

คอร์รัปชันเชิงระบบ: นวัตกรรมที่ต้องควบคุม<sup>1</sup>  
Systematic Corruption: An Innovation Must Be  
Controlled

สังคิต พิริยะรังสรรค์<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอานิยามคอร์รัปชัน และแนวการวิเคราะห์คอร์รัปชันแบบสหวิทยาการหรือแบบองค์รวม เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การคอร์รัปชันของระบอบทักษิณ (Thaksinocracy) โดยการนำเสนอแนวการวิเคราะห์คอร์รัปชันตามระบบ (systemic corruption approach) และแนวการวิเคราะห์คอร์รัปชันเชิงระบบ (systematic corruption approach) เพิ่มเติมเข้ามาใช้ในการวิเคราะห์คอร์รัปชันนอกเหนือจากแนวการวิเคราะห์ (approach) และทฤษฎี (theory) คอร์รัปชันที่มีอยู่แล้วในโลกวิชาการ จำนวน 9 ทฤษฎี

ผลการศึกษาพบว่า แนวการวิเคราะห์เชิงระบบสามารถอธิบายพฤติกรรมกรรมการคอร์รัปชันของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากกว่าทฤษฎีคอร์รัปชันแบบเดิมที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันคือ ทฤษฎีค่าเช่า และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rents and economic rents - seeking theory) ของนักเศรษฐศาสตร์

- <sup>1</sup> ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อคณะกรรมการมูลนิธิ 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทยที่มอบทุนป้วย อึ้งภากรณ์ให้แก่ผู้เขียนในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ดีเด่นประจำปี และ ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ที่ให้คำแนะนำอันมีค่า ข้อผิดพลาดประการใดๆ ที่เกิดขึ้นเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว
- <sup>2</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์ ประธานคณะกรรมการหลักสูตรและผู้อำนวยการโครงการปริญญาคุณวุฒิบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

**คำสำคัญ:** คอร์รัปชันตามระบบ คอร์รัปชันเชิงระบบ ค่าเช่าและการแสวงหา  
ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

### Abstract

*The purpose of this article is to explain the phenomenon of “Thaksinocracy” from the “systemic corruption” and the “systematic corruption” perspectives. These two theories help compliment the nine prevailing approaches to corruption which are normally use in academic world.*

*The study shows that “systematic approach” is more powerful in explaining the corruption during the time of Thaksinocracy as it helps reflect the reality in a deeper and broader way than the rents and economic rent – seeking theory that economists usually refer to.*

**Keywords:** *systemic corruption approach, systematic corruption approach, rents and economic rents - seeking theory*

### 1. คำนำ

คอร์รัปชันเป็นสิ่งที่มีความยาวนานในประวัติศาสตร์โลก แต่การศึกษาอย่างเป็นวิชาการในเรื่องนี้เพิ่งเริ่มต้นเมื่อปลายศตวรรษที่ 20 นี้เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 1960s จากกลุ่มนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องความทันสมัยกับการพัฒนา (modernization and development) เป็นที่ยอมรับกันว่าคอร์รัปชันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและฝังรากลึกอยู่ในสังคมของบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนา แต่ในปัจจุบันสถานการณ์การคอร์รัปชันได้เกิดการเปลี่ยนไปอย่างลึกซึ้ง ยีฟ เมนี (Mény,

1996) กล่าวว่า ในอดีตปรากฏการณ์ของคอร์รัปชันเป็นเพียงปัญหาในระดับชาติที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบการเมืองหนึ่งๆ แต่ในขณะนี้สถานการณ์นี้ได้เป็นเช่นนั้นอีกต่อไปแล้ว เพราะเหตุว่าคอร์รัปชันในมิติระหว่างประเทศได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ รูปแบบ (forms) และแบบแผน (patterns) ของการคอร์รัปชันก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ด้วย ณ ขณะนี้คอร์รัปชันได้ก้าวมาถึงจุดที่ยากจะสังเกตเห็นได้หรือในบางกรณีก็ไม่สามารถที่จะตรวจพบได้อย่างง่ายๆ อีกต่อไป

คอร์รัปชันเป็นทั้งสิ่งที่เป็นความโบราณ (ancient) และเป็นสิ่งที่อยู่ในยุคสมัยใหม่ (modern) ด้วย คอร์รัปชันมีมาแต่โบราณแม้ว่าจะมีความหมายที่แตกต่างจากในปัจจุบัน ความหมายของคอร์รัปชันเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามสถานที่ ในบริบทของสังคมที่แตกต่างกันไป ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะสรุปความหมายและรูปแบบของการคอร์รัปชันในลักษณะต่างๆ ไปจากบริบทของสังคมที่มีความแตกต่างกันทั่วโลก ในสังคมที่มีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน ผู้คนในประเทศเหล่านี้จะให้ความหมายของการคอร์รัปชันแตกต่างกันได้ แม้กระทั่งคนในสังคมเดียวกันแต่อยู่ในอาชีพและชนชั้น (class) ที่แตกต่างกันก็อาจจะให้ความหมายของการคอร์รัปชันที่แตกต่างกันได้ด้วยเช่นเดียวกัน (ฟาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคิต พิริยะรังสรรค์, 2537: 65 - 97) เช่นเดียวกับรูปแบบของการคอร์รัปชัน ที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม รวมทั้งผลกระทบจากการคอร์รัปชันที่มีต่อเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ก็มีความแตกต่างกันไป คอร์รัปชันบางรูปแบบอาจเหนี่ยวรั้งการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ แต่คอร์รัปชันบางรูปแบบอาจส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมืองได้ และคอร์รัปชันบางรูปแบบอาจทำลายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศลงได้พร้อมๆ กัน (Williams, 2000: xi)

## 2. ความหลากหลายของนิยามคอร์รัปชัน

คอร์รัปชันเป็นประเด็นที่นักวิชาการจากหลากหลายสาขาให้ความสนใจ เช่น จากสาขารัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ปรัชญา สังคมวิทยา มานุษยวิทยา ประวัติศาสตร์ และจิตวิทยา ฯลฯ ด้วยเหตุนี้คอร์รัปชันจึงสามารถที่จะถูกนิยามให้

แตกต่างกันออกไปและพิจารณาได้จากหลายมุมมองทางทฤษฎี โดยทั่วไปงานศึกษาเรื่องคอร์รัปชันเป็นการสืบทอดความคิดของเพลโต (Plato) และมาเคียเวลลี (Machiavelli) ที่อธิบายถึงความเสื่อมโทรมทางด้านจิตใจของผู้ปกครอง

ในปัจจุบันกรอบความคิดในการกำหนดนิยามของคำว่าคอร์รัปชันมีอย่างน้อยที่สุด 7 กรอบอ้างอิง ซึ่งทำให้นิยามคอร์รัปชันมีอย่างน้อยที่สุด 7 นิยามด้วยกัน กล่าวคือ นิยามคอร์รัปชันแบบแรกสุดใช้หน่วยงานราชการสมัยใหม่เป็นศูนย์กลาง (public - office - centered definitions) แบบที่สองเป็นการมองหน่วยงานราชการสมัยใหม่เสมอเหมือนเป็นตลาด (market - centered definitions) หรือเป็นสถานที่ที่มีการแลกเปลี่ยนซื้อขายผลประโยชน์กัน (exchange relations) แบบที่สามผูกโยงกับแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์ของประชาชนหรือผลประโยชน์สาธารณะ (public - interest - centered definitions) แบบที่สี่เป็นการให้ความหมายคอร์รัปชันตามนิยามของกฎหมาย (legalistic definitions) แบบที่ห้าใช้นิยามตามความเห็นของประชาชน (public - opinion definitions) แบบที่หกเป็นการนิยามคอร์รัปชันแบบที่ควรจะเป็น (normative) กรอบอ้างอิงที่ใช้คือทฤษฎีเบียงเบนหรือแนวการวิเคราะห์ด้านคุณธรรมหรือศีลธรรม (moralistic approach) แบบที่เจ็ด ใช้นิยามคอร์รัปชันแบบที่เป็นจริง (positive) (Heidenheimer et.al, 1989: 7 - 11; Gorta & Forell, 1995; Girling, 1997: 7; สังคีต พิริยะ-รังสรรค์, 2549: 16 - 25) นิยามแบบสุดท้ายนี้ใช้โดยนักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ นักกฎหมาย และนักสังคมวิทยา ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การสร้างนิยามแบบที่เป็นจริงยังอาจเกิดจากอคติในทางวิชาการ เช่น นักรัฐศาสตร์มักให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับเรื่องของ “อำนาจ” และ “อิทธิพล” อันเป็นที่มาของการเกิดคอร์รัปชัน (Scott, 1969) ส่วนนักเศรษฐศาสตร์มักให้ความสำคัญกับเรื่องของ “ค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (Khan & Jomo, 2000: 8) ส่วนนักสังคมวิทยามักให้ความสำคัญกับเรื่องของ “การรับรู้” (perception) และ “ความรู้สึก” ของคนในสังคมนั้นๆ ที่มีต่อปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม (Me'ny, 1996) นิยามคอร์รัปชันแบบที่เป็นจริงจึงมีกรอบอ้างอิงที่หลากหลายมากที่สุดและไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะขึ้นกับคติในทางวิชาการของแต่ละสาขาอาชีพ

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า การคอร์รัปชันในมุมมองของสังคมตะวันตกจะต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อยที่สุด 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก การขาดคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ ประการที่สอง การสร้างความเสียหายให้แก่ผลประโยชน์ของประชาชน (public interest) และประการสุดท้าย เป็นการกระทำความผิดตามตัวบทกฎหมาย สำหรับองค์ประกอบแรกถือว่ามีความสำคัญมากที่สุดในการพิจารณาพฤติกรรมของบุคคลสาธารณะว่าจะเข้าข่ายการกระทำว่าเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่

บทความชิ้นนี้เป็นความพยายามของผู้เขียนที่จะนำเสนอนิยามคอร์รัปชันในบริบทของสังคมไทย รวมทั้งพยายามที่จะพัฒนาแนวความคิด (idea) เรื่องคอร์รัปชันตามระบบ (systemic corruption) และคอร์รัปชันเชิงระบบ (systematic corruption) ขึ้นเป็นแนวการวิเคราะห์ (approach)<sup>3</sup> คอร์รัปชันอีกแนวหนึ่ง นิยามคอร์รัปชันผู้เขียนเริ่มต้นจากการวิพากษ์วิจารณ์นิยามของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตีร์รัตน์ (2546) (ดูรายละเอียดใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2549: 25) จากการสังเคราะห์นิยามคอร์รัปชันทั้งเจ็ดแบบข้างต้น รวมทั้งจากการผสมผสานแนวการวิเคราะห์และทฤษฎีต่างๆ ที่อธิบายสาเหตุของการเกิดคอร์รัปชัน (จะกล่าวถึงต่อไป) และจากการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ของ “ระบอบทักษิณ” ความหมายคอร์รัปชันที่ผู้เขียนได้สังเคราะห์เป็นนิยามไว้เป็นดังต่อไปนี้ คือ

*เป็นพฤติกรรมที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง หรือครอบครัว วงศาคณาญาติ พวกพ้องและคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่ง หน้าที่ กฎหมาย อำนาจหรืออิทธิพลทางการเมือง ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือการใช้ข่าวสารข้อมูลภายในเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือมิได้รับสิ่งตอบแทนใดๆ เลยก็ตาม แต่ถ้า*

<sup>3</sup> Approach ในที่นี้หมายถึง แนวการวิเคราะห์ สำนัก (คิดทางวิชาการ) หรือทฤษฎี ทั้งนี้ขึ้นกับบริบทที่ใช้ เพราะ approach เป็นวิธีการมองปัญหาในมิติแบบหนึ่ง บางครั้งใช้ในความหมายเดียวกับคำว่า theory

หากการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้บทบาทของความเป็นบุคคล  
สาธารณะหรือทรัพยากรสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือ  
มีการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยกฎหมายโดยมีเจตนาที่จะเลือก  
ปฏิบัติ หรือเป็นแบบสองมาตรฐาน (double standard) หรือ  
เป็นการกระทำที่ขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของการเป็น  
บุคคลสาธารณะ ขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณชน  
ที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวน  
มาก และขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ก็ถือเป็น  
การคอร์รัปชันทั้งสิ้น

ผู้เขียนเห็นว่านิยามคอร์รัปชันที่ผู้เขียนนำเสนอขึ้นเป็นกรอบคิดที่กว้างขวาง  
กว่าคำนิยามคอร์รัปชันทั่วไป เพราะเป็นคำนิยามที่มีการบูรณาการจากความหลากหลาย  
ของสาขาวิชาการ (เช่น จากสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และ  
สังคมวิทยา ฯลฯ) และจากความหลากหลายของทฤษฎี (เช่น แนวการวิเคราะห์ด้าน  
คุณธรรม ทฤษฎีค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ แนวการวิเคราะห์ของ  
เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ แนวการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง และ  
ทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ฯลฯ) ซึ่งแตกต่างจากคำนิยามเรื่องคอร์รัปชันทั่วไป  
ในปัจจุบันที่นักวิชาการแต่ละสาขาต่างให้คำนิยามคอร์รัปชันบนพื้นฐานของความรู้ของ  
สาขาวิชาการของตนเองเท่านั้น ทำให้ความหมายคอร์รัปชันที่เป็นอยู่มีลักษณะที่แยก  
ส่วนและคับแคบตามคติทางวิชาการของแต่ละสาขาวิชาการ นอกจากนี้คำนิยามที่ผู้เขียน  
นำเสนอขึ้นมาจากข้อมูลพื้นฐานที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย ดังนั้นคำนิยามนี้จึงสอดคล้อง  
กับความเป็นจริงและสามารถอธิบายปรากฏการณ์คอร์รัปชันในสังคมไทยปัจจุบันได้เป็น  
อย่างดี และเนื่องจากพฤติกรรมการคอร์รัปชันของนักการเมืองไทยมีพัฒนาการที่รวดเร็ว  
กว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป ฉะนั้นนิยามคอร์รัปชันของผู้เขียนจึงสามารถนำไป  
ประยุกต์ใช้กับประเทศต่างๆ เหล่านี้ได้ด้วย

### 3. แนวการวิเคราะห์และทฤษฎีสำคัญที่ใช้อธิบายสาเหตุของการเกิดคอร์รัปชัน

สำหรับสังคมไทยแล้วทฤษฎีที่สำคัญที่สุดที่ใช้ในการควบคุมการคอร์รัปชันเป็นทฤษฎีทางด้านกฎหมาย (legalistic approach) จากการศึกษาพบว่า ผู้พิพากษาไทยในปัจจุบันได้รับอิทธิพลจาก 2 ทฤษฎีใหญ่ทางด้านกฎหมาย กล่าวคือ ทฤษฎีแรกเป็นแนวการวินิจฉัยตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในขณะที่ตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับเท่านั้น ซึ่งทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลจากนิติวิธี (juristic method) จากระบบกฎหมาย common law ของอังกฤษและซีกซ์ชาติโดยอาศัยหลักกฎหมายที่ศาลสูงเดิมได้ตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐาน (precedent) พูดอีกอย่างหนึ่งก็คือเป็นแนวทางในการตีความตัวอักษรหรือตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด ส่วนทฤษฎีที่สองเป็นแนวการวินิจฉัยที่ผู้พิพากษาสามารถตีความกฎหมายให้แปรเปลี่ยนไปตามพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะที่ตีความได้ ซึ่งเป็นนิติวิธีของระบบกฎหมาย civil law ที่มาจากระบบกฎหมายโรมัน และได้รับการพัฒนาต่อมาในประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลี เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันระบบกฎหมายของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาต่างก็หันมายึดถือระบบการตีความตามตัวบทกฎหมายและการตีความตามเจตนารมณ์ควบคู่กัน กล่าวโดยทั่วไปแล้วจุดอ่อนของทฤษฎีทางด้านกฎหมายในการควบคุมคอร์รัปชันมีอย่างน้อยที่สุด 2 ประการ คือ *ประการแรก* ทฤษฎีทางด้านกฎหมายมักหลีกเลี่ยงหลักการทางด้านคุณธรรมและจริยธรรม และ *ประการที่สอง* นิยามความผิดตามกฎหมายมักจะครอบคลุมการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นได้เพียงบางส่วน และมักจะตัดสินโดยมิได้ภาพที่แท้จริงของการกระทำความผิดทั้งหมด (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2549: 24) ผู้เขียนเห็นว่าหากสังคมไทยในปัจจุบันต้องการที่จะควบคุมพฤติกรรมคอร์รัปชันของบรรดาบุคคลสาธารณะก็ควรจะบูรณาการทฤษฎีคอร์รัปชัน จากมุมมองของสาขาวิชาการต่างๆ มาใช้ เพื่อช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่แนวการวิเคราะห์ด้านคอร์รัปชันแบบองค์รวมของประเทศไทย (ดูภาพที่ 1)

ในภาพที่ 1 นอกเหนือจากแนวการวิเคราะห์ด้านกฎหมายแล้ว แนวการวิเคราะห์ด้านคุณธรรม (moralistic approach) (Leys, 1965: 29 - 40; Dobel, 1978: 142 - 150) จะช่วยให้สามารถเอาผิดนักการเมืองและข้าราชการที่คอร์รัปชัน

ได้ง่ายขึ้น เพราะจุดแข็งของทฤษฎีนี้อยู่ที่การเน้นว่าผู้ปกครองจะต้องมีคุณธรรมที่ต้องทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม และต้องเป็นแบบอย่างที่ดีของสังคมเท่านั้น หากบุคคลสาธารณะประพฤติปฏิบัติตนในระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานทางด้านคุณธรรมของสังคมหรือตามที่สุจริตชนส่วนใหญ่คาดหวังก็ถือว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการคอร์รัปชัน

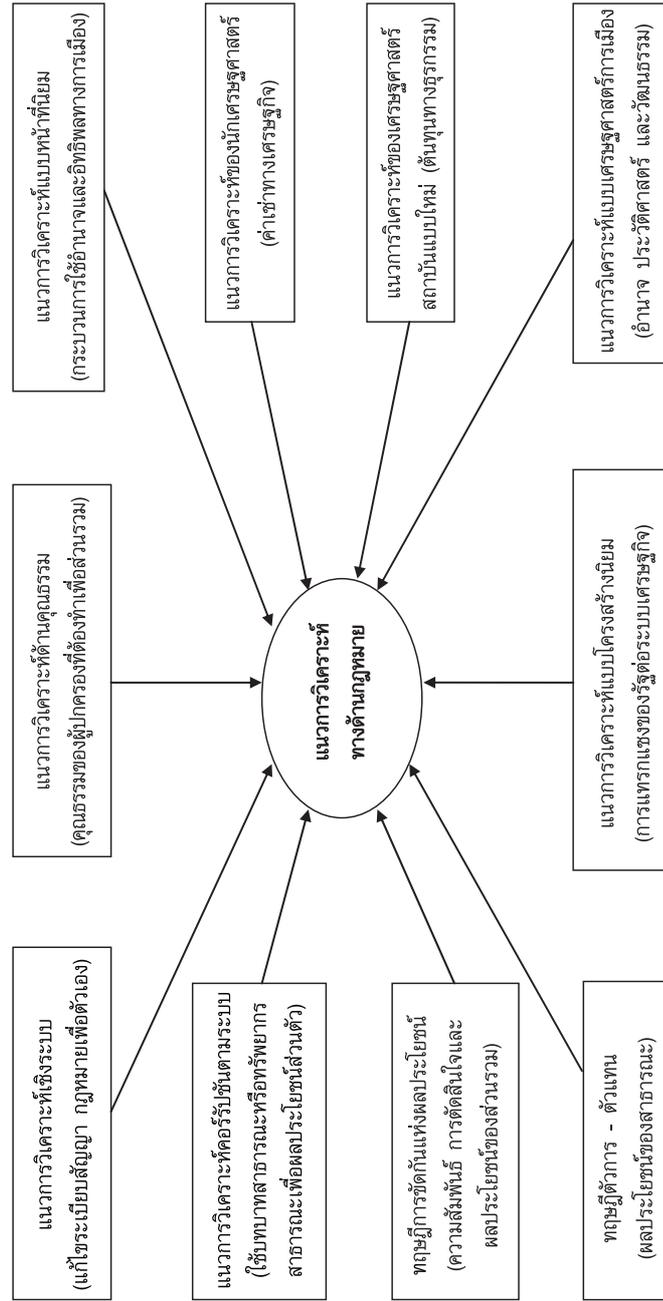
**ส่วนจุดแข็งของแนวการวิเคราะห์แบบหน้าที่นิยม (functionalist approach)** ของนักรัฐศาสตร์ มองคอร์รัปชันว่าเป็นกระบวนการใช้อิทธิพลทางการเมือง สำหรับ James Scott (1972) แล้ว เขาเสนอว่าคำถามแรกของการศึกษาเรื่องคอร์รัปชันก็คือใครได้ประโยชน์ จากวิธีอะไร และรูปแบบอะไร และการศึกษาเรื่องคอร์รัปชันควรเริ่มต้นจากระบบทางการเมือง ส่วนจุดแข็งของนักเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ทฤษฎีค่าเช่า และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rents and economic rent - seeking theory) คือ การมองว่าการให้สัมปทานหรือให้สิทธิการผูกขาดโดยภาครัฐที่ให้แก่ภาคธุรกิจเอกชน เป็นที่มาของกำไรที่เกินปกติ (excess profit) เมื่อถือเอาสภาพของตลาดแข่งขันเป็นเกณฑ์ปกติ (Kruger, 1974) ส่วนนักเศรษฐศาสตร์การเมืองใช้คำว่า “การแสวงหาค่าเช่า” (rent - seeking) เมื่ออธิบายถึงการทุจริต สำหรับจุดแข็งในการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (new institutional economics) อยู่ที่การให้ความสำคัญกับบทบาทของสถาบัน ซึ่งหมายถึงกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ควบคุมการแลกเปลี่ยน ซึ่งก็คือ ระเบียบ หลักเกณฑ์การปฏิบัติและกฎหมายต่างๆ ที่อาจเอื้ออำนวยให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้ นอกจากนี้สำนักคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับต้นทุนทางด้านธุรกรรม ซึ่งพวกเขาหมายถึงต้นทุนของการคอร์รัปชัน (สมบูรณ์ คิริประชัย, 2547: 82 - 91; Lambsdorff et. al., 2005) **จุดแข็งของแนวการวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy approach)** อยู่ที่การให้ความสำคัญกับเรื่องของ “อำนาจ” (power) และมีมติการเปลี่ยนแปลงทางด้านประวัติศาสตร์ ในการอธิบายสาเหตุของการเกิดคอร์รัปชัน ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์การคอร์รัปชัน นักเศรษฐศาสตร์การเมืองใช้มิติทางด้านโครงสร้างอำนาจและมีติด้านวัฒนธรรมมาใช้เป็นคำอธิบายของพวกเขา เช่น นำเอาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron - client relations) ลัทธิผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ (clientalism) และทุนนิยมพวกพ้อง (crony capitalism) มาใช้ในการวิเคราะห์

ร่วมกับทฤษฎีค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักเศรษฐศาสตร์ (Rose Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988; Khan & Jomo, 2000) สำหรับจุดแข็งของ**แนวการวิเคราะห์แบบโครงสร้างนิยม** (structuralist approach) คือการให้ความสำคัญกับการแทรกแซงของรัฐที่มีต่อตลาดว่าเป็นที่มาของการคอร์รัปชัน *นักวิชาการของสำนักคิดนี้มักอธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลข้าราชการและนักธุรกิจ* (Naim, 1995: 248 - 251) ส่วนจุดแข็งของ**ทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน** (principal-agent theory) เป็นการแยกแยะบทบาทของผู้สมรู้ร่วมคิดในการคอร์รัปชันว่าใครคือตัวการสำคัญ ใครคือตัวแทนที่มีความสำคัญ และใครคือผู้ให้การสนับสนุน (Banfield, 1975: 106; Rose - Ackerman, 1978, 1994; Klitgaard, 1988, 1995a and 1995b; Goudie & Stasavage, 1997: 423 - 429) ส่วนจุดแข็งของ**ทฤษฎีการขัดกันแห่งประโยชน์** (conflict of interest theory) เป็นการศึกษาให้เห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะกำลังตกอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อิทธิพลทางการเมือง การเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนอาจมาจากการใช้นโยบายของฝ่ายการเมือง การใช้กฎหมายที่มีอยู่ หรืออาจมาจากการออกระเบียบราชการหรือออกกฎหมายใหม่ ฯลฯ ซึ่งเป็นการสร้างความชอบธรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจให้แก่ตัวเองหรือพวกพ้อง *“อย่างถูกต้องตามกฎหมาย”* (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2546: 2 - 3; Miller et.al., 2005; William, 1987; Atkinson & Mancuso, 1992: 140)

สำหรับ**แนวการวิเคราะห์คอร์รัปชันตามระบบ** (systemic corruption approach) โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard, 2004) *ชี้ว่าคุณลักษณะของคอร์รัปชันตามระบบที่โดดเด่นคือกลไกจำนวนมากของรัฐบาลที่ควรจะทำหน้าที่ป้องกันการคอร์รัปชัน กลับกลายเป็นกลไกที่คอร์รัปชันเสียเอง* ผู้เขียนเห็นว่าคอร์รัปชันตามระบบเป็นเรื่องของการใช้ระเบียบกฎหมายที่มีอยู่ในการทำการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการในระดับต่างๆ *กล่าวโดยสรุปการคอร์รัปชันตามระบบเป็นปัญหาของตัวสถาบัน (institution) และวิธีการปฏิบัติ (procedure)* ส่วน**แนวการวิเคราะห์คอร์รัปชันเชิงระบบ** (systematic corruption approach) จอห์น โจเซฟ วัลลิส (Wallis, 2004:

2 - 9) ตั้งข้อสังเกตว่าคอร์รัปชันประเภทนี้วางอยู่บนพื้นฐานของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โดยการจำกัดคู่แข่งจนมิให้เข้าสู่ตลาดได้ ดังนั้นเมื่อไรก็ตามที่มีการสร้างบริษัทที่ได้สิทธิพิเศษเหนือธุรกิจทั่วไป มันจึงเป็นสัญญาณเตือนภัยว่ามีโอกาสที่จะเกิดคอร์รัปชันเชิงระบบขึ้นแล้ว สำหรับผู้เขียนใช้แนวการวิเคราะห์เชิงระบบในความหมายว่าเป็นการวางแผนของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มีการเตรียม มีการกำหนดแผนการล่วงหน้า หรือมีการชักนำให้เกิดการจำกัดจำนวนธุรกิจคู่แข่งในตลาด หรือใช้ระเบียบและกฎหมายในการสร้างความได้เปรียบเหนือธุรกิจคู่แข่งโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มหรือขยายขนาดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดกึ่งผูกขาด

**ภาพที่ 1** ประโยชน์ของแนวการวิเคราะห์และทฤษฎีคอร์รับชันต่อแนวการวิเคราะห์ทางด้านกฎหมายหรือแนวการวิเคราะห์คอร์รับชันอย่างเป็นองค์รวม



#### 4. การคอร์รัปชันเชิงระบบ: กรณี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ผู้เขียนเห็นว่าการศึกษาคอร์รัปชันตามระบบและคอร์รัปชันเชิงระบบในระยะเวลาดังกล่าว ควรเริ่มต้นจากการวิเคราะห์บริบท (context) ของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ในขณะนั้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของบริบท เช่น การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำหรือกำลังรุ่งเรือง การเจริญเติบโตหรือการล่มสลายของกลุ่มทุนหรือกลุ่มทหาร ตำรวจ และข้าราชการ และการเจริญเติบโตของภาคประชาสังคม ฯลฯ จะมีผลต่อรูปแบบ (form) และแบบแผน (pattern) ของการคอร์รัปชันของนักการเมืองในช่วงเวลาหนึ่งๆ อย่างสำคัญ จากนั้นจึงดูบทบาทของตัวแสดง (actors) ที่เป็นตัวการ (principal) ตัวแทน (agent) และผู้ให้การสนับสนุน (supporter) ในกระบวนการที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น ในท้ายที่สุดต้องดูว่าตัวการหรือตัวแทนใช้เครื่องมือ (means) อะไรในการทำให้เกิดคอร์รัปชันขึ้นได้

##### 4.1 ปัจจัยและเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้เกิด “ระบอบทักษิณ”

ในช่วงระหว่างปี 2544-2549 มีปัจจัยและเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ระบอบทักษิณ” (เกษียร เตชะพีระ, 2551: 91-95) อย่างน้อยที่สุด 4 ประการด้วยกัน กล่าวคือ *ประการแรก* วิฤติทางการเมืองไทยระหว่างปี 2535-2544 ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลทุกพรรคต่างประสบกับวิฤติทางการเมืองเหมือนกัน และต้องล้มลงเพราะชาวอื้อฉาวเรื่องการคอร์รัปชันของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยตลอด จนกระทั่งกลายเป็นวิฤติของการเมืองไทยทั่วทั้งระบบ (เกษียร เตชะพีระ, 2547: 165-166; นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์, 2550: 61- 62) *ประการที่สอง* วิฤติเศรษฐกิจปี 2540 ที่สืบเนื่องมาจากปัญหาทุนนิยมพวกพ้อง (crony capitalism) ซึ่งเป็นการช่วยเหลือเครือญาติและสมัครพรรคพวกบนพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงหลักการและความถูกต้อง เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เร่งเร้าให้การเมืองแบบเดิมตกต่ำและสูญเสียความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2548: 37) *ประการที่สาม* ในทางกลับกัน วิฤติทางการเมืองและเศรษฐกิจได้กลายเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเติบโตของพลังปฏิรูปทางการเมืองจนกระทั่งสามารถผลักดันให้เกิดการประกาศใช้รัฐ-

ธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้สำเร็จ (McCargo, 2005: 511 - 512) และ *ประการสุดท้าย* การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทย (ทรท.) ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์, 2550: 79-83) พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาศัยเงื่อนไขอย่างน้อยที่สุด 5 ประการ ในการทำให้ ทรท. เป็นที่ยอมรับและได้รับความชื่นชมจากประชาชนโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ

*ประการแรก* การสร้างภาพลักษณ์ วิสัยทัศน์ และวาทกรรมต่างๆ ที่ทำให้ ทรท. แตกต่างจากพรรคการเมืองที่มีอยู่ทั้งหมด ภาพลักษณ์ของ พ.ต.ท.ทักษิณคือนักธุรกิจสมัยใหม่ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง และมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่อาสาเข้ามาแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ ทั้งที่ความจริงแล้วธุรกิจล้มปทานส่วนใหญ่ของเขา ได้มาโดยไม่ผ่านการประมูล (สรกุล อดุลยานนท์, 2547: 144-145) *ประการที่สอง* ความสามารถของ พ.ต.ท. ทักษิณที่สามารถรวบรวมกลุ่มทุนกึ่งผูกขาดรายใหญ่ของประเทศ จำนวน 7 กลุ่ม ที่รอดพ้นวิกฤติเศรษฐกิจให้มาเข้าร่วม ทรท. ได้สำเร็จ (ชำนานู รอดเหตุภัย และคณะ, 2546: 8) เงินทุนที่ใช้ในการทำการเมืองของพรรค ทรท. คาดว่าน่าจะสูงกว่า 6-7 พันล้านบาท เงินทุนเหล่านี้ใช้ในการตักเตือนพรรคความหวังใหม่ การซื้อตัว ส.ส. จากพรรคการเมืองต่างๆ และใช้ซื้อพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กให้เข้ามาควบคุมอยู่ใน ทรท. ภายหลังการเลือกตั้ง *ประการที่สาม* ทรท. มีเงินทุนมหาศาลที่ใช้ในการสร้างกลไกทางการเมืองโดยการใช้วิธีจ้างผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถในการทำงานกับมวลชนระดับล่างจำนวนหลายพันคน ให้ทำหน้าที่โฆษณา นโยบายพรรค และหาสมาชิกพรรคได้เป็นจำนวนมาก ก่อนการเลือกตั้งในปี 2544 จำนวนสมาชิก ทรท. มีจำนวนถึงเกือบ 10 ล้านคนแล้ว (ทักษิณ ชินวัตร, 2542 อ้างถึงใน ภูมิธรรม เวชยชัย และนพรัตน์ มณีรัตน์, 2547: 44) นอกจากนี้ พ.ต.ท.ทักษิณยังซื้อสถานีโทรทัศน์ไอทีวีมาเป็นสมบัติส่วนตัว รวมทั้งยังมีทีวีช่อง 3 ของตระกูลมาลินนท์ ให้การสนับสนุน รวมทั้ง พ.ต.ท.ทักษิณยังใช้ธุรกิจดาวเทียมและธุรกิจสื่อสารต่างๆ ของตนมาใช้ในการหาเสียงด้วย (นันทนา นันทวโรภาส, 2549: 14 - 15) *ประการที่สี่* ทรท. สามารถสร้างพันธมิตรกับผู้นำทางความคิดของสังคม กลุ่มนักวิชาการ ประชาชน-ชาวบ้าน ชนชั้นกลาง นักเคลื่อนไหวทางสังคม และนักพัฒนาองค์กรเอกชนได้สำเร็จ

และ *ประการสุดท้าย* นโยบายประชานิยมของ ทรท. สามารถเอาชนะใจผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ได้ นอกจากนั้นนโยบายประกาศสงครามกับความยากจน ยาเสพติดและการคอร์รัปชันถือได้ว่าเป็นนโยบายที่โดดเด่นของ ทรท. เช่นเดียวกัน

ภายหลังจากได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง “ระบอบทักษิณ” ก็ได้รับการสถาปนาขึ้นอยู่ราว 6 ปี คุณลักษณะที่สำคัญของระบอบนี้มีอย่างน้อยที่สุด 7 ประการ คือ *ประการแรก* เป็นการครอบครองอำนาจรัฐโดยกลุ่มทุนกึ่งผูกขาดขนาดใหญ่เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย (Phongpaichit & Baker, 2004: 226-227) *ประการที่สอง* ประชาธิปไตยของระบอบทักษิณไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่ประชาธิปไตยกลายเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเพื่อรับใช้ระบบทุนนิยม (Ibid, 2004: 228) อำนาจของระบอบนี้ไม่ได้อยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรหรือที่คณะรัฐมนตรี แต่อยู่ที่ตัว พ.ต.ท.ทักษิณเพียงผู้เดียว *ประการที่สาม* ระบอบทักษิณเป็นตัวแทนของระบบทุนนิยม นโยบายประชานิยมไม่ใช่ลัทธิสังคมนิยมตามที่ พ.ต.ท.ทักษิณกล่าวอ้าง หากแต่มีเป้าหมายเพื่อขยายตลาดของทุนนิยมในชนบทเป็นหลัก *ประการที่สี่* รัฐบาล ทรท. มีลักษณะเป็นรัฐบาลของ “เก้าแก่” นายทุนที่เข้าร่วมรัฐบาลแล้วแต่มาจากธุรกิจกึ่งผูกขาดที่บริหารงานแบบกิจการครอบครัว การบริหารงานของ พ.ต.ท.ทักษิณก็เป็นไปในลักษณะเดียวกัน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2548: 170; สรกล อดุลยานนท์, 2547: 107) เขาใช้ความพึงพอใจของตัวเองเป็นที่ตั้ง ดังนั้นรัฐบาลแต่ละคณะจึงมีอายุค่อนข้างสั้น ดังจะเห็นได้จากในช่วงเวลา 4 ปี มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 13 คณะ เฉลี่ยอายุการทำงานของรัฐบาลเพียงคณะละ 3.69 เดือนเท่านั้น (กองบรรณาธิการมติชน, 2549: 74) *ประการที่ห้า* พรรคไทยรักไทย ใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือสร้างฐานคะแนนเสียงและความนิยมจากประชาชนเงินที่นำมาใช้เป็นเงินนอกงบประมาณจากธนาคารของรัฐซึ่งมีมูลค่าราวร้อยละ 30 ของงบประมาณปกติ *ประการที่หก* ภายใต้อำนาจนี้ คอร์รัปชันรูปแบบต่างๆ และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว (ธีรยุทธ บุญมี, 2549) และ *ประการสุดท้าย* ระบอบทักษิณเป็นปรปักษ์กับการปฏิรูปการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิเสศภาคประชาสังคม มีการละเมิดรัฐธรรมนูญปี 2540 อย่างต่อเนื่อง และ

ทำให้สถานิติบัญญัติ วุฒิสภา และองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ กลายเป็นเพียงเครื่องมือรับใช้ผลประโยชน์ทางธุรกิจของ พ.ต.ท.ทักษิณและพวกพ้อง (ธีรยุทธ บุญมี, 2549: 13-14, เกษียร เตชะพีระ, 2547: 133-134)

#### 4.2 ปัจจัยและเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้เกิดคอร์รัปชันขนาดใหญ่ในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ

ผู้เขียนเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของบริบทในสังคมไทยเป็นปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญที่สุดที่นำไปสู่การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (grand corruption) บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปมีลักษณะที่สำคัญอย่างน้อยที่สุด 3 ประการ คือ *ประการแรก* จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ที่มีอคติส่งเสริมอำนาจของทุนใหญ่ในทางการเมืองมากกว่าทุนเล็ก และเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคใหญ่มากกว่าพรรคเล็ก โดยผ่านระบบเลือกตั้ง ส.ส. ประเภทบัญชีรายชื่อของพรรค (party list) รวมทั้งยังให้อำนาจนายกรัฐมนตรีนี้อำนาจเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ในการปลดรัฐมนตรีอย่างไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และการที่กำหนดให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายรัฐมนตรีต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด หรือ ส.ส. 200 เสียง และเนื่องจาก ทรท. มีเสียงสนับสนุนเกิน 200 เสียง ตลอดช่วง 6 ปีที่มีอำนาจ ฝ่ายค้านจึงไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้เลย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546 : 172-174; ธีรยุทธ บุญมี, 2549: 11-12) *ประการที่สอง* รัฐบาล ทรท. สามารถควบคุมข้าราชการได้สำเร็จด้วยการสร้างความหวาดกลัวและการจัดระบบราชการใหม่ทั้งระบบ ทำให้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณสามารถแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการได้ใหม่หมดทุกกระทรวง (นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์, 2550: 150 - 151) บนพื้นฐานความเป็นเครือญาติ (nepotism) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2549: 206) และความเป็นพวกพ้อง (cronyism) (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2548: 110, 118, 149) *ประการที่สาม* รัฐบาลสามารถควบคุมสถานิติบัญญัติ (นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์, 2550: 148; สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2548 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2549: 207) *ประการที่สี่* รัฐบาลสามารถควบคุมวุฒิสภาทำให้มีผลต่อเนื่องไปถึงการควบคุมสมาชิกบางส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย (นครินทร์

เมฆไตรรัตน์, 2549: 207; ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ บก, 2551: 29) *ประการที่ทำให้* รัฐบาลสามารถควบคุมองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ (อุกฤษฏ์ ปัทมพันธ์, 2544: 1-46; เกษียร เตชะพีระ, 2551: 213; สมบัติ อารงธัญญวงศ์, 2548 อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2549: 207) *ประการที่หก* การมีอำนาจรัฐแบบเบ็ดเสร็จ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2548: 89; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2549: 206; กองบรรณาธิการมติชน, 2549: 73; อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549 : 86-87) *ประการที่เจ็ด* การลดทอนการตรวจสอบของภาคประชาสังคมที่มีต่อรัฐ (มาลี บุญศิริพันธ์, 2548: 204; ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์, 2547; จอน อึ้งภากรณ์, 2548 อ้างถึงใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บก. 2548; เกษียร เตชะพีระ, 2547: 239; นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์, 2550: 152) *ประการที่แปด* สังคมยังขาดความรู้และความเข้าใจเรื่องการคอร์รัปชันทางการเมือง (political corruption) ทำให้รัฐบาลสามารถรังแกและกลั่นแกล้งนักการเมืองฝ่ายค้านได้ง่าย (สังคิด พิริยะรังสรรค์, 2549: 36-39; พรพล เอกอรรรถพร, 2548; อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2548 อ้างถึงใน นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์, 2550: 173) และ*ประการสุดท้าย* การรักษาความผูกพันและประเพณีของสังคมแบบดั้งเดิม (ธีรยุทธ บุญมี, 2553) ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณอยู่ในฐานะ “พ่อขุนอุปถัมภ์” รายใหญ่ที่มีพฤติกรรมโน้มเอียงไปในทางเผด็จการมากขึ้นทุกขณะ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, อ้างถึงใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2548 อ้างถึงใน นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์, 2550: 166; ญัฐนันท์ ศิริเจริญ ม.ป.ป. อ้างถึงใน นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์, 2550: 156)

#### 4.3 คดียึดทรัพย์ พ.ต.ท.ทักษิณ 46,378 ล้านบาท<sup>4</sup>

ตั้งแต่ช่วงต้นปี 2546 เป็นต้นมา ได้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการคอร์รัปชันของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ อย่างรุนแรง อาทิเช่น การนำรายได้จากการจำหน่ายสลากพิเศษ 2 ตัว และ 3 ตัว ไปเป็นทุนการศึกษาให้นักเรียนและเยาวชนอย่างไม่ถูก

<sup>4</sup> ข้อมูลในส่วนนี้หากไม่มีการอ้างอิงจากแหล่งอื่น ทั้งหมดมาจากคำพิพากษาหมายเลขดำที่ อม. 14/2551 และคดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2553 ในสำนักงานศาลยุติธรรม, วันศาลยุติธรรม, 2553

ต้องตามกฎหมาย โครงการบ้านเอื้ออาทร การดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตัวเองคือบริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น (ต่อไปจะเรียกบริษัทซินคอร์ป) บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส (ต่อไปจะเรียกบริษัทเอไอเอส) บริษัท ดิจิตอล โฟน (ต่อไปจะเรียกบริษัท ดีพีซี) บริษัท ซิน แซทเทลไลท์ (ต่อไปจะเรียกบริษัทไทยคม) โครงการจัดซื้อต้นกล้ายาง และดำเนินโครงการปลูกยาง 90 ล้านต้น มูลค่า 1,440 ล้านบาท ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โครงการจัดซื้อเครื่องตรวจวัดโลหะเปิด CTX 9000 ของสนามบินสุวรรณภูมิ คดีประมุขโทรศัพท์ 5.6 แสนหมายเลข โครงการสัมปทานโฆษณา รฟม. ของบริษัท ฮาวคัม โครงการรับจำนำลำไยอบแห้ง มูลค่าประมาณ 3,000 ล้านบาท และโครงการจัดซื้อเรือและรถดับเพลิงวงเงิน 6,687 ล้านบาท ของกรุงเทพมหานคร ฯลฯ (อลงกรณ์ พลบุตร และคณะ, 2550) แต่ฟางเส้นสุดท้ายที่ทำให้คนจำนวนมากหมดความอดทนที่จะยอมรับ พ.ต.ท.ทักษิณ อีกต่อไป เกิดขึ้นในวันที่ 23 มกราคม 2549 เมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ขายบริษัทซินคอร์ปให้แก่กลุ่มเทมาเล็กของประเทศสิงคโปร์ในราคา 69,722.88 ล้านบาท เมื่อรวมกับเงินปันผลอีก 6,898.72 ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งหมด 76,621.60 ล้านบาท

ในวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้เกิดการยึดอำนาจโดยคณะทหาร และได้มีการแต่งตั้ง คตส. เพื่อตรวจสอบการทุจริตของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ต่อมา คตส. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า พ.ต.ท. ทักษิณร่ำรวยผิดปกติขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะยังคงถือหุ้นซินคอร์ปและเป็นบริษัทที่รับสัมปทานจากรัฐ อันเป็นการกระทำที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ต่อไปจะเรียกว่าศาลฎีกาฯ) เพื่อขอให้ยึดทรัพย์ของ พ.ต.ท. ทักษิณ จำนวน 76,621.60 ล้านบาท ตกเป็นของแผ่นดิน ในท้ายที่สุดศาลฎีกาฯ ได้ตัดสินเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2553 ให้ทรัพย์สินของ พ.ต.ท.ทักษิณและคุณหญิงพจมาน ชินวัตร จำนวน 46,373.69 ล้านบาท ตกเป็นของแผ่นดิน

พ.ต.ท.ทักษิณและคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ถูกกล่าวหาใน 5 กรณี คือ 1) กรณีแปลงค่าสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต 2) กรณีการแก้ไขสัญญาอนุญาตให้ดำเนิน

การบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3) กรณีการแก้ไขสัญญาอนุญาตให้ดำเนินกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่เพื่ออนุญาตให้ใช้เครือข่ายร่วม (roaming) และให้หักค่าใช้จ่ายจากรายรับ และกรณีการปรับลดอัตราค่าใช้จ่ายเครือข่ายร่วมเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทชินคอร์ปและบริษัทเอไอเอส 4) กรณีละเว้น อนุมัติส่งเสริมธุรกิจดาวเทียม ตามสัญญากิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศโดยมิชอบหลายกรณี เพื่อเอื้อประโยชน์แก่บริษัทชินคอร์ปและบริษัทไทยคม และ 5) กรณีอนุมัติให้รัฐบาลสหภาพพม่ากู้เงินจากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank) เพื่อซื้อสินค้าและบริการจากบริษัทไทยคมโดยเฉพาะ

ข้อกล่าวหาของ พ.ต.ท.ทักษิณและคุณหญิงพจมานถูกเรียกกันว่าเป็นกรณี “ซุก-หุ้ น ภาค 2” ส่วนกรณีการ ซุกหุ้ นภาคแรก บุคคลทั้งสองถูกกล่าวหาว่าจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินอันเป็นเท็จต่อ ป.ป.ช. ในช่วงปลายปี 2543 และต่อมาในปี 2544 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ พ.ต.ท. ทักษิณพ้นผิด เป็นที่น่าสังเกตว่าในการวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ตุลาการเกือบทุกท่านใช้แต่แนวการวิเคราะห์ทางด้านกฎหมายเพียงแนวทางเดียวเท่านั้น แตกต่างจากกรณีข้างต้น ในการวินิจฉัยเรื่องการซุกหุ้ นภาค 2 ผู้เขียนพบว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาฯ มีกรอบคิดในการสอบสวนหาความผิดของ พ.ต.ท.ทักษิณกว้างขวางกว่ามาก จากการศึกษาพบว่าคำวินิจฉัยของศาลฎีกาฯ สอดคล้องกับแนวการวิเคราะห์และทฤษฎีคอร์รัปชันอย่างน้อยที่สุด 5 ทฤษฎี คือ แนวการวิเคราะห์ด้านกฎหมาย ทฤษฎีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม ทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน แนวการวิเคราะห์ด้านคุณธรรม และแนวการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง ผู้เขียนใคร่ตั้งข้อสังเกตว่าหากการวินิจฉัยซุกหุ้ นภาคแรกของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ใช้แนวการวิเคราะห์และทฤษฎีคอร์รัปชันที่หลากหลาย เฉกเช่นเดียวกับที่ศาลฎีกาฯ ใช้ในการวินิจฉัยการซุกหุ้ นภาคสอง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็จะสามารถค้นพบการคอร์รัปชันของ พ.ต.ท.ทักษิณและคุณหญิงได้เช่นเดียวกัน

สำหรับการคอร์รัปชันทั้ง 5 กรณีที่ พ.ต.ท.ทักษิณถูกกล่าวหา พบว่าในกรณีการแปลงค่าสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต พ.ต.ท.ทักษิณในฐานะนายกรัฐมนตรีได้ใช้มติคณะรัฐมนตรีออกเป็นพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ก่อน

ที่จะนำ พ.ร.ก. ไปผ่านเป็น พ.ร.บ. ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งในคำฟ้องของอัยการสูงสุดได้ชี้พฤติกรรมการของ พ.ต.ท.ทักษิณในกรณีนี้ว่า “เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกีดกันผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมรายใหม่” นอกจากนี้ในคำวินิจฉัยศาลฎีกาฯ ได้ชี้ว่ากรณีนี้และกรณีอนุมัติให้รัฐบาลสหภาพพม่ากู้เงินจาก EXIM Bank เพื่อซื้อสินค้าจากบริษัทไทยคมโดยเฉพาะ เป็นกรณีที่ “พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นผู้สั่งการและมอบนโยบายให้ปฏิบัติตามลำดับชั้น ตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ข้าราชการ และคณะกรรมการในชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง”

คำวินิจฉัยของศาลฎีกาทั้ง 5 กรณี แสดงให้เห็นว่า พ.ต.ท.ทักษิณมีผลประโยชน์ทับซ้อนในทุกกรณี ผู้เขียนพบว่าข้อที่แตกต่างระหว่าง พ.ต.ท.ทักษิณกับนักการเมืองไทยทั่วไป ประการหนึ่งก็คือ นักการเมืองไทยส่วนใหญ่เข้าสู่การเมืองเพื่อมาแสวงหาโครงการหรือมาขอสัมปทานจากหน่วยงานของภาครัฐ พวกเขาจึงเป็นเพียงนักการเมืองที่เข้ามาเพื่อแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ แต่ พ.ต.ท.ทักษิณไม่ใช่ นักการเมืองในลักษณะเช่นว่านี้ เขาเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จในการทำธุรกิจโดยได้รับสัมปทานผูกขาดขนาดใหญ่หลายโครงการจากรัฐก่อนเข้าสู่การเมืองหลายปี เพราะฉะนั้น เขาจึงไม่ได้เข้ามาสู่วงการเมืองเพื่อแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเหมือนกับนักการเมืองทั่วไป แต่เขาเข้ามาโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจะมาเปลี่ยนแปลงแก้ไขเงื่อนไขต่างๆ ของสัญญาสัมปทานที่เขาได้รับจากรัฐก่อนหน้านี้ เพื่อที่จะเพิ่มหรือขยายส่วนแบ่งของตลาดที่อยู่ในลักษณะกึ่งผูกขาดและสร้างผลกำไรในธุรกิจของเขาให้มากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม ดังนั้น พฤติกรรมของเขาจึงไม่ใช่ผู้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หากแต่เป็นลักษณะของผู้เข้ามาเพื่อสร้างหรือขยายค่าเช่าทางเศรษฐกิจของตนเองมากกว่า

ผู้เขียนเห็นว่าการคอร์รัปชันของ พ.ต.ท.ทักษิณที่เกิดขึ้นไม่ใช่การกระทำที่เกิดขึ้นอย่างลอยๆ หรือเป็นไปเองอย่างไม่มีแผนการที่วางเอาไว้ ในทางตรงกันข้ามการคอร์รัปชันของ พ.ต.ท.ทักษิณ มีลักษณะของการออกแบบ มีการวางแผนล่วงหน้า มีการกำหนดกลยุทธ์ มีการสร้างสถานการณ์ มีการสร้างอารมณ์ความรู้สึกของประชาชนให้เกิดอารมณ์คล้อยตามเป็นกระแสขึ้นมา มีการกำหนดนโยบายและแผนการจัดตั้ง

หน่วยงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายของตนเอง มีการกำหนดเป้าหมายของบุคคลที่จะเป็นตัวแสดงหลัก เป็นตัวแทน และเป็นผู้ให้การสนับสนุนในแต่ละกรณีเอาไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ตัวอย่างเช่น การแปลงค่าสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิตก็เริ่มต้นด้วยการประกาศนโยบายปฏิรูประบบราชการ ออกกฎหมาย 2 ฉบับ เพื่อสร้างความหวังให้แก่ประชาชน แต่เบื้องหลังก็คือ มีเจตนาที่จะตั้งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักของตัวเองทั้งหมด จึงมีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นรัฐมนตรีเพื่อให้เข้ามาแก้ไขสัญญาสัมปทานต่างๆ ให้แก่บริษัทชินคอร์ป บริษัทเอไอเอส และบริษัทไทยคม เพื่อเพิ่มส่วนแบ่งของธุรกิจกิจการผูกขาดให้มากยิ่งขึ้น เพิ่มพูนผลกำไร และเป็นการบีบบังคับคู่แข่งชั้นให้ตกเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบมากยิ่งขึ้น เนื่องจากธุรกิจของตนสามารถลดค่าใช้จ่ายลงได้มากกว่า ขณะเดียวกันก็สามารถเพิ่มจำนวนสมาชิกและรายได้ได้รวดเร็วกว่าธุรกิจคู่แข่งชั้นมาก พฤติกรรมข้างต้นเป็นแบบเดียวกันกับที่ พ.ต.ท. ทักษิณใช้ในกรณีการให้รัฐบาลสหภาพพม่ากู้เงินจาก EXIM Bank เพื่อซื้อสินค้าและบริการจากบริษัทไทยคม โดยเฉพาะ

ส่วนในอีก 3 กรณีที่เหลือก็เป็นการเพิ่มส่วนแบ่งของธุรกิจกิจการผูกขาด เพิ่มค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทในเครือชินคอร์ป ทำให้ธุรกิจคู่แข่งชั้นเสียเปรียบในเรื่องต้นทุนและกีดกันมิให้ธุรกิจรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ ธุรกิจในเครือของชินคอร์ปจึงกลายเป็นธุรกิจอภิสิทธิ์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาสัมปทานกับหน่วยงานของรัฐในทุกๆ ด้านตามที่ต้องการได้ทั้งหมด พ.ต.ท.ทักษิณทำให้กลไกของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 3 กรณีนี้กลายเป็นกลไกที่มีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนออกไปจากปรัชญาและหลักการของการเป็นหน่วยราชการสมัยใหม่หรือพูดอีกอย่างหนึ่งก็คือเกิดวิวัฒนาการที่ถอยกลับ (devolution) ของหน่วยงานจนกลายเป็นองค์กรที่คอร์รัปชันโดยตัวของมันเองขึ้นภายในที่โลกวิชาการตะวันตกเรียกกันว่า *การคอร์รัปชันตามระบบ* (systemic corruption) เพราะไม่สามารถทำหน้าที่อย่างเป็นทางการและมีความโปร่งใสตามหลักการของหน่วยงานรัฐสมัยใหม่ได้

กล่าวโดยรวมแล้ว การทุจริตทั้ง 5 กรณีของ พ.ต.ท.ทักษิณเป็นการใช้อำนาจ

ทางการเมืองเพื่อไปขยายค่าเช่าทางเศรษฐกิจของธุรกิจตนเอง เขาใช้การเมืองโกงเศรษฐกิจ (politics corrupt economics) และเป็นรัฐบาลที่ Wallis (2004) เรียกว่าไม่ใช่รัฐบาลที่มาแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent - seeking government) แต่หากเป็นรัฐบาลผู้มาสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent - creating government) พฤติกรรมที่กล่าวมาทั้งหมดของ พ.ต.ท.ทักษิณทั้ง 5 กรณีจึงสรุปได้ว่าเป็นการคอร์รัปชันเชิงระบบ (systematic corruption) หรืออาจเรียกว่าเป็นการคอร์รัปชันเชิงระบบทางการเมือง (political systematic corruption) ก็ได้

## 5. สรุป

การเอาชนะปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทยปัจจุบันไม่สามารถเอาชนะได้ด้วยแนวการวิเคราะห์ทางด้านกฎหมาย หากแต่ควรมีการปรับปรุงนิยามคอร์รัปชันเสียใหม่รวมทั้งควรมีการนำเอาแนวการวิเคราะห์และทฤษฎีคอร์รัปชันมาใช้อย่างบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเอาแนวการวิเคราะห์คอร์รัปชันตามระบบ และแนวการวิเคราะห์คอร์รัปชันเชิงระบบมาใช้ จะช่วยให้สังคมไทยสามารถควบคุมคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

---

### เอกสารอ้างอิง

- กองบรรณาธิการมติชน. (2549). *ทักษิณ: อัศวินผู้ฆ่าตัวเอง*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- เกษียร เตชะพีระ. (2547). *บุชกับทักษิณ*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- เกษียร เตชะพีระ. (2551). *ทางแพร่งและพงทนาม: ทางผ่านสู่ประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- จอห์น อึ้งภากรณ์. (2548). “ภายใต้ดวงตะวันของคุณทักษิณ” ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (บก). (2548). “อยู่กับทักษิณ” ใน นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์. (2550). *การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ชำนาญ รอดเหตุภัย และคณะ. (2546). “อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจกับพรรคการเมือง ศึกษาเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทย”. *เอกสารรายงานของนักศึกษาหลักสูตรพรรคการเมืองกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยสำหรับผู้บริหารพรรคการเมือง รุ่นที่ 2 สถาบันพระปกเกล้า*. 84 - 85 และ 88.
- ณัฐนันท์ ศิริเจริญ. (ม.ป.ป.). “ทักษะทักษิณ ที่ยืนสูงเหนือเมฆ” ใน นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์. (2550). *การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทักษิณ ชินวัตร. (2542). “จุดเปลี่ยนประเทศไทย: คำปราศรัยเนื่องในโอกาสครบรอบ 1 ปี พรรคไทยรักไทย” ใน ภูมิธรรม เวชยชัย และ นพรัตน์ มณีรัตน์ (เรียบเรียง). (2547). *จากจังหวัดคิดทักษิณ ชินวัตร สู่อำนาจพรรคไทยรักไทย*. กรุงเทพฯ: แสงดาว.
- ธีรยุทธ บุญมี. (ม.ป.ป.). วิเคราะห์สังคมไทยยุค ‘ทักษิณนุวัตร’. ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2553, จาก [www.the-thainews.com](http://www.the-thainews.com)
- ธีรยุทธ บุญมี. (ม.ป.ป.). บทวิเคราะห์การเมืองระบอบทักษิณ (ไทยรักไทย). ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.midnightuniv.org>
- ธีรยุทธ บุญมี. (ม.ป.ป.). 4 ปี ระบอบทักษิณ ก้าวสู่การเมืองระบอบเผด็จการพรรคเดียวของไทยรักไทย มุ่งยึดสัมปทานประเทศ. ค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก [www.nidambe11.net/ekonomiz/2004q3/article2004july30p2.htm](http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2004q3/article2004july30p2.htm)
- ธีรยุทธ บุญมี. (2549). *ตุลาการภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2549). *พระเจ้าผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย: ๖๐ ปี สิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2549). “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2548” ใน นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์. (2550). *การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- นันทนา นันทวโรภาส. (2549). *ชนะการเลือกตั้งด้วยพลังการตลาด*. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน.
- นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์. (2550). *การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย: ศึกษากรณี พรรคไทยรักไทย*. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2546). *รายงานผลการวิจัยเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ.
- ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์. (2547). “สื่อมวลชนไทยภายใต้รัฐบาลทักษิณ” ใน ทัศนวิสัย ไตรสุริยธรรมา. (บก). *Toxinomics - พิษทักษิณ*. 120 - 137. กรุงเทพฯ: openbooks.
- ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์. (บก.) (2551). *ตุลาการภิวัตน์ ปฏิวัติการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (ม.ป.ป.). “ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย” ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (บก). (2548). “อยู่กับทักษิณ” ใน นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์. (2550). *การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนน้อย ตริรัตน์. (ธันวาคม 2546). *คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการเศรษฐกิจ*. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 21(4).
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. (2537). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย*. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรพล เอกอรรถพร. (2548). *เปิดโปง กลโกงเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน.
- มาลี บุญศิริพันธ์. (2548). *เสรีภาพหนังสือพิมพ์ไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2546). *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2548). จาก *Thaksinomics* สู่ทักษิณาธิปไตย ภาค 1 *การเมืองระบอบทักษิณ*. กรุงเทพฯ: openbooks.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2548). จาก *Thaksinomics* สู่ทักษิณาธิปไตย ภาค 2 *การบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: openbooks.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2548). จาก *Thaksinomics* สู่ทักษิณาธิปไตย ภาค 3 *เศรษฐกิจระบอบทักษิณ*. กรุงเทพฯ: openbooks.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). *คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. (ธันวาคม 2547). “เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่: แนวการวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก?”. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 22(4), 82 - 95.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2548). “การเมือง การปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2549). *พระผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย: ๖๐ ปี สิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สรกุล อุดุลยานนท์. (2547). *ทักษิณ ชินวัตร: อัศวินคลื่นลูกที่สาม*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- อลงกรณ์ พลบุตร และคณะ. (2550). *สมุดปกดำ เมนูคอร์รัปชัน ระบอบทักษิณ*. กรุงเทพฯ: ธรรมรัฐไทย.
- อุกฤษฏ์ ปัทมพันธ์. (2544). “โครงสร้างทางการเมืองไทยใหม่: สถานภาพและปัญหา” ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนวนลน้อย ตรีรัตน์. (บก). *2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2548). “พิศการเมือง” ใน นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์. (2550). *การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2549). *ทักษิณา - ประชานิยม*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- Atkinson, M. M. and Mancuso, M. (1992). *Edicts and Etiquette: Regulating Conflict of Interest in Congress and the House of Commons*. n.p.
- Banfield, Edward C. (December 1975). “Corruption as a Feature of Governmental Organization” *Journal of Law and Economics*, XVIII(3), pp. 587 - 605.
- Dobel, J. Patrick. (September 1978). “The Corruption of a State”. *American Political Science Review*, 72(3), 142 - 150.
- Girling, John. (1997). *Corruption, Capitalism and Democracy*. London and New York.
- Gorta, Angela and Forell, Suzie. (1995). “Layers of Decision: Linking Social Definitions of Corruption and Willingness to Take Action”. *Crime, Law, and Social Change*. 23. pp. 315 - 43.
- Goudie, A.W. and Stasavage, David. (1997). “Corruption: The Issues”. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Technical Paper No.122*. Produced as part of the research program on political economy and development in Africa.
- Heidenheimer, A. J., M. Johnston and Levine T. Victor. (1989). *A Handbook: Political Corruption*. New Jersey: Transaction.
- Khan, H. Mustag and Jomo, Kwame Sundaram. (2000). *Rents, Rent – Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Singapore: Cambridge University.

- Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley CA: University of California.
- Klitgaard, Robert. (March 1995a). “National and International Strategies for Reducing Corruption” paper presented to *OECD Symposium on Corruption and Good Governance*, pp. 13 - 14. Paris.
- Klitgaard, Robert. (1995b). “Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions”. *World Bank Discussion Paper*, 303.
- Klitgaard, Robert. (2004). *Leader under Systemic Corruption*. Vientiane, Laos: A Talk Given to the Six Mekong Delta Countries at a Summit meeting.
- Krueger, Anne O. (1974). “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”. *The American Economic Review*, 64, 303, Washington DC.: World Bank.
- Lambsdorff, Johann Graf and Teksoz, Sitki Utku. (2005). “Corrupt Relational Contracting” in Johann Graf Lambsdorff, Markus Taube and Matthias Schramm. (ed). (2005). *The New Institutional Economics of Corruption*. pp. 138 - 149. New York and Oxon: Routledge.
- Lambsdorff, Johann Graf, Taube, Markus and Schramm, Matthias. (2005). *The New Institutional Economics of Corruption*. New York and Oxon: Routledge.
- Leys, Colin. (1965). “What is the Problem About Corruption?” in Robert Williams. (ed). (2000). *Explaining Corruption*. pp. 29 - 44. Cheltenham: Edward Elgar.
- McCargo, Duncan. (2005). “Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand” *The Pacific Review*, 18(4), December 2005: pp. 499-519.

- Meny, Yves. (September 1996). "Fin de siecle Corruption: Change, Crisis and Shifting Values". *International Social Science Journal*, 149. pp. 309 - 20.
- Miller, Seumas, Roberts, Peter and Spence Edward. (2005). "Corporate Corruption and Collective and Anti-Corruption Systems". *Corruption and Anti-Corruption*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Naim, Moises. (1995). "The Corruption Eruption". *Brown Journal of World Affairs*, II(2), Summer: pp. 248 - 251.
- Phongpaichit, Pasuk and Baker, Chris. (2004). *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*. pp. 235 - 236. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Rose - Ackerman, Susan. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic.
- Rose - Ackerman, Susan. (1994). "Reducing Bribery in the Public Sector," in Duc V. Trang. (ed). *Corruption and Democracy: Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the Former Soviet Union*. Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy. pp. 21 - 28.
- Scott, C. James. (1969). "The Analysis of Corruption in Developing Nations". *Comparative Studies in Society and History*. 11(2), pp. 315 - 41.
- Scott, C. James. (1972). *Comparative Political Corruption*, Prentice - Hall, Englewood Cliffs. New Jersey: n.p.
- Wallis, John Joseph. (2004). *The Concept of Systematic Corruption in American Political and Economic History*. National Bureau of Economic Research No.10952: University of Maryland.

Williams, Robert. (1987). *Political Corruption in Africa*. Aldershot: Gower.

Williams, Robert. (2000). "Democracy, Development and Anti-Corruption Strategies: Learning from the Australian Experience" in Alan Doig and Robin Theobald. (eds). *Corruption and Democratisation*. pp. 135 - 148. UK: Antony Rowe, Chippenham, Wilts.