

ชอบกพร่องที่ส่งเสริมให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง และมาตรการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง

สาเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวงดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นนั้น จะเห็นได้ว่ามีที่มาจากความบกพร่องของระบบการบริหารหรือการปกครอง ความบกพร่องของระบบเศรษฐกิจและสังคม ความบกพร่องที่เกิดขึ้นนั้น คือ ชอบกพร่องของระเบียบแบบแผนทางราชการที่ออกมาบังคับใช้ ข้าราชการขาดความสำนึกในหน้าที่ที่จะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายเกณฑ์ทางราชการ ตลอดจนการที่ประชาชนยังคงยึดมั่นอยู่กับค่านิยมในสังคมแบบเก่า นอกจากนี้ยังมีชอบกพร่องอื่น ๆ ในด้านกระบวนการยุติธรรม การบริหารและผลกระทบทางด้านสังคม ซึ่งชอบกพร่องเหล่านี้เป็นชอบกพร่องที่ส่งเสริมให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงแพร่หลายออกไปอย่างกว้างขวางและแฝงอยู่ในสังคมไทยมาจวบจนทุกวันนี้ อย่างไรก็ตาม ชอบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่มาของปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น รัฐได้พยายามอย่างยิ่งที่จะหามาตรการป้องกันเพื่อเป็นการขจัดปัญหานี้ให้หมดสิ้นไป มาตรการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้มีมานานแล้ว แต่ทว่าปัญหานี้ก็ยังคงมีสืบ தொடต่อก ๆ มาจนดูเหมือนว่าจะไม่มีมาตรการใด ๆ ป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อีก อย่างไรก็ตาม โดยแท้จริงแล้วปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นอาจจะมีมาตรการต่าง ๆ ป้องกันได้ ซึ่งมาตรการที่จะกล่าวถึงในที่นี้จะครอบคลุมตั้งแต่ มาตรการด้านกฎหมาย และ มาตรการด้านศีลธรรมจรรยาประกอบกันไป

6.1 ชอบกพร่องที่ส่งเสริมให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง

6.1.1 ด้านกระบวนการยุติธรรม

การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในสังคมตลอดมานั้น เป็นเพราะว่าประเทศไทยยังไม่มี "ระบบควบคุม" การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีประสิทธิภาพ กลไกของรัฐหรือสิ่งต่าง ๆ ที่เราคิดว่าเป็นระบบควบคุมหรือปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น ถ้าหากศึกษากันจริง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งลวงตา คือไม่สามารถที่จะควบคุมหรือปราบปรามการ

## ๖ จรรยาบรรณบังหลวงได<sup>1</sup>

"ระบบการควบคุม" หมายถึงกลไกของรัฐไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย นโยบายอาญา และองค์กรของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ กันเป็นจำนวนมาก กลไกของรัฐเหล่านี้จะต้องมีหน้าที่ประสานกัน เสมือนเครื่องจักรกลเฟืองแต่ละเฟืองจะควบคุมซึ่งกันและกัน ระบบควบคุมจึงจะเป็นผล<sup>2</sup> แต่ระบบควบคุมของประเทศเรานั้นเท่าที่ปรากฏมามีจะขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน มิได้อยู่ในสภาพของเครื่องกลไกแต่อย่างใด แต่กลับอยู่ในสภาพของ "เครื่องมือแต่ละชิ้น" ที่ไม่ประสานกัน การที่เน้นเรื่องระบบควบคุมนั้นเป็นเพราะการจรรยาบรรณบังหลวงส่วนหนึ่งที่แฝงอยู่ในสังคม เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตของฝ่ายบริหาร หรือของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับต่าง ๆ ซึ่งอำนาจหน้าที่เหล่านี้เกิดขึ้นจากกฎหมายซึ่งบังคับกาลให้บุคคลที่บังเอิญมาอยู่ในตำแหน่งเหล่านี้มีฐานะที่เหนือกว่าประชาชนทั่วไป กล่าวคือ สามารถใช้ความเห็นของตนในการปฏิบัติหน้าที่ สั่งบังคับ หรือให้ผู้อื่นให้โทษแก่ประชาชนทั่วไปได้<sup>3</sup> สำหรับขอบทรวงของระบบควบคุมนี้อาจจำแนกกล่าวได้เป็นรายละเอียดต่อไปนี้ คือ

### ก. ด้านตัวบทกฎหมาย วิธีพิจารณาคดี ตลอดจนการพิพากษาคัดสินคดี

ตลอดประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา รัฐบาลได้พยายามออกกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการจรรยาบรรณบังหลวง กล่าวคือ ในสมัยสุโขทัย ได้มีบทบัญญัติ กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีให้เป็นไปโดยสุจริต ปรากฏอยู่ในหลักศิลาจารึก ในสมัยอยุธยา ก็ได้ระบุนุการลงโทษรุนแรงต่อผู้ที่กระทำการจรรยาบรรณบังหลวงอยู่ในกฎหมายตราสามดวง หมวดพระไอยการอาญาหลวงและอาญาราชบุรุษ ซึ่งกฎหมายได้เข้มบังคับตลอดมาจนถึงสมัยก่อนการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ หลังจากการปฏิรูปแล้วก็ได้มีการออกกฎหมายประมวลอาญา เพื่อป้องกันปราบปรามการจรรยาบรรณบังหลวง

<sup>1</sup>อมร จันทรมบรรณ, "กฎหมายกับการคอร์รัปชัน" ในหนังสือกฎหมายกับความเป็นธรรมในสังคม (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2517), หน้า 34.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

แต่จากปรากฏการณ์ตามสภาพความเป็นจริงทางค่านิยม วิถีพิจารณาคดี และ พิพากษาคัดสินคดีนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีความขัดข้อง ความไม่สะดวก และความยากลำบาก เกี่ยวกับการกำหนดค่านิยมกฎหมาย ตลอดจนกระบวนการพิจารณาที่จะนำกฎหมายไปใช้บังคับ ตลอดจนการพิพากษาคดี<sup>4</sup> เป็นข้อบกพร่องอย่างใหญ่หลวงที่ทำให้คนทุจริตึกเหิมขึ้น และทำให้ การจรรยาบรรณบังหลวงระบาคออกไปได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ

ตามหลักในทางอาญานั้น การกล่าวหาว่าผู้ใดทุจริต ผู้กล่าวหาหรือโจทก์จะต้องมี พยานหลักฐานที่พิสูจน์อย่างชัดเจน เพราะหลักสำคัญในทางอาญามีอยู่ว่า กรณีใดก็ตามที่ไม่มี พยานหลักฐานเพียงพอ หรือคลุมเคลือ ให้ยกประโยชน์ให้แก่จำเลย<sup>5</sup> การเน้นเรื่องพยาน หลักฐานซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในกระบวนการพิจารณานั้นมีมาตั้งแต่อดีต กล่าวคือ ในสมัยสุโขทัย ปรากฏว่าศาลจะต้องพิจารณาไต่สวนคดีความต่าง ๆ ให้แน่นอนว่าเรื่องนั้นมีความเป็นมาอย่างไร มีข้อเท็จจริงอย่างไร ซึ่งปรากฏหลักฐานอยู่ในหลักศิลาจารึกที่ว่า "ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุนนิแล นิคนแฉกแฉกวางกัน ส่วนคุณแท้แล้ว จึงแลงความแก่ชาควยข้อ"<sup>6</sup> คำว่า "ส่วนคุณแท้แล้ว" นั้น หมายถึง ให้สอบสวนดูให้แน่นอนนั่นเองว่าเรื่องเป็นมาอย่างไร แม้ในสมัยอยุธยา การฟ้อง คดีจะกระทำไต่สวนคดีต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอ ซึ่งในสมัยนี้กฎหมายยังระบุไม่รับฟ้องบุคคลเจ็ด ประการคือ คนตาบอดสองข้าง คนหูหนวกทั้งสองข้าง คนวิกลจริต คนง่อยเปลี้ยไปไหนมาไหน ไม่ได้ ยาจกขอทาน คนสูงอายุจนกระทั่งหลง และเด็กอายุตั้งแต่เจ็ดปีลงไป<sup>7</sup> นอกจากนั้นแล้ว

<sup>4</sup> จำทูล กองสาร และคณะ, ปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการไทย (เอกสารการ ศึกษาสาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 78.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

<sup>6</sup> หลวงสุทิวาหนุกุณี, ประวัติศาสตร์กฎหมาย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 147.

<sup>7</sup> ปรากฏอยู่ในพระไอยการลักษณะรับฟ้อง ซึ่งตราขึ้นเมื่อสองค่ำ เดือนอ้าย ปีระแม พ.ศ. 1899 คูไต่จากพระไอยการลักษณะรับฟ้อง กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2505), หน้า 28.

ในกฎหมายลักษณะพยานยังระบุถึงบุคคลที่จะอ้างเป็นพยานไม่ได้ไว้ 33 ประเภท<sup>8</sup> ที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการพิจารณานั้น สิ่งสำคัญคือพยานหลักฐาน แต่อย่างไรก็ดี ความสำคัญของพยานหลักฐานต่อกระบวนการพิจารณานั้นกลับมีผลต่อคดีความประเภทการฉ้อราษฎร์บังหลวงในแง่ที่ว่า ทำให้คดีประเภทนี้ยังคงมีอยู่ในสังคม ทั้งนี้เพราะว่า วิธีการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งหลักฐานพร้อมมูลนั้นเป็นสิ่งทำได้ยาก และยุ่งยากซับซ้อน กินเวลานาน เพราะเหตุที่ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเกิดขึ้นต่างจากคดีความบุคคลอื่น ๆ ในแง่ที่ว่าบุคคล 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายผู้รับ และฝ่ายผู้ให้ ทำปฏิกิริยาตอบรับซึ่งกันและกัน ซึ่งทั้งสองมักอยู่ในลักษณะสมยอม เพื่อผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ฉะนั้นจึงทำให้สองฝ่ายพยายามกลบเกลื่อนหลักฐานต่าง ๆ เสียหรือแม้แต่อีกฝ่ายหนึ่งจะไม่สมยอม และอยู่ในฐานะเป็นฝ่ายเสียหาย ฝ่ายนี้ก็ไม่กล้าร้องทุกข์หรือแจ้งความในแง่ที่ว่าอาจเกิดความเห็นอกเห็นใจ หรืออาจเพราะเกรงกลัวอิทธิพลอื่น ๆ หรือเพราะเกรงเกิดความไม่สะดวกในหน้าที่การงานของตนในโอกาสต่อ ๆ ไป เช่นนี้จึงมักไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันได้เลย ถ้าหากมีพยานบุคคลส่วนใหญ่ก็มักไม่กล้าแสดงตัว เพราะไม่อยากจะเกี่ยวกับการกระทำของผู้อื่น ซึ่งความคิดนี้สืบเนื่องมาจากค่านิยมทางสังคม (folkway) บางประการของไทยนั่นเอง ซึ่งปรากฏออกมาเป็นคำสุภาษิตให้เห็นหลายบท อาทิ "อย่าแกว่งเท้าหาเสี้ยน" "ซุกไปสองไฟเบียด นิ่งเสียวลึงทอง" เป็นต้น ค่านิยมเหล่านี้ได้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน จนทำให้คนไทยกลายเป็นผู้ที่ไม่นำพา หรือสนใจอย่างเปิดเผยกับเรื่องราวของบุคคลอื่น เท่าที่นาง "ซุระไม่ใช่" ซึ่งนับได้ว่าเป็นค่านิยมทางสังคมที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในกระบวนการพิจารณาที่จะนำกฎหมายไปใช้บังคับ<sup>9</sup> ฉะนั้น เมื่อในชั้นกระบวนการดำเนินคดีไม่เป็นผลแล้ว ก็เกี่ยวข้องทำให้การตัดสินคดีไม่เป็นผลด้วย ในแง่ที่ว่าเมื่อหลักฐานไม่เพียงพอเสียประการหนึ่งแล้ว แม้ว่าตัวบทกฎหมายจะระบุโทษร้ายแรงสักเพียงใดก็ตาม การฟ้องร้องให้พิพากษาคดีก็ย่อมไม่เกิดขึ้น

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 333-334.

<sup>9</sup> จำคุก กองสาร และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 79.

## ข. คำนการจัดองค์กรของกระบวนการยุติธรรม

นับตั้งแต่สมัยอยุธยา อันเป็นสมัยที่ลักษณะการปกครองของไทยได้จัดตั้งขึ้นเป็นระเบียบแบบแผนแล้วนั้น ในคานการจักระเบียบการศาล ปรากฏว่าศาลในสมัยนั้นแยกอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ ศาลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับคนในสังกัดของตน หรือเกี่ยวกับกิจการในหน้าที่ราชการของตนเท่านั้น วิธีจักระเบียบการศาลในลักษณะนี้อาจกล่าวได้ว่าทำให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรทางตุลาการนั้นยังคงมีความเกี่ยวพันกับทางคานการบริหาร มิได้มีการแบ่งแยกอำนาจซึ่งกันและกัน เมื่อศาลมีอยู่เป็นจำนวนมากกระจัดกระจายกันอยู่ อำนาจศาลก็ไม่แน่นอน ศาลบางศาลแก่งแย่งหน้าที่กัน หรือไม่เอาธุระรักษาการตามหน้าที่ ทั้งอำนาจหน้าที่ของตุลาการมิได้แยกออกจากฝ่ายปกครองเป็นการเด็ดขาด การพิจารณาคดีความแพพทั้งหมดมีหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ นอกจากเจ้ากระทรวงและเจ้าเมืองแล้วจะมีเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองควยเข้าร่วมในการชำระความ ลูกขุนตุลาการผู้พิจารณาพิพากษาก็ยังหาผลประโยชน์ส่วนตัวอันมิบังควร<sup>10</sup> ดังปรากฏใจความในหลักฐาน

ในศาลนั้น การพิจารณาและตัดสินความทั้งหลายแบ่งเป็นหลายหน้าที่ หลายกรม เป็นคือ กรมรับฟ้อง ลูกขุน ผู้รับ และขุนศาลตระลาการ ศาลนครบาล ศาลแพ่งกลาง แพงเกษม ศาลมหาดไทย ศาลกระลาโหม แลกรมทพ เป็นศาลที่มีแต่ตุลาการผู้ชำระ แต่ผู้รับฟ้องนั้นเป็นกรมหนึ่งต่างหาก กรมรับฟ้องนำฟ้องเสนอลูกขุนที่เป็นกรมอยู่ต่างหาก ไม่ขึ้นกระทรวงเหมือนกัน เมื่อลูกขุนตรวจฟ้องว่าเป็นฟ้องแล้ว กรมรับฟ้องจึงจะไต่จ่ายฟ้องนั้นไปยังศาลนครบาล ศาลแพ่งกลาง แพงเกษม ศาลมหาดไทย กระลาโหม กรมทพ ศาลหนึ่งศาลใด แลวแต่ความนั้นจะลงในเขตอำนาจของใคร เมื่อไต่ฟ้องไปดังนี้แล้ว ศาลนั้นจึงจะชำระไต่เวนไวแต่ใน



<sup>10</sup> เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน (พระนคร: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2510), หน้า 81-84.

ความอาญา โจรกรรมบางรายที่ศาลกระทรวงนั้น ๆ เอามาชำระ  
 ชักไซโดยไม่มีโทษ, ถ้าโดยเป็นโจทก์เองชำระเอง ถืออำนาจ  
 เป็นการปราบโจรผู้ร้ายเช่นนี้มีอยู่มากไม่น้อย เมื่อศาลทั้งหลายนี้  
 ไล่ชำระความเสร็จจำนวนแล้ว, ต้องสูงขึ้นไปยังดูขุนให้ชี้ขาดและ  
 ดูขุนเองเมื่อไล่ชำระแล้ววาผู้ใดผิดผู้ใดถูก, ยังต้องส่งสำนวนไป  
 ให้ผู้ปรับไต่ถามบ่หักออกไป, กวาคดีจะถึงชั้นเคตขาดมีคำพิพากษา  
 จึงเห็นไต่ถามศาลที่เป็นกลางไม่ขึ้นกระทรวงใดนั้น, คือ ดูขุน และ  
 ผู้ปรับเท่านั้นเองที่มีอำนาจจริง, แต่ควมมีอยู่ที่นายแฉ่งกระทรวง  
 ทั้งสิ้น แฉ่งกระทรวงทั้งหลายที่มีนายสำคัญห้ามดูขุนผู้ปรับเสียเสมอ ๆ  
 ดูราชการความทั้งหลายเป็นแบบนั้นกันคนละนิคคนละหนอยมากมื่อ  
 ควยกัน ไม่เชอกันเลย การรวนเรอย่างไรไม่เป็นการปลาด จะ  
 จับผิดในกองอื่นโตกียาก ฯลฯ<sup>11</sup>

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงเข้าพระทัยถึง  
 วิกฤตการณ์ของการศาล ดังปรากฏในหลักฐานว่า

... การตำแหน่งยุติธรรมในเมืองไทยนี้ เปรียบเหมือนเรือกำปั่น  
 ที่ถูกพริ้งและปลวกกินผู้โถมทั้งลำ, แต่ก่อนทำมาขึ้นเหมือนรั้ว  
 แหงใด ก็เขวไม่ความลุดยาแต่เฉพาะที่ตรงรั้วนั้น, ที่อื่นก็โถมลง  
 ไปอีก, ครั้นชานานก็ยุงตำรุดหนังกุลงทั้งลำ, เป็นเวลาสมควรที่ต้อง  
 ตั้งกงขึ้นกระดานใหม่ให้เป็นของมันคงดาวารสิ้นไป, และเป็นกา  
 สำคัญยิ่งใหญ่ที่จะต้องรีบจัดการโดยเร็ว, หาไม่ก็ต้องจมลงควม  
 ยับไป เหมือนเรือกำปั่นที่ชำรุดเหลือที่จะเยียวยาจนต้องจมลง  
 ฉะนั้น ฯลฯ<sup>12</sup>

<sup>11</sup> พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติในปัตยุบัน เล่ม 1  
 (พระนคร: โรงพิมพ์กองหลวง, ร.ศ. 120), หน้า 153-154.

<sup>12</sup> เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน  
 ร.ศ. 103 ฯ, เรื่องเดิม, หน้า 85.

ฉะนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงปฏิรูปประเทศ ทรงประกาศให้ศาลต่าง ๆ มารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมไม่ขึ้นตรงต่อฝ่ายเสนาบดี และมีความอิสระในการพิพากษาคดี แต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติก็ยังไม่ปรากฏว่า ผู้พิพากษาในสมัยนั้นยังหาได้เป็นอิสระในการพิจารณาคดีเต็มที่ ไม่ เพราะเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในสมัยนั้นยังมีอำนาจในการโยกย้าย และแต่งตั้งถอดถอนผู้พิพากษาอยู่ และก่อน ร.ศ. 131 เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมก็ดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษซึ่งมีอำนาจในทางตุลาการด้วย<sup>13</sup> การที่อำนาจตุลาการยังคงอยู่ภายใต้การบริหารนั้นทำให้อำนาจตุลาการไม่มีอิสระเต็มที่ และในบางครั้งอำนาจบริหารอาจจะครอบงำอำนาจตุลาการได้ ทำให้ความยุติธรรมไม่อาจเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ ในบางครั้งถ้าหากเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายบริหารกระทำผิดก็อาจจะใช้ทุกวิถีทางต่าง ๆ จนกระทั่งไม่อาจจะดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมได้ อีกนัยหนึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารก็คือ ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชน เมื่อผู้บริหารปฏิบัติภารกิจใด ๆ อันสื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติภารกิจต่อประชาชนไปในทางที่ผิด โอกาสที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะใช้อิทธิพลของตนต่อฝ่ายตุลาการก็อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจมากโดยไม่ได้รับการควบคุมก็อาจเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นได้ ระบบการควบคุมในด้านการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นใช้ระบบผู้บังคับบัญชา คือจะมีงานการบังคับบัญชาสลับกันกันไป ฉะนั้นถ้าหากผู้บังคับบัญชามีงานรับผิดชอบกว้างขวางก็ยากที่จะสอดส่องดูแลกันเองได้ หรือถ้าหากผู้บังคับบัญชานั้นอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ของบุคคลแบบ ลูกพี่-ลูกน้อง อีก ระบบเล่นพรรคเล่นพวกก็เกิดขึ้นได้ เมื่อลูกน้องตนทำผิด ก็อาจจะช่วยเหลือหรือทำเป็นเฉยเมยไม่เห็นความผิดเสียบ้าง เช่นนี้จึงเป็นโอกาสให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงแพร่หลายขึ้น

<sup>13</sup>"ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม" ราชกิจจานุเบกษา, ลงวันที่

### 6.1.2 ค่านการบริหารทั้งทางทฤษฎีและการปฏิบัติ

การบริหารจะบรรลุผลด้วยดีหรือไม่นั้น จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ประกอบสองส่วนผสมผสานกัน นั่นคือ ตัวข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ประการหนึ่ง และระเบียบแบบแผนข้อบังคับอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะแม้ระเบียบข้อบังคับจะดีเลิศสักปานใด หากผู้ปฏิบัติไม่สนใจหรือไม่ร่วมกันปฏิบัติตาม ระเบียบแบบแผนก็จะไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร และยิ่งถ้าหากมีข้าราชการคิดจะทุจริตและระเบียบแบบแผนก็ไม่รัดกุมควดอยู่แล้ว การทุจริตต่าง ๆ ก็อาจเกิดได้ง่ายขึ้น ดังที่โลกกล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น พระองค์ทรงพยายามที่จะแก้ไขระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา แต่กระนั้นก็ยังมิมีช่องทางให้หาประโยชน์กันทั้งในทางตรงและในทางอ้อม ช่องทางที่เกิดขึ้นนั้น อาจเป็นเพราะขอบกพร่องต่าง ๆ ทางค่านการบริหาร ซึ่งอาจแยกได้คือ

#### ก. การรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลาง

การปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นเป็นการรวมอำนาจการบริหารเข้าสู่ส่วนกลาง การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนั้นทำให้อำนาจการบังคับบัญชาการวินิจัยสั่งการรวมอยู่ที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ หน่วยงานส่วนภูมิภาคจะต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง ซึ่งโดยนัยนี้ ถ้าหากส่วนกลางควบคุมดูแลไปไม่ถึงโอกาสที่หน่วยงานส่วนภูมิภาคขาดการควบคุมย่อมเกิดขึ้นได้ นอกจากนั้นแล้ว การที่อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ยังทำให้ข้าราชการส่วนภูมิกษานั้นคือผู้ที่ถูกส่งไปจากส่วนกลาง ซึ่งบุคคลเหล่านั้นเมื่อไปปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งไม่ใช่ท้องถิ่นของตนเอง ก็มักให้อำนาจหน้าที่ของตนกระทำการเกินขอบข่ายกฎหมายโดยไม่ละอายแก่ใจ เพราะตนไม่มีผลประโยชน์อยู่กับท้องถิ่นนั้น ๆ สถานะเช่นนี้จึงทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นได้

#### ข. การขาดระบบการตรวจสอบที่รัดกุม ขาดการบังคับบัญชาที่เด็ดขาดจริงจัง

ในระบบการบริหารที่คือนั้น กระบวนการปฏิบัติงานจะต้องดำเนินการสอดคล้องซึ่งกันและกัน เมื่อมีการออกคำสั่งบังคับบัญชาให้ดำเนินการปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้แล้ว จำเป็นจะต้องมีการควบคุมงาน การตรวจสอบงาน ตลอดจนการประเมินผลงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย แต่เมื่อพิจารณาถึงระบบการบริหารของไทย นับตั้งแต่สมัยการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ซึ่งเป็นสมัยการวางรากฐานการบริหารของไทย



เป็นต้นมานั้น ปรากฏว่ายังมีความบกพร่องอยู่มาก กระบวนการปฏิบัติงานนั้นไม่สอดคล้องซึ่งกันและกัน กล่าวคือ เมื่อมีคำสั่งบังคับบัญชาจากระดับหัวหน้าไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็มักไม่ดำเนินการขั้นตรวจสอบผลงาน ปล่อยให้เป็นเรื่องของลูกน้องไปปฏิบัติโดยไม่ได้พิจารณาถึงคุณภาพของงานนั้น ในขั้นตอนนี้ บรรดาลูกน้องระดับรอง ๆ ลงมาก็ถือโอกาสปฏิบัติการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งโอกาสนั้นก็อาจจะอยู่ในขอบข่ายของกฎหมายบาง หรือนอกเหนือขอบข่ายของกฎหมายบาง สุกแล้วแต่สภาพแวดล้อมจะเอื้ออำนวย เช่นนี้จึงเกิดมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงแบบแอบแฝงซ่อนเร้น (Covert corruption) เมื่อทราบคดีที่เรื่องถูกเปิดเผยขึ้นมา บรรดาผู้บังคับบัญชาก็มักมีความรับผิดชอบของตน โยนความผิดไปให้อีกบุคคลหนึ่งต่อ ๆ กันเป็นทอด ๆ ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากกรณีที่ข้าหลวงเมืองนครสวรรค์ไม่ได้อำนาจเงินเดือนให้แก่บรรดาข้าราชการตามกำหนด และเมื่อมิสเตอร์ มิสเชล อินเนส ไปตรวจราชการในหัวเมืองฝ่ายเหนือได้พบเข้า ก็ได้ตรวจสอบเรื่องนี้ ดังปรากฏใจความอยู่ในรายงานที่ยื่นเสนอต่อกระทรวงการคลังความว่า

ในการสืบถามเหตุผลว่า ทำไมไม่เงินเดือนจึงค้างจ่ายอยู่มาก เช่นนั้น ข้าหลวงใหญ่ได้คำตอบว่า ได้ออกคำสั่งไปว่าค่าธรรมเนียมศาลนั้นถือเป็นการจ่ายเงินเดือนใด... ข้าพเจ้าใครจะตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารในเมืองนี้ ซึ่งปรากฏว่าชอบบกพร่องของระบบการบริหารนั่นก็คือ การขาดความรับผิดชอบของข้าราชการ... ข้าราชการเกือบทุก ๆ คนมักคิดเพียงแต่ว่าได้มีคำสั่งไปแล้วยุ่ยอมปฏิบัติตามไปแล้ว ไม่มีใครคิดทบทวนไปว่า เป็นหน้าที่ของตัวผู้จะทำสิ่งนั้นด้วยตนเอง หรือถือความผิดคำสั่งที่บังคับบัญชาไป แมแต่ข้าหลวงเมืองนครสวรรค์เองเมื่อข้าพเจ้ากล่าวว่าจะถูกดำเนินเกี่ยวกับการไม่จ่ายเงินเดือน ก็ยังทูลว่า "ข้าพเจ้าจะถูกดำเนินโดยอย่างไรในเมื่อข้าพเจ้าได้ออกคำสั่งไปแล้ว" ซึ่งข้าหลวงคงจะประหลาดใจมาก ถ้าข้าพเจ้าจะบอกให้ทราบวาคำสั่งของเขานั้นไม่มีใครปฏิบัติตามอย่างใดเลย...<sup>14</sup>

<sup>14</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/16  
เรื่องมิสเตอร์ มิสเชล อินเนส รับราชการในกระทรวงคลัง ร.ศ. 115-117.

ฉะนั้น เมื่อในส่วนผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตัวเช่นนี้แล้ว โอกาสที่ผู้ที่อยู่ใต้งบังคับบัญชาจะทำการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนย่อมเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เพราะขาดระบบการตรวจสอบและขาดการบังคับบัญชาที่เด็ดขาดจริงจัง ตัวผู้บังคับบัญชาเองก็ไม่ได้เป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติงาน ตลอดจนผู้ที่อยู่ใต้งบังคับบัญชา จึงทำให้บรรดาผู้ที่อยู่ในบังคับบัญชาไม่เกรงกลัว ขอบกพร่องนี้ควมมาตั้งแต่ระยะแรกเริ่มวางรากฐานระบบการบริหาร จวบจนกระทั่งทุกวันนี้ คงจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่สมัยดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบันนี้ ได้มีการเรียกร้องให้ฝ่ายข้าราชการผู้ใหญ่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ซื่อสัตย์สุจริตแก่ผู้ที่อยู่ใต้งบังคับบัญชาตลอดมา

### ค. ระบบราชการก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

นับตั้งแต่สมัยการปฏิรูปในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น การบริหารงานเป็นไปตามระบบราชการอย่างเด่นชัดขึ้น เป็นระบบราชการในแบบที่มีสายงานการบังคับบัญชาตามแบบตะวันตก กล่าวคือ ระบบการออกคำสั่งบัญชางานจะต้องมาจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นลดหลั่นกันไป โดยที่ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับทางวินัยระบุไว้ว่า ไม่ให้ทำการขามผู้บังคับบัญชา ภายใต้กระบวนการทางราชการ เช่นนี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ราษฎรมายื่นความจำนงค์ไว้ ก็ต้องผ่านการพิจารณากันเป็นลำดับชั้นในบางครั้งเมื่อผู้บังคับบัญชาคนใดคนหนึ่งป่วยหรือไม่อยู่ ก็ยังกินเวลารอคอยหลายวัน เมื่อราษฎรไม่สามารถทนต่อความชักช้าเสียเวลาได้ ทำให้เกิดการให้สินบนแก่ข้าราชการเพื่อความสะดวกรวดเร็วของตน

### ง. ขาดการมอบหมายอำนาจหน้าที่

ในหลักการบริหารราชการนั้น การมอบหมายหน้าที่หรืองานใหญ่ให้ผู้ที่อยู่ใต้งบังคับบัญชา เป็นความสำเร็จอย่างยิ่งในการบริหาร แต่ยังมีผู้บังคับบัญชาอีกเป็นจำนวนมากที่ปฏิบัติงานแบบรวมอำนาจ ทำให้ทุกคนต้องคอยความสำเร็จจากคนเพียงคนเดียว และเมื่อรวมอำนาจไว้มากก็เป็นเหตุให้งานล่าช้ามากขึ้น ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการได้ทางหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นเมื่องานอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว โดยไม่ได้แบ่งสรรให้แก่คณะบุคคล จึงทำให้งานล้นมือ และยังทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นบุคคลสำคัญที่มีอิทธิพล และอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น ซึ่งสิ่งนี้ก็เป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่ายขึ้น ระบบ

การบริหารงานจะกลายเป็นระบบผูกขาดไป ซึ่งขัดกับหลักการบริหารที่ดีที่ควรจะต้องหมุนเวียนตำแหน่งหน้าที่ราชการกันไป<sup>15</sup> เพื่อมิให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งในหน่วยงานนั้นนานเกินไป จนสามารถสร้างอาณาจักรอิทธิพลของตน และรู้ดูทางที่จะกระทำการทุจริตอย่างปึกบังซ้อนเร้นต่อไป

### 6.1.3 กานสังคม วัฒนธรรม และศีลธรรม

ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง นอกจากจะเกิดขึ้นเพราะปัจจัยต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น อาจกล่าวได้ว่าผลกระทบของสังคมนับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย ซึ่งผลกระทบของสังคมในที่นี้จะได้อีกพิจารณา เป็นรายละเอียดคือ

#### ก. อิทธิพลของระบบครอบครัวไทย<sup>16</sup>

จะเห็นได้ว่าในครอบครัวแต่ละครอบครัวของไทยนั้นประกอบด้วยสมาชิกที่มีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น ปู่ ยา ตา ยาย พ่อ แม่ พี่ ป้า น้า อจ เป็นต้น สมาชิกเหล่านี้อยู่รวมกันในลักษณะของความสัมพันธ์กันทางเครือญาติ ชื่อที่ใช้เรียกสมาชิกของครอบครัวที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นชื่อที่บอกถึงลำดับอาวุโสของแต่ละบุคคลในครอบครัว นั้นหมายความว่าในการ เป็นอยู่ในครอบครัวนั้น มีระบบที่เกิดขึ้นมาจากระบบครอบครัว คือ ระบบอาวุโส ซึ่งแสดงว่าความสัมพันธ์ทางญาติวงศ์ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่สำคัญของระบบครอบครัวเป็นผลทำให้เกิดความสัมพันธ์กันทางระบบอาวุโสในสังคมเล็ก ๆ ขึ้น และระบบนี้ได้แทรกอยู่ในสังคมไทยตลอดมา เป็นรากฐานของความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมไทย เป็นรากฐานของการอยู่รวมกันของสังคมไทย การใช้ระบบครอบครัว หรือระบบอาวุโสนี้มีทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือผลดีของระบบนี้จะทำให้เกิดความสนิทชิดเชื้อ ความร่วมมือ และความสามัคคีในกิจกรรมต่าง ๆ แต่ผลเสียก็ยังมีอยู่ในแง่ที่ว่า ระบบครอบครัวหรือระบบอาวุโสก็อาจสร้างความแตกต่าง ความราวฉาน ความเห็นแก่พวกพ้องโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรม ตลอดจนดวงความก้าวหน้าของ

<sup>15</sup> จำทูล กองสาร และคณะ, เรื่องเกม, หน้า 85.

<sup>16</sup> เก็บความจาก สมชาย เฑาะพรหมพันธุ์ "ระบบครอบครัวไทย" หนังสือพิมพ์ ประชาชาติรายวัน, วันอังคาร ที่ 19 สิงหาคม, 2518, หน้า 7.

สังคมที่เป็นเสมือนกลไกของรัฐ ความเกียวกพันของระบบอาวุโสที่เป็นช่องทางให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นกล่าวคือ

1. ผลจากการที่ระบบครอบครัวหรือระบบอาวุโสฝังรากแน่นในสังคมไทย ทำให้สังคมที่เป็นอยู่ลดความสำคัญในการวิพากษ์วิจารณ์ต่อหน้าผู้อาวุโส เมื่อมีความผิดพลาด หรือความบกพร่องเกิดขึ้นในหน่วยงานแต่ละแห่ง ผู้คอยอาวุโสมักจะจับกลุ่มกันซุบซิบนินทาลับหลังมากกว่า เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะความเกรงกลัว ความเกรงใจ ซึ่งเป็นผลมาจากการได้รับการอบรมสั่งสอนด้วยระบบครอบครัวภายในครอบครัว ซึ่งยอมรับในระบบอาวุโส เมื่อมาอยู่ในสังคมที่ใช้ระบบครอบครัวเช่นกัน ทำให้เกิดความรู้สึกเกรงใจ หรือความเกรงกลัวผู้ที่มีอาวุโสมากกว่าเสมอ ฉะนั้น เมื่อสังคมที่เป็นกลไกของรัฐ เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้น สังคมนั้นจะมีการควบคุมกันเองโดยธรรมชาติของระบบอาวุโสเป็นตัวควบคุมความสำคัญในการแสดงความคิดเห็น หรือคัดค้านจากผู้อยู่อาวุโสไม่ให้แสดงออกมา

2. การที่สังคมไทยนำเอาระบบครอบครัวมาใช้ ทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ร่วมกันขึ้นในสังคม การเกิดกลุ่มผลประโยชน์นั้นเนื่องจากสมาชิกในสังคมที่มีการติดต่อสัมพันธ์กันโดยอาศัยระบบครอบครัวเป็นรากฐานของความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ทำให้เกิดความสำคัญในญาติวงศ์ ทำให้เกิดความรักพวกพ้อง รักหมู่สมาชิกของกลุ่มของตนเองขึ้น เมื่อมีผลประโยชน์อะไรก็ตามที่แต่พวกพ้องของตนเอง ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่สมาชิกอื่นที่อยู่นอกกลุ่ม แต่อยู่ในสังคมเดียวกัน ผลที่ตามมาคือ เกิดความแตกแยกกันในสังคมนั้น ๆ และเมื่อมีการทุจริตเกิดขึ้นมาในสังคมที่มีคนในสังคมมีความผูกพันในลักษณะญาติวงศ์เช่นนี้ อาจเป็นทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงแพร่กระจายไปในวงกว้างได้

3. จิตสำนึกที่ยอมรับหรือยึดถือระบบอาวุโสของสมาชิกในสังคมไทย ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับทัศนคติในการเลือกบุคคลเขาคำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานแต่ละแห่ง ทำให้การเลือกเฟ้นบุคคลคำนึงถึงผู้อาวุโสทางวัยวุฒิก่อน และโดยเฉพาะจะเป็นบุคคลในกลุ่มพวกพ้องของตน โดยมีใจคำนึงถึงความรู้ความสามารถตลอดจนสมรรถภาพในการทำงาน เช่นนี้ทำให้ระบบอุปถัมภ์ขึ้นในสังคมนั้น

## ข. ลักษณะครอบครัวไทยทำให้เกิดการนอกราชการบังหลวง

ระบบครอบครัวไทยนั้นเป็นระบบครอบครัวขยาย (extended family) ที่มีขนาดใหญ่<sup>17</sup> สมาชิกในครอบครัวอาศัยอยู่ร่วมกันระหว่าง พ่อ แม่ พี่น้อง หรือปู่ย่าตายาย เมื่อสมาชิกในครอบครัวแต่งงานไปแล้ว ก็ยังไม่แยกบ้านไปอยู่ต่างหาก ทว่ายังรวมกันอยู่ ความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวเป็นไปอย่างแน่นแฟ้นตามหลักอาวุโส โดยมีหัวหน้าครอบครัวของลูกกระและรับผิดชอบคนในครอบครัวเป็นจำนวนมาก จนในบางครั้งเกินขอบเขตระบบการเลี้ยงดูคน การที่หัวหน้าครอบครัวมีผู้อยู่ในความอุปถัมภ์มาก จึงทำให้ต้องมีรายจ่ายของครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในครอบครัวของข้าราชการมักจะมีผู้นอุปถัมภ์อยู่มากเพื่อเสริมสร้างบารมี คอยเหตุนี้ทำให้หัวหน้าครอบครัวที่ดำรงตำแหน่งราชการอยู่ จำเป็นที่จะต้องรักษาตำแหน่งนั้น ๆ ของตนไว้ และพยายามที่จะหาผลประโยชน์จากตำแหน่งของตน เพื่อเป็นทางเพิ่มพูนรายได้ในครอบครัว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะครอบครัวไทยแบบขยายที่มีขนาดใหญ่เป็นทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการนอกราชการบังหลวงในวงราชการขึ้นมาได้

## ค. คานิยมในการเป็นข้าราชการ

นับตั้งแต่สมัยการปฏิรูปเป็นต้นมา ระบบสังคมไทยเปลี่ยนไปจากเดิมเนื่องจากผลกระทบจากอิทธิพลของตะวันตก ดังจะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นในสมัยนั้น เป็นไปเพื่อต้องการให้บุคคลในสังคมมีความรู้เพื่อที่จะได้เข้ารับราชการ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการศึกษาที่มีเป้าหมายเพื่อก้าวไปเป็นชนชั้นปกครอง ซึ่งเป้าหมายการศึกษาเช่นนี้ได้สัมฤทธิ์ผลตลอดมาในสังคมจวบจนทุกวันนี้ จนมีคำพูดที่โด่งดังกันเสมอที่ว่า "เรียนไปนะลูก จะได้เป็นเจ้าคนนายคน" ทั้งนี้ เพราะวาทังแต่เดิมมา การรับราชการนั้นถือเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงเป็นพิเศษ มีเกียรติสูง และเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดอำนาจวาสนา ฉะนั้น ทำให้ผู้ใหญ่อบรมลูกหลานของตนให้ก้าวหน้าเป็นเจ้าคนนายคน แต่ในขณะเดียวกันนั้น ลักษณะที่ดีของอาชีพราชการอาจจะเป็น

<sup>17</sup> ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 2.

ผลให้สมรรถภาพในการปฏิบัติราชการเสื่อมลงอย่างมากก็ได้ กล่าวคือ ความมั่นคงในอาชีพราชการอาจจะเป็นสาเหตุแห่งความเฉื่อยชาในวงราชการ เกียรติภูมิอาจจะเป็นบ่อเกิดของความไร้อรรถภาพในการปฏิบัติราชการ หรืออำนาจต่าง ๆ อาจจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดจากความมุ่งหมายไปได้ เพราะผู้ครอบตำแหน่งในวงราชการไม่เข้าใจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยแท้จริงของคนที่ควบคู่กับอำนาจ และเกียรติภูมิของตำแหน่งนั้น ซึ่งสมมุติฐานที่สำคัญประการหนึ่งอาจจะมาจากการขาดจิตสำนึกในความมุ่งหมายของการปฏิบัติราชการ และความไม่เข้าใจในสิทธิหน้าที่ และฐานะของข้าราชการ<sup>18</sup>

ลักษณะการอบรมสั่งสอนบุตรหลานให้พยายามก้าวขึ้นไปสู่ชนชั้นปกครองนั้น เป็นเพราะค่าทางสังคมอื่น ๆ อีก เช่น สังคมไทยนิยมยกย่องคนที่มีอำนาจ นิยมยกย่องคนที่มีเงินทองถือว่าเป็นผู้ที่มีเกียรติในสังคม ค่านิยมเหล่านี้ล้วนแต่เสริมให้ข้าราชการพยายามที่จะใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิด เพื่อความมั่งคั่งร่ำรวยของตน เมื่อค่านิยมในสังคมยอมรับหรือยึดถือ จึงทำให้การทุจริตคอร์รัปชันบังหลวงต่อหน้าที่ราชการไม่เป็นเรื่องเสียหาย ถ้าหากเป็นผู้มีเงินก็สามารถเขาสังคมได้ จึงทำให้เชื่อกันในสังคมไทยว่า เงินเท่านั้นเป็นความสำคัญของสังคม ยิ่งโกงกันก็ยิ่งมีเกียรติ มีหน้ามีตา มีสมัครพรรคพวกมาก มีผู้คนนับหน้าถือตา ส่วนคนที่อยู่ในกลุ่มคนชั่วแพะเอาตัวไม่รอด ในที่สุดต้องออกหรือย้ายตำแหน่งหน้าที่ไป สังคมไทยตลอดมาจึงเป็นสังคมของกลุ่มข้าราชการและพ่อค้า ด้วยเหตุที่ว่า พ่อค้าส่วนใหญ่เป็นชาวต่าง-ควา ไม่มีอำนาจหรือสิทธิที่จะดำเนินการใด ๆ ทางการเมืองโดยเปิดเผย พ่อค้านั้นแสวงหาผลประโยชน์จากการค้า แต่การค้าก็อยู่ในอำนาจของข้าราชการ ดังนั้นพ่อค้าจึงต้องประสานประโยชน์กับข้าราชการเป็นการแบ่งปันกัน<sup>19</sup> โอกาสเช่นนี้และค่านิยมในสังคมเช่นนี้ จึงเป็น

<sup>18</sup> โสรัจ สุจริตกุล, "ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน" ในหนังสือการ  
บริหารบุคคลในประเทศไทย รวบรวมโดย อมร รัชศาสตร์ และโสรัจ สุจริตกุล (พระนคร:  
สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 28.

<sup>19</sup> จำพูล กองสาร และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 89.

สาเหตุทางสังคมอย่างหนึ่งที่เกิดการรบกวนระบบสังคมขึ้น

ง. ค่านิยมในสังคมที่ส่งเสริมให้เกิดระบบส่วนตัวในวงราชการ

ค่านิยมของคนไทยที่ส่งเสริมให้เกิดระบบส่วนตัวนั้นก็คือ คนไทยโดยทั่วไปแล้ว

เป็นคนยกย่องเงิน ยกย่องอำนาจ ยกย่องอาวุธ ยกย่องจิตใจนักเลง และยกย่องความกตัญญู  
 ภูคณ ค่านิยมต่าง ๆ เหล่านี้มีผลต่อสังคมทั้งทางบวกและทางลบ ซึ่งในที่นี้จะเน้นเพราะผลเสีย  
 ของค่านิยมเหล่านั้นเท่านั้น กล่าวคือ การที่คนไทยยกย่องเงิน ค่านิยมนี้ทำให้ความสัมพันธ์  
 ระหว่างราชการกับข้าราชการ ข้าราชการกับประชาชน มิได้ขึ้นอยู่กับลักษณะหรือความดีของ  
 เขา แต่ขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละคน ดังมีคำพังเพยว่า "มีเงินนับเป็นน้อง มีทอง  
 นับเป็นพี่" จึงทำให้เกิดม็พอคหาหรือข้าราชการนำเงินทองของมีค่ามากำหนดแก่เจ้านาย เพื่อ  
 ส่งเสริมความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างพอคหาและเจ้านาย ซึ่งน่าจะคิดได้ว่า พอคหาหรือข้าราชการ  
 ที่พยายามปลูกฝังความสัมพันธ์แบบนี้ย่อมมุ่งถืออภิสิทธิ์ผูกขาดทางการค้าขายนั่นคือ กำไร หรือ  
 การได้เลื่อนชั้นอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่สูง

คนไทยยกย่องอำนาจ อันที่จริงมนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่นอกจากจะมีความต้องการ  
 ทางกายและทางวัตถุแล้ว มนุษย์ยังมีความต้องการทางสังคมและทางจิตใจด้วย<sup>20</sup> เช่นต้องการ  
 ให้คนยกย่องนับถือ ต้องการให้คนเกรงกลัว ต้องการความรักและความเข้าใจ ซึ่งอำนาจนั้นก็  
 เป็นความต้องการอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นเครื่องมือให้ใครมาซึ่งความสำเร็จ ค่านิยมนี้ทำให้คนใน  
 สังคมเห็นคุณค่าความสำคัญของอำนาจ จึงพยายามที่จะแสวงหาอำนาจ เมื่อได้อำนาจมาแล้ว  
 ก็มักมีวเมาทหลงไหลในอำนาจ จนท้ายที่สุดก็ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด

คนไทยยกย่องอาวุธ ค่านิยมนี้ส่งเสริมให้คนไทยเคารพตัวบุคคลมากกว่าหลักการ  
 การปฏิบัติราชการจึงเป็นไปเพื่อผู้บังคับบัญชามากกว่าประชาชน ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการ

<sup>20</sup> Parson Talcott, The Social System (Illinois: The Free Press, 1957), p. 64.

ของไทยจึงเป็นลักษณะ "ธุรกิจแห่งครอบครัว" ทำให้เกิดความสัมพันธ์เป็นกันเองแบบเครือญาติ เพื่อนฝูงแอบแฝงอยู่กับแบบพิธีของทางราชการ<sup>21</sup>

คนไทยยกของจิตใจนักเลง คือคนจิตใจกว้างขวางไม่ถือเนื้อถือตัว ไม่ตระหนี่ มีความรักซื่อสัตย์ต่อเพื่อน กล้าหาญ เข้มแข็ง ค่านิยมนี้ทำให้เกิดการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยไม่พอกับเงินค่าครองชีพที่ได้รับ ทำให้ข้าราชการพยายามใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมแก่ตนเอง และพวกพ้อง โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว

คนไทยยกของความกตัญญูรู้คุณ ซึ่งค่านิยมข้อนี้ก่อให้เกิดความเกรงอกเกรงใจที่ข้าราชการมีต่อผู้บังคับบัญชา

จ. อิทธิพลของตะวันตกที่มีต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมไทย

เมื่อประเทศไทยเริ่มติดต่อกับประเทศตะวันตกอย่างจริงจังนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา อิทธิพลของตะวันตกเริ่มเข้ามาครอบงำสังคมไทยมากขึ้น ความเจริญทางด้านวัตถุสมัยใหม่หลังไหลเข้ามาจากซีกโลกตะวันตก ทำให้บรรดาขุนนางข้าราชการในระบอบนั้นเป็นผู้นำในการยอมรับวัฒนธรรมตะวันตก นับตั้งแต่การกินอยู่หลับนอน เครื่องใช้อุปโภคบริโภคต่าง ๆ ความนิยมในวัตถุทำให้เกิดการแข่งขันกันเองในระหว่างขุนนางข้าราชการ วัตถุกลายเป็นเครื่องวัดความมั่งคั่งร่ำรวยของบุคคลนั้น และทำให้ผู้นั้นได้ชื่อว่าเป็นบุคคลชั้นสูง มีรสนิยมสูง เป็นที่นับหน้าถือตาในสังคม เมื่อเป็นเช่นนั้นบรรดาข้าราชการต่อ ๆ มาก็คึกเป็นบรรทัดฐานเพื่อตนเองจะไต่ก้าวขึ้นไปในสภาพนั้น ๆ บ้าง จึงเกิดการบริโภคตามอย่างกัน แต่เมื่อตนเองไม่สามารถจะหามาได้ในทางชอบธรรม ประกอบกับความเจริญเติบโตมีอำนาจวาสนาขึ้น โอกาสอำนวยให้ถือโอกาสนั้น ๆ กระทำการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง<sup>22</sup> เมื่อผู้นั้นหลงใหลอยู่ในโลกวัตถุเสียแล้ว โลกทางศีลธรรมจรรยาที่เคยจรโลงสังคมอยู่ก็ค่อย ๆ เสื่อมถอยลง หลักศาสนาแต่เดิมที่เคยสอนให้คนมุ่งพอใจในความเป็นอยู่ของตนค่อย ๆ ไร้ความหมายลงไป

<sup>21</sup> ชุม กาญจนประกร, แนวคำบรรยายหลักปรัชญาประวัติศาสตร์ ๓ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508 (เอกสารโรเนียว), หน้า 58.

<sup>22</sup> จำพูล กองสาร และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 87-88.



ดังกล่าวนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาการเกิดการจรรยาบรรณบังหลวงนั้นนอกจากมีปัจจัยมาจากความขาดคุณภาพของตัวข้าราชการและประชาชน และความบกพร่องของระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกมาบังคับใช้แล้ว ก็ยังมีปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่ส่งเสริมให้เกิดการจรรยาบรรณบังหลวงอีก เช่น ขอบกพร่องด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งส่งผลให้กฎหมายที่กำหนดโทษเอาไว้เกี่ยวกับการจรรยาบรรณบังหลวง ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้เต็มที่นัก ทั้ง ๆ ที่มีผู้กระทำการจรรยาบรรณบังหลวงอยู่มากมาย ทั้งนี้ เพราะด้านการศึกษาทัศนคติทางกระบวนการยุติธรรมต้องมีสิ่งสำคัญคือ พยานหลักฐาน ซึ่งสิ่งสำคัญนี้เป็นสิ่งที่หารองรอยได้ยากสำหรับคดีการจรรยาบรรณบังหลวง ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของการจรรยาบรรณบังหลวงนั้น ไม่มีใครใครจะเปิดเผยความจริงได้อย่างชัดเจน ทั้งฝ่ายผู้รับและฝ่ายผู้ให้ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกัน ต่างฝ่ายมักจะช่วยกันปกปิดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ ขอบกพร่องทางด้านการบริหาร ซึ่งสืบเนื่องมาจากระบบการบริหารของไทย ในสมัยนั้นรวมอำนาจเอาไว้ในส่วนกลาง ขาดระบบการตรวจสอบควบคุมจากผู้บังคับบัญชา ระบบการบริหารนั้นอยู่ในระบบราชการซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหาร และระบบราชการยังดำเนินไปในลักษณะการขาดการมอบหมายหน้าที่ ทำให้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน อยู่ในความรับผิดชอบของคนเพียงคนเดียว ในประการสุดท้ายคือ ขอบกพร่องด้านสังคม วัฒนธรรมและศีลธรรม อันเป็นผลเนื่องมาจากลักษณะระบบครอบครัวของไทย ค่านิยมในการเป็นข้าราชการ ฯลฯ ขอบกพร่องเหล่านี้เป็นขอบกพร่องที่ส่งเสริมให้เกิดการจรรยาบรรณบังหลวงขึ้นมาในสังคม และทำให้การจรรยาบรรณบังหลวงแพร่หลายออกไป สร้างความเสียหายแก่ประเทศอย่างยิ่ง

## 6.2 มาตรการป้องกันจรรยาบรรณบังหลวง

ปัญหาการจรรยาบรรณบังหลวงที่ระบอบแพร่หลายอยู่ในสังคมนั้น ปรากฏว่าได้มีผู้พยายามที่จะหามาตรการป้องกันปัญหานี้กันมากเป็นเวลานานมาแล้วด้วยวิธีการต่าง ๆ กัน ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นด้านการศึกษาออกกฎหมายเพื่อป้องกัน และปราบปรามการจรรยาบรรณบังหลวง โดยกฎหมายจะบัญญัติว่า การจรรยาบรรณบังหลวงนั้นมีความผิด ผู้ที่กระทำการนี้ย่อมได้รับโทษ ซึ่งการแก้ปัญหาคือการจรรยาบรรณบังหลวงโดยมาตรการทางกฎหมายนั้นมีมานานแล้วทั้งในสังคมไทยและต่างประเทศ ในสังคมไทยนั้นกฎหมายที่ต้องการป้องกันและปราบปรามการจรรยาบรรณ-

บั้งหลวงแรกที่เคียวก็คือ กฎหมายลักษณะอาญาหลวงอาญาราชฎู ซึ่งได้กำหนดโทษผู้กระทำผิด ในลักษณะนี้ไว้ในสถานต่าง ๆ กัน เมื่อมีการปฏิรูปประเทศแล้ว การป้องกันและปราบปรามการ ฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา ทว่าความวิตกกังวลเกี่ยวกับเจ้าพนักงานในอำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต แต่แมจะมีกฎหมายระบุโทษผู้กระทำผิดในเรื่องนี้ แล้วก็ตาม ก็ยังปรากฏว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังคงระบอบแพร่หลายอยู่ในสังคมตลอดมา ฉะนั้น มาตรการทางกฏหมายแต่เพียงอย่างเดียวเพื่อป้องกันปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นคงจะไม่ เพียงพอเสียแล้ว เพราะช่องทางที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายนั้นมีมากมาย<sup>23</sup> กอปรกับผู้ที่ทำการ ฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นคือ ข้าราชการ หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วมีความรู้ทาง กฎหมายพอควร จึงย่อมมีช่องทางที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย<sup>24</sup> ฉะนั้น มาตรการการป้องกันการ ฉ้อราษฎร์บังหลวงควรได้เกี่ยวโยงถึงด้านอื่น ๆ ด้วย อาทิ การปรับปรุงระบบการบริหาร การ ปรับปรุงแก้ไขประเพณีและวัฒนธรรมบางอย่างในสังคม แก้ไขค่านิยม แก้ไขทัศนคติ ตลอดจน ปรับปรุงทางด้านจริยธรรม ซึ่งมาตรการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงในที่นี้จะกล่าวครอบคลุม ในหัวข้อดังกล่าวมาข้างต้น และทั้งนี้จะกล่าวคลุมถึงด้านกฎหมายด้วย เพราะการจัดหน่วยงาน ของรัฐตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนการแก้ไขทางด้านสังคมวิทยานั้นไม่เพียงพอที่จะ แก้ไขปัญหานี้ของรัฐได้ เพราะรัฐและองค์กรของรัฐเกิดขึ้นได้โดยอำนาจของบทกฎหมาย ปัญหา การฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งเป็นปัญหาของรัฐจึงจำเป็นต้องแก้ไขด้านกฎหมายด้วย<sup>25</sup>

#### 6.2.1 การปรับปรุงทางด้านกระบวนการยุติธรรม

ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นทางหนึ่งนั้นเป็นเพราะ ข้อ

<sup>23</sup>ชานินทร์ ภัยวิเชียร, "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง," อนุสรณ์ในงาน ฌาปนกิจศพ นายไฉน รัตโนคม (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า 12.

<sup>24</sup>จำหุด กองสาร และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 28.

<sup>25</sup>อมร จันทรมบูรณ์, เรื่องเดิม, หน้า 33.

บกพร่องของระบบควบคุมทางด้านการบริหารพฤติกรรมที่ไม่ประสานต่อเนื่องซึ่งกันและกัน ฉะนั้น  
ทางแก้การจรรยาบรรณบังหลวงให้โดยผลนั้น จะต้องกระทำให้ระบบควบคุมเพื่อปราบปรามการจรรยา  
บรรณบังหลวงให้โดยผลเสียก่อน การสร้างระบบควบคุมขั้นรากฐานนั้น อาจกระทำได้ดังต่อไปนี้<sup>26</sup>

ก. ในด้านระบบสอบสวนและการฟ้องร้องทางอาญา

(1) แกกกฎหมายให้พนักงานอัยการ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ถ้าพิจารณาตุกระบวนการ  
การยุติธรรมเกี่ยวกับการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาของประเทศเราแล้ว จะเห็นได้ว่า  
ขึ้นอยู่กับองค์กร 2 องค์กร ซึ่งปัจจุบันได้แก่ พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ ซึ่งกระบวนการ  
การปฏิบัติงานในลักษณะที่แยกการสอบสวนออกจากการฟ้องคดี โดยให้การสอบสวนกระทำโดย  
เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอ และให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีได้ต่อเมื่อมี  
การสอบสวนมาก่อน ดังนั้นในทางพฤตินัย ผลจะเป็นว่าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งอยู่  
ภายใต้การควบคุมโดยเคร่งครัดของผู้บังคับบัญชาของตนก็มีส่วนร่วมควบคุมกระบวนการยุติธรรม  
และพนักงานอัยการซึ่งได้รับการปรับปรุงให้มีมาตรฐานในค่านิยมและในค่านความเป็นอิสระ จึง  
ต้องเป็นฝ่ายรอคอยผลการทำงานของพนักงานฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ขอให้จริง  
นี้มีผลกระทบกระเทือนอย่างมากในคดีที่เกี่ยวกับการจรรยาบรรณบังหลวง ซึ่งเป็นการกระทำที่  
เกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือ  
ตำรวจ<sup>27</sup>

กระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งสำคัญ และมีลักษณะเทคนิคมากเกินกว่าความรับผิดชอบ  
หรือการรับภาระของพนักงานฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยทั่วไป ระบบสอบสวน  
และระบบอัยการควรจะรวมตัวเข้าด้วยกันในสายของลักษณะงาน (functional line) พนักงาน  
ฝ่ายปกครองหรือตำรวจอาจอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาโดยตรงในค่านงาน  
พัฒนาท้องถิ่น หรือในค่านการสืบสวน หรือจับคนร้าย แต่ในค่านการสอบสวนแล้วควรอยู่ภายใต้  
การควบคุมของพนักงานอัยการ<sup>28</sup>

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-44.

(2) แยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจการบริหารโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ยกฐานะให้กรมอัยการเป็นพวงอิสระและให้อธิบดีอัยการเป็นรัฐมนตรีว่าการพวงอิสระ คือไม่ใช่พวงที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทย เพราะปัจจุบันที่เป็นอยู่นั้น ระบบอัยการของเราอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็กว้างขวางมาก จนไม่สามารถสร้างความรับผิดชอบโดยตรงในด้านการดำเนินคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง<sup>29</sup>

ข. ในด้านการควบคุมดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

การลงโทษทางอาญานั้นเป็นการควบคุมการกระทำผิดหลังจากได้กระทำไปแล้ว แต่ปัญหาที่เป็นปัญหายุ่งยากจากอดีตมาจนถึงปัจจุบันนี้คือ การขจัดเหตุแห่งการกระทำผิดซึ่งเป็นการควบคุมก่อนการกระทำ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือซ่อนเจตนาทุจริตได้ หลักกฎหมายในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ควบคู่กัน "ควบคุมวิธีการก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจ" กล่าวคือ ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะตกลงใจสั่งการ โดยองค์กรผู้ควบคุมจะตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามวิธีการที่สมควรก่อนการสั่งการเสียก่อน เช่นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเป็นไปโดยเปิดเผย (ยกเว้นกรณีจำเป็นบางลักษณะ) เจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลในการกระทำของตนต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทำการคัดค้าน เป็นต้น องค์กรผู้ควบคุมจะอาศัยหลักกฎหมายที่ได้พัฒนาขึ้นนี้เป็นเครื่องวินิจฉัยความถูกต้องของดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะการกระทำที่ปกปิดซ่อนเร้นโดยไม่จำเป็น เป็นการแสดงอยู่ในตัวแล้วว่า เจ้าหน้าที่เหล่านี้ใช้อำนาจหน้าที่ส่อไปในทางไม่สุจริต เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารกระทำการโดยไม่ชอบด้วยหลักกฎหมาย ศาลจะสั่งเพิกถอนคำสั่ง ฯลฯ ของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ<sup>30</sup> องค์กรควบคุมที่กล่าวถึงนี้ คือ ระบบศาล

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-50.

ปกครอง ซึ่งอำนาจของศาลปกครองนี้เป็นอำนาจทางแพ่ง เพราะไม่มีอำนาจที่จะลงโทษผู้ใด แต่จะมีผลโดยตรงต่อคำสั่งของฝ่ายบริหาร<sup>31</sup> ซึ่งอำนาจศาลปกครองนี้มีขึ้นโดยหลักที่ว่า การใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารที่ใดกระทำโดยมิชอบหรือโดยทุจริตนั้น มิใช่เป็นการใช้อำนาจบริหาร การใช้อำนาจบริหารจะถูกตองใดต่อเมื่อผู้อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบและสุจริตและด้วยเหตุนี้ ถ้าหากจะผูกกันตามความเป็นจริง ถ้าฝ่ายบริหารใช้อำนาจด้วยวิธีการที่เห็นว่าสุจริตและโดยชอบแล้ว ก็ไม่มีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กรใด ๆ และในทางกลับกันองค์กรต่าง ๆ ก็จะไม่พึงสอดแทรกเข้าไปในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้น ฉะนั้นอำนาจขององค์กรควบคุมก็คือ อำนาจควบคุม "ตัวบุคคล" ในฝ่ายบริหารมิใช่ควบคุมฝ่ายบริหารแต่อย่างใด<sup>32</sup>

### ค. ออกกฎหมายปราบการฉ้อราษฎร์บังหลวง

จากอดีตที่ผ่านมาั้น รัฐบาลได้พยายามวางบทลงโทษผู้กระทำผิดโดยการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างรุนแรงตลอดมา แต่การฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ยังปรากฏอยู่ ฉะนั้นกฎหมายปราบการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นไม่ควรมุ่งที่จะกำหนดโทษให้มากขึ้นหรือน้อยลง แต่ควรมุ่งอยู่ที่การวางนโยบายอาญาคือ วางกลไกในการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ<sup>33</sup> เพราะว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเป็นลักษณะของการกระทำผิดที่ปกปิดซ่อนเร้นยากแก่การแสวงหาหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดได้ ดังนั้นจึงควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาเป็นพิเศษกว่าคดีอื่น ๆ เช่น บทบัญญัติกำหนดข้อสันนิษฐานเบื้องต้น เพื่อผลักดันภาระนำสืบไปให้แก่ผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด ตัวอย่างการออกกฎหมายที่กำหนดนโยบายอาญา ได้แก่ กฎหมายการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงของต่างประเทศ กฎหมายของหลายประเทศบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่อาจทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย แสดงบัญชีทรัพย์สินก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง และเมื่อมีการกล่าวหา

31 เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

32 เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-55.

33 เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพราะปรากฏว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น บุคคลนั้นต้องเป็นฝ่ายนำสืบพิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาอย่างไร ถ้าพิสูจน์ไม่ได้ยอมถือว่า ทรัพย์สินนั้นได้มาโดยมิชอบ และสมควรตกเป็นของแผ่นดิน<sup>34</sup> บทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายอาญา เหล่านี้ในต่างประเทศมีเป็นจำนวนมาก และไม่เป็นการขัดต่อสุภาษิตกฎหมายที่ว่า "ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด" เพราะบทบัญญัติที่กำหนดนโยบายอาญา โดยบัญญัติวางข้อสันนิษฐานไว้เมื่อมีข้อเท็จจริงบางประการเกิดขึ้นแล้ว โดยฝ่ายโจทก์จะต้องมี หน้าที่นำสืบตามข้อเท็จจริงนั้นก่อน<sup>35</sup> เช่น ในกรณีกฎหมายปราบการฉ้อราษฎร์บังหลวงฝ่ายโจทก์ จะต้องพิสูจน์ว่า จำเลยใคร่ร้ายว่เกินกว่าบัญชีทรัพย์สินที่บุคคลนั้นได้แสดงไว้ก่อนเข้ารับตำแหน่ง และต่อนั้นฝ่ายจำเลยจึงจะต้องพิสูจน์ว่า ตนใคร่ร้ายว่ขึ้นเพราะเหตุใด วิธีการนี้เป็นวิธี จะเป็นการช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าที่จะแสวงหาความร้ายว่โดยอาศัยตำแหน่งของตน ทางหนึ่ง อันเป็นการแก้ปัญหาตรงต้นเหตุมากกว่าทางแก้ไขวิธีวางบทกำหนดโทษรุนแรง เพราะ มักจะไม่ได้อผล

#### 6.2.2 การปรับปรุงระบบการบริหาร

##### ก. กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงดำเนินการปฏิรูปประเทศทางการ ปกครองนั้น พระองค์ทรงให้หลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยที่พระองค์ได้รับอิทธิพล มาจากการเสด็จเยือนประเทศต่าง ๆ เช่น ชาว และ อินเดียน เป็นต้น การรวมอำนาจเข้าสู่ ส่วนกลางและส่งราชการจากส่วนกลางไปปกครองท้องถิ่น ทำให้ราชการเหล่านั้นกระทำ หน้าที่ของตนภายในขอบข่ายกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะว่าการพิจารณา ความคิดความชอบต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง โดยการนี้ทำให้บรรดาข้าราชการที่ส่งไปอยู่ส่วน ท้องถิ่นกระทำการทุจริตได้ เมื่ออำนาจทางการเมืองกระจายจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

จึงทำให้ระบบอื่น ๆ ที่รองลงมาดำเนินนโยบายที่สอดคล้องเช่นนี้ด้วย เช่น ระบบการศึกษา  
 ได้มีการเน้นให้ระบบการศึกษาทั้งประเทศอยู่ในระบบเดียวกันโดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อม  
 ในแต่ละท้องถิ่น และในสมัยนี้เป็นสมัยแรกที่พยายามเน้นให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ยอมรับภาษาส่วน  
 กลาง หรือเรียกกันว่า ภาษากรุงเทพฯ ทำให้ภาษากรุงเทพฯ เป็นภาษาประจำชาติ (National  
 Language) ขึ้นมา แมว่าการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในระยะนั้นจะมีเหตุผลบางประการ  
 ที่เผชิญหน้ารัฐบาลอยู่ กล่าวคือ อังกฤษ และฝรั่งเศสกำลังใช้ลัทธิจักรวรรดินิยมต่อประเทศไทย  
 การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางช่วยให้ประเทศรอดพ้นจากปัญหานี้ได้ แต่ผลของการรวม  
 อำนาจนั้นทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับส่วนกลาง และในทางกลับกันก็ทำให้ส่วนท้องถิ่นอ่อนแอ  
 อีกด้วย ยิ่งเมื่อขาดระบบการตรวจสอบที่ดีแล้ว ทำให้บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคนจาก  
 ส่วนกลางทำการทุจริตได้ วิธีการแก้ทางหนึ่งก็คือ ควรให้มีการกระจายอำนาจการปกครอง  
 ไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจของตนเอง และมีสายการบังคับบัญชาลด  
 หลั่นกันไป รวมทั้งให้มีการเลือกบุคคลจากท้องถิ่นนั้นเป็นข้าราชการ เพื่อที่จะได้ดูทิศผลงานของ  
 คนในแถบท้องถิ่นของตน

#### ข. การปรับปรุงหน่วยงานบริหารให้มีประสิทธิภาพ

วิธีปฏิบัติราชการ หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการเท่าที่เป็นอยู่ในระยะนั้น  
 มีอยู่หลายอย่างหลายประการที่ก่อให้เกิดการบกพร่องต่อหน้าที่ และมีหลายกรณีที่เป็นช่องทาง  
 ที่จะเกิดการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงในวงราชการได้ วิธีการปรับปรุงเพื่อที่จะแก้ไขในด้านนี้  
 อาจจะกระทำได้โดย การลុกร่องโหวงของกฎหมาย แก้ไขขอบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งอาจแก้ไขตัว  
 บทกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการรวมทั้งการ  
 นำเอาหลักการหรือมาตรการใหม่ ๆ มาใช้ปรับปรุงแก้ไขวิธีการหรือมาตรการเกี่ยวกับการ  
 ควบคุม หรือตรวจสอบการปฏิบัติงานบริหารให้รัดกุมยิ่งขึ้น กล่าวคือ การปรับปรุงเกี่ยวกับตัว  
 บทกฎหมาย ควรมีกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ให้เป็นการชัดเจนเท่าที่จะพึงกระทำ  
 ได้ ยอมเป็นทางให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือละเว้นการปฏิบัติการอันพึงกระทำ  
 ซึ่งจะเปิดทางให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตคิดมิชอบ ใช้อำนาจ หรือใช้ดุลพินิจอันเป็นทางก่อให้เกิดมี  
 การฉ้อราษฎรบังหลวงได้ง่าย การกำหนดหน้าที่และหน่วยงาน คือต้องกำหนดหน้าที่และหน่วย

งานโดยแบ่งแยกหน้าที่ต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียด เพราะว่าการปล่อยให้ใช้ดุลพินิจกำหนดขอบเขตหน้าที่เอง อาจจะเป็นทางให้เหลื่อมล้ำกว่ากัน ยิ่งอาจมีของไหลอันเป็นช่องทางให้เกิดผลเสียขึ้นได้<sup>36</sup> นอกจากนั้นแล้ว ถ้าหากคำสั่งใดมีลักษณะแผ่เลศนัยก็ให้ลมเลิกคำสั่งประเภทนั้น ๆ และในทางกลับกัน การออกกฎหมายรับรองต่อพฤติกรรมบางอย่างที่เป็นอยู่ในระบบราชการไทยอย่างเป็นทางการ เช่น การหารายได้พิเศษของข้าราชการบางกรม เพราะวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่มีอยู่จริง และเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่อาจกำจัดให้หมดไปได้ เพราะเกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ หรือค้ำครองชีพในสังคม

### ค. แกไขระบบการเล่นพรรคเล่นพวกในวงราชการ

การแก้ไขระบบการเล่นพรรคเล่นพวกในการรับบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในวงการบริหารนั้นอาจจะกระทำได้โดยที่เน้นเรื่องการเลือกสรรบุคคลโดยดูจาก ความรู้ ความสามารถ เป็นเกณฑ์อย่างจริงจัง หรือที่เรียกว่าระบบคุณความดี (merit system)<sup>37</sup> ระบบการเล่นพรรคเล่นพวกนั้นมีแพร่หลายในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในขณะที่อำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เนื่องด้วยเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องเลือกบุคคลที่ไว้วางใจ แต่ผลเสียของระบบนี้ก็มาก ในแง่ที่ว่า ระบบการเล่นพรรคเล่นพวกนั้นอยู่บนพื้นฐานของระบบส่วนตัว โดยที่ระบบส่วนตัวนั้นมีรากฐานจากความสัมพันธ์ในแบบเครือญาติ เช่น พ่อ แม่ พี่ น้อง ความ เป็นเพื่อนฝูง ระบบนี้เมื่อแพร่หลายในวงราชการก่อให้เกิดผลเสีย เพราะผลของระบบส่วนตัวนั้นยังทำให้เกิดองค์การอุปนัย (internal organization) ซึ่งเป็นรากฐานของระบบอุปถัมภ์ ทั้งนี้ เพราะระบบอุปถัมภ์หมายถึงปฏิบัติการในประการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้ง

<sup>36</sup> สมัยชัย เอกคุณ, "การปรับปรุงงานบริหารการจัดเก็บภาษีอากร," ข่าวสาร ก.ศ.ภ., ปีที่ 6 เล่ม 6 (พ.ย.- ธ.ค., 2510), หน้า 20.

<sup>37</sup> หลวงสุทมนต์ประคินธุ์, "สาระสำคัญของระบบ Merit System," วารสาร ข้าราชการ, ปีที่ 3 ฉบับ 7, หน้า 19.



บุคคลเขาคำรงตำแหน่งในทางการเมือง<sup>38</sup> การเล่นพรรคเล่นพวกถ้ามีมากในระบบข้าราชการ ทำให้ข้าราชการเป็นคนขาดคุณคณิตที่จะทำงานโดยถือประโยชน์สุขของประชาชน หากแต่มุ่งใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง และพรรคพวกแล้ว ยิ่งเป็นเหตุบ่อนทำลายการบริหารอย่างร้ายแรง<sup>39</sup> ฉะนั้น ทางหนึ่งของการขจัดระบบส่วนตัวในวงการบริหารหรือระบบเล่นพรรคเล่นพวก ที่นอกเหนือจากการแก้ไขค่านิยมในสังคมแล้ว การคัดเลือกบุคคลในวงการบริหารควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ และเปิดให้มีการสอบแข่งขันกันอย่างสุจริต เพื่อจะได้กลั่นกรองอยู่ที่มีความรู้ความสามารถนั้นอีกชั้นหนึ่ง วิธีการเช่นนี้ยิ่งทำให้รัฐบาลใดคนใดมีความสามารถจริง ๆ เขามารับราชการ โอกาสที่จะดำเนินการทุจริตต่อองค์กรก็จะน้อยลงกว่าแต่ก่อน

### 6.2.3 การปรับปรุงค่านิยม และมาตรฐานศีลธรรมจรรยา

ก. พยายามที่จะเน้นให้ผู้มีอำนาจในบ้านเมืองมีจิตสำนึกในอำนาจความรับผิดชอบของตน โดยการอบรมให้บรรดาข้าราชการตระหนักถึงผลของการใช้อำนาจในทางที่ผิดว่ามีผลเสียหายร้ายแรงต่อประเทศชาติอย่างไร พยายามที่จะอบรมข้าราชการโดยให้หลักศาสนาเข้าช่วยเพื่อกล่อมเกล่าจิตใจ ให้ข้าราชการมีจุดมุ่งหมายชีวิตที่แน่นอน ให้มีความสำนึกว่าคนเราเกิดมาในโลกนี้ควรจะดำเนินชีวิตอย่างไร จึงจะได้ชื่อว่าเป็นคนดี การอบรมแบบนี้ย่อมง่าย ๆ อาจจะเป็นทางหนึ่งที่ช่วยก่อให้เกิดความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบของตนมากขึ้น

ข. การแก้ไขค่านิยมของตัวบุคคลในระบบข้าราชการ

ข้าราชการไทยนั้นมักจะยึดถือค่านิยมอยู่ 3 ประการคือ ยศศักดิ์ อำนาจ และความมั่งคั่งร่ำรวย ซึ่งค่านิยมเหล่านี้ในบางครั้งก็นำมาตีความในทางที่ผิดก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการ

<sup>38</sup> ฐม กาญจนประกร, "ระบบอุปถัมภ์," การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย รวบรวมโดย อมร รัชศาสตร์ และโสรัจ สุจริตกุล, เรื่องเดิม, หน้า 127-128.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

ฉอราชกรบงหลงซันมาได เพราะซารากรมกจะคิดวา เมื่อคนมีอำนาจ และยศศักดิ์จาก  
 ตำแหน่งหนาที่แลว สิ่งที่จะตองตามมากคือ ความมั่งคั่งร่ำรวย ฉะนั้นทางแกปัญหานี้อาจจะทำ  
 ได้คือ เมื่อซารากรอยู่ในตำแหน่ง มีอำนาจ ยศศักดิ์ พร้อมแลว รัฐบาลควรจะต้องปรับปรุง  
 มาตรฐานการครองชีพของซารากรให้ได้สัดส่วนกับอำนาจ และยศศักดิ์ในตำแหน่งนั้น ๆ  
 ของซารากรควย ในซารากรทุกคนมีความเป็นอยู่ดีพร้อม จิตสวัสดิการทางคานที่อยู่อาศัย  
 ทรัพย์สง ตลอดจนให้เงินอุปถัมภ์ในบางกรณี ฯลฯ ตามสัดส่วนของความผันแปรของภาวะเศรษฐกิจ  
 เมื่อซารากรมีความเป็นอยู่ดี ปัญหาการฉอราชกรบงหลงในลักษณะการรีดไถ เบียดบังก็คง  
 จะคอย ๆ ลดนอยลง ทั้งนี้ เพราะปรบที่ก่อให้เกิดการฉอราชกรบงหลงทางหนึ่งนั้น สืบเนื่อง  
 มาจากผลของภาวะบีบคั้นทางค่าครองชีพของบรรดาซารากร

### ค. การแก้ไขทัศนคติของสังคม

จะตองเนนหนักควยการศึกษาให้สังคมเข้าใจเสียก่อนว่า การฉอราชกรบงหลง  
 คืออะไร มีผลดีผลเสียอย่างไร และสาเหตุของการฉอราชกรบงหลงคืออะไร หรืออาจกล่าว  
 ได้ว่า ทำให้เกิด "ความเข้าใจของสังคม" ซึ่งนั่นยอมกินความหมายว่า ประชาชนจะต้องเป็น  
 ผู้ที่รู้จักคิดอย่างมีเหตุผล หรืออีกนัยหนึ่งคือ พยายามทำให้ประชาชนในประเทศเป็นบุคคลที่มี  
 คุณภาพเิมมากที่สุด เมื่อประชาชนเป็นผู้ที่รู้จักคิดมีเหตุผล และรู้ถึงกระบวนการฉอราชกร  
 บงหลงแลว ประชาชนก็ยอมจะไม่สรรเสริญยกยอของผู้ที่มีอำนาจ มีความมั่งคั่งร่ำรวยขึ้นมาโดย  
 อาศัยตำแหน่งของตน ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนค่านิยมในสังคมไปจากเดิม เมื่อค่านิยมใน  
 สังคมเปลี่ยนไปแล้วโดยมติมหาชน สิ่งที่ต้องช่วยประสานการเปลี่ยนค่านิยมอีกสิ่งหนึ่งก็คือ  
 สื่อสารมวลชน (mass media) กล่าวคือ สื่อสารมวลชนจะต้องมีความรับผิดชอบตอสังคม  
 ต้องมีอุดมคติสูง ต้องพยายามให้ข่าวสารต่าง ๆ ในทางสร้างสรรค์แก่สังคม เพื่อเป็นทางช่วย  
 เสริมสร้างสังคมอีกทางหนึ่ง

### ง. แก้ไขค่านิยมของสังคมไทยที่มีส่วนส่งเสริมตอระบบส่วนตัว อันเป็นระบบที่นำไปสู่ การฉอราชกรบงหลงทางหนึ่ง

ค่านิยมในสังคมเกี่ยวกับการยกยอเงิน อำนาจ ระบบอาวุโส ความมีจิตใจนั้เง  
 และยกยอความมกััญญู ดังที่เือกกล่าวมาแล้วข้างตน ล้วนแลวแต่ทำให้เกิดระบบส่วนตัวขึ้นในวง

ราชการทั้งสิ้น ทางแก้นิยามในสังคมเหล่านี้อาจจะกระทำได้ แต่การยอมรับหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัญหาของเวลา ได้มีผู้เสนอแนะการแก้ไขนิยามที่นำไปสู่ระบบส่วนตัว หรือระบบอุปถัมภ์นั้น โดยมองจุดแกั้ตั้งแ้ระบบครอบครัว ซึ่งถือเป็นหน่วยสังคมแรกของมนุษย์ โดยถ้าหากแก้ไขระบบครอบครัวได้แล้ว ค่านิยมอื่น ๆ ที่ตามมาจะหายไปเป็นลูกโซ่เช่นกัน ทางแก้โดยวิธีนี้คือการจำกัดความรู้สึกสัมพันธ์กันทางญาติวงศ์ในสังคม โดยที่มีการอบรมสั่งสอนบุตรหลานที่อยู่ในระยะเยาว์วัย ว่าบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในครอบครัว หรือไม่เกี่ยวข้องกับทางญาติวงศ์ ไม่ควรใช้สรรพนามที่เป็นการบ่งบอกถึงความสัมพันธ์ทางญาติไป เรียกออกหน้าชื่อบุคคลผู้นั้น แต่ใช้สรรพนามคำอื่นแทน คือใช้คำว่า "คุณ" แทน ลักษณะเช่นนี้เป็นการจำกัดขอบเขตของระบบครอบครัวให้อยู่ภายในครอบครัวจริง ๆ เป็นการจำกัดขอบเขตระบบอาวุโสให้มีอยู่แต่ในครอบครัวเท่านั้นไม่ให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับสังคม เมื่อเด็กรุ่นใหม่เจริญเติบโตขึ้นมาเป็นสมาชิกที่ทำงานให้กับสังคมได้แล้ว จะพบว่าระบบสังคมไทยจะเปลี่ยนแบบรูปของความสัมพันธ์กันของสมาชิกออกไปอีกแบบรูปหนึ่ง ซึ่งเป็นแบบรูปที่ไม่มีระบบครอบครัว หรือระบบอาวุโสเข้ามาเกี่ยวข้อง<sup>40</sup>

สรุปแล้ว มาตรการการป้องกันปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงคั้งที่โลกกล่าวมาทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่พยายามแก้ไขมูลเหตุเบื้องต้นของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ฉะนั้นจึงทำให้มาตรการบางอย่างที่กล่าวมานี้ อาจขัดกับสภาพความเป็นจริงในสังคมปัจจุบัน แต่ความมุ่งที่จะเสนอแนะไว้ เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขสังคมในภายภาคหน้า เพื่อขจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่แอบแฝงอยู่ในสังคมตลอดมา ให้หมดสิ้น หรือให้ลดลงกว่าที่เป็นอยู่ มาตรการบางอย่างที่กล่าวมานี้ บางเป็นความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่เป็นขอบกพร่องในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่บางกรณีก็เป็นขอบกพร่องในสมัยปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็อาจอนุโลมให้มาตรการป้องกันปราบปรามหนทางที่จะนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงควยกันได้.

<sup>40</sup> สมชาย เคะชะพรหมพันธุ์, เรื่องเกม, หน้า 7.