

พลวัตคอร์รัปชันในระบบอุปถัมภ์

โดย

นาวาอากาศเอก สุขุม สุขเกษม
รองเสนาธิการโรงเรียนนายเรืออากาศ
โรงเรียนนายเรืออากาศนวมินทกษัตริยาธิราช กองทัพอากาศ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

คำนำ

ปัญหาการคอร์รัปชันได้กลายเป็นปัญหาสำคัญในระดับชาติและระดับสากล แม้ว่าจะมีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลรับผิดชอบและหามาตรการต่างๆ มาใช้ในการป้องกันและปราบปราม แต่ก็ไม่ได้ทำให้ปัญหาลดลง รวมทั้งมีการพัฒนารูปแบบ วิธีการให้มีความซับซ้อน มีความร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ ทำให้ยากในการตรวจสอบ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน

ผู้วิจัยมีความสนใจในปัญหาการคอร์รัปชัน เพราะเห็นว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคมด้านอื่นๆ และยังเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะพฤติกรรมของสังคมไทยเป็นสังคมเอื้ออาทร มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันจนเป็นระบบอุปถัมภ์ หากไม่มีความระมัดระวังก็จะเป็นปัจจัยส่งเสริมนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชันได้ และจะกลายเป็นค่านิยมที่ไม่ถูกต้องให้แก่เยาวชนไทยในอนาคต ดังนั้นผู้เขียนจึงได้ทำเอกสารวิจัยเรื่องนี้ขึ้น เพื่อหาแนวทางหรือมาตรการทางสังคมที่เหมาะสมในการลดปัญหาการคอร์รัปชันควบคู่กับมาตรการทางกฎหมาย

หวังว่าเอกสารวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสังคม และเป็นข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทยต่อไป

.....

(น.อ.สุกษม สุขเกษม)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญภาพ	จ
บทที่ ๑ บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์	๕
แนวความคิดและทฤษฎีการคอร์รัปชัน	๑๘
แนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม	๔๓
ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่นิยม	๕๕
แนวความคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย	๖๐
บทที่ ๓ วิธีดำเนินการวิจัย	
วิธีการวิจัย	๖๖
ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย	๖๖
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	๖๗
การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	๖๗

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ การวิเคราะห์กรณีศึกษาตัวอย่างที่ได้พิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว	
คดีธนาคารกรุงไทยปล่อยกู้	๖๙
คดีที่ดินรัชดา	๗๕
คดีแปลงสัมปทาน AIS	๘๑
บทที่ ๕ ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	
การศึกษาระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อการคอร์รัปชันในสังคมไทย	๘๗
การศึกษาสภาพปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย	๙๑
การหาแนวทางในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์	๙๕
บทที่ ๖ สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	
การศึกษาระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อการคอร์รัปชันในสังคมไทย	๙๙
การศึกษาสภาพปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย	๑๐๔
การหาแนวทางในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน	๑๐๘
ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์	
ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย	๑๑๐
ข้อเสนอแนะด้านการปฏิบัติ	๑๑๑
ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	๑๑๑
บรรณานุกรม	๑๑๒
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๑๕

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่

๒ - ๑ ลักษณะความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

หน้า

๑๔

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาการคอร์รัปชัน เป็นปัญหาที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลก กำลังประสบปัญหาอย่างหนักไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนา เพราะการคอร์รัปชันได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศที่สำคัญไม่มีท่าทีว่าจะเสื่อมสลายไป แต่กลับทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบการบริหารราชการสมัยใหม่ และมีการรณรงค์จากองค์กรของรัฐหรือองค์กรอิสระต่างๆ ที่ต่างเห็นพ้องกันว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริง (จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, ๒๕๕๖)

สำหรับในประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่า การคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญลำดับต้นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก โดยปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นมานานจนถูกฝังรากลึกและเกือบทุกกลุ่มอาชีพในสังคมไทย หรืออาจกล่าวได้ว่า การคอร์รัปชันได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทยไปแล้ว (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, ๒๕๔๙) จากการศึกษาพบว่า การคอร์รัปชันมิใช่ปรากฏการณ์สมัยใหม่ หากแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคโบราณเรื่อยมาจนกระทั่งยุคทุนนิยม ที่มีพฤติกรรมมุ่งเน้นการบริโภคเพื่อตอบสนองความต้องการของตัวเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่มั่นคงถาวรของชนชั้นปกครองที่สามารถผ่านยุคสมัยที่มีความแตกต่างทางด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ยุคทาส ยุคศักดินา ยุคเสรีนิยม จนถึงยุคทุนนิยม และความแตกต่างด้านการเมืองการปกครอง จากระบอบราชาธิปไตย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งระบอบประชาธิปไตย (สังคีต พิริยะรังสรรค์, ๒๕๔๙) ที่เป็นแบบนี้ได้นั้น เพราะสังคมไทยในอดีตมีวิถีชีวิตในลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน หากทำอะไรรคนในชุมชนคอยช่วยเหลือกัน จนเกิดความสำนึก เสมือนเป็นครอบครัวเดียวกัน และมีความเชื่อที่ว่า เมื่อถึงเวลาที่เรากำลังต้องการขอความช่วยเหลือกลับมักได้รับการตอบสนองกลับมาเช่นเดียวกัน

กอปรกับสังคมไทย เป็นสังคมพุทธศาสนาที่หลักคำสอนให้ความสำคัญกับการรู้บุญคุณ และตอบแทนให้แก่ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือคือมีความกตัญญูและกตเวทิตา ที่ถือเป็นคุณสมบัติหนึ่งของคนดี จึงทำให้สังคมไทยมีลักษณะความเอื้ออาทร ความสัมพันธ์แบบนี้มีความแนบแน่นและอยู่อย่างคงทนรวมถึงสามารถถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นได้จึงเกิดเป็น “ระบบอุปถัมภ์” เป็นระบบความสัมพันธ์ที่บุคคล ๒ ฝ่าย ที่มีสถานภาพทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน แต่อยู่ด้วยกันได้ เพราะมีลักษณะต่างตอบแทนซึ่งกัน และมีความเป็นมิตรระหว่างกันอยู่ ด้วยเหตุปัจจัยนี้เอง จึงทำให้ระบบอุปถัมภ์สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ในทุกหน่วยงาน ทุกองค์กร หรือเปรียบเสมือนเป็นรากฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในสังคมไทย อีกทั้งในหลาย ๆ กรณี พบว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นเสมือนเครื่องมือที่สำคัญอย่าง

หนึ่งที่ทำให้เกิดช่องโหว่ของการบังคับใช้กฎหมาย มีการใช้อำนาจบารมีในการชี้ผิดให้เป็นถูกอย่างไม่คำนึงถึงหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

เมื่อได้ทำการศึกษาสถานการณ์การคอร์รัปชันในประเทศไทย จากการจัดอันดับขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International – TI) ที่จัดอันดับดัชนีคอร์รัปชันจากในหลายประเทศทั่วโลก จำนวน ๑๗๖ ประเทศ โดยได้กำหนดคะแนนความโปร่งใสตั้งแต่ ๐ – ๑๐๐ คะแนน โดย ๐ คือประเทศที่มีดัชนีคอร์รัปชันสูงที่สุดในโลก และ ๑๐๐ คือประเทศที่มีความโปร่งใสมากที่สุดในโลก และสำหรับประเทศไทย ในปี ๒๕๕๙ ถูกจัดอันดับให้อยู่ลำดับที่ ๑๐๑ จากทั้งหมด ๑๗๖ ประเทศ ด้วยคะแนนความโปร่งใส ๓๕ คะแนน ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลกอยู่ที่ ๔๓ คะแนน และต่ำกว่าอันดับเดิมเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๘ ที่ถูกจัดอันดับให้อยู่ลำดับที่ ๗๖ ด้วยคะแนน ๓๘ คะแนน จากสถิติย้อนหลังพบว่า ประเทศไทยเคยได้คะแนนต่ำกว่าประเทศในแถบแอฟริกาอย่างสาธารณรัฐกาบอง หรือสาธารณรัฐไนเจอร์ ถือได้ว่าสถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยมีแนวโน้มอยู่ในระดับสูง รวมทั้งการคอร์รัปชันในปัจจุบันมีการพัฒนารูปแบบ วิธีการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงมากยิ่งขึ้นจนกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นวงกว้าง นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของนักธุรกิจชาวต่างชาติที่ต้องการเข้ามาลงทุนหรือทำธุรกรรมในประเทศไทย

ถึงแม้ในทุกรัฐบาลไทยต้องการแก้ปัญหานี้ด้วยการหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามอย่างเป็นรูปธรรม แต่ยังไม่ถือว่าประสบความสำเร็จในการปฏิบัติ เพราะมีแนวโน้มว่าการคอร์รัปชันเพิ่มสูงขึ้น และมีความสลับซับซ้อนจนยากต่อการตรวจสอบได้ นอกจากนี้มีผลการศึกษาวิจัยพบว่า คนไทยบางส่วนมองว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติและยอมรับได้ โดยมีแนวความคิดที่ว่า ผู้ที่มีอำนาจมักโกงกันทุกฝ่าย ดังนั้น หากใครโกงแล้วทำงานเก่ง ถือว่าพอรับได้ หากทำให้ประเทศมีการพัฒนา จึงนับว่าเป็นสัญญาณอันตรายและส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบสังคมไทยในอนาคต

เป็นเหตุผลให้รัฐบาลในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญและกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันถูกบรรจุให้เป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปประเทศไทยในทุกหัวข้อ ด้วยเหตุผลที่ว่า ปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สั่งสมมานานและเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีก เช่น การขาดความเชื่อมั่นในสายต่านักลงทุนชาวต่างชาติ หน่วยงานของรัฐและเอกชนขาดความน่าเชื่อถือ ทำให้สูญเสียงบประมาณประเทศเป็นจำนวนมาก และประเทศชาติขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้ต้องเร่งแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรม แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและเร่งสร้างระบบให้มีความเข้มแข็ง เพราะการมุ่งเน้นไปที่มาตรการทางกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่ต้องการศึกษาวิจัยเรื่องพลวัตคอร์รัปชันในระบบอุปถัมภ์ เพื่อให้ทราบถึงบริบทและสภาพการณ์ของระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย และผลจากการศึกษานี้ สามารถนำมากระตุ้นให้หน่วยงานต่างๆ นำผลการศึกษาที่ได้ไปปรับประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันในหน่วยงานหรือสามารถเป็นแนวทางในการดำเนินการต่างๆ

ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และตระหนักในการหามาตรการ หรือวิธีการป้องกันการคอร์รัปชันที่เป็นระดับสากล อีกทั้งสามารถนำแนวทางมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ต่อไปด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาบริบทและสภาพการณ์ของระบบอุปถัมภ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมของสังคมไทยที่เปลี่ยนไป
๒. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาของการคอร์รัปชันในสังคมไทย
๓. เพื่อวิเคราะห์กรณีศึกษาตัวอย่างของการคอร์รัปชันที่มีผลการพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว
๔. เพื่อหาแนวทางหรือมาตรการป้องกันการเกิดคอร์รัปชันที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงพลวัตคอร์รัปชันในระบบอุปถัมภ์ที่ผู้วิจัยต้องทำการศึกษาถึงบริบทและสภาพการณ์ของระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย รวมทั้งมีการวิเคราะห์กรณีศึกษาตัวอย่างที่ได้พิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุ รูปแบบ และ แนวโน้มของการคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรม ถึงสามารถหาแนวทางหรือมาตรการป้องกันการเกิดคอร์รัปชันที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ได้

๒. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาถึงบริบทและสภาพการณ์ของระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย มีวิธีดำเนินการวิจัยด้วยการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวกับแนวความคิดระบบอุปถัมภ์ แนวความคิดและทฤษฎีการคอร์รัปชัน แนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่นิยม และแนวความคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย การสัมภาษณ์แบบเชิงลึกกับประชากรที่เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในภาครัฐ และการวิเคราะห์กรณีศึกษาตัวอย่างที่มีผลการพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว โดยเครื่องมือที่นำมาใช้ในการรวบรวมข้อมูลได้จาก

แบบสัมภาษณ์ ผลข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร และผลข้อมูลจากการวิเคราะห์กรณีศึกษา ตัวอย่าง เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงบริบทและสถานการณ์ของระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย และหาแนวทางหรือมาตรการป้องกันการเกิดคอร์รัปชันที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งมีการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือด้วยวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ที่เป็นการใช้กระบวนการวิธีที่มีความหลากหลายในการตรวจสอบข้อมูลด้วยการใช้หลายวิธีและใช้แนวความคิดที่หลากหลายเพื่อตอบคำถามหรือเพื่ออธิบายเรื่องที่กำลังศึกษาจากหลายมุมมอง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงรูปแบบ วิธีการ สาเหตุ และแนวโน้มของการคอร์รัปชันในสังคมไทย
๒. ทำให้มีความเข้าใจในระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย
๓. ทำให้ทราบถึงแนวทาง หรือมาตรการในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์
๔. หน่วยงานต่างๆ สามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปปรับประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันในหน่วยงานหรือสามารถเป็นแนวทางในการดำเนินการต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เอกสารวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเรื่องพลวัตการคอร์รัปชันในระบบอุปถัมภ์ ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวความคิดระบบอุปถัมภ์ แนวความคิดและทฤษฎีการคอร์รัปชัน แนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่นิยม และแนวความคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์

๑. ความหมายของระบบอุปถัมภ์

Lande และ Scott (๑๙๗๖ อ้างถึงใน ณัฐวุฒิ จินากุล, ๒๕๓๘: ๗๓) กล่าวว่า ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ มีความสัมพันธ์กับทฤษฎีชนชั้นนำ และทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ยอมรับในโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำดังกล่าว โดยทฤษฎีอุปถัมภ์ตามแนวความคิดของ Lande และ Scott สามารถสรุปได้ดังนี้

๑.๑ ในระบบมีการปฏิสัมพันธ์ ระหว่างนายหรือผู้อุปถัมภ์ กับลูกน้องหรือผู้รับการอุปถัมภ์มากน้อยต่างกัน โดยปฏิสัมพันธ์มีมากเมื่อนายกับลูกน้องมีความสนิทชิดชอบมากที่สุด และค่อยน้อยลงเมื่อห่างออกไป จนถึงลูกน้องไม่มีความสนิทด้วย นั่นคือ นายให้ความสนิทสนมเป็นพิเศษกับลูกน้องที่สนิทชิดชอบมากที่สุดมากกว่าลูกน้องคนอื่น

๑.๒ ลักษณะความสัมพันธ์เป็นไปในแนวดิ่ง

๑.๓ ในระบบอุปถัมภ์เน้นความสำคัญที่ตัวบุคคลมากกว่าหลักการ

๑.๔ มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ในลักษณะต่างตอบแทน

๑.๕ เป็นระบบที่มีการทุจริตคอร์รัปชันแฝงตัวอยู่

๑.๖ ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างนายกับลูกน้องมีความเปราะบางขาดความจริงจัง และอาจเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งการเลือกผู้อุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์ ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ อำนาจ และความมั่งคั่ง

นอกจากนี้ นักวิชาการไทยจำนวนมาก ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ไว้อย่างหลากหลาย อาทิ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (๒๕๓๖: ๑๗๑-๑๗๒) ได้อธิบายว่า เป็นระบบความสัมพันธ์ของคน ๒ ฝ่าย ซึ่งไม่เท่าเทียมกันในหลายด้าน ต่างฝ่ายต่างมาแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการของกันและกัน แต่เป็นการแลกเปลี่ยนที่ไม่เหมือนกัน ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ดำรงอยู่ได้ไม่ใช่เพียงเพราะต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์เท่านั้น แต่ต้องมีอุดมการณ์ที่ช่วยจรโลงความสัมพันธ์แบบนี้ และ ศุภรัตน์

เลิศพานิชย์กุล (๒๕๓๘: ๑๐๑-๑๐๒) ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงลักษณะของความสัมพันธ์นี้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่มีโชงวาทิตและมิฐานะไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายที่เหนือกว่าอยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์ และฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่าเป็นผู้รับอุปถัมภ์ ซึ่งทั้ง ๒ ฝ่าย มีความผูกพันกันเป็นการส่วนตัว มีการแสวงหา และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ผู้อุปถัมภ์ให้ประโยชน์ในความคุ้มครอง ส่วนผู้รับอุปถัมภ์ ให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของความจงรักภักดี แรงงาน และของกำนัล

นอกจากนี้ เอกวิทย์ ฌ ฌกลาง (๒๕๒๐: ๔๐) ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงคุณค่าของคนในแต่ละระดับ ซึ่งต่างบารมีกันว่า คุณค่าของคนขึ้นอยู่กับระดับฐานันดรในสังคม และอำนาจวาสนาที่ “เบื่องบน” หรือ “หน่วยเหนือ” คือผู้ที่อยู่สูงกว่าบันดาลให้ และเห็นว่าที่มาของระบบอุปถัมภ์มาจากระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างคนที่อยู่ต่างระดับฐานันดร หรือระหว่าง “เจ้ากับข้า” “นายกับบ่าว” และ “หลวงกับราษฎร์” โดยนัยนี้วิถีชีวิตของคนธรรมดาสามัญ ซึ่งเรียกว่า “วัฒนธรรมราษฎร์” จึงอยู่ภายใต้บารมีของ “วัฒนธรรมหลวง” โดยปริยาย ของหลวง คนหลวง ทรัพย์หลวง งานหลวง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นของหลวง ราษฎร์ไม่สามารถละเมิดได้ แต่ในขณะที่เดียวกันผลผลิตจากไร่นา แรงงานฝีมือ หรือแม้แต่ชีวิตของราษฎร์และลูกเมียเป็นของหลวงด้วยระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวคิดมีความสำคัญมากกว่าความสัมพันธ์ในแนวราบ

๒. ความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

การปกครองของไทยในสมัยโบราณ รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชธานี โดยเฉพาะการปกครองของระบบศักดินาในสมัยกรุงศรีอยุธยา อคิน ธิพัฒน์ (๒๕๑๘ : ๓๘๑-๓๘๒) ได้อธิบายว่า ตั้งแต่สมัยอยุธยาและตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การควบคุมกำลังคนและที่ดินทำกินอยู่บนฐานความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยมีผู้อุปถัมภ์ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ เจ้านาย และขุนนาง ต้องให้การปกป้องคุ้มครองผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ อันได้แก่ ไพร่ และทาส ในทำนองเดียวกันผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์มีหน้าที่ส่งส่วยและทำงานให้แก่ผู้อุปถัมภ์ตน โดยหลักอุปถัมภ์นี้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งสูงสุดในสังคมไทย ทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินและกำลังพลทั้งหมดในราชอาณาจักร พระองค์ทรงแจกจ่ายผู้คนให้อยู่ใต้การปกครองของเจ้านายและขุนนางตามตำแหน่งที่ได้ตราไว้ในระบบศักดินา ฐานะของแต่ละบุคคลได้รับการจัดวางไว้เป็นระดับ โดยมีพื้นที่น่าน้อยใหญ่ และยศศักดิ์เป็นเกณฑ์ลดหลั่นกันตามฐานะของผู้อุปถัมภ์ และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ กล่าวคือ ขุนนางเป็นผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ ขุนนางทำงานให้พระมหากษัตริย์เป็นการตอบแทนที่ทรงให้ความคุ้มครอง ให้อยู่สถาพรศักดิ์และให้สิทธิต่างๆ โดยนัยเดียวกัน ไพร่และทาส อยู่ใต้อุปถัมภ์ของขุนนางผู้ให้ความคุ้มครองไพร่ภายใต้การปกครองของตน รวมความแล้ว ไพร่และทาส คือ คนส่วนใหญ่ระดับล่างสุดที่เป็นฐานกำลังสำคัญของแผ่นดิน ระบบตำแหน่งในสังคมไทยประกอบด้วย การแจกจ่ายกำลังพลตามกรอบแนวความคิดและโครงสร้างของสังคมประเพณี กล่าวได้ว่า ความมั่งคั่ง (ของเจ้านายและขุนนาง) มีส่วนเกี่ยวข้องกับจำนวนพลพลที่แต่ละบุคคลมีอยู่ในสังกัด เพราะรายได้ของชนชั้นปกครองนั้นมาจากผลผลิตของไพร่และทาสที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของตนเป็นผู้ผลิตได้นั่นเอง

ครั้งต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๒ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ มีชาวจีนอพยพหลั่งไหลเข้ามารับจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่สังคมไทยกำลังต้องการมากที่สุด เพราะกำลังพลที่มีอยู่ได้ถูกผูกขาด

อยู่ภายใต้สังคมชั้นสูงเสียหมด การทหารมกรรับจ้างที่เป็นคนจีนได้สะดวก ทำให้ฝ่ายบ้านเมืองสามารถลดการเกณฑ์แรงงานไพร่จากปีละ ๖ เดือน เหลือเพียง ๒ เดือน การลดการเกณฑ์แรงงานนับว่ามีผลสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างนายกับไพร่ อีกทั้งในสมัยรัชกาลที่ ๓ บ้านเมืองชอบที่เก็บภาษีอากรเป็นสิ่งของมากกว่าแรงงาน นโยบายนี้จึงมีผลกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างนายกับไพร่ยิ่งขึ้น และมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นสูงต่างระดับด้วย ข้าราชการผู้ยากจนมีความโน้มเอียงที่ขอเข้าเป็นผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการภายในชนชั้นสูง ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการนี้ได้แพร่กระจายไปมาก ไม่เพียงแต่ในชนชั้นขุนนางราชการเท่านั้น แต่ในหมู่พ่อค้าคหบดีและสามัญชนระดับล่าง ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการได้ทำให้ผู้อ่อนแอกว่าสามารถดำรงอยู่ได้หรือเติบโตขึ้นได้ โดยอาศัยอำนาจหรืออิทธิพลของผู้ให้อุปถัมภ์ค้ำจุน แม้เมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการเลิกทาส แต่ระบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการ ยังมีอยู่มาก และมีพัฒนาการสืบเนื่องมาโดยตลอด (อคิน รพีพัฒน์, ๒๕๑๘: ๒๗๘-๓๑๗) ปัจจัยที่มีอิทธิพลก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์คือ ค่านิยมของสังคมไทยในเรื่อง “การให้” เพื่อหวังได้รับ “ความช่วยเหลือ ความคุ้มครอง” เป็นการตอบแทน และ สังคมไทยจึงเป็นสังคมที่เน้นและยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, ๒๕๓๘: ๑๑๒)

๓. ลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมของระบบอุปถัมภ์

ลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมของระบบอุปถัมภ์สามารถสรุปได้ดังนี้

๓.๑ เป็นความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคนทั้ง ๒ ฝ่าย โดย Kemp (๑๙๖๙ อ้างถึงใน กุลลดา เกษบุญชู, ๒๕๒๔: ๑๑) อธิบายว่า ถ้า ๒ ฝ่าย เห็นว่าตนได้รับประโยชน์จากความสัมพันธ์นั้น แต่ถ้าเชื่อว่าผู้อุปถัมภ์เรียกร้องมากเกินไป ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์มีทางเลือกโดยการอพยพไปหาที่ทำกินใหม่ เพราะในอดีตไทยเรายังมีพื้นที่ว่างเปล่าพอที่ทำอย่างนั้นได้ ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์จึงมีอิทธิพลที่ยุติความสัมพันธ์นั้นเสีย ด้วยเหตุนี้จึงมีกลไกบางอย่างในระบบอุปถัมภ์ซึ่งสร้างดุลยภาพให้กับความพอใจของ ๒ ฝ่าย

๓.๒ เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะไม่ถาวร ในสังคมดั้งเดิมส่วนใหญ่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมักมีลักษณะถาวรจนกว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตายไป แต่ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์นั้นความสัมพันธ์สามารถเปลี่ยนแปลงหรือยุติลงได้เมื่อภาวะผูกพันหมดลง เช่น ทนายความช่วยคดีหรือนายทุนให้เงินกู้ แต่หากความสัมพันธ์มีความซับซ้อน และมีลักษณะที่คงที่ต่อเนื่อง ความสัมพันธ์อาจมีโอกาสยืนยาวมากขึ้นได้

๓.๓ เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะต่างตอบแทน แต่เป็นการแลกเปลี่ยนแบบไม่สมดุล (สนธิ สัมครการ, ๒๕๓๓: ๒๖) ซึ่งผู้อุปถัมภ์มักอยู่ในฐานะที่ให้วัตถุหรือบริการแก่ผู้อื่นได้อย่างสะดวกสบาย ผู้ที่รับวัตถุหรือบริการนั้นอาจเป็นครอบครัวชาวบ้านที่ยากจน โดยไม่สามารถตอบแทนคืนได้เต็มที่ ซึ่งเป็นการสร้างหนี้สินทางใจที่ผูกพันผู้นั้นเข้ากับผู้อุปถัมภ์ การที่ผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ควบคุมหรือผูกขาดทรัพยากรที่สำคัญ และจำเป็นต่อการดำรงชีพของผู้อื่น ทำให้ชาวบ้านธรรมดาทั่วไปที่ไม่มีทรัพยากรเหล่านี้จำใจหรือเต็มใจเข้าพึ่งพาผู้อุปถัมภ์ เพื่อขอใช้ทรัพยากรเหล่านั้น เป็นการเริ่มต้นกระบวนการแลกเปลี่ยนแบบไม่สมดุลขึ้น (ธีรยุทธ์ บุญมี, ๒๕๓๖: ๒๐๐)

๔. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์

Scott (๑๙๗๖ อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธ์, ๒๕๓๙ : ๔๗) ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับอุปถัมภ์และผู้อุปถัมภ์ ว่าเป็นความสัมพันธ์คู่ (ระหว่าง ๒ คน) ที่ความสัมพันธ์มีลักษณะเป็นกลไก โดยบุคคลหนึ่งมีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่า ได้ใช้อิทธิพลทรัพยากรของตนในการช่วยปกป้องคุ้มครอง หรือให้ผลประโยชน์ หรือทั้ง ๒ อย่าง แก่บุคคลที่มีสภาพต่ำกว่า ซึ่งต้องตอบแทนโดยให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ หรือการให้บริการ ส่วนตัวต่อผู้อุปถัมภ์ โดยมีเงื่อนไขอีก ๓ ประการ ของลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ คือ ความไม่เท่าเทียมกัน ความสัมพันธ์ส่วนตัว และความยืดหยุ่นไม่เฉพาะเจาะจง

๔.๑ ความไม่เท่าเทียมกัน หรือความไม่เสมอภาค Kemp (๑๙๖๙ อ้างถึงใน กุลลดา เกษบุญชู, ๒๕๒๔: ๑๑) มองว่า เป็นความสัมพันธ์แบบเผชิญหน้ากันระหว่างคน ๒ คน ที่อยู่ในฐานะที่ไม่เสมอภาคกัน และทั้ง ๒ ฝ่าย ได้รับประโยชน์ตอบแทนจากความสัมพันธ์นั้น ซึ่งความไม่สมดุลกันในการแลกเปลี่ยนระหว่างคู่สัมพันธ์ ๒ ฝ่าย สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในแง่ของทรัพย์สิน อำนาจ และสถานภาพ

๔.๒ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งขึ้นอยู่กับความสมัครใจของทั้ง ๒ ฝ่าย คือ ถ้า ๒ ฝ่ายเห็นว่า ตนได้รับประโยชน์จากความสัมพันธ์นั้น และลักษณะของความสัมพันธ์คู่ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวซึ่งหน้า ที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์แนบแน่นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะช่วยสร้างความไว้วางใจและรักใคร่ระหว่างคู่สัมพันธ์ทั้ง ๒ ยิ่งไปกว่านั้น ความคาดหวังต่อกันของคู่ความสัมพันธ์ได้รับการสนับสนุนจากค่านิยมของชุมชนและพิธีกรรม (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธ์, ๒๕๓๙: ๕๑)

๔.๓ ความสัมพันธ์แบบไม่เฉพาะเจาะจง เป็นความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของความสัมพันธ์แบบเฉพาะเจาะจงในบางเรื่อง โดยดำรงอยู่ได้ตราบใดที่ทั้ง ๒ ฝ่าย สามารถให้การตอบแทนซึ่งกันและกันได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธ์, ๒๕๓๙: ๕๒)

ในขณะที่ การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นแนวโน้มเชิงกลไกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ขึ้นกับความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ครอบคลุมหลายด้านของความสัมพันธ์เชิงมิติภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ที่ไม่ใช่ส่วนตัวและเป็นความสัมพันธ์แบบสัญญา ที่มีลักษณะของความสัมพันธ์แบบการค้าเข้ามาเกี่ยวข้องการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์แบบสังคมดั้งเดิมเริ่มสูญสลายไป กลายมาเป็นความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ภายใต้ผลประโยชน์ในรูปวัตถุที่ผู้รับอุปถัมภ์ได้รับ

นอกจากนี้ Roy (๑๙๗๑ อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธ์, ๒๕๓๙: ๒๕๓๓) ได้มีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ว่า ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจมีความเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างแยกไม่ออก พบว่า ระบบบริวาร สามารถช่วยอธิบายการจัดตำแหน่งทางสังคมและเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ง่ายในเชิงพฤติกรรม หมายถึง สถานะการแลกเปลี่ยนที่กำหนด

โดยตำแหน่งที่ต่างกัน และ การติดต่อสัมพันธ์กันทางสังคมที่ถูกกำหนด โดยความสัมพันธ์ที่เป็นการพึ่งพาการตอบสนองซึ่งกันและกัน ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ อาจไม่มีสภาพสมดุตลอดเวลา

ในขณะที่ Kemp (๑๙๖๙ อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์, ๒๕๓๙: ๒๔๖) ได้พูดถึงระบบเครือญาติว่า คนทั่วไปอาจใช้เป็นเครื่องมือเพื่อจุดประสงค์อื่น แต่เหตุผลหนึ่งที่ใช้กันนั้น เนื่องมาจากปัจจัยด้านศีลธรรม เพราะข้อเรียกร้องจากญาติเป็นสิ่งที่ปฏิเสธยาก ด้วยเหตุนี้จึงพบว่า ในสังคมไทยญาติสมมติเป็นแนวความคิดที่สำคัญเป็นอย่างมาก และมีลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ อย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ช่วยลดการแข่งขันหรือการเอาเปรียบเปรียบเทียบ นอกจากนั้น Kemp ยังสรุปว่า การอธิบายความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันไปบ้างแต่ช่วยให้มีการกำหนดขอบเขตของความสัมพันธ์ทางสังคมชัดเจนขึ้น ในการจัดองค์การที่เป็นทางการมักขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ที่เป็นสากลหรือระเบียบราชการ แต่ในทางปฏิบัติ กลับถูกรอบงำโดยความสัมพันธ์และข้อผูกมัดส่วนตัว จึงทำให้ระบบอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่แทรกอยู่ในสถาบันที่เป็นทางการ ดังนั้น การศึกษาระบบอุปถัมภ์ถือได้ว่าเป็นประโยชน์และไม่สามารถมองข้ามได้

๕. ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ เป็นการยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของตัวบุคคล มีลักษณะเน้นการพึ่งพาผู้อื่นและการยึดมั่นตัวบุคคล ที่คงมีอิทธิพลต่อการปกครองเรื่อยมา ดังเห็นได้ว่า ในระบบราชการไทยมีลักษณะเจ้าขุนมูลนายค่อนข้างมาก ข้าราชการจำนวนไม่น้อยมีความรู้สึกว่าเป็นนายของประชาชน เหมือนดังเช่นมูลนายเป็นนายของพวกไพร่ ทั้งที่ตามแนวความคิดของระบบบริหารราชการสมัยใหม่ ข้าราชการไม่ได้เป็นนายของประชาชน หากแต่เป็นผู้นำบริการของรัฐไปสู่ประชาชน ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ โดยข้าราชการได้รับเงินเดือนเป็นผลตอบแทนในการปฏิบัติงาน ซึ่งเงินเดือนเหล่านี้ได้มาจากภาษีอากรของประชาชน ข้าราชการจึงมีฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยกลับกลายเป็นว่า ข้าราชการรู้สึกว่าเป็นนายของประชาชน และทางฝ่ายประชาชนเองยอมรับว่ามีความรู้สึกต่อข้าราชการเหมือนดังเป็นมูลนายของตน มีความกลัวเกรง นอบน้อม และเคารพเชื่อฟังระบบราชการ ข้าราชการจึงมีอิทธิพลในการควบคุมความคิดและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนเหมือนระบบไพร่ที่เคยควบคุมชีวิตและความคิดอ่านของพวกไพร่ในสังคมสมัยดั้งเดิม ส่วนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กับข้าราชการชั้นผู้น้อยภายในระบบราชการมักได้รับอิทธิพลตามลักษณะความสัมพันธ์ของระบบไพร่อยู่ไม่น้อย ระบบราชการไทยยังยึดมั่นในความผูกพันกันเป็นเชิงส่วนตัวตามลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ มากกว่ามีความสัมพันธ์กันเป็นทางการตามกฎระเบียบที่ได้วางไว้ และมีแนวโน้มว่าสามารถปฏิบัติราชการตามคำสั่งของหัวหน้าได้โดยไม่มีการโต้แย้ง และไม่มีความคิดริเริ่มเหมือนเช่นมูลนายระดับล่างปฏิบัติต่อมูลนายระดับสูงในสังคมสมัยดั้งเดิม (ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล, ๒๕๓๘: ๑๐๕)

นอกจากลักษณะเจ้าขุนมูลนายที่ปรากฏอยู่ในระบบราชการแล้ว การอุปถัมภ์คำชู้ การเน้นการพึ่งพาผู้อื่น การยึดมั่นในตัวบุคคล ยังคงมีอิทธิพลอยู่มากในสังคมไทย เห็นได้จาก

การที่พรรคการเมืองเสื่อมหรือเจริญรุ่งเรืองขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรคเป็นสำคัญ บุคคลใดแม้ว่ามีความสามารถมากเพียงใด หากไม่ได้รับการอุปถัมภ์ค้ำชูจากผู้ใหญ่ที่มีอำนาจแล้วอาจมีโอกาสน้อยมากที่เจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานอย่างเต็มที่ ความสามารถในการฝากเนื้อฝากตัวกับผู้ที่มีอำนาจจึงเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ต่อการเลื่อนตำแหน่งการงานและการเลื่อนฐานะในสังคม

อีกทั้ง ขนชั้นนำทางการเมืองและขนชั้นนำทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์กันในรูปของการแลกเปลี่ยนประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ขนชั้นนำทางการเมืองให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่กิจการทางด้านธุรกิจของขนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกัน ขนชั้นนำทางเศรษฐกิจให้ผลตอบแทนแก่ขนชั้นนำทางการเมืองในรูปของเงินตรา ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้จึงยังคงมีอยู่ท่ามกลางความเจริญก้าวหน้าของสังคมสมัยใหม่ เพียงแต่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ที่มีอยู่นั้น ได้เปลี่ยนค่านิยมในเรื่องของ “การให้” เพื่อ “แลกเปลี่ยน” เป็นหลัก ส่วนค่านิยมเรื่อง “กตัญญูกตเวทิตี” ดูเหมือนว่าลดน้อยลงไปกว่าในสังคมสมัยดั้งเดิมมาก (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, ๒๕๓๘: ๑๐๘)

โดย สนิท สัมครการ (๒๕๓๓: ๓๒) ได้แบ่งระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยเป็น ๔ รูปแบบ

๑. ระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติ นับว่าเป็นระบบที่เก่าแก่มากระบบหนึ่งในสังคมไทย ตามวัฒนธรรมความสัมพันธ์ระหว่างญาติอาวุโส (พี่ พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย) กับญาติผู้น้อง (น้อง ลูก หลาน เหลน) ที่เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน และน่าจะเป็นระบบที่คงทนถาวรที่สุดด้วย

๒. ระบบอุปถัมภ์ในหมู่มิตรสหาย ความเป็นเพื่อนในสังคมไทยปรากฏออกมาได้หลายรูปแบบ เช่น เพื่อนเล่น เพื่อนร่วมรุ่น เพื่อนร่วมชั้น เพื่อนสถานศึกษา เป็นต้น จึงทำให้ความคาดหวังระหว่างเพื่อนในสังคมไทยมีความลึกซึ้งและมากกว่าในสังคมอื่น รวมทั้งความเป็นเพื่อนแท้มีกวดกันด้วยพฤติกรรมช่วยเหลือเกื้อกูลกัน หรือการที่เพื่อนซึ่งมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าให้ความช่วยเหลือแก่เพื่อนผู้ด้อยฐานะอย่างสม่ำเสมอ ความสัมพันธ์ฉันทน์ที่เพื่อนจึงแน่นแฟ้นมากขึ้น จนถึงกลายเป็นญาติสนิทกันได้ โดยเพื่อนผู้ที่มีความอุปถัมภ์ทางด้านวัตถุมักตอบแทนด้วยความจงรักภักดี และการรู้จักบุญคุณต่อเพื่อนผู้ให้ความอุปถัมภ์ด้วยวิธีการตามสติปัญญาและความสามารถที่ตนมีอยู่ อีกทั้งการตอบแทนบุญคุณในบางครั้งแสดงออกด้วยการนำสิ่งเล็กน้อยมาให้ในโอกาสอันสมควร

๓. ระบบอุปถัมภ์ในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนมักถูกมองในแง่ลบอยู่ตลอดเวลาว่า ระบบอุปถัมภ์ทำให้ระบบบริหารขาดประสิทธิภาพ ซึ่งมีส่วนจริงอยู่บ้าง การใช้ระบบอุปถัมภ์มากเกินไปอาจทำให้เกิดความระส่ำระสาย เกิดการเสียขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานที่อยู่นอกวงอุปถัมภ์ได้เช่นกัน

๔. ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ เป็นระบบอุปถัมภ์ที่มีลักษณะคงทนน้อยกว่าแบบอื่นที่กล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติต่างตอบแทน ความสูงศักดิ์ของผู้อุปถัมภ์ และความจงรักภักดีของผู้รับอุปถัมภ์ สำหรับสังคมไทย ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพหรือข้ามอาชีพนี้อาจจำแนกได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มข้าราชการ พ่อค้า กับกลุ่มนักการเมือง ชาวไร่ ชาวนา การอุปถัมภ์

ระหว่างข้าราชการและพ่อค้าเป็นไปในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางด้านวัตถุประสงค์ระหว่างกันมากกว่า คือฝ่ายราชการอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งเป็นฝ่ายทดแทนบุญคุณหรือตอบแทนด้วยการให้เงินทองหรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (๒๕๓๖: ๙๔) ได้เสนอแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โดยให้การคาดการณ์หรือแนวโน้มในอนาคตไว้ ดังนี้

๑. การผลิตในภาคเกษตรกรรมเป็นการผลิตที่ใช้ระบบทุนมากขึ้น และมีการปรับตัวเข้าสู่ระบบใหม่ ทำให้ชาวนารายเล็กรักมีปัญหา จึงต้องกลายมาเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร หรือออกจากภาคเกษตรไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมต่อไป

๒. การอพยพเข้าสู่เมืองมีมากขึ้นโดยลำดับ

๓. ผลในทางการเมือง คือ ระบบการเมืองใช้ระบบพรรคการเมืองมีสมาชิกพรรคการเมืองเป็นตัวแทน และมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์มากขึ้น การเมืองในลักษณะเช่นนี้ไม่มีพลังเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการปฏิรูปของระบบได้

โดยความผันแปรของระบบอุปถัมภ์ เกิดมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นแบบสมัยใหม่ ทำให้ชาวนาชนบทต้องพึ่งพาผู้คนหลากหลายมากขึ้น ดังนั้นในชนบทจึงมีการอุปถัมภ์รูปแบบใหม่ เกิดขึ้นมากมาย ผลจากการเปลี่ยนแปลงทำให้กลุ่มอุปถัมภ์ผันแปรไป คือ การที่ต้องพึ่งพาผู้อุปถัมภ์หลายคน และความสัมพันธ์ทั้ง ๒ ฝ่าย อาจไม่ลึกซึ้งถาวรเหมือนสมัยดั้งเดิม เพราะความสัมพันธ์ที่ผูกพันด้วยวัตถุ อำนาจ หรืออิทธิพล มีผลมากกว่าทางจิตใจ (ธีรยุทธ บุญมี, ๒๕๓๖: ๑๘๔-๑๘๕) ซึ่งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย มีดังนี้

๑. ความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นส่วนใหญ่ถูกคุกคามอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจากกระบวนการพัฒนา

๒. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะหลายด้าน เช่น การเกิดทรัพยากรใหม่ทำให้ผู้นำท้องถิ่นสร้างระบบอุปถัมภ์ของตนขึ้นมา ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์สมัยใหม่มีลักษณะเฉพาะด้านมากขึ้น ทั้งผู้อุปถัมภ์แต่ละคนมีอิทธิพลเฉพาะด้าน ซึ่งอาจมีอิทธิพลทางการเมือง หรือการฝากคนเข้าทำงาน อิทธิพลในระบบราชการ ฯลฯ

๓. ระบบอุปถัมภ์แบบใหม่ เป็นลักษณะการตักตวงการใช้ผลประโยชน์จากความสัมพันธ์ในช่วงสั้นมากขึ้น และมีความสัมพันธ์ทางจิตใจน้อยลง

๔. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้น ทำให้มีการขยายตัวของเมืองและของประชาชน บุคคลสามารถประกอบอาชีพได้โดยอิสระ มีการพัฒนาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ระบบอุปถัมภ์ในสังคมสมัยใหม่ยังมีอยู่ จึงเป็นลักษณะที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น หากสังคมมีการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ระบบอุปถัมภ์ที่มีนาลดลงไปด้วย

กล่าวโดยสรุป ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่มีความเป็นมาและมีพลวัตอย่างยาวนานในสังคมไทย โดยเป็นระบบความสัมพันธ์ของคน ๒ ฝ่าย ที่มีความไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายที่อยู่เหนือกว่าคือ มีทรัพยากรมากกว่า ศักดิ์สูงกว่า หรือมีอำนาจมากกว่า อยู่ในฐานะอุปถัมภ์ และฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่าคือ ผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่า หรือมีอำนาจต่อยกว่าเป็นผู้ใ้ได้อุปถัมภ์ ที่ต่างฝ่ายต่างมีการแสวงหา

แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันในลักษณะต่างตอบแทน ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคน ๒ ฝ่าย แต่ในระยะหลังเห็นได้ว่า มีการพัฒนาของระบบอุปถัมภ์ โดยเป็นการอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้พบว่า ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์มิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์เท่านั้น แต่เป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

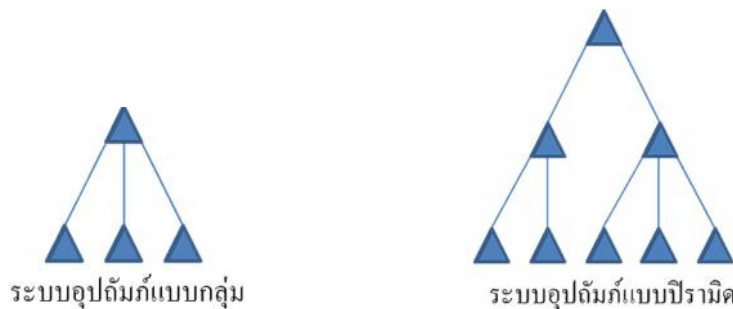
๖. กรอบแนวความคิดของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

ในสังคมไทย ระบบอุปถัมภ์ เป็นการพึ่งพาอาศัยระหว่างบุคคลที่มีสถานะต่างกัน โดยมีมาตั้งแต่สมัยอยุธยา ที่เกิดจากการจัดระเบียบการปกครองศักดินา และยังคงดำรงอยู่จนกระทั่งปัจจุบัน แต่มีการปรับให้สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยในแต่ละช่วงเวลาของประวัติศาสตร์ ดังนั้น นักวิชาการได้มีการวิเคราะห์เรื่องระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โดย หม่อมราชวงศ์คึกคัก รพีพัฒน์ ได้วิเคราะห์ว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการกำหนดสถานภาพของบุคคลในแนวตั้งที่ลดหลั่นจากบนลงล่าง ด้วยการจัดแบ่งชั้นตามยศ ตำแหน่ง ราชทินนาม และศักดินา จึงเป็นระบบอุปถัมภ์แบบทางการ โดยพระเจ้าแผ่นดินทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด การยอมรับความแตกต่างลำดับชั้นในสังคมไทยเกิดจากการปลูกฝังถึงที่สูงและที่ต่ำ ความเป็นผู้ใหญ่และความเป็นผู้น้อย เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างมูลนายกับไพร่ หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กับข้าราชการชั้นผู้น้อย ที่มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ระหว่างบุคคล ซึ่งมีความแตกต่างตามฐานะและศักดินา ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางเป็นไปในทำนองเดียวกัน แต่เมื่อสภาพสังคมไทยเปลี่ยนไป ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยได้เปลี่ยนตามไปเช่นกัน เห็นได้จาก พันธะระหว่างมูลนายกับไพร่เริ่มหมดบทบาทลงเป็นผลให้ ระบบอุปถัมภ์แบบทางการได้เปลี่ยนมาเป็นระบบอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ มีการพึ่งพาผู้มีอำนาจเหนือโดยตรง ทำให้กระทบการบริหารราชการแผ่นดิน และอาจเป็นอันตรายต่อความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางที่เกี่ยวกับการควบคุมกำลังคน ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดฯ ให้มีการปฏิรูปการปกครองเพื่อคงไว้ซึ่งเสถียรภาพของการปกครองประเทศ ทั้งนี้ James c. Scott ให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยว่า เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว อันทำให้เกิดโครงสร้างระบบอุปถัมภ์แบบความสัมพันธ์คู่ หรือเครือข่ายส่วนตัว ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ๒ คน คือ ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ ที่เป็นกลไกความสัมพันธ์ซึ่งบุคคลหนึ่งมีสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ (ผู้อุปถัมภ์) ที่ใช้อิทธิพลและทรัพยากรของตนในการช่วยปกป้องคุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์แก่ผู้มีสถานภาพด้อยกว่า (ผู้รับอุปถัมภ์) จำต้องตอบแทนด้วยการสนับสนุน บริการ หรือผลประโยชน์แก่ผู้อุปถัมภ์

จากนิยามข้างต้น ชีรยุทธ บุญมี ได้สรุปลักษณะความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยว่า ประกอบด้วย การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุล ความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว และความสัมพันธ์ที่กว้างรอบด้าน การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุลเกิดจากการกระจายตัวของทรัพยากรในสังคมและการควบคุมที่ไม่เท่าเทียมกัน ผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ควบคุมและเป็นผู้ผูกขาดทรัพยากรอันสำคัญต่อการดำรงชีวิต มีผลทำให้ผู้ที่เข้าไม่ถึงทรัพยากร ต้องพึ่งพาเพื่อแบ่งปันทรัพยากรเหล่านั้นในฐานะผู้รับอุปถัมภ์ ภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าว ทั้ง ๒ ฝ่าย ต้องอาศัยซึ่งกันและกัน ผู้อุปถัมภ์ต้องพึ่งพาบริวารเป็นจำนวนมากในการดำรงสถานะทางสังคม อันนำมาซึ่งผลประโยชน์ด้านอื่น ขณะเดียวกัน

ผู้รับอุปถัมภ์จำเป็นต้องพึ่งพาผู้อุปถัมภ์หลายประการ ข้อแตกต่างอันเป็นความไม่เท่าเทียมกันของระบบอุปถัมภ์คือ ผู้ถูกอุปถัมภ์มีผู้อุปถัมภ์เพียงคนเดียวให้พึ่ง ส่วนผู้อุปถัมภ์กลับกระจายการพึ่งพาไปยังบริวารเป็นจำนวนมาก อำนาจการตัดสินใจที่ดำรงความสัมพันธ์จึงไม่สมดุลกัน ผู้อุปการะหรือมูลนายอาจตัดขาดบริวารคนใดก็ได้ แต่ผู้รับอุปถัมภ์มีโอกาสน้อยที่หลุดพ้นจากนายของตน ยกเว้นกรณีที่มีการแย่งชิงบริวารระหว่างกัน อาจมีการเปลี่ยนตัวผู้อุปถัมภ์ใหม่ได้ (ธีรยุทธ บุญมี, ๒๕๓๓ : ๒๐๐-๒๐๑) การพึ่งพาและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ไม่สมดุลระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์อาจเป็นลักษณะการอุปถัมภ์แบบกลุ่ม หรือการอุปถัมภ์แบบปิรามิด ความแตกต่างระหว่างระบบอุปถัมภ์ทั้ง ๒ แบบนี้ คือผู้รับอุปถัมภ์แบบกลุ่มมีเพียงระดับเดียว เป็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ ส่วนการอุปถัมภ์แบบปิรามิด เป็นการขยายจำนวนผู้รับอุปถัมภ์ต่อไปอีกหนึ่งระดับหรือหลายระดับตามความแตกต่างของการพึ่งพาระหว่างกัน แต่สิ่งที่เหมือนกันของการอุปถัมภ์แบบกลุ่มและการอุปถัมภ์แบบปิรามิด คือการมีศูนย์กลางอยู่ที่บุคคลซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์เพียงคนเดียว และมีสายสัมพันธ์ในแนวตั้งจากบนลงล่าง ตามภาพที่ ๒-๑ ดังนี้

แผนภาพที่ ๒-๑ ลักษณะความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย



ที่มา : ธีรยุทธ บุญมี, ๒๕๓๓. หน้า ๒๐๐

ตามรูปข้างต้น James c. Scott ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า แม้สายสัมพันธ์แนวตั้งเป็นลักษณะสำคัญของระบบอุปถัมภ์ แต่ในแนวราบระหว่างผู้อุปถัมภ์ ๒ คน ที่มีฐานะและผลประโยชน์ร่วมกันอาจเป็นพันธมิตรกัน ทำให้เกิดการแตกกลุ่ม ดังนั้น เครือข่ายของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ไม่อาจรวมที่ผู้ใดผู้หนึ่ง แต่เชื่อมโยงข้องกันหมดในอาณาเขตเดียวกัน

ความสัมพันธ์แบบกลุ่มและความสัมพันธ์แบบปิรามิด ที่มีผู้รับอุปถัมภ์จำนวนหลายคนนั้น Lucien M. Hanks เรียกว่ากลุ่มบริวาร ซึ่งได้แก่กลุ่มคนที่ห้อมล้อมบุคคลหนึ่งร่วมกัน โดยมีความสัมพันธ์ระบบปัจเจกบุคคล มากกว่าเป็นแบบกลุ่ม อันเป็นการพึ่งพาอาศัยเพื่อความอยู่รอดและผลประโยชน์ของตน ที่สอดคล้องกับ Van Roy ใช้คำว่าระบบบริวาร โดยมีแนวความคิดว่าผู้รับอุปถัมภ์อยู่ในระบบบริวารเนื่องจากมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ทางการเมือง และสังคมจากความใกล้ชิดกับผู้มีสถานภาพสูงกว่า ส่วนผู้อุปถัมภ์ได้รับประโยชน์จากการได้รับบริการ รวมถึงการสนับสนุนฐานะทางการเมืองและสังคม

เนื่องจากระบบอุปถัมภ์มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นเครือญาติ จึงมีนักวิชาการได้กล่าวถึงตามแนวความคิดของ Jeremy Kemp ว่า ความเข้าใจต่อสังคมไทยในแนวความคิดระบบอุปถัมภ์ต้องจัดประเภทความสัมพันธ์ให้ปลายข้างหนึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ต่างฝ่ายต่างหวังผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ส่วนอีกข้างหนึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบเครือญาติที่มีความสัมพันธ์ยาวนาน การแลกเปลี่ยนจึงไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ในช่วงเวลาจำกัด หรืออาจไม่คิดถึงผลตอบแทนเลย เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างมารดากับบุตร เนื่องจากมีข้อกำหนดทางศีลธรรมเป็นตัวกำกับ

จากแนวความคิดของนักวิชาการข้างต้น อาจนำมาเป็นกรอบในการศึกษาได้ว่า ระบบอุปถัมภ์มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยา เป็นความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างมูลนายกับไพร่ตามระบบศักดินา ซึ่งทั้ง ๒ ฝ่าย ต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เช่นเดียวกับความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการหรือความสัมพันธ์ส่วนตัว ความสัมพันธ์คู่ และความเป็นเครือขายส่วนตัวที่ขยายตัวมากขึ้นในสังคมไทย รวมทั้งการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในแต่ละยุคสมัย ลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่สำคัญคือ ระบบอุปถัมภ์แบบกลุ่มและแบบปิรามิด แต่ยังมีความเชื่อมโยงกันในแนวราบระหว่างผู้รับอุปถัมภ์ นอกจากนี้ผู้รับอุปถัมภ์ที่มีจำนวนมากอาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มบริวารซึ่งต่างพึ่งพาอาศัยผู้อุปถัมภ์คนเดียวกัน ที่สำคัญคือระบบอุปถัมภ์ยังครอบคลุมถึงระบบเครือญาติซึ่งแทนความสัมพันธ์อีกประการหนึ่งของสังคมไทย

นอกจากนี้ ระบบอุปถัมภ์ ยังมีความเกี่ยวข้องกับแนวความคิดเรื่องทุนทางสังคมที่ อมรา พงศาพิชญ์ (๒๕๔๓ : ๒๖) ให้ความหมายว่า ทุนทางสังคม คือ ความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งในแนวราบและแนวตั้งระหว่างบุคคล สถาบัน และ/หรือองค์กร ทั้งในรูปปัจเจก กลุ่ม และเครือขาย

รวมทั้งค่านิยมบรรทัดฐานที่สังคมยึดถือ ซึ่งมีผลต่อวิถีการผลิตในระดับครอบครัว ชุมชน และประชาคม โดยเชื่อมโยงไว้กับระบบอุปถัมภ์ที่มีค่านิยมในการตอบแทนบุญคุณ อันเป็นการแลกเปลี่ยนแบบไม่เท่าเทียมกัน มีเครือขายการตอบแทนและการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวความคิดของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ ที่เสนอว่า ทุนทางสังคมของไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดและอุดมการณ์ของระบบสวัสดิการ อยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญคือ ต่างตอบแทนและการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้การตอบแทนนับเป็นลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบอุปถัมภ์

๗. วิวัฒนาการของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

สำหรับในสังคมไทยระบบอุปถัมภ์มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ที่พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครอง ระบบอุปถัมภ์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม คือ พระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์แห่งธรรม การให้ยศตำแหน่งหน้าที่แก่ขุนนางจึงควบคู่ไปกับคุณธรรมและมีระบบอุปถัมภ์เป็นกลไกหนึ่งที่ใช้เพื่อคานกับอำนาจของผู้มีอำนาจเหนือกว่าที่กดขี่ขูดรีดไพร่ผู้อยู่ในอำนาจ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ แต่ได้มีการเปลี่ยนรูปแบบไป เห็นได้ว่าปัจจุบันระบบอุปถัมภ์ได้แพร่หลายเป็นอย่างมาก ทั้งในระบบราชการที่มีการใช้เส้นสายในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน จึงทำให้เกิดการเอื้อผลประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง นักมานุษยวิทยาได้วิเคราะห์ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยว่า เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้รับอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ใน

ทำนองนี้เป็นความสัมพันธ์ที่ดีและยั่งยืนระหว่างผู้ที่มีความเมตตา กรุณา ปราณี และผู้อยู่ในความอุปถัมภ์ที่ตอบแทนด้วยความกตัญญูและความจงรักภักดี สำหรับความสัมพันธ์ในระบบราชการเป็นเรื่องที่ผู้น้อยต้องเอาใจผู้ใหญ่ เพราะหวังการเลื่อนยศเลื่อนตำแหน่ง การได้เงินเดือนที่สูงขึ้น ส่วนเจ้านายหวังการสนับสนุนช่วยเหลือการงานพิเศษและบริการอื่น ที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันหรือวิธีการหารายได้แบบอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจมีจุดเริ่มต้นมาจากในสมัยโบราณที่คนจีนได้อพยพมาทำการพึ่งพาความคุ้มครองของขุนนาง ต่อมาในสมัยปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ทำให้นักธุรกิจต้องพึ่งพาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในการให้ความช่วยเหลือต่างๆ จากระบบราชการหรือภาครัฐ เช่น การได้รับสัมปทาน แต่เมื่อระบบทางเศรษฐกิจมีการขยายตัวมากขึ้นจนกลายมาเป็นระบบตลาดที่มีการแลกเปลี่ยน นักธุรกิจจึงมีอำนาจทางการเงินสูงขึ้น ความมั่งคั่งเริ่มกลายเป็นที่มาของอำนาจ และระบบอุปถัมภ์เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากในอดีตที่พ่อค่านักธุรกิจซึ่งเคยเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ได้กลายมาเป็นผู้อุปถัมภ์ชนชั้นนำในวงราชการ เพราะระบบอำนาจเงินเป็นอำนาจสูงสุดในการแลกเปลี่ยนแบบตลาดมากกว่าระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ไม่ได้มีพื้นฐานอยู่ที่คุณธรรม และความเอื้ออาทรของผู้อุปถัมภ์ แต่เป็นความโลภ ความต้องการรำรวย และการหวังผลประโยชน์โดยตรง เช่น ต้องการความสะดวก ต้องการอำนาจผูกขาด เป็นต้น ส่วนผู้รับอุปถัมภ์ ไม่ได้มีความภักดีหรือความกตัญญูตอบแทนให้ แต่อยู่ในภาวะจำยอมด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น ความจำเป็นด้านการเงิน ความกลัว เป็นต้น เป็นเหตุผลให้ระบบอุปถัมภ์ในปัจจุบันมีความสัมพันธ์เชิงธุรกิจมาเคลือบแฝงด้วย ที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถอธิบายได้ถึงความแตกต่างระหว่างระบบอุปถัมภ์แบบทางการ กับระบบอุปถัมภ์ไม่เป็นทางการที่มีความสัมพันธ์เชิงธุรกิจมาเคลือบแฝงหรือเรียกว่าระบบตลาด และเมื่อกลับมามองปรากฏการณ์สังคมในปัจจุบันทำให้มีความเข้าใจมากขึ้น เพราะสังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ เห็นได้จากการที่อำนาจได้ถูกเปลี่ยนมือจากนายทุนนักธุรกิจที่เคยเป็นผู้อุปถัมภ์ขุนนางผู้ใหญ่และอยู่เบื้องหลังนักการเมือง กลับมาสู่ผู้มีอำนาจสูงสุดในยุคประชาธิปไตย ซึ่งจากความสัมพันธ์แนวตั้งในอดีตที่ผู้ใหญ่มีอำนาจเหนือผู้น้อยเป็นผู้ให้คุณให้โทษกับผู้น้อยทั้งในระบบราชการและในกลุ่มธุรกิจ อีกทั้งสังคมการเมืองในปัจจุบันเป็นระบบอุปถัมภ์แบบรัฐศาสตร์คือ ผู้ให้การอุปถัมภ์ไม่ได้ให้เฉพาะตำแหน่งหน้าที่แก่ผู้ที่มีหวังให้กระทำการตอบแทนเท่านั้น ผู้อุปถัมภ์ใช้อำนาจอันเนื่องมาจากตำแหน่งหน้าที่ที่มีอยู่ของตน เช่น การอนุมัติงบประมาณเพื่อกิจกรรมหรือโครงการที่ได้ผลประโยชน์ตรงกับกลุ่มคนบางกลุ่มตามที่ประสงค์ ทำให้วิธีการที่ใช้กินเลยไปถึงว่าเป็นการแลกเปลี่ยนกันที่ชัดเจนและไม่ใช้การแลกเปลี่ยนในสิ่งที่ปกติ จึงเป็นระบบอุปถัมภ์แต่เปลือกหรือระบบนายทุนที่แฝงมาในคราบของระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบอุปถัมภ์ในปัจจุบันได้เบี่ยงเบนไปจากสังคมดั้งเดิมหมายถึง บุคคลมีการใช้อำนาจและอิทธิพลทุกประการทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้อง เพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นมีความภักดีต่อตนเอง เพื่อรักษาและสร้างสถานะแห่งความเป็นผู้นำที่มีอำนาจผูกขาด ประกอบกับความคิดเห็นที่ว่า หากระบบอุปถัมภ์ประกอบด้วย แนวทางที่สร้างสรรค์ และมีคุณธรรม ที่นำมาสู่การพัฒนาของบ้านเมืองได้ เพราะการที่พวกพ้องเดียวกันมาทำงานด้วยกัน ย่อมง่ายต่อการประสานงานและสั่งการ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคุณธรรมของแต่ละตัวบุคคลด้วย คนที่อุปถัมภ์ผู้อื่นต้องมีคุณธรรมและเห็นผลประโยชน์แห่งชาติเป็นที่ตั้ง

ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากไปกว่าประโยชน์ส่วนรวม หากเป็นได้แบบนี้ ระบบอุปถัมภ์ไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติทั้งด้าน การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่สิ่งที่สำคัญ คุณธรรมไม่สามารถสร้างขึ้นในตัวบุคคลได้ง่าย จึงหวังว่านักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจควรมีคุณธรรมเพิ่มขึ้นเพื่อประเทศไทยได้พัฒนา โดยทั้งนี้ในความเป็นจริงแม้ระบบอุปถัมภ์ไม่สามารถกำจัดให้หมดได้ แต่ควรช่วยกันขจัดระบบนี้ให้หมดไป โดยทุกคนควรต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรมที่เริ่มต้นจากตนเองและขยายไปสู่คนรอบข้าง สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงส่วนที่เป็นระบบอุปถัมภ์ภายใต้การบริหารราชการแบบใหม่ มีการเน้นหลักการการบริหารที่ปลอดจากความสัมพันธ์ส่วนตัว เน้นหลักคุณธรรมคือ ความรู้ความสามารถ ดังนั้น ระบบราชการในปัจจุบันจึงมีระบบอุปถัมภ์ซ่อนอยู่ข้างในพอมายังส่วนที่มีการพัฒนาการเมืองคือ การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีการเน้นถึงหลักคุณธรรมและปัจเจกภาพมากยิ่งขึ้น แต่สภาวะแห่งระบบอุปถัมภ์ยังคงไว้ซึ่งอิทธิพลอย่างเข้มข้นที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบอุปถัมภ์ได้ในระยะเวลาอันสั้น

แนวความคิดและทฤษฎีการคอร์รัปชัน

๑. ความหมายของการคอร์รัปชัน

การให้ความหมายหรือคำนิยามถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ดังนั้นนักวิชาการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ จึงมีการให้ความหมายหรือคำนิยามของคอร์รัปชัน (Corruption) ในแง่มุมและบริบทที่หลากหลายเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาความหมาย ดังนี้

คอร์รัปชันมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Corruptio เป็นคำที่รู้จักกันดีทั่วไป แต่ความหมายของคำนี้มีความหลากหลายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การใช้ หลักการหรือมุมมองซึ่ง Magavilla (๒๐๑๒) กล่าวว่า ในมุมมองของพฤติกรรมหรือการกระทำนั้น คอร์รัปชันอาจจัดเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง ในบางกรณีคอร์รัปชันอาจถูกมองในความหมายที่แคบและต่างจากการโกง ยกยอก ริตไถ การขู่ โดยมองว่าคอร์รัปชันเป็นการกระทำของคน ๒ ฝ่าย ที่หาผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การติดสินบน

คอร์รัปชันในความหมายขององค์การสหประชาชาติ นั้น ไม่ใช่แค่พฤติกรรม แต่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม การเมืองหรือทางเศรษฐศาสตร์ ที่เป็นปัญหาสำคัญและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก (UNODC, ๒๐๐๙) และองค์กรระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส Transparency International (TI) ให้คำนิยามคอร์รัปชันว่า เป็นการใช้อำนาจที่ได้รับความไว้วางใจในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน

(<http://www.transparency.org/cpi๒๐๑๑>)

สภาประชาคมยุโรปได้ให้คำจำกัดความคอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจสาธารณะที่มีขอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือการให้สินบน และความประพฤติทั้งหลายของบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในภาครัฐหรือเอกชน มีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนหน้าที่ของตน โดยไม่สมควรกับตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าพนักงานแห่งรัฐ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเอกชน ตัวแทนหรือฐานะความสัมพันธ์อื่น โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์โดยมิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

คอร์รัปชัน เป็นการกระทำที่มีการใช้อำนาจ หรือ การให้สินบน ที่อาจผิดหรือไม่ผิดกฎหมายได้แต่มีเจตนาให้ได้รับประโยชน์อันไม่สมควรได้และคอร์รัปชันนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน โดยการคอร์รัปชันในภาคเอกชนอาจหมายถึง การที่ผู้บริหารใช้อำนาจหรือตำแหน่งที่ได้มาจากผู้ถือหุ้น ในการดำเนินงานของบริษัทเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน (ฐานันท์ วรรณโกวิทย์, ๒๕๕๔)

Gunnar Myrdal (๑๙๖๘) ได้กล่าวเสริมว่า คอร์รัปชัน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง หมายถึงการกระทำทุกอย่างที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในกิจสาธารณะรวมทั้งการกินสินบนด้วย

Edward van Roy (๑๙๗๐) ให้ความหมายคำว่าคอร์รัปชัน เป็นการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไร ความชอบพอ หรืออภิสิทธิ์ หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่งออกมาในรูปการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือละเมิดมาตรฐาน ความประพฤติทางศีลธรรมจรรยา ที่ยอมรับ

สำหรับประเทศไทยคำว่าคอร์รัปชัน เป็นคำที่ใช้ในวงการราชการ รัฐวิสาหกิจ ส่วนของเอกชนใช้คำว่าทุจริต ซึ่งหมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่ง บทบาท หน้าที่ โดยมิชอบ ที่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติจากหน่วยงาน บริษัท หรือองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ (สุชาติ นนทวงศ์, ๒๕๔๓)

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (๒๕๔๙) ได้เรียบเรียงความหมายของคอร์รัปชัน ตามแนวความคิดของ David Rosenbloom and Deborah Goldman ว่า การคอร์รัปชัน เป็นการทรยศต่อความไว้วางใจสาธารณะ เพราะว่าเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว การคอร์รัปชันในภาครัฐมีอยู่ทั่วโลก และเป็นตัวจำกัดความสามารถของระบบบริหารในหลายประเทศ การคอร์รัปชันแบบวิธีติดสินบนและใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว เป็นรูปแบบที่ทำกันทั่วไปและรู้กันว่าเป็นรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการทำงาน

ความหมายคอร์รัปชันที่เน้นระบบราชการ เช่น McMullen (๑๙๗๐) กล่าวว่า ถ้าเจ้าหน้าที่คนใดรับเงินในการปฏิบัติหน้าที่ ลักษณะการกระทำเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน เพราะคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมซึ่งเบี่ยงเบนออกจากหน้าที่ที่ปฏิบัติโดยปกติ เพราะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัว (เช่น ครอบครัว ความเป็นเพื่อน) และเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการให้สินบน การเกื้อหนุนญาติมิตร การโกงเงินหรือทรัพย์สินที่จัดไว้เป็นพิเศษ

ความหมายคอร์รัปชันที่เน้นกลไกทางตลาด เช่น Nathaniel Left (๑๙๗๐) ซึ่งได้ให้ความหมายว่า คอร์รัปชันเป็นสถาบันนอกเหนือกฎหมาย ซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้ปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งอิทธิพลในระบบการบริหาร การกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชันมีความสำคัญอยู่ที่ว่ากลุ่มเหล่านั้นสามารถเข้าร่วมในการตัดสินใจนโยบายการบริหารได้มากกว่ากลุ่มอื่น

ความหมายคอร์รัปชันที่เน้นเรื่องสาธารณประโยชน์ เช่น Carl Friedrich ได้ให้ความหมายว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงปรากฏอยู่ในทุกแห่งหน เป็นการใช้อำนาจในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยได้รับสินจ้างรางวัลหรือเงินทองตอบแทน ซึ่งการกระทำนั้นเป็นการทำลายประโยชน์

ของสาธารณะที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดความรับผิดชอบต่อกฎข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติ และเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบบสาธารณประโยชน์โดยทั่วไป อีกทั้งการฝ่าฝืนนั้นทำเพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบ

จากการศึกษาความหมายคอร์รัปชัน สามารถแบ่งการคอร์รัปชันได้ ๓ ระยะเวลาคือ

ระยะแรก เป็นการคอร์รัปชันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวก จากนั้นธุรกิจและประชาชนโดยตรง เช่น การรับสินบน เพื่ออำนวยความสะดวกในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและการส่งส่วย เพื่อให้ได้รับการปกป้องคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพื่อให้เกิดความสะดวกราบรื่นในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจที่อาจมีความคาบเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น

ระยะที่สอง เป็นการคอร์รัปชันที่ได้ถูกพัฒนาให้มีการดำเนินการที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจ ในการใช้กฎหมายหรือช่องว่างของกฎหมาย ในการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการของรัฐหรือเป็นการร่วมมือกันคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลดังกล่าว เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิผูกขาดสัมปทานของรัฐในการนำไปใช้แสวงหาผลประโยชน์ หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อไป

ระยะที่สาม เป็นการคอร์รัปชันที่กลุ่มบุคคลต่างๆ ของการคอร์รัปชันในระยะที่สอง พยายามที่ทำให้วิธีการคอร์รัปชันมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันมีผลทำให้การคอร์รัปชันนั้นถูกตรวจสอบได้ยากขึ้น เพราะแนวความคิดและวิธีการปฏิบัติที่สำคัญของการคอร์รัปชันคือ มีการนำเอากลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญคือ กลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทหน้าที่ในทางวิชาการในหน่วยงานราชการของรัฐ หรือนักวิชาการที่มีความรู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทำการคอร์รัปชัน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย โดยกลุ่มบุคคลกลุ่มใหม่นี้ ทำหน้าที่สำคัญในการ “สร้างเงื่อนไขต่างๆ” ที่ทำให้กลุ่มบุคคลกลุ่มเดิม (นักการเมือง, ข้าราชการ และนักธุรกิจ) “มีความชอบธรรม” ในการที่นำเอาเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านั้น ไปใช้เพื่อเป็นข้ออ้างในการสร้างเครื่องมือและขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินงาน อันได้แก่ นโยบายสาธารณะและกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับในสังคม ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อการคอร์รัปชันหรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากการอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบาย หรือบังคับใช้กฎหมายที่ได้ถูกสร้างขึ้นมาก่อนหน้านั้นต่อไป ภายหลังจากที่เครื่องมือ และขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ได้ถูกออกมาใช้ดำเนินการหรือใช้บังคับ ซึ่งการคอร์รัปชันในลักษณะนี้ ปัจจุบันนิยมเรียกกันว่าเป็น “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” (Policy Corruption) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น “กระบวนการสร้างความชอบธรรม” ที่เป็นสาเหตุสำคัญให้การคอร์รัปชันที่เกิดในภายหลัง มีกระบวนการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน และมีรูปแบบการดำเนินการที่มีความหลากหลายอย่างมาก ทั้งนี้เพราะ กระบวนการคอร์รัปชันถูกนำมาผูกติดกับ “เงื่อนไขที่สร้างความชอบธรรม” ให้กับนโยบายและกฎหมายนั้นจนสามารถเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปใช้ เป็นเครื่องมือในการดำเนินการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลต่างๆ ได้ และทำให้บางครั้งการคอร์รัปชันในลักษณะเช่นนี้ แทบไม่สามารถตรวจสอบได้เลย เพราะไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า การดำเนินงานดังกล่าว มีเจตนาหรือพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือแสดงข้อสังเกตให้เห็นว่า

ได้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น ถึงแม้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวอาจมีพฤติกรรมอันชวนให้น่าสงสัยว่ามีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นก็ตาม หรือหากว่าการคอร์รัปชันดังกล่าวได้ถูกตรวจพบ ผลที่เกิดขึ้นคือ กระบวนการตรวจสอบนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษนั้น แทบไม่สามารถสืบสาวไปถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวการใหญ่หรือเป็นผู้สร้างนโยบาย หรือกฎหมายที่ก่อให้เกิดช่องทางหรือโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้เลย ส่วนใหญ่แล้วกระบวนการตรวจสอบเอาผิดมักสิ้นสุดอยู่ที่การดำเนินการกับกลุ่มบุคคลในระดับกลาง และระดับล่างจำนวนหนึ่งเท่านั้น

จากความหมายหรือคำนิยามข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า คอร์รัปชันมีความหมายหรือคำนิยามที่ยอมรับกันในปัจจุบัน ดังนี้

๑. เป็นการกระทำผิดอย่างหนึ่ง
๒. เป็นการกระทำทุจริตประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือหน้าที่ อาจกระทำโดยผู้มีอำนาจหรือหน้าที่ (เช่นผู้รับสินบน) หรือผู้ที่ต้องการให้ใช้อำนาจหรือหน้าที่นั้น (เช่นผู้ให้สินบน) หรือเกิดขึ้นโดยลำพังฝ่ายเดียวก็ได้ เช่นการยกยอกทรัพย์สินสาธารณะที่อยู่ในอำนาจดูแล
๓. เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม ที่แสดงถึงความเสื่อมโทรมทางศีลธรรม และเป็นปัญหาสังคม
๔. มีได้ทั้งในองค์กรภาครัฐ คือเป็นคอร์รัปชันต่อสาธารณะ และเอกชน ที่เป็นการคอร์รัปชันต่อองค์กร สมาชิกหรือลูกค้าขององค์กร
๕. เป็นการกระทำที่อาจผิดหรือถูกกฎหมายก็ได้ แต่ผิดทางศีลธรรม คุณธรรมหรือจริยธรรม (ซึ่งในความหมายที่เห็นต่างในข้อนี้ มักใช้เป็นข้ออ้างว่า การกระทำนั้นไม่ใช่คอร์รัปชันเพราะไม่ผิดกฎหมาย)
๖. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับอาจเป็นทรัพย์สิน ตำแหน่งหน้าที่ ความรักดี การอุปถัมภ์ ความพอใจหรืออื่น ๆ ได้ (ซึ่งในความหมายที่แคบกว่าหรือที่เข้าใจของคนทั่วไปคือ คอร์รัปชันคือการได้ผลประโยชน์ที่เป็นทรัพย์สินเท่านั้น)
๗. มักเป็นพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ที่ซับซ้อน ซ่อนเร้น ปิดบัง และบิดเบือนที่ตรวจสอบ หรือพิสูจน์ได้ยาก

นอกจากนี้ Heidenheimer ๑๙๙๘ : ๗ อ้างถึงใน สังคิต พิริยะรังสรรค์ (๒๕๔๙ : ๔๕) เห็นว่า ความหมายของคอร์รัปชันทั้งหมด สามารถจำแนกได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๑. ความหมายคอร์รัปชันที่ใช้นิยามของหน่วยงานราชการสมัยใหม่เป็นศูนย์กลาง นักวิชาการกลุ่มนี้ เช่น เดวิด เอช. เบย์ จี ไมร์ดัล และ เจ.เอส.นิลส์ ให้ความหมายว่า “คอร์รัปชันเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเกี่ยวข้องกับการให้สินบน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินทองเสมอไป” และ Nye ๑๙๖๗ อ้างถึงใน สังคิต พิริยะรังสรรค์ (๒๕๔๙ : ๔๐) ให้ความหมายของคอร์รัปชันว่า เป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากหน้าที่ตามปกติของราชการ เนื่องมาจากความสนใจส่วนตัวในเรื่องของครอบครัว สมัครพรรคพวกที่ใกล้ชิด การได้ผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือสถานภาพ หรือ การละเมิดกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยการใช้อิทธิพลเพื่อ

ผลประโยชน์ส่วนตัว การติดสินบน การให้สิ่งตอบแทนเพื่อเบี่ยงเบนการตัดสินใจของบุคคลที่อยู่ในสถานะปกครอง การเล่นเกมเล่นพวก การอุปถัมภ์ค้ำจุนด้วยเหตุผลของความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากกว่า การคำนึงความถูกต้อง การจัดสรรทรัพยากรของทางราชการโดยมิชอบ และการจัดสรรทรัพยากรของทางราชการอย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

๒. ความหมายคอร์รัปชันที่ใช้นิยามของตลาดเป็นศูนย์กลาง หรือใช้ความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยน ที่เห็นว่า “ข้าราชการที่ฉ้อฉลเห็นหน่วยราชการของตนเหมือนเป็นแหล่งทำธุรกิจที่เขาสามารถแสวงหารายได้มากที่สุด หน่วยงานราชการจึงกลายเป็นสถานที่ที่มุ่งหากำไรใส่ตัวให้ได้สูงสุด” อีกทั้ง Nethaniel Leff อ้างถึงใน สังคิต พิริยะรังสรรค์ (๒๕๔๙ : ๑๘) ให้ความหมายคอร์รัปชันว่า คอร์รัปชันเป็นสถาบันที่อยู่เหนือกฎหมาย ที่กระทำโดยปัจเจกบุคคลหรือคณะบุคคลที่ใช้อิทธิพลอยู่เหนือระบบราชการ การดำรงอยู่ของคอร์รัปชันเป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะบุคคลเหล่านี้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับที่มากกว่าบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓. ความหมายคอร์รัปชันที่ใช้นิยามของผลประโยชน์สาธารณะเป็นศูนย์กลาง เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการหนึ่งกิจการใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นงานเฉพาะกิจหรืองานประจำ ถูกจูงใจให้กระทำการไปในทางที่เข้าข้างบุคคลผู้จัดหาสิ่งตอบแทนที่อยู่ในรูปเงินทองหรืออื่น ๆ อย่างผิดกฎหมาย ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ จึงเป็นการทำลายผลประโยชน์ของสาธารณะที่มองผลสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติที่นำไปสู่ความเสียหายของผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ของประชาชน เช่น เอ็ดเวิร์ด ฟาน รอย และมูดี เป็นต้น คอร์รัปชันของนักทฤษฎีกลุ่มนี้ เน้นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากบทบาทหน้าที่ด้านสาธารณะตามปกติของบรรดาข้าราชการและนักการเมืองอันเนื่องมาจากความต้องการส่วนตัวทางด้านการเงินหรือสถานภาพหรือโดยการละเมิดกฎหมาย โดยการใช้อิทธิพลเพื่อตัวเอง นอกจากนี้ ความหมายของคอร์รัปชันตามนิยามแบบนี้ครอบคลุมถึงพฤติกรรมที่มีการให้สินบน การเล่นเกมเล่นพวก และการใช้อำนาจในทางที่ผิด (Moodie, ๑๙๙๗) เช่นเดียวกับที่ Van Roy อภิปรายว่า “คอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ ความพึงพอใจหรือชื่อเสียงหรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้นในลักษณะที่ฝ่าฝืนกฎหมาย” ซึ่งมีความแตกต่างจาก แองเจลา กอร์ทา และ ซูซี ฟอเรล ได้ให้ความหมายคอร์รัปชันออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

๑. ความหมายคอร์รัปชันที่ใช้นิยามตามตัวบทกฎหมาย อธิบายว่า พฤติกรรมการคอร์รัปชันเกิดขึ้นเมื่อมีการละเมิดพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นบรรทัดฐานหรือกฎหมายที่กำหนดมาจากระบบการเมือง

๒. ความหมายคอร์รัปชันที่ใช้ผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง เกิดขึ้นเมื่อสินค้าสาธารณะถูกฉกฉวยไป หรือความเชื่อในเรื่องความซื่อสัตย์ของสังคมถูกทำลายไปโดยบุคคลสาธารณะ ว่าการกระทำเช่นนั้นผิดกฎหมายหรือไม่

๓. ความหมายคอร์รัปชันที่ใช้ความเห็นของประชาชนเป็นที่ตั้ง เป็นการนิยามโดยสังคม แม้ว่าจะไม่ได้รับการยอมรับจากกฎหมายที่มีอยู่ก็ตาม

ในทางกฎหมายถือว่า คอร์รัปชัน หมายถึงการทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งได้แก่ การกระทำที่แสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การคอร์รัปชันรู้จักกันในภาษาไทยนับตั้งแต่สมัยอยุธยาว่า

การฉ้อราษฎร์บังหลวง

การฉ้อราษฎร์ หมายถึง การกระทำของข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งมักเป็น “ข้าราชการชั้นผู้น้อย” ซึ่งฉกฉวยเอาผลประโยชน์อันไม่สมควรจากประชาชนเพื่อตนเอง โดยอาจใช้วิธีการโกง เบียดบัง ช่มชู้ ริดไถ เช่น ระบบจ่ายใต้โต๊ะเพื่อให้งานเดิน เป็นต้น การฉ้อราษฎร์กระทบประชาชนโดยตรง

การบังหลวง หมายถึง การกระทำของข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งมักเป็น “ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่” ซึ่งฉกฉวยเอาทรัพย์สินสมบัติของประเทศชาติมาเป็นของตน โดยการใช้อำนาจตำแหน่งและด้วยวิธีการที่แยบยล เช่น เบียดบังงบประมาณแผ่นดินจากการประมูลงานโครงการใหญ่ โดยที่ประชาชนหรือผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่สามารถรู้ได้ การบังหลวงเป็นการคอร์รัปชันที่ประชาชนไม่ได้รู้สึกถึงความเดือดร้อนมากนัก ทั้งที่ในความเป็นจริงคนกลุ่มนี้ได้เงินอันมิชอบไปเป็นจำนวนมหาศาล นอกจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว ยังมีพฤติกรรมอีกบางอย่างที่เข้าข่ายการคอร์รัปชัน อาทิ การกินสินบาทคาดสินบน การให้สินน้ำใจในบางกรณี เป็นต้น

ราชบัณฑิตยสถาน (๒๕๔๒ : ๔๑๒) ตามพจนานุกรมได้ให้ความหมายว่า คอร์รัปชัน หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดเบียนเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ และได้ให้ความหมายคำว่า ฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึง การริดนาทาเร้น และการเบียดบังทรัพย์สินของหลวงมาเป็นของตน การที่เจ้าหน้าที่กระทำการเรียกรับ หรือยอมรับสินบน หรือใช้ตำแหน่งทำการทุจริต หรือเข้าไปมีส่วนได้เสีย เพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยการละเมิดหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ เพื่อก่อให้เกิดเป็นรายได้ของตน รวมถึงการที่เจ้าพนักงานช่วยเหลือญาติพี่น้องพวกพ้องของตนให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่ราชการ แม้ไม่ได้รับสินบนแต่เจ้าพนักงานผู้นั้นได้รับความสบายใจจึงจัดว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง

จากความหมายของ “คอร์รัปชัน” พบว่า ในสังคมตะวันตก การให้สินจ้างรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการถือว่ามีผลเสียต่ออันมาก กล่าวคือ ถึงแม้ว่าไม่ผิดหน้าที่แต่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการคอร์รัปชัน ส่วนในสังคมตะวันออก เช่น อินเดีย จีน รวมถึงไทยกลับมองว่าการให้สินจ้างรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นธรรมเนียมที่ขาดเสียมิได้ ถือเป็นการแสดงน้ำใจไมตรีจิตอย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้นการที่ถือว่าการกระทำใดเป็นการทุจริตของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สามารถพิจารณาจากองค์ประกอบดังต่อไปนี้

๑. ผู้กระทำได้รับประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเงินตราหรือไม่ ทั้งนี้รวมถึงการรับสินบนด้วย

๒. ผู้กระทำการไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่กระทำการ

๓. การได้รับประโยชน์เป็นผลเสียหายแก่ส่วนได้เสียของสาธารณะหรือประชาชนเป็นส่วนใหญ่

๔. ผู้กระทำการมีตำแหน่งฐานะในหน้าที่ราชการและได้กระทำการภายใต้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

๕. การกระทำของบุคคลนั้นเป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทำให้ระบบราชการต้องเสียหาย เมื่อทราบถึงความหมายและการกระทำของการคอร์รัปชันแล้ว จะต้องศึกษาถึงการกระทำที่เป็นลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย การที่พิจารณาว่าพฤติกรรมหรือการกระทำใดเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่นั้น ควรต้องพิจารณาถึงสิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้แก่

๕.๑ เจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำหรือเข้าไปมีส่วนร่วม หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเขาเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ

๕.๒ การกระทำหรือการตัดสินใจนั้นอาจคาดคะเนได้ว่ามีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเกี่ยวข้อง

๕.๓ ผลของการตัดสินใจที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นส่วนสาระสำคัญที่ทำให้เกิดผลเสียต่อสาธารณชนหรือผลประโยชน์ส่วนรวม

๒. ประเภทของการคอร์รัปชัน

ปัญหาการคอร์รัปชัน เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีต เช่น ได้ค้นพบจารึกที่มณฑลซานซี ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเขียนไว้ว่า มีการติดสินบนเพื่อหนีข้อหาครอบครองที่ดินและมีการกระทำต่อทาสอย่างไม่ถูกต้อง และในประวัติศาสตร์หรือพงศาวดารจีนทุกยุคทุกสมัย มีการระบุจำแนกขุนนาง ๒ ประเภทอย่างชัดเจน คือ ขุนนางที่ซื้อตรงเรียกว่า ตงฉิน และขุนนางที่คดโกงเรียกว่า กังฉิม ซึ่งมีบทบาทในการปกครอง กดขี่ กบฏ และสงครามของจีนมาตลอด (เล่าชวนหัว, ๒๕๓๖) หรือในสมัยกรีกและโรมัน ได้มีบันทึกว่า คอร์รัปชันระบาดไปทั่ว ได้แก่ การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่เก็บภาษีซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญอย่างหนึ่งของการล่มสลายของอาณาจักรโรมัน ในปี ค.ศ.๔๗๖ (Bowles, ๑๙๙๙)

รศ.ดร.สังคีต พิริยะรังสรรค์ ได้ระบุความเป็นมาของการคอร์รัปชันว่า ปรากฏขึ้นในประวัติศาสตร์ที่มีมายาวนานของมนุษยชาติ แต่เริ่มมีการศึกษาอย่างเป็นวิชาการเมื่อช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ เห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมา มีการจำแนกประเภทคอร์รัปชันได้เพียงไม่กี่รูปแบบ เช่น การโกงหรือการติดสินบน แต่ปัจจุบันพัฒนาการของการคอร์รัปชันมีหลายรูปแบบและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งนักวิชาการ หน่วยงานหรือสถาบันต่างๆ ได้เสนอแนวความคิดการจำแนกประเภทการคอร์รัปชันออกเป็นรูปแบบต่างๆ ดังนี้

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, ๑๙๘๘) ได้อธิบายว่าประเภทคอร์รัปชันมีตั้งแต่การรับเงินหรือได้รับสิ่งตอบแทน ซึ่งเป็นเสมือนรางวัลจากข้อตกลงการละเมิดระเบียบราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวที่ครอบคลุมถึงเงินส่วนแบ่งที่ได้มาจากโครงการพัฒนาหรือจากบริษัทข้ามชาติ การจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่ออกกฎหมายการเบี่ยงเบนทรัพยากรของรัฐให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การเพิกเฉยต่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายหรือเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม การเล่นพรรคเล่นพวก การบังหลวง การกำหนดราคา การจัดซื้อจัดจ้างให้สูงกว่าความเป็นจริง

การสร้างโครงการลอก ๆ การสร้างตัวเลขค่าใช้จ่ายที่เป็นเท็จและการทุจริตในการเก็บภาษีและการประเมินภาษี เป็นต้น

ส่วน Heidenheimer ได้แบ่งประเภทการคอร์รัปชันออกเป็น ๓ รูปแบบ คือ

๑. คอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการสมัยใหม่ เป็นแนวความคิดที่มองว่าการคอร์รัปชันเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเกี่ยวข้องกับการให้สินบน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินทองเสมอไป

๒. คอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ แนวความคิดนี้มองว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องของข้าราชการที่ฉ้อฉลเห็นหน่วยราชการของตน เหมือนเป็นแหล่งทำธุรกิจที่เขาแสวงหารายได้ให้มากที่สุด หน่วยราชการจึงกลายเป็นสถานที่มุ่งหากำไรใส่ตัวสูงสุด รายได้ของข้าราชการเหล่านั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของตลาด และความสามารถส่วนตัวที่หาจุดที่ได้ผลประโยชน์สูงสุดจากความต้องการของประชาชน

๓. คอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ การคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ ความพึงพอใจหรือชื่อเสียง หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้นในลักษณะที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดพฤติกรรมในเชิงศีลธรรม

นอกจากนี้ ใน ค.ศ. ๑๙๗๘ Hridenheimer ได้จำแนกประเภทการคอร์รัปชันตามหลักเกณฑ์ของสิ่งที่สะท้อนตามความอดทนของชุมชน (Community's tolerance) ที่มีต่อการทุจริตโดยจำแนกออกเป็น สีดำ สีเทา และสีขาว ดังนี้

๑. การทุจริตสีดำ (Black Corruption) หมายถึงความเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ของชนชั้นนำและของมวลชน ที่เห็นว่าการกระทำหนึ่งสมควรถูกตำหนิ และเห็นว่าควรถูกลงโทษ

๒. การทุจริตสีเทา (Gray Corruption) เป็นการกระทำที่ชนชั้นนำส่วนหนึ่งเห็นว่า สมควรถูกลงโทษ แต่ชนชั้นนำอีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป ในขณะที่เสียงส่วนใหญ่มีความเห็นคลุมเครือ

๓. การทุจริตสีขาว (White Corruption) เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำยอมรับและเห็นว่าพอรับได้ คือไม่เลวร้ายนัก การทุจริตในลักษณะนี้เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำและมวลชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีการกระตือรือร้นที่จะให้มีการลงโทษ พูดอีกอย่างหนึ่งคือ การคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่คนในสังคมอาจยังไม่ตระหนักถึง เพราะฉะนั้นการทำทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมหนึ่ง อาจไม่ถือว่าเป็นการทุจริตในอีกสังคมหนึ่งก็ได้

สำหรับ สังคิต พิริยะรังสรรค์ (๒๕๔๙) ได้แบ่งประเภทการคอร์รัปชันในสังคมไทยว่ามี ๑๕ รูปแบบ ดังนี้คือ

๑. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย

๒. เครพโตเครซี (kleptocracy) เป็นการฉกฉวยทรัพยากรของรัฐมาเป็นของครอบครัว

๓. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้ผลเสียส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม
๔. การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์
๕. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง เช่น การปิดบังและให้การเท็จ
๖. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีอคติและลำเอียง
๗. การใช้อิทธิพลทางการค้า แสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน จากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า
๘. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐเพื่อไปหาผลประโยชน์ทางการเมือง
๙. ไม่กระทำการตามหน้าที่ แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การฮั้วประมูล
๑๐. การให้และการรับสินบน การขู่เข็ญบังคับและการให้สิ่งล่อใจ
๑๑. การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของของขวัญมูลค่าสูงและสินบนมูลค่าสูง
๑๒. ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบายประชานิยม
๑๓. ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด
๑๔. ทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียง และการทุจริตด้วยวิธีต่าง ๆ
๑๕. การบริจจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย เช่น การบริจจาคให้แก่ นักการเมืองและพรรคการเมือง รัฐบาล เพื่อที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และ วิทยากร เชียงกูล (๒๕๔๔ : ๒๖-๒๗) กล่าวว่าในปัจจุบันการคอร์รัปชันมีหลายประเภท ดังนี้
 ๑. การยกยอก ได้แก่การแอบอ้างบรรณาธิการหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน
 ๒. การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้อยเงินจากธุรกิจเอกชน หรือการที่ธุรกิจเอกชนให้สินบน หรือผลประโยชน์ภายหลัง แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ให้ตัดสินใจทำ หรือไม่ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้รับผลประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น
 ๓. การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตน
 ๔. การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน
 ๕. การใช้ข้อมูลภายใน เพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งรวมถึงการใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศด้วย เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงรู้ล่วงหน้าว่า รัฐบาลตัดสินใจประกาศลดค่าเงิน และมีการบอกข้อมูลนี้ให้นักธุรกิจและนักลงทุน สั่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อทำกำไรภายหลังที่มีการประกาศข่าวต่อสาธารณะ
 ๖. การฟอกเงิน ได้แก่ การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริต ฉ้อฉล หรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือศีลธรรม เช่น การพนัน การขายของเถื่อน กิจการโสเภณี การเป็นนายหน้าค้าแรงงาน ฯลฯ หรือธุรกิจที่ถูกกฎหมาย เพื่อลบร่องรอยแหล่งที่มาไม่ถูกต้องของเงิน มีทั้งการโยกย้ายไปต่างประเทศและภายในประเทศ

๗. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทตนเอง และพรรคพวก ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน

๘. การเอื้อประโยชน์ ได้แก่ การที่บริษัทสัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณหรือพ้นจากตำแหน่ง ให้ตำแหน่งงานแก่ญาติ หรือให้ผลประโยชน์ทางอ้อมอื่นๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทธุรกิจ

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่า การคอร์รัปชันมีหลายประเภท ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าการคอร์รัปชันโดยทั่วไปในปัจจุบัน มีรูปแบบดังต่อไปนี้

๑. การให้และรับสินบน
๒. การฉกฉวยและแปรรูปทุนของรัฐ
๓. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางที่มีขอบ (การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล และการใช้กองทุนของรัฐไปในทางมิชอบ)
๔. การไม่ทำตามหน้าที่ (ลัทธิพรรคพวก)
๕. การใช้อิทธิพลทางการค้า (มีผลประโยชน์ทับซ้อน)
๖. ยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง (เช็คของขวัญมูลค่าสูง)
๗. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง (การปิดบังและการให้การเท็จ)
๘. ใช้อำนาจในทางที่ผิด (ข่มขู่ คุกคามและทำร้ายให้เกิดความเกรงกลัว)
๙. การใช้กฎเกณฑ์ ขอบบังคับต่าง ๆ (มือคตติ และลำเอียง)
๑๐. การทุจริตการเลือกตั้ง (การซื้อเสียงและการทุจริตด้วยวิธีต่างๆ)
๑๑. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (การเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย)
๑๒. ผู้อุปถัมภ์กับประชนนิยม (นักการเมืองให้เงินทองและสิ่งของเพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน)
๑๓. การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการณรงค์ที่ผิดกฎหมาย (การให้บริจาคเพื่อที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมาย)

ซึ่งในแง่ของมิติการคอร์รัปชันแบ่งออกเป็น ๓ มิติ คือ

๑. คอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการใช้อิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจของกฎหมาย เพื่อไปกำหนดนโยบายและทำให้เกิดผล เช่น การทำโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่สมัครพรรคพวกของตนเอง การซื้อขายตำแหน่ง การโยกย้ายตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงความสามารถและคุณธรรม แต่กลับอาศัยความเป็นเครือญาติหรือสมัครพรรคพวกเป็นที่ตั้ง

๒. คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ เป็นการแสวงหากำไรส่วนเกินหรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าค่าเช่า โดยนิยามแล้ว ค่าเช่าถูกสร้างขึ้นเมื่อรัฐเข้าไปจัดการทำงานของตลาด ตัวอย่างเช่น กระบวนการที่มีการจำกัดปริมาณการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การควบคุมการค้าและการให้สัมปทานผูกขาดแก่สมัครพรรคพวก

๓. คอร์รัปชันทางการเมือง เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรม หรืออย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น การซื้อเสียง ในการเลือกตั้ง การปลอมแปลงบัตรเลือกตั้ง การซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง การกีดกัน และกลั่นแกล้งพรรคคู่แข่งของรัฐบาล โดยใช้อำนาจของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐการหลอกลวง ด้วยการประกาศนโยบายหาเสียงที่เกินจริงและไม่มีทางปฏิบัติได้ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว ระดับความรุนแรงของคอร์รัปชันอาจขึ้นอยู่กับว่า คอร์รัปชัน ดังกล่าวเป็นคอร์รัปชันที่เป็นครั้งคราว หรือที่เป็นระบบ คอร์รัปชันแบบครั้งคราว หมายถึงการทุจริต ที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือการทุจริตที่จำกัดอยู่เฉพาะในบางหน่วยงานรัฐ แต่การคอร์รัปชันแบบเป็น ระบบหมายถึง กรณีที่ต้องมีการจ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชา หรือจ่ายเงินใต้โต๊ะเป็นกิจจะลักษณะเพื่อที่ สามารถประกอบธุรกิจหรือดำเนินชีวิตประจำวันได้ คอร์รัปชันที่เป็นระบบมักมีภาระค่าใช้จ่าย ที่บริษัทเอกชนต้องเสนอให้และมีการกำหนดอัตราการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนักการเมืองที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องให้เอกชนจ่ายเงินสินบน เพื่อแลกกับบริการของรัฐ และเป็นไปได้ว่าการเรียกร้องจะทวีความรุนแรงและขยายขอบเขตกว้างขึ้น ดังนั้น ข้ออ้างที่ว่าคอร์รัปชันช่วยให้ระบบราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจึงไม่ถูกต้อง

ทั้งนี้พบว่า การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นและมีปรากฏอยู่ทั่วโลกนั้น มีลักษณะ ที่หลากหลายและแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมของประเทศนั้น ๆ ตลอดทั้งโอกาสหรือสถานการณ์ของการคอร์รัปชัน การเข้าถึงข้อมูล และการตระหนักถึงการควบคุมการคอร์รัปชันของประชาชนในประเทศ ซึ่งเราสามารถจำแนกประเภท ของการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางออกได้ดังต่อไปนี้ คือ

๑. การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ หมายถึง การคอร์รัปชันที่โดยทั่วไปแล้วมีขนาดของ วงเงินจำนวนมาก

๒. การคอร์รัปชันขนาดย่อย หมายถึง การคอร์รัปชันที่มีขนาดของเงินเล็กน้อย น้อยๆ หรือมีวงเงินรวมน้อย

๓. การคอร์รัปชันในเชิงของการบริหารหรือปฏิบัติการ หมายถึง การคอร์รัปชัน ที่เกิดจากลักษณะของการปฏิบัติ การบังคับใช้ระเบียบ การปฏิบัติงานอื่นๆ โดยทั่วไป

๔. การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย หมายถึงการคอร์รัปชันที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบ ต่างๆ ในเชิงโครงสร้าง ทั้งด้านนโยบาย การดำเนินการ หรือการบริหารงาน โดยมีการใช้ข้อกำหนด ของกฎหมายมารองรับ

จึงทำให้ประเภทการคอร์รัปชัน อาจมีได้หลายประเภท และในแต่ละประเภทอาจ เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันหรือแยกออกจากกันได้ ขึ้นอยู่กับตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้อง สิ่งแวดล้อม หรือสถานการณ์ จำนวนเงิน กลวิธี และวัฒนธรรม เพราะฉะนั้นกล่าวได้ว่า การคอร์รัปชันมีรูปแบบ เฉพาะของแต่ละสังคม ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ จากการศึกษาพบว่า พฤติกรรมการคอร์รัปชันมาจากการลอบบี้ การติดสินบน การเกื้อหนุน และการ แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เป็นประเภทการคอร์รัปชันอันดับแรก อันดับรองลงมาเป็นการ

เกี่ยวทุนญาติมิตรหรือระบบอุปถัมภ์ พวกพ้อง การฉ้อฉล และการยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ กอปรกับประเภทการคอร์รัปชันในปัจจุบันไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะกับอำนาจและหน้าที่ของบุคคล สาธารณะในสังคมหนึ่งเท่านั้น หากแต่ยังเกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชนและการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และตลาดในระดับโลกด้วย

๓. สาเหตุของการคอร์รัปชัน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (๒๕๔๗) กล่าวว่า องค์ประกอบที่ทำให้ระบบคอร์รัปชัน มีโครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่งและดำรงอยู่ในปัจจุบันมีสาเหตุมาจากองค์ประกอบ ดังนี้

๑. ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา
๒. ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้าน
๓. ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึกในสังคม ที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน เช่น ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์
๔. การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์ และขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม

ทั้งนี้นักวิชาการได้อธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันแตกต่างกันออกไป เช่น สาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันในภาครัฐ เพราะภาครัฐมีอำนาจจัดสรรสิ่งที่คุณอื่นต้องการ และกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐใช้เวลาสิ้นเปลืองและผลลัพธ์ที่ออกมาไม่แน่นอน ทำให้เกิดสภาพไม่สมดุลระหว่างสิ่งที่ประชาชนอยากได้กับสิ่งที่ประชาชนได้รับจริง จึงเกิดความพยายามทำให้ผลของการตัดสินใจเป็นไปตามที่ต้องการ การเอาชนะอุปสรรคนี้จึงต้องอาศัยอิทธิพลการเมืองและการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นการลัดขั้นตอนและทำลายความชอบธรรมของกระบวนการที่มีอยู่

พรศักดิ์ ผ่อนแผ้ว (๒๕๔๔) ได้รวบรวมแนวความคิด ทฤษฎีและผลการวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานจำนวนมาก เพื่อสรุปถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันได้ ๒ ประการคือ

๑. สาเหตุเกิดขึ้นจากภายในตัวบุคคลของผู้กระทำ โดย สุธี อากาศฤกษ์ (๒๕๒๔) อดีตเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. กล่าวถึงสาเหตุที่เกิดคอร์รัปชันนี้ว่า ทางด้านตัวผู้กระทำเองต้องได้ตรึงหรือใคร่ครวญถึงองค์ประกอบ ๔ ประการคือ โอกาส สิ่งจูงใจ การเสี่ยงภัย และความซื่อสัตย์

๑.๑ โอกาส โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนต้องมีความกลัวและความระแวงนานาประการ การกระทำใดก็ตามปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจ หรือเชื่อใจว่ามีช่องว่างที่กระทำได้ในกรณีคอร์รัปชัน เช่นเดียวกัน ตามปกติไม่กระทำการคอร์รัปชันจนกว่ามีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่า เมื่อกระทำไปแล้วไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้คอร์รัปชันได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่ทำการคอร์รัปชัน ก็จะมีโอกาสได้มากขึ้น

๑.๒ สิ่งจูงใจ เมื่อมีโอกาสแล้วต้องพิจารณาต่อไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่ได้รับ หรือขนาดของผลประโยชน์ที่สูญเสียไป เมื่อกระทำการคอร์รัปชัน

๑.๓ การเสี่ยงภัย ต้องพิจารณาดูอีกต่อไปว่า หากกระทำไปแล้วผลที่ได้รับ จะคุ้มค่าหรือไม่ หากกรณีถูกตรวจพบถูกจับได้

๑.๔ ความซื่อสัตย์ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ หากข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้มีโอกาสยอมไม่พึงกระทำการคอร์รัปชันเป็นแน่ และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นกิเลสมิให้ปรารถนาผลประโยชน์อื่นๆ ที่มีขอบ แต่สำหรับผู้ไม่ซื่อสัตย์สุจริตแล้วเป็นเรื่องที่ป้องกันและปราบปรามได้ยาก

๒. จากสภาพแวดล้อมภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม กมล สกลเดชา (๒๕๒๕) อธิบายว่า มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุภายใน ทั้งเรื่อง โอกาส สิ่งจูงใจ และความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งสามารถสรุปได้ ๘ ประการ ดังนี้

๒.๑ มูลเหตุด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ ซึ่งนักวิชาการจำนวนมาก มีความคิดเห็นว่า การคอร์รัปชันนี้สืบเนื่องมาจากรายได้ไม่ได้สัดส่วนกับค่าครองชีพ รายได้จึงเป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาคอร์รัปชัน เนื่องจากสภาพสังคมไทยทุกสมัยมีปัญหาความแตกต่างในฐานะของบุคคล การดิ้นรนต่อสู้จึงไม่มีขอบเขตว่าสุจริตหรือทุจริต รายรับของข้าราชการไทยโดยเฉพาะข้าราชการระดับล่างมีรายได้ต่ำมาก ในขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อยๆ ข้าราชการต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัว ประกอบกับนักธุรกิจมักตัดความรำคาญจนกล่าวเป็นธรรมเนียมว่าเวลาไปติดต่อกับราชการต้องมีสินบนไปให้ การเดินโครงการใหญ่ๆ ของรัฐจำนวนมาก เป็นการทำให้ข้าราชการและพ่อค่านักธุรกิจร่วมมือกันหาผลประโยชน์ รวมทั้งเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นแต่ทรัพยากรของชาติมีจำกัด จึงได้มีบุคคลวิ่งเต้นกันมาก และก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นในวงราชการ (สภาวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๐๙) อย่างไรก็ตาม ธาณินทร์ กรัยวิเชียร (๒๕๑๐) กล่าวว่า นักวิชาการหลายท่านเห็นว่า ความคิดนี้ไม่เป็นจริงเสมอไป เพราะยังมีผู้ที่ยากจนอีกจำนวนมากไม่น้อยที่ปฏิบัติตนน่านับถือ แม้มีฐานะยากจนอยู่ก็ตาม ตรงกันข้ามกับคนที่มิฐานะบางคนกลับทำการคอร์รัปชันอย่างปราศจากความอับอาย

๒.๒ มูลเหตุด้านการเมือง ซึ่งสภาวิจัยแห่งชาติ (๒๕๐๙) ได้ทำการวิจัย และชี้ให้เห็นว่า การเมืองเป็นสาเหตุหนึ่งของการคอร์รัปชัน ดังนี้

๒.๒.๑ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ ทำให้เกิดนักการเมืองและนักการเมืองหลายคนใช้อำนาจในการแสวงหาประโยชน์ก่อให้เกิดการทุจริตในวงราชการอย่างกว้างขวาง

๒.๒.๒ ระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันแสวงหาผลประโยชน์กลางเป็นการหากินแบบเป็นกลุ่ม

๒.๒.๓ มีการประมูลตัวนักการเมืองพรรคอื่นที่ทำตัวดีหรือเป็นนักพูดจนมีคำพูดเปรียบเทียบกับในครั้งหนึ่งว่า ถ้ามีเงินคงซื้อนักการเมืองได้เกือบทั้งสภา และสามารถเป็นรัฐบาลได้ตลอดกาล เกริกไกร จิระแพทย์ (๒๕๒๐) กล่าวถึงการเมืองที่มีผลต่อการคอร์รัปชันว่า ประเทศใดที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์การได้มาซึ่งอำนาจ หรือไม่ได้

เป็นไปตามทำนองคลองธรรม เรียกว่าเป็นการเมืองไม่มีเสถียรภาพ ทำให้นักการเมืองเกิดทัศนคติต้องคอร์รัปชันเพื่อถอนทุนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

๒.๒.๔ การไม่มีเงินช่วยเหลือสนับสนุนการเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองที่ซื่อสัตย์สุจริตแต่เป็นคนยากจนต้องทิ้งเวทีการเมืองไป แต่นักการเมืองที่มีการทุจริตต้องใช้วิธีคอร์รัปชัน และเนื่องจากต้องใช้จ่ายเงินหาเสียงมากผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องเสาะหาความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งการที่กลุ่มต่างๆ ที่มีเงินมากหาได้ยาก จึงเปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่ร่ำรวยเข้ามาทำหน้าที่แทนกลุ่มต่างๆ นักธุรกิจชั้นสูงสร้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารประเทศและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยเงินเป็นสินน้ำใจมากที่สุด

๒.๓ มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม การพิจารณามูลเหตุของการคอร์รัปชันต้องมีการนำธรรมเนียมของสังคมมาพิจารณาด้วย เช่น มีการเปรียบเทียบว่าในแอฟริกามีการคอร์รัปชันมากกว่าเดนมาร์ก เพราะชาวแอฟริกาอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เห็นการคอร์รัปชันเป็นสิ่งธรรมดาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันอย่างหนึ่ง ไม่ถือว่าการคอร์รัปชันเป็นสิ่งชั่วร้าย ในปี พ.ศ.๒๕๑๔ รัฐมนตรีของมาเลเซียคนหนึ่งถูกจับได้ว่ารับสินบน แต่แทนที่ประชาชนรู้สึกรังเกียจกลับแสดงความสงสารและเห็นใจที่รัฐมนตรีผู้นั้นทำได้ไม่แนบเนียนพอ (เกริกไกร จิระแพทย์, ๒๕๒๐) เป็นต้น

๒.๔ มูลเหตุจากการบริหารงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพหมายถึง การปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวม ผู้ใต้ปกครองและผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต ซึ่งเห็นได้บ่อยๆ การไม่กวดขันควบคุมทางระเบียบวินัยเกือบเป็นประเพณีนิยมของบ้านเมืองไป

๒.๕ มูลเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของกฎหมาย คือ การคอร์รัปชันมิได้เป็นอาชญากรรมที่เห็นได้ชัดแจ้ง กอปรกับการหาพยานหลักฐานทำได้ยาก ยิ่งกว่านั้นการคอร์รัปชันยังก่อประโยชน์ให้คู่กรณีทั้ง ๒ ฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยและถ้าหากมีฝ่ายใดปรารถนาเปิดเผยความจริงในเรื่องนี้ กฎหมายหมิ่นประมาทยับยั้งเอาไว้ ทั้งกฎหมายของทุกประเทศเอาผิดกับบุคคลผู้ให้สินบนเท่า ๆ กับผู้รับสินบน จึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบนรายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ถ้ากฎหมายออกมาตรงกันข้ามกับความพอใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือทำให้ ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นได้เปรียบ จึงเป็นที่มาของคอร์รัปชันเช่นกัน เป็นต้นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการพนัน โสเภณี ยาเสพติด ที่ดิน ป่าไม้ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น (เกริกไกร จิระแพทย์, ๒๕๒๐)

๒.๖ มูลเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด ถ้าปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว การคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้ยาก แม้มีสภาพแวดล้อมประการอื่นประกอบอยู่ด้วยก็ตาม ส่วนราชการใดมีการคอร์รัปชันหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้นำ และความยึดมั่นในหลักจริยธรรม หลายกรณีเกิดขึ้นเพราะผู้นำอ่อนแอ การคอร์รัปชันจึงพบมากในส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ระดับสูง ไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยให้อดทนต่อความเย้ายวนของสินบนได้ ยิ่งไปกว่านั้นคือ เจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านั้นคอร์รัปชันเสียเอง (เกริกไกร จิระแพทย์, ๒๕๒๐) เจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติอนุญาตให้สัมปทานหรือค่านุมัติอนุญาต

ประกอบการต่าง ๆ ตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะนี้เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด เพราะเป็นไปในลักษณะที่เป็นภาษาพูดว่า “เกือบจะว่าไม่ต้องทำอะไร ปล่อยให้เข้ามาติดขัดตัวเอง” หมายความว่ากักเรื่องไว้เฉย ๆ เดียวก็วิ่งมาหาเอง แล้วก็ได้มาอย่างนี้ แต่ไม่ได้หมายความว่ากรรมมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิดจำเป็นต้องเป็นตำแหน่งใหญ่ๆ ตำแหน่งเล็กๆ ก็ได้ ไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งสูงเสมอไป (สุธี อากาศฤกษ์, ๒๕๒๔)

๒.๗ มูลเหตุจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสถานการณ์ โดย สุธี อากาศฤกษ์ ได้สันนิษฐานไว้ว่า การตกอยู่ในสภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตมีทางเป็นไปได้ที่ผู้นั้นต้องทำทุจริตด้วย เนื่องจากมีตัวอย่างของบุคคลที่มาหาในลักษณะเดือดร้อนหลายราย เพราะถูกตั้งกรรมการสอบสวนให้ออกจากราชการ มีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่บ่นในที่ลับและที่เปิดเผยว่าตนเองไม่อยากจะเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน แต่ทำอะไรได้ในเมื่อคอร์รัปชันเป็นเรื่องของ “ระบบ” (เกริกศักดิ์ กองศิลป์, ๒๕๑๕) สอดคล้องกับนายกรัฐมนตรีนเรนทร์แห่งอินเดียได้กล่าวไว้ว่า การที่ผู้นำระดับสูงประกาศว่าทุก ๆ คนต่างทำการคอร์รัปชันกันทั้งนั้น เป็นการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการคอร์รัปชันขึ้นมาในสังคม เพราะข้าราชการชั้นผู้น้อยคิดว่า หากคนอื่นทั่วไปต่างทำการคอร์รัปชันกันหมด แล้วทำไมตนจึงไม่ทำเหมือนกับเขาบ้าง (อุทัย หิรัญโต, ๒๕๑๒)

๒.๘ มูลเหตุอื่น ๆ ของการคอร์รัปชัน เช่น อิทธิพลของภรรยาหรือผู้หญิงกรณีนี้ อุทัย หิรัญโต กล่าวไว้ว่า ภรรยามีอิทธิพลอย่างสำคัญในการก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในวงราชการ เนื่องจากภรรยาข้าราชการเป็นตัวละครสำคัญที่ไปสนับสนุนและส่งเสริมให้สามีของตนทำการคอร์รัปชันด้วยวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ ความมั่งคั่งสมบูรณ์และเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในครอบครัว จุดเริ่มต้นที่ทำให้ภรรยาเข้ามามีส่วนในการคอร์รัปชัน เพราะภรรยาเป็นผู้ใกล้ชิดกับสามีผู้ใช้อำนาจหน้าที่อำนวยประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นมากที่สุด ด้วยเหตุนี้เองที่ผู้แสวงหาประโยชน์จากข้าราชการจึงชอบที่จะเข้ามาหา “คุณนาย” หรือเรียกว่า “เข้าหลังบ้าน” ภรรยาจะเข้ามามีบทบาทในหน้าที่การงานของสามี ในบางกรณีสามีอาจรังเกียจการคอร์รัปชันเพราะเห็นเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย และกลัวความผิด แต่ต้องจำใจคอร์รัปชันเพราะกลัวภรรยาไม่พอใจและทนอิทธิพลต่อการบงการบงาของภรรยาไม่ได้ (อุทัย หิรัญโต, ๒๕๑๒)

สังคีต พิริยะรังสรรค์ (๒๕๔๙ : ๔๑) ได้อธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันโดยทั่วไปอย่างน้อยที่สุดจาก ๕ ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ คือ

๑. ทฤษฎีทางด้านศีลธรรม เป็นการให้คำอธิบายสาเหตุการคอร์รัปชันจากเรื่องความไม่ซื่อสัตย์ที่มีอยู่ในตัวของบุคคลสาธารณะ คือ นักการเมืองและข้าราชการประจำ ที่มีพฤติกรรมที่ “เบี่ยงเบน” ไปจากปทัสฐานของระบบราชการสมัยใหม่ หรือจากความคาดหวังของคนส่วนใหญ่ในสังคม

๒. ทฤษฎีทางด้านโครงสร้างนิยม อธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากเงื่อนไขและอิทธิพลของรัฐ สังคมและชุมชน ซึ่งได้แก่

๒.๑ การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากเกินไป

๒.๒ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมภาคเอกชนมากเป็นพิเศษ

๒.๓ การผูกขาดสินค้าและบริการโดยภาครัฐ

๒.๔ ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

๒.๕ รัฐมีอำนาจเหนือภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อ

๒.๖ การร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และธุรกิจเอกชน

๒.๗ ความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจหรือกลุ่มทหาร

ตำรวจ

๒.๘ ผู้นำทางการเมืองไม่สนใจปัญหาคอร์รัปชัน

๒.๙ ระบบการตรวจสอบ ควบคุมการคอร์รัปชันไม่เข้มแข็งเพียงพอ

๒.๑๐ ความอ่อนแอของระบบกฎหมาย

๒.๑๑ ระบบการบริโภคนิยมที่เพิ่มสูงขึ้น

๒.๑๒ สาธารณชนและชนชั้นนำขาดความรู้และความเข้าใจปัญหาคอร์รัปชัน

๒.๑๓ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

๓. ทฤษฎีทางด้านหน้าที่นิยม อธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาที่การสร้างสังคมที่ทันสมัย และความสัมพันธ์ระหว่างระบบทุนนิยมกับระบอบประชาธิปไตยที่สะท้อนออกมาที่ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองและความอ่อนแอทางภาคประชาสังคมหรือการปรับตัวขององค์กรของรัฐที่ช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบธุรกิจทำให้นักการเมืองและข้าราชการสามารถหาผลประโยชน์ได้

๔. ทฤษฎีทางด้านสถาบันนิยม อธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากแง่มุมทางด้านกฎหมาย เช่น อธิบายว่า การที่ไม่แยกบทบาทของฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการออกจากกันให้เด็ดขาดทำให้ระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหารอ่อนแอ

๕. ทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง มองคอร์รัปชันว่า มีความซับซ้อนและมีรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งสามารถทำความเข้าใจได้จากการมีมุมมองแบบประวัติศาสตร์และด้วยการใช้ปัจจัยทางด้านการเมืองประกอบกับ สุธี อากาศฤกษ์ (๒๕๒๕ : ๓๙) ได้กล่าวถึงมูลเหตุของการคอร์รัปชันว่า มีอยู่ ๘ ประการ คือ

๕.๑ ความเห็นเกี่ยวกับหลักการทางเสรีระ อันเป็นองค์ประกอบความผิด

๕.๒ เศรษฐกิจและการครองชีพ

๕.๓ ความผันผวนและเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

๕.๔ กรณีแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม

๕.๕ การบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ

๕.๖ กฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่องเปิดโอกาสให้

คอร์รัปชันได้

๕.๗ การมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด

๕.๘ การตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้กระทำผิด หรือมูลเหตุ
 จูงใจอื่น ๆ

๔. พฤติกรรมคอร์รัปชันในประเทศไทย

เราสามารถแบ่งกลุ่มพฤติกรรมคอร์รัปชันในประเทศไทย ทั้งที่เกิดจากการ
 คอร์รัปชันของข้าราชการ การร่วมกันคอร์รัปชันของข้าราชการและนักธุรกิจ และการคอร์รัปชัน
 ในภาคเอกชน ได้ดังนี้

๔.๑ การทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเงินและการบัญชี

การที่พนักงานบัญชียกยอกเงินหลวงไปใช้ส่วนตัวแล้วแสดงรายการ
 รับจ่ายเงินไว้ไม่ตรงต่อความจริง ตัวอย่างเช่น ในงานศึกษาของธวัชชัย สีสุวรรณ (๒๕๔๐) ได้ใช้
 กรณีศึกษาการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ด้านการเงิน ๓ คนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น
 มาวิเคราะห์จุดอ่อนของระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง พบว่า การที่เจ้าหน้าที่การเงินดังกล่าว ซึ่งร่วมกัน
 ปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจถอนเงินจากธนาคารแล้วใช้วิธีการทางบัญชีปกปิดความผิด โดยทำการ
 ยกยอกเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเวลา ๗ ปี เป็นเงินจำนวนกว่า ๖๐ ล้านบาทได้นั้น กรณีนี้สะท้อน
 ให้เห็นว่าแม้ระเบียบปฏิบัติที่วางไว้จะรัดกุมเพียงใด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสมรู้ร่วมคิดร่วมกัน
 คอร์รัปชันและปิดบัง กวามีการตรวจสอบจนกระทั่งจับได้รัฐก็สูญเสียประโยชน์ไปมากแล้ว

๔.๒ การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

๔.๒.๑ การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ทินพันธ์ นาคะตะ
 ได้สรุปว่า คอร์รัปชันในแวดวงราชการไทยเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เป็นเครื่องมือ
 ในการหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอันได้แก่ ข้าราชการและพ่อค้า ทั้งนี้
 ได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยสัญญาว่าจะปกปิดชื่อและสังกัดของผู้ให้สัมภาษณ์
 ทำให้ได้ทราบรายละเอียดของเทคนิคต่างๆ ในการคอร์รัปชันเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

๔.๒.๒ ในการจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ ข้าราชการทำการคอร์รัปชันโดย
 กำหนดคุณลักษณะที่ต้องการไม่ให้มีผู้ใดเข้าใจได้ นอกจากพ่อค้าที่เป็นพวกเดียวกับเจ้าหน้าที่
 ซึ่งร่วมมือกันคอร์รัปชัน

๔.๒.๓ ในการสอบราคาที่มีระเบียบกำหนดให้ต้องมีเจ้าหน้าที่อย่างน้อย
 ๒ แห่ง ในทางปฏิบัติมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ๒ คน ตรงตามระเบียบ แต่มักเป็นพวกเดียวกันและแทนที่
 ปฏิบัติหน้าที่แยกจากกันมักร่วมกันสร้างหลักฐานการสอบราคาให้ครบแล้วเสนอให้ผู้บังคับบัญชา
 อนุมัติทำสัญญาซื้อขายกับผู้เสนอราคาต่ำสุด ซึ่งส่วนใหญ่มักมีราคาแพงกว่าราคาในท้องตลาด

๔.๒.๔ กรณีการประกวดราคาซึ่งมีกฎระเบียบเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็น
 ธรรมนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐและพ่อค้าสามารถแปลงระเบียบเหล่านั้นเป็นเครื่องมือคอร์รัปชันได้ เช่น
 ในการประกวดราคาก่อสร้าง ทางราชการกำหนดผู้ที่ซื้อแบบการประกวดราคาได้ต้องเป็นผู้ที่ขึ้น
 ทะเบียนกับหน่วยราชการนั้น และต้องแสดงผลงานที่เคยทำกับราชการมาเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า
 ร้อยละ ๖๐ ของงานที่ประกวดราคานั้น ซึ่งเป็นผลให้ผู้รับเหมาหน้าใหม่ถูกกีดกัน ในการประกวดราคา
 จึงมักมีแต่ผู้รับเหมาหน้าเก่าที่ติดต่อกับส่วนราชการนั้นมาเป็นเวลานาน

๔.๓ การแสวงหาผลประโยชน์จากงานให้บริการประชาชน งานตรวจสอบ หรือควบคุมงานที่เกี่ยวกับความยุติธรรม

การรับหรือการเรียกสินบน หมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องเอา ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้อื่นยื่นทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นประโยชน์แก่ตน ผาสุกและคณะ (๒๕๔๑) ได้ใช้แบบสอบถามและ สัมภาษณ์เฉพาะกลุ่มกับนักธุรกิจกลุ่มตัวอย่าง ๔๓๐ ราย พบว่า ๒ ใน ๓ ของนักธุรกิจเหล่านี้ ต่างมี ประสบการณ์ในการจ่าย “เงินใต้โต๊ะ” หรือ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” ให้แก่ข้าราชการหรือนักการเมือง คิดเป็นมูลค่าระหว่างร้อยละ ๑-๕ ของมูลค่าสินค้าหรือยอดขายประจำปี ซึ่งการจ่ายนั้นมิได้จ่าย โดยสมัครใจ แต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่นักธุรกิจต้องยอมรับจากการถูกเรียกร้อง ซึ่ง ๕ หน่วยงานแรกที่ นักธุรกิจเห็นว่ามี การคอร์รัปชันมากที่สุดได้แก่ กรมศุลกากร กรมตำรวจ กรมสรรพากร กรมที่ดิน และกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนทั้งสิ้น

๔.๔ การจ่ายเงินสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้สัมปทาน จากรัฐบาล และจ่ายเพื่อให้คงสภาพการผูกขาดนั้นไว้

การให้สัมปทานโครงการต่างๆ ของรัฐนั้นเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางด้าน เศรษฐกิจ ซึ่งจากการศึกษาของผาสุกและคณะ (๒๕๔๑) พบว่า การให้สัมปทานโครงการขนาดใหญ่ ของรัฐ อย่างเช่น โครงการสัมปทานธุรกิจโทรคมนาคม เป็นผลจากการที่นักธุรกิจให้สินบนหรือ ผลประโยชน์ต่าง ๆ แก่ข้าราชการและนักการเมือง ในขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การผลักดันโครงการ สัมปทานใหม่ ๆ การช่วยเหลือในขั้นตอนการพิจารณาของข้อเสนอทางเทคนิคและข้อเสนอทางการเงิน ในการประมูล ตลอดจนการสนับสนุนร่างสัญญา ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้รับสัมปทานที่ส่งผลให้รัฐ ต้องสูญเสียผลประโยชน์ที่พึงได้รับ

นอกจากการคอร์รัปชันในวงราชการซึ่งอาจทำโดยข้าราชการ หรือข้าราชการ สมคบกับนักธุรกิจแล้ว ยังมีการคอร์รัปชันต่อรายได้ของรัฐโดยเอกชนอีก เช่น การโกงภาษีมูลค่าเพิ่ม การตกแต่งบัญชีเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น

๕. ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชัน

สำหรับดัชนีชี้วัดถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญประเภทหนึ่งที่ใช้ในการประเมินผล ในสิ่งที่เรากำลังสนใจ เป็นวิธีการหรือเป็นเครื่องมือรูปแบบหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการอธิบาย ความสัมพันธ์ของปัจจัยหรือองค์ประกอบที่เป็นสาเหตุหรือกระบวนการหลักกับผลลัพธ์ หรือกระบวนการส่วนย่อย ๆ การวัดหรือการประเมินคอร์รัปชันและความโปร่งใสที่ใช้กันในปัจจุบัน มีหลายชุดตัวชี้วัดและจากหลาย แหล่ง ตัวชี้วัดที่เป็นที่นิยมและใช้กล่าวอ้างกันโดยทั่วไปมักจะใช้ ตัวชี้วัด CPI (Corruption Perceptions Index) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสสากลในการกล่าวอ้าง อัตราความโปร่งใสของประเทศต่างๆ

ตัวดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันและความโปร่งใส ไม่ว่าจะเป็นขององค์กรเพื่อความโปร่งใส หรือจากสถาบันหรือสำนักต่าง ๆ ได้มีการพัฒนาตัวดัชนีมาจากปรากฏการณ์หรือกรณีศึกษา ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งเป็นรูปแบบพื้นฐานของการคอร์รัปชันที่สำคัญ ทั้งทางด้านนโยบาย ความเป็นอิสระของสื่อสารมวลชนและการรับรู้ข้อมูลของข่าวสารของประชาชน การให้บริการจาก หน่วยงานรัฐ ขั้นตอนกระบวนการของการกำหนดนโยบาย การคัดเลือกและตรวจสอบขององค์กร ตรวจสอบอิสระ ระบบภาษีและศุลกากร กฎหมายการปราบปรามการคอร์รัปชัน สถาบันหรือองค์กร หรือหน่วยงานว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน เป็นต้น

ในปัจจุบัน การพัฒนาตัวดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันได้มีการพัฒนามากขึ้นกว่าดัชนีอื่นที่มี ใช้กันอยู่ในระดับสากล กล่าวคือ สถาบันหรือองค์กรของต่างประเทศบางแห่งได้มีการพัฒนาตัวชี้วัด การคอร์รัปชันขึ้น เพื่อที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ของการคอร์รัปชันในประเทศไทยได้ง่าย หรือเที่ยงตรงขึ้น ตัวอย่างเช่น ดัชนี “Global Corruption Barometer” ที่เพิ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ๒๐๐๓ และเริ่มทำการสำรวจในปี ๒๐๐๔ หรือดัชนีชี้วัดคุณภาพของภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก หรือการ พัฒนาของดัชนีชี้วัดของประเทศบางประเทศ เช่น Kenya Bribery Index เป็นต้น

๖. ผลกระทบของการคอร์รัปชัน

Ban Ki-moon เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงผลกระทบของ การคอร์รัปชันในวัน International Anti-Corruption Day (วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒) โดยเน้นย้ำว่า โลกได้รับความทุกข์ร้ายแรงที่สุดจากปัญหาการคอร์รัปชัน เพราะการคอร์รัปชันเป็นการขโมยเงิน ของสาธารณะไปเป็นของส่วนตัว ผลที่ได้รับคือประเทศมีงบประมาณลดลงที่นำไปลงทุนในโครงสร้าง พื้นฐาน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาลและถนน จึงถือว่าคอร์รัปชันเป็นมะเร็งร้ายที่ทำลายความก้าวหน้า ของสังคมไทย ขยายความไม่เท่าเทียมและความอยุติธรรม

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการคอร์รัปชันนั้น รศ.ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์ (๒๕๔๗) ได้กล่าวว่า McMullan มองว่า ปัญหาการคอร์รัปชันมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และยังส่งผลถึงเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ ๘ ประการ คือเกิดความไม่ยุติธรรม

๑. ทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยราชการ
๒. ประชาชนขาดความไว้วางใจรัฐบาล
๓. เกิดความสูญเปล่าในทรัพยากรของประเทศ
๔. ขาดการจูงใจในการลงทุนจากภาคเอกชนต่างประเทศ
๕. ขาดเสถียรภาพทางการเมือง เนื่องจากปัญหาเงินสินบน
๖. ความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมคอร์รัปชัน
๗. ข้อจำกัดจากการนำนโยบายไปใช้เนื่องจากการคอร์รัปชันของข้าราชการ

นอกจากนี้ การคอร์รัปชันของนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิด ผลเสียหายต่อปัจจุบันและอนาคตของประเทศไทยอย่างน้อย ๔ ข้อ ดังนี้

๑. ทำให้คนกลุ่มน้อยคดโกงทรัพยากรของส่วนรวมไปเป็นของตนเองอย่างผิดกฎหมาย และจริยธรรม การเมืองไม่ได้พัฒนาเป็นประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างแท้จริง

๒. ทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรของประเทศที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด เช่น มึงบเพื่อพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุขน้อยลง การก่อสร้างถนนหรือถาวรวัตถุต่าง ๆ มีคุณภาพต่ำ ต้องซ่อมแซมบ่อย อายุใช้งานน้อยกว่าที่ควรเป็น ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพต่ำ ฯลฯ

๓. ทำให้เกิดการผูกขาดโดยนักธุรกิจการเมืองขนาดใหญ่ ไม่ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความอ่อนแอ ความด้อยพัฒนา้าหลังขององค์กรทั้งภาครัฐและธุรกิจเอกชน

๔. ทำให้เยาวชนและประชาชนมีค่านิยมแบบยกย่องความร่ำรวย ความสำเร็จ โดยถือว่าการโกงเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ เช่น การโกงข้อสอบ การใช้อิทธิทธิ เล่นพวก โกงเล็กโกงน้อยต่าง ๆ เป็นเรื่องปกติที่ใคร ๆ ทำกัน ทำให้ประชาชนขาดจริยธรรม ศีลธรรม คิดแต่ในเชิงแก่งแย่งแข่งขัน เอาเปรียบกันอย่างไม่เคารพกติกา ไม่มีวินัย ไม่มีจิตสำนึกที่ทำงานร่วมกันเพื่อหมู่คณะ กลายเป็นคนเห็นแก่ได้ที่อ่อนแอ ไร้ความภาคภูมิใจ ไร้ศักดิ์ศรี ดังนั้น การพัฒนาคน ชุมชน และประเทศชาติเพื่อจะร่วมมือและแข่งขันกับประเทศอื่นๆ เป็นไปได้ยาก

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (๒๕๕๐) กล่าวว่า การคอร์รัปชันในภาครัฐถือเป็นการทำลายสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก แม้ว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่เลวร้าย แต่สามารถพบเห็นได้ในสังคมทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำหรือนักการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศ ซึ่งปัจจุบันปัญหาการคอร์รัปชันได้มีการพัฒนาและขยายตัวไปในทุกส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน มีการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ ที่ผ่านมามีความพยายามที่ป้องกันและแก้ไขอย่างต่อเนื่อง แต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและสลับซับซ้อน ประกอบกับการพัฒนาของภาคธุรกิจที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ทำให้รูปแบบและเครือข่ายของการคอร์รัปชันปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและซับซ้อนรัดกุมมากยิ่งขึ้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ สร้างความเสียหายให้แก่สังคม การบริหารงานในหน่วยงานของรัฐ เศรษฐกิจและการเมืองดังนี้

๑. ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคม การคอร์รัปชันทำให้สังคมไม่เจริญเติบโตและพัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากมีการจัดสรรการใช้งบประมาณและทรัพยากรในโครงการต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างไม่เหมาะสม นอกจากนี้ หากพิจารณาในเรื่องของความช่วยเหลือจากต่างประเทศแล้ว เห็นได้ว่า การคอร์รัปชันทำให้ต่างประเทศหรือองค์กรจากต่างประเทศไม่กล้าหรือลังเลใจที่จะให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากเกรงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศนั้นนำเงินช่วยเหลือไปใช้ประโยชน์ส่วนตน ซึ่งทำให้การช่วยเหลือนั้นสูญเปล่า และไม่เป็นที่พึงพอใจของผู้ให้

๒. ความเสียหายที่เกิดขึ้นในแง่ของการบริหารงานในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม การคอร์รัปชันทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาไม่เคารพกฎหมายและถืออำนาจและเงินเป็นใหญ่

๓. ความเสียหายในทางเศรษฐกิจ ปกติการคอร์รัปชัน มักกระทำในรูปแบบการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้ได้รับการผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรมอย่างมาก ทำให้นักลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศไม่ยอมเข้ามาลงทุนทำธุรกิจในประเทศที่มีการคอร์รัปชัน นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อให้สังคมได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ราคาสูงเกิดความไม่เป็นจริง เนื่องจากการได้มีการจ่ายเงินสินบนและเงินค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกนำไปรวมเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการเสมอ ในสถานะเช่นนี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเงินและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๔. ความเสียหายทางการเมือง การคอร์รัปชันทำให้ประเทศไม่เจริญก้าวหน้าและไม่มีเสถียรภาพ การทุจริตเลือกตั้งทำให้ได้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอเข้ามาบริหารประเทศ และมีโอกาสที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อถอนทุนคืนจากการซื้อเสียง และในบางกรณีนักการเมืองที่คอร์รัปชันอาจสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของตนหรือของพวกพ้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อการบริหารและการปกครองประเทศโดยรวม เห็นได้ว่า การคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาต่าง ๆ ของประเทศอย่างมาก บวรศักดิ์ อูวรรณโณ (๒๕๕๑) สรุปไว้ว่า การคอร์รัปชันเป็นรากเหง้าแห่งปัญหาทั้งปวง ดังนั้นการเข้าใจถึงปัจจัยหรือสาเหตุการเกิดคอร์รัปชันที่ถูกต้องและครบถ้วนนำไปสู่การป้องกันและการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

นอกจากนี้ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (๒๕๓๙ : ๔๖) กล่าวว่า การคอร์รัปชันก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ดังนี้

ผลกระทบต่อทางการเมือง การคอร์รัปชันอาจทำให้กฎหมายที่ควรนำออกมาใช้ ถูกบิดเบือนหรือต้องล้มเลิกและในทางตรงกันข้าม กฎหมายที่ไม่ควรนำออกมาใช้กลับถูกผลักดันจากผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การคอร์รัปชันยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเมืองเสื่อมโทรม เนื่องจากบรรดาผู้บริหารบ้านเมืองในระดับต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนักการเมืองและข้าราชการต่างล้วนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง เกิดความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมในทางการเมืองการปกครอง อันทำให้เกิดความระส่ำระสายและขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่ราชการบริหารส่วนกลางไปจนถึงการบริหารส่วนท้องถิ่น เพราะใครที่ให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่มักได้รับการปฏิบัติต่อเป็นพิเศษกว่าคนอื่น การจัดซื้อต่าง ๆ ของทางราชการซึ่งใช้เงินงบประมาณแผ่นดินมักไม่ได้ของที่มีคุณภาพ นอกจากนี้การคอร์รัปชันยังทำให้เกิดปัญหาสำคัญทางการเมืองซึ่งเป็นปัญหาหลักที่ประเทศไทยเผชิญเรื่อยมาตั้งแต่ครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือการคอร์รัปชันนั้นทำให้ระบบการเมืองไทยไม่เข้มแข็ง ไม่นั่นคง บั่นทอนความสามัคคี และบ่อยครั้งก็นำไปสู่การหยุดชะงักของการพัฒนาประชาธิปไตยและสถาบันการเมืองต่างๆ

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ การคอร์รัปชันก่อให้เกิดความสูญเสียทรัพยากรต่างๆ ทั้งทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรทางเศรษฐกิจอื่นๆ ไปโดยเปล่าประโยชน์ เงินภาษีอากรถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมแต่กลับนำไปแบ่งปันให้กับนักการเมือง ข้าราชการ หรือผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ การบริหารงานพัฒนาประเทศจึงขาดประสิทธิภาพ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไร้ความหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจทำให้การปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติประสบความล้มเหลว เนื่องจากคอร์รัปชันก่อให้เกิดการขาดหลักเหตุผลทั้งในขั้นการวางแผนและในขั้นการปฏิบัติตามแผน นอกจากนี้ การคอร์รัปชันยังทำให้การหารายได้เข้ารัฐเป็นไปอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ขณะเดียวกันรัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินมากกว่าที่ต้องจ่ายไปจริง

ผลกระทบทางสังคม การคอร์รัปชันเปรียบเสมือนโรคร้ายทำให้สังคมเสื่อมโทรม อาจทำลายค่านิยมของสังคมให้เบี่ยงเบนหรือหันเหไปตามความต้องการของผู้หวังผลประโยชน์ นอกจากนี้ การคอร์รัปชันยังทำให้ผู้ที่ค่อนข้างยากจนกลายเป็นกลุ่มคนที่ไร้ความหมาย เป็นเพียงวัตถุในการถูกแสวงหา และในทางตรงกันข้ามคนรวยและผู้ที่มีอภิสิทธิ์ได้รับประโยชน์มากขึ้น ก่อให้เกิดความอยุติธรรมในสังคม ทั้งยังก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างข้าราชการและประชาชนอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ไม่ว่าจะพฤติกรรมกรรมการคอร์รัปชันมีระดับความรุนแรงมากน้อยเพียงใด ต่างก็มีผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวมอย่างหลากหลายและซับซ้อนมากเกินกว่าที่คิด การคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของมนุษย์ไม่แต่เฉพาะด้านเศรษฐกิจและการเมืองนั้น หากแต่ยังกระทบถึงพัฒนาการเจริญเติบโตทั้งทางด้านจิตวิทยาและปรัชญาของมนุษย์ด้วย ในทางกลับกัน ค่านิยมเหล่านี้ เป็นสิ่งที่หล่อเลี้ยงชีวิตให้การคอร์รัปชันดำรงอยู่และเติบโตขยายตัวออกไปมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การคอร์รัปชันเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาอื่น ๆ จำนวนมาก เช่น ปัญหาสมองไหล ปัญหาด้านการกระจายรายได้ ความชอบธรรมทางการเมือง การจรรโลงประชาธิปไตย เมื่อนำการคอร์รัปชันไปผสมผสานกับปัญหาอื่นๆ ทำให้ประเด็นเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศโดยตรง

นอกจากนี้สามารถแยกแยะคอร์รัปชันในมิติแบ่งตามผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น ๓ ระดับด้วยกัน ดังนี้

ระดับที่ ๑ เป็นผลกระทบระหว่างเอกชนกับเอกชน ไม่มีผลที่เป็นสาระต่อรัฐบาลหรือสาธารณชน ตัวอย่างเช่น เมื่อมีคนมาประมูลขายของเหมือนกันให้รัฐบาลในราคาที่เท่ากันโดยไม่มี การฮั้ว ไม่ว่าจะเลือกซื้อจากใคร รัฐบาลจ่ายเงินเท่าเดิม คอร์รัปชันแบบนี้ถือเป็นคอร์รัปชันระดับที่ ๑ เพราะไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อรัฐบาลหรือสาธารณชน แม้ผลที่เกิดขึ้นในระดับเอกชนอาจมหาศาลก็ตาม กล่าวคืออาจทำให้บริษัทของญาติมิตรเพื่อนฝูงของทรราชร่ำรวยอย่างผิดหูผิดตา ในขณะที่บริษัทคู่ริล้มหายตายจากไป

ระดับที่ ๒ เป็นผลกระทบระหว่างเอกชนกับรัฐ การซื้อแพ่งขายถูกจนถึงการให้สัมปทานและอำนาจผูกขาดแก่นายทุนไทยและต่างชาติเพื่อมาขูดรีดประชาชนดังได้กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นคอร์รัปชันระดับที่ ๒ เพราะเป็นการดูดเงินของรัฐและประชาชนไปให้เอกชนรายใดรายหนึ่ง

ระดับที่ ๓ เป็นผลกระทบในระดับยุทธศาสตร์ของประเทศ ในกรณีที่รัฐบาลตัดสินใจดำเนินนโยบายสำคัญของประเทศชาติอย่างผิดพลาดเพียงเพราะหวังค่าหัวคิวจนทำให้ประเทศชาติเสียหายอย่างใหญ่หลวง เพราะการคอร์รัปชันนั้นส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประเทศชาติและการพัฒนาประเทศ ผลกระทบที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

แนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

๑. ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

ก่อนที่จะพิจารณาความหมายของคำว่า “การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม” นั้น ในเบื้องต้นต้องพิจารณาเสียก่อนว่าอะไรคือ “ผลประโยชน์ส่วนบุคคล” และอะไรคือ “ผลประโยชน์ส่วนรวม”

ผลประโยชน์ส่วนบุคคล หมายถึง ประโยชน์ที่อาจเป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ จะเป็นของตนเองหรือของคนหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดก็ได้ เช่น บุคคลในครอบครัวหรือเพื่อนร่วมวิชาชีพ หรือเพื่อนร่วมรุ่นสถาบันการศึกษา เป็นต้น

ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์สาธารณะ อาจมีมุมมองให้พิจารณาได้หลายแง่มุมด้วยกัน กล่าวคือ ในมุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์ตามหลักอรรถประโยชน์นิยมอาจมองได้ว่าหมายถึง ผลประโยชน์สูงสุดสำหรับประชาชนจำนวนมากที่สุด ในมุมมองเชิงปรัชญาอาจมองได้ว่าหมายถึงเจตนารมณ์ของสาธารณะหรือคนส่วนใหญ่ และในมุมมองเชิงกฎหมายอาจมองได้ว่าหมายถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่

การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการหรือสาธารณะเพื่อประโยชน์โดยมีวัตถุประสงค์ตอบสนองความต้องการหรือตามเจตนารมณ์ของสาธารณะหรือคนส่วนใหญ่แล้ว แต่การปฏิบัติภารกิจหน้าที่นั้นก่อให้เกิดผลได้เสียส่วนตัวแก่บุคคล หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ซึ่งผลประโยชน์ได้เสียบุคคลดังกล่าว มีอิทธิพลให้การตัดสินใจหรือการกระทำตามภารกิจหน้าที่ต้องขาดความเที่ยงธรรมหรือไม่มีความเป็นกลาง ลักษณะของการกระทำเหล่านี้นำไปสู่ความหมายของสิ่งที่เรียกว่า การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

ในส่วนของนักวิชาการ มีการให้ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม อาทิ

Michael Mc Donald ได้ให้ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ว่า เป็นสถานการณ์ซึ่งบุคคลไม่ว่าเป็นข้าราชการ พนักงานบริษัทเอกชนหรือผู้บริหาร มีประโยชน์ส่วนบุคคลมากเพียงพอที่จะมี “อิทธิพล” ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่บุคคลผู้นั้นรับผิดชอบอยู่ และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม

Gerard Carney ได้ให้ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวมไว้ว่า เกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมือง หรือข้าราชการขัดแย้ง กับผลประโยชน์ส่วนรวม ความขัดแย้งนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางจริยธรรม เมื่อความสนใจส่วนบุคคล มีมากพอที่จะมีอิทธิพลต่อการทำงานในหน้าที่ราชการ

Keneth Kernaghan ได้ให้ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวมไว้ว่า หมายถึง สถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประโยชน์ส่วนบุคคลอยู่ และได้ ใช้อิทธิพลตามหน้าที่และความรับผิดชอบทางสาธารณะไปขัดกับประโยชน์ส่วนบุคคลนั้น

นอกจากนี้ ตามกฎหมายและระเบียบของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ได้ให้ ความหมายของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ว่าเป็นสถานการณ์ ที่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ขัดกับกิจการทางเศรษฐกิจส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ซึ่งเป็น การเสี่ยงต่อการทำให้ขาดความเป็นกลางในการใช้วิจารณญาณ เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเมื่อมีสิ่งใด ก็ตามที่เป็นที่ยั่วชวนที่จำต้องทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล

ส่วนองค์กรเพื่อความร่วมมือ และการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศ พัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำงานด้านส่งเสริมระบบธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) และขจัดคอร์รัปชันระหว่างประเทศที่สำคัญองค์กรหนึ่ง ได้ให้คำจำกัดความของ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ว่าหมายถึง ความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ ต่อสาธารณะ และประโยชน์ส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและประโยชน์ ส่วนบุคคลสามารถใช้อำนาจของเขาปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของเขาอย่างไม่ เหมาะสมได้

กล่าวโดยสรุป การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เกิดขึ้นได้จากองค์ประกอบหลัก ๓ ประการ คือ ประการแรก ต้องมีประโยชน์ส่วนบุคคล ประการที่ สอง ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการตามตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือสาธารณะ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะหน้าที่และบทบาทที่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพ หรือมาตรฐานการ ปฏิบัติงาน ซึ่งต้องมีความเป็นกลางโดยยึดประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม เป็นสำคัญ เหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล และประการสุดท้าย ต้องมีการเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจอย่าง เป็นกลางจนทำให้การตัดสินใจเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพ หรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

๒. ประเภทของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ ส่วนรวม

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มีได้หลายประเภท ไม่จำกัดเฉพาะในรูปแบบของตัวเงิน หรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ที่ไม่ได้อยู่ใน รูปแบบของตัวเงินหรือทรัพย์สินด้วย ซึ่ง John Langford และ Kenneth Kernaghan ได้จำแนกประเภท ของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ออกเป็น ๗ ประเภท คือ

๒.๑ การรับผลประโยชน์ต่างๆ เช่น การรับของขวัญจากบริษัท ธุรกิจหรือหน่วยงาน ราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน หรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถม หรือประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

๒.๒ การทำธุรกิจกับตนเองหรือเป็นคู่สัญญา หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตน หรือจ้างบริษัทของตนเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนี้เกิดบทบาทที่ขัดแย้ง เช่น เป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

๒.๓ การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ หมายถึง การที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยา ลาออกจากงานราชการ และไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา หรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคมหลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร

๒.๔ การทำงานพิเศษ ในรูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ปรึกษาสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากร ก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

๒.๕ การรู้ข้อมูลภายใน หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่ามีการตัดถนนผ่านบริเวณใด จะเข้าไปซื้อที่ดินนั้น ในนามของภรรยา หรือทราบว่าจะมีการซื้อขายที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ จะเข้าไปซื้อที่ดินนั้นเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

๒.๖ การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ธุรกิจส่วนตัว เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

๒.๗ การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงพื้นที่หรือบ้านเกิดของตน หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อหาเสียง

ส่วนสารานุกรม WIKIPEDIA ได้จำแนกประเภทของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ที่พบมากที่สุด ๔ รูปแบบ คือ

๑.๑ การที่ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของสาธารณะ แสวงหาผลประโยชน์ให้ตัวเอง เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ออกกฎหมาย หรือมาตรการที่ให้ประโยชน์กับธุรกิจเอกชนที่ตน หรือพรรคพวกถือหุ้นอยู่

๑.๒ การทำงาน ๒ ตำแหน่ง ที่ซึ่งผลประโยชน์ของงานขัดแย้งกัน เช่น เป็นเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายควบคุมหรือฝ่ายพิจารณาให้ประโยชน์กับธุรกิจเอกชน ขณะเดียวกันไปดำรงตำแหน่งในบอร์ดที่ปรึกษา หรือบอร์ดนโยบายในรัฐวิสาหกิจ หรือธุรกิจเอกชนที่มีโอกาสหาประโยชน์จากหน่วยงานรัฐ ที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งอยู่

๑.๓ การที่มีเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้บริหารองค์กรเอื้อประโยชน์ให้กับคู่สมรส ลูก หรือญาติด้วยการเลือกจ้างญาติ พรรคพวกตน หรือให้สัมปทาน ให้งานกับญาติพรรคพวกตน

๑.๔ การที่เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้บริหารองค์กรได้รับของขวัญที่มีมูลค่าสูง (ไม่ว่าสิ่งของหรือบริการ) จากบริษัทที่ทำธุรกิจกับหน่วยงานหรือองค์กรนั้นๆ

๓. ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์สาธารณะของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ

การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน กับผลประโยชน์สาธารณะของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ มีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดที่เป็นหลักสำคัญ ๓ ประการ คือ

๓.๑ แนวความคิด “รัฐสมัยใหม่แยกตัวคนซึ่งเป็นผู้ปกครองไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ”

คำว่า “รัฐ” เป็นศัพท์วิชาการทางกฎหมาย เป็นภาษาทางการที่ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “State” และมีการใช้ภาษาที่สื่อให้เข้าใจความหมายในทำนองเดียวกันกับ รัฐ คือ “ประเทศ” หรือ “แผ่นดิน” ซึ่งรัฐก่อนสมัยใหม่ เป็นเพียงสมบัติส่วนตัวของกษัตริย์ หรือเจ้าผู้ปกครองในสมัยนั้นเท่านั้น โดยที่รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของบุคคลมากกว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่คำว่า “รัฐ” ในความหมายสมัยใหม่ได้กำเนิดขึ้นในราวศตวรรษที่ ๑๖ ซึ่งก่อนหน้านั้นไม่มีผู้ใดรู้จักคำว่า รัฐ ในความหมายสมัยใหม่ โดยรู้จักแต่เพียงการปกครองที่เรียกว่า Government โดยหลักการและแนวความคิดนี้เคยปรากฏอย่างชัดเจนในประเทศฝรั่งเศส ราวปี ค.ศ.๑๒๗๐ ซึ่งเมื่อกษัตริย์ผู้ปกครองแผ่นดินสวรรคต มีการกล่าวว่า “พระเจ้าแผ่นดิน (พระองค์เดิม) สวรรคตแล้ว ขอพระเจ้าแผ่นดิน (พระองค์ใหม่) จงทรงพระเจริญ” การกล่าวดังกล่าวเป็นที่มาของทฤษฎีที่ว่ากษัตริย์มี ๒ พระวรกาย พระวรกายหนึ่งสวรรคตได้ แต่อีกพระวรกายหนึ่งเป็นอมตะ อันเป็นการแยกภาระหน้าที่ออกจากตัวบุคคล ซึ่งนอกจากทำให้เห็นถึงหลักการในการปกครองรัฐที่ต้องมีความต่อเนื่องแล้ว ยังทำให้เห็นถึงแนวความคิดและหลักการของการแยกอำนาจจากตัวบุคคลออกจากสถาบัน โดยกษัตริย์ผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนของอำนาจรัฐ และใช้อำนาจแทนรัฐ ซึ่งเป็นสถาบันเท่านั้น จากหลักการและแนวความคิดนี้สามารถสรุปได้ว่า ผู้ปกครองรัฐมี ๒ สถานะกล่าวคือ สถานะแรกในฐานะส่วนตัว ซึ่งหากผู้ปกครองกระทำการใดไปในฐานะอันเป็นการส่วนตัวแล้ว การกระทำนั้นย่อมไม่ผูกพันกับรัฐ สถานะที่ ๒ ในฐานะตำแหน่งหน้าที่ของผู้ปกครองซึ่งหากผู้ปกครองได้กระทำการใดไปในฐานะดังกล่าวนี้แล้ว ย่อมต้องผูกพันรัฐ โดยผู้ปกครองย่อมมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติแทนรัฐ และใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคลธรรมดาทั่วไป ซึ่งเป็นการแยกภาระหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ ออกจากส่วนตัวของผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจหน้าที่

การแยกภาระหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ ออกจากส่วนตัวของผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจหน้าที่นี้เอง จึงเป็นที่มาของหลักและทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้ผู้ปกครองรัฐซึ่งอยู่ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องมีการแยกออกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ มีการกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครองตามกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้ความคุ้มครองกับตำแหน่งและต้องรับผิดชอบต่อตำแหน่งโดยประการแรก หากมีผู้กระทำผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งในการปฏิบัติหน้าที่ จะมีโทษสูงกว่ากรณีกระทำต่อบุคคลธรรมดา เช่น ในเรื่องการดูหมิ่นหากการดูหมิ่นนั้นกระทำต่อบุคคลธรรมดาทั่วไปอาจมีเพียงความผิดฐานลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๙ แต่หากเป็นการกระทำต่อเจ้าพนักงานซึ่งกระทำตามหน้าที่จะมีความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน ซึ่งมีอัตราโทษที่สูงกว่า เป็นต้น ประการต่อมา ให้ความคุ้มครองตำแหน่งมิให้ถูกกระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่ง คือ ไม่ให้นำเรื่องส่วนตัวเข้ามาแอบแฝงในการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ซึ่งในฐานความผิดดังกล่าวมีองค์ประกอบความผิดที่สำคัญ คือ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือโดยทุจริต ซึ่งหากผู้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานนั้นได้ใช้เรื่องส่วนตัวโดยมีเจตนาถั่นแถ้งผู้อื่นหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองไว้กับตำแหน่งนั้น เป็นต้น

๓.๒ แนวความคิดความเชื่อถือและไว้วางใจในบทบาทและหน้าที่ของบุคคล

จากแนวความคิดเรื่อง “รัฐสมัยใหม่” ที่แยกตัวคนซึ่งเป็นผู้ปกครองไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” มาสู่ทฤษฎีและแนวความคิดในเรื่องของอำนาจอธิปไตย ที่มีลักษณะปราศจากขอบเขต ถาวร และสูงสุดล้นพ้น ซึ่งเป็นทฤษฎีและแนวความคิดที่มีอิทธิพล และส่งผลไปสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์แต่ผู้เดียว โดยอำนาจของกษัตริย์ที่เวลานั้นไม่มีข้อจำกัดไม่ว่าทางกฎหมาย หรือทางศีลธรรม อันเป็นลักษณะของรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จเมื่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันมีลักษณะของรัฐเผด็จการประสพความล้มเหลว กษัตริย์ผู้ใช้อำนาจในฐานะผู้รับมอบอำนาจเริ่มขาดความเชื่อถือ และไว้วางใจจากประชาชนในบทบาทและหน้าที่ ประชาชนต่างเริ่มหาทางออกใหม่ให้กับสังคม และทางออกที่เวลานั้นคือ การเลือกให้ความสำคัญกับคุณค่าของความเป็นมนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกบุคคล ที่ผู้มีอำนาจต้องยอมรับพร้อมกับการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง โดยมีข้อจำกัดที่สำคัญของอำนาจ คือ การคุ้มครองเสรีภาพ และกรรมสิทธิ์ซึ่งหากผู้ปกครองฝ่าฝืนดำเนินการแทรกแซง ประชาชนมีสิทธิ์ที่ตรวจสอบว่าสิ่งที่ผู้ปกครองกระทำลงไปนั้น ยุติธรรมหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ แม้ผู้ปกครองมีอำนาจสูงสุดเพียงใดก็ตาม แต่เป็นเพียงผู้ทำแทน และมีพันธะฝ่ายเดียวที่ต้องมีต่อประชาชน ที่ต้องกระทำการเพื่อก่อให้เกิดสิ่งดีๆ แก่ประชาชน โดยประชาชนอาจเพิกถอนอำนาจที่ได้ให้ไว้กับผู้ปกครองได้ทุกเมื่อ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง จึงนำไปสู่บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่มีความสัมพันธ์กับเรื่องมาตรฐานจริยธรรมในแง่ของการกระทำของตัวแทนในภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากตัวการ โดยเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนแล้ว ผู้ดำรง

ตำแหน่งสาธารณะต้องถูกประเมินด้วยมาตรฐานจริยธรรมที่สูงกว่ามาตรฐานจริยธรรมบุคคลทั่วไป
แล้วยังต้องถูกประเมินด้วยมาตรฐานจริยธรรมสาธารณะอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าคุณ
ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้น กำลังดำรงตำแหน่งในสถานะหรือบทบาทใดเป็นสำคัญ

๓.๓ หลักความชอบด้วยกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

บุคคลย่อมมีเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอย่าง
เท่าเทียมเสมอภาคด้วยกันทุกคน แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายในหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องไม่เกิน
ขอบเขตแห่งสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นในอันที่แสวงหาประโยชน์ได้เช่นเดียวกัน และอาจถูกจำกัดสิทธิ
เสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวดังกล่าวด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกิดจากเจตจำนง
ร่วมกันเพื่อประโยชน์ของสังคม โดยการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคล มนุษย์
ทุกคนที่เกิดมาโดยเฉพาอย่างยิ่งที่อยู่ภายใต้ในระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย
ซึ่งเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นำมาซึ่งสิทธิเสรีภาพของพลเมือง โดยธรรมนูญการปกครอง
ประเทศของรัฐ ต่างมักจะรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆ ของประชาชนไว้ ดังนั้น
ประชาชนจึงมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป แต่ทั้งนี้การใช้สิทธิเสรีภาพของตนต้องไม่ไปกระทบสิทธิ
เสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทบต่อส่วนรวม เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐ จึงต้องมีหน้าที่ในการควบคุมมิให้
ปัจเจกบุคคลแต่ละคนใช้สิทธิเสรีภาพของตนเกินขอบเขตจนไปกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น
หรือกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งในการดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าว รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายปกครอง
ต้องมีอำนาจในการกระทำการ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อำนาจในการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้น
ย่อมเป็นข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเสมอ จึงเป็นที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า สิทธิ
เสรีภาพเป็นหลักทั่วไป การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น โดยการจำกัดเสรีภาพทำได้ก็แต่เพื่อพิทักษ์
สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเพื่อพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ดังนั้น เมื่อกล่าวโดยเฉพาะถึง
การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคลนั้น เป็นการแสวงหาผลประโยชน์
ที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับว่าการกระทำในการแสวงหาผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล
ต้องไม่ก้าวท้าวหรือล่วงเกินเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ของกันและกัน โดยกฎหมายที่รัฐ
ออกมาเป็นกฎหมายที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการควบคุมมิให้คนในสังคมคนหนึ่งคนใด แสวงหา
ผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป จนเข้าไปก้าวท้าวและล่วงเกินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของ
บุคคลอื่น ทั้งนี้ ต้องมีมาตรฐานหรือหลักการจากการกำหนดให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข
โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล อันเป็นหัวใจสำคัญของแนวความคิด
รัฐธรรมนูญนิยม แต่ในขณะเดียวกันการที่ต้องคำนึงถึงเสรีภาพและความเสมอภาคดังกล่าวนี้
ต้องป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้อำนาจที่ได้รับการมอบหมายจากประชาชนแสวงหา
ผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจอย่างอิสระ หรือการใช้ดุลพินิจอย่าง
เป็นกลาง จนทำให้เกิดผลกระทบ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการในการพิจารณาหรือการ
ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั่นเอง

๔. การควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์

การใช้เสรีภาพของบุคคลในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวที่เกินขอบเขต จนนำไปสู่การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมและประโยชน์โดยรวม จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งมีหลักที่สำคัญในการควบคุม ๒ ประการ คือ

๔.๑ เจตนาธรรมณ์ในการควบคุมเพื่อลทธิพลที่ไม่ถูกต้อง

ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ และการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ต้องปราศจากการอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงานที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากประชาชน เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง หรือวงศ์ญาติ เพราะด้วยเหตุที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเหล่านี้ เป็นผู้ถือและใช้อำนาจรัฐ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต้องมีการตัดสินใจในการดำเนินการตามภารกิจของรัฐด้านต่างๆ หลายประการ หากผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตัดสินใจแทนรัฐที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวแล้ว จะเป็นการตัดสินใจที่ส่งผลเสียต่อประชาชนและรัฐได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดทอนอิทธิพลอันไม่ถูกต้องแล้ว ยังเป็นมาตรการที่คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐอันเป็นการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และความไม่เป็นธรรมในสังคมด้วย

๔.๒ การควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับมาตรการในการป้องกันการทุจริต

ในบางสถานการณ์ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ที่เกิดขึ้นจากผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ มี ๒ บทบาท แต่สถานการณ์นั้นยังไม่ถึงกับเป็นการทุจริต โดยเป็นสถานการณ์ที่ดูเสมือนหนึ่งว่าประโยชน์ทางการเงิน หรืออำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้น อาจมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งอาจทำให้การตัดสินใจเบี่ยงเบนไปจากความเที่ยงธรรมได้ ซึ่งสถานการณ์ในลักษณะดังกล่าว ขึ้นอยู่กับการประเมินคุณค่าความประพฤติกของคนในสังคมของแต่ละประเทศ โดยในแต่ละสังคมอาจมีค่านิยมในเรื่องดังกล่าวที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในสังคมบางประเทศอาจมีมาตรฐานกำหนดว่าพฤติกรรมในลักษณะนี้ จัดอยู่ในกลุ่มที่เรียกว่า “ทุจริตสีเทา” หรืออาจเรียกว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” สังคมนั้นก็จะมีบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรการป้องกัน หรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่เข้มงวด เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเหล่านี้ขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม ในสังคมบางประเทศ ที่มีมาตรฐานกำหนดพฤติกรรมในลักษณะนี้ จัดอยู่ในกลุ่มเพียง “ทุจริตสีขาว” ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ประชาชนและผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะในสังคมยอมรับ หรือยอมรับไม่ได้ และเห็นว่าไม่ควรลงโทษ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญมากนัก สังคมก็จะมีบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรการป้องกัน หรือมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมที่มาควบคุมปัญหาเหล่านี้

๕. พัฒนาการจากแนวความคิดทางทฤษฎีไปสู่กลไกการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมในทางปฏิบัติ

จากแนวความคิดในเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไม่ว่าเป็นในเรื่องของแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวคนซึ่งเป็นผู้ปกครอง

ไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ แนวความคิดในเรื่องของความเชื่อถือและไว้วางใจในบทบาทและหน้าที่ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ หลักความชอบด้วยกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงการควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หลักแนวความคิดในเชิงทฤษฎีเหล่านี้ ส่งผลให้มีการพัฒนาและประยุกต์ใช้ ซึ่งนำไปสู่กลไกในการควบคุมการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงกลไกที่นำมาใช้ในการแก้ไขควบคุมปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งต้องมีโอกาสที่เกิดปัญหาน้อยที่สุด โดยใช้เครื่องมือต่างๆ ในการควบคุม คือ

๕.๑ การโยกย้าย การควบคุมการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ที่เป็นหนทางที่ดีที่สุด คือ การถอนตัวออกมาทั้งหมด เช่น ผู้ได้รับเลือกให้เป็นข้าราชการการเมืองอาจขายหุ้นของตนที่มีอยู่ทั้งหมดก่อนเข้ารับตำแหน่ง พร้อมทั้งการลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทต่าง ๆ หรือไม่ก็ให้บุคคลนั้นโอนหุ้นของตนให้กับบริษัทใดเป็นพิเศษ หรือบริษัทจัดการทรัพย์สินเพื่อผู้อื่น ซึ่งมีอำนาจซื้อและขายหุ้นได้โดยไม่ต้องเปิดเผยให้เจ้าของหุ้นทราบ การดำเนินการของบริษัทดังกล่าว ทำให้ข้าราชการการเมืองผู้นั้น ไม่ทราบว่าตนได้ลงทุนไปในบริษัทใด ซึ่งจะทำให้ไม่มีสิ่งเฝ้ายวนไปในทางแสวงหาผลประโยชน์

๕.๒ การเปิดเผยทรัพย์สิน โดยทั่วไปในแต่ละปีนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน ทรัพย์สิน หนี้สิน และหรือการดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชน และเพื่อป้องกันในเรื่องความเป็นส่วนบุคคล

๕.๓ การถอนตัว ผู้ที่อยู่ในสภาวะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม อาจไม่ใช้การตัดสินใจในสภาวะที่ยังคงมีความขัดแย้งอยู่ เช่น คณะกรรมการบริหารในหน่วยงานราชการ กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา เพื่อทำงานบางอย่าง และบริษัทที่กำลังมีการพิจารณาอยู่นั้นมีญาติสนิทของกรรมการคนหนึ่งเป็นหุ้นส่วนของบริษัทนั้น กรรมการคนดังกล่าวก็ไม่สมควรที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกบริษัท และไม่สมควรเข้ามามีส่วนร่วมใด ๆ เกี่ยวกับการตัดสินใจ และการพิจารณา

๕.๔ การมอบหมายหน้าที่ให้บุคคลที่สาม พิจารณาจากสถานการณ์ที่ผู้เป็นเจ้าของที่มีเสียงข้างมากในกิจการ ตัดสินใจซื้อหุ้นของผู้ถือหุ้นรายย่อย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมที่ผู้ถือหุ้นเสียงข้างมากจะไปกำหนดราคาแล้วให้กรรมการผู้จัดการอนุมัติราคา ซึ่งตามความเหมาะสมแล้วต้องว่าจ้างให้บริษัทอิสระเป็นผู้ประเมินราคา แล้วให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยเป็นผู้ออกเสียง การให้บุคคลที่สามเป็นผู้ประเมิน อาจนำมาใช้เพื่อการกำหนดราคาที่เป็นธรรม เช่น บริษัทที่เช่าอาคารสำนักงานจากผู้บริหารระดับสูง ผู้เป็นเจ้าของ ที่อาจใช้การประเมินราคาเช่าจากหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อแสดงให้เห็นถึงการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่ยังมีอยู่ระหว่างความน่าไว้วางใจการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูง (ที่มีต่อผู้ถือหุ้น) กับผลประโยชน์ของผู้บริหารระดับสูงนั้น

๕.๕ ประมวลจรรยาบรรณ โดยทั่วไปแล้วประมวลจรรยาบรรณเป็นเรื่องของการห้ามการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม อย่างไรก็ตาม การกำหนดข้อห้าม

นั้นอาจเป็นเรื่องที่สับสนได้ เช่น จิตแพทย์ควรมีความสัมพันธ์นอกเหนือวิชาชีพกับผู้ป่วยทางจิตหรือไม่ อาจารย์ควรมีความสัมพันธ์นอกเหนืออาชีพการงานกับนักศึกษาหรือไม่ และเป็นการควรหรือไม่ที่อยู่ในชั้นเรียน หรือได้รับการให้คำปรึกษาจากอาจารย์ การประมวลจรรยาบรรณช่วยลดขนาดปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เพราะเหตุว่าจรรยาบรรณสามารถกำหนดว่า การขัดกันลักษณะใดที่ควรหลีกเลี่ยง และบรรดาสมาชิกควรต้องทำในสิ่งใดในเรื่องความขัดแย้งที่ประมวลจรรยาบรรณสามารถให้ทำได้ ดังนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพจึงไม่อาจอ้างได้ว่าตนเองไม่ทราบถึงการกระทำที่ไม่เหมาะสมอันเป็นการผิดจริยธรรมและจรรยาบรรณ ประการสำคัญคือ การให้มีการดำเนินการทางวินัย เพื่อช่วยทำให้การขัดกันที่ไม่พึงประสงค์ลดลงเมื่อการขัดกันเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

โดยมี สุวรรณ ตุลยวคินพงษ์ นักวิชาการของไทย ได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า เครื่องมือดังต่อไปนี้สามารถนำมาใช้ควบคุมการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมได้

๑. การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม เป็นเครื่องมือที่ใช้ป้องกันในเบื้องต้นมิให้มีโอกาสเกิดปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในกรณีของข้าราชการการเมืองคุณสมบัติต้องห้ามที่นานาประเทศมักกำหนด ได้แก่ ประการแรก สมาชิกวุฒิสภาหรือรัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางราชการ เพราะนอกจากเกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง ๒ เวลาเดียวกันแล้ว ยังอาจเกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ หากผู้บังคับบัญชาในหน่วยราชการที่สังกัดเสนอให้ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการสิ่งใด โดยหยิบยื่นข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ประการที่สอง ต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับสัมปทานหรือสัญญาต่างๆ

๒. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน ธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณะทราบ เช่น การแจ้งถึงจำนวนหุ้นหรือธุรกิจส่วนตัวว่ามีอะไรบ้าง โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ การแจ้งทรัพย์สินหรือความต้องการของส่วนบุคคล เมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น และการแจ้งทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ก่อนมาดำรงตำแหน่ง ถึงแม้ว่าการนี้ไม่ใช่เครื่องมือที่แก้ปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมได้โดยตรง แต่อย่างน้อยการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวช่วยให้สาธารณชนสามารถวิเคราะห์หรือมองเห็นช่องทางที่อาจเกิดปัญหาได้ง่ายขึ้น

๓. การกำหนดจรรยาบรรณ เป็นการสร้างกรอบเพื่อบอกถึงสิ่งที่ควรกระทำและไม่ควรกระทำสำหรับข้าราชการให้ถือเป็นหลักจรรยาบรรณในการทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตามไม่ถือว่าเป็นความผิดทางกฎหมาย แต่สามารถบ่อนทำลายความเชื่อมั่นที่สังคมมีต่อข้าราชการผู้นั้น และสามารถเป็นบ่อเกิดแห่งความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนมีต่อระบบการเมืองการปกครอง โดยประมวลจรรยาบรรณที่ใช้สำหรับข้าราชการทั่วไป ได้แก่

๓.๑ การรับของตอบแทน จะใช้กฎข้อนี้ได้ก็ต่อเมื่อการรับสิ่งของไม่ว่าเป็นเงินหรือการสร้างชื่อเสียง มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเมื่อได้นำอำนาจราชการมาใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อตนเอง ประมวลจรรยาบรรณในข้อนี้รวมไปถึง

การรับหน้าที่นอกเหนือจากหน้าที่ราชการที่มีส่วนได้เสียกับหน้าที่หลักที่ควรปฏิบัติ ปัญหาของกฎข้อนี้คือ บางครั้งไม่สามารถแบ่งแยกได้ว่าการรับเงินแบบใดที่ถือว่าเป็นการติดสินบน และแบบใดที่ถือว่าไม่ใช่เป็นการติดสินบน เช่น การที่ข้าราชการรับเงินช่วยเหลือจากองค์กรอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่ตนเองปฏิบัติอยู่ กรณีนี้อาจถือว่าเป็นการรับสินบน แต่อาจเป็นการผิดจรรยาบรรณ หรือทำให้ภายนอกเห็นว่าเป็นการกระทำที่ผิดจริยธรรม

๓.๒ การตัดสินใจในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและมีเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง ในกรณีที่ข้าราชการ นักการเมืองต้องลงคะแนนในเรื่องที่มีผลเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การออกกฎหมาย หรือการตัดสินใจอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อคนหมู่มากนั้น หากข้าราชการนักการเมืองผู้ใดมีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าว ต้องดลิตีในการลงคะแนน

๔. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นจากตำแหน่งในหน้าที่ราชการ เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการ นำข้อมูลลับ ภายในหน่วยราชการที่เขาทราบไปใช้ประโยชน์หลังจากที่ได้ออกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว รวมถึงป้องกันการใช้สิทธิพิเศษในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว

นอกจากเครื่องมือ กลไกดังกล่าวแล้ว ในการควบคุม และแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น ยังจำเป็นต้องมีกลไกการบังคับใช้กฎระเบียบที่กำหนดขึ้น เช่น การตั้งกรรมการในลักษณะองค์กรกำกับ ดูแลเพื่อตรวจสอบให้ผู้อยู่ใต้กฎระเบียบดังกล่าวปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอ เพราะในกรณีที่มีการละเมิดกฎ ระเบียบเกิดขึ้น ต้องทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง ก่อนที่ดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องต่อไป

๖. ปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

ปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม อาจแบ่งการพิจารณา ดังนี้ (ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, ๒๕๕๖: ๒-๖)

๖.๑ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ค่านิยม เช่น อำนาจนิยม วัตถุนิยม ความเชื่อทัศนคติและพฤติกรรมส่วนบุคคล

๖.๒ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวกับค่าครองชีพ รายได้และหนี้สิน

๖.๓ ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ ค่านิยมในสังคม กรอบด้านจริยธรรมและศีลธรรม ระบบอุปถัมภ์ สถานะตำแหน่งทางสังคมที่เอื้ออำนวยตลอดจนการเป็นแบบอย่างของผู้บังคับบัญชาที่ดี

๖.๔ ปัจจัยด้านกฎหมาย ได้แก่ ระเบียบปฏิบัติ ขั้นตอนและช่องว่างของกฎหมาย ระบบการตรวจสอบ

๖.๕ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ วัฒนธรรมองค์กร ความคาดหวังและธรรมเนียมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นสถานการณ์การจัดการของผลประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลที่เป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานราชการของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจ มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือการได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น โดยเป็นผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ การขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนี้มีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ การรับสินบน การใช้อิทธิพลส่วนบุคคล การใช้ข้อมูลลับ การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับการเงิน การรับของขวัญ การทำงานนอกเวลา อดีตพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปรับการว่าจ้างให้มาทำงานกับบริษัทเอกชน ความเกี่ยวพันทางเครือญาติ เป็นต้น โดยมีปัจจัยที่สำคัญคือ ปัจจัยด้านบุคคล เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และสภาพแวดล้อม สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใสและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน รวมทั้งต้องมาจากการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประโยชน์ส่วนรวม แต่โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายยังไม่มี ความชัดเจนและครอบคลุมในการป้องกันและแก้ไขการกระทำในลักษณะที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตลอดจนการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาพรัฐอย่างมั่นคง จึงมีการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งได้กำหนดลักษณะความผิด หลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ไว้ชัดเจนหากร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้น่าจะช่วยป้องกันและปราบปรามการทำการทุจริตในลักษณะที่มีความสลับซับซ้อนอย่างมากให้ลดน้อยลง

ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่นิยม

หลังทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ได้มีนักสังคมวิทยาในทฤษฎีโครงสร้างนิยมให้ความสนใจเรื่องของสังคมในฐานะ “ระบบ” ที่เกิดจากความจริงเกี่ยวกับสังคมโดยรวม มีความเชื่อว่ามีสิ่งที่เป็นโครงสร้างบางอย่างซ่อนอยู่ในทุกสังคมและโครงสร้างนี้แสดงให้เห็นหน้าที่ของส่วนต่าง ๆ ที่เป็นระบบเกี่ยวข้องกัน โดยที่สังคมคือส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นมวลรวม เปรียบเหมือนระบบอินทรีย์ของร่างกายมนุษย์ที่ประกอบด้วยกลุ่มก้อนจุลินทรีย์ซึ่งเล็กมาก สังคมเติบโตด้วยกระบวนการ ๒ แบบ แบบแรกคือการพอกพูนของหน่วยต่างๆ ตามธรรมชาติในลักษณะวิวัฒนาการ อีกแบบหนึ่งคือการประสานกันของส่วนต่างๆ หน่วยต่างๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกันมาก่อน การรวมตัวของกลุ่มต่างๆ ทำให้เกิดความสลับซับซ้อนมากขึ้นในโครงสร้าง ซึ่งโครงสร้างสังคมประกอบด้วยสถาบันสังคมมี ๖ สถาบัน ที่มีหน้าที่ต่างๆ กันไปคือ สถาบันครอบครัว ทำหน้าที่ผลิตและเลี้ยงดูสมาชิกใหม่ สถาบันพิธีกรรม ทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมมนุษย์ สถาบันการเมือง เช่น ประชาธิปไตย อนาธิปไตย สถาบันศาสนา ทำหน้าที่ให้หลักคำสอนให้มนุษย์ยึดถือ สถาบันอาชีพ ทำให้เกิดการแบ่งงานเป็นส่วนในสังคม และสถาบันเศรษฐกิจ มีการแบ่งระบบเป็นระบบทาส ระบบศักดินา และแรงงานเสรี เป็นต้น

กอบกับความสัมพันธ์ทางสังคม คือ ส่วนต่างๆ ของสังคมร่วมมือกันได้โดยแรงผูกพันทางกายภาพอีก ส่วนหนึ่งที่สัมพันธ์กันโดยสื่อกลาง คือ ภาษา ส่วนต่างๆ ยังรวมตัวกันได้ด้วยสำนึกที่กระจายไปทั่วทุกส่วน แต่สำนึกหรือความรู้สึกทางสังคมร่วมกันไม่ได้มีอยู่ในทุกส่วนในระดับที่เท่ากัน เพราะไม่มีศูนย์กลางประสาทความรู้สึกทางสังคมเหมือนร่างกายมนุษย์ ส่วนต่างๆ ของสังคมทำหน้าที่ของตน และสังคมดำเนินไปได้เพราะทำหน้าที่เช่นเดียวกับที่อวัยวะต่างๆ ของร่างกายทำหน้าที่ระบบชีวอินทรีย์ของร่างกาย เป็นการหน้าที่นิยม ซึ่งคือการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่และการเพิ่มขนาดของหน่วยต่างๆ ในสังคม เพื่อเข้าใจองค์กรว่ามีกรก่อกำเนิดและพัฒนาอย่างไร โดยต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นการเปลี่ยนจากภาวะที่ไม่แน่นอนไม่ต่อเนื่อง ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไปสู่สถานะที่แน่นอน ต่อเนื่องและความหลากหลาย การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นสากล เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงของสังคมมนุษย์เหมือนการเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์ธรรมชาติ ขณะที่เปลี่ยนแปลงสังคมจะมีขนาดใหญ่ขึ้น มีหน้าที่และโครงสร้างซับซ้อนขึ้น ถ้าไม่เปลี่ยนโครงสร้างสังคมก็จะไม่อยู่รอดจึงต้องมีการแบ่งแยกโครงสร้างและหน้าที่ส่วนต่าง ๆ ให้ชัดเจน

ซึ่ง Talcott Parsons (๑๙๐๒) ได้มีการวิเคราะห์ว่าสังคมมีระบบต่างๆ ที่กำลังทำหน้าที่อยู่เพื่อที่เคลื่อนไปข้างหน้า โดยระบุว่า ระบบสังคม และ หน้าที่ คือ กลุ่มของกิจกรรมที่ดำเนินไปเพื่อสนองความต้องการของระบบสังคมในเบื้องต้น ในระบบสังคมนี้มีหน้าที่ ที่มีกิจกรรมทำกิจกรรม แต่กิจกรรมนี้ทำเป็นกลุ่ม ๆ และทำเพื่อมาสนองความต้องการของระบบ เช่น ระบบสังคมมีความต้องการให้ใครมาเลี้ยงดูเด็ก ต้องมีกลุ่มกิจกรรมหนึ่งสำหรับดูแลเด็กเราเรียกว่า หน้าที่กลุ่มกิจกรรม ได้แก่ สถานดูแลเด็กเล็กและโรงเรียน เป็นต้น ทั้งนี้ Talcott Parsons ได้ขยายความที่เราสามารถทำความเข้าใจระบบสังคมได้โดยการพิจารณาจากหน้าที่พื้นฐาน ๔ ประการ ประกอบด้วย

๑. การปรับตัว คือการที่สังคมจัดให้มีการปรับตัวให้เข้ากับทุกสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมและความต้องการของระบบ หากสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมไม่ตรงกับความต้องการของระบบ ต้องมีการปรับตัว เช่น สังคมต้องการให้มีการจัดการศึกษาให้สมาชิกของสังคม แต่สิ่งที่เรียกว่าโรงเรียนให้ความรู้และทักษะในการดำรงชีวิตแก่ผู้เรียน ไม่ให้สิ่งที่เป็นการขัดเกลาทางสังคมที่สอนว่าเด็กเติบโตขึ้นมาเป็นคนแบบไหนและมีทัศนคติ ค่านิยมแบบใด หน้าที่พื้นฐานของระบบต้องเกิดการปรับ ซึ่งอาจปรากฏออกมาในรูปของการปฏิรูปการศึกษาที่ระบุว่าต่อไป สอนคนหรือเยาวชนในสังคมให้เป็นอย่างไร

๒. การบรรลุเป้าหมาย สังคมต้องมีการกำหนดเป้าหมายและระบบต่างๆ ต้องทำหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลัก เช่น สังคมอเมริกาจะระบุว่าเป็นสังคมประชาธิปไตยเป็นเป้าหมายหลัก ระบบต่างๆ ทำหน้าที่เพื่อให้ไปสู่เป้าหมายหลักคือ เป็นสังคมประชาธิปไตย ระบบต่างๆ ของสังคมต้องทำหน้าที่เพื่อให้เข้าสู่การบรรลุเป้าหมาย

๓. บูรณาการ คือ หน้าที่ในการทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกันของระบบต่างๆ ซึ่งต้องดำเนินไปร่วมกัน เนื่องจากระบบสังคมประกอบด้วยระบบย่อยที่มีความแตกต่างกัน และมีกลุ่ม

กิจกรรมเฉพาะของตน จำเป็นต้องมีการดูแลให้เกิดการประสานสอดคล้องระหว่างระบบย่อยต่างๆ จึงต้องบูรณาการเข้าหากันและกัน

๔. การรักษาแบบแผน คือ การดำรงและฟื้นฟูแรงจูงใจของปัจเจกชนและแบบแผนของสังคม ในการที่ขับเคลื่อนไปข้างหน้าด้วยกันนั้นจำเป็นต้องมีแรงจูงใจร่วมกัน ถ้ามีคนบางกลุ่มเกิดความรู้สึกท้อแท้หรือเห็นแตกต่างจนไม่อาจขับเคลื่อนไปข้างหน้าร่วมกันได้ ก็เป็นหน้าที่ของระบบสังคมที่ต้องฟื้นฟูเขาเหล่านั้นขึ้นมาเพื่อให้กลับเข้ามาและยึดถือเป้าหมายหลักร่วมกันใหม่ให้ได้ นอกจากนี้ฟื้นฟูปัจเจกบุคคลแล้วแบบแผนของสังคมจะต้องถูกดำรงไว้ด้วย แบบแผนของสังคมที่ต้องถูกดำรงไว้คือลักษณะของสังคมที่ไม่เปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคนหรือเป็นแบบแผนแบบอนุรักษ์นิยม

และระบบปฏิบัติการของสังคม Talcott Parsons อธิบายว่า สังคมต้องมีระบบปฏิบัติการ ๔ ระบบ ที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่ระบบร่างกายและสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ระบบบุคลิกภาพ ระบบสังคม และระบบวัฒนธรรม ซึ่งเป็นระบบที่ทำหน้าที่ควบคู่ไปกับหน้าที่พื้นฐาน ๔ ประการดังนี้

ระบบปฏิบัติการระบบแรก เรียกว่า ระบบที่เป็นร่างกายและสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่พื้นฐานเรื่องการปรับตัว เพื่อรองรับหน้าที่พื้นฐานเรื่องการปรับตัว สังคมมีระบบปฏิบัติการย่อยที่เป็นระบบว่าด้วยร่างกายและสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ระบบปฏิบัติการนี้รวมถึงเรื่องของการผลิตเชิงเศรษฐกิจด้วย เพราะเป็นปฏิบัติการในเรื่องสภาพแวดล้อมทางวัตถุ

ระบบปฏิบัติการที่สอง คือ ระบบบุคลิกภาพ เป็นระบบที่ควบคู่กับหน้าที่พื้นฐานในการบรรลุเป้าหมาย ระบบปฏิบัติการจะต้องเน้นเรื่องบุคลิกภาพ คนที่เป็นสมาชิกของสังคมต้องถูกหล่อหลอมขัดเกลาให้มีบุคลิกภาพที่คิดไปในทำนองเดียวกัน มองไปที่เป้าหมายเดียวกัน คนจะเชื่อถือในอุดมการณ์แบบเดียวกันจึงทำให้เกิดการบรรลุเป้าหมายได้

ระบบปฏิบัติการที่สาม เรียกว่า ระบบสังคม เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่พื้นฐานในการบูรณาการ สิ่งที่เข้ามาทำให้เกิดการบูรณาการคือ ตัวสังคม ระบบสังคมเป็นระบบที่หลอมเอาองค์ประกอบต่างๆ ของระบบย่อยเข้าด้วยกัน พื้นฐานในเรื่องบูรณาการจึงเกี่ยวข้องกับหน้าที่

ระบบปฏิบัติการที่สี่ คือ ระบบวัฒนธรรม เกี่ยวข้องกับหน้าที่พื้นฐานในการดำรงแบบแผนของสังคม การที่จะดำรงแบบแผนเอาไว้ได้ การที่จะฟื้นฟูจิตใจและแรงจูงใจของคนเอาไว้ได้ต้องมีสิ่งเชื่อมโยง สิ่งนั้นคือระบบวัฒนธรรม การดำรงรักษาแบบแผนของสังคมต้องใช้วัฒนธรรมเป็นระบบปฏิบัติการ

จากการศึกษานี้พบว่าระบบย่อยของสังคม คือ ระบบที่มีรายละเอียดเพิ่มขึ้นจากระบบปฏิบัติการปรากฏออกมาเป็นระบบที่ทำหน้าที่ชัดเจนในสังคม ระบบระดับบนเป็นเรื่องของอุดมการณ์วัฒนธรรม ระดับล่างเป็นเรื่องของวัตถุ เศรษฐกิจ และ Talcott Parsons ได้แบ่งสังคมออกเป็น ๔ ระบบย่อย ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง ระบบสังคมและชุมชน และระบบคุ้มครองหรือดำรงวัฒนธรรม แต่ละระบบย่อยนี้สัมพันธ์กับหน้าที่พื้นฐานแต่ละด้าน คือการทำหน้าที่พื้นฐาน ๔ ประการในระบบปฏิบัติการ ๔ ระบบนั่นเอง ระบบย่อยแรก คือ ระบบเศรษฐกิจ เห็นว่าพื้นฐานสังคมอยู่ที่วัตถุ อยู่กับการผลิต คือ เศรษฐกิจ ระบบพื้นฐานสุดคือ ระบบเศรษฐกิจ ระบบนี้แสดง

ให้เห็นหน้าที่พื้นฐานการปรับตัว ระบบนี้เป็นระบบปฏิบัติการของกายภาพ เป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อมีระบบเศรษฐกิจและมนุษย์สามารถที่ปรับตัว สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้แล้ว เข้าสู่ระบบย่อยอื่นที่สองคือ ระบบการเมือง ระบบการเมืองมีขึ้นมาเพื่อที่ทำให้เกิดการทำหน้าที่ในการบรรลุเป้าหมาย เริ่มต้นด้วยการมีเป้าหมายหลักร่วมกันและไปให้ถึงเป้าหมายหลักนั้นด้วยกันจึงมีระบบการเมืองเข้ามา ตามความคิดนี้เชื่อว่าระบบการเมืองจะเกิดขึ้นก่อนระบบเศรษฐกิจไม่ได้ จากการที่สังคมเริ่มมีการผลิต การบริโภค มีการจัดการเรื่องของการเมือง ตามมาด้วยระบบย่อยที่สามเรียกว่า ระบบสังคมหรือชุมชน ซึ่งเป็นสังคมหรือชุมชนไม่ได้ถ้าไม่มีการผลิต แต่ถ้ามีการผลิตแต่ไม่มีเป้าหมายของการอยู่ร่วมกันก็ได้ จึงต้องมีการบริหารในรูปของระบบการเมือง ระบบย่อยสุดท้ายคือ ระบบของความไว้วางใจเป็นระบบย่อยที่ทำให้หน้าที่คุ้มครองและธำรงวัฒนธรรม

ในปัจจุบันนักสังคมวิทยาได้นำทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่นิยม มาวิเคราะห์สังคมได้ ดังนี้

๑. สังคมเป็นระบบ ที่มีอาณาเขตแน่นอน มีการวางระเบียบตนเอง ควบคุมตนเอง โดยมีแนวโน้มที่ส่วนประกอบต่างๆ พึ่งพาอาศัยกันและรักษาคุณภาพไว้ได้

๒. ในฐานะที่เป็นระบบที่บำรุงรักษาตนเอง สังคมมีความต้องการจำนวนหนึ่ง ซึ่งเมื่อสนองได้แล้ว จะทำให้สังคมดำรงชีวิตอยู่ ส่วนต่างๆ สามารถพึ่งพากันได้ และสามารถรักษาคุณภาพไว้ได้

๓. สังคมมีการวิเคราะห์ระบบบำรุงรักษาตนเอง จึงต้องมุ่งสนองความต้องการ และความจำเป็นของส่วนประกอบต่างๆ ของสังคม เพื่อเป็นการรักษาความพึ่งพากันและคุณภาพด้วย

๔. ในระบบที่มีความต้องการ สังคมจึงต้องมีโครงสร้างแบบใดแบบหนึ่งขึ้นมาเป็นหลัก ประการแรกให้มีการพึ่งพา ดุลยภาพ และการมีชีวิต กล่าวได้ว่า โครงสร้างหลายโครงสร้างสามารถสนองความต้องการจำเป็นอันเดียวได้ แต่โครงสร้างจำนวนจำกัดเท่านั้น ที่สามารถสนองความต้องการจำเป็นใด ๆ หรือความต้องการจำเป็นหลายอย่างในขณะเดียวกัน

โดยมี Emile Durkheim ให้ความคิดเห็นว่า การที่ดำรงชีวิตอยู่ได้ต้องสามารถสนองความต้องการจำเป็นเสียก่อน และต้องมีองค์ประกอบส่วนต่างๆ หลายส่วน ที่ต้องมีการบูรณาการของส่วนต่างๆ และ หน้าที่ หมายถึง กระบวนการต่างๆ ที่ดำเนินการเพื่อบูรณาการหรือความมั่นคง ที่ทำให้ส่วนต่างๆ ของโครงสร้างในแต่ละสังคม การวิเคราะห์แบบนี้ทำให้เห็นว่า โครงสร้างทางสังคมและภาวะเงื่อนไขที่จำเป็น เป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตอยู่ของสังคม และ Malinowski วิเคราะห์ว่า องค์ประกอบต่างๆ ของวัฒนธรรมทุกส่วนทำหน้าที่สนองความต้องการจำเป็นของมนุษย์และวัฒนธรรม เนื่องจากความต้องการของมนุษย์ ต้องมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนหรือกลุ่มสังคม หรือแม้แต่การสร้างสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมขึ้นด้วยสาเหตุอันเดียวกัน แต่สัญลักษณ์ทำหน้าที่ควบคุมให้บุคคลต้องปฏิบัติหรือกระทำตามแบบที่กำหนดเพื่อให้สามารถสนองความต้องการจำเป็นได้อย่างเป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันการตั้งกลุ่มหรือชุมชนและวัฒนธรรมขึ้นใหม่ เป็นสาเหตุให้ต้องมีกลุ่มหรือชุมชนที่ซับซ้อนขึ้นไปเป็นระบบการกระทำในบริบททางสังคม ซึ่งเป็นบริบทที่ผู้กระทำมีสถานภาพและแสดงพฤติกรรมตามที่สถานภาพกำหนดไว้ สถานภาพและบทบาทต่างๆ ในสังคมประสานสัมพันธ์กันในรูปแบบของระบบต่าง ๆ หน่วยการกระทำจึงมีฐานะเป็นระบบการกระทำระหว่างกัน

(System of Interaction) ซึ่งการกระทำในที่นี้ คือ แสดงบทบาทของผู้กระทำประกอบไปด้วยผู้กระทำจำนวนมาก ซึ่งก็มีสถานภาพและแสดงบทบาทที่รวมกันเรียกว่า ระบบสังคม โดยที่ระบบสังคมต้องมีคนหนึ่ง ซึ่งเพียงพอที่จะแสดงบทบาทต่างๆ ที่ระบบต้องการ และระบบสังคมต้องพยายามหลีกเลี่ยงแบบแผนวัฒนธรรมทั้งที่ไม่รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย และกำหนดบังคับให้คนต้องกระทำการอันเป็นไปไม่ได้ ซึ่งทำให้เกิดการเบี่ยงเบนและการขัดแย้งขึ้น จึงได้มีการสร้างกรอบความคิดกับความต่อเนื่องสัมพันธ์กันของระบบสังคม ซึ่งหมายถึง แบบแผนที่ค่อนข้างถาวรของการกระทำระหว่างกันของบุคคลในสถานภาพต่างๆ แบบแผนเหล่านั้นอยู่ในกรอบของวัฒนธรรม การยึดค่านิยมของคนเกิดขึ้นได้ ๒ ทาง คือ บรรทัดฐานทางสังคมที่บังคับพฤติกรรมที่สะท้อนค่านิยมทั่วไป และระบบความเชื่อของวัฒนธรรม ส่วนค่านิยมและแบบแผนอื่นๆ อาจกลายเป็นส่วนหนึ่งในระบบบุคคล ซึ่งย่อมเกิดผลกระทบหรือสนองต่อความต้องการจำเป็นของระบบ ที่เป็นตัวกำหนดความยินดีเต็มใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในระบบสังคมอีกทอดหนึ่ง กระทั่งกลายเป็นสถาบันเป็นกระบวนการและโครงสร้างของสังคม คือ สิ่งที่ผู้กระทำได้รับการขัดเกลาเป็นผลมาจากความต้องการ และความจำเป็น ที่ต้องได้รับการตอบสนองด้วยแบบแผนวัฒนธรรม ซึ่งผ่านกระบวนการกระทำระหว่างกัน บรรทัดฐานทางสังคมจึงก่อรูปขึ้นและเป็นแนวทางการขัดเกลาที่ถูกหล่อหลอมโดยวัฒนธรรม ถูได้ว่าการกลายเป็นสถาบันเป็นกระบวนการที่ทำให้โครงสร้างสังคมเกิดขึ้นและดำรงอยู่ กลุ่มบทบาทที่กลายเป็นสถาบันแล้วรวมกันเข้าเป็นระบบสังคม (พูดอีกอย่างในระบบสังคม คือ การกระทำระหว่างกันที่เป็นแบบแผนและมั่นคง) เมื่อระบบสังคมใดเป็นระบบใหญ่มีสถาบันหลายอย่างผสมผสานกันอยู่ แต่ละสถาบันนั้นจะได้ชื่อว่าระบบย่อย สังคมมนุษย์ คือ ระบบใหญ่ที่ประกอบด้วยสถาบันที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันหลายสถาบัน เวลาใดก็ตามที่วิเคราะห์ระบบสังคม ต้องคำนึงเสมอว่าระบบสังคมอยู่ในกรอบของวัฒนธรรมและสัมพันธ์กับระบบบุคคล ที่มีระบบค่านิยมควบคุมบรรทัดฐานของระบบสังคม และควบคุมการตัดสินใจของระบบบุคคล

ดังนั้น ความจำเป็นพื้นฐานของระบบมี ๔ ประการ คือ การปรับตัว การบรรลุเป้าหมาย บูรณาการหรือเสถียรภาพ และกฎระเบียบ การปรับตัวเป็นเรื่องของการแสวงหาสิ่งจำเป็นต่างๆ จากสภาพแวดล้อม แล้วแจกจ่ายไปทั่วระบบ การบรรลุเป้าหมาย หมายถึง การกำหนดเป้าหมายใดเป็นเป้าหมายก่อนหลัง แล้วระดมทรัพยากรของระบบเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมาย บูรณาการ หมายถึง การประสานงานและการบำรุงรักษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยต่าง ๆ ของระบบกฎระเบียบประกอบด้วย ๒ เรื่องใหญ่ๆ คือ การบำรุงรักษาระเบียบและการจัดการกับความตึงเครียด การบำรุงรักษาระเบียบเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีการ ทำให้ระบบสังคมมีลักษณะอันเหมาะสม การจัดการกับความตึงเครียด เกี่ยวข้องกับความตึงเครียดและแรงกดของลักษณะภายในระบบสังคมที่กำหนดให้ระบบสังคม ๔ ระบบ ทำหน้าที่แก้ปัญหาหรือสนองความต้องการจำเป็น คือ ระบบวัฒนธรรม แก้ปัญหากฎระเบียบ ระบบสังคมแก้ปัญหาเสถียรภาพ ระบบบุคคลแก้ปัญหา การบรรลุเป้าหมาย และระบบอินทรีย์แก้ปัญหาปรับตัว ความสัมพันธ์ระหว่างระบบถูกมองว่าเป็นเรื่องสัมพันธ์กับการแก้ปัญหา แต่ละระบบและระบบย่อยต้องมีหน้าที่แก้ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ด้วย ดังนั้น ในการทำความเข้าใจหรือศึกษาระบบใดๆ จำเป็นต้องศึกษาหรือทำความเข้าใจระบบหรือระบบย่อยอื่น

ประกอบด้วย จึงทำให้เกิดความเข้าใจดี ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับข่าวสาร ระหว่างและภายในแต่ละระบบ ที่เป็นแหล่งกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม คือ การมีข่าวสารมากเกินไปเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และการมีข่าวสารน้อยเกินไป ทำให้บรรทัดฐานขัดกันหรือเกิดการเสียระเบียบขึ้น ดังนั้นระบบการควบคุมข่าวสารเป็นทั้งแหล่งที่ทำให้เกิดความสมดุลและการเปลี่ยนแปลงได้ในตัว

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย

ระบบสังคมไทย ถือเป็นระบบกระทำการชนิดหนึ่งซึ่งประกอบด้วยระบบย่อยหลายๆ ระบบ แต่ละระบบย่อยมีพฤติกรรมที่ถือเป็นแบบแผนในการทำหน้าที่ของตนอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลายาวนาน แต่ละระบบย่อยได้ทำหน้าที่ของตนประสานและตอบสนองกับหน้าที่ของระบบย่อยอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อการดำรงอยู่ของสังคมไทย

การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย ทั้งระบบเครือญาติ ลักษณะสำคัญของสังคมไทย และค่านิยมเด่น ๆ ในสังคมไทยย่อมก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงลักษณะพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่พิเศษเฉพาะบางประการของคนไทยได้เป็นอย่างดี ซึ่งรายละเอียดของแนวความคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย มีดังนี้

๑. ระบบเครือญาติ ภูมิหลังและสัมพันธภาพระหว่างญาติของไทย

ระบบเครือญาติของไทยเป็นระบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะที่น่าสนใจหลายประการ (สินี กมลนาวิณ, ๒๕๑๓: ๑-๗) โดยความเป็นเครือญาติของไทยเกิดจากองค์ประกอบดังนี้

๑.๑ องค์ประกอบทางด้านชีวะ เกิดจากการสืบสายเลือด เรียกว่าญาติสืบสายโลหิต เป็นญาติแนวตั้ง เช่น ปู่ ย่า ตา ยาย ลูก หลาน เหลน

๑.๒ องค์ประกอบทางด้านสังคม เกิดจากการแต่งงาน ญาติทางฝ่ายสามี หรือฝ่ายภรรยาจะมาเป็นญาติกับอีกฝ่ายด้วย นอกจากนั้นการรับบุตรบุญธรรมถือได้ว่าเป็นญาติทางสังคมด้วยเช่นกัน

ภูมิหลังและสัมพันธภาพระหว่างญาติในสังคมไทยมีปัจจัยหลายด้านด้วยกัน โดยที่สำคัญสามารถสรุปได้ดังนี้ (นิรุจน์ ขำอนุรักษ์, ๒๕๔๓: ๒๗-๒๘)

ภูมิหลังทางด้านเศรษฐกิจ แต่เดิมเป็นระบบเศรษฐกิจแบบไร่นา ชาวต่างประเทศเรียกวัฒนธรรมไทยว่า “วัฒนธรรมข้าว” ซึ่งเป็นวิถีชีวิตและความเชื่อที่พิเศษอย่างหนึ่งของไทย อันมีพื้นฐานมาจากการประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม เมื่อกระทำซ้ำๆ จนกลายเป็นค่านิยม สร้างลักษณะนิสัยคนไทยให้มีลักษณะดังนี้คือ ไม่มีการตระเตรียมเรื่องเวลา เพราะการทำนาข้าวไม่จำเป็นต้องรีบร้อนให้ตรงเวลา ซึ่งเมื่อไม่มีการตระเตรียมเรื่องเวลาแล้ว ทำให้ส่งผลถึงการดำเนินงานต่างๆ ให้ทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่มีลักษณะการเอื้อเพื่อสูง มีสำนึกในการแข่งขันต่ำ การมีความเอื้อเพื่อสูงนั้นเป็นลักษณะที่ดีในสังคมที่มีความด้อยโอกาสมาก คือ ผู้ที่ขาดแคลนในหลายๆ ด้าน เช่น ขาดแคลนทางวัตถุ ขาดโอกาสทางการศึกษา ขาดโอกาสทาง

สาธารณสุข ระบบของวิถีชีวิตและความเชื่อแบบวัฒนธรรมชาวนี เนื่องจากการใช้แรงงานคน การลงแขกเกี่ยวข้าว เกิดแลกเปลี่ยนแรงงานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และเกิดการเลี้ยงดูกันทำให้เกิดระบบเครือญาติขยายวงค์หรือญาติสมมุติ คือการให้ความเคารพหรือนับถือบุคคลอื่นเหมือนญาติของตน ซึ่งอาจตั้งบ้านเรือนใกล้ๆ กัน หรือมีการช่วยเหลือผูกพันกันมาเป็นเวลานาน

ภูมิหลังทางการเมืองการปกครอง สังคมไทยแต่ก่อนเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองมีความใกล้ชิดสนิทสนมขนบธรรมเนียมการปกครองเหมือนพ่อบ้านปกครองลูก ๆ ไม่มีความรุนแรงแต่เป็นถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน การปกครองในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติขึ้นระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในสังคมไทย

ภูมิหลังทางด้านความเชื่อและศาสนา เดิมคนไทยนิยมอยู่รวมกันเป็นครอบครัวใหญ่ และศาสนาพุทธสอนให้เคารพในญาติผู้ใหญ่ ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติขึ้นในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง

๒. ลักษณะของสังคมไทย

ในการวิเคราะห์ลักษณะของสังคมไทยนั้น มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ได้ใช้ตัวแบบด้านต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ลักษณะของสังคมไทยไว้มากมาย อาทิ ตัวแบบด้านเศรษฐกิจของ Ayal (๑๙๗๘ อ้างถึงใน สุพรรณิ ไชยอำพร, ๒๕๓๗: ๗๔-๗๕) ได้ศึกษากรณีสังคมไทยเปรียบเทียบกับญี่ปุ่น โดยมีความแตกต่างกันในเรื่องของค่านิยม อันเป็นผลมาจากคนไทยนับถือพุทธศาสนานิกายหินยานหรือเถรวาท ส่วนญี่ปุ่นนับถือนิกายมหายาน ที่มีค่านิยมทางการเมืองมีสาธารณะเป็นเป้าหมาย ต่างกับไทย ซึ่งพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย ขึ้นอยู่กับค่านิยมของคนไทยที่มีต่อบุคคล และมีเอกชนเป็นเป้าหมาย ให้ความสำคัญต่อบุคคล รักสันโดษ มักน้อย ชอบสะดวกสบาย ไม่สะสมเพื่อการลงทุนตามแนวทางพุทธศาสนานิกายเถรวาทหรือหินยาน ทำให้คนไทยมีลักษณะ รักสบาย รักสงบ ไม่ต่อต้านผู้มีอำนาจ เชื่อในเรื่องการเวียนว่ายตายเกิด ชอบทำบุญ คิดถึงประโยชน์ส่วนตน ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย การที่วิถีชีวิตของคนไทยยึดโยงกับศาสนา โดยเฉพาะศาสนาพุทธ การเชื่อในคำสอนของพุทธศาสนาว่า ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว หรือเวรย่อมระงับด้วยการไม่จองเวร หรือแพ้เป็นพระชนะเป็นมาร สิ่งเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยไม่นิยมใช้กำลังหรือความรุนแรง และโกรธง่ายหายเร็ว หรือสังคมลึมเรื่องร้าย ๆ ได้ง่าย โดยถือว่า ผู้กระทำความชั่วย่อมได้รับผลกรรมเองตามหลักศาสนา (สุชาติ หล่อโลหการ, ๒๕๕๑: ๖)

จึงสอดคล้องกับการวิเคราะห์โครงสร้างสังคมของไทย Embree (๑๙๕๐: ๑๘๑-๑๙๓) อ้างถึงใน สุพรรณิ ไชยอำพร, ๒๕๓๗: ๗๖) ที่เห็นว่าโครงสร้างสังคมไทยเป็นประเภทโครงสร้างหลวม มีสัมพันธ์ภาพกับบุคคลิกภาพแบบปัจเจกชนนิยม เป็นสังคมที่มีความยืดหยุ่น ลักษณะสำคัญของคนไทยตามทัศนะของ Embree ที่สำคัญคือ รักสนุก ชอบบริโภค ขาดความสม่ำเสมอ ขาดระเบียบวินัยโดยตั้งใจ ไม่ชอบทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ ไม่เคารพกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ขาดความซื่อสัตย์ ไม่มั่นคงในทรัพย์สิน แต่มีส่วนดีคือทำให้คนไทยสามารถปรับตัวให้เข้ากับ

สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงภายนอกได้ โดยไม่รู้สึกรกระทบต่อโครงสร้างเดิม และมีความยืดหยุ่นในวิธีปฏิบัติ

ในขณะที่ Riggs (๑๙๖๖ อ้างถึงใน สุพรรณิ ไชยอำพร, ๒๕๓๗: ๗๕) ได้ใช้ตัวแบบปริสมติก โดยสมมุติให้มีสังคม ๓ แบบ คือ สังคมแบบเกษตรกรรมโบราณ สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมอุตสาหกรรม และสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ โดย Riggs เห็นว่า สังคมไทยเป็นสังคมปริสมติก คือ สังคมที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงจากแบบเกษตรกรรมโบราณไปสู่สังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ โดยมีตัวแทนที่สำคัญของสังคมและทำให้สังคมไทยมีลักษณะเฉพาะ ได้แก่

๑. ชุมชน โดยมีลักษณะพหุชุมชน มีทั้งใหญ่บ้าง เล็กบ้าง หรือบางแห่งตัดขาดจากกัน ชุมชนไทยจึงอยู่ในภาวะครึ่ง ๆ กลาง ๆ บางชุมชนมีการเคลื่อนไหวเข้าสู่วัฒนธรรมโดยสื่อ แต่บางแห่งยังเฉื่อยชา มีภาวะขัดแย้งกันเองระหว่างชุมชนใหญ่ต่าง ๆ การเคลื่อนชั้นทางสังคมของคนไปสู่ชนชั้นนำทำได้ยาก มีการย้ายถิ่นสูง แต่ไม่เปลี่ยนสถานภาพ

๒. โครงสร้างทางชนชั้น มีการกระจุกกระจายหลายชั้นตอนตามค่านิยมของสังคมไทย มีลักษณะผสมผสานระหว่างชนธรรมเนียนกับการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

๓. ค่านิยม คนไทยมีค่านิยมทั้งทางวิทยาศาสตร์และไสยศาสตร์

๔. องค์กร สังคมไทยมีการผสมองค์กรแบบญาติหรือระบบอุปถัมภ์กับสมาคมอาชีพแท้ ๆ เข้าด้วยกัน

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาของ ฟินิ (๑๙๗๑ อ้างถึงใน สุพรรณิ ไชยอำพร, ๒๕๓๗: ๗๖) ที่ได้ใช้ตัวแบบทางประวัติศาสตร์หรือตัวแบบบิตรอุปถัมภ์ ในการศึกษาสังคมไทยในเชิงประวัติศาสตร์พบว่า การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ของสังคมไทยแม้มีความทันสมัย การตระหนักถึงเอกลักษณ์ของชาติ มีกลุ่มผู้นำที่มีความสามารถ และระบบราชการเป็นปีกแผ่นอยู่บ้างก็ตาม แต่ต้องมาจากชนชั้นปกครองเป็นผู้กำหนดริเริ่ม ทำให้การพัฒนาไม่ดีเท่าที่ควร ลักษณะของระบบบิตรอุปถัมภ์ตามทฤษฎีของ Jacobs คือการใช้อำนาจ ไม่มีกฎเกณฑ์หรือข้อตกลงที่กำหนดตายตัวว่าใครมีอำนาจหน้าที่เพียงใด ส่วนทางด้านเศรษฐกิจ ข้าราชการเป็นผู้เข้ามาควบคุม จัดการ และแบ่งอาชีพที่เป็นออกไปแก่สังคม การจัดลำดับชนชั้น ชนชั้นปกครองมีอภิสิทธิ์เหนือสามัญชนทั่วไป

Benedict (๑๙๔๓ อ้างถึงใน สุพรรณิ ไชยอำพร, ๒๕๓๗: ๗๗-๗๘) ได้ศึกษาสังคมไทยโดยใช้ตัวแบบทางด้านบุคลิกภาพและจิตใจเป็นการศึกษาทางจิตวิทยา สำคัญโดยสรุปมีดังนี้

๑. ทฤษฎีที่มีต่อผู้ปกครองและข้าราชการทุกระดับ ถือว่าเป็นเจ้านาย

๒. การพึ่งพาอาศัยเป็นเรื่องถ้อยทีถ้อยอาศัยกันมากกว่าเป็นสิทธิและหน้าที่

๓. ไม่สามารถแยกความสัมพันธ์ระหว่างตัวเองกับผู้อื่นออกจากกันได้

๔. มุ่งนึกถึงแต่การกินดีอยู่ดี มีทรัพย์สิน มีสุขภาพความสมบูรณ์แข็งแรง ไม่กังวล

ใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

๕. มีแนวโน้มที่ควบคุมความรู้สึกต่อผู้อื่น รักสงบ ไม่ค่อยแสดงอาการก้าวร้าว

รุกรานต่อผู้อื่น

๖. สิ่งปรารถนาสูงสุดในชีวิตคือ ออยากรวย ออยากได้ดี มีเงินทองทรัพย์สินสมบัติ มีบุญกุศลและสุขภาพดี
๗. ชอบทำอะไรตามใจ ตามสบาย แต่ไม่ก่อความเดือดร้อนต่อผู้อื่น
๘. มีปฏิกริยาจากความกังวลใจหลายรูปแบบและมุ่งแก้ไขโดยไม่คำนึงว่ามีเหตุผลหรือไม่

๓. ค่านิยมเด่น ๆ ในสังคมไทย

ค่านิยมที่สำคัญที่เป็นลักษณะพิเศษที่เด่นชัดของคนไทย (สุพรรณิ ไชยอำพร, ๒๕๓๗: ๗๙) สรุปได้ดังนี้

๓.๑ อัดตา คือการเห็นแก่ตัวเองสำคัญที่สุด สำคัญอันดับรองลงมาคือญาติ สังคมไทยมีญาติขยายวงศ์ หรือนับถือเสมือนญาติ ทำให้ญาติคนไทยมีมาก ถัดมาอีกกลุ่มคือ ผู้ที่มีอิทธิพลต่อเราทั้งที่มีอิทธิพลในแง่ของการทำงาน การเงิน การยอมรับทางสังคมของเราเอง เช่น คนที่เคยช่วยเหลือกันมาโดยไม่เคยรู้จักกันมาก่อน ซึ่งทำให้เกิดการคำนึงถึงตัวเอง ตัวใครตัวมัน การนับถือบุคคลก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ คือ การเอื้อเฟื้อแก่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎระเบียบ นอกจากนั้นยังทำให้เกิดการเจ็บแค้น ไม่คัดค้าน ไม่ขัดแย้ง เพราะเกรงว่าอาจทำให้เกิดความไม่พอใจกับคนที่ขัดแย้ง สังคมไทยจึงมีลักษณะของการประนีประนอมกัน ไม่พยายามให้ข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งลุกลามใหญ่โตออกไป (สุชาติ หล่อโลหการ, ๒๕๕๑: ๖)

๓.๒ นิสัยรักสนุก มีกิจกรรมของสังคมไทยหลาย ๆ กิจกรรมที่ทำให้สนุกเช่น บรรยากาศในห้องเรียน งานศพ การไปวัด นิสัยรักสนุกนี้มีลักษณะต่าง ๆ เช่น สนุกกับการกิน ใช้สอยจับจ่ายบริโภค คือ Emphasis of Present Consumption เน้นบริโภคอยากกินอะไรต้องกิน ตอนนั้น ทำให้เด็ดอดทนรอไม่ได้ นิสัยอดทนรอไม่ได้นี้ถูกเรียนรู้ตั้งแต่เด็ก เด็กเมื่ออยากได้ของเล่นในห้างสรรพสินค้าจะร้องไห้ กลิ้งกับพื้น พ่อแม่จึงต้องยอมในขณะที่ชาวต่างชาติฝึกลูกให้อดทนรอเมื่ออยากได้ต้องมีส่วนร่วมในการทำ แต่คนไทยโดยมากมักโอบอุ้มจนโต หนาใหญ่ใจโต กล้าได้กล้าเสีย ถ้านิสัยแบบนี้ลดลง ทำให้เกิดการออมเพื่อการลงทุนที่ดีขึ้น ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้นในคนไทยทุกชนชั้นทุกอาชีพ อย่างไรก็ตามก็ดี ลักษณะดังกล่าวทำให้สังคมไทยขาดจิตสำนึกสาธารณะ และขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (สุชาติ หล่อโลหการ, ๒๕๕๑: ๖)

๓.๓ ค่านิยมในการสะสมความดี พฤติกรรมทำความดีของคนไทยเกิดจากความเชื่อทางศาสนา ค่านิยมที่สำคัญ คือ ทางสายกลาง และหลักการทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว คนไทยนิยมรับชะตากรรม ไม่ชอบดื้อรนให้อยู่สูงสุดหรืออยู่ต่ำสุด จะกระเสือกกระสนให้แต่พอมีพอกิน เวลาโกรธไม่เอาฆาตถึงตาย และไม่วางเฉยแต่ทำให้รู้สึกเล็กน้อย สิ่งดีคือทำให้คนไทยสุขภาพจิตดี คนไทยไม่ค่อยฆ่าตัวตาย หากเกิดเรื่องไม่ดีกับตัวเอง คนไทยมักโทษว่าเป็นเรื่องของกรรมเก่า ทำให้คนไทยสามารถทำใจยอมรับสภาพได้พอประมาณและด้วยความเชื่อของศาสนา ลักษณะเหล่านี้ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีน้ำใจต่อกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และมีความเอื้ออาทรต่อกันแต่ในขณะเดียวกันทำให้ขาดความเอาใจจริงเอาใจในการทำงาน และความเป็นอยู่ ขาดความริเริ่มสร้างสรรค์ (สุชาติ หล่อโลหการ, ๒๕๕๑: ๖)

กล่าวโดยสรุป การที่สังคมไทยมีพื้นฐานของสังคมเกษตรกรรม ที่การทำงานไม่ได้ถูกกำหนดวิธีการหรือเวลาเป็นการทำงานอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้คนไทยและสังคมไทยมีลักษณะยืดหยุ่น คือ ขาดความสม่ำเสมอ ขาดระเบียบวินัย ไม่เคารพกฎเกณฑ์ หลีกเลียงข้อกำหนดของสังคม รักสนุก ชอบบริโภคนิยม ชอบทำอะไรตามใจ ตามสบาย แต่มีข้อดี คือ สามารถปรับตัวตามสถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี การพึ่งพากันเป็นเรื่องของการถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันมาก ว่าเป็นสิทธิหรือหน้าที่ บวกกับภูมิหลังความเชื่อทางพุทธศาสนา นิกายเถรวาท ส่งผลให้คนไทยมีการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และพึ่งพาอาศัยกันเหมือนญาติพี่น้อง ก่อให้เกิดระบบญาติขยายวงค์หรือญาติสมมติ อันเป็นพื้นฐานที่ทำให้สังคมไทยมีลักษณะของระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ โดยมีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติได้ใช้ตัวแบบด้านต่างๆ ในการวิเคราะห์ลักษณะของสังคมไทยไว้มากมาย ในด้านของการปกครองนั้น ประเทศไทยมีภูมิหลังจากทางการเมืองการปกครองในลักษณะพ่อปกครองลูก มีความใกล้ชิดกันระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ไม่ได้ยึดถือกฎระเบียบมากมายนัก และมีเรื่องระบบไพร่ ระบบทาส ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ในครอบครัวมากกว่า หากผู้ถูกปกครองมีเรื่องเดือดร้อนใด ก็มักจะนำเรื่องนั้นๆ ไปขอความช่วยเหลือจากผู้ปกครอง อันเป็นการส่งเสริมให้ระบบอุปถัมภ์ฝังรากอยู่ในสังคมไทยตลอดมา

บทที่ ๓

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องพลวัตคอร์รัปชันในระบบอุปถัมภ์ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการรวบรวมข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก และการวิเคราะห์กรณีศึกษาตัวอย่างที่มีผลการพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว โดยผู้วิจัยมีการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล จำแนกประเด็นการศึกษาออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังนี้

วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้กระบวนการวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบไปด้วย การวิเคราะห์เอกสาร โดยการทบทวนแนวความคิดระบบอุปถัมภ์ แนวความคิดและทฤษฎีการคอร์รัปชัน แนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่นิยม และแนวความคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก เป็นการมุ่งทำความเข้าใจในบริบทของผู้ถูกสัมภาษณ์และการมุ่งข้อมูลเชิงพรรณนาที่นำมาผสมผสานกับการดำเนินการอย่างมีจุดเน้นเพื่อให้ผู้วิจัยมีความรู้และไม่ออกนอกกรอบไปจากที่ได้กำหนดไว้ตั้งนั้น การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก จึงเป็นการสนทนาแบบกึ่งโครงสร้าง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกว่า ผู้สัมภาษณ์ควรดำเนินการสัมภาษณ์ไปในทิศทางใด มีประเด็นอะไรบ้างที่ต้องถาม ส่วนการตั้งคำถามเป็นลักษณะของการถามเพื่อนำเข้าสู่ประเด็นที่ขอรายละเอียด ความชัดเจน และเพื่อการตีความ เป็นลักษณะคำถามแบบปลายเปิดที่ช่วยให้ได้คำตอบที่มีความหลากหลายแง่มุมและมีความละเอียดของข้อมูลมากขึ้น อีกทั้งการวิเคราะห์กรณีศึกษาตัวอย่าง ช่วยทำให้เกิดความเข้าใจในบริบทและปรากฏการณ์ในประเด็นต่างๆ ที่ต้องทำการศึกษาได้เป็นอย่างดี

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เป็นการใช้กระบวนการวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ประกอบไปด้วย การวิเคราะห์เอกสาร ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการต่างๆ ตลอดจนผลงานวิจัย รวมทั้งข้อมูลจากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวกับแนวความคิดระบบ

อุปถัมภ์ แนวความคิดและทฤษฎีการคอร์รัปชัน แนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่นิยม และแนวความคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการสร้างพื้นฐานองค์ความรู้ที่ต้องการศึกษาวิจัยอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป ส่วนการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก มีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามที่สามารถนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างที่เป็นการกำหนดแนวข้อคำถามแบบเปิดกว้าง หรือเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิดที่มีผลทำให้ข้อคำถามมีความยืดหยุ่นและเปิดกว้าง โดยวิธีการนี้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้และความชำนาญหรือมีความเชี่ยวชาญสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างหลากหลายแง่มุมที่ทำให้ได้มาถึงข้อมูลที่มีความหลากหลายในมิติต่างๆ ต่อไป สำหรับการวิเคราะห์กรณีศึกษาตัวอย่างนั้น เป็นการนำเอาตัวอย่างของการคอร์รัปชันที่มีผลการพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุ รูปแบบ และแนวโน้มของการคอร์รัปชัน อย่างเป็นทางการ เพื่อหาแนวทางหรือมาตรการป้องกันกาเกิดคอร์รัปชันที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ได้

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ครั้งนี้ได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก ที่ได้มีการกำหนดลักษณะของข้อคำถามที่มีลักษณะเปิดกว้างและมีความยืดหยุ่น มาใช้ประกอบในการสัมภาษณ์โดยลักษณะของข้อคำถามที่เวลานี้สามารถปรับเปลี่ยนถ้อยคำหรือให้มีความสอดคล้องกับผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ ส่วนการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการออกแบบการวิจัย มีดังนี้

๑. การศึกษาวิจัยข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเรื่องพลวัตคอร์รัปชันในระบบอุปถัมภ์

๒. การดำเนินการเพื่อกำหนดกระบวนการ ขั้นตอนและแนวทางในการสัมภาษณ์กับผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในภาครัฐ

๓. การออกแบบการวิจัยหรือการสร้างแบบสัมภาษณ์ สำหรับนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกที่เป็นการสร้างแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างได้มีการกำหนดให้นำแบบสัมภาษณ์ดังกล่าวมาดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนในเนื้อหาให้สอดคล้องกับประเด็นปัญหาและวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการในเบื้องต้นก่อนเพื่อนำแนวความคิดหรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ที่ได้รับจากผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการมาใช้ในการปรับปรุงข้อคำถามของแบบสัมภาษณ์ รวมทั้งได้มีการนำแบบสัมภาษณ์ที่ได้ปรับปรุงแล้วไปดำเนินการทดลองสัมภาษณ์กับผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ หรือที่เป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะใกล้เคียงกับประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย เพื่อนำข้อบกพร่องของแบบสัมภาษณ์ไปดำเนินการปรับปรุงครั้งสุดท้ายก่อนที่นำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกจริง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความถูกต้องสมบูรณ์ ที่มีผลต่อการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกไปใช้ในกระบวนการประมวลผลข้อมูลต่อไป

๔. การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ ผู้วิจัยกำหนดใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) เป็นการใช้กระบวนการที่มีความหลากหลายในการตรวจสอบข้อมูลด้วยการใช้หลายวิธีในการหาข้อมูลหลายแบบจากหลายแหล่ง โดยใช้แนวความคิดที่มีความหลากหลายเพื่อตอบคำถามหรือเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาเรื่องเดียวกันจากหลายมุมมอง ซึ่งจากหลักการตรวจสอบดังกล่าว ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้เพียงบางหลักการในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ

มีการตรวจสอบจากแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ประกอบด้วยแนวความคิดระบบอุปถัมภ์ แนวความคิดและทฤษฎีการคอร์รัปชัน แนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่นิยม และแนวความคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาวิจัย

๕. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกมาใช้ ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับการรวบรวมข้อมูลจากการ วิเคราะห์เอกสาร และการวิเคราะห์กรณีศึกษาตัวอย่าง โดยกระบวนการและวิธีการวิเคราะห์ที่ได้ ดำเนินตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลักที่พบใน ข้อมูลทั้งหมดแล้วมาพิจารณาแบ่งแยกออกเป็นประเด็นย่อยที่เป็นกระบวนการวิเคราะห์ ที่เริ่มต้นจาก การวิเคราะห์ภาพรวมไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นย่อยของกระบวนการวิเคราะห์ตามการวิจัยเชิงวิจัย คุณภาพ

บทที่ ๔

การวิเคราะห์กรณีศึกษาตัวอย่างที่ได้พิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว

ในการศึกษาวิจัยเรื่องพลวัตคอร์รัปชันในระบบอุปถัมภ์ ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมกรณีศึกษาตัวอย่างที่ได้พิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว ซึ่งถือเป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ และเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยอย่างหนึ่ง เพื่อทำให้เข้าใจถึงสาเหตุ รูปแบบ และแนวโน้มของการคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อหาแนวทางหรือมาตรการป้องกันการเกิดคอร์รัปชันที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ได้ โดยผู้วิจัยได้นำกรณีศึกษาตัวอย่างที่ได้พิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว ทั้งหมด ๓ คดี มาทำการวิเคราะห์ได้ดังนี้

คดีธนาคารกรุงไทยปล่อยกู้

คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ ที่ให้จำหน่ายคดีไว้ชั่วคราวสำหรับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ในคดีธนาคารกรุงไทยปล่อยกู้ให้ บมจ.กฤษตามหานคร เมื่อพินิจคำพิพากษาคดีกรุงไทยฯ นี้แล้ว ผู้ที่กระทำความผิดและได้รับโทษเป็นในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการระดับกลาง ระดับเล็ก เช่น ประธานบอร์ดธนาคารกรุงไทยและเจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อที่พิจารณาและลงนามอนุมัติปล่อยกู้เท่านั้น สำหรับคดีธนาคารกรุงไทย ปล่อยกู้ บมจ.กฤษตามหานคร ศาลฎีกาฯ พิพากษาคดี ใน ๓ ประเด็นสำคัญ คือ ๑. ธนาคารกรุงไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ โจทก์ คือ อัยการสูงสุด มีสิทธิ์ฟ้องจำเลยในฐานะเจ้าพนักงานในองค์กรและหน่วยงานของรัฐ ๒. การอนุมัติปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่มบริษัทกฤษตามหานคร ซึ่งอยู่ในสถานะกลุ่มลูกหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือเอ็นพีแอลของธนาคารของจำเลย ถือเป็นความผิดที่จำเลยต้องชดใช้ความเสียหายและถูกจำคุก และ ๓. การอนุมัติขายหุ้นแปลงสภาพของ บมจ.กฤษตามหานคร เป็นการกระทำที่มีขอบ คดีนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องและตกเป็นจำเลยที่ ๑ เนื่องจาก ต้องย้อนกลับไปดูสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (คตส.) ซึ่งคำแถลงของ “สัก กอแสงเรือง” อดีตโฆษก คตส. ในระหว่างการไต่สวนคดีดังกล่าว ระบุว่า “การดำเนินการ (ปล่อยกู้) ดังกล่าวมีการวางแผนเป็นขั้นตอน ตั้งแต่อนุมัติสินเชื่อโดยเร่งด่วนซึ่งมีลักษณะของการปั่นหุ้น โดยเงินที่เหลือนำไปให้พวกพ้อง และพบว่ามีการโอนเงินให้ลูกชายของหัวหน้าพรรคการเมืองใหญ่ ที่เป็นผู้สั่งการให้อนุมัติสินเชื่อ โอนเงินให้บิดาของอดีต ส.ส.ลูกพรรค และโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของบิดาเลขาฯ ส่วนตัว ของภรรยาหัวหน้าพรรค เป็นเหตุให้ธนาคารกรุงไทยเสียหาย ๔.๕ พันล้านบาท” ในสำนวนคดี คตส. คณะอนุกรรมการไต่สวนที่มีนางสาวนีย์ อัครโรจน์ กรรมการ คตส. เป็นประธาน ระบุถึงการสั่งการของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้แบงก์กรุงไทยปล่อยกู้ โดยคณะกรรมการบริหารแบงก์กรุงไทยรายหนึ่ง ยืนยันต่อคณะอนุกรรมการไต่สวนว่า ก่อนหน้าการประชุมเพื่อพิจารณาปล่อยสินเชื่อรายนี้ ร.ท.สุชาย เขาวีวิศิษฐ์ ประธานบอร์ดบริหารแบงก์กรุงไทย ขณะนั้น แจ้งในที่ประชุมว่า ได้รับแจ้งทางโทรศัพท์จาก “บ๊อบบอส”

คนหนึ่งให้ปล่อยกู้ ซึ่ง “บีกบอส” ที่ ร.ท.สุชาย เอ่ยถึงนั้น ทุกคนในบอร์ดกรุงเทพฯ ต่างเข้าใจตรงกันว่า หมายถึง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เนื่องจากเป็นคำที่ ร.ท.สุชาย เขาวิวิศิษฐ์ ใช้เอ่ยถึง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตลอดเวลา และที่ผ่านมาธนาคารกรุงเทพฯ ได้อนุมัติสินเชื่อวงเงินขนาดใหญ่หลายครั้งที่เกี่ยวข้องกับคนในครอบครัวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และผู้บริหารระดับสูงของพรรคไทยรักไทยคนหนึ่งด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าว เมื่อขึ้นสู่ชั้นศาลฎีกาฯ ได้ถูกลดทอนน้ำหนักลงไปและไม่ได้มีความชัดเจนเพียงพอที่จะโยงว่า “บีกบอส” นั้นคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดังคำพิพากษาของศาลฎีกาฯ ที่ว่า “ส่วนที่จำเลย ๒-๕ และ ๘-๒๗ ร่วมกันกระทำความผิดหรือสนับสนุนจำเลยที่ ๑ นั้น ได้ความจากพยานซึ่งเป็นกรรมการพิจารณาสินเชื่อธนาคารกรุงเทพฯ ก่อนการประชุมอนุมัติสินเชื่อให้บริษัทจำเลยที่ ๑๘-๑๙ นั้น จำเลยที่ ๒ ได้โทรศัพท์มาหาพยานและบอกว่า บีกบอส หรือซูเปอร์บอสได้ดูดีแล้ว ไม่ให้คัดค้านการอนุมัติสินเชื่อให้บริษัทจำเลยที่ ๑๘-๑๙ ซึ่งในชั้นพิจารณากับชั้นไต่สวนของ คตส. พยานยังเบิกความไม่ชัดเจนว่า บีกบอสหรือซูเปอร์บอส คือจำเลยที่ ๑ หรือภรรยาของจำเลยที่ ๑ กันแน่ แม้จะมีอ้างอิงถึงเงินจากเครือข่ายจำเลยโอนเข้าบัญชีบุตรของจำเลยที่ ๑ และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับจำเลยที่ ๑ แต่ก็พบว่ากลุ่มคนดังกล่าวก็เกี่ยวข้องกับภรรยาของจำเลยที่ ๑ พยานจึงอาจเข้าใจตามความคิดของพยานเองว่าบีกบอสหรือซูเปอร์บอส คือจำเลยที่ ๑ ดังนั้น ชั้นนี้อาจยังฟังไม่ได้ว่าจำเลย ๒-๕ และ ๘-๒๗ ร่วมกับจำเลยที่ ๑” นั้นหมายความว่า คำพิพากษาของศาลฎีกาฯ ที่ออกมา ถึงจะฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ ๒-๕ และ ๘-๒๗ ร่วมกับจำเลยที่ ๑ แต่จำเลยที่ ๒-๕ และ ๘-๒๗ นั้น มีความผิดที่ไปอนุมัติสินเชื่อให้กลุ่ม บมจ.กฤษตามหานคร ประธานบอร์ดธนาคารกรุงเทพฯ จึงกลายเป็นผู้กระทำความผิดตกไปตาม ๆ กัน ถ้าหากว่าการกระทำนั้นถูกแรงบีบจากไอ้โม่งที่เรียกขานกันว่า “ซูเปอร์บอส” หรือ บีกบอส คนนั้นจริง แต่ไม่มีหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะสาวไปถึงส่วนจำเลยที่ ๑ ซึ่งจะใช่ “บีกบอส” ที่ว่านั้นหรือไม่ ยังไม่ชัดเจนยังฟังไม่ได้อย่างที่ศาลว่าไว้ในคำตัดสินและศาลได้สั่งจำหน่ายคดีออกไปเป็นการชั่วคราวเพราะจำเลยที่ ๑ อยู่ระหว่างหลบหนีคดี และหากจับจำเลยมาขึ้นศาลได้ ศาลจะพิจารณาคดีสำหรับจำเลยที่ ๑ อีกครั้งก่อนที่จะตัดสินออกมาเป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง สำหรับนายพานทองแท้ ชินวัตร, นางกาญจนาภา หงส์เหิน, นายวันชัย หงส์เหิน และ นายมานพ ทิวารี (บิดา น.ต.ศิธา ทิวารี อดีต ส.ส. พรรคไทยรักไทย) นั้น ที่ประชุม คตส. มีมติให้ดำเนินคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๗ ฐานรับของโจร แม้ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด แต่ได้รับเงินร่วม ๑๘๐ ล้านบาท ที่ได้จากการกระทำความผิดฐานยกยอกทรัพย์ และมีมติให้แยกบุคคลทั้ง ๔ คนนี้ไปดำเนินคดีในศาลอาญา แต่ภายหลังจากที่ คตส. ได้สรุปคดีและชี้มูลความผิดบุคคลต่าง ๆ ส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาฯ ในชั้นอัยการได้ตัดชื่อของ นายพานทองแท้, นางกาญจนาภา, นายวันชัย และนายมานพ ออกไป เนื่องจากเห็นว่าหลักฐานเชื่อมโยงไปไม่ถึง คดีนี้ถึงที่สุดแล้ว และท้ายที่สุดกลุ่มการเมือง ซึ่ง คตส. ตั้งข้อหาว่ามีพฤติกรรมร่วมกันหรือสนับสนุนการกระทำความผิดกรณีธนาคารกรุงเทพฯ ปล่อยกู้ให้ บมจ.กฤษตามนคร ได้รับการยกเว้นไป จึงเป็นบทเรียนราคาแพงให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐตระหนักว่าอย่าไปสยบยอมต่อแรงบีบของฝ่ายการเมือง ไม่เช่นนั้นชะตากรรมสุดท้ายต้องมารับเคราะห์กรรมและกลายเป็นผู้กระทำความผิดไป คำพิพากษาคดีธนาคารกรุงเทพฯ ปล่อยกู้ให้ บมจ.กฤษตามหานคร คดีนี้ อัยการสูงสุด

คือ นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี, ร.ท.สุชาย เขาวีวิศิษฐ อดีตนายกกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทย, นายวิโรจน์ นवलแข อดีตนายกกรรมการผู้จัดการธนาคารกรุงไทย, กรรมการบริหาร, คณะกรรมการสินเชื่อ, เจ้าหน้าที่สินเชื่อของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน), กรรมการผู้มีอำนาจของบริษัทในเครือกฤษตามหานคร และ ๓ บริษัทในเครือกฤษตามหา นคร เป็นจำเลยที่ ๑-๒๗ ในความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และโดยทุจริตตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗, ความผิด พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดของพนักงาน ในองค์การหรือ หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒, ความผิด พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕, ความผิด พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และ ความผิด พ.ร.บ.บริษัท มหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ คำฟ้องสรุปพฤติการณ์ของจำเลยว่า ผู้บริหารธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ให้สินเชื่อกลุ่ม บมจ.กฤษตามหา นครที่มีสถานะอยู่ในกลุ่มลูกหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคาร เนื่องจาก ผอ.ฝ่ายกลั่นกรองสินเชื่อธุรกิจนครหลวง เคยจัดอันดับความเสี่ยงของกลุ่มกฤษตามหา นครในอันดับ ๕ คือไม่สามารถอนุมัติสินเชื่อให้ได้ แต่ได้มีการอนุมัติสินเชื่อให้บริษัทในกลุ่มกฤษตามหา นคร ๓ กรณี คือ ๑. การอนุมัติสินเชื่อให้บริษัทอาร์เคโพรเฟสชั่นแนล จำกัด จำนวนเงิน ๕๐๐ ล้านบาท ๒. การอนุมัติ สินเชื่อให้บริษัทโกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค จำกัด วงเงิน ๙,๙๐๐ ล้านบาท (วงเงินไฟแนนซ์ ๘,๐๐๐ ล้านบาท วงเงินซื้อที่ดินเพิ่ม ๕๐๐ ล้านบาท และวงเงินพัฒนาโครงการ ๑,๔๐๐ ล้านบาท) และ ๓. การอนุมัติขายหุ้นบุริมสิทธิแปลงสภาพของ บมจ.กฤษตามหา นคร ให้กับ บริษัท แกรนด์ คอมพิวเตอร์คอมมูนิเคชั่น จำกัด จำนวนเงิน ๑,๑๘๕,๗๓๕,๓๘๐ บาท ถือว่า ผู้เกี่ยวข้องมีพฤติการณ์ ร่วมกันหรือสนับสนุนการกระทำความผิดกรณีธนาคารกรุงไทย ซึ่งเป็นองค์กร ของรัฐ เป็นการกระทำโดยทุจริต เพื่อฟื้นฟูกิจการของ บมจ.กฤษตามหา นคร ประโยชน์ส่วนตนกับ พวกศาลพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ธนาคารกรุงไทย มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐ เนื่องจากมีกองทุนฟื้นฟู และพัฒนาสถาบันการเงิน ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งถือครองหุ้น ธนาคารกรุงไทยเกินร้อยละ ๕๐ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามนิยามของ พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดของพนักงาน ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่จำเลยต่อสู้ว่า ธนาคารกรุงไทยไม่ได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและไม่อาจฟ้องจำเลยตามพ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดของ พนักงานฯ จึงรับฟังไม่ได้ ส่วนจำเลยที่ ๒-๕ และ ๘-๑๗ ร่วมกันอนุมัติสินเชื่อให้กับบริษัทอาร์เค จำกัด ๑๘ และบริษัทโกลเด้น จำกัดที่ ๑๙ โดยฝ่าฝืนประกาศและคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ ธ.๒๒๒/๒๕๔๕ เรื่องนโยบายสินเชื่อที่กำหนดให้มีการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ ของผู้ซื้อ และคำสั่งของธนาคารกรุงไทยเรื่องความเสี่ยงของการอนุมัติสินเชื่อหรือไม่

ศาลพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า จากการไต่สวนและพยานซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของ บริษัททั้ง ๒ รับฟังได้ว่า จำเลยที่ ๑๘-๑๙ มีจำเลยที่ ๒๓-๒๕ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจ และบริษัท ดังกล่าวอยู่ในเครือของ บมจ. กฤษตามหา นคร จำเลยที่ ๒๐ ซึ่งจำเลยที่ ๑๘-๒๐ ซึ่งเป็นนิติบุคคล ต่างอยู่ในสภาพมีหนี้สินจำนวนมากกับสถาบันการเงินหลายแห่ง ไม่มีรายได้ต่อเนื่องกันหลายปี มีดอกเบียค้ำชำระเพิ่มพูนขึ้น เกิดการขาดทุนสะสมหลายปี ทำให้ฐานะการเงินไม่มั่นคง ความสามารถในการหารายได้ต่ำจนไม่น่าเชื่อว่าจะชำระหนี้ได้ ซึ่ง บมจ.กฤษตามหา นคร จำเลยที่ ๒๐

ภูธนาการกรงไทยผู้เสียหายกำหนดเงื่อนไขห้ามไม่ให้ถือหุ้นนี้เชื่ออีก อีกทั้งในการเสนอขอสินเชื่อ
 ของบริษัทอาร์เคฯ จำเลยที่ ๑๘ แม้ว่าจำเลยจะไม่เคยเป็นลูกหนี้ของธนาคารกรงไทยและอ้างว่า
 นำเงินไปซื้อที่ดินเพื่อขายเอากำไร แต่เป็นการอ้างขายให้กับจำเลยที่ ๒๐ ซึ่งไม่อยู่ในสถานะมั่นคง
 ในการหารายได้ หรือมีเงินที่ซื้อได้ ส่วนที่บริษัทโกลเด้นฯ จำเลยที่ ๑๙ เสนอขอสินเชื่ออ้าง
 ทำโครงการกฤษฎาซิติ ๔,๐๐๐ ล้านบาท แต่ไม่มีแผนงาน พิมพ์เขียว รายงานแสดงงบประมาณ
 แต่เพิ่งมาทำก่อนที่มีการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ ขณะที่ภายหลังมีการอ้างว่านำเงินไปทำการ
 รีไฟแนนซ์ที่บริษัทเป็นหนี้กับธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีการเจรจาหนี้จนลดลงที่ต้องชำระ
 ๔,๕๐๐ ล้านบาท และนำเงิน ๕๐๐ ล้านบาทไปซื้อที่ดิน และอีก ๑,๐๐๐ กว่าล้าน นำไปพัฒนาโครง
 การกฤษฎาซิติฯ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มีการอ้างว่าจะทำโครงการนั้น มีชื่อบุคคลภายนอก
 ถือครองกรรมสิทธิ์กว่า ๑๐๐ ไร่ และภายหลังจำเลยที่ ๑๙ ยังยื่นขอสินเชื่อเพิ่มอีก ๒,๐๐๐ ล้านบาท
 เพื่อนำไปพัฒนาโครงการกฤษฎาซิติโดยขอเริ่มนับหนึ่งใหม่อีกครั้ง แสดงให้เห็นว่าจำเลยที่ ๑๙ ไม่ตั้งใจ
 ทำโครงการตามที่อ้างขอเสนอสินเชื่อ ซึ่งโครงการที่มีการเสนอขอสินเชื่อที่นั่นถือเป็นโครงการขนาดใหญ่
 มีวงเงินที่สูง แต่จำเลยกลับไม่มีรายละเอียดและข้อมูลที่จำเป็นประกอบการขอสินเชื่อ เพื่อให้เห็นถึง
 ความเป็นไปได้ของโครงการ โดยที่การตรวจสอบก่อนเสนอขอสินเชื่อของบริษัทจำเลยที่ ๑๘-๑๙ นั้น
 จำเลยที่ ๕-๑๗ ซึ่งเป็นกรรมการอนุมัติสินเชื่อ โดยจำเลยที่ ๑๒ ซึ่งเป็นประธานกรรมการพิจารณา
 สินเชื่อที่มีบมจ.กฤษฎาตามหาดนคร จำเลยที่ ๒๐ เป็นลูกค้า ย่อมรู้ดีอยู่แล้วถึงข้อมูลว่าบริษัทจำเลยที่
 ๑๘-๑๙ เป็นบริษัทในเครือของจำเลยที่ ๒๐ ซึ่งเป็นหนี้สถาบันการเงินหลายแห่ง มีการปรับโครงสร้าง
 หนี้มาหลายครั้ง จนถูกห้ามถือหุ้นเพิ่ม และถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง แต่จำเลยที่ ๕-๑๗
 ยังคงเสนอให้อนุมัติสินเชื่อให้กับจำเลยทั้ง ๒ โดยให้ความเห็นว่าอยู่ในกลุ่มความเสี่ยงพอรับได้ และ
 การกระทำดังกล่าวยังเป็นในลักษณะเร่งรีบเพื่อปล่อยกู้ให้ทัน เป็นการเปิดช่องให้จำเลยทั้ง ๒ นำเงินไป
 ใช้ผิดวัตถุประสงค์ โดยนำไปชำระหนี้สถาบันการเงินอื่นและซื้อหุ้นจากเจ้าหนี้คืนเพื่อให้จำเลยที่ ๒๐
 กลับมามีอำนาจการบริหารในอนาคต จากเดิมที่มีสถานะไม่มั่นคง ดังนั้น การที่จำเลยที่ ๒-๕ และ
 ๘-๑๗ ซึ่งเป็นกรรมการสินเชื่ออนุมัติยืมอนุมัติวงเงินให้จำเลยทั้ง ๒ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ
 สร้างความเสียหายให้กับธนาคารกรงไทยและประชาชนที่ฝากเงิน

ส่วนที่ ร.ท.สุชาย, นายวิโรจน์, และนายมัชฌิมา กฤษุช ฌ อยุธยา กรรมการ
 บอร์ดกรงไทย จำเลยที่ ๒-๔ อนุมัติขายหุ้นบุริมสิทธิแปลงสภาพของบมจ.กฤษฎาตามหาดนคร จำเลยที่
 ๒๐ ให้กับ บจก. แกรนด์คอมพิวเตอร์ แอนด์คอมมูนิเคชั่นจำเลยที่ ๒๒ นั้น การที่นายวิโรจน์ จำเลยที่
 ๓ ให้เครดิตการชำระเงินขายหุ้นให้นานถึง ๔ เดือน และยังมีกรมอภินันท์ให้ บจก.แกรนด์
 คอมพิวเตอร์ฯ จำเลยที่ ๒๒ ออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมผู้ถือหุ้นของ บมจ.กฤษฎาตามหาดนคร จำเลย
 ที่ ๒๐ แม้ว่าหุ้นจะไม่ใช่สินเชื่อ แต่ลักษณะของการดำเนินการดังกล่าว เป็นการให้สินเชื่ออย่างหนึ่ง
 ซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรื่องนโยบายสินเชื่อ ในการวิเคราะห์ความเสี่ยง ดังนั้น การกระทำของจำเลยที่
 ๒-๔ ดังกล่าว ทำให้ธนาคารกรงไทยขายหุ้นไปโดยไม่ได้รับการชำระค่าหุ้น และการมอบฉันทะ
 ให้จำเลยที่ ๒๒ เข้าประชุมผู้ถือหุ้นจนมีการลงคะแนนเสียงลดจำนวนหุ้นบุริมสิทธิ ทำให้มีมูลค่า
 เป็นศูนย์ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเช่นกัน เพราะเป็นการให้สินเชื่อในกรณีพิเศษ ส่วนที่จำเลย ๒-๕

และ ๘-๒๗ ร่วมกันกระทำผิดหรือสนับสนุนจำเลยที่ ๑ นั้น ได้ความจากพยานซึ่งเป็นกรรมการพิจารณาสินเชื่อธนาคารกรุงไทยว่า ก่อนการประชุมอนุมัติสินเชื่อให้บริษัทจำเลยที่ ๑๘-๑๙ นั้น จำเลยที่ ๒ ได้โทรศัพท์มาหาพยานและบอกว่า บิ๊กบอส หรือซูเปอร์บอสได้ดูแลแล้ว ไม่ให้คัดค้านการอนุมัติสินเชื่อให้บริษัทจำเลยที่ ๑๘-๑๙ ซึ่งในชั้นพิจารณากับชั้นไต่สวนของ คตส. พยานยังเบิกความไม่ชัดเจนว่า บิ๊กบอสหรือซูเปอร์บอส คือจำเลยที่ ๑ หรือภรรยาของจำเลยที่ ๑ กันแน่ แม้จะมีอ้างถึงเงินจากเครือข่ายบริษัทจำเลยโอนเข้าบัญชีบุตรของจำเลยที่ ๑ และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับจำเลยที่ ๑ แต่ก็ไม่พบว่ากลุ่มคนดังกล่าวก็เกี่ยวข้องกับภรรยาของจำเลยที่ ๑ พยานจึงอาจเข้าใจตามความคิดของพยานเองว่า บิ๊กบอสหรือซูเปอร์บอส คือจำเลยที่ ๑ ดังนั้น ชั้นนี้อาจยังฟังไม่ได้ว่าจำเลย ๒-๕ และ ๘-๒๗ ร่วมกับจำเลยที่ ๑ ศาลฯ จึงพิพากษาให้จำคุก ร.ท.สุชาย, นายวิโรจน์, นายมัชฌิมา และ นายไพโรจน์ รัตนะโสภา จำเลยที่ ๒-๔ และ ๑๒ คนละ ๑๘ ปี ตามความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.๒๕๐๒ ม.๔ ซึ่งเป็นบทหนักสุด ส่วนจำเลยที่ ๕, ๘-๑๑, ๑๓-๑๗ ซึ่งเป็นพนักงานของธนาคารกรุงไทย ผิดตามพ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.๒๕๐๒ ม.๔ จำคุกจำเลยทั้ง ๑๐ คนในชั้นนี้ คนละ ๑๒ ปี สำหรับนายวิชัย กฤษดาธานนท์ เจ้าของโครงการหมู่บ้านกฤษตามหานคร จำเลยที่ ๒๕ และจำเลยที่ ๑๘-๒๗ ซึ่งเป็นนิติบุคคล และผู้บริหารบริษัทในเครือกฤษตามหานคร มีความผิดตามพ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.๒๕๐๒ มาตรา ๔ โดยให้ปรับจำเลยที่ ๑๘-๒๒ ซึ่งเป็นนิติบุคคล รายละ ๒๖,๐๐๐ บาท และให้จำเลยที่ ๒๓-๒๗ จำคุกคนละ ๑๒ ปี และให้จำเลยที่ ๒๐, ๒๕ และ ๒๖ รวมกันคืนเงิน ๑๐,๐๐๔,๔๖๗,๔๘๐ บาท แก่ธนาคารกรุงไทย ผู้เสียหาย

นอกจากนี้ ให้นายวิโรจน์ จำเลยที่ ๓, ๒๒ และจำเลยที่ ๒๗ ร่วมรับผิด ๙,๕๕๔,๔๖๗,๔๘๐ บาท และให้จำเลยที่ ๑๒-๑๗, ๒๑, ๒๓ และ ๒๔ ร่วมรับผิดจำนวน ๘,๘๑๗,๗๓๒,๑๐๐ บาท ส่วนจำเลยที่ ๑๘ ร่วมรับผิด ๔๕๐ ล้านบาท และจำเลยที่ ๒, ๔, ๕ และ ๘-๑๑ และ ๑๙ ร่วมรับผิดจำนวน ๘,๓๖๘,๗๓๒,๑๐๐ บาท หากจำเลยที่ ๑๘-๒๒ ไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๙ และให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๖-๗ สำหรับรายชื่อจำเลยทั้ง ๒๗ คน ประกอบด้วย กลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิเคราะห์สินเชื่อ คือ นายประพันธ์พงศ์ ปราโมทย์กุล จำเลยที่ ๑๓ นางกุลวดี สุวรรณวงศ์ จำเลยที่ ๑๔ นางสาวรัตน ธรรมรัตน์พคุณ จำเลยที่ ๑๕ นายประวิทย์ อดิโต จำเลยที่ ๑๖ นางศิริวรรณ ชินอิสระยศ จำเลยที่ ๑๗ นายไพโรจน์ รัตนะโสภา จำเลยที่ ๑๒ กลุ่มคณะกรรมการสินเชื่อ คือ นายพงศธร ศิริโยธิน จำเลยที่ ๕ นายนรินทร์ ทรุณย์ธร จำเลยที่ ๖ นางนงนุช เทียนไพฑูรย์ จำเลยที่ ๗ นายโสมนัส ชุตติมา จำเลยที่ ๘ นายสุวิทย์ อุดมทรัพย์ จำเลยที่ ๙ นายวันชัย ธนิตติราภรณ์จำเลยที่ ๑๐ และนายบุญเลิศ ศรีเจริญ จำเลยที่ ๑๑ กลุ่มคณะกรรมการบริหาร คือ ร้อยโทสุชาย เขาว์วิศิษฐ์จำเลยที่ ๒ นายวิโรจน์ นวลแข จำเลยที่ ๓ และนายมัชฌิมา กุญชร ณ อยุธยา จำเลยที่ ๔ กลุ่มนิติบุคคลทั้งหมด คือ บริษัทอาร์เคฯ โดยนายบัญชา ยินดี และนายสุบิน แสงสุวรรณเมฆา จำเลยที่ ๑๘ บริษัทโกลเด้นฯ โดยนายสุบิน แสงสุวรรณเมฆา และนายบัญชา ยินดี จำเลยที่ ๑๙ บริษัทกฤษตามหานครฯ โดยนางปรานอม แสงสุวรรณเมฆา และนายธเนศวร สิงคาลวณิช นายรัชฎา กฤษดาธานนท์จำเลยที่ ๒๐ บริษัทโบนัสสปอร์ต จำกัด

โดยนายชุมพร เกิดไพบูลย์รัตน์ จำเลยที่ ๒๑ บริษัทแกรนด์คอมพิวเตอร์ แอนด์คอมมูนิเคชั่น จำกัด โดยนายสุบิน แสงสุวรรณเมฆา จำเลยที่ ๒๒ กลุ่มผู้แทนนิติบุคคลเป็นการส่วนตัวทั้งหมด คือ นายสุบิน แสงสุวรรณเมฆา จำเลยที่ ๒๓ นายบัญชา ยินดี จำเลยที่ ๒๔ นายวิชัย กฤษดาธานนท์จำเลยที่ ๒๕ นายรัชฎาภกฤษดาธานนท์ จำเลยที่ ๒๖ นายไมตรี เหลืองนิมิตมาศ จำเลยที่ ๒๗ กลุ่มนักการเมือง คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี จำเลยที่ ๑ หลบหนีคดี ศาลฎีกาฯ จึงให้ออกหมายจับ ติดตามตัว พ.ต.ท.ทักษิณฯ มาดำเนินคดี โดยให้จำหน่ายคดีเฉพาะส่วนของ พ.ต.ท.ทักษิณไว้เป็นการชั่วคราว

คดีที่ดินรัชดา

เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๘ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ซื้อที่ดิน ย่านรัชดาภิเษกของบริษัทเงินทุนเอราวัณทรัสต์ จำกัด ๒ แปลง ๓๑ โฉนด เนื้อที่รวม ๑๒๑ ไร่ ๒ งาน ๓๔ ตารางวา เป็นราคาซื้อทั้งสิ้น ๔,๘๘๙,๔๙๗,๕๐๐ บาท ต่อมากองทุนฟื้นฟูฯ ได้ปรับปรุงเกณฑ์บัญชีทรัพย์สินรอขายใหม่ทั้งหมดเพื่อรับรู้การขาดทุน โดยใช้ราคาประเมินของกรมที่ดินในขณะนั้น เป็นราคาที่สะท้อนมูลค่าที่แท้จริง เป็นผลให้ที่ดิน ๒ แปลงดังกล่าวมีราคาลดลงเหลือเพียง ๒,๐๖๔,๖๐๐,๐๐๐ บาท เฉพาะแปลงที่ ๒ ที่เกี่ยวกับคดีนี้มีราคา ๗๕๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ กองทุนฟื้นฟูฯ นำที่ดินแปลงที่ ๒ ออกประมูลขายทางอินเทอร์เน็ต โดยกำหนดราคาขั้นต่ำไว้ที่ ๘๗๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท มีผู้ประสงค์จะซื้อ ๘ ราย แต่เมื่อกำหนดต้องเสนอราคาปรากฏว่า ไม่มีผู้ใดเสนอราคาประมูล กองทุนฟื้นฟูฯ ได้ดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแปลงที่ ๒ ออกเป็น ๔ โฉนด โดยแบ่งหักส่วนที่เป็นสาธารณประโยชน์ออกไป เหลือเนื้อที่ ๒๒ ไร่ ๗๘.๙ ตารางวา หลังจากนั้นจึงประกาศขายที่ดินนี้ใหม่อีกครั้งโดยวิธีประกวดราคาโดยไม่กำหนดราคาขั้นต่ำเอาไว้ มีผู้เสนอราคา ๓ ราย คือบริษัท แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด (มหาชน) เสนอราคา ๗๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท บริษัท โนเบิลดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) เสนอราคา ๗๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และคุณหญิงพจมาน ชินวัตร จำเลยที่ ๒ เสนอราคา ๗๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นผู้ให้ราคาสูงสุด และสูงกว่าราคาที่ดินที่ปรับแล้วคือ ๗๕๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท กองทุนฟื้นฟูฯ จึงประชุมกันและอนุมัติให้คุณหญิงพจมาน เป็นผู้ชนะการประกวดราคา คุณหญิงพจมานได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินดังกล่าวกับกองทุนฟื้นฟูฯ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๖ และชำระราคาครบถ้วนในเวลาต่อมา ก่อนที่จะทำสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินกันในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ โดยพันตำรวจ ดร.ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ ๑ ลงลายมือชื่อในหนังสือให้ความยินยอมแก่คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ซึ่งเป็นภรรยา โดยมอบหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัวประเภทข้าราชการการเมือง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประกอบการทำสัญญาด้วย มีปัญหาว่า โดยหลักกฎหมายและหลักนิติธรรม แล้วพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะจำเลยที่ ๑ และคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ในฐานะจำเลยที่ ๒ ควรต้องรับโทษในทางอาญา

หรือไม่ ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่าการกระทำของจำเลยที่ ๑ ตามที่โจทก์ (อัยการสูงสุด) บรรยายฟ้องมา มีเพียงการที่จำเลยที่ ๑ ให้ความยินยอมแก่จำเลยที่ ๒ ในการร่วมประมูลซื้อและทำสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาท และจากการไต่สวนพยานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบรายงานสรุปสำนวนการตรวจสอบไต่สวนของ คตส. (คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ) ได้ความว่า การดำเนินการตั้งแต่ร่วมเสนอราคา ทำสัญญาจะซื้อจะขาย จนกระทั่งทำสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทกับกองทุนฟื้นฟูฯ นั้นเป็นการดำเนินการของจำเลยที่ ๒ เพียงคนเดียว โดยไม่ได้ความว่าจำเลยที่ ๑ มีการกระทำการอย่างใดที่แสดงให้เห็นว่าร่วมกระทำการดังกล่าวกับจำเลยที่ ๒ ด้วย จึงฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ ๑ มีส่วนกระทำหรือเกี่ยวข้องในอันที่จะแสดงให้เห็นถึงเจตนาของจำเลยที่ ๑ ว่าประสงค์จะมีเจตนาร่วมซื้อที่ดินพิพาทกับจำเลยที่ ๒ ลำพังการที่จำเลยที่ ๑ ลงลายมือชื่อให้ความยินยอมในสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาท ยังไม่มีเหตุผลเพียงพอถึงขนาดให้รับฟังได้ว่า จำเลยที่ ๑ มีเจตนากระทำการร่วมกับจำเลยที่ ๒ แล้ววินิจฉัยเฉพาะจำเลยที่ ๒ ว่า จำเลยที่ ๒ ไม่ได้กระทำความผิด เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำดังกล่าวของจำเลยที่ ๒ เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ จึงให้ยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ ๒ ส่วนพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ ๑ นั้น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปรับบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ ว่าจำเลยที่ ๑ กระทำความผิดและพิพากษาจำคุก ๒ ปี โดยไม่รอการลงอาญา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ดำเนินกิจการต่อไปนี้ (๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่กำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจ กำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี” วรรคสองบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” (ซึ่งรวมถึง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย) และวรรคสามบัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคสอง โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรส ดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มาตรา ๑๐๑ หรือมาตรา ๑๐๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” และวรรคสองบัญญัติว่า “กรณีความผิดตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด พิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่า ผู้นั้นไม่มีความผิด” ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ตามคำวินิจฉัยของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้น พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ ๑ ไม่ได้ร่วมเสนอราคาในการประมูลซื้อที่ดินพิพาทกับคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ไม่ได้เป็นผู้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพิพาท ไม่ได้เป็นผู้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาท แต่เป็นการดำเนินการของคุณหญิงพจมาน จำเลยที่ ๒ แต่เพียงผู้เดียว ไม่ได้ความว่าจำเลยที่ ๑ มีการกระทำการอย่างใดที่แสดงให้เห็นว่าจำเลยที่ ๑

ร่วมกระทำการดังกล่าวกับจำเลยที่ ๒ ด้วยเหตุนี้จำเลยที่ ๑ จึงไม่ใช่ผู้ที่ได้กระทำการใดหรือลงมือกระทำการใด อันจะปรับได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิดในตัวของจำเลยที่ ๑ เอง แต่จะเป็นความผิดได้ เพราะการกระทำของคู่สมรสคือ คุณหญิงพจมาน ผู้ภรรยาเท่านั้น ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงถือไม่ได้ว่า พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ ๑ เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ปัญหาที่ว่า พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ ๑ ควรจะต้องรับโทษในทางอาญา เพราะการกระทำของคู่สมรสคือ คุณหญิงพจมาน ชินวัตร จำเลยที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๐ วรรคสามหรือไม่ เห็นว่า เมื่อการกระทำของคุณหญิงพจมาน ชินวัตร จำเลยที่ ๒ ไม่เป็นความผิด เพราะเป็นการเข้าประมูลประกวดราคาซื้อที่ดินโดยสุจริตและเปิดเผย และเงินที่ชำระราคาที่ดินที่ประมูลได้ ก็ไม่ใช่ทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิด ต้องคืนแก่คุณหญิงพจมานจำเลยที่ ๒ ไปเช่นนี้ จึงไม่อาจจะนำเอาการกระทำที่ไม่เป็นความผิดของคุณหญิงพจมาน ไปเป็นการกระทำที่เป็นความผิดเพื่อลงโทษพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ ๑ ซึ่งไม่ได้กระทำหรือลงมือกระทำใด ๆ ดังกล่าวแล้วได้ นอกจากนั้น ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง ยังบัญญัติไว้ดังกล่าวข้างต้นด้วยว่า “กรณีความผิดตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด พิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วย ในการที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด” ดังนี้ เมื่อข้อเท็จจริง ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รับฟังเป็นยุติมาแต่แรกดังกล่าวแล้วว่า การดำเนินกิจการของคุณหญิงพจมาน ชินวัตร จำเลยที่ ๒ สมรสของจำเลยที่ ๑ เกี่ยวกับการเข้าประมูลซื้อที่ดินพิพาทนั้น เป็นเรื่องที่จำเลยที่ ๒ ดำเนินการด้วยตนเองตามลำพังเพียงคนเดียว ตั้งแต่การร่วมเสนอราคาการทำสัญญาจะซื้อจะขายตลอดจนกระทั่งทำสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาท โดยพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ ๑ ไม่ได้เกี่ยวข้องหรือไม่ได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะแสดงให้เห็นว่า จำเลยที่ ๑ มีส่วนกระทำหรือเกี่ยวข้องในอันที่จะแสดงว่าจำเลยที่ ๑ ประสงค์จะมีเจตนาร่วมซื้อที่ดินพิพาทกับจำเลยที่ ๒ ด้วย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งต่อศาลดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลเอง เช่นนี้แล้ว การดำเนินกิจการดังกล่าวของจำเลยที่ ๒ ในฐานะคู่สมรสของจำเลยที่ ๑ จึงเป็นการดำเนินการของจำเลยที่ ๒ เองตามลำพัง จำเลยที่ ๑ จึงไม่ได้รู้เห็นด้วย เมื่อจำเลยที่ ๑ ไม่ได้รู้เห็นตั้งแต่ต้นเสียแล้ว โอกาสที่จำเลยที่ ๑ จะให้หรือไม่ให้ความยินยอม จึงไม่มีหรือเป็นไม่ได้อยู่ในตัว ซึ่งก็ไม่ผิดวิสัยที่ครอบครัวที่ร่ำรวยมั่งคั่งมีทรัพย์สินนับแสนล้านบาท อย่างเช่น จำเลยที่ ๑ และ จำเลยที่ ๒ จะทำเช่นนั้นได้ การที่จะเหมารวมและฟังเป็นผลร้ายแก่จำเลยที่ ๑ ว่าจำเลยที่ ๑ รู้เห็นเป็นใจหรือให้ความยินยอมแก่จำเลยที่ ๒ ในการเข้าประมูลซื้อที่ดินพิพาท อันถือเป็นการกระทำของจำเลยที่ ๑ และลงโทษจำเลยที่ ๑ ตามมาตรา ๑๐๐ (๑) ประกอบด้วยมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ นั้น น่าจะไม่ใช่ไปตามบทกฎหมายและความเป็นจริงดังกล่าวแล้ว ลำพังการยินยอมที่สามีให้แก่ภรรยา ภายหลังจากภรรยาได้อสังหาริมทรัพย์มาจากการประมูลขายโดยชอบนั้น หาเป็นเหตุที่จะแสดงว่า

สามิได้รู้เห็นยินยอมให้คู่สมรสของตนดำเนินกิจการที่ผิดกฎหมายมาแต่แรก อันจะทำให้สามิต้องรับโทษในทางอาญาไม่ และเมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยมาแล้วว่า จำเลยที่ ๑ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกระทำของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๑ ไม่ประสงค์ที่จะมีเจตนาซื้อที่ดินพิพาทกับจำเลยที่ ๒ แล้ว การที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่า จำเลยทั้งสองไม่มีพยานหลักฐานใด มาพิสูจนให้เห็นได้ว่าจำเลยที่ ๑ มิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่จำเลยที่ ๒ ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๐ นั้น ย่อมเท่ากับบังคับให้จำเลยที่ ๑ หรือจำเลยที่ ๒ นำพยานหลักฐานมาสืบพิสูจนข้อเท็จจริงที่ศาลรู้เองอยู่แล้ว ทั้งศาลก็ได้รับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นยุติมาแต่แรกดังกล่าวแล้ว น่าจะเป็นการขัดต่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เหตุนี้ที่อ้างว่า จำเลยทั้งสองไม่มีพยานหลักฐานมาพิสูจนให้เห็นว่าจำเลยที่ ๑ มิได้รู้เห็นยินยอมและลงโทษจำเลยที่ ๑ จึงน่าจะขัดต่อเหตุผลและความเป็นจริงและไม่ต้องด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสอง ปัญหาจึงควรแก่การพิจารณาว่าจำเลยที่ ๑ ได้ทำผิดกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ ยิ่งกว่านั้น ในคดีที่มีองค์คณะผู้พิพากษาหลายคนที่จะต้องร่วมกันพิพากษาคดี โดยเฉพาะคดีอาญานั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัดและชัดเจนถึงการใช้ดุลพินิจและการออกเสียงลงมติในการพิพากษาแต่ละคดีว่า

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด”

๒. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ บัญญัติว่า “ให้ศาลใช้ดุลพินิจชี้ข้งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงอย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่า จำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย”

๓. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๔ บัญญัติว่า “ในการประชุมปรึกษาเพื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษา ข้าหลวงยุติธรรม หัวหน้าผู้พิพากษาในศาลนั้น หรือเจ้าของสำนวนเป็นประธาน ถามผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาที่ละคน ให้ออกความเห็นทุกประเด็นที่จะวินิจฉัย ให้ประธานออกความเห็นสุดท้าย การวินิจฉัยให้ถือตามเสียงข้างมาก ถ้าในปัญหาใดมีความเห็นแย้งกันเป็นสองฝ่าย หรือเกินกว่าสองฝ่ายขึ้นไป จะหาเสียงข้างมากมิได้ ให้ผู้พิพากษาซึ่งมีความเห็นเป็นผลร้ายแก่จำเลยมาก ยอมเห็นด้วยผู้พิพากษาซึ่งมีความเห็นเป็นผลร้ายแก่จำเลยน้อยกว่า” ปรากฏว่าในคดีที่ดินรัชดาฯ นี้ มีผู้พิพากษาเป็นองค์คณะ ๙ คน การพิจารณาพิพากษารอรถคดี ต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคแรก บัญญัติไว้ ดังนั้น ผู้พิพากษาทั้ง ๙ คน จึงต้องตระหนักและต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร และคุณหญิงพจมาน จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง และหากกรณีมีความสงสัยตาม

สมควรว่า จำเลยได้กระทำผิดหรือไม่ ต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๒๗ สำหรับการประชุมปรึกษาเพื่อมีคำพิพากษาคดีดังกล่าวนี้ แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๐ จะบัญญัติว่า “การทำคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือพิพากษาคดีให้ผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคน ทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือ พร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ และให้ถือมติตามเสียงข้างมาก ในการนี้ องค์คณะผู้พิพากษาอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่ง ในองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้จัดทำคำสั่งหรือคำพิพากษตามมตินั้นก็ได้...” ก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏมีข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาหรือบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนในการประชุมปรึกษาคดี ไว้ ตลอดจนกรณีที่มีความเห็นแย้งกันเป็นสองฝ่าย จะหาเสียงข้างมากมิได้นั้น จะต้องดำเนินการอย่างไร ด้วยเหตุนี้ ความในมาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงบัญญัติว่า “...ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้บังคับ...โดยอนุโลม” นั่นก็คือ ต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาบังคับใช้นั่นเอง โดยบทกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้ผู้พิพากษาทั้ง ๙ คนออกเสียงพร้อมกันในคราวเดียวกัน เพื่อให้ได้เสียงข้างมาก แต่บัญญัติให้ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน ต้องทำหน้าที่เป็นประธาน ยังไม่มีสิทธิออกเสียงทันที ต้องถามผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาอีก ๘ คนทีละคนว่า จำเลยที่ ๑ กระทำความผิดหรือไม่ ปรากฏจากคำพิพากษาที่อ่านและเปิดเผยแล้วว่า คณะผู้พิพากษาทั้ง ๙ คนลงมติด้วยคะแนน ๕ ต่อ ๔ ว่าจำเลยที่ ๑ มีความผิดให้จำคุก ๒ ปี ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า ในชั้นที่ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ประธานสอบถามความเห็นผู้พิพากษา อีก ๘ คนนั้น มีผู้พิพากษา ๔ คนเห็นว่า จำเลยที่ ๑ มีความผิดแต่ผู้พิพากษาอีก ๔ คนเห็นว่า จำเลยที่ ๑ ไม่มีความผิด คะแนนเสียงจึงเป็น ๔ ต่อ ๔ เท่ากัน แย้งกันอยู่ กรณีเช่นนี้ ณ เวลานั้น ขณะนั้น จึงต้องด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวข้างต้นว่า ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยที่ ๑ ไม่มีความผิดและกรณียังเป็นที่ยังสงสัยว่าจำเลยที่ ๑ กระทำความผิดจริงหรือไม่ เพราะมีคะแนนเสียงเท่ากัน หาเสียงข้างมากไม่ได้ ซึ่งกรณีย่อมต้องด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๔ ที่บัญญัติว่า “ถ้าปัญหาใด มีความเห็นแย้งกันเป็นสองฝ่าย จะหาเสียงข้างมากมิได้ ให้ผู้พิพากษาที่เห็นเป็นผลร้ายแก่จำเลยมากกว่า ยอมเห็นด้วยผู้พิพากษาซึ่งมีความเห็นเป็นผลร้ายแก่จำเลยน้อยกว่า” อีกด้วย ดังนั้น ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนคดีนี้ ซึ่งเป็นประธานและต้องออกเสียงเป็นคนสุดท้าย จึงต้องถูกผูกมัดและถูกบังคับด้วยบทกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งดังกล่าว ให้จำต้องลงมติว่า จำเลยที่ ๑ ไม่มีความผิด เพราะเป็นผลร้ายแก่จำเลยน้อยกว่า แม้ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน จะมีความเห็นขณะนั้นว่า จำเลยที่ ๑ มีความผิดก็ตาม ด้วยเหตุนี้ คะแนนเสียงของผู้พิพากษาคดีนี้ ที่พิพากษาลงโทษจำเลยที่ ๑ ด้วยคะแนน ๕ ต่อ ๔ จึงเท่ากับว่า ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนที่ออกเสียงเป็นคนสุดท้ายได้ลงมติว่า จำเลยที่ ๑ กระทำความผิด ซึ่งเป็นผลร้ายแก่จำเลยที่ ๑ มากกว่า น่าจะเป็นการฝ่าฝืนและขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ และมาตรา ๑๘๔ จึงมีข้อพิจารณาว่า เป็นการ

ลงมติที่ถูกต้องหรือไม่ คำพิพากษาคดีนี้ สามารถยืนยันได้แท้จริงหรือไม่ว่า พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ ๑ ควรต้องรับโทษในทางอาญา อนึ่ง การลงมติที่จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๔ ดังกล่าวนี้น่าจะย่อมครอบคลุมทุกประเด็นปัญหาในการประชุมเพื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีอาญา ไม่ว่าจะปัญหาว่า จำเลยกระทำผิดหรือไม่ ควรลงโทษ จำเลยหรือไม่เพียงใด หรือสมควรลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ หรือกำหนดโทษ แต่รอการลงโทษ จำเลยไว้หรือไม่เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากถ้อยคำตามตัวบทมาตรา ๑๘๔ ที่ว่า “...ให้เจ้าของสำนวนเป็นประธาน ถามผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาทีละคน ให้ออกความเห็นทุกประเด็นที่จะวินิจฉัย... ถ้าในปัญหาใด มีความเห็นแย้งกัน...” ดังนี้ แสดงว่าการลงมติขององค์คณะผู้พิพากษาในคดีอาญา ต้องปฏิบัติตามความในมาตรา ๑๘๔ ทุก ๆ ประเด็นปัญหา ไม่มีข้อยกเว้น ด้วยเหตุผล ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่กล่าวมา พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ ๑ จะได้รับเห็นยินยอมให้คุณหญิงพจมาน ชินวัตร จำเลยที่ ๒ ดำเนินกิจการเป็นคู่สัญญา หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่จะทำให้จำเลยที่ ๑ กลายเป็นผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๐(๑) และมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง หรือไม่ และการประชุมปรึกษาองค์คณะผู้พิพากษาเป็นการประชุมและลงมติที่สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าวมาแล้วหรือไม่ หากองค์คณะผู้พิพากษาทั้ง ๙ คน ได้ลงมติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว มติในการพิพากษาคดีนี้ น่าจะเป็นว่าจำเลยที่ ๑ ไม่ได้ทำผิดด้วยคะแนนเสียง ๕ ต่อ ๔ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวหรือไม่ หากกรณีเป็นไปตามที่กล่าวมาโดยลำดับ สมควรหรือไม่ ที่พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร จะต้องได้รับโทษในทางอาญา

คดีแปลงสัมปทาน AIS

พิเคราะห์แล้ว ข้อเท็จจริงจากทางไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประกอบรายงานการไต่สวนของ คตส. และที่คู่ความไม่ได้เถียงกันฟังได้ในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกกล่าวหาและผู้คัดค้านที่ ๑ ถึงที่ ๖ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยผู้คัดค้านที่ ๑ เป็นภริยาของผู้ถูกกล่าวหา ผู้คัดค้านที่ ๒ และที่ ๓ เป็นบุตรของผู้ถูกกล่าวหาและผู้คัดค้านที่ ๑ ผู้คัดค้านที่ ๔ เป็นน้องของผู้ถูกกล่าวหา ผู้คัดค้านที่ ๕ เป็นบุตรบุญธรรมของบิดาผู้คัดค้านที่ ๑ ส่วนผู้คัดค้านที่ ๖ เป็นภริยาของผู้คัดค้านที่ ๕ ผู้ถูกกล่าวหาเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองชื่อ "ไทยรักไทย" ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ.๒๕๔๔ และ พ.ศ.๒๕๔๘ พรรคไทยรักไทยได้ส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๔๘ ที่นั่ง และ ๓๗๕ ที่นั่ง ตามลำดับ จากจำนวนทั้งหมด ๕๐๐ ที่นั่ง ส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับการโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมสองสมัยตั้งแต่วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๘ ตามลำดับ บริษัทชินคอร์ป บริษัทเอไอเอส บริษัททีพีซี และบริษัทไทยคมเป็นนิติบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยบริษัทชินคอร์ปเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทเอไอเอสและบริษัทไทยคม ส่วนบริษัทเอไอเอส

เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัททีพีซี ทั้งต่างมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัญญาสัมปทานโครงการของรัฐ โดยบริษัทชินคอร์ปได้รับสัมปทานโครงการดาวเทียมสื่อสารตามสัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ ฉบับลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๔ โดยบริษัทไทยคมเป็นผู้บริหารโครงการตามสัญญา บริษัทเอไอเอสดำเนินกิจการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยได้รับอนุญาตจาก ทศท. ตามสัญญาอนุญาตให้ดำเนินกิจการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ฉบับลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๓ ส่วนบริษัททีพีซีเป็นผู้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์โดยได้รับอนุญาตจาก กสท. ตามสัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ ๑๘๐๐ ฉบับลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เดิมผู้ถูกกล่าวหา ผู้คัดค้านที่ ๑ และที่ ๕ ถือหุ้นบริษัทชินคอร์ป จำนวน ๓๒,๙๒๐,๐๐๐ หุ้น จำนวน ๓๔,๖๕๐,๐๐๐ หุ้น และจำนวน ๖,๘๔๗,๓๙๕ หุ้น ตามลำดับ เมื่อปี ๒๕๔๒ ผู้ถูกกล่าวหา ผู้คัดค้านที่ ๑ และที่ ๕ ต่างใช้สิทธิซื้อหุ้นเพิ่มทุน เมื่อรวมกับหุ้นที่ถืออยู่เดิมแล้วผู้ถูกกล่าวหาถือหุ้น จำนวน ๖๕,๘๔๐,๐๐๐ หุ้น ผู้คัดค้านที่ ๑ ถือหุ้นจำนวน ๖๙,๓๐๐,๐๐๐ หุ้น และผู้คัดค้านที่ ๕ ถือหุ้นจำนวน ๑๓,๖๑๘,๐๓๐ หุ้น เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๒ มีการจดทะเบียนตั้งบริษัทแอมเพิลริชตามกฎหมายของหมู่เกาะบริติช เวอร์จิน มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก ๕๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ แบ่งเป็นหุ้นจำนวน ๕๐,๐๐๐ หุ้น มูลค่าหุ้นละ ๑ ดอลลาร์สหรัฐ เรียกชำระค่าหุ้นเพียง ๑ หุ้น โดยผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ถือหุ้นแต่เพียงผู้เดียว และมีนายเลา วิ เตียง เป็นกรรมการผู้เดียว วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๒ บริษัทแอมเพิลริชได้เพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น ๑๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่มิได้มีการเรียกชำระค่าหุ้นเพิ่ม เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ ผู้ถูกกล่าวหาโอนขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปส่วนของผู้ถูกกล่าวหาให้แก่บริษัทแอมเพิลริช จำนวน ๓๒,๙๒๐,๐๐๐ หุ้น ราคาหุ้นละ ๑๐ บาท โดยผู้คัดค้านที่ ๑ เป็นผู้ชำระค่าหุ้นดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาแทนบริษัทแอมเพิลริช กับจัดให้นางกาญจนาภา หงษ์เหิน เข้าร่วมเป็นกรรมการบริษัทแอมเพิลริช ในวันเดียวกัน ต่อมาผู้ถูกกล่าวหา ผู้คัดค้านที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๕ ได้รายงานตามแบบ ๒๔๖-๒ ต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หรือ กลต. ว่า ผู้ถูกกล่าวหาและผู้คัดค้านที่ ๑ ต่างโอนขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปที่ถืออยู่ทั้งหมดเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๓ โดยผู้ถูกกล่าวหาขายหุ้นให้แก่ผู้คัดค้านที่ ๒ จำนวน ๓๐,๙๒๐,๐๐๐ หุ้น และขายให้แก่ผู้คัดค้านที่ ๔ จำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ หุ้น ส่วนผู้คัดค้านที่ ๑ ขายให้แก่ผู้คัดค้านที่ ๒ จำนวน ๔๒,๔๗๕,๐๐๐ หุ้น และขายให้แก่ผู้คัดค้านที่ ๕ จำนวน ๒๖,๘๒๕,๐๐๐ หุ้น ต่อมาบริษัทชินคอร์ปจดทะเบียนลดมูลค่าหุ้นจากที่ตราไว้หุ้นละ ๑๐ บาท เหลือหุ้นละ ๑ บาท โดยยื่นคำขอจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ เป็นผลให้ผู้ถือหุ้นมีจำนวนหุ้นเพิ่มขึ้นเป็น ๑๐ เท่า ผู้คัดค้านที่ ๒ และที่ ๓ ได้รายงานตามแบบ ๒๔๖-๒ ต่อ กลต. ว่า เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ผู้คัดค้านที่ ๒ ได้โอนขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปจำนวน ๓๖๗,๐๐๐,๐๐๐ หุ้น และจำนวน ๗๓,๐๐๐,๐๐๐ หุ้น ตามลำดับ ให้แก่ผู้คัดค้านที่ ๓ ในราคาหุ้นละ ๐ บาท ผู้คัดค้านที่ ๒ ที่ ๓ กับบริษัทแอมเพิลริชได้รายงานตามแบบ ๒๔๖-๒ ต่อ กลต. ว่า เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๙ บริษัทแอมเพิลริชโอนขายหุ้นบริษัท ชินคอร์ปที่ถืออยู่ จำนวน ๓๒๙,๒๐๐,๐๐๐ หุ้น ให้แก่ผู้คัดค้านที่ ๒ และที่ ๓ คนละ ๑๖๔,๖๐๐,๐๐๐ หุ้น ในราคาหุ้นละ ๑ บาท ณ วันดังกล่าวผู้คัดค้านที่ ๒ ถึงที่ ๕ จึงมีชื่อถือหุ้นบริษัทชินคอร์ปรวมกันเป็นจำนวน ๑,๔๑๙,๔๙๐,๑๕๐ หุ้น ระหว่างมีชื่อเป็นผู้ถือหุ้นบริษัท

ชินคอร์ปตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ ถึงปี ๒๕๔๘ ผู้คัดค้านที่ ๒ ถึงที่ ๕ และบริษัทแอมเฟลริชต่างได้รับเงินปันผล
 ค่าหุ้นจากบริษัทชินคอร์ป โดยผู้คัดค้านที่ ๒ ได้รับ ๑,๔๖๑,๔๔๗,๐๐๐ บาท ผู้คัดค้านที่ ๓ ได้รับ
 ๒,๑๐๕,๕๕๐,๐๐๐ บาท ผู้คัดค้านที่ ๔ ได้รับ ๙๗,๒๐๐,๐๐๐ บาท ผู้คัดค้านที่ ๕ ได้รับ
 ๑,๖๓๔,๖๑๓,๑๒๙ บาท และบริษัทแอมเฟลริชได้รับ ๑,๕๙๙,๙๑๒,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น
 ๖,๘๙๘,๗๒๒,๑๒๙ บาท ต่อมาวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๙ ได้มีการขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปที่มีชื่อ
 ผู้คัดค้านที่ ๒ ถึงที่ ๕ ถืออยู่จำนวน ๑,๔๑๙,๔๙๐,๑๕๐ หุ้น ให้แก่บริษัทซิดาร์ โฮลดิ้งส์ จำกัด และ
 บริษัทแอสเพน โฮลดิ้งส์ จำกัด ในราคาหุ้นละ ๔๙.๒๕ บาท หลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้วได้เงินสุทธิ
 ๖๙,๗๒๒,๘๘๐,๙๓๒.๐๕ บาท ต่อมาวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ
 ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลที่มี
 ผู้ถูกกล่าวหาเป็นนายกรัฐมนตรี และมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี
 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย
 แก่รัฐ แต่งตั้ง คตส.ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ
 หรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยผลของการปฏิรูป
 การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่มีเหตุอันควรสงสัย
 ว่าจะเป็นไปได้โดยทุจริตหรือประพฤตินิชอบ ตรวจสอบสัญญา สัญญาสัมปทาน หรือการจัดซื้อจัดจ้าง
 ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำ
 ที่เอื้อประโยชน์แก่เอกชนโดยมิชอบ หรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการกระทำที่ทุจริต
 หรือประพฤตินิชอบ ตรวจสอบการปฏิบัติราชการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ
 ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการกระทำที่ทุจริตหรือ
 ประพฤตินิชอบ และตรวจสอบการกระทำของบุคคลใด ๆ ที่เห็นว่าเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือ
 หลีกเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรอันเป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต่อมาสหภาพ
 แรงงานรัฐวิสาหกิจ ทศท. ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อ คตส. เพื่อขอให้ตรวจสอบการตราพระราชกำหนด
 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ.๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๔๖
 ซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นนายกรัฐมนตรีว่า เป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ
 การบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้เกิดความเสียหายต่อกิจการโทรคมนาคมของชาติ เป็นการ
 เอื้อประโยชน์แก่บริษัทที่เป็นกิจการของครอบครัวผู้ถูกกล่าวหา คตส. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งกลุ่มพนักงาน
 เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งกลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่
 ตรวจสอบได้ดำเนินการแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงมีมูล คตส. จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน
 กรณีกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของ
 การแปลงค่าสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมและเรื่องอื่น ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์แก่
 ธุรกิจของตนเอง ครอบครัวหรือพวกพ้อง ฐานเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิ
 ชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือเป็น
 การกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือเป็นกรณีที่ทำให้
 ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากหรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้

อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ อันเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และระหว่างการตรวจสอบ ไต๋สวน คตส. มีมติว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้กระทำการโดยทุจริต หรือประพฤตินิยมหรือร้ายวณผิดปกติ จึงมีคำสั่งอายัดทรัพย์สินที่มีชื่อผู้ถูกกล่าวหา และผู้คัดค้านที่ ๑ ถึงที่ ๒๒ หลายรายการ รวมเป็นเงิน ๖๖,๗๖๒,๙๒๗,๐๒๔.๒๕ บาท ผู้คัดค้านที่ ๑ ถึงที่ ๒๒ ต่างยื่นคำร้องขอพิสูจนทรัพย์สิน และคัดค้านการอายัดทรัพย์สินดังกล่าว คตส. พิจารณาแล้วมีมติให้เพิกถอนคำสั่งอายัดทรัพย์สินที่มีชื่อผู้คัดค้านที่ ๗ ที่ ๘ ที่ ๑๔ ที่ ๑๗ และที่ ๑๙ คณะอนุกรรมการไต๋สวนดำเนินการไต๋สวนและเสนอรายงานการไต๋สวนพร้อมความเห็นต่อ คตส. ว่าผู้ถูกกล่าวหาและผู้คัดค้านที่ ๑ ยังเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทชินคอร์ปโดยให้ผู้อื่นถือแทน และระหว่างผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยแรกได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาที่ให้บริการชินคอร์ป บริษัทไทยคมและบริษัทเอไอเอสมีสิทธิดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ดังกล่าว รวมทั้งแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต และเห็นชอบให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยให้วงเงินกู้สินเชื่อแก่รัฐบาลสหภาพพม่า สำหรับโครงการพัฒนาระบบโทรคมนาคมของสหภาพพม่าอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่บริษัทดังกล่าวซึ่งเป็นกิจการของผู้ถูกกล่าวหาและครอบครัว คตส. ได้ร่วมประชุมพิจารณารายงานการไต๋สวนดังกล่าวแล้วเห็นว่า ระหว่างดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกกล่าวหาได้ปกปิดการถือหุ้นบริษัทชินคอร์ป อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๐, ๒๐๘, ๒๐๙, ๒๙๑ และมาตรา ๒๙๒ พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๔๓ มาตรา ๔, ๕ และมาตรา ๖ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓๒, ๓๓ และมาตรา ๑๐๐ ซึ่งมีความผิดอาญาตามมาตรา ๑๑๙ และมาตรา ๑๒๒ ทั้งผู้ถูกกล่าวหาได้ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่สั่งการ มอบนโยบาย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของผู้ถูกกล่าวหา กระทำการอันเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บริษัทชินคอร์ปและบริษัทในเครือเป็นจำนวนมากก่อนที่จะขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปให้แก่กลุ่มเทมาเส็ก เป็นจำนวนเงินสุทธิ ๖๙,๗๒๒,๘๘๐,๙๓๒.๐๕ บาท และตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ ถึงปี ๒๕๔๘ บริษัทชินคอร์ปได้จ่ายเงินปันผลให้รวม ๖,๘๙๘,๗๒๒,๑๒๙ บาท เงินจำนวนดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ได้มาเนื่องจากการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และเป็นกรณีที่ได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ อันเป็นการร้ายวณผิดปกติ กับมีมติให้ส่งรายงานเอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นให้ผู้ร้องยื่นคำร้องเป็นคดีนี้

กล่าวโดยสรุปจากกรณีศึกษาตัวอย่างที่ได้พิพาทคดีถึงที่สุดแล้ว ทำให้ทราบว่าการคอร์รัปชันในปัจจุบันเกิดจากระบบอุปถัมภ์ ที่เป็นการเอื้อผลประโยชน์ช่วยเหลือเกื้อกูลให้กับญาติ ครอบครัว พวกพ้อง ให้ได้ประโยชน์ตามที่มุ่งหวังไว้โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายทางราชการของตน เข้าไปมีส่วนช่วยให้เกิดการคอร์รัปชันได้ ไม่ว่าเป็นการใช้อำนาจบาปไปในทางมิชอบ การสั่งการที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ การบังคับให้ผู้ใต้อาณัติหรือผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามโดยมิชอบและไม่สามารถขัดขืนได้ การใช้ช่องโหว่ของกฎหมาย

การสร้างกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ มาใช้รับรองการคอร์รัปชัน และที่สำคัญข้าราชการการเมืองเข้าไปมีส่วนแทรกแซงในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อเอื้อให้เกิดการคอร์รัปชันและเข้าไปแทรกแซงการทำงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง อีกทั้งเห็นได้ว่า ระบบราชการไทยยังยึดมั่นในความผูกพันกันเป็นเชิงส่วนตัว ตามลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ มากกว่ามีความสัมพันธ์กันเป็นทางการตามกฎระเบียบที่ได้วางไว้ และมีแนวโน้มว่าปฏิบัติราชการตามคำสั่งของหัวหน้าโดยไม่มี การโต้แย้ง นอกจากนี้ ชนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์กัน ในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนประสานผลประโยชน์ด้วยกันอย่างใกล้ชิด ชนชั้นนำทางการเมือง ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่กิจการทางด้านธุรกิจของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกัน ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจให้ผลตอบแทนแก่ชนชั้นนำทางการเมืองในรูปของเงินตรา และการคอร์รัปชัน นี้มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันมีผลทำให้การคอร์รัปชันนั้นถูกตรวจสอบได้ยากขึ้น เนื่องจากมีการ “สร้างเงื่อนไขต่าง ๆ” ที่ทำให้กลุ่มบุคคลต่าง ๆ “มีความชอบธรรม” ในการนำเอาเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านั้น ไปใช้เพื่อเป็นข้ออ้างในการสร้างเครื่องมือ และขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการคอร์รัปชัน หรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เป็นสาเหตุสำคัญให้เกิดการคอร์รัปชันที่เกิดในภายหลัง มีกระบวนการ ดำเนินงานที่สลับซับซ้อน และมีรูปแบบการดำเนินการที่มีความหลากหลายอย่างมาก และทำให้ บางครั้งการคอร์รัปชันในลักษณะเช่นนี้ แทบไม่สามารถถูกตรวจสอบได้เลย เพราะไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าการดำเนินงานดังกล่าว มีเจตนาหรือพฤติกรรมที่สื่อไปในทางทุจริตหรือแสดงข้อสังเกตให้เห็นว่า ได้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น ถึงแม้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวอาจมีพฤติกรรมอันชวนให้น่าสงสัยว่ามีการ คอร์รัปชันเกิดขึ้นก็ตาม หรือหากว่าการคอร์รัปชันดังกล่าวได้ถูกตรวจพบ ผลที่เกิดขึ้นคือ กระบวนการ ตรวจสอบนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษนั้น แทบไม่สามารถสืบสาวไปถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวการ ใหญ่หรือเป็นผู้สร้างนโยบาย หรือกฎหมายที่ก่อให้เกิดช่องทางหรือโอกาสให้เกิดการ คอร์รัปชันขึ้นได้เลย ส่วนใหญ่แล้วกระบวนการตรวจสอบเอาผิด มักสิ้นสุดอยู่ที่การดำเนินการกับกลุ่ม บุคคลในระดับกลาง และระดับล่างจำนวนหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นปัญหาการคอร์รัปชันจึงเป็นปัญหา ที่สั่งสมมานาน ต้นเหตุการคอร์รัปชันมาจากที่ตัวบุคคลของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งที่เอื้อให้ เกิดการคอร์รัปชันได้นั้นควรมีค่านิยมที่มีคุณธรรม มีจิตสำนึกในการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมของ ประเทศชาติเป็นหลัก มีความซื่อสัตย์สุจริต ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ถูกที่ควร แต่เป็นการยากที่จะ กำจัดต้นเหตุได้ จึงต้องใช้เครื่องมือในการตรวจสอบการคอร์รัปชันภาครัฐ ภาครัฐต้องทบทวนปรับปรุง กระบวนการทำงานให้มีความคล่องตัว ทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ พร้อมกับเปิดโอกาสให้ ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างจริงจัง พร้อมกับเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนสามารถ ช่วยเผยแพร่ในการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และแบบอย่างที่ดีให้กับสังคม ทุกระดับ ส่งเสริมปลูกฝังค่านิยมและจิตสำนึกทางสังคมให้กับข้าราชการ และช่วยกันรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงผลที่เกิดขึ้นจากการคอร์รัปชันทั้งต่อตนเองและประเทศชาติ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนต้องเข้ามาตรึงการลงโทษทางวินัย ทางปกครอง ทางแพ่ง ทางอาญาและ ทางภาษีอย่างเด็ดขาด ส่งเสริมให้มีการรวมตัวเป็นองค์กรของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ต้องสามารถมีการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพนำผู้กระทำความผิดในแต่ละระดับมาลงโทษให้ได้เพื่อให้ประชาชนมีความศรัทธาและเชื่อมั่นเคารพในกระบวนการทางกฎหมาย เพราะถ้ามีกระบวนการเอาผิดทางกฎหมายที่เข้มข้นขึ้นมากอาจเป็นแนวทางหนึ่งที่มีการคอร์รัปชันอาจน้อยลงไปได้ในอนาคต

บทที่ ๕

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่องพลวัตคอร์รัปชันในระบบอุปถัมภ์ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพที่ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการรวบรวมข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก และการวิเคราะห์กรณีศึกษาตัวอย่างที่มีผลการพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว โดยผู้วิจัยมีการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจำแนกประเด็นการศึกษาออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังนี้

- ๑ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาถึงระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อการคอร์รัปชันในสังคมไทย
- ๒ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสภาพปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย
- ๓ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการหาแนวทางในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาถึงระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อการคอร์รัปชันในสังคมไทย

ผลจากการวิเคราะห์เอกสารในทฤษฎีระบบอุปถัมภ์พบว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นแนวดิ่ง มีการให้ความสำคัญที่ตัวบุคคลมากกว่าหลักการ มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันในลักษณะต่างตอบแทน และเป็นระบบที่มีการคอร์รัปชันแฝงตัวอยู่ด้วย อีกทั้งระบบอุปถัมภ์นี้เป็นความสัมพันธ์ที่มีโชฎุชาติและมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายที่เหนือกว่าอยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์ และฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่าเป็นผู้รับอุปถัมภ์ ซึ่งทั้ง ๒ ฝ่าย มีความผูกพันกันเป็นการส่วนตัว มีการแสวงหาและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ผู้อุปถัมภ์ให้ประโยชน์ในการคุ้มครอง ส่วนผู้รับอุปถัมภ์ให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของความจงรักภักดี แรงงาน และของกำนัล ซึ่งระบบอุปถัมภ์มาจากระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างคนที่อยู่ต่างระดับฐานันดรในสังคม และอำนาจวาสนาหรือระหว่าง “เจ้ากับข้า” “นายกับบ่าว” และ “หลวงกับราษฎร” จึงเป็นระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่งที่มีความสำคัญมากกว่าความสัมพันธ์ในแนวราบประกอบกับการปกครองของคนไทยตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนกระทั่งต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการควบคุมกำลังคนและที่ดินทำกินอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยผู้อุปถัมภ์เป็นพระมหากษัตริย์ เจ้านาย และขุนนาง ต้องให้การปกป้องคุ้มครองผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ คือ โพร่และทาส จึงทำให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ได้แพร่กระจายไปในชนชั้นขุนนาง ราชการ พ่อค้าคหบดี และสามัญชนระดับล่าง ซึ่งความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้ ช่วยทำให้ผู้ที่อ่อนแอกว่าสามารถดำรงอยู่ได้หรือเติบโตขึ้นโดยอาศัยอำนาจหรืออิทธิพลของผู้ให้อุปถัมภ์ค้ำจุน จนถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการเลิกทาส แต่ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่และมีพัฒนาการสืบเนื่องมาโดยตลอด และค่านิยมของสังคมไทยที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบ

อุปถัมภ์ คือ “การให้” เพื่อหวังได้รับ “ความช่วยเหลือ ความคุ้มครอง” เป็นการตอบแทน สังคมไทย จึงเป็นสังคมที่เน้นและยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคม ของระบบอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคนทั้ง ๒ ฝ่าย ที่มีลักษณะไม่ถาวร และมีลักษณะต่างตอบแทน แต่เป็นการแลกเปลี่ยนแบบไม่สมดุล โดยความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์นั้น อธิบายได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นกลไก โดยผู้อุปถัมภ์มีสถานภาพ ทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่า ซึ่งใช้อิทธิพลและทรัพยากรทั้งหมดของตนในการช่วยปกป้องคุ้มครอง หรือให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับอุปถัมภ์ ที่ต้องตอบแทนโดยให้การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือหรือ ให้บริการต่อผู้อุปถัมภ์ และมีเงื่อนไข ๓ ประการ ของลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และ ผู้รับอุปถัมภ์ คือ ความไม่เท่าเทียมกัน ความสัมพันธ์ส่วนตัว และความยึดหยุ่นไม่เฉาะเจาะจง อีกทั้ง ในสังคมไทยมีการยอมรับในเรื่อง การเน้นพึ่งพาผู้อื่น และการยึดมั่นตัวบุคคลที่คงมีอิทธิพล ต่อสังคมไทย เห็นได้จาก ข้าราชการมีอิทธิพลในการควบคุมความคิดและพฤติกรรมทางการเมือง ของประชาชน เพราะข้าราชการยังรู้สึกว่าเป็นนายของประชาชนและประชาชนก็ยอมรับว่า มีความรู้สึกต่อข้าราชการเหมือนเป็นมูลนายของตน จึงทำให้ประชาชนมีความกลัวเกรง นอบน้อม และเคารพเชื่อฟังระบบราชการ อีกทั้งในระบบราชการความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ กับข้าราชการชั้นผู้น้อย ได้รับอิทธิพลตามลักษณะความสัมพันธ์ของระบบไพร่อยู่ไม่น้อย เนื่องจาก ระบบราชการไทยยังยึดมั่นในความผูกพันกันเป็นเชิงส่วนตัวตามลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ มากกว่ามีความสัมพันธ์กันเป็นทางการตามกฎระเบียบที่ได้วางไว้ และมีแนวโน้มว่าจะปฏิบัติราชการ ตามคำสั่งของหัวหน้าโดยไม่มีข้อโต้แย้ง และไม่มีความคิดริเริ่มใด ๆ เหมือนเช่นมูลนายระดับล่าง ปฏิบัติต่อมูลนาย นอกจากนั้น ชนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์กัน ในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนประสานผลประโยชน์ด้วยกันอย่างใกล้ชิด คือ ชนชั้นนำทางการเมือง ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่กิจการทางด้านธุรกิจของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ชนชั้นนำ ทางเศรษฐกิจให้ผลตอบแทนแก่ชนชั้นนำทางการเมืองในรูปของเงินตรา ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ จึงมีอยู่ท่ามกลางความเจริญก้าวหน้าของสังคมสมัยใหม่ แต่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และ ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์เป็นการเปลี่ยนจุดเน้นจากค่านิยมในเรื่องของความกตัญญูกตเวทิต์ ได้เปลี่ยนมาเป็นการ ให้เพื่อแลกเปลี่ยนในทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์มากขึ้น ในขณะที่การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ครอบคลุมหลายด้านของความสัมพันธ์ เชิงมิตรภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ที่ไม่ใช่ส่วนตัวและเป็นความสัมพันธ์แบบสัญญา ที่มีลักษณะของความสัมพันธ์แบบการค้าเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงทำให้ความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และ ผู้รับอุปถัมภ์แบบสังคมดั้งเดิมเริ่มสูญสลายไป กลายมาเป็นความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ภายใต้ผลประโยชน์ในรูปวัตถุที่ผู้รับอุปถัมภ์ได้รับ

รวมทั้งแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย เกิดจากการพัฒนา เศรษฐกิจให้เป็นแบบสมัยใหม่ ทำให้ชาวบ้านชนบทต้องพึ่งพาผู้คนต่าง ๆ หลากหลายมากขึ้น ดังนั้น ในชนบทจึงมีการอุปถัมภ์ใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย ผลจากการเปลี่ยนแปลงทำให้กลุ่มอุปถัมภ์ผันแปรไป คือ การที่ต้องพึ่งพาผู้อุปถัมภ์หลาย ๆ คน และความสัมพันธ์ทั้ง ๒ ฝ่าย อาจไม่ลึกซึ้งถาวรเหมือน

สมัยก่อน เพราะเป็นความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันด้วยวัตถุ อำนาจ หรืออิทธิพลมากกว่าจิตใจ อีกทั้งเมื่อระบบตลาดขยายตัวมากขึ้น นักธุรกิจเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจทางการเงินสูง ทำให้ความมั่งคั่งเริ่มกลายเป็นที่มาของอำนาจ และระบบอุปถัมภ์เริ่มมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงจากอดีตกระทั่งปัจจุบันพบว่าระบบอุปถัมภ์ในปัจจุบันไม่ได้มีความสัมพันธ์บนพื้นฐานของคุณธรรม ความเมตตา และความเอื้ออาทรของฝ่ายผู้อุปถัมภ์ แต่เป็นความโลภ ความต้องการรำรวย และการหวังผลประโยชน์โดยตรง เช่น ต้องการความสะดวก ต้องการอำนาจผูกขาด เป็นต้น ส่วนผู้รับอุปถัมภ์ไม่ได้มีความภักดีหรือความกตัญญูตอบแทน แต่ตกอยู่ในภาวะจำยอมด้วยเหตุผลหลาย ๆ ประการ เช่น ความจำเป็นด้านการเงิน หรือด้วยความกลัว เป็นต้น จึงเป็นเหตุผลให้ระบบอุปถัมภ์ในปัจจุบันมีความสัมพันธ์เชิงธุรกิจที่เคลือบแฝงอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ และเป็นรากฐานที่สำคัญของการเกิดคอร์รัปชันในสังคมไทย และระบบอุปถัมภ์ได้แพร่หลายทั้งในระบบราชการที่มีการใช้เส้นสายในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน จึงทำให้เกิดการเอื้อผลประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง อีกทั้งในระบบราชการ ผู้น้อยต้องเอาใจผู้ใหญ่ เพราะหวังการเลื่อนยศเลื่อนตำแหน่ง การได้เงินเดือนที่สูงขึ้น ส่วนเจ้านายหวังการสนับสนุนช่วยเหลือการงานพิเศษและบริการอื่นที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน กอปรกับปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ทำให้นักธุรกิจต้องพึ่งพาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ จากระบบราชการหรือภาครัฐ เช่น การได้รับสัมปทาน แต่เมื่อระบบทางเศรษฐกิจมีการขยายตัวมากขึ้นจนกลายมาเป็นระบบตลาดที่มีการแลกเปลี่ยน นักธุรกิจจึงมีอำนาจทางการเงินสูงขึ้น ความมั่งคั่งเริ่มกลายเป็นที่มาของอำนาจ และระบบอุปถัมภ์เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากในอดีต เพราะระบบอำนาจเงินเป็นอำนาจสูงสุดในการแลกเปลี่ยนแบบตลาดมากกว่าระบบอุปถัมภ์ เป็นเหตุผลให้ระบบอุปถัมภ์ในปัจจุบันมีความสัมพันธ์เชิงธุรกิจมาเคลือบแฝง นับว่าเป็นความแตกต่างระหว่างระบบอุปถัมภ์แบบทางการในอดีต กับระบบอุปถัมภ์ไม่เป็นทางการในปัจจุบันที่มีความสัมพันธ์เชิงธุรกิจมาเคลือบแฝงหรือเรียกว่าระบบตลาด และด้านการเมืองการปกครอง มีนักวิชาการวิเคราะห์ว่าเป็นระบบอุปถัมภ์แบบรัฐศาสตร์คือ ผู้ให้การอุปถัมภ์ไม่ได้ให้เฉพาะตำแหน่งหน้าที่แก่ผู้ที่มีหวังให้กระทำการตอบแทนเท่านั้น ผู้อุปถัมภ์ใช้อำนาจอันเนื่องมาจากตำแหน่งหน้าที่ที่มีอยู่ของตน เช่น การอนุมัติงบประมาณเพื่อกิจกรรมหรือโครงการที่ได้ผลประโยชน์ตรงกับกลุ่มคนบางกลุ่มตามที่ประสงค์ จึงเป็นระบบอุปถัมภ์แต่เปลือกหรือระบบนายทุนที่แฝงมาในคราบของระบบอุปถัมภ์มากกว่า ทำให้ระบบอุปถัมภ์ในปัจจุบันได้เบี่ยงเบนไปจากสังคมดั้งเดิมหมายถึง บุคคลมีการใช้อำนาจและอิทธิพลทุกประการทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้อง เพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นมีความภักดีต่อตนเอง เพื่อรักษาและสร้างสถานะแห่งความเป็นผู้นำที่มีอำนาจผูกขาด ประกอบกับความคิดเห็นที่ว่า หากระบบอุปถัมภ์มีแนวทางที่สร้างสรรค์และมีคุณธรรมที่นำมาสู่การพัฒนาของบ้านเมืองได้ เพราะการที่พวกพ้องเดียวกันมาทำงานด้วยกัน ย่อมง่ายต่อการประสานงานและสั่งการ ดังนั้น ระบบราชการในปัจจุบันจึงมีระบบอุปถัมภ์ซ่อนอยู่ข้างใน อีกทั้งพบว่าการเมืองปัจจุบันนี้มีลักษณะของการคอร์รัปชันทางการเมืองด้วยระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในสังคมและวัฒนธรรมไทยเป็นเวลายาวนาน

ผลจากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกพบว่า ระบบอุปถัมภ์มีมานานตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งต้นกรุงรัตนโกสินทร์ เห็นได้จากมีระบบไพร่ ทั้งไพร่สม และไพร่ส่วย ที่เข้ามาอยู่ในอาณัติของ

ผู้ปกครองหรือผู้อุปถัมภ์ และมีการดูแลกันเรื่อยมาเป็นแบบระดับชั้นตามการบังคับบัญชา และสังคมไทย เป็นสังคมที่เอื้อให้เกิดการคอร์รัปชันเพราะสังคมไทยในระดับปฐมภูมิเป็นแบบครอบครัวใหญ่ที่มี พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย มีความสัมพันธ์และมีการดูแลกันอย่างใกล้ชิด จึงมีความแตกต่างจากสังคมตะวันตก และสังคมไทยในระดับทุติยภูมิที่ให้ความสำคัญในเรื่องพวกพ้อง เช่น เวลาเจอกันมีการถามคำถามว่าเรียน ที่ไหน คนภาคไหน เป็นต้น เป็นการสร้างเครือข่ายให้เกิดเป็นระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งสังคมไทยเอื้อให้เกิด การคอร์รัปชันได้จากคำคมต่าง ๆ เช่น คนที่บินสูงได้ต้องมีพวกพ้อง พุดไปสองไฟเบี่ย นิ่งเสียตาลีทอง เป็นต้น เห็นได้ว่า สังคมไทยมีวัฒนธรรมและเป็นสังคมที่เห็นแก่เพื่อนและพวกพ้องมาก ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการกระทำของคนอื่น และลักษณะของสังคมไทย มีนิสัยในการเอาตัวรอดเพื่ออยู่ในสังคม จึงเป็นสาเหตุ ให้เกิดคอร์รัปชันได้ ถ้าใช้ระบบอุปถัมภ์นี้ในทางที่ดีสามารถเป็นแนวทางที่สร้างสรรค์และมีคุณธรรม ก็เป็นพื้นฐานสามารถนำมาสู่การพัฒนาต่างๆ ได้ เพราะคนที่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมาทำงานด้วยกัน จะทำให้ง่ายต่อการประสานงานและสั่งการกันได้ง่าย แต่ถ้านำระบบอุปถัมภ์ไปใช้ในทางที่ไม่ดี ก่อให้เกิดการเกื้อกูลกันในทางไม่ชอบ มีการเล่นพรรคเล่นพวก เช่น ในการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ มีการ อื้อวประมูลกัน เป็นต้น ประกอบกับวิถีชีวิตสังคมไทยและระบบทุนนิยมทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้มีการชื่นชม ความร่ำรวย ความสำเร็จ มีการโกงเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ มือใครยาวสาวได้สาวเอาระบบอุปถัมภ์ จึงเป็นมานานแล้วและเกิดการยอมรับได้ในสังคมไทย แต่การปกครองในอดีตเป็นระบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีการยอมรับในเรื่องขุนนางที่สามารถสั่งการกันได้ที่อยู่ในสายงาน แต่ในปัจจุบันการปกครองของไทยเป็นระบบประชาธิปไตยจึงมีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมมากขึ้น ทำให้คนมีสิทธิและเสรีภาพเสมอภาคกันมากขึ้น รวมทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ มากขึ้น เป็นเหตุให้กลไก การขับเคลื่อนของประเทศเปลี่ยนแปลงไป คนจึงเริ่มมีระดับที่เท่าเทียมกัน และระบบอุปถัมภ์ ในปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากความสัมพันธ์ที่ติระหว่างผู้ให้ที่มีความเมตตา กรุณา ปรานี และผู้อยู่ในความอุปถัมภ์ที่ตอบแทนด้วยความกตัญญูและจงรักภักดี เริ่มเปลี่ยนมาเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ ความโลภ การหวังผลประโยชน์มากขึ้น เห็นได้จากมีการคัดเลือกบุคคลที่เป็นพวกพ้องเข้ามาทำงาน ในภาครัฐ เพื่อเกิดการเอื้อผลประโยชน์แก่ตนเองและผลประโยชน์ในทางธุรกิจของญาติพี่น้อง มีระบบอำนาจด้านการเงินมาเป็นอำนาจในการแลกเปลี่ยนแบบระบบตลาดมากกว่าระบบอุปถัมภ์ จึงเกิดรูปแบบการคอร์รัปชันต่าง ๆ ในปัจจุบัน ซึ่งการคอร์รัปชันของสังคมไทยมีรากฐานมาจาก ระบบอุปถัมภ์ และมีความซับซ้อนเป็นอย่างมากต่างจากการคอร์รัปชันในสังคมอื่น ๆ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสภาพปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย

จากการวิเคราะห์เอกสารในแนวความคิดและทฤษฎีการคอร์รัปชันพบว่า คอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจสาธารณะที่มีขอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือ การให้สินบน และความประพฤติทั้งหลายของบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในภาครัฐหรือเอกชน แต่มีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนหน้าที่ของตนโดยไม่สมควรกับตำแหน่งหน้าที่ โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์ใดๆ โดยมีขอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อาจกล่าวได้ว่า เป็นการกระทำที่มีการใช้อำนาจหรือการให้สินบนที่อาจผิดหรือไม่ผิดกฎหมายก็ได้ แต่มีเจตนาให้ได้รับประโยชน์อันไม่สมควรจะได้รับ และจากการศึกษาความหมายคอร์รัปชัน สามารถแบ่งการคอร์รัปชันได้ ๓ ระยะเวลาคือ ระยะเวลาแรก เป็นการคอร์รัปชันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก เช่น การรับสินบน เพื่ออำนวยความสะดวกในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ระยะเวลาที่สอง เป็นการคอร์รัปชันที่ได้ถูกพัฒนาให้มีการดำเนินการที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจ ในการใช้กฎหมายหรือช่องว่างของกฎหมาย ในการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการของรัฐ หรือเป็นการร่วมมือกันคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลดังกล่าว เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิผูกขาดสัมปทานของรัฐ ในการนำไปใช้แสวงหาผลประโยชน์ หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อไป และระยะที่สาม เป็นการคอร์รัปชันที่กลุ่มบุคคลต่างๆ พยายามที่ทำให้วิธีการคอร์รัปชันมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันมีผลทำให้การคอร์รัปชันนั้นถูกตรวจสอบได้ยากขึ้น เพราะมีการนำเอานักวิชาการที่มีความรู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการคอร์รัปชัน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย โดยมีหน้าที่ในการ “สร้างเงื่อนไขต่างๆ” ให้ “มีความชอบธรรม” ในการนำเอาเงื่อนไขต่างๆ ไปใช้เพื่อเป็นข้ออ้างในการสร้างเครื่องมือ และขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินงาน ได้แก่ นโยบายสาธารณะและกฎหมายต่างๆ ให้เป็นที่ยอมรับในสังคม ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อการคอร์รัปชันหรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว จากการอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบาย หรือบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการคอร์รัปชันในลักษณะนี้ เรียกว่าเป็น “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” ที่เป็น “กระบวนการสร้างความชอบธรรม” เป็นสาเหตุสำคัญให้การคอร์รัปชันที่เกิดในภายหลัง มีกระบวนการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน และมีรูปแบบการดำเนินการที่มีความหลากหลายอย่างมาก ทั้งนี้ กระบวนการคอร์รัปชันถูกนำมาผูกติดกับ “เงื่อนไขที่สร้างความชอบธรรม” ให้กับนโยบายและกฎหมายนั้น จนสามารถเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปใช้ เป็นเครื่องมือในการดำเนินการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลต่างๆ ได้ และแทบไม่สามารถถูกตรวจสอบได้เลย

สำหรับสาเหตุของการคอร์รัปชันในสังคมไทยที่สามารถวิเคราะห์ได้พบว่า ด้านศีลธรรม มีการนำค่านิยมของต่างชาติมาเป็นของตัวเอง ตั้งแต่อิทธิพลของตะวันตกได้เข้ามาสู่ประเทศไทย ศีลธรรมต่างๆ ในสังคมไทยถูกทำลายทีละน้อยๆ จนเกิดการเปลี่ยนแปลงในค่านิยมของสังคมไทย

ในปัจจุบัน เห็นได้จากการให้ความชื่นชอบคนร้ายราย และผู้มีอำนาจเป็นสำคัญ และสาเหตุของการคอร์รัปชันที่นักการเมืองและข้าราชการประจำมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากปทัสฐานของระบบราชการสมัยใหม่หรือจากความคาดหวังของคนส่วนใหญ่ในสังคม ด้านโครงสร้างนิยม เช่น การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากจนเกินไป หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมภาคเอกชนมากเป็นพิเศษ การผูกขาดสินค้าและบริการโดยภาครัฐ ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และธุรกิจเอกชน ผู้นำทางการเมืองไม่สนใจปัญหาคอร์รัปชัน ระบบการตรวจสอบ ควบคุมการคอร์รัปชันไม่เข้มแข็งเพียงพอ ความอ่อนแอของระบบกฎหมาย ระบบการบริโภคนิยมที่เพิ่มสูงขึ้น สาธารณชนและชนชั้นนำขาดความรู้และความเข้าใจปัญหาคอร์รัปชัน และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เป็นต้น ด้านหน้าที่นิยม ที่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบทุนนิยมกับระบอบประชาธิปไตยที่สะท้อนออกมาที่ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองและความอ่อนแอทางภาคประชาสังคมหรือการปรับตัวขององค์กรของรัฐที่ช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบธุรกิจ ทำให้นักการเมืองและข้าราชการสามารถหาผลประโยชน์ได้ และด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง เช่น เศรษฐกิจและการครองชีพ ความผันผวนและเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ กฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่องเปิดโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันได้ การมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิดและการตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้กระทำผิด หรือมูลเหตุจูงใจอื่น ๆ เป็นต้น

นอกจากนี้รูปแบบการคอร์รัปชันในสังคมไทยปัจจุบันมีหลายประเภท ได้แก่ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย การฉกฉวยทรัพยากรของรัฐมาเป็นของครอบครัว การมีผลประโยชน์ทับซ้อน การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์ การปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง เช่น การปิดบังและให้การเท็จ การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีอคติและลำเอียง การใช้อิทธิพลทางการเมืองการแสดงความบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน จากการค้าต่างตอบแทน การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐเพื่อไปหาผลประโยชน์ทางการเมือง การไม่กระทำการตามหน้าที่ แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การฮั้วประมูล การให้และการรับสินบน การชู้เชียวบังคับและการให้สิ่งล่อใจ การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของขวัญมูลค่าสูงและสินบนมูลค่าสูง ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศโดยการใช้นโยบายประชานิยม การใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด การทุจริตการเลือกตั้ง การซื้อเสียง และการทุจริตด้วยวิธีต่างๆ และการบริจาคมเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย เช่น การบริจาคมให้แก่ักการเมืองและพรรคการเมือง รัฐบาล เพื่อที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ เป็นเหตุผลให้เกิดการคอร์รัปชันและส่งผลกระทบต่างๆ

มากมาย ผลกระทบทางการเมือง ที่การคอร์รัปชันอาจทำให้กฎหมายที่ควรนำออกมาใช้ถูกบิดเบือน หรือต้องล้มเลิกและในทางตรงกันข้าม กฎหมายที่ไม่ควรนำออกมาใช้กลับถูกผลักดันจากผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง การคอร์รัปชันยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเมืองเสื่อมโทรม เนื่องจากบรรดาผู้บริหารบ้านเมืองในระดับต่างๆ ทั้งที่เป็นนักการเมืองและข้าราชการต่างล้วนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง เกิดความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมในทางการเมืองการปกครอง ทำให้เกิดความระส่ำระสายและขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่ราชการบริหารส่วนกลางไปจนถึงการบริหารส่วนท้องถิ่น ผลกระทบทางเศรษฐกิจ การคอร์รัปชันก่อให้เกิดความสูญเสียทรัพยากรต่างๆ ทั้งทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ไปโดยเปล่าประโยชน์ เงินภาษีอากรถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมแต่กลับนำไปแบ่งปันให้กับนักการเมือง ข้าราชการ หรือผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ การบริหารงานพัฒนาประเทศจึงขาดประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติประสบความสำเร็จล้มเหลว เนื่องจากคอร์รัปชันก่อให้เกิดการขาดหลักเหตุผลทั้งในขั้นการวางแผนและในขั้นการปฏิบัติตามแผน และผลกระทบทางสังคม การคอร์รัปชันเปรียบเสมือนเป็นโรคร้ายทำให้สังคมเสื่อมโทรม ทำลายค่านิยมของสังคมให้เปื่อยเบนหรือหันเหไปตามความต้องการของผู้หวังผลประโยชน์ การคอร์รัปชันยังทำให้ผู้ที่ค่อนข้างยากจนกลายเป็นกลุ่มคนที่ไร้ความหมาย เป็นเพียงวัตถุในการถูกแสวงหา และในทางตรงกันข้ามคนรวยและผู้ที่มีอภิสิทธิ์ได้รับประโยชน์มากขึ้น ก่อให้เกิดความอยุติธรรมในสังคม และไม่ว่าพฤติกรรม การคอร์รัปชันมีระดับความรุนแรงมากน้อยเพียงใดต่างก็มีผลกระทบต่อบุคคลและสังคมโดยรวมอย่างหลากหลายและซับซ้อนมากเกินกว่าที่คิด การคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตไม่เฉพาะด้านเศรษฐกิจและการเมืองเท่านั้น แต่ยังกระทบถึงด้านจิตวิทยาและปรัชญาด้วย เพราะค่านิยมต่างๆ เป็นสิ่งที่หล่อเลี้ยงชีวิตให้การคอร์รัปชันดำรงอยู่และเติบโตขยายตัวออกไปมากยิ่งขึ้น

ผลจากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกพบว่า การคอร์รัปชันมีมานานแล้วตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาและมีวิวัฒนาการของการคอร์รัปชัน สาเหตุของการคอร์รัปชันมีทั้งสาเหตุที่เกิดจากภายในที่มาจากความโลภ ความกล้าที่จะเสี่ยง เป็นต้น และสาเหตุของการคอร์รัปชันที่เกิดจากภายนอก เช่น กฎหมายมีช่องว่าง ถูกบังคับ และสภาพแวดล้อมสังคมที่มีบริบทและมีระบบของการคอร์รัปชันอยู่ เป็นต้น ประกอบกับวัฒนธรรมของสังคมไทยมีการเอื้อต่อการคอร์รัปชันที่การทำงานต้องเป็นพวกพ้องเดียวกัน โดยถ้าอยู่กันคนละกลุ่ม คนละพวกจะไม่สามารถทำงานด้วยกันได้ และความเป็นเพื่อนในสังคมไทยมีสูงมาก จึงไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในการขัดขวางการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น วัฒนธรรมมองครุฑของไทยมองการคอร์รัปชันเป็นลักษณะผลประโยชน์ที่ให้ทรัพย์สิน แต่ในปัจจุบันอาจมีการคอร์รัปชันในรูปแบบอื่นที่แฝงมาด้วย เช่น การเอื้อผลประโยชน์ให้เกิดการคอร์รัปชันกับพวกพ้องที่โยงมาจากระบบอุปถัมภ์ การเอื้อของโอกาสและเวลาในการคอร์รัปชัน จึงทำให้รูปแบบของการคอร์รัปชันในปัจจุบันมีได้หลายรูปแบบมาก เช่น การที่เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการเข้าสู่ตำแหน่งระดับที่สูงขึ้น

โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มคนโดยใช้อิทธิพลทางการเมือง ทางการเงิน เพราะจะทำให้กลุ่มคนที่สนับสนุนได้รับประโยชน์ไปด้วย จึงทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทยเป็นเรื่องที่ซับซ้อน ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติของประชาชน วัฒนธรรมของสังคม และวัฒนธรรมในแต่ละองค์กรที่มีความซับซ้อนมาก การคอร์รัปชันจึงมีพัฒนาการที่มีความสลับซับซ้อนและยากต่อการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น และพบว่าปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากมีความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการคอร์รัปชันและการคอร์รัปชันมีรูปแบบหลากหลายแนวทางมากขึ้น เช่น การรับสินบน การอำนวยความสะดวกในการได้รับบริการ การส่งส่วย การใช้ช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ ในภาครัฐ รวมทั้งพัฒนาไปถึงการผูกขาดในสัมปทานของรัฐและการคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าการดำเนินการลักษณะแบบนี้มีเจตนาหรือพฤติกรรมที่สื่อไปในทางทุจริตหรือไม่ เพราะเป็นเรื่องที่ยากต่อการตรวจสอบ และปัญหาการคอร์รัปชันถือได้ว่าเป็นปัญหาที่มีการสะสมมานานที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ การคอร์รัปชันในบางลักษณะของสังคมไทยอาจมีความคาบเกี่ยวกับการให้สินน้ำใจที่เป็นวัฒนธรรมการให้ตอบแทนของสังคมไทย เพราะในสังคมไทย กลับมองว่าการให้สินจ้างรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นธรรมเนียมที่ขาดเสียมิได้ ถือเป็นการแสดงน้ำใจไมตรีจิตอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นมุมมองที่ค่อนข้างยากสำหรับการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทยปัจจุบันที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีความแตกต่างจากปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมตะวันตกที่ไม่ได้สื่อให้เห็นชัดเจนในเรื่องระบบอุปถัมภ์ แต่เน้นให้เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องของการให้ผลประโยชน์เท่านั้น เช่น การจ่ายสินบนเพื่อที่ตัวเองมีความต้องการที่จะได้งานและสามารถขายของได้ เป็นต้น ที่กล่าวมาทั้งหมดจึงเป็นความแตกต่างของการคอร์รัปชันในสังคมไทยที่ต่างออกไปจากในสังคมอื่น เพราะในสังคมตะวันตก การให้สินจ้างรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการถือว่ามีความละเอียดอ่อนมาก ถึงแม้ว่าไม่ผิดหน้าที่ แต่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการคอร์รัปชัน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการหาแนวทางในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์

จากการวิเคราะห์เอกสารในทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพบว่า การแก้ปัญหาการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์นั้น จะต้องนำทฤษฎีและการแก้ปัญหาต่างๆ มาบูรณาการเชื่อมโยงกันเพราะมีความเกี่ยวพันกันในหลายด้านดังนี้

ด้านโครงสร้าง - หน้าที่นิยม ที่มองว่าสังคมคือส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นมวลรวม มีการประสานกันของส่วนต่างๆ ทำให้เกิดความสลับซับซ้อนมากขึ้นในโครงสร้างสังคม โดยที่สถาบันศาสนา ทำหน้าที่ให้หลักคำสอนให้มนุษย์ยึดถือ และเชื่อมโยงกับระบบวัฒนธรรมที่มีหน้าที่ในการธำรงแบบแผนของสังคม และวัฒนธรรมต้องสนองความต้องการของมนุษย์ จึงมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนหรือกลุ่มสังคมขึ้น และมีการสร้างสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่เป็นแบบแผนที่ค่อนข้างถาวรของการกระทำระหว่างกันของบุคคลในสถานภาพต่างๆ ซึ่งค่านิยม

เกิดขึ้นจากบรรทัดฐานทางสังคมที่สะท้อนค่านิยมทั่วไป และระบบความเชื่อของวัฒนธรรม โดยที่ลักษณะของสังคมไทยเป็นแบบบิทรูปถัมภ์ คือการใช้อำนาจ ไม่มีกฎเกณฑ์หรือข้อตกลงที่กำหนดตายตัวว่าใครมีอำนาจหน้าที่เพียงใด ส่วนทางด้านเศรษฐกิจ ข้าราชการเป็นผู้เข้ามาควบคุมจัดการ และแบ่งอาชีพที่เป็นออกให้แก่สังคม การจัดลำดับชนชั้น ชนชั้นปกครองมีอภิสิทธิ์เหนือสามัญชนทั่วไป ประกอบกับมีระบบเครือญาติสูง อีกทั้ง โครงสร้างสังคมไทยเป็นโครงสร้างหลวม มีสัมพันธ์ภาพกับบุคลิกภาพแบบปัจเจกชนนิยม เป็นสังคมที่มีความยืดหยุ่น ลักษณะสำคัญของคนไทย คือ รักสนุก ชอบบริโภค ขาดความสม่ำเสมอ ขาดระเบียบวินัยโดยตั้งใจ ไม่ชอบทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ ไม่เคารพกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ขาดความซื่อสัตย์ ไม่มั่นคงในทรัพย์สิน แต่มีส่วนดีคือสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงภายนอกได้ และมีความยืดหยุ่นในวิถีปฏิบัติ ส่วนค่านิยมที่เป็นลักษณะพิเศษของคนไทย คือ อัตตา ที่มีการเห็นแก่ตัวเองเป็นสำคัญ รองลงมาคือ ญาติ สังคมไทยมีญาติขยายวงค์ หรือนับถือเสมือนญาติ ทำให้ญาติคนไทยมีมาก ถัดมาคือ ผู้ที่มีอิทธิพลทั้งในแง่ของการงาน การเงิน การนับถือบุคคลที่ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ เป็นการ เอื้อเพื่อแก่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎระเบียบ นอกจากนี้ทำให้เกิดการเจียบเจี้ยว ไม่คัดค้าน ไม่ขัดแย้ง เพราะเกรงว่าอาจทำให้เกิดความไม่พอใจกับคนที่ขัดแย้ง สังคมไทยจึงมีลักษณะของการประนีประนอมกัน ไม่พยายามให้ข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งลุกลามใหญ่โตออกไป คิดถึงประโยชน์ส่วนตน ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย จากลักษณะและค่านิยมของสังคมไทยประกอบกับระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย จึงเป็นองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันทั้ง ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ขาดความซื่อสัตย์ และด้านศีลธรรมที่เบี่ยงเบนไป แนวทางในการแก้ปัญหา สถาบันครอบครัวและสถาบันการศึกษาต้องมีบทบาทสำคัญในการปลูกฝังจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม อบรมสั่งสอนเด็กและเยาวชนให้มีคุณธรรมและจริยธรรม ความซื่อสัตย์ ความมีระเบียบวินัย และความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ผู้บริหารประเทศและผู้บริหารองค์กรต้องมีธรรมาภิบาลและประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดี และคนในสังคมต้องยึดถือแนวทางตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินชีวิต ปรับเปลี่ยนทัศนคติและความเชื่อโดยให้การยกย่องคนดีมีคุณธรรมมากกว่าคนรวย คนมีอำนาจ มีการกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานระดับสูงในการคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ระบบ องค์กรต้องสร้างและปลูกฝังด้านคุณธรรมให้กับบุคลากร

ด้านสาธารณประโยชน์ ที่มองว่าการคอร์รัปชัน เป็นการใช้อำนาจในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยได้รับสินจ้างรางวัลหรือเงินทองตอบแทน ซึ่งการกระทำนั้นเป็นการทำลายประโยชน์ของสาธารณะ ที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดความรับผิดชอบต่อกฎข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติ และเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบบสาธารณประโยชน์โดยทั่วไป อีกทั้งการฝ่าฝืนนั้นทำเพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบ ดังนั้นแนวทางในการแก้ปัญหาควรมีการปลูกฝังและส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปและข้าราชการมีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิด การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมว่าหมายถึงอย่างไร และเป็นกลไกที่นำมาใช้ในการแก้ไข ควบคุมปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นการโยกย้ายการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน จรรยาบรรณครอบครัว การกำหนดจรรยาบรรณ การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม

การกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นจากตำแหน่งในหน้าที่ราชการ เพื่อที่การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการหรือสาธารณะสามารถตอบสนองความต้องการหรือตามเจตนารมณ์ของสาธารณะหรือคนส่วนใหญ่ได้ โดยที่การปฏิบัติภารกิจหน้าที่นั้นไม่ก่อให้เกิดผลได้เสียส่วนตัวแก่บุคคล หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด และการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีความเที่ยงธรรมหรือมีความเป็นกลาง ไม่เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เพื่อให้การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการเร่งสร้างค่านิยมความมีจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ เสริมสร้างหลักธรรมมาภิบาลให้เป็นที่ยอมรับในทุกภาคส่วนของสังคมเป็นกลไกที่ช่วยป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในลักษณะที่มีความสลับซับซ้อนให้ลดน้อยลง

ด้านการตรวจสอบการคอร์รัปชันในภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐต้องทบทวนปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความคล่องตัว ทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยการลดขั้นตอนการทำงาน และกระบวนการให้บริการให้มีกระบวนการตรวจสอบที่มีคุณภาพ เชื่อถือได้ และมีความโปร่งใสในการตรวจสอบ พร้อมกับเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างจริงจัง พร้อมกับเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนสามารถช่วยเผยแพร่ในการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และแบบอย่างที่ดีให้กับสังคมทุกระดับ ส่งเสริมปลูกฝังค่านิยมและจิตสำนึกทางสังคมให้กับข้าราชการ และช่วยกันรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงผลที่เกิดขึ้นจากการคอร์รัปชันทั้งต่อตนเอง และประเทศชาติ นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนต้องใช้มาตรการลงโทษทางวินัย ทางปกครอง ทางแพ่ง ทางอาญาและทางภาษีอย่างเด็ดขาด ส่งเสริมให้มีการรวมตัวเป็นองค์กรของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

ผลจากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกพบว่า แนวทางการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันที่มีส่วนเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์นั้น ควรมีการปลูกฝังในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของเยาวชน ประชาชนทั่วไป และข้าราชการ มีการส่งเสริมและรณรงค์ให้มีการนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงเข้ามาปรับใช้ในการดำรงชีวิต รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดธรรมมาภิบาลในหน่วยงาน ส่วนในด้านกลไกการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันนั้น พยายามส่งเสริมให้ประชาชนและข้าราชการสามารถแยกประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมออกจากกันได้ ควรต้องให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน ธุรกิจของครอบครัว มีการกำหนดจรรยาบรรณ มีการกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้ามของเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ รัฐบาลควรต้องจริงจังและพยายามมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถปิดช่องโหว่ทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย และนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ สุดท้ายการพัฒนากระบวนการต้องนำกรอบด้านระบบคุณธรรมเข้ามาเป็นเครื่องมือที่ยึดฐาน ๔ ฐาน เป็นหลัก คือ ความเสมอภาค ความสามารถ ความมั่นคง และความเป็นกลางทางการเมือง นำเข้ามาใช้ในกระบวนการสรรหา คัดเลือกข้าราชการที่ดีเข้ามาในระบบ มีการปรับปรุงระเบียบในเรื่องการกำหนดอัตราตำแหน่งและขึ้นเงินเดือน เพื่อไม่ให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือการแสวงหาผลประโยชน์ต่อไป

บทที่ ๖

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่องพลวัตคอร์รัปชันในระบบอุปถัมภ์ เป็นการศึกษาที่ทำให้ทราบถึงบริบทและสภาพการณ์ของระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย และนำผลการศึกษาที่ได้ไปปรับประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันในหน่วยงานหรือสามารถเป็นแนวทางในการดำเนินการต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และตระหนักในการหามาตรการ หรือวิธีการป้องกันการคอร์รัปชันที่เป็นระดับสากล อีกทั้งสามารถนำแนวทางมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยได้ต่อไป ผู้วิจัยจึงได้สรุปผลการศึกษาตามประเด็นการศึกษาออกเป็นหัวข้อต่างๆ ได้ดังนี้

๑ สรุปผลและอภิปรายผลที่ได้จากการศึกษาถึงระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อการคอร์รัปชันในสังคมไทย

๒ สรุปผลและอภิปรายผลที่ได้จากการศึกษาสภาพปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย

๓ สรุปผลและอภิปรายผลที่ได้จากการหาแนวทางในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันที่มีส่วนเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

สรุปผลและอภิปรายผลที่ได้จากการศึกษาถึงระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อการคอร์รัปชันในสังคมไทย

ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนกระทั่งต้นกรุงรัตนโกสินทร์ เนื่องจากมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีระบบศักดินา ระบบไพร่ มีการควบคุมกำลังคนและแบ่งทรัพย์สินตามระดับฐานันดรในสังคม มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จึงเกิดเป็นระบบอุปถัมภ์ขึ้น ซึ่งความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้ ช่วยทำให้ผู้ที่อ่อนแอกว่าสามารถดำรงอยู่ได้หรือเติบโตขึ้นโดยอาศัยอำนาจหรืออิทธิพลของผู้ให้อุปถัมภ์ค้ำจุน และจากการศึกษาของ Lande และ Scott (๑๙๗๖ อ้างถึงใน ณิชวุฒิ จินากุล, ๒๕๓๘: ๗๓) อภิปรายผลได้ว่า ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์มีความสัมพันธ์กับทฤษฎีชนชั้นนำ และทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ยอมรับในโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำ โดยระบบอุปถัมภ์มีลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นแนวตั้ง เน้นความสำคัญที่ตัวบุคคลมากกว่าหลักการ มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันในลักษณะต่างตอบแทน เป็นระบบที่มีการคอร์รัปชันแฝงตัวอยู่ ซึ่งการเลือกผู้อุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์ ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ อำนาจ และความมั่งคั่ง จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการเลิกทาส แต่ระบบอุปถัมภ์ ยังคงอยู่ และมีพัฒนาการมาโดยตลอด เพราะมาจากค่านิยมของสังคมไทยในเรื่อง “การให้” เพื่อหวังได้รับ “ความช่วยเหลือ ความคุ้มครอง” เป็นการตอบแทน สังคมไทยจึงเป็นสังคมที่เน้นและยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, ๒๕๓๘: ๑๑๒)

กอปกับ Emile Durkheim ให้ความคิดเห็นว่า การที่คนเราดำรงชีวิตอยู่ได้ต้องสามารถสนองความต้องการจำเป็นเสียก่อน และต้องมีองค์ประกอบส่วนต่างๆ หลายส่วน ที่ต้องมีการบูรณาการของส่วนต่างๆ แสดงให้เห็นว่า โครงสร้างทางสังคมและภาวะเงื่อนไขที่จำเป็น คือสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตอยู่ของสังคม และ องค์ประกอบต่างๆ ของวัฒนธรรมทุกส่วนทำหน้าที่สนองความต้องการจำเป็นของมนุษย์ ที่ต้องมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนหรือกลุ่มสังคม หรือการสร้างสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่มีหน้าที่ควบคุมให้บุคคลต้องปฏิบัติหรือกระทำตามแบบที่กำหนดเพื่อให้สามารถสนองความต้องการจำเป็นได้อย่างเป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการสร้างกรอบความคิดกับความสัมพันธ์กันของระบบสังคมที่อยู่ในกรอบของวัฒนธรรม คือการยึดค่านิยมของคนเป็นบรรทัดฐานทางสังคมที่บังคับพฤติกรรมที่สะท้อนค่านิยมทั่วไป และระบบความเชื่อของวัฒนธรรม จนอาจกลายเป็นส่วนหนึ่งในระบบบุคคล ซึ่งย่อมเกิดผลกระทบหรือสนองต่อความต้องการจำเป็นของระบบที่เป็นตัวกำหนดความยินดีเต็มใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในระบบสังคมอีกทอดหนึ่ง กระทั่งกลายเป็นสถาบันที่มีกระบวนการและโครงสร้างของสังคม เป็นสิ่งที่ได้รับการขัดเกลามาจากความต้องการ และความจำเป็นที่ต้องได้รับการตอบสนองด้วยแบบแผนวัฒนธรรมที่มีระบบค่านิยมควบคุมบรรทัดฐานของระบบสังคมและควบคุมการตัดสินใจของระบบบุคคล ดังนั้นจากระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างของสังคมไทยที่มีลักษณะเป็นแนวตั้ง และ ระบบสังคมไทย เป็นระบบกระทำการชนิดหนึ่งประกอบด้วยระบบย่อยหลายๆ ระบบ แต่ละระบบย่อยมีพฤติกรรมที่ถือเป็นแบบแผนในการทำหน้าที่ของตนอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน และตอบสนองกับหน้าที่ของระบบย่อยอื่นๆ เพื่อการดำรงอยู่ของสังคมไทย

โดยลักษณะสำคัญของสังคมไทยที่แตกต่างจากสังคมอื่นคือ เป็นสังคมที่มีระบบเครือญาติสูงทั้งที่เกิดจากการสืบสายเลือดเป็นญาติแนวตั้ง เช่น ปู่ ย่า ตา ยาย ลูก หลาน หลาน และองค์ประกอบทางด้านสังคม จนเกิดเป็นระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยทั้งระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติที่เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน ระบบอุปถัมภ์ในหมู่มิตรสหาย จึงทำให้ความคาดหวังระหว่างเพื่อนในสังคมไทยมีความลึกซึ้งและมากกว่าในสังคมอื่น รวมทั้งความเป็นเพื่อนแท้ก็วัดกันด้วยพฤติกรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน หรือการที่เพื่อนซึ่งมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าให้ความช่วยเหลือแก่เพื่อนผู้ด้อยฐานะอย่างสม่ำเสมอ ความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนจึงแน่นแฟ้นมากขึ้น จนถึงกลายเป็นญาติสนิทกันได้ โดยเพื่อนผู้ได้รับความอุปถัมภ์ทางด้านวัตถุมักตอบแทนด้วยความจงรักภักดี และการรู้จักบุญคุณต่อเพื่อนผู้ให้ความอุปถัมภ์ด้วยวิธีการตามสติปัญญา และความสามารถที่ตนมีอยู่ ระบบอุปถัมภ์ในองค์กร และระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพทั้งกลุ่มข้าราชการ พ่อค้า กับกลุ่มนักการเมือง ชาวไร่ ชาวนา การอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและพ่อค้าเป็นไปในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางด้านวัตถุระหว่างกัน ฝ่ายราชการอำนวยความสะดวกให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งเป็นฝ่ายทดแทนบุญคุณหรือตอบแทนด้วยการให้เงินทองหรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น จึงสอดคล้องกับการศึกษาของ หม่อมราชวงศ์อคิน รัตพัฒน อภิปรายผลได้ว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการกำหนดสถานภาพของบุคคลในแนวตั้งที่ลดหลั่นจากบนลงล่าง ด้วยการจัดแบ่งชั้นตามยศตำแหน่ง ราชทินนาม และศักดินา จึงเป็นระบบอุปถัมภ์แบบทางการ มีการยอมรับความแตกต่าง

ลำดับชั้น แต่เมื่อสภาพสังคมไทยเปลี่ยนไป ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยได้เปลี่ยนตามไปเช่นกัน เป็นผลให้ระบบอุปถัมภ์แบบทางการได้เปลี่ยนมาเป็นระบบอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ มีการพึ่งพาผู้มีอำนาจเหนือโดยตรง ทำให้กระทำการบริหารราชการแผ่นดิน และ ธีรยุทธ บุญมี (๒๕๓๓) ได้สรุปลักษณะความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยว่า มีทั้งลักษณะการอุปถัมภ์แบบกลุ่มคือผู้รับอุปถัมภ์แบบกลุ่มมีเพียงระดับเดียว เป็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ หรือการอุปถัมภ์แบบปิรามิดที่เป็นการขยายจำนวนผู้รับอุปถัมภ์ต่อไปอีกหนึ่งระดับหรือหลายระดับตามความแตกต่างของการพึ่งพาระหว่างกัน แต่สิ่งที่เหมือนกันของการอุปถัมภ์แบบกลุ่มและการอุปถัมภ์แบบปิรามิด คือการมีศูนย์กลางอยู่ที่บุคคล ซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์เพียงคนเดียวและมีสายสัมพันธ์ในแนวตั้งจากบนลงล่าง ส่วนความสัมพันธ์แบบกลุ่ม และความสัมพันธ์แบบปิรามิด ที่มีผู้รับอุปถัมภ์จำนวนหลายคนนั้น Lucien M. Hanks เรียกว่า กลุ่มบริวาร ได้แก่กลุ่มคนที่ห้อมล้อมบุคคลหนึ่งร่วมกัน โดยมีความสัมพันธ์ระบบปัจเจกบุคคลมากกว่าเป็นแบบกลุ่ม อันเป็นการพึ่งพาอาศัยเพื่อความอยู่รอดและผลประโยชน์ของตน และสอดคล้องกับ Van Roy มีแนวความคิดว่า ผู้รับอุปถัมภ์อยู่ในระบบบริวารเนื่องจากมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ทางการเมือง และสังคม จากความใกล้ชิดกับผู้มีสถานภาพสูงกว่า ส่วนผู้อุปถัมภ์ได้รับประโยชน์จากการได้รับบริการ รวมถึงการสนับสนุนฐานะทางการเมืองและสังคม อีกทั้งระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นเครือญาติสูง

นอกจากนี้ ระบบอุปถัมภ์ มีความเกี่ยวข้องกับแนวความคิดเรื่องทุนทางสังคม เห็นได้จาก อมรา พงศาพิชญ์ (๒๕๔๓) ให้ความหมายว่า ทุนทางสังคม คือ ความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งในแนวนราบและแนวตั้งระหว่างบุคคล สถาบัน และ/หรือองค์กร ทั้งในรูปปัจเจก กลุ่ม และเครือข่าย รวมทั้งค่านิยมบรรทัดฐานที่สังคมยึดถือ ซึ่งมีผลต่อวิถีการผลิตในระดับครอบครัว ชุมชน และประชาคม โดยเชื่อมโยงไว้กับระบบอุปถัมภ์ที่มีค่านิยมในการตอบแทนบุญคุณ อันเป็นการแลกเปลี่ยนแบบไม่เท่าเทียมกัน มีเครือข่ายการตอบแทนและการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และจากการเปลี่ยนแปลงระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยที่เกิดจากด้าน สังคม เศรษฐกิจ และการพัฒนาต่างๆ ทำให้ความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นถูกคุกคามอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจากกระบวนการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในลักษณะต่างๆ เป็นเหตุให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์สมัยใหม่มีลักษณะเฉพาะด้านมากขึ้น อาจมีอิทธิพลทางด้านการเมืองหรือการฝากคนเข้าทำงาน อิทธิพลในระบบราชการ เป็นต้น ระบบอุปถัมภ์แบบใหม่มีลักษณะการตกลงการใช้ผลประโยชน์จากความสัมพันธ์ในช่วงสั้นมากขึ้น และมีความสัมพันธ์ทางจิตใจน้อยลง และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้น ทำให้มีการขยายตัวของเมือง และของประชาชน บุคคลสามารถประกอบอาชีพได้โดยอิสระ มีการพัฒนาเป็นระบอบประชาธิปไตยแต่ระบบอุปถัมภ์ในสังคมสมัยใหม่ยังมีอยู่ จึงเป็นลักษณะที่ขัดแย้งกัน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นแนวโน้มเชิงกลไกมากขึ้น และเป็นความสัมพันธ์แบบสัญญา ที่มีลักษณะของความสัมพันธ์แบบการค้าเข้ามาเกี่ยวข้อง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์แบบสังคมดั้งเดิมเริ่มสูญสลายไป กลายมาเป็นความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับ

อุปถัมภ์ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ภายใต้ผลประโยชน์ในรูปวัตถุที่ผู้รับอุปถัมภ์ได้รับ รวมทั้งค่านิยมของสังคมไทยในระบบอุปถัมภ์เปลี่ยนมาเป็น“การให้” เพื่อ “แลกเปลี่ยน” เป็นหลัก ส่วนค่านิยมเรื่อง “กตัญญูทวดเวที” เริ่มลดน้อยลงไปกว่าในสังคมสมัยดั้งเดิมมาก (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, ๒๕๓๘) อีกทั้ง ขนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์กันในรูปของการแลกเปลี่ยนประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ขนชั้นนำทางการเมืองให้ความสำคัญคุ้มครองช่วยเหลือแก่กิจการทางด้านธุรกิจของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกัน ขนชั้นนำทางเศรษฐกิจให้ผลตอบแทนแก่ชนชั้นนำทางการเมืองในรูปของเงินตรา เป็นเหตุผลให้ระบบอุปถัมภ์ในปัจจุบันมีความสัมพันธ์เชิงธุรกิจมาเคลือบแฝงหรือเรียกว่าระบบตลาดบุคคลมีการใช้อำนาจและอิทธิพลทุกประการทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้อง เพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นมีความภักดีต่อตนเอง เพื่อรักษาและสร้างสถานะแห่งความเป็นผู้นำที่มีอำนาจผูกขาด จึงมีความแตกต่างไปจากระบบอุปถัมภ์ในอดีต ดังนั้น ระบบราชการในปัจจุบันจึงมีระบบอุปถัมภ์ซ่อนอยู่ข้างใน พอมาถึงส่วนที่มีการพัฒนาการเมืองคือ การพัฒนาระบบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีการเน้นถึงหลักคุณธรรมและปัจเจกภาพมากยิ่งขึ้น แต่สถานะแห่งระบบอุปถัมภ์ยังคงไว้ซึ่งอิทธิพลที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบอุปถัมภ์ได้ในระยะเวลาอันสั้น

และจากการศึกษาลักษณะและโครงสร้างสังคมของไทย พบว่า การที่สังคมไทยมีพื้นฐานของสังคมเกษตรกรรม ที่การทำงานไม่ได้ถูกกำหนดวิธีการหรือเวลาทำงานอย่างเป็นทางการ ทำให้คนไทยและสังคมไทยมีลักษณะยึดหยุ่น คือ ขาดความสม่ำเสมอ ขาดระเบียบวินัย ไม่เคารพกฎเกณฑ์ หลีกเลียงข้อกำหนดของสังคม รักสนุก ชอบบริโภค ชอบทำอะไรตามใจ ตามสบาย แต่มีข้อดีคือสามารถปรับตัวตามสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี การพึ่งพากันเป็นเรื่องของการถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันมากกว่าเป็นสิทธิหรือหน้าที่ รวมกับความเชื่อทางพุทธศาสนานิการเถรวาท ส่งผลให้คนไทยมีการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และพึ่งพาอาศัยกันเหมือนญาติพี่น้อง ก่อให้เกิดระบบญาติขยายวงศ์หรือญาติสมมุติ อันเป็นพื้นฐานที่ทำให้สังคมไทยมีลักษณะของระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ และด้านการปกครองนั้น มีภูมิหลังจากการปกครองในลักษณะพ่อปกครองลูก จึงมีความใกล้ชิดกันระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ไม่ได้ยึดถือกฎระเบียบมากนัก และมีระบบไพร่ ระบบทาส ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ในครอบครัวมากกว่า หากผู้ถูกปกครองมีเรื่องเดือดร้อนใดจะนำเรื่องนั้นๆ ไปขอความช่วยเหลือจากผู้ปกครอง อันเป็นการส่งเสริมให้ระบบอุปถัมภ์ฝังรากอยู่ในสังคมไทยตลอดมา ด้วยเหตุปัจจัยนี้เอง จึงทำให้ระบบอุปถัมภ์สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ในทุกหน่วยงาน ทุกองค์กร หรือเปรียบเสมือนเป็นรากฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในสังคมไทย อีกทั้ง พบว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นเสมือนเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดช่องโหว่ของการบังคับใช้กฎหมาย มีการใช้อำนาจบาตรในการชี้ผิดให้เป็นถูกอย่างไม่คำนึงถึงหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

ซึ่งผู้วิจัยได้พยายามศึกษาผลงานวิจัยต่างๆ เพื่อเป็นการสนับสนุนแนวความคิดที่ว่า ระบบอุปถัมภ์มีผลต่อการคอร์รัปชันในสังคมไทย และพบว่ามีผลงานวิจัยต่างๆ ดังนี้ การศึกษาของศิริวรรณ มนอัคระผดุง (๒๕๕๕) ได้ทำการศึกษาถึงสถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย พบว่า

สาเหตุของปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทยเกิดจากที่การคอร์รัปชันได้ฝังรากลึกในสังคมไทยมาตั้งแต่ในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่สร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจสังคมแนวดิ่งระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองมีการเอื้อเพื่อ เอื้อประโยชน์ จุนเจือกันในวงญาติ และพวกพ้องต่อกัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ พรเทพ จันทรมณี (๒๕๕๘) ได้ทำการศึกษาการพัฒนาการรูปแบบการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐเพื่อการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในสังคม อภิปรายผลได้ว่า ปัญหาการคอร์รัปชันเกิดจากการรู้เห็นเป็นใจกันระหว่างนักการเมือง ผู้บริหารของภาครัฐ และเจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรม เพื่อปกป้องสมาชิกในกลุ่มตนเองให้พ้นจากความผิด เพราะในการปฏิบัติงานราชการได้มีการช่วยเหลือเพื่อนฝูง ลูกน้องและนายเป็นกรณีพิเศษ เกิดจากความสัมพันธ์ทางสังคมของไทยนั้นทำให้สถานภาพในกลุ่มของสมาชิกไม่เท่าเทียมกันก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบพึ่งพาต่อกันเป็นทอดๆ เพราะความมีอาวุโส มีบารมี หรือการมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่า และการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องและผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีการแต่งตั้งพวกพ้องหรือเครือญาติเข้าไปอยู่ในหน่วยงานภาครัฐ เป็นเพราะลักษณะความสัมพันธ์ทางโครงสร้างของหน่วยราชการยังให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ ประกอบด้วยผู้อุปถัมภ์ กับผู้รับการอุปถัมภ์ เนื่องจากสังคมมีสถานภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน ไม่นับการผูกพันในลักษณะของการต่างตอบแทนในเชิงวัตถุที่เท่าเทียมกัน มีลักษณะของการต่างตอบแทนในสิ่งซึ่งไม่มีวัตถุด้วยเป็นลักษณะลูกน้องหาวัตถุให้นาย แต่นายให้ลูกน้องในลักษณะอุปถัมภ์ค้ำจุน การคุ้มครองดูแลให้บารมีคุ้มครองในการทำงานคือ เป็นทั้งการให้วัตถุ ความคิดและจิตใจที่เป็นการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกัน

สรุปผลและอภิปรายผลที่ได้จากการศึกษาสภาพปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย

การคอร์รัปชันในสังคมไทยเป็นปัญหาที่สั่งสมมานาน ส่งผลโดยตรงต่อระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงของประเทศ รวมถึงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นต่อสายตาต่างชาติจากการศึกษาพบว่า การคอร์รัปชันคือการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางที่ผิดเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และสามารถอภิปรายผลได้ว่า การคอร์รัปชัน หมายถึง การใช้หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ อำนาจ และอิทธิพลที่ตนมีอยู่เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น รวมถึงการติดสินบน ฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้ระบบอุปถัมภ์ และความไม่เป็นธรรมอื่น ๆ ที่ข้าราชการหรือบุคคลใดใช้เป็นเครื่องมือในการลิดรอนความเป็นธรรมและความถูกต้อง ซึ่งพบว่าการคอร์รัปชันมี ๓ ระยะคือ ระยะแรก เป็นการคอร์รัปชันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวก จากนั้นกรธุรกิจและประชาชนโดยตรง ระยะที่สอง เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจ ในการใช้กฎหมายหรือช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการของรัฐ เพื่อให้ได้ซึ่งสิทธิผูกขาดสัมปทานของรัฐ และ ระยะที่สาม เป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีกระบวนการสร้างความชอบธรรมมีกระบวนการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน และมีรูปแบบการดำเนินการที่มีความหลากหลายอย่างมาก เพราะ กระบวนการคอร์รัปชันถูกนำมาผูกติดกับ “เงื่อนไขที่สร้างความชอบธรรม” ให้กับนโยบาย

และกฎหมายจนสามารถเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปใช้ เป็นเครื่องมือในการดำเนินการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลต่างๆ และแทบไม่สามารถถูกตรวจสอบได้เลย หรือกฎหมายสามารถเปิดช่องทางหรือโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้ และสำหรับสาเหตุของการคอร์รัปชันในสังคมไทยเป็นมาจากด้านศีลธรรม การขึ้นชอขวดัตถุณียม เห็นได้จากการให้ความขึ้นชอขวดัตถุณียม และผู้มีอำนาจเป็นสำคัญ ซึ่งมีความสอดคล้องกับการศึกษาของ จิตินันท์ สุขีเกตุ (๒๕๕๓) อภิปรายว่า ปัญหาการขาดคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทย เนื่องจากขาดการปลูกฝังตั้งแต่วัยเด็ก และการมีค่านิยมความเชื่อ วัฒนธรรมการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง โดยเห็นว่าความร่ำรวยเป็นสิ่งที่ดึงมาสังคมยอมรับนับหน้าถือตา ทำให้เกิดรากเหง้าของการแสวงหาโอกาสที่ทำให้ร่ำรวยขึ้นทุกวิถีทาง โดยไม่ได้คำนึงถึงวิธีการว่าถูกต้องหรือไม่ และอีกเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่รายได้หรือเงินเดือนของข้าราชการไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ สังสิต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (๒๕๓๗) พบว่าสาเหตุการคอร์รัปชันของข้าราชการเป็นเพราะเงินเดือนของข้าราชการไม่เพียงพอ เพราะค่าครองชีพในปัจจุบันเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แรงจูงใจทางวัตถุณียมที่เกิดจากค่านิยมทางสังคมมีส่วนกระตุ้นให้ข้าราชการแสวงหาประโยชน์ในทางที่ผิด และมีความสอดคล้องกับ รัตนะ บัวสนธิ์ (๒๕๔๖) พบว่าสาเหตุ แรงจูงใจ และพฤติกรรมคอร์รัปชันมีสาเหตุจากแรงจูงใจที่กระทำการคอร์รัปชันได้แก่ ค่านิยมในการดำเนินชีวิต การได้รับโอกาสให้กระทำ การยอมรับทางสังคม ผู้ที่ทำการคอร์รัปชันขาดความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เกรงกลัวต่อบาป ขาดความรับผิดชอบ ขาดจริยธรรมและขาดการอบรมกล่อมเกลามาจากสิ่งแวดล้อมในทางที่ถูกต้องที่เป็นสาเหตุภายในตัวบุคคล ทำให้บุคคลนั้นๆ ทำการคอร์รัปชัน สาเหตุด้านโครงสร้างนิยม เช่น การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากเกินไป หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมภาคเอกชนมากเกินไป การผูกขาดสินค้าและบริการโดยภาครัฐ ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และธุรกิจเอกชน ผู้นำทางการเมืองไม่สนใจปัญหาคอร์รัปชัน ระบบการตรวจสอบ ควบคุมการคอร์รัปชันไม่เข้มแข็งเพียงพอ ความอ่อนแอของระบบกฎหมาย ระบบการบริโภคนิยมที่เพิ่มสูงขึ้น สาธารณะชนและชนชั้นนำขาดความรู้และความเข้าใจปัญหาคอร์รัปชัน และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เป็นต้น ด้านหน้าที่นิยม การบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ กฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่องเปิดโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันได้ การมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด และการตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้กระทำผิด เป็นต้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับการศึกษาของ เชิงรัฐภัทร เอียดแก้ว (๒๕๔๗) ที่พบว่าเงื่อนไขที่นำไปสู่การคอร์รัปชัน ประกอบด้วย ๕ เงื่อนไข คือ ๑) ระบบงาน ประกอบด้วย การบริหารงบประมาณ ความก้าวหน้าในตำแหน่ง การต้อนรับผู้บังคับบัญชา ระบบอุปถัมภ์ อำนาจอิทธิพล ๒) ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและครอบครัว โดยมีสาเหตุมาจากรายได้ได้น้อย การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ๓) สังคมขาดความเป็นระเบียบ ๔) พฤติกรรม ประกอบด้วย การแสวงหาผลประโยชน์ และ ๕) ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งแต่ละเงื่อนไขสามารถโยงใยด้วยกันทั้งสิ้น ที่เป็นแบบนี้เพราะระบบราชการมีกฎระเบียบในการกำกับในการตรวจสอบการทำงานไม่เข้มข้น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไม่ทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี และ ตรงกับการศึกษาของพรเทพ จันทรรณิภา

(๒๕๕๘) พบว่า การคอร์รัปชันมีสาเหตุมาจากปัญหากระบวนการการบังคับใช้กฎหมายมีการเลือกปฏิบัติ ขาดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ระบบการปฏิบัติงานของภาครัฐ มีการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจ และผู้ที่กระทำผิด ซึ่งมีแนวโน้มว่ามีโอกาสที่หลุดพ้น ความผิดได้เพราะสามารถพึ่งพากลุ่มผู้มีอิทธิพลอำนาจทางการเมือง อีกทั้งยังพบว่า ศิริวรรณ มนอัคระผดุง (๒๕๕๕) อภิปรายผลการศึกษาว่า สถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยสาเหตุ ที่สำคัญ มี ๔ ด้านคือ ๑) ด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ ๒) ด้านระบบบริหารราชการ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาบกพร่องไม่กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบวินัย การควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง เกิดการ เกรงใจ และเกรงกลัวผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ๓) ด้านสังคมวัฒนธรรมและ ศิลธรรม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดคุณธรรม สังคมไทยเน้นวัตถุนิยมมากกว่าความดีงาม ศิลธรรม เงินคือสิ่งที่เป็นคุณค่าทางสังคม เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้จ่ายฟุ่มเฟือยทางด้านอุปโภค บริโภค จึงต้อง หาทางด้วยการคอร์รัปชัน ๔) ด้านกฎหมายและวิธีพิจารณา ได้แก่ การลงโทษวินัยมีความยุ่งยาก ในการหาพยานหลักฐาน เพราะมีระเบียบขั้นตอนมากมายในการสอบสวน การพิสูจน์การคอร์รัปชัน ต้องมีหลักฐานอย่างชัดเจน ซึ่งยากแก่การพิสูจน์

ประกอบกับองค์ประกอบที่ทำให้ระบบการคอร์รัปชันมีโครงสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งเป็น เพราะระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและ ขาดผู้นำในการต่อต้านการคอร์รัปชัน ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมการคอร์รัปชัน รวมทั้งการขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม จากเหตุผลที่กล่าวมา จึงทำให้ในปัจจุบันเกิดการคอร์รัปชัน ในหลายประเภท และมีการศึกษาของ สังคิต พิริยะรังสรรค์ (๒๕๔๙) ได้อธิบายถึงประเภทการคอร์รัปชัน ในสังคมไทยว่ามี ๑๕ รูปแบบ ดังนี้ ๑) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้ สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย ๒) เครพโตคราซี (kleptocracy) เป็นการฉกฉวย ทรัพย์สินของรัฐมาเป็นของครอบครัว ๓) การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผลได้ผลเสียส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความ เทียงธรรม ๔) การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ ๕) ปกปิด การบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง เช่น การปิดบังและให้การเท็จ ๖) การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีอคติและลำเอียง ๗) การใช้อิทธิพลทางการค้า แสวงหาบทบาทเป็นนายหน้าหรือ มีผลประโยชน์ทับซ้อน จากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า ๘) การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐ เพื่อไปหาผลประโยชน์ทางการเมือง ๙) ไม่กระทำการตามหน้าที่ แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การฮั้วประมูล ๑๐) การให้และการรับสินบน การขู่เข็ญบังคับและการให้สิ่งล่อใจ ๑๑) การยอมรับ ของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เช็กของขวัญมูลค่าสูงและสินบนมูลค่าสูง ๑๒) ผู้บริหารประเทศทำตัว เป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบายประชานิยม ๑๓)ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด ๑๔) ททุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียง และการทุจริตด้วยวิธีต่าง ๆ ๑๕) การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย เช่น การบริจาคให้แก่พนักงานเมืองและ พรรคการเมือง รัฐบาล เพื่อที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

กล่าวโดยสรุป การคอร์รัปชันเกิดผลกระทบโดยรวมของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต อาทิ เกิดการผูกขาดโดยนักธุรกิจการเมืองขนาดใหญ่ เกิดความอ่อนแอ และเกิดการด้อยพัฒนาขององค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ประชาชนมีค่านิยมยกย่องความร่ำรวย ความสำเร็จ โดยถือว่าการโกงเพื่อให้ได้ประโยชน์ ไม่เคารพกติกา ไม่มีระเบียบวินัย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (๒๕๕๐) กล่าวว่า การคอร์รัปชันในภาครัฐถือว่าการทำลายสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมากแม้ว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่เลวร้าย แต่สามารถพบเห็นได้ในสังคมทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำ หรือนักการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศ ซึ่งปัจจุบันปัญหาการคอร์รัปชันได้มีการพัฒนาและขยายตัวไปในทุกส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน มีการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ ที่ผ่านมามีความพยายามที่ป้องกันและแก้ไขอย่างต่อเนื่อง แต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและสลับซับซ้อน ประกอบกับการพัฒนาของภาคธุรกิจที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ทำให้รูปแบบและเครือข่ายของการคอร์รัปชันปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและซับซ้อนรัดกุมมากยิ่งขึ้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ สร้างความเสียหายให้แก่สังคม การบริหารงานในหน่วยงานของรัฐ เศรษฐกิจและการเมือง ดังนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคม การคอร์รัปชันทำให้สังคมไม่เจริญเติบโตและพัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากการจัดสรรการใช้งบประมาณและทรัพยากรในโครงการต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรอย่างไม่เหมาะสม ความเสียหายที่เกิดขึ้นในแง่ของการบริหารงานในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม การคอร์รัปชันทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาไม่เคารพกฎหมายและถืออำนาจและเงินเป็นใหญ่ ความเสียหายในทางเศรษฐกิจ การคอร์รัปชัน มักกระทำในรูปแบบการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้ได้รับการผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรมอย่างมาก ทำให้นักลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศไม่ยอมมาลงทุนทำธุรกิจในประเทศที่มีการคอร์รัปชัน นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อสังคมได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ราคาสูง เกินความเป็นจริง เนื่องจากได้มีการจ่ายเงินสินบนและเงินค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกนำไปรวมเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการเสมอ ในสถานะเช่นนี้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเงินและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และความเสียหายทางการเมือง การคอร์รัปชันทำให้ประเทศไม่เจริญก้าวหน้าและไม่มีเสถียรภาพ การทุจริตเลือกตั้ง ทำให้ได้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอเข้ามาบริหารประเทศ และมีโอกาสที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อถอนทุนคืนจากการซื้อเสียง และในบางกรณี นักการเมืองที่คอร์รัปชันอาจสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของตนหรือของพวกพ้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารและการปกครองประเทศโดยรวม เห็นได้ว่า การคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาในด้านต่างๆ ของประเทศอย่างมาก ดังนั้น การพัฒนาคน ชุมชน และประเทศชาติ ที่จะแข่งขันกับประเทศอื่นๆ คงเป็นไปได้ยาก เพราะการ

คอร์รัปชันเป็นรากเหง้าแห่งปัญหาทั้งปวง รัฐบาลจึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาทั้งปวงเพื่อขจัดปัญหา การคอร์รัปชันและควรถือเป็นวาระแห่งชาติต่อไป

สรุปและอภิปรายผลที่ได้จากการหาแนวทางในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่มีส่วน เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์

ค่านิยมที่เป็นลักษณะพิเศษของคนไทย คือ อัตตา ที่มีการเห็นแก่ตัวเองเป็นสำคัญ รongลงมาคือญาติ สังคมไทยมีญาติขยายวงค์ หรือนับถือเสมือนญาติ ทำให้ญาติคนไทยมีมาก ถัดมาคือ ผู้ที่มีอิทธิพลทั้งในแง่ของแรงงาน การเงิน การนับถือบุคคลที่ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ เป็นการเอื้อเพื่อ แก่คนที่มีความฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎระเบียบ นอกจากนี้ทำให้เกิด การเจียบเจี้ยบ ไม่คัดค้าน ไม่ขัดแย้ง เพราะเกรงว่าอาจทำให้เกิดความไม่พอใจกับคนที่ขัดแย้ง สังคมไทยจึงมีลักษณะของการประนีประนอมกัน ไม่พยายามให้ข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งลุกลามใหญ่โต ออกไป คิดถึงประโยชน์ส่วนตน ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย จากลักษณะและค่านิยมของสังคมไทยประกอบกับ ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย จึงเป็นองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันทั้ง ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ขาดความซื่อสัตย์ และด้านศีลธรรมที่เบี่ยงเบนไป จากการศึกษา สามารถอภิปรายผลการศึกษาถึงแนวทางในการแก้ปัญหาดังนี้ ควรมีการปลูกฝังเรื่องคุณธรรม จริยธรรมให้กับเยาวชนและประชาชน ควรมีการเปลี่ยนค่านิยมและทัศนคติทางสังคมที่เคารพนับถือ ผู้ที่มีความร่ำรวยหรือผู้มีอำนาจเปลี่ยนมาเป็นการให้ความสำคัญในการยกย่องผู้มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ สุจริต หน่วยงานต่าง ๆ ต้องมีกระบวนการหล่อหลอมความซื่อสัตย์สุจริต ความรับผิดชอบ โดยกำหนด ระเบียบในการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมถึงคุณธรรมจริยธรรมในการทำงาน ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัย สามารถอภิปรายผลการศึกษาได้ว่า ควรมีการนำหลักคุณธรรมและจริยธรรมเข้ามาเป็นแนวทางในการ ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังนี้ พึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงต่อเวลา และมุ่งผลสัมฤทธิ์ ของงาน พึงละเว้นการแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการ พึงปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรม โปร่งใส ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่นและมีความรับผิดชอบ ตลอดจนถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลักสำคัญ พึงวางตนเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติและปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ตามนโยบายของรัฐบาล พึงปฏิบัติโดยยึดหลักประหยัด มีประสิทธิภาพและความเหมาะสม พึงวางตน ให้เหมาะสมกับกาลเทศะ โดยคำนึงถึงเกียรติยศและศักดิ์ศรีของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ พึงยกย่อง ส่งเสริมคนดีและไม่ส่งเสริมคนไม่ดีให้มีอำนาจ รวมทั้งไม่ช่วยเหลือเกื้อกูลผู้กระทำความผิด และควรนำ หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเข้ามาใช้ทั้งหลักพรหมวิหาร ๔ ที่ประกอบด้วย เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา และสังคหวัตถุ ๔ ประกอบด้วย ทาน ปิยวาจา อตถจริยา สมานัตตา ซึ่งในปัจจุบันได้มีแผน แม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ขึ้น เพื่อให้คนไทยได้ตระหนักในความสำคัญของชาติ ยึดมั่น ในหลักธรรมทางศาสนาที่ตนนับถือ สร้างสังคมคุณธรรมให้อยู่ร่วมกันด้วยความสมานฉันท์ภายใต้ หลักธรรมทางศาสนา ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีวิถีวัฒนธรรมอันดีงามด้วยการสร้างความ เข้มแข็งจากภายในเพื่อวางรากฐานการพัฒนาประเทศในระยะยาว รวมทั้งเป็นการแก้ปัญหาวิกฤต

คุณธรรมของคนในชาติให้คุณธรรมนำการพัฒนาด้วยการบูรณาการของทุกภาคส่วนอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง แผนแม่บทจึงเป็นกรอบและทิศทางในการปฏิบัติภารกิจส่งเสริมคุณธรรมของทุกหน่วยงาน โดยนำกลไกประชารัฐมาใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนแผนแม่บทโดยต้องมีการวางระบบรากฐาน การเสริมสร้างคุณธรรมในสังคมไทย สร้างความเข้มแข็งในระบบการบริหารจัดการส่งเสริมคุณธรรม ให้เป็นเอกภาพ สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการส่งเสริมคุณธรรม โดยควรต้องมีการขับเคลื่อนสู่การ ปฏิบัติของทุกภาคส่วน มีการกำกับและติดตาม เพื่อให้ประชาชนมีพฤติกรรมที่ถูกต้องดีงามด้วย หลักธรรมทางศาสนา มีความมั่งคั่งเข้มแข็งด้วยหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง องค์กรและชุมชนเป็น สังคมที่มีคุณธรรมมีความเอื้ออาทรและแบ่งปัน ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศชาติมีความสุข มั่นคงด้วย มิติทางศาสนาอย่างยั่งยืน น่าจะเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันได้ในระดับหนึ่ง ซึ่ง พรเทพ จันทนิภ (๒๕๕๘) ค้นพบว่า การปลูกฝังค่านิยมและจิตสำนึกทางสังคมจากทุกภาคส่วนของสังคม ให้กับประชาชนเพื่อทราบถึงผลที่เกิดจากการคอร์รัปชัน มีการนำเกณฑ์คุณธรรมจริยธรรมมาพิจารณา ควบคู่กับความรู้ความสามารถในการพิจารณาให้บุคคลเข้าทำงาน มีการตรวจสอบคุณธรรมจริยธรรม โดยใช้เครื่องมือวัดที่มีคุณภาพ เชื่อถือได้ มีความโปร่งใสในการตรวจสอบ และจัดทำหลักสูตรการ ฝึกอบรมพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมให้กับบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และพบว่าภาพรวมของการปลูกฝัง ความซื่อสัตย์สุจริตควรเริ่มจากครอบครัว พ่อแม่ รองลงมาเป็น สถานศึกษา ผู้บริหารประเทศและ ผู้บริหารองค์กรเป็นแบบอย่างที่ดี ประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและอิสระในการตรวจสอบ สื่อมวลชนเป็นกระบอกเสียงให้กับสังคม ก็เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันได้

การคอร์รัปชัน เป็นการใช้อำนาจในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยได้รับสินจ้างรางวัลหรือ เงินทองตอบแทน ซึ่งการกระทำนั้นเป็นการทำลายประโยชน์ของสาธารณะที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิด ความรับผิดชอบ ต่อกฎข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติ และเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบบ สาธารณประโยชน์โดยทั่วไป อีกทั้งการฝ่าฝืนนั้นทำเพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบ ดังนั้นจากการศึกษา อภิปรายผลได้ว่าแนวทางในการแก้ปัญหาในปัจจุบันมีการนำกลไกในการควบคุมการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมมาเป็นเครื่องมือต่าง ๆ ในการควบคุม คือ การโยกย้าย การเปิดเผยทรัพย์สิน โดยให้หนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน ทรัพย์สิน หนี้สิน และหรือการดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชน การกำหนดจรรยาบรรณในอาชีพต่างๆ การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม และต้องมีกลไกการบังคับใช้กฎระเบียบที่ กำหนดขึ้น มีกระบวนการตรวจสอบที่มีคุณภาพ เชื่อถือได้ และมีความโปร่งใสในการตรวจสอบ และ เสริมสร้างหลักธรรมมาภิบาลให้เป็นที่ยอมรับในทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อให้การตรวจสอบการ บริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นกลไกที่ช่วยป้องกันการคอร์รัปชัน ซึ่งตรงกับ การศึกษาของ พรเทพ จันทนิภ (๒๕๕๘) ที่พบว่า ต้องมีการปลูกจิตสำนึกธรรมาภิบาลค่านิยมที่ว่า การคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่รับได้ต้องให้หมดไปจากสังคม ใช้กฎระเบียบให้เข้มงวดมากขึ้น มีการลงโทษ ที่เด็ดขาด หน่วยงานต้องมีความชัดเจนไม่ลำเอียง ต้องมีการสร้างระบบที่ดี ปฏิรูปราชการให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่เข้มแข็งทำงานด้วยความ เที่ยงตรง บุคคลที่จะเข้าไปทำงานในตำแหน่งสูงต้องผ่านการคัดกรองด้านคุณธรรมก่อนเข้าตำแหน่ง

การบริหารของหน่วยงานภาครัฐต้องเน้นการโปร่งใสในการทำงาน และการบังคับใช้กฎหมาย ต้องเคร่งครัดและเป็นธรรม

ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

๑. รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายคุณธรรมจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ด้วยกระบวนการทางการศึกษา ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนรู้คุณธรรมจริยธรรม และการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมจากสถาบันครอบครัว มีการเสริมสร้างให้มีความสำคัญกับกระบวนการเลี้ยงดูและการปลูกฝังค่านิยมของคนไทยตั้งแต่วัยเด็กให้เล็งเห็นถึงความสำคัญของสถาบันครอบครัวที่มีความเข้มแข็ง

๒. ภาครัฐต้องมีมาตรการที่กำจัดจุดอ่อนของระบบ เช่น กระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบต้องมีการกลั่นกรอง โดยนำเกณฑ์คุณธรรมจริยธรรม มาพิจารณาควบคู่กับความรู้ความสามารถ ในการพิจารณาบุคคลเข้าทำงานต้องมีความโปร่งใสและเป็นธรรม การเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับสูง ต้องมีวิธีประเมินผล ตรวจสอบอย่างเป็นกลาง

๓. รัฐบาลควรส่งเสริมความกล้าหาญทางจริยธรรมในการเปิดเผยการคอร์รัปชัน ควบคู่ไปกับการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลและพยาน

๔. ควรมีการพัฒนาเว็บไซต์กลางเพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง ใช้เป็นช่องทางร่วมมือแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน และเป็นช่องทางสร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึกที่เป็นการแก้ไขการคอร์รัปชันในระยะยาว

ข้อเสนอแนะด้านปฏิบัติ

๑. รัฐบาลต้องมีการนำแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (๒๕๕๙-๒๕๖๔) นำมารณรงค์ เผยแพร่ ปฏิบัติจริง และกำกับติดตามได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกภาคส่วน

๒. ต้องมีการสร้างกระบวนการคัดเลือกบุคคลอย่างเข้มข้นขึ้นทั้งด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ ความสามารถ เพื่อลดปัญหาการฝากงานในระบบอุปถัมภ์ลง

๓. จัดทำโครงการและกิจกรรมที่สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนได้ตระหนักถึงอันตรายของการคอร์รัปชัน และรณรงค์ในการสร้างค่านิยมที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการคอร์รัปชัน

๔. มีการให้ความสำคัญในการนำเทคโนโลยีในด้านต่างๆ นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชันให้น้อยลง

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการคอร์รัปชันได้ถูกพัฒนาไปที่การคอร์รัปชันเชิงนโยบายเป็นส่วนมาก ซึ่งเป็นสิ่งที่อันตรายมากเพราะยากต่อการตรวจสอบ และความรุนแรงจากการคอร์รัปชันเชิงนโยบายมีระดับความรุนแรงสูง และถ้าคิดเป็นมูลค่าการคอร์รัปชันถือว่ามียุทธศาสตร์สูง

มาก เพราะการคอร์รัปชันเชิงนโยบายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์โดยวิธีที่แยบยล ภายนอกเหมือนเป็นการตอบสนองประโยชน์เพื่อส่วนรวม แต่ที่แท้จริงแฝงประโยชน์เพื่อพวกพ้อง โดยเป็นการทุจริตที่ไม่มีใบเสร็จ เป็นการกระทำโดยอาศัยความฉลาดที่ใช้ช่องโหว่กฎหมาย และมีการ ดำเนินการจากผิดให้เป็นถูก เพราะฉะนั้นถือเป็นสัญญาณอันตรายในการคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ๆ ดังนั้นควรที่จะมีการศึกษาเฉพาะในเรื่องการคอร์รัปชันเชิงนโยบายว่าเป็นนโยบายที่ออกมาเพื่อ ผลประโยชน์ต่อส่วนรวม ประชาชนและประเทศชาติจริงหรือไม่ และถ้าพบว่ามีคอร์รัปชัน เชิงนโยบายก็ควรที่จะมีการศึกษารูปแบบในการป้องกันไม่ให้เกิดการคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่เป็น รูปธรรมที่สามารถแก้ปัญหาได้จริงต่อไป เพื่อลดระดับความรุนแรงที่อาจเกิดจากปัญหาการคอร์รัปชัน เชิงนโยบายได้

บรรณานุกรม

- จารุวรรณ สุขุมมาลพงษ์. แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย, ๒๕๕๖.
สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. คอร์รัปชัน ธรรมาภิบาลและจริยธรรมในสังคมไทย. สืบค้นเมื่อ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๖. จาก http://humannet.Chandra.ac.th/pa/morals_politic/corruption.doc.
- สังสิต พิริยรังสรรค์. ทฤษฎีคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, ๒๕๔๘.
- ณัฐวุฒิ จินากุล. โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย : กรณีศึกษา “บ้านตา” อำเภอ บางบาล จว.พระนครศรีอยุธยา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๓๘.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. มงอเนาคต : บทวิเคราะห์เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางของสังคมไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ ภูมิปัญญา, ๒๕๓๖
- ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล. ความสัมพันธ์ของคนในสังคม : พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรม การเมืองไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๘
- เอกวิทย์ ณ ถกลาง. เอกลักษณะไทยที่มีผลต่อความมั่นคงของชาติ. เอกสารวิจัย. วิทยาลัย ป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๒๐
- อคิน รพีพัฒน์. หม่อมราชวงศ์. สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ (พ.ศ.๒๓๒๕-๒๔๑๖). กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- กุลลดา เกษบุญชู. เอกสารบันทึกการอภิปราย เรื่อง การใช้ Patron-Client Model ในการศึกษา สังคมไทยคดีศึกษา. กรุงเทพฯ : เอ็กเปอร์เน็ท. หน้า ๑๑. ๒๕๒๔.
- สนิท สมัครการ. ความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวเครือญาติกับระบบอุปถัมภ์. วารสารสังคมไทย. หน้า ๕๐-๕๓. ๒๕๓๓
- ธีรยุทธ์ บุญมี. คำถามถึงอนาคตของระบบอุปถัมภ์ไทย : สองหน้าสังคมไทย. กรุงเทพฯ : นำอักษร การพิมพ์. หน้า ๑๘-๑๙. ๒๕๓๖.
- อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา ดุรินทร์พันธ์. ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๙.
- UNODC. 2009. Corruption Compendium of international legal Instrument on corruption. United Nations of fice on Drugs and Crime, Vienna International Center. www.unodc.org. Accessed : 22 June 2012.
- <http://www.transparency.org/cpi.2011>.
- Gunnar, Myrdal. 1968. “The Folklore of Corruption”. The Asian Magazine. Vol8.No.24 (June 16, 1968)
- Edward van Roy. 1970. “On the Theory of Corruption.” Economic Develapment and Cultural Change. Vol 19. No.1 (October)

- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์. หน้า ๓๐๖. ๒๕๔๙.
- Nathanicl, leff. 1970. "Economic Development Trough Bureaucratic Corruption." *American Behavioral Scientist*.3 (November) : 8-14.
- วิทยากร เชียงกุล. แนวการปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผลเปรียบเทียบกับประเทศอินเดีย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร. ๒๕๔๙.
- เกริกพลศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. กลเม็ดเด็ดปึกคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ : ชัคเชสมิเดีย. ๒๕๔๗.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ดัชนีคอร์รัปชันของไทย : การสร้างและตรวจสอบความเชื่อถือได้. กรุงเทพฯ : รายงานผลการวิจัยเสนอต่อมูลนิธิอาเซียนและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ๒๕๔๔.
- สุธี อากาศฤกษ์. มูลเหตุแห่งคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ๒๕๒๔.
- กมล สกลเดชา. การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการให้ค่าในกฎหมาย. กรุงเทพฯ : วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๒๕.
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง. อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายไฉน รัตน์ดม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรื. ๒๕๑๐.
- สภาวิจัยแห่งชาติ. รายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ. กรุงเทพฯ. ๒๕๐๙.
- เกริกไกร จิระแพทย์. คอร์รัปชันในรัฐบาลท้องถิ่นรัฐนิวเซาท์เวลส์. แปลและเรียบเรียงโดย วาสิษฐ์ ชุนนาค. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ๒๕๒๔.
- เกริกศักดิ์ กองศิลป์. ปัญหาคอร์รัปชัน. วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์. ๒๕๑๕.
- อุทัย หิรัญโต. ข้าราชการ : ทำไมคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อินเดียนสตรี. ๒๕๑๒.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. แผนการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการ. สืบค้นเมื่อ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕. จาก http://issuu.com/thalreform_library/docs/name_3_be_734.
- ขจรศักดิ์ อวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๒. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๕๐.
- Heidenheimer, Arnoid J. *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis* New York : Holt.Rinehartand Winstcn, Inc. 1970.
- สินี กมลนาอิน. การเปลี่ยนแปลงฐานะทางสังคมของสตรีไทย. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๑๓.
- พิรุจน์ ขำอนุรักษ์. การศึกษากลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๔๓.

- สุพรรณณี ไชยอำพร. ระบบสังคมไทยในเอกสารประกอบการสอนวิชาการระบบสังคมและการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๓๗.
- สุชาติ หล่อไล้การ. ลักษณะเด่นและลักษณะด้อยของสังคมไทย. กรุงเทพฯ : มติชน. ๒๕๕๑.
- ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. สถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย. ปทุมธานี : วารสารวไลยลงกรณ์ปริทัศน์. ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มิถุนายน). ๒๕๕๕.
- พรเทพ จันทนิภ. การพัฒนารูปแบบการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐเพื่อการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในสังคมไทย. Kasein Bundit Journal Volume 16. No 1. (January 3 June). 2015.
- ฐิตินันท์ สุชีเกตุ. แนวทางป้องกันทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา. รายงานการวิจัย. ขอนแก่น : วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นมหาวิทยาลัยขอนแก่น. ๒๕๕๓.
- รัตนะ บัวสนธิ์. คอร์รัปชันในวงการศึกษาของไทย : กรณีศึกษาในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง. Naresuan University Journal, ๒๐๐๓ : ๑๑(๒). ๒๕๔๖.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๗.
- เชิงฐิภัทร เอียดแก้ว. การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต. ๒๕๔๗

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นาวาอากาศเอก สุขุม สุขเกษม
วัน เดือน ปี เกิด	๒๖ เมษายน ๒๕๐๕
การศึกษา	ประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ. ๒๕๒๑ โรงเรียนวัดราชบพิธ ประกาศนียบัตรโรงเรียนเตรียมทหาร (รุ่นที่ ๒๑) วิทยาศาสตร์บัณฑิต (วทบ.ทอ.) โรงเรียนนายเรืออากาศ (รุ่นที่ ๒๘) โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ (รุ่นที่ ๓๘) บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (พ.ศ.๒๕๔๒) เศรษฐศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (พ.ศ.๒๕๔๔) วิทยาลัยการทัพอากาศ (รุ่นที่ ๔๕) Asia-Pacific Center for Security Studies : APCSS (EC-06-1) มลรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกา
ประวัติการทำงาน	<ul style="list-style-type: none">- นายทหารฝ่ายเสนาธิการ ประจำ ผู้บัญชาการทหารอากาศ- รองผู้บังคับการกองบิน ๗ กองพลบินที่ ๔ กองบัญชาการยุทธทางอากาศ- รองผู้อำนวยการกองการฝึก กรมยุทธการทหารอากาศ- ผู้อำนวยการกองการฝึก กองบัญชาการยุทธทางอากาศ- ผู้อำนวยการกองยุทธการ กรมควบคุมการปฏิบัติการทางอากาศ- ผู้บังคับการกรมนักเรียนนายเรืออากาศรักษาพระองค์- ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารอากาศ แคนเบอร์รา และ รักษาราชการผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารอากาศเวลลิงตัน- รองผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากร สำนักงานปลัดบัญชาทหารอากาศ
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองเสนาธิการโรงเรียนนายเรืออากาศนวมินทกษัตริยาธิราช

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมศาสตร์

เรื่อง พลวัตคอร์รัปชันในระบบอุปถัมภ์

ผู้วิจัย นาวาอากาศเอก สุขุม สุขเกษม

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59

ปัจจุบันปัญหาการคอร์รัปชัน เป็นปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก กำลังประสบปัญหาอย่างหนัก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศด้อยพัฒนา เพราะการคอร์รัปชันได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศ ที่สำคัญไม่มีท่าทีว่าจะเสื่อมสลายไป แต่กลับจะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบการบริหารราชการสมัยใหม่ และมีกรรมรณรงค์จากองค์กรของรัฐหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่ต่างเห็นพ้องกันว่า การคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริง (จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, 2556)

ที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก โดยปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นมานาน

(, 2549)

มิใช่ปรากฏการณ์สมัยใหม่ หากแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคโบราณเรื่อยมาจนกระทั่ง

(, 2549) ที่เป็นแบบนี้ได้นั้น

ในอดีตมีวิถีชีวิตในลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

รัฐบาลและตอบแทนให้แก่ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือคือมีความกตัญญูและกตเวทิต

“ ”

2

เสมือนเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดช่องโหว่ของการบังคับใช้กฎหมาย มีการใช้อำนาจ

(Transparency International-TI)

176

0 - 100

0

100

2559

101

176

35

43

2558

76

38

ที่เพิ่มขึ้น และมีความสลับซับซ้อนจนยากต่อการตรวจสอบได้ นอกจากนี้

ผู้ที่มีอำนาจก็มักโกงกันทุกฝ่าย ดังนั้นหากใคร โกงแล้วทำงานเก่ง

:

:

" : " " 4.0"

20

" "

!

สามารถนำมากระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงพลวัต

:

:

2. ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง
อยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการ

ดำเนินการวิจัยด้วยการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง

ที่มีผลการพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว ผลข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์

:

(Triangulation)

ผู้วิจัยมีวิธีดำเนินการวิจัยด้วยการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่

:

กับประชากรที่เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปราม
ที่เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์

1.

:

:

:

:

:

:

:

ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่มีการสะสมมานานควรที่จะต้องได้รับการแก้ไข

2.

:

บนพื้นฐานของหลักคุณธรรม จนสังคมเปลี่ยนไปแต่ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่และเริ่มมีการ

ญ ดี เริ่มเปลี่ยนมาเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ ความ

มากขึ้น เห็นได้จากมีการคัดเลือกบุคคลที่เป็นพวกฟ้องเข้ามาทำงานในภาครัฐ เมื่อเกิดการเอื้อ

การเมืองและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ที่มี

3.

ประสานงานและสั่งการ แต่สิ่งที่ยากคือต้องมีคุณธรรมอยู่

เข้าดำรงในตำแหน่งนั้นๆ ก็จะเป็นวิธีการเบื้องต้นที่อาจจะ

4

ระเบียบในเรื่องการกำหนดอัตราตำแหน่งและขึ้นเงินเดือน เพื่อไม่ให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือการแสวงหา

ที่ออกมาเพื่อผลประโยชน์ต่อส่วนรวม ประชาชนและประเทศชาติจริงหรือไม่ และถ้าพบว่า

นรูปธรรมสามารถแก้ปัญหาได้จริงต่อไปเพื่อลดระดับความรุนแรงที่อาจเกิดจาก