

บทที่ 7

บทสรุป การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาระบบการปกครอง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทย จะเห็นว่ามีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมของคนไทย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การเมือง เศรษฐกิจของประเทศไทยย่อมก่อให้เกิดผลการเคลื่อนไหวของวัฒนธรรมในสังคม โดยเฉพาะวัฒนธรรมอำนาจนิยม และอุปถัมภ์ ดังนั้นจากการปกครองตั้งแต่เป็นนครรัฐสุโขทัย อยุธยา กรุงธนบุรี กรุงรัตนโกสินทร์ และประเทศสยาม จนถึงประเทศไทย ในปัจจุบันคนไทยได้ผ่านการปกครอง เศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ มาจำนวนหนึ่ง โดยการยอมรับการปกครองในแต่ละรูปแบบนั้น คนไทยได้สร้างและปรับปรุงวัฒนธรรมของตนตลอดมา การถือราษฎรบังหลวงเป็นผลผลิตจากการปกครองในด้านที่ไม่พึงประสงค์ แต่การถือราษฎรบังหลวงเปรียบเสมือนหน้าหนึ่งในสองหน้าของเหรียญ ดังนั้นคนไทยจึงมีปฏิกิริยาต่อการถือราษฎรบังหลวงดังกล่าวอย่างไร คนไทยได้สร้างเงื่อนไขใดในการยอมรับหรือไม่ยอมรับการถือราษฎรบังหลวงนั้น โดยเฉพาะในบางยุคที่คนไทยไม่มีส่วนร่วมในการปกครองเลย หรือมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างจำกัด หรือมีอำนาจในการร่วมการปกครองอย่างอิสระและเต็มที่ คนไทยยอมรับกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐสร้างมาเพื่อควบคุมหรือป้องกันและปราบปรามการถือราษฎรบังหลวงเพียงใด กฎหมายหรือกฎเกณฑ์เหล่านั้นในแต่ละยุคสมัยได้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ได้อย่างเต็มที่หรือไม่ ซึ่งพฤติการณ์การถือราษฎรบังหลวงเป็นทั้งความผิดทางศีลธรรมและทางกฎหมายอาญา แต่เหตุใดจึงยังอยู่ในสังคมได้ วัฒนธรรมได้สร้างเกราะคุ้มกันต่อพฤติการณ์ดังกล่าวหรือไม่ หรือวัฒนธรรมนั้นเองเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ใช้ในการดำเนินการตามพฤติการณ์ดังกล่าวต่อไป เพียงแต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือราษฎรบังหลวงเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยขอสรุปสาระทั้งหมดเป็นสามส่วนคือ

1. การพัฒนาการของสังคมไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงปัจจุบัน
2. การพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือราษฎรบังหลวงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตามบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคม
3. วัฒนธรรมไทย จุดบอด และอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงในประเทศไทย และแนวทางแก้ไข

การพัฒนาการของสังคมไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงปัจจุบัน

จากการปกครองของรัฐไทยนับแต่ยุคการปกครองเมือง ไม่ว่าสมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา

รวมทั้งกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ชาวสยามมีการปกครองในระบบพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำรัฐ เป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาดในการปกครอง โดยมีข้าราชการหรือขุนนางเป็นเครื่องมือในการปกครองของ พระมหากษัตริย์ ดังนั้นขุนนางเหล่านี้จึงมีอำนาจพิเศษที่มาจากพระมหากษัตริย์ในฐานะเจ้าชีวิตของ ชาวสยาม ประกอบกับพระโอยการตำแหน่งนาทหาร - หัวเมือง และพระโอยการตำแหน่งนา พลเมืองได้กำหนดลำดับสถานทางสังคมของบุคคล รัฐได้กำหนดให้ราษฎรสามัญต้องเป็นไพร่เพื่อ เกณฑ์แรงงานในการรับใช้รัฐบาลหรือขุนนางผู้มีบรรดาศักดิ์ในรูปของไพร่หลวงหรือไพร่สมกำลัง เป็นการตอบแทนการที่รัฐบาลและ ขุนนางนั้นได้รับใช้พระมหากษัตริย์ หรือเป็นการตอบแทนใน การที่ตนอาศัยอยู่ในแผ่นดินอย่างปลอดภัยจากอำนาจอื่นมารังแก และเพื่อรับบริการต่าง ๆ จากรัฐ โดยในยุคดังกล่าวรัฐบาลมิได้เก็บภาษีรายได้เลยในยุคปัจจุบัน มีเพียงภาษีที่เก็บตามด่านบกหรือ ด่านน้ำเท่านั้น ดังจะเห็นจากมาตรา 9 ในพระโอยการลักษณะรับฟ้องของกฎหมายตราสามดวงที่ใช้ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นที่บัญญัติว่า ราษฎรที่มาร้องฟ้องด้วย คดีใด ๆ และหากผู้รับไม่ได้สังกัดมูลนาย รัฐก็จะไม่รับบังคับคดีให้ แต่ให้นำราษฎรผู้นั้นไปสังกัด เป็นไพร่หลวง รวมทั้งพระโอยการบางแผนกที่กำหนดเกี่ยวกับบุตรของไพร่ที่ต่างสังกัดมูลนายมูล นายผู้ใดจะได้บุตรนั้นไปสังกัดเป็นไพร่ของตน จึงเห็นได้ว่า ราษฎรของสยามในครั้งนั้น ทุกคนต้อง สังกัดมูลนายเพื่อประโยชน์ในการจัดกำลังคนในการสงครามหรือการสำมนครวั รวมทั้งการถูกส่ง ให้อพยพจากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่งจากคำสั่งของพระมหากษัตริย์เพื่อเป็นการจัดวางกำลังคนใน ความปลอดภัยของรัฐ บรรดาไพร่เหล่านี้ที่ต้องอาศัยอยู่กับมูลนาย เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือขุนนาง ต่าง ๆ ในระยะถูกเกณฑ์แรงงาน พวกเขาต้องเตรียมทรัพย์สิน อาหาร อุปกรณ์ในการยังชีพไปเอง หากพวกเขาพบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขุนนางที่มีเมตตา พวกเขาก็ไม่ต้องทำงานหนักและมีชีวิตที่ดีใน ขณะที่อยู่กับเจ้าหน้าที่หรือขุนนางเหล่านั้น ตรงข้ามหากพวกเขาอาศัยอยู่กับเจ้าหน้าที่หรือขุนนางที่ ไม่มีเมตตา พวกเขาจะต้องเผชิญกับชะตากรรมที่ลำบาก โดยบางคนอาจต้องเสียชีวิตไปโดยทาง ครอบครัวยังไม่ได้รับชดเชยแต่อย่างใด ดังนั้นไพร่เหล่านี้จึงต้องสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับบรรดา เจ้าหน้าที่ของขุนนางโดยการทำให้พวกเขาพอใจ และไม่มีอคติกับไพร่ผู้นั้น โดยวิธีการให้ทรัพย์สิน เอาใจยอมทำงานบางอย่างให้แม้ว่าอาจจะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ขนบประเพณี ศีลธรรมก็ตาม และเมื่อเจ้าหน้าที่หรือขุนนางที่มีหน้าที่ดูแลไพร่เหล่านี้มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครอง รวมถึง การลงโทษแก่ไพร่ในสังกัดได้ จึงเกิดความสัมพันธ์ในเชิงแนวตั้ง ซึ่งเป็นสาเหตุให้ราษฎรมีความ เกรงกลัวเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือขุนนางนับแต่นั้นเป็นต้นมา ดังจะเห็นร่องรอยของการปกครองในยุค ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ซึ่งทั้งที่พระมหากษัตริย์ในฐานะเจ้าชีวิตอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่บ้านเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองประเทศก็ยังดำเนินวิธีปกครองไม่ต่าง ไปจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือขุนนางในยุคก่อน การกระทำเช่นนี้ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการปกครอง

ลักษณะพิเศษในประเทศไทยที่ต่างไปจากประเทศตะวันตก ซึ่งในประวัติศาสตร์ของชาติตะวันตก ก็มีประวัติทางสังคมไม่แตกต่างไปจากประเทศไทย โดยราษฎรในแผ่นดินต่างเป็นคนในระบบศักดินา สวามิภักดิ์ (ฟีวตัลลิซึม หรือ Feudalism) ที่ขุนนางมีอำนาจเหนือทั้งที่ดินและชีวิตของราษฎร แต่เมื่อเกิดสงคราม ครุเศและการปฏิวัติอุตสาหกรรม รวมทั้งการเกิดประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 12 ถึง 16 ทำให้เกิดชนชั้นกลางที่มีฐานะต่างไปจากราษฎรในระบบศักดินา สวามิภักดิ์ที่มีแต่อาชีพเกษตรกรรม และมีฐานะการเศรษฐกิจขึ้นมา ทำให้บรรดาขุนนางที่เคยควบคุมระบบเศรษฐกิจ การเมืองในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทในฐานะเจ้าของที่ดิน และยอมให้ชนชั้นกลางเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ แต่ในประเทศไทย นับแต่ปี พ.ศ. 2490 ที่มีกลุ่มนักธุรกิจเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม การดำเนินธุรกิจไม่ว่าทางการค้า การธนาคาร ของพวกเขาถูกแทรกแซงโดยอำนาจรัฐ แม้ว่าจะอ้างเพื่อความมั่นคงในประเทศก็ตาม แต่บรรดานักปกครองของไทยยังแสวงหาผลประโยชน์จากการให้สัมปทาน ลักษณะการผูกขาดทางเศรษฐกิจ บางประการ จนกลุ่มนักธุรกิจเหล่านี้ต้องอาศัยบารมีของนักปกครองเหล่านี้โดยการยอมให้นักปกครองเข้ามาถือหุ้นในธุรกิจ ดังเช่นกลุ่มนายทหารที่มาจากการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2475 หรือ ปี พ.ศ. 2490 ซึ่งไม่มีความรู้ทางธุรกิจ แต่กลับเป็นประธานบริษัท ที่ปรึกษาบริษัทธุรกิจ ห้างร้านจำนวนมาก จึงเห็นวาระรอยของการใช้อำนาจขุนนางในยุคก่อนยังคงอยู่เพียงแต่มีการเปลี่ยนรูปแบบเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยจะสรุปปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นรายยุคของการปกครองในรัฐไทยดังนี้

1. สมัยสุโขทัย เนื่องจากในยุคดังกล่าว พระมหากษัตริย์ของสุโขทัยต่างยึดถือ ทศพิธราชธรรมเป็นหลักในการปกครอง มีการทำเกษตรกรรมจากระบบชลประทาน รวมทั้งจับสัตว์น้ำที่มีอยู่จำนวนมาก มีการอุตสาหกรรมการค้า มีระบบเศรษฐกิจที่ดี มีการใช้เงินตราในการแลกเปลี่ยนสินค้าในรูปของเบี้ย พดด้วง เงินแท่ง เงินเจียง เงินขาคิม รัฐมิได้เก็บภาษี อากร หรือจังกอบแก่ราษฎร (ไพร่ฟ้า) เนื่องจากนโยบายการค้าของพ่อขุนรามคำแหงที่ต้องการขยายเส้นทาง การค้าจากเหนือซึ่งมีล้านนา ล้านช้าง ผ่านสุโขทัยไปสู่ทะเลซึ่งไม่ว่าจะผ่านไปทางพุกามหรือผ่านแม่น้ำเจ้าพระยา และรับสินค้าจากทะเลเข้าสู่แผ่นดินใหญ่ รายได้ของรัฐบาลมาจากการบริหารภายในรัฐ และส่วยจากเมืองขึ้น เมืองออก และการทำสงคราม แต่ระบบการปกครองยังต้องอาศัยกลไกของขุนนางหรือข้าราชการ ขุนนางเหล่านี้มีฐานะและตำแหน่งซึ่งเป็นที่เคารพของราษฎรในพื้นที่นั้น ๆ และมีสิทธิพิเศษจากการใช้ที่ดินและแรงงานของราษฎรได้ แต่การแต่งกายและการดำรงชีวิตไม่ต่างไปจากราษฎร⁸⁸ การปกครองในสุโขทัยในยุคพ่อขุนรามคำแหงเป็นการปกครอง

⁸⁸ จดหมายเหตุจีนกล่าวถึงการแต่งกายของชาวสุโขทัยว่า “ขุนนางแลราษฎรไว้ผมยาวเกล้าผมมวย ใช้ปิ่นปักและใช้ผ้าขาวพัน...นุ่งห่มใช้ผ้าสองผืน รองเท้าทำด้วยหนังโล ผู้หญิงใส่ก๊วย (รัดเกล้า) ล่อนไปข้างหลัง เครื่องปักผมใช้เข็มเงินเข็มทอง หน้าผัดแป้ง นิ้วมือใส่แหวนรัดเกล้าและแหวนของคนจนทำด้วยทองเหลือง ผ้าทำด้วยด้ายหยาบ แต่เอาไหมทองยกดอก นุ่งผ้าสูงพื้นดิน 2-3 นิ้ว (กรอมเท้า) ใส่รองเท้าดิบ ทำด้วยหนังสีแดง (ล้าจุล ฮวบเจริญ, 2550: 111)

แบบพ่อ-ลูก จึงทำให้เกิดความใกล้ชิดระหว่างผู้นำรัฐกับราษฎร มีการแบ่งราษฎรเป็นไพร่ มูลนาย ทาส เพื่อประโยชน์ในการปกครอง และการจัดกองทัพ ด้วยเหตุชาวยกการจับของสุโขทัยมีฐานะเป็น ทหารทุกคน เมื่อมีการเกณฑ์กำลัง ไพร่เป็นทหาร มูลนายเป็นขุนพล แม่ทัพนายกองที่ต้องควบคุม กองกำลังทหารเหล่านี้ พระมหากษัตริย์ทรงออกนั้ว่าราชการ ณ กลางเมืองทุกวันเหนือพระแท่น มนังคศิลา ทรงกำหนดให้มีการแขวนกระดิ่งที่หน้าประตูวังเพื่อให้ราษฎรที่มีความทุกข์ใจ มีคิ ความมาร้องทุกข์ต่อพระองค์โดยตรง จึงทำให้ขุนนางไม่สามารถรังแกราษฎรได้อย่างถนัด แต่ สังคมได้ยอมรับในการที่ขุนนางจะแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตน และหลังจาก ลื่นยุคของพ่อขุนรามคำแหงแล้ว พระยาธำมาสน์ พระยาธำมาสน์ และพระมหากษัตริย์รุ่นต่อมาได้รับเอา วิธีคิดของขอมที่เป็นระบบเจ้าชีวิตของราษฎร แต่ก็ไม่เข้มข้นเท่ากับการปกครองของอยุธยา โดย ทั้งพญาลือไทย พญาลือไทย เน้นเอาพุทธศาสนาเป็นแนวการปกครองโดยเน้นในความเชื่อเรื่องภ พชาติหน้าเป็นหลักในลักษณะป้อมปรางเสียมมากกว่าการปราบปราม ซึ่งในขณะที่พระยามีรายซึ่ง เป็นพระสหายของพ่อขุนรามคำแหงที่ปกครองเมืองเชียงใหม่ได้นำเอากฎหมายมาปกครองราษฎร และขุนนางอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุอาณาจักรล้านนามีพื้นที่จำนวนมาก และมีระยะห่างไกลกัน ดังนี้ พระเจ้ามีรายจึงต้องส่งข้าราชการหรือขุนธรรมไปปกครองพื้นที่เหล่านั้น จึงต้องมีกฎหมาย เกี่ยวข้องกับการถือราษฎรบังหลวงอย่างชัดเจนเพื่อใช้บังคับแก่ขุนธรรมเหล่านั้นให้อยู่ในกรอบที่ กฎหมายกำหนด เช่น ห้ามข่มเหงราษฎร ห้ามนำทรัพย์สินของรัฐไปใช้เป็นส่วนตัว ในขณะเดียวกัน พระเจ้ามีรายได้กำหนดแบ่งราษฎรเป็นหมวดหมู่ ในลักษณะไพร่สังกัดมูลนายแล้ว และเนื่องจาก สุโขทัยเป็นเมืองขนาดเล็กมีเมืองศรีสัชนาลัยเป็นเมืองคู่กัน ส่วนเมืองหน้าด่านก็ใช้เวลาเดินทาง เพียง 2 วันเท่านั้น เช่นเมืองสระหลวง (พิจิตร) เมืองสองแคว (พิษณุโลก) เมืองนครชุม (กำแพงเพชร) และพระมหากษัตริย์ก็จะส่งราชโอรสหรือราชบุตร รวมทั้งข้าราชการคนสนิทไป ปกครองเมืองเหล่านี้ ส่วนเมืองขึ้นหรือเมืองออก รวมทั้งประเทศ พระมหากษัตริย์ใช้วิธีให้คนของ เมืองเหล่านั้นเป็นผู้ปกครอง แต่การกินสินบนของ ขุนนางหรือข้าราชการในสุโขทัยในยุคนี้ยังมีให้ เห็นโดยพิจารณาจากไตรภูมิพระร่วงของพญาลือไทยที่มีบทลงโทษอย่างน่าสยดสยองในภพชาติ ภายหลังความตายของขุนนางผู้นั้น และการนำกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงของขอม มาใช้ในช่วงสุดท้ายของสุโขทัย

2. สมัยกรุงศรีอยุธยา พระมหากษัตริย์ได้ปกครองรัฐโดยคติเทวนิยม ที่ให้

พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองราชอาณาจักร การปกครองแบ่งออกเป็น การปกครองโดยพระมหากษัตริย์ และโดยเจ้าเมืองลูกหลวง รวมทั้งเมืองประเทศราช การบริหาร ราชการแบ่งออกเป็นระบบจตุสดมภ์ ใช้ทั้งในราชธานีและเมืองลูกหลวง แบ่งลักษณะการปกครอง ภายในเมืองเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นหัวหน้า พันเป็นกำนันดูแลพื้นที่ระดับตำบล ผู้ใหญ่บ้านเป็น

ผู้ดูแลพื้นที่ระดับบ้านเจ้าเมืองเป็นผู้แต่งตั้งแขวง พัน และผู้ใหญ่บ้าน มีการกำหนดลักษณะการปกครองระดับราษฎรเป็นมูลนาย และไพร่ รัฐสามารถเกณฑ์แรงงานของราษฎรเพื่อกิจการของบ้านเมือง และรับใช้เจ้านายรวมทั้งมูลนายด้วย แบ่งการดูแลคนในสังคมโดยให้มูลนายเป็นผู้ควบคุมไพร่ในจำนวนตามที่ตนมีศักดินากำกับ ตำแหน่งฐานะในสังคมเป็นไปตามศักดินาตามพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน พระไอยการตำแหน่งนาทหาร-หัวเมือง ใช้กฎหมายเป็นกฎหมายกำกับความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง ใช้หลักอินทภาษเป็นกฎหมายกำกับผู้พิพากษา ใช้หลักทศพิธราชธรรมกำกับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ระบบขุนนางเป็นกลไกสำคัญหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้เน้นการปกครองแบบรวมศูนย์ โดยให้มีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง เพื่อปกครองจตุสดมภ์ พระมหากษัตริย์ได้แต่งตั้งยกกระบัตรเพื่อดูแลการใช้อำนาจของเจ้าเมืองในหัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองท่าพระยามหานคร ในยุคของสมเด็จพระเอกาทศรถมีการค้าขายมากขึ้นภายในรัฐกับนอกรัฐ ทำให้ระบบเศรษฐกิจของกรุงศรีอยุธยาดีขึ้น ซึ่งตัวเลขของกรุงศรีอยุธยามีแม่น้ำล้อมรอบ สามารถทำการค้าได้ดี และกรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางค่านานาชาติที่พ่อค้าจากตะวันออกและตะวันตกมาพบปะแลกเปลี่ยนสินค้า ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผู้ผ่านสินค้าจากตะวันออกไปตะวันตก และจากตะวันตกไปตะวันออก พร้อมทั้งค้าของป่าที่มาจากภูมิภาคอุษาคเนย์ให้แก่จีนและชาติตะวันตกด้วย กรุงศรีอยุธยาก็เอาเมืองท่ามะนาวศรี ตรัง ไทรบุรี ด้วย ชาวสยามมีเรือสำเภาใช้การค้าด้วยโดยมีเจ้าพนักงานเรือเป็นคนจีนส่วนใหญ่ แต่การค้าของกรุงศรีอยุธยาอยู่ภายใต้การผูกขาดโดยพระคลังสินค้าซึ่งราชสำนักสร้างพระคลังสินค้าเพื่อเก็บรวบรวมสินค้าที่ได้จากการเก็บส่วย และการซื้อในราคาถูกจากราษฎรที่นำมาขายแล้วขายให้แก่ชาวต่างชาติในราคาสูง ส่วนสินค้าที่มีจากต่างประเทศ พระคลังสินค้าก็เลือกซื้อสินค้าก่อนราษฎร และซื้อได้ในราคาถูก เพื่อนำไปใช้ในราชสำนักและนำไปขายแก่ราษฎรในราคาแพง การกระทำเช่นนี้ทำให้ราชสำนักมีรายได้มากมาย ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็เก็บภาษีตามด่านเรือ ด่านบกจากรายการสินค้าที่มาจากชายฝั่งมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าป่าขายได้ราษฎรก็มีเงินตราในการใช้สอยมากขึ้น ตลาดในกรุงศรีอยุธยาจึงมีจำนวนมาก คุณภาพชีวิตของชาวกรุงศรีอยุธยาที่ดีขึ้น ทำให้การสะสมทรัพย์มีมากขึ้น แต่กฎหมายกำหนดคมิให้ราษฎรรวมทั้งขุนนางกระทำตนเลียนแบบพระมหากษัตริย์⁸⁹ ดังนั้นสภาพบ้านเรือน อาหารการกิน ของราษฎรและขุนนางจึงยังคงเดิม กล่าวคือขุนนางจะอาศัยอยู่ในเรือนไทยหรือเรือนเครื่องสับ ที่เป็นเรือนใหญ่ ส่วนราษฎรอาศัยอยู่ในกระท่อมหรือเรือนเครื่องผูกพื้นฟากไม้ไผ่ การที่การค้าเจริญจึงมีการสร้างถนนทั้งในและนอกพระนครทำให้การคมนาคมเจริญก้าวหน้า ราษฎรสามารถเดินทางได้สะดวก

89

ลาอูแบร์กล่าว ว่า ข้อที่ราษฎรระวังกันนักก็คือ เหย้าเรือนของตนจะต้องไม่ให้ใหญ่โตจนงามเทียมเท่าเกินกว่าพระราชมณเฑียร

มากขึ้น ประชากรในกรุงศรีอยุธยาในยุคของสมเด็จพระนารายณ์มีประมาณ 1,900,000 คน มีคนต่างชาติถึง 40 ชาติ มีคนจีนประมาณ 100,000 คน ความแตกต่างระหว่างราษฎรกับขุนนางคือเครื่องแต่งกาย ขุนนางจะใส่ทั้งเสื้อผ้า รองเท้า และลอมพอกใส่หัว ซึ่งเป็นเครื่องยศพระราชทาน ส่วนราษฎรมีแต่ผ้าถุงเท่านั้น ไม่มีเสื้อ ไม่มีรองเท้า ทั้งหญิงชาย สังคมที่กำหนดการเกณฑ์แรงงานไพร่หลวงและไพร่สมกำลัง ทำให้กำลังหลักของครอบครัวเป็นหญิงที่ต้องรับภาระในการดูแลทรัพย์สิน บุตร ญาติที่บ้านแทนชาย ทำให้ชายในขณะที่ออกเวร (เวรการเข้ารับการเกณฑ์แรงงานเป็นเข้าเดือน ออกเดือน) จะไม่ทำงานใด ๆ เลย ภาษาพูดที่ใช้ในกรุงศรีอยุธยาแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ระดับชาวบ้าน และระดับราชสำนักหรือภาษาราชการ ส่วนภาษาเขียนนั้น ชาวบ้านไม่รู้จักภาษาเขียน นอกจากชาววัดและชาววังเท่านั้น

เมื่อราษฎรมีรายได้มากขึ้นก็มีการสะสมทรัพย์สินมากขึ้นโดยเฉพาะทองคำที่เป็นเครื่องมือในการเชิดหน้าชูตาในสังคมและสามารถนำไปเปลี่ยนเป็นทรัพย์สินอื่นได้ มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระดับพระมหากษัตริย์หลายครั้งที่กระทำโดยกลุ่มขุนนางผู้มีอำนาจ ขุนนางที่เป็นกลไกสำคัญในการปกครองที่กระทำแทนพระมหากษัตริย์ ราษฎรซึ่งเกรงกลัวพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงถ่ายทอดความเกรงกลัวดังกล่าวไปสู่ขุนนางผู้มีอำนาจกระทำการปกครองแทนพระมหากษัตริย์ ขุนนางเหล่านี้ไม่มีเงินเดือนเลี้ยงชีพ แต่มีตำแหน่งฐานะทางราชการและมีศักดินาจึงเป็นบุคคลพิเศษที่สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะที่ดินได้มากกว่าราษฎรทั่วไป ทั้งสามารถเกณฑ์แรงงานของราษฎรหรือไพร่เหล่านี้มาใช้ในการส่วนตัวได้โดยชอบด้วยกฎหมายและขนบธรรมเนียมจารีตการปกครองของสังคมในสมัยนั้น ความเชื่อในทางพุทธศาสนาเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้นำทางสังคมในยุคนั้นใช้เป็นประโยชน์ในการอธิบายที่มาของอำนาจของตน นอกจากแนวคิดในเรื่องเทวนิยม โดยราษฎรและสังคมต่างมีความคิดตรงกันว่าผู้ที่จะมีอำนาจปกครองผู้อื่นนั้นจะต้องมีบุญวาสนาเดิมที่ได้สะสมแต่ภพชาติเดิม ไพร่ผู้ไม่มีอำนาจในการปกครองผู้อื่นเป็นผู้ที่ต้องสะสมบุญวาสนาต่อไปเพื่อให้ตนมีบุญวาสนาดังเช่นผู้ปกครองในภพชาตินี้ ดังนั้นจึงไม่มีประโยชน์ใดที่จะต่อต้านผู้ปกครองในภพชาตินี้ สิ่งหนึ่งที่ไพร่ต้องยอมทนคือการกดขี่การใช้แรงงานในรูปของการเกณฑ์แรงงานเพื่อรัฐและขุนนางเหล่านั้น ทั้งขุนนางเหล่านี้ยังมีอำนาจเป็นตุลาการที่สามารถกลั่นแกล้งไพร่ในสังกัดของตนได้ ทั้งเป็นผู้ควบคุมนักโทษหลังจากการตัดสินคดีแล้ว ดังนั้นอำนาจของขุนนางเหล่านี้จึงมีอย่างสมบูรณ์เหนือความเป็นมนุษย์ของไพร่เหล่านี้ แม้การลักไพร่ยังไม่เกิดในยุคกรุงศรีอยุธยาก็ตาม แต่กฎหมายกำหนดโทษรุนแรงสำหรับไพร่ผู้หลบหนีมูลนายหรือผู้ที่รับเอาไพร่ของผู้อื่นมาในสังกัด การฉ้อราษฎ์บังหลวงในยุคนี้นี้จึงเกิดขึ้นแก่การยักยอกไพร่จากหลวงให้เป็นไพร่สมของตน การยักยอกเอาทรัพย์สินที่ต้องส่งแก่พระคลังหลวงมาเป็นของตน การเรียกเอาเงินจากไพร่ผู้ที่ไม่ประสงค์จะไปรบตามพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์เป็น

ความผิดอย่างรุนแรง ด้วยเหตุเป็นกรณีที่กระทบต่อความมั่นคงของกองทัพหลวงของ พระมหากษัตริย์ การริบเอาทรัพย์สินจากราชกรรไม่ว่าในรูปของค่าธรรมเนียม ค่าภาษี อากรที่เกินไป จากกฎหมายกำหนดเป็นความผิดเฉพาะ การไม่ปฏิบัติราชการตามพระบรมราชโองการของ พระมหากษัตริย์เป็นความผิดอย่างรุนแรง ความผิดต่างๆที่ปรากฏในกฎหมายสมัยดังกล่าวแบ่ง ออกเป็นเรื่อง ๆ (เรียกว่ามูลคดี) ไม่มีความผิดฐานนอกราชการบังหลวงอย่างชัดเจน การใช้อำนาจของ ขุนนางในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ของตนเป็นที่ยอมรับว่าสามารถกระทำได้ ไม่ผิด กฎหมาย ในขณะเดียวกันหากขุนนางนั้นไม่ดำเนินการเช่นนั้น ขุนนางนั้นก็ไม่มีรายได้มาจุนเจือ ครอบครัวของขุนนางเอง ขณะเดียวกัน ขุนนางต้องมีทรัพย์สินเพื่อเสนอให้แก่ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ต่อไป เพื่อความก้าวหน้าทางราชการของขุนนางนั้น ด้วยเหตุในยุคนั้นกล่าว ไม่มีการสอบเข้าเป็นราชการ และการสอบเลื่อนขั้นชั้นยศของขุนนาง การเข้าเป็นขุนนางและการเติบโตในวงการขุนนางต้อง อาศัยขุนนางเดิมซึ่งส่วนใหญ่เป็นขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่มีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ที่สามารถ กราบทูลขอความก้าวหน้าของขุนนางนั้น ๆ ได้ (ในสมัยเดิมเรียกว่า “เดินตำแหน่ง”) ขุนนางต้องหา ทรัพย์สินในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามพระบรมราชโองการเอง ไม่มีเงินงบประมาณแผ่นดิน ในกิจการดังกล่าว จึงเกิดคำว่า “กินเมือง” ขุนนางที่ได้รับตำแหน่งต่าง ๆ ต้องหารายได้เอง ซึ่งอาจ เป็นรูปของการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการติดต่อราชการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการ ยุติธรรม ดังนั้นการเป็นตุลาการย่อมก่อให้เกิดรายได้แก่ขุนนางต่าง ๆ ทั้งในทางที่ชอบด้วย กฎหมาย จารีตประเพณี และในทางที่มิชอบคือการรับสินบนให้ตัดสินเป็นประโยชน์แก่คู่ความฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง แม้จะมีกฎหมายที่มีโทษรุนแรงตามกฎหมายแต่ขุนนางส่วนใหญ่เพิกเฉยกับ กฎหมายดังกล่าว ด้วยเหตุว่าผู้ที่ลงโทษตามกฎหมายแก่ขุนนางนี้ได้คือ พระมหากษัตริย์เท่านั้น หากขุนนางนั้นมีเกราะคุ้มกันกับคำสั่งลงโทษดังกล่าว ขุนนางนั้นย่อมไม่ต้องเกรงกลัว ซึ่งส่วนใหญ่ แล้ว พระมหากษัตริย์ทรงมีการจิกมามา การพิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของขุนนางที่ทรง ใ้ว่างพระราชหฤทัยเป็นพิเศษ ก็คือขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่ทรงโปรดเท่านั้น การสร้างระบบอุปถัมภ์ ของระบบขุนนางนี้มีมานานแล้ว ซึ่งการปรับเปลี่ยนชั้นยศขุนนาง หากขุนนางนั้นไม่เป็นที่รู้จักของ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ หรือเป็นที่เกลียดชังของขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ขุนนางนั้นไม่สามารถเลื่อนชั้นยศ ของตนได้ ในขณะเดียวกัน ขุนนางเหล่านี้อาจถูกลงโทษจากพระมหากษัตริย์ได้ตลอดเวลา หาก การปฏิบัติราชการไม่ต้องพระราชประสงค์ หรือขัดต่อพระราชหฤทัยแล้ว ขุนนางจะต้องถูกลงโทษ ทางอาญา ซึ่งขุนนางส่วนใหญ่ในกรุงศรีอยุธยาต้องโทษทางอาญาในลักษณะนี้แล้วทั้งสิ้น ซึ่งหาก โชคร้ายขุนนางนั้นอาจจะต้องโทษประหารชีวิตและริบทรัพย์สินทุกสิ่ง รวมถึงบุตรภริยา บ่าวไพร่ ทาส แต่หากขุนนางนั้นมีขุนนางชั้นผู้ใหญ่ดูแลแล้ว โทษหนักก็จะเป็นโทษเบา กรณีเช่นนี้ทำให้ วัฒนธรรมอุปถัมภ์เติบโตขึ้นและแข็งแกร่งขึ้นในสังคม

3. สมัยกรุงธนบุรี ในยุคมีอายุเพียง 15 ปี เท่านั้น โดยพระเจ้าตากสินมหาราชซึ่งมีการก่อกองในการกอบกู้ชาวสยามมิให้เป็นส่วนหนึ่งของพม่า และต้องรวมรวมกลุ่มต่าง ๆ ที่ตั้งตนเป็นใหญ่ หลังจากกรุงศรีอยุธยาตกเป็นของพม่าในปี 2310 จึงไม่มีเวลาในการปรับปรุงการปกครอง จึงได้ใช้วิธีการปกครองของกรุงศรีอยุธยามาปรับใช้ และในยุคของพระองค์นี้มีลักษณะเป็นยุคทหาร ด้วยเหตุการณ์ปกครองที่เคร่งครัด เด็ดขาด ประกอบบรรดาไพร่ได้หลบหนีเข้ามาป่าทั้งสิ้น หรือไม่ก็ถูกกวาดต้อนไปเมืองหงสาวดีทั้งสิ้น ทั้งบรรดาขุนนางที่เหลือจากสงครามก็มีน้อย พระองค์จึงต้องสร้างข้าราชการรุ่นใหม่มาจากบุคคลที่อาจหาได้ซึ่งเป็นไพร่มาก่อน รวมทั้งคนจีนที่ร่วมรบกับพระองค์ การถือราษฎรบังหลวงในยุคนี้แทบไม่ปรากฏในประวัติศาสตร์ ซึ่งพระองค์ทรงมีพระราชโองการให้เก็บอัฐกัมแพงเมืองที่กรุงศรีอยุธยามาสร้างเมืองธนบุรี และเก็บค่าสัมปทานแก่ผู้ที่ค้นหาทรัพย์สมบัติในกรุงศรีอยุธยา

4. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น {(นับระยะเวลาในช่วงการปกครองของรัชกาลที่ 1 (พ.ศ.2325) ถึงรัชกาลที่ 5 ตอนต้น (พ.ศ.2452 หรือ ร.ศ.127)} นับแต่สถานการณ์ทางการเมืองเริ่มสงบ กรุงรัตนโกสินทร์ก็เผชิญหน้าต่อสงครามใหญ่จากพม่า ซึ่งในช่วงเวลานั้น ราษฎรในฐานะไพร่ได้รับความทุกข์ยากด้วยเหตุการณ์เกณฑ์แรงงานในการสร้างเมืองใหม่ และเป็นกำลังทหาร การทำเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพดั้งเดิมยังเป็นการปลูกเพื่อการเลี้ยงชีพเท่านั้น แต่พระมหากษัตริย์ก็ยังเร่งฟื้นฟูการค้าที่เคยเจริญในยุคกรุงศรีอยุธยา ในช่วงทศวรรษ 2330 และ 2360 กรุงเทพฯ สามารถนำสินค้าจากพื้นที่ในล้านช้างมาจำหน่ายในกรุงเทพฯ ได้อย่างมากและเป็นสินค้าที่ต่างชาติต้องการ ประกอบกับการค้าสินค้าที่ได้จากส่วย ทำให้พระคลังหลวงมีรายได้จำนวนมาก จนกระทั่งเมื่อสิ้นสงคราม 9 ทศจากพม่าแล้ว สถานการณ์บ้านเมืองก็สงบสุข ไม่มีสงครามอีก แต่กลับมีการล่าเมืองขึ้นจากประเทศชาติตะวันตกที่นำโดยประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส ราษฎรยังทำงานในด้านเกษตรกรรมในเชิงเลี้ยงชีพดั้งเดิม แต่เมื่อมีการขยายตัวทางการค้าในช่วงปี พ.ศ. 2360 และผลของสัญญาเบาริงในปี พ.ศ. 2398 แล้ว ทำให้การค้าขายด้านเกษตรกรรมเจริญขึ้นมาก ราษฎรต่างสามารถขายข้าวกับพ่อค้าต่างชาติได้อย่างเสรี ทำให้แรงงานในกรุงรัตนโกสินทร์ขาดแคลน จึงมีการชักจูงคนจีนให้อพยพเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้นเพื่อชดเชยแรงงานที่ขาดหายไปในการเกษตรกรรม มีการขูดคลองโดยแรงงานจ้างจากคนจีนจำนวนมาก เพื่อเป็นเส้นทางในการส่งกำลังทหาร และเป็นเส้นทางในการลำเลียงสินค้า มีการค้าทางเรือสำเภามากขึ้น การค้าขายเจริญคึกคักในกรุงเทพฯ คนจีนที่เข้ามาในครั้งการแสวงหาแรงงานชดเชยได้ตั้งชุมชนคนจีนทั่วไป และทำการค้ากับราษฎร รัฐบาลยกเว้นการเก็บส่วยแทนการเกณฑ์แรงงานเป็นการเรียกเก็บเงินแทนในทศวรรษ 2370 ราษฎรที่จ่ายเงินแทนส่วยก็ไม่ต้องไปถูกเกณฑ์แรงงาน กลับมีเวลาในการทำเกษตรกรรมอย่างเต็มที่ จึงมีการบุกเบิกที่ดินใหม่เพื่อการเกษตรกรรมมากขึ้น จำนวนข้าวที่ส่งออกเพิ่มขึ้นทุกปี นับจากปี

พ.ศ. 2400 ซึ่งมีจำนวน 58 ดัน เป็น 672 ดันในปี พ.ศ. 2447 และเป็นจำนวน 1,534 ดันในปี พ.ศ. 2482 (Ingram ,1971, pp. 21-23, 38) ทำให้ราษฎรที่เคยมีฐานะเป็นเพียงไพร่ในแผ่นดินกลับเป็นผู้มีสามารถประกอบอาชีพและมีรายได้สามารถพึ่งพาตนเองได้ ก่อให้เกิดชนวนาอิสระและเป็นสังคมชนบทใหม่ ในปี พ.ศ. 2409 ศาลยอมรับว่าใบเสร็จเสียภาษีแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินได้ ซึ่งแสดงว่ารัฐเริ่มยอมรับความมีกรรมสิทธิ์ในการที่ดินของราษฎรก่อนที่รัชกาลที่ 5 จะประกาศในเรื่องการออกโฉนดที่ดินแสดงกรรมสิทธิ์ จึงเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกัน และระหว่างราษฎรกับเจ้านายหรือขุนนางที่ได้สิทธิในที่ดินที่อยู่ข้างคลองที่เจ้านายเหล่านั้นขุดขึ้นใหม่ จึงเกิดประกาศขูดคลอง จ.ศ. 1239 เพื่อแบ่งปันที่ดินระหว่างราษฎรและเจ้านายหรือขุนนาง และนับจากปลายปี พ.ศ. 2410 รัฐบาลเริ่มใช้มาตรการการเลิกทาสและไพร่เพื่อลดอำนาจของขุนนางที่มีกำลังมาก รวมทั้งการจำกัดการครอบครองที่ดินของขุนนาง มีการใช้ระบบภาษีรัฐูปการแก่บรรดาราษฎรแทนการเกณฑ์แรงงานจนถึงปี พ.ศ. 2448 จึงไม่มีการเกณฑ์แรงงานโดยสิ้นเชิง ปัญหาในการทำการเกษตรกรรมคือสภาพดินฟ้าอากาศ หากมีน้ำท่วมหรือฝนแล้ง ชาวนาจะประสบภาวะขาดทุน ต้องกู้ยืมเงินจากนายทุน โดยนำที่ดินเป็นประกัน และต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง ในช่วงทศวรรษ 2450 ชาวนาส่วนใหญ่เป็นหนี้พ่อค้าชาวจีน หรือนายทุนในหมู่บ้าน และแรงกดดันนี้เองทำให้ชาวนาต้องเร่งผลิตข้าวเพื่อนำมาชำระหนี้ของตน ส่วนในหมู่บ้านที่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ การเพาะปลูกเลี้ยงชีพยังคงมีอยู่ หมู่บ้านจะอยู่ในพื้นที่ป่าเขียง ๆ มีการติดต่อกับโลกภายนอกน้อยมาก รัฐจะเข้ามาในหมู่บ้านก็เพียงเพื่อรับส่วยเท่านั้น⁹⁰

เมื่อรัชกาลที่ 1 ขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์ทรงปรับปรุงกฎหมายตราสามดวง โดยคัดเอากฎหมายที่ล้าสมัยออกไป ทั้งมีการกำหนดกฎหมายใหม่เพิ่มเข้าไป มีการปรับปรุงระบบข้าราชการหรือขุนนางใหม่โดยจัดให้บรรดาสายเลือดของขุนนางเก่าในยุคกรุงศรีอยุธยาเข้ารับราชการ และเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่มีความสามารถเข้ารับราชการด้วย จัดการปกครองรัฐเสียใหม่ จัดระบบไพร่ดังเช่นในยุคกรุงศรีอยุธยา ในยุคนี้นายนางในตระกูลสำคัญที่มาจากกรุงศรีอยุธยาเริ่มมีความสำคัญทางการเมือง คือตระกูลขุนนางจากประเทศเปอร์เซีย ตระกูลสิงหนะนิย จันทโรจวงศ์ บุรณศิริ รังสิพราหมณกุล ศิริวัฒนกุลจากเชื้อสายอินเดีย ตระกูลเชื้อสายจีน และตระกูลมอญเริ่มมีอำนาจในการปกครองของรัฐ มีการจัดประมวลให้เก็บภาษีในรูปของเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งส่วนใหญ่คนจีนเป็นผู้ประมวลได้ และการเรียกเก็บภาษีนี้ก็ไม่มีการกีดกันที่ดั่งขึ้นเพื่อคิดเก็บภาษีโดยตรง เป็นการเรียกเก็บตามอำเภอใจของเจ้าภาษี และส่วนใหญ่เบื้องหลังการทำงานของคณจินนั้นมิใช่ขุนนางชั้น

⁹⁰ สมเด็จพระกระษัตริย์ราชานุกาพทรงเห็นหมู่บ้านแถบมณฑลอุดรว่าเป็นชุมชนที่พึ่งตนเองสูงมาก ความว่า “.....ถึงฤดูท้าวท้าวช่วยกันทั้งชายหญิง เด็กผู้ใหญ่ สันถุท้าวท้าว ผู้ชายไปเที่ยวหาของขาย ผู้หญิงอยู่บ้านเลี้ยงไหมและทอผ้าทำเครื่องนุ่งห่ม ...เกือบไม่ต้องซื้อสิ่งอื่นใด สิ่งที่ต้องซื้อคือ เครื่องเหล็ก เช่น จอบ เสียม มีดพั่ว เป็นต้น และเครื่องถ้วยชาม บางทีก็ซื้อผ้าทอผ้า หรือผืนผ้า และของอื่นๆที่ขอบใจซึ่งพ่อค้าหาไปขาย...”

ผู้ใหญ่เก็บผลประโยชน์จากการเป็นผู้รับรองรวมถึงพนักงานหรือเจ้าจำนวนที่มีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าภาษีต่างก็เรียกผลประโยชน์เพื่อตนทั้งนั้น มีการสร้างรัฐพาณิชย์มากขึ้นโดยการส่งสินค้าที่ได้จากสินค้าส่วย ซึ่งไพร่ส่วยเป็นผู้ส่งให้แก่รัฐแทนการถูกเกณฑ์ให้ใช้แรงงานไปขายที่ประเทศจีน และเงินกำไรเป็นของพระคลังหลวงและกษัตริย์ รวมถึงขุนนางที่ร่วมทำการค้าด้วย พระคลังเริ่มสร้างเงื่อนไขของสินค้าต้องห้ามมากขึ้นทำให้พ่อค้าจากต่างประเทศไม่สามารถซื้อขายสินค้าของตนแก่ราษฎรโดยตรง จนเกิดสนธิสัญญาเบาริงในปี พ.ศ. 2398 รัฐบาลและขุนนางมีรายได้มากขึ้นจากการค้าขาย ทำให้เกิดการตื่นตัวในเรื่องการค้าขายแก่บรรดาขุนนาง ขุนนางทั้งหลายพยายามหาสินค้ามาขายแก่พระคลัง หรือพ่อค้าจากต่างชาติโดยการเก็บส่วยให้มากขึ้น จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการเกณฑ์แรงงานจากไพร่ ในขณะเดียวกับขุนนางจากกรมท่าซ้ายและกรมท่าขวามีรายได้มากขึ้นจากการเรียกเก็บค่าผ่านเรือสินค้าของพ่อค้า ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นรายได้ของพระคลังหลวงและส่วนหนึ่งเป็นของขุนนางเหล่านั้น การปกครองเมืองต่าง ๆ รัฐบาลกลางมิได้ให้เงินเดือนหรืองบประมาณแก่ขุนนางนั้น ดังนั้นขุนนางนั้นต้องแสวงหาเงินหรือแรงงานในการพัฒนาพื้นที่ที่ตนต้องรับผิดชอบเอง จึงเรียกว่า “ระบบการกินเมือง” ราษฎรทั้งหลายต้องยอมรับการเกณฑ์เงินทองรวมทั้งแรงงานให้แก่เจ้าเมือง โดยเจ้าเมืองยังเป็นผู้พิพากษาคัดสินคดีต่างๆที่เกิดในพื้นที่ที่รับผิดชอบด้วย เจ้าเมือง ตระลาการผู้ฟังข้อเท็จจริงในคดีต่างก็มีรายได้จากการปฏิบัติหน้าที่นี้ รวมถึงเงินสินบนที่เรียกเก็บจากคู่ความด้วย ซึ่งในยุคนั้นถือว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา และรายได้ส่วนหนึ่งที่เก็บจากราษฎรไม่ว่าเป็นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตกเป็นแก่เจ้าเมืองนั้น ซึ่งกฎหมายกำหนดเพียงว่าห้ามเจ้าเมืองเบียดเบียนกรรโชกทรัพย์จากราษฎรในปกครองของตนเท่านั้น

ลักษณะการปกครองเช่นนี้ทำให้เห็นว่าอำนาจของรัฐหรือข้าราชการมีอยู่เหนือความเป็นอยู่ของราษฎร รวมทั้งวิถีคิดและความเชื่อของราษฎรที่ยอมรับการกระทำของขุนนางผู้ปกครองอย่างไม่มีเงื่อนไข ทั้ง ๆ ที่พวกราษฎรได้รับความลำบาก และคุณภาพของชีวิตต่ำลง ในขณะเดียวกันความลำบากขึ้นพวกราษฎรทำให้เกิดความมั่งคั่งของขุนนางผู้ปกครอง ราษฎรมีความหวังเพียงว่าจะได้รับความเมตตาจากขุนนางผู้ปกครองเท่านั้น ในประวัติศาสตร์ ราษฎรไม่มีการทำรัฐประหารหรือปฏิวัติกับอำนาจรัฐ แต่มีเพียงบางเหตุการณ์ที่คนธรรมดาซึ่งประพฤติดนเป็นสามัญชนเทียบกับผู้ปกครองที่รัฐเรียกกลุ่มนี้ว่า “ผีบุญ” เท่านั้น รายได้ของขุนนางผู้ปกครองที่เกิดจากการชักยอกทรัพย์ที่ต้องส่งแก่พระคลังหลวง หรือแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของขุนนางผู้ปกครองเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมในขณะนั้น และการที่ขุนนางผู้ปกครองระดับล่างที่ต้องเข้าหาขุนนางผู้ปกครองชั้นผู้ใหญ่เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการส่งเสริมความก้าวหน้าทางราชการของตน ซึ่งการเข้าหานั้นต้องอาศัยทรัพย์สินต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการเอาใจขุนนางผู้ปกครองชั้นผู้ใหญ่

ดังจะเห็นการที่ขุนนางผู้ปกครองต่าง ๆ เข้าหาสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) รวมทั้งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ที่ให้ความนับถืออย่างมาก และหลังจากสิ้นแผ่นดินของรัชกาลที่ 4 แล้ว ขุนนางผู้ปกครองต่าง ๆ ก็เข้าหาสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ที่เป็นผู้สำเร็จราชการในรัชกาลที่ 5 เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในงานราชการแผ่นดิน

การดำรงอยู่ของชุมชนในชนบทในระบบเกษตรกรรมมิได้พึ่งพารัฐในการประกอบอาชีพ แต่พึ่งพาดินฟ้าอากาศ ดังนั้นการพึ่งพาตนเองของชุมชนชนบทนี้จึงไม่เกี่ยวข้องกับรัฐ รัฐไม่มีความรู้เกี่ยวกับการสร้างชุมชนในลักษณะนี้ เพียงแต่การผนวกพื้นที่ของชุมชนว่าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ ชาวบ้านก็มีได้รับเอาแนวคิดของคนเมืองมาใช้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว บ้านอยู่แยกไปจากเมือง เมื่อรัฐบาลทำการเชื่อมสองส่วนเข้าหากันในช่วงทศวรรษ 2430 รัฐบาลจึงได้รับแรงต่อต้านจากชาวบ้าน พิธีกรรมที่ทำให้ชาวบ้านอยู่ด้วยกันได้อย่างสงบสุขคือ ความคิดเรื่องสายเลือด หรือความเป็นพี่น้อง และการมีถิ่นเดิมเดียวกัน รวมถึงพลังทางธรรมชาติที่แสดงออกโดยการนับถือผีบรรพบุรุษ หรือผีบ้าน รัฐจึงใช้มาตรการในการวางแผนให้มีผู้ใหญ่บ้านและจดทะเบียนที่ดินเพื่อใช้เป็นฐานบริหารหมู่บ้านและจัดเก็บภาษี รวมทั้งการจัดการศึกษาให้สำนึกรับความเป็นไทย และวางมาตรการจัดระบบควบคุมพระสงฆ์เพื่อป้องกันไม่ให้การบวชเป็นพระเป็นช่องทางให้ชาวบ้านตั้งตัวเป็นผู้นำในระดับภูมิภาค แต่มาตรการดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จนัก ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นของชาวบ้านมิใช่ของทางราชการ การแทรกแซงจากอำนาจรัฐในทำนองนี้ ทำให้ชาวบ้านต่อต้านโดยการตั้งเป็นกลุ่มชนอิสระในรูปของกองโจรเพื่อปกป้องทรัพย์สินของชุมชน

5. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2452 หรือ ร.ศ. 127 ถึง พ.ศ. 2475)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามปรับปรุงระบบข้าราชการใหม่ ด้วยการเปลี่ยนแปลงจากระบบจุสดมภ์เป็นกระทรวง กรม กองต่าง ๆ มีการกิจของงานนั้นซึ่งเป็นไปตามระบบการปกครองสมัยใหม่ และทำการปรับอำนาจของข้าราชการเสียใหม่โดยลดอำนาจของข้าราชการที่มีมากจนอาจเป็นอันตรายกับความมั่นคงของราชบัลลังก์ พระองค์ได้กำหนดให้ข้าราชการได้รับเงินเดือน ให้ยกเลิกระบบการกินเมืองหรือเหมาเมือง ยกเลิกการใช้มีการประมูลการเก็บภาษีอากร ให้มีโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการ โรงเรียนมหาดเล็กหลวง และโรงเรียนนายร้อย พระจุลจอมเกล้า ให้มีการสอบคัดเลือกข้าราชการแทนการฝากตัวเข้าเป็นข้าราชการ นำกฎหมายจากตะวันตกมาปรับใช้ในกฎหมายไทย โดยเฉพาะการยกเลิกกฎหมายตราสามดวงที่ทั้งกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน และกฎหมายอาญา โดยให้กำหนดกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 เพื่อกำหนดฐานความผิดฐานการฉ้อราษฎร์บังหลวง และกำหนดนิยามความหมายใน “สินบน” ให้ชัดเจนมากขึ้น และทรงยกเลิกระบบทาส และระบบไพร่ เพื่อให้กำลังของขุนนางในการต่อรองกับราชบัลลังก์มีน้อยลง

จากการพยายามปฏิรูประบบราชการได้สอดคล้องกับการรวมประเทศให้มั่นคงขึ้นจากการรุกรานของประเทศชาติตะวันตกที่พยายามรุกและยึดเอาแผ่นดินของไทย ตามลัทธิล่าอาณานิคม รวมทั้งการใช้กลยุทธ์การมีเขตพิเศษที่ปลอดจากอำนาจศาลไทย (สิทธิสภาพนอกอาณาเขต) ทำให้กลุ่มข้าราชการเดิมที่มีอำนาจเกิดความไม่พอใจ แต่ไม่สามารถดำเนินการต่อต้านได้ซึ่งพระองค์ทรงมีพระประยูรญาติที่เป็นทั้งนักปกครองที่ยิ่งใหญ่คือสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ผู้นำนิกายธรรมยุตซึ่งเป็นพระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่เป็นกำลังหลักในการพัฒนาวิธีคิดด้านการปกครองของไทย ข้าราชการรุ่นใหม่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะกลุ่มนายทหารจากโรงเรียนนายร้อยจุลจอมเกล้า และนักเรียนไทยที่รัฐบาลส่งไปเรียนในต่างประเทศ กลับเป็นกำลังหลักในการปกครองของประเทศ ซึ่งข้าราชการรุ่นใหม่ได้นำเอาวิธีคิดด้านการปกครองจากชาติตะวันตกมาใช้ ระบบอุปถัมภ์ดั้งเดิมของกลุ่มขุนนางชั้นผู้ใหญ่ถูกระทบบอย่างรุนแรง ขุนนางที่มาจากสายพระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์กลับเป็นกลุ่มขุนนางที่มีพลังและเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหม่แทนที่กลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เดิม อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่คณะปฏิวัติ ร.ศ. 130 ใช้อ้างเป็นเหตุผลในการปฏิวัติ การปกครองที่ถูกแบ่งออกเป็นสามส่วน ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้การรวบอำนาจของข้าราชการมีน้อยลง แต่วัฒนธรรมการปกครองมิได้เปลี่ยนแปลงไป โดยข้าราชการเหล่านี้ยังใช้อำนาจหน้าที่เหนือราษฎรในลักษณะผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง จึงทำให้วัฒนธรรมอำนาจนิยมยังคงอยู่ในสังคมไทย แม้พระองค์ทรงกำหนดให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนเลี้ยงชีพทุกคนก็ตาม แต่โดยระบบงบประมาณของแผ่นดินที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้ข้าราชการทั้งหมดยังไม่ได้รับเงินเดือนครบทุกคน ข้าราชการทั้งหลายจึงยังต้องใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว โดยรัฐบาลก็ทราบกรณีนี้ แต่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ดังจะเห็นจากกรณีของเจ้าเมืองสงขลา และจู เบ็งเลียง หรือกรณีของเจ้าเมืองพัทลุง

ผลจากการนำคนจีนเข้ามาในประเทศช่วงยุคต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ทำให้เกิดชุมชนคนจีน และคนจีนมีความสามารถในการค้าดีกว่าคนไทย ดังนั้นพวกเขาจึงสร้างฐานะทางเศรษฐกิจได้ดีกว่าคนไทย แม้ในสมัยรัชกาลที่ 5 จะยกเลิกระบบเจ้าภาษีอากรก็ตาม แต่กลุ่มคนจีนก็พยายามส่งบุตรหลานของตนเข้ารับราชการ และด้วยความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของกลุ่มพ่อค้าคนจีนทำให้คนจีนส่วนหนึ่งเป็นนายทุนเงินกู้ของบรรดาชาวนา เมื่อชาวนาเหล่านี้ไม่มีเงินมาชำระหนี้ก็นำที่ดินที่เป็นหลักประกันมาตีใช้หนี้แก่เจ้าหนี้เหล่านี้ รัฐจึงต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามาใช้ในปี พ.ศ. 2475 และเมื่อระบบการค้าเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสเศรษฐกิจโลก คนจีนเหล่านี้บทบาทในการนำอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เพื่อทดแทนการนำเข้ามาใช้ในประเทศ รวมทั้งการรวมตัวเป็นสมาคมการค้า ทั้งการค้าขาย การธนาคาร การโรงสี น้ำตาลและอ้อย

การขนส่งทางเรือ อันเป็นรากฐานสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในเวลาต่อมา แม้ระบบเศรษฐกิจของโลกจะตกต่ำในช่วงทศวรรษ 2460 ก็ตาม แต่การค้าของจีนยังดำเนินต่อไป

การนอราชฎ์บังหลวงในยุคนี้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในสมัยยุคกรุงศรีอยุธยาและยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นที่ขุนนางเพียงใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์จากไพร่สมกำลังที่ตนได้ยึดยกไพร่มาจากไพร่หลวงเท่านั้น และใช้ทรัพยากรจากส่วยที่ไพร่นำมาให้ไปเป็นสินค้าแปรรูปเป็นเงินตรา รวมทั้งการขูดคลองเพื่อให้ได้ที่ดินบริเวณริมคลองเพื่อการเพาะปลูกพืชเกษตรกรรม แต่การนอราชฎ์บังหลวงในยุคนี้เป็นการต่อสู้ระหว่างค่านิยมของวัฒนธรรมไทยที่ยอมให้ขุนนางแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตนแทนการได้รับเงินเดือนได้ กับค่านิยมของค่าว่าการนอราชฎ์บังหลวงในวัฒนธรรมของชาติตะวันตกที่ไม่ยินยอมให้ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตน ด้วยเหตุผลจากประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของชาติตะวันตกที่ผ่านการพัฒนาทางการเมืองมาเป็นระยะเวลานานกว่าประเทศไทย ดังนั้นการแสวงหาผลประโยชน์ของขุนนางยังคงมีอยู่ ทั้งที่ข้าราชการในขณะนั้นได้รับเงินเดือนบ้างแล้ว (แต่ยังไม่ทั่วถึง) และจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในส่วนกลางจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของขุนนางทั้งปวงเป็นบรรดาเสนาบดีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ จึงทำให้ขุนนางหรือข้าราชการหันมาสมาคมกับเสนาบดีเจ้ากระทรวงผู้ให้พระเดชพระคุณแก่ตนมากกว่าพระมหากษัตริย์ การสอดส่องควบคุมข้าราชการที่นอราชฎ์บังหลวงก็ขึ้นอยู่กับเสนาบดีเจ้ากระทรวงแทนพระมหากษัตริย์ แทนที่ยกกระบัตรซึ่งเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ดังเช่นในอดีต กฎหมายอาญาสามารถแก้ปัญหาการนอราชฎ์บังหลวงได้บ้างแต่ข้าราชการที่มีการรวมตัวกันแนบแน่นเพื่อกระทรวงของตนกลับมีอำนาจแฝงมากขึ้นจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนาของกฎหมายนั้นได้ สภาพการสมคบกันในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มข้าราชการมีมากขึ้น

6. ยุคประชาธิปไตยตอนต้น (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง ปี พ.ศ. 2500) ในปี 2475 พระยาพหลพลพยุหเสนาได้นำคณะราษฎรเข้ายึดอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยอ้างว่า การบริหารของพระองค์ไม่มีประสิทธิภาพ มีการยึดยกเงินหลวงไปใช้ส่วนพระองค์จำนวนมาก และต้องการให้พระองค์อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลังจากการยึดอำนาจสำเร็จแล้ว ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติและไม่ประสงค์ให้อำนาจของพระองค์ตกแก่ผู้หนึ่งผู้ใด⁹¹ การเมืองไทยได้เปลี่ยนรูปแบบการปกครองอย่างมาก จากการปกครองระบบพระมหากษัตริย์เป็นระบบนักการเมือง ในระยะแรก ผู้ปกครองมาจากข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่

⁹¹ ตามพระราชหัตถเลขาว่า “ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าแต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคณะใดโดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาดและโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร....”

และมีการแย่งอำนาจกันหลายครั้งโดยผ่านระบบการทำรัฐประหาร ทำให้ราษฎรผู้ถูกปกครองไม่มีหนทางเลือกผู้ปกครอง ผู้ปกครองที่มาโดยการใช้อำนาจย่อมต้องใช้อำนาจอย่างสมบูรณ์เพื่อมิให้มีผู้แย่งอำนาจปกครองของตน จึงทำให้ประเทศไทยในยุคปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2500 เป็นเสมือนรัฐทหาร ไม่ว่าการปกครองของพระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) ในช่วงวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ถึงวันที่ 21 มิถุนายน 2476 พระยาพหลพลพยุหเสนา(พจน์ พหลโยธิน)ในช่วงวันที่ 21 มิถุนายน 2476 ถึงวันที่ 16 ธันวาคม 2481 จอมพล ป. พิบูลสงคราม (แปลก พิบูลสงคราม)ในช่วงวันที่ 16 ธันวาคม 2481 ถึงวันที่ 1 สิงหาคม 2487 พันตรีควง อภัยวงศ์ (หลวงโกวิทอภัยวงศ์) ในช่วงวันที่ 1 สิงหาคม 2487 ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2488 นายทวี บุญยเกตุ ในช่วงวันที่ 31 สิงหาคม 2488 ถึงวันที่ 17 กันยายน 2488 หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมชในช่วงวันที่ 17 กันยายน 2488 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2489 พันตรีควงอภัยวงศ์ (หลวงโกวิทอภัยวงศ์) ในช่วงวันที่ 31 มกราคม 2489 ถึงวันที่ 24 มีนาคม 2489 ดร.ปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) ในช่วงวันที่ 24 มีนาคม 2489 ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2489 พลเรือตรีถวัลย์นาถสวัสดิ์ (หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์) ในช่วงวันที่ 23 สิงหาคม 2489 ถึงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 คณะทหารแห่งชาติในช่วงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ถึงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2490 พันตรีควงอภัยวงศ์ (หลวงโกวิทอภัยวงศ์) ในช่วงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2490 ถึงวันที่ 8 เมษายน 2491 จอมพล ป.พิบูลสงคราม (แปลก พิบูลสงคราม) ในช่วงวันที่ 8 เมษายน 2491 ถึงวันที่ 16 กันยายน 2500 มีการทำรัฐประหารในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง ปี พ.ศ. 2500 รวม 14 ครั้ง คณะรัฐประหารที่กระทำสำเร็จรวม 5 ครั้ง และการทำรัฐประหารแต่ละครั้งจะเกิดจากคณะทหารเท่านั้นซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการที่ทรงพลังอำนาจในการเมืองการปกครองของประเทศมากกว่าข้าราชการกลุ่มอื่น การเปลี่ยนมือของผู้มีอำนาจทางการเมืองจากพระมหากษัตริย์ที่ต้องมีทศพิธราชธรรมหรือทศราชธรรมที่เป็นธรรมในการปกครองประเทศมาเป็นนักการเมืองที่มาจากการทำรัฐประหารหรือการเลือกตั้งที่ไม่แน่ใจว่ากลุ่มนักการเมืองนี้มีธรรมในการปกครองหรือไม่ และการที่นักการเมืองเหล่านี้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำทางการเมือง ก็สามารถแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตนเองได้ ด้วยเหตุรูปแบบการปกครองในระยะต้นยุคประชาธิปไตยยังอยู่ในบรรยากาศการใช้กำลังทหารเป็นฐานสำคัญในการรักษาอำนาจทางการเมืองและราษฎรยังไม่มีความรู้ทางการเมืองมากพอที่จะเข้ามาส่วนร่วมในการปกครอง ผู้ปกครองจึงใช้อำนาจในการปกครองในขณะที่มีราษฎรเป็นเพียงตัวประกอบสำคัญในการใช้อำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ไม่มีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล ผู้มีอำนาจจึงมีแนวคิดว่าตนเองคือรัฐ ดังจะเห็นแนวทางการปกครองของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่พยายามใช้รูปลักษณะของตนเป็นสัญลักษณ์ของชาติ เช่นการให้วันเกิดของตนเป็นวันหยุดแห่งชาติ การจัดพิธีให้ปริญญาแก่ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา การให้ผู้ชมภาพยนตร์ขึ้นเคารพรูปของตนหลัง

การจบภาพยนตร์ การบังคับให้ราษฎรติดภาพของตนตามบ้านเรือนของราษฎร เป็นต้น การใช้อำนาจ
 บังหลวงในยุคนี้มีการเปลี่ยนรูปจากการร่วมมือกันแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้ของข้าราชการ
 เป็นการยึดเอาประเทศเป็นของตน และมองเห็นทรัพยากรต่าง ๆ ในประเทศเป็นของตน ดังนั้น
 การรักษาสถานอำนาจทางการเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญกว่าการปกครองประเทศให้เจริญรุ่งเรือง จึงเห็น
 ว่าผู้ปกครองในช่วงปี พ.ศ. 2476 ถึง ปี พ.ศ. 2500 ได้พยายามรักษาสถานอำนาจของตน โดยนำเอา
 ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ของประเทศมาเป็นของตนเอง เพื่อให้บรรดาฐานอำนาจของตนได้รับ
 ผลประโยชน์และเป็นการรักษาความสามัคคีของผู้ได้บังคับบัญชา ผู้ปกครองนั้นสามารถปกป้อง
 พรรคพวกกลุ่มของตนได้ ไม่ว่าตามระบบกฎหมายหรือระบบการบริหารก็ตาม ข้าราชการพลเรือน
 ทั่วไปต้องอยู่ภายใต้การปกครองของนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวง หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง รวมทั้งการได้รับการเสนอชื่อเป็นปลัดกระทรวง และ
 เมื่อปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้รับการอุปถัมภ์จากนักการเมือง เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง
 ตำแหน่งอธิบดี จึงเห็นว่าการใช้อำนาจบังหลวงในยุคนี้ที่มาจากแนวคิดเรื่องนักการเมืองเป็น
 ตัวแทนของรัฐ ทำให้มีการขยายแนวการใช้อำนาจบังหลวงรุนแรงมากกว่าในอดีตที่ขุนนางเพียง
 อำนาจบังหลวงจากจำนวนไพร่หลวงให้มาเป็นไพร่สมกำลังเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์จาก
 ไพร่เท่านั้น มาเป็นการใช้อำนาจบังหลวงจากทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดของประเทศ กลุ่มนักธุรกิจ
 ที่ต้องการเกราะคุ้มกันจากอำนาจรัฐ ไม่ว่าอำนาจรัฐนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น การประเมิน
 ภาษีรายได้ การตรวจสอบของข้าราชการตามกฎหมาย หรืออำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น
 การได้มาซึ่งสัมปทานผูกขาดทางการค้าที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐหรือนักการเมืองที่มีอำนาจ
 ดังนั้นหนทางที่นักธุรกิจสามารถผูกใจนักการเมืองผู้ปกครองได้จึงให้ข้าราชการการเมืองและ
 ข้าราชการประจำที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับธุรกิจของตนเข้าเป็นกรรมการบริหารของบริษัท ทั้งนี้เพื่อ
 สะดวกในการติดต่อกับรัฐเพื่อขอรับบริการด้านความมั่งคั่งมีสิทธิ์ดีกว่าผู้ประกอบการรายอื่น
 รวมทั้งกลุ่มนายทหารหรือนักการเมืองก่อตั้งบริษัทขึ้นมารับจ้างงานจากรัฐบาลเสียเอง ซึ่งจะเห็นว่า
 ในช่วงปี พ.ศ. 2480 ถึงปี พ.ศ. 2500 กลุ่มนายทหารชั้นสูงและนักการเมืองระดับสูงต่างเป็น
 กรรมการบริหารในบริษัทร้านค้าจำนวนมาก ซึ่งการเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากแก่
 นายทหารหรือนักการเมืองนั้น ถึงแม้จะมีการตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารตาม
 กฎหมายต่าง ๆ ก็ตาม เช่นกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
 พลเรือน พ.ศ. 2471 (รวมที่แก้ไขอีก 6 ฉบับ) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 ระเบียบ
 สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.
 2498 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงิน
 แผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำ

ผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492
 คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราร้องทุกข์และได้
 ปรับเปลี่ยนเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี 2496 ก็ตามแต่ระดับและปริมาณของการราร้องทุกข์
 บังหลวงในยุคดังกล่าวมิได้ลดลงแต่ประการใด ด้วยเหตุการณ์ใช้อำนาจในการปกครองในลักษณะ
 “อำนาจคือธรรม” เป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมอำนาจนิยมในสังคม ราษฎรผู้ที่ถูกกดขี่และเอาเปรียบ
 ไม่กล้าที่จะร้องเรียนข้าราชการด้วยเหตุการณ์เกรงกลัวภัยมีดที่จะมาสู่ตนและครอบครัว ดังนั้น
 สถานการณ์ในขณะนั้นเป็นการปกครองในลักษณะอำนาจของใครก็เป็นของผู้นั้น ต่างฝ่ายไม่
 เบียดเบียนในเขตอำนาจของซึ่งกันและกัน ดังเช่น เมื่อกลุ่มราษฎรที่นำโดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ
 หัวหน้าคณะราษฎรประหารในปี 2491 ซึ่งได้อยู่เบื้องหลังการก่อตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ
 ที่ใช้เงินจากธนาคารโลก และธนาคารแห่งอเมริกาที่เข้ามาช่วยเหลือเศรษฐกิจของประเทศ โดย
 จอมพลผินนำเงินจำนวนประมาณ 200 ล้านบาทจากเงินช่วยเหลือนั้นมาฝากในนามของตนเองที่
 ธนาคารกรุงศรีอยุธยาที่กลุ่มราษฎรมีอิทธิพลเหนือธนาคารแห่งนี้ และก่อตั้งบริษัทกระสอบอีสาน
 จำกัด บริษัทส่งเสริมปอแห่งประเทศไทยที่ผูกขาดการส่งปอไปขายต่างประเทศ และเมื่อจอมพล
 สฤษดิ์ ธนะรัชต์มีอำนาจขึ้นมา กลุ่มดังกล่าวก็ยุติบทบาททางการเมืองระยะหนึ่งโดยจอมพลสฤษดิ์
 ก็มีได้ยุ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มราษฎร และกรณีที่จอมพลสฤษดิ์ซึ่งมีรายได้ส่วนใหญ่มากจาก
 กองสลากกินแบ่งรัฐบาล กับพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจซึ่งเป็นนายทหารคน
 สนิทของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และเป็นบุตรเขยของจอมพลผิน ชุณหะวัณ มีรายได้หลักจาก
 การขายฝิ่นเถื่อน ซึ่งต่างฝ่ายก็ไม่แย่งสิทธิทำกันระหว่างกัน จนกระทั่งจอมพลสฤษดิ์ และ
 พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์เริ่มขัดกันผลประโยชน์ทางการเมืองจึงเริ่มหาทางกำจัด
 ผลประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่ง ดังที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ออกคำสั่งห้ามมิให้ข้าราชการการเมือง
 มีผลประโยชน์เกี่ยวกับหน้าที่ราชการของตนในช่วงปลายสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม
 จอมพลสฤษดิ์ ถึงกับลาออกจากคณะรัฐมนตรี จึงเห็นว่าวัฒนธรรมการปกครองในยุคดังกล่าวเป็น
 วัฒนธรรมการแสวงหาผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่ามีสิทธิที่จะแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าวได้
 ทั้งที่ตนไม่มีสิทธิในการกระทำได้ แต่จากตัวอย่างพฤติกรรมของผู้นำและนายทหารชั้น
 ผู้ใหญ่ รวมทั้งข้าราชการระดับสูงถึงระดับล่างต่างก็ปฏิบัติกันอย่างเป็นปกติ จึงทำให้พฤติกรรม
 ในลักษณะการราร้องทุกข์บังหลวงเช่นนี้ยังดำรงอยู่ในสังคมไทยได้ทั้งที่พฤติกรรมดังกล่าวเป็นทั้ง
 ความผิดทางจริยธรรมและทางกฎหมาย

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในระยะปี 2475 ถึง ปี 2500 มีจำนวน 6 ฉบับ⁹² ซึ่งมีกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ยังให้ข้าราชการประจำสามารถเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกประเภทที่ 2 ได้ ซึ่งข้าราชการประจำโดยเฉพาะนายทหารในระดับสูงสามารถเป็นทั้งข้าราชการประจำและเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะผู้บริหารได้ในคราวเดียวกัน ย่อมเป็นการสร้างฐานอำนาจให้แก่บุคคลนั้นรวมทั้งญาติและพรรคพวกของเขา ทั้งในแง่งานประจำจากหน้าที่ราชการและงานทางการเมืองที่จะขึ้นนำลักษณะการบริหารเพื่อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ กรณีเช่นนี้จึงเป็นการสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการปกครองของไทยคือการแสวงหาประโยชน์จากการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อความร่ำรวยและสร้างฐานเศรษฐกิจเพื่อต่อยอดไปยังการครอบงำอย่างอื่นในสังคมที่มีความแตกต่างไปจากในยุคเดิมซึ่งเพียงแต่อาศัยอำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์เพื่อข้าราชการหรือขุนนางนั้นเพื่อการยังชีพและเป็นปัจจัยในการปฏิบัติราชการเท่านั้น

การทำรัฐประหารถึง 14 ครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2500 ย่อมทำให้เห็นลักษณะการปกครองของไทยว่าเป็นการปกครองที่อาศัยความรุนแรงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มของตน แม้ในการทำรัฐประหารแต่ละครั้ง คณะผู้ก่อการมักจะอ้างความเดือดร้อน ทุกข์ยากของราษฎรที่ถูกกระทำจากคณะรัฐบาลที่พวกตนต้องการทำรัฐประหาร แต่ก็ก็เป็นเพียงแสวงหาความชอบธรรมในการทำรัฐประหารเท่านั้น แต่เมื่อพวกเขาทำรัฐประหารสำเร็จแล้ว การปกครองของพวกเขาก็ไม่ต่างไปจากคณะรัฐบาลที่พวกเขาทำรัฐประหารแต่ประการใด ดังนั้นจึงเป็นการตอกย้ำให้เห็นว่า แม้การทำรัฐประหารเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ในข้อหาเป็นกบฏก็ตาม แต่เมื่อทำรัฐประหารได้แล้ว กลุ่มผู้ก่อการก็จะออกกฎหมายนิรโทษกรรมพวกเขาเสมอ ทำให้ราษฎรทั้งหลายเห็นว่าการใช้อำนาจทางนิติรัฐมีเพียงทางดาราเท่านั้น แต่ในความจริงอำนาจเป็นสิ่งที่ปกครองพวกเขามากกว่ากฎหมายที่ปรากฏอยู่ในตำรา จึงทำ

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามมิได้ห้ามข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองซึ่งรวมทั้งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสองประเภท คือพฤกษสภาที่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกดังกล่าว และสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ รวมทั้งรัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้มีวุฒิสภาซึ่งไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกดังกล่าว และสภาผู้แทนซึ่งห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิก รวมทั้งรัฐมนตรีก็ห้ามข้าราชการประจำเป็น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้มีวุฒิสภา และสภาผู้แทน ซึ่งกำหนดว่าสมาชิกทั้งสองสภาเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ รวมทั้งต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ในรัฐ หน่วยงานราชการ โดยมีประโยชน์ตอบแทน ต้องไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน ลูกจ้างของเอกชนที่รัฐหรือหน่วยงานราชการเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนหรือหุ้นทั้งสิ้น ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐในลักษณะการผูกขาดคัดลอก ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์จากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษ รัฐมนตรีเป็นข้าราชการมิได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 กำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ซึ่งหากยังไม่เป็นสมาชิกประเภทที่ 1 ที่มาจากการเลือกตั้ง ก็ให้สมาชิกประเภทที่ 2 ทำหน้าที่ไปก่อน และข้าราชการประจำสามารถเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 ได้ แต่ต้องลาออกจากตำแหน่งก่อนจึงจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นได้

ให้วัฒนธรรมการถือตามกฎหมายอยู่ในขอบเขตจำกัด และกฎหมายจะใช้กับผู้ที่อ่อนแอและยากจนในสังคม รวมถึงพวกที่ไม่สามารถเข้าถึงอำนาจรัฐด้วย

7. ยุคเผด็จการทหาร (พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2516) ยุคดังกล่าวมีลักษณะพิเศษคือ เป็นยุคเผด็จการทางทหาร โดยเริ่มจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารทั้งแย่งอำนาจการปกครองจากคณะผู้ปกครองอื่นและเพื่อการแก้ปัญหาทางการเมือง (กรณีที่ไม่สามารถควบคุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้) และจอมพลถนอม กิตติขจรผู้ได้บังคับบัญชาที่เดินตามแนวของจอมพลสฤษดิ์ในเวลาต่อมา ทำให้การเมืองของประเทศไทยอยู่ในวัฏจักรของอำนาจเผด็จการถึง 16 ปี⁹³ โดยจอมพลสฤษดิ์ใช้วิธีการปกครองในลักษณะบิดาพิทักษ์ที่ปกครองราษฎรเหมือนดังเป็นบุตรหรือในระบบพ่อขุนอุปถัมภ์ เป็นการใช้อำนาจเผด็จการทุกรูปแบบเพื่อกำจัดปรีภัยทางการเมืองและเพื่อธำรงรักษาอำนาจเผด็จการของตน ทั้งจอมพลถนอม กิตติขจรก็สืบทอดอำนาจเผด็จการในการปกครองต่อมาอีก คณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 โดยให้ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ โดยผ่านมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 โดยในขณะนั้น ประเทศไทยได้เผชิญหน้ากับปัญหาทางเศรษฐกิจ และการปรับตัวทางเศรษฐกิจของโลก ทำให้ประเทศไทยต้องประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2504 ระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นระบบทุนนิยมอย่างเต็มตัว ระบบข้าราชการได้ปรับตัวอย่างขนานใหญ่ มีการก่อตั้งหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง จอมพลสฤษดิ์ได้ปรับโครงสร้างระบบราชการโดยให้หน่วยราชการรวม 15 หน่วยซึ่งรวมถึงสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี และผลของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติทำให้รัฐบาลได้ก่อสร้างมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัดและวิทยาลัยอาชีวศึกษาจำนวนหลายแห่ง คนไทยจึงได้รับการศึกษามากขึ้น ซึ่งหลังจากที่จอมพลถนอม กิตติขจรเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว มีการทำปฏิวัติโดยจอมพลถนอม กิตติขจรในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติได้ประกาศธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ก็ให้อำนาจแก่จอมพลถนอมในฐานะนายกรัฐมนตรีในการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ ดังปรากฏในมาตรา 21 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่ง

⁹³ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในฐานะผู้บัญชาการทหารบกได้ทำรัฐประหารในปี 2500 ในการล้มล้างอำนาจปกครองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และให้นายพจน์ สารสินเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงวันที่ 21 กันยายน 2500 ถึงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 และหลังการเลือกตั้ง พรรคชาติสังคมที่จอมพลสฤษดิ์เป็นหัวหน้าพรรคได้ให้พลโทถนอม กิตติขจร(ยศขณะนั้น)เป็นนายกรัฐมนตรีในระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2501 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ทำรัฐประหารอีกครั้งในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 ถึงวันที่ 8 ธันวาคม 2506 จากนั้นจอมพลถนอม กิตติขจรในฐานะผู้บัญชาการทหารบกเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2506 ถึงวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีการทำรัฐประหาร 3 ครั้ง

ความในมาตราดังกล่าวมีข้อความเดียวกับมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

ในยุคเผด็จการทางทหารนี้ รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการจู่โจมราษฎรซึ่งหลวงหลายฉบับนอกจากประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ พ.ศ. 2503 ต่อมา มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ก็ตาม แต่การจู่โจมราษฎรซึ่งหลวงยังปรากฏในสังคมอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นรูปของการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ การใช้ทรัพย์สินของราชการเป็นทรัพย์สินของตนเอง การที่ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองไม่ว่าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรี หรือการมีประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ของข้าราชการไม่ว่าเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง แต่เนื่องจากการปกครองอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการอย่างเต็มรูปแบบ ถึงแม้จอมพลถนอม กิตติขจรขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ยังดำรงการปกครองในลักษณะเดียวกับจอมพลสฤษดิ์ ยิ่งกว่านั้น จอมพลถนอมกับทำการส่งเสริมจอมพลประภาส จารุเสถียรซึ่งเป็นกลุ่มของตนให้มีอำนาจและให้สืบทอดอำนาจของตนต่อไป และพันเอกณรงค์ กิตติขจรซึ่งเป็นบุตรของจอมพลถนอม และเป็นบุตรเขยของจอมพลประภาส ก็เติบโตในกองทัพอย่างรวดเร็วเพื่อให้เป็นทายาทสืบทอดอำนาจต่อไป หน่วยราชการที่มีหน้าที่ตรวจสอบการจู่โจมราษฎรซึ่งหลวงไม่สามารถดำเนินการได้ โดยพันเอกณรงค์เป็นรองประธานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) แต่กลับใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวในการตรวจสอบแก่ศัตรูทางการเมือง และคู่แข่งทางธุรกิจ ข้าราชการการเมืองในชั้นสูงได้รับแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษา ประธานคณะกรรมการบริหาร กรรมการในบริษัท ห้างร้านต่าง ๆ จำนวนมาก รวมทั้งผู้ปกครองดังกล่าวได้ทำธุรกิจกับรัฐในลักษณะการผูกขาดตัดตอน

การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยที่มีได้เกิดจากการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้เกิดการสร้างฐานะทางเศรษฐกิจที่มาจากภาคการผลิตและภาคบริการของเฉพาะบุคคลที่มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มทุนเดิมที่เติบโตมาจากสมัยเผด็จการในช่วง พ.ศ. 2492 และเป็นกลุ่มทุนใหม่ที่สามารถเข้าได้กับกลุ่มผู้มีอำนาจในยุคนี้ จึงเกิดเป็นกลุ่มทุนที่มีอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและในการปกครอง กลุ่มเหล่านี้สามารถเข้าได้กับกลุ่มผู้มีอำนาจจึงสามารถดำเนินธุรกิจของพวกเขาได้ และขณะเดียวกัน ผลจากการดำเนินการตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ 2 ซึ่งส่วนหนึ่งมีการสร้างโรงเรียนสามัญ โรงเรียนอาชีวศึกษา วิทยาลัยครู มหาวิทยาลัยจำนวนมาก ทำให้สามารถผลิตนักศึกษาที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ จำนวนมาก และสามารถตอบสนองความต้องการของนักลงทุนจำนวนมากที่เข้ามาลงทุนใน

ด้านอุตสาหกรรม การบริการในประเทศ บุคคลเหล่านี้เองได้เข้าไปเป็นผู้ที่มีรายได้จากเงินเดือน และสามารถสะสมทรัพย์ที่เกิดจากรายได้นั้นเพื่อเป็นทุนในการลงทุนในกิจการบางอย่างที่ไม่ต้องใช้จำนวนทุนมากในภาคพาณิชย์กรรมและการบริการ เช่นการค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ การทำธุรกิจรับส่งสินค้าหรือผลิตภัณฑ์จากการเกษตรกรรม และในขณะที่เกษตรกรบางรายได้ผันตนเองเข้ามาขายแรงงานในเมืองใหญ่เป็นรูปของแรงงานไร้ฝีมือ เช่น กรรมกร บุคคลเหล่านี้สามารถสร้างรายได้จากความรู้ความสามารถหรือแรงงานของตน จึงทำให้เกิดชนชั้นกลางที่อยู่ระหว่างชนชั้นปกครองและกลุ่มทุนกับชนชั้นล่าง ในขณะเดียวกัน การเติบโตของเศรษฐกิจในทิศทางที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้กลุ่มราษฎรที่ยังใช้วิถีชีวิตของเกษตรกรพื้นฐานในชนบทอยู่ห่างไปจากการบริการสาธารณะของรัฐ ไม่ว่าด้วยรูปแบบในการติดต่อขอรับบริการ การไม่รู้หนังสือของราษฎรกลุ่มดังกล่าว จึงเกิดบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของอำนาจรัฐ หรือเป็นนายหน้าในการติดต่อกับรัฐผ่านส่วนราชการต่าง ๆ โดยบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลธรรมดาที่อาจเป็นผู้นำชุมชนโดยธรรมชาติ เช่นเป็นผู้ที่มีความแข็งแรงทางร่างกาย หรือทางเศรษฐกิจ โดยอาจเป็นนักเลง หรือพ่อค้าในชุมชนที่ซื้อขายผลิตภัณฑ์ทางเกษตรกรรม หรือเป็นผู้นำเพราะเกิดจากการแต่งตั้ง เช่น เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านในลักษณะของ “เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล” ซึ่งเมื่อระยะเวลาในการเป็นตัวแทนอำนาจหรือเป็นผู้ติดต่อกับอำนาจเหล่านั้นมีมากขึ้น ก่อให้เกิด “บารมี” และอำนาจทางเศรษฐกิจของบุคคลเหล่านี้ โดยบุคคลดังกล่าวต่างเป็นผู้รับอุปถัมภ์จากข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะข้าราชการทหารในช่วงที่มีการปกครองในรูปแบบเผด็จการ ในการเลือกตั้งในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 มีการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศ กลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็ผันตนเองเป็นหัวคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกคัดเลือกมาจากพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองเห็นว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มที่มีบารมีต่อราษฎรในชุมชน ดังนั้นการแสวงหาคะแนนนิยมให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงผ่านกลุ่มผู้มีอิทธิพลเหล่านี้ ในขณะเดียวกันการหาเสียงที่เต็มไปด้วยการใช้เงินซื้อเสียงราษฎร การใช้กำลังขู่บังคับราษฎรเพื่อการสนับสนุนเสียงในการเลือกตั้ง ได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในชุมชน หลังจากที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งแล้ว ผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อเหล่านั้นต่างก็ได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ จากกลุ่มนักการเมืองเป็นการตอบแทน ยิ่งทำให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในภูมิกาณนั้น ๆ ได้มากขึ้น เช่นการได้รับสัมปทานในการเก็บใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น หรือในภาคบริการ เกี่ยวกับสัมปทานการเดินรถประจำทางขนส่งสินค้าทางเกษตรกรรม การก่อสร้างที่เกิดจากงบประมาณแผ่นดิน และทำให้พวกเขาเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้พวกเขาพยายามที่จะพึ่งพาตนเองมากขึ้น ดังนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 กลุ่มผู้มีอิทธิพลดังกล่าวจึงพากันสมัครเป็นผู้แทนราษฎร เพื่อรักษาสถานเศรษฐกิจและอำนาจของกลุ่มของตน ดังนั้นจึงเห็นว่า นับแต่

การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2512 และการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2519 ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นจึงพากันสมัครเป็นนักการเมืองมากขึ้น และขึ้นมามีอำนาจทางการเมืองแทนกลุ่มที่พวกตนต้องขอรับการอุปถัมภ์โดยภาพรวมแล้ว การขึ้นมามีอำนาจของกลุ่มอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้มีอิทธิพลในชุมชนนี้ก่อให้เกิดแนวคิดในเรื่องท้องถิ่นนิยม มิได้ขยายแนวคิดในเรื่องชาตินิยม และการเป็นผู้แทนราษฎรของท้องถิ่นก็เพียงรับใช้ราษฎรในท้องถิ่นของตนเท่านั้น การเลือกตั้งในช่วงนี้ ทำให้แนวคิดทางการเมืองของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป ในรูปแบบของการแลกเปลี่ยน โดยราษฎรใช้ตนเองเป็นเครื่องแลกเปลี่ยนโดยการขายเสียงเพื่อให้ได้เงินจำนวนเล็กน้อยจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือยอมให้เสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้เกิดนโยบายที่เกิดผลดีเฉพาะพวกตนในท้องถิ่นเท่านั้น และนักการเมืองใช้ เงินตรา หรืออำนาจทั้งในเชิงอุปถัมภ์ และในเชิงอิทธิพลที่ครอบงำราษฎร ดังนั้นการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มผู้มีอิทธิพลจึงต้องมีค่าใช้จ่ายมากกว่าในอดีต และหลังจากได้รับตำแหน่งทางการเมืองแล้ว พวกเขาก็ต้องแสวงหารายได้เพื่อชดเชยกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียง

ดังนั้น ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากยุคประชาธิปไตยตอนต้นมาเป็นยุคเผด็จการทหาร อำนาจการปกครองก็เป็นเพียงการเปลี่ยนมือจากกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มนายทหารสาย จอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นกลุ่มนายทหารสายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แนวคิดเรื่องคณะรัฐบาลเป็นตัวแทนของรัฐยังคงอยู่ คณะรัฐบาลเป็นผู้นำราษฎรทุกเรื่อง แม้แต่เรื่องการทำมหากิน รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ รัฐบาลสามารถให้ผู้ใดเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวได้ แนวคิดเรื่อง “เจ้าขุนมูลนาย” ยังฝังแน่นในวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของราษฎรทั่วไป ชนชั้นกลางที่เติบโตมาจากระบบเศรษฐกิจและการศึกษาที่ดีขึ้นในช่วง ปี พ.ศ. 2500 ถึง ปี พ.ศ. 2516 ไม่สามารถแทรกตัวเข้ามามีส่วนร่วมการปกครองประเทศได้ ในช่วงนี้เกิดชนชั้นใหม่ในสังคมคือ “กลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มตัวแทนอำนาจรัฐในชนบท” การถือราษฎรบังหลวงของข้าราชการก็ยังอยู่ในสังคม เพียงแต่ขยายตัวออกจากเมืองหลวงมายังชนบทมากขึ้นโดยผ่านกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือตัวแทนอำนาจรัฐในชนบทนั่นเอง

ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ประเทศไทยมีการเลือกตั้งใหญ่เป็นครั้งแรกนับจากปี พ.ศ. 2501 นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2512 นี้ส่วนหนึ่งมาจากกลุ่มนักธุรกิจที่มาจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือตัวแทนอำนาจรัฐในชนบท ซึ่งนักธุรกิจเหล่านี้มิได้มีเจตนาในการทำงานทางการเมืองอย่างจริงจังเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ แต่เพื่อรักษาสถานอำนาจทางธุรกิจของตน ด้วยเหตุกลุ่มนักธุรกิจเหล่านี้ไม่ต้องการรับการอุปถัมภ์จากกลุ่มนายทหารเพียงทางเดียว เพราะไม่มีความเสถียรภาพของอำนาจจากกลุ่มนายทหารที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กลุ่มนักธุรกิจเหล่านี้จึงต้องใช้ทรัพย์สินต่าง ๆ แจกแก่ราษฎรเพื่อแลกกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจากราษฎร

เหล่านั้ จึงเกิดวัฒนธรรมในการปกครองอีกประเภทหนึ่งคือ ธนาธิปไตย และสิ่งหนึ่งที่สามารถระดมเสียงเลือกตั้งจากราษฎรได้ง่ายและรวดเร็วคือการนิยมท้องถิ่น ด้วยเหตุนั้ราษฎรทั่วไปไม่เคยได้รับการดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึงมาก่อน หากพวกเขาเป็นกลุ่มที่รัฐเขามาดูแลให้บริการพื้นฐานที่จำเป็น พวกเขาที่จะเป็นกลุ่มที่โชคดีในหมู่ราษฎรทั้งหลาย ดังนั้นวัฒนธรรมอีกประการหนึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและดำรงอยู่ได้อย่างเหนียวแน่นคือ “ท้องถิ่นนิยม”

8. ยุคฟื้นฟูการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถึงยุคประชาธิปไตย (พ.ศ. 2516 ถึง ปัจจุบัน) หลังจากเกิดควมวุ่นวายทางการเมืองในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว มีนายกรัฐมนตรีถึง 10 คน⁹⁴ จากสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนนับจากปี พ.ศ. 2504 ถึงปี พ.ศ. 2516 เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมอย่างมาก ประเทศได้เปลี่ยนระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปตามกระแสโลกคือเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกเพื่อการได้เงินจากต่างประเทศจำนวนมาก จึงเกิดการเร่งการผลิตทั้งด้านทางเกษตรกรรมและการอุตสาหกรรม ดังนั้นนอกจากประชาชนได้รับโอกาสในการศึกษาที่สะดวกขึ้น แต่ก็เกิดสภาพแวดล้อมที่เลวลง เกิดปัญหาแหล่งทำกินของประชาชน เกิดชุมชนแออัดมากมายในเมืองใหญ่ ปัญหาอาชญากรรม การบุกรุกที่ดินป่าไม้เพื่อหักล้างถางพงในการหาที่ทำกินใหม่ กลุ่มเศรษฐกิจใหม่สะสมที่ดินเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนั้ราคาที่ดินมีราคาสูงมากกว่าในอดีต เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นที่มีรายได้มากกับรายได้น้อยมากขึ้น ปัญหาการขยายตัวของผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์และต่อต้านรัฐบาลมากขึ้นในชนบท การฉ้อราษฎร์บังหลวงจากข้าราชการมีมากขึ้น ผลจากการเดินทางของนักศึกษาที่จับได้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจรออกไปจากประเทศ ชัยชนะของกลุ่มนักศึกษาหัวก้าวหน้าทำให้กลุ่มข้าราชการอนุรักษ์นิยมต้องถูกจำกัดพื้นที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ รัฐบาลไม่สามารถควบคุมปัญหาต่าง ๆ ของประเทศได้ทำให้เกิดช่องว่างของรัฐบาลในการปราบปรามหรือควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง จึงเกิดควมวุ่นวายอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2519 หลังจากนั้น พลเรือเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ทำการรัฐประหาร และนายธานินทร์ กรัยวิเชียรเป็นนายกรัฐมนตรีท่ามกลางความแตกแยกของสังคมที่แบ่งออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และการเผชิญหน้ากับปัญหาผู้นิยมลัทธิ

⁹⁴ นายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถึง วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2518 หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมชเป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2518 ถึงวันที่ 14 มีนาคม 2518 หม่อมราชวงศ์ถึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม 2518 ถึงวันที่ 20 เมษายน 2519 หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2519 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม 2519 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน 2520 ถึงวันที่ 3 มีนาคม 2523 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม 2523 ถึงวันที่ 9 ธันวาคม 2533 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2533 ถึงวันที่ 1 มีนาคม 2534 นายอานันท์ ปันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2534 ถึงวันที่ 7 เมษายน 2535 พลเอกสุจินดา คราประยูรเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน 2535 ถึงวันที่ 24 พฤษภาคม 2535

คอมมิวนิสต์และต่อต้านรัฐบาลที่มีมากขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการปราบปรามนักศึกษาในมหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์อย่างรุนแรง และการเป็นกลุ่มอนุรักษ์นิยมอย่างเข้มแข็งของนายธานินทร์ ทำให้
 ไม่สามารถควบคุมปัญหาของสังคมที่ประทุขึ้นมาจากการปรับปรุงระบบการผลิตในประเทศแต่
 มิได้ผ่านการพัฒนาอย่างจริงจัง ทำให้สังคมอยู่ในภาวะยุ่งเหยิง จนพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ต้องทำ
 การรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2520 ซึ่งสถานการณ์ที่ไม่ปรกตินี้ทำให้ข้าราชการปฏิบัติ
 หน้าที่อย่างไม่มี การควบคุมจากหน่วยงานภายนอก และราษฎรไม่สามารถมีส่วนร่วมในการควบคุม
 การปฏิบัติราชการได้

มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 5 ฉบับในช่วงนี้⁹⁵ แต่มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
 เท่านั้นที่กำหนดลักษณะข้อห้ามของกิจกรรมของรัฐมนตรีที่อาจแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวที่มีขอบ
 โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งกลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามาในวงการการเมืองตั้งแต่การเลือกตั้งปี
 พ.ศ. 2511 ได้มีความมั่นคงในทางการเมืองมากเมื่อถึงปี พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะในการปกครอง
 ของ พลเอกเปรม ในช่วง 10 ปี พลเอกเปรมได้ใช้บุคคลที่มาจากกลุ่มนักธุรกิจเข้ามาดูแลใน
 กิจกรรมเกี่ยวกับเศรษฐกิจในลักษณะมีอาชีพในรัฐบาลของพลเอกเปรม ดังนั้นลักษณะการเมือง
 จึง มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่รัฐบาลพยายามให้บุคคลที่เป็นนักการเมืองด้วยกันให้ดูแล
 กระทรวงต่าง ๆ แม้ทั้งที่บุคคลนั้นไม่มีความรู้ความสามารถในการดูแลกระทรวงนั้น ซึ่งผู้ดูแล
 กระทรวงดังกล่าวก็คือปลัดกระทรวงซึ่งเป็นข้าราชการประจำนั่นเอง

หลังจากพลเอกเปรม ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 4 สิงหาคม 2531 และไม่รับ
 ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป สภาผู้แทนราษฎรจึงเลือกพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็น
 นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชายเป็นนักธุรกิจที่ฉลาดและทำงานรวดเร็ว โดยมีคณะรัฐมนตรีที่มาจาก

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใน
 หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐในลักษณะการผูกขาดตัดตอน ต้องไม่รับเงินหรือ
 ประโยชน์จากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษ และกำหนดให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีมากกว่าหนึ่งในคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 ทั้งรัฐมนตรีต้องเป็นผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจเพื่อการค้ากำไร และให้รัฐมนตรี
 ต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา จึงเห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการควบคุมนักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ
 รัฐมนตรีมิให้แสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตนได้ แต่ต่อมาหลังจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่นำโดยพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ได้ประกาศ
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และให้อำนาจพิเศษที่เป็นอำนาจเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จแก่นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 21 ทั้งให้ข้าราชการ
 ประจำเป็นสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีได้ ต่อมาหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ได้ประกาศธรรมนูญการปกครอง
 ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ซึ่งก็ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีมาตรา 27 ต่อมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็กำหนดให้
 ข้าราชการประจำสามารถเป็นวุฒิสภาได้ แต่ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีมิได้ แต่นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตามรัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้ข้าราชการประจำสามารถเป็นวุฒิสภาได้ และห้ามวุฒิสภาต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยงานราชการ
 หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน (เว้นแต่ได้รับสัมปทานก่อนดำรงตำแหน่งนั้น) นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจาก
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดในลักษณะขัดกับหน้าที่ และเป็นผู้จัดการ ที่ปรึกษา ตัวแทน ลูกจ้างของบุคคล ห้าง
 ร้าน บริษัท องค์กรที่ค้ากำไร

นักธุรกิจจำนวนมากได้เข้ามาบริหารบ้านเมืองในลักษณะการบริหารบริษัท แม้ในยุคนี้มีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ที่ตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2521 (แก้ไขเพิ่มเติมอีก 4 ฉบับ) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 (รวมแก้ไข 7 ฉบับ) แต่จากข่าวสารที่ราษฎรได้รับรู้จากการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของนักการเมืองในยุคนี้มีแต่เรื่องที่นักการเมืองพยายามแสวงหารายได้จากกิจกรรมทางการเมืองแทบทั้งสิ้น จนเรียกรัฐบาลชุดนี้ว่า “นุฟเฟคาบินด” ในขณะเดียวกันข้าราชการต่าง ๆ ไม่ว่าอยู่ในระดับใดต่างก็พยายามแสวงหาผลประโยชน์จากหน้าที่ราชการของตนแทบทั้งสิ้นด้วยเหตุนี้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เองก็ต้องแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ผู้อุปถัมภ์ซึ่งเป็นนักการเมือง สถานการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงในยุคนี้จึงมีมากในสังคมท่ามกลางกระแสทุนนิยมอย่างรุนแรง ความต้องการด้านวัตถุมิมากในสังคมทำให้ราษฎรเกือบทุกคนต่างต้องการเงินตราเพื่อใช้ในการแลกเปลี่ยนทรัพย์สิน ประกอบกับหลังจากโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของรัฐประสบความสำเร็จ นักลงทุนด้านอุตสาหกรรม และด้านการบริการจากต่างประเทศต่างต้องการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย จึงเป็นสาเหตุให้ราคาที่ดินในประเทศสูงเพิ่มขึ้น ราษฎรหลายคนได้ขายที่ดินของตนเพื่อซื้อทรัพย์สินต่าง ๆ ราคาหุ้นสูงขึ้นมาก กระแสเงินตราสะพัดในประเทศ จริยธรรมของข้าราชการทั้งประจำและการเมืองตกต่ำลงมาก จนเกิดวัฒนธรรมทางการเมือง คือคณาธิปไตยและชนาธิปไตย โดยนักการเมืองและข้าราชการต่างปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของตนและพรรคพวกของตนเท่านั้น

สถานการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงในช่วงปี พ.ศ. 2516 ถึง ปี พ.ศ. 2535 มีสาเหตุมาจากการอ่อนแอของโครงสร้างสังคม อันเป็นผลมาจากวัฒนธรรม “เจ้าขุนมูลนาย” มาจากอดีต ถึงแม้รัฐบาลทหารเผด็จการจะสิ้นสุดไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 แต่ความล้มเหลวในการบริหารราชการของคณะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2518 ทำให้การปกครองของรัฐไม่มีเสถียรภาพ จนทำให้เกิดความวุ่นวายทางเมืองอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2520 มีการทำรัฐประหาร และต่อมาปี พ.ศ. 2523 ถึง ปี พ.ศ. 2531 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรีที่มีพลังของกองทัพตกเป็นฐานอำนาจ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการทำรัฐประหารหลายครั้งแต่ไม่ประสบความสำเร็จ การดำเนินกิจการทางการเมืองของผู้ปกครองในแต่ละรัฐบาล ฝ่ายปกครองมิได้ให้โอกาสแก่ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ถึงแม้พลเอกเปรมจะริเริ่มให้มีสภาที่ปรึกษาร่วมกันระหว่างรัฐและกลุ่มนักธุรกิจก็ตาม แต่ราษฎรทั่วไปมิได้มีโอกาสเช่นนั้น ราษฎรมองสถานการณ์ทางการเมืองในยุคนี้ เปรียบเหมือนเป็นผู้เข้าชมการแสดงละครที่ผู้ชมไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแสดง

ละครนั้นเลย ราษฎรจึงเป็นเพียงส่วน ประกอบของการเมืองเท่านั้น ที่นักการเมืองใช้อ้างความชอบธรรมในการเข้าปกครอง โดยไม่ต้องมีความเกรงใจหรือให้ความสนใจแต่อย่างใด เช่นกรณีเทเล็กซ์ อับยศในยุคพลเอกเปรม หรือการแสวงหาประโยชน์จากโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลของนักการเมือง ไม่ว่าจะตั้งบริษัทขึ้นมารับเหมาก่อสร้างเอง หรือการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ การที่ข้าราชการโดยเฉพาะฝ่ายนายทหารเข้าเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อย่างเปิดเผย ราษฎรมักจะมองเพียงสิ่งที่นักการเมืองดังกล่าวมีกิจกรรมใดที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของตนเท่านั้น และยึดมั่นในแนวทางของทฤษฎีอำนาจหน้าที่นิยมอย่างเคร่งครัด ถึงมีการวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลอย่างมากในยุคนี้ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ราษฎรส่วนหนึ่งเป็นคนในชนชั้นกลางที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นสังคมในสำนักงานที่มีการพบปะกับผู้รู้และถกเถียงกันในเรื่องการเมืองอยู่เสมอ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเมืองใหญ่ ดังนั้นสื่อสารมวลชนที่มีการพัฒนาตัวเองอย่างรวดเร็วในยุคนี้จึงทำหน้าที่เป็นกระบอกสะท้อนการทำงานของรัฐบาลได้อย่างตรงไปตรงมา

ต่อมาในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ทำรัฐประหารรัฐบาลของพลเอกชาติชาย โดยอ้างว่ารัฐบาลดังกล่าวทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงมาก และให้นายอานันท์ ปันยารชุนเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงวันที่ 7 เมษายน 2535 ปรากฏว่าผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้พลเอกสุจินดา คราประยูรซึ่งเป็นผู้หนึ่งในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งสร้างไม่พอใจให้แก่ราษฎรทั่วไป จึงเกิดความไม่สงบในประเทศ หลังจากนั้น นายอานันท์ ปันยารชุน ได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง จนมีการเลือกตั้งใหญ่ และนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน 2535 ถึงวันที่ 13 กรกฎาคม 2538 ในขณะที่สถานการณ์การเงินการคลังในประเทศเริ่มได้รับผลกระทบจากภาวะฟองสบู่แตก ด้วยเหตุจากสถานการณ์การเงินที่เฟื่องฟูในยุคปี พ.ศ. 2530 ถึง ปี พ.ศ. 2536 ทำให้คนไทยยืมเงินมาจากต่างประเทศที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศมาก และมีได้นำเงินดังกล่าวนั้นมาลงทุนในลักษณะที่ยั่งยืน และเมื่อครบกำหนดการชำระหนี้ จึงมีการนำเงินออกต่างประเทศจำนวนมาก ทำให้ความเชื่อถือนในเงินบาทต่ำลงราคาเงินบาทจึงตกต่ำ สร้างผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ สภาพการณ์ดังกล่าวเกิดปะทุขึ้นในช่วงที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2540

หลังจากนายชวน หลีกภัยพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2538 ถึง ปี พ.ศ. 2539 สถานการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ดีขึ้น ทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำต่างยังแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจากการอาศัยอำนาจหน้าที่ทางราชการ นักการเมืองหลายคนต่างใช้บริษัทของตนรับเหมาก่อสร้างจากรัฐในลักษณะการจัดจ้างพิเศษ ที่ไม่มีการประมูลราคาผู้กันระหว่างผู้ประกอบการ มีการปิดกิจการของธนาคารกรุงเทพ

พาณิชย์การซึ่งเนื่องจากการให้กู้เงินโดยมีสินทรัพย์ที่ไม่มีคุณภาพค้ำประกัน และมีหนี้เสียจำนวนมากซึ่งลูกหนี้ ส่วนหนึ่งเป็นนักการเมืองที่ใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อให้อนุมัติในการปล่อยกู้เงินในโครงการที่ไม่มั่นคง ซึ่งขณะนั้นนายวิจิตร ศูพินิต ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเดินติดตามนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีกระทรวงการคลังที่นายบรรหารเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นมาโดยนายสุรเกียรติ์ยังไม่มีคุณสมบัติเพียงพอกับการเป็นรัฐมนตรีกระทรวงการคลังในสภาวะการเงินที่ล่อแหลมเช่นนั้น เพื่อป้องกันตนจากการบกร่องในเรื่องธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ทั้งยังปลดนายเอกกมล ศิริวัฒน์ รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย⁹⁶ จนกระทั่งมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พลเอกชวลิต ยงใจยุทธเป็นนายกรัฐมนตรีท่ามกลางกระแสกดดันของเศรษฐกิจ และอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ จนกระทั่งในวันที่ 14 สิงหาคม 2540 รัฐบาลไทยได้ตกลงรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลตัดสินใจลดค่าเงินบาท ทำให้คนไทยที่กู้ยืมเงินจากต่างประเทศในสกุลต่างประเทศต้องชำระเงินคืนในจำนวนที่สูงมากกว่า 1 ถึง 3 เท่า รัฐบาลปิดสถาบันการเงิน 56 แห่ง มีกลุ่มนักธุรกิจจำนวนหนึ่งได้รับประโยชน์จากข้อมูลการลดค่าเงินบาทซึ่งเป็นความลับของประเทศ กรณีดังกล่าว ทำให้สังคมไทยได้รับรู้ถึงผลกระทบของการที่การเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องกับการธนาคารหรือการคลัง พฤติกรรมของผู้ตรวจสอบบัญชีที่สร้างหลักฐานทางบัญชีเท็จ ตกแต่งหน้าบัญชีให้ธนาคารเชื่อในข้อมูลในการขอสินเชื่อ พฤติกรรมของผู้บริหารสถาบันการเงินที่บริหารงานในลักษณะที่คอร์รัปชัน ซึ่งแต่เดิมสังคมไม่ให้ความสนใจในการคอร์รัปชันในองค์กรเอกชน โดยไม่คาดว่ากระทบต่อสังคมโดยรวม ในขณะที่เดียวกันสังคมก็เริ่มให้ความสนใจกิจกรรมของรัฐบาลที่มีต่องานการในภาครัฐและงานการในภาคเอกชนมากขึ้น เพราะว่าเห็นว่ากิจกรรมที่ไม่สุจริตหรือมีนโยบายแอบแฝงเพื่อผลประโยชน์ของรัฐบาลหรือนักการเมืองรวมทั้งข้าราชการอาจมีผลกระทบกับสังคมอย่างรุนแรงได้

หลังจากพลเอกชวลิตลาออกด้วยเหตุวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ นายชวน หลีกภัยขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่สถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศไม่ดีขึ้น มีคนตกงานจำนวนมาก หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ขยายตัวอย่างรวดเร็ว รัฐบาลโดยนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีกระทรวงการคลังได้สั่งให้นำสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่รัฐบาลได้สั่งปิดไปออกขายทอดตลาดในราคาถูกเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งดำเนินการโดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ซื้อทรัพย์ดำเนินการซื้อทรัพย์ในจำนวนเงินมาก โดยในสถานการณ์เช่นนั้น คนไทยไม่สามารถสู้กับกลุ่มลงทุนต่างชาติได้ ซึ่งปรากฏว่าบริษัทต่างชาติสามารถประมูลซื้อสินทรัพย์ของสถาบันการเงินดังกล่าวไปในราคาเพียงประมาณร้อยละ 20 ของ

⁹⁶ ในเรื่องการทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และมีหลักฐานอย่างมาก

มูลค่าจริง เมื่อสื่อมวลชนประกาศให้สังคมทราบ ปรากฏว่าสังคมเริ่มสงสัยในความถูกต้องของการประมาณขายครั้งนี้ ในช่วงนี้ ทั้งนักการเมืองและข้าราชการต่างไม่มีกิจกรรมใดที่เอื้อให้ทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุการณ์เงินของประเทศอยู่ในภาวะตกต่ำ แต่การดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ของสถาบันการเงินยังมีแนวโน้มสงสัยต่อสังคม ประกอบกับสังคมเริ่มไม่ไว้วางใจธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยเหตุการณ์ผิดพลาดในการปฏิบัติงานในช่วงเวลาที่ผ่านมา

ต่อมานับแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตรหัวหน้าพรรคไทยรักไทยดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงจำนวนมาก ด้วยเหตุสังคมรับรู้ที่พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตรเป็นผู้ประสบความสำเร็จทางธุรกิจทางด้านเทคโนโลยี และมีฐานทางเศรษฐกิจดีมาก สังคมไทยจึงพากันหวังให้พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตรนำพาประเทศไทยไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย และนายสมัคร สุนทรเวชหัวหน้าพรรคพลังประชาชนเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้นายสมัครพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป จนกระทั่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษาให้นายสมชายพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปอีก นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2551 และเกิดความวุ่นวายทางการเมืองอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2552 ถึง ปี พ.ศ. 2554

รูปแบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงในช่วงปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เป็นการการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยอาศัยนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ ควบคู่กับการเรียกทรัพย์สินจากผู้ที่ต้องงานราชการของรัฐ รวมทั้งการเรียกเงินในอัตราร้อยละของมูลค่างานในจำนวนสูงมากขึ้นจากผู้รับเหมาก่อสร้างหรือผู้ขายวัสดุให้แก่หน่วยราชการ มีการเรียกเงินจากข้าราชการด้วยกัน ในการได้รับการคัดเลือกแต่งตั้งให้มีระดับของตำแหน่งสูงขึ้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นมาก ในการปกครองส่วนท้องถิ่น แม้กระแสนของสื่อมวลชนจะเข้มแข็งในช่วงนี้แต่ก็ไม่สามารถหาค้นหาความรุนแรงของการฉ้อราษฎร์บังหลวงของกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการได้ การฉ้อราษฎร์บังหลวงเพิ่มขนาดและปริมาณไปยังทั่วทุกแห่งของหน่วยราชการ เช่นผลการสำรวจการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นในกรมศุลกากร อธิบดีกรมศุลกากรก็เพียงประกาศว่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่เมื่อมีการสำรวจความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง กรมศุลกากรก็ยังคงมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงสูงอยู่เช่นเดิม เช่นเดียวกับการมีข่าวที่เกี่ยวกับการซื้อขายตำแหน่งในสำนักตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง หรือกระทรวงอื่น ๆ โดยผู้รับผิดชอบเพียงประกาศว่าจะทำการตรวจสอบข่าวดังกล่าว แต่เรื่องต่าง ๆ ก็เงียบไป ราษฎรรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงบ่อยครั้งแต่ไม่มีข่าวเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง จนกระทั่งประธานหอการค้าไทยประกาศว่าจะเลิกการให้สินบนแก่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องด้วยเหตุว่ามีมูลค่าสูงขึ้นและทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นเป็นการเพิ่มภาระ

ให้แก่ผู้บริโภคสินค้า รัฐบาลโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรก็จัดงานประกาศว่าจะแก้ปัญหาการ
ฉ้อราษฎร์บังหลวง ในยุคนี้ราษฎรมีความรู้เรื่องการเมืองมากขึ้น ในขณะที่สื่อมวลชนไม่ว่าด้านสิ่ง
ตีพิมพ์ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้เพิ่มความเข้มข้นมากขึ้นในการแจ้งข่าวเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์
บังหลวง แต่เนื่องจากระบบการตรวจสอบการฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน
เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้ตรวจการรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลฎีกาแผนก
คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ทำให้กระแสดการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังคงอยู่และ
ปรับตัวเองให้เข้ากับวัฒนธรรมอำนาจนิยม และอุปถัมภ์มากขึ้น

การพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงตั้งแต่อดีตจนถึง ปัจจุบัน ตามบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคม

นับแต่กฎหมายสมัยสุโขทัยจนถึงประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน สังคมไทยได้ผ่าน
เหตุการณ์ต่าง ๆ ทั้งในกรณีที่เป็นปัจจัยเอื้อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้อย่างเต็มที่
และเป็นสภาพอนาธิปไตย ซึ่งสังคมมีส่วนสำคัญในการผลิตกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ในการควบคุม
พฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม แม้ว่าตามหลักการปกครองของไทย พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจ
สูงสุดในการตรวจกฎหมายขึ้นในบังคับก็ตาม แต่กฎหมายที่พระมหากษัตริย์เหล่านั้นประกาศใช้ก็
เป็นเหตุการณ์จริงที่เกิดขึ้นในสังคม (มูลคดีหรืออรรถคดี) และเป็นสิ่งที่พระมหากษัตริย์ทรงกังวล
ถึงความปลอดภัยของอาณาจักรและพระราชบัลลังก์ ความผิดในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีนิยาม
ในความหมายต่าง ๆ ทั้งนี้เป็นไปตามสภาพของสังคม เช่น การมีผลประโยชน์ทับซ้อนของ
ข้าราชการ โดยข้าราชการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ แม้จะไม่เปิดเผยเป็นผู้อื่น
ในปัจจุบันก็มองว่าเป็นความผิดแล้ว ด้วยเหตุการเป็นข้าราชการ ย่อมต้องมีทั้งหน้าที่ และอำนาจ
ที่เกิดจากหน้าที่นั้น การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งงานของตนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ย่อมต้อง
เป็นความผิด แต่หากมองในอดีตที่ข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือนเลี้ยงชีพ ข้าราชการทุกคนจำต้อง
แสวงหาผลประโยชน์จากการเป็นข้าราชการ เช่นการมีอำนาจเหนือราษฎรหรือไพร่ทั้งหลาย ใน
การสั่งการใด ๆ แม้แต่การเกณฑ์แรงงานมาเพื่อสร้างบ้าน หรือใช้แรงงานในไร่นาของตนก็ตาม
เป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ หรือการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากราษฎรผู้ติดต้องงานราชการ
โดยบางครั้งรัฐมิได้มีประกาศให้เก็บจากราษฎร ข้าราชการเหล่านี้ก็อาจเรียกเก็บได้ เพื่อเป็น
ค่าบริการ แต่การเรียกเก็บเกินอัตราที่รัฐกำหนดให้เก็บ จะเป็นความผิดตามกฎหมาย หรือในกรณี
ที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ที่บ้านของตน และไม่มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ที่แน่นอน ราษฎรผู้ที่จะมาติดต่อ
งานราชการต้องมารอที่บ้านของข้าราชการผู้นั้น การกำหนดว่าให้ข้าราชการต้องรักษาเวลาใน
การปฏิบัติราชการ จึงเป็นไปได้ไม่ได้ในยุคสมัยก่อน ดังนั้นกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจึงต้อง

เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมในแต่ละยุค ซึ่งผู้วิจัยจะได้แยกให้เห็นความแตกต่างในแต่ละยุค ดังนี้

1. การพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายรับหลวงในสมัยสุโขทัย

เนื่องจากการปกครองของพระมหากษัตริย์หรือผู้นำของกรุงสุโขทัย ใช้แนวทางการปกครองในลักษณะธรรมาธิปไตย คือพระมหากษัตริย์พยายามให้ราษฎรเชื่อมั่นในศาสนาพุทธ ถึงแม้จะมีลัทธิอื่นมาเกี่ยวข้องบ้างก็ตาม แต่การยึดมั่นในศาสนาพุทธ ทำให้ราษฎรมีความเชื่อในเรื่องบาป-บุญ รวมทั้งการสร้างบุญเพื่อได้สิ่งที่ดีในภพชาติต่อไป ราษฎรเชื่อว่าข้าราชการหรือลูกขุนในสมัยนั้นเป็นบุคคลที่สร้างบุญมาดีในภพชาติก่อน จึงทำให้มีวาสนาและมีอำนาจในการปกครองคน ทั้งในชาตินี้ ลูกขุนเหล่านั้นก็พยายามสร้างบุญขึ้นอีกเพื่อให้มีบุญมากขึ้นในภพชาติต่อไป

ดังนั้นเห็นจากหลักจารึกของพ่อขุนรามคำแหงที่ให้ราษฎรและลูกขุนถือศีลห้า ศีลแปดในวันพระ ประกอบกับโครงสร้างของปกครองในยุคนี้เป็นการปกครองแบบบุคคลในครอบครัว พระมหากษัตริย์จึงถือว่าตนเป็นหัวหน้าครอบครัวใหญ่ มีฐานะเป็นพ่อ และบรรดาราษฎรมีฐานะเป็นลูก ลักษณะของเมืองสุโขทัยที่เป็นที่ราบลุ่ม ที่สามารถเพาะปลูกพืชผลได้ สุโขทัยมีอาณาเขตรวมกับเมืองศรีสัชนาลัย มีสภาพเป็นเมืองขนาดใหญ่ ประกอบกับเป็นทางคมนาคมค้าขายระหว่างเมืองต่าง ๆ ทั้งทางล่านนา ล่านช้าง พுகาม และสามารถออกสู่ทะเลได้โดยแม่น้ำ กับจำนวนประชากรที่ไม่มากนัก และรัฐจึงไม่ต้องใช้ข้าราชการจำนวนมากในการปกครองแทน

พระมหากษัตริย์ รัฐไม่มีค่าใช้จ่ายมาก จึงไม่ต้องเก็บภาษีตามด่านทางค้า อันเป็นการส่งเสริมให้ประชากรทำมาค้าขายได้พอสมควร ในยุคท้ายของสุโขทัยที่เริ่มมีศึกสงครามกับกรุงศรีอยุธยา รัฐเริ่มใช้เงินในการทำสงครามมากขึ้น จึงมีการเก็บภาษีตามด่านทางมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่พญาลิไทที่เริ่มใช้ระบบการปกครองในลักษณะแบ่งชนชั้นมากขึ้น ด้วยพระองค์ตั้งตนเป็นพระโพธิสัตว์ที่จะเป็นพระพุทธเจ้าในองค์ต่อไป จึงทำให้เกิดช่องว่างระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรมากขึ้น ข้าราชการจึงเป็นเครื่องมือในการปกครองในลักษณะนี้ แต่ความประพฤติของชาวสุโขทัยที่ยึดมั่นในศาสนาอย่างเหนียวแน่นยังไม่สร้างปัญหาให้แก่การปกครองของรัฐ ทั้งที่ราษฎรในยุคสุโขทัยมีทั้งไพร่ ทาส และขุนนาง รวมถึงพระสงฆ์ แต่ความแตกต่างระหว่างชนชั้นเหล่านี้มีน้อย และถึงแม้จะปรากฏในไตรภูมิพระร่วงว่ามีการกินสินบนของข้าราชการ หรือการตัดสินใจของตุลาการที่ไม่ถูกต้องเป็นธรรมก็ตาม แต่การลงโทษทางธรรมโดยการเป็นบาปที่ต้องถูกชำระในภพภูมิปรโลก และภพภูมิหน้าเป็นที่น่ากลัวกว่าการรับโทษในปัจจุบัน ดังนั้นจึงเห็นว่าการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายรับหลวงโดยตรงในสุโขทัยไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจน

แม้ในช่วงสุดท้ายของสุโขทัยจะนำกฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายรับหลวงมาใช้บ้างก็ตาม แต่การบัญญัติถึงความน่ากลัวของสภาพวิญญูณของผู้ที่ซื้อขายรับหลวงเมื่อนั้นตายไป เป็น

ลักษณะของการป้อนปราชญ์โดยอ้างอิงถึงโทษทัณฑ์ตามความเชื่อของทางศาสนามากกว่า และหากเปรียบเทียบกับกรณีก่อการของพระยามังรายที่ปกครองในล้านนาในยุคสมัยเดียวกัน ซึ่งได้แบ่งการปกครองเป็นระบบไพร่ มีมูลนายและทาสแล้ว โดยล้านนามีพื้นที่จำนวนมากและห่างไกลกัน จึงต้องมีข้าราชการหรือขุนธรรมไปปกครองแทนกษัตริย์ ดังนั้นพระยามังรายจึงต้องสร้างกฎหมายมังรายที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการนอกราชฎี บังหลวงเกี่ยวกับการเก็บรายได้ของรัฐ การที่ข้าราชการเบียดบังทรัพย์สิน ข่มเหงราษฎรให้เป็นความผิดทางอาญา

2. การพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนอกราชฎี บังหลวงในสมัยกรุงศรีอยุธยา

หลังจากที่พระเจ้าอู่ทองตั้งเมืองกรุงศรีอยุธยาขึ้น พระเจ้าอู่ทองมีราษฎร ไม่มากนัก และพื้นที่ในเกาะกรุงศรีอยุธยามีเนื้อที่ไม่มาก ลักษณะการปกครองยังมีลักษณะเรียบง่าย แต่ก่อนที่พระเจ้าอู่ทองจะย้ายเมืองมาอยู่ที่กรุงศรีอยุธยานั้น พระเจ้าอู่ทองได้ตั้งเมืองอยู่แล้วคือเมืองอู่ทอง ดังนั้นจึงมีกฎหมายเดิมอยู่บ้างแล้ว เช่น พระไอยการลักษณะตระลาการ (พ.ศ. 1899) พระไอยการลักษณะรับฟ้อง (พ.ศ. 1899) พระไอยการลักษณะภยาน (พ.ศ. 1893) พระไอยการลักพา (พ.ศ. 1898) พระไอยการเบดเสรง (พ.ศ. 1886) พระไอยการลักษณะกู่หนี่ (พ.ศ. 1891) พระไอยการอาชาหลวง (พ.ศ. 1895) และเมื่อตรวจสอบกฎหมายที่พระเจ้าอู่ทองนำมาจากเมืองอู่ทอง จะเห็นว่า พระองค์ใช้ระบบกฎหมายของพระธรรมศาสตร์หรือพระธรรมศาสตร์ที่มาจากพระมนูศาสตร์ของประเทศอินเดียโดยผ่านแนวคิดของนักนิติศาสตร์มอญ กฎหมายที่พระเจ้าอู่ทองมิได้แก้ไขแต่เดิมคือ พระธรรมศาสตร์หรือพระธรรมศาสตร์ หลัก อินทภาษ ส่วนกฎหมายที่พระองค์ประกาศใช้ถือเป็นการใช้พระราชอำนาจที่พระธรรมศาสตร์หรือพระธรรมศาสตร์ให้กระทำได้ ซึ่งเมืองอู่ทองเป็นพื้นที่ในอิทธิพลของมอญ กฎหมายที่เป็นพระธรรมศาสตร์หรือพระธรรมศาสตร์นั้นเป็นหลักปฏิบัติของพระมหากษัตริย์หรือผู้นำประกอบด้วยหลักของผู้เป็นตระลาการที่จะต้องตัดสินคดีโดยปราศจากอคติทั้งสิ้น ทั้งต้องมีความซื่อสัตย์ในคดีความของตน ทั้งระบุในเรื่องการวิวาทและสาเหตุแห่งการวิวาท (29 ลักษณะ) พระธรรมศาสตร์หรือพระธรรมศาสตร์ยังบัญญัติในเรื่องหลักอินทภาษ ซึ่งเป็นธรรมในการตัดสินคดีในฐานะเป็นผู้พิพากษา จะต้องปราศจากอคติทั้งสิ้น (ฉันทาคติ โทษาคติ ภยากติ โมหาคติ) ให้เน้นหลักสุจริต พระไอยการลักษณะภยาน เป็นหลักกฎหมายในเรื่องลักษณะพยานนั้น ก็กำหนดให้ตระลาการ ผู้พิพากษาควรฟังคำพยานบุคคลในลักษณะใด บุคคลลักษณะใดเป็นพยานไม่ได้ พระไอยการลักษณะตระลาการ กำหนดลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของตระลาการ เช่นการรับฟังคำพยาน วิธีปฏิบัติในการจดถ้อยคำพยาน ไม่เรียก รับทรัพย์สินจากคู่ความ พระไอยการลักษณะกู่หนี่ กำหนดลักษณะของกฎหมายที่เป็นหนี้ของราษฎร การเรียกดอกเบี้ยแก่กัน การบังคับคดีต่อกัน พระไอยการเบดเสรง กำหนดลักษณะไร่นาที่เป็นมูลเหตุวิวาทกัน การเช่าที่ดิน การซื้อที่ดิน รวมถึงการลักทรัพย์ การฝากทรัพย์ การรับจ้าง การเข้าหุ้นส่วน การให้ทรัพย์สิน

การพนัน การละเมิด พระไอยการการลักษณะวิวาท ดี คำ กำหนดลักษณะการทำร้ายร่างกาย การสบประมาท พระไอยการลักษณะรับฟ้อง กำหนดการรับฟ้องจากรายการ ลักษณะของโจทก์ จำเลย คดีอุทุม การฟ้องร้องข้าราชการ พระไอยการอาชาหลวง กำหนดลักษณะโทษที่เป็นอาชาหลวงในกรณีขัดคำสั่งพระราชโองการ กฎหมาย รวมถึงการลักทรัพย์หลวง เบียดบังทรัพย์หลวง ใช้อำนาจที่มีขอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ ข่มเหงรายการ หลบหนีหน้าที่ราชการ รับสินบนจากลูกค้า หรือผู้ร้าย แปลงตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ ตราจตุสดมภ์ เป็นกบฏ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ พระไอยการลักพา ลูกเมีย ผู้คนท่าน เป็นการกำหนดมิให้ลักพาผู้คน ลูก เมียของผู้อื่นไป ซึ่งจะนำไปสู่การวิวาท รวมไปถึงการเรียกค่าไถ่

จึงเห็นว่ากฎหมายเหล่านี้ที่พระเจ้าอยู่ทอมนำมาจากเมืองอุทอม มีรากฐานมาจากพระมนูศาสตร์ ที่เป็นพระธรรมศาสตร์หรือพระธรรมศาสตร์ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครอง ซึ่งมาจากจารีตประเพณีการปกครองเดิมของไทย และบางส่วนได้รับอิทธิพลมาจากมอญที่ผ่านกฎหมายมนูศาสตร์ แต่เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ปกครองกรุงศรีอยุธยาได้นำเอากฎหมายของขอมมาใช้ ทั้งการเป็นองค์สมมติเทพ การแบ่งราชการเป็นลำดับชั้นตามศักดินา เพื่อประโยชน์ในการสำรวจสำมะโนครัวและการจัดกำลังกองทัพ และการเกณฑ์แรงงาน มีการแบ่งการปกครองเป็นจตุสดมภ์ในราชธานี และการปกครองอาณาเขตที่กว้างขวางด้วยการจัดแบ่งหัวเมืองเป็นลำดับชั้น พร้อมทั้งสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบจากเมืองหลวงโดยใช้ระบบขุนนางเป็นกลไกสำคัญอย่างแท้จริง เป็นการปกครองแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และในช่วงหลังกำหนดให้มีสมุหนายกเป็นผู้ควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด สมุหพระกลาโหมควบคุมบังคับบัญชาทั้งกิจการพลเรือนและกิจการทหารในหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งหมด ซึ่งต่อมา ออกญาโกษาธิบดี กรมพระคลังควบคุมหัวเมืองฝ่ายใต้แทนกลาโหม ส่วนเมืองประเทศราช ก็ให้เจ้าเมืองประเทศราชปกครองตนเอง โดยให้ส่งราชบรรณาการให้แก่กรุงศรีอยุธยาและรับการเกณฑ์ไพร่พลเท่านั้น การที่มีขุนนางต้องปกครองตามหน้าที่ในราชธานี และตามหัวเมืองนี้เองทำให้รัฐต้องตรากฎหมายจำนวนมากเพื่อความมั่นคงของรัฐบาลเอง ในรูปของกฎหมายเทียรบาล พระไอยการกระบดศึก พระไอยการอาชาหลวง โดยเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อรายการบังหลวงนี้ รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อมิให้ขุนนางทำการชักยอกทรัพย์ของหลวงที่ตนมีหน้าที่ต้องรักษา ห้ามมิให้ใช้อำนาจเกินไปกว่าที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล หรือพระมหากษัตริย์ หรือนอกเหนือหน้าที่ในตำแหน่ง ห้ามแสวงหาประโยชน์ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐบาล ห้ามสมคบกันในการก่อกบฏ อีกนัยหนึ่งรัฐบาลไม่ต้องการให้ขุนนางที่ออกปฏิบัติหน้าที่นี้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ไพร่ จึงเห็นจากกฎหมายหลายฉบับที่ระบุห้ามขุนนางใช้แรงงานไพร่เกินความจำเป็น ห้ามฉูดฉาดลูกเมียไพร่ไปโดยอำเภอใจ ด้วยเหตุหากไพร่ได้รับความเดือดร้อนเกินไปแล้ว ไพร่เหล่านี้จะหลบหนีเข้าป่าหรือไปสวามิภักดิ์กับข้าศึกอีก

ฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นจุดประสงค์ในการตรากฎหมายในยุคกรุงศรีอยุธยาจึงมีจุดประสงค์สองประการคือ รักษาความเป็นกษัตริย์มิให้มีผู้ใดสามารถทำรัฐประหารได้ และรักษาไพร่ของรัฐให้อยู่ได้ โดยใช้ขุนนางเหล่านี้เป็นกลไกในการปฏิบัติหน้าที่ และใช้โทษที่รุนแรงเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมเหล่านั้น ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงคิดว่าขุนนางเหล่านี้จำเป็นต้องหาเลี้ยงชีพด้วย จึงได้แบ่งไพร่หลวงให้เป็นไพร่สมกำลังเพื่อรับใช้ขุนนางเหล่านี้ให้ได้รับความสะดวกสบายในระดับหนึ่ง แต่พระมหากษัตริย์ไม่เคยไว้วางใจขุนนางเหล่านี้เลย ดังจะเห็นจากพระไอยการอาชาหลวง มาตรา กำหนดว่า ห้ามขุนนางเข้าหากันในยามวิกาล และห้ามซุบซิบกันในระหว่างเข้าเฝ้า มีกฎหมายบางฉบับที่ใช้ควบคุมการเก็บภาษีอากรแก่ราษฎร รวมทั้งภาษีตลาด ที่ห้ามขุนนางผู้รับผิดชอบเรียกเก็บภาษีมากไปกว่าที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งลงโทษแก่ขุนนางผู้มีหน้าที่ในกรณีละเว้น ไม่เก็บด้วยเห็นแก่สินบน และมีกฎหมายฉบับหนึ่งที่กำหนดลงโทษแก่ขุนนางที่ต้องจับคนร้าย แล้วปล่อยคนร้ายไปด้วยรับสินบนจากคนร้ายนั้น

ดังนั้นการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงในยุคกรุงศรีอยุธยานี้มีความจำเป็นในการปกครองของพระมหากษัตริย์ในส่วนการรักษาความมั่นคงให้แก่พระองค์เองและการรักษาความสงบสุขในสังคม ซึ่งการรักษาความมั่นคงนี้หมายถึงความมั่นคงให้แก่ราชสำนักด้วย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมทางการค้าของพระคลังสินค้าที่ใช้อำนาจผูกขาดทางการค้าภายในประเทศและต่างประเทศ การบริหารงานบุคคลในสมัยกรุงศรีอยุธยาเริ่มต้นจากการฝากตัวเข้าเป็นมหาดเล็กแต่เยาว์วัย และฝึกหัดรับราชการภายในพระราชวัง (รับใช้พระมหากษัตริย์) จนเติบโตใหญ่ ซึ่งในช่วงนี้เป็นการศึกษาหาความรู้ในด้านขนบประเพณีหลวง ทำราชการจนเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย ท่ามกลางการใช้อำนาจของขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่ควบคุมตรวจตราอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นการเป็นข้าราชการหรือขุนนางมิได้เกิดจากการคัดสรรตามความรู้ความสามารถดังเช่นในปัจจุบัน แต่เกิดจากความไว้วางใจว่าบุคคลผู้นี้ได้รับการเลี้ยงดูมาจากพระมหากษัตริย์หรือราชสำนักแต่เยาว์วัยจึงต้องรับใช้เบื้องพระยุคลบาทจนสุดความสามารถหรือจนตัวตาย การจงรักภักดีของข้าราชการหรือขุนนางผู้นี้จึงเป็นที่ประจักษ์ การคิดคดทรยศต่อองค์พระมหากษัตริย์เป็นการผิดต่อศีลธรรมด้วย การกระทำตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงในยุคนี้จึงเกิดขึ้นจากการต้องการทรัพย์สินจากราชฎ์เพื่อนำไปมอบให้แก่ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ หรือถวายแก่พระมหากษัตริย์ผู้มีพระคุณ เพื่อแสดงความจงรักภักดีและเพื่อแสวงหาโอกาสในความก้าวหน้าในวงราชการต่อไป เพื่อความก้าวหน้าในวงราชการนี้ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์หรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่พระองค์ทรงไว้วางพระราชหฤทัย

ตามบริบทการปกครองของกรุงศรีอยุธยานับแต่เริ่มต้นนี้ มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เพียงครั้งเดียวคือการปรับปรุงการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเท่านั้น นอกนั้นเป็น

การปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ของขุนนางเพราะเกิดจากความไม่ไว้วางใจของพระมหากษัตริย์ต่อขุนนางผู้นั้น เช่น การในสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศปรับเปลี่ยนการปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้มาอยู่กับเจ้าพระยาชำนาญบริรักษ์ที่เป็นผู้สนับสนุนให้พระองค์ขึ้นครองราชย์ หรือการที่สมเด็จพระเจ้าปราสาททองทรงปรับเปลี่ยนอำนาจของสมุหพระกลาโหมให้ลดลงก็เพราะพระองค์เคยอยู่ในตำแหน่งสมุหนายกแล้วใช้อำนาจหน้าที่นั้นในการทำรัฐประหารกษัตริย์องค์ก่อน

ตามกฎหมายการปกครองของกรุงศรีอยุธยา ได้กำหนดตำแหน่งหนึ่งซึ่งสำคัญในการปกครองคือ ตำแหน่งยุกรบัตร ถือเป็นตำแหน่งของขุนนางฝ่ายในที่ต้องออกไปอยู่ตามหัวเมืองกับเจ้าเมืองต่าง ๆ เพื่อเป็นฝ่ายตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ทั้งปวงของเจ้าเมืองว่าปฏิบัติชอบด้วยกฎหมายและขนบประเพณีหรือไม่ เพียงใด โดยมีพระไอยการอาษาหลวงกำหนดไว้แยกต่างหากจากตำแหน่งอื่น เป็นการกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่งดังกล่าว และบทลงโทษแยกไปจากตำแหน่งอื่นด้วย

3. การพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนอราชฎ์บังหลวงในสมัยกรุงธนบุรี

ในยุคกรุงธนบุรีมีระยะเวลาเพียง 15 ปีเท่านั้น และอยู่ในระหว่างศึกสงครามโดยตลอดเวลา ดังนั้นภารกิจของพระเจ้าตากและการปฏิบัติราชการของขุนนางในฐานะนายทหารที่อยู่ในสมรภูมิตลอดเวลาทั้งด้านพม่าและการปราบปรามชนชนต่าง ๆ จึงไม่สามารถจัดการกับข้าราชการที่นอราชฎ์บังหลวงโดยการพัฒนากฎหมายดังกล่าวได้ พระองค์เพียงให้นำกฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยามาปรับใช้ แต่การเพาะปลูกข้าวตลอดจนการเกษตรกรรมและการค้าอื่น ๆ ไม่สามารถดำเนินการ โดยปรกติได้แรงงานเพื่อการผลิตข้าวต้องสูญเสียไปในการเกณฑ์ทัพ รายได้ของรัฐบาลจากการผลิตข้าวก็มีน้อยกว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยา รัฐบาลเก็บอากรค่านาได้เพียง 1 ใน 3 ของพื้นที่เพาะปลูก พระเจ้าตากได้ยกเว้นไม่เก็บค่านาของขุนนางถึง 6,189 คน ที่ครอบครองที่ดิน 618,900 ไร่ รัฐบาลเก็บค่าอากรนาได้เพียง 96,787.15 บาทเท่านั้น และรายได้หลักของรัฐบาลคือการเก็บของมีค่าในกรุงศรีอยุธยา รวมทั้งการให้เอกชนประมูลพื้นที่ในการขุดหาสมบัติในกรุงศรีอยุธยาด้วย รัฐบาลของเจ้าตากขาดแคลนเหรียญเงินในการแลกเปลี่ยนมาก (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2547, หน้า 298-299) ในขณะที่มูลนายที่ควบคุมไพร่เป็นคนนอกวงการราชการคือนายช่างหรือหัวหน้าชุมชนเล็ก ๆ ซึ่งเรียกไพร่เหล่านี้ว่า เลกสมสังักัดพรรค ดังนั้น ปัจจัยที่เอื้อในการสร้างกฎหมายเกี่ยวกับการนอราชฎ์บังหลวงในยุคนี้จึงไม่มี แต่พระเจ้าตากได้ทรงใช้กฎของกองทัพในการไต่สวนและตัดสินผู้กระทำผิด

4. การพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนอราชฎ์บังหลวงในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในช่วงระยะของกรุงรัตนโกสินทร์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2325 ถึง ปัจจุบัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มี

การเปลี่ยนแปลงหลายอย่างในสังคม การเมือง และการเศรษฐกิจ เช่นการยุติสงครามระหว่างไทยและพม่าอย่างเด็ดขาด การล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก การมีสัญญาเบาริง การปรับตัวของรัฐกับการพัฒนาด้านวัตถุ การค้าที่เจริญเติบโต การเติบโตของชนชนคนจีน การประกาศใช้กฎหมายใหม่ในลักษณะชาติตะวันตก การประกาศเป็นชาติแบบรวมศูนย์ การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 การเข้าครอบงำของลัทธิทุนนิยม การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีนักการเมืองจากการเลือกตั้งเป็นผู้ปกครองซึ่งแต่ละช่วงเหตุการณ์ จะก่อให้เกิดจุดแข็งและจุดอ่อนในการปกครองอันเป็นปัจจัยของความเข้มข้นในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งหากผู้ปกครองมีโอกาสในการใช้อำนาจอย่างไม่มีข้อจำกัดแล้ว ย่อมก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงและลักษณะการฉ้อราษฎร์ บังหลวงในช่วงต่าง ๆ ในยุคนี้มีการพัฒนาเปลี่ยนไปจากเดิมมาก และรูปแบบต่าง ๆ ของการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้เป็นปัจจัยสำคัญทำให้รัฐต้องตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดหรือควบคุมพฤติกรรมดังกล่าว ดังนั้นจึงเห็นควรแยกพิจารณาเป็นช่วงเวลา ดังนี้

4.1 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ถึงยุคปรับปรุงประเทศ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2325 -

ปี พ.ศ. 2452 หรือ ร.ศ. 127)

เนื่องจากลักษณะรูปแบบของการปกครองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ยังคงเป็นรูปแบบของกรุงศรีอยุธยา ลักษณะกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงบางส่วนก็ยังใช้รูปแบบของกรุงศรีอยุธยาโดย รัชกาลที่ 1 ทรงนำกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยามาปรับปรุงเสียใหม่ พร้อมทั้งได้ตรากฎหมายเพิ่มเติมในกรณีที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพสังคมและระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในรูปของกฎหมายตราสามดวง ดังปรากฏในพระราชกำหนดเก่าที่เป็นกฎหมายเดิมในยุค พ.ศ. 2070 ถึง พ.ศ. 2306 มาตรา 15 ที่กำหนดให้ไพร่ย่นฎีกาทูลเกล้าถวายเรื่องราวที่ระบุว่าข้าราชการกระทำโดยมิชอบได้ และมาตรา 16 กำหนดให้ไพร่ฟ้องร้องมูลนายว่ากระทำมิชอบในราชการก็จะกำหนดค่าขึ้นศาลหรือค่าฤชาธรรมเนียมในอัตราสูงกว่าการฟ้องร้องทั่วไป ในมาตรา 20 ระบุว่า หากฟ้องร้องว่าข้าราชการฉ้อราษฎร์บังหลวง กรรโชกทรัพย์แก่ราษฎร ทำลายพระพุทธรูป และพระสถูปเจดีย์ ไม่ให้เรียกค่าธรรมเนียมใด ๆ มาตรา 18 กำหนดให้ไพร่ยื่นฟ้องต่อมูลนายตามลำดับชั้นจนถึงฎีกา ในมาตรา 32 กำหนดค่าธรรมเนียม ข้าราชการหลวงชำระความหัวเมือง ด้วยเหตุแต่ก่อนไม่มีการกำหนดค่าธรรมเนียมจึงเปิดโอกาสให้ข้าราชการนั้นตั้งราคาเรียกเอาเองตามอำเภอใจ ในมาตรา 40 กำหนดห้ามข้าหลวงไปพิจารณาความหัวเมือง เพราะว่าเป็นการกระทำเกินไปกว่าหน้าที่ของตน ในมาตรา 42 กำหนดให้ประมุขภูมิกษัตริย์อากร ไม่ชอบธรรมด้วยเหตุมีนายภาษีอากรไปเก็บภาษีอากรจากราษฎรและนำเงินมาให้พระคลังหลวง แต่มิได้ผ่านการประมูลอย่างถูกต้อง ทำให้ข้าราชการมีโอกาสฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ และทำให้ราษฎรได้รับ

ความเดือดร้อน ในมาตรา 56 กำหนดเรื่องการส่งคืนของกลางในคดีอาญาให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน ห้ามมิให้ข้าราชการนำทรัพย์สินของกลางมาใช้โดยไม่ชอบ ในมาตรา 58 กำหนดการรับน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ซึ่งถือเป็นเรื่องบังคับข้าราชการทุกคนต้องเข้ารับน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ซึ่งเห็นว่า นอกจากพระไอยการต่าง ๆ ที่รัชกาลที่ 1 รับเอามาจากกฎหมายอยุธยา พระองค์ทรงเห็นว่า หากให้โอกาสแก่ราษฎรในการฟ้องร้องข้าราชการในการนอกราชการบ้างหลวง พระองค์ก็เปิดโอกาสให้พวกเขาสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียม รวมถึงที่ถวายฎีกาต่อพระองค์ได้ และพระองค์จะเร่งรัดการพิจารณาของตราการในคดีนอกราชการบ้างหลวงโดยเร็ว ในส่วนพระราชกำหนดใหม่ที่รัชกาลที่ 1 ทรงตรากฎหมายเพิ่มเติมในเรื่องการเพิ่มโทษข้าราชการเสพยาสุราเล่นเบี้ย เพื่อมิให้ข้าราชการมีรายจ่ายมากขึ้นอันจะเป็นสาเหตุให้ข้าราชการผู้นั้นเบียดเบียนเอาทรัพย์สินจากราษฎรในฐานะไพร่ให้โอกาสแก่ไพร่ในการฟ้องกล่าวโทษมูลนายในกรณีที่มูลนายนั้นทำให้ไพร่ผู้นั้นได้รับความทุกข์ยากเกินกว่าความจำเป็น ห้ามข้าราชการวิวาทคดีพื้นทางกัน ให้ชนทุกชั้นตั้งอยู่ในกุศลกรรม 10 ประการเพื่อให้ข้าราชการเป็นผู้มีศีลมีธรรมมุ่งมั่นในการปฏิบัติราชการ ระเบียบการตั้งกรมกรรขวาด่านเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำการนอกราชการบ้างหลวงนั่นเอง

สภาพสังคมในยุคเริ่มแรกของกรุงรัตนโกสินทร์ ราษฎรเริ่มประกอบเกษตรกรรมมากขึ้นตามลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ถึงแม้จะมีศึกสงครามกับพม่าก็ตาม แต่ก็เป็ศึกสงครามนอกเมืองหลวง ทำให้ราษฎรสามารถประกอบกิจกรรมของตนได้อย่างปกติ ยกเว้นบรรดาไพร่ชายที่ถูกเกณฑ์แรงงานและเกณฑ์ไปทัพ แต่คนจีนเริ่มเข้ามาในกรุงรัตนโกสินทร์และเมืองรอบนอกมากขึ้นเพื่อขายแรงงานและค้าขายเล็กน้อย โดยคนจีนไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานเพียงแค่เสียเงินให้แก่วัฒนเป็นค่าปีเท่านั้น มีการขยายมณฑลการค้าขึ้นใหม่ โดยชนชั้นนำกลุ่มใหม่จากกรุงศรีอยุธยาเน้นการควบคุมการค้าและแรงงาน ซึ่งกลุ่มข้าราชการที่เพิ่มมาใหม่จากข้าราชการชุดเดิมจากกรุงศรีอยุธยามีมากขึ้นทำให้ขุนนางที่มาจากตระกูลเก่าสามารถควบคุมข้าราชการใหม่ การควบคุมไพร่ในยุคนี้มีความเข้มข้นขึ้นโดยการสักที่ข้อแขนเป็นเครื่องหมายทำให้ไพร่หลบหนีขายได้ยากมากขึ้น มีการกวาดต้อนผู้คนจากเมืองอื่น ๆ เข้ามาอยู่ในกรุงรัตนโกสินทร์ รวมทั้งมีการพาผู้คนเข้ามาสวามิภักดิ์ต่อกรุงรัตนโกสินทร์ ทำให้กรุงรัตนโกสินทร์มีจำนวนคนมากขึ้น สร้างแรงงานในการผลิตจำนวนมาก อันสร้างความมั่งคั่งให้แก่ราชสำนักและเจ้านาย รวมทั้งพ่อค้า ขุนนางพากันได้รับประโยชน์จากส่วนแบ่งของรายได้ของรัฐ และแรงงานจากไพร่ ซึ่งอาจเป็นรูปแบบส่วยก็ได้ เงื่อนไขของสังคมในยุคนี้จึงทำให้รัชกาลที่ 1 กำหนดกฎหมายเพื่อปราบปรามการนอกราชการบ้างหลวงในกรณีที่รัฐไม่สามารถสอดส่องพฤติกรรมของข้าราชการได้ โดยการให้ราษฎรฟ้องร้องเองได้ หรือยื่นฎีกาโดยตรงได้

ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 2 สภาพเศรษฐกิจดีขึ้น การค้าเจริญคึกคัก พระมหากษัตริย์และเจ้านายได้ทำการค้าขายทางสำเภาได้รับกำไรจำนวนมาก แต่การเกษตรกรรมภายในประเทศยังเป็นไปเพื่อการเลี้ยงชีพมากกว่าการค้าขาย เพราะการค้าขายอยู่ภายใต้การควบคุมของพระคลังสินค้า พระองค์มิได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายแร่รัตนบัณฑิตย์ แต่ได้นำกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 1 มาใช้

ในช่วงรัชกาลที่ 3 ทรงตรากฎหมายใหม่ในรัชสมัยของพระองค์คือ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงอัตราและวิธีเรียกเก็บข้าวค่านาและเงินค่านา จ.ศ. 1186 เพราะว่าพระองค์เห็นว่าราษฎรมักจะหลบเลี่ยงไม่เสียค่านาโดยอาศัยผู้มีบรรดาศักดิ์ และอ้างว่าทำนาแทนมูลนาย และการเก็บค่านาราย และการเก็บค่านารายคดและค่านารายคงไม่เหมือนกัน ไม่ยุติธรรม และข้าราชการก็มักจะเก็บผลผลิตข้าวซึ่งเป็นของราษฎรเป็นของตนโดยไม่ถูกต้อง และพระราชบัญญัติให้ฝึกสอนเหล่ามหาดเล็กให้กระทำตามกฎหมาย จ.ศ. 1188 เพราะว่าพระองค์ทรงเห็นว่าข้าราชการมิได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อจะพิจารณาถึงโทษข้าราชการผู้นั้นก็อาจจะมีการกราบทูลขอจากเจ้านายหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่ พระองค์จึงเห็นว่าหากให้ฝึกหัดข้าราชการรุ่นใหม่ยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายเสียก่อน ราษฎรก็จะได้รับประโยชน์

สภาพการค้าในช่วงรัชกาลที่ 3 เจริญก้าวหน้ามาก ระบบเศรษฐกิจดี ทำให้ราษฎรในกรุงรัตนโกสินทร์มีรายได้มากขึ้นจากเดิม ในช่วงต้นรัชกาล ราชสำนักและพระมหากษัตริย์รวมถึงเจ้านายต่างก็มีรายได้จากการค้าสินค้าที่ได้จากส่วย และอัตราส่วนต่างจากกำไรที่พระคลังสินค้าได้รับจากการค้าสินค้าให้แก่ชาวต่างชาติ และซื้อสินค้าจากชาวต่างชาติมาขายให้แก่ราษฎรในประเทศ ต่อมาพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ยกเลิกการผูกขาดการค้าโดยราชสำนัก ยกเว้นการค้าน้ำตาลที่มีผลกำไรสูง พระองค์ทรงดำเนินการค้าสินค้าผ่านพ่อค้าคนจีนโดยตรง รายได้จากส่วยที่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเปลี่ยนจากสินค้าส่วยเป็นเงินสด พระองค์ทรงเปลี่ยนระบบการเก็บค่านาจากผลผลิตทางเกษตรกรรมมาเป็นเงินสด ทั้งยังขยายการเก็บภาษีไปยังสินค้าจากป่า สินค้าเกษตรกรรมและสินค้าหัตถกรรม รวมทั้งกิจกรรมบันเทิงเช่นโรงละคร สินค้าประเภทสุรา และการพนัน มีการนำระบบเจ้าภาษีนายอากรมาใช้โดยเป็นกิจการที่ได้รับส่งเสริมจากราชสำนัก ทั้งส่งเสริมอำนาจให้แก่เจ้าภาษีนายอากรซึ่งส่วนมากเป็นคนจีนที่มีกำลังทางเศรษฐกิจในการประมูลการเก็บภาษีในท้องที่หนึ่ง ๆ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากรเหล่านี้ให้มีทั้งบรรดาศักดิ์และอำนาจในการปราบปรามเพื่อช่วยเก็บภาษีทั้งยังเร่งให้เจ้าพนักงานในท้องที่ช่วยเหลือเจ้าภาษีนายอากรอย่างเต็มความสามารถ ข้าราชการระดับสูงเป็นผู้ช่วยเหลือคนจีนให้เป็นเจ้าภาษีนายอากรทั้งยังเข้าหุ้กับคนจีนที่เป็นเจ้าภาษีนายอากรด้วย ขุนนางบางรายก็เข้าหุ้กับเจ้าภาษีนายอากรในการได้รับตำแหน่งในการจัดเก็บภาษีบางประเภทและร่วมกันประกอบกิจกรรมนั้นในทางค้าแต่ก็มีได้ทำการเก็บภาษีอากรในกิจกรรมของตน เช่นภาษียางพารา ติบูก

การถือราชฎ์บังหลวงในลักษณะดังกล่าวมีมากขึ้น แต่เนื่องจากพระองค์ทรงสนพระทัยในการสร้างวัด และมุ่งบำรุงพระพุทธศาสนา มากกว่าการบริหารงานราชการ โดยพระองค์ให้ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ดูแลการปกครองของประเทศ จึงเป็นโอกาสให้ขุนนางรวมตัวกันมั่นคงมากขึ้นในการต่อรองกับอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในช่วงนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือราชฎ์บังหลวงเล็กน้อยส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกำหนดพิภคในการเรียกเก็บภาษีขาเข้าและขาออกเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของกรมท่าเรียกเก็บภาษีโดยอำเภอใจ แต่การเรียกเก็บเงินส่วนเกินจากกลุ่มพ่อค้ายังคงมีอยู่

ในช่วงของรัชกาลที่ 4 พระองค์ทรงตรากฎหมายด้วยตนเองมากกว่า 500 ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของชาวสยาม ในปี พ.ศ. 2398 เกิดสัญญาณบาริงที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราอากรนำเข้าและส่งออก ยกเลิกการสนับสนุนการค้าที่ให้สิทธิพิเศษแก่คนจีน ในขณะที่อำนาจการปกครองประเทศที่แท้จริงตกอยู่กับขุนนางตระกูลขุนนาครที่มีอิทธิพลทั้งในวงการค้า การเศรษฐกิจและการเมืองและการประกอบกิจกรรมทางการค้า การเมืองของขุนนางกลุ่มนี้เป็นการใช้อำนาจอย่างเต็มที่ซึ่งบางครั้งก็เป็นการกระทบต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ 4 จึงมิได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือราชฎ์บังหลวงโดยตรงด้วยเหตุว่าอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างราชสำนักกับขุนนางตระกูลขุนนาคร ประกอบกับเป็นช่วงที่ชาติตะวันตกกำลังล่าเมืองขึ้นในทวีปเอเชีย สถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นยังไม่เป็นปัจจัยเอื้อใน การตรากฎหมายเกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวง ด้วยเหตุพระราชอำนาจในการปกครองมิได้สมบูรณ์ ทั้งอิทธิพลของชาติตะวันตกที่เข้ามาในประเทศ และอำนาจของขุนนางการถือราชฎ์บังหลวงในขุนนางเกิดขึ้นในการปฏิบัติราชการเกือบทุกขั้นตอน แต่รัฐก็ได้ดำเนินการแต่อย่างใด ทั้งที่กฎหมายเกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงที่มาจากสมัยรัชกาลที่ 1 คือกฎหมายตราตามดวงก็ยังไม่บังคับอยู่ สถานการณ์เช่นนี้มีอยู่ถึงช่วงรัชกาลที่ 5 ในตอนต้น

4.2 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2452 หรือ ร.ศ. 127 - พ.ศ. 2475)

หากพิจารณาจากคำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรวรฤทธิ และคณะ⁹⁷ ที่ได้วิเคราะห์สถานการณ์การเมืองและสังคมในขณะนั้น ซึ่งสรุปได้ว่า “การจัดการบ้านเมืองในลักษณะรัฐที่ทันสมัย ทำให้ชาติต่าง ๆ ขอมรับว่าประเทศสยามเป็นประเทศที่เจริญด้วยกฎหมาย โดยการใช้รัฐธรรมนูญและมิกณะรัฐมนตรี โดยการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบรัฐธรรมนูญที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข ต้องหาทางป้องกันการคอร์รัปชัน (หรือสินบน

⁹⁷ หนังสือกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103

ดังที่เรียกกันในสมัยนั้น) และต้องให้ผู้ทำราชการได้ผลประโยชน์ตรง ๆ มีเงินเดือนพอใช้ตาม
 ฐานานุรูปจริง ต้องมีกฎหมายประกันความยุติธรรมแก่ราษฎรทุกคนเสมอหน้ากัน การเก็บภาษี
 ต้องปฏิบัติอย่างยุติธรรม ยกเลิกขนบธรรมเนียมหรือกฎหมายที่เป็นเครื่องกีดขวางทางเจริญของ
 บ้านเมือง ในการจัดการระบบราชการในด้านการบริหารบางบุคคล ทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อย จะต้องมี
 การกำหนดคุณสมบัติและเลือกเอาบุคคลที่มีความรู้ความประพฤติดี และมีอายุ 20 ปี ขึ้นไป เข้ารับ
 ราชการ ส่วนผู้ที่ประพฤติดีก็ต้องห้ามมิให้เข้ารับราชการ “ไม่ว่ากรณีใดต่อไป” ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า
 ในปี ร.ศ. 103 หรือ พ.ศ. 2438 ประเทศสยาม ระบบราชการเป็นไปด้วยการใช้อำนาจรั้งบังหลวง ซึ่ง
 สอดคล้องกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสในเรื่องพระบรม
 ราชโองบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2430 ซึ่งสรุปได้ว่า “งานยุติธรรมในประเทศมีแต่
 การใช้อำนาจรั้งบังหลวง ลูกขุนตระลาการผู้พิจารณาพิพากษาทั้งปวงต้องหาผลประโยชน์เลี้ยงชีวิต
 ในทางความนั้นเอง การปกครองในสมัยดังกล่าวมีความยุ่งเหยิงมาก การเก็บเงินแผ่นดินสาบสูญไป
 ไม่ได้ใช้ราชการ ข้าราชการทั้งจากกรมวัง กรมนา กรมคลังต่างทำการใช้อำนาจรั้งบังหลวงเพื่อเลี้ยง
 ชีพและครอบครัว” จึงทำให้พระองค์มีแนวคิดในเรื่องการปรับปรุงกฎหมายตราสามดวงที่ใช้อยู่ใน
 ขณะนั้น โดยพระองค์เห็นว่า ทั้งการบริหาร การปกครอง ระบบกฎหมายต่างอยู่ในสภาพพังไปเสีย
 หมด จำต้องรื้อระบบดังกล่าวทิ้ง และสร้างระบบใหม่ขึ้นมาเพื่อตอบสนองกับความเปลี่ยนแปลง
 ของสังคมโลก และระบบเศรษฐกิจแบบการค้าหรือทุนนิยม แต่ติดขัดที่ราษฎรชาวสยามไม่มีความรู้
 จึงไม่สามารถนำวิธีการปกครองในรูปแบบที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรวรฤทธิ และคณะ
 เสนอ แต่อย่างไรก็ตาม พระองค์ทรงตัดสินใจยกเลิกกฎหมายตราสามดวงทั้งหมดและตรากฎหมาย
 ใหม่ขึ้นมาทดแทน โดยเฉพาะกฎหมายในส่วนอาญาที่ใช้ป้องกันและปราบปรามการใช้อำนาจรั้งบัง
 หลวงนี้ พระองค์ทรงเลือกเอาระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันที่อ่านเข้าใจง่ายกว่าระบบของ
 ประเทศอังกฤษ และมีทั้งคำนิยามว่า การใช้อำนาจรั้งบังหลวงคือสิ่งใดในรูปของ “สินบน” ทั้งมี
 บทลงโทษที่ชัดเจนในแต่ละองค์ประกอบความผิด ซึ่งง่ายต่อการศึกษาและปฏิบัติตาม ทั้งหลังจากที่
 หมอบรัดเลย์ซึ่งเป็นผู้เผยแพร่ศาสนาคริสต์เข้ามาในประเทศไทยได้ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 ได้นำ
 เครื่องพิมพ์เข้ามาในประเทศไทย ทำให้การพิมพ์เผยแพร่ในประเทศ เอกสารต่างๆสามารถพิมพ์และ
 เผยแพร่ไปได้เร็วกว่าแต่ก่อนที่ต้องอาศัยการคัดลอกด้วยมือ กฎหมายก็สามารถเผยแพร่ได้รวดเร็ว
 เช่นกันในรูปแบบของการประกาศในหนังสือ “เพ่งดูราชกิจ” (หรือราชกิจจานุเบกษาในปัจจุบัน) ที่
 รัชกาลที่ 4 ทรงกำหนดขึ้น ดังนั้นเมื่อกฎหมายอาญาได้เผยแพร่ออกไปเช่นนั้น พระองค์ก็ทรง
 คาดหมายได้ว่าราษฎรที่พยายามศึกษาหาความรู้ ก็สามารถหาอ่านได้ เมื่อราษฎรต่างทราบในข้อ
 กฎหมายเช่นเดียวกับข้าราชการแล้ว ข้าราชการก็ย่อมหาทางใช้อำนาจรั้งบังหลวงได้ยากขึ้น

นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศใช้กฎหมายในการยกเลิกระบบการปกครองจตุสดมภ์ และให้มีกระทรวงจำนวน 12 กระทรวงเพื่อบริหารราชการในแผ่นดิน และทรงประกาศยกเลิกการใช้กฎหมายตราสามดวง และประกาศกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) ที่บังคับใช้ในพฤติการณ์การถือราษฎรบังหลวง รวมทั้งได้ตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 และพระราชบัญญัติเพิ่มเติมวิธีพิจารณาอาชญา ร.ศ. 120 ด้วยเหตุพระองค์ทรงพิจารณาว่า กฎหมายตราสามดวงไม่สามารถตอบสนองในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ไม่สามารถนำระบบชนชั้นตามศักดินามาบังคับใช้ได้อีกต่อไป รวมทั้งการที่ประเทศมีระบบไพร่ทำให้ชาวสยามขาดโอกาสในการเติบโตทางเศรษฐกิจ และระบบการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยของกรุงศรีอยุธยา ถึงแม้จะเป็นระบบพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกันก็ตาม แต่บริบทของการปกครองเปลี่ยนแปลงไป ประกอบการถือราษฎรบังหลวงที่เคยเป็นพฤติการณ์เพียงยกยอกหรือปิดบังทรัพย์สินของหลวง และการข่มขู่หรือเบียดบังทรัพย์สินของราษฎรนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป กลายเป็นการสมคบเพื่อการถือราษฎรบังหลวงหรือการร่วมมือกันการในการทำความผิด หรือ พฤติการณ์ในการแสวงหาประโยชน์โดยใช้อำนาจหน้าที่ของตนที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด แต่เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถจัดการรายได้ให้แก่ข้าราชการ ดังนั้นถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติว่าเป็นความผิดแต่รัฐก็ยินยอมให้ข้าราชการแสวงหาประโยชน์ดังกล่าวได้ เพียงแต่การกระทำนั้นอย่าให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

ในขณะเดียวกัน พระองค์ทรงรวบรวมบรรดาเมืองต่าง ๆ ที่อยู่นอกราชอาณาจักรให้มาเป็นเทศาภิบาล มณฑลต่าง ๆ และให้ข้าหลวงจากส่วนกลางไปปกครอง กำหนดให้มีเทศบาลท่าฉลอมเพื่อเป็นแบบตัวอย่างให้สังคมเห็นว่าราษฎรสามารถปกครองตนเองได้

พระองค์ทรงประกาศตั้งศาลยุติธรรมเพื่อชำระคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ทรงประกาศกฎหมายอีกหลายฉบับเพื่อใช้บังคับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ข้อบังคับลักษณะท้องที่ ร.ศ. 117 พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. 119 พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง ร.ศ. 119 พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติเพิ่มเติมการเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 พระราชบัญญัติเพิ่มเติมการเก็บเงินข้าราชการ พระองค์ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เพื่อป้องกันการถือราษฎรภาษีอากรของข้าราชการกระทรวงพระคลังหลวง และทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกรมพระคลังมหาสมบัติ จุลศักราช 1237 เพื่อสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติราชการของข้าราชการสังกัดกรมพระคลังมหาสมบัติ

ต่อมาในยุคของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าข้าราชการมิได้
สวามิภักดิ์พระองค์และประเทศชาติดังเช่นแต่ก่อน ดังจะเห็นจากพระราชปรารภว่า

“...แต่ก่อนนี้ความสามัคคีในหมู่ข้าราชการต่างกระทรวงไม่มีใครจะมีต่อกัน เพราะต่าง
คนต่างคิดจะหาความชอบความดีในแผนกของตน และต่างคนต่างมุ่งนิยมอยู่แต่เฉพาะในตัวเอง
ผู้เป็นนายเหนือตน.....” (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จดหมายเหตุรายวัน

ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 33 - 35) และ

“.....ข้าราชการในเวลานี้เรามีความเสียใจที่สังเกตเห็นว่าผิดกับแต่ก่อน ไปเป็นอัน
มาก....คำว่าจงรักภักดีแปลไปเสียหมด คือมักแปลว่าจงรักภักดีต่อเจ้ากระทรวง เพราะฉะนั้นผู้ใด
ไม่ฝากเนื้อฝากตัวกับเจ้ากระทรวงมาทำตัวเป็นผู้เฝ้าแทนตัวเราผู้เป็นเจ้านแผ่นดิน เขาก็หาว่าเป็นผู้
ไม่จงรักภักดี กลับเรียกว่าเป็นคนหัวประจบ.....” (อรุณจักร์ สัตยานุรักษ์, 2541, หน้า 189)

ดังนั้นจึงเห็นว่าหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว ข้าราชการที่เคยขึ้นตรงกับ
พระมหากษัตริย์ในการบริหารงานราชการแผ่นดินกลับขึ้นตรงต่อเจ้ากระทรวงต้นสังกัดของตน
จึงเป็นเสมือนเชือกที่ผูกกันระหว่างระบบข้าราชการกับพระมหากษัตริย์คล้ายตัวลง ความสัมพันธ์
ระหว่างข้าราชการกับพระมหากษัตริย์มีน้อยลง ประกอบกับกฎหมายลักษณะอาญาและ
พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 และพระราชบัญญัติ
เพิ่มเติมวิธีพิจารณาอาญา ร.ศ. 120 ก็ได้ดึงอำนาจจากพระมหากษัตริย์โดยตรง แต่เป็นการใช้
อำนาจของข้าราชการผู้ที่มีหน้าที่โดยตรง เช่น ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ พนักงานราชทัณฑ์ ยิ่งทำ
ให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองสถาบันห่างกันมากขึ้น ในช่วงรัชสมัยของพระองค์ไม่มีการตรา
กฎหมายที่เกี่ยวกับการนำราษฎรบังหลวงโดยตรงแต่มีการตรากฎหมายในลักษณะที่ป้องปราม
มากกว่า และพระองค์ทรงเล็งเห็นว่าหากปล่อยให้ข้าราชการยึดถือติดกับเจ้ากระทรวงของตนแล้ว
จะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ลักษณะความเป็นปึกแผ่นของประเทศสูญเสียไป พระองค์จึงเร่งสั่งสอนใน
เรื่องความสามัคคีของคนในชาติดังเช่นงานพระนิพนธ์ในเรื่อง “หลักราชการ” “ปลุกใจเสือป่า”

“โคลนติดล้อ” “เทศนาเสือป่า” รวมทั้งการตราพระราชบัญญัตินามสกุล ที่กำหนดการให้ราษฎรต้อง
ใช้นามสกุล ไม่เพียงประโยชน์ทางสำมะโนครัวเท่านั้น แต่เพื่อเป็นเครื่องมือให้ข้าราชการประพฤติ
นอกกลุ่มนอกทางเท่านั้น ด้วยเหตุว่าชื่อเสียงที่ดีและไม่ดีนั้นจะติดไปกับลูกหลานผู้ใช้นามสกุลนั้นด้วย

ในส่วน “การตั้งกองเสือป่า” พระองค์ทรงจัดตั้งเสือป่าขึ้นเพื่อเป็นกำลังพลอาสาสมัคร
ช่วยงานราชการทหาร และทรงจัดตั้งกองลูกเสือ เพื่อให้เยาวชนรู้จักความเป็นสุภาพบุรุษและรักษา
กฎหมาย ทรงกล่าวเกี่ยวกับการฝึกหัดเป็นทหารว่า

“.....ทั้งเป็นทางสั่งสอนอย่างหนึ่งให้คนมีความยำเกรงตั้งอยู่ในพระราชกำหนด กฎหมายของประเทศบ้านเมือง ทั้งจะปลูกใจคนให้มีความรู้สึกรักพระเจ้าแผ่นดิน ชาติศาสนา จนยอมสละชีวิตถวายพระเจ้าแผ่นดิน เพื่อป้องกันรักษาชาติศาสนาของตน” (พระราชปรารภในการตั้งกองเสือป่า,จดหมายเหตุเสือป่า เล่ม 1 ฉบับที่ 1 (พฤษภาคม 130) หน้า 3-4)

พระองค์ทรงนิพนธ์เรื่อง “หลักราชการ” และพิมพ์แจกจ่ายให้แก่ข้าราชการในการพระราชพิธีตรุษสงกรานต์ พ.ศ. 2457 เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงในรัชสมัยของพระองค์ไม่มีการแก้ไข ด้วยเหตุพระองค์ทรงใช้นโยบายในการแก้ไขสังคมโดยการใช้วิธีสั่งสอน และเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงที่มาจากกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 นั้นคืออยู่แล้ว เพียงแต่แนวความคิดของข้าราชการในยุคนั้นเริ่มศรัทธาผู้เป็นเสนาบดีของตนมากกว่าพระมหากษัตริย์ และประเทศชาติ ดังนั้นการรวมตัวของกลุ่มข้าราชการในแต่ละกระทรวงเริ่มเป็นอันตรายอย่างยิ่งสำหรับความสามัคคีของคนในชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการฝ่ายทหารที่ผ่านโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ซึ่งทำให้เกิดการรวบรวมกำลังในการแสวงหาประโยชน์ต่างๆ ที่มีขอบต่อไปได้ในอนาคต และที่สำคัญอย่างยิ่งคือการวางอำนาจในการอุปถัมภ์ในวงราชการต่อไป พระองค์ทรงนิพนธ์ในหนังสือหลายเล่มเกี่ยวกับความซื่อสัตย์และจงรักภักดีต่อชาติ ดังที่พระองค์ทรงให้ไว้แก่การลูกเสือไทยว่า

“ข้าไม่ต้องการตำราเรียนที่เดินได้ ที่ข้าอยากได้นั้น คือเยาวชนที่เป็นสุภาพบุรุษ ซื่อสัตย์ สุจริต มีอุปนิสัยใจคอดี” (แผ่นจารึกถวายพระหัตถ์ที่ตีพิมพ์อำนวยการค่ายลูกเสือวิชาวุธ อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี)

ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 7 พระองค์ทรงเห็นว่าข้าราชการสามารถทุจริตนอกราชการบังหลวงได้ง่าย โดยรัฐไม่สามารถตรวจสอบได้ ทั้งแต่ละกระทรวงต่างออกระเบียบในงานการเจ้าหน้าที่ของตนไม่ว่าจะเป็นการเข้ารับราชการ การรับเงินเดือน การเติบโตในสายราชการ การลงโทษ วินัยปฏิบัติและการออกจากราชการซึ่งแต่ละกระทรวงได้ถือปฏิบัติตามระเบียบประเพณีของตน ไม่เป็นเอกภาพ ซึ่งพระองค์ทรงมีพระราชบัญญัติในวันที่ 28 ตุลาคม 2469 หลังจากทีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเรียบเรียงระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้น ทูลเกล้าฯ ว่า

“เวลานี้การศึกษาเจริญขึ้นมากแล้ว จึงเป็นการสมควรที่จะรับคนเข้าทำราชการแต่เฉพาะผู้ที่มีความรู้ดี ประกอบทั้งเวลานี้ตำแหน่งหน้าที่ราชการก็เต็มหมดมีน้อยไม่พอกับจำนวนคนที่อยากเข้ารับราชการ จึงเป็นการจำเป็นที่จะหาวิธีเลือกเฟ้นคนเข้ารับราชการ โดยทางเป็นกลาง เป็นยุติธรรม และให้โอกาสกับผู้ที่ได้อุสหาพยายามเล่าเรียน มีความรู้ดี อีกประการหนึ่ง การปกครอง

ภายในกระทรวงต่าง ๆ นั้นไม่มีระเบียบแน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวง เห็นว่าควรวางแผนให้คล้ายกันและให้แน่นอนสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป เพื่อข้าราชการจะได้รับความยุติธรรมและมีสิทธิหรือหน้าที่ต่อราชการเหมือนกันหมดเพื่อให้เป็นการสม่ำเสมอ..... (บันทึกประวัติการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 หน้า 21-22)

และหลังจากนั้นพระองค์ทรงได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เพื่อเป็นการวางระเบียบการบริหารเกี่ยวกับบุคคลเข้ารับราชการ และระเบียบนี้ เป็นรูปแบบของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในเวลาต่อมา ทั้งพระองค์ทรงเห็นว่าการจัดหาและจำหน่ายพัสดุซึ่งเป็นเครื่องใช้ในราชการซึ่งขณะนั้นได้แยกกันอยู่ตามกระทรวงทบวงการ จึงให้ประกาศตั้งกรมพัสดุแห่งชาติ⁹⁸ ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2475 เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการจัดหาพัสดุของแต่ละกระทรวง โดยการประกาศดังกล่าวเป็นการลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดจากการจัดหาพัสดุให้แก่กระทรวงทบวงการต่าง ๆ

ในขณะนั้นสงครามโลกครั้งที่ 1 สงบไม่นาน ทำให้ระบบเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2460 จนถึงปี พ.ศ. 2466 ระบบการค้าชะงัก ระบบภาษีไม่สามารถเก็บภาษีได้ตามเป้าหมาย มีการปลดข้าราชการจำนวนมาก และในช่วงนี้พระองค์เคยมีคำวิจารณ์เกี่ยวกับโรงเรียนนายร้อย พระจุลจอมเกล้าว่า “ที่โรงเรียนนายร้อยทุกสิ่งทุกอย่างเลวร้ายมาก” ทั้งพระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอวิจารณ์นายทหารไทยว่า “เกียจคร้านเฉื่อยชา เจ้าเล่ห์เพทุบาย และคิดแต่จะหาเงิน” (พระราชหัตถเลขาช่วยจำพร้อมบันทึกกรมเอกสาร, กจข.ร.7 ก.1/26) ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่กลุ่มนายทหารที่ไม่พอใจในเรื่องการปลดประจำการของนายทหารจำนวนมาก ดังนั้น คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติอำนาจของพระองค์แล้ว จึงได้โจมตีพระองค์ว่า

“.....กษัตริย์ทรงอำนาจเหนือกฎหมายอยู่ตามเดิม ทรงแต่งตั้งญาติวงศ์และคนสอพลอไร้คุณความรู้ให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ไม่ทรงฟังเสียงราษฎร ปลดปล่อยข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต มีการรับสินบนในการก่อสร้าง ซื่อของใช้ในราชการ หากำไรในการเปลี่ยนราคาเงิน ผลาญเงินของประเทศ.....” (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2551, หน้า 75)

4.3 ยุคประชาธิปไตยตอนต้น ถึงยุคเผด็จการทหาร(ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2500)

นับแต่การปฏิวัติและเปลี่ยนแปลงการปกครองในช่วงแรก สร้างความสับสนยุ่งยากในการปกครองเป็นอันมาก ด้วยเหตุหลังจากรัชกาลที่ 7 ทรงประกาศสละราชสมบัติ ทำให้ประเทศไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นเวลาหลายปี ซึ่งขณะนั้นคณะราษฎรเป็นผู้ปกครองประเทศในฐานะเป็นรัฐบาลมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการ ราษฎรต่างนั่งเฝ้าเพื่อดูสถานการณ์ทางการเมือง มีการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองโดยการใช้อำนาจหลายครั้ง มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

⁹⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 49 หน้า 219 วันที่ 24 กรกฎาคม 2475

ในปี พ.ศ. 2476 และมีการเลือกตั้งครั้งทั่วไปในประเทศในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 โดยที่ราษฎรทั่วไปมีความรู้ร้น้อย อ่านหนังสือไม่ออก จึงเกิดสภาพการชี้นำทางการเมือง ทำให้เกิดการเมืองชุดแรกที่เข้าสู่รัฐสภาเป็นกลุ่มผู้มีอำนาจในท้องถิ่น และสมาชิกผู้แทนราษฎรประเภท 2 ส่วนใหญ่เป็นนายทหารที่มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี สภาพการปกครองอยู่ในลักษณะฝ่ายใดมีอำนาจการชักจูงเอาไม่ว่าทางการเมืองหรือทางการทหาร กฎหมายที่ใช้ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎ์บังหลวงในขณะนั้น นอกจากจะเป็นกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ที่มีมาเมื่อครั้งรัชกาลที่ 5 แล้วรัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 แทนที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีทางอาญา ซึ่งรวมถึงการยื่นฟ้องบุคคลในคดีอาญา รวมทั้งการพิจารณาคดี การสืบพยาน การอุทธรณ์ และฎีกา ให้ทันสมัยเทียบกับประเทศอื่น ๆ มากขึ้น

มีการประกาศใช้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎ์บังหลวง โดยรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 เพื่อมีอำนาจในการตรวจตราการใช้เงินงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 เพื่อพิจารณาลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัย กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการจัดซื้อหรือจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างมิให้มีโอกาสในการฉ้อราษฎ์บังหลวงได้ พระราชบัญญัติเรื่องรื้อรื้อทุทุทุ พ.ศ. 2492 มีการตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ต.ภ.) เพื่อรับเรื่องร้องทุกข์และพัฒนาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496 (ต่อมาได้ยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2503) แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจสนองตอบความต้องการของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎ์บังหลวง

รัฐธรรมนูญในช่วงระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 แล้วเห็นว่า มีกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ยินยอมให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการเมืองได้ด้วยในขณะเดียวกัน จึงอาจก่อให้เกิดการสร้างวิธีแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือกลุ่มพรรคพวกของตนโดยมิชอบ ในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการสร้างเสริมผลประโยชน์ของตนและกลุ่มของตนโดยผ่านกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งจะเห็นว่าแนวทางการฉ้อราษฎ์บังหลวงได้เปลี่ยนแปลงไปจากการปิดบังซ่อนเร้นเป็นการเปิดเผยต่อสาธารณชน และปริมาณแห่งการฉ้อราษฎ์บังหลวงมีจำนวนมากขึ้นซึ่งต่างไปจากในอดีต

ในยุคสมัยดังกล่าว มีการขยายตัวของทุนการผลิตจำนวนมากในประเทศ เพื่อการตอบสนองความต้องการสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงสนับสนุนการผลิตเพื่อ

ทดแทนการนำเข้าสินค้า เพื่อให้เงินตราของประเทศอยู่ในสถานะเสถียรภาพ แต่เนื่องจากเอกชนมีทุนจำนวนน้อย ดังนั้น นับแต่ปี พ.ศ. 2488 รัฐจึงส่งเสริมให้ตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก เพื่อเป็นผู้ลงทุนในกิจการต่าง ๆ แทนเอกชนโดยไม่ประสงค์ผลกำไรจากกิจการดังกล่าว ซึ่งในการตั้งรัฐวิสาหกิจใด ก็จำเป็นต้องมีกฎหมายในการจัดตั้งและกำกับการบริหารกิจการนั้น ในขณะเดียวกัน ผู้ปกครองที่เป็นรัฐบาลก็แสวงหาผลประโยชน์ของตนและกลุ่มของตนจากการประกอบกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ ทั้งการเข้าทำการค้ากับรัฐวิสาหกิจนั้น และส่งคนของตนเข้าเป็นผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจนั้น ถึงแม้บุคคลผู้นั้นไม่มีความรู้ในด้านกิจการของรัฐวิสาหกิจเลยก็ตาม จึงทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นประสบภาวะขาดทุน ซึ่งรัฐวิสาหกิจนั้นได้ใช้เงินงบประมาณในการจัดตั้ง จึงเป็นการก่อรายชดเชยบงกชอีกแบบหนึ่งที่ในอดีตของสยามรัฐไม่เคยมีขึ้น

4.4 ยุคเผด็จการทหาร(ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 - พ.ศ. 2516)

ในยุคนี้ ประเทศไทยมีการปกครองในระบบเผด็จการทหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ถึงปี พ.ศ. 2516 ซึ่งการปกครองในลักษณะนี้เป็นรอยต่อมาจากยุคจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 ถึงปี พ.ศ. 2488 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 ถึงปี พ.ศ. 2500 ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อรายชดเชยบงกชจึงไม่สามารถบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยเหตุ ผู้ปกครองใช้ระบอบเผด็จการในการปกครองประเทศ มีการแบ่งส่วนปันส่วนจากกลุ่มนายทหารที่มีอำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจที่ลงทุนด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลมีนัยแฝงอยู่เสมอ เช่นการแอบนำเงินงบประมาณไปใช้ส่วนตัว การใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ส่วนตัวให้แก่ข้าราชการบางคน การเติบโตของข้าราชการทั่วไปต้องอาศัยอำนาจของนักการเมืองหรือนายทหารระดับสูง การปฏิบัติราชการของข้าราชการทั่วไปอยู่ภายใต้บรรยากาศอำนาจเผด็จการ หากปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่ถูกใจของกลุ่มผู้มีอำนาจในรัฐบาล ข้าราชการผู้นั้นอาจถูกโยกย้ายไปในที่ทุรกันดาร หรือถูกกลั่นแกล้ง การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่มีอำนาจทางอาญาเป็นไปโดยการแสวงหาผลประโยชน์ และการอุปถัมภ์อย่างเต็มที่ ซึ่งบางครั้งเป็นที่ล่วงรู้ของสังคมด้วย แต่ระบบข้าราชการดังกล่าวสร้างกำแพงกันระหว่างสังคมกับข้าราชการ ไม่มีการฟ้องร้องข้าราชการในเรื่องความผิดพลาดจากการปฏิบัติราชการ หรือการผิดพลาดจากการตัดสินใจของข้าราชการระดับสูง ราษฎรไม่มีโอกาสในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือข้าราชการได้ ทั้งไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง สื่อมวลชนตกอยู่ภายใต้คำสั่งของคณะปฏิวัติ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐจึงได้ทำการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อรายชดเชยบงกช ดังนี้

4.1.1 กฎหมายอาญา

รัฐได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาในวันที่ 1 มกราคม 2500 เพื่อทดแทน

กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 โดยกฎหมายอาญฉบับใหม่ได้ระบุนองค์ประกอบความผิดทางอาญาที่เกิดจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ชัดเจน ทั้งมีคำอธิบายในความรับผิดชอบทางอาญาได้ชัดเจนมากกว่ากฎหมายฉบับเดิม ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดลักษณะของผู้เสียหายในการร้องทุกข์ หรือการกล่าวโทษของบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เป็นผู้เสียหาย การพิจารณาความอาญา รวมถึงการบังคับโทษทางอาญา ซึ่งประมวลกฎหมายอาญากับกฎหมายลักษณะอาญามีความคล้ายกันในฐานะความผิดเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่เนื่องจากเมื่อสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปจึงทำให้คุณธรรมทางกฎหมายของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปด้วย ประกอบหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2488) ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อพิชิตพลสูงในพื้นที่ภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวคิดในเรื่องหลักสิทธิมนุษยชน จึงทำให้จอมพล ป. พิบูลสงครามซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ. 2492 ถึง ปี พ.ศ. 2500 จำต้องนำแนวคิดของประเทศไทยอเมริกามาปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา

4.1.2 การจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

ในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐบาลต้องใช้ระเบียบเพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการสามารถแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้จากหน้าที่ของตน รัฐได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดทิศทางการพัสดุ การซื้อ การจ้างของแต่ละหน่วยงานราชการ ทั้งเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของราชการในกิจการการซื้อการจ้างของหน่วยงานราชการ เพื่อป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

4.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง

การฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการจะเจริญเติบโตตามความรู้ของสังคมและเศรษฐกิจตลอดเวลา ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะต้องมีการแก้ไขเพื่อให้ก้าวทันความคิดหรือกระบวนการการฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องตลอดเวลา จากการที่คณะปฏิวัติได้ประกาศให้มีการรวมงานของคณะกรรมการตรวจสอบภายใน (ก.ต.บ.)⁹⁹ กับสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวจ้างทุกขและงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าด้วยกัน และจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติข้าราชการ (ก.ต.ป.) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ คณะกรรมการดังกล่าวถูกยกเลิกไปหลังเกิดเหตุการณ์ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516

⁹⁹ รัฐได้ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2503 เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภายในและรายได้ของรัฐ

4.5 ยุคฟื้นฟูการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถึงยุคประชาธิปไตย (พ.ศ. 2516 - ปัจจุบัน)

การเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงในยุคนี้มีมาก ด้วยเหตุความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความคิดทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป การรู้จักสิทธิของประชาชนมีมากขึ้น และการเรียกร้องสิทธิของราชฎ์มีมากขึ้น จึงทำให้ข้าราชการต้องปรับตัวเข้ากับแนวคิดของสังคม แต่ขณะเดียวกันการถือราชฎ์บังหลวงยังคงอยู่ในสังคม และได้พัฒนาตนเองจากรูปแบบเดิม เป็นรูปแบบใหม่ ๆ ที่กฎหมายไม่สามารถควบคุมได้ เช่น เปลี่ยนจากการเรียกเงินในจำนวนอัตราร้อยละของเงินงบประมาณแผ่นดินในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นการตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมารับเงินก่อสร้างนั้นเสียเอง แล้วทำการจ้างบริษัทจำกัดอื่นให้ทำการก่อสร้างงานของราชการที่บริษัทจำกัดของตนประมูลรับงานมาทำ การกำหนดลักษณะพิเศษของผู้รับจ้างเพื่อให้บริษัทจำกัดในเครือของตนได้รับงานจากรัฐ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทมหาชน ซึ่งเสมือนเป็นการนำหน่วยงานของราชการมาขายแก่เอกชน และให้พวกของตนเป็นผู้มีโอกาซื้อหุ้นดังกล่าว การกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมต่าง ๆ ที่ตนได้เตรียมวางแผนไว้ก่อนแล้ว การควบคุมราคาสินค้าโดยอ้างเพื่อผู้บริโภค ไม่ว่าโดยการกำหนดอัตราภาษี การกำหนดราคาขาย เพื่อให้ผู้ผลิตรายย่อยไม่สามารถต่อสู้กับผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีทุนจำนวนมากมหาศาลได้ การรับจ้างพิเศษของข้าราชการในเวลานอกเวลาราชการ ต่อผู้ว่าจ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานราชการของตน การกำหนดพื้นที่ในการก่อสร้างหน่วยราชการในพื้นที่ของตนเพื่อตนสามารถขายที่ดินดังกล่าวให้แก่หน่วยราชการนั้น การบุกรุกที่ดินป่าสงวนแล้วให้กรมที่ดินออก เอกสารสิทธิ์เพื่อนำไปเป็นประกันเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินแล้วไม่ชำระหนี้ ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถบังคับแก่ที่ดินดังกล่าวได้ การเก็งกำไรหุ้นในตลาดหุ้นโดยมีบริษัทจำกัดคนหน้าเป็นผู้แจ้งข้อมูล

ดังนั้นจึงมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงทั้งในแง่ที่มีโทษทางอาญาและโทษทางวินัย และมีบทกฎหมายที่ป้องกันการใช้อำนาจที่มีขอบของผู้บังคับบัญชาที่มาจากราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ดังนี้

4.5.1 กฎหมายที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในส่วนโครงสร้าง การบริหารงานบุคคล ซึ่งรัฐได้กำหนดตามทิศทางของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และสังคม ดังที่รัฐเคยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 และรัฐบาลได้แก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และในปัจจุบัน รัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551ซึ่งกฎหมายฉบับใหม่นี้ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ รวมถึงพิจารณาเรื่อง

การคุ้มครองระบบคุณธรรม กฎหมายนี้ต้องการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม คุณภาพชีวิต มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ และผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรมและ เสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี รวมทั้งส่งเสริมการรักษา จรรยาข้าราชการ ที่ประกอบด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

4.1.2 การจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

ในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐบาลต้องใช้ระเบียบเพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการ สามารถแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้จากหน้าที่ของตน รัฐเคยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 แต่ได้ยกเลิกไป โดยปัจจุบันนี้ได้บังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ทั้งเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐเป็นไปอย่างโปร่งใส และตรวจสอบ ได้ ซึ่งต่อมาระบบเทคโนโลยีได้พัฒนามากขึ้น รัฐจึงได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และได้กำหนดโทษตามกฎหมายพิเศษที่มีโทษ ทางอาญาแก่ผู้ที่รวมหัวกันเพื่อเสนอราคาที่ไม่ถูกต้อง ทำให้รัฐต้องเสียค่าจ้างในการจัดจ้าง หรือ ค่าซื้อในกรณีที่มีการจัดซื้อไม่เป็นไปตามความจริง ทำให้รัฐเสียประโยชน์ รัฐจึงได้ประกาศ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เพื่อควบคุม การรวมตัวของผู้รับเหมาหรือผู้ขายในการรวมหัวกันเสนอราคาที่ไม่เป็นธรรม หรือกีดกันมิให้มีการ เสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ และมีบทลงโทษข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นี้ทางอาญาด้วย

4.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง

หลังจากคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ถูกยกเลิกไปหลังเกิดเหตุการณ์ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 โดย ให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยมีหน้าที่สำคัญในการไต่สวนคำร้องเรียน ข้าราชการว่าได้กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการนี้มีอำนาจส่งเรื่องไปยัง หน่วยงานต้นสังกัด และส่งเรื่องให้แก่พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญา พร้อมทั้งแจ้งพนักงาน อัยการเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งยึดทรัพย์ของข้าราชการผู้นั้นต่อไปแต่กฎหมายดังกล่าว มิได้มี บทบัญญัติลงโทษนักการเมืองซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง รัฐจึงไม่สามารถนำกฎหมายนี้มาลงโทษ แก่นักการเมืองได้เลย รวมทั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้ ซึ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นในวงการ

ราชการ ส่วนใหญ่จะมีนักการเมืองไม่ว่าเป็นรัฐมนตรี หรือเลขานุการรัฐมนตรีนั้นมาเกี่ยวข้อง อยู่เสมอ ดังนั้นรัฐจึงได้ยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ในปี พ.ศ. 2542 และประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แทน และกำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้าราชการการเมืองที่อยู่เบื้องหลังการล่อลวงหรือบัง หลวง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้ง ทำความเห็นเพื่อการถอดถอนจากตำแหน่ง ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อ ส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ เจ้าหน้าที่ของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รวมทั้งการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ในกรณีที่มีการ กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายรายผิดปกติ ทั้งกฎหมายฉบับนี้ ได้บัญญัติในเรื่อง “การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม” กฎหมายนี้ เล็งเห็นว่าหากไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมผลประโยชน์ของส่วนรวมแยกออกจาก ผลประโยชน์ส่วนตัวแล้ว ข้าราชการอาจจะแบ่งแยกผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นบ่อเกิดให้เกิดการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบต่อไป โดย การห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งคู่สมรสในการดำเนินการเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียใน สัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุมตรวจสอบหรือดำเนินคดี เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแลควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี รับสัมปทานหรือ คงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือ ผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทรับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว เข้าไปมี ส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ ภายใต้อำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจเอกชนนั้น อาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระใน

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการฟ้องข้าราชการผู้นั้นต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยรัฐได้ตรากฎหมายฉบับหนึ่งขึ้นเพื่อควบคุมมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทใด ๆ โดยตั้งนิติบุคคลแยกต่างหากออกมาเป็นผู้ถือหุ้นแทนรัฐมนตรี เพื่อควบคุมมิให้รัฐมนตรีเหล่านั้นหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตนได้คือ พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 และต่อมารัฐได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน้าที่ราชการ โดยได้พิจารณาถึงปัจจัยทางสังคม ดังนี้

4.1.3.1 ในการรื้อราษฎร์บังหลวงสมัยใหม่นี้ ผู้กระทำได้เพิ่มความแยบยลระมัดระวังในการกระทำผิดมากขึ้น ด้วยเหตุผู้กระทำเป็นผู้มีความรู้และความสามารถในทางธุรกิจ ดังนั้น กฎหมายฉบับที่แก้ไขใหม่จึงบัญญัติเพิ่มในส่วนการเปิดเผยแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินว่า “ในรวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมด้วย” ซึ่งในอดีตมักจะกล่าวถึงบุคคลอื่นที่เป็นตัวแทนหรือ “นอมินี” ของนักการเมืองที่ซ่อนทรัพย์สินของตนไว้ให้แก่บุคคลนั้นในขณะที่ตนดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นเมื่อตนพ้นจากตำแหน่งแล้ว การเปิดเผยแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจึงจะไม่ปรากฏทรัพย์สินที่ตนได้นิรราษฎร์บังหลวงไว้

4.1.3.2 รัฐให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการเงินกับสถาบันการเงินเพื่อทราบฐานะการเงินที่แท้จริงของบุคคลนั้น โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาลเช่นคณะกรรมการ ป.ป.ส. หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ง. ดังเหตุการณ์เคลื่อนที่ของกระแสดเงินที่เกิดจากการรื้อราษฎร์บังหลวงมีความรวดเร็วมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักการเมืองบางคนเก็บเงินสดที่ได้มาจากการรื้อราษฎร์บังหลวงไว้ที่บ้านของตน ด้วยเหตุเกรงว่าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องอาจทราบได้ บ้างก็ใช้เงินดังกล่าวไปฟอกเงินเป็นทรัพย์สินอื่น ๆ เช่นทองคำ หุ้นในตลาดหุ้น อสังหาริมทรัพย์ แต่เมื่อรัฐได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินแล้ว ทำให้การเก็บรักษาเงินที่ไม่สามารถพิสูจน์ที่มาของเงินการกระทำได้ยากมากขึ้น

4.1.3.3 มีการกำหนดอายุความในความผิดเกี่ยวกับการรื้อราษฎร์บังหลวง จำต้องใช้กฎหมายว่าด้วยอายุความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 ที่บัญญัติว่า ในคดีอาญา ถ้ามิได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นศาลภายในกำหนดดังต่อไปนี้ นับแต่วันกระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ ซึ่งอายุความให้นับตามระวางโทษสูงสุดของความผิดนั้น ๆ ซึ่งหากพิจารณาจากความผิดฐานรื้อราษฎร์บังหลวงในมาตรา 123 แล้ว จะเห็นว่ามีความผิดระวางโทษสูงสุดเพียง

10 ปีเท่านั้น ซึ่งอายุความเป็น 15 ปี หมายความว่า หากมีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษแก่ผู้กระทำความผิดแล้ว ผู้นั้นหลบหนีไป ซึ่งอายุความอาญาจะเริ่มนับตั้งแต่การกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือกรณีที่มีการฟ้องร้องผู้นั้นแล้ว ผู้นั้นหลบหนีไป ศาลก็ไม่อาจดำเนินกระพิจารณาต่อไปได้ ต้องมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีไป เพื่อให้ได้ตัวผู้นั้นมาพิจารณาคดี ทั้งนี้ตามหลัก “การเผชิญหน้าของผู้ต้องหาหรือจำเลย” และหากระยะเวลาที่ผู้นั้นหลบหนีไปเกินกว่าอายุความแล้ว สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องต้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(6) ดังนั้น เพื่อเป็นการอุดช่องว่างนี้ กฎหมายฉบับใหม่จึงได้แก้ไขเป็น “ในการดำเนินคดี ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดี มิให้นับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ”

4.1.3.4 กำหนดความผิดเกี่ยวกับการมีประโยชน์ทับซ้อนตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ให้เป็นความผิดอาญาตามฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย ซึ่งตามความก้าวหน้าของวิทยาการทางพาณิชยกรรมและการคมนาคม ทำให้ผลประโยชน์ของนักการเมืองสามารถขยายได้กว้างไกลกว่าที่ประชาชนธรรมดาที่อยู่ภายนอกจะทราบได้ การตั้งนิติบุคคลในต่างประเทศเพื่อมาเป็นผู้รับผลประโยชน์จากรัฐบาลที่นักการเมืองผู้นั้นมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ไม่ว่าในรูปของสัมปทาน สัญญาก่อสร้างขนาดใหญ่ หรือผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ในรูปต่าง ๆ เช่นการผูกขาดคัดตอนในการค้า การหลีกเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองตลาด การใช้แหล่งของผู้ผลิตในประเทศเพื่อประโยชน์ในการค้าในเอเซีย หรือการใช้ตัวแทนหรือ “นอมินี” ซึ่งตามกฎหมายฉบับเดิมมิได้บัญญัติฐานความผิดชัดเจน

4.1.3.5 ให้ศาลที่รับพิจารณาในคดีที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงใช้ระบบการไต่สวนในการพิจารณาคดี ด้วยเหตุในประเทศไทยใช้ระบบการกล่าวหา ซึ่งทำให้การการพิสูจน์ตกแก่โจทก์ในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิด โดยความผิดเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ มักจะกระทำกันในที่ลับเสมอ ส่วนผลของการกระทำจะปรากฏต่อสาธารณะซึ่งเป็นเพียงแนวทางที่ทำให้เชื่อว่าผู้นั้นเป็นผู้ฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่านั้น แต่หากใช้ระบบการกล่าวหานี้ โจทก์ย่อมไม่มีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ แต่กฎหมายใหม่ให้ใช้ระบบการไต่สวนซึ่งทำให้การการพิสูจน์ตกแก่คู่ความทั้งสอง และศาลก็สามารถร่วมกับคู่ความในการหาพยานหลักฐานในคดีได้

4.1.3.6 ตามกฎหมายฉบับใหม่นี้ ได้ยกเว้นในเรื่องการที่ราษฎรร้องเรียนข้าราชการของรัฐในการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยมีได้ลงชื่อในหนังสือร้องเรียนดังกล่าว ซึ่งกฎหมายเดิมถือว่าเป็นบัตรสนเท่ห์ และไม่ยอมรับพิจารณาในข้อความในเอกสารนั้น ซึ่งราษฎรที่ร้องเรียน

ย่อมมีความกลัวเป็นธรรมดาซึ่งหากผู้ที่ตนร้องเรียนไปทราบข้อมูลดังกล่าว ราษฎรผู้นั้นก็อาจไม่มีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมทั้งญาติพี่น้องของราษฎรผู้นั้น

4.1.3.7 กฎหมายฉบับใหม่นี้ได้คุ้มครองผู้ที่เป็พยานในเรื่องการถือราษฎรบังหลวง ซึ่งหากผู้นั้นเป็นผู้ร่วมกับข้าราชการของราษฎรผู้นั้นในการถือราษฎรบังหลวง ก็จะได้รับประกันไว้เป็นพยานซึ่งหมายถึงรัฐจะไม่นำตัวผู้นั้นฟ้องร้องในคดี และยังมีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากรัฐอีกด้วย อนึ่งรัฐยังจัดให้มีรางวัลในการนำจับผู้กระทำความผิดอีกด้วย รวมทั้งการเลื่อนขั้นให้แก่ข้าราชการผู้ชี้เบาะแสในการกระทำความผิดด้วย

ต่อมารัฐได้ตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถตอบสนองการป้องกันและปราบปรามการถือราษฎรบังหลวงได้อย่างรวดเร็ว โดยกฎหมายฉบับใหม่ได้แบ่งภาระหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในระดับกลาง และระดับล่าง ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมทั้งการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ และการไต่สวนเพื่อการยึดทรัพย์สินของข้าราชการผู้ถือราษฎรบังหลวง

5. การบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เพื่อมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดอาญาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อแยกการพิจารณาออกจากคดีอาญาทั่วไป เป็นการพิจารณาที่มีความรวดเร็ว และการพิจารณาใช้ระบบการไต่สวน ซึ่งในการพิจารณาคดีในประเทศไทยจะใช้ระบบการกล่าวหา ซึ่งทำให้การพิจารณาพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยมีความผิดนั้นตกแก่โจทก์ซึ่งแทบเป็นไปไม่ได้ หากโจทก์ไม่มีพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้นั้นได้ แต่ระบบนี้ทำให้การพิจารณาพิสูจน์ตกแก่ทั้งสองฝ่าย ศาลก็สามารถเข้ามาร่วมหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงในคดีได้

6. การกำหนดความรับผิดชอบพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐกระทำผิดในหน้าที่

เนื่องจากรัฐได้ลงทุนจัดตั้งองค์กรและหน่วยงานอื่นด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน และการบริหารหน่วยงานนั้นเป็นไปดังเช่นการดำเนินงานเอกชน ดังนั้นผู้กระทำผิดในส่วนการจ้อราษฎ์บังหลวงจึงไม่ต้องมีความผิดตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายอาญา รัฐจึงต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

7. การกำหนดหลักการรับเงินจากบุคคลอื่น ๆ ของข้าราชการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ มีกฎหมายอาญากำหนดไว้ชัดเจนว่าห้ามมิให้ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐรับเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ จากบุคคลอื่น อันเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการ แต่ในทางปฏิบัติมักจะเกิดข้อขัดข้องทางกฎหมายอยู่เสมอว่า ข้าราชการผู้นั้นจะรับเงินจากบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ ซึ่งในการการพิสูจน์ความจริงเป็นเรื่องยากมาก ดังนั้นจึงเป็นจุดที่ข้าราชการที่จ้อราษฎ์บังหลวงมักจะใช้เป็นทางออกในการรับเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลอื่น ๆ ที่อ้างว่า ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการอยู่เนื่อง ๆ ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีประกาศเรื่อง “หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ประกาศ ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2543¹⁰⁰ เพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นโดยธรรมจรรยา เพื่อเป็นการป้องกันการรับทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์จากบุคคลอื่นโดยมิชอบ โดยยอมให้มีการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานะรูป รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาส แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป และกำหนดลักษณะการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ไว้ด้วย ด้วยเหตุว่าข้าราชการบางคนอาจประจบผู้บังคับบัญชาด้วยของกำนัลในราคาสูงซึ่งใช้เงินที่ได้มาโดยมิชอบในหน้าที่ อันเป็นช่องทางในการเติบโตทางอาชีพข้าราชการที่ไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรมได้ รัฐจึงกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 ขึ้นเพื่อให้บังคับ

8. การควบคุมหรือป้องปรามการนำเงินที่จ้อราษฎ์บังหลวงมาใช้

รัฐได้ดำเนินว่าข้าราชการที่จ้อราษฎ์บังหลวงจะได้รับเงินมาจากการกระทำเช่นนั้น และหากเมื่อมีการพิสูจน์ว่าเงินนั้นมาจากการจ้อราษฎ์บังหลวง รัฐมีอำนาจในการรับเงินเหล่านั้น

¹⁰⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 117 ตอนที่ 118 ก วันที่ 19 ธันวาคม 2543

ทั้งหมด อันเป็นการระงับแรงจูงใจในการกระทำผิดของข้าราชการเหล่านั้นได้ ดังนั้น รัฐจึงตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กฎหมายพิเศษนี้มีแนวคิดที่ว่า ผู้ก่ออาชญากรรมย่อมประสงค์ผลประโยชน์ในลักษณะกำไรในเชิงทรัพย์สิน แต่หากรัฐดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของเขา และหากพบว่าทรัพย์สินใดเขาได้มาโดยไม่สามารถอ้างได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวนี้ได้มาโดยชอบแล้ว รัฐก็ย่อมมีอำนาจให้การยึดทรัพย์สินดังกล่าว ย่อมเป็นการปิดทางในความต้องการในการกระทำผิดของเขาได้ ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดความผิดมูลฐานในส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นด้วย และขณะเดียวกันกฎหมายฉบับนี้ยังใช้บังคับแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเงินดังกล่าวอีกด้วย

9. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่รัฐครอบครองเพื่อให้ราษฎรมีส่วนรับรู้

การที่ราษฎรสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่รัฐหรือข้าราชการครอบครองอยู่นั้น เป็นการควบคุมมิให้ข้าราชการผู้นั้นสามารถทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ รัฐได้ครอบครองข้อมูลจำนวนมากทั้งเป็นข้อมูลของทางราชการ และข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน การที่รัฐดำเนินการใด ๆ ในการปฏิบัติราชการทั้งตามหน้าที่ปกติและตามงานนโยบาย รัฐย่อมใช้ข้อมูลข่าวสารที่ตนมีอยู่แต่ในระบอบประชาธิปไตย ย่อมมีสิทธิรับรู้ในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เช่นการสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และหากประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐแล้ว ข้าราชการก็ไม่อาจที่จะใช้โอกาสที่ตนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นมากกว่าประชาชนเพื่อเอาเปรียบประชาชน หรือใช้โอกาสดังกล่าวในการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ เช่นข้าราชการทราบข้อมูลข่าวสารว่าจะมีการสร้างถนนผ่านพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ข้าราชการนั้นอาจใช้โอกาสที่ตนได้รับข้อมูลดังกล่าวไปดำเนินการซื้อที่ดินบริเวณนั้นทั้งหมด เป็นเหตุในข้าราชการผู้นั้นได้รับกำไรจำนวนมากจากการซื้อที่ดินนั้น หรือการที่ผู้รับเหมาก่อสร้างต้องการเข้าประกวดราคาในการก่อสร้างอาคารหนึ่งของรัฐ ข้าราชการผู้ที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบอาคารนั้น หรือเกี่ยวข้องกับการพัสดุนั้นได้รับทราบราคากลางของอาคารดังกล่าว ก็ยอมนำราคากลางดังกล่าวไปให้แก่ผู้รับเหมาก่อสร้างรายหนึ่งที่ตนรู้จัก หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน ย่อมทำให้ผู้รับเหมารายอื่นเสียประโยชน์ และไม่เป็นธรรมในการเข้าประกวดราคาแก่หน่วยราชการ หรือการที่หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งทางปกครองแก่เอกชนรายหนึ่งแล้ว ต่อมาเมื่อเอกชนอีกรายหนึ่งมีนิติสัมพันธ์ทางปกครองกับหน่วยงานนั้นในลักษณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจสั่งในคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างอื่นต่างไปจากที่หน่วยงานของรัฐนั้นเคยมีคำสั่งทางปกครองแก่เอกชนรายก่อน หรือการที่หน่วยงานของรัฐได้ทำสัญญาสัมปทาน

ให้แก่เอกชนรายหนึ่งในลักษณะเป็นการผูกขาด ประชาชนทั่วไปย่อมต้องมีสิทธิรับทราบว่าเหตุใดเอกชนรายนั้นจึงได้รับสัมปทานในลักษณะผูกขาด หรือการที่รัฐบาลยอมให้เอกชนรายหนึ่งสามารถนำเข้าสินค้าชนิดหนึ่งโดยการลดหย่อนภาษีนำเข้า ประชาชนทั่วไปก็ย่อมมีสิทธิรับรู้สาเหตุใด เอกชนผู้นั้นจึงได้รับสิทธิพิเศษ ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ อาจเป็นปัจจัยในการที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยอาศัยการที่ตนรับทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาศัยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแต่ฝ่ายเดียว รัฐจึงได้ตรา พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

9. การควบคุมการใช้ดุลพินิจของข้าราชการ

ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละหน่วยงานของรัฐ ย่อมต้องอาศัยกฎหมายต่าง ๆ เป็นฐานรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายต่าง ๆ นั้นได้ให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นใช้ดุลพินิจได้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจนั้นแต่เดิมไม่มีกฎ ระเบียบใดที่ควบคุมดุลพินิจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจใช้กฎหมายหรือระเบียบเหล่านั้นเป็นฐานรองรับการใช้อำนาจ และข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นอาจเลือกปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ หรืออาจใช้ดุลพินิจในลักษณะการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น รัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

10. การกำหนดระเบียบในการปฏิบัติราชการ

รัฐบาลได้กำหนดระเบียบเพื่อเป็นแนวในการปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าพนักงานของรัฐ โดยกำหนดให้ข้าราชการ พนักงานของรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตาม¹⁰¹ คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532¹⁰² และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540¹⁰³ ซึ่งจุดประสงค์ของระเบียบดังกล่าวมีเพื่อกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนรวม

11. การกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการทางการเมือง

¹⁰¹ อ้างในหนังสือเลขที่การคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0204/ว 124 วันที่ 15 กรกฎาคม 2540

¹⁰² ประกาศ ณ วันที่ 10 เมษายน 2536

¹⁰³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 114 ตอนพิเศษ 61 ง วันที่ 11 กรกฎาคม 2540

การที่รัฐกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการทางการเมือง ทำให้ข้าราชการดำรงอยู่ในมาตรฐานที่รัฐกำหนด ซึ่งจะทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งเป็นผลผลิตในด้านลบจากการบริหารหรือการปกครองเกิดขึ้นได้ยากมากขึ้น รัฐได้กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมืองในชื่อ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543¹⁰⁴

12. การกำหนดให้สังคมเข้ามาส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการ

รัฐได้กำหนดแนวทางเพื่อให้โอกาสแก่สังคมส่วนนอกหน่วยราชการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางและการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานในหน่วยงานนั้นด้วย โดยการกำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี¹⁰⁵ เพื่อให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้โอกาสแก่สังคมในการตรวจสอบได้ รวมถึงการให้บริการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็ว ทั่วถึง และเป็นธรรม รัฐต้องการให้มีการจัดระเบียบราชการและวางมาตรการแก้ปัญหา การทุจริตประพฤติมิชอบ และการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใต้ต้นหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนเพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน และในการปกครองส่วนภูมิภาค รัฐได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 โดยการจัดตั้งคณะกรรมการนี้มีหน้าที่สอดส่องการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และแจ้งแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีที่พบว่ามีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกรณีมีการทุจริต

13. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการร้องทุกข์

รัฐได้กำหนดวิธีการร้องทุกข์ของประชาชนที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 กำหนดให้มีคณะกรรมการการจัดการเรื่องร้องทุกข์ และคณะกรรมการประจำกระทรวง ให้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งผู้ร้องทุกข์ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการ หรือจำต้องให้ส่วนราชการเสียหายหรือปลดเปลื้องทุกข์ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นแล้ว ก็จะแจ้ง

¹⁰⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับทั่วไป เล่ม 117 ตอนที่ 15 ง วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543

¹⁰⁵ ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับทั่วไป เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง วันที่ 10 สิงหาคม 2542

ให้หัวหน้าส่วนราชการเพื่อดำเนินการ โดยระเบียบดังกล่าวได้มีส่วนป้องกันการปฏิบัติหน้าที่ที่มีขอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกเงิน ทรัพย์สินเพื่อตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

14. การกำหนดลักษณะการบริหารบุคคลในราชการส่วนท้องถิ่น

เมื่อรัฐแบ่งการปกครองเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐจึงต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่อกำหนดรายละเอียดของงานบุคคลนั้น เป็นการป้องกันมิให้บุคคลใด ๆ ใช้ระบบอุปถัมภ์ หรืองานทางการเมืองแทรกแซงได้ รัฐจึงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเทศบาล ในองค์การบริหารส่วนตำบล ในเมืองพัทยา โดยให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

วัฒนธรรมไทย จุดบอด และอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการทอราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย และแนวทางแก้ไข

การปกครองของชาวยุโรปนับแต่สมัยสุโขทัยจนถึงยุครัตนโกสินทร์ และผ่านยุคการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข จะเห็นว่า วัฒนธรรมการปกครองดังกล่าวมีผู้เกี่ยวข้องเพียง พระมหากษัตริย์ ราชบุตรเท่านั้น โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีขุนนางเป็นเครื่องมือในการปกครอง ซึ่งขุนนางเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการที่เกิดจากกฎหมายซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นเองเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ท่ามกลางความเชื่อของพระพุทธศาสนากระจายอยู่ทั่วไป และวัฒนธรรมไทยในปัจจุบันเป็นวัฒนธรรมผสมผสาน ซึ่งส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมจีนที่เน้นความกตัญญูรู้คุณ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อเพื่อนและญาติ ส่วนหนึ่งมาจากวัฒนธรรมของชาติตะวันตกที่เน้นความสามารถหรือคุณธรรม ส่วนหนึ่งมาจากอินเดียที่เน้นถึงพิธีกรรมเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจ และหล่อหลอมเอกลักษณ์ร่วมกัน ดังนั้น วัฒนธรรมไทยมีความขัดแย้งภายในตัวเองคือสิ่งที่หลงเหลือจากวัฒนธรรมดั้งเดิม กับสภาพสังคมใหม่ซึ่งเป็นสังคมกึ่งเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม มีวิทยาศาสตร์เป็นฐาน มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และมีการจัดตั้งองค์กรแบบสมัยใหม่ โดยใช้หลักความสามารถหรือคุณธรรมเป็นเกณฑ์ เช่น ในขณะที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ภายใต้ระบบการเมืองในพรรคการเมือง ยังมีระบบอุปถัมภ์ กรณีสิทธิเสรีภาพ ก็มีการคำนึงถึงอำนาจรัฐและความมั่นคงของรัฐ เพราะเชื่อว่าการปล่อยให้มีสิทธิเสรีภาพมีมากก็จะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ กรณีความเสมอภาคของบุคคล ก็มีความเชื่อเรื่องกรรมเก่า บุญกุศล กรณีมีการคิดแบบวิทยาศาสตร์ มีเหตุ

และผลพิสูจน์ได้ แต่ก็เชื่อในเรื่องอำนาจลึกลับและงมงายในไสยศาสตร์ ในขณะที่มีการใช้วิชา
วิศวกรรม การคำนวณ ตามหลักวิทยาศาสตร์ แต่ก็มีการสำรวจดวงจิตควบคู่กัน กรณีเน้นเรื่องวินัย
แต่ก็มีการแสดงออกถึงการรักความอิสระและไม่รับผิดชอบเท่าที่ควร กรณีเน้นหลักคุณธรรมเพื่อ
คัดสรรบุคคลเข้าสู่องค์กร แต่ก็มีการเอื้อประโยชน์ต่อญาติ พรรคพวกเพื่อนฝูง นิสิย์รักสนุกและมอง
สิ่งต่าง ๆ ลึ้น ๆ ย่อมไม่สอดคล้องกับการต้องการผู้นำที่มีวิสัยทัศน์มองกว้างไกลในอนาคต ระบอบ
อบประชาธิปไตยเน้นความอดทนอดกลั้นต่อความคิดที่เห็นแตกต่าง แต่คนไทยจะไม่ทนต่อความ
คิดเห็นที่เห็นแย้งกับตน และถือเป็นเรื่องส่วนตัวทั้งที่เป็นเรื่องหลักการ ระบอบประชาธิปไตยเน้น
ความจริงใจ พูดความจริงเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ แต่คนไทยยังมีนิสัยประจบสอพลอ
เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ความกล้าหาญที่จะพูดความจริง ต่อสู้เพื่อหลักการเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับ
สังคมสมัยใหม่ที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่คนไทยส่วนใหญ่จะไม่แสดงความคิดเห็น
เนื่องจากเกรงว่าจะสร้างศัตรู หลักการปกครองประชาธิปไตยคือหลักนิติธรรม คือเอาหลักกฎหมาย
เป็นฐานในการปกครอง แต่คนไทยมักจะนิยมสรรหาตัวบุคคล หรือใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ
มากกว่าใช้เป็นหลักนิติธรรม นักธุรกิจไทยมักเน้นการค้าและการลงทุนในระยะสั้นซึ่งเป็น
วัฒนธรรมพ่อค้ามากกว่าที่จะลงทุนในโครงการขนาดใหญ่เพื่อผลในอนาคต ในขณะที่มีความ
ภูมิใจในความเป็นไทย แต่ยังมีทัศนคติว่าสิ่งที่มีจากต่างชาติดีกว่าสิ่งที่มีจากในประเทศ ในขณะที่
อ้างตนเป็นชาวพุทธเชื่อในหลักกฎแห่งกรรม แต่ผู้มีอำนาจก็ยังทำการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง
ในขณะที่เน้นการศึกษาของนักศึกษา แต่คนไทยจำนวนไม่น้อยที่นิยมเอาชนะโดยละเมิดกฎกติกา
(ลิขิต ธีรเวคิน, 2541, หน้า 411-412)

จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้สภาพวัฒนธรรมไทยภายใต้บริบททางการเมือง สังคม
เศรษฐกิจตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง คือ

1. สมัยการปกครอง แบบพ่อปกครองลูก (สมัยกรุงสุโขทัย)

ในยุคการปกครองสมัยกรุงสุโขทัยนี้ อำนาจมิใช่เป็นสาระในการปกครอง สภาพ
การปกครองบ้านเมืองมิได้มีความซับซ้อน ซึ่งเกิดจากจำนวนผู้คนที่อาศัยในบ้านเมืองมีไม่มาก
ก่อให้เกิดความใกล้ชิดระหว่างผู้ปกครองกับราษฎรมากขึ้น โดยสภาพการปกครองเบื้องต้นใน
สังคมไทยคือการปกครองในรูปแบบของครอบครัวที่คนในครอบครัวเชื่อฟังพ่อบ้าน หรือผู้ที่มี
อาวุโสสูง ประกอบกับสังคมมีความเชื่อในเรื่องบาปและบุญในพุทธศาสนา ราษฎรมีศรัทธาใน
รูปแบบการปกครองที่เชื่อว่าผู้ที่มีอำนาจปกครองเป็นผู้มีบุญมาแต่เดิม แม้พระมหากษัตริย์องค์ที่
สืบต่อจากพ่อขุนรามคำแหงเป็นพญาลือไทยและพญาลือไทที่ยึดถือในเรื่องพระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่
จะบรรลुพระนิพพานต่อไป ก็เป็นเพียงการขยายแนวความเชื่อในเรื่องยืนยันในความเชื่อของราษฎร
นั่นเอง การปกครองมิได้ใช้กฎหมายเป็นแนวหลักในการควบคุมพฤติกรรมของราษฎร แต่รัฐได้ใช้

ความเชื่อ ความศรัทธาในการควบคุมราษฎรซึ่งได้ผลดีกว่าการใช้กฎหมาย ด้วยเหตุราษฎรแต่ละคนจะมีมโนคติเป็นเครื่องมือควบคุมตัวเอง ดังนั้นหากใช้แนวคิดทางกฎหมายในสมัยใหม่แล้วจะเห็นว่า กรุงสุโขทัยได้ใช้นโยบายในการป้องกันปรามมากกว่าการปราบปราม ราษฎรมีความเชื่อและยำเกรงขุน (ข้าราชการ) อย่างเต็มใจและเชื่อฟัง ด้วยเหตุมีความเชื่อว่าขุน (ข้าราชการ) นั้นเป็นผู้ที่มีบุญมาจากชาติก่อน และเป็นคนดีที่ราษฎรสามารถพึ่งได้ ทั้งในยุคดีกล่าว ระบบเศรษฐกิจยังเป็นลักษณะเศรษฐกิจในการเลี้ยงชีพเป็นหลัก

2. สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ยุคกรุงศรีอยุธยาถึงกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2475)

เป็นยุคที่อำนาจเริ่มเข้ามามีความสำคัญในการปกครองมากขึ้น โดยการรับเอาแนวคิดการปกครองจากการขอมอย่างเต็มตัว การมีอำนาจเพื่อให้ทุกคนเกิดความหวาดกลัว อำนาจไม่ให้ความสำคัญในเรื่องการเกิดศรัทธาหรือความเชื่อในทางพุทธศาสนา แต่อำนาจเกิดการกระทำเพื่อให้นุคคลอื่นเกิดความหวาดกลัว ไม่ว่าจะเป็นการหวาดกลัวเกี่ยวกับความปลอดภัยของชีวิต ทรัพย์สินของตนหรือนุคคลในครอบครัวก็ตาม อำนาจดังกล่าวถูกกำหนดให้อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ซึ่งถือเป็นศูนย์รวมแห่งการปกครอง การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์นี้จำเป็นต้องผ่านการดำเนินการของ “ขุนนาง” ซึ่งเป็นกลไกในการปกครอง การใช้อำนาจดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อการควบคุมราษฎรให้อยู่ภายใต้คำสั่งของรัฐ ทั้งนี้รัฐต้องการความมั่นคงของรัฐเอง ไม่ว่าทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ จึงจะเห็นว่ารัฐพยายามพัฒนากำลังคนของตนให้มีจำนวนมากเพื่อประโยชน์ในการใช้แรงงาน ขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อการรักษารัฐบาลกำลังของไพร่พลของรัฐเพื่อความเข้มแข็งในการป้องกันตนเองหรือการรุกรานรัฐที่อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งปกครองบรรดาขุนนางของพระมหากษัตริย์ไทยด้วย ดังที่ฟอน ฟลิทได้เขียนเรื่อง “การพรรณนาเรื่องราวอาณาจักรสยาม” ว่า “.....เวลาที่พวกขุนนางเข้าเฝ้า ไม่มีใครขยับเขยื้อน ทุกคนหายใจไม่ทั่วท้อง บางครั้งมีคนเข้าเฝ้าในท้องพระโรงตั้งร่วมหกถึงแปดพันคน.....”

(คำสอนทางการเมืองของวันวลิต (เยเรเมียส ฟอนฟลิท) หรือวิเทโสบายของพระเจ้าปราสาททอง, วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 มิถุนายน-กรกฎาคม 2519 หน้า 85)

ราษฎรจึงถูกจัดแบ่งออกเป็นไพร่มีชีวิตอยู่ในสังคมในฐานะแรงงานไร้ฝีมือและไม่มีความรู้ และกำลังทหารที่รัฐไม่ต้องลงทุนฝึกหัดความชำนาญ ความเป็นอยู่ของไพร่ ขุนนางและพระมหากษัตริย์ต่างมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง โดยทุกคนต่างมีหน้าที่ตามฐานานุรูปของตนที่ต้องกระทำ พระมหากษัตริย์มีหน้าที่ในการปกป้องแผ่นดิน จึงมีสิทธิเป็นเจ้าเหนือชีวิต เป็นเจ้าของแผ่นดิน มีความรับผิดชอบในความผาสุกของราษฎร พระมหากษัตริย์จึงเป็นเจ้าของทุกสิ่งทุกอย่างบนแผ่นดินที่พระองค์ปกครองอยู่ พระองค์มีหน้าที่ในการควบคุมขุนนางซึ่งเป็นข้าราชการของ

พระองค์ให้ปฏิบัติอยู่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจที่พระองค์ทรงต้องการ ทางทฤษฎีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นพระมหากษัตริย์ก็คือรัฐ

การเลื่อนฐานะทางสังคมมีน้อยมาก มีความเชื่อว่า “อำนาจแห่งกรรมเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ไม่มีใครห้ามได้” ใครเกิดมามีฐานะอย่างไรเป็นตามกรรมบันดาลให้เป็นไป และหากพิจารณาจากวรรณกรรมในอดีต ก็จะเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของแต่ละคนในฐานานุรูปตามการปกครองในยุคก่อน เช่นในเรื่อง “สิงห์ไกรภพ” ได้กำหนดหน้าที่ตามฐานานุรูปของพระมหากษัตริย์¹⁰⁶ และจากเรื่องพระอภัยมณี¹⁰⁷ การข้ามฐานะเพื่อเปลี่ยนชนชั้นในสังคมยุคนั้นเป็นเรื่องที่ยากมาก เพราะว่าเป็นเรื่องขัดกับเหตุผลในเรื่องกรรมดีกรรมไม่ดี และเรื่อง วาสนา ดังใน “โคบุตร”¹⁰⁸ และมีการป้องกันมิให้ไพร่เชยฐานะของตนโดยใช้ความรู้ ดังนั้นจึงจำต้องป้องกันมิให้ไพร่มีความรู้ ดังในเรื่อง “โคบุตร”¹⁰⁹ ดังนั้น ค่านิยมของไพร่คือการถวายเป็นผู้รับใช้แก่ผู้มีอำนาจบารมีในการปกครอง เพราะเป็นเกียรติยศของผู้ได้รับการปกครองที่มาจากกรับใช้ ในขณะที่เดียวกัน ขุนนางต้องปฏิบัติตามที่พระมหากษัตริย์กำหนดหรือตามบทกฎหมายกำหนดให้เท่านั้น ดังในเรื่อง “สิงห์ไกรภพ”¹¹⁰ แต่การที่สังคมมีชนชั้นแตกต่างกัน และต้องมีวิถีชีวิตต่างกันนั้น จึงต้องมีเครื่องมือยึดจิตใจของบุคคลทั้งหลายในสังคมให้ยึดมั่นในสิ่งที่สังคมเชื่อ คือการเชื่อว่าบุคคลใดที่เกิดมาในฐานะที่ดีกว่าเป็นเพราะบุญเก่าของผู้นั้นทำให้มีวาสนาเช่นนั้น บุคคลที่ต่ำต้อยในสังคมก็คิดเพียงว่า เขามีกรรมเก่ามากที่ต้องเกิดมาชดใช้กรรมเหล่านั้น การยืนยันในอำนาจของพระมหากษัตริย์ และอำนาจของขุนนางที่ใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ทั้งการกำหนดให้บุคคลต้องอยู่ในฐานะไพร่ที่ต้องรับใช้ทั้งรัฐและขุนนางในการผลิตสิ่งต่าง ๆ ทั้งการก่อสร้างบ้าน วัด คลอง กำแพงเมือง ถนน หรือสาธารณสมบัติอื่น ๆ ก่อให้เกิดวัฒนธรรม “เจ้าขุนมูลนาย” และวัฒนธรรม “อำนาจนิยม” และขณะเดียวกัน กระแสการก่อให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย ด้วยเหตุการณ์ถูกเกณฑ์แรงงานโดย

¹⁰⁶ “วิสัยวงศ์พงศกษัตริย์ขัตติยา ย่อมตรึงคราจะบำรุงซึ่งกรุงไกร”

¹⁰⁷ “พอจะแจ้งแจ้งจำคำโบราณ อันชายชาญเชือกษัตริย์ขัตติยา
 ย่อมพากเพียรเรียนไสยศาสตร์เวท สิ่งวิเศษสืบเสาะแสวงหา
 ได้ป้องกันอันตรายนักรา ตามกษัตริย์ขัตติยาอย่างโบราณ”

¹⁰⁸ “..... อย่างดูเยี่ยงข้าแลยทั้งชายหญิง
 ข้าพ่อกุญจรีตทำผิดจริง กบฏชิงสมบัติกระษัตริยา
 ทั้งชาวบ้านร้านตลาดก็กลาดเกลื่อน ร้องเรียกเพื่อนวังกุมราดูหน้า
 ทั้งธานีมิได้มีใครเวทนา มั่นอยากชิงวาสนาสาแก่ใจ “

¹⁰⁹ “ซึ่งคนดริตค่าไว้ถึงแสน เพราะหวงแหนกำชับไว้จับขัน
 ไ้ประสงคฺตรงทรัพย์สิ่งสุวรรณ จะป้องกันมิให้ไพร่ได้วิชา..”

¹¹⁰ “สั่งกุมภัณฑ์บรรดาเสนาใน เราจะไปอยู่บำรุงกรุงโกญจา
 ต้องห่างบาทมาตุรงค์คิดสสาร จึงมอบการนักเรศให้เขยฐา
 อยู่แทนเราเอาธุระอสุรา ให้เพิ่มผาสูกสวัสดิ์กำจัดภัย
 จงสัดชื้อถือบตามกฎหมาย อย่างคิดร้ายทุจริตผิดวิสัย”

ไม่เต็มใจ การต้องคืนรนาเลียงชีพในขณะที่ถูกเกณฑ์แรงงานในฐานะไพร่เองโดยมิได้รับการดูแลจากรัฐหรือมูลนาย ยังคงอยู่ในจิตใจได้สำนึกของราษฎรที่เป็นไพร่ การตั้งข้อรังเกียจหรือการไม่ลงรอยระหว่างรัฐกับราษฎรเกิดจากการที่รัฐมิได้ดูแลเอื้อเฟื้อราษฎรในการทำมาหากิน แต่รัฐกลับเก็บผลประโยชน์จากราษฎรจากผลผลิตทางเกษตรกรรมหลังจากเกิดผลผลิตดังกล่าวแล้ว

3. สมัยเสรีนิยมประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน)

หลังจากที่สยามรัฐเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ราษฎรบางกลุ่มเข้ามาเป็นผู้ปกครองประเทศแทนที่พระมหากษัตริย์ ซึ่งแต่เดิมทหารซึ่งเป็นข้าราชการที่มีวินัยมากที่สุดและมีกำลังอาวุธที่มากที่สุดเข้ามาเป็นผู้ปกครอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง ปี พ.ศ. 2516 มีรัฐบาลทหารเป็นผู้ปกครองประเทศตลอดเวลา มีเพียงบางช่วงสั้น ๆ เท่านั้นที่มีรัฐบาลพลเรือนเป็นผู้ปกครองประเทศ ประกอบกับศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษายอมรับอำนาจของผู้ปกครองที่มาจากการทำรัฐประหารว่าผู้ทำรัฐประหารเป็นองค์กรรัฐประหาร ทำให้ราษฎรเห็นว่าการใช้อำนาจทางการเมืองไม่ว่าจะชอบธรรมหรือไม่ก็ตาม เมื่อผู้นั้นเป็นฝ่ายชนะทางการเมืองแล้ว บุคคลนั้นย่อมมีอำนาจโดยชอบธรรมในการปกครอง แนวคิดเช่นนี้เป็นอันตรายต่อระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก แต่ในประเทศไทยกลับมิได้เห็นอันตรายดังกล่าว จึงทำให้วัฒนธรรม “อำนาจนิยม” ถูกกระตุ้นให้เพิ่มความเชื่ออย่างรุนแรงมากขึ้น เมื่อมีการเลือกตั้งกันในช่วงปี พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา การแสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยการใช้เงินตราหรือทรัพย์สินเป็นสิ่งแลกเปลี่ยนกับแต่ละคะแนนเสียงจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น เป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองใหม่คือ “ชนาธิปไตย” อย่างฝังรากลึกในสังคมไทย ดังนั้นคนไทยจึงมองไม่เห็นอันตรายของการใช้อำนาจทางการเมืองโดยมิชอบซึ่งเกิดจากระบบคิดในความเชื่อของ “อำนาจนิยม” นั้นเอง การที่ผู้ปกครองใช้อำนาจเกินไปจากที่กฎหมายกำหนดนี้ ย่อมก่อให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์อันไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ปกครองนั้น แต่เมื่อสังคมได้วางหลักคิดดังกล่าวไว้แล้วว่า ผู้ปกครองย่อมมีอำนาจในการดำเนินกิจการทางการเมืองอย่างไรก็ได้ ก็ย่อมทำให้แนวคิดเรื่องการฉ้อราษฎ์บังหลวงเป็นเรื่องปกติในสังคม เพราะว่ารราษฎรไม่มีสิทธิในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองได้ ทั้งไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง ทั้งตามทฤษฎีอำนาจหน้าที่นิยมนั้นเอง ราษฎรชาวไทยยังคงแนวคิดในเรื่องเจ้าขุนมูลนายอยู่มาก ถึงแม้ชนชั้นกลางที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมีมากขึ้นก็ตาม แต่ชนชั้นกลางดังกล่าวมิได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากนัก ดังนั้นอำนาจที่เป็นสิ่งที่น่ากลัวโดยฝ่ายปกครองเป็นผู้สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมราษฎรให้อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายปกครองนั่นเอง จึงยังอยู่และเจริญเติบโตพัฒนาเป็นวัฒนธรรมอำนาจนิยมที่เข้มแข็ง พระมหากษัตริย์ในอดีตก็คือคณะผู้ปกครองที่มาจากการเมือง

ไม่ว่านายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ขุนนางในอดีตคือข้าราชการในปัจจุบัน และไพร่ ข้าทาสในอดีตก็คือประชาชนนั่นเอง

ดังนั้นตราบไคที่แนวคิดตามวัฒนธรรมอำนาจนิยม และธนาธิปไตยยังคงอยู่ในระบบอำนาจแบบเจ้าขุนมูลนายแล้ว การถือราษฎรบังหลวงในสังคมก็ไม่สามารถกำจัดออกไปได้อย่างแน่นอน

จากการศึกษาวัฒนธรรมการปกครองในประเทศไทยที่มีร่องรอยมาจากอดีต จะเห็นว่าแต่เดิมรัฐปกครองประเทศในสองลักษณะคือ การปกครองในพื้นที่ราชธานีหรือเมืองบริวาร และเมืองที่ห่างไกล ซึ่งแต่เดิมรัฐบาลปกครองพื้นที่ที่ห่างไกลเพียงเข้ามาเก็บผลประโยชน์ต่างๆที่รัฐต้องการ เช่น ส่วย หรือแรงงาน ในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนการปกครองนี้ รัฐจะไม่เข้ามีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น ราษฎรในพื้นที่ส่วนกลางของประเทศจึงมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆที่รัฐบาลประกาศเพื่อให้ราษฎรปฏิบัติตาม ส่วนพื้นที่ที่ห่างไกลหรือพื้นที่ชนบท ราษฎรที่มีจำนวนมากว่าราษฎรในพื้นที่ของเมืองใหญ่ได้ปกครองกันเองโดยใช้วัฒนธรรมพื้นบ้านที่ยกย่องผู้มีที่มียาสูบมากในหมู่บ้าน แม้รัฐจะแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านมาปกครองหมู่บ้านก็ตาม แต่ผู้เฒ่าผู้แก่ที่ราษฎรยกย่องก็ยังมีอำนาจในการปกครองในเชิงขนบประเพณีอยู่ การที่ราษฎรในพื้นที่ห่างไกลปกครองกันเองในวัฒนธรรมการปกครองในลักษณะผู้อาวุโสนี้ ทำให้รัฐบาลมองว่าราษฎรเหล่านี้เป็นผู้ไม่นิยมกฎหมายหรือนาธิปไตยนิยม ซึ่งวัฒนธรรมชุมชนเน้นความสำคัญของชุมชนหมู่บ้านที่พึ่งพาตนเอง และวัฒนธรรมชาวนาซึ่งเกิดจากวิถีอาชีพของชาวนานั่น จัดแย้งกับรัฐและไม่เป็นระบบทุนนิยม วัฒนธรรมศักดินาให้ความชอบธรรมกับรัฐแบบเอเชียที่เอารัดเอาเปรียบหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลใช้แนวคิดทุนนิยมเข้ามาในหมู่บ้าน โดยรัฐประสงค์ในการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรมเพื่อเป็นสินค้าออก ในการแสวงหาเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศเพื่อความมั่งคั่งของประเทศ และเร่งการพาณิชย์กรรมให้ขยายตัวออกไปในชนบท ทำให้แนวคิดการผลิตของราษฎรเปลี่ยนแปลงไปจากผลิตเพื่อยังชีพ เป็นผลิตเพื่อการค้า ราษฎรจึงต้องทำการขยายพื้นที่ในการผลิตให้มากที่สุดที่จะกระทำได้ ประกอบกับรัฐประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ในปี พ.ศ. 2507 เพื่อการควบคุมพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งขัดกับแนวคิดในการผลิตเพื่อการค้า ราษฎร จึงต้องเผชิญหน้ากับกฎหมายที่พวกตนไม่รู้จักและไม่คุ้นเคย กับผู้รักษากฎหมายที่เป็นคนต่างพื้นเพกัน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรในพื้นที่ชนบทกับกฎหมาย ราษฎรที่ไม่เข้าใจในเรื่องกฎหมายอยู่แล้ว ก็ยิ่งมีอคติกับกฎหมาย โดยเข้าใจว่ากฎหมายนี้มีเพื่อรับใช้ชนชั้นสูงของสังคม ราษฎรในพื้นที่ชนบทห่างไกลไม่สามารถได้รับประโยชน์จากกฎหมาย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีประโยชน์แก่พวกเขาในรูปของการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน การครอบครองที่ดิน เอกสารสิทธิ์ในที่ดิน

ก็ตาม แต่วัฒนธรรมของราษฎรมิได้อาศัยกฎหมายเป็นหลักในการดำรงชีวิต แต่ใช้แนวคิดทางศีลธรรมและความเหมาะสมหรือการสมเหตุสมผลที่ได้รับการวินิจฉัยจากผู้อาวุโสในหมู่บ้าน

อนึ่ง จารีตประเพณีและวัฒนธรรมของชาวสยามหรือชาวไทยจะยึดมั่นในความเชื่อของพุทธศาสนาในเรื่องบุญและบาป รวมทั้งเรื่อง “บุญทำกรรมแต่ง” เมื่อรวมกับแนวคิดเรื่อง “อำนาจหน้าที่นิยม” ที่แบ่งแยกลักษณะการทำงานในสังคมเป็นเรื่องของผู้ใดก็เป็นหน้าที่ของผู้นั้น ข้าราชการเป็นผู้ต้องรับใช้พระมหากษัตริย์ในการดูแลความสงบสุขในสังคม ในลักษณะ “บำบัดทุกข์บำรุงสุข” ให้แก่ราษฎร ชาวไทยมีความไว้วางใจในสถาบันพระมหากษัตริย์ว่าเป็นสถาบันสุดท้ายที่สามารถดูแลความสุขของราษฎรได้ เมื่อข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันพระมหากษัตริย์ ข้าราชการจึงต้องมีหน้าที่คล้ายกับพระมหากษัตริย์ การที่ราษฎรกล่าวโทษแก่ข้าราชการในทางความผิดอาญานั้นเป็นเรื่องที่ราษฎรมิจะหลีกเลี่ยง นอกจากเหตุดังกล่าวแล้ว ราษฎรมิมีความเชื่อในเรื่องอำนาจของข้าราชการว่าเป็นอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ สามารถให้คุณให้โทษแก่ราษฎรได้ ดังนั้นการที่ตั้งตนเป็นปรปักษ์กับข้าราชการเป็นเรื่องที่ราษฎรหลีกเลี่ยงเสมอ

ดังนั้น จุดบอดในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงจึงสามารถแบ่งออกเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. ความเป็นปัจเจกชนของราษฎรและวัฒนธรรมองค์กรของข้าราชการ ท่ามกลางการรุกรานของระบบทุนนิยมในสังคม ทำให้ทั้งราษฎรและข้าราชการต่างพิจารณาเฉพาะส่วนที่สำคัญต่อความเป็นอยู่ในชีวิตของพวกตนเท่านั้น ซึ่งหมายถึงธุรกิจ ทรัพย์สินของพวกตน ถึงแม้กฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงจะมีความผิดรุนแรงเพียงใด แต่กระบวนการทางกฎหมายมิได้กำหนดเฉพาะเพียงการกระทำผิดที่ขัดต่อกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น แต่กระบวนการยุติธรรมยังต้องพึ่งอาศัยบุคลากรที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น เจ้าพนักงานตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่พิเศษ เช่น เจ้าพนักงานของ ป.ป.ช. พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา ตุลาการ การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการเหล่านี้มีวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานของตนเป็นเอกลักษณ์ยอมทำให้การแปลความหมายของคำว่า “การถือราษฎรบังหลวง” ต่างไปจากความหมายทั่วไป ซึ่งข้าราชการของรัฐอาจแปลความว่า “เป็นการหารายได้ที่ไม่ทำให้ผู้ใดเดือดร้อน” หรือ “เป็นการสร้างความสนิทสนมกับราษฎรผู้มาติดต่อราชการ” หรือ “เป็นการสร้างความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ราษฎรผู้นั้น” หรือ “เป็นการสร้างความมีไมตรีแก่บุคคลผู้นั้น โดยหวังในลักษณะต่างตอบแทน” และผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมนี้ต่างก็มีความเชื่อในกระบวนการยุติธรรมที่ต่างกันไป เช่น เจ้าพนักงานตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่พิเศษมีความเชื่อว่า หากมีข้อเท็จจริงที่พอฟังว่ามีมูลความผิดทางอาญาแล้ว บุคคลนั้นย่อมต้องถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำผิด แต่ผู้พิพากษา ตุลาการ ต่างมีความเชื่อว่า หากฟังข้อเท็จจริงในคดีจนสิ้นกระแสความแล้ว ยังมีความสงสัยตาม

สมควรว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ผู้พิพากษาหรือตุลาการก็จะพิพากษายกฟ้อง¹¹¹ ดังนั้นในส่วนราษฎรที่ต้องพยายามขวยขวายหาผู้อุปถัมภ์ที่เป็นข้าราชการหรือนักการเมืองเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตน จึงต้องดูแลข้าราชการเหล่านั้นทั้งในแง่ในทรัพย์สิน ให้สิทธิประโยชน์บางประการในธุรกิจของตนเพื่อเป็นการตอบแทนแก่ข้าราชการเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกัน ข้าราชการหรือนักการเมืองเหล่านั้นก็ให้ผลประโยชน์ในเชิงนโยบายทางการเมืองหรือความสะดวกความได้เปรียบแก่กลุ่มราษฎรเหล่านั้นไม่ว่าจะเป็นการเป็นคู่สัญญาต่าง ๆ กับหน่วยงานของรัฐที่ข้าราชการเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแล การได้รับสัมปทานต่าง ๆ ในทรัพยากรธรรมชาติหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อความผิดในลักษณะเช่นนี้อยู่ในที่ลับแล้ว พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จะถูกนำออกมาเปิดเผยต่อสาธารณะจึงเป็นยาก การกระทำความผิดในการฉ้อราษฎ์บังหลวงจึงยังปรากฏอยู่ในสังคม ทั้งที่สังคมได้รับทราบข้อมูลเหล่านี้ แต่ข้อมูลเหล่านี้ไม่สามารถถูกใช้พิสูจน์ความผิดของผู้กระทำได้ จึงทำให้เห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการปราบปรามการฉ้อราษฎ์บังหลวงนี้ด้วยประสิทธิภาพไป ทั้ง ๆ ที่กฎหมายในประเทศไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีความสมบูรณ์ แต่เนื่องจากวัฒนธรรมการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลตามคตินิยมของปัจเจกชนเพิ่มมากขึ้น ทั้งราษฎรและข้าราชการต่างพยายามขวยขวายหาทรัพย์สินให้แก่ตนเองและวงศ์ตระกูลของตน โดยไม่มีผู้ใดคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะผลประโยชน์ของประเทศชาติ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดัดเตือนเรื่องดังกล่าวไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 ในเรื่องความนิยมชาติ แต่ราษฎรชาวสยามในขณะนั้นรวมทั้งข้าราชการต่างยังมีได้ใส่ใจในคำดัดเตือนของพระองค์ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และการทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 ยิ่งทำให้ความเป็นปัจเจกชนของชาวไทยมีมากขึ้น และเพิ่มขึ้นในอัตราเร็วขึ้น เมื่อมีกระแสทุนนิยมเข้ามาเป็นตัวแปรในระบบเศรษฐกิจของไทย

2. ทิศนคติของราษฎรจากการถูกปกครองโดยข้าราชการของรัฐ

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช¹¹² ได้วิจารณ์ลักษณะการปกครองของไทยโดยตรงไปตรงมาว่า ลักษณะพิเศษของการปกครองของไทย คือการที่ราษฎรเฝ้ารอคอยผู้นำที่มีอำนาจเด็ดขาด เป็นผู้เสียดลความสุขส่วนตัวมาทำงานให้บ้านเมือง แต่ก่อปรไปด้วยคุณธรรมที่มาจากกรณับถือศาสนา พุทธ มีความเมตตาเอื้ออาทรต่อคนในชาติ ซึ่งระบบเช่นนี้ทำให้ราษฎรไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง โดยถือว่าการเมืองมิใช่เรื่องของราษฎรที่จะต้องสนใจ เป็นเรื่องของผู้นำที่มีความเมตตากรุณาต่อปวงชนชาวไทย เป็นสังคมที่ไม่มีการเมืองที่แท้จริง ราษฎรอคอยความเมตตาเอื้ออาทรจากผู้ปกครองรัฐ

¹¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227

¹¹² ดูรายละเอียดใน สาขาน ศักยานุรักษ์, การเมืองและการสร้างความเป็นไทย" โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช รายงานการวิจัย โครงการประวัติศาสตร์วิถีคิดเกี่ยวกับสังคมและวัฒนธรรมไทยของปัญญาชน พ.ศ. 2435-2535 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548

ด้วยความอดทน (สายชล สัตยานุรักษ์, 2548, หน้า 72) ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวก่อผลให้ฐานะของราษฎรอยู่ในลักษณะต่ำต้อยกว่าข้าราชการ แนวคิดนี้เป็นตอกย้ำในทฤษฎีอำนาจหน้าที่นิยม ทำให้ราษฎรถูกผลักให้ถอยห่างไป จากการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ทั้ง ๆ ที่พวกเขามีหน้าที่เช่นนั้นด้วย การที่ราษฎรถอยห่างไปจากการเมืองการปกครองนี้ย่อมทำให้กลุ่มข้าราชการและกลุ่มนักการเมืองเข้ามาประกอบกิจการต่าง ๆ ทางการเมืองอย่างอำเอใจ ซึ่งนำไปสู่ในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดว่าเป็นความผิดทางอาญา¹¹³

3. ทศนคติในเรื่องการไม่ชอบ “ความเป็นทางการ” ของราษฎร โดยทั่วไป ราษฎรไม่ชอบยุ่งเกี่ยวกับเรื่องของข้าราชการหรือนักการเมือง ซึ่งอาจมาจากกระบวนการที่ยุ้งยากและเป็นทางการของระบบงานราชการ เช่น การเขียนคำร้องต่าง ๆ การให้ปากคำในฐานะพยาน การเบิกความในศาล ความยุ่งยากในการเป็นคู่กรณีของข้าราชการ แม้เรื่องดังกล่าวเกิดจากการกระทำของข้าราชการที่ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนก็ตาม แต่การให้ราษฎรต้องมาร้องเรียน ให้ปากคำกับพนักงานของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำให้ราษฎรส่วนใหญ่จะไม่เข้าเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งจุดบอดในส่วนนี้อาจเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

3.1 ราษฎรจึงไม่ทราบรายละเอียดหรือสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว เพราะว่าหากพวกเขาถูกข้าราชการเรียกทรัพย์สิน หรือบังคับให้กระทำการบางอย่างโดยข้าราชการผู้นั้น ไม่มีสิทธิ ราษฎรก็ไม่เข้าใจว่าข้าราชการผู้นั้นมีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ แต่ก็เข้าใจว่าข้าราชการผู้นั้นมีอำนาจตามกฎหมาย

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงเป็นกฎหมายพิเศษที่มีโทษทางอาญา ในการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวจึงต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ราษฎรทั่วไปมักจะไม่ได้วางใจข้าราชการอยู่แล้ว และโดยวัฒนธรรมพื้นฐานของราษฎรที่ไม่ชอบความเป็นทางการ พวกเขาจะต้องเข้ามาในระบบทางการของข้าราชการ ในการให้ปากคำเป็นพยาน ตอบคำถามจากพนักงานสอบสวน และบุคคลที่พวกเขากล่าวโทษหรือร้องทุกข์ก็เป็นข้าราชการเหมือนกัน การเกรงกลัวภัยอันตรายที่อาจมาถึงตนเขา หรือครอบครัวของเขาทำให้ราษฎรมักจะไม่เข้าแจ้งความร้องทุกข์โดยตรงต่อพนักงานสอบสวน และความไม่ไว้วางใจข้าราชการตำรวจในการให้ความยุติธรรมแก่พวกเขา ทำให้พวกเขาไม่แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนทั้งที่ราษฎรเหล่านั้นมีสิทธิในการดำเนินการเช่นนั้น ประกอบกับทศนคติในทางที่ไม่ดีของของพนักงานสอบสวนทั่วไปในการรับแจ้งความร้องทุกข์เกี่ยวกับการรื้อ

¹¹³ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ราษฎรบังหลวงของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการตำรวจด้วยกัน หรือข้าราชการประเภทอื่น ด้วยเหตุว่า คดีดังกล่าว หากมีการดำเนินการไปแล้ว อาจกระทบต่อข้าราชการผู้อื่น และอาจมี ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งอาจมีการ “ขอคดี” ซึ่งหากพนักงานสอบสวนผู้นั้นไม่ให้ และดำเนินการตามรูปของคดีแล้ว ในอนาคตพนักงานสอบสวนผู้นั้นอาจต้องประสบปัญหาในทาง ราชการได้ ดังนั้น ราษฎรจึงไม่พึ่งพาพนักงานสอบสวนในเรื่องการแจ้งความร้องทุกข์เกี่ยวกับการ ร้องเรียนราษฎรบังหลวง แต่จะพึ่งพาในการร้องทุกข์ต่อส่วนราชการเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ไม่ลงชื่อจริง เพราะเกรงว่า เรื่องราวของตนอาจถูกเปิดเผยต่อข้าราชการผู้ที่ราษฎรผู้นั้นร้องเรียน ซึ่งอาจทำให้ ราษฎรผู้นั้นได้รับอันตรายได้ จึงทำให้เอกสารร้องเรียนฉบับนั้นเป็นหนังสือบัตรสนเท่ห์ ซึ่งส่วน ราชการส่วนใหญ่อาจไม่หยิบยกขึ้นมาพิจารณาก็ได้ ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 50 ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องร้องเรียนที่ไม่ลงชื่อผู้ร้องเรียนได้ก็ตาม

4. แนวคิดในเรื่องการร้องเรียนราษฎรบังหลวงเป็น “เรื่องปกติ” ในสังคม ดังจะเห็นจาก การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (เอแบค) ในเรื่อง “เห็นด้วย หรือไม่กับการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปกติธรรมดาในการทำธุรกิจ” ในเดือนเมษายน 2551 มี ประชาชนเห็นด้วยถึงร้อยละ 67.4 ในเดือนพฤษภาคม 2552 ประชาชนเห็นด้วยในร้อยละ 74.7 และ เดือนมิถุนายน 2552 ในอัตราร้อยละ 84.5 (รายละเอียดในภาคผนวกตารางที่ 1) และจากการ วิเคราะห์ค่าสถิติเฉลี่ยพบว่า กลุ่มผู้ประกอบการต้องจ่ายเงินสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉลี่ย เดือนละ 4,803 บาทต่อหนึ่งราย ค่าต่ำสุดเดือนละ 500 บาท ค่าสูงสุดเดือนละ 40,000 บาท แม้ใน กลุ่มสมาชิกรัฐสภาคือสมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกยังเห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่อง ปกติธรรมดา¹¹⁴ ระหว่างวันที่ 1-14 ตุลาคม 2551 ปรากฏว่าประชาชนจำนวนร้อยละ 63.2 คิดว่า “ทุกรัฐบาลมีทุจริตคอร์รัปชันด้วยกันทั้งนั้น ถ้าทุจริตแล้วทำให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนกินดี อยู่ดี ก็ยอมรับได้” ซึ่งในกลุ่มนี้มีผู้ที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีถึงร้อยละ 60.1 และสูงกว่าระดับ ปริญญาตรีถึง 52.2 และกลุ่มที่คิดเช่นนั้นเป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจถึงร้อยละ 60.8 (รายละเอียดในภาคผนวกตารางที่ 2) และจากการศึกษาในเรื่องเดียวกันในวันที่ 25-27 มิถุนายน 2552 ประชาชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 51.2 ยังเห็นด้วยที่ทุกรัฐบาลมีทุจริต คอร์รัปชันด้วยกันทั้งนั้น ถ้าทุจริตแล้วทำให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนกินดี อยู่ดี ก็ยอมรับได้ และ และจากการสำรวจใน วันที่ 1-4 กรกฎาคม 2552 ปรากฏว่าคนส่วนใหญ่เห็นว่า การเลี้ยงดูปู่เฒ่าให้แก่คณะกรรมการจัดซื้อ จัดจ้าง (ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้รับจ้าง) เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ยอมรับได้ และกลุ่มข้าราชการ

114 <http://www.prachatai.com/journal/2009/11/26710> วันที่ 3 มกราคม 2553

และพนักงานรัฐวิสาหกิจในอัตราร้อยละ 53.6 เห็นด้วย และคนที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีใน ร้อยละ 55 ก็เห็นด้วย (รายละเอียดในภาคผนวกตาราง ที่ 3) ในขณะเดียวกัน ศูนย์วิจัยกรุงเทพโพล ได้ทำการสำรวจ “ภาพลักษณ์ข้าราชการไทยภายหลังการปฏิรูป” ในระหว่างวันที่ 23-24 มีนาคม 2548 ประชาชนต้องการให้มีการปรับปรุงในเรื่องความซื่อสัตย์ของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มากที่สุด (ร้อยละ 36.9) และความซื่อสัตย์ของข้าราชการชั้นผู้น้อยในร้อยละ 18.5 และต้องการเห็นความ โปร่งใส ตรวจสอบได้ในร้อยละ 34.6 (รายละเอียดในภาคผนวกตารางที่ 4) จากสวนดุสิตโพล สำรวจความเห็นในเรื่อง “มีการซื้อขายเก้าอี้ของข้าราชการระดับหรือไม่” ในระหว่างวันที่ 12-15 ตุลาคม 2552 ปรากฏว่า ประชาชนจำนวนร้อยละ 80.6 เชื่อว่าในการแต่งตั้งโยกย้ายของข้าราชการ ดำรงมีการวิ่งเต้นซื้อตำแหน่ง และในจำนวนร้อยละ 79.1 เชื่อว่าฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซง การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ¹¹⁵ ดังนั้นเมื่อทัศนคติของประชาชนในเรื่องการนอราชฎ์ บังหลวงเป็นเรื่องปกติในสังคมแล้ว การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการนอราชฎ์บังหลวงจึงเป็น ยากที่กระทำได้ ด้วยเหตุราษฎ์มิได้เห็นภัยอันตรายของความผิดดังกล่าว โดยราษฎ์ทั้งจากเมือง ใหญ่และจากชนบทต่างมีแนวคิดเดียวกันในเรื่องว่า การนอราชฎ์บังหลวงเป็นเรื่องธรรมดาที่ผู้คน ทั่วไปต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการเพื่อซื้อความสะดวกสบายหรือซื้อ “คดีความ” ที่ราษฎ์นั้นก็มีส่วน ผิดอยู่ด้วย ดังนั้นความผิดเกี่ยวกับการนอราชฎ์บังหลวงจึงเป็นเรื่องที่สังคมยอมรับได้ เพียงแต่อย่า ให้ผู้ที่ต้องเดือดร้อนในเรื่องนั้นเป็นคนหรือครอบครัวของตนเท่านั้น และทัศนคติของข้าราชการเอง มองว่า เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมของข้าราชการ ในทำนองว่า “กินตามน้ำ” ซึ่งพวก เขามิได้เห็นเป็นเรื่องที่ร้ายแรง หากจะร้ายแรงก็เป็นเรื่องที่เรื่องดังกล่าวถูกยกขึ้นมาต่อสาธารณะ เท่านั้น แต่นั่นก็เป็นเรื่องการกลั่นแกล้งของข้าราชการด้วยกัน และหากข้าราชการผู้นั้นไม่กระทำ แล้ว ก็ไม่สามารถอยู่ในระบบข้าราชการไทยได้ ด้วยการเจริญเติบโต การดำรงอยู่ของข้าราชการ ต้องใช้ปัจจัยเงินตราเป็นอุปกรณ์นำไปสู่ความสำเร็จทั้งสิ้น และราษฎ์ก็มิได้เห็นว่าเป็นเรื่องแปลก ทุกคนยอมรับได้ แล้วเหตุใดข้าราชการผู้นั้นจะยอมรับไม่ได้ ชนชั้นกลาง ซึ่งหมายถึงกลุ่มที่มีความรู้ ความสามารถในการลักษณะเป็นวิชาชีพ และเป็นผู้ที่ผ่านการศึกษามาพอสมควรและมีศักยภาพในการ เปลี่ยนแปลงสังคม กลับมองเหตุการณ์ในการนอราชฎ์ บังหลวงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงมิได้ในสังคม โดยคิดว่าเป็นกระแสนิยมของสังคมโลกาภิวัตน์ ที่เป็นผลผลิตในด้านมืดของ การปกครอง แต่หากชนชั้น กลางมองการนอราชฎ์บังหลวงไม่ว่าจะอยู่ในโทนสีของไฮเดนไฮเมอร์คือสีขาว สีเทา หรือสีดำก็ตาม เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แล้ว พลั้งในการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการ นอราชฎ์บังหลวงย่อม ไม่เกิดขึ้น ถ้าฟังก์กฎหมายที่เกี่ยวกับการนอราชฎ์บังหลวงในประเทศไทยที่เป็นฐานความผิดที่มี

115 http://dusitpoll.dusit.ac.th/polldata/2552/2552_110.html วันที่ 3 มกราคม 2553

โทษร้ายแรงอยู่แล้ว เพียงแต่ในการนำตัวผู้ที่กระทำผิดมารับการพิจารณาคดี หรือนำมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมนี้ เป็นเรื่องยากในสังคมไทย ด้วยเหตุว่า เมื่อพลังในการ ขับดันความคิดในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่มีเสียแล้ว

5. สื่อมวลชนไม่มีพลังเพียงพอ โดยจุดบอดในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในส่วนนี้ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

5.1 ปัญหาทางกฎหมาย ในการฉ้อราษฎร์บังหลวงเปรียบเสมือนการเอาเปรียบสังคม เป็นการนำเอาทรัพย์สินของสังคมมาเป็นของตนเอง ซึ่งหากกรณีเช่นนี้ถูกเปิดเผยออกไปแล้ว บุคคลดังกล่าวรวมทั้งบุคคลในวงศ์สกุลก็จะถูกสังคมต่อต้าน แม้ว่าพวกเขาจะมีเงินหรือทรัพย์สินมากเพียงใดก็ตาม แต่ในปัจจุบัน สังคมไม่สามารถเปิดเผยบุคคลเหล่านี้ต่อหน้าสังคมได้ด้วยเหตุยังขาดหลักฐานสนับสนุนโดยตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 326 ที่บัญญัติในเรื่องการหมิ่นประมาท และมีมาตรา 329 ซึ่งบัญญัติเป็นเรื่องยกเว้นความผิดในเรื่องหมิ่นประมาท คือ “ผู้ใดแสดงความคิดเห็นหรือข้อความใดโดยสุจริต (1) เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม (2) ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติการตามหน้าที่ (3) ดิชม ด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ หรือ (4) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรม เรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในการประชุม” การเปิดเผยว่าบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองหรือเป็นกลุ่มธุรกิจที่เป็นผู้จ่ายเงินสินบนให้แก่ข้าราชการดังกล่าว ซึ่งรวมทั้งผู้สนับสนุนให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นผู้ฉ้อราษฎร์บังหลวง สื่อมวลชนจะต้องมีหลักฐานที่พอเป็นมูลเหตุให้เชื่อในข้อมูลเช่นนั้น มิฉะนั้นสื่อมวลชนนั้นจะต้องรับผิดชอบในเรื่องละเมิดต่อชื่อเสียงของข้าราชการ หรือกลุ่มนักธุรกิจนั้น

5.2 การรวมตัวของสื่อมวลชน ยังไม่มีพลังเพียงพอในการต่อรองการใช้อำนาจรัฐที่มีขอบบางประการ เช่นการแต่งตั้งข้าราชการมิชอบของฝ่ายรัฐบาล หรือการให้สัมปทานในทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่ไม่กระจ่างชัด สื่อมวลชนมีหน้าที่ต้องทำให้รัฐออกมาชี้แจงต่อประชาชน และตอบคำถามที่ประชาชนสงสัยโดยผ่านสื่อมวลชน การปฏิบัติงานของสื่อมวลชนย่อมอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยมเช่นกัน และเมื่อใดที่กลุ่มนักธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจสื่อมวลชนยังมีบทบาทชี้นำสื่อมวลชนได้ไม่ว่าจะเป็นชี้นำในทางบวกหรือลบก็ตาม ย่อมทำให้เห็นว่าการทำงานของสื่อมวลชนมิได้เป็นไปตามหน้าที่ที่เกิดจากวิชาชีพซึ่งกลุ่มสื่อมวลชนมีลักษณะต่าง ๆ ไปจากวิชาชีพอื่น ในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแล้ว ย่อมให้อำนาจในการแสดงข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนอย่างเต็มที่เพื่อราษฎรในประเทศนั้นจะได้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ในประเทศเกาหลีใต้ ก่อนมีการเลือกตั้งไม่ว่าในระดับใด ๆ สื่อมวลชนจะนำประวัติความเป็นมาของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาชี้แจงต่อสาธารณะ

ด้วยเหตุว่าหากบุคคลผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งแล้ว บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อสังคม และ
ขณะเดียวกันราษฎรในประเทศก็ต้องรู้จักที่มาของบุคคลนั้นอย่างถ่องแท้ด้วย ในขณะเดียวกัน
ราษฎรก็ย่อมมีอำนาจในการควบคุมสื่อมวลชนที่ปฏิบัติหน้าที่ผิดไปจากวิชาชีพของตนในทำนอง
เดียวกันการควบคุมนักการเมือง โดยในเรื่องนี้กฎหมายเกี่ยวกับสื่อมวลชนในประเทศไทยยังมีได้
บัญญัติอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนในประเทศเป็นไป
ตามอำนาจของผู้ที่มีอำนาจเหนือกลุ่มสื่อมวลชนนั้น ในขณะเดียวกันสื่อมวลชนยังเป็นผู้นำ
วัฒนธรรมจากที่อื่นเข้ามาเผยแพร่ในประเทศ หากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดที่ราษฎรหรือ
ประชาชนสามารถกระทำตอบโต้สื่อมวลชนนั้น ๆ ได้ ย่อมทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนา
ทางด้านวัฒนธรรมของประเทศได้

6. ปัญหาในขั้นตอนจากการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดข้อราษฎรบังหลวง ใน
กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควร ในทางทฤษฎี
ความรับผิดชอบทางอาญาและความปลอดภัยของสังคม รวมทั้งทฤษฎีการลงโทษทางอาญาดังกล่าวถึง
ระยะเวลาในการพิจารณาคดี ซึ่งหากคดีต้องใช้ระยะเวลานานเกินไป สังคมที่ได้รับผลกระทบ
จากการกระทำของบุคคลนั้นจะต้องใช้ระยะเวลาในรอคอยฟังผลการพิจารณาคดี ซึ่งในประเทศไทย
คดีอาญาหนึ่งคดีที่มีจำนวนพยานหลักฐานไม่มาก ต้องใช้เวลาในการพิจารณาประมาณ 6 เดือน ถึง
1 ปี แต่หากคดีดังกล่าวมีพยานหลักฐานจำนวนมาก ระยะเวลาในการพิจารณาก็ยาวนานออกไป ซึ่ง
ขณะนี้ศาลที่ชำระคดีข้อราษฎรบังหลวงมีสองประเภท คือ ศาลยุติธรรม และศาลฎีกาแผนกคดีอาญา
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในส่วนของศาลยุติธรรมที่ต้องชำระคดีทั่วไปที่มีจำนวนมากอยู่
แล้ว คดีข้อราษฎรบังหลวงจึงต้องถึงจัดเข้าอยู่ในระบบการพิจารณาต่อเนื่องที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนานออกไปอีก ในทางจิตวิทยาสังคมแล้ว หากความผิดใดที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อสังคม
อย่างมาก เรื่องดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว ทั้งลงประกาศผลของคำพิพากษาให้
ราษฎรอื่น ๆ ทราบโดยทั่วกัน แต่หากเป็นการชำระคดีของศาลชั้นต้น คดีก็ยังไม่ถึงที่สุด หาก
คู่ความในคดีใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือฎีกา ระยะเวลาที่ต้องใช้มากขึ้นไปอีก สังคมจะรู้สึกว่าการกระทำ
ความผิดในลักษณะเช่นนี้ไม่ทำให้ผู้กระทำได้รับความเดือดร้อนหรือรับโทษทัณฑ์ เท่ากับความ
เสียหายของสังคมได้รับ ดังนั้นผู้ที่กระทำความผิด หรือผู้ที่กระทำความผิดก็ไม่เกิดความเกรงกลัว
กฎหมายดังกล่าว ตามที่กฎหมายนี้มีเจตนารมณ์ให้เป็นเช่นนั้น

7. การรวมกลุ่มของราษฎร ไม่ว่าในรูปของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ กลุ่มวิชาชีพ กลุ่ม
อาสาสมัครในการมีส่วนร่วมในการปกครอง การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างจริงจัง ไม่เคย
ปรากฏเกิดขึ้นจริง การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดตั้ง ป.ป.ช. จังหวัด ในลักษณะอาสาสมัคร ก็เป็น
การจัดตั้งโดยใช้ระบบราชการซึ่งจะเป็นการระดมความคิดจากราษฎรอย่างแท้จริง หรือการมี

คณะกรรมการ กต.ตร. ในสถานีตำรวจทุกแห่งก็เป็นเพียงการระดมราษฎรที่มีชื่อเสียงในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในเชิงส่วนได้เสียกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของตำรวจ เท่านั้น ซึ่งหากราษฎรสามารถรวมตัวกับชุมชนอย่างเข้มแข็งแล้ว การดำเนินงานของชุมชนที่เป็นไปในแนวของชาวบ้านโดยไม่มีภาครัฐเข้ามาแทรกแซงย่อมจะได้ผลดีและตรงตามความต้องการของชุมชนมากกว่า ถึงแม้ในขณะนี้ รัฐได้พยายามให้ราษฎรรวมตัวกันเพื่อกิจการต่าง ๆ เข้าร่วมตัวเพื่อป้องกันตนเอง การแต่งตั้งตำรวจหมู่บ้านหรือตำรวจอาสาเพื่อความปลอดภัยของชุมชน แต่การจัดตั้งดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายของรัฐ ดังนั้นชุมชนที่เกิดจากการจัดตั้งของรัฐก็ย่อมต้องสนองตอบความต้องการของรัฐ ที่แตกต่างไปจากการรวมตัวของชุมชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของข้าราชการทั้งการเมืองและประจำ การเข้าแทรกแซงของรัฐต่อชุมชนเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือกลุ่มนักธุรกิจที่แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรของหมู่บ้าน เช่นกรณีโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดมลพิษในพื้นที่หมู่บ้าน หากราษฎรสามารถรวมตัวกันเข้มแข็ง ก็สามารถมีพลังในการต่อรองให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการกับมลพิษดังกล่าวได้

การอภิปรายผล

ตามที่ได้มีการตั้งสมมุติฐานการวิจัยไว้ 3 ประการ ดังต่อไปนี้คือ

1. วัฒนธรรมในแต่ละยุค แต่ละสมัย มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการนอกราชการบังหลวงของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน
2. ลักษณะกฎหมายที่ใช้ควบคุมและป้องกันการนอกราชการบังหลวงในประเทศไทย มีวิวัฒนาการตามมิติของกาลเวลาและบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย
3. ในปัจจุบัน ลำพังบริบททางด้านวัฒนธรรมไทยไม่ใช่ตัวกำหนดเพียงอย่างเดียวในการตรากฎหมายว่าด้วยการนอกราชการบังหลวง

จากผลการวิจัยพบว่า ประการแรกเป็นไปตามสมมุติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ คือ วัฒนธรรมในแต่ละยุค แต่ละสมัย มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการนอกราชการบังหลวงของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ในความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายว่าด้วยการนอกราชการบังหลวงนี้ ซึ่งความสัมพันธ์นี้แบ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการแปรผันตามกัน หรือมีความแปรผันขึ้นอยู่ทั้งกับทั้งสองฝ่าย หมายความว่า ในบางยุคสมัย วัฒนธรรมก็เป็นตัวกำหนดกฎหมายว่าด้วยการนอกราชการบังหลวง บางยุคสมัยกฎหมายว่าด้วยการนอกราชการบังหลวงก็เป็นตัวกำหนดวัฒนธรรม และในบางยุคสมัย ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวได้สอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ทฤษฎีสัญญาตามิถักคี่ของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือทฤษฎีปฏิฐานนิยม (Pactum Subjections หรือ Legal Positivism) ซึ่งเป็นทฤษฎีทางกฎหมาย และทฤษฎีโครงสร้าง-

หน้าที่นิยม (Structural- Functional Theory) ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่หรือหน้าที่-ประโยชน์ (Structural Functional Theory) ทฤษฎีการแพร่กระจายทางวัฒนธรรม (Diffusionism) ทฤษฎีแห่งการสมดุล (Equilibrium Theory) ทฤษฎีความล่าหรือความเฉื่อยทางวัฒนธรรม (Cultural Lag Theory) และทฤษฎีมิติของแกนนอน (Gannon's Four Stage Model) และยังสอดคล้องกับงานวิจัยดังต่อไปนี้

1. งานวิจัยของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ เรื่อง “คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย” ที่อธิบายในเรื่องวัฒนธรรมการปกครองมีผลสัมพันธ์ต่อการถือราษฎร์บังหลวงระบบอุปถัมภ์เป็นพฤติกรรมที่ยอมรับได้ในประเทศที่ไม่ทันสมัย บรรทัดฐานทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้พฤติกรรมถือราษฎร์บังหลวงเปลี่ยนความหมายไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของสังคมในยุคนั้น ๆ ที่จะกำหนดว่า การถือราษฎร์บังหลวงหมายถึงสิ่งใด

2. งานวิจัยของอุดม รัฐอมฤต เรื่อง “รายงานการวิจัยเรื่อง การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย” ที่อธิบายว่า มีการทุจริตหรือการคอร์รัปชันนี้เกิดจากระบบราชการแบบอุปถัมภ์ ยึดผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลักมากกว่าการคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ

3. งานวิจัยของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะในเรื่อง “รายงานผลการวิจัยธุรกิจ รัฐ และคอร์รัปชัน” ที่ทำให้ทราบว่า การคอร์รัปชันในสังคมไทยเป็นกรณีของโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่ม และการคอร์รัปชันในมุมมองของนักธุรกิจ เป็นการจัดการความยุ่งยากจากระเบียบที่ซับซ้อนยุ่งยาก เพื่อลดขั้นตอนในการดำเนินงานของข้าราชการ และการคอร์รัปชันในทัศนะของหัวหน้าครัวเรือน เห็นว่าการจ่ายเงินเล็กน้อยในรูปของ “สินน้ำใจ” หรือ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” เพื่อความสะดวกในการติดต่อราชการ ทั้งที่รู้ว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมาย

วัฒนธรรมในแต่ละยุคซึ่งหมายถึงวัฒนธรรมราษฎร์และวัฒนธรรมหลวงเป็นสิ่งที่สำคัญในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการถือราษฎร์บังหลวงในแต่ละยุค กล่าวคือ

ในยุคสุโขทัยที่ทั้งราษฎร์และผู้ปกครองต่างมีแนวความเชื่อในเรื่องพุทธศาสนาและยังนับถือศาสนาพราหมณ์และนับถือผีอย่างแน่นแฟ้น¹¹⁶ ดังนั้นวัฒนธรรมในสุโขทัยจึงเป็นรูปแบบพุทธศาสนาแบบชาวบ้าน ยึดถือความถูกต้องในจารีตประเพณีที่มีฐานความเชื่อจากพุทธศาสนาแบบชาวบ้านเป็นหลักในการดำรงชีวิต พระมหากษัตริย์ผู้ปกครองกำหนดกฎหมายในลักษณะที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของราษฎร์ ตามแนวทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ที่เชื่อในเรื่อง

¹¹⁶ ในจารึกหลักที่ 1 มีความว่า “มีพระชะพุทธี เทพดาในเข้านั้น เป็นใหญ่กว่าทุกผีในเมืองนี้”

สิทธิเสรีภาพของราษฎร ความสมดุลระหว่างปัจเจกชน (ราษฎร) กับกลุ่มส่วนรวม (สังคม)¹¹⁷ ดังนั้นการที่ขุนนางใช้อำนาจในการปกครองราษฎรแทนพระมหากษัตริย์ ตามแนวทฤษฎี โครงสร้าง-หน้าที่นิยม ราษฎรก็มิได้โต้แย้งอำนาจของขุนนางแม้ว่าบางครั้งขุนนางนั้นอาจจะใช้อำนาจนอกเหนือไปจากตำแหน่งหน้าที่บ้างก็ตาม ด้วยเหตุความเชื่อในเรื่อง “บุญทำ-กรรมแต่ง” จึงไม่ปรากฏกฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน มีเพียงบทกำหนดให้ขุนนางและราษฎรถือศีลและฟังธรรมทุกวันพระ¹¹⁸ แม้ในยุคของพญาลิไทที่มีการรื้อราษฎรบังหลวงแล้วบ้างก็ตาม พระองค์จึงแต่งเป็นคำสอนในเรื่อง “ไตรภูมิพระร่วง” โดยอิงความเชื่อจากพระพุทธศาสนาเพื่อให้ขุนนางและราษฎรได้รับรู้ในผลกรรมที่กระทำการรื้อราษฎรบังหลวง แต่เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องเศรษฐกิจ และสังคมมากขึ้นในช่วงท้ายสมัยสุโขทัย (พระมหาธรรมราชาที่ 2 (ลิไท) พ.ศ. 1921) จึงมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงขึ้น (มาตรา 161 และมาตรา 163 ของกฎหมายตราสามดวง) ที่มีสาระสำคัญในการลงโทษแก่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติราชการ แต่กระทำโดยทุจริต หรือโดยทุจริต ตั้งญาติพี่น้อง มิตรสหายเป็นผู้เก็บภาษีอากร โดยเอาเป็นประโยชน์แก่ตนเองเป็นความผิดฐานรื้อราษฎรบังหลวงโดยได้คัดลอกจากขอมมาใช้บังคับแก่ขุนนางและราษฎร ทั้งนี้เพื่อรักษาความสมดุลของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง แต่อย่างไรก็ตามราษฎรก็ปฏิบัติตามไตรภูมิพระร่วง และสุภาษิตพระร่วงอย่างจริงจังจนกลายเป็นวัฒนธรรมในสังคม ดังนั้นจึงถือได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงก็มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมที่เป็นปัจจัยสร้างกฎหมายนั่นเอง โดยภาพรวมแล้ว วัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงมีความสัมพันธ์กันในลักษณะต่างฝ่ายต่างสัมพันธ์กัน โดยมีบางโอกาสที่วัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวง

ในยุคกรุงศรีอยุธยา วัฒนธรรมเริ่มเปลี่ยนแปลงไปด้วยเหตุการณ์รับเอาวิธีการปกครองของขอมมาใช้อย่างเต็มตัวในช่วงปี พ.ศ. 1974 ส่งผลให้ความคิดทางด้านการปกครองและวัฒนธรรมของเขมรที่อิงอยู่กับศาสนาฮินดู พราหมณ์ ถ่ายเทเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้นในสังคมไทย ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการแพร่กระจายทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะลัทธิเทวราชซึ่งแต่เดิมก็แทรกตัวในสังคมการปกครองกรุงศรีอยุธยาอยู่แล้ว¹¹⁹ ซึ่งความคิดดังกล่าวได้รวมกับความคิดดั้งเดิมที่มีรากฐานมาจากพุทธศาสนาแบบชาวบ้าน ที่ยังนับถือศาสนาพุทธ ศาสนาพราหมณ์ และผี ก่อให้เกิด

¹¹⁷ ดังข้อความในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงดอนหนึ่งว่า “ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุน มิเล่ผิดแผกแตกกว้างกัน สนวนดูแท้แล จึงเล่งความแก่ข้าด้วยชื่อ บ่เข้าผู้ลักมักผู้ซ่อน”

¹¹⁸ จากศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงดอนหนึ่งว่า “วันเดือนดับเดือนโอกแปดวัน วันเดือนเต็มเดือนข้างแปดวัน ฟองปู่ครุเถร มหาเถร ขึ้นนั่งเหนือชานหินสุวรรณแก้วบาสก ฟองท้ายจำศีล”

¹¹⁹ ดังเช่นการขนานนามราชธานีและพระนามาภิไธยของพระเจ้าอู่ทอง

วัฒนธรรมความสันโดษในชีวิตเกรงราษฎรที่เชื่อว่าการเจริญก้าวหน้าหรือระดับชั้นของผู้คนในสังคม เกิดจากบุญกรรมจากชาติปางก่อน พระมหากษัตริย์ยังดำรงคติความคิดแบบธรรมราชาร่วมกับคติ เทวราชา¹²⁰ ภาพลักษณ์ของกษัตริย์ในสายตาของราษฎรจึงมีความศักดิ์สิทธิ์ ถูกลี้ถัก และน่ากลัวซึ่งจากการปรุงแต่งของพิธีกรรมในศาสนาพราหมณ์ ก่อให้เกิดช่องว่างทางชนชั้นระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎร และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ความเป็นไท และความเสมอภาคของราษฎร ดังนั้นในการตรากฎหมายต่างๆ ในแนวคิดดังกล่าวนี้จึงเป็นไปตามทฤษฎีสัญญาสาวมิถัดซ์ของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือทฤษฎีปฏิฐานนิยม ที่ยึดหลักความมีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมายเพื่อบังคับเกรงราษฎร และถือว่ากฎหมายเป็นระบบแห่งกฎเกณฑ์ เน้นอำนาจที่ถูกต้องตามแบบแผน คำสั่ง และสภาพบังคับ กฎหมายนี้เกิดขึ้นเพื่อจำกัดควบคุมสังคมให้เป็นไปตามปทัสถานของสังคม แต่จากการวิเคราะห์หลักกฎหมายในธรรมชาติในพระธรรมศาสตร์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพระมนู ศาสตร์แล้วเห็นว่า กฎหมายมิได้เป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นโดยอำเภอใจ ต้องสอดคล้องกับศีลธรรม ต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของราษฎร และต้องกระทำบนพื้นฐานของหลักศัพทราชธรรม¹²¹ กฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงนี้ไม่ต้องการให้ขุนนางใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเกินไปจากกรอบอำนาจ และเพื่อมิให้ใช้อำนาจโดยทุจริตอันเป็นการบ่อนทำลายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และความสงบสุขของราษฎรทั่วไป การใช้อำนาจการปกครองของพระมหากษัตริย์ผ่านขุนนางจึงเป็นไปตามทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่นิยม ที่แบ่งหน้าที่กระทำระหว่างฝ่ายปกครองกับราษฎร การทำหน้าที่ดังกล่าวและผลจากการทำหน้าที่นั้น การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในชนชั้นอย่างชัดเจนทำให้วัฒนธรรมอำนาจนิยมเกิดขึ้นในสังคม ทั้งในระดับขุนนางและราษฎร รวมทั้งวัฒนธรรมการอุปถัมภ์ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงอยู่ในลักษณะต่างฝ่ายมีความสัมพันธ์กัน โดยมีบางโอกาสที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรื้อราษฎรบังหลวงที่กำหนดวัฒนธรรม

ยุคกรุงธนบุรีและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ในยุคกรุงธนบุรี พระเจ้าตากสินมหาราชทรงใช้แนวคิดเรื่องพุทธธรรมราชาและปิฎราชาเป็นหลักในการปกครอง แต่ในยุคพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงใช้แนวคิดทางธรรมราชาเป็นหลักเทวราชาในการตรากฎหมายตราสามดวง และทรงห้ามราษฎรนับถือผี มิให้บูชาสิ่งลี้ลับให้นับถือ

¹²⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้วิจารณ์ว่าการอ้างถึงทศพิธราชธรรมในสมัยอยุธยาเป็นการอ้างอย่างผิวเผิน โดยกษัตริย์สมัยอยุธยาส่วนใหญ่หาได้นำหลักสำคัญของความคิดทางการเมืองแบบธรรมราชามาใช้อย่างจริงจังไม่ ดูรายละเอียดในชัยอนันต์ สมุทวณิช “ความคิดทางการเมือง เรื่องธรรมราชาและทศพิธราชธรรม” หน้า 29

¹²¹ จริย imony นานนท์เรียกหลักนี้ว่า “หลักจตุรธรรมแห่งปรัชญากฎหมายไทย” จริย imony นานนท์ “ปรัชญากฎหมายไทย” หน้า 202

พระรัตนตรัย¹²² ห้ามพนันชนไก่กัดปลาและให้ขุนนางและราษฎรตั้งอยู่ในทศกฐลกรรมบท¹²³ กำหนดให้ขุนนางน้อยใหญ่กระทำการเคารพบูชาพระรัตนตรัยแทนการเคารพพระรูปเชษฐบิดร เพื่อรับรองฐานะของธรรมะหรือสัญลักษณ์แห่งธรรมะให้สูงกว่ารัฐ แต่พระองค์ก็ไม่ได้ยกเลิกกฎหมายเก่าของอยุธยาที่สะท้อนความคิดของเทวราชาหรือความเชื่อในศาสนาพราหมณ์ จึงเห็นว่า พระองค์สนับสนุน ความเชื่อแบบพุทธศาสนาแบบมนุษยนิยมที่เชื่อในปัญญาของมนุษย์ เน้นการบรรลุอุดมคติของพุทธศาสนาในโลกนี้ เป็นการคิดค้นหาความจริงแบบสังขมรวมกับเหตุผลนิยม¹²⁴ ซึ่งเป็นแนวคิดตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ และใช้อำนาจในการตรากฎหมายตามทฤษฎีสัญญาสาวมักดีของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือทฤษฎีปฏิฐานนิยม และพระมหากษัตริย์องค์ต่อมาก็ปฏิบัติตามจนถึงรัชกาล ที่ 5 ข้าราชการยังเป็นเครื่องสำคัญในการปกครองและเป็นผู้นำสังคมตามแนวคิดในทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่นิยมและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองและสังคม รวมทั้งการแพร่กระจายของวัฒนธรรมจากชาติตะวันตกทำให้สังคมของข้าราชการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความล่าหรือความเฉื่อยทางวัฒนธรรม อันเป็นการปรับตัวของสังคมเพื่อให้เกิดความสมดุลภายในสังคมและระหว่างสังคมด้วยกัน

วัฒนธรรมในสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจที่ยกเลิกระบบผูกขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งระยะเวลาต่อเนื่องจากสัญญาเบาริงในปี พ.ศ. 2398 ทำให้ราษฎรเปลี่ยนวิถีการผลิตจากเพื่อเลี้ยงชีพเป็นเพื่อการค้า ก่อให้เกิดชนชั้นผู้มั่งมีทรัพย์สินสมบัติโดยอาศัยการค้ามากขึ้น (กระฎุมพี) วัฒนธรรม (ราษฎร) จึงเปลี่ยนแปลงไปจากการยอมรับนับถือผู้มีคุณธรรม มีความรู้ ความสามารถ ไปเป็นยอมรับผู้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ความเป็นขุนนางที่ทรงอำนาจของรัฐยังเป็นที่ยำเกรงจากราษฎรและพ่อค้า จึงเกิดคำกล่าวที่ว่า “สิบพ่อค้าหรือจะสู้หนึ่ง พระยาเลี้ยง” วัฒนธรรมในอำนาจนิยมหรือนิยมความเป็นผู้มีอำนาจได้ขยายตัวมากขึ้นในสังคม ทั้งวัฒนธรรมการอุปถัมภ์ที่ผู้มีอำนาจมากในสังคมต้องอุปถัมภ์ เลี้ยงดูผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่า ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย โดยมีได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม กฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงในยุคสมัยนี้มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรม (หลวง) อย่างยิ่ง ดังจะเห็นจากแนวทางในการตราพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์อยู่ในลักษณะธรรมราชาที่ทรงประสงค์ให้ราษฎรได้รับความสุข สังคมมีความสงบ ทรงไม่ประสงค์ให้ขุนนางที่ใช้พระราชอำนาจของพระองค์เบียดเบียนราษฎรและใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของขุนนาง ดังนั้น

¹²² ตามพระราชกำหนดใหม่

¹²³ ตามกฎหมายที่ประกาศในปี พ.ศ.2325

¹²⁴ ซึ่งเรื่องนี้เริ่มมีมาตั้งแต่ยุคปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา

จึงเห็นได้ว่า วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงอยู่ในลักษณะต่างฝ่ายมีความสัมพันธ์กัน โดยมีบางโอกาสที่วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์มากกว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวง

ยุคปรับปรุงประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2452 ถึง พ.ศ. 2475 ประชญากฎหมายไทยที่อิงกับพระธรรมศาสตร์หรือปรัชญาอินเดียเสื่อมลง ในขณะที่ปรัชญากฎหมายตะวันตกเริ่มเข้ามามีบทบาทในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมที่รัฐต้องการความทันสมัยและการรวมศูนย์อำนาจ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงการปกครองให้เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ และทรงใช้แนวคิดในการตรากฎหมายตามทฤษฎีสัญญาสาวมิถัดจ์ของลัทธิกฎหมายบ้านเมือง หรือทฤษฎีปฏิฐานนิยม¹²⁵ ซึ่งกฎหมายดังกล่าว กรมหลวงพิชิตปรีชากร อธิบดีศาลฎีกาพระองค์แรกในประเทศไทยได้ทรงอธิบายลักษณะกฎหมายดังกล่าวว่า รัชกาลที่ 5 ทรงตรากฎหมายตามธรรมเนียมตามวัฒนธรรมทางกฎหมายของไทยดั้งเดิม โดยอิงกฎหมาย ความยุติธรรมและธรรมะเข้าด้วยกัน โดยอธิบายคำว่ายุติธรรมหมายถึงถูกต้องตามธรรม ที่มุ่งต่อธรรมเนียมหรือธรรมเนียมซึ่งประมุขชนนิยมถือกันเป็นหมู่ ๆ พร้อมกันเพื่อความอยู่รอดหรือความสุขความเจริญของประชาชน¹²⁶ พระองค์ยังยอมรับ “เกียรติภูมิของความเป็นมนุษย์ของพลเมืองไทย” ยอมรับสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของราษฎร มีการแพร่หลายวัฒนธรรมเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพจากชาติตะวันตกเข้ามาในประเทศไทยแต่ยังขาดฐานสนับสนุนทางเศรษฐกิจและการเมืองของราษฎรที่เข้มแข็ง พระองค์ทรงตรากฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงหลายฉบับ เพื่อป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมของข้าราชการที่ใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่ากรอบอำนาจหน้าที่ หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นการรักษาปทัสถานของสังคม และความสงบสุขในสังคม แต่ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเจ้าอยู่หัวที่ทรงเป็นนักรักสันนิยมนิยมและชาตินิยม ทรงคำนึงในอุดมการณ์ ชาติ-ศาสนา-พระมหากษัตริย์ และดอกย้าเอกลักษณ์แห่งความเป็นชาติและคนไทย ทั้งต่อต้านการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบบรัฐสภา พระองค์ทรงปกครองแบบราชาธิปไตย ทรงเน้นความสำคัญของนิติธรรม (The Rule of Law) ในแง่จารีตประเพณีของสังคม

หลังจากที่รัชกาลที่ 5 ทรงเปิดประเทศเพื่อรับอารยธรรมตะวันตกเข้ามาอย่างกว้างขวาง ทั้งทางการค้า ทางกฎหมาย และทางทหาร ข้าราชการที่กลับจากการศึกษาต่อจากต่างประเทศได้

¹²⁵ ดังปรากฏในพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 5 เรื่องแก้ไขการปกครองแผ่นดิน เมื่อปี พ.ศ. 2430 ว่า “...พระบรมเดชานุภาพของเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใดด้วยเหตุถือว่าเป็นสันพื้น ไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้...”

¹²⁶ ธรรมเนียมแยกองค์ประกอบได้ 4 ประการ คือ 1. ธรรมที่เกื้อกูล ธรรมที่เป็นเครื่องเลี้ยง 2. ธรรมที่ก่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์หรือความมั่งมีทั้งบุคคลและบ้านเมือง 3. ธรรมที่ชักนำหรือบำรุงให้เกิดความเสมอภาคในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของบุคคลในชุมชน 4. ธรรมที่อุทิศหนุนส่งเสริมพระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน ความมั่งคั่งในอำนาจรัฐ เพื่อประโยชน์ในการปกป้องชีวิต ดูจรรยา โฆษณานันท์ “ปรัชญากฎหมายไทย” หน้า 383

นำเอาวัฒนธรรมการแต่งกาย การดำรงชีวิตเข้ามาในประเทศ การที่รัชกาลที่ 5 ทรงเลิกระบบไพร่ เป็นปัจจัยสำคัญทำให้ขุนนางไม่มีกำลังคนสะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อพระราชอำนาจได้ และทำให้การค้า การเกษตรกรรมเจริญเติบโตอย่างมาก ระบบเศรษฐกิจจากการประกอบการเพื่อเลี้ยงชีพ เปลี่ยนเป็นเพื่อการค้า มีเงินตราเป็นปัจจัยในดำรงชีวิต วัฒนธรรมในการยกย่องผู้มีฐานะทาง เศรษฐกิจชัดเจนมากขึ้น ขณะที่กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ได้กำหนดค่านิยม “การนอราชฎ์ บังหลวง” หรือ “สินบน” ชัดเจนขึ้น มีการใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด¹²⁷ ทั้งพระองค์ทรงสร้างระบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง กำหนดกระทรวงต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการกิจเฉพาะของกระทรวง นั้น ให้มีข้าราชการที่มีเงินเดือนประจำในการเลี้ยงชีพ การปกครองเป็นไปตามระบบขั้นตอน ข้าราชการขึ้นตรงต่อเสนาบดีเจ้ากระทรวงที่สามารถให้ความคิดความชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการนั้น จนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรารถนาในทำนองว่า “ข้าราชการไม่ สนใจพระมหากษัตริย์ดังเช่นแต่ก่อน” ระบบข้าราชการเปลี่ยนไปจากการฝากฝังจากผู้ใหญ่เป็นการ สอบคัดเลือก อาชีพข้าราชการเปลี่ยนจากผู้ที่สนองรับพระบรมราชโองการเป็นเจ้าพนักงานตาม กระทรวงหรือสำนักงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด ระบบทุนนิยมที่เข้ามา ในประเทศ นับแต่สัญญาเบาริงทำให้ทุกคนต้องพยายามสะสมทรัพย์สินเพื่อความมั่งคั่งและเป็น หลักประกันฐานะของตน ข้าราชการมิได้เป็นบุคคลที่ราษฎรให้ความนิยมนับถือดังเช่นแต่เดิม แต่เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามทฤษฎีโครงสร้าง หน้าที่นิยม ทฤษฎีการแพร่กระจายทางวัฒนธรรม และทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ หรือหน้าที่ ประโยชน์ ที่สังคมมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลใดในสังคมเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ เพื่อสังคมนั้น และเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม สังคมย่อมต้องปรับตัวเองเพื่อให้เกิด ความสมดุลย์ในสังคม รวมทั้งการที่สังคมไทยยอมรับวัฒนธรรมจากชาติตะวันตกโดยเฉพาะด้าน กฎหมาย จึงเกิดการปรับตัวทั้งโครงสร้างและบุคลิกภาพของบุคคลภายในสังคมเพื่อให้ยอมรับ วัฒนธรรมใหม่นั้นทดแทนกับวัฒนธรรมเดิม หรือเข้าร่วมกับวัฒนธรรมเดิมจนเป็นวัฒนธรรมผสม ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการนอราชฎ์บังหลวงใน ลักษณะต่างมีส่วนสำคัญในความสัมพันธ์กัน โดยในบางช่วงของยุคดังกล่าว กฎหมายที่เกี่ยวกับการนอราชฎ์บังหลวงมีส่วนในการกำหนดวัฒนธรรมใหม่ในสังคมด้วย เช่นการสอบเข้าเป็น ข้าราชการ ทดแทนการอุปถัมภ์จากผู้มีอำนาจในบ้านเมือง

วัฒนธรรมในยุคประชาธิปไตยตอนต้นถึงยุคเผด็จการทหาร ตั้งแต่พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 หลังจากที่ถูกกลุ่มนายทหารชั้นสูงได้ทำการเปลี่ยนแปลงอำนาจการปกครองจากระบบ

¹²⁷ ดังเช่นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงโทษขุนนางตำแหน่ง “นา” ที่เป็นญาติของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ฐาน ักยกทรัพย์หลวง

สมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบบประชาธิปไตย ข้าราชการหรือพลเรือนเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีการแย่งชิงอำนาจหลายครั้งโดยผ่านการทำรัฐประหารของคณะนายทหาร และหลังจากการที่จอมพลผิน ชุณหะวัณทำการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 45/2496 คำพิพากษาฎีกาที่ 1512-1515/2497 คำพิพากษาฎีกาที่ 1662/2505 และคำพิพากษาฎีกาที่ 1234/2523 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า คณะรัฐประหารที่ก่อการจนสำเร็จมีอำนาจในการยกเลิกรัฐธรรมนูญและตรากฎหมายใช้บังคับในประเทศได้ในฐานะเป็นองค์กรรัฐวิบัติ จึงเป็นเสมือนการรับรองอำนาจหลังจากการแย่งชิงอำนาจโดยรัฐประหารแล้ว ทำให้ระยะหลังปี พ.ศ. 2496 มีการทำรัฐประหารหลายครั้ง เช่นในปี พ.ศ. 2500 พ.ศ. 2514 พ.ศ. 2519 โดยในการทำรัฐประหารแต่ละครั้ง กลุ่มคณะรัฐประหารจะใช้กลอุบายการศึกเพื่อปราบปรามผู้ต่อต้าน และแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้ามามีอำนาจทางปกครอง มีการใช้อำนาจรัฐอย่างเปิดเผยในการปราบปรามผู้ต่อต้าน ทำให้ราษฎรเกรงกลัวผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ผู้ปกครองไม่ว่าจะมาจากคณะรัฐประหารอาศัยความเป็นองค์กรรัฐวิบัติในการตรากฎหมายโดยใช้ทฤษฎีสัญญา สวามิภักดิ์ของสำนักกฎหมายบ้านเมือง หรือทฤษฎีปฏิฐานนิยม รวมทั้งการที่รัฐสภาได้ตรากฎหมายเพื่อบังคับให้แกราษฎรด้วย แต่ปรัชญากฎหมายไทยยังมิได้สอดคล้องในเนื้อหาของทฤษฎีสัญญา สวามิภักดิ์ของสำนักกฎหมายบ้านเมือง หรือทฤษฎีปฏิฐานนิยมทั้งหมด เพียงแต่ไทยยอมรับความชอบธรรมในอำนาจการตรากฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหาของกฎหมายยังมีแนวคิดของธรรมอยู่ด้วย ดังสติธ ลิ้มพงศ์พันธ์กล่าวว่า “การที่กฎหมายจะสอดคล้องกับหลักแห่งกฎหมาย หรือการที่ปฏิฐานนิยมจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายธรรมชาติจะเป็นไปได้ก็แต่โดยรัฐวิบัติมีรากฐานมาจากประชาชน เพราะเมื่อรัฐวิบัติมีรากฐานมาจากประชาชนก็ย่อมออกกฎหมายของรัฐสอดคล้องกับความต้องการตามธรรมชาติของประชาชน ซึ่งหมายถึงว่าสอดคล้องกับหลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน”¹²⁸

ลักษณะการปกครองในยุคนี้ ถึงแม้จะอ้างว่าเป็นการปกครองระบบประชาธิปไตยก็ตาม แต่สภาพความจริงเป็นการปกครองโดยผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองหรือมีอำนาจทางทหาร จึงทำให้วัฒนธรรมอำนาจนิยมมีความเข้มข้น รวมทั้งวัฒนธรรมอุปถัมภ์นิยมที่ผู้มีอำนาจรับอุปถัมภ์กลุ่มนักธุรกิจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวทั้งสองฝ่าย การใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีการเปิดเผยตามสาธารณะมากขึ้น แต่ผู้มีหน้าที่ทางกฎหมายก็มิได้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิด ทำให้ราษฎรเห็นว่าการมีอำนาจทางบ้านเมืองเป็นเกราะคุ้มกันจากการดำเนินการทางกฎหมาย ทำให้มีผู้รับอุปถัมภ์จากผู้มีอำนาจมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะทฤษฎีการสมดุล (Equilibrium Theory) ในส่วนที่เป็นทฤษฎี

128

สติธ ลิ้มพงศ์พันธ์, สัมมนา “ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ด้วยหลักแห่งกฎหมาย ด้วยคน” วารสารอัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 6 มิถุนายน 2521, หน้า 8

ความล่าหรือความเฉื่อยทางวัฒนธรรม ที่สังคมเสียความสมดุลในด้านความยุติธรรมที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว สังคมส่วนหนึ่งต้องหาส่วนชดเชยเพื่อรักษาความสมดุล รวมทั้งทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ หรือหน้าที่-ประโยชน์ ที่ถือว่าสังคมต้องมีโครงสร้างต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ในสังคม และหากเกิดปัญหาในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ โครงสร้างเหล่านี้จะทำให้สังคมเข้าสู่ภาวะสมดุล ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่พยายามปรับเข้าหากันเพื่อรักษาดุลของสังคม จากเหตุการณ์ดังกล่าวรัฐพยายามสอนให้ราษฎรยอมรับอำนาจของรัฐ ไม่ว่าภายใต้นโยบาย “เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย” หรือ “พ่อขุนอุปถัมภ์” และการทำลายผู้ต่อต้านอย่างรุนแรงและเปิดเผย จึงเป็นการสร้างวัฒนธรรมใหม่ในสังคมตามแนวนโยบายของรัฐ เห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีความสัมพันธ์กันในลักษณะต่างฝ่ายต่างสัมพันธ์กัน โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมใหม่ในสังคม เช่น การกำหนดให้ข้าราชการต้องไม่ทุจริตต่อหน้าที่ และมีการกำหนดโทษทางวินัยและทางกฎหมาย

วัฒนธรรมในยุคเผด็จการทหาร ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2516 นับแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2500 แล้ว จอมพลสฤษดิ์ใช้อำนาจเผด็จการทางทหาร และใช้นโยบาย “พ่อขุนอุปถัมภ์” ทำให้ราษฎรมีความนิยมในความเลียบขาดในการปกครอง และพัฒนาประเทศได้อย่างรวดเร็ว โดยการอาศัยอำนาจตามกฎหมายพิเศษ¹²⁹ ที่ให้อำนาจแก่จอมพลสฤษดิ์ในการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ จอมพลสฤษดิ์จึงควบคุมการบริหารประเทศอย่างเบ็ดเสร็จ แม้จอมพลสฤษดิ์จะมีผลงานทางการบริหารมากมายก็ตาม¹³⁰ จอมพลสฤษดิ์ใช้ทฤษฎีสัญญาสมาคมักดิ์ของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือทฤษฎีปฏิธานนิยม เป็นเครื่องมือในการตรากฎหมายต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายเหล่านั้นยังมีความเป็นกฎหมายธรรมชาติอยู่มาก เช่น การตรากฎหมายฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา กฎหมายในการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงการตรากฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาษีอากร (ก.ต.ภ.) เพื่อควบคุมปราบปรามการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการ ข้าราชการยังเป็นสถาบันสำคัญในการปกครองประเทศ โดยรับนโยบายจากรัฐบาล ทั้งนี้เป็นไปตามทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่นิยม ที่กล่าวว่าสังคมเป็นสิ่งมีชีวิตและสามารถบำรุงรักษาตนเองได้ มุ่งสนองความต้องการความจำเป็นของส่วนประกอบต่าง ๆ ของสังคม ที่กำหนดให้แต่ละหน่วยของสังคมมีหน้าที่ในสังคม ดังจะเห็นว่า จอมพลสฤษดิ์พยายามให้ราษฎรระลึกถึงหน้าที่ของตนอยู่ตลอดเวลา เช่นการย้ำเตือนคำขวัญ “งานคือเงิน เงินคืองาน บันดาลสุข” และพยายามให้เป็นการกำหนดรูปแบบทางวัฒนธรรม ที่เป็นสิ่งกำหนดรูปแบบ

¹²⁹ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 มาตรา 17

¹³⁰ มีนโยบายส่งเสริมการค้า การลงทุนภายในประเทศ ทำให้ราษฎรมีงานทำ และมีรายได้มากขึ้น มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศอย่างมาก ราษฎรมีความสุขสบายมากขึ้น

ของพฤติกรรมของคนในสังคม และเมื่อสิ่งแวดล้อมของสังคมเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลก ข้าราชการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ ท่ามกลางการเติบโตของลัทธิวัตถุนิยม และการแสวงหา ทรัพย์สินเพื่อตนเองและครอบครัวมากขึ้น ประกอบกับจอมพลสฤษดิ์ใช้นโยบาย พ่อขุน อุปถัมภ์ และได้สร้าง “พ่อขุนน้อย” จำนวนมากเพื่อให้เป็นฐานอำนาจของตน มีการสร้าง “ตัวแทน ของอำนาจรัฐ” ในรูปของผู้สนิทสนมผู้มีอำนาจในบ้านเมือง เพื่อเป็นตัวกลางในการติดต่อราชการ จึงเป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมอำนาจนิยม ที่ราษฎรต้องการพอมารับผู้มีอำนาจในบ้านเมือง รวมทั้งผู้สนิทสนมผู้มีอำนาจนั้นด้วย วัฒนธรรมอุปถัมภ์จึงขยายตัวลงไปสู่ราษฎรจำนวนมากใน ประเทศ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงจึงอยู่ ในลักษณะต่างฝ่ายสัมพันธ์กัน โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงมีความสัมพันธ์ มากกว่าวัฒนธรรม

วัฒนธรรมในยุคฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2516 ถึง ปัจจุบันนับจากการเปลี่ยนแปลง ในความคิดทางปกครองในปี พ.ศ. 2516 ราษฎรพยายามมีส่วนเข้ามาตรวจสอบการบริหารราชการ มากขึ้น แต่ผลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยมและกลุ่มหัวก้าวหน้าในช่วงปี พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2519 กลุ่มอนุรักษนิยมเข้ามาอำนาจทางการเมืองอีกครั้ง การตรากฎหมายโดยรัฐสภายังมี แนวคิดตามทฤษฎีสถิตินิยมของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือทฤษฎีปฏิฐานนิยม แต่ก็ยังมี ร่องรอยของทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติแทรกตัวอยู่ ซึ่งจะเห็นจากกฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านรัฐสภาใน ช่วงเวลาดังกล่าว เป็นกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อราษฎร เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และ มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวง หลายฉบับ รวมทั้งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการ พ.ศ. 2518 และมีการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 เพื่อ เป็นการป้องกันและปราบปรามการรื้อราษฎรบังหลวง กฎหมายดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อควบคุม พฤติกรรมต่าง ๆ ที่สังคม ๆ ไม่พึงประสงค์ และรักษาปทัสถานของสังคม

วัฒนธรรมของสังคมเปลี่ยนแปลงไปโดยเน้น “อำนาจนิยม” “วัตถุนิยม” มากขึ้น ผลจาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2504 – พ.ศ. 2519) ทำให้ฐานะ ทางเศรษฐกิจของราษฎรในเมืองใหญ่และชนบทมีความแตกต่างกันมาก ข้าราชการมีความต้องการ ทรัพย์สินเพื่อสนองตอบความต้องการของตนมากขึ้น การเพิ่มพูนทรัพย์สิน และการเป็นผู้สามารถ ช่วยเหลือญาติพี่น้อง และพรรคพวกในอำนาจหน้าที่ของตนได้ เป็นสิ่งที่เชิดหน้าชูตาของข้าราชการ การตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากหน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดจากการพึ่งพาอำนาจอุปถัมภ์ของ ข้าราชการ แม้กฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงจะมีโทษทางอาญาและทางวินัย ก็ไม่ทำ ให้ข้าราชการที่กระทำผิดมีความเกรงกลัว ประกอบกับกลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามามีอำนาจทางการเมือง

ได้ลงทุนในการซื้อเสียงจากการเลือกตั้ง จึงต้องแสวงหาทุนคืนจากการใช้อำนาจหน้าที่ของตน ที่ร่วมมือกับข้าราชการประจำ ดังจะเห็นจากเรื่อง “เทเล็กซ์อัปยศ” ในช่วงที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี หรือ “บุปเฟต์คาบิเนต” ในช่วงที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นนายกรัฐมนตรี การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกโฉนด ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่นักธุรกิจที่มีความใกล้ชิดกับพรรคการเมืองของตนซึ่งเป็นกรณีที่เกิดกฎหมาย การมีข้อมูลที่ว่า มีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในสนามบินสุวรรณภูมิ การใช้อำนาจหน้าที่ของนักการเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์ในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนในช่วงรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีแห่งสมดุล ในส่วนทฤษฎีความล่าหรือความเฉื่อยทางวัฒนธรรมที่สังคมเสียสมดุลย์ในส่วนการรักษากฎหมายเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงไป สังคมจึงต้องสร้างสิ่งที่ชดเชยเพื่อรักษาความสมดุลย์ดังกล่าว ซึ่งขณะเดียวกันทฤษฎีแห่งการขึ้นและลงของสังคม (Rise and Fall Theory) ได้อธิบายว่า ทุกสังคมต้องมีการเปลี่ยนแปลง ประสบการณ์ต่าง ๆ จะเกิดขึ้นในสังคมทุก ๆ ขณะเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น ส่วนต่าง ๆ ของสังคมจะมีส่วนเข้ามาช่วยนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง โดยในกรณีเช่นนี้ จึงมีการทำรัฐประหารเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2535 และในปี พ.ศ. 2549 ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงอยู่ในลักษณะต่างฝ่ายสัมพันธ์กัน โดยวัฒนธรรมเป็นปัจจัยในการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า วัฒนธรรมในแต่ละยุค แต่ละสมัย มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

ประการที่สอง เป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ คือ ลักษณะกฎหมายที่ใช้ควบคุมและป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทยมีวิวัฒนาการตามมิติของกาลเวลาและบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายดังนี้ ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law Theory) ทฤษฎีศีลธรรมส่วนรวม (Public Morality Theory) ของลอร์ด เดฟลิน (Lord Devlin) ทฤษฎีหลักคุณค่าสากล (Universal Values Theory) ของ เฮส แอล เอ ฮาร์ท (H.L.A.Hart) แนวคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ของชาวอิ (Georg Friedrich Carl Von Savigny) ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarianism Theory) หรือทฤษฎีจริยธรรมของสังคมใหม่ ของ เจอเร็มี เบนธัม (Jeremy Bentham) ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา ของรูดอล์ฟ ฟอน เยียร์ริง (Rudolf Von Jhering) ทฤษฎีว่าด้วยผลประโยชน์ของรอสโค ปาวนด์ หรือทฤษฎีวิสวกรรมสังคม (Social Engineering Theory) ทั้งยังสอดคล้องกับผลการวิจัยดังนี้

1. งานวิจัยของศนิตรา ถาบุตร เรื่อง “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ในการแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย” ที่ได้ศึกษาในแนวคิด

ทฤษฎี และความหมายของคำว่า “นักรบราชบัลลังก์” โดยได้ศึกษาถึงลักษณะสังคมไทยที่ทำให้เกิดการถือราชบัลลังก์ในปัทมสถาน และค่านิยมของสังคมเป็นสำคัญ ทั้งมาจากระบบเศรษฐกิจที่ชาวจีนเคยกุมอำนาจในส่วนนี้ ผลจากระบบสังคมในส่วนระบบวัฒนธรรมที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างลูกพี่กับลูกน้อง (Patron-Client Relationship) และจากระบบการเมืองที่ทำให้อำนาจชนชั้นปกครองหารายได้จากตำแหน่งหน้าที่การงานของตนได้ ซึ่งผู้ปกครองมักจะใช้อำนาจในการทุจริตประชาชนเพื่อให้ได้ผลประโยชน์มากขึ้น โดยใช้กลวิธีต่าง ๆ การแสวงหาผลประโยชน์ในทางราชการเช่นนี้ได้ฝังรากลึกกลงในสังคมไทยจนกลายเป็นค่านิยมของชนชั้นผู้ปกครองในแง่ข้าราชการมองไม่เห็นความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ถือว่าเป็นของ “เอกชน” หรือ “ทางราชการ” แต่กลับรู้สึกว่ารายได้ต่าง ๆ งานที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นตกเป็นของส่วนตนได้ทั้งสิ้น ทั้งยังได้วิเคราะห์ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ ค่านิยมของสังคม และได้ศึกษาถึงปัญหาของระบบราชการไทย อุปสรรคในการแสวงหาผู้ทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการมาลงโทษ

2. งานวิจัยของ วิลาวัลย์ อินทร์เจริญ เรื่อง “การควบคุมกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญให้กระทำเท่าที่จำเป็นและมีให้มีผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542” ที่ได้ศึกษากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการพิจารณา ได้ศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐที่มุ่งรักษาประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีให้ละเมิดสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเกินกรณีแห่งความจำเป็น โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่มีหน้าที่โดยตรงในการปราบปรามการทุจริต และตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ทั้งยังได้ศึกษาความสำคัญของการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยห้ามมิให้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ จากผู้รับจ้างหรือผู้ขาย การเข้าทำธุรกิจกับตนเองหรือเป็นคู่สัญญาในกรณีตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แก่เอกชนในลักษณะงานเดียวกันกับงานราชการหลังที่ตนพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น การทำงานพิเศษให้แก่เอกชนที่มีลักษณะงานเหมือนกับงานที่ตนปฏิบัติอยู่ในหน่วยงานที่ตนสังกัด การรู้ข้อมูลภายในเป็นกรณีที่มีตำแหน่ง

ทางราชการใช้ประโยชน์จากการที่ตนได้ล่วงรู้ข้อมูลของทางราชการเพื่อประโยชน์ของตนเอง ใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว นำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

ดังนั้น สมมติฐานในประการที่สองเรื่อง ลักษณะกฎหมายที่ใช้ควบคุมและป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทยมีวิวัฒนาการตามมิติของกาลเวลาและบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย จึงมีรายละเอียด ดังนี้

ในยุคสุโขทัย กฎหมายในยุคสุโขทัยนี้อยู่ในรูปของกฎหมายจารีตประเพณี อาศัยความเชื่อทางศาสนาเป็นหลัก ทำให้ราษฎรสามารถดำรงอยู่ร่วมกับการใช้อำนาจการปกครองของรัฐ สภาพสังคมของสุโขทัยมีการเปลี่ยนแปลงไม่มาก การบริหารราชการไม่มีความซับซ้อน พ่อขุนรามคำแหงในสุโขทัยในการปกครองระบบพ่อ-ลูก แม้จะไม่ปรากฏกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ตาม แต่ก็ถูกกำหนดในจารีตประเพณี ที่มีศีลธรรมเป็นฐานซึ่งในส่วนนี้สอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ที่เน้นเอาหลักอุดมคติทางกฎหมายเป็นจุดหมายสูงสุดของความชอบธรรมทางศีลธรรม และทฤษฎีหลักคุณค่าสากล (Universal Values Theory) ที่กฎหมายเข้ามาควบคุมศีลธรรมที่สำคัญบางประการในสังคม และขณะเดียวกันกฎหมายทั่วไปที่ปรากฏในสุโขทัยยุคต้นและยุคกลางนี้ก็สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ของชาวโรมัน ที่เป็นไปตาม จิตวิญญาณของประชาชน ที่สอดคล้องกับหลักประเพณี ถึงแม้พญาลิไทได้นิพนธ์ “ไตรภูมิพระร่วง” ที่กล่าวถึงจริยธรรมของผู้ปกครองที่ต้องปฏิบัติต่อราษฎรเพื่อความสงบสุขของสังคม และโทษในกฎหมายอื่นที่ลงโทษผู้ที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง แม้จะไม่มีรูปแบบเป็นกฎหมาย ดังเช่นในปัจจุบันก็ตาม แต่ก็สามารถใช้บังคับแก่สังคมในสุโขทัยได้ ด้วยอาศัยความเชื่อของสังคมเป็นฐาน ซึ่งต่อมาในยุคท้ายของสุโขทัย (พระมหาธรรมราชาที่ 2 (ลิไท))พ.ศ. 1921 สังคมในสุโขทัยมีการเปลี่ยนแปลงไปทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ รัฐได้นำเอากฎหมายของขอมในส่วนการฉ้อราษฎร์บังหลวงมาใช้บางส่วน ด้วยเหตุว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้น ซึ่งผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวศีลธรรมและคำสาปแช่งในไตรภูมิพระร่วง

ในยุคกรุงศรีอยุธยาและยุคกรุงธนบุรี เนื่องจากสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้นำวิธีการปกครองจากขอมมาใช้ โดยการจัดการปกครองใหม่ กำหนดศักดินาให้แก่ราษฎรและขุนนาง กำหนดอำนาจหน้าที่ของขุนนางโดยเฉพาะ การกำหนดโครงสร้างของการบริหารเป็น เวียง วัง คลัง นา ดังนั้นกรุงศรีอยุธยาจึงต้องบัญญัติกฎหมายที่ควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเคร่งครัด เพราะส่วนใหญ่อำนาจในการบริหารแผ่นดินตกแก่ขุนนาง พระมหากษัตริย์ทรงใช้กฎหมายเพื่อสร้างความหวาดกลัวให้แก่ขุนนางและราษฎรในฐานะเป็นเจ้าชีวิต ด้วยเหตุโครงสร้างสังคมในกรุงศรีอยุธยามีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งความสงบสุขในบ้านเมืองเป็นประโยชน์สูงสุด ดังนั้น

กฎหมายในยุคนี้จึงสอดคล้องกับทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarianism Theory) และสร้างเงื่อนไขในการลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนอย่างรุนแรงเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายดังกล่าวจึงสอดคล้องกับทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา

ในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงรวบรวมกฎหมายในยุคกรุงศรีอยุธยาปรับปรุงเป็น “กฎหมายตราสามดวง” และทรงตรากฎหมายเพิ่มเติมในเรื่องการขบขังเหตุที่อาจทำให้ขุนนางนั้นทำการนอราชฎ์บังหลวงได้ เช่น การเพิ่มโทษข้าราชการเสพสุราเล่นเบี้ย ห้ามข้าราชการวิวาทคำดีพันแทงกัน ในชนทุกชั้นตั้งอยู่ในกุศลกรรม 10 ประการ กำหนดระเบียบการตั้งกรมการชาวด่าน และในช่วงของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงอัตราและวิธีเรียกเก็บข้าวค่านาและเงินค่านา จ.ศ. 1186 และพระราชบัญญัติให้ฝึกสอนเหล่ามหาดเล็กให้กระทำตามกฎหมาย จ.ศ. 1188 ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตราเกี่ยวกับการกำหนดพักดในการเรียกเก็บภาษีเข้าและขาออก ซึ่งในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์นี้มีการขยายตัวทางการค้ากับพ่อค้าต่างชาติมากขึ้นบริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากระบบการเกษตรกรรมเพื่อการเลี้ยงชีพเป็นการผลิตเพื่อการค้าและส่งออก ทำให้มีการใช้เงินตรามากขึ้น ในช่วงนี้พระมหากษัตริย์ทรงผ่อนคลายในเงื่อนไขความเป็นกฎหมายในแง่ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาลง แต่เพิ่มระดับศีลธรรมลงไปกฎหมายตามเงื่อนไขของทฤษฎีการรักษาศีลธรรมส่วนรวม และทฤษฎีหลักคุณค่าสากล ด้วยเหตุทรงเห็นว่าการวางแนวทางในการป้องกันการกระทำผิดย่อมมีผลดีกว่าการปราบปรามจากผลแห่งการกระทำผิดนั้น

ในยุคการปรับปรุงการปกครอง พ.ศ. 2457 ถึง ยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยกเลิกกฎหมายตราสามดวง และประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งมีความผิดเกี่ยวกับการนอราชฎ์บังหลวงอย่างชัดเจนมากขึ้น และทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 เพื่อเป็นกฎหมายสำหรับปราบปรามและควบคุมการนอราชฎ์บังหลวง โดยในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่ชาตินิยมอำนาจต้องการล่าเมืองขึ้น และเป็นความจำเป็นที่ประเทศสยาม (ในขณะนั้น) ต้องรวบรวมแผ่นดินในเป็นปึกแผ่น มีศูนย์รวมอำนาจแห่งเดียว และการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ทำให้สังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก ดังนั้นพระองค์จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจทางกฎหมายอย่างเด็ดขาด แม้จะนำความคิดทางกฎหมายจากชาติตะวันตกมาใช้บัญญัติกฎหมายภายในประเทศก็ตาม แต่ก็เพื่อรักษาความสงบสุขในประเทศ ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับทฤษฎีอรรถประโยชน์ และทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของปัจเจกชน

แม้ต่อมาในช่วงของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงเป็นนักอนุรักษ์นิยมก็ทรงยังดำรงแนวคิดในการตรากฎหมายในแนวคิดของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา

ยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงยุคเผด็จการทางทหาร ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 ในยุคดังกล่าว มีการปกครองโดยข้าราชการหรือพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งสังคมโลกขณะนั้นมีความไม่แน่นอนในเสถียรภาพทางการเมืองระหว่างประเทศ จนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 และ ครั้งที่ 2 เศรษฐกิจโลกตกต่ำ ทำให้ราษฎรไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้เพียงพอ การเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มพ่อค้าคนจีนที่มีฐานะดีมาจากการเป็นเจ้าภีณายอากร คนไทยบางกลุ่มที่เติบโตจากการค้าขาย ทำให้มีฐานะพิเศษในการแสวงหาผลประโยชน์จากบุคคลที่ไม่มีฐานะต่อรองทางเศรษฐกิจได้ การตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ราษฎรในประเทศจึงต้องพิจารณาถึงความผาสุกและความสงบสุขภายในประเทศ เช่น การตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติการควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 ดังนั้นการตรากฎหมายจึงมีความสอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติที่มุ่งเน้นการรักษาความยุติธรรมในสังคม และทฤษฎีศีลธรรมส่วนรวม ที่ควบคุมพฤติกรรมที่ผิดศีลธรรมเพื่อปกป้องความอยู่รอดของราษฎรในสังคม และขณะเดียวกันรัฐก็บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือราษฎรบังหลวง ทั้งกำหนดโทษทางอาญาที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2490 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวจ้างทุกซ์ พ.ศ. 2492 รัฐในแนวคิดในการตรากฎหมายโดยอาศัยทฤษฎีอรรถประโยชน์ ที่สนับสนุนอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมหรือปัจเจกชนนิยม พร้อมทั้งเพื่อป้องกันผลประโยชน์ส่วนรวม (ชาติ) ที่จำต้องถ่วงดุลผลประโยชน์ของปัจเจกชนกับผลประโยชน์ส่วนรวม กฎหมายดังกล่าวจึงมีความสอดคล้องกับทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา

ยุคเผด็จการทางทหาร ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2516 ในยุคนี้มีการตราประมวลกฎหมายอาญาขึ้นใช้บังคับแทนกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 โดยมีเนื้อหาสาระในการปราบปรามการถือราษฎรบังหลวงละเอียดมากขึ้น เช่น แบ่งลักษณะความผิดเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการผู้ว่าคดี (ปัจจุบันยกเลิกตำแหน่งนี้แล้ว) พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายอาญา และตุลาการแยกไปจากพนักงานทั่วไป และกำหนดโทษหนักกว่ากรณีเจ้าพนักงานทั่วไป มีการกำหนดความผิดของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลที่ทำการถือราษฎรบังหลวง กำหนดความผิดของเจ้า

พนักงานที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร จัดการ รักษาทรัพย์สินของราชการ รวมทั้งกำหนดความผิดสำหรับเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีเพื่อเรียกเก็บภาษีที่เข้าไปแนะนำให้เสียภาษีน้อยลงหรือไม่เสียภาษี ทั้งกำหนดความผิดของผู้ให้สินบนแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎร และมีการปกครองในระดับท้องถิ่นมากขึ้น บริบทของการปกครองมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสของโลกในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น แต่การปกครองในประเทศไทยยังอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะนายทหารที่มาจากการทำรัฐประหาร โดยเฉพาะนโยบาย “พ่อขุนอุปถัมภ์” ของจอมพลสฤษดิ์ที่มองราษฎรเป็นบุตรที่บิดาต้องควบคุม ดูแลเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพได้เท่านั้น ซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจรก็พยายามใช้นโยบายดังกล่าวในการปกครองประเทศ และมีการประกาศตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติข้าราชการ (ก.ต.ป.) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเกิดจากการรวมงานของคณะกรรมการตรวจสอบภาษีอากร (ก.ต.ภ.) และสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักงานกฤษฎีกา ดังนั้นการตรากฎหมายในยุคนี้ รัฐได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของปัจเจกชนซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา

ยุคฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2516 ถึงปัจจุบัน รัฐได้ปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับทั้งกฎหมายมหาชนและกฎหมายอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง โดยเฉพาะการให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ทั้งกำหนดให้หน่วยราชการเปิดเผยข้อมูลของราชการแก่ราษฎร ดังเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินัยข้าราชการ พิจารณาวินัยเรื่องราວร้องทุกข์ คุ้มครองคุณธรรม กำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และเพื่อป้องกันมิให้กลุ่มพ่อค้ารวมหัวกันในการเสนอราคาที่ไม่เป็นธรรมต่อรัฐ จึงกำหนดเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ทั้งกำหนดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยผ่านคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำหนดลักษณะความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงในรูปของการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การรั่วรัวผิดปกติที่ไม่สามารถพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินจำนวนมาก และการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม อันเป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อผลประโยชน์ของตน (แม้จะ

เป็นการกระทำการชอบด้วยกฎหมายก็ตาม) เช่นการที่ข้าราชการมีหุ้นส่วนในนิติบุคคลที่มีผลประโยชน์จากรัฐในรูปของสัมปทาน และเพื่อป้องกันมิให้รัฐมนตรีที่มีหุ้นส่วนในนิติบุคคลนั้นก่อนการรับตำแหน่ง จึงกำหนดให้มีพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 และการเพิ่มเติมสาระสำคัญบางประการในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ทีละเว้นหรือปกปิดในกรณีเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการเปิดเผยแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน กำหนดความผิดทางอาญาในกรณีเกี่ยวกับการมีประโยชน์ทับซ้อนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และได้ตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการแก่ข้าราชการในระดับกลางและระดับล่าง และจากแนวคิดของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ผู้กระทำความผิดต้องการทรัพย์สิน ดังนั้นรัฐจึงตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยกำหนดความผิดมูลฐานหนึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น ราษฎรต้องมีข้อมูลของราชการเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการ รัฐจึงตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการที่ข้าราชการสามารถทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เพราะเกิดจากการใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจหรือภายในกรอบของกฎหมายที่กว้างเกินไป ดังนั้นรัฐจึงตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งได้กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการทางการเมืองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543 และกำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อให้สังคมมีโอกาสในการกำหนดทิศทางและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ รวมทั้งมีโอกาสในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการได้ และเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถร้องทุกข์ได้อย่างเต็มที่ รัฐจึงประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 โดยมีคณะกรรมการจัดการเรื่องร้องทุกข์และคณะกรรมการประจำกระทรวงให้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดจากการปฏิบัติของข้าราชการ หรือการให้ส่วนราชการนั้นเสียหายหรือพลดเปลืองทุกข์อันเกิดจากการกระทำของข้าราชการ ทั้งในการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส เป็นไปตามระบบคุณธรรมมากกว่าระบบอุปถัมภ์ โดยผ่านการบริหารงานของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และเพื่อมิให้ขัดต่อ

วัฒนธรรมไทยใน “การให้สินน้ำใจ” หรือให้เงินหรือทรัพย์สินแก่ข้าราชการในรูปของธรรมจรรยา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงประกาศเรื่อง “หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543” และรัฐกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 โดยให้เป็นแนวปฏิบัติในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นโดยธรรมจรรยาเพื่อเป็นการป้องกันการรับทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์ จากบุคคลอื่นโดยมิชอบ โดยยอมให้มีการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคลแต่ละโอกาส ไม่เกินสามพันบาท และกำหนดลักษณะการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่

ในการตรากฎหมายและระเบียบต่างๆนี้ รัฐได้พยายามควบคุมพฤติกรรมการณ์อราษฎร์บังหลวงทั้งทางกฎหมายอาญาและกฎหมายมหาชน มีมาตรการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้เป็นไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่มีจุดมุ่งหมายให้ราษฎร์เข้ามามีส่วนในการปกครองของรัฐเพื่อส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีราษฎร์เป็นผู้เลือกตั้งผู้ปกครอง และราษฎร์นั่นเองเป็นผู้ตรวจสอบการปกครอง โดยมีข้าราชการเป็นเครื่องมือในการปกครอง ซึ่งในการตรากฎหมายและระเบียบเหล่านี้ รัฐในแนวคิดในทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาเพื่อควบคุมผลประโยชน์ของปัจเจกชน และมุ่งรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม (ชาติ) และขณะเดียวกันทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ก็มีบทบาทในตรากฎหมายเหล่านี้ด้วย ด้วยเหตุราษฎร์ซึ่งเป็นผู้ถูกปกครองย่อมต้องมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายและร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองรวมทั้งการมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการของข้าราชการด้วย ในขณะเดียวกันทฤษฎีอรรถประโยชน์ ก็มีส่วนร่วมในแนวคิดในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการอราษฎร์บังหลวงเช่นกัน ด้วยเหตุว่าเป็นเป็นการกำหนดค่านิยมใหม่ว่าการกระทำใดเป็นการรบกวนความสงบสุข ความมั่นคงของรัฐ ทั้งเป็นแนวคิดที่สนับสนุนอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมหรือปัจเจกชนนิยมมากขึ้นในสังคม ทั้งสอดคล้องกับงานวิจัยของศนิตรา ถาบุตรที่พยายามศึกษาในค่านิยมคำว่า “การอราษฎร์บังหลวง” โดยใช้บริบทของสังคมในแต่ละยุค รวมทั้งการตรากฎหมายเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประชาชน และงานวิจัยของวิลาวัลย์ อินท์เจริญที่ศึกษาในเรื่องการควบคุมกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญให้กระทำเท่าที่จำเป็นและมีให้ผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งจะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในแนวทางเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยมมากขึ้น อันทำให้เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการอราษฎร์บังหลวงมีความเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมมีเปลี่ยนแปลงไป

ประการที่สามเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ คือ ในปัจจุบัน ลำพังบริบททางด้านวัฒนธรรมไทยไม่ใช่ตัวกำหนดเพียงอย่างเดียวในการตรากฎหมายว่าด้วยการนอกราชการบังหลวง ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีและแนวคิดทางกฎหมายและวัฒนธรรม ดังนี้ ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ทฤษฎีสัญญาสวามิภักดิ์ของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือทฤษฎีปฏิฐาน ทฤษฎีศีลธรรมส่วนรวมของลอร์ด เดฟลิน (Lord Devlin) ทฤษฎีหลักคุณค่าสากลของ เฮส แอล เอ ฮาร์ท (H. L. A. Hart) แนวคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ของชาวอียิปต์ (Georg Friedrich Carl Von Savigny) ทฤษฎีอรรถประโยชน์ หรือทฤษฎีจริยธรรมของสังคมใหม่ ของเจอเร็มี เบนธัม (Jeremy Bentham) ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา ของรูดอล์ฟ ฟอน เยียร์ริง (Rudolf Von Jhering) ทฤษฎีว่าด้วยผลประโยชน์ของรอสโค พาวนด์ หรือทฤษฎีวิสกรรมสังคมทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่นิยม ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่หรือหน้าที่-ประโยชน์ ทฤษฎีการแพร่กระจายทางวัฒนธรรม ทฤษฎีแห่งการสมดุล ทฤษฎีความล่าหรือความเฉื่อยทางวัฒนธรรม ทฤษฎีว่าด้วยความยุติธรรมของอริสโตเติล (Aristotle) แนวคิดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความยุติธรรมกับกฎหมาย แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization) และมีงานวิจัยที่สอดคล้องคือ

1. งานวิจัยของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตรีรัตน์ นพนันท์ วรรณเทพสกุล อาภาศรี จุฑาเทพ วิษณุ วงศ์สินศิริกุล และจันทรา ธนะวัฒนาวงศ์ “รายงานผลการวิจัยธุรกิจ รัฐ และคอร์รัปชัน” ซึ่งทำการวิจัยให้เห็นสภาพการคอร์รัปชันในสังคมไทยวิเคราะห์ให้เห็นภาพรวมในเชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่มด้วยต้นทุนที่ตกอยู่กับสังคมและประชาชน ซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกสังคม แตกต่างกันไปเพียงระดับความรุนแรงการคอร์รัปชันในวงราชการ: มุมมองของข้าราชการ ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม โดยตัวข้าราชการมีแนวโน้มที่จะทุจริตเพื่อโอกาสที่จะได้ประโยชน์ การซื้อขายตำแหน่งเป็นสาเหตุสำคัญของการคอร์รัปชันทำให้เกิดการสมยอมและผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และการซื้อขายตำแหน่งมักจะทำผ่านนักการเมือง ผู้ใกล้ชิดหรือผู้บังคับบัญชาโดยตรงการคอร์รัปชันในวงราชการ: มุมมองจากภาคครัวเรือน ระบบการปกครองและบริหารประเทศเป็นระบบที่มีหลักในการบริการแก่ภาคประชาชน ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ผูกขาดในการบริการเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนที่เข้าไปใช้บริการจากภาครัฐมักจะร้องเรียนเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินได้โตะเพื่อให้งานที่ติดต่อดำเนินการไปได้รวดเร็ว ซึ่งทักษะของครัวเรือนไม่ถือว่ากรณีเช่นนี้เป็นการคอร์รัปชันแต่เป็นเรื่องของสินน้ำใจการคอร์รัปชัน: มุมมองของนักธุรกิจ ระบบราชการไทยมีความล่าช้าและมีขั้นตอนยุ่งยาก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่

ก่อให้เกิดการเรียกเก็บเงินได้ไต่ะหรือค่าน้ำร้อนน้ำชาภาคธุรกิจต้องจ่ายเงินพิเศษให้กับข้าราชการ เพื่อลดขั้นตอนการพิจารณาหรือเพื่อเร่งให้การพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ เร็วขึ้น

2. งานวิจัยของ วิโรจน์ ธิดา “ทัศนะของนายอำเภอต่อปัญหาและอุปสรรคในการ ตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อศึกษา ทัศนะของนายอำเภอต่อการปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล และพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับกำนันที่เคยเป็นประธาน สภาตำบล และเคยเป็นผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลในอดีต เป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ทำให้การตรวจสอบในการทุจริต ที่เกิดขึ้นในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ ซึ่ง ผลการทุจริตดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อเงินงบประมาณ แผ่นดินจำนวน มหาศาลที่รัฐบาลต้องจัดสรรหรือกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้ว่า ต่อมาจะมีเรื่องปัจจัยเรื่องการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเรื่องการ กำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเป็นสมาชิกสภาที่มาจากกรเลือกตั้งของ ประชาชน จะมีผลทำให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมเปลี่ยนไป แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจาก นายอำเภอยังต้องพึ่งพางบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประโยชน์ในด้านการ บริหารงานและด้านอื่น ๆ ทำให้การตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ ดำเนินการ โดยนายอำเภอยังคงไม่สามารถทำได้เต็มที่และจริงจัง

3. งานวิจัยของ เชิงรัฐิทร เอียดแก้ว “การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ” ซึ่งมี วัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อค้นหารูปแบบและสาเหตุของการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ได้ศึกษาพบว่า กระบวนการคอร์รัปชันในแวดวงเจ้าหน้าที่ภาครัฐมี 4 ลักษณะคือ รูปแบบกระบวนการ คอร์รัปชัน ในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีขอบประกอบด้วย การกลั่นแกล้ง ระบบเส้นสาย อิทธิพลและอำนาจ รูปแบบการใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การดำเนินการคอร์รัปชัน ในลักษณะกลุ่ม และรูปแบบกระบวนการที่มีประชาชนเป็นส่วนประกอบ โดยมีเงื่อนไขจำนวน 5 อย่างที่เป็นเงื่อนไขสู่การคอร์รัปชัน คือ ระบบงาน ประกอบด้วย การบริหารงบประมาณ ความก้าวหน้าในตำแหน่ง การต้อนรับผู้บังคับบัญชา ระบบอุปถัมภ์ อำนาจอิทธิพล ผู้ใช้กฎหมาย ไม่เคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย และบรรยากาศในองค์กร ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและ ครอบครัว โดยมีสาเหตุจากรายได้น้อย การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย อิทธิพลของภรรยา สังคมขาดความ เป็นระเบียบ และพฤติกรรม ประกอบด้วยการแสวงหาผลประโยชน์วัตถุนิยม และประชาชน โดย ประชาชนเป็นผู้เสนอเงื่อนไข ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ ซึ่งแต่ละเงื่อนไขล้วนแต่มีผลโยงใยด้วยกันทั้งสิ้น คือ การที่บุคคลมีพฤติกรรมคอร์รัปชัน

ส่วนใหญ่ก็มีเงื่อนไขร่วมมากกว่าหนึ่งอย่าง ประการสำคัญคือประชาชนมีส่วนสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพฤติกรรมคอร์รัปชัน ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน จึงควรแก้ไขทั้งเจ้าหน้าที่ภาครัฐและจิตสำนึกความมีจริยธรรมของประชาชนควบคู่กันไป

ดังนั้น จากสมมติฐานในเรื่อง ในปัจจุบัน ลำพังบริบททางด้านวัฒนธรรมไทยไม่ใช่ตัวกำหนดเพียงอย่างเดียวในการตรากฎหมายว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เมื่อพิจารณาจากแนวทางการตรากฎหมายของสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้นก่อนปี พ.ศ. 2435 รัฐโดยพระมหากษัตริย์จะตรากฎหมายขึ้นหลังจากเกิดเหตุการณ์ในคดีที่ไม่มีกฎหมายบังคับขึ้นแล้วซึ่ง เรียกว่า “มุลคดีหรืออรรถคดี” ดังนั้นกฎหมายในยุคก่อนการใช้ประมวลกฎหมายเป็นการตรากฎหมายเพื่อสนองตอบความสงบสุขของสังคมโดยใช้เหตุการณ์ในคดีแรกเป็นแนวพิจารณากฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามแนวทางทฤษฎีอรรถประโยชน์ หรือทฤษฎีจริยธรรมของสังคมใหม่ ของเจอเร็มี เบนธัม (Jeremy Bentham) ที่พิจารณาถึงความสงบสุขและความมั่นคงของแผ่นดิน และทฤษฎีศีลธรรมส่วนรวมของลอร์ด เดฟลิน (Lord Devlin) ที่พยายามรักษาความเป็นบรรทัดฐานของสังคมที่มีแนวศีลธรรมเป็นพื้นฐาน

ต่อมาเมื่อไทยมีการปรับปรุงกฎหมายโดยอาศัยแนวความคิดของชาติตะวันตก นักกฎหมายของไทยเชื่อในแนวคิดของจอห์น ออสติน (John Austin) ที่อธิบายว่า กฎหมายคือคำสั่งของรัฐอธิปัตย์ และความยุติธรรมซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ของกฎหมาย ออสตินเห็นว่าความยุติธรรมคือกฎหมาย แยกออกจากกันไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีสัญญาสวามิภักดิ์ของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือทฤษฎีปฏิฐานนิยมที่ไม่สนใจศีลธรรมหรือจารีตประเพณี ดังพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ ซึ่งเป็นพระบิดากฎหมายไทย ทรงมีคำปรารภในหลักวินิจฉัยกฎหมาย พ.ศ. 2463 ว่า “กฎหมายไม่ยอมให้ใครเอาคำนอกเหนือพระราชบัญญัติมาวินิจฉัย เพราะกฎหมายถือว่าถ้อยคำที่ใช้ในพระราชบัญญัติเป็นสิ่งสำคัญ ผู้ร่างต้องได้มีความหมายตามที่ได้เขียนไว้ ความในใจของผู้ร่างเป็นประการใดไม่สำคัญ”

ดังนั้นจึงเห็นว่า การร่างกฎหมายของประเทศไทยเป็นไปแนวคิดที่ว่า “รัฐคืออำนาจรัฐอธิปัตย์ที่สามารถตรากฎหมายได้อย่างเต็มที่ และกฎหมายนั้นคือความยุติธรรม”

ในปัจจุบันนี้ แนวคิดในทฤษฎีสัญญาสวามิภักดิ์ของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือทฤษฎีปฏิฐานนิยม นี้ รัฐเพียงใช้อ้างเป็นความชอบธรรมในการตรากฎหมายเท่านั้น ซึ่งในการตรากฎหมายในปัจจุบัน รัฐยังอาศัยทฤษฎีอรรถประโยชน์ หรือทฤษฎีจริยธรรมของสังคมใหม่ ของเจอเร็มี เบนธัม (Jeremy Bentham) ที่พิจารณาถึงความสุขของราษฎร ความสงบสุขของแผ่นดิน ในแนวสนับสนุนระบบทุนนิยม อุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมหรือปัจเจกชนนิยม และยังอาศัยทฤษฎีศีลธรรมส่วนรวม ของลอร์ด เดฟลิน (Lord Devlin) ที่คำนึงถึงหลักศีลธรรมสำคัญที่

กฎหมายต้องปกป้อง และกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีบทบังคับที่ชัดเจนเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายดังกล่าว ตามทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา ของรูดอล์ฟ ฟอน เฮยริง (Rudolf Von Jhering) และทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติที่ขยายแนวคิดของสิทธิมนุษยชนที่สนับสนุนให้ราษฎรมีสิทธิในการเข้าร่วมในการปกครองของรัฐ รัฐจึงใช้แนวคิดดังกล่าวในการตรากฎหมายเพื่อความยุติธรรมที่ราษฎรต้องการด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงส่วนหนึ่งนี้ถือเป็นกฎหมายอาญา ซึ่งกฎหมายอาญาแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ กฎหมายอาญาที่กำหนดลักษณะความผิดที่เป็นความผิดในตัวเอง (Mala in Se) ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับศีลธรรมหรือขัดต่อวัฒนธรรมของสังคม เช่น การฆ่าคน การลักทรัพย์ การหมิ่นประมาท และกฎหมายอาญาที่กำหนดลักษณะความผิดตามที่รัฐบัญญัติ (Mala Prohibita) ซึ่งอาจไม่เกี่ยวข้องกับศีลธรรม จารีตประเพณี หรือวัฒนธรรมของสังคมเลย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน กฎหมายเกี่ยวกับศุลกากร ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงนี้มีบางส่วนที่เกี่ยวกับศีลธรรม เช่น การรีดนาทาเร้น การข่มขู่เพื่อเรียกเอาทรัพย์สินจากราษฎร การใช้อำนาจหน้าที่เกินไปจากกรอบของตำแหน่งหน้าที่ และบางส่วนก็ไม่เกี่ยวกับศีลธรรม เช่น การเลือกปฏิบัติ การแลกเปลี่ยนระหว่างทรัพย์สินกับการปฏิบัติตามหน้าที่หรือเพื่อการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการ ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงในส่วนที่เป็นความผิดในตัวเองจึงถือได้ว่าวัฒนธรรมมีส่วนเป็นตัวกำหนดให้ตราเป็นกฎหมาย แต่กฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงในส่วนที่ไม่เป็นความผิดในตัวเองนั้น วัฒนธรรมไม่มีส่วนเป็นตัวกำหนดในการตรากฎหมาย ด้วยเหตุว่าเป็นตรากฎหมายตามความต้องการของรัฐที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับศีลธรรมหรือวัฒนธรรม แม้ในเวลาต่อมาภายหลังประเทศไทยเริ่มมองเห็นว่าวัฒนธรรมมีส่วนสำคัญในการตรากฎหมายของประเทศ เพื่อแสวงหาความร่วมมือจากสังคมในการปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจก็ตาม แต่กฎหมายในลักษณะดังกล่าวก็มีจำนวนน้อยเกินไป เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2551

ส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เกี่ยวกับการรื้อราษฎรบังหลวงเป็นกฎหมายมหาชนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐและข้าราชการ เช่น การลงโทษทางวินัย การตรากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ข้าราชการถือปฏิบัติ ในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี อันถือเป็นเรื่องภายในองค์กรของรัฐ วัฒนธรรมมีส่วนกำหนดในระเบียบดังกล่าวได้บ้าง เช่น การผ่อนคลายให้ข้าราชการสามารถรับเงินจากราษฎรหรือข้าราชการอื่นได้ในโอกาสเทศกาลทางสังคม หรือโดยธรรมจรรยาได้ไม่เกินครั้งละ 3,000 บาท ซึ่งรากฐานแนวคิดนี้ก็มาจาก “สินน้ำใจ” ที่เป็นวัฒนธรรมในสังคมไทยที่ราษฎรพอใจให้แก่ข้าราชการเป็นการตอบแทนการปฏิบัติราชการที่เป็นที่พอใจแก่ราษฎรผู้นั้น

ในปัจจุบัน การตรากฎหมายไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความรู้สึกของสังคม เพียงอย่างเดียว แต่รัฐคำนึงถึงปทัสถานของสังคม ความมั่นคงของรัฐและพันธกรณีที่รัฐมีต่อนานาชาติด้วย โดยหากผู้ใดฝ่าฝืนเงื่อนไขในกฎหมายดังกล่าว ก็ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิด จากการร่างกฎหมายส่วนใหญ่ในประเทศไทยจะอาศัยแนวคิดของกฎหมายจากชาติตะวันตกที่ถือว่ามีความเจริญทางวัตถุ และเพื่อเป็นที่ยอมรับจากชาติตะวันตก เป็นหลัก ซึ่งถือเอาว่าข้อเท็จจริงนั้น ๆ ที่เป็นการผิดในชาติตะวันตกเป็นความผิดในสังคมไทยด้วย ซึ่งชาวีอี นักประวัติศาสตร์กฎหมายชาวเยอรมันกลับมองว่า กฎหมายเกิดจากจิตวิญญาณประชาชาติ ใช้หลักโรแมนติกซึ่งเป็นกระแสความคิดทางวรรณกรรมเกี่ยวกับชีวิต ซึ่งอารมณ์ หัวใจ และจิตวิญญาณเป็นเรื่องสำคัญของชีวิตทำให้เกิดคุณค่า ซึ่งตรงข้ามกับหลักเหตุผลที่เป็นเรื่องตายตัวไม่มีชีวิตชีวา ชาวีอีเห็นว่าวิถีประชาเกิดจากลักษณะพิเศษของชนในแต่ละชาติ ซึ่งวิถีประชามีลักษณะของมันและวิวัฒนาการไปตามและประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของคนในชาตินั้น ๆ นิติบัญญัติเป็นเพียงการบันทึกผลงานของนิติศาสตร์เท่านั้น การ นิติบัญญัติต้องค้นคว้าในรายละเอียดเพื่อให้ได้เหมาะสมกับผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายนั้น แนวคิดดังกล่าวจะสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากที่สุด ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายว่าด้วยการถือราชภูริบงหลวงในประเทศไทยแล้วเห็นว่า ไทยได้รับเอาแนวคิดส่วนใหญ่มาจากประเทศตะวันตกเกือบทั้งสิ้น จึงทำให้แนวคิดในเรื่อง “สินน้ำใจ” ที่เป็นวัฒนธรรมดั้งเดิมในสังคมไทยเป็นเรื่องความคิดในเรื่องการถือราชภูริบงหลวงทันที หรือการ “เจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างเอกชนกับรัฐ” เป็นความคิดเช่นกัน ทั้งที่ประเทศสหรัฐอเมริกากลับมีกฎหมายเกี่ยวกับการล็อบบี้ (Lobbying) ซึ่งเกิดจากการที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมตัวกันเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนจากสภาองเกรสในการลงมติเรื่องสำคัญ มีการจ้างนักวิ่งเต้นหรือล็อบบิยิสต์ในการเจรจาทางการค้าระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือการล็อบบี้ของกลุ่มผลประโยชน์ต่อคณะผู้ตัดสินใจและผ่านกฎหมายของ EU ดังนั้นจึงเห็นว่าเมื่อกฎหมายถูกวางให้อยู่คนละข้างกับวัฒนธรรมของสังคมและปฏิเสธว่าวัฒนธรรมมีส่วนผลักดันในการตรากฎหมาย โดยนักนิติศาสตร์กลับคิดว่า สังคมที่มีวัฒนธรรมต่าง ๆ นั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายคือความยุติธรรม ดังเช่น การตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2507 ที่สร้างความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐตลอดมา

แม้ขณะนี้รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย แต่การที่วัฒนธรรมของคนไทยเคารพเชื่อฟังพระมหากษัตริย์ จึงมีผลทำให้เชื่อฟังกฎหมายของพระองค์ด้วย ก็ยังมีผลทำให้คนไทยมีความเคารพกฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันในสังคมตามแนวคิดในทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ หรือหน้าที่-ประโยชน์ และการกระจายแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์การสหประชาชาติในแง่สิทธิมนุษยชน ที่อยู่ในกระแสเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยม ทำให้ราษฎรเริ่มมีความสนใจในการร่วมคิดและร่วมตรากฎหมาย

ประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดในการตรากฎหมายว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงมาจากชาติตะวันตก ทั้งในส่วนของคำนิยาม การดำเนินการ รวมทั้งการป้องกันและยับยั้งการฉ้อราษฎร์บังหลวงบนฐานแนวคิดของวัฒนธรรมของชาติตะวันตก และพื้นฐานความคิด ความเป็นอยู่ของชาวตะวันตกเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงถึงวิถีในการปกครอง การควบคุมและการคุ้มครองราษฎรตามนัยของวัฒนธรรมไทย ดังนั้น ในปัจจุบัน ลำพังบริบททางด้านวัฒนธรรมไทยไม่ใช่ตัวกำหนดเพียงอย่างเดียวในการตรากฎหมายว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์กับกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระดับต่าง ๆ ในแต่ละยุคสมัย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครองประเทศ ระบบกฎหมาย และความเข้มแข็งของวัฒนธรรมในแต่ละยุคสมัย จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. เชนนโยบาย

1.1 จากการศึกษาพบว่า ราษฎรมีความเห็นว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องปกติในสังคม ทั้งเป็นหน้าที่ของรัฐในการป้องกันและปราบปราม ราษฎรไม่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมดังกล่าว ทั้งที่ราษฎรทราบดีว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดทางอาญา และเป็นภัยที่สามารถทำลายสังคมได้ ดังนั้นรัฐต้องสร้างความเชื่อแก่ราษฎรว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นภัยอันตรายแก่สังคม และการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นภัยที่สามารถป้องกันและกำจัดได้ หากสังคมมีความเข้มแข็ง การปฏิเสธการใช้อำนาจนอกกฎหมาย การอุปถัมภ์เป็นอันตรายต่อสาธารณชน การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง หรือประจำ ต่างเป็นการเข้ามารับใช้ราษฎร ราษฎรในฐานะผู้รับบริการต้องมีความรู้เกี่ยวกับกิจการนั้น การสร้างองค์ความรู้ในส่วนการปกครองมิได้เกิดเฉพาะในพื้นที่ของมหาวิทยาลัยเท่านั้น ผู้เฒ่าผู้แก่ในหมู่บ้านหรือพระสงฆ์ก็สามารถสอนสั่งได้ การค้นหาความรู้ใหม่ ๆ ทางสื่อต่าง ๆ จะต้องเป็นค่านิยมใหม่ที่ราษฎรไม่ว่าในเมืองหรือชนบทต้องมี การรวมตัวกันของราษฎรเพื่อความมั่นคงในวัฒนธรรมหมู่บ้านหรือชุมชนเป็นเรื่องจำเป็น การฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ว่าเกิดเพราะตนเอง ญาติพี่น้อง บุคคลในวงตระกูลเป็นเรื่องน่าอับอาย สังคมต้องไม่ให้ความเชื่อถือแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งทางสังคม และทางกฎหมาย

1.2 จากการศึกษาพบว่า สังคมมีแนวโน้มในการสร้างค่านิยมใหม่จากการนิยมนักคิดที่มีความดี ความสามารถที่จะรับใช้สังคมได้ เป็นบุคคลที่มีทรัพย์สินจำนวนมากโดยไม่สนใจว่าบุคคลนั้นได้ทรัพย์สินมาทางใด ซึ่งเป็นค่านิยมที่ผิด และเป็นอันตรายต่อสังคม ดังนั้นรัฐจึงต้องสร้างความเชื่อในเรื่องความสุจริตว่าเป็นสิ่งที่มนุษย์สามารถกระทำได้ และผู้ที่มีความซื่อสัตย์จะเป็นผู้ที่สังคมยกย่องมากกว่าผู้มีทรัพย์สิน การมีทรัพย์สินจำนวนมากโดยไม่สามารถพิสูจน์ที่มาแห่งทรัพย์สิน

นั้นได้ เป็นเรื่องที่น่าละอายในชุมชน การใช้ทรัพย์สินที่มีราคาสูงเพื่ออวดประชันต่อกันเป็นเรื่องไร้สาระและไม่มีเหตุผล

1.3 จากการศึกษาพบว่า ราษฎรยังยึดแนวคิดที่ว่า รัฐเท่านั้นมีหน้าที่ในการรักษาสังคม และรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ดังนั้นรัฐจึงต้องสร้างความเชื่อในเรื่องทฤษฎีอำนาจหน้าที่ นิยมเสียใหม่ โดยมองว่าราษฎรเป็นส่วนสำคัญในทฤษฎีดังกล่าว หากไม่มีราษฎรแล้ว รัฐก็อยู่ไม่ได้ รัฐอยู่ได้เพราะว่าราษฎร ราษฎรจึงมีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล สร้างค่านิยมในความกล้าหาญที่จะเปิดเผยเรื่องการฉ้อราษฎ์บังหลวงของข้าราชการรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง

1.4 จากการศึกษาพบว่า ราษฎรยังยึดมั่นในแนวคิดการเข้ารับการอุปถัมภ์จากผู้ที่มิอำนาจทั้งทางราชการประจำและทางการเมือง อันทำให้เสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎ์บังหลวงทั้งในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือบุคคลอื่นโดยมิชอบ และการฉ้อราษฎ์บังหลวงในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้นรัฐจึงต้องปรับปรุงความคิดเรื่องวัฒนธรรมอำนาจนิยม โดยสังคมจะไม่ยอมรับอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือถูกต้องตามคลองธรรมเข้ามา มีบทบาทเหนือชีวิตของบุคคลในสังคมอีกต่อไป

1.5 จากการศึกษาพบว่า ราษฎรยังมีความเชื่อในเรื่องคำบอกเล่าโดยมิได้พิจารณาว่า สิ่งนั้นเป็นความจริงหรือมีแนวโน้มในความจริงหรือไม่ หรือไม่สนใจในความน่าเชื่อถือของผู้บอกเล่า จึงทำให้ราษฎรยังอยู่ในความเชื่อที่ไม่มีเหตุผลหรือไม่มีการพิสูจน์ รวมทั้งยังเชื่อในเรื่องที่บุคคลหนึ่ง ๆ สามารถกระทำผิดกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเกิดจากอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออำนาจที่เกิดจากการมีที่ผิดจากคลองธรรม โดยรัฐมิได้บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดังนั้นรัฐจึงต้องสร้างจิตสำนึกราษฎรทุกคนให้มีความเป็นนักนิยมเหตุผลและนิยมกฎหมาย (Legal Mind)

1.6 จากการศึกษาพบว่า ราษฎรไม่สามารถเป็นผู้เสียหายในคดีการฉ้อราษฎ์บังหลวง ซึ่งเป็นคดีอาญาได้ ดังนั้นรัฐจึงต้องปรับปรุงแนวคิดในเรื่อง “ผู้เสียหาย” ในคดีอาญา โดยกำหนดให้ราษฎรทุกคนเป็นผู้เสียหายในเรื่องการฉ้อราษฎ์บังหลวง ไม่ว่าบุคคลนั้น ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมหรือไม่ เพราะว่าหากให้ผู้เสียหายตามความหมายของกฎหมายอาญา หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดเพียงว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นแล้ว หากผู้เสียหายตามความหมายดังกล่าวไม่สนใจที่จะดำเนินคดีแก่ข้าราชการนั้น ก็ย่อมทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่หากให้ราษฎรทุกคนเป็นผู้เสียหายแล้ว การดำเนินการทางคดีก็ย่อมสามารถดำเนินการต่อไปได้

2. เชิงปฏิบัติการ

2.1 จากการศึกษาพบว่า ราษฎรและข้าราชการต่างมีความเชื่อในเรื่องการรักษาผลประโยชน์ของตนและกลุ่มในลักษณะการเป็นปัจเจกชน ทำให้การร่วมกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติหรือส่วนรวมบกพร่องไป และก่อให้เกิดความเสียหายทางจริยธรรมของบุคคลในชาติ ดังนั้นรัฐจึงต้องกำหนดแนวคิดในเรื่อง “ความนิยมชาติ” ให้ชัดเจน ต้องพยายามกำจัดความเป็นปัจเจกชนในส่วนผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชาติ พัฒนาแนวคิดในเรื่องราษฎรทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของชาติ ทุกคนต้องมีจิตสำนึกในการพร้อมที่จะรับใช้สังคมมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีผลกระทบต่อชุมชน หรือสังคม

2.2 จากการศึกษาพบว่า ราษฎรไม่มีความรู้หรือมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องหน้าที่ของตนที่มีต่อส่วนรวมหรือชาติ ซึ่งพวกเขารู้เพียงสิทธิที่จะเรียกร้องหรือรับจากรัฐเท่านั้น ดังนั้นรัฐจึงต้องส่งเสริมการศึกษา “หน้าที่พลเมือง” ให้มีความเข้มข้น เพื่อให้ราษฎรทุกคนมีความรู้ลึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชาติ และมีหน้าที่ต่อประเทศ มิใช่มีหน้าที่เพียงรักษาและเพิ่มพูนทรัพย์สินของตนเท่านั้น

2.3 จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบัน การอุปถัมภ์กันมิได้เข้ามามีส่วนในการบริหารประเทศและองค์กรต่าง ๆ ของประเทศ แม้กระทั่งในส่วนเอกชน ซึ่งระบบดังกล่าวสามารถทำลายความสามารถของประชาชาติในการพัฒนาหรือการดำเนินกิจการใดเพื่อผลประโยชน์ของรัฐได้ ดังนั้นรัฐจึงควรสร้างเงื่อนไขเพื่อลดพลังของการอุปถัมภ์ ไม่ว่าในรูปใด ๆ เพื่อให้ทุกคนในประเทศมีความเท่าเทียมกัน และมีเหตุผลที่จำเป็นในการให้กลุ่มหนึ่งได้รับสิทธิบางประการก่อนหรือมากกว่าอีกกลุ่มหนึ่ง

2.4 จากการศึกษาพบว่า ราษฎรที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการ แต่ลำพังเพียงที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมกิจกรรมดังกล่าวโดยไม่มีกฎหมายลูกที่ออกมารองรับอำนาจของราษฎรอย่างจริงจัง จึงเป็นการสร้างอุปสรรคให้แก่ราษฎรในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ดังนั้นรัฐจึงต้องส่งเสริมให้ราษฎรสามารถร่วมกันเป็นกลุ่มในลักษณะอาสาสมัครเพื่อชุมชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ หรือรวมตัวเพื่อต่อรองการใช้อำนาจของข้าราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยทำนองคลองธรรม และให้กลุ่มเหล่านี้มีฐานะเป็น นิติบุคคลเฉพาะกิจได้ ซึ่งรัฐจะต้องรับฟังผลการตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ

2.5 จากการศึกษาพบว่า การเปิดเผยข้อมูลของบุคคลที่กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง และศาลได้มีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้ว ไม่มีการนำมาเปิดเผยต่อสาธารณะทั้งที่ความผิด

ดังกล่าวเป็นความผิดต่อสาธารณะ โดยมีทั้งกฎหมายอาญาในส่วนการเปิดเผยข้อมูลที่อาจเป็นการหมิ่นประมาทและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมทั้งระเบียบของสำนักงานศาลยุติธรรมที่ไม่อนุญาตให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่คู่ความในการคัดลอกคำพิพากษา และข้อห้ามในการเปิดเผยคำพิพากษาต่อสาธารณะ ดังนั้น รัฐจึงควรส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่ถือราชฎ์บังหลวงอย่างกว้างขวาง ทั้งปรับปรุงในแบบเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้ระบุเรื่องและสาเหตุของการกระทำของบุคคลที่ถือราชฎ์บังหลวงที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติ

2.6 จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันไม่มีการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและผลร้ายของการถือราชฎ์บังหลวงอย่างกว้างขวางต่อสาธารณะและในแบบเรียนในระดับอุดมศึกษา ทั้งที่ความผิดดังกล่าวเป็นภัยต่อสังคมและประเทศชาติ ดังนั้น รัฐจึงควรสนับสนุนให้เปิดการเรียนการสอนวิชา “การถือราชฎ์บังหลวง” ในมหาวิทยาลัย เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงแก่สังคม

2.7 จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงได้กระจายอยู่ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ และในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหลายฉบับ รวมทั้งมีการกระจ่ายงานการป้องกันและปราบปรามการถือราชฎ์บังหลวงอยู่ในองค์กรหลายแห่ง การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงก็ปะปนกับบรรดาคดีทั่วไปของศาลยุติธรรม และการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็เป็นหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้เกิดความสับสนและยุ่งยากแก่ราชฎ์และผู้ที่เกี่ยวข้องในการศึกษา ค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงอย่างมาก รวมทั้งสร้างความยุ่งยากในการดำเนินคดีดังกล่าว ดังนั้น รัฐจึงควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการถือราชฎ์บังหลวงให้อยู่ในลักษณะประมวลกฎหมายเดียวกัน เพื่อสะดวกในการอ้างอิงและปรับใช้ พร้อมทั้งปรับปรุงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการถือราชฎ์บังหลวงให้อยู่ในกระทรวงหรือหน่วยงานเดียวกัน ทั้งเร่งรัดให้เกิดศาลชำนาญพิเศษในการพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีถือราชฎ์บังหลวง และกำหนดให้คดีสิ้นสุดที่ศาลอุทธรณ์เท่านั้น ทั้งกำหนดให้มีการลงประกาศผลการพิจารณาพิพากษาคดีถือราชฎ์บังหลวงในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

2.8 จากการศึกษาพบว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนด เพียงให้บุคคลที่กฎหมายระบุซึ่งเป็นข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการการเมืองเท่านั้นที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อเป็นการป้องกันการถือราชฎ์บังหลวงในระหว่างที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ แต่มิได้ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐทุกตำแหน่ง รวมทั้งพนักงานของรัฐวิสาหกิจทุกคน ให้ต้องเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อป้องกันการถือราชฎ์

บังหลวง โดยจากการศึกษาผลการสำรวจของเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ระหว่างวันที่ 1-4 กรกฎาคม 2552 พบว่าข้าราชการและลูกจ้างของรัฐทุกคน มีความถี่ในการนอกราชการบังหลวง มากกว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือข้าราชการการเมือง ดังนั้น รัฐจึงต้องสร้างเงื่อนไขในการตรวจสอบทรัพย์สินแก่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงลูกจ้างของรัฐทุกคน ก่อนและหลังการเป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างของรัฐ

2.9 จากการศึกษาพบว่า อุปสรรคในการเปิดเผยข้อมูลของบุคคลที่กระทำความผิด เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวง คือกฎหมายอาญาได้คุ้มครองบุคคลโดยผ่านแนวคิดเรื่องการรักษาชื่อเสียง เกียรติยศของบุคคลมิให้ถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม แต่แนวการป้องกันการนอกราชการบังหลวง ที่ดีคือการแจ้งเตือนผู้กระทำความผิด การตรวจสอบจากชุมชน เนื่องจากกฎหมายอาญาดังกล่าวมิได้ให้อำนาจแก่บุคคลใด ๆ รวมทั้งสื่อมวลชนในการแจ้งข่าวที่อาจทำให้บุคคลนั้นเสื่อมเสียชื่อเสียง แม้การแจ้งข่าวดังกล่าวจะอยู่บนพื้นฐานแห่งการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามีมูลความจริงพอเชื่อถือได้ก็ตาม ดังนั้น รัฐจึงควรปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาในเรื่อง “การหมิ่นประมาท” ในส่วนการเปิดเผยการนอกราชการบังหลวงของข้าราชการทั้งการเมืองและประจำ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329 โดยกำหนดเงื่อนไขในระดับของการพึ่งพยานหลักฐานเพื่อการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

2.10 จากการศึกษาพบว่า การขอข้อมูลข่าวสารของราชการยังมีอุปสรรคจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการให้ความร่วมมือแก่ผู้ขอข้อมูล ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่มีความผิดทางอาญาเฉพาะในการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งหน่วยงานของรัฐนั้น นอกจากความผิดในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ที่เป็นเรื่องทั่วไปเท่านั้น โดยเฉพาะไม่มีการลงโทษแก่หน่วยงานของรัฐทางปกครอง รวมทั้งขอบข่ายของข้อมูลที่กฎหมายบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยนั้นยังมีจำนวนน้อยเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจการตรวจสอบข้อมูลของราษฎรในการป้องกันการนอกราชการบังหลวง ดังนั้น รัฐจึงต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้มีผลบังคับให้ส่วนราชการทุกแห่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจัง และขยายประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ส่วนราชการต้องเผยแพร่ต่อราษฎร

2.11 จากการศึกษาพบว่า ในการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ของข้าราชการยังมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น การพยายามหลบเลี่ยงระเบียบดังกล่าว และที่สำคัญคือ มีการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวอย่างจริงจัง แต่สิ่งที่ได้จากการใช้งบประมาณดังกล่าวกลับไม่มีประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือส่วนรวมได้รับผลประโยชน์ไม่ตรงตามที่หน่วยงานของรัฐนั้นกำหนด เป็นเพียงความต้องการในการใช้เงินงบประมาณของหน่วยงาน

นั้นเท่านั้น และมีการใช้เงินงบประมาณอย่างไม่ประหยัดและคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงควรปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 รวมทั้งระเบียบที่แก้ไขอีก 7 ฉบับ (ฉบับแก้ไขครั้งสุดท้ายเป็นฉบับที่ 7 พ.ศ. 2552) ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการตามความเป็นจริง ซึ่งรัฐได้กำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการพัสดุไว้อย่างเข้มงวด แต่ก็มีกรณีการร้องเรียนบ่งชี้ถึงผลกระทบที่กำหนดไว้อย่างเข้มงวดดังกล่าว ข้าราชการทั้งการเมืองและประจำต่างต้องการเงินงบประมาณแผ่นดินโดยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องการเพียงให้มีการจัดซื้อหรือจัดจ้างเท่านั้น โดยข้าราชการเหล่านี้จะได้รับเงินสินบนจากกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้าง ดังนั้น จึงควรพิจารณาถึงการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะการก่อสร้างในส่วนราชการเท่านั้น เช่น การจัดตั้งกระทรวงก่อสร้างในประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ โดยให้มีคณะกรรมการที่ได้รับการคัดเลือกมาจากสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพ ข้าราชการประชาชน และหน่วยงานที่ต้องการการก่อสร้างนั้น ซึ่งจะช่วยให้กระแสดความต้องการการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยราชการที่มีความไม่จำเป็นลดน้อยลง ด้วยเหตุข้าราชการที่เป็นเจ้าของโครงการไม่สามารถควบคุมการก่อสร้างดังกล่าวโดยลำพังอีกต่อไป

2.12 จากการศึกษาพบว่า กระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดราคากลางของวัสดุต่าง ๆ ที่ใช้เป็นมาตรฐานในการจัดซื้อ จัดจ้างมีราคาสูงกว่าท้องตลาด อาจจะทำให้ผู้รับจ้างหรือผู้รับเหมา มีเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายจริงมาเป็น “เงินสินบน” ให้แก่ข้าราชการเพื่อสร้างความสะดวกในการรับจ้างหรือจัดซื้อ ซึ่งอาจทำให้ผู้รับเหมาและข้าราชการนั้นสมคบกันทุจริตในงานที่จัดจ้าง หรือจัดซื้อไม่ตรงตามคุณลักษณะของวัสดุที่ต้องใช้ และหากระหว่างการก่อสร้าง ราคาของวัสดุก่อสร้างเพิ่มขึ้น รัฐบาลก็มีนโยบายช่วยเหลือผู้รับเหมาอยู่แล้ว โดยการกำหนดค่า K ให้แก่ผู้รับเหมาก่อสร้าง และหากปรับปรุงราคาวัสดุก่อสร้างใหม่ให้ตรงกับราคาที่แท้จริง ผู้รับเหมาก่อสร้างก็ไม่มีกำลังพอที่จะหาเงินมาติดสินบนแก่ข้าราชการให้ให้ได้งานก่อสร้างดังกล่าว ดังนั้น รัฐจึงควรปรับปรุงราคากลางของวัสดุการก่อสร้างตามคู่มือผู้ซื้อของกระทรวงพาณิชย์ให้เป็นไปตามความจริง ซึ่งการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ของส่วนราชการต้องใช้ราคาดังกล่าวเป็นเครื่องอ้างอิงราคาวัสดุก่อสร้าง ราคากลางดังกล่าวมีราคาสูงกว่าราคาที่แท้จริงในท้องตลาดถึง 1 ถึง 2 เท่า ซึ่งส่วนเกินของราคาดังกล่าวทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างมีกำลังพอที่จะใช้เงินดังกล่าวในการติดสินบนข้าราชการเพื่อให้ได้งานก่อสร้างดังกล่าว

2.13 จากการศึกษาพบว่า ระเบียบข้อบังคับของราชการที่มีต่อการปฏิบัติราชการอันมีผลโดยตรงต่อราษฎรมีความซับซ้อน ยุ่งยาก อันอาจเป็นช่องทางให้ข้าราชการเรียกรับผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ เพื่อสร้างความสะดวกให้แก่ราษฎรผู้ติดต่อกับราชการที่จ่ายเงินสินบน ดังนั้น รัฐจึงควรปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ ให้มีความยืดหยุ่นขึ้น ด้วยเหตุว่าหากระเบียบใดมี

ความดีงาม ข้าราชการมักจะแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้จากการใช้ดุลยพินิจให้การอนุมัติหรืออนุญาตแก่ราษฎรผู้ติดต่องาน และต้องมีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขว่า หากข้าราชการหน่วยใดใช้ดุลยพินิจในการอนุญาต อนุมัติให้แก่ราษฎรรายใดแล้ว ต้องลงประกาศผลการพิจารณาดังกล่าวให้เผยแพร่แก่สาธารณชน

ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

จากการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมไทยนั้นเป็นเรื่องที่ควรทำการศึกษาอย่างจริงจัง ด้วยเหตุว่าวัฒนธรรมไทยมีแนวโน้มในการอุปถัมภ์ไม่ว่าจากผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือจากผู้มีอำนาจในทางราชการแผ่นดิน และจากฐานอำนาจนิยมในสังคมก็เป็นแนวหลักในการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันไม่ว่ารัฐจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินดีสักเพียงใดก็ตาม และในเรื่องดังกล่าวมีผู้ทำวิจัยในทำนองเดียวกันจำนวนมาก แต่ก็มีได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา และมิได้สังเคราะห์จากความรู้ในด้านไทยศึกษาเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในลักษณะต่าง ๆ

อนึ่ง จากการศึกษาพบว่า แม้ราษฎรไทยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายก็ตาม แต่ยังมีพฤติกรรมบางลักษณะที่ชี้ให้เห็นถึงการดื้อแพ่งทางกฎหมายของราษฎร โดยมิได้อ้างอิงถึงอำนาจที่เกี่ยวกับการปกครองแต่อย่างใด การดื้อแพ่งทางกฎหมายมิใช่เป็นวัฒนธรรมไทยแต่เดิม แต่ได้รับการแพร่กระจายมาจากแนวคิดเสรีนิยม และแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งแนวความเชื่อในเรื่องการดื้อแพ่งทางกฎหมายของราษฎรนี้ เกิดจากการไม่ยอมรับกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง และสร้างปฏิกิริยาต่อต้านกฎหมาย หรือสร้างปฏิกิริยายอมรับแนวคิดบางประการที่กฎหมายไม่อนุญาตให้กระทำได้ ดังนั้น การศึกษาในเรื่องดังกล่าวจึงน่าจะมีประโยชน์แก่สังคมในการเปรียบเทียบการยอมรับหรือไม่ยอมรับกฎหมายโดยอาศัยแนวคิดทางวัฒนธรรมของสังคมไทย