

ความหมาย ปัญหา และลักษณะการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

2.1 ความหมายของคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" (corruption)

คำว่า "คอร์รัปชัน" (corruption) ในภาษาอังกฤษเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก ซึ่งคำที่ใกล้เคียงในภาษาไทยมากที่สุด น่าจะได้แก่คำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง"¹ แต่อย่างไรก็ดี มีผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านมีความเห็นว่า คำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" มีความหมายแคบกว่าคำว่า "คอร์รัปชัน" เพราะว่าคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" อาจจะหมายถึง เฉพาะการเบียดบังขังกยกยอกทรัพย์สินของรัฐและของสาธารณะเท่านั้น แต่บางท่านมีความเห็นว่า คำนี้ควรจะรวมถึง การกินสินบน และการแสวงหาอำนาจโดยวิธีการอันผิดทำนองคลองธรรมด้วย เช่นเดียวกับคำว่า "คอร์รัปชัน" ในภาษาอังกฤษ² แต่ในวิทยานิพนธ์นี้จะถือว่า คำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" นี้มีความหมายตรงกับคำว่า "คอร์รัปชัน" ในภาษาอังกฤษ ซึ่งตรงกับที่คนทั่ว ๆ ไปในปัจจุบันนี้เรียกการฉ้อราษฎร์บังหลวงว่าเป็นการคอร์รัปชันทับศัพท์เสียส่วนมาก อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะให้ความหมายของคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" หรือคอร์รัปชันไว้ทั้งในทัศนะสากลทั่ว ๆ ไป และในทัศนะของคนไทย

2.1.1 ความหมายในทัศนะสากลทั่ว ๆ ไป

กุนนาร์ มีร์คาล (Gunnar Myrdal) ให้ทัศนะคำว่าคอร์รัปชันไว้ในวารสารเอเชียแอสเซียน (Asian Magazine) ว่า

¹ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร, "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง," อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนาย โฉน รัตโนคม (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรีกี 2510, หน้า 1.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

คอร์รัปชัน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง มีความหมายรวม การกระทำทุกลักษณะที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำที่ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ตาม ตำแหน่งหน้าที่ หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในชีวิตที่ เกี่ยวของอยู่กับกิจการสาธารณะ และคำนี้ยังมีความหมายครอบคลุมถึงการกินสินบนด้วย³

คำว่า คอร์รัปชัน ตามความหมายในพจนานุกรมของแบลค ลอว์ (Black Law Dictionary) หมายถึง

การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้า และ ฉ้อโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ชัก คู่ตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ ยังหมายถึง การ ทุจริตสุจริตบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเอง หรือผู้อื่น⁴

เอดวาร์ค แวน รอย (Edward Van Roy) ได้ให้ความหมายคำว่า คอร์รัปชัน ว่า คือ

การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรฉันทามติ หรืออภิสิทธิ์ หรือ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้นซึ่งออกมาในลักษณะเป็นการ กระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติ ทางศีลธรรมจรยาอันสูงส่ง⁵

³Gunnar Myrdal, "The Folklore of Corruption," The Asian Magazine, Vol 8, No. 24 (June 16, 1968), p. 13.

⁴Black Law Dictionary (พิมพ์ครั้งที่ 4; West Publishing Company) อ้างจาก วิบูลย์ อิงคากุล, "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย," สังคมศาสตร์ ปริทัศน์, ฉบับที่ 9, ปีที่ 10 (กันยายน 2515), หน้า 50.

⁵Edward Van Roy, "On the Theory of Corruption," Economic Development and Cultural Change, Vol 19, No.1 (October, 1970), p.86.

วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ได้ให้ความหมายในทัศนะสากลทั่ว ๆ ไปว่า การคอร์รัปชัน
เป็น

สถาบันนอกเหนือกฎหมาย (extra-legal institution)
หรือ นอกเหนือข้อตกลงโดยชอบธรรมทางสังคมในขณะนั้น ซึ่ง
บุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในระบบราชการ หรือระบบเอกชน
หรือทั้งสองระบบไปปฏิบัติกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์แห่งตน
โดยทำให้บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนร่วมควยโดยตรงต้องเสียประโยชน์
ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ทั้งนี้ สุดแล้วแต่ผลของการทรง
หรือการยินยอมของบุคคลที่มีส่วนรวมโดยตรงในการกระทำนั้นๆ⁶

อาจกล่าวได้ว่า คำนิยามนี้เป็นคำนิยามที่กว้างและคลุมไปถึงคำนิยามที่ใช้กันอยู่ใน
ปัจจุบันเป็นส่วนมาก และเป็นคำนิยามที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำนิยามของ เอ. เจ. ไฮเดนไฮ
เมอร์ (A.J. Heidenheimer) ซึ่งได้แบ่งคำนิยามของคอร์รัปชันออกเป็น 3 จำพวกคือ⁷

ก. คำนิยามที่เน้นถึงระบบราชการ (Public office-centered defini-
tion) เช่น คำนิยามของ เอ็ม แมคมุลแลน (M. McMullan) ที่กล่าวว่า "ถ้าเจ้าหน้าที่
คนใดรับเงินในการปฏิบัติหน้าที่ ลักษณะการกระทำเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน" หรือ
คำนิยามของ เจ. เอส. นีย์ (J.S. Nye) ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่า

คอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมซึ่งหันเหออกจากหน้าที่ที่ปฏิบัติโดยปรกติ
เพราะว่าคำนึงถึงเรื่องส่วนตัว (เช่นครอบครัว ความเป็นเพื่อน)
อันเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย ซึ่งพฤติกรรมอันนี้รวมถึงการ
ให้สินบน การเกื้อหนุนญาติมิตร การโกงเงินที่ค้างไว้เป็นพิเศษ
เป็นต้น⁸

⁶วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, "การวิเคราะห์การชกแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชัน,"
วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 10 ฉบับ 1 (มกราคม. 2516), หน้า 45.

⁷A.J. Heidenheimer, Political Corruption: Reading in Compara-
tive Analysis (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970),
pp. 4 - 6.

⁸Ibid., p. 5.

ข. คำนิยามที่เน้นถึงการครองความกลไกทางตลาด (market-centered definition) เช่นคำนิยามของ นาธาเนียล เลฟฟ์ (Nathaniel Leff) ซึ่งได้ให้ความหมายว่า

คอร์ปอเรชัน เป็นสถาบันนอกเหนือกฎหมาย ซึ่งบุคคลแต่ละบุคคลหรือกลุ่มชนในทุกลักษณะหนึ่งใช้ปฏิบัติเพื่อให้โคมาซึ่งอิทธิพลในระบบการบริหาร ซึ่งการกระทำที่ถือว่าเป็นการคอร์ปอเรชันอยู่ที่ว่ากลุ่มเหล่านั้นสามารถเข้าร่วมในการตัดสินใจนโยบายการบริหารมากกว่ากลุ่มอื่น⁹

ค. คำนิยามที่เน้นถึงการช้คสาธารณประโยชน์ (Public-interest-centered definition) เช่น คำนิยามของ คาร์ล ฟรีดริช (Carl Friedrich) ซึ่งได้ให้ความหมายว่า ลักษณะของคอร์ปอเรชันอาจกล่าวได้ว่า มีอยู่ในทุกหนทุกแห่ง ซึ่งมีผู้ยึดถืออำนาจในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือเป็นผู้รับผิดชอบในหน้าที่โดยการได้รับเงินจางรางวัล หรือได้รับเงินทองซึ่งกิจกรรมเช่นนี้ เป็นการทำลายผลประโยชน์ของสาธารณะ หรือคำนิยามของ อาร์โนลด์ เอ โรโกว์ (Arnold A. Rogow) และ เฮช ดี ลาสส์เวล (H.D. Lasswell) ซึ่งได้ระบุว่า

คอร์ปอเรชันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดความรับผิดชอบต่อกฎข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติ และเป็นสิ่งที่ไม่คล่องจองกับระบบต่าง ๆ ในเรื่องสาธารณชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และการฝ่าฝืนผลประโยชน์เพื่อให้โคมาซึ่งความโคเปรียบเป็นพิเศษนั้น ก็ถือว่าเป็นการคอร์ปอเรชันควย¹⁰

จะเห็นได้ว่า คำนิยามของวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ โคเน้นเรื่อง "สถาบันนอกเหนือกฎหมาย" และ "บุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในระบบราชการ" ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมโคโดยตรงในการใช้สถาบันดังกล่าว การเน้นโคกลุ่มนิยามประเภทคำนิยามที่เน้นถึงระบบราชการ และ

⁹ Ibid., p.3.

¹⁰ Ibid., p.6.

การที่กล่าวไว้ว่า การที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และอีกฝ่ายหนึ่งต้องเสียผลประโยชน์ตาม "ผลของการต่อรองโดยความยินยอมของบุคคลที่มีส่วนร่วมโดยตรง" นั้นเป็นการคลุมถึงคำนิยามประเภทที่เน้นถึงการต่อรองตามกลไกทางตลาด ส่วนการเน้นว่า "บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนร่วมโดยตรงต้องเสียประโยชน์ จะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม" มีความหมายคลุมถึงคำนิยามประเภทที่เน้นการชักชวนประโยชน์¹¹

นอกจากนี้ คำนิยามของวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ยังกินความกว้างไปกว่าของไฮเคนไฮเมอร์ ตรงที่กล่าวว่า คอร์รัปชันเกิดขึ้นได้ในกิจกรรมของเอกชน หรืออาจจะยังผลเสียหายให้เกิดขึ้นทางอ้อมในอนาคตได้ เป็นต้น และคำนิยามนี้ยังครอบคลุมไปถึงคำนิยามของ กุนนาร์ มีร์คาล ที่ได้อีกแล้วข้างต้น และของบุคคลอื่น ๆ อาทิ เรโนลด์ เรท (Renold Wraith) และเอคการ์ ซิมกินส์ (Edgar Simkins) ซึ่งให้คำนิยามไว้ว่า "คอร์รัปชัน คือการแสวงหาอำนาจ หรือการใช้อำนาจโดยวิธีการอันผิดกฎหมาย หรือผิดทำนองคลองธรรม และไม่ตองควยจริยธรรม รวมตลอดถึงการเล่นพรรคเล่นพวกในวงการบริหารบุคคลด้วย¹² และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งอธิบายไว้ว่า

คอร์รัปชันเป็นการทำให้เสื่อมเสียความซื่อตรง โดยรับสินบนหรือโดยช่วยเหลือกัน การใช้วิธีปฏิบัติมิชอบ หรือมีการปฏิบัติมิชอบ กับหมายถึงการปฏิบัติมิชอบทางการเมือง และการปกครอง ซึ่งมีความหมายได้หลายนัย เป็นคนว่า การกินสินบน การขายตำแหน่งหน้าที่ การอนุมัติทำสัญญาของทางราชการกับบริษัททางรัฐฯ หรือเอกชน โดยที่ชอุมพอกัน และการที่ราชการยอมอนุญาตให้มีที่ดิน หรือสิทธิพิเศษเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินรางวัลซึ่งได้เคยเกิดขึ้นมาหลายครั้ง
• ในประวัติศาสตร์¹³

¹¹วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, เรื่องเดิม, หน้า 45 - 47.

¹²Renold Wraith and Edgar Simkins, Corruption in The Developing Countries (London: George Allen and Unwin Ltd., 1963), p.43.

¹³ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ผลของการคอร์รัปชันที่มีต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมือง," เอกสารโรเนียว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 1.

จากค่านิยมตามทัศนะสากลทั่ว ๆ ไปของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านที่ได้กล่าวมาแล้ว นั้น ทำให้เห็นได้ว่า ความหมายของคำว่า ฉ้อราษฎร์บังหลวง นั้น เป็นคำที่อยู่ในวงความหมาย กว้างมาก ไม่เพียงแต่จะกินความถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระบบข้าราชการเท่านั้น แต่ยัง ครอบคลุมไปถึงเรื่องการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในขณะเดียวกันอีกด้วย

2.1.2 ความหมายในทัศนะของคนไทย

พจนานุกรมไทยของบริษัทแพริพิทยาได้ให้ความหมายของคำ "คอร์รัปชัน" ไว้ว่า หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ¹⁴ และได้ให้ความหมายคำ "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" ว่าหมายถึง การริคณาทาเวนประชาชน และการเบียดบังทรัพย์สินของหลวงเป็นของคน¹⁵ ฉะนั้น คอร์รัปชันตามความหมายในพจนานุกรมไทยมีความหมายกว้าง คือ หมายถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง ตลอดจนการริคโต โดยการที่เจ้าพนักงาน เรียกและรับสินบนจากราษฎร ก็จัดเป็นประเภทการฉ้อราษฎร์ คือเป็นการเรียกเอาเงิน หรืออามิสสินจ้างอย่างอื่นจากราษฎรเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ อันเป็นการอำนวยประโยชน์แก่ผู้ให้สินบน สำหรับการบังหลวง คือ การที่เจ้าพนักงานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่อันทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ จะ เป็นไปโดยสมคบกับ ราษฎรเบียดบังผลประโยชน์นั้นหรือไม่ก็ตาม¹⁶ เช่น ราษฎรต้องเสียภาษีมาก เจ้าพนักงาน ก็สมคบกับราษฎร เพื่อให้เสียภาษีน้อย โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นสินบน หรืออาจหมายถึงการ ที่เจ้าพนักงานเบียดบังยึดออกผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยไม่มีราษฎรเข้ามาเกี่ยวข้องก็ได้ ส่วนการริคณาทาเวนจากประชาชน หมายถึง การที่เจ้าพนักงานเรียกเอาเงินจาก ประชาชนโดยการขู่เข็ญ อันเข้าลักษณะความผิดเป็นกรรโชก และทำทุจริตในหน้าที่ จึงเข้า

¹⁴มานิต มานิตเจริญ (รวบรวม), พจนานุกรมไทยบริษัทแพริพิทยา วัจบุรพา (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์, 2507), หน้า 306.

¹⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 411.

¹⁶ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์รัปชัน" ปรับปรุงจากสรุปอภิปราย ของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ที่ศูนย์การอบรมศีลธรรมวัฒนธรรม สำนักวัดนารอดสุนทรภักการาม พระนคร วันที่ 3 สิงหาคม 2512. ในหนังสือประชุมเก็บตกเล่ม 2 (พระนคร: ไทยวัฒนา-พานิชย์, 2514), หน้า 170.

ลักษณะการฉ้อราษฎร์บังหลวง อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างลักษณะการรีดไถ (extortion) และลักษณะการกินสินบน (bribery) นั้น ก็เป็นสิ่งที่เห็นได้ยากมาก เช่น หากมีเจ้าหน้าที่เรียกร้องให้จ่ายเงินโดยผิดกฎหมาย เมื่อซักซิ่นก็หาเรื่องให้ถูกลงโทษ เช่นนี้มักเรียกกันว่า เป็นการรีดไถ ในขณะที่การกินสินบน หมายถึงการให้เพื่อเป็นเครื่องชักชวนในทางบวก เช่น เมื่อบริษัทห้างร้านใดไม่เสียภาษีตามระเบียบ และเจ้าพนักงานก็ได้เรียกร้องเงินจากเจ้าของบริษัทเป็นการตอบแทนเพื่อไม่ให้มีการฟ้องร้อง สิ่งนี้เรียกว่า การรีดไถ แต่ทว่า เจ้าของบริษัทได้ให้เงินแก่เจ้าหน้าที่ให้ช่วยเหลือในการออกไปสำคัญ สิ่งนี้เรียกว่า เป็นการให้สินบน และการให้สินบนในความหมายที่เป็นทางการ (functional term) ก็ถือว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพราะว่าเป็นการทำลายกฎของสาธารณชน¹⁷

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่กระทำการเรียกรับหรือยอมรับสินบน หรือใช้ตำแหน่งทำการทุจริต หรือเข้ามีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อผลประโยชน์สำหรับคนหรือผู้อื่นโดยการละเมิด หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการเพื่อก่อให้เกิดรายได้เป็นของตน ก็ถือว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" ถือเป็นการรีดนาทาเร้นประชาชน เป็นการเรียกรับเอาเงินหรืออามิสอย่างอื่น และคำว่า "อามิส" ความพจนานุกรมฉบับดังกล่าวข้างต้นก็หมายถึง เหี้ยอ เครื่องล่อใจ อาหาร ของโอชะรส ของทองใจ ความเจริญ ความสุขสบาย ความอยาก หรือความกระหาย¹⁸ ดังนั้น ถ้าดูตามความหมายนี้แล้ว การที่เจ้าพนักงานช่วยเหลือญาติพี่น้องพวกพ้องของตนให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่ราชการ แม้จะไม่ได้รับสินบน แต่เจ้าพนักงานผู้นั้นก็ได้รับความสบายใจ ก็จัดว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง

การทุจริตในหน้าที่นั้น ก็ถือว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือที่เรียกตามสมัยนิยมว่าการคอร์รัปชันในวงราชการ ดังจะเห็นได้ว่า พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ระบุว่า "ทุจริต" หมายความว่า "ประพฤติชั่ว คดโกง"¹⁹ และตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑

¹⁷A.J. Heidenheimer, op.cit., p. 57.

¹⁸มานิต มานิตเจริญ (รวบรวม), เรื่องเดิม, หน้า 1529.

¹⁹พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พระนคร: โรงพิมพ์ศูนย์การทหารราบ, 2511),

ระบุว่า คำว่า "โดยทุจริต" หมายความว่า "เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น" ซึ่งในที่นี้หมายความว่า ประโยชน์ที่แสวงหานั้นเป็นประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้แสวงหาประโยชน์ไม่มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์นั้นตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สิน หรือไม่ใช่ทรัพย์สินก็ได้²⁰ ตามนัยของความหมายนี้ การทุจริตในหน้าที่จึงถือว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง

จะเห็นได้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงในความหมายตามทัศนะของคนไทยนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับคำว่า คอร์รัปชัน ในทัศนะของสากลทั่ว ๆ ไป อันรวมถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตในหน้าที่ราชการ การรีดนาทาเร้นประชาชน การกินสินบน ตลอดจนความอับยติธรรมอื่น ๆ ที่ข้าราชการหรือบุคคลอื่นใดใช้เป็นเครื่องมือในการวิครอนความเป็นธรรมและความถูกต้องตามกฎหมายของสังคม

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับเรื่องความหมายของคำว่า ฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งอาจสรุปได้ว่าหมายถึง การโกงกิน หรือยกยอกทรัพย์สินของหลวง และอื่น ๆ แต่ควรอธิบายในรายละเอียดที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า พฤติกรรมอย่างไรที่เรียกว่า "โกง" ดังนั้น การที่จะบอกว่าอะไร คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือคอร์รัปชันนั้น ในทางทฤษฎีแล้วเป็นเรื่องที่บอกได้ยาก เพราะการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นเรื่องที่หนักไปทางด้านความรู้สึก (subjective) และเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบคุณค่า (value system) ฉะนั้น การที่จะบอกว่า อะไรคือการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นย่อมขึ้นอยู่กับจุดอ้างอิง (reference point) ที่เราใช้²¹ การที่จะเอามาตรฐานของสังคมหนึ่งไปวัดพฤติกรรมของอีกสังคมหนึ่งว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่นั้นต้องทำด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากความเห็นของแต่ละ

²⁰ หุยก์ แสงอุทัย, คำบรรยายประมวลกฎหมายอาญา (พระนคร : สำนักงานแนะนำกฎหมาย, 2502), หน้า 245 - 246.

²¹ วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์, เรื่องเดิม, หน้า 45.

บุคคลในแต่ละสังคมนั้นมีความแตกต่างกันไปสุดแต่ว่าบุคคลนั้น ๆ จะมีความรู้ ประสบการณ์ และอคติต่อศัพท์คำนั้นมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ หลักความคิด (concept) ที่ใช้เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นจะใช้แบบสมบูรณ์ (absolute concept) ไม่ได้ เพราะการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ว่าจะเกิดในสังคมใดก็ตามย่อมมีพลวัตรภาพ (dynamism) ในตัวเอง²² นั่นคือ ความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงย่อมเปลี่ยนไปได้เสมอสุดแต่แบบกำหนด หรือ ปทัสถาน (norms) ของสังคมในต่อนั้น ๆ และขึ้นอยู่กับทัศนคติของสังคมนั้นด้วย การกระทำบางอย่างในสังคมหนึ่งอาจจะไม่ถือว่าเป็นความผิดในอีกสังคมหนึ่ง

ถ้าเราจะพิจารณาว่า การกระทำอันใดที่จัดอยู่ในประเภทการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยใช้มาตรฐานของสังคมไทยปัจจุบัน ก็จะประมวลได้ดังนี้²³

ก. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำ เช่น ยอมรับสินบน เรียกรับสินบน หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต หรือเข้ามีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อประโยชน์สำหรับตนหรือผู้อื่น

ข. ความผิดต่อวินัยราชการ เช่น การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว และใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบ

จะเห็นได้ว่า การกระทำที่จัดอยู่ในประเภทการฉ้อราษฎร์บังหลวงสำหรับสังคมไทยปัจจุบันนั้น มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่เฉพาะด้านข้าราชการเท่านั้น โดยพิจารณาว่า ข้าราชการเป็นตัวจักรกลสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคม

ปัญหามีอยู่ว่า การหาผลประโยชน์หรือการกระทำการอย่างอื่นอันมิบังควรจะจัดเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่ เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานรับของขวัญ หรือของสมนาคุณจากผู้ที่ตนให้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งตามหน้าที่ ซึ่งในขณะที่ทำการตามหน้าที่ เจ้าพนักงานก็ทำไปด้วยความสุจริตใจมิได้หวังของกำลั้วแต่ประการใดทั้งฝ่ายผู้ให้ก็มีได้หวังอะไร นอกจากให้ช่วยนำใส่ใจจริง กรณีเช่นนี้จะถือเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่ และกรณีนี้จะเป็นการ

²² เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

²³ ชานินทร์ กรัยวิเชียร, เรื่องเดิม, หน้า 3.

สมควรหรือไม่ กรณีเช่นนี้อาจจะถือเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ยาก เว้นเสียแต่จะมีวินัยของ
เจ้าพนักงานดังกล่าวบัญญัติห้ามไว้ อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีนี้เป็นปัญหาอยู่ว่า จะสมควรหรือไม่สม-
ควร จะเห็นว่าเรื่องที่มีปรากฏในสังคมส่วนมากมักจะตรงข้ามกับกรณีเรื่องดังกล่าว แต่
มักเป็นเรื่องเข้าทำนอง "หวานพิชเพื่อหวังผล" ในค่านผู้ให้ และค่านผู้รับก็มักปลอดใจตน
เองเสียว่า ไม่ได้เรียกร้อง เขาให้เองจะผิดอย่างไรถ้าปฏิเสธเสียเขาจะเสียหน้าใจ อาทิ
การให้ของขวัญหลังจากที่มีการประมูลซื้อของไว้ใช้ในทางราชการ ทั้งนี้ยอมเห็นได้ชัดว่า
ไม่สมควร แต่ปัญหามีว่า จะถือสิ่งใดเป็นข้อทดสอบได้ว่า การใดเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง
หรือ สำหรับข้อทดสอบที่น่าเชื่อถือก็คือ นอกจากจะถือเอาความรู้สึกของมวลชนแล้ว ควร
ต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แต่ละเรื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเพณีแห่งวิชาชีพนั้น ๆ ประกอบ
ด้วย²⁴

สำหรับการให้ทาน การทำบุญนั้น ก็อาจจัดเข้าอยู่ในเทคนิคของการฉ้อราษฎร์-
บังหลวง และเครื่องพรางตาของการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างหนึ่งเช่นกัน การให้ทาน
การทำบุญ นั้นเรียกได้ว่าเป็นการเสียสละ ซึ่งไม่ได้อยู่ในขอบเขตคำว่า ฉ้อราษฎร์บังหลวง
หรือคอร์รัปชัน แม้แต่การจ่ายค่าบริการ (tip) หรือการให้ของขวัญใครโดยสมัครใจ ก็มี
ใช่เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่เป็นความใจดีของผู้ให้ กรณีทั้งหมดนี้ถือเป็นเทคนิคของ
การให้ แต่เทคนิคเหล่านี้ก็อาจนำมาจัดอยู่ในการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ จริยอยู่การให้ของ
ขวัญใครเพราะความเป็นเพื่อนกันอาจเกิดขึ้นได้ แต่การฉ้อราษฎร์บังหลวงก็อาจเกิดขึ้นได้
ภายในโครงสร้างของความเป็นเพื่อนนี้เช่นกัน ซึ่งถ้าหากเราวิเคราะห์กรณีแต่ละกรณีว่า
ของขวัญนั้นมาจากไหน ก็อาจจะมีการพิจารณาได้ถึงพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพราะ
ว่า การให้ของขวัญนั้นถ้ามีการใช้อำนาจในหน้าที่การงานในทางที่ผิด โดยพยายามหันเห
ความความใจดีของคนออกจากปทัสถานที่ตั้งคมยอมรับแบ่งอยู่ด้วย ก็ถือได้ว่าเป็นการให้สินบน
อันเข้าลักษณะอยู่ในพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้

²⁴เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

การให้ตำแหน่งหน้าที่แก่เพื่อนฝูงหรือที่เรียกว่า "เล่นพวก" (favouritism) หรือให้ประโยชน์แก่ญาติพี่น้องที่เรียกกันว่า "ลัทธิเกื้อหนุนญาติมิตร" (nepotism) นี้ จะจัดเป็นเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้หรือไม่ ในต่างประเทศมักจะจัดเรื่องการเล่นพวก และเรื่องการเกื้อหนุนญาติมิตรไว้รวมกันกับเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพราะเขาถือว่าเป็นการเอารักเอาเปรียบส่วนรวม และไม่เป็นธรรมเนียมที่ผู้มีความรู้ มีความสามารถ แต่ตามความรู้สึกของคนไทยหลายท่านเห็นว่า เรื่องเหล่านี้ไม่เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพราะมีเหตุผลว่า งานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ นั้นควรถือเอาความไว้วางใจเป็นสำคัญ จึงได้เลือกญาติมิตรมาก่อนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วน่าจะเป็นข้ออ้างมากกว่า ข้อทดสอบในที่นี้ น่าจะถือเอาความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลที่อยู่ในข่ายพิจารณาเป็นญาติมิตรของตนหรือไม่²⁵

การเล่นพวกนั้นสืบเนื่องมาจากระบบส่วนตัว (personalism) ซึ่งระบบส่วนตัวนี้เป็นรากฐานก่อให้เกิดองค์การอุปนัย²⁶ (informal organization) และระบบอุปถัมภ์ (patronage system) หรือระบบการแจกตำแหน่งให้แก่พรรคพวก (spoils system) คำว่า "ส่วนตัว" มาจากความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ (primary relation)

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²⁶ องค์ประกอบขององค์การอุปนัย (informal organization) คือ

ก. มีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งทำงานอยู่ในองค์การอุปนัยเดียวกัน หรือต่างองค์การกัน มารวมกันทำการติดต่อซึ่งกันและกัน เพื่อความมุ่งหมายบางประการ

ข. ความมุ่งหมายในการติดต่อกันนั้น อาจจะเป็นไปเพื่อเหตุผลส่วนตัวอันมิได้เกี่ยวกับการทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การนั้นก็ได้

ค. ความมุ่งหมายในการติดต่อกันนั้น อาจจะเป็นไปในรูปของการติดต่อบริการ ซึ่งนิยมเรียกว่า "การติดต่อเป็นการภายใน" (informal contacts) เพื่อประโยชน์แก่

ซึ่งได้แก่ความสัมพันธ์แบบเครือญาติและเพื่อนฝูง²⁷ คำว่าระบบส่วนตัวมีความหมายถึงระบบแห่งความสัมพันธ์ที่มีรากฐานมาจากความเป็นเครือญาติ ซึ่งระบบส่วนตัวนี้ก่อให้เกิดองค์การออร์ปนัยอันเป็นรากฐานของระบบอุปถัมภ์ ดังที่ไคกล่าวแล้วข้างต้น

ระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นระบบที่เกิดขึ้นในประเทศจีนสมัยโบราณ สมัยที่มีการขายตำแหน่งทางราชการ เพื่อนำรายได้มาช่วยเหลือผู้ประสบความเสียหายจากภัยธรรมชาติอันร้ายแรง ต่อมาก็เกิดการขายตำแหน่งอย่างเป็นทางการเป็นลำดับเป็นต้น เงินที่ได้มากมายกลายเป็นรายได้หลักของประเทศประเภทหนึ่ง ในภายหลังระบบอุปถัมภ์ได้ก้าวจากการซื้อขายตำแหน่งในราชการไปอีกขั้นหนึ่ง คือมีการใช้อำนาจแห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่บุคคลที่หนุนหลังผู้มีอำนาจอยู่ หรือเพียงเรียกร้องหาเสียงสนับสนุนหาความจงรักภักดีให้มากขึ้น รวมทั้งเพื่อหารายได้มาดำเนินงานในทางการเมืองด้วย เช่น การ "เรียกสินบน"

การปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมายขององค์การออร์ปนัยก็ได้

ง. ความสัมพันธ์อันเป็นส่วนตัวในองค์การออร์ปนัยมีลักษณะ เป็นกักเป็นเหล่า คือ รวมกันเป็นหมู่คณะเพราะความชอบพอกันเป็นส่วนตัว

จ. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การออร์ปนัย เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นกันเอง มิได้เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่การงาน

ฉ. ในองค์การออร์ปนัยไม่มีแผนภูมิแสดงลักษณะงาน สายงาน เพราะเป็นการส่วนตัวบุคคล และลักษณะอื่นไม่มีรูปร่างแน่นอน

(ชูป กาญจนประกร. "องค์การออร์ปนัย" ในรวมข้อเขียนเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการบริหาร รวบรวมโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช สุวชชา วรวิเชียรวงษ์ เสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อนุรักษ์ที่ 144 เอกสาร เอ็น 3318, หน้า 5.)

²⁷ Julius Gould and William L. Kolb, A Dictionary of Social Sciences (New York: The Free Press, 1965), p. 493.

หรือการให้ "ค่าน้ำร้อนน้ำชา" หรือให้อภิสิทธิ์พิเศษโดยมีสิ่งตอบแทนหรืออื่น ๆ เมื่อมีการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างกว้างขวางในวงราชการ การหารายได้ก็กลายเป็นเรื่องผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ หรือ การใช้ตำแหน่งราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อพรรคพวก และญาติพี่น้องมากขึ้น จุดมุ่งหมายของการปฏิบัติงานราชการจึงผันแปรไปจากเพื่อความผาสุกของประชาชนในส่วนรวม เป็นเพื่อความผาสุกส่วนตัวหรือคณะเล็ก ๆ คนบางคนจึงมีตำแหน่งสูงขึ้น มีความมั่งคั่งขึ้น แต่งานราชการกลับทรุดลง

ความหมายของระบบอุปถัมภ์นั้นกว้างมาก แต่ถาพิจารณาอย่างแคบ ๆ ก็คือ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยเหตุผลและวิธีการอื่น ๆ อันนอกเหนือไปจากหลัก และวิธีการของระบบคุณวุฒิ (Merit system) การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการนั้นมักมีข้ออ้างว่า เป็นการแต่งตั้งเพื่อเป็นสินน้ำใจ เพื่อรักษาอำนาจในการปกครอง และเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมนโยบาย²⁸ ซึ่งการใช้เหตุผลเช่นนี้ ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว จะเห็นได้ว่าก่อให้เกิดผลร้ายจากการใช้ระบบนี้ในลักษณะบ่อนทำลายมากที่สุดก็เคย เพราะเมื่อระบบอุปถัมภ์แผ่ขยายไปทั่วแล้ว และมีการใช้ระบบนี้กันจนเกินขอบเขต จะมีผลกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพของงานราชการ เนื่องจากการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการตามระบบอุปถัมภ์เป็นการเลือกโดยใช้อารมณ์หรือความพอใจ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลผู้เลือกสรรเข้ามานั้นเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ทั้งระบบเดิมพวก ระบบอุปถัมภ์ หรือระบบแจกตำแหน่งให้แก่พรรคพวก เหล่านั้นล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ส่วนรวมทั้งสิ้น เป็นลักษณะที่เจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น ๆ ใช้อำนาจในทางที่ผิด จึงน่าจะถือได้ว่าทั้งหมดนี้จักอยู่ในเรื่องของการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เช่นเดียวกัน เพราะพฤติกรรมใดจะถือเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้นั้น ย่อมเป็นพฤติกรรมที่ทำไปแล้วมีความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ

²⁸ ชูบ กาญจนประกร, "ระบบอุปถัมภ์," การบริหารบุคคลในประเทศไทย รวบรวมโดย อมร รัชศาสตร์ และ โสรัจ สุจริตกุล (พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 113.

ดังนั้น ในการพิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงแบบกำหนดของค่านิยมในสังคมขณะนั้น และพิจารณาถึงพฤติกรรมนั้นว่าสร้างความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐหรือไม่

2.3 ลักษณะการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยทั่วไป

การฉ้อราษฎร์บังหลวงในปัจจุบัน หมายถึงการที่ข้าราชการใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิด เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้พิเศษจากสาธารณชน การเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้าราชการได้รับเงินเดือนน้อยไม่เพียงพอแก่ค่าครองชีพ จึงพยายามหาโอกาสที่จะใช้อำนาจของตนในทางที่ผิด โดยการรับสินบนเพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไป การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นอาจจะเกิดขึ้นได้ทั้งทางฝ่ายประชาชนส่วนใหญ่และทางตัวข้าราชการ คือ จะเกิดขึ้นในสองฝ่ายด้วยกันอันเป็นปฏิกริยาสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (interaction) เช่น ประชาชนบางคนต้องการที่จะปฏิบัติตัวนอกกฎหมายก็ให้สินจ้างรางวัลแก่ข้าราชการ ฝ่ายข้าราชการก็ทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยพยายามเบียดบังเอารายได้ของชาติไปเป็นรายได้ส่วนตัวเสีย การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างหนึ่ง แต่การใช้อำนาจตามอำเภอใจนั้นมิใช่เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงเสมอไป การใช้อำนาจตามอำเภอใจในทางที่ไม่ยุติธรรมเท่านั้นที่เป็นสาเหตุให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ดังนั้น จึงพอจะกล่าวได้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นต้องเกี่ยวข้องกับ อำนาจ ดังคำของ ลอร์ด แอกตัน (Lord Acton) ที่กล่าวว่า "เมื่อมีอำนาจ ก็มักอยากจะทำอำนาจไปในทางที่ผิด และยิ่งมีอำนาจมาก ยิ่งใช้อำนาจไปในทางที่ผิดมากขึ้น" (Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely)²⁹ ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า อำนาจเป็นส่วนประกอบของการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างหนึ่ง ซึ่งอำนาจที่ได้มานั้นเป็นอำนาจที่อยู่บนพื้นฐานของอำนาจเป็นทางการ และใช้ไปในทางที่หันเหจากจุดมุ่งหมายของผู้ยึดถืออำนาจ

²⁹Lord Acton, A Study in Conscience and Politics (Chicago: A.J. Nystrom & Co, 1902), p. 161.

กิ่งเคิม³⁰ เช่น ระบบการให้ค่าบริการ ในตัวของมันเองแล้วไม่ใช่เป็นการฉ้อราษฎร์-
ยั้งหลวง นอกจากว่าได้มีการให้กันโดยประเพณีเท่านั้น ลักษณะอำนาจที่จะเกี่ยวข้องกับ
การฉ้อราษฎร์ยั้งหลวงนั้น จะเป็นการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการและอยู่ภายใต้ความถูกต้อง
ของกฎหมาย แต่จุดประสงค์แท้จริงของอำนาจนี้มักถูกใช้ไปในทางที่ผิด และจะต้องถูกเก็บ
ไว้เป็นความลับเสมอ

การฉ้อราษฎร์ยั้งหลวงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีฝ่ายริเริ่มการกระทำ และฝ่ายตอบ
สนองการกระทำนั้น สิ่งนี้เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะของการฉ้อราษฎร์ยั้งหลวงที่ต้องมีความ
เกี่ยวข้องระหว่าง 2 ฝ่าย การตัดสินใจในการกระทำการฉ้อราษฎร์ยั้งหลวงนั้นจึงขึ้นอยู่กับ
การคาดการณ์ทั้ง 2 ฝ่าย การคาดการณ์ที่ว่านี้อาจจะแสดงออกมาโดยความคิดเรื่องความ
น่าจะเป็นทางใจ (concept of subjective probability)³¹ เนื่องจากการฉ้อ-
ราษฎร์ยั้งหลวงเป็นเรื่องความรู้สึก เพราะฉะนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะไม่ใช้วิธีการทาง
ความน่าจะเป็นทางใจ โดยที่ความน่าจะเป็นทางใจนั้นก็ไม้อาจใช้กฎเกณฑ์ใด ๆ มากำหนด
ได้แน่นอน แต่การประมาณค่าของความน่าจะเป็นทางใจนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปสุดแล้วแต่
ความรู้สึกในตอนนั้น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพทางใจ (state of mind) แทนที่จะ
เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่แน่นอน เพราะฉะนั้นพฤติกรรมการณ์การฉ้อราษฎร์ยั้งหลวงแต่ละครั้ง แม้
เกิดขึ้นซ้ำ ๆ กันก็อาจจะมีพื้นฐานความรู้สึกต่างกัน³² แต่อย่างไรก็ตาม ตัวแปร (vari-
ables) ที่น่าสนใจที่เป็นสาเหตุของการเกิดการฉ้อราษฎร์ยั้งหลวงโดยทั่ว ๆ ไปนั้น อาจ
แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ตัวแปรที่เกิดภายในสังคม (internal) และตัวแปร
ที่เกิดภายนอกสังคม (external)³³

³⁰ A.J. Heidenheimer, op.cit., p. 41.

³¹ วารินทร์ วงศ์หาญเซาว์, เรื่องเคิม, หน้า 47.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49 - 50.

ตัวแปรที่เกิดขึ้นภายในสังคมนั้น แบ่งออกได้เป็น 4 ชนิดคือ

1. ลำดับชั้นของการพัฒนาเศรษฐกิจ (state of economic development) เช่น ระบบการผลิตทั้งหมดที่มีอยู่ร่วมกันในขณะนั้น ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น และความไม่สนใจของประชาชน (The Law of indifference)

2. โครงสร้างทางสังคม (social structure) เช่น ระบบสังคม ระบบความสัมพันธ์โดยเฉพาะ (dyadic society) และความรู้สึกไม่มั่นคงในสังคมของชนกลุ่มน้อย (minority insecurity)

3. วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) เช่น หลักความคิดเกี่ยวกับราชการและสาธารณะ และศีลธรรมอันเกี่ยวกับการตอบแทน

4. ระบบการเมือง (political system) เช่น ความเป็นรัฐที่อ่อนแอ ระบบการตรวจสอบ และความเป็นข้าราชการ (bureaucratization) เป็นต้น)

ส่วนตัวแปรที่เกิดขึ้นภายนอกสังคมนั้น ได้แก่ ลักษณะเผชิญหน้าของระบบการเมืองต่าง ๆ เงินช่วยเหลือต่างประเทศ และลักษณะการลงทุนของต่างประเทศ เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า ตัวแปรอันเป็นสาเหตุการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมโดยทั่วไปนั้น มักจะอยู่ในขอบเขตคั้งที่ไคกล่าวไว้แล้วข้างต้น ซึ่งตัวแปรทั้งหมดคั้งพอที่จะจัดอยู่ในขอบเขตของเรื่องทางเศรษฐกิจ เรื่องการเมือง และเรื่องสังคมได้ แต่ว่าลักษณะตัวแปรเหล่านี้อาจจะแตกต่างกันในเรื่องความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และเหตุการณ์ในสังคมนั้นอันเป็นรายละเอียดของแต่ละสังคม

2.4 ลักษณะการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย

คั้งที่ไคกล่าวมาแล้วข้างต้นว่า พฤติกรรมของการฉ้อราษฎร์บังหลวงของสังคมแต่ละสังคมนั้นมีลักษณะแตกต่างกันไป เพราะฉะนั้น การพิจารณาถึงสาเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นจะต้องพิจารณาถึงทัศนคติของคนในสังคมนั้น ค่านิยมของสังคมนั้น หรือลักษณะโครงสร้างทางสังคม และโครงสร้างทางการเมืองของสังคมนั้น ๆ สำหรับในกรณีการพิจารณาถึงลักษณะการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทยนั้น จะใช้มาตรการเกี่ยวกับลักษณะการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมอื่น ๆ โดยทั่วไปอันเป็นการพิจารณาถึง

เรื่องระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม และระบบการเมืองของไทย ทั้งนี้ เพราะตัวแปรที่ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยทั่ว ๆ ไปนั้น เป็นตัวแปรที่กล่าวไว้ในลักษณะกว้าง ๆ ซึ่งใช้ได้กับการพิจารณาลักษณะการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในทุก ๆ สังคม เพียงแต่ว่าลักษณะของตัวแปรแต่ละชนิดเท่านั้นที่มีความแตกต่างกันไปตามพื้นฐานความเป็นมาของแต่ละสังคม

2.4.1 ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่สมัยที่คนไทยตั้งอาณาจักรของตนได้แล้ว คนไทยส่วนใหญ่ยึดอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากดินแดนอันเป็นที่ตั้งของอาณาจักรมีความอุดมสมบูรณ์ และมีสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก การที่คนไทยส่วนใหญ่ได้รับความสำเร็จในอาชีพกสิกรรมตลอดมาพอควร จึงมีผลให้คนไทยไม่สนใจอาชีพค้าขายมากนัก จึงทำให้อาชีพการค้าขายส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของชาวจีนและชาวต่างชาติอื่น ๆ ที่อพยพเข้ามาภายหลัง แม้อกาลเวลาผ่านไปก็ไม่ปรากฏว่าคนไทยจะหันไปยึดอาชีพค้าขายมากนัก ในหมู่คนไทยอาจมีการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้ากันบ้าง แต่ก็อยู่ในวงแคบ รัฐบาลก็ไม่ค่อยส่งเสริมหรือดูแลในการผลิตสินค้า ส่วนอาชีพเกษตรกรรมนั้นก็มิได้รับการพัฒนาให้ก้าวหน้ามากนัก บรรดาเกษตรกรทั้งหลายยังอาศัยวิธีการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ จากหลักฐานของ จอห์น เคนเฟล็ด ได้ระบุว่า ในปี ค.ศ. 1850 (พ.ศ. 2393) นั้นชาวจีนยังคงคุมอุตสาหกรรมอยู่ และชาวไทยเกือบไม่สนใจเลย³⁴ แม้การทำหัตถกรรมในครัวเรือนของคนไทยก็มักปล่อยให้เป็นการทำเพื่อความสนุกสนานเพื่อเป็นงานอดิเรก ฉะนั้นจึงไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยว่า ในสภาพของระบบเศรษฐกิจเช่นนี้คนจะมีเวลาว่างและมีคนว่างงานมาก เพราะในการทำนาปลูกข้าว นั้น ในปีหนึ่งใช้เวลาประมาณ 5 - 8 เดือนเท่านั้น บรรดาชีวิตชาวนาของไทยที่มีชีวิตผูกพัน

³⁴John Crawford, Journal of An Embassy to the Courts of Siam and Cochin-China (London: Oxford University Press, 1967), p. 323.

อยู่กับประเพณีเก่า ๆ อยู่ ประกอบทั้งสภาพภูมิอากาศแบบเขตร้อนที่เอื้ออำนวยให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ จึงทำให้ชีวิตชาวนาไทยมีความเป็นอยู่อย่างไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง³⁵

ในการพิจารณาถึงระบบเศรษฐกิจของไทย จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงเรื่องระบบสังคมควบคู่กันไปด้วย เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องแรงงาน จะเห็นได้ว่าจากประวัติศาสตร์ของไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยเป็นสังคมระบบศักดินา³⁶ ระบบศักดินาเป็นระบบสังคมสมัยอยุธยาและมีสืบต่อมาในประเทศไทยเป็นเวลาช้านาน ระบบศักดินานั้นเป็นระบบที่ถือเอาศักดิ์ของคนเป็นเกณฑ์ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม ซึ่งอาจจะเป็นเพราะสังคมไทยเป็นสังคมกสิกรรม ฉะนั้นเมื่อมีการวัดศักดิ์คน ก็อาจคำนึงถึงมาตรวัดที่ดินไต่ก่อนสิ่งอื่น หรือมีฉะนั้นคำว่า ศักดินา นั้นอาจแปลเพียงคำว่า "นาแห่งศักดิ์" ก็ได้³⁷ ผลของระบบศักดินาจึงทำให้คนในสังคมถูกแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือผู้มีศักดินาตั้งแต่ 400 ขึ้นไปเรียกกันว่า ผู้ดี ส่วนศักดินาต่ำกว่านั้นถือว่าเป็นไพร่³⁸ การแบ่งคนในสังคมออกเป็นชนชั้นเช่นนี้ แม้ว่าจะมิใช่เป็นสิ่งที่กำหนดตายตัวไว้ก็ตาม แต่อย่างน้อยก็มีผลต่อปัญหาแรงงานทางหนึ่งอันก็คือถือว่าเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องอธิบายถึงฐานะของชนชั้นไพร่ และทาส ซึ่งถือได้ว่าเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ว่าฐานะความเป็นอยู่ของบุคคลเหล่านั้นมีส่วนสัมพันธ์กับการพัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทยอย่างไร

ระบบไพร่เป็นระบบที่ชายฉกรรจ์ไทยทุกคน เมื่อมีอายุครบ 18 ปีต้องไปขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนาย มีฉะนั้นถือว่าเป็นฉีกกฎหมาย ผู้ที่ขึ้นทะเบียนแล้วเรียกว่า ไพร่สม ซึ่งฝึกหัดงานอยู่กับมูลนาย 2 ปี เมื่ออายุ 20 ปีก็ไปขึ้นทะเบียนเป็นไพร่หลวง ทำงานให้กับหลวง ไพร่

³⁵James C. Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850, (Stanford: Stanford University Press), p. 19.

³⁶ม.ร.ว. กิจดุทธิ บัรราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา," ในหนังสืออ่านประกอบวิชา พื้นฐานอารยธรรมไทย ตอนพัฒนาทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516) หน้า 54.

³⁷เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

³⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

เหล่านี้ต้องเป็นไพร่อยู่จนอายุครบ 60 ปี หรือจนกว่ามีลูกชายเป็นไพร่แทนตัวแล้ว 3 คน
 ระยะเวลาการทำงานของไพร่นั้นเปลี่ยนไปตามกาลสมัย ในสมัยอยุธยาเวลาการทำงานมี
 กำหนดปีละ 6 เดือน โดยที่ไพร่ต้องทำงานให้หลวง 1 เดือน และออกมาทำงานส่วนตัว
 1 เดือน หรือที่เรียกว่า เข้าเดือนออกเดือน³⁹ ในสมัยต่อ ๆ มาระยะเวลาการทำงาน
 ให้กับหลวงนั้นก็ลดลงตามลำดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการกำลังคนของประเทศ ตลอดระยะเวลา
 เวลาทำงานให้กับหลวงนั้น ไพร่ทุกคนจะต้องนำเสบียงอาหารมาเอง⁴⁰ ระบบไพร่ซึ่งไพร่
 ต้องถูกเกณฑ์แรงงานมาทำให้กับรัฐบาล หรือรับใช้แรงงานมูลนายนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็น
 การสูญเสียผลประโยชน์ทางด้านแรงงานอย่างมาก กล่าวคือ แทนที่ไพร่ได้ใช้แรงงานในที่ดิน
 ของตน และนำผลผลิตที่ได้นั้นซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ไพร่กลับต้องให้ผลผลิตเหล่านี้แก่มูลนาย
 ส่วนหนึ่ง และให้มูลนายส่งต่อไปให้รัฐบาลอีกส่วนหนึ่ง เวลาที่ไพร่จะมีเหลือเพื่อใช้แรงงานใน
 ที่ดินของตนก็เป็นช่วงระยะสั้น ๆ เท่านั้น ต้องทิ้งให้เป็นธุระของภรรยาและลูกหลานที่อายุ
 ยังไม่ครบกำหนดถูกเกณฑ์แรงงานช่วยกันทำ และส่วนหนึ่งก็ต้องนำมาเลี้ยงดูตนในขณะที่ทำงาน
 ให้กับรัฐบาล เมื่อไพร่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากแรงงานของตนเท่าใดนัก แรงกระตุ้นที่จะ
 ทำให้ไพร่ทุ่มเทไปเพื่อผลประโยชน์ของตนก็น้อยกว่าเท่าที่ควร ไพร่ไม่สนใจที่จะลงทุนด้าน
 แรงงานเพื่อได้ผลผลิตจำนวนมากนัก เพราะนอกจากจะต้องส่งต่อไปให้มูลนายและรัฐบาลแล้ว
 ถ้าหากพวกเขายังมีผลผลิตเหลืออยู่มากมายก็อาจถูกขุนนางบางคนริบเอาอีกด้วย หรือแม้
 แต่ไพร่ที่เป็นช่างฝีมือก็ตาม จากความผูกพันในระบบไพร่ทำให้ดูเหมือนว่า ช่างฝีมือถูกบังคับ
 ให้ใช้ฝีมือของตนเป็นประโยชน์ให้กับมูลนายและรัฐบาล ฉะนั้นจึงทำให้ความคิดริเริ่มสร้าง
 สรรพของบุคคลเหล่านี้ไม่ค่อยมีมากเท่าที่ควรเช่นกัน⁴¹ แม้ว่าระบบไพร่จะให้สิ่งตอบแทนแก่

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56 - 57.

⁴⁰ H.G. Quaritch Wales, Ancient Siamese Government and Administration (New York: Paragon Book Reprint Corp., 1965), p. 54.

⁴¹ Ibid., p. 55.

ไพร่ในบางกรณีเช่นกัน อาทิ ไพร่มีสิทธิฟ้องร้องคดีในศาลได้เมื่อเกิดมีคดีความกันขึ้น และได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากรในทุกกรณีเมื่อมาเข้าเวรแล้ว แต่ในความเป็นจริงแล้ว สิทธิต่าง ๆ ที่ไพร่ได้รับนี้กว่าไพร่จะได้มาจะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ตลอดเวลา เช่นในการขอเอกสารตราภูมิคุ้มห้าม ไพร่จะต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าตรวจตรา ฯลฯ ซึ่งจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากมาจนเกินความสามารถของไพร่ได้⁴²

นอกจากระบบไพร่แล้ว ยังมีระบบทาสอีกระบบหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อระบบเศรษฐกิจของไทย ทาสมีในสังคมไทยมานับตั้งแต่สมัยสุโขทัย และค่อย ๆ เปลี่ยนรูปไป จนกระทั่งกลายเป็นระบบหรือสถาบันขึ้นมาในสมัยอยุธยา และได้ฝังรากลึกกลงไปในชีวิตทางสังคมของประชาชนทั้งหมด ซึ่งมีผลกระทบต่อธรรมเนียมประเพณีของคนไทย⁴³

ในบานแพนทของพระโอยการทาส ได้ระบุไว้ว่าทาสมีอยู่ด้วยกัน 7 ประเภท คือ⁴⁴ ทาสสินไถ่ ทาสในเรือนเบี้ย ทาสมรดก ทาสมีผู้ให้ ทาสที่ช่วยไถ่จากโทษทัณฑ์ ทาสช่วยจากทุกข์ภัย และ ทาสเชลยศึก แต่ในสมัยรัตนโกสินทร์นั้นทาสแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน⁴⁵ คือ ทาสที่ไถ่ตัวได้ และทาสที่ไถ่ตัวไม่ได้

ทาสที่ไถ่ตัวได้ เช่น ทาสสินไถ่ ทาสประเภทนี้ไถ่ขายตัวเอง หรือถูกขายในราคา ส่วนหนึ่งของราคาเต็ม ทาสพวกนี้เป็นไทแก่ตัวได้เมื่อจ่ายเงินให้แก่นายเป็นจำนวนเงินที่นายจ่ายไป

ทาสที่ไถ่ตัวไม่ได้ เป็นทาสที่ถูกซื้อมาตามราคาเต็มของค่าตัว นายเงินมีอำนาจสิทธิขาดทุกอย่างในตัวทาสประเภทนี้ ยกเว้นแต่ฆ่าให้ถึงชีวิตเท่านั้น⁴⁶

⁴²Ibid., p. 56.

⁴³Ibid., p. 59.

⁴⁴"พระโอยการทาส" ในกฎหมายตราสามดวงฉบับกรุงสุภา เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 99.

⁴⁵H.G. Quaritch Wales, op.cit., p. 59.

⁴⁶Ibid.

ระบบทาสเมื่อเปรียบเทียบกับระบบไพร่แล้ว ทาสเป็นเพียงคนกลุ่มน้อยในสังคม แต่การมีระบบไพร่และระบบทาสอยู่ในสังคมก็อาจกล่าวได้ว่า ทำให้แรงงานของประเทศต้องกระจายออกไปอยู่กับรัฐบาล และบรรดากลุ่มนายทาสเพียงส่วนน้อย การที่จะพ้นพันธะจากระบบไพร่และระบบทาสก็กระทำได้อย่างยิ่ง กล่าวคือ ถ้าหากไพร่ต้องการได้รับยกเว้นจากการเกณฑ์แรงงาน ก็จะต้องเสียเงินปีละ 6 บาท⁴⁷ สำหรับทาสนั้นแม้สภาพจะดีกว่าไพร่ในแง่ที่ได้รับความยกเว้นจากการถูกเกณฑ์แรงงานไปให้หลวง แต่คอยรับใช้เฉพาะนายทาสผู้ซึ่งให้ความคุ้มครองก็ตาม แต่หากนายเงินทำการกักขังทาสแควอย่างใด ทาสจะฟ้องร้องก็กระทำได้อย่างยิ่ง จะเห็นได้ว่า จากข้อความในพระไอยการทาส ศก 1557 มาตราที่ 85 ให้ได้ผลประโยชน์แก่นายเงินเป็นอย่างมาก ยิ่งมีใจความระบุว่า "ทาสแค้นใจเจ้าเบี้ยนายเงินควยประการใด แลฟ้องให้เรียกนายเงินออกมายังโรงศาล ทานว่าให้ส่งตัวแก่นายเงินเสียก่อน อย่าให้ฟ้องร้องเหน็ดเงินทาน"⁴⁸ กฎหมายดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าเท่ากับเป็นการช่วยเสริมสร้างสถาบันทาสให้เข้มแข็งขึ้น

สถาบันทางสังคมดังกล่าวมานี้ นอกจากทำให้เกิดพันธะทางสังคมแล้ว ยังทำให้เกิดพันธะทางค่านิยมเศรษฐกิจอีกด้วย ทำให้สภาพเศรษฐกิจของไทยไม่ได้ออกกระจายรายได้และผลผลิตไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ แต่ตกเป็นผลประโยชน์ของบรรดาผู้ปกครองเท่านั้น นอกจากนั้นแล้วยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีนเข้ามามีอิทธิพลทางด้านการค้ารับจ้างแรงงาน ตลอดจนอาชีพค้าขายอื่น ๆ ถึงปรากฏหลักฐานว่า ในขณะที่ไพร่จ่ายเงินแทนการเกณฑ์แรงงานจำนวนปีละ 6 บาทนั้น ชาวจีนจ่ายเงินเพียง 4.37 บาท ต่อ 3 ปี⁴⁹ ความได้เปรียบเสียเปรียบกันในการจ่ายเงินภานี้ส่งผลให้ชาวจีนมีอิทธิพลในการรับจ้างแรงงานในประเทศมากกว่าคนไทยทางหนึ่ง

⁴⁷ขจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร่" ในหนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย คอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรม-ศาสตร์, 2516), หน้า 99.

⁴⁸"พระไอยการทาส" ในกฎหมายตราสามดวงฉบับคุรุสภาเล่ม 2, หน้า 333-334.

⁴⁹James C. Ingram, op.cit., p. 60.

ในสมัยรัตนโกสินทร์ ไทยเริ่มมีความสัมพันธ์ทางการค้ากับชาติมหาอำนาจตะวันตก ซึ่ง
จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจไทยในระยะต่อมา ในช่วงนั้นคนไทยต้องการแรงงาน
ช่วยในการเกษตรกรรมโดยเฉพาะ เรื่องการปลูกข้าว แต่ส่วนการประกอบกิจกรรมอื่นก็ยังคงอยู่
ในมือชาวต่างชาติ ทั้งนี้เพราะประชาชนซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคมมักจะพอใจกับสภาพความเป็น
อยู่ของตน

อันที่จริงกฎหมายต่าง ๆ ก็มีบางส่วนส่งเสริมให้คนไทยทำการค้าขาย ทั้งจะ
เห็นได้ว่า การค้าขายภายในนับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา รัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดสินค้า และวาง
ระเบียบมากมายในเรื่องการค้าของบุคคล ตลอดจนกฎกรมควบคุมราคาซื้อขายในตลาด (ดังปรากฏ
ในพระไอยการอาญาหลวง อันเป็นกฎหมายเก่ากรุงศรีอยุธยา ได้ระบุไว้ว่า

"มาตุราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติให้ซื้อสิ่งของตามถนนตระหลาด
และผู้น้อยชายทำเกินพระราชบัญญัติมิได้ ซื้อขายตามถนนตระหลาด
มักซื้อถูกขายแพงนอกพระราชมัญญัติ ทานวาละเมิกพระราชอาญา ให้
จำใส่ขื่อไว้ 3 วัน แล้วเอาไปประจานจนรอบตระหลาดแล้วให้ทวน
ควายไม่หว่าย 25 ที่ อยาใหญ่เยี่ยงอย่างกัน ถ้ากำนันตระหลาดมิได้
กำชับว่ากล่าวจะให้ลูกตระหลาดซื้อถูกขายแพงกว่าถนนตระหลาด อัน
พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติห้ามไว้ ให้เอากำนันตระหลาดจำใส่ขื่อไว้
3 วัน แล้วทวนควายไม่หว่าย 15 ที่"

อนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวห้ามมิให้ซื้อขายสิ่งของต้องห้ามแก่ผู้มาแต่ต่าง
เมือง แลมันขึ้นซื้อขายแลส่งออกไปนอกกานทางแดน แลขุนมนนาย
อนาพยาบาลคูโคโคของมันรู้เห็นเป็นใจควยมัน มีโคเอามาว่ากล่าว
พิศพล ทานไหลงโทษขุนมนนายอนาพยาบาล แลมันส่งสิ่งของต้อง
ห้ามไปซื้อขายนอกกานทางแดนนั้นมิโทษ 6 สถาน... 50

การค้าขายกับพ่อค้าต่างชาติ รัฐบาลก็ได้ห้ามไว้ โดยที่พ่อค้าต่างชาติจะต้องขายกับ
พระคลังสินค้าเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการกีดกันมิให้ประชาชนทั่ว ๆ ไปทำการค้าขาย
ประชาชนที่เป็นคนไทยที่มีสิทธิ์ค้าขายได้สมัยนั้นมักได้แก่ขุนนางและเจ้า ซึ่งเป็นบุคคลชั้นสูงของ

50 "พระไอยการอาญาหลวง" ในกฎหมายตราสามดวงฉบับคุรุสภาเล่ม 4
(พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2505), หน้า 36 - 37.

สังคม บรรดาเจ้าและขุนนางจะทำการค้าโดยแต่งสำเภากลางคนออกไปค้าขายกับต่างประเทศ ในสำเภาก็ไปค้าขายกับก๊กจั้นคนจีนเป็นเจ้าหน้าทีประจำอยู่ ยิ่งทำให้คนจีนมีอิทธิพลทางการค้ามากขึ้น ในสมัยรัตนโกสินทร์เมื่อแรกสร้างกรุงเทพฯ เขตที่เริ่มสร้างเมืองเป็นย่านการค้าขายเดิมเป็นที่บ้านของพระยาราชเศรษฐี กับหมู่บ้านคนจีน จึงไปทก ๆ ให้พระยาราชเศรษฐีพร้อมด้วยคนจีนไปตั้งบ้านเรือนแถบปากคลองจักรวรรคี่ตลอดไปจนถึงปากคลองวัดปทุมคงคาย่านนี้จึงกลายเป็นท่าเล้าค้าขายใหญ่โตในพระนคร ซึ่งเป็นที่รู้จักกันว่า ย่านสำเพ็ง⁵¹ สมัยรัตนโกสินทร์นี้เอง อิทธิพลของคนจีนที่เคยมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาที่เริ่มมีอิทธิพลในวงการปกครองมากขึ้น และได้รับเอกสิทธิ์ผูกขาดสินค้าบางอย่าง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวการค้าผูกขาดสินค้าของหลวงเริ่มขายกิจการผูกขาดให้แก่พ่อค้าชาวจีน และคนจีนบางคนเป็นเจ้าของ ภัยเหตุนี้ทำให้คนจีนเริ่มมีความสำคัญขึ้น⁵² รัฐบาลก็ไม่ได้เร่งเร้าให้คนไทยทำการค้าขาย ผลผลิตพื้นเมืองซึ่งนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าในอีกภูมิภาคหนึ่งก็ต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางซึ่งเป็นคนจีน ซึ่งระบบคนกลางในการซื้อขายได้ปรากฏสืบมาจนเท่าทุกวันนี้⁵³ ในรัชสมัยนี้ยังมีวิธีการเก็บภาษีเพื่อเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินชนิดต่าง ๆ ตามแต่จะคิดขึ้นได้ ก็ปรากฏว่าผู้ที่จะมาประมูลเงินหลวงนั้นก็ต้องเป็นผู้ที่มีฐานะดี จึงทำให้ผู้ประมูลส่วนมากได้แก่คนจีนเสียส่วนใหญ่ ส่วนการจะเรียกเก็บภาษีอะไรนั้น คนจีนที่ต้องการประมูลเป็นเจ้าของภาษีจะเสนอเอง ซึ่งเราจะเห็นได้จากรายการภาษีอากรบางชนิดในรัชสมัยนี้ และรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า ฯ

ภาษีสำเภา	จีนจีน	รับทำ
ภาษีเนื้อปลา	จีนเล้าแซเป็นขุนวิเศษภักดี	รับทำ
ภาษีฝ้ายครึ่ง	จีนพลับเป็นขุนจำเวริญโลกา	รับทำ



⁵¹ พระบริหารเพชธานี, พงศาวดารชาติไทย (พระนคร : สำนักพิมพ์ประจักษ์วิทยา, 2469), หน้า 156.

⁵² ม.ร.ว.แสงโสม เกษมศรี, ประวัติศาสตร์ไทยประโยชน์คุณศึกษาตอนปลาย พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2509, หน้า 14.

⁵³ James C. Ingram, op.cit., p. 21.

ภาษีสิบลด จีนแดงชัวเป็นขุนนักคือากร

รับทำ

๑๗๑

๑๗๓

๑๗๑ 54

เจ้าภาษีเหล่านี้แม้ไม่มีความดีความชอบอะไรเลย ก็ได้รับบรรดาศักดิ์เป็นขุนนางทันที และมีอำนาจเท่ากับเจ้าเมืองมีเอกสิทธิ์มากมาย รวมไปถึงเจ้าภาษีนายอากรพร้อมทั้งคนในครอบครัว ตลอดจนเรือแพสัตว์พาหนะก็ได้รับยกเว้นจากการกะเกณฑ์ทุกอย่าง ซึ่งนับได้ว่าเป็นการสร้างอิทธิพลอย่างมากให้แก่เจ้าภาษีนายอากร ทำให้ผู้คนขอพึ่งบารมีเพื่อให้พ้นจากการถูกเกณฑ์แรงงานต่าง ๆ ยิ่งกว่านั้นในสารตราแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากร ยังให้อำนาจแก่บุคคลพวกนี้ที่จะชำระคดีมโนสาเร่และข้อพิพาทระหว่างคนของเขาเอง ซึ่งเท่ากับเป็นศาล ๆ หนึ่ง จีนซึ่ง เป็นเจ้าภาษีอากรนี้เมื่อมีอำนาจก็มักใช้อำนาจไปในทางกตริราษฎร์ เก็บเงินภาษีเกินพิกัดอัตรา เงินภาษีที่ตนเก็บได้ก็ส่งให้รัฐบาลเพียงแต่น้อย ได้ยกยอกไว้เป็นอาณาประโยชน์ของตนเอง หรือบางครั้งเจ้าภาษีนายอากรนำเงินมาส่งหลวง แต่ขุนนางก็ได้ยกยอกเก็บไว้เสียเองบ้าง การฉ้อโกงบรรดาเจ้าภาษีและขุนนางซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่น รวมทั้งทำให้รายได้ของรัฐบาลตกต่ำลงมาก⁵⁴

ในสมัยการปฏิรูปประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ แม้ว่าพระองค์ได้พยายามที่จะปฏิรูปด้านเศรษฐกิจให้มีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น แต่ก็ยังกล่าวได้ว่า ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจยังคงดำเนินไปทางแนวราบ บรรดาประชาชนส่วนใหญ่ยังยึดอาชีพเกษตรกรรมอยู่ ชาวจีนก็ยังเป็นผู้คุมอิทธิพลทางการค้าขายและการอุตสาหกรรมของไทยอยู่ เมื่อชาวต่างชาติเขามาคู่มืออำนาจในทางเศรษฐกิจ จึงมีผลทำให้บุคคลกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความมั่งคั่งร่ำรวยในสังคม แต่ในฐานะที่เป็นชาวต่างชาติจึงไม่ค่อยมีอิทธิพลในทางการเมืองมากนัก ฉะนั้น เมื่อประสบผลความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจแล้ว ก็พยายามที่จะเข้าไปมีอำนาจใน

⁵⁴ หลวงวิจิตรวาทการ, "เรื่องการปรับปรุงภาษีอากรในรัชกาลที่ 5" ใน วิจิตรวาทการอนุสรณ์ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505) หน้า 65 - 68.

⁵⁵ สมคิด ศรีสิงห์, "การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น" (ปริญญา-นิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร, 2515), หน้า 141.

ทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ กัน ก็จะเห็นได้ว่า การได้เป็นเจ้าของนายอากรนั้นก็เป็ทาง
หนึ่ง เพราะเจ้าภาษีนายอากรนั้นคือเป็นขุนนาง (หรือข้าราชการ) ของรัฐบาล เจ้าภาษี
นายอากรส่วนใหญ่ที่ขณะการประมูลก็มักจะเป็นชาวจีน เมื่อก้าวขึ้นเป็นขุนนางก็พยายามใช้
อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตนแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ กัน นับตั้งแต่การรีดไถ
ประชาชน การคิดสินบนเจ้าพนักงานเพื่อขณะการประมูล ตลอดจนการยกยอกเบียดบังเงิน
ภาษีรายได้ที่ตนเก็บได้ โดยไม่ส่งให้แก่กรมพระคลังซึ่งรับผิดชอบอยู่ เป็นต้น

2.4.2 ผลอันดีบเนื่องมาจากระบบสังคม

นับตั้งแต่สมัยโบราณมาจนถึงปัจจุบันนี้ จะเห็นได้ว่า โครงสร้างของสังคมไทย
นั้นมีลักษณะอยู่บนพื้นฐานของระบบวัฒนธรรมที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง "ลูกพี่" กับ "ลูกน้อง"
(patron-client relationship)⁵⁶ โครงสร้างของสังคมไทยซึ่งออกมาในลักษณะเช่น
นี้เป็นผลมาจากระบบสังคมของไทย อาจกล่าวได้ว่า ระบบสังคมไทยเป็นระบบที่ไม่มีชนชั้นที่มี
เสถียรภาพแน่นอนตายตัวเหมือนกับระบบวรรณะของอินเดีย⁵⁷ แต่คนในสังคมไทยก็มีความแตก
ต่างกันทางฐานะ สิทธิ และหน้าที่ที่ออกมา แม้ว่าความแตกต่างเหล่านี้มิได้กำหนดตายตัวอยู่
ในชนชั้นใดก็ตาม ฉะนั้น จึงทำให้คนในสังคมไทยนับตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมา แบ่งออกได้
เป็นชนชั้นตามความแตกต่างข้างต้น ออกเป็น⁵⁸

1. พระบรมวงศานุวงศ์
2. ขุนนาง
3. ไพร
4. ทาส
5. พระสงฆ์
6. พราหมณ์
7. ชาวต่างประเทศ

⁵⁶James C. Scott, Comparative Political Corruption (New Jersey: Prentive-Hall., Inc., Englewood Cliffs, 1972), p. 59.

⁵⁷ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, เรื่องเดิม, หน้า 50.

⁵⁸H.G. Quaritch Wales, op.cit., Chap. 3.

เครื่องกำหนดความแตกต่างทางฐานะ สิทธิ และหน้าที่ของชนชั้นเหล่านี้ก็คือ สักคินา⁵⁹ ฉะนั้น จึงกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ระบบสังคมไทยตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมานั้น เป็นระบบสักคินา แม้ว่า ชนชั้นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะได้รับสักคินาจำนวนแตกต่างกัน แต่ถาพิจาณาารวม ๆ แล้ว บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางก็มีฐานะและสิทธิต่าง ๆ ในสังคมเกือบจะเท่าเทียมกัน แต่ไพร่และทาสเท่านั้น (พระสงฆ์ พราหมณ์ และชาวต่างประเทศนั้นมีฐานะในสังคมต่างออกไป ซึ่งจะไม่ขอกล่าวไว้ในที่นี้) ที่ถูกแยกออกเป็นชนชั้นหนึ่งต่างหาก จึงจะเห็นได้จาก พระโอยการ คำแห่งนาพลเรือนและตำแหน่งนาทหารหัวเมือง ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 1997 ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ที่มีสักคินาตั้งแต่ 400 ขึ้นไปเรียกกันว่า ผู้ดี ส่วนผู้ที่มีสักคินาค่ากว่านั้น ถือว่าเป็นไพร่⁶⁰ ซึ่งถ้าหากถือตามทัศนะปัจจุบันเท่ากับเป็นการแบ่งคนในสังคมออกเป็นชนชั้นสูง คือ เจ้า และขุนนาง ซึ่งทำหน้าที่ปกครอง และชนชั้นต่ำ ซึ่งหมายถึงประชาชนทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีหน้าที่รับใช้แรงงาน

ความสัมพันธ์ของชนชั้นทั้งสองน้อยยู่ที่ว่า ผู้ที่มีสักคินาสูง นอกจากจะมีหน้าที่ในการบริหาร คำนอื่น ๆ แล้ว ยังมีหน้าที่ในการควบคุมกำลังคน หรือ ไพร่ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของคนอีก ักยซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนสักคินา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ดีและไพร่ หรือเรียกอีก นัยหนึ่งว่า มุลนาย กับ ไพร่ นั้นมีมานานแล้วเนื่องจากความจำเป็นของรัฐบาลในการเรียกเกณฑ์ กำลังผู้คนในยามฉุกเฉิน⁶¹ มีกฎหมายต่าง ๆ ที่ตราเอาไว้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง มุลนาย กับไพร่ได้ก็ เช่น ในพระโอยการลักษณะรับฟ้อง พ.ศ. 1926 ซึ่งตรงกับรัชสมัยสมเด็จพระรามาเสวร มาตรา 45⁶² ได้ระบุความผิดของมุลนายที่เข้าไปพัวพันสมรู้ร่วมคิดกับไพร่ที่

⁵⁹ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, เรื่องเดิม, หน้า 54.

⁶⁰"พระโอยการตำแหน่งนาพลเรือนและตำแหน่งนาทหารหัวเมือง" ในกฎหมายตรา สามดวงฉบบัศรุสภาเล่ม 1.

⁶¹ขจร สุขพานิช, เรื่องเดิม, หน้า 79.

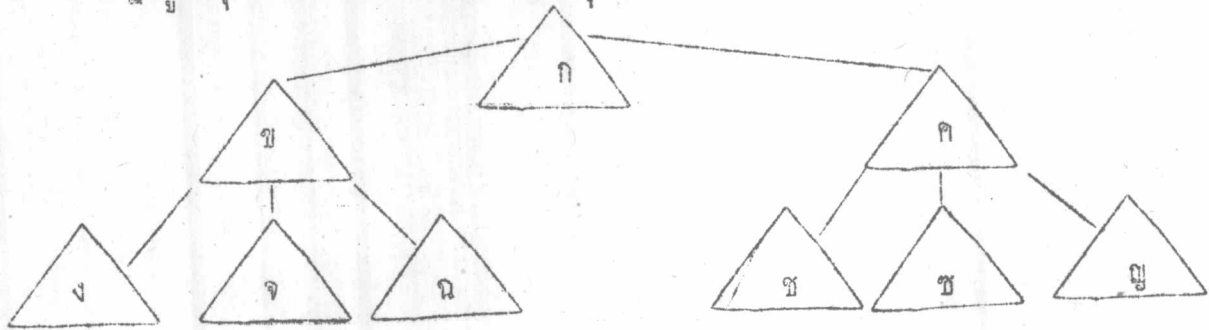
⁶²"พระโอยการลักษณะรับฟ้อง" ในกฎหมายตราสามดวงฉบบัศรุสภาเล่ม 2 (พระนคร: โรงพิมพ์ศรุสภา, 2505), หน้า 57.

กระทำผิด หรือ พระโอยการลักษณะตระลาการ พ.ศ. 1900 มาตรา ๒๒⁶³ ซึ่งห้ามมิให้
 มุลนายแก่ความในศาลให้แก่ไพร่ของตน จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับมูล
 นายตลอดเวลานั้น เป็นแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยไพร่จะต้องพึ่งมูลนายเพื่อได้รับความ
 พิทักษ์รักษา ฝ่ายไพร่ก็ต้องปรนนิบัติรับใช้แรงงานมูลนายของตน และยิ่งมูลนายต้องรับผิดชอบ
 ในความประพฤติกของไพร่ด้วย ไพร่ก็จำต้องให้ความเคารพยำเกรงมูลนายมากขึ้น⁶⁴ ความ
 สัมพันธ์ของคนในสังคมในลักษณะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันนี้เอง ได้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย ใน
 ภายหลังสุด แม้วาระบบไพร่จะไต่ยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่อิทธิพลของระบบนี้ยังคงหลงเหลืออยู่
 เพียงแต่แปรเปลี่ยนรูปแบบไป กล่าวคือ จากความสัมพันธ์ระหว่างมูลนายกับไพร่ จะกลายมา
 เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง "ลูกพี่" กับ "ลูกน้อง" โดยที่บุคคลผู้มีตำแหน่งสูงในสังคมก็คือว่า
 เป็น "ลูกพี่" ส่วนผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่าก็ถือว่าเป็น "ลูกน้อง" ทั้งนี้เพราะแม่สถาบันต่างๆ
 ทั้งค่านปกครองและค่านสังคม อาทิ การปกครองแบบจตุสดมภ์ ระบบสังคมแบบศักดินา ฯลฯ ได้
 ยกเลิกไปแล้วในระยะการปฏิรูปรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ตาม แต่รูปแบบ
 ของสถาบันต่าง ๆ ในระยะต่อมาได้รับอิทธิพลจากสมัยก่อน เช่น ทางค่านการบริหาร ได้
 ยกเลิกการให้ศักดินาแก่ขุนนางอันเป็นเครื่องแสดงความแตกต่างในทางฐานะ ตำแหน่ง และ
 หน้าที่ไปแล้ว และข้าราชการในสมัยต่อมาได้รับเงินเดือนเป็นเครื่องตอบแทนเพื่อแสดงความ
 แยกต่างทางสังคมจากคนธรรมดาสามัญเช่นนี้เท่ากันว่า บรรดาข้าราชการในสมัยต่อมายังมี
 ฐานะเป็นชนชั้นสูงในสังคมอยู่ เพราะเป็นผู้มีอำนาจในการบริหาร ฉะนั้นโครงสร้างของสังคม
 ไทยก็ยังมิได้เปลี่ยนไปจากเดิมเท่าใดนัก ค่านิยมที่ประชาชนจะต้องหาความคุ้มครองจากผู้มี
 อำนาจในทางการเมืองก็ยังคงมีอยู่ และความสัมพันธ์ระหว่าง "ลูกพี่" และ "ลูกน้อง" ก็ออก
 มาในลักษณะที่ทั้ง "ลูกพี่ - ลูกน้อง" ต่างก็มีภาระหน้าที่ในการตอบแทนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ
 "ลูกน้อง" จะปฏิบัติกรต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของลูกพี่ ขณะเดียวกัน "ลูกพี่" ก็จะมีปฏิบัติการ

⁶³"พระโอยการลักษณะตระลาการ" ในกฎหมายตราสามดวงฉบับคุรุสภา เล่ม 2
 หน้า 150.

⁶⁴ขจร สุขพานิช, เรื่องเดิม, หน้า 80.

ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ลูกน้อง⁶⁵ โดยที่โครงสร้างความสัมพันธ์แบบ ลูกพี่-ลูกน้อง
นี้จะปรากฏอยู่ในทุก ๆ ระดับความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคม ดังจะเห็นได้จากแผนผังข้างล่าง



จากแผนผังนี้ เปรียบ ก เป็นลูกพี่ใหญ่ ซึ่งมี ข. และ ค. เป็นลูกน้องอยู่ใต้ความ
คุ้มครอง ในขณะที่เดียวกัน ทั้ง ข. และ ค. ทางก็มีลูกน้องของตน คือ ง. จ. ฉ. และ ช.
ซ. ญ. อยู่ใต้ความคุ้มครองตามลำดับ และโครงสร้างความสัมพันธ์แบบ ลูกพี่ - ลูกน้อง นี้
จะมีลักษณะ 4 แบบ คือ

- ก. เป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ที่คงมีผู้นำเป็นหลักในทุก ๆ ระดับ
- ข. แต่ละระดับจะมีความสัมพันธ์กัน เช่น ข. และ ค. ซึ่งอยู่ใต้ความคุ้มครอง
ของ ก. นั้น จะมีความผูกพันซึ่งกันและกันอีกด้วย
- ค. ความผูกพันกันในแนวนอน (ข้อ ข.) นั้นมีแนวโน้มที่จะขยายออกไปอย่างกว้าง
ขวางมากขึ้นอีก ถ้าหาก "ลูกพี่" ของแต่ละระดับมีความเกี่ยวข้องกัน
- ง. ความผูกพันกันโดยตรงของ "ลูกพี่" แต่ละระดับนั้นมักจะเป็นความสัมพันธ์ใน
ลักษณะที่เผชิญหน้ากัน (face-to-face relationship) กล่าวคือ มีความใกล้ชิดสนิทสนม
กันเป็นส่วนทั่ว

สิ่งที่ทำให้คนในสังคมมีความผูกพันกันในลักษณะดังกล่าวนี้ สืบเนื่องมาจากหลักศีลธรรม
จรรยาในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง ความกตัญญู และความนับถือซึ่งกันและกัน ซึ่งความ
เกี่ยวพันระหว่าง "ลูกพี่ - ลูกน้อง" จะดำรงอยู่ไม่ได้เลย หากทั้งสองฝ่ายมิได้แสดงความกตัญญู
และความนับถือต่อกันและกัน

⁶⁵ James C. Scott, *op.cit.*, p. 59.

X จากผลของระบบสังคมดังกล่าวมาข้างต้นมีความเกี่ยวข้องกับการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง ในแง่ที่ว่า เมื่อโครงสร้างของสังคมวางอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่าง "ลูกพี่ - ลูกน้อง" จึงทำให้ความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมนั้นออกมาในลักษณะ เกี่ยวข้องกันฉันท์เครือญาติในวงกว้าง มาก ฉะนั้น เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งในโครงสร้างความสัมพันธ์ เช่นนี้มีอำนาจในทางการเมือง โอกาสที่จะถึงผู้คนที่เกี่ยวข้องอยู่กับตนเอง เข้าไปรวมเป็นฐานอำนาจก็มีมาก และถ้าหากบุคคล นั้นใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ผิด คนในแวดวงของตนเองซึ่งเป็นฐานอำนาจอยู่ก็จะ ช่วยกันปกปิด หรือเข้าร่วมก่อพฤติกรรมนั้นด้วย ยิ่งทำให้การทุจริตนั้นแผ่ขยายไปในวงกว้าง ใน อีกทางหนึ่งนั้น ถ้าหากฝ่ายลูกน้องกระทำผิด โอกาสที่ลูกพี่เป็นผู้ให้ความคุ้มครองอยู่จะช่วยกันปก ปิดก็มีมาก ฉะนั้น อาจจะสรุปได้ว่า จากระบบโครงสร้างของสังคมที่เป็นไปในลักษณะดังกล่าว มีผลทำให้พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นออกมาใน 2 ลักษณะ คือ⁶⁶

ก. การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่กระทำไปเพื่อเป็นการป้องกันตนเอง คือมีลักษณะ เป็น Defensive ซึ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงลักษณะนี้ก็เป็นเรื่อง "ระบบ" ที่ผู้ใหญ่สั่งการลงมา "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" ในแง่นี้มักจะถือกันว่าเป็นความหมายทางนิทัศน์ มากกว่าทางพฤตินัย เพราะพฤติกรรมนี้มีผู้ใหญ่ (ลูกพี่) หนุนหลังอยู่ ถ้าข้าราชการชั้นผู้น้อย (ลูกน้อง) ไม่กระทำ ตามก็อาจได้รับการกดดันแกลงตง ๆ นานา เหตุนี้ทำให้ "ลูกน้อง" ต้องกระทำตามโดยที่ตนเองก็ "ไม่มีเจตนาทุจริต" ก่อการกิจในหน้าที่

ข. การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่กระทำไปโดยมีลักษณะริบใด ถือเป็น Offensive การฉ้อราษฎร์บังหลวงประเภทนี้เป็นพฤติกรรมที่ข้าราชการแต่ละคนเป็นผู้ริเริ่มหรือกระทำไป โดยไม่มีผู้ใดมาบีบบังคับ เช่น การริบใด การรับสินบน การยักยอก เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว ระบบโครงสร้างของความสัมพันธ์ของแต่ละบุคคลในลักษณะ เช่นนี้ ยังมีผลทำให้เกิดพฤติกรรมอื่น ๆ ที่แฝงอยู่ในพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย เช่น ทำให้เกิดระบบการเล่นพรรคเล่นพวกในการ เลือกลงสมัครบุคคล เข้ามามีตำแหน่งทางการเมือง

⁶⁶ เกริกศักดิ์ กองศิลป์, "พุทธวิจยเพื่อวิเคราะห์ปัญหาคอรัปชั่น" สังคมศาสตร์ปริทัศน์, ฉบับ 9, ปีที่ 10 (กันยายน, 2525), หน้า 32.

หายที่สุดก็ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในวงการบริหาร

2.4.3 ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบการเมือง

ในระหว่างสมัยสุโขทัย และสมัยอยุธยาตอนต้น พระมหากษัตริย์และบรรดาขุนนางเป็นผู้ปกครองประเทศโดยตรงในแบบพ่อ กับลูก ซึ่งเราทราบหลักฐานจากหลักศิลาจารึก ซึ่งได้ระบุคำว่า อำมาตย์ และ มนตรี⁶⁷ เอาไว้ แสดงว่าจะต้องมีขุนนางอยู่ในราชสำนักพระมหากษัตริย์นับตั้งแต่ประมาณกลางพุทธศตวรรษที่ 19 แล้ว เมื่อถึงสมัยการปฏิรูประบบการปกครองในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ขุนนางซึ่งทำหน้าที่ปกครองอยู่ก็ค่อย ๆ วิวัฒนาการมาเป็นระบบขุนนาง เนื่องจากได้ขยายระบบการบริหารออกไป และลักษณะสถาบันพระมหากษัตริย์ก็เปลี่ยนไปอยู่ในฐานะ เป็นสมมุติเทพมากขึ้น เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากเขมร ภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางจะร่วมกันบริหารประเทศ บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารประเทศนั้น จะได้รับศักดินา ยศ ราชทินนาม และตำแหน่ง เพื่อแสดงความแตกต่างตามลำดับชั้นและอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ยังพระราชทานเครื่องราชอิสริยยศ สิทธิพิเศษ และผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางเหล่านั้น เช่น ได้รับยกเว้นจากการถูกเกณฑ์แรงงาน มีสิทธิส่งคนไปศาลแทนตนเองในกรณีเกิดคดีความ ได้รับพระราชทานเบี้ยหวัด มีสิทธิใช้แรงงานไพร่ในความรับผิดชอบของตน ให้สิทธิในการเก็บผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่การงานของตน ฯลฯ⁶⁸

การที่บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางได้รับสิทธิพิเศษ และผลประโยชน์เช่นนี้ จึงทำให้บรรดาคนเหล่านี้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่การงานของตน คัวยพวกเขารู้ดีว่าตนจะได้รับผลประโยชน์มากน้อยนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการชู้ตริคจากประชาชน เพราะลำพัง เบี้ยหวัดที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้นั้น เป็นเพียง เงินจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น ในบางครั้งยังพระราชทานในรูปสิ่งของ เช่น เสื้อผ้า อีกคัวย⁶⁹ ทั้งนี้เนื่องจากเงินเบี้ยหวัด

⁶⁷H.G. Quaritch Wales, op.cit., p. 33.

⁶⁸Ibid., pp. 33 - 43.

⁶⁹Ibid., p. 42.

มิใช่เงินเดือนตามที่คนปัจจุบัน แต่เป็นเพียงสิ่งที่พระมหากษัตริย์พระราชทานตอบแทนแก่คน
ที่เป็นฐานอำนาจของพระองค์ เพื่อแสดงการยอมรับความสำคัญของพระบรมวงศานุวงศ์และ
ขุนนางซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศมากกว่าเป็นการตอบแทนทางกาน เศรษฐกิจ

ในสมัยต่อ ๆ มานับจากสมัยพระบรมไตรโลกนาถมาจนถึง รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้า ฯ อาจกล่าวได้ว่า ชนชั้นผู้ปกครองประเทศยังคงได้รับสิทธิพิเศษและผลประโยชน์
ในลักษณะดังที่โลกกล่าวมา ซึ่งทั้งนี้รวมทั้งขุนนางในการปกครองส่วนหัว เมืองค่วย ซึ่งวิธีการ-
ปกครองหัวเมืองเรียกกันว่า ระบบกินเมือง โดยถือกันว่า ผู้เป็นเจ้าของเมืองต้องหึงธุระของตน
มาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็ต้อง
ตอบแทนคุณเจ้าเมืองค่วยการออกแรงช่วยทำการงานในบาง หรือแบ่งสิ่งซึ่งทำมาหาได้ เช่น
ข้าวปลาอาหาร เป็นต้น รัฐบาลไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนให้จึงอนุญาตให้เจ้าเมืองได้รับผลประโยชน์
จากค่าธรรมเนียมในกิจการต่าง ๆ ซึ่งคนรับผิดชอบอยู่ กรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองก็ได้รับ
ผลประโยชน์ทำนองเดียวกันเป็นเพียงแต่ลดลงตามศักดิ์ ต่อ ๆ มาเมื่อมีการใช้เงินตรามากขึ้น
ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองได้ก็ไม่ได้เพียงพอ จึงหาทางได้ผลประโยชน์ทางอื่น เช่น ทำไร่นา ค้าขาย
 เป็นต้น จึงใช้อำนาจที่ตนมีอยู่บังคับให้ราษฎรมาทำผลผลิตให้แก่ตน จึงทำให้เกิดประเพณีหา
กินโดยอาศัยตำแหน่งราชการขึ้นมา⁷⁰

ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า ผลของระบบการ เมืองในลักษณะดังกล่าว ซึ่งให้อำนาจชนชั้น
ปกครองหารายได้จากตำแหน่งหน้าที่การงานของตนได้นั้น ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้น
ในสังคมนับแต่บัดนั้นมา แม้ผู้ปกครองจะได้รับสิทธิพิเศษก็ตาม แต่ผู้ปกครองก็มักจะทำการทุจริต
ประชาชนเพื่อให้ได้ผลประโยชน์มากขึ้นอยู่เสมอโดยใช้กลวิธีต่าง ๆ การแสวงหาผลประโยชน์
ในทางราชการในลักษณะ เช่นนี้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมจนกลายเป็นค่านิยมของชนชั้นผู้ปกครองไป
ในแง่ที่ว่า ทำให้ข้าราชการของรัฐมองไม่เห็นความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ดีถือว่าเป็นของ "เอกชน"
หรือ "ทางราชการ" แต่กลับรู้สึกว่าเป็นงานที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นรายได้ต่าง ๆ ตกเป็นของส่วนตน
ทั้งสิ้น

⁷⁰ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลกพรรณมณี กรมหมื่นนครสวรรค์ศักดิพินิต ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราช
ทานเพลิงศพ หม่อมเจ้า สฤษดิ์โกศล สุโขทัย (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2498),

⁷¹ James C. Scott, *op.cit.*, p. 62.

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ลักษณะการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทยนั้นมีผลสืบเนื่องมาจากผลของระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมและระบบการเมืองของไทยที่เป็นมาตั้งแต่อดีต และแม้ว่าระบบต่าง ๆ ดังกล่าวมานั้นจะค่อยเล็กลงไปแล้วในระยะต่อมา แต่อิทธิพลของระบบต่าง ๆ ดังกล่าวยังคงฝังลึกอยู่ในความรู้สึก และวิถีชีวิตของคนไทยโดยส่วนใหญ่อยู่ ฉะนั้น จึงทำให้เป็นทางหนึ่งที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่ายขึ้น