



บทที่ 1

บทนำ

ข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นแกนกลางระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นผู้นำ  
เอากฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐมาปฏิบัติ ประกอบกับในสังคมไทย  
ได้ให้ความสำคัญแก่ข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นอย่างมาก ฉะนั้น เมื่อใดที่ข้าราชการ  
และพนักงานของรัฐซึ่งเป็นส่วนกลไกของรัฐมิได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว  
ย่อมจะนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชนเกิดความเสียหายแก่รัฐและบางครั้งเป็นเหตุให้  
ประเทศชาติประสบกับความหายนะถึงสูญเสียเอกราชและอธิปไตย<sup>1</sup>

ดังนั้น ปัญหาข้าราชการมิได้ประพฤติปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตหรือ  
เรียกกันว่า การคอร์รัปชันในวงราชการจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ พยายามหาทาง  
ป้องกันและปราบปรามด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นต้นว่า จัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐที่รับภาระ  
หน้าที่อันยิ่งใหญ่ โดยคำนึงถึงรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองและระบบกฎหมายของ  
ประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ เช่น ออมบุดสแมน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภานิติบัญญัติในระบบ  
รัฐสภาของประเทศสวีเดน

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยตรงที่สุด  
ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง  
ราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป) ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี  
มีคณะกรรมการ ป.ป.ป ปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แม้จะมีสำนักงาน

<sup>1</sup> ชานินทร์ กรัยวิเชียร: การฉ้อราษฎร์บังหลวง แผนดินไทย เล่ม 1  
(กรุงเทพมหานคร : ทำเนียบรัฐบาล, 2520), หน้า 25.

ป.ป.ป. แต่การคอร์รัปชันในวงราชการก็ยิ่งปรากฏให้เห็นอยู่เสมอมา และสำนักงาน ป.ป.ป. กลับได้รับสมญานามหรือวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางที่ไม่ดี เช่น "ยักษ์ไม่มีตะบอง" หรือ ... ไม่มีประโยชน์อะไรเลยที่ประชาชนผู้ยากจนจะต้องมาเสียภาษีที่มีค่าเพื่อมาตอบแทนกับกลุ่มคนที่ไม่ได้ทำอะไรและทำอะไรไม่ได้สมควรหมายและประโยชน์อันแท้จริงของประชาชน ....<sup>1</sup> ผลงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ตามมา...แสดงให้เห็นว่ากาปฏิบัติงานยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร การที่ไม่สามารถจะป้องกันปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันให้เบาบางลงไปได้ก็เนื่องมาจากมีอุปสรรคหลายประการด้วยกัน ทั้งในด้านคณะกรรมการ ป.ป.ป. เอง ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่และมีลักษณะงานที่เป็นศัตรูกับผู้ทำการทุจริตคอร์รัปชัน...<sup>2</sup>

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้สำนักงาน ป.ป.ป. ปฏิบัติภารกิจอย่างไม่ค่อยจะมีประสิทธิภาพชั้นก็คือ การจัดรูปแบบสำนักงานที่ไม่เหมาะสมกับภาวะการเมืองของไทย ซึ่งเปรียบเสมือนผลประโยชน์ที่ได้รับจากบ้านยอมอาศัยโครงสร้างของบ้านเป็นพื้นฐานโดยตรง เพราะฉะนั้น สันนิษฐานที่จะนำเอารูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. มาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ที่เหมาะสม อันจะยังประโยชน์ต่อประเทศชาติ เพราะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

ความสำคัญของปัญหา รูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป.

โดยที่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสู่งสุดของประเทศ แบ่งแยกการใช้อำนาจนี้ออกเป็น 3 อำนาจด้วยกันคือ

<sup>1</sup> เพชร ส่วนพลู (นามแฝง), "หมักกลางแผ่นดิน," ตะวันสยาม ๘(กุมภาพันธ์ 2522), : 20.

<sup>2</sup> อำนาจ วงศ์วิเชียร, "ป.ป.ป. กับปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน" (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการศึกษาศรีวิชัย, สถาบันวิชาการทหารชั้นสูง, 2522), หน้าหกคืบย.

อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทั้งสามอำนาจนี้ตามทฤษฎีการแยกใช้ อำนาจกล่าวว่าจะทำให้อำนาจแต่ละอำนาจสามารถจะรั้งและถ่วงกันได้เพราะเหตุว่า อำนาจควรจะต้องควบคุมควยอำนาจถึงจะได้ผลและมีประสิทธิภาพ การรั้งและการถ่วง อำนาจ เช่นนี้ย่อมจะเกิด เป็นกระบวนการที่ให้หลักประกัน เสรีภาพของประชาชนโดยตรง<sup>1</sup> คั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งมีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ ซอมในวงราชการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะสังกัดอยู่กับฝ่าย บริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ จึงควรมีรูปแบบที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในการดำเนินการ อย่างแท้จริงปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร เพราะลักษณะงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นการชักขวางผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลในฝ่ายบริหาร เป็นสำคัญที่ทำการทุจริต คอรัปชั่น หากรูปแบบของสำนักงาน ป.ป.ป. ยังสังกัดอยู่กับฝ่ายบริหารการดำเนินงานเป็น ไปในลักษณะ "ดูหน้าปะจมูก" หรือมีการ เล่นพรรคเล่นพวกในการทำงานนอกจากจะไม่ สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอรัปชั่นได้แล้วยังอาจตกเป็น เครื่องมือของผูไม่ ประสงค์ดีต่อประเทศชาติทำให้มีการก้าวกายอำนาจและเป็นการทำลายหลักทฤษฎีการแยกใช้ อำนาจซึ่งปไตยดังกล่าวและทำลายความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อรัฐอีกด้วย

สมมติฐาน ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. สามารถแบ่งแยกโครงสร้างที่สำคัญได้เป็นสองส่วน คือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้บริหารงาน และกำหนดแนวในการดำเนินงาน ส่วนสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งสองส่วนนี้จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างมากที่จะต้องร่วมมือใจปฏิบัติให้ เป็นไป ในแนวเดียวกัน หากส่วนใดส่วนหนึ่งไม่มีความเป็นอิสระหรือถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกทำให้การดำเนินงานไม่ประสานกันแล้วย่อมจะเป็นผลเสียในการดำเนินงานตาม

<sup>1</sup> จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ ฉบับพิสดารแนวทฤษฎีและประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 259.

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป ดังนี้เอง รูปแบบของทั้งสองส่วนนี้มีนักวิชาการเสนอแนวความคิดเห็นไว้ต่าง ๆ กันออกไป สำหรับในการวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานไว้ 2 ประการ คือ

1. คณะกรรมการ ป.ป.ป ควร ได้รับการ เสนอจากฝ่ายบริหารและแต่งตั้งโดยความเห็นของฝ่ายนิติบัญญัติ
2. สำนักงาน ป.ป.ป ควร มีฐานะ เป็นอิสระไม่สังกัดกับหน่วยราชการใด ๆ

### วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบของสำนักงาน ป.ป.ป ในปัจจุบันนั้นมีความสอดคล้องเหมาะสมในการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป หรือไม่ และเปรียบเทียบกับองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในวงราชการของต่างประเทศ เพื่อนำมาซึ่งข้อเสนอแนะอันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติ ป.ป.ป 2518 เกี่ยวกับรูปแบบของสำนักงาน ป.ป.ป ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อไป

### ขอบเขตและวิธีการศึกษา

#### ก. ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ต้องการศึกษาและวิเคราะห์เนื้องานในปัญหาในรูปแบบขององค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในวงราชการ โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป ในปัจจุบันของไทยกับองค์กรของต่างประเทศ โดยกฎหมายที่จะใช้เป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ ได้แก่ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป 2518 ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาวิเคราะห์ด้านอื่น ๆ เช่น รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ เป็นต้น

## ข. วิธีการศึกษา

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป 2518 มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษ การศึกษาถึงรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป นั้นจึงศึกษาทั้งข้อมูลจากเอกสาร และจากความคิดเห็นของกรรมการ อนุกรรมการ นิติกร และเจ้าหน้าที่ที่สืบสวนสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ป ซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายพระราชบัญญัติ ป.ป.ป 2518 โดยตรง ซึ่งเป็นการศึกษาภาคสนาม ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษาและวิเคราะห์ที่มีความสมบูรณ์มากที่สุดและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ดังนั้น วิธีการศึกษาจึงแยกออกเป็น 2 วิธีด้วยกันคือ

### 1. ศึกษาและวิเคราะห์จากข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research)

ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยเน้นหนักทางด้านกฎหมาย ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ได้มาจากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันนิติพัฒนาบริหารศาสตร์ กองวิจัยและวางแผนสำนักงาน ป.ป.ป และที่อื่น ๆ

### 2. ศึกษาและวิเคราะห์จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research)

โดยวิธีดำเนินการตามลำดับขั้นตอนของกระบวนการวิจัย ดังต่อไปนี้

#### 1) กลุ่มประชากรเป้าหมาย ได้แก่

(1) กรรมการ ป.ป.ป

(2) อนุกรรมการ ป.ป.ป

(3) เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนและนิติกร ในสำนักงาน ป.ป.ป

สาเหตุที่ได้คัดเลือกกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้เป็นกลุ่มประชากรเป้าหมาย ก็เพราะพระราชบัญญัติ ป.ป.ป มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษ บุคคลซึ่งจะมีความเข้าใจในรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป และอุปสรรคที่เกิดขึ้นโดยตรงก็คือ กรรมการ ป.ป.ป ซึ่งเป็นผู้บริหารและกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน อนุกรรมการ ป.ป.ป เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน และนิติกรซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป ทั้งหมดนี้ในการปฏิบัติงานจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและเป็นผู้ใช้กฎหมายย่อมจะรู้ถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป ในปัจจุบันนั้นสอดคล้องหรือเหมาะสมหรือไม่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป

2) การเลือกกลุ่มตัวอย่าง ได้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างทั่วไป (Simple random sampling)

จากจำนวนกรรมการ ป.ป.ป ทั้งหมด	11	คน
จำนวนอนุกรรมการ ทั้งหมด	106	คน
จำนวนเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนและนิติกรจำนวน	168	คน
รวม	285	คน

จำนวนประชากรที่โครงการสอบถามกำหนดไว้ 25 % ของจำนวนประชากร เป้าหมายซึ่งเท่ากับ 71 คน แต่โดยเหตุที่คาดว่าเมื่อส่งแบบสอบถามแล้วจะได้รับกลับคืนมาไม่ครบตามจำนวนดังกล่าว ซึ่งเกรงว่าจะทำให้ข้อมูลไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามที่โครงการจึงได้ส่งแบบสอบถามเป็นจำนวน 50 % ของจำนวนประชากรเป้าหมายหรือเท่ากับ 142 ฉบับ และได้รับแบบสอบถามกลับมาจำนวน 79 ฉบับ คิดเป็น 27.71 %

3) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามซึ่งมีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด และคำถามปลายปิด เพื่อเป็นการง่ายต่อการตอบและไม่จำกัดความคิดเห็นในการตอบแบบสอบถามและในแบบสอบถามได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เป็นการสอบถาม

ในเรื่องส่วนตัว เช่น เพศ การศึกษา อายุ หน้าที่การทำงาน ส่วนที่ 2 เป็นการสอบถามเกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ป และ รูปแบบอำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป

4) การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการรับส่งทางไปรษณีย์ถึงที่พักอาศัย และที่ทำงานของผู้ตอบแบบสอบถาม เพื่อให้การตอบแบบสอบถามเป็นการส่วนตัวและป้องกันมิให้มีผลร้ายต่อสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

5) การจัดทำบรรณธิการข้อมูล จากข้อมูลแบบสอบถามที่ได้รับมา เมื่อได้จัดทำบรรณธิการข้อมูล เพื่อนำแบบสอบถามที่มีค่าตอบครบถ้วนมาศึกษาและวิเคราะห์ เปรียบจากจำนวนแบบสอบถามทั้งหมด 79 ฉบับเป็นแบบสอบถามที่ใช้ได้ 78 ฉบับ และข้อมูลไม่ครบถ้วน 1 ฉบับจึงคัดทิ้งไป

6) การวิเคราะห์ข้อมูล เนื่องจากลักษณะของแบบสอบถามและคำตอบที่ได้รับกลับมามีลักษณะเหมาะสมที่จะใช้อัตราส่วนร้อยละในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบกับเพื่อให้เกิดความเข้าใจง่ายต่อผู้ที่สนใจจะศึกษาเรื่องนี้โดยทั่ว ๆ ไป ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้อัตราส่วนร้อยละ อธิบายผลการวิจัยที่ได้รับและเนื่องจากจำนวนกลุ่มประชากรตัวอย่างมีไม่มากนักจึงสามารถแจกแจงนับและคำนวณด้วยมือได้ ดังนั้น จึงใช้วิธีการแจกแจงนับและคำนวณด้วยมือ

เหตุผลที่ใช้การศึกษาระยะวิเคราะห์จากข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องและจากการเก็บข้อมูลภาคสนามนั้น เพราะการศึกษาจากข้อมูลเอกสาร เป็นการศึกษาเพื่อให้รู้ถึงเนื้อหาและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป อันจะเป็นแนวทางในการสร้างและทดสอบสมมติฐาน และนำมาเป็นจุดหมายในการสร้างแบบสอบถามและจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม

นั้นก็เพื่อจะได้ทบทวนถึงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติถึงปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขที่มีต่อรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ทั้งนี้เพื่อให้ขอสรุปจากการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุดอันจะนำไปสู่การปรับปรุงรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ให้เหมาะสมต่อไปได้

### ข้อจำกัดในการศึกษาวิเคราะห์

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 25 "ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมายหรือเป็นการกระทำตามที่ราชการเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน..." ทำให้ข้อมูลบางประการที่ควรจะได้รับไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร

ก่อนจะเริ่มการศึกษาและวิเคราะห์ถึงเนื้อหาในเรื่องใคร่ขอทำความเข้าใจเสียก่อนว่ามีคำที่ใช้เรียกพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการอยู่หลายแห่ง เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง การคอร์รัปชันในวงราชการ การทุจริตในวงราชการ ความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งฯ และสำหรับคำที่ใช้ในภาษาต่างประเทศ เช่น Corruption Bribery เป็นต้น<sup>1</sup> คำเหล่านี้อยู่ในความหมายเดียวกัน

<sup>1</sup> กมล สกลเสชา, "การทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย" (วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 68-94.



สาเหตุและผลกระทบของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ก่อนที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. นั้น จำต้องศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาของสาเหตุและผลกระทบของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก่อน ทั้งนี้เพราะการจะจัดตั้งหน่วยงานใดให้มีความเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัตินั้นจักต้องรู้ถึงสาเหตุของปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากปัญหานั้นอย่างแท้จริง อันจะส่งผลให้การจัดตั้งรูปแบบของหน่วยงานดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในที่นี้จะขอแยกสาเหตุของการคอร์รัปชันในวงราชการ ในประเทศไทยออกเป็น

2 แนวทางคือ

1. จากผลการวิจัยในทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ

2. จากผลการวิจัยในทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิชาวต่างประเทศ

1. จากผลการวิจัยในทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ

สาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันกันนี้ มีผู้ศึกษาและวิจัยกันหลายท่าน แต่ละท่านให้ข้อคิดเห็นและข้อเท็จจริงที่น่าจะเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นความจริงและมีโอกาสเป็นไปได้มาก จึงขอนำมากล่าวอ้างดังนี้

เป็นที่ยอมรับกันว่า การคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมของบุคคลในสังคมซึ่งเกิดขึ้นและมีอยู่แต่เป็นนามธรรม คือจับต้องไม่ได้มองไม่เห็น อย่างไรก็ตาม ตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าที่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างเกิดแต่เหตุ เมื่อเหตุดับทุกอย่างก็ดับ ซึ่งจากผลการวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประการดังนี้

- ก. มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายในของผู้กระทำ  
ข. มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายนอกและสิ่งแวดล้อม



ก. มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายในของผู้กระทำ มี 4 ประการคือ <sup>1</sup>

1) โอกาส โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนย่อมจะต้องมีความกลัว ความหวาดระแวงนานาประการ การกระทำใดก็ตามปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจหรือเชื่อใจได้ว่ามีช่องทางที่ทำได้ ในกรณีการคอร์รัปชันก็เช่นเดียวกันตามปกติแล้วจะยังไม่กระทำการคอร์รัปชันจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่ากระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้

2) สิ่งจูงใจ เมื่อมีโอกาสแล้วก็ต้องพิจารณาคุณค่าของไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับหรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไปเมื่อจะทำการคอร์รัปชัน

3) การเสี่ยงภัย ต้องพิจารณาคุณค่าของไปอีกว่า หากกระทำลงไปแล้วผลที่ได้จะคุ้มค่าหรือไม่ หากกรณีถูกจับได้หรือถูกตรวจพบเข้า

4) ความซื่อสัตย์ เป็นองค์ประกอบสำคัญ หากข้าราชการ พนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้จะมีโอกาสก็ย่อมจะไม่พึงปรารถนากระทำการคอร์รัปชันเป็นแน่ และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นค้ำจุนกันก็เลยได้ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของท่านอาจารย์ ชานินทร์ กรวิเชียร ว่ามูลเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่ที่ทะเลสเป็นส่วนใหญ่ ส่วนอื่นเป็นเพียงสิ่งประกอบ....<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สุธี อากาศฤกษ์, มูลเหตุแห่งคอร์รัปชัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป, 2524). หน้า 6.

<sup>2</sup> ชานินทร์ กรวิเชียร, การฉ้อราษฎร์บังหลวง, หน้า 5.

ข. มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายนอกและสิ่งแวดล้อม

มูลเหตุภายในของผู้กระทำการคอร์ปชั่นยอมขึ้นอยู่กับหรือมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งพอจะสรุปได้รวม 8 ประการ ดังนี้

1. มูลเหตุหรือสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ
2. มูลเหตุหรือสาเหตุทางด้านการเมือง
3. มูลเหตุหรือสาเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม
4. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ
5. มูลเหตุหรือสาเหตุเกิดจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง
6. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด
7. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการตกอยู่ภายใต้ภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต
8. มูลเหตุหรือสาเหตุอื่น ๆ <sup>1</sup>

นอกจากมูลเหตุดังกล่าวมาแล้วยังมีอีก 2 มูลเหตุที่เป็นปัจจัยสำคัญอันมีอิทธิพลต่อการประพฤติผิดหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่การงานนั้นคือมูลเหตุหรือสาเหตุทางด้านการเมืองและจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ

1. มูลเหตุหรือสาเหตุทางการเมือง สรุปได้ดังต่อไปนี้

1) ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ ปี 2475 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกต่อนักการเมืองเกิดขึ้น กลุ่มบุคคลนี้มีอำนาจวาสนาอย่างที่ไม่เคยมีมาแต่กาลก่อน หลายคนในกลุ่มนี้มักใช้อำนาจนี้ในทางแสวงหาประโยชน์ทำให้

<sup>1</sup> กมล สกลเคษา, "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย" (วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 31 - 57.

เกิดการทุจริตในวงราชการอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงไม่จนถึง  
นักบริหารหลายระดับ ความหมายของคำว่า กินจอบ กินเสียม กินเหล็ก กินทราย ฯลฯ  
ได้เริ่มเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางตั้งแต่นั้นมา

2) ระบบพรรคการเมืองอันเป็นสิ่งจำเป็นในระบบประชาธิปไตยได้  
กลายเป็นระบบพรรคพวกไปและแทนที่จะเป็นสถาบันที่รวมกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์อย่างเดียวกัน  
กลายเป็นการรวมกลุ่มบุคคลซึ่งแสวงหาผลประโยชน์อย่างเดียวกัน แทนที่จะหากินอย่างอิสระ  
กลายเป็นหากินแบบเป็นกลุ่มเป็นก้อน และได้เสนอรายงานว่าเรื่องระบบพรรคการเมืองของ  
ประเทศไทยในสายตาของชาวต่างประเทศที่ได้เขียนบทความลงไว้ในหนังสือ "Politics  
in Thailand" มีความเห็นว่าการเมืองของไทยขึ้นอยู่กับลักษณะพิเศษของผู้นำทางการเมือง  
เมืองหาใช้ขึ้นอยู่กับระบบพรรคการเมืองโดยแท้จริงไม่<sup>1</sup>

ในระบบการปกครองซึ่งมีแต่รวมผลประโยชน์เดียวกัน ไม่ได้รวมอุดมการณ์เดียวกัน  
ในพรรคการเมืองหรือในที่ซึ่งอุดมการณ์ทางการเมืองไม่ปักหลักแน่นอนหา คอรัปชันมีแนวโน้ม  
ที่จะมีมาก การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในประเทศไทยในอดีตขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่าง  
ผู้นำและลูกน้องดังที่โลกกล่าวมาแล้ว ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นคนเทศนำมาซึ่งการคอรัปชัน การอุปถัมภ์  
อุปชูและเลือกที่รักมักที่ชัง ทั้งนี้เนื่องจากความจำเป็นของผู้นำที่จะต้องแจกจ่ายตำแหน่ง  
เงินทอง ฯลฯ ให้บรรดาลูกน้องผู้ติดตามของตนเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุน ก่อนที่จอมพล  
สฤษดิ์ จะทำการปฏิวัติในปี 2501 สมาชิกสภาหลายคนพยายามยับยั้งกฎหมายฉบับ  
เพื่อผลประโยชน์ของตน เรียกสนับสนุนจากพ่อค้ายักษ์เอาผลประโยชน์ในขณะที่ไม่ได้เอาใจใส่  
ทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมาเลย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ, รายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการไทย  
(พระนคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509), หน้า 31-32.

<sup>2</sup> เกริกไกร จีระแพทย์, "คอรัปชันในรัฐบาลของรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นในรัฐ  
นิวเซาท์เวลส์", แปลและเรียบเรียงโดยวาสิษฐ บุนนาค. วารสารสำนักงาน.ป.ป.  
1 (ตุลาคม 2520), : 64.

3) มีการวิ่งเต้นและประมูลราคาสมาชิกพรรคอื่นที่ทำความดีมีชื่อหรือเป็นนักพูดที่เกาะกระแสรานจนกระทั่งมีค่ากล่าวกันว่า นักการเมืองของเราไม่แน่นอน และในกาสดครั้งหนึ่ง บางคนถึงกับกล่าวเปรียบเทียบเอาว่า ถ้ามีเงินสักห้าสิบล้านบาทก็คงจะซื้อผู้แทนได้เกือบทั้งสภา และจะเป็นรัฐบาลได้ตลอดกาลทุกยุคทุกสมัย<sup>1</sup>

4) ในระบบการเมืองที่นักการเมืองมีได้มาจากชนชั้นสูงและฐานะที่ครอบครัวชั้นมักจะเกิดขึ้น ประเทศในกลุ่มออฟริกาเป็นตัวอย่างที่ดี นักการเมืองออฟริกาส่วนใหญ่ไม่ใช่นักบวช การที่ได้ก้าวเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีจึงทำให้เขาเหล่านั้นต้องการเงินและโอกาสก็เปิดให้เขาที่ใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อหาเงินและผลประโยชน์เหตุการณ์เช่นนี้มีอยู่ในประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกัน เช่นประเทศอินโดนีเซียก่อนการปฏิวัติโค่นล้มประธานาธิบดี ซูการ์โน ในปี ค.ศ. 1965 มีการคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากความยากจนของนักการเมืองและเนื่องจากถือว่าพวกเขาเป็นผลประโยชน์อันดีโดยนี้ช่วยให้พ้นจากการเป็นอาณานิคม ดังนั้น จึงนึกเอาว่าเขาควรจะได้มีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย<sup>2</sup> ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันมีเป็นจำนวนมากน้อย นักการเมืองของไทยที่เขาไปเล่นการเมืองเพื่อให้อึดไม่เหมือนนักการเมืองในต่างประเทศที่เป็นคนอึดแล้วและเล่นการเมืองเพื่อหาชื่อเสียงเกียรติยศให้แก่วงศ์ตระกูล แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าเรามีได้มีนักการเมืองที่เสียที่เดียว ในประเทศไทยเราคนที่มีชื่อที่ชาวบ้านเคารพนับถือมากทว่าไม่ยอมเล่นการเมือง เพราะการหาเสียงต้องสิ้นเปลืองและมีการว่ากันอย่างหยาบคายไม่สุภาพ คนที่นั่นเมืองต้องลงทุนก็ต้องเที่ยวกู้หนี้ยืมสินผู้อื่นโดยหวังว่าถ้าได้เป็นนักการเมืองแล้วจะส่งใจคืนทั้งคืนและคอก และนี่เองคือที่มาของการกินจอบกินเสียม

<sup>1</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

<sup>2</sup> เกริกไกร จีระแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-63.

นอกจากนี้ ในต่างประเทศนักการเมืองของเขาตัดสินอคเวลาว่าจะทำอย่างไร จึงจะได้รับเลือกตั้งซ้ำ บางคนถูกเลือกซ้ำตลอดชีวิตและเขาถือว่าเป็นเกียรติยศอย่างสูง ของตระกูล สำหรับของเราความคิดเรื่องนี้น้อยและคงไม่คิดเพื่อหวังหน้าบางคนจึงเป็น คนไม่มีอุดมคติกลายเป็นนักกอบโกยไป <sup>1</sup>

5) ในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์การได้มา ซึ่งอำนาจไม่เป็นไปตามทำนองคลองธรรมและกฎหมายของประเทศที่เรียกว่า การเมือง ไม่มีเสถียรภาพ ประเทศนั้นมักจะมีการคอร์รัปชัน ตัวอย่าง ประเทศที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร กันหลายครั้ง ทำให้ทุกรัฐบาลอยู่ในฐานะไม่ปลอดภัย เนื่องจากความไม่มีเสถียรภาพทาง การเมืองและเพื่อรักษาสถานภาพทางการเมืองของเขาเองไว้ นักการเมืองจึงกลายเป็น นักแสวงหาประโยชน์และได้สร้างทัศนคติใหม่ขึ้นคือ การคอร์รัปชันเพื่อถอนทุนค่าใช้จ่ายใน การสมัครรับเลือกตั้ง <sup>2</sup>

นอกจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในลักษณะการปฏิวัติรัฐประหารแล้ว การผันผวนทางการเมืองอันได้แก่ การเปลี่ยนรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ การเข้ามาสู่สถานะทางการเมืองข้าราชการฝ่ายการเมืองมีสถานะไม่มั่นคงเข้า ๆ ออก ๆ วิธีทางการเมือง เปลี่ยนแปลงบ่อย การเข้ามาของนักการเมืองในลักษณะซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ อื้ออำนวยต่อการกระทำผิดที่ลือเลื่อง หากการได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนการเลือกตั้งมาจากอามิสสินจ้าง แล้วก็เป็นธรรมดาที่จะต้องมีการเรียกทุนคืนเหล่านี้ยอมเป็นเหตุแห่งการคอร์รัปชัน ซึ่งเกิดใน ประเทศเวียดนามใต้อ่อนเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตย

<sup>1</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

<sup>2</sup> เกร็กโกร จีระแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

แม้ว่าการ เปลี่ยนรัฐบาลจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแต่เนื่องจากสงครามอันยาวนานและความ  
ไร้เสถียรภาพ นักการเมืองส่วนใหญ่รวมทั้งผู้อยู่ในระดับสุดยอดจึงคอรัปชันกันอย่างมาก  
เพราะกลัวว่าอำนาจของเขาจะตกลงสู่คนหนึ่งในวันหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1965 เพียงปีเดียว  
หนังสือพิมพ์ไซงอนรายงานถึงการ ยักยอกเงินกองทุนช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเกินกว่าร้อยละ 1

6) ในระบบการเมืองที่กลุ่มผลักดันต่าง ๆ ย่อมมีอิทธิพลในการนำไปสู่การ  
คอรัปชันได้ กล่าวคือ กลุ่มผลักดันจะสนับสนุนพรรคการเมืองในด้านการเงิน เนื่องจาก  
ในแต่ละครั้งทางการสมัครรับเลือกตั้ง จำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินทองเป็นจำนวนมาก  
ดังนั้น พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องพึ่งพากลุ่มผลักดันซึ่งจะอยู่ในฐานะเป็นนายทุนหนุนหลัง  
อยู่เมื่อสมัครในพรรคการเมืองใดรับเลือกตั้งมากย่อมมีโอกาสที่จะเป็นผู้บริหารประเทศ  
ได้มากและเมื่อนั้นแต่ละกลุ่มผลักดันจะเข้ามาบีบบังคับนักการเมืองเหล่านั้นจึงเป็น  
ช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อเป็นการตอบแทนกลุ่มผลักดันดังกล่าว  
และเป็นการสะสมเงินทุนสำรองสำหรับพรรคอีกด้วย ในอีกแง่มุมหนึ่ง การไม่มีเงินช่วย  
สนับสนุนในการสมัครรับเลือกตั้งทำให้นักการเมืองผู้ซื่อสัตย์สุจริตต้องเลือกเอาระหว่าง  
การใช้เงินทุนอันจำกัดของตนเองและกลายเป็นคนยากจนไป หรือมิฉะนั้นก็ต้องละทิ้งความ  
ทะเยอทะยานทางการเมืองเสีย สำหรับนักการเมืองที่ไม่มีความสุจริตก็จะเข้าหาการ  
คอรัปชัน ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งที่ประเทศอินโดนีเซียเมื่อปี ค.ศ. 1955 การคอรัปชัน  
เพิ่มมากขึ้นกว่าปกติเนื่องจากต้องการเงินมาบำรุงพรรคการเมืองเช่นเดียวกับประเทศอินเดีย  
ก็ประสบปัญหาเดียวกัน เนื่องจากการหาเสียงต้องใช้เงินมาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้อง  
การความช่วยเหลือจากภายนอกและโดยที่กลุ่มต่าง ๆ ที่มีเงินทุนมากหาได้ยาก นักธุรกิจ  
ที่ร่ำรวยจึงเข้าทำหน้าที่แทน 2

<sup>1</sup> เกริกไกร จิระแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

<sup>2</sup> เกริกไกร จิระแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 64 - 65.

ในประเทศไทยกลุ่มผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่อยู่นอกวงการชั้นสูงไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาล ไม่มีเสียงแสดงความคิดเห็นของประชาชนอันเข้มแข็ง ดังนั้นนักธุรกิจชั้นสูงจึงได้สร้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือสมาชิกรัฐสภา โดยอาศัยความเป็นญาติมิตรและที่มามากที่สุดโดยอาศัยเงินเป็นสินน้ำใจ พฤติการณ์ดังกล่าวพบได้ในประเทศอินเดียและประเทศออสเตรียอื่น ๆ <sup>1</sup>

## 2. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ

นายสุธี อากาศฤกษ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปัจจุบันดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ป. ได้เคยกล่าวว่า การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ หมายถึง การปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวม ผู้ใต้ปกครองหรือผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต การบริหารงานก็ล้มเหลวเป็นส่วนรวม ซึ่งเห็นได้ทุกอย่างที่ว่าทำไมปัญหาคอร์ปชั่นเห็นอยู่ค่าตา ผู้บังคับบัญชาน่าจะกวาดขันควบคุมทางระเบียบวินัยหรือพิจารณาลงโทษ แต่ว่าไม่กระทำปล่อยให้การกระทำนั้นเป็นที่เปิดเผยและเกือบจะเป็นทางประเพณีนิยมของบ้านเมืองก็ได้ นายสุธี อากาศฤกษ์ ได้ยกตัวอย่าง รถสิบล้อ ปรากฏว่าจากการที่ได้จัดเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. นั่งรถสิบล้อจำนวน 3 คัน ผ่านด่านต่าง ๆ เข้ามาในกรุงเทพฯ ได้ถูกเรียกหรือเสียเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ด่านหลายสังกัดเป็นเงินถึง 11,090 บาท และเสียเวลาจากปกติ 8 ชั่วโมง เป็น 16 ชั่วโมง ซึ่งนายสุธี อากาศฤกษ์ ได้ให้ความเห็นว่าการคอร์ปชั่นอันนี้เปิดเผยแก่การบริหารงานไม่สามารถควบคุมได้ หมายถึง อยู่ในภาวะจำยอมที่เกิดเรื่องนี้ทุกอย่าง <sup>2</sup>

<sup>1</sup> เกริกไกร จิระแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 63 - 65.

<sup>2</sup> สุธี อากาศฤกษ์, มูลเหตุแห่งคอร์ปชั่น, หน้า 9.



ความบกพร่องในการบริหารเปิดโอกาสให้แกการคอร์รัปชัน กล่าวคือ

1) ยิ่งระบบการบริหารของประเทศไม่เป็นแบบอย่างเดียวกันและเป็นทางการมากเท่าใด คอร์รัปชันก็ยิ่งมากขึ้นเพียงนั้น ประเทศที่มีตัวเมืองอันทันสมัยเป็นที่อาศัยของชนชั้นสูง มีสำนักงานแบบตะวันตก มีแบบการบริหารที่ก้าวหน้า ในขณะที่ชนบทหมู่บ้านห่างไกลปกครองด้วยหัวหน้าหรือผู้อาวุโส ซึ่งมีบทบาททางการเมือง การบริหาร ศาสนาและสังคมยังเป็นแบบเดิมที่ได้ถือปฏิบัติกันมาช้านาน โครงสร้างทางการบริหารแบบผสมนี้แตกต่างไปจากแบบเก่าและแบบใหม่ การถึระเบียบจะพบมากในระบบการบริหารงานเช่นนี้ เนื่องจากความอ่อนแอทางกำลังของสังคมที่จะจ้่นำการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานของรัฐได้ จึงเปิดโอกาสการบริหาร เป็นไปตามความประสงค์ของเจ้าพนักงานคือ ประชาชนและเจ้าพนักงานส่วนใหญ่ยังไม่รู้ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล เจ้าพนักงานจะเลือกปฏิบัติไปตามกฎหมายทุกตัวอักษรหรือยอมให้มีการบิดผันหรือดองจะเมิดขึ้นอยู่กับความพอใจและประโยชน์ที่เขาจะไ้รับ บุคคลอาจจะต้องจ่ายเงินให้เจ้าพนักงานปฏิบัติไปตามกฎหมาย เช่น ออกใบสำคัญ ใบอนุญาตต่าง ๆ หรืออาจให้ละเลยมองข้ามไปเสีย เช่น การเรียกเก็บภาษี กล่าวโดยย่อก็คือ คอร์รัปชันเป็นสะพานบิค์ของว่างของการบริหารที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั่นเอง <sup>1</sup>

การขาดดุลยแห่งอำนาจที่ถูกต้อง เช่น การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งตามหลักการบริหารและควยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ แต่มีหน่วยราชการหลายหน่วยพยายามแยกตัวเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อหัวหน้าในส่วนภูมิภาค โดยมาขึ้นเสียกับส่วนกลาง เมื่อเป็นเช่นนี้อะไรก็เกิดขึ้นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคก็ว่ากล่าวแก้ไขอะไรไม่ได้ ทางเมืองหลวงก็ควบคุมดูแลไม่ถึง เพราะอยู่ห่างไกลจึงได้เกิดหน่วยที่ทำงานเหมือนเป็นอิสระซ้อนกันอยู่ในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เป็นการยั่วยุให้ทำผิดทำร้ายและทำการทุจริตในวงราชการได้ง่าย

<sup>1</sup> เกริกโกร จีระแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

เพราะทำแล้วก็ไม่มีการวางตัวกันใครส่วนราษฎร เมื่อเกิดทุกขรอนก็ไม่รู้จะหันหน้าไปหาใคร เพราะดูว่าราชการจังหวัดและหรือนายอำเภอซึ่งแต่ไหนแต่ไรมาเคยเป็นที่พึ่ง เคยระงับความทุกขรอนให้ได้ก็พึ่งมิได้จริงจึงเสียแล้ว <sup>1</sup>

นอกจากนี้ให้ระบบราชการยังมีระบบการเสนอหนังสือตามลำดับชั้นและมีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยสนับสุนนไม่ให้เกิดการข้ามผู้บังคับบัญชา (เว้นแต่ในกรณีพิเศษ) หนังสือเช่นบางฉบับจึงต้องเขียนผ่านโต๊ะทาง ๆ ถึง 5 และ 6 โต๊ะ การที่ต้องผ่านเช่นนี้ในบางกรณีก็เพียงเพื่อให้เกียรหว้าว่าผ่านแล้วเท่านั้น บางทีก็กินเวลาหลายวันเพราะไปเป็นกรรมการที่อื่นเสียไม่ค่อยได้อยู่สำนักงาน นี่คือนอกเกิดของการชักช้าที่เรียกกันว่า "เรดเทป" เมื่อราษฎรไม่สามารถทนทานต่อการชักช้าเช่นนี้ได้จึงยอมทุ่มเททุกอย่างเพื่อให้เรื่องผ่านเร็ว และเสร็จเร็วนี้ก็คือนอกเกิดอันหนึ่งของการทุจริตในวงราชการ <sup>2</sup>

2) ระบบการบริหารไม่ประสานกัน รวมอำนาจมากเกินไปมอบอำนาจหน้าที่ให้ไม่เพียงพอ และแข่งกระด้างไม่ยืดหยุ่นมากเพียงพอ คอร์รัปชันยังมีมากขึ้นเท่านั้น ตัวอย่างในประเทศอินเดียซึ่งโครงสร้างทางบริหารไม่มีความยืดหยุ่น เนื่องจากไม่มอบอำนาจให้และการประสานงานไม่ดีพอ ผู้บริหารชั้นผู้น้อยไม่กล้าตัดสินใจด้วยตนเอง คำร้องขอของประชาชนต้องเสนอขึ้นไปหลายลำดับกว่าจะส่งการลงมาได้และใช้เวลานานมากเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าประเมินระเบียบเพื่อให้งานเร็วขึ้น การให้สินบนจึงได้นำมาใช้วงการธุรกิจคงจะเป็นง่อยอย่างแน่แท้หากไม่ใช้สินบนมาทำให้เกิดความยืดหยุ่นแก่ระบบการบริหารอันแข่งกระด้างนั้น <sup>3</sup>

<sup>1</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

<sup>2</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>3</sup> เกริกไกร จีระแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

นอกจากนี้ หากมีการมอบอำนาจมอบงานให้ การมอบงานสำคัญหลายอย่างให้แก่คน ๆ เดียวแทนที่จะทำเป็นรูปองค์คณะหรือแบ่งอำนาจหน้าที่ให้หลายคนทำ ทำให้คนบางคนมีงานทำจนล้นมือ และเกิดอิทธิพล คนบางคนนั่งเบาะเบาะเดียว คือ รักคนไหนก็คิดจะยกย่องและใช้คนนั้น คนไหนไม่รักก็ไม่ใช้ แทนที่จะฝึกให้ใช้ได้กันทั่วไป เพราะเป็นคนกินเงินเดือนหลวงทุกคน ก่อให้เกิดความแตกร้างและเป็นช่องทางให้กระทำการทุจริตได้ง่าย<sup>1</sup>

3) คอร์รัปชันใหม่เอี่ยมที่จะมีอยู่ในระบบซึ่งการตรวจสอบควบคุมเจ้าพนักงานมีไม่เพียงพอในประเทศต่าง ๆ ไม่เคยมีการขาดแคลนบทกฎหมายที่ต่อต้านคอร์รัปชันอย่างไรก็ตาม ความเฉยเมยของรัฐบาลประเทศด้อยพัฒนาที่จะวางมาตรการควบคุมข้าราชการในเรื่องคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่เห็นกันอยู่เสมอ ทั้งนี้ เนื่องจากแนวความคิดที่ว่าการคอร์รัปชันเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นสิ่งที่อภัยกันได้ เพราะเงินเดือนน้อย การประพดมีขอบในหมู่ราชการกลายเป็นสิ่งธรรมดาในเวียดนามใต้ (ก่อนเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นคอมมิวนิสต์) โดยไม่มีการลงโทษอย่างเพียงพอ ข้าราชการคนใดร่ำรวยขึ้นมาได้โดยไม่ถูกจับจะถูกมองดูอย่างเกรงขามและชื่นชม ในประเทศไทยจากหลายกรณีเปิดเผยให้เห็นว่าผู้กระทำคอร์รัปชันเล็ก ๆ น้อย ๆ ยังคงรับราชการต่อไปได้ เนื่องจากความรักและความใจดีของผู้บังคับบัญชาสำหรับการคอร์รัปชันจำนวนมาก ๆ นั้นเลวบุคคลที่พิวพันเกี่ยวของอยู่ก็ใหญ่โต และมีอำนาจมากเกินกว่าที่กฎหมายจะทำอะไรได้<sup>2</sup> การขาดระบบการตรวจสอบที่รัดกุม ขาดการบังคับบัญชาที่เด็ดขาดจริงจังและผู้บังคับบัญชาไม่ทำตนเป็นแบบอย่างที่ดี จึงมีผู้กล่าวกันว่าข้าราชการไทยขาดระเบียบวินัย ผู้บังคับบัญชาจะบังคับหรือสั่งการแม่ไม่คงเป็นเรื่องที่ยากเย็น เช่น เรื่องให้ข้าราชการมาทำงานตรงเวลา 08.30 น. กลับเวลา 16.30 น. เท่านั้น ก็ทำไม่ได้เสียแล้ว

<sup>1</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 37 - 38.

<sup>2</sup> เกริกไกร จิระแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

จริงอยู่การทำงานไม่ตรงเวลาไม่ใช่การทุจริตโดยตรงหรือเป็นการคอร์รัปชัน  
เอาเงินเอาทอง แต่คอร์รัปชันเวลาก็เป็นผลเสียหายแก่ชาติบ้านเมืองมิใช่น้อย เพราะผู้  
ขโมยเวลาของหลวงเหล่านี้ได้เอาเวลาไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวอย่างอื่นก็มีเช่น  
ครูเอาไปเปิดโรงเรียนกวดวิชา หมอเอาไปเปิดคลินิก ข่างเอาไปเขียนแบบหารายได้<sup>1</sup>  
เป็นต้น

## ข. จากผลการศึกษาวิจัยในทัศนะของนักวิชาการต่างประเทศ

โดยทั่วไป ทัศนะของนักวิชาการ ได้มองเห็นถึงสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นผลร้ายต่อการ  
พัฒนาประเทศของประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายอย่างองมากซึ่งก็คือการคอร์รัปชัน ไม่ว่าจะเป็น  
การคอร์รัปชันในภาครัฐบาลหรือเอกชนก็ตาม ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศ  
หนึ่งและมีความสำคัญมากต่อภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นจุดศูนย์กลางทาง  
ภูมิศาสตร์ เศรษฐศาสตร์และยุทธศาสตร์ของภูมิภาคนี้ คอร์รัปชันอันเป็นผลร้ายต่อประเทศไทย  
นั้นได้มีนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุกันมาก สำหรับ  
บทวิเคราะห์ของนักวิชาการต่างประเทศที่จะขอนำมากกล่าวไว้ ณ ที่นี้เป็นบทวิเคราะห์เรื่อง  
"คอร์รัปชันในประเทศไทย" โดย เจมส์ ซี สกอตต์ แมดและเรียบเรียงโดยฟรังซิสลา  
ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่ค่อนข้างละเอียดและให้ความกระจ่างชัดในบทวิเคราะห์นี้ทำให้  
ความเห็นว่า ทั้ง ๆ ที่มีความแตกต่างกันทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์อย่างกว้างขวาง  
แต่การคอร์รัปชันในประเทศไทยปัจจุบันก็มีส่วนคล้ายคลึงกับคอร์รัปชันในประเทศอังกฤษ  
สมัยคนราชวงศ์สจวร์ตอย่างน่าประหลาด ความคล้ายคลึงกันนี้มีได้เป็นเพียงเรื่องของการ  
บังเอิญ หากเกิดจากการที่ระบบสังคมของทั้งสองประเทศมีลักษณะโครงสร้างร่วมกัน

<sup>1</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

หลายประการ อิงอยู่ในต้นศตวรรษที่ 17 เหมือนกับประเทศไทยในปัจจุบัน ดังนี้ <sup>1</sup>

ประการแรก การแข่งขันทางการเมืองจำกัดแควงอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำจำนวนน้อย ซึ่งยึดมั่นในค่านิยมหลายอย่างรวมกัน

ประการที่สอง โดยส่วนใหญ่แล้ว การแตกแยกในหมู่ชนชั้นนำ มักจะเกิดจากการแก่งแย่งชิงดี ระหว่างกลุ่มสมัครพรรคพวกต่าง ๆ ที่มุ่งแสวงหาอำนาจและลาภ ยศ สรรเสริญ มากกว่าที่จะขัดแย้งกันในเรื่องประเด็น นโยบาย หรืออุดมการใด ๆ

ประการสุดท้าย ชนชั้นนำที่มีแนวโน้มจะมีอำนาจทางเศรษฐกิจ กติมีอิทธิพลทางการเมืองอย่างเป็นทางการเล็กน้อยเท่านั้น

ก่อนที่จะเริ่มวิเคราะห์ถึงการเมืองไทยเป็นสาเหตุของการคอร์รัปชันนั้น เราควรทำความเข้าใจกับคำว่า การเมืองเสียก่อน

การเมือง เป็นกิจกรรมที่สลับซับซ้อน ยิ่งมโนมัยมีความสัมพันธ์กันมากเท่าใด ความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ก็ย่อมเกิดขึ้นได้มากเท่านั้น ความขัดแย้งเหล่านี้ถ้าเป็นเรื่องส่วนตัวย่อมนำไปสู่การแสวงหาหลักการที่จะใช้เป็นข้อยุติหรือทำให้ความขัดแย้งผ่อนคลายลง หลักการนี้เรารู้จักกันในนามของจารีตประเพณี และจริยธรรม แต่เมื่อใดความขัดแย้งเป็นความขัดแย้งของมหาชน นั่นเป็นภารกิจของการเมืองและความขัดแย้งดังกล่าวนี้เองที่เป็นบ่อเกิดของกิจกรรมทางการเมือง

---

<sup>1</sup> สกอตต์, เจมส์ซี "คอร์รัปชันในประเทศไทย : แปลและเรียบเรียงโดย ปางลีลา ศุภยศึกษา 19 (มกราคม - มีนาคม 2516), :59-71"

## การเมืองคืออะไร

คำว่า "การเมือง" เป็นเพียงชื่อที่ผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองตั้งขึ้นมาสำหรับกิจกรรมของมนุษย์ประเภทหนึ่งเท่านั้น กิจกรรมนี้มีความซับซ้อนจนนักศึกษารัฐศาสตร์ไม้อาจที่จะให้ความหมายอย่างครบถ้วนได้ ความหมายของการเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้จึงมีความแตกต่างกันออกไป ตามทัศนะของแต่ละบุคคล แม้ว่าจะเข้าใจในกิจกรรมทางการเมืองจะแตกต่างกันออกไป แต่การศึกษาความหมายของการเมืองก็สามารถทำให้เราเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมของมนุษย์ประเภทนี้ได้แจ่มชัดยิ่งขึ้น <sup>1</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความคิดทางการเมืองในปัจจุบันมีความหมายเน้นไปในทางเรื่องหน้าที่ โดยมองว่า การเมืองคือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการดำเนินงานตามนโยบายเหล่านั้นให้สำเร็จ <sup>2</sup>

และระบบการเมือง คือ กระบวนการสัมพันธ์ภาพของมนุษย์ (Pattern of human relation) ที่มุ่งจะรักษาขอบเขตของความสัมพันธ์กับการควบคุมอิทธิพล อำนาจ หรือ Authorities <sup>3</sup>

เมื่อเราได้ทราบความหมายของการเมืองและระบบการเมืองแล้ว ต่อไปจะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของการเมืองและการคอรัปชันในประเทศไทย คือ

<sup>1</sup> พลศักดิ์ จิตรโกศิริ, การเมืองเบื้องต้น. (กรุงเทพฯ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2524), หน้า 3.

<sup>2</sup> พลศักดิ์ จิตรโกศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

<sup>3</sup> Robert A. Dahl, "การเมืองคืออะไร," แปลและเรียบเรียงโดย ชานินทร์ จินฆานุกร รัฐศาสตร์นิเทศ 12 (มกราคม - มิถุนายน 2520) : 113

การเมืองได้เป็นตัวกำหนดและชี้ว่าการคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยมีสาเหตุจาก <sup>1</sup>

1. การจำกัดวงแคบของการขัดแย้งทางการเมือง มิได้มีการขยายวงการเมืองออกไปถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่นเดียวกับประเทศที่มีความเจริญแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา โดยตั้งแต่ "การปฏิวัติ" 2475 เรื่อยมา การเมืองไทย เป็นเพียงเรื่องของ การแก่งแย่งอำนาจในระหว่างกลุ่มเล็ก ๆ ของทหารกับข้าราชการ การเปลี่ยนตัวผู้นำทางการเมืองในวงแคบ ๆ นี้ มักจะเกิดขึ้นด้วยวิธีนำรัฐประหาร ซึ่งจำกัดเหตุการณ์อยู่เพียงใน กรุงเทพฯ และมีลักษณะเด่นชัดคือ ปราศจากการนองเลือดกับปราศจากการมีส่วนร่วมของ คนไทยทั่ว ๆ ไป โดยพฤตินัยแล้วอาจกล่าวได้ว่า การทำรัฐประหาร คือ วิธีการทางสถาบัน ที่ได้รับการยอมรับ ในฐานะเป็นเครื่องมือของข้าราชการ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนที่จะ ก้าวไปสู่อำนาจ

ในขณะที่กองทัพเป็นสถาบันหลัก ที่ทำให้อำนาจเปลี่ยนมือ ระบบราชการ ก็คือ สถาบันหลักในการใช้อำนาจในชีวิตประจำวัน ความร่วมมือระหว่างสองสถาบันนี้ ปรากฏ ชัดจากข้อเท็จจริงที่ว่า สมาชิกคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ในช่วง 2475 ถึง 2501 มาจากกลุ่ม ข้าราชการประจำ พวกรัฐมนตรีของไทยนั้นถูกเลือกมาจากคนกลุ่มน้อยไม่เกิน 1,000 คน ซึ่งถือเป็นชนชั้นสูงสุดในสังคมไทย... การที่ประเทศมีเวทีการเมืองแคบ ๆ เป็นผลเนื่อง มาจากการไม่เคยเป็นเมืองขึ้นใครโดยตรง ฉะนั้นระบอบอาณานิคมจึงไม่ได้เปลี่ยนแปลง พื้นฐานทางการเมืองของสังคมไทย เหมือนดังที่เปลี่ยนประเทศย่อยพัฒนาทั้งหลาย ด้วยเหตุนี้ ชาวไร่ ชาวนา ซึ่งประกอบขึ้นเป็น 80 เปอร์เซ็นต์ ของประชากรไทย จึงมีความเฉื่อยชา ทางการเมืองอยู่ตลอดมา ชาวนาไทย ส่วนใหญ่มีพื้นนาเล็ก ๆ เป็นของตัวเองมากกว่าจะเป็น ผู้เช่าที่รักร้างไปควยหนี้สิน ความเคลื่อนไหวในหมู่ชนชั้นของกรุงเทพฯ ไม่มีผลกระทบต่อชน ชาวไร่ ชาวนา มากนัก กรุงเทพฯ ผูกพันกับชนบทเพียงนิดหน่อยเท่านั้น ทรายเทาที่ชาวชนบท มีพอกินไปวัน ๆ กับปลอกกล้วยพอสสมควร การเมืองในกรุงเทพฯ ก็เล่นกันในกลุ่มเล็ก ๆ ได้ต่อไป...

ประเทศไทยปัจจุบัน ได้รับเอาชิ้นส่วนบางอย่างของระบบประชาธิปไตยมาประดับประดาไว้พอสมควร ตั้งแต่ 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีรัฐสภาแห่งชาติ (เลือกตั้งบ้าง, แต่งตั้งบ้าง) ซึ่งทำหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่ในการให้ความชอบธรรมคล้ายเกราะทางกฎหมายที่สนับสนุนข้ออ้างของพวกชนชั้นนำ ในการที่จะปกครองบ้านเมืองพรรคการเมืองต่าง ๆ ในเมืองไทยที่จะแข่งขันและเสนอทางแก้ปัญหาของประเทศไม่มีจนกระทั่งราว พ.ศ. 2513 สมาชิกรัฐสภาจำนวนมากได้มาจากתרแต่งตั้ง และความคุ้นเคยหรือการอุปการะที่รัฐบาลมอบให้ ก็พอเพียงแล้วที่จะควบคุมสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้ให้อยู่ในแนวที่ตองการ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีองค์การของประชาชน เช่น สมาคมต่าง ๆ อยู่มาก แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว สมาคมเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นโดยคนในรัฐบาล และทำหน้าที่เป็นลูกน้องกลุ่มการเมือง ซึ่งแฝงเร้นอยู่ในฝ่ายบริหารราชการ ฉะนั้น เราจะเห็นได้ว่า การมีรัฐสภาและองค์การเอกชน มิได้ช่วยลดอิทธิพลของกลุ่มพันธมิตรทางการเมืองของพวกทหารกับข้าราชการพลเรือนแต่อย่างใด

2. ลักษณะบุคคลนิยมกับกลุ่มพรรคพวกการเมืองแบบราชการ การแข่งขันทางการเมือง จำกัดตัวอยู่ในวงชนชั้นนำทางการเมืองไทยได้อย่างไร ? เรนเดียวกับอังกฤษสมัยก่อน หน่วยแข่งขันทางการเมืองไทยมีลักษณะ เป็นกลุ่มบุคคลที่รวมตัวตามแบบอุปถัมภ์ค้ำจุน แรงจูงใจของกลุ่มเหล่านี้มิได้เกิดจากความแตกต่างทางนโยบายหรืออุดมการณ์ หากเกิดจากการเสาะแสวงหาอำนาจ และลาภ ยศ สรรเสริญมากกว่าสิ่งอื่นใด เราจะเข้าใจการกระทำของรัฐบาลได้ยาก ถ้าไม่ได้พิจารณาถึงสายการ เมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานของวิถีชีวิตการเมืองไทย ประเทศไทยก็เหมือนกับอังกฤษสมัยก่อนที่มีสายการเมือง เป็นลักษณะสามเหลี่ยมมีระมิด และผูกพันกันด้วยกรอุปถัมภ์ค้ำจุนความมั่นคงของสายการเมืองเหล่านี้ขึ้นอยู่กับหัวหน้าสาย เพราะราชาความสัมพันธ์ของคนในกลุ่มเดียวกันนี้เป็นไปในรูปแบบยึดตัวบุคคลและผูกพันกันในทางตั้ง (สูงมากำหรือต่ำไปสูง)... ในทางราบแล้วเขาไม่มีความผูกพันต่อกัน ฉะนั้นระบบสายการเมืองในประเทศไทย จึงเต็มไปด้วยการแปรพักตร์กับการแตกร้าง... ทำให้ความมั่นคงของตัวบุคคลในประเทศไทยขึ้นอยู่กับความเป็นพรรคพวก



กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เมื่อเราพิจารณาลักษณะ เช่นนี้ควบคู่ไปกับการจำกัดวงแคบของข้อพิพาท  
ทางการเมือง ก็จะได้เห็นว่าความแตกร้าวในชุมชนชั้นนำ เกิดจากความจงรักภักดี ที่มีต่อ  
สายการเมืองต่าง ๆ มากกว่าการขัดแย้งในระดับความคิด หรือหลักการอุดมการณ์

ความผูกพันระหว่างเจ้านายกับลูกน้อง อาจเกิดจากพื้นฐานหลายกระแส เช่น  
ครอบครัว ความเป็นผู้อยู่ใต้มังคัมภีร์ ความเป็นศิษย์กับอาจารย์ ความเป็นเพื่อนร่วมชั้น  
ร่วมรุ่น หรือบางทีก็เป็นเพราะผลประโยชน์สอดคล้องกัน ไม่ว่าความผูกพันจะเกิดขึ้นได้  
อย่างไรก็ตาม คนเป็นเจ้านายจะต้องปกป้องลูกน้อง และแบ่งปันโชคลาภให้ทั่วถึงกัน ในทำนอง  
เดียวกัน ลูกน้องก็ต้องสนับสนุนเจ้านายทุกวิถีทางเท่าที่จะทำได้ ทั้งสองฝ่ายต่างอนุমানไว้ล่วงหน้า  
ว่า ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นย่อมนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันแรงจูงใจของเจ้านายและ  
ลูกน้องมีพื้นฐานอยู่บนรูปแบบ ศักดินานิยม ของสังคมไทย ซึ่งประกอบด้วยความจงรักภักดี  
ร่วมกัน และความปรารถนาที่จะเพิ่มพูนผลประโยชน์ของตนเอง

พื้นฐานหลักในการให้ความอุปถัมภ์ ในประเทศไทยอยู่ในแควงของหน่วยงานรัฐบาล  
ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน... เจ้านายที่อยู่ในตำแหน่งสำคัญ ๆ สามารถจะใช้อิทธิพลเลื่อน  
ตำแหน่งให้ลูกน้อง จัดหาโชคลาภมาให้โดยผ่านทางรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนใช้อำนาจในการ  
คัดสรรใจตั้งสมัครพรรคพวกใหม่ ๆ เข้ามา ยิ่งข้าราชการคนใดได้เลื่อนตำแหน่งสูงอย่าง  
รวดเร็วจำนวนลูกน้องของเขา ยิ่งเพิ่มขึ้นมาก เพราะเขามีอำนาจมากขึ้นในการให้คนให้โทษ  
กับคน แต่จุดอ่อนของกลุมอุปถัมภ์จำนวนมาก ๆ มีอยู่อย่างหนึ่งคือ ลูกน้องที่อยู่ห่างศูนย์กลาง  
ออกไปไม่ค่อยมีความสัมพันธ์ส่วนตัวหรืออารมณ์ร่วมกันนัก ไม่เหมือนกับคนที่อยู่เป็นแกนกลาง  
สายการเมืองใหญ่ ๆ ในเมืองไทยอยู่ได้ก็เพราะมีแรงจูงใจในทางธนาถักการะเป็นหลักใหญ่  
ซึ่งอาจแตกสลายอย่างรวดเร็ว ถ้าเจ้านายเกิดตกเก้าอี้ลงมา



นอกเหนือไปจากความปรารถนาในการมีเงินมีทอง และแบ่งกันใหม่เพื่อนฝูงแล้ว สายการเมืองในประเทศไทยยังเป็นบ่อเกิดของการคอร์รัปชันอีกด้วย ในฐานะที่เป็นหน่วย แยกแยะซึ่งดีในหมู่มนุษย์ปกครอง สายการเมืองจะถูกสร้างขึ้นมารับการคุ้มครองรักษา ตลอดจนขยายตัวโดยผ่านทางการใช้หน่วยงานของรัฐคุ้มครองและผูกพันสมัครพรรคพวกที่มี อำนาจ บางครั้งวิธีการใช้ประโยชน์ตำแหน่งทางราชการนี้ก็อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย แต่โดยส่วนใหญ่แล้วก็เป็นการใช้ประโยชน์โดยปริยาย การมอบหมายแบ่งปันตำแหน่งสูง ๆ โอกาสทางการเงิน ตลอดจนอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ที่รัฐบาลเป็นผู้ควบคุม นับเป็นยุทธวิธีสำคัญ ของการแข่งขันทางการเมืองในประเทศไทย การคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อความจำเป็นของสายการเมืองในการกระจายลาภยศไปทั่วถึงกับระเบียบกฎหมายที่ ที่วางไว้เข้า เราจำเป็นต้องพิจารณาการคอร์รัปชันแบบนี้ในฐานะผลอันเกิดมาจากการมีระบบ การเมืองแบบ ๆ เล่นกันอยู่ในหมู่มนุษย์สูง ซึ่งแข่งขันกันแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งต่าง ๆ จะมองว่าเป็นเพียงความตะกละตะกรามธรรมดาไม่ได้

3. การบริหารราชการในฐานะการเมือง การที่ชนชั้นปกครองของไทยแตก แยกออกเป็นสายเป็นฝ่าย และรักที่จะให้การเมืองจำกัดตัวอยู่ในหมู่มนุษย์ชั้นสูง ทำให้ปัญหาพื้นฐาน ทางการเมืองที่คอยู่แค่เรื่องของการแสวงหาสถานภาพซึ่งหมายถึงว่าใครควรจะมีอำนาจ ลาภ ยศ สรรเสริญ เทวดา การแก่งแย่งดังกล่าวนี้มักไม่เชื่อมโยงกับการเลือกตั้ง หรือ การต่อสู้ทางนิติบัญญัตินัก หากจะชี้แจงอยู่ในหน่วยงานทางราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน มากกว่า ... สายการเมืองจะทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองของคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้ปกครอง ในแง่ที่ว่าสายเหล่านั้นเป็นขบวนการแห่งความจงรักภักดีของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งยึด เอาจริงระบบราชการ เป็นเวทีการเมืองด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรีแต่ละคนจึงต้องเป็นผู้นำสายการเมือง โดยมีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนข้าราชการจากที่อื่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัว เป็นสมัครพรรคพวกภายในสายความสำเร็จของเขาจะถูกวัดจากการที่เขาสามารถปกป้อง และเพิ่มเติมผลประโยชน์ของตนองได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่แล้วเราจะ

เห็นได้ว่า การโยกย้ายหน่วยงานหรือหน้าที่รับผิดชอบบางอย่าง จากกระทรวงหนึ่งไปสู่อีกกระทรวงหนึ่ง ตลอดจนการโยกย้ายสัดส่วนงบประมาณต่าง ๆ เป็นผลมาจากการต่อสู้ทางการเมืองของสายต่าง ๆ มากกว่าการตัดสินใจตามหลักการบริหาร ที่จะทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพดีขึ้น

ฉะนั้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่า การเมืองในประเทศไทยก็มีมากพอๆ กับที่อื่น ๆ ต่างกันตรงที่มันแฝงเร้นอยู่ในระบบบริหารเท่านั้น ในขณะที่สถาบันนิติบัญญัติเป็นเวทีการเมืองหลักในซีกโลกตะวันตก และมีพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นตัวละครในประเทศไทยกลับมีระบบราชการเป็นเวทีสำคัญและมีสายการเมืองต่าง ๆ เป็นตัวละคร... ผู้นำในวงราชการไทยก็คือคนกลุ่มเดียวกับผู้นำทางการเมือง... ด้วยเหตุที่สายการเมืองแต่ละสาย แสวงหาทางเข้ามาควบคุมตำแหน่งที่เป็นกุญแจสำคัญต่าง ๆ การแต่งตั้งมอบหมายจึงได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้ทางการเมือง การมฉวีจัดสรรงบประมาณนับเป็นเครื่องมือทดสอบความสามารถของสายการเมืองทั้งหลายได้เป็นอย่างดีว่าใครจะสามารถขยายอาณาจักรของตนพร้อม ๆ ทั้งทำลายคู่แข่งไปในเวลาเดียวกันได้มากกว่ากัน โครงการพัฒนาประเทศและรัฐวิสาหกิจถูกใช้เป็นอุปกรณ์หาเงินมาแบ่งปันกันในหมู่ผู้อุปถัมภ์ คำจูนมากกว่าจะช่วยยกระดับประสิทธิภาพในการผลิตของชาติ แม้กระทั่งการตัดสินใจในทางบริหารราชการประจำวันก็อาจกลายเป็นจุดแก่งแย่งอำนาจได้

กระแสการเมืองที่แทรกซึมอยู่ในระบบการบริหารไทยมักจะออกมาในรูปของการคอร์รัปชัน ซึ่งถ้าเรายอมรับว่าการคอร์รัปชันดังกล่าวมีลักษณะทางการเมือง ก็จะช่วยให้สามารถแหวกออกไปจากคำอธิบายเก่า ๆ ประเภท ฉวยโอกาสหรือรักรอครบถ้วนเท่านั้นได้ เราไม่อาจเข้าใจคอร์รัปชันในประเทศไทยได้โดยปราศจากการพิจารณาระบบการเมือง ซึ่งว่ากันตามจริงแล้ว การเมืองนี้แหละที่ทำให้การคอร์รัปชันแต่ละครั้งมีความหมายขึ้นมา นอกเหนือไปจากความโลภฉรรรมา

4. การแตกแถวในสายการเมืองกับการคอร์รัปชัน โครงสร้างพื้นฐานของสายการเมือง คือ ความผูกพันส่วนตัวระหว่างบุคคลต่าง ๆ หากว่าข้าราชการคนใดมีความทะเยอทะยานสูง วิธีการที่เขาจะบรรลุถึงจุดหมายก็คือ การระดมสมัครพรรคพวกที่จงรักภักดี เพื่อมาเป็นกำลังและขยายอิทธิพลของเขา อย่างไรก็ตาม ในการรวมพวกพ้องนอกเหนือไปจากกลุ่มใกล้ชิด ข้าราชการผู้นั้นจำต้องแข่งขันกับคนอื่น ๆ ที่กำลังแสวงหาลูกน้องให้ตนเองอยู่เหมือนกัน ฉะนั้นใครก็ตามที่อยากเป็นเจ้านาย จะคงสามารถสร้างสิ่งดึงดูดใจพรรคพวกใหม่ ๆ ให้ได้ เว้นไว้แต่ว่าเขาจะมีอิทธิพลอยู่แล้ว และขมขื่นมีคู่แข่งลงใจอย่างสิ้นเชิง ตรงนี้แหละที่การคอร์รัปชันเริ่มอุบัติขึ้นเพราะสิ่งดึงดูดใจนั้นอาจจะออกมาในรูปของการแต่งตั้งตำแหน่งทางการเมือง การให้โอกาสหาผลประโยชน์หรือการให้สัญญาทางลาภสักการะต่าง ๆ ถึงแม้ว่าการมอบรางวัลทั้งหลายนี้ อาจจะทำได้บ้างภายในขอบเขตของกฎหมาย แต่ก็มีรางวัลหลายอย่างที่จำเป็นต่ออาศัยการกระทำผิดกฎหมายของประเทศ ซึ่งก็เต็มไปค้วยของไหววอวยว้อยอยู่แล้ว สำหรับในเมืองไทย ฉะนั้นเราจะเห็นได้ว่าการฉ้อฉลเงินหลวง การเบียดบังรายได้รัฐวิสาหกิจตลอดจนการหาเศษหาเลยจากสัญญาซื้อขายประมูลต่าง ๆ ของรัฐบาล ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสายการเมืองทั้งสิ้น

เนื่องจากสายการเมือง มีรูปแบบแบบมีรามิดและมักขยายตัวออกไปนอกแวดวงของความเป็นญาติมิตรหรือผู้ใกล้ชิด ความสัมพันธ์ในสายการเมืองโดยส่วนรวมจึงขึ้นอยู่กับผลประโยชน์เป็นสำคัญ แรงผลักดันที่จะก่อให้เกิดคอร์รัปชันมีมาจากทั้งส่วนล่างและเบื้องบนในทางหนึ่งพวกลูกน้องก็คาดหวังที่จะได้รับลาภ ยศ และใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่เพื่อตัวเองโดยเจ้านายขี้นคาคาให้ ซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นการตอบแทนในการมอบความจงรักภักดีสำหรับในอีกทางหนึ่งนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้านายก็ต้องตอบแทนพวกพ้องของตน ซึ่งก็ไม้อาจทำได้โดยตรง เพราะฉะนั้นจึงต้องให้ลูกน้องใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในการแสวงหาอะไรก็ตามอะไรมาแบ่งปันกันจนเป็นที่พอใจทั่วหน้า ซึ่งจะช่วยดำรงสายการเมืองให้มั่นคงไว้

ด้วยเหตุนี้เราจะเห็นได้ว่าผู้เป็นเจ้านาย ไม่เพียงแต่จะแก่งแย่งเอาผู้ไปนาเอาคาไปไร่กับการคอร์รัปชันเท่านั้น หากยังมีส่วนเสริมสร้างความทุจริตให้เกิดขึ้น โดยพฤตินัยอีกด้วย

กลุ่มที่ตั้งใจจะทำรัฐประหาร จะรวมกันได้ด้วยสัญญาที่ให้ต่อกันนานาประการ ทั้งนี้เป็นสัญญาที่ว่าด้วยใครจะได้อะไรเท่าใด เมื่อทำรัฐประหารสำเร็จผู้มีส่วนร่วมคนสำคัญ ๆ ในการวางแผนเสี่ยงภัยนี้ก็จะมุ่งหวังสิ่งชดเชยด้วยตำแหน่งสูง ๆ และอิทธิพลบางอย่างในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ การทำสัญญาที่คดโกงในนามรัฐบาลตลอดจนอภิสิทธิ์ชนนานาประเภท ถ้ากลุ่มก่อการสามารถทำรัฐประหารสำเร็จ สายการเมืองที่ทำการปกครองก็จะต้องหาทางสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นตัวกุญแจ ผู้นำทางทหารตลอดจนนักธุรกิจทั้งหลาย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคง และทำลายโอกาสที่คนอื่นจะขึ้นมาท้าทาย

<sup>1</sup> นอกจากสาเหตุดังกล่าวแล้วสิ่งที่เชื่ออำนวยความสะดวกการคอร์รัปชันนั่นก็คือ ระบบญาติมิตรนิยม (Nepotism) และการให้คะแนนนิยมส่วนตัวในประเทศไทย จำเป็นต้องพิจารณาลักษณะความเป็นส่วนตัวในการใช้อำนาจหน้าที่ไปด้วยเสมอ

อิทธิพลของข้าราชการไทยคนใดคนหนึ่ง ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่เขามีต่อผู้มีอำนาจคนอื่น ๆ ตลอดจนถึงของลูกน้องเขาคด้วย... ซึ่งบ่อยครั้งฐานะส่วนตัวอันนี้สามารถชมคนที่มิอำนาจสูงกว่าอย่าง เป็นทางการลงได้ (เช่น ผู้บังคับบัญชา อาจจะมีอิทธิพลน้อยกว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่สนิทกับผู้นำรัฐบาลก็ได้)... ข้าราชการไทยมีแนวโน้มจะมองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่า เป็นลูกน้องที่จะต้องจงรักภักดีกันเป็นการส่วนตัว นอกเหนือไปจากปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางราชการ ข้าราชการไทยจะมองอำนาจและทรัพย์สินของหลวงที่ตนรับผิดชอบว่าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรส่วนตัว ซึ่งสามารถใช้ไปในการสร้างประโยชน์เพื่อตนเองและเพื่อนพ้องได้ ยิ่งข้าราชการคนใดมีตำแหน่งสูงและมีความผูกพันมั่นคงในกลุ่มผู้ปกครอง โอกาสที่จะทำลาย

<sup>1</sup> สกอตต์, เจมส์ซี, เรื่องเดียวกัน, : 657-677.

กฎเกณฑ์ตามใจชอบยิ่งมีมากขึ้น ในสภาวการณ์เช่นนี้ ข้าราชการชั้นผู้น้อยก็ย่อมจะเข้าใจได้ดี วาระเบียบกฎเกณฑ์ของมาที่หลังความปรารถนาของเจ้านาย... การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวทำให้การอ้างระเบียบกฎเกณฑ์เป็นไปแบบตามอารมณ์บางอย่างไม่อ้างบ้าง แล้วแต่ผลประโยชน์จะพาไป... ผู้บังคับบัญชานั้นจะไม่ประเมินค่าลูกน้องว่าทำงานดีเพียงใด เครื่องครัดต่อระเบียบวินัยหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพียงใด หากจะมองว่า ลูกน้องคนนั้นจงรักภักดีเพิ่มพูนประโยชน์และมีค่าออกมามีผลดีต่อพวกของเขาสักเพียงใดมากกว่า ฉะนั้นลักษณะเช่นนี้จึงชี้ให้เห็นว่า บรรทัดฐานทางการเมืองแข็งแกร่งกว่าบรรทัดฐานทางการบริหารมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกัน พื้นฐานส่วนตัวและพื้นฐานทางการเมืองของการใช้อำนาจในระบบบริหารไทยนั้น นำไปสู่การกระทำหลายอย่าง ซึ่งถือเป็นการคอร์รัปชันลักษณะเช่นนี้จะปรากฏเด่นชัดเป็นพิเศษ ในเรื่องของการเลื่อนยศฐานันท์ และการมอบหมายตำแหน่งงานในทางปฏิบัติแล้ว การแข่งขันในกรณีดังกล่าวขึ้นอยู่กับอิทธิพลสมัครพรรคพวกของผู้แข่งขันแต่ละคน อาจจะต้องถือว่าคนที่มีพวกมากที่สุดคือ คนที่มีคุณภาพสูงสุด ซึ่งในด้านฝีมือทำงานแล้วอาจจะเหลือที่สุดก็ได้ ในวงราชการนั้นความก้าวหน้าของบุคคลจะขึ้นอยู่กับความสนับสนุนของผู้บังคับบัญชา หรืออิทธิพลทางการเมืองของญาติมิตรมากกว่าสิ่งอื่นใด ยิ่งข้าราชการคนใดใดก็ตามได้สูงขึ้นอนาคตของเขา ก็ยิ่งขึ้นอยู่กับพวกพ้องส่วนตัวมากขึ้นทุกที... อิทธิพลเด็ดขาดของความผูกพันทำนองนี้ได้รับการยอมรับ แม้กระทั่งจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยที่ในขั้นแรก ก.พ. ยอมรับเป็นนัย ๆ ถึงสิทธิของหัวหน้าหน่วยงานรัฐบาลในการปกครองอาณาจักรส่วนตัว ฉะนั้นจึงไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารงานประจำวันของหน่วยงานนั้น ในลำดับต่อมา ก.พ. ถือว่าความขัดแย้งในการแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นตำแหน่งตลอดจนระเบียบวินัยต่าง ๆ ที่มีสายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องนั้นเป็นเรื่องของการเมือง หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นปัญหาทางอำนาจมากกว่าวิธีการบริหารราชการ ก็ปล่อยให้แก้ไขกันไปแบบนั้น ก.พ. ไม่เกี่ยวข้อง และตัวอย่างการที่อธิบดีกรมป่าไม้ยอมรับว่า ขณะนี้ยังเพิ่งรวบรวมชื่อข้าราชการกรมป่าไม้ที่จะต้องโยกย้ายแต่งตั้ง และการที่นักการเมืองเข้ามายุ่งนั้น "เป็นเรื่องที่

เขาทำได้" <sup>1</sup>

การใช้อำนาจส่วนตัวซึ่งมักจะเชื่อมโยงกับการคอร์รัปชันนี้ มักจะถูกพิจารณาว่าเป็น  
มรดกหลงเหลือจากวัฒนธรรมประเพณีไทยโบราณ ซึ่งการพิจารณาเช่นนี้ก็สมเหตุสมผลอยู่บ้าง  
เพราะว่าในสมัยก่อน ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการกับกิจกรรมส่วนตัวของคนไทยแยกกันไม่ค่อย  
ออกนัก อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญกว่านั้นในสภาพเมืองไทยปัจจุบันก็คือว่า โครงสร้างทาง  
การเมืองรัฐ ทั้งเชื้ออำนาจและส่งเสริมการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ถ้าหากว่าชนชั้นนำเชื่อม  
โยงกับประชาชนที่เป็นฐานรองรับอันกว้างกว่านี้ หน่วยงานนอกวงราชการแข่งแกร่งขึ้น  
ตลอดจนมีระบบเลือกตั้งที่ประชาชนสามารถควบคุมทางเลือกของผู้ปกครองได้ เสียงเรียกร้อง  
นโยบายบางอย่างก็มาจากรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ก็จะหนักแน่นขึ้น จนผู้อยู่หลัง รัฐบาลไม่อาจ  
คานทานได้ เท่าที่เป็นอยู่ชนชั้นนำกลุ่มน้อยทั้งที่เป็นทหารและพลเรือนไม่มีความจำเป็นที่จะ  
สนองตอบชาวไร่ชาวนา ซึ่งสงบเงียบหรือรัฐสภาที่ถูกบีบจนทำอะไรไม่ได้ หรือกลุ่มพ่อค้า  
ที่ไม่สนใจอะไรทั้งสิ้นนอกจากตัวเอง ระบบการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นอาจจะช่วยส่งเสริม  
หรือลดหย่อนวิธีการอุปถัมภ์ค้ำจุนได้ แต่ระบบการเมืองไทยที่เป็นอยู่นั้นมีลักษณะกระจายอำนาจ  
อยู่ในวงแคบ มีการควบคุมรัฐสภาและองค์กรเอกชน ฉะนั้น จึงดำรงไว้ซึ่งสภาพเส้นสาย  
ทางการเมืองอันแก่งแย่งแตกร้างอยู่ตลอดเวลา (โดยที่กลุ่มเหล่านี้ใช้การคอร์รัปชันเป็น  
เครื่องมือต่อสู้กัน)

### รัฐวิสาหกิจ และระบบนายทุนแบบราชการ

ประเทศไทย ก็เหมือนประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ ตรงที่มีความมั่งคั่งที่ไม่ได้รับการ  
ปกป้องทางการเมืองมีชยุ่น้อยมาก การค้าประกันทรัพย์สิน ตลอดจนสนธิสัญญาอย่างเป็นทางการ  
ก็ลักษณะแบบระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่เกือบจะไม่มีเลย ในสภาพเช่นนี้ความเป็นจริงอย่าง

<sup>1</sup> สยามรัฐ, 12 (ตุลาคม 2525): 7

<sup>2</sup> สกอตต์, เจมส์, เรื่องเดียวกัน, : 69-71.

หนึ่งจึงเกิดขึ้นคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจทางการเมืองจะสามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่  
 ไปได้ในการเพิ่มพูนความมั่งคั่งของตนเองให้ไ้มากที่สุด การแปรสภาพอำนาจให้กลายเป็น  
 ความมั่งคั่งอาจเกิดขึ้นได้ในทางใดทางหนึ่งของสองทาง ในทางแรกนักการเมืองและข้าราชการ  
 อาจเข้าร่วมในธุรกิจโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือธุรกิจเอกชน เสร็จแล้วก็ผูกพัน  
 ผลประโยชน์ในคานกลาง ๆ จากการที่มักถูกรบกวนตามกฎหมาย การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ  
 ได้รับโควตาตลาดจนทำสัญญากับรัฐบาล ลักษณะเช่นนี้ มีคำศัพท์เรียกขานแตกต่างกันไป  
 แต่ในที่นี้จะขอเรียกบุคคลที่มีส่วนรวมในกิจกรรมดังกล่าวว่า ข้าราชการนายทุน (bureaucratic  
 capitalists) สำหรับในทางที่สองนั้น นักการเมืองและข้าราชการ อาจจะก่อกำเนิด  
 ประโยชน์จากกลุ่มพ่อค้าวานิชที่มีอยู่แล้ว ด้วยการสร้างระบบขายความคุ้มครอง และชู้ตริค  
 ผลกำไรจากกลุ่มดังกล่าว ผู้เขียนขอเรียกพวกกระทำกรเช่นนี้ว่า ข้าราชการนักชู้ตริค  
 (bureaucratic extortionists) และให้เป็นที่เข้าใจกันว่า การชู้ตริคแบบนี้เกิดขึ้น  
 กับพวกพ่อค้าชื่อนำมากกว่าประชาชนทั่วไป

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีประวัติย้อนหลังไปยาวมาก ถึงแม้ว่าความก้าวหน้า  
 ในการลงทุนของรัฐตลอดจนการริเริ่มรัฐวิสาหกิจใหม่ ๆ จะเกิดขึ้นสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม  
 เป็นนายกรัฐมนตรี นั่นก็เป็นเพียงการขยายนโยบายรัฐบาลในอดีตมากกว่าริเริ่มสิ่งใหม่สุด  
 ขึ้นมา...แบบแผนที่รัฐบาลเข้ามามีส่วนในรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นสิ่งยากที่จะทำความเข้าใจให้  
 แจ่มชัด ทั้งนี้เนื่องจากไม่ค่อยมีการเปิดเผยในเอกสารนัก รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะเชื่อมโยง  
 กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง โดยอาจจะเป็นเจ้าของดำเนินงานโดยตรง หรือเพียงแต่ควบคุม  
 หรือให้ทุนอุดหนุนเท่านั้น แต่ละกระทรวงจะมีรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบมากมาย ในยุคหลัง  
 สงครามเป็นต้นมา กระทรวงส่วนมากในระบบราชการไทยได้กลายเป็นศูนย์กลางกิจกรรม  
 คำขายนานาประเภท ซึ่งมีบ่อยครั้งที่กิจกรรมคำขายดังกล่าวไม่สู้จะสัมพันธ์กับจุดหมายที่ตั้ง  
 ไว้ของกระทรวงเหล่านั้นนัก โดยทางปฏิบัติแล้ว การคัดเลือกคนมาดำรงตำแหน่งสูง ๆ ในรัฐ  
 วิสาหกิจแต่ละแห่งกระทำโดยข้อพิจารณาในทางอุปถัมภ์ค้ำจุน เท่าที่ธนาคารโลกได้รายงาน



ไว้และเท่าที่มีการเปิดเผยหลังจากจอมพล ป. เสียอำนาจในปี 2500 เงินทุนในรัฐวิสาหกิจทั้งหลายถูกใช้ไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อพวกพ้องในสายการเมือง ฉะนั้น เราจะเห็นได้ว่าระบบรัฐวิสาหกิจมีอยู่เพื่อสนองจุดมุ่งหมายแคบ ๆ ทางการเมืองทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมาย และที่ผิดกฎหมายโดยสิ้นเชิง รัฐวิสาหกิจส่วนมากจะถูกควบคุมโดยสายการเมืองใหญ่ ๆ สายใดสายหนึ่ง องค์ประกอบในคณะผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะเป็นตัวชี้ให้เห็นได้อย่างดีว่า สายการเมืองใดคุมรัฐวิสาหกิจนั้น ยกตัวอย่างเช่นธนาคารต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์กับสายการเมืองอย่างใกล้ชิด ข้อมูลจากช่วงประมาณ 2497 - 98 แสดงให้เห็นว่าผู้จัดการธนาคารเอเซีย เป็นน้องชายของจอมพลสฤษดิ์ และสหธนาคารกรุงเทพถูกควบคุมโดยสายการเมืองเดียวกัน ซึ่งในขณะนั้นนายพลเผ่าแก้วคุมธนาคารกรุงเทพกับธนาคารศรีอยุธยา ซึ่งแต่ละธนาคารเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเอื้ออำนวยการดำเนินงานธุรกิจของพรรคพวกในสายเดียวกัน ตลอดจนให้ตำแหน่งงานแก่สมาชิกของสายด้วย ในทำนองเดียวกัน เจ้าหน้าที่รัฐบาลชั้นสูงก็อยู่ในฐานะที่ช่วยค้ำจุนธนาคารเหล่านั้นได้ ด้วยการฝากเงินรัฐบาลและให้อภิสิทธิ์ทางการคลังต่าง ๆ เป็นต้น เท่าที่ผ่านมา เป็นที่เห็นกันประจักษ์ชัดว่าพวกกลุ่มผู้ปกครองมิได้ยึดเอาประสิทธิภาพในการผลิตและความสามารถในการสร้างผลกำไรของรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก ระบบพนักงาน กรรมวิธีคิดบัญชี ตลอดจนลักษณะการลงทุนของรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ไม่เคยสะท้อนให้เห็นถึงความหวังใยในจุดหมายดังกล่าวนัก ในขณะที่บางคนมองวิสาหกิจแห่งชาติว่าเป็นหนทางลดอำนาจทางเศรษฐกิจของคนจีน ในความเป็นจริงกลับปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีคนจีนเป็นผู้จัดการและบริษัทคนจีนอื่น ๆ ก็ย่อมจะได้ประโยชน์จากการทำสัญญาซื้อขายติดต่อกัน ด้วยเหตุนี้ก็เห็นจะต้องสรุปเอาว่า โดยพฤตินัยแล้ว รัฐวิสาหกิจ ไทยเป็นเครื่องมือแข่งขัน และเพิ่มทุนทรัพย์สินในหมู่สายการเมือง การคอร์รัปชั่นก็ดี การจัดการที่ผิดเมื่อนักดี การขาดทุนอย่างมหาศาล ตลอดจนการไร้สมรรถภาพของพนักงานก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นลักษณะธรรมชาติของรัฐวิสาหกิจทั่วไป ซึ่งมีได้เกิดขึ้นเพียงเพราะว่าไร้ความชำนาญหรือวางแผนผิดพลาด หากเกิดขึ้นโดยจงใจใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของพวกผู้ปกครอง

ระคับการใช้รัฐวิสาหกิจไปในนโยบายการเมืองพุ่งขึ้นสูงมากในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สำหรับในสมัยจอมพลสฤษดิ์นั้นนิยมใช้ธุรกิจเอกชนเป็นเครื่องบรรจวงวัลดูนองมากกว่าโดยดลักรัฐวิสาหกิจไปหลายแห่ง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้กลายเป็นต้นตอในการซุบซิบเล่าเรื่องระคับชาติ และคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นก็เริ่มส่งผลมายังการกั้มเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งชักไม่ค่อยมีใครอยากให้นัก ถึงแม้ว่าผู้เขียนจะไม่มีข้อมูลอยู่ในมือแต่ก็มีแนวโน้มที่เชื่อถือได้ว่ารัฐวิสาหกิจที่ถูกดลักรไปส่วนใหญ่เป็นการกระทำเพื่อลดอำนาจของสายการเมืองซึ่งเป็นคู่แข่ง (มีไซจะเล็กใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือเสียเลย)

นอกจากนี้แล้ว ในระดับส่วนย่อยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การคอร์รัปชันกันเล็กกันน้อยนั้น เป็นเรื่องธรรมดาเหลือเกินในทุกระบบราชการชั้นผู้น้อยของไทย... มูลเหตุที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันระดับย่อยนั้นประกอบด้วยสามปัจจัยสัมพันธ์กัน โดยเรียงตามลำดับได้ดังนี้คือการมีรายได้น้อย การใช้อำนาจส่วนตัวและขาดโครงสร้างควบคุมระบบราชการ... การใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่นั้นจะได้รับการส่งเสริมหรือลดหย่อนได้โดยสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ห่อหุ้มระบบราชการแต่ละแห่งไว้ ยกตัวอย่างเช่นกลุ่มผู้ปกครองที่มีความสัมพันธ์ และยึดถือนโยบายเป็นหลัก ย่อมจะสามารถสร้างระบบสิงโทษ และให้รางวัลสำหรับการรักษาระเบียบวินัยในการปฏิบัติราชการได้พิจารณาในแง่นี้ การที่พวกผู้บริหารของไทย แยกแยกออกเป็นกลุ่มเป็นสายต่าง ๆ ไก่ก่อให้เกิดสภาพที่ไม่อาจตรวจสอบระบบราชการจากภายนอกได้เท่าที่ควร ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ทั้งพวกทหาร (ซึ่งมีอำนาจแต่ขาดความสัมพันธ์) และพรรคการเมือง (ซึ่งขาดคุณสมบัติทั้งสองข้อ) ต่างก็ไม่สามารถตั้งระบบราชการให้อยู่ในระเบียบอันดีงามได้ ฉะนั้นจึงไม่มีการตรวจสอบการใช้ระบบราชการสนองความต้องการส่วนตัว (บางครั้งไม่ตรวจสอบแล้วยังสนับสนุนอีกด้วย) ตั้งแต่ระดับบนสุดลงมาถึงส่วนล่างของหน่วยงาน เบื้องบนนั้นการคอร์รัปชันก็จะสัมพันธ์กับความปรารถนาทางการเมือง ในขณะที่การคอร์รัปชันเบื้องล่างเป็นผลเนื่องมาจากความกระหายในแก้วแหวนเงินทองอย่างปราศจากการควบคุม ถึงแม้ว่าจะมีการจัดการผู้ผิดราษฎรบ้างหลวอย่างรุนแรง

พอสมควร การรั้งเงินจากรายราษฎรจะเป็นที่ทนกันได้ทั่วไป ฉะนั้น เราจึงสรุปได้ว่าระบบ  
อุษภณี คำจูน ก็กับการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น เป็นผลมาจากการที่ประเทศไม่มีสถาบันใดแข็งแกร่ง  
พอจะบังคับใช้มาตรฐานในการควบคุมระบบราชการได้

จากการศึกษาและวิเคราะห์จากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้  
เห็นถึงการเมืองเป็นส่วนสำคัญในการที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในประเทศไทยและยังเข้ามา  
อยู่เหนือระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ก็เพราะการเมืองของประเทศไทยดำเนินอยู่  
แต่เพียงชนกลุ่มเดียวของประเทศ

ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะจัดตั้งหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดให้มีหน้าที่ในการป้องกัน  
และปราบปรามการคอร์รัปชันในวงราชการ โดยเฉพาะให้เป็นหน่วยงานกลางของรัฐสามารถ  
ที่จะตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทุกคน หน่วยงานนั้นจำเป็นต้องมีรูปแบบโครงสร้างและวิธี  
ดำเนินงานที่เป็นอิสระไม่ถูกอำนาจการเมืองหรืออำนาจอิทธิพลใด ๆ เข้ามายุ่งเกี่ยวได้  
แต่ถ้าหากหน่วยงานของรัฐเองมีรูปแบบโครงสร้างและวิธีดำเนินงานไม่อิสระถูกแทรกแซง  
จากอิทธิพลภายนอกแล้ว โดยเฉพาะอิทธิพลทางด้านการเมืองแล้ว กลับจะทำให้เป็นผลร้าย  
ต่อประเทศชาติอย่างยิ่ง นอกจากจะไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในวง  
ราชการได้แล้ว ยังเป็นสิ่งหลอกลวงประชาชนและเป็นเครื่องมือหาเสียงให้แก่กลุ่มการเมือง  
ที่ไม่ชอบธรรมไปในที่สุด