดยปริยาย อันนำไปสู่สาเหตุประการที่สองคือ ความเสี่ยงทางจริยธรรมที่ไม่ได้สัมพันธ์กับสภาพทางเศรษฐกิจ (สุกัญชัย ยาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

ปิ่นดา ราซุฮา (Punca Rasuah) มองว่าคอร์รัปชันมีสาเหตุมาจาก 3 ประการ คือ (สุกัญชัย ยาวะประภาส, 2544, หน้า 4-8)

1. การใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้อง
2. การขาดระบบควบคุมตรวจสอบ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ
 - 2.1 การขาดการควบคุมตนเอง ซึ่งอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ขาดความยึดมั่นในศีลธรรม ต้องการชีวิตที่หรูหรา ทุ่มเทเพื่อ ต้องการความร่ำรวยและตำแหน่งหน้าที่การงาน มีความประพฤติดื้อให้เกิดคอร์รัปชัน เช่น เล่นการพนัน ใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย ขาดความเข้าใจในระบบ และวิธีการทำงานของหน่วยงาน
 - 2.2 ความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายในหน่วยงานซึ่งอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ขาดความเข้มแข็งในการบังคับบัญชาและติดตามการปฏิบัติงาน เกิดการบริการที่ล่าช้า ขาดความโปร่งใส ใช้ดุลพินิจที่มากเกินไปและขาดการควบคุม ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับคำแนะนำเรื่องระบบงานและการตัดสินใจ ไม่มีช่องทางในการรับฟังและติดตามคำร้องเรียนของผู้รับบริการ ไม่มีการเผยแพร่ถึงบริการของหน่วยงานให้เป็นที่ทราบทั่วกัน
3. การมีโอกาสในคอร์รัปชัน มีสาเหตุมาจาก
 - 3.1 การมีงบประมาณเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากจำนวนโครงการพัฒนาต่างๆเพิ่มขึ้น
 - 3.2 ความอ่อนแอของระบบและวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน
 - 3.3 ความอ่อนแอในเรื่องการตรวจสอบ
 - 3.4 วัฒนธรรมและประเพณีในเรื่องการมอบของขวัญ
 - 3.5 สังคมที่คนส่วนใหญ่ไม่รู้หนังสือ

ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ (2544, หน้า 4-1) ได้ศึกษาถึงสาเหตุของคอร์รัปชัน โดยมองว่าคอร์รัปชันมีสาเหตุมาจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยภายในคือ ตัวข้าราชการ และปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งเมื่อได้สอบถามจากข้าราชการ ระดับ 4 ถึง 11 จากทุกสายงานและทุกหน่วยงานหลักของประเทศ พบว่า

1. ปัจจัยภายในข้าราชการ

ตัวข้าราชการเองต่างเห็นว่าการรับราชการดีกว่าเอกชน ตนเองมีความซื่อสัตย์และทุ่มเท เวลาให้ราชการตลอดจนมีหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันและสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการ ขณะเดียวกันข้าราชการสนใจที่จะมุ่งทำงานเพื่อความก้าวหน้าในอาชีพมากกว่าประสิทธิภาพและ หากมีโอกาสจะได้ประโยชน์ ข้าราชการกลุ่มหนึ่งจะมีแนวโน้มที่จะละเมิดกฎหมาย หมายความว่า โอกาสในการเกิดคอร์รัปชันอาจเกิดขึ้นได้ โดยหากเปรียบเทียบเป็นประจุ โดยให้ประจุบวก (+) หมายถึง เอื้อต่อการเกิดคอร์รัปชันและประจุลบ (-) หมายถึง ไม่เอื้อต่อการเกิดคอร์รัปชัน ประจุเป็น (+/-) หมายถึง ข้าราชการเองโดยพื้นฐานแล้วไม่คิดที่จะคอร์รัปชัน หากขึ้นอยู่กับโอกาสว่าจะได้ประโยชน์หรือไม่

2. ปัจจัยภายนอกข้าราชการ

การศึกษานี้ได้แบ่งปัจจัยภายนอกออกเป็น 6 ประเด็น คือ 1. ระบบค่าตอบแทน 2. ระบบการบริหารงานของหน่วยงาน 3. ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน 4. กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ 5. ระบบการตรวจสอบติดตาม 6. สาเหตุอื่น ๆ ได้แก่ วัฒนธรรมแบบ ไทย ๆ ซึ่งสามารถสรุปว่าแต่ละปัจจัยมีส่วนสนับสนุนให้เกิดคอร์รัปชัน ดังนี้

2.1 ระบบค่าตอบแทน ไม่เป็นปัญหาในความเห็นของข้าราชการและไม่น่าจะเป็น สาเหตุหลักของคอร์รัปชัน เนื่องจากข้าราชการส่วนใหญ่ค่อนข้างพอใจต่อค่าตอบแทนที่ได้รับ ประจุของระบบค่าตอบแทนจะมีค่าเป็น (-)

2.2 ระบบการบริหารของหน่วยงาน โดยภาพรวมข้าราชการเห็นว่าระบบบริหารงาน ของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ โอกาสที่จะสนับสนุนให้เกิดคอร์รัปชันจึงมีน้อย ประจุสำหรับระบบ การบริหารของหน่วยงานจึงมีค่าเป็น (-)

2.3 ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ข้าราชการเห็นว่าระบบการประเมินผล การปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนมีประสิทธิภาพ แต่มีเรื่องการเมืองและระบบพวกพ้องเข้ามา เกี่ยวข้อง ประจุที่ได้รับ คือ (+/-)

2.4 กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ พบว่าทั้งกฎระเบียบที่จำเป็น ต่อการส่งมอบบริการ มาตรฐานการให้บริการแก่ประชาชนและกฎระเบียบที่กำหนดกรอบ การปฏิบัติงานด้านการบริการล้วนมีความเหมาะสม แต่การเมืองมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานตาม

ระเบียบและการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงาน ดังนั้น เฉพาะกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ไม่ได้เป็นต้นเหตุให้เกิดคอร์รัปชัน หากแต่การเมืองเข้ามามีส่วนทำให้เกิดการเบี่ยงเบนจากวิถึปฏิบัติ และนำไปสู่คอร์รัปชันได้ ประจวบเท่ากับ (+/-)

2.5 ระบบการตรวจสอบติดตาม ข้าราชการยืนยันว่าระบบการตรวจสอบติดตามของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ ประจวบที่ได้จะเท่ากับ (-) เพราะไม่เอื้อต่อคอร์รัปชัน

2.6 สาเหตุอื่น ๆ ได้แก่ วัฒนธรรมแบบไทย ๆ ข้าราชการเห็นว่ามีส่วนส่งเสริมให้เกิดคอร์รัปชัน ประจวบที่ได้เท่ากับ (+)

เมื่อนำปัจจัย 2 ปัจจัยมาประกอบกันเป็นแผนภาพพร้อมกับให้ประจวบในการก่อให้เกิดคอร์รัปชันจะปรากฏดังภาพ



ภาพที่ 4 สาเหตุการเกิดคอร์รัปชันในวงราชการไทย (สุภชัย ยาวะประภาส และคณะ, 2544)

จากภาพจะเห็นได้ว่า คอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเป็นผลจาก “ตัวข้าราชการ” เป็นหลัก เนื่องจากปัจจัยภายนอกเป็นเพียงสิ่งเร้า (Stimuli) หากข้าราชการไม่ตอบสนอง คอร์รัปชันก็ไม่เกิดขึ้น ยิ่งกว่านั้น “สิ่งเร้า” ทั้ง 6 ปัจจัยมีเพียง 2 ปัจจัย คือ วัฒนธรรมไทยและการเมืองที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการใช้กฎหมายและดุลยพินิจเท่านั้นที่เอื้อต่อคอร์รัปชัน ดังนั้น จึงสะท้อนต่อไปว่าวิธีการแก้ไขคอร์รัปชันต้องให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกที่ดีแก่ข้าราชการไม่ให้เห็นแก่ประโยชน์อันมิควรได้ ขณะเดียวกันก็ต้องปรับปัจจัยภายนอกให้เป็นสิ่งเร้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันด้วย

อุดม รัฐอมฤต (2544, หน้า 17-19) ได้จำแนกสาเหตุของการทุจริตในระบบราชการ ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ สาเหตุทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง กับสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ดังนี้

1. สาเหตุด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญต่อการทุจริต ได้แก่ ค่านิยมของสังคม วัฒนธรรมและประเพณี โดยเฉพาะสังคมที่นิยมการบริโภคนิยม สังคมที่นิยมยกย่องคนมีเงินและผู้มีอำนาจ ทำให้การแข่งขันในการบริโภคและการแสวงหาตำแหน่งและอำนาจโดยมิได้คำนึงถึงวิธีการว่าจะถูกจะผิด อย่างไรหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะทางสังคมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรที่มีความแตกต่างกันมากในเรื่องระดับการศึกษา ประชาชนที่มีการศึกษาไม่สูงเมื่อเทียบกับข้าราชการ ทำให้การเข้ามาติดต่อราชการตกอยู่ในฐานะที่ต้องพึ่งพิง อยู่ในฐานะผู้อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครองที่ต้องเอาใจผู้ที่มีอำนาจในลักษณะขอรับทราบหรือประจบประแจง แทนที่จะเป็นการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้บริการตามสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ นอกจากนี้ในค่านิยมของสังคมที่คิดว่าตำแหน่งในราชการเป็นสมบัติส่วนบุคคล และเป็นสิ่งที่เสริมฐานะทางสังคมของบุคคลให้เหนือกว่าราษฎรทั่วไป ก็เป็นสาเหตุที่สำคัญของการทุจริตในระบบราชการ การตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งมีส่วนช่วยเหลือบุคคลบางคนมักถูกมองว่าเป็นการให้คนส่วนตัว ไม่ใช่เป็นเพียงผลของความสัมพันธ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกันกับที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะเห็นว่าตนมีอำนาจดุลพินิจเหนือการตัดสินใจนั้น ๆ ไปในทางเป็นคุณหรือเป็นโทษกับใครที่ตนต้องการก็ได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมักถูกพิจารณาว่าเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ธรรมเนียมในการให้ของขวัญกับการให้สินบนเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจะเป็นสิ่งที่มีอยู่ในสังคมเช่นนี้เสมอ และในหลายกรณีแยกออกจากกันได้ยาก ในระบบงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีรายได้ต่ำและต้องการรายได้เพิ่มเติมให้พอต่อการดำรงตนในสังคม ตำแหน่งหน้าที่จึงกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ตามธรรมเนียมปฏิบัติ การให้สินน้ำใจหรือสินบนจึงเป็นเสมือนค่าธรรมเนียมที่ช่วยให้งานบริการสาธารณะดำเนินไปได้

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในระบบงานของรัฐ ในสถานการณ์ที่รัฐบาลมีบทบาทความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอย่างมากในกลไกทางเศรษฐกิจ ภารกิจของรัฐทำให้รัฐเป็นแหล่งทรัพย์สินที่จะต้องมีการรวบรวมจัดเก็บและใช้จ่ายเพื่อการบริหารสาธารณะ รวมถึงเป็นแหล่งสิทธิพิเศษทั้งหลาย เพราะมีการใช้อำนาจรัฐในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเมืองและการบริหาร ซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนที่มีประโยชน์ในเรื่องนั้น ๆ แตกต่างกันไป อาทิ เช่น ผู้ประกอบธุรกิจอาจต้องเผชิญกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับของรัฐที่มีความซับซ้อนหรือ

ปัญหาความไม่แน่นอนในการได้รับประโยชน์จากรัฐตามที่ตนประสงค์ จึงย่อมเป็นเรื่องง่ายต่อการที่ผู้ประกอบการธุรกิจจะใช้วิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือใช้ทรัพย์สินเงินทองเป็นเครื่องมือเพื่อให้ผู้มีตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องตัดสินใจไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ให้ประโยชน์หรือทรัพย์สินแทนแทนที่จะปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายบ้านเมือง โดยเฉพาะสิทธิพิเศษในธุรกิจที่มีผลประโยชน์มูลค่ามหาศาล การทุจริตในระบบราชการย่อมมีโอกาสเกิดได้มากขึ้น

สาเหตุทางการเมืองก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งของการเกิดทุจริตในระบบงานของรัฐ เจมส์ ซี. สก็อต ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุเช่นนี้ด้วยการวิเคราะห์โครงสร้างทางการเมืองในระบบ “พวก” (Clique) หรือระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship) ที่เป็นอยู่ในความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทย ความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เอื้อต่อการทุจริตในระบบงานของรัฐเนื่องจากเป็นสิ่งที่มิได้อยู่และได้ถูกใช้เป็นฐานในการแข่งขันทางการเมืองเพื่อยึดเหนี่ยวอำนาจในการบริหารงานของรัฐไว้กับกลุ่มการเมืองของฝ่ายนั้น ๆ

2. สาเหตุที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ในการศึกษาระบบราชการในภูมิภาคเอเชีย กันนาร์ เมียร์ดาล ได้พบว่าในประเทศที่เป็นสังคมพหุนิยม ผู้คนมีพื้นเพที่แตกต่างกันมีความผูกพันต่อกลุ่มและสถาบันแตกต่างกัน และมีความรู้สึกเป็นคนร่วมสังคมเดียวกันน้อยมากในสภาวะดังกล่าว กฎหมายได้กลายเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้เกิดสำนึกและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การทุจริตในระบบราชการที่แพร่ระบาดเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงรัฐบาลที่อ่อนแอ เพราะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (อุดม รัฐอมฤต, 2544, หน้า 17-19)

อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในรัฐสมัยใหม่มีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมาย และเมื่อเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายก็มีโอกาสที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องในหลายกรณี ข้อกำหนดเหล่านั้นทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณากระทำการต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ไปตามที่เห็นว่าถูกต้อง และถ้ากฎหมายนั้น ๆ ไม่รัดกุมก็เป็นช่องทางให้มีการใช้ดุลพินิจไปในทางมิชอบได้โดยง่ายขึ้น แต่ถึงแม้จะมีกฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตามก็จะต้องมีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่เพียงพอและเหมาะสมกับงานของรัฐนั้น

ชำนาญ ปริบาล (2546, หน้า 35) ได้ศึกษาถึงสาเหตุของการสมยอมเสนอราคา พบว่ามีสาเหตุที่ทำให้เกิดการฉ้อโกงรัฐที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1. เกิดจากหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของทางราชการที่ไม่รัดกุมเพียงพอ
2. เกิดจากผู้เสนอราคาร่วมตกลงกันทำการฉ้อโกงรัฐ
3. เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหย่อนยานไม่จริงจังในการปฏิบัติงานและมี

เจตนาทุจริต โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานไม่เข้มงวดกวดขันหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเสียเองในฐานะตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

4. เกิดจากนักการเมืองทุกระดับเข้าแทรกแซง เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

จากสาเหตุที่มีผู้เสนอว่าเป็นปัจจัยหรือมูลเหตุอันนำไปสู่พฤติกรรมกรรมการทุจริต สามารถสรุปได้ว่า หากยึดหลักที่ตัวมนุษย์ผู้กระทำเป็นหลัก ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมกรรมการทุจริต แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

4.1 ปัจจัยส่วนบุคคล เป็นพฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการที่มีความเคยชินกับการที่จะได้ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” ประกอบกับการขาดอุดมการณ์ ขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม

4.2 ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย

4.2.1 เศรษฐกิจ หมายถึง รายได้ของข้าราชการน้อยหรือต่ำมากไม่ได้สัดส่วนกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ตำแหน่งสูง แต่รายได้น้อย ไม่สามารถรักษาสถานภาพทางสังคมของตนเองได้ การเติบโตของระบบทุนนิยมที่เน้นการบริโภค สร้างนิสัยการอยากได้ อยากมี

4.2.2 สังคม ค่านิยมของสังคมที่ยกย่องคนมีเงิน คนร่ำรวย อยากเลียนแบบอย่าง ที่คนรวยกระทำ มีการเปรียบเทียบฐานะความเป็นอยู่ของตนกับคนอาชีพอื่น ทำให้เกิดความทะเยอทะยาน อยากมีอยากได้เหมือนคนอื่น การสร้างระบบอุปถัมภ์โดยข้าราชการผู้ใหญ่ต้องการรายได้พิเศษด้วยการใช้อำนาจรัฐบังหลวงเพื่อเลี้ยงลูกน้องและสร้างเกราะคุ้มกันการตรวจสอบ พฤติกรรมการทุจริตของตน ค่านิยมในสังคมรู้จักชั่วดื้อรอดเป็นยอดดี

4.2.3 วัฒนธรรม ประเพณีปฏิบัติของข้าราชการที่มีการแนะนำคำสั่งสอนกันอย่างไม่เป็นทางการ การตั้งเงินเดือนต่ำแต่อนุญาตให้ข้าราชการใช้อำนาจหรือเวลาไปหาผลประโยชน์หรือรายได้เพิ่มเติมได้ การนิยมจ่ายเงินของนักธุรกิจให้กับข้าราชการที่ต้องการความสะดวกรวดเร็วหรือการบริการที่ดีกว่าด้วยการลดต้นทุนที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ

4.2.4 การเมือง การคอร์รัปชันของข้าราชการแยกไม่ออกจากระบบการเมือง การร่วมมือของคนสองกลุ่ม อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่ม ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น การยึดโยงอย่างแน่นหนาระหว่างข้าราชการระดับต่าง ๆ มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างคนในกลุ่มอย่างลงตัว มีการปกปิดการกระทำผิดอย่างแนบเนียน

4.2.5 ระบบราชการ การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ความบกพร่องในการบริหารงานเปิดโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชัน การใช้ดุลพินิจมากและการผูกขาดอำนาจ ระบบที่มีกฎเกณฑ์มากเกินไป ขั้นตอนของระเบียบราชการมีมากเกินไป การตกอยู่ใต้อาณาเขตล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตมีทางเป็นไปได้ที่ผู้นั้นจะทำการทุจริตด้วย ข้าราชการใหม่ ๆ ไม่สามารถรักษา

ความดีไว้ได้ เพราะถูกข้าราชการเก่าเข้าครอบงำ การรวมอำนาจ ระบบราชการมีลักษณะที่รวมศูนย์ ทำให้ไม่มีระบบตรวจสอบที่เป็นจริงและมีประสิทธิภาพ การมีตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะอำนาจต่อการกระทำผิด การที่ข้าราชการผู้ใหญ่คอร์รัปชันให้เห็นเป็นตัวอย่างแล้วไม่ถูกลงโทษ

4.2.6 กฎหมายและระเบียบ กฎหมายมี “ช่องโหว่” ที่ทำให้คอร์รัปชันแทรกตัวอยู่ได้ ความเชื่อที่ว่า “บุคคลยังบริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง” ราษฎรที่รู้เห็นคอร์รัปชันก็เป็นโจทก์ฟ้องร้องมิได้เนื่องจากไม่ใช่ผู้เสียหาย ยิ่งกว่านั้นกระบวนการพิจารณาพิพากษายังยุ่งยากซับซ้อนจนกลายเป็นผลดีแก่ผู้ทุจริต ขั้นตอนทางกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติยุ่งยากซับซ้อน มีขั้นตอนมาก ทำให้กระบวนการยุติธรรมมีเส้นทางที่ยาวเกินไป ใช้เวลามากในการพิจารณาคดี ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวกฎหมาย

4.2.7 การตรวจสอบ ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็ง ประชาชนส่วนหนึ่งยังไม่ชัดเจนในเรื่องหน้าที่ของข้าราชการในการให้บริการสาธารณะ กระบวนการต่อต้านคอร์รัปชันจากฝ่ายประชาชนจึงไม่เข้มแข็ง การขาดการควบคุมตรวจสอบ ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือกำกับดูแลอย่างจริงจัง การเรียนรู้และเลียนแบบจากข้าราชการที่กระทำแล้วถือว่าไม่ผิดกฎหมาย คือ “จะจับก็ไม่ได้ สอบสวนก็ไม่ได้” การเลียนแบบการกินตามน้ำ

4.2.8 สาเหตุอื่น ๆ เช่น อิทธิพลของภรรยาหรือผู้หญิง เนื่องจากเป็นผู้ใกล้ชิดสามี อันเป็นตัวละครสำคัญที่สนับสนุนและส่งเสริมให้สามีของตนทำการคอร์รัปชันเพื่อความเป็นอยู่ของครอบครัว การพนันก็ทำให้ข้าราชการที่เสียพนันมีแนวโน้มจะคอร์รัปชันมากขึ้น

เฟรด ดับบลิว ริกส์ (Fred W. Riggs, 1966, pp. 243-245) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ตำแหน่งราชการระดับสูงของไทย ไม่เพียงแต่ให้ผลตอบแทนผู้ดำรงตำแหน่งในรูปของอำนาจและเกียรติยศชื่อเสียงเท่านั้น แต่ยังให้ผลตอบแทนทางทรัพย์สินอย่างดียิ่งอีกด้วย ผู้ที่เริ่มต้นเข้าดำรงตำแหน่งราชการอาจมีฐานะทางการเงินเพียงพอมิพอกิน แต่เมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งระดับสูงแล้วมักจะมีฐานะร่ำรวยอย่างผิดปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งสูงสุดทางด้านบริหารของรัฐในกรณีเป็นปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีก็จะมีช่องทางแสวงหาประโยชน์ได้มากที่สุด

จากแนวความคิด ทฤษฎี และผลการวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานจำนวนมากที่พอจะสรุปถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันได้ 2 ประการคือ สาเหตุเกิดขึ้นจากภายในตัวบุคคลของผู้กระทำ และจากสภาพแวดล้อมภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม

ในด้านสาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายในของผู้กระทำ สุทธิ อากาศฤกษ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. กล่าวถึงสาเหตุที่เกิดคอร์รัปชันว่า ทางด้านตัวผู้กระทำเองจะต้องไตร่ตรองถึงองค์ประกอบต่าง ๆ 4 ประการคือ (สุทธิ อากาศฤกษ์, 2524, หน้า 6)

1. โอกาส (Opportunity) โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนจะต้องมีความกลัวและความระแวงนานาประการ การกระทำใดก็ตามปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจ หรือเชื่อใจว่ามีช่องว่างที่จะกระทำได้ ในกรณีคอร์รัปชันก็เช่นเดียวกัน ตามปกติจะไม่กระทำการคอร์รัปชันจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่า เมื่อกระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้คอร์รัปชันได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะทำการคอร์รัปชันก็จะมีโอกาสได้มากขึ้น

2. สิ่งจูงใจ (Influence) เมื่อมีโอกาสแล้วก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไปเมื่อกระทำการคอร์รัปชัน

3. การเสี่ยงภัย (Risk) ต้องพิจารณาอีกต่อไปว่า หากกระทำไปแล้วผลที่ได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่ หากกรณีถูกตรวจพบถูกจับได้

4. ความซื่อสัตย์ (Truthful) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ หากข้าราชการ พนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้จะมีโอกาสน้อยจะไม่พึงปรารถนากระทำการคอร์รัปชันเป็นแน่ และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นกิเลสมิให้ปรารถนาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีขอบ สำหรับผู้ที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตแล้วเป็นเรื่องที่ป้องกันและปราบปรามได้ยาก

ส่วนในด้านสาเหตุมาจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุภายในทั้งเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจ และความซื่อสัตย์สุจริต โดยอาจจะสรุปได้ 8 ประการ ดังนี้ (กมล สกตเดชา, 2525, หน้า 32)

1. มูลเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ

สืบเนื่องมาจากรายได้ไม่ได้สัดส่วนกับการครองชีพ รายได้เป็นมูลเหตุให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันสาเหตุอย่างหนึ่ง เนื่องจากสภาพสังคมไทยทุกสมัยมีปัญหาด้านความแตกต่างในฐานะของบุคคล การดิ้นรนต่อสู้จึงไม่มีขอบเขตว่าสุจริตหรือทุจริต รายรับของข้าราชการไทยโดยเฉพาะข้าราชการระดับล่างต่ำมาก ขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อย ๆ ข้าราชการต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัว ประกอบกับนักธุรกิจมักตัดความรำคาญจนกลายเป็นธรรมเนียมว่าเวลาไปติดต่อกับราชการต้องมีสินบนไปให้ การเกิดโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐจำนวนมากเป็นการทำให้ข้าราชการและพ่อค้านักธุรกิจร่วมมือกันหาผลประโยชน์ รวมทั้งเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมาก แต่ทรัพยากรของชาติมีจำกัด จึงได้มีบุคคลวิ่งเต้นกันมาก และก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นในวงราชการ (สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509, หน้า 28-31) อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการหลายท่านไม่เห็นด้วยกับความคิดนี้โดยเห็นว่าไม่เป็นจริงเสมอไป กล่าวคือยังมีผู้ที่ยากจนอีกจำนวนไม่น้อยที่บำเพ็ญตน

น่านับถือ แม้จะยากจนก็อยู่ตามประสาจน ตรงกันข้ามกับคนมั่งมีบางคนกลับทำการคอร์รัปชันอย่างปราศจากความอับอาย (ชานินทร์ กรัยวิเชียร, 2510, หน้า 4)

2. มูลเหตุทางด้านการเมือง สภาวิจัยแห่งชาติได้ทำการวิจัยและเห็นว่า การเมืองเป็นสาเหตุหนึ่งของการคอร์รัปชัน (สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509, หน้า 28-31) ดังนี้

2.1 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้เกิดนักการเมือง นักการเมืองหลายคนใช้อำนาจในทางแสวงหาประโยชน์ก่อให้เกิดการทุจริตในวงราชการอย่างกว้างขวาง

2.2 ระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันแสวงหาผลประโยชน์ กลายเป็นการหากินแบบเป็นกลุ่ม

2.3 มีการประมูลตัวนักการเมืองพรรคอื่นที่ทำตัวดี หรือเป็นนักพูด จนมีคำพูดเปรียบเทียบในครั้งหนึ่งว่าถ้ามีเงินก็ลงซื้อนักการเมืองได้เกือบทั้งสภาและสามารถเป็นรัฐบาลได้ตลอดกาล

เกริกไกร จิระแพทย์ (2520, หน้า 63-65) กล่าวถึงการเมืองที่มีผลต่อการคอร์รัปชันไว้ว่า ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์การได้มาซึ่งอำนาจ ไม่ได้เป็นไปตามทำนองคลองธรรม เรียกว่าการเมืองไม่มีเสถียรภาพ ทำให้นักการเมืองเกิดทัศนคติต้องคอร์รัปชันเพื่อถอนทุนค่าใช้จ่ายเลือกตั้ง การไม่มีเงินช่วยเหลือสนับสนุนการเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองที่ซื้อสัตย์สุจริตต้องเลือกที่จะกลายเป็นคนยากจนหรือทิ้งเวทีการเมืองไป แต่นักการเมืองที่ไม่สุจริตก็เข้าหาการคอร์รัปชัน และเนื่องจากต้องใช้เงินหาเสียงมากผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องหาความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งการที่กลุ่มต่าง ๆ ที่มีเงินมากหาได้ยาก จึงเปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่ร่ำรวยเข้ามาทำหน้าที่ แทนกลุ่มต่าง ๆ นักธุรกิจชั้นสูงสร้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารประเทศและผู้แทนราษฎรโดยอาศัยเงินเป็นสินน้ำใจมากที่สุด

3. มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม การพิจารณามูลเหตุของการคอร์รัปชัน จะต้องมีการนำธรรมเนียมของสังคมมาพิจารณาด้วย เช่น มีการเปรียบเทียบว่า ในประเทศแอฟริกา มีการคอร์รัปชันมากกว่าประเทศเคนยาก็เพราะชาวแอฟริกาอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เห็นการคอร์รัปชัน เป็นสิ่งธรรมดาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันอย่างหนึ่ง ไม่ถือว่าการคอร์รัปชันเป็นสิ่งชั่วร้าย ในปี พ.ศ. 2514 รัฐมนตรีของมาเลเซียคนหนึ่งถูกจับได้ว่ารับสินบน แทนที่ประชาชนจะรู้สึกรังเกียจกลับแสดงความสงสาร และเห็นใจให้รัฐมนตรีผู้นั้นทำได้ไม่แนบเนียนพอ เป็นต้น

สังคมไทยแต่เดิมมีคุณลักษณะ ที่แสดงความเป็นปฏิกิริยาต่อการทุจริตในวงราชการอย่างมาก แต่ในปัจจุบันความนิยมในวัตถุมีอิทธิพลสูงมากขึ้น คุณธรรมของคนลดน้อยลงตามลำดับจากจิตใจประชาชน มีการเอาแบบอย่างกันในทางสังคมที่กินอยู่ฟุ่มเฟือย และไม่ถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่น่าอับอายหรือเสียหาย ถ้ามีเงินสังคมไทยทุกแห่งถือว่าเงินเท่านั้นสำคัญที่สุด

ในสังคมยุคนี้ยังโง่งมยังมีเกียรติมีศรัทธาพรคพวกมาก (สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509, หน้า 41) และเนื่องจากสังคมไทยยังฝังแน่นอยู่ในระบบ "เจ้าขุนมูลนาย" ราษฎรกลัวเกรงข้าราชการและผู้มียศศักดิ์สูงแม้ราษฎรจะรู้ว่าข้าราชการคนนี้ทุจริตก็ยังไม่เกรงกลัว (สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509, หน้า 42) นอกจากนี้การที่ประชาชนขาดความรู้ ไม่ทราบวิธีที่จะติดต่อเจ้าพนักงาน จึงเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ถือโอกาสจากความโง่งมเลาเบาปัญญาเรียกเอาเงินทองอยู่เสมอ (เกริกไกร จิระแพทย์, 2520, หน้า 67) และการกระทบระหว่างชนบธรรมเนียมดั้งเดิมกับวิธีการปกครองแบบใหม่ก็ทำให้เกิดการคอร์รัปชันได้ โดยประเพณีของไทยที่ต้องให้ของขวัญแก่ผู้มีบุญคุณ หรือทำประโยชน์ให้ก็นำไปสู่การคอร์รัปชัน แต่ก่อนมีการให้ของขวัญอย่างเดียว แต่ปัจจุบันเมื่อเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองขึ้นก็มีการให้เงินด้วย เคยมีการทำการสำรวจความคิดเห็นเรื่อง การรับของสมนาคุณที่ตนทำประโยชน์ให้จากการทำตามหน้าที่ตามปกติ ผลการสำรวจปรากฏว่าคนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นของธรรมดาและไม่ถือว่าผิด และประชาชนให้การยอมรับในพฤติกรรมนี้มากกว่าข้าราชการ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2520, หน้า 360)

4. มูลเหตุจากการบริหารงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ

สุธี อาภาศฤกษ์ (2524, หน้า 65) กล่าวว่าการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพหมายถึงการปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวมผู้ใต้ปกครองและผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต ซึ่งเห็นได้บ่อย ๆ การไม่ควบคุมควบคุมทางระเบียบวินัยเกือบจะเป็นประเพณีนิยมของบ้านเมืองไป ตัวอย่างเช่นจากการที่ให้เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำมิชอบ (ป.ป.ป.) นั่งรถสิบล้อ จำนวน 3 คันผ่านด่านต่าง ๆ เข้ามาในกรุงเทพมหานคร ได้ถูกเรียกหรือเสียเงินแก่เจ้าหน้าที่ด่านหลายสังกัด เป็นเงินถึง 11,090 บาท และเสียเวลาจากปกติ 8 ชั่วโมงเป็น 16 ชั่วโมง การคอร์รัปชันเช่นนี้หมายถึงการไม่ควบคุมดูแล ความบกพร่องในการบริหารเปิดโอกาสให้แก่การคอร์รัปชัน และบางครั้ง การบริหารงานอย่างเป็นทางการมากเกินไปก็ทำการคอร์รัปชันมีมากขึ้นด้วย

5. มูลเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง

ปัญหาสำคัญของกฎหมายก็คือ คติทางวิธีพิจารณาความที่ว่า "บุคคลยังบริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง" แต่การคอร์รัปชันมิได้เป็นอาชญากรรม ที่เห็นได้โจ่งแจ้งหาพยานหลักฐานได้ยาก ยิ่งกว่านั้น การคอร์รัปชันยังก่อประโยชน์ให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยออกมา และถ้าหากมีฝ่ายใดปรารถนาจะเปิดเผยความจริงในเรื่องนี้ กฎหมายหมิ่นประมาทก็ยับยั้งเอาไว้ ทั้งกฎหมายของทุกประเทศเอาผิดกับบุคคลผู้ให้สินบนเท่า ๆ กับผู้รับสินบนจึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบนรายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ถ้ากฎหมายออกมามตรงกันข้ามกับความพอใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือทำให้ ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

นั้นได้เปรียบก็เป็นที่มาของคอร์รัปชันเช่นกัน เป็นต้นว่า กฎหมายกับการพนัน โสเภณี ยาเสพติด ที่ดิน ป่าไม้ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น (เกริกไกร จิระแพทย์, 2520, หน้า 68-69)

6. มูลเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด

ถ้าปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว การคอร์รัปชัน ก็จะเกิดขึ้นได้ยาก แม้จะมีสภาพแวดล้อมประการอื่นประกอบอยู่ด้วยก็ตาม ส่วนราชการใดจะมีการคอร์รัปชันหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้นำ และความยึดมั่นในหลักจริยธรรม หลายกรณีเกิดขึ้นเพราะผู้นำอ่อนแอ การคอร์รัปชันพบมากในส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ระดับสูง ไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยให้อดทนต่อความเย้ายวนของสินบนได้ ยิ่งไปกว่านั้นก็คือเจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านั้นก็คอร์รัปชันเสียเอง (เกริกไกร จิระแพทย์, 2520, หน้า 69) เจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติอนุญาตให้สัมปทานหรือคำอนุมัติอนุญาตประกอบการต่าง ๆ ตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะนี้เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด เพราะเป็นไปในลักษณะที่เป็นภาษาพูดว่า "เกือบจะว่าไม่ต้องทำอะไร ปล่อยให้เข้ามาติดขำเอง" หมายความว่ากักเรื่องไว้เฉย ๆ เดี่ยวก็วิ่งมาหาเอง แล้วก็ได้มาอย่างนี้ แต่ไม่ได้หมายความว่ามีการมีตำแหน่งหน้าที่ ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิดจำเป็นต้องเป็นตำแหน่งใหญ่ ๆ ตำแหน่งเล็ก ๆ ก็ได้ ไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งสูงเสมอไป (สุธี อากาศฤกษ์, 2524, หน้า 10)

7. มูลเหตุจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสถานการณ์

สุธี อากาศฤกษ์ สันนิษฐานว่าการตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตมีทางเป็นไปได้ที่ผู้หนึ่งจะต้องทำทุจริตด้วย เพราะว่ามีตัวอย่างบุคคลที่มาหาในลักษณะเดือดร้อนมีมาราย เนื่องจากถูกตั้งกรรมการสอบสวนให้ออกจากราชการ มีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่บ่นในที่ลับและที่เปิดเผยว่า ตนเองไม่อยากยุ่งเกี่ยวกับการคอร์รัปชันใด ๆ เลย แต่จะอย่างไรได้ในเมื่อคอร์รัปชันเป็นเรื่องของ "ระบบ" (เกริกศักดิ์ กองศิลป์, 2515, หน้า 26-27)

นายกรัฐมนตรีเนहरूแห่งอินเดียเคยกล่าวไว้ว่า การที่ผู้นำระดับสูงที่เยาะปาวประกาศว่า ทุก ๆ คนต่างทำการคอร์รัปชันกันทั้งนั้น เป็นการสร้างบรรยากาศ ที่เอื้ออำนวยต่อการคอร์รัปชันขึ้นมาในสังคม เพราะข้าราชการชั้นผู้น้อยก็จะคิดว่า หากคนอื่นทั่วไปต่างทำการคอร์รัปชันกันหมดแล้ว "ทำไมตนจึงจะไม่ทำเหมือนกับเขาบ้างเล่า" (อุทัย หิรัญโต, 2512, หน้า 43-44)

8. มูลเหตุอื่น ๆ

นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีมูลเหตุสำคัญของการคอร์รัปชันอีกนานัปการ เช่น อิทธิพลของภรรยาหรือผู้หญิง กรณีนี้ อุทัย หิรัญโต กล่าวไว้ว่า ภรรยามีอิทธิพลอย่างสำคัญในการก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในวงราชการ ไม่น้อยกว่าผู้คอร์รัปชันเอง ภรรยาข้าราชการเป็นตัวละครสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้สามีของตนทำการ คอร์รัปชันด้วยวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ ความมั่งคั่งสมบูรณ์และเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในครอบครัว จุดเริ่มต้นที่ทำให้ภรรยาเข้ามามีส่วนใน

การคอร์รัปชัน เพราะเหตุกรรยาเป็นผู้ใกล้ชิดกับสามี ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ และอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อื่นมากที่สุด เหตุนี้เองที่ผู้แสวงหาประโยชน์จากราชการจึงชอบที่จะเข้ามาหา "คุณนาย" หรือเรียกว่า "เข้าหลังบ้าน" และโดยเฉพาะคนที่กลัวภรรยาหรือภริยา เข้ามามีบทบาทในหน้าที่การงานของสามี ในบางกรณีสามีอาจจะรังเกียจ คอร์รัปชันเพราะเห็นเป็นสิ่งชั่วร้ายและกลัวความผิด แต่แล้วจำใจคอร์รัปชันเพราะกลัวภริยา จะไม่พอใจและทนอิทธิพลต่อการรบกวนรบกวนของภริยาไม่ไหว (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2520, หน้า 43-44)

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันของข้าราชการก็คือการพนัน ชูเชิดรักตะบุดร ผู้พิพากษาศาลฎีกามองว่า การพนันเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาอาชญากรรมและการคอร์รัปชันจากประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้พิพากษาหัวหน้าศาลที่จะต้องรับผิดชอบในปัญหาการเงินของศาล ต้องใช้ความระมัดระวังและสังเกตเจ้าหน้าที่การเงินและจากศาลชอบเล่นการพนันหรือไม่ หากชอบเล่นการพนันก็ต้องระมัดระวังให้ดี เพราะอาจจะต้องมารับผิดชอบค่าใช้จ่ายหลวงร่วมกับเจ้าหน้าที่ก็ได้ (สนทนากับผู้พิพากษาหัวหน้าศาล, 2524)

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2539, หน้า 24) กล่าวว่า การคอร์รัปชันมีสาเหตุสำคัญดังต่อไปนี้

1. ผลพวงจากอดีต

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และสังคมของประเทศไทย อันเป็นสิ่งแวดล้อมมหากาของข้าราชการ ได้หล่อหลอมข้าราชการไทยให้เป็นผู้ปกครอง เป็นเจ้าขุนมูลนาย เป็นผู้ทำการแทนพระเจ้าแผ่นดิน ทำการต่างพระเนตรพระกรรณ เสริมสร้างความเข้มแข็งขึ้นโดยระบบศักดินาและระบบไพร่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ความสำนึกในฐานะ "ผู้ปกครอง" ได้ฝังตัวอยู่ในบรรดาข้าราชการไทยทั้งหลายอย่างแน่นแฟ้น อุดมการณ์ของข้าราชการคือทำเพื่อกษัตริย์ กษัตริย์คือความถูกต้อง ความสมบูรณ์ของ "เทพสมมุติ" คือ ความดีงามที่สมบูรณ์ที่ข้าราชการยึดเป็นอุดมการณ์ เป็นมาตรฐานศีลธรรมของรัฐ แต่เมื่อ "รัฐกษัตริย์" สลายลง ด้วยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐได้มุ่งสร้าง "รัฐธรรมนูญนิยม" เป็นอุดมการณ์ชาติ การเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญได้เกิดขึ้นในสมัยหลัง พ.ศ. 2500 โดยเฉพาะตั้งแต่กรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามที่จะหล่อหลอมความสำนึกข้าราชการให้เป็นผู้รับใช้ประชาชนแต่ขาดอุดมการณ์ที่สำคัญของรัฐเป็นตัวชี้นำ "ข้าราชการได้เป็นรัฐเสียเอง" แต่เมื่อมีแนวคิดใหม่ว่า "นักการเมืองต่างหากที่เป็นรัฐ" อย่างไม่ก็ตาม นักการเมืองก็ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวชี้นำในการสร้างอุดมการณ์ให้แก่ข้าราชการได้เช่นกัน เพราะไม่เป็นที่ยอมรับของข้าราชการ

2. การกล่อมเกลாதาสังคมและวัฒนธรรมข้าราชการ

การกล่อมเกลาทาสังคม (Socialization) ของข้าราชการ หมายถึงแบบแผนที่ข้าราชการเรียนรู้วัฒนธรรมข้าราชการ ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้ทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมของ

ข้าราชการ เป็นการคงสถานภาพเดิม (Status Quo) ให้คงอยู่ ทำให้ระบบราชการมีแบบแผนที่มั่นคง กล่าวอย่างสั้น ๆ การกล่อมเกลாதงสังคมของข้าราชการ หมายถึงการส่งผ่านวัฒนธรรมข้าราชการจากข้าราชการรุ่นหนึ่งไปสู่ข้าราชการอีกรุ่นหนึ่งนั่นเอง

ทฤษฎีการเรียนรู้ระบุว่า การเรียนรู้เกิดขึ้นเมื่อบุคคลกระทำการตอบสนองอย่างเหมาะสมต่อสิ่งเร้าที่มากกระทบบุคคล กล่าวคือ หากข้าราชการทำเพื่อเจ้านายแล้วให้ประโยชน์ยิ่งกว่าการทำเพื่อส่วนรวม ข้าราชการก็จะเกิดการเรียนรู้ว่าความต้องการของเจ้านายเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นต้น นักทฤษฎีการเรียนรู้ให้ข้อสรุปว่า การเสริมแรง (Reinforcement) เช่น การให้รางวัล หรือการลงโทษ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการเรียนรู้ กล่าวคือ การตระหนักถึงคุณหรือโทษของสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะทำให้บุคคลเกิดการเรียนรู้กรรมิเหล่านั้น นอกจากการเรียนรู้เกิดขึ้นจากปัจจัยทางด้านการเสริมแรงแล้วการเรียนรู้ยังเกิดขึ้นจากการเลียนแบบผู้อื่น โดยเฉพาะจากข้าราชการรุ่นพี่หรือผู้อาวุโสกว่า ซึ่งข้าราชการถือเป็นกลุ่มอ้างอิง (Reference Group)

แบบแผนของการเรียนรู้ทั้งหมดของข้าราชการเรียกรวม ๆ ว่า "วัฒนธรรม ข้าราชการ" (บางคนเรียกว่า ค่านิยมของข้าราชการ ซึ่งมีความหมายไม่ครอบคลุมนัก) วัฒนธรรมข้าราชการ หมายถึงแบบแผนของทัศนคติ ค่านิยม และความเชื่อพื้นฐานของข้าราชการ นักวิจัยทางด้านนี้มี ความเชื่อว่าทัศนคติและค่านิยมเฉพาะสิ่งของข้าราชการได้รับการกลั่นกรองผ่านโครงสร้าง ของความเชื่อพื้นฐานของข้าราชการ ความเชื่อพื้นฐานดังกล่าวคือเนื้อหาสาระสำคัญของวัฒนธรรม ข้าราชการ คำว่า "วัฒนธรรม" ในที่นี้หมายถึง "วิถีการดำเนินชีวิตทั้งปวงที่ข้าราชการทั้งหลายถือ ปฏิบัติ" นั่นคือ วัฒนธรรมข้าราชการ หมายถึง วิถีชีวิต (Way of Life) ของข้าราชการนั่นเอง องค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมข้าราชการอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

1. ความโน้มเอียงต่อโครงสร้างของระบบราชการ (Orientations Toward Bureaucratic Structure)
 2. ความโน้มเอียงของข้าราชการต่อบุคคลอื่น (Orientations Toward Others in Bureaucratic System)
 3. ความโน้มเอียงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง (Orientations Toward One's Own Bureaucratic Activity)
- การกล่อมเกลาข้าราชการไทยปัจจุบันอยู่ในสภาวะการณ์ที่ล่อแหลมด้วย อิทธิพลของตัวกระทำการกล่อมเกลา (Agents) ต่างมุ่งไปสู่ผลพวงแห่งการบริโภคเป็นสำคัญ เกิด มาตรฐานศีลธรรมใหม่ ๆ ขึ้นในสังคมไทย เช่น คนที่รู้จักกลฉวยโอกาสคือคนเก่ง คนมีเงินคือคนดี ฯลฯ ในยุคการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเพื่อนำไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ทางเศรษฐกิจ สังคม และ

การเมืองของยุคข่าวสารนี้ การขาดอุดมการณ์และมาตรฐานศีลธรรมแห่งรัฐที่มั่นคงได้ทำให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างแปลกแยกและรวนเร ดังที่ไม่เคยมีมาในกาลก่อน

4. อุดมการณ์ของข้าราชการไทย

สภาพการณ์ของแหล่งกำเนิด และสาระสำคัญของอุดมการณ์ข้าราชการไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้ให้ภาพที่ชัดเจนว่า อดีตสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อุดมการณ์ของข้าราชการไทยมีแหล่งกำเนิดและสาระสำคัญสัมพันธ์เชื่อมโดยตรงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สถาบันพระมหากษัตริย์ทำหน้าที่เป็นรัฐในตัวเอง ได้มีกระบวนการเสริมสร้างและปลูกฝังอุดมการณ์ให้แก่ข้าราชการอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจให้อยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย ความเป็นรัฐซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์เคยเป็นสัญลักษณ์หรือตัวแทนจึงเจือจางลง จนในที่สุดปัจจุบันนี้ไม่สามารถตอบได้ แน่ชัดและอย่างเป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่ารัฐคืออะไร และเมื่อรัฐไม่มีตัวคนที่แน่ชัด รัฐจึงไม่สามารถทำหน้าที่ปลูกฝังและสร้างเสริมอุดมการณ์ของข้าราชการได้ ผลที่ตามมาก็คือ อุดมการณ์ของข้าราชการได้เริ่มเลือนหายไปจากระบบราชการและสังคมไทย

ตามแนวคิดอุดมคติแล้วอุดมการณ์ของข้าราชการจะต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับอุดมการณ์แห่งรัฐ แต่เมื่อรัฐไม่เข้มแข็งพอจะแสดงให้เห็นว่ารัฐคืออะไร และมีอุดมการณ์อย่างไร เพราะองค์ประกอบของ "รัฐ" ภายใต้การปกครองที่สถาปนาขึ้นมาใหม่ภายหลัง พ.ศ. 2475 ไม่มีคุณธรรมเพียงพอที่จะเป็นแม่แบบขึ้นนำเนื้อหาสาระของอุดมการณ์ และเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ข้าราชการทั่วไปได้ ข้าราชการจึงสามารถสร้างอุดมการณ์ของตนเองขึ้นมา และพบว่า ในที่สุดอุดมการณ์ที่ข้าราชการแต่ละคนแต่ละหน่วยงานพยายามสร้างขึ้นมาเป็นอุดมการณ์ที่ขาดเอกภาพ ขาดพลังยึดเหนี่ยว แยกแยก กระจัดกระจายและเป็นอิสระในตัวเอง นอกจากนี้ยังไม่มีความชัดเจนและต่อเนื่องว่าอุดมการณ์นั้นคือสิ่งใดแน่ ดังจะพิสูจน์ได้จากคำให้สัมภาษณ์ที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น เมื่อพิจารณาปัญหานี้อย่างวิเคราะห์ และนำไปเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องรัฐของไทยแล้วจะพบว่า แนวทางการพัฒนาที่ควรกระทำก็คือ รัฐโดยตัวเองจะต้องเห็นความสำคัญของคุณธรรม และความสำนึกในการมีอุดมการณ์ เพราะประชาชนไม่ได้ถูกปลูกฝังมา ในทำนองที่ตัวเองมีความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกับรัฐพอที่จะเข้าไปควบคุม ตรวจสอบได้ แต่สภาพความเป็นจริง กลับพบว่ารัฐในปัจจุบันคือรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากประชาชนเอง โดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง ไม่ได้สนใจหรือให้ความสำคัญแก่การมีอุดมการณ์ของข้าราชการเท่าที่ควร การประกาศอุดมการณ์ถึงจะเคยมีอยู่บ้าง แต่ก็ไม่เคยมีผลในทางปฏิบัติหรือบังคับใช้ให้เกิดความชอบธรรมและการยอมรับเพื่อนำไปปฏิบัติต่อ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าอุดมการณ์ของข้าราชการเป็นเรื่องที่ถูกละทิ้งมานาน เพิ่งจะมีการพูดถึง

กันบ้างในระยะหลังแต่ก็ไม่ปรากฏผลจริงจังอะไร ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐ (รัฐบาล) สมัยปัจจุบัน ไม่พยายามแสดงบทบาทที่ควรกระทำนั่นคือ การเสริมสร้างอุดมการณ์ของข้าราชการให้เกิดขึ้น เริ่มด้วยการทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี มีคุณธรรมเป็นเบื้องแรก และให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบ และควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้สนองตอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนและ ประเทศชาติ

แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรม

วัฒนธรรมก็คือวิถีชีวิตของคนในสังคมนั้น ๆ วัฒนธรรมนี้ให้ความสำคัญเรื่องระบบ ความเชื่อ (Belief System) และค่านิยมทางสังคม (Social Values) วัฒนธรรมจึงเป็นระบบความเชื่อ และค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรมไม่จำเป็นต้องเป็นความเจริญก้าวหน้า ความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือแสดงศีลธรรมอันดีเสมอไป แต่ถ้ามุขยทุกหมู่ทุกคณะมีการผลิตสิ่งใดนอกเหนือจากของที่มี อยู่ตามธรรมชาติ และมีการใช้ร่วมกันตามความหมายและวิธีการที่กำหนดขึ้นร่วมกันแล้ว สิ่งนั้นก็ เป็นวัฒนธรรมด้วยกันทั้งสิ้น รวมเป็นแบบอย่างการดำเนินชีวิตของคนในสังคมนั้น โดยไม่จำเป็น จะต้องเหมือนกับวัฒนธรรม หรือแบบอย่างการดำเนินชีวิตและคุณค่าต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่คนกลุ่มอื่น กำหนด (แสงอรุณ กนกพงศ์ชัย, 2548, หน้า 3) วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่คู่กันกับสังคม วัฒนธรรมใดจะดี หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมนั้น ๆ วัฒนธรรม (Culture) เป็นสิ่งที่มนุษย์ สร้างสรรค์ขึ้นเพื่อการดำรงอยู่ของตนและหมู่คณะ ต่อเมื่อวัฒนธรรมมีการปรุงแต่งให้ซับซ้อนขึ้น จนพัฒนาเป็นรัฐได้ วัฒนธรรมมีลักษณะเป็นระบบ เป็นสิ่งที่ไม่อยู่นิ่ง ดังนั้นการศึกษาวัฒนธรรม ต้องมองอย่างเป็นพลวัต (Dynamic) ที่เคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แต่อาจจำกัดได้ในแง่ ของเวลาและสถานที่ของวัฒนธรรมนั้น ๆ ดังนั้นแนวคิดที่เกิดจากวัฒนธรรมจะแตกต่างกันในด้าน ความหมายในแต่ละสังคมซึ่งแสดงออกถึงรูปแบบหรือวิถีทางในการดำเนินชีวิตของคนในสังคม และทำให้คนในแต่ละสังคมมีความแตกต่างกัน การกระทำที่เป็นที่ยอมรับในสังคมหนึ่ง อาจไม่เป็น ที่ยอมรับในอีกสังคมหนึ่งได้

วัฒนธรรมที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยได้ผ่านการผสมผสาน หล่อหลอมมาเป็นเวลาหลาย พันปี ซึ่งสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบอันหลากหลายของวัฒนธรรม คือ การเป็น ดินแดนที่มีชนพื้นเมืองหลายกลุ่มหลายเผ่าพันธุ์อยู่อาศัยมาแต่ดั้งเดิม เช่น ลาว เขมร มอญ ไทย การอยู่ในเส้นทางเดินเรือระหว่างตะวันตกและตะวันออก ซึ่งสิ่งที่พวกนี้ถ่ายทอดให้แก่วัฒนธรรม ไทยคือ วัฒนธรรมด้านการปกครอง เช่นคติของการมีพระมหากษัตริย์ทั้งแบบพุทธคือ การเป็น ธรรมราชา และแบบฮินดูคือการเป็นเทวราชาซึ่งถือว่ากษัตริย์เป็นสมมุติเทพ ตลอดจนด้านกฎหมาย เช่น พระธรรมศาสตร์ซึ่งเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ของอินเดีย ที่มอญรับมาดัดแปลง โดยผสมแนวคิด

ทางด้านพุทธศาสนา ต่อมาทางล้านนาและอยุธยาได้รับมาอีกทอดหนึ่งและดัดแปลงใช้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายไทยในที่สุด ทั้งนี้รวมทั้งวัฒนธรรมทางภาษาและวรรณคดี ทางด้านลัทธิความเชื่อและพิธีกรรม ด้านศิลปกรรม ซึ่งในการรับอิทธิพลของอินเดียเข้ามาเป็นการเลือกรับบางสิ่งบางอย่างและนำมาผสมผสานให้เข้ากับวัฒนธรรมที่มีมาแต่ดั้งเดิม แต่อาจกล่าวได้ว่า อิทธิพลของอินเดียที่เผยแพร่เข้ามานั้น เป็นตัวกลางที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันขึ้นของกลุ่มชนที่มีความหลากหลายภายใต้สถาบันสำคัญ 2 สถาบัน คือ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์ นับแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัย ก็เรียกที่แสดงความใกล้ชิดว่า “พ่อขุน” แล้วพัฒนาให้สูงส่งมีอำนาจเหนือสามัญชน คือพระมหากษัตริย์ ได้รับการยกย่องเป็นสมมุติเทพ ซึ่งมีการเสริมสร้างสถาบันนี้ให้มีบทบาทเด่นเป็นที่น่าเกรงขาม นำศรัทธา เช่น พิธีบรมราชาภิเษก การใช้ราชาศัพท์ ซึ่งต่อมาเรียกว่า วัฒนธรรมหลวง สิ่งที่ทำให้สังคมไทยมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็เนื่องมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่มีอิทธิพลของพุทธศาสนาหลักทางศาสดาเผยแผ่มาเป็นตัวเชื่อมประสานให้เกิดโลกทัศน์ที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนี้ยังเนื่องมาจากการปกครองแบบรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลาง ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในพุทธศตวรรษที่ 20 สังคมไทยมีลักษณะต่อเนื่องภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์และระบบขุนนาง (แสงอรุณ กนกพงศ์ชัย, 2548, หน้า 18)

เอมิล ดูว์ไคม์ (Emile Durkheim ค.ศ. 1858-1917) ได้ให้ความเห็นว่า สังคมประกอบด้วยโครงสร้าง (Structures) และพลัง (Forces) ซึ่งโครงสร้างประกอบด้วยกฎหมายและองค์กรบริหารที่สังคมได้ตั้งขึ้นมาตามกฎหมาย เพื่อให้ทำหน้าที่ และดูแลโครงสร้าง ส่วนพลังเป็นสิ่งที่ขับเคลื่อนสังคมให้เดินต่อไปได้โดยผลงานของโครงสร้างนั้น อำนาจการขับเคลื่อนนั้นประกอบด้วยศาสนาและวัฒนธรรมซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นและรับรู้ร่วมกัน แต่การที่ทั้งโครงสร้างและพลังนี้จะทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องมี “สำนึกร่วม (Collective Consciousness)” เป็นความเชื่อและความรู้สึกทั้งหมดที่สมาชิกในสังคมมีส่วนร่วม ไม่ใช่เป็นความรู้สึกของปัจเจกชน (สุภางค์ จันทวานิช, 2552, หน้า 37-39) และสมาชิกในสังคมมีความสัมพันธ์กันสองรูปแบบ คือ ความสัมพันธ์ที่ทำให้เป็นแผ่นเชิงกลไก (Mechanical Solidarity) ซึ่งเกิดจากสมาชิกทุกคนมีความรู้สึก ค่านิยม และความเชื่อซึ่งอยู่บนบรรทัดฐานทางสังคมเหมือนกัน เช่น การช่วยคนเจ็บจากอุบัติเหตุ การแสดงความรังเกียจผู้กระทำความผิดทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม และ ความสัมพันธ์ที่ทำให้เป็นปีกแผ่นเชิงอินทรีย์ (Organic Solidarity) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากการได้รับมอบหมายในภาระหน้าที่ เช่น ปฏิสัมพันธ์ของผู้ประสบเหตุกับคณะมูลนิธิที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้ประสบภัยมีความคาดหวังที่จะได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิฯ ต่าง ๆ มากกว่าการช่วยเหลือจากตำรวจ หรือการที่เกิดปัญหาทางการบริหารราชการ

ประชาชนก็คาดหวังให้ข้าราชการที่มีหน้าที่เข้าแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันนี้แนวโน้มสังคมจะสร้างความสัมพันธ์ลักษณะเชิงอินทรีย์มากขึ้น ซึ่งกระบวนการที่สังคมเปลี่ยนไปนี้ เรียกว่า การจำแนกความแตกต่างในการทำหรือปฏิบัติหน้าที่ (Functional Differentiation) ซึ่งจะแยกว่า สมาชิกผู้ใดเป็นใคร มีสถานภาพอย่างไร ทำอย่างไร คูร์ไคม์เชื่อว่าระเบียบจะช่วยทำให้สังคมคงความเป็นปึกแผ่นอยู่ได้ ซึ่งแต่เดิมศาสนามีหน้าที่เป็นระเบียบให้แก่สังคม และเมื่อใดระเบียบของสังคมไม่ว่าที่เกิดจากศาสนาหรือเกิดจากการกำหนดของสังคมพังทลายลงไป ภาวะไร้บรรทัดฐานทางสังคม (Anomie) จะเกิดขึ้น (สุภางค์ จันทวานิช, 2552, หน้า 40-49)

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) (ค.ศ. 1864-1920) ผู้ให้นิยามคำว่าสังคมคือ “กลุ่มคน กิจการ สมาคม และสถาบันที่มีการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งกันและกันโดยมีผลประโยชน์เป็นแรงจูงใจ และมีความคิดเป็นตัวกำหนดผลประโยชน์ โดยเขาระบุว่านอกจากกลุ่มดังกล่าวที่ประกอบเป็นสังคมแล้ว ยังมี “ช่วงชั้น” ซึ่งคือกลุ่มคนที่มีความคิด การมองโลกและวิถีชีวิตเฉพาะของตน และ “การกระทำ” นี้หมายถึงการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายและมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งผลประโยชน์นี้เป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์ตัดสินใจกระทำ แต่ผลประโยชน์นี้ขึ้นอยู่กับว่ามนุษย์คิดอย่างไรก่อนให้ความหมายกับสิ่งต่าง ๆ อย่างไรก่อน เวเบอร์กล่าวถึงความสัมพันธ์ทางสังคมว่าเป็นแบบในอุดมคติ (Ideal Type) ซึ่งเป็นเกณฑ์หรือบรรทัดฐานของการกระทำที่เป็นแบบฉบับหรือตัวอย่างซึ่งมนุษย์มิได้กระทำตามแบบดังกล่าวทุกประการซึ่งแบบนี้อาจมาจากรากฐานทางประวัติศาสตร์ (Historical Particular Type) เช่นระบบวรรณะของอินเดีย หรือระบบทุนนิยม แบบแผนการกระทำของมนุษย์ที่ประมวลขึ้นจากข้อเท็จจริงทางสังคมในประวัติศาสตร์ (Historical Reality Type) เป็นตัวอย่างแบบแผนที่เกิดขึ้นในเวลาและสถานที่แตกต่างกัน เกิดขึ้นทั่วไปต่างจากแบบแผนที่เป็นของสังคมใด ๆ เช่น ระบบราชการ ระบบศักดินา และแบบแผนการกระทำทางสังคมที่แสดงความเป็นเหตุผล (Rational Behavior Type) มุ่งแสดงพฤติกรรมในปัจจุบันที่มีเหตุผลกำกับ ซึ่งเป็นการกระทำทางสังคม (Social Action)

เวเบอร์ได้เสนอเรื่องการจัดช่วงชั้นทางสังคม ซึ่งมีกลุ่มที่ได้รับอภิสิทธิ์หรือได้รับเกียรติที่ประกอบด้วย การมีอำนาจเหนือผู้อื่น (Power) การมีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่น (Privilege) และการได้รับการยอมรับ (Prestige) เขาอธิบายว่าตัวกำหนดในการความสัมพันธ์ทางสังคม ประกอบด้วยอำนาจ (Power) และสิทธิอำนาจ (Authority) ซึ่งอำนาจเป็นโอกาสที่บุคคลหรือกลุ่มสามารถกระทำการร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ได้ แม้จะถูกต่อต้านบ้าง อำนาจนี้จะสัมพันธ์กับการยอมรับ เกียรติยศ ส่วนสิทธิอำนาจคือสิทธิโดยชอบธรรมที่จะคาดหวังให้ผู้อื่นเต็มใจเชื่อฟังคำสั่งของตน มีนัยของกฎหมายหรือกฎระเบียบแฝงอยู่ สิทธิโดยชอบธรรมหมายถึงสังคมหรือกลุ่มยินยอมให้บุคคลได้รับอำนาจนี้ อำนาจอันชอบธรรมสัมพันธ์กับภาวะผู้นำ (Leadership) ซึ่งมีที่มาจากสิทธิอำนาจตาม

ประเพณี (Traditional Authority) สิทธิอำนาจบนรากฐานของบุญบารมี (Charismatic Authority) และสิทธิอำนาจที่อยู่บนหลักเหตุผลของกฎหมาย (Rational Legal Authority) (สุภาภรณ์ จันทวานิช, 2552, หน้า 54-59)

เวเบอร์เห็นว่าเมื่อรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีรูปแบบการบริหารแบบอิงกฎหมายที่เป็นเหตุเป็นผล (Ration-Legal) เกิดขึ้นมาแทนระบบเจ้านายและขุนนาง เขาเห็นด้วยในการเคลื่อนย้ายอำนาจจากตัวบุคคลมาไว้ที่กฎระเบียบ มีองค์การเป็นเครื่องมือในการรองรับ ระบบบริหารแบบองค์การเป็นระบบที่มีโครงสร้างสายงานบังคับบัญชาเป็นขั้นตอน ยึดหลักเหตุผลเพื่อประสานการดำเนินงานของปัจเจกบุคคลหลาย ๆ คน มุ่งไปสู่การบริหารตามเป้าหมายขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย รูปแบบการบริหารที่แบ่งออกเป็นส่วนย่อยเฉพาะด้าน มีสายบังคับบัญชาและการสั่งการเป็นขั้นตอนจากสูงลงล่าง มีกฎระเบียบที่ใช้ในองค์การร่วมกัน เป็นกฎที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ไม่มีความ สัมพันธ์ในส่วนตัวหรืออารมณ์ความรู้สึกส่วนตัว การมอบหมายงานและการให้ความดีความชอบเป็นไปตามความสามารถ มีการแยกผลประโยชน์และชีวิตส่วนตัวกับส่วนขององค์การออกจากกันอย่างเคร่งครัด และใช้กลไกเรื่องการใช้เหตุผลในการบริหารซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจน มั่นคง มีวินัย และเชื่อถือได้

เวเบอร์อธิบายเรื่องการกระทำทางสังคม (Social Action) ว่าเป็นพฤติกรรมที่มีความหมายสำหรับผู้กระทำ มีเป้าหมายชัดเจน แบ่งออกไปเป็น การกระทำอย่างมีเหตุผลเพื่อบรรลุเป้าหมาย (Goal) เป็นการกระทำแบบยึดแนวทางสังคมที่มีเหตุมีผล (Rational Social Action) การกระทำอย่างมีเหตุผลเพื่อบรรลุค่านิยม (Value) เช่น ทำตามหลักศาสนา การกระทำอย่างไม่มีเหตุผลแต่เกิดจากอารมณ์ (Affective) เช่น การทะเลาะกัน และการกระทำที่เป็นไปตามประเพณี (Traditional) เช่น การประกอบพิธีกรรม ซึ่งแต่เดิมมนุษย์กระทำไปตามประเพณีและอารมณ์ แต่ต่อมาเปลี่ยนเป็นใช้หลักเหตุผลแทนซึ่งระบบคิดนี้ ก่อให้เกิดระบบทุนนิยม

จอร์จ เฮร์เบิร์ต มีด (George Herbert Mead, 1863-1931) จากสำนักชิคาโก ได้อธิบายพฤติกรรมเชิงสังคมของมนุษย์ว่า มนุษย์เป็นผู้กระทำที่มีการควบคุมตนเอง ไม่ใช่ผู้ถูกกระทำ มีมติคิดว่าตัวตนประกอบด้วยส่วนที่เป็นตัวตนตามความคิดของเจ้าตัว (I) อีกส่วนหนึ่งคือตัวตนของบุคคลตามความคิดของคนอื่น (Me) สังคมมีบทบาทในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งแนวคิดนี้มีอิทธิพลต่อทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ และวิลเลียม ทอมัส และฟลอเรียน ชนานิสกี (William Thomas ค.ศ. 1863-1947 และ Florian Znaniecki ค.ศ. 1882-1959) เสนอแนวคิดว่าคุณคนจะตัดสินใจกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นเพราะเขาได้พิจารณาแล้วว่า เขาให้นิยามหรือความสำคัญกับสถานการณ์ของสิ่งนั้นอย่างไร แล้วจึงมีการกระทำตามมาและเมื่อบุคคลให้นิยามสถานการณ์ใดว่าจริงแล้ว เขาก็จะยึดถือว่าสถานการณ์นั้นเป็นจริงตามการนิยามของเขา ซึ่งจะเห็นความเชื่อมโยง

ระหว่างวัฒนธรรมกับบุคลิกภาพ การเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพและโครงสร้างทางสังคมของชุมชนชาวโปแลนด์ที่ไปตั้งถิ่นฐานนอกประเทศ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากสภาพความจริงในสังคมไทยปัจจุบัน จะเห็นว่าทั้งวัฒนธรรมเก่า และวัฒนธรรมใหม่ที่ถูกนำเข้าในประเทศทั้งที่รู้ตัวและไม่รู้ตัว ซึ่งประชาชนได้รับเอาวัฒนธรรมเหล่านี้ในสถานะสับสนว่า สิ่งใดเป็นสิ่งที่สังคมเห็นว่าดีหรือชั่ว สิ่งใดเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติหรือไม่ควรปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรศึกษาปัญหาเหล่านี้โดยผ่านทฤษฎี และแนวคิดของสังคมวิทยา เพื่อให้ได้ข้อปัญหาที่แท้จริงอันจะนำไปวิเคราะห์ต่อไป

แนวคิดและรูปแบบของวัฒนธรรมในสังคมของประเทศไทย เปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา

วัฒนธรรมเป็นพลังงานขับเคลื่อนสังคมที่สำคัญ เพราะวัฒนธรรมเป็นแรงจากภายในเป็นจิตวิญญาณของชุมชนและของชนชาติ เกิดจากวัฒนธรรมพื้นบ้านท้องถิ่น วัฒนธรรมร่วมของทุกเขตชุมชน ไม่ใช่วัฒนธรรมของขุนนางข้าราชการหรือนายทุนต่างชาติ ส่วนที่เป็นพื้นฐานของวัฒนธรรมไทยคือ การรักความอิสระ และความมีน้ำใจ คนไทยชอบทำอะไรตามใจ ไม่ชอบการบังคับกดขี่ ไม่ชอบการใช้อำนาจ ไม่ชอบรัฐ ขณะเดียวกันคนไทยมีน้ำใจ ช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ ถือเป็นพี่น้อง แบ่งกันอยู่แบ่งกันกิน อยู่รวมเป็นชุมชนขนาดเล็ก เรียกว่า บ้าน วัฒนธรรมชาวบ้านไทยเป็นอนาธิปไตย นิยม (Anarchism) (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2547) ส่วนวัฒนธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ลัทธิทุนนิยม และแนวคิดในเรื่องเสรีทางการค้า เป็นประเทศที่ถือลัทธิวัตถุนิยมมากกว่าจิตนิยม และรักในความเป็นปัจเจกชนรวมทั้งการเคารพสิทธิส่วนบุคคลตามกฎหมายมากที่สุด และพยายามส่งเสริมให้คนในโลกนี้ให้มีการใช้จ่ายทรัพยากรให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ส่งออกรวัฒนธรรมมากที่สุดในโลก จนเป็นเหตุให้วัฒนธรรมของชาวอเมริกันแทรกตัวอยู่ในวัฒนธรรมของชาติต่าง ๆ เกือบทั่วโลก ดังนั้นจึงควรศึกษาวัฒนธรรมทั้งสองในเชิงเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นแนวคิดและวิถีชีวิตของคนในสังคมนั้นต่อไป

1. แนวคิดและรูปแบบของวัฒนธรรมในสังคมไทย

สังคมไทยเป็นสังคมของกลุ่มคนที่ได้มีการนำเอาระบบความเชื่อผสมผสานกับการนับถือพุทธศาสนา ส่งผลในปรากฏพฤติกรรมของกลุ่มชนในด้านค่านิยม

1.1 อิทธิพลของความเชื่อดั้งเดิมกับการกำหนดพิธีกรรมในสังคมไทย ความคิดนี้ปรากฏตั้งแต่การรวมกลุ่มชนเผ่าไท (Tai) เริ่มจากการนับถือธรรมชาติ การให้ความสำคัญในการทำมาหากินและสิ่งแวดลอมใกล้ชิดตัว ซึ่งเป็นการรวมชุมชนและให้กำลังใจซึ่งกันและกัน และความเชื่อนี้

ได้รับอิทธิพลจากการนับถือผีและเทวดา (วิญญาณนิยม) และยังมีอิทธิพลจากศาสนาพราหมณ์ ซึ่งกำหนดความเชื่อในเรื่องเทวอำนาจและวิญญาณอมตะ ซึ่งความเชื่อดังกล่าวนี้นับทอดต่อมาจนถึงปัจจุบัน

1.2 ความเชื่อเรื่องกฎแห่งกรรมและการเวียนว่ายตายเกิด ทำให้เกิดความเชื่อเรื่องการสร้างกุศลกรรม และเลี่ยงอกุศลกรรม

1.3 ความเชื่อในอำนาจศักดิ์สิทธิ์ ไสยศาสตร์ เวทมนตร์คาถา และอำนาจเหนือธรรมชาติมากกว่าปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ ในส่วนนี้เกิดจากอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์ และจากอิทธิพลความเชื่อนี้ก่อให้เกิดประเพณี และค่านิยมในวิถีชีวิตของคนไทย โดยประเพณีซึ่งเกิดขึ้นเมื่อมีการรับศาสนา ได้แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1.3.1 ขนบประเพณี (Institution) เป็นประเพณีที่สร้างขึ้นเป็นหลักในการประพฤติปฏิบัติเป็นส่วนรวมทั้งทางตรงและทางอ้อม

1.3.2 จารีตประเพณี (Mores) เป็นประเพณีที่มีความสำคัญต่อสวัสดิภาพของสังคม และมีลักษณะบังคับให้สมาชิกของสังคมต้องปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติ ซึ่งจารีตประเพณีนี้เป็นเรื่องความรู้สึกลึกซึ้งถูกตามศีลธรรม

1.3.3 ธรรมเนียมประเพณี (Convention) เป็นประเพณีปฏิบัติทั่วไปจนถึงเป็นเรื่องธรรมดา หากผู้ใดไม่กระทำ ก็ถูกประณามว่าไม่มีมารยาท (เสาวภา ไพฑูริย์, 2538, หน้า 93-95)

ส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทยได้รับเอการยอมรับอำนาจหรืออำนาจนิยมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมของสังคมไทย ซึ่งลักษณะดังกล่าวได้เริ่มจากการยอมรับอำนาจของพระอุปฮาดหรือครู ถึงแม้ในปัจจุบันสถาบันทั้งสองได้เสื่อมถอยลงแต่เกิดสถาบันใหม่ขึ้นมาเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว คือบุคคลผู้มีอำนาจทั้งทางการเมืองหรือทางกฎหมาย วัฒนธรรมได้สร้าง “สายสัมพันธ์ (Connection)” อย่างกว้างขวาง ซึ่งคนที่มีสายสัมพันธ์ย่อมมีอำนาจทางวัฒนธรรมที่คนอื่นยำเกรง ซึ่งสมัยเก่ามีการ “ผูกเสี่ยว” ในภาคอีสาน หรือร่วมสาบานเป็น “เกลอ” ในภาคใต้ คนที่มีอาชีพเป็น “นายฮ้อย” “พ่อค้าจ้าวต่าง” “คนค้าช้าง” “ครูโนรา-นายหนัง-พ่อครูเพลงบอก” ฯลฯ ในภาคอีสานเหนือ และได้ มีอำนาจทางวัฒนธรรมสูงในชุมชน เพราะมีสายสัมพันธ์ส่วนตัวกว้างขวาง และมักแปรอำนาจทางวัฒนธรรมให้เป็นอำนาจทางการเมืองในเวลาต่อมา

วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นความคิดและความเข้าใจว่าทรัพยากรที่ต้องจัดสรรและแบ่งปันคืออะไร และแบ่งให้ใคร ในเงื่อนไขใด เพื่อจะจัดสรรแบ่งปันได้ตามที่ทุกคนเห็นว่าเป็นการชอบธรรม เป็นเค้าโครงความคิดว่า “สิ่งใดเป็นส่วนรวม และส่วนตัว” การกระทำใดที่ถือว่าดีแก่ส่วนรวม อะไรคือความยุติธรรม อะไรคือสิทธิเสรีภาพที่ทุกคนมีอย่างชนิดที่ถูกรอนไม่ได้ อะไรคือสิทธิเสรีภาพที่ทุกคนมี อำนาจและการใช้อำนาจอย่างไรจึงถือว่าชอบธรรม กลุ่มของเขาคือใคร

มีอัตลักษณ์อย่างไรและสัมพันธ์กับกลุ่มอื่นอย่างไร ซึ่งชนชาติไทยเป็นชาติที่เก่าแก่ ดังนั้น วัฒนธรรมปัจจุบันยังคงมีร่องรอยของวัฒนธรรมเดิม ซึ่งเติบโตจากผลผลิตของการปกครองแบบโบราณ เช่น เมื่อการเข้าถึงทรัพยากรไม่เท่าเทียมกันของทุกคนในสังคม ความสัมพันธ์แบบพึ่งพา หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงเกิดขึ้น ฝ่ายผู้อุปถัมภ์ก็ต้องพึ่งพาฝ่ายที่อยู่ในอุปถัมภ์ ไม่เพียงด้านการส่งเสริมเกียรติยศ เสริมบารมี รวมถึงความสัมพันธ์กับการผลิตของผู้อุปถัมภ์ด้วย ลักษณะการปกครองแบบโบราณที่แบ่งชนชั้นในรูปของศักดินา การผลัดการะการบริหารราชการในรูปของส่วนกลางที่รวมอำนาจไว้ การปล่อยให้ชุมชนพื้นบ้านเติบโตตามลำพัง และรัฐบาลกลางเก็บผลประโยชน์จากพวกเขาในรูปของ “ส่วย” หรือ “แรงงานไพร่” ทำให้สายสัมพันธ์ระหว่างชุมชนหมู่บ้านกับราชธานีห่างไกลกันมาก ความมีส่วนร่วมในการปกครองของชุมชนไม่มี จึงก่อให้เกิดวัฒนธรรมการปกครองในรูปของการไม่มีส่วนร่วมในการปกครองของรัฐบาลจากรายชู้ รายธูร เพียงแต่รอรับคำสั่งจากรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น ดังนั้นวัฒนธรรมการปกครองของสังคมไทยจึงปรากฏในภาพการดำเนินกิจการของรัฐบาลโดยลำพัง ซึ่งต่างไปจากชาติตะวันตก และเมื่อการเมืองไทยที่มีการปฏิวัติบ่อยครั้งทำให้เป็นการย่ำเรื่องอำนาจนิยมมากขึ้น ยิ่งทำให้ราษฎรต่างมองผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของชาติ เพราะว่าพวกเขาไม่มีอำนาจใดในการปกครอง

2. แนวคิดและรูปแบบของวัฒนธรรมในสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากรูปแบบวัฒนธรรมของชาวอเมริกาเป็นเสมือนวัฒนธรรมหลักของโลก จึงจำเป็นต้องพิจารณารูปแบบของวัฒนธรรมดังกล่าว เพราะว่าหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำของโลก และได้ส่งออกวัฒนธรรมของตนไปทั่วโลก ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมของชาติต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งวัฒนธรรมดังกล่าวประกอบด้วย

2.1 ปัจเจกชนนิยม จอห์น ล็อก (John Locke) ได้กล่าวว่า ปัจเจกแต่ละบุคคลมีความเป็นเอกลักษณ์และมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวไม่เหมือนใคร และเป็นหน่วยพื้นฐานของธรรมชาติ ความสนใจของแต่ละคนมีความสำคัญ และเป็นค่านิยมทั้งหมด สิทธิ และหน้าที่ที่เกิดจากแต่ละบุคคลมีความโดดเด่นเฉพาะตัวซึ่งรากเหง้าแห่งค่านิยมนี้มาจากคำว่า “ความเท่าเทียมกันทางโอกาส การเป็นอิสระแก่ตนเอง การมีความคิดริเริ่ม กล้าคิดกล้าทำ และการพึ่งพาตนเองนั้นเป็นค่านิยมพื้นฐานบางประการที่ยังคงเป็นอุดมคติหรืออุดมการณ์ของชาวอเมริกันมาตลอดประวัติศาสตร์ ซึ่งแสดงให้เห็นลัทธิปัจเจกบุคคลอย่างสูง (Equality of opportunity, independence, initiative, and self-reliance are some of the values that have remained as basic American ideals throughout history. All of these values are expressive of a high degree of individualism)” ซึ่งชาวอเมริกันส่วนใหญ่เชื่อว่า แต่ละคนมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ดังนั้น มนุษย์จึงควรอยู่เพื่อใช้ชีวิตตามที่ตน

ปรารถนาและด้วยความเชื่อมั่นอันหนักแน่นในระบอบประชาธิปไตย พวกเขาจึงยอมทำสงครามปกป้องอิสรภาพและดำรงไว้ซึ่งปัจเจกชนนิยม อันเป็นส่วนหนึ่งของคำสั่งสอนของคริสต์ศาสนา ที่เน้นภารกิจหน้าที่ในการเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตยสู่อารยธรรมอื่น ๆ หรือที่เรียกว่าจุดหมายปลายทางที่ตั้งเป้าไว้แล้ว (Manifest Destiny)

2.2 ความเสมอภาค (Equality) ชาวอเมริกันเน้นในความเสมอภาคมาก หรือการสร้างและรักษาสัมพันธภาพของสังคม และเชื่อว่าทุกคนมีสิทธิที่จะประสบความสำเร็จในชีวิต ค่านิยมในเรื่องความเสมอภาคอยู่ในความสัมพันธภาพของสังคม ซึ่งอยู่ทั้งในการปฏิบัติต่อกัน การสื่อสารซึ่งกันและกัน

2.3 วัตถุนิยม (Materialism) ชาวอเมริกันถือว่าเป็นสิทธิอันชอบธรรมและเป็นเรื่องที่ถูกต้องที่จะดำเนินชีวิตอย่างสะดวกสบายโดยใช้เครื่องอำนวยความสะดวก ตามศักยภาพของตน และมักจะใช้วัตถุดังกล่าวในการตัดสินคนอื่น ค่านิยมเรื่องวัตถุนิยมนี้ได้กระจายไปทั่วโลกภายใต้ระบบทุนนิยม

2.4 การนับถือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology) คำจารึกในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ระบุว่า “อารยธรรมสมัยใหม่ขึ้นอยู่กับวิทยาศาสตร์” ชาวอเมริกันเชื่อว่า ทุกสิ่งย่อมเป็นไปได้ภายใต้ศักยภาพของมนุษย์ เมื่อนักวิทยาศาสตร์ นักวิจัย วิศวกร และนักประดิษฐ์สนใจต่องานและการแก้ปัญหา พวกเขาเชื่อว่า ทุกสิ่งย่อมเป็นไปได้จากความสำเร็จของการที่นักวิทยาศาสตร์ส่งมนุษย์ไปดวงจันทร์ได้สำเร็จ วิทยาศาสตร์ได้สะท้อนคุณค่าของความสมเหตุสมผลและปัจเจกนิยมซึ่งฝังรากลึกในอารยธรรมตะวันตก ด้วยเหตุพวกเขามีแนวโน้มชอบการหาเหตุผล ความเป็นปรนัยวิสัย หลักฐานที่ได้มาจากการสังเกต ทดลอง และใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ และอาจต่อต้านโลกทัศน์ที่มีค่านิยมและความเชื่อลึขนิยมนิยม พรหมลิขิตนิยม อตวิสัย และสิ่งลึกลับ ภูติผีวิญญาณ หรือแม้แต่พระเจ้า โดยไม่มีเหตุผลที่น่าเชื่อถือรองรับ

2.5 การบูชาความก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลง (Progress and Change) ชาวอเมริกันสามารถเปลี่ยนแปลงบุคลิกตามบุคคลที่พวกเขาชื่นชอบและยอมรับนับถือ รวมทั้งการชอบการโยกย้ายถิ่นฐานจากรัฐหนึ่งไปอีกรัฐหนึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะว่าพวกเขาไม่ให้คุณค่าในการยึดติดกับสภาพเดิม ๆ สังคมของชาวสหรัฐอเมริกาเป็นรากฐานของการพัฒนารัฐและมนุษยชาติ เปรียบเสมือนฉากแห่งการเปลี่ยนแปลงจากการก่อร่างสร้างวัฒนธรรมในระยะเริ่มแรกของการสร้างชาติ เน้นการเผยแพร่ความเชื่อทัศนคติบูชาในกลุ่มก้าวหน้า ความเชื่อและทัศนคตินี้ได้สร้างจิตใจที่มั่นคงและรูปแบบของพฤติกรรม ทำให้พวกเขามองโลกในแง่ที่ดี และยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เน้นอนาคตมากกว่าอดีตและปัจจุบัน

2.6 การสร้างสมดุลระหว่างการทำงานและการพักผ่อน (Work and Leisure)

ชาวอเมริกันให้คุณค่าต่อการทำงานอย่างสูงเทียบเท่ากับการให้ความสำคัญกับตนเองและครอบครัว พวกเขาเห็นว่า งานคือความปรารถนาและการใช้พลังงานแห่งชีวิตเป็นวิถีควบคุมและแสดงสถานะของความรู้สนใจต่อสิ่งต่าง ๆ อย่างแรงกล้า และเป็นช่องทางที่จะเปลี่ยนแปลงเป็นเงินตราและอำนาจอันเป็นฐานของวัตถุนิยม พวกเขาจะต่อต้านคนที่ไม่ทำงานทั้งที่สามารถทำได้ เฉื่อยชาในชีวิต และรางวัลของการทำงานคือการพักผ่อนและสันทนาการ

2.7 การบูชาการแข่งขัน (Competition) สภาพความเป็นอยู่ของชาวอเมริกันอยู่

ท่ามกลางการแข่งขันตลอดเวลา ไม่ว่า การเรียน การกีฬา ทุกคนถูกจัดวางตำแหน่งจัดลำดับ และประเมิน เพื่อให้ทุกคนตระหนักในขีดความสามารถและศักยภาพของตนเองในกิจกรรมทุกกิจกรรม โดยพวกเขาเชื่อในสุภาษิตของชาวโรมันว่า “ม้าจะวิ่งอย่างรวดเร็วก็ต่อเมื่อมีม้าตัวอื่นไล่กด (A horse never runs so fast as when he has other horses to catch up and outpace)” (จุฑาพรรษ์ (จามจุรี) ผดุงชีวิต, 2550, หน้า 75-83)

ทฤษฎีทางวัฒนธรรม

ทฤษฎีทางวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งสังคมเป็นสภาพที่เคลื่อนที่อยู่ตลอดเวลา และในระหว่างการเคลื่อนที่นั้น ได้เกิดปรากฏการณ์หลายประการขึ้น เช่น การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างสมาชิกในสังคมและคงให้สมาชิกบางส่วนเป็นผู้ทำการตรวจสอบ หรือผลจากการแบ่งหน้าที่ในสังคมนั้นก่อให้เกิดสิ่งใดบ้างในสังคม หรือการพิเคราะห์ว่าสังคมหนึ่งๆ มีโครงสร้างทางวัฒนธรรมได้อย่างไร และทิศทางของวัฒนธรรมนั้นจะดำรงอยู่ถาวรได้หรือไม่ การเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมตามโครงสร้างดังกล่าวจะมีผลอย่างไรกับสังคมหรือวัฒนธรรมเดิม การแพร่เข้ามาของวัฒนธรรมใหม่จากที่อื่นจะมีผลอย่างไรกับวัฒนธรรมเดิม และวิถีชีวิตของบุคคลจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร สภาพเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความเสียดสมดุหรือคงสมดุกับวัฒนธรรมเก่าและวัฒนธรรมใหม่อย่างไร รวมทั้งลักษณะการยอมรับวัฒนธรรมใหม่ของคนในสังคมมีเงื่อนไขอย่างไร และมีปฏิริยาอย่างไรกับสภาพการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้น และการสร้างวัฒนธรรมของสังคมเองโดยไม่มีวัฒนธรรมอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องนั้นจะเกิดขึ้นได้อย่างไร และมีทิศทางอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายโดยอาศัยทฤษฎีเหล่านี้เพื่อใช้ในการอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ของการกระทำ “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” ในสังคมไทยในบทต่อไป

1. ทฤษฎีหน้าที่นิยม (Functionalism) หน้าที่นิยม คือ การตีความพฤติกรรมใด ๆ ที่มนุษย์คิดขึ้นมาประพจน์ปฏิบัติตามกันจนเป็นขบวนการและสถาบันล้วนแต่มีหน้าที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานอย่างใดอย่างหนึ่งของมนุษย์ทั้งสิ้น สมาชิกจึงนิยมประพจน์ปฏิบัติ มนุษย์

สามารถคิดสิ่งที่ตนจะต้องได้รับความสะดวกสบายและพอใจกับสิ่งนั้น แต่หากสิ่งนั้นไม่เหมาะสม ก็จัดทิ้งไป และคิดขึ้นมาใหม่ทดแทน พฤติกรรมทุกชนิดที่มนุษย์คิดขึ้นมาเป็นสิ่งที่เกิดผลทั้งสิ้น ไม่ว่าผู้ใดจะมองอย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้ทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจถึงพฤติกรรมอันก่อให้เกิดสถาบันต่าง ๆ ในสังคมของมนุษย์ ตลอดจนรูปแบบและระดับความเจริญของสถาบันเหล่านั้น ซึ่งก็คือวัฒนธรรมของสังคมหนึ่ง ๆ นั้นเอง (นิยพรรณ (ผลวัฒน์) วรรณศิริ, 2550, หน้า 95-97)

2. ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่นิยม (Structural – Functional Theory) ทฤษฎีนี้ถือว่าสังคมเป็นสิ่งที่มีชีวิตอย่างหนึ่ง และมีลักษณะดังต่อไปนี้

2.1 สังคมในฐานะเป็นระบบ มีอาณาเขตแน่นอน และมีระเบียบของตนเอง ควบคุมตนเอง โดยมีแนวโน้มที่ส่วนประกอบต่าง ๆ พึ่งพาอาศัยกันและกัน และรักษาดุลยภาพไว้ได้

2.2 เป็นระบบที่บำรุงรักษาตนเองได้ เช่นเดียวกับอินทรีย์ทั้งหลาย สังคมมีความต้องการจำเป็นจำนวนหนึ่ง ซึ่งเมื่อสนองได้แล้วจะทำให้สังคมดำรงชีวิตอยู่ได้ ส่วนต่าง ๆ สามารถพึ่งพากันได้ และสามารถรักษาดุลยภาพไว้ได้

2.3 การวิเคราะห์ระบบที่บำรุงรักษาตนเอง มุ่งสนองความต้องการความจำเป็นของส่วนประกอบต่าง ๆ ของสังคม เป็นการส่งผลให้เป็นการรักษาความพึ่งพากันและดุลยภาพด้วย

2.4 สังคมจึงต้องมีโครงสร้าง เพื่อเป็นหลักประกันให้มีการพึ่งพาดุลยภาพ และการมีชีวิต

ทฤษฎีนี้แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่เป็นโครงสร้างและส่วนที่เป็นหน้าที่ โดยการหน้าที่นี้ เป็นจุดเน้นของทฤษฎีนี้ การทำหน้าที่เริ่มตั้งแต่เป็นการกระทำซึ่งอาจมีหลายแบบ ทั้งทางกาย ทางวาจา และทางความคิดซึ่งอาจเป็นสิ่งที่ประ โยชน์ หรือไม่เป็นประโยชน์ก็ได้

หน้าที่มีสองลักษณะ คือ พิจารณาตามความคิดของชาติตะวันตก คือหน้าที่แจ้ง (Manifest Function) ได้แก่การกระทำใด ๆ ที่ตั้งใจก่อให้เกิดผล และหน้าที่แฝง (Latent Function) เป็นหน้าที่ที่ได้ตั้งใจไว้แต่แรก หรือเป็นเป้าหมายรอง ส่วนประเภทหน้าที่ตามแนวคิดของประเทศไทย ที่ผ่านวิธีคิดมาจากพุทธศาสนา คือ หน้าที่ที่ดี หน้าที่ที่ชั่ว และหน้าที่ที่แบ่งตามจำนวนสถาบันสังคม (Social Institution) คือ หน้าที่ในครอบครัว (สืบสายโลหิตและเลี้ยงดูลูก) หน้าที่ในการศึกษา (หาความรู้ ความชำนาญ) หน้าที่ในทางเศรษฐกิจ (ประกอบอาชีพ) หน้าที่ทางการเมือง (การมีส่วนร่วม) หน้าที่ทางภาษา (เรียนรู้และฝึกฝนการสื่อสาร) หน้าที่ทางศาสนา (แนวทางที่ดีในการดำรงชีวิต) หน้าที่ทางนันทนาการ (การพักผ่อนหย่อนใจ) หน้าที่ทางอนามัย (ดูแลสุขภาพ) หน้าที่ทางการคมนาคมขนส่ง (การเดินทางและขนสินค้า) หน้าที่ทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (สร้างความรู้ใหม่และสร้างเครื่องมือผ่อนแรง)

องค์ประกอบของการหน้าที่ เป็นส่วนประกอบหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการเกิดการกระทำหน้าที่สมบูรณ์ คือการกระทำระหว่างกัน เป้าหมายของการกระทำและผลของการกระทำ แบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ การกระทำระหว่างกันทางสังคม (Social Interaction) การทำหน้าที่ (Function) เป็นการกระทำเพื่อเป้าหมายในสถาบันสังคม 10 สถาบัน ข้างต้น และผลของการทำหน้าที่ (Product)

ทฤษฎีนี้มีประโยชน์ในการให้ความหมายของคำว่า โครงสร้างของสังคม และสร้างทฤษฎีใหม่ ซึ่งเป็นทฤษฎีเฉพาะทาง เช่น ทฤษฎีชนชั้นทางสังคม ทฤษฎีปัญหาสังคม ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550, หน้า 55-60)

3. ทฤษฎีโครงสร้างทางวัฒนธรรม (Structuralism)

เคลาด์ ลีวี สเตราส์ (Claude Levi-Strauss) เชื่อว่าระบบคิดของมนุษย์ทำงานเองได้โดยอัตโนมัติ เป็นไปอย่างมีเหตุมีผลในรูปตรรกศาสตร์ ความคิดของมนุษย์เป็นรูปธรรมได้โดยระบบคิดปะ ความขัดแย้งและความศักดิ์สิทธิ์ ระบบศาสนา ภาษาและระบบสัญลักษณ์ทุกระบบ ระบบความคิดของมนุษย์เป็นระบบของเหตุผล ซึ่งเป็นระบบธรรมชาติโดยมนุษย์ไม่ได้ตั้งใจหรือจงใจ เพราะฉะนั้นระบบเหตุผลโดยธรรมชาติในความคิดของมนุษย์นี้ เมื่อออกมาเป็นระบบรูปธรรมดังกล่าวแล้ว จึงปรากฏให้ลักษณะของโครงสร้างที่เป็นเหตุเป็นผลเสมอ เป็นโครงสร้างที่อยู่ในใจของมนุษย์ซึ่งสามารถเปรียบเทียบเป็นคู่ ๆ ได้ เช่น ความดี ความชั่ว หรือ ระบบคิดแบบคู่ตรงข้าม (Binary Oppositions) อันหมายถึงสิ่งที่มีสองหรือเป็นคู่ ๆ แต่มีลักษณะตรงกันข้ามที่ไม่ขัดกัน แต่ส่งเสริมซึ่งกันและกันเพื่อการอธิบายถึงลักษณะที่ตรงกันข้ามจึงจะสามารถเข้าใจได้ ระบบความคิดดังกล่าวจะมาเป็นรูปแบบจำลองของการจัดระเบียบสังคมมนุษย์ แนวคิดทางโครงสร้างในใจมนุษย์เป็นเรื่องของการตีความพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งเห็นว่าพฤติกรรมทุก ๆ ด้านของมนุษย์เป็นระบบสัญลักษณ์ เช่น การเล่นกีฬาตีไก่ชน เป็นสัญลักษณ์สื่อให้เห็นลักษณะการเป็นอยู่ของชุมชน หรือ ภาษาพูดที่สื่อความหมายบางอย่างที่บุคคลในสังคมอื่นไม่เข้าใจ เช่น การใช้คำศัพท์แสลง เป็นต้น (นิยพรรณ (ผลวัฒน์) วรรณศิริ, 2550, หน้า 103-104)

4. ทฤษฎีรูปแบบทางวัฒนธรรม (Configurationism)

ทฤษฎีนี้อธิบายแนวโน้มของพฤติกรรมส่วนรวมของคนในสังคม มีค่านิยมอย่างไร มีบุคลิกภาพและลักษณะนิสัยรวมเป็นอย่างไร และสิ่งที่ตัวกำหนดรูปแบบของพฤติกรรมของคนในสังคมนั้น อาเฟร็ด คูลเบอร์ และรูธ เบนดิกส์ (Alfred Kroeber, 1963 and Ruth Benedict, 1932) ได้เสนอแนวคิดว่า “บุคลิกภาพโดยรวมของคนในสังคมคือวัฒนธรรมประจำชาติ และวัฒนธรรมประจำชาติ คือรูปแบบของบุคลิกภาพส่วนบุคคล หรือวัฒนธรรมพื้นฐานของสังคม” (นิยพรรณ (ผลวัฒน์) วรรณศิริ, 2550, หน้า 105)

5. ทฤษฎีการแพร่กระจายทางวัฒนธรรม (Diffusionism)

วัฒนธรรมหนึ่งจะแพร่กระจายไปยังแหล่งอื่น ๆ ได้ต้องยึดหลักว่า วัฒนธรรมคือ ความคิด และพฤติกรรม (ผลของความคิด) ที่ติดตัวบุคคล ซึ่งวัฒนธรรมสามารถกระจายตามตัวบุคคล การแพร่กระจายดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

5.1 หลักภูมิศาสตร์ ต้องไม่มีอุปสรรคทางภูมิศาสตร์ขวางกั้น สามารถเดินทางติดต่อกันได้สะดวก

5.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ผู้ที่มีเศรษฐกิจสามารถนำวัฒนธรรมคิดตัวไปสังสรรค์กับวัฒนธรรมอื่นได้

5.3 ปัจจัยทางสังคม คือการสนใจแลกเปลี่ยนวิธีการ พฤติกรรมใหม่และความรู้ การไปศึกษาต่างถิ่น การแต่งงานข้ามถิ่น การมีกิจการร่วมกันของคนต่างถิ่น สงครามและความขัดแย้ง การครอบงำทางวัฒนธรรมโดยผู้รุกราน

จากแนวคิดของสำนักอังกฤษ เห็นว่า กลุ่มที่วัฒนธรรมสูงกว่า ที่เจริญกว่า สามารถไหลไปยังพื้นที่ที่มีวัฒนธรรมต่ำกว่า แต่สำนักคิดของเยอรมันเห็นว่า โดยปกติมนุษย์มักจะ 'ไม่สร้าง' วัฒนธรรมของตน แต่เกิดจากการยืมวัฒนธรรมจากที่อื่นซึ่งอาจมีหลายแห่งมาใช้ ส่วนสำนักอเมริกาเห็นว่าวัฒนธรรมจะกระจายจากจุดศูนย์กลาง (จุดกำเนิด) ไปตามพื้นที่เท่าที่มันจะไปในเขต ภูมิศาสตร์เดียวกันและยุคสมัยใกล้เคียงกัน (นิยพรรณ (ผลวัฒนธรรม) วรรณศิริ, 2550, หน้า 85-93)

6. ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงสังคม (Theories of Social Change)

ทฤษฎีนี้กล่าวถึงสาเหตุและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในธรรมชาติของสังคม รวมทั้งผลของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งทฤษฎีนี้ประกอบด้วย 4 ทฤษฎี คือ

6.1 ทฤษฎีการวิวัฒนาการ (Evolutionary Theories) อธิบายความคิดเรื่องความเจริญก้าวหน้า ซึ่งขยายแนวคิดของชาลส์ ดาร์วิน (Charles Darwin) ในแง่การต่อสู้เพื่อการดำรงชีวิต การวิวัฒนาการจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงของคุณสมบัติซึ่งมีอยู่ ภายในสิ่งมีชีวิต ตามกาลเวลาและความจำเป็น ใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงและสภาพแรกเริ่มของสถาบันต่าง ๆ ในสังคมเมื่อใช้กับมนุษย์ วิวัฒนาการมีความหมายว่าจะต้องผ่านขั้น (Stages) ต่าง ๆ ก่อนจะบรรลุถึงสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยทฤษฎีนี้ยังขยายตัวเป็น ทฤษฎีการวิวัฒนาการไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของสังคม (Unilinear Theories of Social Progress) ได้อธิบายความก้าวหน้าของสังคมจาก แบบง่าย (Primitive Form) ไปสู่ความก้าวหน้าทางอารยธรรม คอรั้ม มารีน (Comte Maine) อธิบายว่าทุกวัฒนธรรมได้เปลี่ยนผ่านขั้นตอนสามยุค คือ ขั้นที่หนึ่ง ยุคแห่งทหารและความเชื่อในเทพเจ้า (Theological and Military Epoch) เป็นยุคที่แนวคิดต่าง ๆ จินตนาการ ภาพพจน์ถูกครอบงำ สิทธิเสรีภาพถูกปฏิเสธโดยสิ้นเชิง ขั้นที่สอง ยุคแห่งปรัชญาและกระบวนการทางกฎหมาย (Metaphysical and Juridical

Epoch) เป็นช่วงที่หาเอกลักษณ์ของสังคมไม่ได้ และขั้นที่สาม เป็นยุคแห่งวิทยาการและการอุตสาหกรรม (Science and Industry Epoch) เป็นแนวคิดเฉพาะเรื่องต่าง ๆ เป็นความจริงและยอมรับได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากสติปัญญาของมนุษยชาติ ที่จะทำให้ตนมีความสมบูรณ์ในตัวเอง คอรั้มมองสังคมเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีการ เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทั้งนี้เป็นความอยู่รอดของสังคมนั่นเอง (ผจงจิตต์ อธิคมนันทะ, 2545, หน้า 38-42)

6.2 ทฤษฎีแห่งการสมดุล (Equilibrium Theory) ทฤษฎีนี้ประกอบด้วยทฤษฎีย่อยอีก 3 ทฤษฎี คือ

6.2.1 ทฤษฎีความล่าหรือความเฉื่อยทางวัฒนธรรม (Cultural Lag Theory) วิลเลียม เอฟ อ็อกเบิร์น (William F.Ogburn, 1962) กล่าวว่าเมื่อสังคมได้ดำเนินการโดยกลไกความสมดุล เมื่อการเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นซึ่งทำให้สังคมเสียสมดุล ดังนั้นสังคมส่วนหนึ่งจึงต้องหาส่วนชดเชยเพื่อรักษาความสมดุลของสังคม สถานะความสมดุลครั้งใหม่จะแตกต่างไปจากความสมดุลครั้งเดิม ความเฉื่อยทางวัฒนธรรมจึงเกิดขึ้นเมื่อหนึ่งในสองส่วนของวัฒนธรรมซึ่งสัมพันธ์กันได้เกิดการเปลี่ยนแปลงก่อนหรือหลังการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปในระดับสูงกว่าอีกส่วน เขาแสดงให้เห็นว่าเมื่อความเฉื่อยกระจายไปทั่วทั้งวัฒนธรรม เขาได้แยกแยะระหว่างวัฒนธรรมทางวัตถุ (สิ่งประดิษฐ์ นวัตกรรมต่าง ๆ) และวัฒนธรรมอวัตถุ (ประเพณี ความเชื่อ ปรัชญา กฎหมายฯ) โดยการเปลี่ยนแปลงในอวัตถุวัฒนธรรมเกิดขึ้นช้ากว่าวัฒนธรรมทางวัตถุ ซึ่งความล่าที่เกิดขึ้นได้สะสมเพิ่มพูนขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงด้านเทคนิควิธีต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว

6.2.2 ทฤษฎีมนุษย์นิเวศน์ (Human Ecology Theory) วัฒนธรรมของมนุษย์ได้ถูกสร้างขึ้นนั้น ขึ้นอยู่กับที่อยู่อาศัยของสังคมย่อย ๆ โดยมีพื้นฐานอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างพืชและสัตว์ในถิ่นที่อยู่นั้น ๆ ซึ่งทฤษฎีนี้สรุปแนวคิดได้ว่า ชุมชนของสังคมกลุ่มย่อย ๆ ประกอบไปด้วยพื้นที่ซึ่งจะจัดระเบียบประชากรด้วย ประชากรจะมีลักษณะเช่นใดขึ้นอยู่กับพื้นฐานอยู่กับที่ดินซึ่งเขาครอบครอง บุคคลต่าง ๆ ในหน่วย ๆ หนึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ชุมชนนั้น ๆ จะมีกลไกเพื่อให้เกิดความสมดุลในระหว่างสิ่งมีชีวิตที่มีการแข่งขันกัน

6.2.3 ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ หรือหน้าที่ประโยชน์ (Structural Functional Theory) มองสังคมว่าเป็นระบบที่ประกอบด้วยส่วนหรือระบบต่าง ๆ ที่ยึดเหนี่ยวและมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลง อาจเกิดหรือเริ่มต้นได้ในทุกส่วน และส่งผลสะท้อนไปยังส่วนอื่นที่ต้องถูกกระทบกระเทือนไปด้วย สังคมต้องมีโครงสร้างเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ คือสถาบันครอบครัว สถาบันทางเศรษฐกิจ สถาบันศาสนา สถาบันทางการเมือง สถาบันทางการศึกษา สถาบันเกี่ยวกับการสันติภาพ แต่ละสถาบันจะมีหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นความจำเป็นของสังคมแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการอยู่รวมของมนุษย์ เป็นเสมือนกลไกที่ทำงานเพื่อประโยชน์ของ

สังคมและบุคคลที่อยู่ร่วมกันในสังคม ผลของการทำงานของกลไกเหล่านี้ทำให้สังคมเข้าสู่ภาวะสมดุล แต่เป็นการสมดุลในลักษณะเคลื่อนที่ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้เสมอ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่พยายามปรับเข้าหากันตลอดเพื่อรักษาความสมดุลของสังคม แต่ต่อมาอาจเกิดปัญหาขึ้น เช่น ความไม่สงบทางการเมือง การผูกขาดทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมากเกินไปเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล จึงเกิดแรงกดดัน (Strains) ความขัดแย้ง ความตึงเครียด (Tensions) ซึ่งความตึงเครียดนี้อาจเกิดจากความไม่สมบูรณ์ในการทำงานของระบบย่อย (Subsystem) โดยเกิดจากความกดดันในโครงสร้างของสังคมนั่นเอง (Structural Strains) เช่นการสอนประชาชนให้ยอมรับอำนาจแต่อย่างเดียว และถือว่าฝ่ายปกครองรู้ดีทำสิ่งใดถูกหมด ทำให้ประชาชนไม่กล้าต่อต้านการคอร์รัปชันลักษณะนี้ย่อมจัดการหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งความซับซ้อนของสังคมย่อมทำให้เกิดการขัดกันในระหว่างส่วนหน้าที่ต่าง ๆ ของสถาบันของสังคม ซึ่งอาจกลายเป็นสิ่งถ่วงสังคม หรือความขัดแย้งในอนาคตได้ เช่น ประเพณี ความเชื่อ ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ในอดีต เช่นความรักในหมู่ญาติญาติมิตร กับการใช้อำนาจของข้าราชการในการปกครอง จึงก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นปัญหาในการคอร์รัปชันต่อไป หรือการดำเนินการของสถาบันทางเศรษฐกิจทำให้เกิดช่องว่างของรายได้ของประชาชน เกิดความไม่เท่าเทียมกันของประชาชน (พจนจิตต์ อธิคมนันท์, 2545, หน้า 43-52)

6.3 ทฤษฎีแห่งความขัดแย้ง (Conflict Theory) มีสมมติฐานว่า การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งชีวิตทุกชนิดจะต้องพบ เน้นถึงความไม่แน่นอน คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) สังคมไม่ได้อยู่ในระเบียบแบบแผนของระบบสังคม มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมทั้งโครงสร้างของสังคม ซึ่งเกิดจากการขัดแย้งในระบบ คาร์ล มาร์กซ์เน้นให้เห็นถึงความขัดแย้งของชนชั้นในสังคม และผลแห่งการขัดแย้งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม และการบีบบังคับของสมาชิกในสังคมจะมีผลต่อสังคม (พจนจิตต์ อธิคมนันท์, 2545, หน้า 52)

6.4 ทฤษฎีแห่งการขึ้นและลงของสังคม (Rise and Fall Theory) เป็นกระบวนการความเจริญ และความเสื่อมของสังคม เหมือนกับชีวิตของมนุษย์ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือการเปลี่ยนแปลงนอกระบบสังคม ความเจริญที่แทรกซึมเข้ามาในระบบ โครงสร้างของสังคม และการประดิษฐ์โดยสมาชิกของสังคม การขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงได้เกี่ยวข้องกับพื้นฐานที่ว่าทุกสังคมเผชิญต่อการเปลี่ยนแปลง ประสบการณ์ต่าง ๆ จะเกิดขึ้นในสังคมทุก ๆ ขณะ เมื่อเกิดความขัดแย้ง ส่วนต่าง ๆ ในสังคมจะมีส่วนร่วมช่วยนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในตนเอง และขึ้นอยู่กับการบังคับของสมาชิกต่อคนอื่นในสังคม (พจนจิตต์ อธิคมนันท์, 2545, หน้า 54)

7. ทฤษฎีความกลมกลืนทางวัฒนธรรม (The Theory of Cultural)

โรเบิร์ต อี. ปาร์ก (Robert E. Park) และเออร์เนสต์ เบอร์กอสส์ (Ernest W. Burgess) ให้คำนิยามว่า “กระบวนการแทรกแซงระหว่างกันและการเชื่อมเข้าหากันของวัฒนธรรม ซึ่งทำให้บุคคลและกลุ่มชนมีความต้องการความจำ ความเข้าใจและทัศนคติของบุคคลและกลุ่มชนอื่น และด้วยการมีส่วนร่วมในด้านประสบการณ์และประวัติศาสตร์อันเดียวกัน ได้นำบุคคลและกลุ่มชนเหล่านั้นไปสู่วิถีชีวิตทางวัฒนธรรมร่วมกัน” เป็นการผสมผสานทางวัฒนธรรม (Acculturation) หมายถึงการรับเอาวัฒนธรรมของสังคมอื่นมาปฏิบัติ และกลายเป็นวัฒนธรรมที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา การผสมผสานทางวัฒนธรรมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นได้ เมื่อสังคมหนึ่งถูกรุกราน และอีกฝ่ายหนึ่งชนะ ทฤษฎีนี้อธิบายได้ว่าประชาชนที่ใช้ชีวิตในความเป็นอยู่ทางวัฒนธรรม จะไม่มีความแตกต่างระหว่างคนส่วนน้อยกับคนส่วนใหญ่หลงเหลืออยู่ เรียกว่า ทฤษฎีเอนวัฒนธรรม (Melting Pot Theory) โดยแนวคิดนี้เชื่อว่า หากมีการกลมกลืนทางวัฒนธรรมดำเนินต่อไปไม่หยุดแล้ว คงจะนำไปสู่ภาวะวัฒนธรรมใหม่ร่วมกันได้ แต่อีกแนวคิดหนึ่งคือว่า กระบวนการกลมกลืนทางวัฒนธรรมไม่สามารถจะนำพาการล่มสลายตัวของวัฒนธรรมจนหมดสิ้น โดยการกลมกลืนดังกล่าวจะดำเนินไปจนถึงภาวะที่มีการยอมรับความแตกต่างของวัฒนธรรมระหว่างกลุ่ม และยอมรับว่าวัฒนธรรมย่อย (Subculture) ยังมีอยู่ และคงดำเนินอยู่ ซึ่งสภาวะนี้เรียกว่า ทฤษฎีพหุวัฒนธรรม (Cultural Pluralism Theory) (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, 2551, หน้า 174-178)

8. ทฤษฎีการยอมรับสิ่งใหม่ (The Theory of Acceptance)

ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมในด้านที่เป็นตัวการในการเปลี่ยนแปลง การที่บุคคลยอมรับการเปลี่ยนแปลง เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์ในบุคลิกภาพ ความรู้ ความเข้าใจ ทัศนคติ และค่านิยมของปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคล ทฤษฎีนี้มีข้อสมมติฐานว่า ความแตกต่างของปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลในด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ทัศนคติ ค่านิยม เป็นปัจจัยในระยะเวลาในการยอมรับสิ่งใหม่หรือของใหม่ (Innovation) ซึ่งหมายถึงวัตถุในด้านที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีและไม่ใช่วัตถุ ซึ่งได้แก่ความนึกคิด ทัศนคติ และอุดมการณ์ในชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งมีแหล่งมาจากการค้นพบ การคิดค้นประดิษฐ์ และการแพร่กระจาย โดยโรเจอร์ (Rogers) กล่าวถึงกระบวนการยอมรับสิ่งใหม่เป็น 5 ขั้นตอน คือ ขั้นของการทราบข่าวจากสื่อต่าง ๆ ขั้นของความสนใจในรายละเอียด เป็นขั้นในการศึกษารายละเอียด ขั้นของการประเมินผล เป็นระยะการตัดสินใจว่าสิ่งใหม่นั้นดีหรือไม่ดี มีผลเสียหรือไม่ ขั้นทดลอง เป็นการพิจารณาทดลองใช้ หากดีก็จะรับไปปฏิบัติต่อไป และขั้นการยอมรับ เป็นการตัดสินใจยอมรับสิ่งใหม่นั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของสิ่งใหม่นั้นจะเข้าไปสู่สังคมได้ช้าเร็วหรือไม่ พิจารณาจากต้นทุนของสิ่งใหม่นั้นเหมาะสมกับฐานะความเป็นอยู่อย่างไรบ้าง ความยุ่งยากในการใช้ เป็นขั้นตอนในกรรมวิธีการใช้สิ่งใหม่นั้น ความเข้ากันได้ สิ่งใหม่นั้นเข้ากับสภาพภูมิประเทศอย่างไรบ้าง การมองเห็นประโยชน์

สิ่งใหม่นั้นประชาชนได้เล็งเห็นประโยชน์ที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาสังคมหรือไม่ การติดต่อกับสิ่งใหม่นั้นมีลักษณะของการที่สามารถติดต่อไปสู่บุคคลอื่นให้รับทราบได้มากนักน้อยเพียงใด และลักษณะของประชากรในสังคม เป็นการพิจารณาบุคลิกภาพและค่านิยมของประชากร โดยมีปัจจัยดังนี้ บุคลิกภาพของผู้มียอมรับสิ่งใหม่นั้นจะเป็นตัวแปรในระยะเวลาในการยอมรับสิ่งใหม่นั้น (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, 2551, หน้า 178-180)

9. ทฤษฎีมิติของแกนนอน (Gannon) (Gannon's Four Stage Model)

แกนนอน (Gannon) เชื่อว่าคนเราในวัฒนธรรมหนึ่ง ๆ รับรู้โลกและมีการแสดงออกไม่เหมือนกัน คือ

9.1 ในมิติของด้านการแสดงออกของอารมณ์ (Emotional Expressive) เป็นระดับที่วัฒนธรรมส่งเสริมหรือปิดกั้นการแสดงออกของอารมณ์พื้นฐานของมนุษย์มากหรือน้อย เช่น อารมณ์ขัน คนไทยมักจะมีอารมณ์ขันเสมอ แม้จะกำลังมีภัย หรือไม่ชอบสื่อสารทางวาจาหรือท่าทาง ในขณะที่ถ่ายทอดอารมณ์ เหมือนกับคนในชาติตะวันตก

9.2 ในมิติของการเป็นปัจเจกบุคคลนิยม (Individualism) หรือกลุ่มนิยม คือการเน้นอำนาจนิยม (Authoritarian Orientation) ที่เน้นมโนคติแบบผู้นำมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวหรือความเป็นหนึ่ง การคงไว้ซึ่งอำนาจโดยไม่ต้องเหมือนผู้ใด หมายถึง การที่วัฒนธรรมมีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวของมันเอง (Self-Absolutism) ผ่านจารีตประเพณีขนบธรรมเนียมที่ได้ปฏิบัติมา เช่นการรักษาอำนาจของบุคคลหรือกลุ่มชนต่าง ๆ ในประเทศ การเน้นกลุ่มนิยม (Collective Orientation) ถือว่ากลุ่มมีความสำคัญมากที่สุด ความผูกพันในกลุ่มมีความสำคัญเหนือเป้าหมายของปัจเจกชน เช่น ครอบครัวในอินเดีย หรือจีนมีอิทธิพลต่อบุคคลในครอบครัวทั้งด้านศึกษา การแต่งงาน หรือแนวคิดเกี่ยวกับภูมิภาคนิยมของไทย และการเน้นปัจเจกชนนิยม (Individualism Orientation) ที่เน้นคุณค่าของปัจเจกชนนิยมมีความเชื่อว่า คนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ตัวตนของปัจเจกชนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด (Self as The Most Single Important)

9.3 ในมิติทางวัฒนธรรมอื่นที่ละเอียดอ่อนจะต้องอาศัยการวิเคราะห์ เช่น มโนคติต่อความสำเร็จ แรงจูงใจ การยืนยันสิทธิของตน การหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน

9.4 ในมิติที่เกี่ยวกับการอุปมาอุปไมยทางวัฒนธรรม (Cultural Metaphor) เช่น การแข่งขันคืออะไร ความภูมิใจ ความพอเพียง (จุฬาพรธัย (จามจุรี) ผดุงชีวิต, 2550, หน้า 114-115)

แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง

กฎหมายมีแหล่งที่มาจาก จารีตประเพณี ศาสนา คำพิพากษาของศาล ความคิดของนักปราชญ์ แต่แหล่งสำคัญ คือ จารีตประเพณีอันเป็นส่วนสำคัญของวัฒนธรรม ด้วยเหตุในระยะแรกที่สังคมมีการรวมตัวกันของประชาชน มีการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างง่ายเพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข กฎเกณฑ์เหล่านั้นอาจเกิดจากคำสั่งของผู้นำชุมชน หรือแนวความเชื่อของประชาชนส่วนใหญ่ที่มาจากศาสนา ลัทธิ ความเชื่อ กฎเกณฑ์นี้อาจมีลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนเพื่อให้บุคคลอื่นเกรงกลัวการกระทำผิด แต่ก็มิได้เป็นโทษที่รุนแรง ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปของปฏิกิริยาการปฏิเสธของสังคม ทำให้ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคมไม่สามารถอยู่ในสังคมนั้นได้ แต่เมื่อสังคมมีความเจริญเติบโตมากขึ้น กฎเกณฑ์เหล่านั้นกลับเป็นฐานคิดในการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในการรักษาความสงบในสังคม กฎหมายที่มีพื้นฐานมาจากจารีตประเพณีคือกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) อันเป็นระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา (ยกเว้นรัฐหลุยเซียนา) ระบบกฎหมายประมวลกฎหมาย (Civil Law) ก็มีที่มาจากจารีตประเพณีเช่นกัน เพียงแต่จารีตประเพณีเหล่านั้นถูกบัญญัติในถ้อยคำและปรัชญาของกฎหมาย และบัญญัติในลักษณะการรวบรวมกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในรูปของประมวลกฎหมาย

มีทฤษฎีที่พยายามอธิบายความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมกับกฎหมายว่า วัฒนธรรมเป็นที่มาของกฎหมาย โดย เซนต์ โทมัส อควีนาส (St. Thomas Aquinas, 1226-1274) พยายามหาวิธีการเชื่อมความคิดแบบเหตุผลนิยมและเจตนานิยม ด้วยการเชื่อมโยงเรื่อง “เหตุผล” เข้ากับเจตจำนงของพระเจ้า โดยถือว่า เหตุผลที่สมบูรณ์ถูกต้องมากกว่าซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการค้นหากฎหมายธรรมชาติ เหตุผลดังกล่าวเป็นการแสดงหลักชี้้นำการกระทำต่าง ๆ ของมนุษย์ โดยมีหลักธรรมอันแน่นอน หลักธรรมอันเป็นมูลฐานที่สุดคือ การทำความดีและละเว้นความชั่ว อควีนาสได้ให้บัญญัติสิบประการและที่สำคัญคือความโน้มเอียงโดยธรรมชาติของมนุษย์ในหลายเรื่อง เป็นความดีซึ่งประกอบเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายธรรมชาติ กล่าวคือ สัญชาติญาณ แรงดึงดูดใจของเพศตรงข้าม ความปรารถนาที่จะเลี้ยงดูและอบรมในการศึกษาต่อเด็ก ความปรารถนาของมนุษย์ที่จะมีชีวิตอยู่ในสังคมซึ่งทำให้นมนุษย์รู้จักหลีกเลี่ยงเองโดยธรรมชาติต่อการทำร้ายเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ในกฎหมายธรรมชาติมีกฎหมายมนุษย์รวมอยู่ด้วยซึ่งเป็นกฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นใช้ในสังคมที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ โดยอควีนาสให้นิยามว่าเป็น “ระเบียบแห่งเหตุผลที่ผู้ปกป้องดูแลชุมชนได้บัญญัติและประกาศใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” โดยอควีนาสเน้นสาระเรื่อง “เหตุผล” และ “ประโยชน์ร่วมกัน” ซึ่งหมายถึงวัฒนธรรมในสังคมนั้นเอง (จริญ โฆษณานันท์, 2547,

หน้า 137-139) ต่อมาลอน ฟูลเลอร์ (Lon Luvois Fuller, 1902-1978) มีความเชื่อมั่นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับศีลธรรม ทฤษฎีกฎหมายของฟูลเลอร์เน้นความสำคัญในเรื่อง “วัตถุประสงค์” ในฐานะเป็นสาระสำคัญของกฎหมาย กฎหมายจำต้องอยู่ภายใต้บังคับของศีลธรรม หรือต้องบรรจุหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมภายใน (The inner morality of law) โดยกฎหมายจะต้องมีลักษณะทั่วไปในฐานะเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นหลักชี้้นำการกระทำโดยเฉพาะต่าง ๆ (จรัญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 137-151)

ในขณะเดียวกัน กฎหมายก็มีที่มาจากวัฒนธรรม หรือวัฒนธรรมเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดกฎหมายด้วย โดยมนุษย์จะมีการจัดองค์กรทางการเมืองในสังคมวัฒนธรรมต่าง ๆ ใน 4 แบบคือ กลุ่ม (and) ชนเผ่า (Tribe) อาณาจักร (Chiefdom) และรัฐ (State) การจัดองค์กรในแต่ละรูปแบบจะมีลักษณะและวิธีการรวมทั้งมาตรการในการจัดระเบียบทางสังคมที่แตกต่างกันไป ในการจัดสังคมชนเผ่า มีการแบ่งฐานะและสถานภาพทางสังคมของสมาชิกอย่างชัดเจน ผู้อาวุโสจะได้รับการเคารพนับถือจากสมาชิก สังคมชนเผ่ายังไม่มีการจัดวางตำแหน่งหัวหน้าชนเผ่าอย่างชัดเจน ในระบบอาณาจักร มีการจัดวางตำแหน่งผู้นำทางการเมืองหรือหัวหน้าอย่างชัดเจน ซึ่งหัวหน้าทำหน้าที่หลักในการระดมทรัพยากร สินค้าและการบริการ ทำหน้าที่จัดพิธีกรรมและเป็นผู้บัญชาการทหารด้วย และการจัดรูปแบบของรัฐ ที่เป็นหน่วยทางการเมืองเป็นเอกเทศ มีรัฐบาลกลางที่มีอำนาจในการบริหารงาน การเก็บภาษี การเกณฑ์แรงงานสำหรับงานส่วนรวมหรืองานศึกสงคราม มีอำนาจในการออกกฎหมาย การควบคุมบังคับใช้และลงโทษผู้กระทำผิด รวมถึงการทำหน้าที่ควบคุมดูแลความเป็นระเบียบและความสงบเรียบร้อยในสังคม (ยศ สันตสมบัติ, 2537, หน้า 153-155) นอกจากจารีตประเพณีต่าง ๆ ในกลุ่ม ชนเผ่า อาณาจักร และรัฐอยู่ในความเชื่อทางศาสนา ศีลธรรมแล้ว อิทธิพลของกฎหมายยังสามารถทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ ๆ ได้ เช่น การศึกษาที่รัฐบังคับให้ทุกคนต้องมีการศึกษาภาคบังคับ การดำรงชีวิตที่ทุกคนต้องติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นโดยอยู่ในกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การรักษาความผูกพันระหว่างบุคคลในครอบครัว ที่กฎหมายกำหนดให้มีบุตรบุญธรรมที่สามารถรับมรดกพ่อแม่บุญธรรมได้ ความรับผิดชอบระหว่างบิดา มารดา กับบุตรและในทางกลับกัน ส่วนการใช้อำนาจในการปกครอง ผู้ปกครองก็ต้องคำนึงถึง “อำนาจที่ชอบธรรมในการปกครอง” การใช้อำนาจที่เกิดจากความไม่ชอบธรรมไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน ซึ่งจะทำให้กฎหมายจากการใช้อำนาจนั้นไม่ชอบธรรมไปด้วย

รู돌ฟ์ ฟอน เฮียร์ริง (Rudolf Von Jhering, 1818-1892) คิดว่า ต้นกำเนิดของกฎหมายอยู่ที่เงื่อนไขทางสังคมวิทยา รากฐานอันแท้จริงของเรื่อง “สิทธิ” อยู่ที่ผลประโยชน์ กฎหมายเป็นเพียงกลไกที่มีหน้าที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยวัตถุประสงค์ในกฎหมาย เป็นการสะท้อนให้เห็นจุดยืนแบบอรรถประโยชน์เชิงสังคม จากการเรียกร้องให้ผนึกรวมแนวความคิดทางกฎหมายเข้ากับ

ความเป็นจริงของสังคม และเน้นบทบาทของกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อสังคมอย่างจริงจัง เน้นการรักษาประโยชน์ของปัจเจกชนและให้รักษาคุณภาพของการรักษาผลประโยชน์ของสังคมด้วย ยิ่งยิ่งเห็นว่าโครงสร้างของสังคมประกอบด้วยวัฒนธรรมหรือความเชื่อในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นพื้นฐานให้สังคมนั้น ๆ ดำรงอยู่ได้ และกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่สังคมนั้น ๆ จำต้องคำนึงถึงความเชื่อดังกล่าวด้วย เพราะว่าความเชื่อนั้นสร้างเงื่อนไขในผลประโยชน์ของปัจเจกชนในสังคม โดยหากปล่อยให้บุคคลใด ๆ มีผลประโยชน์มากกว่าผลประโยชน์ของสังคม สังคมนั้นก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อันอาจทำให้สังคมนั้นล่มสลายหรือต้องเปลี่ยนแปลงความเชื่อของสังคมใหม่ เพื่อการรักษาคุณภาพของผลประโยชน์ระหว่างปัจเจกชนกับสังคมนั้นนั่นเอง ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาของเอย์ริงเน้นให้เห็นว่า วัฒนธรรมหรือแนวความเชื่อของสังคมสามารถเป็นฐานคิดให้แก่การบัญญัติกฎหมาย หรือเป็นเป้าหมายในการบัญญัติกฎหมาย (จรัญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 232-235)

ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและกฎหมายว่าด้วยการถือราษฎรบังหลวงในแต่ละยุค ย่อมขึ้นอยู่กับแนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจ ทฤษฎีว่าด้วยความขัดแย้ง ทฤษฎีบรรทัดประโยชน์ ทฤษฎีในเชิงความเป็นจริงที่เน้นการศึกษาเกี่ยวกับผลประโยชน์ และอำนาจทางการเมือง (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2550, หน้า 309) กล่าวคือ ทฤษฎีการตัดสินใจ เป็นการวิเคราะห์เชิงวิเคราะห์ และเชิงระบบที่ใช้แก้ปัญหาและช่วยทำให้สังคมสามารถได้การตัดสินใจที่ดี การตัดสินใจที่ดีใช้หลักตรรกศาสตร์ด้วยการพิจารณาข้อมูลและทางเลือก หรือกลยุทธ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมด ทฤษฎีว่าด้วยความขัดแย้ง เป็นแนวคิดที่มีข้อสมมุติฐานที่ว่าพฤติกรรมของสังคมสามารถเข้าใจได้จากความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งสังคมจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเลือกสิ่งใดจากสิ่งที่แตกต่างกัน และให้ประโยชน์ไม่เท่ากัน ส่วนทฤษฎีบรรทัดประโยชน์และทฤษฎีในเชิงความเป็นจริงที่เน้นการศึกษาเกี่ยวกับผลประโยชน์ได้อธิบายถึงสถานะของสังคมที่ต้องเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือสังคม ทั้งนี้การชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงนี้ต้องขึ้นอยู่กับสองปัจจัย คือ ผู้มีอำนาจ และกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นราษฎร หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นในสังคมก็ตาม การเกี่ยวข้องในลักษณะเช่นนี้เป็นการเกี่ยวข้องในเชิงอำนาจ หมายถึงว่า ในแต่ละยุคนั้น หากผู้ที่มีอำนาจเห็นว่าการรักษาแนวคิดตามแนวคิดของวัฒนธรรมจะเป็นผลที่ดีกว่าการใช้อำนาจทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว ในยุคดังกล่าว วัฒนธรรมก็จะเป็นตัวกำหนดกฎหมายดังกล่าว โดยใช้แนวความเชื่อทางวัฒนธรรมเป็นตัวชี้แนะ แต่หากในยุคใด ผู้มีอำนาจเห็นว่าวัฒนธรรมที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอต่อการรักษาความสงบสุขหรือความมั่นคงในแผ่นดิน ผู้มีอำนาจก็จะใช้กฎหมายเป็นแนวหลักในการชี้นำสังคม โดยอาศัย

ผลจากการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นแนวในการสร้างวัฒนธรรมใหม่ หรือสร้างแนวคิดจาก

กฎหมายดังกล่าวแทรกแซงในความเชื่อทางวัฒนธรรม จึงเกิดวัฒนธรรมผสมในระยะเวลาต่อมา

ความสัมพันธ์เป็นการกล่าวถึงวัตถุ สถานที่หรือปรากฏการณ์ตั้งแต่สองอย่างขึ้นไป

เพื่อให้เห็นความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน อันจะมีผลกระทบต่อกันในความเป็นจริง การเป็นอยู่ หรือ การเกิดขึ้นของสิ่งต่าง ๆ ไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยลำพัง แต่มีปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบให้สิ่งนั้น เกิดขึ้น และดำรงอยู่ หรือเสื่อมสลายไปได้ วัฒนธรรมและกฎหมายว่าด้วยการถือราชฎ์บังหลวง ต่างมีส่วนพึ่งพากัน โดยวัฒนธรรมเป็นระบบความคิด ระบบความรู้หรือความเชื่อที่คนในสังคม ได้รับรู้ และกฎหมายเป็นสื่อกลางในการปกครองสังคม และอำนวยความสะดวกในสังคมในแต่ละ ยุค ซึ่งการปกครองสังคมนี้จำเป็นต้องอาศัยอำนาจซึ่งอาจเกิดจากความเชื่อ ความศรัทธาจากราชฎ์ หรือ อาจเกิดจากกฎหมายที่มีผู้มีอำนาจประกาศบังคับใช้ แนวทางการปกครองสังคมและความยุติธรรม นี้ต้องได้รับการยอมรับหรือการยินยอมจากคนส่วนใหญ่ในสังคม และไม่ว่าอำนาจที่ใช้ในการ ปกครองสังคมหรืออำนวยความสะดวกนี้จะเกิดจากความเชื่อตามแนวของศาสนา ลัทธิ หรือ กฎหมายก็ต้องสอดคล้องกับแนวความเชื่อ ระบบคิดของคนในยุคนั้น ๆ มิฉะนั้น อำนาจเหล่านั้นก็ ไม่สามารถดำรงคงอยู่ได้ ในยุคสุโขทัยที่มีการปกครองลักษณะพ่อ-ลูก และธรรมราชาธิปไตย ก็เกิด จากแนวความเชื่อว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพ่อของราชฎ์ที่ต้องดูแลความสุขทุกข์ของอาณา ประชากรราชฎ์ ทั้งต้องการพลสิทธิของราชฎ์ในส่วนบุคคล เช่น กรรมสิทธิ์ ความเป็นอยู่ และเมื่อ เกิดเหตุร้ายแก่บ้านเมือง ราชฎ์ทุกคนต้องเข้ามาช่วยกันป้องกัน ต่อสู้ศัตรูของบ้านเมือง ทั้งนี้เพื่อ ความผาสุกของราชฎ์ การดำรงอยู่ของลักษณะการปกครองแบบนี้ก็ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของ ราชฎ์ จึงเกิดความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงใน ลักษณะต่างฝ่ายมีความสัมพันธ์กัน โดยในบางช่วงของยุคสมัย วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์มากกว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวง

ต่อมาในยุคกรุงศรีอยุธยาและยุคกรุงธนบุรี มีกฎหมายแบ่งลำดับชั้นของคนโดย

การกำหนดศักดิ์ชั้นให้แก่ราชฎ์ มุลนาย ข้าราชการหรือขุนนาง พระสงฆ์ ทหาร เพื่อสะดวกใน การปกครอง และการใช้กฎหมายบังคับแก่บุคคลเหล่านั้น ลักษณะการปกครองก็ใช้ความเชื่อ ในเรื่องสมมุติเทพหรือเทวราชกับพระมหากษัตริย์ มีการนำกฎหมายพระมนุศาสตรมาใช้ใน กรุงศรีอยุธยา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีพระธรรมศาสตร์ที่กำหนดจริยธรรมของผู้ปกครอง และพระ ราชศาสตร์ที่ให้พระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมายเพื่อความมั่นคงของ ราชอาณาจักร วัฒนธรรมหลวงมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยเน้นการใช้พิธีกรรมมาเพื่อความสง่างาม ความน่าสะพรั่งกลัว และความศักดิ์สิทธิ์ แม้วัฒนธรรมของราชฎ์ทั่วไปมิได้มีการเปลี่ยนแปลงไป แม้วัฒนธรรมไม่สามารถเป็นตัวกำหนดกฎหมายส่วนใหญ่ของรัฐได้ แต่วัฒนธรรมที่ปรากฏใน

พระธรรมศาสตร์ที่เสมือนเป็นจริยธรรมแก่พระมหากษัตริย์และผู้ปกครองก็ยังมีร่องรอยของวัฒนธรรมของสังคม ดังนั้นจึงเห็นว่าในยุคดังกล่าว แม้จะดูเหมือนว่า กฎหมายว่าด้วยการนอกราชการบังหลวงเป็นตัวกำหนดวัฒนธรรม แต่วัฒนธรรมก็มีส่วนในการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงเช่นกัน ดังนั้น วัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงจึงมีความสัมพันธ์กัน โดยในบางช่วงของยุคสมัย กฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงมีความสัมพันธ์มากกว่าวัฒนธรรม

ต่อมาในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น มีการนำวัฒนธรรมของราชทูตเป็นปัจจัยในการตรากฎหมายธรรมดา และกฎหมายพิเศษ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ทรงเน้นในการปฏิบัติตามศีลธรรมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปองปรามมิให้ข้าราชการปฏิบัติออกนอกถิ่นนอกทาง ดังนั้น วัฒนธรรมจึงเข้ามามีส่วนในตรากฎหมายว่าด้วยการนอกราชการบังหลวง ในยุครัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศใช้ลักษณะกฎหมายอาญา ร.ศ. 127 เพื่อให้เป็นกฎหมายควบคุมและป้องกันการนอกราชการบังหลวง ทั้งทรงแสวงหาความร่วมมือของขุนนางและราชทูตในการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อความเป็นปึกแผ่นของประเทศสยาม และความเจริญก้าวหน้าของประเทศ วัฒนธรรมจึงมีส่วนเข้ามาเป็นตัวกำหนดกฎหมายว่าด้วยการนอกราชการบังหลวงอีกครั้ง ซึ่งจะเห็นว่า วัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงมีความสัมพันธ์กัน โดยในบางช่วงของยุคสมัย วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์มากกว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวง

ต่อมาในยุคประชาธิปไตยตอนต้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ท่ามกลางความไม่พร้อมทางการเมืองของราชทูต และการแก่งแย่งอำนาจในการปกครองประเทศของคณะนายทหาร คณะผู้นำได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ รวมทั้งในยุคเผด็จการทหารด้วยที่คณะรัฐประหารเข้ามาปกครองประเทศ และใช้ระบบอำนาจนิยมอย่างมากในการตรากฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวง แต่อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายของฝ่ายปกครองก็ยังคงดำเนินอยู่ในคลองธรรมของสังคมที่เป็นวัฒนธรรมของสังคมนั่นเอง แม้ราชทูตจะไม่มีส่วนร่วมในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงก็ตาม แต่ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงก็เป็นไปในลักษณะมีความสัมพันธ์กันทั้งสองทาง และต่อมาในยุคฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตย และยุคประชาธิปไตย การตรากฎหมายของฝ่ายบริหารยังต้องใช้แนวคิดทางวัฒนธรรมเป็นปัจจัยในการตรากฎหมาย ประกอบกับราชทูตมีส่วนร่วมได้เข้าไปมีส่วนในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงมากขึ้น จึงเห็นว่า วัฒนธรรมและ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการนอรรายฐร้บงหลวงมีความสัมพันธ์กัน โดยในบางช่วงของยุคสมัยวัฒนธรรม ก็มีความสัมพันธ์มากกว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการนอรรายฐร้บงหลวง

กฎหมายที่เกี่ยวกับการนอรรายฐร้บงหลวงในประเทศไทย

กฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคม และเป็นอุปกรณ์ของฝ่ายปกครองที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประชาชน กฎหมายพัฒนาขึ้นมาจากศีลธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศาสนา ทั้งนี้ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสมาชิกในสังคม กับทั้งเพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นเป็นไปโดยราบรื่น สนองความต้องการของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ดังภาษิตละตินที่กล่าวว่า ที่ใดมีมนุษย์ ที่นั่นมีมนุษย์ ที่ใดมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ที่ใดมีมนุษย์ ที่นั่นจึงมีกฎหมาย (Ubi homo, ibi societas. ibi jus. Ergo ubi homo, ibi jus) ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงได้ชื่อว่าเป็น “ปทัสฐานทางสังคม (Social Norms) หรือ บรรทัดฐานของสังคม” (Social Criteria) ซึ่งปทัสฐานนี้นอกจากจะเป็นเครื่องมือควบคุมสังคมและธำรงความสงบเรียบร้อยของสังคมแล้ว ยังเป็นแบบแผนพฤติกรรมอันเป็นที่คาดหวังของสังคม เป็นมาตรฐานที่สมาชิกทั้งปวงได้รับการประสงค์ให้ปฏิบัติตาม จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ปทัสฐานทางสังคมจึงเกิดจากการที่คนในสังคมปฏิบัติหรือคเว้นการปฏิบัติตามคตินิยมของตน จนกลายเป็นระเบียบ แบบแผนหรือประเพณีนิยมและยังมีที่มาจากค่านิยมของสังคมด้วย นักสังคมวิทยาได้แบ่งออกเป็นสามประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. วิถีประชา หรือวิถีชาวบ้าน (Folkways) ซึ่งเป็นปทัสฐานทางสังคมที่คนยอมรับนับถือจนเกิดความเคยชิน ไม่รู้สึกรว่าเป็นภาระหน้าที่ และไม่มีกฎหมายข้อบังคับใด ๆ สั่งให้ปฏิบัติ กับทั้งยังเป็นพฤติกรรมที่คนคาดหวังกันว่าคนอื่นจะทำหรือไม่ทำอะไรในสถานการณ์ต่าง ๆ เช่นการกล่าวคำสวัสดิ์ในการทักทาย หรือการไหว้ โดยวิถีประชาแบ่งออกเป็น 7 ประเภท คือ

1.1 สมัยนิยม (Fashion) เป็นปทัสฐานทางสังคมที่แสดงออกถึงความนิยมของกลุ่มคนซึ่งแพร่หลายไปรวดเร็วในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ และเสื่อมไปในเวลาต่อมา ในช่วงแพร่ระบาดนั้น คนในสังคมรู้สึกว่าการถูกบังคับให้ปฏิบัติเช่นนั้น มิฉะนั้นบุคคลนั้นจะถูกประมาณว่า “เชย” เช่นการแต่งกาย ทรงผม

1.2 ความนิยมชั่วครู่ (Fad) เป็นพฤติกรรมเพียงผิวดินและไม่จริงจัง เปลี่ยนแปลงง่ายรวดเร็ว เช่น ภาษาพูด

1.3 ความคลั่งไคล้ (Craze) เป็นเรื่องราวของความไม่มีเหตุผล เมื่อครอบงำผู้ใดแล้วผู้นั้นก็มักประพฤติปฏิบัติในทำนองโง่เขลาเบาปัญญา หมกมุ่นอยู่กับเรื่องที่ตนคลั่งไคล้ เช่นการคลั่งไคล้ดารานักร้อง

1.4 งานพิธี (Ceremonies) เป็นการแสดงออกซึ่งเกียรติยศ ความมีหน้าตา ยังผลให้เกิดความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน สนับสนุนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในกลุ่ม แต่ใครจะปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ เช่น การจัดงานวันเกิด งานบวช

1.5 พิธีการ (Rites) เป็นแบบแผนพฤติกรรมที่มีลำดับขั้นตอนแน่นอน และต้องกระทำซ้ำ ๆ เช่น การปฏิบัติตนในวันพระ วันสงกรานต์ วันมาฆบูชา

1.6 พิธีกรรม (Rituals) เป็นแบบแผนพฤติกรรมตามความเชื่อที่มักจะเป็นเรื่องภายในองค์กรนั้น ๆ เช่น งานรับน้องใหม่

1.7 มรรยาทในสังคม (Etiquette) เป็นการปฏิบัติตนให้เหมาะสมแก่กาลเทศะในการสมาคมในสังคม เช่น การปฏิบัติตนในการรับประทานอาหาร

2. จารีตประเพณี (Tradition) หรือกฎศีลธรรม (Moral Rules) หรือศีลธรรม (Mores) เป็นปทัสถานที่กำหนดให้คนในสังคมประพฤติปฏิบัติอย่างเข้มงวด มีการควบคุมที่รุนแรงเพื่อป้องกันการฝ่าฝืน โดยคนในสังคมนั้นถือว่าแบบแผนการปฏิบัติดังกล่าวเป็นสิ่งที่ดีงาม ผู้ละเมิดเป็นคนชั่ว จารีตประเพณีจึงมีลักษณะเป็นข้อห้าม (Taboo) เช่น ห้ามสมรสกับญาติพี่น้องที่สืบสายโลหิต ต้องช่วยเหลือผู้ที่ประสบภัย สิ่งที่เป็นจารีตประเพณีต้องเป็นแนวประพฤติปฏิบัติที่ดำเนินสืบ ๆ ต่อกันเป็นเวลายาวนาน โดยผู้ปฏิบัตินั้นรู้สึกร่วมกันว่าจะต้องปฏิบัติตาม เป็นกฎเกณฑ์ควบคุมความประพฤติเช่นเดียวกับกฎหมาย จารีตประเพณีนี้มาที่มาจากศีลธรรมที่เกิดจากความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์แต่ละคนว่ากระทำการใดจึงจะชอบ หรือไม่ชอบ เกิดจากมโนสำนึกและมโนธรรมของแต่ละคน มีขึ้นได้เพราะแต่ละคนมีสติปัญญาจะหยั่งรู้ว่าเมื่อตนกระทำการใดไปแล้ว อีกฝ่ายหนึ่งจะรู้สึกนึกคิดอย่างไร และจะเกิด ปฏิกริยาอย่างไร ศีลธรรมเป็นกฎเกณฑ์ควบคุมความประพฤติคนในสังคมเช่นเดียวกับกฎหมาย แต่ศีลธรรมมุ่งเอาความสมบูรณ์ของจิตใจ เน้นมโนสำนึกเป็นหลัก ส่วนกฎหมายเน้นรักษาความสงบของส่วนรวมเป็นหลัก ซึ่งบางครั้งไม่เกี่ยวข้องกับศีลธรรม หรือมโนสำนึก เช่นการคิดปองร้ายผู้อื่น ไม่ผิดต่อกฎหมาย และผิดต่อศีลธรรม แต่ศีลธรรมกับกฎหมายมีความสัมพันธ์กันในฐานะที่เป็นวิวัฒนาการแก่กัน กฎหมายหลายบทได้กำหนดว่าการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน (Good Moral of the Public) เป็นสิ่งที่กฎหมายไม่รับรู้ แต่เป็นศีลธรรมที่คนหมู่มากถือร่วมกัน ไม่ใช่ของใครคนใด และต้องเป็นศีลธรรมอันดีด้วย ในกรณีที่หมู่คนซึ่งมีอาชีพเดียวกันหรือลักษณะเดียวกัน พวกเขาจะสร้างศีลธรรมของวิชาชีพขึ้นมาเพื่อกำกับพวกเขาให้ปฏิบัติอยู่ในแนวทางเดียวกัน เรียกว่า “จริยธรรม” (Ethnics) เช่น จริยธรรมของแพทย์ จริยธรรมของนักกฎหมาย

3. กฎหมาย เป็นกฎเกณฑ์ความประพฤติที่กำหนดให้คนในสังคมปฏิบัติตาม ส่วนใหญ่ปรากฏในสังคมที่มีระบบความสัมพันธ์ซับซ้อน และมีองค์กรหรือสถาบันที่ดูแลกำกับใน

การประพุดตามอย่างเป็นกิจจะลักษณะกฎหมายมีความแตกต่างกับจารีตประเพณีหลายประการ คือ กฎหมายกำหนดระดับต่าง ๆ ของการกระทำความผิด และกำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดนั้นตามระดับด้วย แต่จารีตประเพณีเป็นเรื่องของความรู้สึกของสังคมว่ายอมรับในพฤติกรรมนั้นได้หรือยอมรับไม่ได้ การลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายจะมีองค์กรเป็นผู้ดูแลจัดการอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ส่วนจารีตประเพณีนั้น จะเป็นเรื่องของสังคมที่จะกำหนดบทลงโทษเอง เช่นลงโทษในลักษณะการดำเนินคดีขึ้น หรือการเลิกคบค้าสมาคม จารีตประเพณีเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงยาก แต่กฎหมายเป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้โดยผู้มีอำนาจในรัฐ จารีตประเพณีบางอย่างถูกละเลยโดยคนในสังคม กฎหมายจึงมีประโยชน์มากกว่า เพราะอำนาจการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นของรัฐที่มีเหนือประชาชนในสังคม และจารีตประเพณีบางอย่างไม่มีความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาได้ แต่กฎหมายมีความแน่นอนกว่า

ในอดีตคำว่า “กฎหมาย” ในภาษาไทย แปลว่า คำสั่งของพระเจ้าอยู่หัวที่โปรดให้คนไว้หมายไว้เพื่อใช้บังคับเป็นการลงโทษดลาร ดังจะเห็นจากพงศาวดารเหนือ ฉบับของพระวิเชียรปรีชา ตอนที่พระยาสุรราชแห่งราชวงศ์พระร่วงได้จัดการแต่งบ้านแต่งเมืองออกรับกองทัพพระเจ้าศรีทราธรรมไตรปิฎก มีความว่า “แล้วให้กำหนดกฎหมายไว้ทุกหน้าด่าน แล้วให้กำหนดกฎหมายไปถึงเมืองกัมโพชนคร ให้กำหนดกฎหมายสืบ ๆ กันไปถึงเมืองศิริ เมืองสวางคบุรี...” ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” เป็นคำกริยา ประกอบจากกริยา “กฎ” มีความหมายว่า “จด บันทึกลงไว้เป็นหลักฐานตรา” อันเป็นคำที่มาจากภาษาเขมรว่า “กุด” มีความหมายว่า “จด” รวมกับคำว่า “หมาย” ซึ่งแปลว่า “หนังสือ” และเพื่อให้คำสั่งอันเป็นกฎหมายเป็นของขลังและเป็นที่เคารพเชื่อฟัง จึงมักอ้างความศักดิ์สิทธิ์แห่งสวรรค์ว่าเป็นที่มาของกฎหมายหรือเป็นที่มาของอำนาจที่ใช้บังคับกฎหมาย เช่น ในประเทศอังกฤษ มักจะเริ่มต้นด้วยคำว่า “อาศัยพระราชอำนาจอันทรงได้รับประทานจากเทพยดาฟ้าดิน สมเด็จพระราชินีนาถจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้นไว้ดังต่อไปนี้...” ซึ่งรัฐไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข และเป็นรัฐาธิปัตย์มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน โดยการจะสั่งให้เป็นกฎหมายนั้นจะต้องอาศัยอ้างเหตุผลเพื่อให้คนทั้งหลายเห็นว่าเป็นคำสั่งที่เป็นธรรม เหตุผลที่ยกขึ้นส่วนมากคือจารีตประเพณี เช่นกฎหมายไทยที่ว่า “อันว่าสาขาคดีทั้งหลายตั้งพรรณนามานี้ อันบุราณราชกษัตริย์มีบุญญาธิการสมภารบารมีเป็นอธิปติประชากร ผจญข้าศึกเสร็จแล้ว แลเป็นอิสรภาพในบวรเศวตรฉัตร ประกอบด้วยศีลสัจวัตรปฏิบัติเป็นอันดี..ทรงพระอุตสาหะพิจารณาคำนึงตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ แล้วมีพระราชบัญญัติดัดแปลงตกแต่งตั้งเป็นพระราชกำหนดบทพระอัยการไว้โดยมาตราเป็นอันมาก..มาตราบทเท่าทุกวันนี้”

ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมาย

กฎหมายที่จะนำมาใช้ในงานวิจัยนี้มีสองลักษณะ คือกฎหมายมหาชนและกฎหมายอาญา โดยกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐหรือฝ่ายผู้ปกครองว่าจะวางความสัมพันธ์ระหว่างกันและกันในระดับใด ซึ่งหากวางความสัมพันธ์โดยเน้นอำนาจของฝ่ายรัฐมากเกินไป ฝ่ายเอกชนหรือราษฎรจะได้รับความลำบากในการใช้ชีวิตในสังคม รัฐอาจเป็นรัฐทหารหรือรัฐเผด็จการได้ แต่หากกำหนดความสัมพันธ์โดยเน้นอำนาจของปัจเจกชนหรือราษฎรมากเกินไป จนรัฐไม่สามารถใช้อำนาจตามปกติในการบริหารราชการได้ ก็จะสร้างความยากลำบากให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการ ส่วนกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่รัฐได้กำหนดพฤติกรรมให้ประชาชนหรือราษฎรปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติสิ่งใด ๆ ทั้งนี้การตรากฎหมายอาญาของรัฐ เป็นไปตามนโยบายของรัฐ แต่หากเป็นไปตามอำเภอใจของรัฐบาล ราษฎรก็จะประสบความยากลำบากและไม่เกิดความยุติธรรมได้ การกระทำในลักษณะการฉ้อราษฎ์บังหลวงที่รัฐเห็นว่าเป็นการกระทำที่บั่นทอนความมั่นคงของรัฐ รัฐย่อมต้องตราเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ราษฎร ซึ่งการตรากฎหมายนี้ ในอดีตประเทศไทยได้ใช้แนวคิด ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ทางตะวันออก โดยผ่านพระคัมภีร์ศักดิ์สิทธิ์ของฮินดูที่ผ่านวิคิดของมอญอีกทอดหนึ่ง แต่หลังจากการปรับปรุงกฎหมายในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงรับแนวคิดในการตรากฎหมายอาญา และกฎหมายมหาชนมาจากชาติตะวันตก ดังนั้นจึงสมควรพิจารณาทฤษฎี และแนวคิดของนักนิติศาสตร์จากชาติตะวันตกเพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาว่า ขณะนี้กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการความผิดฐานการฉ้อราษฎ์บังหลวงหรือการคอร์รัปชันมาจำนวนมาก แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการกระทำผิดตามตัวบทกฎหมายดังกล่าวได้ ซึ่งผู้วิจัยได้แยกพิจารณาทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนและทฤษฎีกฎหมายอาญาดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล กษัตริย์ หรือผู้นำต่าง ๆ กับราษฎรในประเทศนั้นว่าการสร้างความสัมพันธ์ทางปกครองจะมีระดับเพียงใด กฎหมายมหาชนกำหนดสถานะ (Status) และนิติสัมพันธ์ (Relation Juridiques) ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือกับหน่วยงานของรัฐอื่นในฐานะที่รัฐและหน่วยงานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจปกครอง กฎหมายปกครองกำหนดจุดประสงค์ของนิติสัมพันธ์ที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐก่อขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และกำหนดรูปแบบที่ใช้ในการก่อนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือเกณฑ์ตามรูปแบบ (Critere Formel) และกฎหมายมหาชนได้สร้างเกณฑ์ทางเนื้อหา (Critere Materiel) ซึ่งเป็นถือว่าเมื่อมีกฎเกณฑ์แล้ว

ทุกคนต้องปฏิบัติตาม จะตกลงยกเว้นกันไม่ได้ เป็นกฎหมายตามภาวะวิสัย (Droit Objectif) (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547, หน้า 19-21) ซึ่งมีทฤษฎีที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายดังนี้

1.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย

แต่เดิม ผู้นำในการปกครองของสังคม มักจะเป็นผู้ที่มีความเข้มแข็ง หรือมีอิทธิพลในสังคมนั้น และผู้นำดังกล่าวมักจะเป็นกษัตริย์ ดังนั้นจึงพยายามอธิบายอำนาจของกษัตริย์นั้นว่าชอบธรรมหรือไม่ ซึ่งนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ชื่อ ดองต์ (Dante ค.ศ. 1265-1321) กล่าวว่าอำนาจของกษัตริย์มาจากพระเจ้าโดยตรง หรือมาจากผู้แทนของพระเจ้า ซึ่งดองต์กล่าวว่า อำนาจของกษัตริย์มาจากอำนาจทางการเมือง เป็นเรื่องของอาณาจักรย่อมมาโดยตรงจากพระเป็นเจ้า ไม่ผ่านพระสันตะปาปา การปฏิเสธอำนาจทางการเมืองของศาสนจักรเหนืออาณาจักร เป็นการปูทางไปสู่ทฤษฎีเทวสิทธิ์ ต่อมา มาร์ซิล เดอ ปาดู (Marsile de Padoue ค.ศ. 1280-1340) ได้กล่าวว่า การเมืองการปกครอง ศาสนจักรและพระทั้งหลายต้องอยู่ใต้สังคมอาณาจักรซึ่งมีอำนาจสูงสุด บรรดาเจ้าชายทั้งหลาย (กษัตริย์) มีอำนาจเหนือศาสนจักร และอำนาจในการออกกฎหมายเป็นอำนาจโดยตรงของประชาชน นิโคลาส แมคคิอาเวลลี (Nicolas Machiavelli ค.ศ. 1469-1527) เป็นผู้กำหนดคำว่า รัฐ (l'etat) โดยกล่าวว่ารัฐ คือ รัฐทุกรัฐซึ่งเคยมีหรือมีอำนาจเหนือมนุษย์เคยเป็นหรือเป็นสาธารณรัฐหรือราชอาณาจักร ซึ่งแมคคิอาเวลลีไม่ใช้ศีลธรรมและความดีซึ่งเป็นรากฐานของสังคม โดยเขากล่าวว่า “การต้องรักษารัฐไว้อาจบังคับให้เจ้าชาย (กษัตริย์) ต้องละเมิดกฎเกณฑ์ทางมนุษยธรรมทางการเมือง การกุศล ทางความจงรักภักดีและทางศาสนา” จึงทำให้เห็นว่าความคิดของแมคคิอาเวลลีได้ปูทางให้ “รัฐ” แยกออกจากบุคคล แต่อยู่ในสถานะของสถาบันอย่างหนึ่งแม้จะปะปนอยู่กับ “เจ้านาย” โดยผ่านแนวคิดทาง “เหตุผลและความจำเป็นของรัฐ (Raison d'etat)” แนวคิดดังกล่าวเป็นการจัดสถาบันของรัฐ การเมืองจึงเป็นศิลปะของการก่อตั้งระบบ (Instituer un ordre) การก่อตั้งรัฐเป็นเพียงสิ่งเดียวของการดำเนินการทุกอย่างของเจ้าชาย (กษัตริย์) ความจำเป็นของรัฐจึงเป็นสิ่งเหนือความจำเป็นอื่นใด แนวคิดนี้วางรากฐานการแยก “ตัวบุคคลของเจ้าชาย” ซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวออกจาก “รัฐ” ที่เป็นสถาบันที่เจ้าชายต้องรับผิดชอบอย่างเห็นได้ชัด ต่อมา ฌอง โบแดง (Jean Bodin ค.ศ. 1530-1596) ได้เขียนในหนังสือ “สาธารณรัฐใน 6 บรรพ” อธิบาย “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย” ว่า สาธารณรัฐ (Res Publica) คือสิทธิในการปกครองกลุ่มบุคคลหลาย ๆ กลุ่ม และที่เป็นส่วนร่วมของกลุ่มเหล่านี้คือ “อำนาจอธิปไตย (Puissance Souveraine)” ซึ่งเขาได้ให้ลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่า ปราศจากขอบเขต ถาวรและสูงสุดสิ้นพัน และอำนาจนี้แสดงออกโดยการออกหรือเลิกกฎหมาย โดยนัยนี้ องค์อธิปัตย์ผู้มีอำนาจสูงสุดจึงอยู่เหนือกฎหมาย เพราะตนเป็นผู้ออกและยกเลิก โบแดงเห็นว่าแม้อำนาจอธิปไตยจะกำเนิดจากสังคมมนุษย์ แต่เมื่อเกิดแล้วก็ขึ้นของผู้ปกครองโดยไม่อาจเรียกกลับมาและไม่มีข้อจำกัด อำนาจอธิปไตยภายนอกของรัฐ แสดงออกโดย

การที่กษัตริย์สามารถทำสงครามและสันติภาพได้โดยไม่ต้องขอความเห็นจากผู้ใด อำนาจอธิปไตยแยกออกจากกรรมสิทธิ์ โดยถือว่าไม่ใช่ทุกสิ่งเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์อธิปัตย์ แต่องค์อธิปัตย์ต้องเคารพกรรมสิทธิ์ของบุคคล และโบแนกยังแบ่งรัฐบาลว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ใคร โดยถือว่าเป็นระบอบกษัตริย์ ถ้าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่เจ้าชายคนเดียว เป็นระบอบขุนนางว่า คนเพียงส่วนน้อยปกครองคนส่วนใหญ่โดยอำนาจอธิปไตย และเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่โบแนกได้วางข้อจำกัดไว้ว่ากษัตริย์ต้องไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ ต้องไม่ปกครองประเทศเหมือนถือว่าเป็นสมบัติส่วนตัว ต้องไม่นำความหายนะมาสู่ราชสมบัติ และต้องรักษากรรมสิทธิ์ของเอกชน และศาลปาร์เลมอง (Parlements) จะทำหน้าที่เป็นผู้รักษากรรมสิทธิ์ที่ว่านั้น ศาสตราจารย์เพร'โล (Pre'lot) ได้สรุปว่าการที่ทำให้อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกมิได้ (Indivisible) โบแนกต้องการระบอบกษัตริย์ เขาสร้างหลักการให้อำนาจนี้แก่กษัตริย์ แล้วไม่มีใครเพิกถอนได้ อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจอาวร เขาต้องการให้มีการสืบราชสมบัติ ต่อมาโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes ค.ศ. 1588-1679) ได้เสนอว่ามนุษย์เห็นแก่ตัวและโหดร้าย สังคมเกิดจากการขัดแย้ง และต้องการให้มีผู้ตัดสินและคุ้มครองคนแต่ละคน ดังนั้น สังคมจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ไม่ใช่สิ่งที่มีมาตามธรรมชาติ รัฐเกิดขึ้นเพื่อปกป้องคนโดยคนต่างทำสัญญายอมสละเสรีภาพเพื่อพบความสงบ ไม่ต้องรบฆ่าฟันกัน เมื่อคนทำสัญญาเช่นนั้นคนแต่ละคนต้องการพลัญญาสังคมนั้น และต้องการพรรัฐผู้รับมอบอำนาจไปจากคน ฮอบส์เรียกสัญญานี้ว่า Leviathan และรัฐที่เกิดจากสัญญานี้มีสภาพเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย (Imperium Absolutum) สูงสุด เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความสงบได้ อำนาจรัฐที่ว่านั้นไม่มีข้อจำกัดไม่ว่าทางกฎหมายหรือศีลธรรม และต่อมาริชเชอ (Cardinal and Due de Richelieu, 1585-1642) ได้เสนอแนวคิดเสริม โบแนกว่า แม้กษัตริย์จะมีอำนาจสูงสุด กษัตริย์ก็ต้องอาศัยคนอื่น โดยเฉพาะรัฐมนตรีในการปกครอง โดยกษัตริย์เป็นผู้กำหนดนโยบาย และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติ กษัตริย์ที่ดีจะต้องไว้วางใจรัฐมนตรีของตนให้รัฐมนตรีให้ความเห็นอย่างอิสระ ให้ความคิดความชอบแก่รัฐมนตรี และต้องสนับสนุนรัฐมนตรีของตน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2550, หน้า 30-33)

1.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ซีเยส (Sieyes, ค.ศ. 1748-1836) เป็นกงสุลคนหนึ่งในสามคนของจักรวรรดิที่ 1 ของนโปเลียน โบนาปาร์ต คิดว่า รัฐบาลมีขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และความเสมอภาคปราศจากอภิสิทธิ์เท่านั้น ที่เป็นรากฐานของสังคมที่ดี และสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่เป็นสิทธิมนุษยชนที่รัฐต้องคุ้มครองมีเสรีภาพ กรรมสิทธิ์และความมั่นคง การแบ่งแยกอำนาจของรัฐเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว แต่การแบ่งแยกระหว่างอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir Constituent) และอำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการก่อตั้ง (Pouvoir Constitue) อำนาจ

แรกเป็นอำนาจของชาติ ซึ่งมอบให้ผู้แทนไปสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อก่อตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นเพื่อปกครองประเทศ ดังนั้นอำนาจนี้จึงสูงสุดไม่มีข้อจำกัด หรือข้อผูกมัดโดยกฎหมายใด ๆ ที่มีอยู่ก่อนต่างไปจากอำนาจที่สองซึ่งถือว่าเป็นอำนาจขององค์กรที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น เป็นอำนาจที่ถูกจำกัดและถูกกำหนดขอบเขต กฎหมายจึงมีศักดิ์ (Hierarchie) กฎหมายธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไม่ได้ รองลงมารัฐธรรมนูญซึ่งชาติเป็นผู้ร่างขึ้นและแก้ไขได้โดยใช้อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองรองลงมา คือกฎหมายธรรมดาที่ผู้แทนราษฎรของชาติตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ เขาเห็นว่า ชาติมีอยู่ก่อนสิ่งใด และเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกฎหมายในตัวเอง และชาติเกิดขึ้นจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้ว จะไม่มีอะไรเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง สามัญชนคือคนทุกคนที่รวมเป็นชาติ แต่ระบอบการปกครอง สมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ความสำคัญแต่กับบางคนบางฐานะเท่านั้นเช่น กษัตริย์ ขุนนาง พระ ซึ่งเป็นอภิสิทธิ์ชน แต่สามัญชนกลับไม่มีสิทธิใดเลย แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชนตามทฤษฎีเจตนารมณ์ร่วมกัน เห็นว่าเจตนารมณ์ของชาติที่แสดงออกโดยผ่านผู้แทนราษฎรของชาติเท่านั้นที่ออกกฎหมายได้ โดยผู้แทนราษฎรเหล่านั้นเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว เขาไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือกเขามา แต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ กับประชาชนที่เลือก แต่มีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติก่อให้เกิดอำนาจอิสระของผู้แทนราษฎรที่จะทำแทนชาติโดยไม่ถูกผูกมัดด้วยพันธะใด ๆ ต่างโดยสิ้นเชิงกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนของรูสโซ ที่ก่อให้เกิดอำนาจที่ผู้แทนต้องทำตามคนที่เลือกตนมา (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2550, หน้า 55-59)

1.3 ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ

เซนต์ ออกุสติน (Saint Augustine ค.ศ. 354-430) ได้กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง “นครของพระเจ้า” (La cite’ de Dieu) ว่ารัฐและสังคมมี 2 ประเภท คือรัฐโลกหรือนครทางโลก กับนครของพระเจ้า และอำนาจในการปกครองนครทางโลกเองก็มาจากพระเจ้า เพราะนครทางโลกก็อยู่ในอำนาจพระเจ้าเช่นกัน ผู้ปกครองมีหน้าที่ปกครองโดยการออกคำสั่งปกครองด้วยความดีและความยุติธรรม และอำนาจต้องได้รับการยอมรับจากคนในสังคม ซึ่งต่อมาเซนต์ โทมัส อควินัส (Saint Thomas d’Aquin ค.ศ. 1226-1274) ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจากอริสโตเติลที่ว่านครนั้นเป็นผลมาจากธรรมชาติและเหตุผลที่เกิดจากการรวมตัวของมนุษย์ในฐานะสัตว์สังคม ซึ่งสร้างระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองมนุษย์จากการรุกรานของคนอื่น ไม่ว่าในสังคมด้วยตนเอง หรือจากภายนอก และมนุษย์ยอมรับสังคมนี้เพราะเหตุผลดังที่อควินัสอ้างซิเซโร (Cicero) ว่า “สังคมเป็นหน่วยหลาย ๆ หน่วยที่มารวมกันภายใต้กฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรมที่ทุกคนยอมรับ เพื่อประโยชน์

ร่วมกัน” อำนาจปกครองในสังคมเกิดจากธรรมชาติ และเมื่อพระเจ้าเป็นที่มาของธรรมชาติ พระเจ้าจึงเป็นที่มาของอำนาจ แต่อำนาจที่ว่ำนั้นไม่ใช่เกิดจากพระเจ้าแล้วลงสู่ผู้ปกครอง แต่อำนาจนั้นเกิดจากธรรมชาติซึ่งมาจากพระเจ้า และแสดงออกโดยประชาชนทั้งหมดซึ่งรวมเป็นสังคม แต่สังคมจะมอบอำนาจนั้นให้ใครก็ได้ จึงเกิดรูปแบบการปกครองต่าง ๆ เช่น ระบอบกษัตริย์ ระบอบขุนนาง ระบอบประชาธิปไตย โดยมีเกณฑ์การวัดอยู่ที่ความเป็นธรรม อันได้แก่ประโยชน์สุขร่วมกันของสังคม ดังนั้นเหตุผลของมนุษย์จึงต้องเลียนแบบธรรมชาติ ตรรกะของกฎหมายธรรมชาติได้แสดงให้เห็นว่ายังมีสิ่งที่อยู่เหนืออำนาจการเมืองและกฎหมายธรรมชาติอยู่ ซึ่งก็คือธรรมชาติและเหตุผล ซึ่งจากจุดนี้ ทำให้มนุษย์สามารถออกกฎหมายมาแก้ไขสิ่งที่ไม่มีความสอดคล้องกับธรรมชาติ และไม่ควรรอออกกฎหมายมาขัดกับสภาพธรรมชาติ การปกครองต้องมีศีลธรรม ซึ่งศีลธรรมในทัศนะของ อ.ไควนส์มี 3 ระดับ คือ ระดับปัจเจกชนเรียกว่า จรรยา ระดับครอบครัว เรียกว่าศีลธรรมทางเศรษฐกิจ และระดับการปกครองนคร เรียกว่าศีลธรรมทางการเมือง โดยความคิดดังกล่าวได้ปฏิเสธ “พระเจ้าทางศาสนาคริสต์” มาเป็น “เหตุผลของมนุษย์” และให้ความสำคัญในการออกกฎหมายมาจำกัดความรู้เหตุผลของจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น (ซึ่งเป็นการเริ่มแนวคิดในการสร้างประมวลกฎหมายในอนาคต) และแนวคิดกฎหมายธรรมชาตินั้นเป็นการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง และคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติซึ่งมีอาจบด้างได้ของมนุษย์ ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติได้สรุปว่า “อำนาจสูงสุดของมนุษย์ยังมีสิ่งอื่นอยู่อีก สิ่งนั้นคือธรรมชาติและเหตุผล เมื่อสิ่งใดเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์อยู่แล้ว ใครก็ตามหาอาจบมาใช้ อำนาจบด้างได้ไม่ และการใช้อำนาจที่ดี การเมืองการปกครองที่ดี ต้องยืนอยู่บนหลักเหตุผลตามธรรมชาติ มิใช่อยู่บนอำเภอใจของบุคคล” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2550, หน้า 48-49) ดังนั้นหากกฎหมายมนุษย์ขัดต่อกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายมนุษย์ย่อมไม่มีคุณค่าที่จะนับเป็นกฎหมาย กฎหมายนั้นย่อมไร้ผล ราษฎรย่อมมีสิทธิไม่เชื่อฟังคำสั่งหรือกฎเกณฑ์ของผู้ปกครองได้ (The Right of Disobedience) (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2551, หน้า 161-162)

ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law Theory) ยังกล่าวอีกว่า กฎหมายของมนุษย์ที่ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติโดยชัดแจ้ง ไม่อาจถือว่าเป็นกฎหมายอีกต่อไป แต่ถือว่าเป็นการทำ ความเสื่อมเสียแก่กฎหมาย (Corruption of Law) มนุษย์มีความผูกพันต้องเคารพเชื่อฟังกฎหมายของมนุษย์ トラบเท่าที่มันมีความยุติธรรม โดยเหตุนี้หากผู้ปกครองไม่มีอำนาจอันชอบธรรมแต่ได้มันมาโดยการแย่งชิง หรือหากผู้ปกครองสั่งให้กระทำการในสิ่งที่ไม่เป็นธรรม ประชาชนย่อมไม่พันธะที่ต้องเคารพเชื่อฟังเขา ยกเว้นแต่กรณีพิเศษในบางคราว ซึ่งอาจจำต้องปฏิบัติเพื่อหลีกเลี่ยงความอัปยศ อื้อฉาวหรืออันตรายโดยเฉพาะบางประการ (จรัญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 321)

1.4 ทฤษฎีสัญญาประชาคม

สปิโนซา (Spinoza) ซึ่งเป็นนักปรัชญาในศตวรรษที่ 17 กล่าวว่า “ความลับสุดยอดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และผลประโยชน์ของระบอบนี้ คือ การหลอกลวงมนุษย์ด้วยกัน และอ้างเหตุผลทางศาสนาปิดบังความกลัวที่มนุษย์ทั้งหลายจะลุกขึ้นต่อต้าน โดยใช้ให้คนเหล่านี้ไปสู้รบและตายแทน” (Dimitri Georges Lanroff, 1988, p. 89) และต่อมาจอห์น ล็อก (John Locke, ค.ศ. 1632-1704) เห็นว่า มนุษย์และสังคมแยกจากกันไม่ได้ เพราะสังคมประกอบขึ้นจากมนุษย์ สังคมจึงมีวัตถุประสงค์สุดท้าย คือ ความผาสุกและความสงบของมนุษย์ซึ่งเป็นสมาชิก ดังนั้นจึงต้องปล่อยให้กลไกทางสังคมและเศรษฐกิจดำเนินไปเองตามสภาพของมัน เพราะกฎเกณฑ์แห่งความพอเหมาะของธรรมชาติจะชักจูงให้มนุษย์ผลิตและปรับปรุงผลผลิตให้ตรงตามความต้องการเอง ดังนั้นรัฐจึงไม่ควรเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ ควรปล่อยให้เศรษฐกิจเสรี (Liberal) ที่สุด ส่วนเรื่องทางศาสนา รัฐไม่เข้ายุ่งเกี่ยว โดยให้สังคมถือหลักอดทน (Tolerance) ล็อก อธิบายว่าราษฎรทั้งหลายยอมสวณสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ไว้ ราษฎรทั้งหลายเพียงแต่โอนอำนาจบังคับการตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐที่ได้ตั้งขึ้นตามสัญญาประชาคมนี้ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเป็นผู้มีหน้าที่รักษาความสงบและอำนวยความยุติธรรม มีอำนาจจำกัด ไม่ใช่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีอำนาจเด็ดขาด สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาสหภาพ (Pactum Unionis) ซึ่งเป้าหมายของราษฎรเข้าทำสัญญาประชาคมและอยู่ภายใต้การบังคับของรัฐบาล คือการธำรงไว้ซึ่งเสรีภาพ ชีวิต และทรัพย์สินของตน การธำรงไว้สิ่งเหล่านี้เรียกรวมกันว่า การธำรงไว้ซึ่งความดีงามร่วมกัน(The Common Good) หากรัฐฝ่าฝืนเงื่อนไขข้อนี้ การกระทำของรัฐย่อมเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของราษฎรตามสัญญา ราษฎรมีสืบทิบัติรัฐบาลได้ ซึ่งล็อกได้อธิบายแนวความคิดในการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตเอาไว้ โดยเสนอหลักการว่าควรจะมีการถ่วงดุลอำนาจโดยการแบ่งอำนาจรัฐเป็นส่วน ๆ และไม่ให้อำนาจนี้อยู่ในมือของคนคนเดียวหรือคนกลุ่มเดียว โดยเฉพาะผู้มีอำนาจออกกฎหมายไม่ควรให้มีอำนาจบังคับการตามกฎหมายที่อยู่ในมือ ซึ่งผู้ออกกฎหมายอาจกำหนดข้อยกเว้นหรือบังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตัวเอง และอาจขัดต่อประโยชน์และความมุ่งหมายของสังคมและการปกครองได้ด้วย ล็อกยังอธิบายว่าอำนาจในการออกกฎหมายบังคับแก่ราษฎร ต้องออกกฎหมายภายใต้ทฤษฎีสัญญาประชาคม อันเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน ซึ่งต่อมามองเตสกีเอร์ (Montesquieu) ได้พัฒนาแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ (ปริดี เกยมทรัพย์, 2551, หน้า 208-210)

ฌอง ชัค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau, ค.ศ.1712-1778) มีความเห็นด้วยกับทฤษฎีสัญญาประชาคมของล็อก แต่เขาอธิบายเพิ่มเติมว่าสภาวะตามธรรมชาตินั้นเป็นสภาวะที่มนุษย์ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและเสรีภาพ คือไม่มีหลักประกันที่แน่นอน การที่จะให้มีหลักประกันแน่นอน

นั้นต้องทำสัญญาประชาคม ในลักษณะที่แต่ละคนต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพที่ตนมีโดยไม่จำกัดในสภาพธรรมชาติเสีย แล้วยอมรับสภาพที่มีเสรีภาพที่มีข้อจำกัดตามกฎหมาย รัฐซึ่งเกิดขึ้นจากการทำสัญญาประชาคมจะทำหน้าที่รักษาความสงบและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของทุกคน รัฐที่เกิดขึ้นนี้ ทุกคนควรมีเสรีภาพและไม่ควรเป็นรัฐที่มีใครต้องยอมอยู่ได้บังคับของใคร แต่ละคนที่เข้าทำสัญญาประชาคมนั้นได้ตกลงทำสัญญากับคนทุกคนโดยไม่ได้ตกลงโอนสิทธิเสรีภาพของตนให้แก่ผู้ใด แต่แต่ละคนต่างโอนสิทธิเสรีภาพให้แก่ส่วนรวม และโดยที่แต่ละคนต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของส่วนรวมนี้ ผลลัพธ์คือไม่มีใครต้องสูญเสียสิทธิเสรีภาพของตนไปให้แก่ผู้ใด และผู้ถืออำนาจปกครองนั้นแท้จริงก็คือบรรดาผู้อยู่ได้ปกครองทั้งปวงนั่นเอง ดังนั้นเอกชนแต่ละคนจึงมีอำนาจปกครองตนเองโดยผ่านการทำสัญญาประชาคมที่แสดงออกในรูปของ “เจตจำนงทั่วไป (General Will)” โดยเจตจำนงทั่วไปนี้มาจากเอกชนทั่วไป จึงเสมือนการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน และเจตจำนงทั่วไปนี้เป็นเจตนาที่แท้จริงของทุกคน และยอมทำทุกสิ่งเพื่อประโยชน์ของทุกคน เป็นไปเพื่อความดีร่วมกันหรือ Common Good ของประชาชน (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2551, หน้า 219)

1.5 ทฤษฎีสัญญาสวามิภักดิ์ (Pactum Subjectiones) ของสำนักกฎหมายบ้านเมือง หรือทฤษฎีปฏิฐานนิยม (Legal Positivism)

โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes, ค.ศ. 1588-1679) ได้อธิบายความชอบธรรมของการปกครองจากธรรมชาติของมนุษย์ โดยอธิบายต่อจากความคิดของฌอง โบแวง ว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐเกิดขึ้นจากการที่ราษฎรมาเข้าทำสัญญากันตั้งขึ้นไว้ และเหตุนี้ประชาชนจึงต้องเชื่อฟังกฎหมายของรัฐเรียกว่า “ทฤษฎีสัญญาสวามิภักดิ์” (Jolowicz, 1963, p. 85) ฮอบส์กล่าวว่า ในภาวะธรรมชาติ มนุษย์มีลักษณะเป็นสัตว์เดียรัจฉานเหมือนสัตว์หน้าขนหรือสุนัขป่า มีธรรมชาติที่เห็นแก่ตัว เลวร้ายป่าช้าและโหดร้าย ทุกคนต่างอยู่ในภาวะเกลียดกลัว และไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทุกคนต่างอยู่ในภาวะที่ทำสงครามต่อสู้กันตลอดเวลา และในภาวะนี้ ไม่มีหลักผิด-ถูก ชั่ว-ดี ไม่มีศีลธรรม ไม่มีกฎหมาย ทุกคนมีสิทธิเหนือทุกสิ่ง ผลประโยชน์ของใครก็เป็นมาตรการแห่งความชอบธรรมสำหรับคนนั้น โดยเหตุนี้มนุษย์ยอมมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะรักษาตัวรอดด้วยการใช้กำลังหรืออำนาจของตัวเข้าต่อสู้หรือต่อต้านมนุษย์อื่นที่มาล่วงละเมิดตน การมีชีวิตอยู่ในสภาวะธรรมชาตินั้น เป็นทุกข์เสียยิ่งกว่าการยอมสละประโยชน์ตามธรรมชาติของตนเสียแล้ว มาร่วมกันทำสัญญาเข้ากันเป็นสังคม เพื่ออยู่ร่วมกันอย่างสันติ มนุษย์จึงเข้ามาสัญญาประชาคมยอมสละสิทธิทั้งปวงอันตนมีอยู่ตามธรรมชาติ ยกให้แก่ผู้หนึ่งเป็นผู้ปกครองให้มีอำนาจเด็ดขาดสำหรับควบคุม ดูแลและบังคับ ตลอดจนลงโทษคนทั้งปวงเพื่อรักษาความสงบอย่างเต็มที่ (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2551, หน้า 200) ฮอบส์อธิบายว่า เมื่อราษฎรได้สละอำนาจส่วนตนที่มีอยู่ให้แก่

ผู้ปกครอง ย่อมเกิดสภาพอำนาจของรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจเหนือราษฎรทั้งปวง โดยราษฎรเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐธรรมนูญอย่างไม่มีเงื่อนไข เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีอำนาจเต็มที่ในการรักษาความสงบของสังคม อำนาจดังกล่าวเป็นนิรันดร์ ไม่ถูกจำกัดด้วยสิ่งใด ๆ อันเป็นการยืนยันความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของสมบูรณ์ เด็ดขาด และไม่อยู่ใต้บังคับกฎหมายใด ฮอบส์กล่าวว่า รัฐธรรมนูญมีอำนาจสมบูรณ์เด็ดขาดและยืนยันว่ากฎหมายบ้านเมือง คือ คำสั่งของรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งสูงสุดที่ใช้บังคับแก่ราษฎรทั้งปวง อันเป็นแนวทางไปสู่ทฤษฎีกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) ซึ่งจอห์น ออสติน (John Austin, ค.ศ. 1790-1859) ได้สรุปว่า กฎหมายเป็นคำสั่งของรัฐบาลปิตัย ทฤษฎีนี้สนับสนุนอำนาจของรัฐว่า การจัดการบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองจะต้องกระทำโดยอำนาจสิทธิขาดของรัฐ รัฐมีอำนาจสูงสุด กฎหมายที่เกิดจากรัฐเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบสังคมที่ลักษณะเด็ดขาด และสมบูรณ์ในตัวเอง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อาณัติหรือข้อจำกัดของศีลธรรมความยุติธรรมหรือสิ่งอื่นใดด้วยความเชื่อเช่นนี้ จากแนวคิดดังกล่าวจึงเกิดผลสำคัญ 4 ประการ คือ

1.5.1 ยกย่องว่า “รัฐ” เป็นอำนาจสูงสุด ไม่อยู่ใต้กฎหมายใดๆทั้งสิ้น

1.5.2 กฎหมายเป็นเรื่องของอำนาจ จึงไม่เกี่ยวข้องกับความถูกต้อง-ผิด ความชอบธรรม-ไม่ชอบธรรม ความยุติธรรม-ไม่ยุติธรรม

1.5.3 กฎหมายจะมีเนื้อความอย่างไร ถูกต้องหรือไม่ ไม่ใช่เรื่องที่นักนิติศาสตร์จะต้องพิจารณา โดยพวกเขาพิจารณาเพียงว่า กฎหมายมาจากเจตจำนง (Will) ของผู้ทรงอำนาจอธิปไตยหรือไม่

1.5.4 กฎหมายเป็นกฎหมายที่แยกออกจากศีลธรรม

แนวคิดนี้ได้ครอบงำไปทุกประเภทที่เจริญแล้วในช่วงศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 ด้วยเหตุที่ใช้ทฤษฎีดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการตรากฎหมายของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารของรัฐที่มุ่งสร้างความเจริญแก่รัฐ โดยไม่ต้องคำนึงถึงความยุติธรรม (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2551, หน้า 326-328)

1.6 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (theory of the separation of power)

มองเตสกีเอร์ (Montesquieu, ค.ศ. 1689-1755) ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดในการถ่วงดุลอำนาจของรัฐของจอห์น ล็อก เขาเห็นว่า ใครก็ตามที่มีอำนาจย่อมมีแนวโน้มจะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบได้เสมอ ดังนั้นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ จึงต้องจัดระบบการปกครองในลักษณะที่ให้ผู้ถืออำนาจคนหนึ่งถ่วงหรือยับยั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตของผู้ถืออำนาจคนอื่น ๆ ได้ การควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบจึงต้องใช้วิธีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) แนวทฤษฎีนี้ยังขยายหลักกฎหมายว่า “หลักการปกครองโดยใช้

กฎหมายเป็นใหญ่ (The Rule of Law)” ซึ่งหมายถึงฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้รองรับ หากฝ่ายปกครองนั้นกระทำการใด ๆ ในตำแหน่งนั้นโดยมิชอบ ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องรับโทษ แต่เป็นข้อสังเกตว่า ประเทศในแถบตะวันตกจะใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่ในขณะที่ตะวันตกวัฒนธรรมอินเดียและจีนอันเป็นรากฐานสำคัญของโลกตะวันออก กลับใช้หลักทศพิธราชธรรม คือหลักการใช้อำนาจให้ถูกต้องเป็นธรรมแทน (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2551, หน้า 212) มองเตสกิเออร์อธิบายในเรื่องกฎหมายว่า “กฎหมายทั้งหลายนั้นในสำคัญและเป็นทั่วไปที่สุดแล้วก็คือ ความสัมพันธ์ที่ต้องเป็นไปเช่นนั้นอันเกิดมาแต่เหตุผลของเรื่อง” (Laws, in their most general signification, are the necessary relations arising from the nature of things) ซึ่งมีนัยสำคัญสองคำ คือ “ความสัมพันธ์ที่ต้องเป็นเช่นนั้น” และ “เหตุผลของเรื่อง” แต่ไม่ได้อธิบายว่ากฎหมายเป็นคำสั่งหรือคำบัญชาของใคร แต่กฎหมายต้องเป็นความสัมพันธ์ที่ต้องเป็นไปเช่นนั้นอันเกิดจากเหตุผลของเรื่องซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายคือเหตุผล กฎหมายคือเหตุผลของมนุษย์ภายใต้สภาพการณ์ที่แตกต่างมนุษย์อาจมีข้อยุติที่แตกต่างกันไปได้เท่านั้น (ปัจจัยที่เป็นสภาพการณ์ต่าง ๆ เช่น ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ประวัติศาสตร์ของชนชาติ สภาพเศรษฐกิจ) ความยุติธรรมเป็นความสัมพันธ์ที่ดำรงอยู่โดยไม่ขึ้นต่อกฎหมายบ้านเมือง (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2551, หน้า 213-215)

1.7 ความคิดของสำนักประวัติศาสตร์

ชาวียี (Savigny) นักประวัติศาสตร์กฎหมายของเยอรมันกล่าวว่า กฎหมายเกิดจากจิตวิญญาณประชาชาติ (Volksgeist หรือ Spirit) เขาเห็นว่าจิตวิญญาณประชาชาติเป็นเครื่องมือในการรวมชาติ ชาติแต่ละชาติจะมีลักษณะหรือสัญลักษณ์ร่วมกัน เป็นสิ่งที่ทำให้ชาติสามารถรวมเป็นปึกแผ่นได้ หรือเรียกว่า “หลักเอกภาพ (Principle of Unity)” ชาวียีได้ใช้หลักโรแมนติก (Romanticism) ซึ่งเป็นกระแสความคิดทางวรรณกรรมเกี่ยวกับชีวิต ซึ่งอารมณ์ หัวใจ และจิตวิญญาณเป็นเรื่องสำคัญของชีวิต ทำให้เกิดคุณค่า มีชีวิตชีวา ทำให้แต่ละคน หรือแต่ละชาติมีสิ่งที่ไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับจิตวิญญาณ ของชนชาตินั้น ซึ่งตรงข้ามกับหลักเหตุผล ที่มีแต่เรื่องตายตัว ไม่มีชีวิตชีวา เหตุผลเป็นสิ่งที่สากลทำให้คนเป็นคนเหมือนกันหมดเพราะต่างก็มีเหตุผล ดังที่โยฮันน์ ก๊อตฟรีด วอน เฮร์เดอร์ (Johann Gottfried Von Herder) กล่าวว่าลักษณะพิเศษของคนและชาติว่า คุณค่าของชาติแต่ละชาติอยู่ที่ความแตกต่างกัน มิใช่อยู่ที่ความเหมือนกัน ความแตกต่างกันนี้ทำให้เกิดลักษณะเฉพาะของแต่ละชาติ เขาได้กล่าวคำขวัญของเขาว่า “Excellence of Diversity” ซึ่งหมายถึง ความแตกต่างคือความดีเลิศ หรือความยอดเยี่ยมของความแตกต่าง ซึ่งหากทุกชาติเหมือนกันไปหมด โลกนี้คงน่าเบื่อหน่ายที่สุด ชาวียีกกล่าวว่า วิถีประชา เกิดจากลักษณะพิเศษของแต่ละชาติ และวิถีประชา ย่อมมีลักษณะของมันและวิวัฒนาการไปตามประวัติศาสตร์ของชาตินั้น จิตวิญญาณประชาชาติ หรือ วิถีประชา จึงเป็นเหมือนลมปราณหรือวิญญาณของชาตินั้น แต่ละชาติ

มีความแตกต่างกันที่เกิดจากประสบการณ์ต่าง ๆ ที่สั่งสมกันมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งบางครั้งอาจเกิดก่อนการเป็นชาติเสียอีก สำนักประวัติศาสตร์นี้อธิบายว่า กฎหมายเป็นสิ่งที่คนสร้างขึ้น ซึ่งอาจเกิดจากการใช้อำนาจโดยอำเภอใจก็ได้ ถ้าจะทำกฎหมายก็ต้องทำกฎหมายที่ดี ที่ถูกและจะต้องทำกฎหมายให้สอดคล้องกับวิถีประชา ไม่ใช่ไปคัดลอกของชาติอื่นอย่างไม่ตรวจสอบปัจจัยเฉพาะของชาติของตน โดยอ้างว่าเหตุผลย่อมเป็นกฎหมายจึงต้องบัญญัติให้เหมือนกันเป็นสากล สำนักประวัติศาสตร์ได้เสนอทฤษฎีทางกฎหมาย 3 ด้าน คือ

1.7.1 ทฤษฎีกฎหมาย สำนักประวัติศาสตร์ยืนยันว่ารากฐานของกฎหมายหรือบ่อเกิดทางปรัชญาของกฎหมายคือ จิตวิญญาณประชาชาติ

1.7.2 ทฤษฎีวิวัฒนาการของกฎหมาย สำนักนี้เห็นว่ากฎหมายเกิดจากจิตวิญญาณประชาชาติ (Volksgeist) แล้วพัฒนาเป็น กฎหมายชาวบ้าน (Volksrecht) ไปสู่กฎหมายของนักกฎหมาย (Juristenrecht) และสำนักนี้เน้นวิธีการและความสำคัญของนิติศาสตร์ ซึ่งพวกเขากล่าวว่าการนิติบัญญัติเป็นเพียงการบันทึกผลงานของนิติศาสตร์เท่านั้น หมายความว่า การนิติบัญญัตินี้ยังต้องมีการค้นคว้าและศึกษาให้ละเอียดมากขึ้นเพื่อจะได้เหมาะสมกับผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายนั้น โดยประเทศเยอรมันซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของสำนักประวัติศาสตร์ เป็นประเทศที่สร้างระบบการร่างกฎหมายโดยสังคม (Social Legislation) ตามแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) มากที่สุดในโลก

1.7.3 ทฤษฎีว่าด้วยนิติศาสตร์ ซึ่งกล่าวถึง นิติวิธี (Juristic Method) ของวิชานิติศาสตร์ควรเป็นเช่นใด ชาวยุโรปกล่าวว่าการศึกษากฎหมาย ควรพิจารณาถึงประวัติศาสตร์ของกฎหมายนั้น เพื่อจะได้ตีความ และใช้ภาษาได้อย่างถูกต้อง และเพื่อเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น (ปรีดี เชมมทรัพย์, 2551, หน้า 225-245)

1.8 ทฤษฎีเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

ทฤษฎีนี้เริ่มต้นในช่วงกลางศตวรรษที่ 18 โดยอาดัม สมิธ (Adam Smith) บิดาของเศรษฐกิจการเมืองยุคใหม่ ถือว่า มนุษย์แต่ละคนเป็นหลักในการผลิต ไม่ใช่ที่ดินหรือทองคำแต่เป็นการลงมือลงแรงของมนุษย์ และการแบ่งงานกันทำเป็นหัวใจของการเติบโตและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและทุนจะทำให้การทำงานดีขึ้น และส่งเสริมให้มีการออม และเสนอว่าสิ่งที่ทำให้มนุษย์ทำงานและออก คือ ประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งต่างคนมีการแสวงหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดโดยการแข่งขันอย่างเสรี และกฎเกณฑ์ของตลาดซึ่งจะเป็นที่จำหน่ายสินค้าและบริการจะเป็นผู้สร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างความต้องการและการผลิตเสมือนหนึ่งเป็นมือล่องหนให้มนุษย์ต้องปรับตัวตามราคาที่ขึ้นลงตามกลไกความต้องการ/ การผลิต และต่อมาจอห์น สจิวต์ มิล (John Stuart Mill) ได้พัฒนาความคิดดังกล่าวโดยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์มนุษย์กับสินค้าและบริการ และ

ต่อมา อัลเฟรด มาร์แชล (Alfred Marshall) ได้ขยายความคิดเชื่อมความสำคัญไปสู่การโยงความสัมพันธ์ระหว่างสินค้า บริการกับกลไกทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทฤษฎีนี้ต้องการให้รัฐอยู่ในพื้นที่จำกัด ใช้อำนาจเท่าที่มีอยู่เท่านั้น รัฐต้องสร้างโอกาสให้เอกชนมีความสามารถในการแข่งขัน และไม่เข้ายุ่งเกี่ยวกับกิจการของเอกชน แนวคิดนี้เป็นพื้นฐานในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2550, หน้า 74-76)

1.9 ทฤษฎีศีลธรรมส่วนรวม (Public Morality)

ลอร์ด เดฟลิน (Lord Devlin) ที่อธิบายว่าในสังคมใด ๆ จะมีส่วนที่เรียกว่า ศีลธรรมส่วนรวมเป็นตัวเชื่อมระหว่างปัจเจกชนด้วยกัน โดยเฉพาะกฎหมายอาญาที่ถือว่ามิมีพันธะพื้นฐานในการรักษาไว้ซึ่งศีลธรรมของส่วนรวม ปัญหาข้อดีคือกฎหมายควรเข้ามามีบทบาทพร้อมบทลงโทษขึ้นอยู่กับภาวะความรู้สึกของส่วนรวม การกระทำใดที่กระตุ้นความรู้สึกผสมผสานระหว่างความไม่สามารถอดกลั้นต่อไป ความคับแค้นและความรู้สึกขยะแขยง การกระทำสมควรต้องอยู่ภายใต้การบังคับปราบปรามโดยกฎหมายเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของสังคม เป็นการทำลายความชั่วร้ายก่อนที่สังคมล่มสลายเสียก่อน เป็นการควบคุมลงโทษพฤติกรรมที่ผิดศีลธรรมเป็นสิทธิของสังคมเพื่อปกป้องความอยู่รอดของตนเอง แต่การกระทำผิดศีลธรรมไม่เป็นความผิดทุกกรณี ทฤษฎีนี้ยอมปล่อยให้บุคคลมีเสรีภาพของปัจเจกชนมากเท่าที่ไม่ขัดกับบูรณภาพของสังคม ซึ่งตัวแปรในเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นของสังคม และการพิจารณาผลร้ายของการตรากฎหมายบังคับพฤติกรรมนั้น (จรัญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 163-179)

1.10 ทฤษฎีหลักคุณค่าสากล (Universal Values Theory)

เฮส แอล เอ ฮาร์ท (H.L.A.Hart) มีความเห็นว่าบทบาทของกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลบางประการของปัจเจกบุคคล และได้เสนอหลัก"หลักบิดาธรรม (Paternalism) ร่วมกับหลักกษัตริย์ของมิลล์เพื่อเป็นเหตุผลรองรับบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของกฎหมาย หน้าที่ของกฎหมายอาญา คือ การบังคับควบคุมหลักศีลธรรม ไม่มีสิ่งใดอื่น หลักการนี้เกิดขึ้นเพื่อปกป้องมิให้บุคคลกระทำการที่อาจเป็นอันตรายต่อตัวเองมากกว่าอย่างอื่น หลักบิดาธรรมจึงนำไปแทรกแซงให้ยุติหรือมิให้กระทำการใด ๆ ที่เป็นผลร้ายหรือสร้างความทุกข์ต่อตัวบุคคลนั่นเอง แต่หลักนี้มีได้เป็นหลักที่มุ่งบังคับควบคุมศีลธรรมที่ยึดถือกัน แต่เป็นหลักที่เกิดจากความรู้สึกเมตตาห่วงใยในลักษณะที่บิดามิต่อบุตร ซึ่งหลักบิดาธรรมเป็นเหตุผลพื้นฐานที่สำคัญในการอธิบายบทบาทหน้าที่ของกฎหมายในสังคมควบคู่กับ หลักกษัตริย์ต่อผู้อื่น (Harm Principle) หลักศีลธรรมนิยมทางกฎหมาย (Legal Moralism) หลักการล่วงเกิน (Offense Principle) ที่สนับสนุนให้รัฐเข้าแทรกแซงจำกัดเสรีภาพในการกระทำซึ่งเห็นว่าล่วงเกินความรู้สึกของคนทั่วไป แม้ว่าการกระทำนั้น ๆ จะ

ไม่ก่อให้เกิดผลร้ายโดยชัดเจนใด ๆ และหลักสวัสดิการ (Welfare Principle) ที่เป็นหลักในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม (จรัญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 178-179)

1.11 ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarianism Theory) หรือทฤษฎีจริยธรรมของสังคมนิยม

เจอริมี เบนเทม (Jeremy Bentham) อธิบายว่าเป็นเรื่องจริยธรรมทางกฎหมายหรือศาสตร์เกี่ยวกับการนิติบัญญัติซึ่งชี้ขาดลักษณะของกฎหมายที่ควรจะเป็น การกระทำใด ๆ ที่เรียกว่าถูกต้องหรือดีงาม ต้องเป็นการกระทำที่สำเร็จประโยชน์ในการก่อให้เกิดความสุขขึ้นมา เป็นความสัมพันธ์ของความคิดกับความเป็นไปของสังคม ทฤษฎีนี้เป็นผลผลิตอันสำคัญของยุคที่ระบบทุนนิยม อุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมหรือปัจเจกชนนิยมกำลังเข้ามามีอิทธิพลในสังคม กฎหมายที่จะประกันความสุขตามทฤษฎีนี้มีเป้าหมายคือ จัดหาปัจจัยสำหรับการดำรงอยู่ สร้างสรรค์ความมั่งคั่งสมบูรณ์ ให้ความเสมอภาค รักษาความมั่นคง (จรัญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 201-204)

1.12 ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา

รู돌ฟ ฟอน เฮริง (Rudolf Von Jhering) เน้นเรื่องหน้าที่ของสังคมแทนที่สิทธิของปัจเจกชน ไปสู่แนวคิดในเชิงสังคมนิยม เป็นแนวโน้มในการปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม (Collectivist Legislation) มากกว่าประโยชน์ของส่วนบุคคล กฎหมายเป็นเพียงกลไกที่มีหน้าที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์จึงเป็นเสมือนแหล่งกำเนิดของกฎหมาย ผลประโยชน์ของปัจเจกชนนี้ต้องเข้ากับสังคม จึงมีการถ่วงดุลผลประโยชน์ต่าง ๆ คือผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลของรัฐ และของสังคม การลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นเครื่องมือรักษาความมั่นคงของรัฐและกฎหมาย เป็นการเน้นสภาพบังคับแห่งกฎหมาย การประสานผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อสร้างความสมานฉันท์หรือการดำรงอยู่ได้ของสังคม จำเป็นต้องอาศัยทั้งความเห็นแก่ตัวและการเห็นแก่ผู้อื่นควบคู่กัน และภายใต้สมมุติฐานนี้จึงต้องยึดมั่นในหลักการให้รางวัล หลักการข่มขู่ลงโทษ หลักการปฏิบัติหน้าที่และหลักความรักความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น (จรัญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 229-232)

1.13 ทฤษฎีว่าด้วยผลประโยชน์ของรอสโค ปาวนด์ (Roscoe Pound) หรือทฤษฎีวิวิศวกรรมสังคม (Social Engineering Theory)

รอสโค ปาวนด์ เน้นภารกิจของนักกฎหมายในการจัดระบบผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้สมดุลโดยกลไกทางกฎหมาย ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างสูงสุดโดยให้เกิดการรื้อถอนหรือสูญเสียน้อยที่สุด ผลประโยชน์เป็นข้อเรียกร้อง ความต้องการหรือความปรารถนาที่มนุษย์ต่างยืนยันเพื่อให้ได้มาอย่างแท้จริง และเป็นภารกิจที่กฎหมายต้องกระทำการอันใดอันหนึ่งเพื่อสิ่งเหล่านี้หากต้องการชำระไว้ซึ่งสังคมอันเป็นระเบียบเรียบร้อย ผลประโยชน์ของปัจเจกชน

แบ่งออกเป็น 1. ข้อเรียกร้อง ความต้องการ ความปรารถนาและความคาดหวังในการดำรงชีวิตของปัจเจกชน ผลประโยชน์ด้านบุคลิกภาพส่วนตัว ทางครอบครัว 2. ผลประโยชน์ของมหาชน เป็นข้อเรียกร้อง ความต้องการหรือความปรารถนาที่ปัจเจกชนยึดมั่นอันเกี่ยวพันหรือเกิดจากจุดยืนในการดำรงชีวิตที่เกี่ยวกับการเมือง เป็นผลประโยชน์ของรัฐในฐานะเป็นนิติบุคคลที่จะครอบครองหรือเวนคืนทรัพย์สิน รวมทั้งผลประโยชน์ของรัฐในฐานะผู้พิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของสังคม และ 3. ผลประโยชน์ของสังคม เป็นข้อเรียกร้อง ความต้องการ หรือความปรารถนาที่พิจารณาจากแง่ความคาดหวังในการดำรงชีวิตทางสังคม รวมถึงผลประโยชน์ของสังคมในแง่ความปลอดภัยทั่วไป ในแง่ความปลอดภัยของสถาบัน ในแง่ศีลธรรม ในการสงวนรักษาทรัพยากร ในด้านความก้าวหน้าทางการเศรษฐกิจ ทางการเมือง และทางวัฒนธรรม (จรัญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 246-251)

1.14 แนวคิดการดื้อแพ่งกฎหมายของประชาชน (Civil Disobedience)

ทฤษฎีนี้อธิบายว่า มีความจำเป็นของสังคมที่ต้องมีกฎหมายใช้บังคับแก่สมาชิกทั้งหลายในสังคม เพื่อความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์สุขร่วมกันในสังคม เหตุผลพื้นฐานของการเคารพเชื่อฟังกฎหมาย คือการเคารพต่อผู้มีอำนาจปกครอง โดยเริ่มจากสมมติฐานว่า การใช้อำนาจข่มขู่ทางการปกครองเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับมนุษย์ ดังนั้นบุคคลที่พยายามปกครองบ้านเมืองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจึงมิได้กระทำทางศีลธรรมประการใด ในแง่นี้ประชาชนจึงควรเคารพต่อความพยายามอันสุจริตดังกล่าวของผู้ปกครองที่มีอำนาจและวิถีทางสำคัญที่แสดงออกถึงการเคารพ ซึ่งอยู่ที่การเคารพเชื่อฟังการชี้แนะของผู้ปกครอง ประชาชนจึงมีพันธะโดยพื้นฐานเบื้องต้นในการเคารพเชื่อฟังกฎหมาย สัญญาประชาคม (Social Contract) ทำให้ราษฎรต้องตกลงที่จะยอมผูกมัดเชื่อฟังกฎหมาย แม้ผลลัพธ์ของการตกลงนี้จะทำให้นักลนผู้นั้นต้องเสียประโยชน์ไปก็ตาม การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงเป็นกระทำที่ไม่ยุติธรรม กระด้างกระเดื่อง ออกตัญญู ไม่ให้ความเคารพ เหตุผลของการไม่นับถือกฎหมายคือ ความบกพร่องหรือความไม่ดีของกฎหมายที่เกิดจากสาระสำคัญที่ไม่เป็นธรรมของกฎหมายนั้น ผู้ออกกฎหมายไม่อยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่มีการอธิบายเหตุผลหรือประโยชน์ของกฎหมาย กฎหมายมิได้ออกมาเพื่อรับใช้ส่วนรวมหรือออกมาโดยความไม่เห็นชอบของประชาชน (จรัญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 310-315)

1.15 ทฤษฎีความยุติธรรม (A Theory of Justice)

ศาสตราจารย์รอลด์ (John Rawls) กล่าวถึงการดื้อแพ่งกฎหมายของประชาชนว่า คือการฝ่าฝืนกฎหมายด้วยมโนธรรมสำนึก ซึ่งกระทำโดยเปิดเผยในที่สาธารณะโดยไม่ใช้ความรุนแรงและเป็นการกระทำในเชิงทางเมืองที่ปกติแล้ว มุ่งหมายจะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล เป็นหน้าที่โดยธรรมชาติของประชาชนในการรักษาสถาบัน

แห่งความยุติธรรม กฎหมายที่ต่อต้านหรือคือแฟ่งนั้นเป็นกฎหมายที่ขาดความชอบธรรม อันเป็นการฝ่าฝืนหลักความเป็นธรรมพื้นฐานหรืออิสรภาพขั้นมูลฐานของประชาชน หลักความเสมอภาคของอิสรภาพ หลักเรื่องความเสมอภาคอันชอบธรรม เป็นการมองความยุติธรรมในฐานะเป็นความเที่ยงธรรมหรือความเที่ยงธรรมซึ่งเป็นผลลัพธ์จากขั้นตอนหรือกระบวนการหาจุดยุติปัญหาที่เที่ยงธรรมปราศจากอคติส่วนตัว รอลส์อธิบายหลักความยุติธรรมทางสังคมผ่านในรูปของทฤษฎีสัญญาประชาคม รอลส์กำหนดให้มนุษย์ในจุดเริ่มต้นรู้ว่าตนเองเป็นผู้มีเหตุผล มีอิสระ สนใจในผลประโยชน์ตัวเอง และต่างมีความเสมอภาค และต่อมาผู้ถึงภาวะที่อาจมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน และยังรู้ถึงความจำกัดในศีลธรรมและสติปัญญาของมนุษย์ด้วยกันเอง ซึ่งทฤษฎีนี้อยู่บนรากฐานของอุดมการณ์เสรีนิยมค่าที่เน้นความสำคัญสูงสุดของเสรีภาพ และเป็นทฤษฎีฝ่ายเสรีนิยมในแบบฉบับที่ก้าวหน้าหรือทฤษฎีเสรีนิยมที่ยอมรับเรื่องความเสมอภาคในระดับหนึ่ง (จรัญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 327 และ 425-427)

1.16 ทฤษฎีว่าด้วยความยุติธรรมของอริสโตเติล (Aristotle)

แบ่งความยุติธรรมออกเป็นสองประการ คือ 1. ความยุติธรรมโดยธรรมชาติ ซึ่งเป็นหลักความยุติธรรมที่มีลักษณะสากล ใช้ต่อมนุษย์ทุกคน อาจค้นพบได้โดยเหตุผลบริสุทธิ์ของมนุษย์ ซึ่ง อริสโตเติลได้แบ่งออกเป็นความยุติธรรมในการแบ่งสรรปันส่วน ที่เกี่ยวกับการแบ่งสันปันส่วนทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่ เกียรติยศ หรืออำนาจในสังคมภายใต้หลักความเสมอภาค ซึ่งต้องคำนึงถึงแง่คุณธรรม ความสามารถ หรือผลงานของแต่ละบุคคล และความยุติธรรมในการแก้ไขข้อพิพาท ความเสียหาย และ 2. ความยุติธรรมตามแบบแผน เป็นความยุติธรรมตามด้วยทฤษฎีของบ้านเมือง หรือธรรมเนียมปฏิบัติของแต่ละสังคมหรือชุมชน (จรัญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 376-378)

1.17 แนวคิดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความยุติธรรมกับกฎหมาย

แบ่งแนวคิดเป็นสองทฤษฎีคือ 1. ความยุติธรรมตามกฎหมาย (Legal Justice) เป็นความยุติธรรมเป็นสิ่งที่เดียวกันกับกฎหมาย เป็นการเคารพกฎหมายอย่างเชื่อมั่น ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และแยกกฎหมายซึ่งเชื่อว่าเป็นเรื่องข้อเท็จจริงออกจากเรื่องหลักคุณธรรมนิยมหรือสิ่งที่ตัดสินกันว่าเป็นเรื่องผิดถูกต่าง ๆ ในสังคม อันถือว่าเป็นเรื่องความคิดเห็นซึ่งไม่แน่นอนมากกว่าเป็นข้อเท็จจริงที่อาจพิสูจน์กันได้⁶ 2. ความยุติธรรมเป็นแก่นสารอุดมคติในกฎหมายหรือเป็นความคิดอุดมคติซึ่งเป็นเสมือนเป้าหมายสูงสุดของกฎหมาย

⁶ ศาลฎีกามีคำพิพากษาฎีกาที่ 144/2459 ว่า กฎหมายต้องแปลให้เคร่งครัดตามกฎหมายที่มีอยู่ จะแปลให้คล้อยตามความยุติธรรมมิได้

กฎหมายจึงเป็นสิ่งต้องเดินตามหลังความยุติธรรม⁷ (เจริญ โฆษณานันท์, 2547, หน้า 394-397)

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายอาญา

นับแต่ประเทศไทยได้ก่อตั้งขึ้นเป็นสังคมเมืองลักษณะนครรัฐ และเติบโตเป็นอาณาจักร รัฐนั้น พระมหากษัตริย์ในแต่ละพระองค์ได้เล็งเห็นสภาพการณ์อรรถาธิบายแห่งหลวงของบรรดาข้าราชการหรือ ขุนนางที่ได้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์ พระองค์จึงได้พยายามออกกฎระเบียบหรือกฎหมายเพื่อควบคุมหรือปราบปรามพฤติกรรมดังกล่าวตลอดมา ซึ่งกฎระเบียบหรือกฎหมายดังกล่าว คือกฎหมายอาญา โดยกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่กำหนดโทษความผิดและโทษ ซึ่งในเรื่องนี้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือ รัฐได้กำหนดพฤติกรรมที่มีความหมายว่าเป็น “อาชญากรรม” ไว้ดังนี้

2.1 พฤติกรรมที่ก่อให้เกิดอันตราย หรือภัยอันคุกคามชุมชนทำให้เกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยไม่มั่นคง

2.2 พฤติกรรมที่เป็นเหตุให้กระทำความผิด

2.3 พฤติกรรมที่ทำลายความมั่นคงของสังคม รัฐบาล หรือเศรษฐกิจและสร้างความรู้สึกไม่ปลอดภัย

ภัยอันตรายดังกล่าวขึ้นอยู่กับสังคมนั้นคิดว่าพฤติกรรมใดน่ารังเกียจ พฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินของบุคคล หรือความมั่นคงปลอดภัยของชุมชนไม่ว่าเป็นเรื่องใด ถือว่าเป็นภัยอันตรายทั้งสิ้น (ทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ, 2552, หน้า 104)

ความผิดทางอาญาแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ความผิดที่เป็นความผิดในตัวเอง (Mala in se) และความผิดที่รัฐบัญญัติว่าเป็นความผิด (Mala Prohibita) ซึ่งความผิดเกี่ยวกับการอรรถาธิบายแห่งหลวงมีความผิดทั้งสองส่วน กล่าวคือ หากลักษณะความผิดนี้เป็นการยกยอทรัพย์สินของทางราชการหรือเป็นการเรียก รับทรัพย์สินจากรายการของข้าราชการ เช่นนี้เป็นความผิดในลักษณะเป็นความผิดในตัวเอง (Mala in se) แต่หากเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิชอบของตน หรือการอรรถาธิบายแห่งหลวงในส่วนประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) หรือการใช้อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการอุปถัมภ์เพื่อประโยชน์ของตนเองและพรรคพวก ก็จะเป็นความผิดในลักษณะความผิดที่รัฐบัญญัติว่าเป็นความผิดซึ่งการกระทำความผิดหรือการฝ่าฝืนต่อกฎหมายนี้ ไม่ได้หมายถึงอันตรายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นในทันทีซึ่งสิ่งที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ขึ้นอยู่กับประชาชนมีปฏิกิริยา

⁷ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวในพระราชทานประกาศนียบัตรแก่บัณฑิตของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาในวันที่ 7 สิงหาคม 2515 ว่า “โดยที่กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าวจึงไม่ควรจะถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่ายุติธรรม หากควรต้องถือว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมายและอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถาธิบายใดๆ โดยคำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมายนั้น จะไม่เป็นการเพียงพอจำต้องคำนึงถึงความยุติธรรมซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ การใช้กฎหมายจึงจะมีความหมายและได้ผลที่ควรจะได้”

ต่อพฤติกรรมนั้นอย่างไร แต่ถ้าสังคมนั้นยอมรับการเปลือยกายในที่สาธารณะได้ การกระทำเช่นนั้นก็ไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย และไม่มีสาเหตุใดที่จะจัดให้การกระทำนั้นเป็นอาชญากรรม ด้วยความผิดทางอาญานี้แบ่งลักษณะความผิดเป็น 5 ประเภท คือ

1. ความผิดเกี่ยวกับการคุกคามต่อบุคคล ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชน เป็นนโยบายของรัฐที่มุ่งคุ้มครองปัจเจกชนทั้งในด้านชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินทั้งที่มีรูปร่างไม่มีรูปร่าง ซึ่งถือเป็นแนวคิดเดิมของกฎหมายอาญา

2. ความผิดเกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในลักษณะความผิดของกฎหมายอาญาสมัยใหม่ มีการจัดลำดับของอาชญากรรมที่เกิดจากการละเมิดกฎต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อย เรียกว่า ความผิดที่ละเมิดต่อกฎระเบียบ (Regulatory Crimes) เช่น การกำหนดหน้าที่แก่บุคคลที่ต้องปฏิบัติต่อชุมชน เช่น การต้องมีใบอนุญาตประกอบกรต่าง ๆ การจัดระเบียบของหน่วยงานในสังคม การจัดความปลอดภัยในท้องถิ่นหรือสิ่งแวดล้อม รวมถึงการถืออาวุธบังหลวงที่มีพฤติกรรมกระทำความผิดหรือความไม่ซื่อสัตย์ของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งบุคคลทั่วไปอาจจะไม่เห็นความสำคัญของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดขึ้น รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมดูแลและบังคับใช้กฎหมายให้มีผลอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น

3. ความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย ในบางครั้งรัฐต้องการความปกป้องคุ้มครอง (Absolute Protection) เพราะเขาป้องกันตนเองไม่ได้ เช่นการมีความสัมพันธ์ทางเพศกับเด็ก หรือกับผู้ป่วยทางจิต แม้พวกเขาจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม หรือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ รัฐจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงหากประชาชนในสังคมยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด หรือการจำหน่ายบุหรี่ให้แก่เด็ก หรือบุคคลที่กฎหมายห้ามจำหน่ายก็เช่นกัน ในบางประเทศยังถือว่า การพยายามฆ่าตัวตายเป็นความผิดทางอาญา โดยความคิดที่ว่า ประเทศต้องการประชากรที่แข็งแรงเพื่อในกิจการทางเศรษฐกิจ และไม่เป็นภาระแก่รัฐที่จะต้องดูแลผู้ที่ต้องทุพพลภาพเพราะสูญเสียอวัยวะ

4. ความผิดเกี่ยวกับศีลธรรมโดยแท้เป็นการทำให้ประชาชนขุ่นเคืองหรือเสียความรู้สึก ซึ่งต่างไปจากอาชญากรรมที่เป็นเรื่องความไม่ปลอดภัยทางกาย โดยประชาชนคิดว่าเป็นการรบกวนทางจิตใจมากกว่าทางร่างกาย เช่นการมีคู่สมรสมากกว่าหนึ่งคน การรักร่วมเพศ การข้ามเพศ

5. อาชญากรรมสากล เป็นการตกลงระหว่างประเทศว่า พฤติกรรมใดเป็นการกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษยชาติ เช่นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การก่อการร้าย การคอร์รัปชัน การเป็นโจรสลัด การค้ามนุษย์ การปลอมแปลงเงินตรา ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ถือเสมือนเป็นอาชญากรรมของรัฐที่เป็นการคุกคามความปลอดภัยของประชาชนเช่นกัน

การบังคับใช้กฎหมายอาญา

หลัก “Nullum Crimen, Nulla Poena Sine Lege” หรือ “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” ถือเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา ดังนั้นการพิจารณาว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาหรือไม่ ผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบความผิดนั้นว่า สิ่งที่เขากระทำลงไปนั้นเข้าในเงื่อนไขขององค์ประกอบความผิดหรือไม่ ซึ่งระบบกฎหมายใหญ่ในโลกมี 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายลักษณะประมวลกฎหมาย (Civil Law) และระบบกฎหมายลักษณะจารีตประเพณี (Common Law) โดยประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดจากระบบกฎหมายลักษณะประมวลกฎหมาย จากประเทศตะวันตก โดยประเทศเยอรมันนี

องค์ประกอบความผิดทางอาญาในแนวคิดของกฎหมายที่เป็นลักษณะประมวลกฎหมาย (civil law) แบ่งออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

1. องค์ประกอบความผิด คือ การกระทำความผิดขององค์ประกอบความผิดหรือไม่ ซึ่งองค์ประกอบภายนอก เช่น ผู้คนได้กระทำความผิดใด เงื่อนไขของการกระทำความผิดในฐานนั้นเป็นอย่างไร การกระทำความผิดนั้นเข้าในเงื่อนไขนั้นหรือไม่ กรณีนี้เป็นการพิจารณาลักษณะการกระทำตามข้อเท็จจริงกับเงื่อนไขขององค์ประกอบความผิดหรือไม่ และองค์ประกอบภายใน คือเจตนาของผู้กระทำ (Intention) ว่าผู้กระทำได้เล็งเห็นผลแห่งการกระทำหรือไม่ หรือได้ประสงค์ต่อผลแห่งการกระทำหรือไม่ หากผู้กระทำได้กระทำครบถ้วนทั้งสององค์ประกอบดังกล่าวแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาจึงจะพิจารณาในประการข้อต่อไป แต่หากผู้กระทำนั้นได้กระทำไม่ครบถ้วนในองค์ประกอบนี้ ผู้คนก็มิได้กระทำความผิดตามความผิดฐานนั้น ๆ

2. การกระทำความผิดกฎหมายหรือไม่ (Rechtsvidrigkeit หรือ Legality) เป็นการพิจารณาว่าเหตุที่ทำให้การกระทำความผิดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น การป้องกันตัวเองหรือบุคคลอื่น ซึ่งกฎหมายระบุว่า ผู้ใดจำเป็นต้องกระทำการใดเพื่อป้องกันสิทธิของตน หรือของผู้อื่นให้พ้นภัยอันตรายซึ่งเกิดจากการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมาย และเป็นภัยอันตรายที่ใกล้จะถึง ถ้าได้กระทำพอสมควรแก่เหตุ การกระทำความผิดนั้นเป็นการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้คนไม่มีความผิด

3. ผู้กระทำมีความชั่วหรือไม่ (Schuld หรือ Guilt หรือ Culpability) ความชั่วของผู้กระทำเป็นพื้นฐานในการกำหนดโทษ เช่น

การกระทำความผิดโดยจำเป็น ซึ่งกฎหมายระบุว่า การทำความผิดด้วยความจำเป็น (1) เพราะอยู่ในที่บังคับหรือภายใต้อำนาจซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ หรือ (2) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นพ้นจากภัยอันตรายที่ใกล้จะถึงและไม่สามารถหลีกเลี่ยงให้พ้นโดยวิธีอื่นใดได้ เมื่อภัยอันตรายนั้นตนมิได้ก่อให้เกิดขึ้นเพราะความผิดของตน ถ้าการกระทำความผิดนั้นไม่เป็นการเกินสมควรแก่เหตุแล้ว ผู้คนไม่ต้องรับโทษ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 67)

การกระทำตามคำสั่งของเจ้านักงาน ซึ่งกฎหมายระบุว่า กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน แม้คำสั่งจะมีชอบด้วยกฎหมาย ถ้าผู้กระทำความหน้าที่หรือเชื่อโดยสุจริต ว่ามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 70)

การกระทำความผิดระหว่างคู่สมรส ซึ่งกฎหมายระบุว่า ความผิดที่เกี่ยวกับ ทรัพย์ในส่วนที่ไม่เป็นบทกกรรม ถ้าเป็นการกระทำที่สามมีกระทำต่อภริยา หรือ ภริยากระทำต่อสามี ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 71 วรรคหนึ่ง)

การกระทำความผิดของผู้เยาว์ ซึ่งกฎหมายระบุว่า เด็กอายุไม่เกินสิบปีกระทำ การอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 73)

ความรับผิดทางกฎหมายอาญา ตามแนวคิดของกฎหมายที่เป็นลักษณะกฎหมายจารีตประเพณี เป็นไปตามหลัก Actus Non Facit Reum Nisi Mens Sit Rea (The Act does not Constitute Guilt Unless the Mind be Guilty) ซึ่งหมายความว่า การกระทำไม่ก่อให้เกิดเป็นความผิด เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นมีเจตนาชั่วร้ายในการกระทำผิดนั้น ดังนั้นโครงสร้างความรับผิดทางอาญา คือ

1. การกระทำใดจะเป็นความผิดทางอาญาได้จะต้องประกอบด้วยกระทำความที่แสดงออกภายนอก (Actus Reus) นั้นผิดกฎหมาย โดยพิจารณาจากองค์ประกอบภายนอกทั้งสิ้น
2. ในส่วนจิตใจ ผู้กระทำได้กระทำโดยมีจิตใจที่ชั่วร้าย (Mens Rea) ซึ่งอาจจะแสดงออกในรูปของเจตนา (Intention) ประมาทโดยจงใจหรือประมาทโดยรู้ตัว (Reckless)

คุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut)

ในการบัญญัติกฎหมายอาญาฐานต่าง ๆ ของกฎหมายระบบกฎหมาย ลักษณะประมวลกฎหมาย มีสิ่งหนึ่งที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติความผิดฐานต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่มีรูปร่าง แต่เป็นสภาพที่พึงปรารถนาที่กฎหมายต้องการประกันจากการล่วงละเมิด ซึ่ง คณิต ณ นคร เรียกว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” หรือ “การคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมาย เป็นสิ่งที่กฎหมายอาญาระดับของสมบัติ กัท (Gut) นักทฤษฎีกฎหมายอาญาชาวเยอรมันกล่าวว่า ในปทัสถาน (Norm)ทั้งหลายมีสมบัติบางอย่างแฝงอยู่เบื้องหลัง และแฮนส์ เวลเซล (Hans Welzel) นักทฤษฎีทางกฎหมายอาญาของเยอรมันเห็นว่า คือสภาวะที่พึงปรารถนาในทางสังคมที่กฎหมายต้องการจะประกันจากการล่วงละเมิด แต่นักทฤษฎีบางท่านเห็นว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง แต่ลูโดลโฟ (Rudolphi) และอ็อตโต (Otto) เห็นว่า คุณธรรมทางกฎหมายคือ ความสัมพันธ์เฉพาะที่แท้จริงของบุคคลที่มีต่อค่าที่มีกฎหมายรับรอง (คณิต ณ นคร, 2538, หน้า 266 และ 271-272) เช่น ปทัสถานที่ว่า “การลักทรัพย์” เป็นสิ่งไม่สมควร เพราะว่าการกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นมนุษย์ของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หากยอมให้ผู้อื่นลักทรัพย์ของผู้อื่นได้ ย่อมทำให้เกิดความกระทบต่อสิทธิความมนุษย์ของผู้เจ้าของทรัพย์นั้น ดังนั้นจึงทำให้การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ใน

ทรัพย์สินของบุคคลอื่นเป็นคุณธรรมทางกฎหมายในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือคุณธรรมทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวง คือการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคมหรือของชาติ ซึ่งแต่เดิมคุณธรรมทางกฎหมายในความผิดฐานนี้เป็นการคุ้มครองทรัพย์สิน หรืออำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นผู้นำในทางบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้น คุณธรรมทางกฎหมายมีการพัฒนาความคิดของทฤษฎีกฎหมายอาญา โดยมีหลักคิดว่า กฎหมายอาญาตั้งอยู่บนหลักการคุ้มครองสิทธิ สมบัติทั้งหลายทั้งที่เป็นทรัพย์สินสมบัติและสมบัติอื่น ๆ (สมบัติทางความคิด) ของบุคคลชอบที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายอาญา และกฎหมายอาญาไม่มีหน้าที่นอกเหนือจากนี้ คุณธรรมทางกฎหมายเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณากันก็เพราะในบุคคลที่บุคคลผู้เป็นเจ้าของสมบัติสามารถสละสมบัตินั้นได้เท่านั้น สมบัติที่สละได้เช่นกรรมสิทธิ์ ความปลอดภัยของร่างกาย เสรีภาพ เป็นต้น คุณธรรมทางกฎหมายทำให้นักกฎหมายสามารถตีความกฎหมายได้อย่างชัดเจน และตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ทฤษฎีอาญาและกระบวนการยุติธรรม

เซอร์ เฮนรี ซัมเมอร์ เมิน (Sir Henry summer Maine) และวอน ซาวินี (Von Savigny) มีความเห็นสอดคล้องกันว่า กฎเกณฑ์ของสังคมซึ่งรวมถึงระบบการให้ความยุติธรรมนั้น มีการวิวัฒนาการเช่นเดียวกันกับทฤษฎีวิวัฒนาการของสัตว์และพืชของเมนเดล โดยพวกเขาเชื่อว่า สังคมที่ด้อยความเจริญ มีกฎเกณฑ์ของสังคมรวมทั้งระบบการให้ความยุติธรรมที่ล้าหลังกว่าสังคมที่มีความเจริญแล้ว สังคมที่ด้อยความเจริญ มีระบบการให้ความยุติธรรมแบบสถานะ กล่าวคือ กฎเกณฑ์ที่อำนวยความสะดวกของสังคมนั้น ยึดถือความสัมพันธ์ของสถานะของบุคคลเป็นหลัก บุคคลใดจะได้รับความยุติธรรมแบบใดก็ขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคลนั้นในสังคม การให้ความยุติธรรมแก่บุคคลย่อมแตกต่างกันไปตามสถานะของบุคคล ส่วนสังคมที่มีความเจริญแล้ว มีกฎเกณฑ์ของการอำนวยความสะดวกที่ยึด “สัญญา” เป็นหลัก ซึ่งสัญญานี้คือการที่บุคคลในสังคมมีความตกลงร่วมกันว่ากฎเกณฑ์เรื่องการให้ความยุติธรรมควรเป็นอย่างไร และบุคคลทุกคนมีฐานะเท่าเทียมกันเยี่ยงคู่สัญญาที่จะตกลงกันในเรื่องที่ดินต้องการ ซึ่งแต่เดิมกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยเป็นระบบศักดินาและยึดถือสถานะของบุคคลเป็นเกณฑ์ในการอำนวยความสะดวก และต่อมาได้มีการปฏิรูปกฎหมายและการยุติธรรมของไทย เริ่มตั้งแต่ยุครัชกาลที่ 4 กฎหมายนั้นก็ได้เปลี่ยนแปลงจากรูปแบบ “สถานะ” มาสู่กฎหมายที่มีรูปแบบ “สัญญา” มากขึ้น (อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, 2548, หน้า 111)

ศาสตราจารย์ แพกเกอร์ (Packer) ได้กำหนดรูปแบบ คือการกำหนดจุดยืนของกระบวนการว่าในสังคมนั้น มีจุดยืนในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่อยู่ในมาตรฐานของฝ่ายใด ไม่มีสังคมใดที่ยึดถือรูปแบบใดอยู่สุดขั้ว ซึ่งรูปแบบมาตรฐานมีสองแบบ คือ

1. แบบควบคุมอาชญากรรม

กระบวนการนี้ดำเนินการอย่างรวดเร็ว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูง แต่ก็เสี่ยงกับความผิดพลาดที่อาจมีผลกระทบต่อสังคมได้ เช่นการควบคุมและปราบปรามความผิดฐานถืออาวุธปืนหลวงของข้าราชการ ในบางกรณีมีการปราบปรามอย่างรัฐตำรวจ แม้จะปรากฏผลสำเร็จแก่สังคมในครั้งแรกก็ตาม แต่การกระทำลักษณะนี้ ยังมีความบกพร่องในระบบดังกล่าว จึงทำให้ผลการดำเนินการนี้ไม่ประสบความสำเร็จ จนทำให้ประชาชนไม่เกรงกลัวกฎหมายดังกล่าว

2. แบบนิติธรรม

เป็นการดำเนินการอย่างเชื่องช้า มีพิธีการซับซ้อน มีการตรวจสอบในทุกขั้นตอน ใช้ทรัพยากรมาก แต่สามารถป้องกันความผิดพลาดได้ดี การควบคุมและปราบปรามความผิดฐานถืออาวุธปืนหลวงของข้าราชการ แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับที่มีโทษทางอาญาอย่างรุนแรง แต่โดยระบบการตรวจสอบ รวมทั้งการสืบพยานในศาลเป็นไปอย่างล่าช้าและซับซ้อน จนทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเสื่อมมากขึ้น

การบริหารกระบวนการยุติธรรม นับแต่โบราณจนถึงปัจจุบันเป็นการบริหารกระบวนการยุติธรรมแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ดังนั้นประสิทธิภาพของกระบวนการจึงมีอยู่สูงในส่วนกลาง แต่จะลดประสิทธิภาพลงเมื่ออยู่ห่างไกลศูนย์กลางอำนาจ ชุมชนส่วนท้องถิ่นจึงไม่เคยมีส่วนร่วมในการบริหารงานยุติธรรมของรัฐ การที่ส่วนกลางส่งข้าราชการมาบริหารงานยุติธรรมในส่วนภูมิภาคในระบบหมุนเวียนบุคลากรนี้ ทำให้เกิดการไม่เชื่อมต่อของการบริหารงานยุติธรรมและไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากรายกรในชุมชน เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้เกิดผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่เขาสามารถเชื่อมต่อกับข้าราชการจากส่วนกลางได้ และทำให้เขามีอิทธิพลมากขึ้น รวมทั้งสามารถกระจายอิทธิพลไปในทางเศรษฐกิจ การเมืองได้

กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คือวิถีชีวิตของบุคคลในสังคม เป็นการพัฒนาการอย่างหนึ่งของสังคม โดยไทยได้ปรับเปลี่ยนระบบการให้ความยุติธรรม ด้วยเหตุความจำเป็นทางการเมืองมากกว่าเพราะความเหมาะสมของสภาพสังคม โดยรับเอากระบวนการยุติธรรมของประเทศตะวันตกมาใช้ ซึ่งถือเป็นความจำเป็นของประเทศตามลัทธิล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก ซึ่งต่อมาแม้ลัทธิล่าอาณานิคมสิ้นสุดลงแล้ว ก็ตาม แต่ประเทศเจ้าอาณานิคมยังคงดำรงอำนาจเหนือประเทศต่าง ๆ โดยการครอบงำทางความคิดของชาติเหล่านั้น โดยทำให้เห็นว่า ความเจริญก้าวหน้าของประเทศมหาอำนาจจะต้องดีกว่า ประเทศเล็ก ๆ เหล่านี้รวมทั้งไทยจึงส่งบุคคลรุ่นใหม่ไปศึกษาวิธีการต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ ดังนั้น การยอมรับเอากระบวนการยุติธรรมของประเทศมหาอำนาจมาใช้ในระยะหลังลัทธิการล่าอาณานิคมสิ้นสุดแล้ว จึงไม่ใช่การยอมรับมาโดยที่เห็นว่าสมควร แต่เป็นการรับมาโดยเชื่อว่าจะทำให้ประเทศของตนมีความเจริญก้าวหน้า

ต่อมาวิธีคิดทางกระบวนการยุติธรรมเกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2530 เป็น “กฎหมายและ พัฒนา” โดยมีทฤษฎีหลักว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อที่จะสังคมไปสู่การพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นใน ด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม และผู้ที่เชื่อในทฤษฎีนี้ว่าประเทศที่กำลังพัฒนาจะต้องมีการ พัฒนาในระบบกฎหมายก่อนการพัฒนาในด้านอื่น ๆ และเชื่อว่าระบบกฎหมายที่จะสนับสนุนให้มี การพัฒนา คือกฎหมายที่มาจากประเทศที่เจริญและพัฒนาแล้ว แต่ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ เห็นว่า การรับ เอาจระบบกฎหมายที่เจริญแล้วมาใช้ในประเทศของตนนี้ โดยไม่การพิสูจน์ว่าจะจะเป็นสิ่งที่ช่วยใน การพัฒนาประเทศได้ เป็นสิ่งที่ไม่ควรนำมาใช้ โดยเล็งผลเลิศว่าจะต้องประสบความสำเร็จเสมอไป และระบบการยุติธรรม ระบบกฎหมายของชาวตะวันตกอาจไม่เหมาะสมกับชุมชนและสังคมของ ชาวตะวันออก (อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, 2548, หน้า 123) ซึ่งมุมมองทางสังคมของชาวเอเชียกับชาวยุโรป ทางกฎหมายต่างกันออกไปตามสภาพสังคม ประวัติศาสตร์ ศาสนา และเศรษฐกิจ โดยกฎหมาย ได้รับการปรุงแต่งจากความจำเป็นทางสังคมซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างมาก

ความแตกต่างของกฎหมายตะวันออกกับกฎหมายตะวันตก ในองค์ความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ในกรณีดังต่อไปนี้

1. แนวคิดในองค์ความหมายของกฎหมาย ในภาคตะวันออก พบว่าแนวคิดของคัมภีร์พระ ธรรมศาสตร์หรือลัทธิของชาวจีน เป็นนิยามของกฎหมายแบบกว้างอันประกอบไปด้วยกฎแห่ง ธรรมชาติ กฎแห่งศีลธรรม จริยธรรม จารีตประเพณี และความสมดุลต่าง ๆ ของจักรวาล “กฎ” ตามความเข้าใจของประชาชนชาวตะวันออกนั้น มีความหมายกว้างขวางมากจนไม่มีผู้ใดทราบว่า กฎหมายมีกำเนิดจากที่ใด สำหรับชาวตะวันตก ได้วิวัฒนาการของกฎหมายนั้นมุ่งไปในทางที่จะ จำกัดขอบเขตของ “กฎ” ให้แคบโดยไม่นับรวมเอากฎแห่งธรรมชาติ กฎแห่งศีลธรรม จริยธรรม จารีตประเพณีต่าง ๆ มารวมไว้ในนิยามของกฎหมาย สำนักปฏิฐาน (Positivism) พยายามจะจำกัด เอาสิ่งอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายออกไปและอธิบายว่าสิ่งที่ไม่ใช่กฎหมายนั้นคือ กฎธรรมชาติ จริยธรรม รวมถึงสิ่งที่สังคมในประเทศตะวันออกถือเป็นกฎเกณฑ์ของการดำเนินชีวิต

2. การบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ในประเทศตะวันออก การบังคับให้ปฏิบัติตาม กฎหมายเป็นเรื่องของตัวบุคคลที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั่นเอง และผลของการละเมิดกฎหมายนั้น ย่อมเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ โดยไม่ต้องมีผู้ลงโทษ เช่นกฎแห่งกรรม ส่วนกฎหมายในประเทศ ตะวันตก ผู้มีอำนาจไม่ว่าเป็นด้วยอำนาจของรัฐ หรืออำนาจอื่นใด เป็นผู้ลงโทษผู้กระทำความผิดและเป็น ผู้บังคับบัญชาให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย

3. ผู้มีอำนาจหน้าที่ ในประเทศตะวันออกนั้น ผู้มีอำนาจมีหน้าที่ต้องสอนให้คนทำดี และการที่จะสอนให้ผู้อื่นทำดีปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องทำด้วยการที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตาม กฎหมายเสียก่อน แต่ประเทศทางตะวันตก สภาพบังคับหรือกำลังที่จะใช้ขู่เข็ญนั้น ถือได้ว่าเป็น

สิ่งจำเป็นในการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายของประเทศตะวันตกเน้นถึงหน้าที่ของราษฎร แต่กฎหมายแบบตะวันตกเป็นกฎหมายที่เน้นถึงอำนาจของผู้ใช้อำนาจ

4. รูปแบบของกลไกควบคุมสังคม มีการควบคุมสังคมประเทศตะวันตกโดยการใช้กฎหมาย หรือแบบอิงกฎ ซึ่งเป็นสังคมที่ได้สละอำนาจในการควบคุมระเบียบของสังคมตนเองให้แก่องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมสังคม แต่สังคมประเทศตะวันตกได้ใช้ชุมชนเป็นเกณฑ์ในการควบคุม ซึ่งเรียกว่าการควบคุมสังคมแบบอิงชุมชน ซึ่งยังรับเอาหน้าที่ควบคุมระเบียบไว้กับชุมชนของสังคมนั้นเอง เช่น สังคมชนบทไทย ไม่มีการควบคุมสังคมด้วยกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น แต่เป็นการควบคุมสังคมด้วยบุคคลในสังคมนั้นเอง การที่จะบอกว่าสิ่งใดผิดหรือห้ามทำหรือไม่ นั่น ไม่ใช่รัฐเป็นผู้บอก แต่ผู้ใหญ่ ผู้ที่มีอาวุโสมากกว่า รวมทั้งบิดามารดาจะเป็นผู้บอกว่าผิดหรือไม่ชอบ ไม่ควรปฏิบัติ สังคมแบบอิงชุมชนนั้นมิได้มอบอำนาจของการลงโทษให้แก่รัฐทั้งหมด แต่อำนาจในการลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนบรรทัดฐานของสังคมนั้นยังคงอยู่ที่ตัวชุมชนนั่นเอง ซึ่งสังคมประเทศตะวันตกมีการวิวัฒนาการในระบบสังคมอิงกฎหมายในระยะเวลาไม่นานนี้เอง (เอกรัตน์ เพ็ชรศิริ, 2548, หน้า 130)

ความเป็นมาของกฎหมายในประเทศไทย

กฎหมายที่เข้ามาแต่โบราณก่อนการรับอิทธิพลของกฎหมายธรรมศาสตร์ของมอญ ไทยใช้จารีตประเพณีเดิมของไทยเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมของคนในสังคม ซึ่งหากผู้ใดประพฤติฝ่าฝืนไปจากแนวจารีตประเพณีนี้ ถือว่ากระทำผิดต่อสังคมนั้น และต้องได้รับการแก้แค้นจากคนในสังคม ต่อมาเมื่อรัฐเข้ามามีอำนาจเหนือวิถีชีวิตของสังคม รัฐได้กำหนดวิธีการแก้แค้นในวิธีอื่นเป็นการชดเชยค่าเสียหาย โดยส่วนหนึ่งตกแก่ผู้เสียหายนั้น และอีกส่วนหนึ่งตกเป็นรายได้แก่รัฐที่เป็นผู้รักษาความสงบสุขให้แก่สังคม ต่อมาเมื่อรัฐได้รับเอาธรรมศาสตร์ในฐานะคัมภีร์กฎหมาย ศักดิ์สิทธิ์ฝ่ายพุทธศาสนาเข้ามาเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยประกอบด้วยกฎหมายธรรมศาสนาที่พระมหากษัตริย์มิได้เป็นบัญญัติขึ้น แต่เป็นหลักกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ต้องเคารพ พระมหากษัตริย์สามารถบัญญัติกฎหมายขึ้นเองได้ โดยหากกฎหมายนั้นสอดคล้องกับพระธรรมศาสตร์ ซึ่งถือเป็นหลักยุติธรรมตามหลักศาสนาแล้ว เมื่อสิ้นรัชกาลนั้น กฎหมายดังกล่าวจะมีผลเป็นพระราชสาส์นในเวลาต่อมา พระราชสาส์นจึงต้องสอดคล้องกับพระธรรมศาสตร์และจารีตประเพณี ดังจะเห็นจากบทบัญญัติในมาตรา 106 เรื่องกฎหมายเพียรบาลว่า “อนึ่งพระเจ้าอยู่หัวคำรัสตรัสด้วยกิจราชการคดีถ้อยความประการใด ๆ ต้องกฎหมายประเพณีเป็นยุติธรรมแล้วให้กระทำตาม ถ้ามิชอบจงอาจพิศพิศทาทานครั้ง 1,2,3 ครั้ง ถ้ามิฟังให้ดไวย่าเพื่อส่งไป ให้ทูตในที่ระโหถาน ถ้ามิฟังจึงให้กระทำตาม” ซึ่งแสดงว่าการใช้พระราชอำนาจนั้นต้องสอดคล้องกับกฎหมาย

(พระธรรมศาสตร์ และพระราชศาสตร์) ประเพณีและความยุติธรรม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2546, หน้า 74)

ภายใต้กระแสอิทธิพลของวัฒนธรรมทางปัญญาหรือศาสนาของอินเดีย ที่ปะปนกับความเชื่อดั้งเดิมในเรื่องผีหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ไสยศาสตร์ พลังหรือผลประโยชน์ทางการเมืองหรืออิทธิพลของระบบศักดินา ไทยได้รับเอาวัฒนธรรมทางกฎหมายของอินเดีย โดยผ่านคัมภีร์ธรรมศาสตร์ที่เข้ามาในอาณาจักรสุโขทัย ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 38 หรือศิลาจารึกกฎหมาย ลักษณะโจรในสมัยสุโขทัยว่า “...ผู้ใด..ใหญ่สูงและบ่งกินข้าท่าน และไว้ข้าท่าน ภรรยาชายท่าน เลยว่าท่านจัก..ด้วยในขนาดในราชศาสตร์ธรรมศาสตร์” และ...” ซึ่งคัมภีร์ดังกล่าวไทยรับมาจากมอญซึ่งเป็นชาติมหาอำนาจในครั้งนั้นอีกทอดหนึ่ง และมีการดัดแปลงคัมภีร์สถัมหรือธรรมศาสตร์แบบพุทธมากขึ้น (แต่ขณะที่เขมรับเอาคัมภีร์ธรรมศาสตร์มาจากอินเดีย ไม่มีการดัดแปลง) แต่อิทธิพลของความคิดทางกฎหมายแบบฮินดูยังคงมีอยู่เหนือกฎหมายไทย โดยศาสนาฮินดูเป็นตัวต้นอิทธิพลทางความคิดเชิงกฎหมายต่อรัฐโบราณต่าง ๆ ในบริเวณแหลมทองมากกว่าศาสนาพุทธ ซึ่งคัมภีร์ธรรมศาสตร์ของฮินดู หรือคัมภีร์มานวธรรมศาสตร์ หรือมนูธรรมศาสตร์ ซึ่งอธิบายว่า “มนู” เป็นผู้สร้างมนุษยชาติและปกครองโลก และมีฐานะกึ่งเทพ ได้ถ่ายทอด “ธรรม” หรือ “ธรรมศาสตร์” มาจากรูปพรหม และพระมนูเป็นผู้สร้างกฎหมาย จนเป็นคัมภีร์มนูธรรมศาสตร์ การที่สร้างจินตภาพเช่นนั้นเพื่อความศักดิ์สิทธิ์และความชอบธรรมในการที่กษัตริย์จะใช้บังคับต่อประชาชน (เจริญ โฆษณานันท์, 2543, หน้า 47-58) ซึ่ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวอธิบายระบบกฎหมายเก่าของไทยว่า

“แต่บทพระอัยการนี้เป็นของเก่า เขียนมาแต่โบราณ บางทีก็มีบทขัดข้องกัน บางทีก็เขียนด้วยภาษาเก่าจนไม่สามารถจะเข้าใจได้ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นในบทพระอัยการเช่นนี้ก็เป็นที่ที่ของขุนศาลตระลาการจะต้องนำบทพระอัยการที่เป็นปัญหานั้นขึ้นถวายให้ทอดพระเนตร และกราบบังคมทูลขอพระราชวินิจฉัยว่าเป็นอย่างไรกันแน่ สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจึงทรงพระราชวินิจฉัย..พระราชวินิจฉัยนั้นก็ถือว่าเป็นกฎหมายเอาไว้ใช้เป็นหลักได้ต่อไป เรียกว่า พระราชบัญญัติ ส่วนพระราชกฤษฎีกานั้นมีบทลงโทษเช่นเดียวกับกฎหมาย แต่ถ้าจะว่าไปแล้วเป็นระเบียบภายในพระราชฐานหรือเท่าที่เกี่ยวกับพระองค์สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินเท่านั้น มิได้ใช้บังคับในบ้านเมืองทั่วไปเหมือนกับกฎหมาย อีกอย่างหนึ่งคือพระราชกำหนด พระราชกำหนดนั้นแต่ก่อนมิได้เป็นกฎหมาย แต่เป็นคำสั่งหรือข้อบังคับซึ่งใช้กับข้าราชการที่รับราชการอยู่เท่านั้น จะได้ใช้บังคับแก่ราษฎรโดยทั่วไป ก็หาไม่...”

โรเบิร์ต แลงกัต (Robert Lingat) ได้สรุปเรื่องการแบ่งแยกกฎหมายในประเทศไทยซึ่งมิได้มุ่งลักษณะของนิติสัมพันธ์ หรือสภาพบังคับของกฎหมาย แต่ให้ความสำคัญของการแบ่ง

กฎหมายตามลักษณะของการพิจารณาคดีที่เกิดจากข้อพิพาทเป็นสำคัญว่า “การแบ่งแยกออกเป็นลักษณะต่าง ๆ นี้ มีเค้ามูลเดิมอยู่ในธรรมสัทธัม ซึ่งนักนิติศาสตร์มอญเรียบเรียงขึ้น โดยนักนิติศาสตร์มอญนั้นได้รับเอาการแบ่งนี้มาจากคัมภีร์ธรรมศาสตร์ของฮินดูอีกทอดหนึ่งก่อนแล้ว.. นักนิติศาสตร์ฮินดูได้มีความเพ่งเล็งไปในอีกแง่หนึ่งต่างกับที่ศาสตราจารย์กฎหมายปัจจุบันเพ่งเล็งคือ เพ่งเล็งไปในแง่ของการเป็นผู้พิพากษารรรถคดี ฉะนั้น นักนิติศาสตร์ฮินดูจึงได้เอาใจใส่ที่จะวางวิธีแก้ไขปัญหาลักษณะต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากการที่บุคคลผู้หนึ่งใช้สิทธิของตนต่อบุคคลผู้อื่นเท่านั้น...ก็เพื่อวางข้อบังคับแก่กรณีที่มีการโต้แย้งกัน...กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นักนิติศาสตร์ฮินดูได้แยกพิเคราะห์สิทธิออกจากหากจากการร้องฟ้องเพื่อให้สิทธินั้นมีผล..เท่ากับเป็นศิลป์ที่ทำให้ นักนิติศาสตร์สามารถแก้ปัญหาคข้อพิพาทได้ วัตถุประสงค์หมายอันแรกของนิติศาสตร์ตามทำนองนี้ก็คือ การแยกพิเคราะห์และจัดลำดับขั้นของเหตุอันเป็นเค้ามูลแห่งข้อพิพาททั้งสิ้น” (ร. เลงกาต์, 2526, หน้า 45) มูลเหตุที่ทำให้เกิดข้อพิพาทและต้องใช้อำนาจพระมหากษัตริย์ตัดสินนี้เรียกในภาษากฎหมายเก่าว่า มูลอรรถหรือมูลคดี ซึ่งตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวงได้แบ่งมูลคดีออกเป็น 2 ประเภท คือ มูลคดีแห่งผู้พิพากษา 10 ประการ ซึ่งเป็นเรื่องวิธีพิจารณาของผู้พิพากษาเป็นหลัก และมูลคดีวิวาท 29 ประการ ซึ่งเป็นเรื่องที่ราษฎรมีข้อพิพาทเกิดขึ้น โดย มูลคดีเหล่านี้ พระมโนสารจารย์เคยแก้ปัญหาลักษณะดังกล่าวไว้แล้ว ผู้พิพากษาก็ใช้แนวทางกล่าวในการพิพากษาคดี แต่ต่อมาลักษณะข้อพิพาทเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางที่พระมโนสารจารย์เคยวินิจฉัยไว้ พระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้แนวทางพระมโนสารจารย์วางไว้ในพระธรรมศาสตร์ และตัดสินปัญหาข้อพิพาทลักษณะใหม่นั้น ถ้ากรณีสอดคล้องกับพระธรรมศาสตร์และจารีตประเพณี พระบรมราชโองการเช่นนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของพระธรรมศาสตร์ และเรียกว่า พระราชศาสตร์ ซึ่งเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “สาขาคดีหรือสาขะอรรถ” ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งที่อรรถาธิบาย สงวน รักษาหรืออุดหนุนร่างของมูลคดีเดิมในพระธรรมศาสตร์และจารีตประเพณีให้เหมาะสมกับกาลสมัย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2546, หน้า 81)

กฎหมายในยุคกฎหมายตราสามดวงหรือก่อนหน้านั้น อาจแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กฎมณเฑียรบาล ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจการในพระองค์ของพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ โดยแท้ ซึ่งมีการใช้มาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 6 พระไอยการอาญาหลวง (หรือพระไอยการอาษาหลวง) เป็นกฎหมายที่รองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เหนือขุนนางและราษฎรทั้งหลายมิให้ล่วงละเมิดพระราชอำนาจของพระองค์ พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน ตำแหน่งนาทหารหัวเมือง เป็นกฎหมายกำหนดสถานะของข้าราชการหรือขุนนาง เป็นกฎหมายที่รองรับการใช้อำนาจปกครอง พระธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่รองรับพระราชอำนาจตุลาการของพระมหากษัตริย์ เป็นกฎหมายกำหนดอำนาจศาลต่าง ๆ และวิธีพิจารณาคดีในศาล

แต่เดิม การบัญญัติกฎหมายของไทย มีการผ่านการพิจารณาเสียก่อน และเห็นว่า ลักษณะเช่นนี้อาจเกิดขึ้นอีกได้ในอนาคต จึงตราขึ้นเป็นกฎหมาย ซึ่งลักษณะการตรากฎหมายเช่นนี้ เรียกว่าสาขาคดี หรืออรรถคดี ได้สิ้นสุดในสมัยรัชกาลที่ 4 และมาขยายแนวคิดการตรากฎหมายจน เป็นลักษณะ “การนิติบัญญัติ (Legislation) ซึ่งเป็นการวางกฎเกณฑ์ทั่วไปเป็นลายลักษณ์อักษร โดย ผ่านพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทางการออกกฎหมายโดยตรง ไม่ต้องผ่านการตัดสินใจวาง บทเป็นพระราชสาส์นสำหรับคดีต่อ ๆ ไปในอนาคตอีก” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2546, หน้า 84-85)

การที่พระมหากษัตริย์ทรงตรากฎหมายเองโดยไม่อาศัยมูลคดีนี้เป็นการตัดทอนอำนาจ ของขุนนางลงมาก ด้วยเหตุเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงตรากฎหมายเองแล้วฐานะของกฎหมายมีมิติ ของความศักดิ์สิทธิ์ ตามแนวคิดของปฏิฐานนิยมของตะวันตก (Positivism) ซึ่งถือว่า “กฎหมายนั้น คือคำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองว่าการแผ่นดินต่อราษฎรทั้งหลายเมื่อไม่ทำตามแล้วตามธรรมดา ต้องโทษ” และเพราะเหตุนี้พระบรมราชโองการว่าคำสั่งฉบับใดต่อราษฎรทั่วไป กำหนดโทษได้ ทุกฉบับ...เราจะต้องระวังอย่าคิดเป็นแบบที่เราจะต้องประพฤติดตาม แต่กฎหมายนั้นบางทีก็จะชั่วได้ ถ้าไม่เป็นยุติธรรมก็ได้ ความคิดว่าอะไรดีอะไรชั่ว อะไรเป็นยุติธรรมอะไรไม่ยุติธรรม มีข้อ เกิดขึ้นหลายแห่ง เช่นตามศาสนาต่าง ๆ แต่กฎหมายนั้นเกิดขึ้นได้แห่งเดียว คือ จากผู้ปกครอง แผ่นดินผู้ที่ผู้ปกครองแผ่นดินอนุญาตเท่านั้น” (กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, 2468, หน้า 2)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า การแก้ไขกฎหมายอาญาเป็นเรื่อง เร่งด่วนกว่าการแก้ไขกฎหมายแพ่ง ดังนั้น พระองค์จึงพิจารณาว่ากฎหมายอาญาของไทยควรเป็นไป ตามแนวของกฎหมายลักษณะประมวลกฎหมาย ดังเช่นประเทศในยุโรป โดยการแก้ไขกฎหมาย อาญาเป็นลักษณะกฎหมายจารีตประเพณี ดังเช่นในประเทศอังกฤษ ย่อมต้องใช้เวลามาก และ การใช้กฎหมายประมวลกฎหมายซึ่งขณะนั้นประเทศญี่ปุ่นได้ปรับปรุงกฎหมายอาญาของตนเป็น ประมวลกฎหมายได้สำเร็จ

ลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือราษฎรบังหลวงในแต่ละยุคสมัย

1. กฎหมายที่ปรากฏในสุโขทัยมีที่มาจากแนวคิดของศีลธรรม จารีตประเพณีของชุมชน เป็นส่วนใหญ่ซึ่งถือเป็นกฎหมายแบบชาวบ้าน (Volksrecht) ดังจะพิจารณาจากหลักศิลาจารึกของ พ่อขุนรามคำแหง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการปกครองและการร้องทุกข์ ลักษณะกฎหมายภาษีอากร ลักษณะซื้อขาย ลักษณะกฎหมายที่ดิน ลักษณะกฎหมายมรดก ลักษณะกฎหมายวิธีพิจารณาความ ลักษณะกฎหมายมนุษยธรรมและผู้ลี้ภัย ดังเช่น

“เจ้าเมืองบางบ่อจากขอบในไพร่รู้ทาง” (ศ.พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, 2502, หน้า 41)

“เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้าง ค้า ใครจักใคร่ค้าม้า ค้า ใครจัก

ใคร่ค้าเงือก ค้าทอง ค้า”

(ศ.พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, 2502, หน้า 42)

“ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุน ผิแลผิดแผกแสงกว้างกัน สวนดูแท้แล้ว จึงเล่งความแก่ข้า

ด้วยชื่อ บ่เข้าผู้ลัก มักผู้ซ่อน”

(ศ.พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, 2502, หน้า 54)

ถึงแม้จะไม่พบการบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดลักษณะความผิดที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงโดยตรง แต่ก็พบการบัญญัติกฎหมายที่เป็นจารีตประเพณีที่แฝงในความเชื่อทางพุทธศาสนา ดังจะเห็นจาก “ไตรภูมิพระร่วง” ที่พระยาสิทธิไธได้ทรงนิพนธ์ไว้ รวมทั้งในสุภาษิตพระร่วง หรือบัญญัติพระร่วงที่ถือเป็นตำราจริยศาสตร์เล่มแรกของไทยได้แต่งไว้เพื่อให้ราษฎรใช้เป็นแนวปฏิบัติในหนทางที่รัฐต้องการ เช่น

“อย่าใฝ่เอาทรัพย์ท่าน อย่าริรานแก่ความ

ประพฤติดามบุญพระบอบ เอาแต่ชอบเสียผิด

“อย่าก่อปรกิจเป็นพาล

“อย่าใฝ่สูงให้พ้นศักดิ์

(ศาสตราจารย์ ดร.สำเริง บุญเรืองรัตน์, 2549, หน้า 102-103)

ส่วนในไตรภูมิพระร่วง ได้บรรยายให้เห็นองค์ประกอบของสรรพสิ่ง และความคิดเกี่ยวกับจักรวาลซึ่งประกอบด้วยกามภูมิ รูปภูมิ และอรุภูมิ ทั้งได้บรรยายให้เห็นสภาพในนรกภูมิ สัตว์ในดิรัจจานภูมิ สัตว์ในเปรตภูมิ สัตว์ในอสุรกายภูมิ มนุษย์ภูมิ และเทวดาในสวรรค์ชั้นต่าง ๆ ทั้งได้กล่าวถึงผลกระทบต่างๆ ที่ส่งผลให้คนนั้นเมื่อดับไปแล้ว จะจุติในภพภูมิใดก็แล้วแต่การกระทำในอดีต โดยไตรภูมิพระร่วงได้กล่าวไว้ในสัตว์ในเปรตภูมิต่อนึ่งว่า

“.....ยังมีผู้เปรตจำพวกหนึ่ง มีตนนั้นใหญ่เท่าภูเขา และมีเส้นขนอันเรียวยาวเลียบแหลม นักหนา ทั้งเล็บตีนเล็บมือใหญ่ แลเล็บนั้นคมนักคั่งมีดกรดแลหอกดาบ ครั้นว่าเล็บตีนเล็บมือแลขนนั้นฟัดกันเมื่อใด ได้ยินดังคั่งเสียงฟ้าลั่น แล้วเป็นไฟลุกขึ้นไหม้ทั้งตนเขาแลบาดตัวเขาคุ้งจ้งขวานฟ้าผ่าลงทั่วตนเขาทุกแห่งแล เปรตผู้นี้เมื่อก่อนเขาได้เป็นนายเมืองแลแต่งความเมืองมิชอบทางธรรมยอมเห็นแก่สินจ้างสินสอดบ่มีเป็นกลาง การยั่วชอบใส่ว่าผิดการยั่วผิดใส่ว่าชอบ ด้วยบาปกรรมแต่งความบ่มิชอบดั่งนั้นใส่ ครั้นว่าตายเขาไปเป็นเปรตอยู่แล มีตัวใหญ่เท่าภูเขา และมีขนเล็บตีน เล็บมือใหญ่ยาว แลคมคั่งมีดกรดแลดาบหอก ครั้นแลฟัดกันดังคั่งเสียงฟ้าผ่า เส้นขนแลเล็บตีนเล็บมือเขานั้นลุกเป็นเปลวไฟ สะเทือนมาแทงตัวเขาเองอยู่ทุกเมื่อแล เพื่อบาปกรรมกินสินจ้างสินสอด แลแต่งความเมืองบ่มีเป็นธรรมนั้นแล.....” (ศาสตราจารย์ ดร.สำเริง บุญเรืองรัตน์, 2549, หน้า 42)

การปกครองของพ่อขุนรามคำแหงเป็นลักษณะการปกครองแบบ “พ่อปกครองลูก” และต่อมาลักษณะการปกครองของพระมหากษัตริย์ที่สืบต่อจากพ่อขุนรามคำแหงจะมีลักษณะเป็น “เจ้า”

มากกว่า “พ่อ” ก็ตาม แต่วัฒนธรรมการปกครองของสุโขทัยยังเดินตามรอยของพุทธศาสนาอย่างเหนียวแน่น ลักษณะการปกครองที่แท้จริงเป็นของพระมหากษัตริย์อย่างสมบูรณ์ รัฐบาลยังมีได้ใช้อำนาจผ่านข้าราชการหรือ “ลูกขุน” ในการปกครองราษฎรอย่างเต็มที่ ดังนั้นการปกครองที่ใกล้ชิดกันมากระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับราษฎร จึงทำให้บรรดาขุนนางหรือ “ลูกขุน” ใช้อำนาจหน้าที่ในการถือราษฎรบังหลวงได้ยาก แต่หากพิจารณาจากไตรภูมิพระร่วงและสุภาษิตพระร่วงแล้ว จะเห็นว่าการกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงได้อย่างชัดเจนในรูปของการรับโทษในภพหน้า ดังนั้นจึงเชื่อว่าในยุคสุโขทัยทั้งในการปกครองของพ่อขุนรามคำแหงและสมัยของพญาลิไทจนสิ้นยุคสุโขทัย มีการถือราษฎรบังหลวงอย่างแน่นอน เพียงแต่ทางราชการไม่สามารถค้นหาหลักฐานในการเอาผิดกับผู้กระทำได้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจทำให้รัฐมิได้บัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนอย่างเช่นในยุคของกรุงศรีอยุธยา แต่รัฐได้กำหนดข้อความให้เกิดความเชื่อว่าข้าราชการที่ทำการถือราษฎรบังหลวงจะต้องรับผลกระทบอย่างรุนแรงเมื่อพวกเขาได้ตายไป จึงเป็นการป้องปรามการถือราษฎรบังหลวงอย่างได้ผลดีในระดับหนึ่ง

2. กฎหมายในยุคกรุงศรีอยุธยา โดยอิทธิพลของการปกครองและวัฒนธรรมของขอม ทำให้แนวคิดในความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และราษฎรเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในยุคของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถที่ทรงบัญญัติกฎหมายเทียรบาล ทั้งกำหนดพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนพระไอยการตำแหน่งนาทหารและหัวเมือง โดยลักษณะการปกครองเปลี่ยนจากลักษณะ “พ่อ” เป็น “เจ้าชีวิต” ดังนั้นลักษณะของกฎหมายในยุคกรุงศรีอยุธยาจึงเป็นลักษณะการสั่งการให้กระทำมากกว่าการแนะนำให้กระทำ ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของรัฐหรือองค์พระมหากษัตริย์ กระบวนการปกครองของกรุงศรีอยุธยาที่มีจำนวนราษฎรมากขึ้น เป็นเหตุให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงต้องกำหนดตำแหน่งมหาเสนาบดีใหญ่เพิ่มอีกสองตำแหน่ง คือ สมุหกลาโหม และ สมุหมหาดไทย และเพิ่มจำนวนข้าราชการขึ้นเป็นจำนวนมากทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจของข้าราชการแต่ละตำแหน่ง ดังนั้นการที่ข้าราชการหรือขุนนางเหล่านี้ที่มาจากสามัญชนก็มี มาจากราชนิกุลก็มี ได้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองซึ่งเป็นอำนาจที่อ้างอิงมาจากพระมหากษัตริย์จึงทำให้ตำแหน่งเหล่านี้สามารถให้คุณและให้โทษแก่ราษฎรได้ จึงเป็นสาเหตุใหญ่ในการถือราษฎรบังหลวงทั้งในรูปของการปิดบังจำนวนไพร่ที่เกณฑ์มา การยกยอกจำนวนส่วยสาอากรที่เก็บได้จากหัวเมือง การใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปในทางที่มิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวซึ่งในส่วนนี้ ขุนนางในยุคดังกล่าวมิได้รับเงินเดือนหรือเงินเลี้ยงชีพ เพียงแต่จะได้รับเงินปีจากพระมหากษัตริย์เป็นรายปี แต่ไม่สม่ำเสมอ ดังนั้นพวกเขาจึงต้องใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาประโยชน์ของตน ดังนั้นหากผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นขุนนางชั้นผู้ใหญ่ก็ย่อมสามารถแสวงหาประโยชน์ได้จำนวนมาก ซึ่งเรื่องดังกล่าวรัฐบาลหรือพระมหากษัตริย์ทราบเป็น

อย่างดี แต่ก็มิได้ดำเนินแต่ประการใด เพียงแต่มีการกำหนดโดยกติกากายในว่า ขุนนางนั้นควรได้รับไปเท่าใด และส่งให้แก่พระคลังหลวงซึ่งหมายถึงพระมหากษัตริย์เท่าใด ซึ่งดังจะเห็นจากการแบ่งปันไพร่หลวงให้เป็นไพร่สมแก่บรรดาขุนนางที่เป็นมูลนายทั้งหลาย และเพื่อยืนยันในความจงรักภักดีของเหล่าขุนนางเหล่านั้น รัฐจึงจัดให้มีการถือน้ำพิพัฒน์สัตยาทุกปีเพื่อเป็นเครื่องยืนยันในความจงรักภักดี โดยได้กำหนดโทษกระบอบแก่ผู้ที่ขาดถือน้ำพิพัฒน์สัตยา (กฎหมายเทียรบาล มาตรา 51 จากกฎหมายตราสามดวง) แต่กฎหมายในยุคนี้ที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงได้มีการบัญญัติขึ้นแล้ว โดยมีจุดประสงค์เพื่อดูแลและป้องกันในความมั่นคงของรัฐและองค์พระมหากษัตริย์เป็นหลักใหญ่ คงมีบางมาตราที่คุ้มครองราษฎร เช่น

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 32 “มาตราหนึ่ง ไพร่ฟ้าอันอาไศรยอยู่ในเสมาอาณาเขตจังหวัดเมืองใหญ่เมืองน้อยในถิ่นถานบ้านนอกของชนบท ท่านให้เขาอยู่สุขเย็นใจเขา ท่านมิให้ออกอาจ้แก่เขาเลย แม้ผู้ใดทำอุกอาจ้แก่เขา แลทนายสักคี่ว่าตนมียศศักดิ์ เห็นว่าเขาจะมี ใส่กลัวเขา ผิด เอาเขามาจำไว้ แลรับราชบาตเอาสิ่งสินเข้าคนเขาก็ดี เห็นเขาว่าเขาเป็นสมักสมอาไศรย เขาใช้ประหัดประอนตนา รุกราชเอาเขาใส่สังขลิกะบัญชีรจจำไว้ด้วยแรงตนเองก็ดี อนึ่งว่าท่านผิดถูก ถูกเมียตนๆบมิจับได้ แต่ได้ยื่นคำผู้บอกเล่าก็เอาที่น้องลูกหลานเข้าคนเพื่อนฝูงตนไปรุกราช เอาเขามาทำเป็นสาหุคก็ดี อนึ่งสิ่งสินนี้ตนมิอยู่แก่ท่านตนไปซื้อซักผลักเอาท่านด้วยแรงตน ซึ่งเอาสิ่งสินท่านมาเป็นสิ่งสินตนก็ดี ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2, 2548, หน้า 354)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 112 “มาตราหนึ่ง กำนันตระหลาดเก็บเอาหัวเบี้ยแลกอบเอาเบี้ยแก่ลูกตระหลาดลั่นเหลื่อพิค้อดร้า ท่นว่าเลมิดพระราชอาชา.....”

(กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2, 2548, หน้า 392-393)

3. กฎหมายในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ในช่วงของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายตราสามดวงแก่บรรดาพ่อค้าต่างชาติ รวมทั้งคนในสังกัดของต่างชาติ จนเกิดสถานะการนำระบบศาลต่างประเทศมาใช้ในประเทศ พระองค์จึงยกเลิกกฎหมายตราสามดวงเสียและบัญญัติกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ขึ้นใช้แทนความอาญาในกฎหมายตราสามดวงนั้น และทรงบัญญัติพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 เพื่อใช้ในการพิจารณาคดีอาญาทดแทนการพิจารณาคดีในกฎหมายตราสามดวงที่ยกเลิกไป กฎหมายที่พระองค์ทรงบัญญัติขึ้นใหม่นี้มีพื้นฐานมาจากแนวคิดของชาติตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายอาญาที่มาจากประเทศเยอรมัน ดังนั้นแนวคิดในเรื่องกฎหมายอาญาของไทยตั้งแต่ ร.ศ. 127 เป็นต้นมาจึงเป็นแนวคิดที่มีใช้มาจากชาติตะวันตกที่มีวัฒนธรรมในทำนองเดียวกัน เช่น

⁸ อนึ่งลูกขุนผู้ใดขาดถือน้ำพระพิพัฒน์ โทษถึงตาย ถ้าวอกป่วย คุ่ม(โทษ) ถ้าวอกผู้ถือน้ำพิพัฒน์ ห้ามถือแหวนนากแหวนทองแลเงินเข้ากินปลากินน้ำยาแลเข้าหาญก่อนน้ำพิพัฒน์ ถ้าน้ำพิพัฒน์จอกหนึ่ง แลอื่นให้แก้กันกิน กินแล้วเลมิได้ใส่ผมเหลือนั้นล้างเสีย โทษเท่านี้ในระวางกระบอบ

อินเดีย แต่เป็นวิธีคิดที่อิงหลัก “ความยุติธรรม” แบบชาติตะวันตก และการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมแบบตะวันตก ซึ่งจะเห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนในหลักกฎหมายอาญาทั้งสองระบบ คือการกำหนดคำนิยาม เพื่อมิให้ข้าราชการหรือผู้ที่มีหน้าที่เฉพาะมีอำนาจในการตีความได้ตามอำเภอใจ ดังที่เคยกระทำในอดีต กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีจำนวนมากขึ้น และเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นหมวดหมู่มากขึ้น เช่น

ในมาตรา 6 (3) “ผู้ใดกระทำการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองก็ดี เพื่อผู้อื่นก็ดี อันเป็นประโยชน์ที่มิควร ได้โดยชอบด้วยกฎหมายและเกิดเสียหายแก่ผู้อื่นด้วย ไซ้รู้ ท่านว่าผู้นั้นกระทำการทุจริต”

มาตรา 6(9) บัญญัติว่า “บุคคลเอาทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างใด ๆ อันมิใช่เป็นของที่ต้องให้ตามกฎหมายไปให้แก่เจ้าพนักงาน เพื่อให้เจ้าพนักงานกระทำ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในหน้าที่ เช่นนี้ ท่านให้ถือว่า เป็นการให้สินบน”

มาตรา 137 “เจ้าพนักงานคนใด เรียก หรือรับ หรือยอมรับว่าจะรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อย่างใด ๆ อันมิควรจะได้ตามกฎหมายไว้เป็นของน้ำใจ ส่วนตัวมันเองก็ดี ผู้อื่นก็ดี เพื่อเป็นเครื่องอุปการะแก่การที่มันให้คุ้มหรือให้โทษ หรือละเว้นมิให้คุ้มหรือมิให้โทษแก่ผู้หนึ่งผู้ใดในการที่มันกระทำด้วยอำนาจในหน้าที่นั้น ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษ...”

มาตรา 138 วรรคหนึ่ง “เจ้าพนักงานคนใด เรียก หรือรับ หรือยอมรับว่าจะรับสินบนเป็นอาญาประโยชน์แก่ตัวมันเองก็ดี ให้ผู้อื่นก็ดี เพื่อที่มันจะกระทำหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดใดในหน้าที่ ถ้าหากว่าการที่กระทำหรือละเว้น ไม่กระทำเพราะเห็นแก่สินบนนั้น ไม่ผิดระเบียบการในหน้าที่ ท่านว่าความผิดของมันต้องระวางโทษ.....”

วรรคสอง “ถ้าแลการที่มันกระทำ หรือละเว้น ไม่กระทำเพราะเห็นแก่สินบนนั้น นอกเหนือเหลือเกินมิชอบด้วยอำนาจแลหน้าที่ของมัน ไซ้รู้ ท่านว่ามันต้องระวางโทษจำคุก..... แต่ถ้ามันยังมีทัน ได้กระทำการที่ไม่ควรทำหรือมิทันเว้นการที่ไม่ควรเว้น ท่านให้ลดโทษตามที่ว่ามานี้เสียกึ่งหนึ่ง”

ต่อมาจนถึงปี พ.ศ. 2500 ประเทศไทยได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา ที่ได้บัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้อย่างครบถ้วน และได้ประกาศใช้กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ จำนวนมากเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงหลายฉบับ ทั้งนี้แต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่มีสาระสำคัญบางส่วนในการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง

อันเป็นรูปแบบให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อจากนั้นด้วย แต่เนื่องจากรูปแบบของการถือราษฎรบังหลวงได้เปลี่ยนแปลงไปมาก จึงทำให้กฎหมายที่บัญญัติใช้บังคับนั้นไม่ทันสมัยอีกต่อไป เช่น การถือราษฎรบังหลวงโดยใช้นโยบายของรัฐบาล การถือราษฎรบังหลวงเนื่องจากผลประโยชน์ทับซ้อน การรวมหัวกันเสนอราคาที่เป็นเท็จในการจัดซื้อจัดจ้าง การปลอมแปลงเอกสารสำคัญเพื่อเบิกเงินของราชการ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเสมอเพื่อให้ก้าวทันเล่ห์เหลี่ยมของการถือราษฎรบังหลวง

ดังนั้นจึงเห็นว่า ลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงของประเทศไทย ในแต่ละยุคสมัย ขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครองของพระมหากษัตริย์หรือรัฐบาลในยุคดังกล่าว การปกครองนี้เป็นปัจจัยหลักในการชี้้นำให้เกิดกฎหมายที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน เพราะว่าการถือราษฎรบังหลวงนี้เป็นการนำเอาทรัพยากรต่าง ๆ จากราษฎรมาเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยการใช้อำนาจทางปกครองนั่นเอง ในบางยุครัฐก็รู้เห็นในการใช้อำนาจเพื่อให้ได้ทรัพยากรเหล่านั้นมาเป็นของผู้ใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นขุนนางหรือราษฎรด้วยกันก็ตาม ซึ่งอาจเกิดจากสาเหตุการดำรงชีพของเหล่าขุนนางเหล่านั้น จึงเป็นเหมือนว่ารัฐเป็นผู้สนับสนุนให้มีการถือราษฎรบังหลวง (ตามคำนิยามในยุคปัจจุบัน) ดังจะเห็น “การกินเมือง” ของขุนนางที่ปกครองเมืองต่าง ๆ ที่อยู่นอกราชธานี แต่เมื่อประเทศไทยอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ต้องรับเอาแนวคิดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือราษฎรบังหลวงจากประเทศที่มีอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกมาเป็นแนวคิดของประเทศไทย จึงทำให้แนวคิดในเรื่องการถือราษฎรบังหลวงที่รัฐและราษฎรเคยเห็นว่าเป็นความผิด กลับเป็นความผิดทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสหประชาชาติมีมติเห็นว่าการถือราษฎรบังหลวงเป็นภัยอันยิ่งใหญ่ต่อรัฐและพลเมืองในประเทศนั้น จึงเกิดพลังผลักดันให้แนวคิดในเรื่อง “ผลประโยชน์ทับซ้อน” เป็นความผิดเกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงอีกด้วย ซึ่งทั้งที่ครั้งหนึ่งในอดีต สยามรัฐเคยเห็นว่าการกระทำเช่นนี้เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ข้าราชการนั้นสามารถปฏิบัติได้