

ผลของการนอกราชการบังหลวงที่มีต่อการพัฒนาประเทศ

7.1 ผลของการนอกราชการบังหลวงที่มีต่อการพัฒนาประเทศทางด้านการเมืองการปกครอง

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงริเริ่มพัฒนาทางการเมืองเพื่อที่จะจัด
 ขอบการปกครองตลอดจนความลาหัดังในระบบการเมือง การปกครองในระบบดั้งเดิม ที่เคยมีมา
 นับตั้งแต่สมัยอยุธยา จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น กระบวนการพัฒนาทางการเมืองของ
 พระองค์ดำเนินไปได้อย่างสำเร็จสมบูรณ์ ในแง่ของการยกเลิกระบบการบริหารแบบเก่า
 อย่างสิ้นเชิง พร้อม ๆ กับได้ทรงวางรากฐานการบริหารในรูปแบบใหม่ การพัฒนาทางการเมือง
 ของพระองค์ในแง่นี้ถือได้ว่าเป็นการปฏิวัติระบบการบริหารเข้าสู่ระบบใหม่¹ แต่ปรากฏว่า
 ภายใต้ระบบการบริหารรูปแบบใหม่นั้นยังมีปัญหาการนอกราชการบังหลวง ซึ่งเป็นขอบการ
 หนึ่งในบรรดาขอบการต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมานานับแต่การบริหารดั้งเดิมแอบแฝงสืบ
 ต่อมา ในสมัยการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น พฤติกรรมการนอกราชการ
 บังหลวงปรากฏออกมาในระบบการบริหารในรูปแบบต่าง ๆ กันดังที่ได้อธิบายมาแล้วในบทก่อน ๆ
 ซึ่งการนอกราชการบังหลวงที่เกิดขึ้นนี้ ในที่สุดส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองในสมัยนั้นอย่าง
 มากมาย จึงจะประมวลออกมาเป็นรายละเอียดก็คือ

7.1.1 ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการทำไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย
 ในการพัฒนาประเทศนั้น ข้าราชการได้มีส่วนสำคัญไม่น้อยไปกว่าองค์ประกอบหรือ
 บุคคลหมู่อื่น ๆ เพราะในการดำเนินกิจกรรมขนาดใหญ่ นั้น จะได้ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับกำลัง

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย: คำกราบบังคมทูลของ
 เจ้านายและข้าราชการให้เปลี่ยนแปลงมาปกครอง ร.ศ. 103 (พระนคร: โรงพิมพ์อักษร
 สัมพันธ์, 2513), หน้า 39.

ทุนทรัพย์ โครงการและวิธีจัดดำเนินการ กับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ แม้จะมีทุนทรัพย์
มหาศาล มีโครงการ และวิธีจัดดำเนินการที่ดียิ่งอยู่แล้ว แต่ถ้าวุฒิกคนผู้ปฏิบัติไม่มีความสามารถ
เพียงพอ กิจกรรมนั้นก็อาจล้มเหลวได้โดยสิ้นเชิง² ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ตัวข้าราชการนั้นว่า
เป็นจักรกลตัวสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะนำให้การพัฒนาประเทศเขาสู่เป้าหมายใดหรือไม่ แต่
ในสมัยการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นตามหลักฐานที่ปรากฏ ทำให้เห็นได้
ว่าข้าราชการส่วนใหญ่มิได้ปฏิบัติตนให้เป็นบุคคลที่เหมาะสมเพื่อช่วยเสริมกำลังในการพัฒนา
ประเทศ แต่กลับเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ฉะนั้นตลอดเวลา
ในการทำหน้าที่ติดต่อกับประชาชนนั้น ข้าราชการจะเป็นผู้ที่คอยแสวงหาผลประโยชน์
จากประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ กัน นับตั้งแต่การเรียกรับสินบน การรีดไถ และการขูดรีด
อื่น ๆ ถ้าหากไม่ประสบผลสำเร็จตามความต้องการของตนก็มักจะดวงงานเสียหาย เจ็บเมย
เสียหาย ทำให้ประชาชนต้องเสียผลประโยชน์ทั้งในทางสูญเสียเวลาทำมาหากิน สูญเสียเงิน
ทองไปกับการให้คำตอบแทนแก่บรรดาข้าราชการ เพื่อให้การติดต่อในหน้าที่การงานเป็นไป
ด้วยความสะดวกขึ้น การรีดไถประชาชนของบรรดาข้าราชการนั้นกระทำกันจนเป็นระบบและ
แผ่กระจายไปในวงกว้างทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมอยู่ใน
ลักษณะเครือญาติ มีลักษณะการเคารพนับถือซึ่งกันและกันในแบบลูกพี่-ลูกน้อง ดังนั้นเมื่อเกิด
พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นมา สายของพฤติกรรมนี้ก็แผ่ไปในวงสังคมข้าราชการซึ่ง
มีความผูกพันฉันท์เครือญาติทั้งหมด เมื่อข้าราชการส่วนใหญ่ประพฤติปฏิบัติตนในลักษณะนี้
ประสิทธิภาพของงานที่รับผิดชอบอยู่ก็ไม่ก้าวหน้า ทั้งนี้ เพราะบรรดากลุ่มบุคคลในลักษณะเช่น
นี้มักจะปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่ทำให้ตนต้องสูญเสียผลประโยชน์ ฉะนั้น จึงมีผลทำให้
ระบบงานต่าง ๆ ค่ำเนินไปในรูปแบบเก่าโดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแต่อย่างใด

²โสรัจ สุจริตกุล, "ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน," ใน การบริหาร
งานบุคคลในประเทศไทย อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล รวบรวม (พระนคร: สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 27.

ความหย่อนประสิทธิภาพของข้าราชการในสมัยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตระหนักถึงเป็นอย่างดี ฉะนั้น มีอยู่บ่อยครั้งที่พระองค์ต้องเสด็จไปตรวจตราการปฏิบัติงาน ในหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยพระองค์เอง ดังปรากฏอยู่ในพระราชหัตถเลขาฉบับหนึ่งที่เกี่ยวกับเรื่องนี้³

ที่ 28/1122

พระที่นั่งวิมานเมฆ

วันที่ 28 ตุลาคม ร.ศ.ศก³⁸ 124

ถึง กรมหลวงนครสวรรค์

ด้วยเพื่อจะให้เป็นหลักถานช่วยความจำ เรื่องที่ฉันได้พูดกับเธอที่ วัดเบญจมบพิตรคือการตอกเลขเรื่อนั้น มีความคงตอไปนี้

คือเมื่อวันศุกร์ที่ 27 เดือนนี้ ฉันได้ไปโดยรถโมเตอร์ควง ลงเรือ ทัดถนนตึกไปคูสวนสมมติแม่น้ำอ้อมปากกลัด ไต่ทราบความจากผู้ซึ่งควรว เรือโค วากรูที่มาตีภานี้ขึ้น ราษฎรห้ามความเคื้อครอนไม่ ควยเห็น วาจะเป็นการปลงกันโจรผู้ร้ายโคจริง แต่วิธีที่ทำอยู่เดียนี้ยังเป็น การไม่คิดหลายอย่าง คือ เรือที่จะมาตอกเลขนั้น ต้องมาคดยอยู่มาก ๆ หลายร้อยลำ หากกรไม่สำเร็จโคในวันเดียว เรือบางลำตองรออยู่ ถึง 3 วัน เรือเหล่านั้นยอมเป็นเรือท่ามาหากินผู้ยการเวลา บางที ก็สิ่งของเนาเสียไป ครั้นละทิ้งไว้เสียไมคดยอยู่ถูกปรับ การที่เป็น ังนี้ เพราะการจัคการกำหนดที่จะให้เรือมาตอกเลขนั้นไม่ดี ไมกะ เรือแพพอจางานที่จะทำโค

อีกประการหนึ่ง เจ้าพนักงานที่เป็นผู้จัคการตอกเลขเรื่อนั้น วาจา รายแรง มีแต่คาบิคาราคาคนอยุยังคำ ไมมีการอนทวานเลย

อีกประการหนึ่ง ถ้ามีผู้ปรารภญาที่จะให้โคตอกเลขเร็ว ยอมเสีย ของก้านลิให้แกเจ้าพนักงานรับไว้แล้วรับตอกเลขให้ก็มี

³ประชุมพระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงบริหาร ราชการแผ่นดิน ภาคที่ 3 (ตอนที่ 1) ระหว่าง พ.ศ. 2434-2453 ของคณะกรรมการจัดพิมพ์ เอกสารทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และโบราณคดี (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2513), หน้า 197.

อีกประการหนึ่ง ที่น้ำสุกสกปรามเป็นน้ำเขียว เรือจอกมาก ๆ และแยงกัน โคนบินแตกชำรุดก็มีมาก

ในการที่เรือเบียดเสียดกันนี้ ฉันได้เห็นเอง เมื่อวันอาทิตย์ที่ไป เปิดประตูนำคลองแสนแสบ เรือจอกเป็นกลุ่มกันอยู่ประมาณตู้ 150 ลำ เขาว่าเพราะเป็นวันอาทิตย์เรือจึงน้อย ครั้นจะมาตัววันนี้ มีการไหลเวลาเย็นเสียจึงต้องกลับมาโดยรถโมเตอร์คิวมิโคเห็นเอง แต่ที่โคเห็นเรือประมาณ 150 ลำนั้นก็จอกมุ่งเป็นกลุ่ม พอมีทางไหลเห็นว่าจะโคกันเป็นอันตรายโคบางครั้งเขนว่า

การที่จะแก้ไขก็ไม่ยากอะไร ถ้าหาที่ทำการเสียที่อื่นซึ่งไม่ถูกสายน้ำเขียวหอคพุนใหญ่เกาะเรียงกันไปก็จะเป็นการสะดวกดี อย่างเช่นที่ตรงถนนตรงข้ามที่ว่าเป็นที่หลวงสวยงามไม่สู้เขียว ควรจะตั้งออฟฟิศทำการในที่นั้นควย ควยการที่จะต้องทำเสมอไปยี่ดยาวไม่มีที่สุด

อีกข้อหนึ่ง การที่กะจำนวนคนบรรทุกเรือเท่าใดบ้าง บางลำก็โหดบรรทุกโหดมาก บางลำกะโหดบรรทุกโหดน้อย ขอนัดนัดใหญ่คยีนคยีสพานถนนตกโคเห็นเองแถมคววเรือเท่ากันกะจำนวนคนโหดบรรทุกโคกันเป็นอันมวก ขอนี้จะเป็นโหดควยอะไรยังแลไม่เห็น ถ้าเขาจะตรวจสอบคงจะโหดพบ จะวินิจฉัยโคว่าเป็นเพราะเหตุใด

ข้อหนึ่งว่า เรือสำปั้นพายเคียวต้องเสีย 3 บาท เท่ากับเรือซึ่งใหญ่กวานั้น บนกันอยู่บาง

การซึ่งเป็นเช่นนี้ ทั่วทุกคนกล่าวว่าเธอไม่ทราบ แลไม่มีใครอาจบอก คำที่ว่าไม่ทราบไม่อาจบอกเพราะเหตุใด ฉันก็เข้าใจโค ว่า เธอเป็นเสนาบดีประพดตริภากะการผิดคักกับเสนาบดีทรูระหวงอื่นคือ ไรตัวเป็นผู้พิพากษาระลากรวยอย่างเกา ๆ ทองโหมผู้โคมารองฟองวากุลวว แลมีคำทวงคิงกระตุนกระทุ้เอนเป็นหลักถ่าน ถึงจะฟังแลวกโคโคโคสวนแลวินิจฉัยอย่างไร สังก้องศาลตามูอย่างใหญ่เกรงไปอีก ครั้นไปฟ้องศาลแลวจะแพหรือจะชนะเรือกโคไม่รู จนฉันรุกอนโคไปบอกวาแพเขา หรือชนะเขาบ่อย ๆ การที่ทำเช่นนี้เป็นการเสียสละละควำนวจตัวเองไม่มีกฎหมายขอโคบทโค ที่จะห้ามไม่ให้เสนาบดีค้อคสองคนหลคยไซ ไม่ไหวินิจฉัยแลลงโทษขาราชการในกระหวงอันควรจะลงโทษโคโดยทางฐรฐการ เช่นเรื่องเงินหายในกรมสรรพากรนั้นเป็นตัวอย่างในขอที่กล่าวมานี้ เป็นการค้อควำนวจตัวเองโดยความเกียจครานไม่เออเพื่อ

อนึ่ง เสนาบดีเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย เพื่อให้สอดส่องการ
งานทางพระเนตรพระกรรณ ในราชการทั้งปวงเป็นไปตามแบบอย่าง
แลตามพระราชบัญญัติ กฎหมายรวบรวมความนั้นเป็นผู้ของเรงใหญ่การ
ทั้งปวงคำเป็นไปในทางที่ถูก เมื่อนั่งรามือราศีเสียเช่นนี้ก็อันเสีย
ราชการซึ่งใดไว้วางใจให้ทำด้วย เพราะเหตุฉะนั้นขอให้เชอประพฤติ
ราชการในกระทรวงให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นมาแล้ว

ในเรื่องที่ฐานีเรือนี่เป็นการใหญ่ จะบังเกิดผลประโยชน์แก่แผ่นดิน
ก็มาก ทั้งจะป้องกันโจรผู้ร้ายใดเป็นการดีแล้ว ชุบชู่จะมีงอกฝังใจ
ทำดูตรวจตราแลติดกุมไว้หอบคอบ ส่วนประโยชน์ให้ใด ส่วนราษฎร
ก็ให้สะดวก เงินภาษีนี้รัฐบาลจะใดคอยงวยคองงามความยินดีนึก
ความสรรเสริญของราษฎร ถ้าปลุกอยู่ใต้อการเป็นที่ชอกช้ำคิดนินยารวย
ไปเสียเช่นนี้ จะวาณิชของผู้น้อยไม่ใด คงเป็นนิติของเสนาบดีผู้ใด
รับพระบรมราชโองการไปจัดการไม่สำเร็จ ไม่เป็นคุณความดีตามผู้
ควรจะเป็น เพราะฉะนั้นให้ไปสอดส่องการ เรืองน้ออย่างรูดคอบ ถ้า
เห็นระดูยราษฎรใดประพฤติกการทุจริต หรือหยาบคาย แมแต่ไซคำมรุต
วาทก็ให้คิดอานฉุดเปลี่ยนตัว เจ้าพนักงาน หรือลงโทษฉุดฉอนเสีย
ตามโทษานุโทษ ถ้ามีคำคิดนินยารายมาถึงหูอีก จะแกว่าไม่มีผู้ใดเป็น
โจทมารองฟ้องนั้นไม่ใด เพราะเหตุที่มีผู้เสียของกว่านี้ผู้ใดประโยชน์
สมปรารถนาแล้ว จะมาฟ้องทำไม ผู้ที่เสียเงินแต่เล็กน้อย หรือถูก
มรุตวาทจะมาฟ้องร้องอย่างไรได้ คอยปวยการทรัพย์แลปวยการ
เวลา ยิ่งกว่าที่จะทนเสียให้แทนอยู่ดีกว่า เพราะถึงจะชนะก็ไม่ใด
อะไรคุมคาเสียเวลา นานที่ซึ่งจะของระวังความทุกข์รองเล็กน้อย เช่น
นี้แก่คนเป็นอันมากนั้น แลเป็นหน้าที่เสนาบดีซึ่งจะรับราชการใหญ่
คำเป็นไปในทางที่ดี ตามที่ไว้วางพระราชหฤทัยให้ดวงพระเนตรพระ
กรรณโดยแท้ ถ้าการเรืองนี้ยังเป็นที่เล้าลือคิดนินยารายอยู่สืบไปจะ
เอาโทษแก่เชอไม่ยอมให้หนักเลย

(ลายพระหัตถ์) สยามมินทร์

ขอความจากพระราชหัตถ์เลขาข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องในการปฏิบัติ
งานของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวเสนาบดีซึ่งจะต้องสั่งสอนอบรมบรรดาข้าราชการ
หรือผู้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และตัวเสนาบดี
จะต้องเป็นผู้คอยตรวจตรางานในหน้าที่อยู่อย่างสม่ำเสมอ มิใช่รอให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารายงาน

มาแต่เพียงฝ่ายเดียว

จะเห็นได้ว่า ผลจากการที่ข้าราชการซึ่งเป็นตัวจักรกลสำคัญในการบริหารเป็นบุคคลที่ไม่มีประสิทธิภาพเสียแล้ว การพัฒนาประเทศก็เป็นที่ไปด้วยความยากลำบาก เพราะการดำเนินงานทุกสิ่งทุกอย่าง ตัวบุคคลเป็นผู้กระทำ ถ้าตัวบุคคลดี เป็นคนมีประสิทธิภาพแล้ว การดำเนินกิจการต่าง ๆ ย่อมประสบความสำเร็จสมความปรารถนาด้วย

7.1.2 ขจัดความริเริ่มของผู้ที่ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างจริงจัง

เนื่องจากประเทศไทยเราเคยชินกับระบบเจ้าขุนมูลนายมานาน ยิ่งกว่านั้นยังคุ้นเคยกับขนบธรรมเนียมประเพณีบางอย่างที่ล้าหลัง และค่านิยมในสังคมที่ผิด ๆ ทำให้บรรดาข้าราชการเก่า ๆ ยังคงคุ้นเคยกับการทำงานแบบเก่าซึ่งล้าช้า ใช้อำนาจมาตีใหญ่กดขี่รีดไถประชาชนให้ได้รับความเดือดร้อนเข็ดตจนเข็ดจนจะโง่มาซึ่งผลประโยชน์นั้น ๆ โดยการฉ้อราษฎร์บังหลวง⁴ ในการนี้เมื่อผู้เข้ารับราชการใหม่ หรือผู้ที่มีความคิดก้าวหน้า มีอุดมการณ์อันสูงส่งที่จะอุทิศทั้งกายและใจให้แก่ประเทศชาติ พยายามเสนอแนวความคิดแปลก ๆ ใหม่ ๆ เพื่อให้ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้า บุคคลประเภทนี้ก็จะได้รับการกีดกันจากบรรดาข้าราชการผู้ที่จะตองสูญเสียผลประโยชน์ซึ่งจะพยายามหาทางกีดกันแก่งต่าง ๆ เพื่อที่จะขจัดความคิดริเริ่มในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาตินั้นเสีย เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้มีอุดมการณ์ที่จะปฏิบัติงานด้วยความจริงใจเกิดความผิดหวัง ห่อเห็ดต่อการเสนอความคิดใหม่ ๆ จึงอาจหาทางออกโดยลาออกจากราชการไป หรือมิฉะนั้นก็ปฏิบัติตนเข้ากับระบบราชการที่เน่าเฟะอยู่ในสังคมของตน เข็ดมิต้องถูกตราหน้าว่าเป็น "แกะดำ" อันเป็นการเพิ่มพูนคนชั่วในระบบราชการมากขึ้น

ในช่วงการพัฒนาประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น ก็ปรากฏเหตุการณ์ในทำนองที่กล่าวมาข้างต้นเช่นกัน เป็นที่ทราบกันดีว่า ในรัชสมัยนั้นไทยเรามีนักคิดนัก

⁴ จำหุล กองสาร และคณะ, ปัญหาอุปสรรคในวงราชการไทย (เอกสารการศึกษา สาธารณรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 96.

ปฏิรูปด้วยกันหลายคนที่มีมองเห็นปัญหาของระบบการเมือง และระบบเศรษฐกิจของไทย อาทิ เมื่อ พ.ศ. 2427 (ร.ศ. 103) คณะเจ้านายและข้าราชการ 11 คน ได้เสนอให้เปลี่ยนระบบการปกครองประเทศเป็นระบบกษัตริย์โคธิรัฐธรรมนูญ ยกถอนธรรมเนียมเก่า ๆ และกฎหมายเก่า และจัดการกตธีราษฎร⁵ นักคิดร่วมสมัยอีกคนหนึ่งคือ เทียนวรรณ (พ.ศ. 2384-2457) ซึ่งได้เสนอให้เปลี่ยนระบบการเมืองเป็นระบบการปกครองโดยรัฐสภา ให้สร้างโรงเรียนตั้งธนาคารชาติ ทำอุตสาหกรรม และกุงเงินลงทุนพัฒนาประเทศ ฯลฯ⁶ ปรากฏว่า ทั้งกลุ่มเจ้านาย ร.ศ. 103 และเทียนวรรณนั้นเน้นเรื่องการเปลี่ยนระบบการเมือง และแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงปรับปรุงการบริหารประเทศ และระเบียบประเพณีบางอย่างไปบ้างแล้วก็ตาม แต่ยังไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างของระบบกรรมสิทธิ์ หรือระบบเศรษฐกิจของประเทศ ปรากฏว่าระบบศักดินายังคงอยู่ และยังคงมีความเข้มแข็งมาก⁷ ฉะนั้นจึงทำให้นักคิดอีกท่านหนึ่ง คือ พระยาสุรียานุวัตร ซึ่งเป็นข้าราชการเชื้อสายขุนนางตระกูลขุนนาค⁸ ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย พระยาสุรียานุวัตรมองเห็นว่า ความแตกต่างในกรรมสิทธิ์ในปัจจุบัน การผลิตเป็นพื้นฐานของปัญหาเศรษฐกิจไทย เนื่องจากชีวิตของประชาชนภายใต้ระบบศักดินา

⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.1 ก./1 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน (ร.ศ. 103) และชัยอนันต์ สมุทวณิช, แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย: คำกราบบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. 103 (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2513).

⁶ สงข สุรียันทร, เทียนวรรณ (พระนคร: โรงพิมพ์สุรียันทร, 2510), หน้า 8/13.

⁷ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, "ความคิดทางเศรษฐกิจของพระยาสุรียานุวัตร," สังคมศาสตร์ปริทัศน์, ปีที่ 12, ฉบับ 9 (ก.ย., 17), หน้า 40.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

นั้นเป็นชีวิตที่ได้รับความยากจนคนแค้นอย่างมาก แม้ว่าจะขยันทำการผลิตสักเท่าไร ผลผลิตส่วนใหญ่ถูกหากตกเป็นเป็นตนไม่ ต้องส่งส่วยให้รัฐบาลและเจ้าของที่ดินจนแทบไม่เหลือผลผลิตไว้บริโภค ชาวนามีพันธะต้องส่งผลผลิตให้รัฐบาลและชนชั้นสูง 3 ทางด้วยกัน⁹ คือ 1. ถูกเกณฑ์แรงงานหรือเสียเงินค่าราชการ 2. ค่านา และ 3. ดอกเบี้ยและค่าเช่า กล่าวคือ ชายไทยอายุระหว่าง 18 - 60 ปีถูกเกณฑ์ไปทำงานให้กับเจ้าขุนมูลนายที่ตนขึ้นสังกัดโดยไม่มีค่าตอบแทนปีละ 3 เดือน หรือมิฉะนั้น ต้องเสียเงินค่าราชการแทนปีละ 18 บาท¹⁰ ค่านาเก็บไร่ละ 24 อัฐ ถึง 1 บาท ตามสภาพของนา¹¹ ดอกเบี้ยเก็บตำลึงละเฟื้องในหนึ่งเดือน หรือร้อยละ 37.5 ต่อปี¹² สำหรับค่าเช่าคิดประมาณครึ่งหนึ่งของผลผลิต¹³ ฉะนั้นในสภาพทั่ว ๆ ไปแล้ว ชาวนาจะมีความเป็นอยู่ปกติเพียงชั้นพอยังชีพเท่านั้น ถ้าปีใดผลผลิตได้น้อย เพราะความผันแปรของสภาพภูมิอากาศ ชาวนาก็คชดสน¹⁴ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น ได้มีชาวนาจำนวนมากรวมกันยื่นเรื่องราวต่อพระองค์ว่า เกิดสภาพความอดอยากไม่มีอาหารรับประทานและได้ขอกู้เงินหลวงมาช้อชาวอย่างน้อยถึง 2 ครั้ง คือในปี พ.ศ. 2433 และปี พ.ศ. 2452

⁹ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เรื่องเดิม, หน้า 36.

¹⁰ขจรสุขพานิช, ฐานันดรไพร (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเกษม, 2505), หน้า 35.

¹¹ร.ท.เสถียร วิจัยลักษณะ (รวบรวม), "ประกาศแก่วีธีและพิทักษ์เงินค่านา ร.ศ.124" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 20 (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมด, 2478), หน้า 163-167.

¹²"พระไอยการลักษณะกฐิน" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506), หน้า 96.

¹³Carl C. Zimmerman, Siam: Rural Economic Survey 1930-1931 (Bangkok: Bangkok Times, 1931), p. 18.

¹⁴ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เรื่องเดิม, หน้า 37.



แต่รัฐบาลก็ตอบปฏิเสธ¹⁵

พระยาสุรียานุวัตรได้เห็นว่า ปัญหาความยากจนของราษฎรนั้นสืบเนื่องมาจาก ปัญหาความแตกต่างในกรรมสิทธิ์ จึงทำให้ราษฎรต้องถูกกดขี่ขูดรีดจากชนชั้นศักดินา และนายทุนในรูปเจ้าภาษีนายอากรตลอดเวลา¹⁶ พระยาสุรียานุวัตรจึงเสนอให้เปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์จากระบบศักดินา และนายทุนมาเป็นระบบสหกรณ์ที่แจกจ่ายปัจจัยการผลิตให้ผู้ออกแรงทำงาน¹⁷ ความคิดนี้ได้เขียนไว้ในหนังสือ ชื่อ ทรัพย์ศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2454¹⁸ พระยาสุรียานุวัตรเป็นนักคิดที่กล้าแสดงความคิดเห็นของตนเองให้ปรากฏ ปฏิบัติตนตามหลักการที่คิด และพยายามที่จะให้ความคิดเป็นความจริงขึ้นมา ฉะนั้น ในสมัยที่เป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (ม.ย. 2449 - ก.พ. 2450) ได้เสนอให้มีการโอนกิจการเงินจากเจ้าภาษีผูกขาดมาเป็นของรัฐบาล เพื่อจัดการรั่วไหลในรายได้ของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลได้เงินเพิ่มมากขึ้นเพื่อนำไปลงทุนในการพัฒนาประเทศได้มากขึ้น¹⁹ แต่ยังไม่ทันที่พระยาสุรียานุวัตรจะทำงานชิ้นนี้สำเร็จเต็มที่

¹⁵ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน, อ้างจากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ.3.1/4 ฎีกาของราษฎรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 14 มกราคม ร.ศ. 109 และ กษ.3.1/12 เจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 18 สิงหาคม ร.ศ. 128.

¹⁶ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เรื่องเดิม, หน้า 39.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน, อ้าง กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1 ก/35 และ ค.14.1 ก./39, หลวงประดิษฐมนูธรรม "คำนำ" ในหนังสือ พระบรมราชาบาทและพระราชหัตถเลขาสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาจุฬาลงกรณพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชทานแก่อำมาตย์เอก พระยาสุรียานุวัตร คุณหญิงลิ้นจี่สุรียานุวัตร พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพมหาอำมาตย์เอก พระยาสุรียานุวัตร ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 (พระนคร: โรงพิมพ์ศรีกรุง, 2479).

โดยเฉพาะในมณฑลต่างจังหวัด ก็ได้รับพระราชหัตถเลขาตั้งจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงขอให้ลาออกจากราชการ²⁰ ทั้งนี้ เพราะการจัดโอนกิจการเดินเป็นของรัฐบาล กระทบผลประโยชน์ของเจ้าภานายอากรจำนวนมาก บุคคลเหล่านี้จึงพยายามใส่ความพระยาสุรียานุวัตรต่าง ๆ นานา เช่น กล่าวหาว่าปฏิบัติกรเซมวงคบาง ปฏิบัติต่อเจ้าภานายไม่เสมอหน้ากันบาง หากจะทำงานไม่ไคผล การจัดการเดินโดยรัฐบาลจะตกลงมเหลวบาง รวมทั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติก็ไม่ให้ความร่วมมือกับท่านเต็มที่นัก ในการปฏิบัติงาน²¹ จนท้ายที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงทรงมีพระราชหัตถเลขาตั้งแนะนำให้ท่านลาออกเพื่อเป็นการระงับเหตุ

กรณีนี้เห็นได้ว่า การฉีกกำลังกันในหมู่ข้าราชการที่สูญเสียประโยชน์นั้นในท้ายที่สุด อาจจะทำให้จิตใจความริเริ่มของบรรดาคนบุคคล หรือบุคคลอยู่ซึ่งหวังดีต่อรัฐบาล จนฝ่ายผู้หวังดี ต้องถูกจัดไปในที่สุด พฤติกรรมภายในระบบราชการในลักษณะการกีดกันผู้ตั้งใจปฏิบัติงาน นั้นยังคงมีอยู่สืบเนื่องมาจนทุกวันนี้ ทำให้ในวงราชการมีแต่คนไม่มีประสิทธิภาพ คนที่คอย คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ ซึ่งคอยคั่งรังการพัฒนาประเทศมิให้ก้าวคืบหน้าไป ในกรณี ความคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจไทยของพระยาสุรียานุวัตรนั้นก็มิได้เป็นที่ยอมรับของชนชั้นผู้ปกครองทั้งในรัชสมัยนั้น และในรัชสมัยต่อมาการต่อต้านก็ยิ่งปรากฏออกมาในลักษณะแห่งกราว

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน, อ้าง กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.3/2 สำเนาพระราชหัตถเลขา 14 ก.พ. ร.ศ. 126.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42, อ้าง กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1 ก./35 พระยาสุรียานุวัตร กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 10 ธันวาคม ร.ศ. 126, ค. 3/2 พระยาสุรียานุวัตร กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126 และ ค. 14.1 ก./33 พระยาพิทยโกษา กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 7 พฤษภาคม ร.ศ. 127.

มากขึ้น ซึ่งถ้าหากว่ารัฐบาลยอมรับฟังความคิดเห็นและนำมาปรับปรุงแก้ไขบาง บางที่เหตุการณ์
กบฏผู้มีบุญที่เกิดขึ้นในแถบอีสานเป็นระยะ ๆ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จนกระทั่ง
ถึงขั้นรุนแรงจนกองทัพยกไปปราบใน พ.ศ. 2445 อาจไม่เกิดขึ้น ขบวนการนี้มีลักษณะ
เป็นการกบฏของชาวนาผู้ยากจนไร้ความหวัง ยึดอุดมการณ์ศักดิ์สิทธิ์ของศาสนา เชื่อกันว่าจะเกิด
มีความสมบูรณ์พูนสุขในระบบสังคมใหม่ในเวลาอันใกล้ ภายจะมีผู้มีบุญบันดาลให้มีการรวบรวมกัน
เองระหว่างชาวนา โดยผู้มีบุญเป็นหัวหน้าออกอารักขา แคมการต่อสู้เป็นไปคามยถากรรมปราศจาก
การจับจ้องการที่ตี และถูกปราบลงอย่างรวดเร็ว แต่ก็เป็นสัญลักษณ์ให้เห็นถึงความไม่พอใจ
อย่างมากที่สะสมมาภายใต้ระบบศักดินาที่ชู้กรีด²² หรือแม่แต่การที่กลุ่มนายทหารชั้นผู้น้อยของ
กองทัพบกไทยกลุ่มหนึ่งได้คิดทำการปฏิวัติ²³ สาเหตุของการปฏิวัติ ร.ศ. 130 ถือได้ว่าเกิดขึ้น
เนื่องจากการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์²³

7.1.3 ทำให้เกิดขวัญเสียแก่ผู้สุจริตทั้งชาติ

เมื่อภายในระบบราชการเต็มไปด้วยการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง และแม่บุคคล
ที่จะเข้าไปปฏิบัติงานใหม่ก็ยังคงถูกกลืนไปกับระบบการทุจริตที่มีสายสัมพันธ์แน่นแฟ้นแล้วยอมทำให้
บรรดาผู้สุจริตทั้งหลายเกิดความเสียขวัญ เกรงไปว่า เมื่อตนปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความสุจริตก็อาจ
จะถูกกลืนแกล้งต่าง ๆ นานา การที่ผู้สุจริตยังคงอยู่ในสังคมก็ด้วยความนับหน้าถือตาจากบุคคล
อื่น และด้วยความมีเกียรติในสังคม ทำให้ผู้สุจริตเกิดความรู้สึกท้อแท้ระอาในการปฏิบัติงาน จึง
อาจหาทางออกให้กับตนเองโดยไม่ลาออกจากอาชีพราชการ เสียก็อาจยอมที่จะถูกกลืนเข้าไป
เป็นส่วนหนึ่งของระบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ฝังแน่นอยู่ในสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลให้

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41, อ่างทองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร,
เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2. 18/3 ใบบอกของผู้มีบุญ 2 ฉบับ พระองค์เจ้าวิวัฒนาชาหลวงเทศา
ภิบาลมณฑลอุดรทรงส่งมาถวายกรมหลวงดำรงราชานุภาพ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2449.

²³ เจริญ ศรีจันทร์ และเนตร พูนวิวัฒน์, กบฏ ร.ศ. 130 (การปฏิวัติครั้งแรก
ของไทย) (พิมพ์ครั้งที่ 4, พระนคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 51-52.

บ้านเมืองมีแต่คนทุจริตจำนวนมากมีอำนาจอยู่ เพราะได้สัดส่วนเพิ่มขึ้นจากผู้ที่ทนต่อภาวะบีบคั้นของระบบไม่ไหว

7.1.4 ทำให้เกิดความเคียดแค้นและความลาซาตอประชาชนผู้มาติดต่อบริการ การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นในระยะการพัฒนาประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น พระองค์เองก็ทรงตระหนักถึงเป็นอย่างดี พระองค์ทรงเรียกการหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า "เงินหาได้ด้วยผลราชการ" ซึ่งพระองค์ทรงให้ความคิดเห็นว่า เงินนี้เกิดขึ้นมาจากสาเหตุที่ เจ้าพนักงานของรัฐไม่มีเงินเดือนจึงพยายามหาช่องทางที่จะกักตวงเงินไว้จนผู้ที่จะรับเงินยอมเสียให้ เมื่อมีผู้เรียกขึ้นหนึ่งถูกผู้เสียชู้ครานจู้ยอมให้ ผู้อื่นไหนเคยยอมกันมาก็ยอมตามจนกลายเป็นธรรมเนียมไป²⁴ ซึ่งพระองค์ทรงคาดคะเน เมื่อจัดการให้เงินเดือนแก่เจ้าพนักงานของรัฐแล้ว พฤติการณ์เช่นนั้นของเจ้าพนักงานก็คงจะหมดไป²⁵ แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ บรรดาข้าราชการยังคงรีดไถประชาชนในรูปต่าง ๆ สืบมา จริงอยู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นนั้น จำเป็นจะต้องมีผู้คิดสินบนหรือผู้สนับสนุนการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกี่ยวของอยู่ด้วย เพราะว่าไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีเจตนากระทำการทุจริต และพยายามกระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพียงใด ถ้าหากไม่มีผู้คิดสินบนเสียแล้วก็คงจะกระทำไม่ได้ แต่ข้อโต้แย้งในประเด็นนี้อยู่ที่ว่า เหตุผลของฝ่ายผู้คิดสินบนในบางครั้งก็มิได้เกิดจากความสมยอมเสมอไป บางกระทำไปเพราะเพื่อความสะดวกของตน บางกระทำไปเพราะถูกรีดไถเลยจำยอม กรณีเช่นนี้อาจจะเป็นเรื่องการเห็นแก่ความสะดวกส่วนตนของประชาชน เพื่อผลประโยชน์ของตนโดยไม่ได้คำนึงถึงผลเสียที่ทำให้ข้าราชการเสียเกียรติก็ตาม แต่ถาพิจารณาโดยความเป็นธรรมแล้ว ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นฝ่ายเสนอก่อน โดยปฏิบัติตนไปตามขอบเขตอำนาจของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว

²⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/1 เรื่องจ่ายทองเงิน และแขงขันฎีกาต่าง ๆ ปี ร.ศ.108, 109, 110 (พ.ศ.107 - 14 ก.พ.110).

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

คงจะไม่มีประชาชนคนใดที่อยากจะเสนอให้สิ้นบนแก่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ก่อน เพราะอย่างน้อย
 ประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปนั้นก็ยากที่จะติดต่อกับเจ้าหน้าที่โดยเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของ
 ทางราชการ และการเสนอให้สิ้นบนเจ้าพนักงานก็ยังคงทำให้ประชาชนมีความนิกรานติดสิ้นบน
 เจ้าพนักงานได้ เมื่อเจ้าพนักงานของรัฐเรียกรับสิ้นบนประชาชนผู้มาติดต่อกับงานก็จำต้อง
 ยอม เพราะถ้าเพิกเฉยเสียเรื่องราวที่ตนมาติดต่อกับก็อาจถูกดวงไว้ไหลสา เช่นนั้นก็ถือว่า
 ก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนทั้งสองทาง เรื่องราวการกดขี่ข่มเหงประชาชนของบรรดา
 เจ้าพนักงานของรัฐจนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนต่าง ๆ นานาเป็นที่แพร่หลายมาก
 ในสมัยนั้น โดยกระทำกันในรูปแบบต่าง ๆ กัน ดังปรากฏในใจความเรื่องราวการกดขี่ที่รักใด
 ประชาชนของผูกครองหัวเมืองนครศรีธรรมราช ความว่า

... แลการผลประโยชน์ในพื้นเมืองเกิดขึ้น ควรที่จะนำภาษีทุกเกล้าฯ
 ถวาย กลับบิดบังโวนำเอาเป็นผลประโยชน์ของตนเอง คือ แดกถึง
 ออกจากภาษีคึก ราษฎรเที่ยวรอนแดงหาเรตคึกถูกขูดตามแถวตาย
 เหมือนหาญคุดลงมาชาย ทานพระยานครตั้งภาษีใหม่ผู้รับซื้อ ๆ เสีย
 ภาษีให้ต่อทานพระยานครปีละ 30 ชั่ว นอกจากทองตราภาษีอากรคึก
 1 กับตั้งภาษีเบจเสร์จ 1 แลการฉกรราษฎรคุมเหงรายใดความเดือด
 รอนเกินเรียกภาษีตลาดทุกนทรหดเชนใจ แลชายหากินเลี้ยงชีวิตตน
 เอง 1 เขาทุนสวนเรียกคานำเป็นคานำเชิงเรือ 1 รับสิ้นบนปล่อย
 ฝูรายฝ่ายราษฎรไครับความเดือดร้อนหนักแตกฉานชานเช่นควยประการ
 ต่าง ๆ 1 คนซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ในเมืองนครศรีธรรมราชที่มีความ
 กตัญญูต่อแผ่นดินก็มีนาง โจทฟองรองก็เกรงกลัวคานำจ ควบจำเลย
 ขำการเบียดเบียนชาวเขาโจทเพราะเชนนี้จึงไม่มีโจทที่ตั้งภูมิดาน
 บ้านเรือนในเมืองนครศรีธรรมราชฟองความแผ่นดินใด เงินพระราช
 ทรัพย์หลวงก็ไม่เจริญขึ้น... 26

²⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 3.2/4
 เรื่องเก็บเงินคานำเมืองนครศรีธรรมราชและเรื่องความ (19 ธ.ค.108 - 9 มี.ค.111).

7.1.5 ทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง

หลังการปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ แล้ว กล่าวได้ว่าระบบการเมืองและการบริหารของไทยเป็นระบบการปกครองโดยข้าราชการ การดำเนินการปกครองของรัฐบาลนั้นมีข้าราชการกุมอำนาจ ประชาชนยังไม่มีสิทธิมีเสียงในทางการเมือง และยังคงไม่เอาใจใส่ในการบริหารของรัฐ บรรดาคณะบุคคลที่เข้ามามีอำนาจในทางการเมืองก็มักจะขาดอุดมการณ์ แต่มีใจเอนเอียงที่จะกอบโกยแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพรรคพวก²⁷ เนื่องจากยอดปรารถนาของบรรดาข้าราชการส่วนใหญ่มักได้แก่ อำนาจ ความมั่งคั่ง และยศศักดิ์²⁸ และเมื่อประชาชนไม่เอาใจใส่ต่อการบริหาร การปกครอง การบริหารจึงเป็นไปในรูปขาดการควบคุมจากประชาชน (insulation of popular control) ผลก็คือ เกิดการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการโดยไม่มีใครเกรงกลัวและอดสู การฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการยิ่งแพร่หลายออกไปกว้างขวางมากเท่าใด ก็ยิ่งส่งผลร้ายต่อความมั่นคงของประเทศชาติมากขึ้น เพราะในจุดเริ่มต้นของการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ประชาชนแยกออกจากข้าราชการ กลายเป็นคนละฝ่ายกัน จุดเริ่มต้นนี้เมื่อพอกพูนมากขึ้น ๆ อาจส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงต่อระบบการเมืองถึงขั้นที่มีการปฏิวัติล้มล้างระบบการเมืองนั้น ๆ เสียก็ได้ ซึ่ง ลอว์เรนซ์ สโตน (Lawrence Stone) นักรัฐศาสตร์ก็ได้เคยกล่าวไว้ในทฤษฎีแห่งการปฏิวัติ ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดสาเหตุหนึ่งของการปฏิวัติ²⁹ ซึ่งตามสภาพความเป็นจริงในทางประวัติศาสตร์ก็มีข้อพิสูจน์คำกล่าวนี้ ผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการไทยที่สั่งสมมากเท่า ๆ ในท้ายที่สุดก่อเหตุให้คณะบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งถือได้ว่าเป็นผลผลิตของระบบการพัฒนาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

²⁷ อุทัย หิรัญโต, "ปัญหาข้าราชการคอร์รัปชันในประเทศไทย," วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, ปีที่ 9, ฉบับที่ 1 (ม.ค., 1969), หน้า 40.

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁹ Lawrence Stone, "Theory of Revolution," World Politics, Vol. XVII, No. 2 (Jan., 1966), p. 163.

อยู่เป็นนิสัยเช่นนี้ ถึงพลเมืองของเราจะมีมากสักเพียงใด ก็เป็นการ
มากแต่ปริมาณ มิได้มีมากด้วยคุณภาพ... ถ้าพลเมืองของเราสูญ
มวญไม่มีหลักอันใดยึดถือเป็นที่พึ่งพิง และไม่มีหวังวาชาติจะเป็นที่พึ่ง
ใดก็จะเป็นคนจิตใจอ่อนแอ... ถ้าผูกครองบ้านเมืองมีนโยบายที่จะ
หวงรายไต่เขา รวยงวองงาย ๆ โดยไม่คำนึงถึงอนาคตของชาติ อนุญาต
ให้ตั้งโรงงานกันใดทุกตำบลหนแห่ง ต่อเมื่อถึงคราวชาติของระคม
พลลุกก่อกองชาติก็คงจะใด "กองทัพซียาอันกล้าศึก สะพายกลองเหิม
ฮักสูสนาม"

5. เมื่อการปกครองอันเป็นหลักสำคัญของมนุษย์ให้รวมกันอยู่เป็น
หมู่เป็นเหล่ามันคลอนแคลนจะเอาเป็นที่ยึดเหนี่ยวไม่ใดเสียแล้ว กิจ
การใด ๆ ของชาติจะคงพลายเสื่อมโทรมไปทุกกันทั้งนั้น เช่น
กฐนุกรรมธุรกิจเป็นต้น ผู้ที่มีเจตนาอันแรงกล้าที่จะประภคภูมิกิจการ
ใหญ่เป็นลำเป็นสันมักจะไม่มีโอกาสทำใด เพราะท่านผู้ใหญ่ไม่สนับสนุน
โดยเห็นว่าไม่ใช่พรรคพวกของท่านบาง ไม่กล้าไปลงทุนลงแรงในดิน
ที่มีใจผู้ร้าย หรืออันรพาลชุกชุมโดยปราศจากการเหลียวแลของ
เจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่นบาง การเงินจึงไต่หมุนเวียนกันอยู่แต่ภายใน
วงสังคมอันแคบ ๆ เท่านั้น³⁰

จากข้อความที่ปรากฏดังกล่าวมานั้น กล่าวได้ว่า ความคิดของคณะผู้ก่อการใน ร.ศ.
130 ที่คิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองนั้น เนื่องมาจากความไม่พอใจความไม่เป็นธรรม
ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาผู้ก่อการมีความเห็นว่า สภาพสังคมในขณะนั้นบรรดาข้าราชการ
ราชการแยกตัวออกจากประชาชนเป็นอีกกลุ่มหนึ่ง ที่คอยแสวงหาผลประโยชน์จากประชาชน
ด้วยการกดขี่ขูดรีดต่าง ๆ นานา ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศต้องประสบกับ
ความเดือดร้อน ในขณะที่บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความสุขสบาย และมีอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ใน
สังคม อย่างไรก็ตาม แม้วาผลของกบฏ ร.ศ. 130 จะมีได้สำเร็จจุดดวงลงแต่อย่างใด แต่
อย่างน้อยเราก็ได้ทราบถึงความคิดเบื้องต้นของการกบฏในครั้งนี้โดยตลอด

³⁰ เจริญ ศรีจันทร์ และ เนตร พูนวิวัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 54-58.

7.2 ผลของการนอกราชการบังหลวงที่มีต่อการพัฒนาทางคานเศรษฐกิจ

เมื่อมองปัญหาการนอกราชการบังหลวงในแง่ของเศรษฐศาสตร์แล้ว เรายังไม่สามารถคำนวณตัวเลขความสูญเสียทางเศรษฐกิจว่ามีค่ามหาศาลเพียงใด เพราะไม่มีบุคคลใดวัดอัตราการนอกราชการบังหลวงซึ่งมีมากมายจนเหลือจะนับได้ อีกประการหนึ่งบุคคลที่กระทำการนอกราชการบังหลวงมักจะไม่มีร่องรอยให้คนอื่นใคร่ได้เห็น ดังนั้นถ้าเราคิดถึงค่าแห่งความสูญเสียของการนอกราชการบังหลวงแล้ว ก็จะวาคมโนภาพเห็นการสูญเสียซึ่งเกิดจากการนอกราชการบังหลวงในวงการต่าง ๆ หนึ่งใดจำนวนมหาศาล อย่างน้อยก็เห็นได้ว่า เป็นความสูญเสียที่ตกแก่ประชาชน กล่าวคือ การที่พ่อคานายทุนต้องเสียสินบนให้กับเจ้าหน้าที่บางคน เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อกับราชการไปแล้ว หลังจากนั้นพ่อคานายก็จะไปขึ้นราคาสินค้าเป็นค่าตอบแทนเงินจำนวนนั้นจากประชาชนผู้บริโภคอีกทอดหนึ่ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประชาชนไม่ได้ผลประโยชน์อะไรจากการนอกราชการบังหลวง อย่างไรก็ตามนอกจากผลเสียที่ตกแก่ประชาชนแล้ว การนอกราชการบังหลวงยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางคานเศรษฐกิจ ของประเทศอีกน่านับการด้วยกัน ดังจะกล่าวเป็นรายละเอียดคือ

7.2.1 ผลเสียหายในการพัฒนาประเทศ เป็นที่ทราบกันแล้วว่า ในการพัฒนาประเทศนั้น ปัจจัยสำคัญที่สุดคือ เงินตรา ถ้าหากรายได้ของประเทศไม่เพียงพอแล้ว โอกาสที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าก็เป็นไปได้น้อย ฉะนั้น เมื่อรายได้ของประเทศถูกยกออกไปเป็นผลประโยชน์ของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่ม จึงทำให้รายได้ที่เป็นของรัฐแทนที่จะได้ใช้เพื่อผลประโยชน์ของประเทศ กลับไปอำนวยประโยชน์ส่วนตัวให้แก่ผู้ที่ยกออกไปเสียคั้งไป แมผลของการพัฒนาทางคานเศรษฐกิจในระยะนั้นจะทำให้รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นขึ้นกว่าแต่ก่อน แต่หากว่าไม่มีการนอกราชการบังหลวงเกิดขึ้นเสียแล้ว รายได้ของรัฐอาจจะเพิ่มขึ้นมากขึ้นจนอาจนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ ข้อยืนยันที่เห็นได้ในเรื่องนี้ปรากฏอยู่ในเอกสารราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ซึ่ง มร. โพลริโอ เจ้ากรมกรมตรวจและกรมสารบัญชี่ ใ้รายงานแก่พระยาสุริยานุวัตรเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ³¹ ภายหลังจากที่

³¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/44 เรื่องจัดตั้งกรมสำรวจ หรือกรมตรวจ 6 ก.ค. 125 - 8 ม.ค. 126.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงปฏิรูประเบียบราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของประเทศ ได้พบว่า ระเบียบว่าด้วยการเก็บเงินผลประโยชน์ของแผ่นดิน และให้นำเงินผลประโยชน์ส่งของพระคลังได้ประกาศออกมาใช้เป็นข้อบังคับแล้วก็ตาม แต่สำหรับที่ปรากฏในมณฑลภูเก็ตนั้น ยังมีเงินผลประโยชน์ที่ไม่ได้นำส่งของพระคลังอีกจำนวนมาก อาทิ ภาษีโรง-ราน เงินอุดหนุนที่เก็บได้จากพวกท่าเหมืองแร่ เป็นต้น เงินเหล่านี้เจ้าพนักงานในหัวเมืองใดอาจนำไปใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ในหัวเมือง ซึ่งปรากฏว่า พระคลังหาได้มีโอกาสล่วงรู้และตรวจสอบความถูกต้องเท็จจริงได้เลย ซึ่งอาจทำให้เงินรั่วไหลออกไปได้แทนที่จะใช้ในการพัฒนาหัวเมืองจริง ๆ อาจจะไปเป็นผลประโยชน์ของบุคคลบางคน หรือบางกลุ่มเสียก็ได้ สภาพความบกพร่องเช่นนี้เกิดขึ้นในหัวเมืองแทบทุกหัวเมืองในเวลานั้น ซึ่งนอกจากเงินรายได้ของประเทศจะเข้าสู่ของพระคลังไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยแล้ว ยังปรากฏว่าเงินจ่ายในงบประมาณของประเทศเองในบางครั้งก็รั่วไหล และใช้จ่ายไปในทางมิชอบนอกเหนือจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณ ทั้งนี้เพราะตามข้อบังคับการเบิกจ่ายเงินการจรในหัวเมืองนั้น หัวเมืองจะต้องส่งบัญชีรายละเอียดมาขออนุญาตต่อกระทรวงพระคลัง และจะต้องส่งบัญชีประมาณการดำเนินสัญญาแบบแปลนมาขออนุญาตด้วย เมื่อกระทรวงพระคลังเห็นชอบด้วยก็อนุญาตให้เบิกจ่ายเงินได้ การที่ต้องมีใบบอกขออนุญาตเขามาจากมณฑลและต้องมีหนังสือโต้ตอบกันในกระทรวงนั้น เป็นการชักช้ามาก กว่าจะได้รับอนุญาตให้เบิกเงินได้ก็เกือบสิ้นปีแล้ว และถ้าหากว่าจะไม่เบิกเงินก่อนวันที่ 31 มีนาคมแล้ว งบประมาณก็ถึงกำหนดหมดเขตเบิก เพราะฉะนั้นตามความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ ทางมณฑลมักจะส่งใบรับและสัญญาปลดมมายังกระทรวงพระคลัง แล้วเบิกเงินไว้เป็นกอนนำไปใช้ในกิจการต่าง ๆ ซึ่งเงินจ่ายบางงบนั้นก็ได้จ่ายไปตามความมุ่งหมายที่ได้ขออนุญาตไว้ แต่บางงบนำไปใช้ในกิจการอื่น ๆ ซึ่งเป็นเช่นนี้เสียเป็นส่วนมาก เงินนั้นก็ไต่มอบให้เจ้าพนักงานในแผนกกรมมหาดไทย หรือ โยธา เป็นผู้รักษาไว้ ซึ่งไม่เคยมีผู้ใดได้เคยตรวจสอบจำนวนเงินเลย³²

32 เรื่องเดียวกัน.

การที่รายได้ต่าง ๆ ของรัฐมีทางรั่วไหลไปได้ เนื่องด้วยเหตุผลประการต่าง ๆ กัน นั้น ทำให้ประเทศไม่สามารถที่จะพัฒนาไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดแคลนเงินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงดำริสร้างความสำเร็จให้แก่เศรษฐกิจของชาติ โดยที่พระองค์ได้ทรงมุ่งที่จะพัฒนารูปร่าง (infrastructure) ที่จำเป็นแก่การพัฒนาของประเทศขึ้นหลายประการ เช่น การสร้างทางรถไฟ การตัดถนนหนทาง ตลอดจนการชลประทาน ในการพัฒนารูปร่างเหล่านี้ พระองค์ทรงดำเนินการไปที่ละน้อยตามกำลังทรัพย์ที่จะอำนวยให้ในขณะนั้น แต่จะเห็นได้ว่า ภายใต้โครงการของพระองค์นั้น มีโครงการบางโครงการที่ประสบความสำเร็จด้วยความล้มเหลว เนื่องมาจากผลของการนอกราชการบังหลวง โครงการที่เห็นได้ชัดก็คือโครงการชลประทาน ณ บริเวณทุ่งรังสิต ซึ่งจัดทำโดยบริษัทนาสยามจำกัด เมื่อโคลงมีภาระทำการลงไปแล้ว ปรากฏว่าโครงการของบริษัทนี้กระทำแต่เพียงซุกเป็นคลองส่งน้ำขนาดใหญ่จากลำน้ำเจ้าพระยาเข้าไปในบริเวณกว้างเท่านั้น ผลได้จึงมีน้อย เพียงร้อยละ 40 ของความมุ่งหมายเดิมเท่านั้น³³ จนกระทั่งทางราชการเข้ามาหาทางแก้ไข โดยหาผู้เชี่ยวชาญมาจัดตั้งโครงการให้กรมชลประทานเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งปรากฏว่า นาย เจ เอช แวน เคอร์ไฮเด (J.H. Van der Heide) ผู้เชี่ยวชาญชาวฮอลันดาซึ่งเข้ามาเป็นผู้สำรวจคนแรกได้เสนอเป็น โครงการชลประทานภาคกลางของประเทศขึ้นในปี พ.ศ. 2446 โดยสร้างเขื่อนกันแม่น้ำเจ้าพระยาที่ชัยนาท แล้วทำคลองส่งน้ำ ระบายน้ำที่กักไว้ไปตามท้องทุ่ง พร้อมกันนั้นได้เสนอโครงการสำหรับภาคเหนือ และภาคอื่น ๆ โครงการนี้ประมาณว่าจะมีค่าใช้จ่ายประมาณ 473 ล้านบาท โดยใช้เวลาดำเนินการ 12 ปี หากกระทำได้ผลจะสามารถช่วยผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้นในเนื้อที่และผลผลิตต่อไร่ และป้องกันอุทกภัยได้ด้วย นอกจากนั้นให้ประโยชน์ในการเก็บค่านา และภาษีชาวชาวออกเพิ่มขึ้นได้อีก แต่ปรากฏว่ารัฐบาลสมัยนั้นพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วย เพราะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก และรัฐบาลกำลังขาดแคลนเงิน เพราะต้องใช้จ่ายไปในการพัฒนาคานอื่น ๆ อีก

³³กรมชลประทาน รายงานชลประทานสำหรับ พ.ศ. 2457-2468, 2470

จำนวนมาก แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะแบ่งดำเนินการเป็นโครงการย่อย ๆ ที่ละขั้นก่อนก็ตาม รัฐบาลก็ยังไม่เห็นด้วยอีก³⁴ ความไม่สามารถดำเนินการนี้ได้เพราะปัญหาทางการเงิน มีผลกระทบที่ร้ายแรงต่อเกษตรกรรมมาก จะเห็นได้ว่าในตอนปลายรัชกาลประมาณ พ.ศ. 2451 ได้เกิดฝนตกชุกมากทำให้เกิดอุทกภัยขึ้น และต่อมาก็เกิดฝนแล้งติด ๆ กันอีกเป็นเวลา 3 ปีในตอนต้นรัชกาลที่ 6 ความผันแปรของสภาพดินฟ้าอากาศในช่วงนี้ทำให้ราษฎรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ประสบความหายนะกันมาก บางคนถึงกับไม่มีอาหารจะรับประทานจนถึงกับต้องร้องทุกข์ต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว³⁵

7.2.2 ทำให้เงินหมุนเวียนอยู่ในมือกลุ่มคนเพียงจำนวนน้อย

ผลของการจรรยาบรรณบังหลวงในวงราชการจากการที่เจ้าพนักงานเรียกรับสินบน ตลอดจนยกยอกทรัพย์สินของรัฐ ทำให้การเงินของประเทศหมุนเวียนอยู่ในหมู่อำนาจการ ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการปกครองประเทศในสมัยนั้น บรรดาเจ้าพนักงานของรัฐมีฐานะมั่งคั่งร่ำรวยขึ้น กลายเป็นชนชั้นที่มีทั้งอำนาจ ความมั่งคั่ง และสถานภาพต่าง ๆ ในสังคม ในขณะที่รัฐและประชาชนต้องยากจนลง เมื่อเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจทางการเมืองสามารถไขตำแหน่งหน้าที่ไปในการเพิ่มพูนความมั่งคั่งของตนเองแล้ว ทำให้ค่านิยมในสังคมยิ่งยกย่องการเป็นผู้ปกครองมากขึ้น เนื่องจากได้รับอภิสิทธิ์มากมายในสังคม นอกจากนั้นแล้วยังทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างกลุ่มผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองมากขึ้น ทั้งในค่านิยมบรรดาผู้มีอำนาจที่ปลูกฝังกันในสมัยนั้น และในด้านความแตกต่างทางค่านิยมเศรษฐกิจที่การเงินหมุนเวียนอยู่ในกลุ่มชนเพียงจำนวนน้อย ทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศประสบกับความยากลำบากยากแค้น ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปที่ขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศนั้นประสบกับความบีบคั้นอยู่แล้ว ยิ่งถูกบีบคั้น

³⁴

James C. Ingram, *Economic Change in Thailand Since 1850*.

(Stanford: Stanford University Press, 1955), p. 81-82.

³⁵ วัชรทิพย์ นาดสุภา, เรื่องเดิม, หน้า 37.

จากชนชั้นผู้ปกครองในรูปภาวที่ซูดริค และสิ้นบนต่าง ๆ อีก ก็ยิ่งทำให้ประชาชนยิ่งยากจนลง เมื่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ สุขภาพพลานามัยก็ไม่สมบูรณ์แข็งแรง กำลังคนของประเทศกลายเป็นบุคคลที่ไม่มีคุณภาพทั้งทางด้านสุขภาพพลานามัย กำลังสมอง และกำลังสติปัญญา ความนึกคิด สิ่งเหล่านี้ย่อมที่จะตั้งรับการพัฒนาให้เป็นไปได้ด้วยความสะดวกรวดเร็วขึ้น

7.2.3 ทำให้อำนาจทางคานเศรษฐกิจตกอยู่ในมือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว

เป็นที่ทราบแล้วว่า ประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นชาวไทยนั้นส่วนมากนิยมทำอาชีพกสิกรรม หรือไม่ก็ราชการ ส่วนผู้ที่กุมอำนาจทางการค้าขาย และด้านการอุตสาหกรรมอื่น ๆ ตกอยู่ในมือของชาวต่างดาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ชาวจีน ชาวจีนในประเทศไทยนั้นมีบทบาทเด่นทางการค้าขายมานานนับสองสามร้อยปีมาแล้ว โดยที่พระมหากษัตริย์ไทยสมัยก่อน ๆ เคยพระราชทานยศฐานบรรดาศักดิ์ ตลอดจนทรงแต่งตั้งให้คนจีนหลายคนดำรงตำแหน่งในกิจการค้าของรัฐ³⁶ แม้แต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ การพัฒนาทางเศรษฐกิจทำให้คนจีนกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในการส่งสินค้าออก ซื้อสินค้าเข้า การเดินเรือ การธนาคาร ตลอดจนควบคุมราคาสินค้าอีกหลายอย่าง ๆ ภายในกลุ่มคนจีนนี้จะมีสมาคมภาษา สมาคมพ่อค้า และบรรดาผู้อำนาจการบริหารที่เกี่ยวข้องอยู่มากมาย เปรียบได้ประดุจอาณาจักรทางการค้าที่มีผู้นำควบคุมกันไว้ ซึ่งผู้นำกลุ่มเล็ก ๆ ของคนจีนนี้จะติดต่อกับผู้ปกครองไทย³⁷ การที่ชาวต่างดาว เข้ามามากุมอำนาจทางเศรษฐกิจนั้นส่งผลเสียด้านรายได้ของประเทศทางหนึ่ง กล่าวคือ ทำให้เงินกำไรต่าง ๆ จากการค้าขายอยู่ในมือชาวต่างดาว แทนที่จะตกอยู่ในเมืองไทย ดังจะเห็นสภาพเศรษฐกิจของไทยในระบอบนั้นได้จากหนังสือทรัพย์สินศาสตร์ ซึ่งพระยาสุริยานุวัตร ได้เขียนขึ้น ปรากฏความตอนหนึ่งในเรื่องนี้ว่า

³⁶ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, "การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย," หนังสือเอียงข้างประชาชน (พระนคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 69.

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

...ตามบัญชีสินค้าขาเข้าออก ซึ่งกรมศุลกากรทำขึ้นไว้เป็นรายงาน ทุกปีนั้นได้ความว่าในเวลาปี กรงเทพฯขายสินค้าออกนอกประเทศได้ เกินที่ขอของตวงประเทศเขามาไซ คิคเฉลี่ยปานกลางเป็นราคาเงิน รวรวปีละ 25 ล้านบาท ถ้าการพาณิชย์กรรมและการเดินเรือและทุน ซึ่งใช้ขอขายแลกเปลี่ยนสินค้าเหล่านั้นอยู่ในมือของไทยทั้งสิ้น จำนวน สินค้าราคาเงิน 25 ล้านบาทนี้จะคงชุกอยู่ในเมืองไทยทั้งสิ้น แต่ ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ เหตุที่การควขายและเดินเรืออยู่ใน มือคนตวงประเทศ คือ จีนและฝรั่งเป็นทุน ทั้งสองเสียค่าแรงทำการ ให้เขาควยกู้ไ้ร้นยอมจะเป็นส่วนใหญ่อยู่ในมือคนตางประเทศเป็น ธรรมดา เมื่อใดคิคประมาณกำไรในการดูขายและควแรงชาวตาง ประเทศที่กอกอเสียจากจำนวนเงิน 25 ล้านบาทนั้นแล้ว ก็คงไม่มี เงินเหลือชุกอยู่ในบ้านเมืองสักเท่าใด เมื่อเป็นคราวเคราะห์ราย ทั่วนาไคคฉนวนทยอเนื่องกันสักสองปีสามปี เรากลับจะขาดทุนเขาเนอ เสียอีก... 38

การที่ชาวต่างดาวสามารถเข้ามาคุมอำนาจทางเศรษฐกิจได้นั้น ทำให้บุคคลเหล่านี้ กลายเป็นชนชั้นกลางของประเทศ และดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เมื่อประเทศมีชนชั้นกลางเป็น ประชาชนเชื้อชาติชั้นรอง³⁹ โอกาสที่บุคคลกลุ่มนี้จะก่อพฤติกรรมการณ์ร้ายร้ายบงหลวงร่วมกับ ชนชั้นปกครองก็เป็นไปไคงาย เนื่องจากว่าชาวต่างดาวนั้นมีความอดทนแอทางการเมืองเป็น ทุนเคิมอยู่แล้ว ทำให้โอกาสที่ถูกชุกครีคมีอยู่มาก การที่ชาวต่างดาวถูกกฎหมายตาง ๆ ถูกมัด อยางเหนียวแน่นนี้ ทำให้การปฏิบัติตามอยางครบถวนเป็นไปไม่ได้ ฉะนั้น จึงก่อให้เกิดสภาพ ที่เอื้ออำนวยต่อการคิคฉินบน การชุกครีค ตลอดจนการให้คานำรอนนำชาขึ้นจนเป็นธรรมดาไป เมื่อมีการปฏิบัติเช่นนั้นเป็นเวลานาน ๆ การคำเนินธุรกิจกับการคุมครองทางการเมือง ก็ยิ่ง กลายเป็นแบบแผนที่เป็นที่ยอมรับมากขึ้นในฐานะที่เป็นคนตางดาว ชาวต่างดาวโดยเฉพาะ

³⁸ พระยาสุรียานุวัตร, ทรัพย์ศาสตร์ (พระนคร: โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2518), หน้า 176-177.

³⁹ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, เรื่องเคิม, หน้า 70.

ชาวจีนจึงต้องหาระบบคุ้มครองที่คงทน และไว้ใจได้ ซึ่งระบบนี้มีผลทำให้คนจีนต้องคำนวณถึงต้นทุนกำไรของกิจการของตนด้วย ฉะนั้น ยิ่งต้องเสียสินบน ค่าน้ำร้อนน้ำชาไปมากเท่าใด พวกเขาก็ยิ่งจะต้องเพิ่มต้นทุนในกิจการของเขามากขึ้นเท่านั้น สินค้าบางอย่างต้นทุนการผลิตต่ำ แต่เมื่อบวกเอาค่าน้ำร้อนน้ำชาเขามาด้วย ท้ายที่สุดทำให้สินค้านั้น ๆ ราคาแพงลิ่ว ก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภค ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่ากรณีที่คนต่างดาวเข้ามากุมอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจนั้นก่อให้เกิดการทุจริตจากชนชั้นปกครอง และในทางตรงกันข้าม ชาวต่างดาวก็หันกลับมาทุจริตประชาชนอีกทอดหนึ่ง

นอกจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะส่งผลทำให้บรรดาชาวต่างดาวผู้ผูกขาดการค้าโก่งราคาสินค้าขึ้นแพงแล้ว ยังปรากฏว่าผู้ที่กุมอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจยังจะเป็นกลุ่มอิทธิพลของประเทศกลุ่มหนึ่ง มีอิทธิพลไปในวงการค้าและกิจการของรัฐบาล อาทิ การประมุขรับทำภาษีอากร เป็นต้น โอกาสเช่นนี้เท่ากับเป็นการกีดกันกลุ่มบุคคลอื่นมิให้มาลงทุนประกอบกิจการต่าง ๆ ได้ ฉะนั้น ถ้าหากการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจอย่างหนึ่งคือ การระดมทุนเพื่อการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศแล้ว การฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่ากับเป็นการลดการระดมทุนเพื่อการลงทุน ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในการที่จะเพิ่มผลผลิต⁴⁰

7.2.4 ก่อให้เกิดความสูญเสียทางการเมือง เศรษฐกิจ

การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีผลทางการเมือง เศรษฐกิจอย่างหนึ่ง คือ ความสูญเสียทางการเมือง เศรษฐกิจ ประเทศใดก็ตามที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นมาก ก็ยังมีความสูญเสียทางการเมือง เศรษฐกิจมาก ซึ่งรวมความตั้งแต่การสูญเสียเงินทองเพราะถูกยักยอกเบียดบังไป ความสิ้นเปลืองทรัพย์สินของสาธารณะ ตลอดจนความสูญเสียทรัพยากรของชาติ ในการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ ในรัชสมัยนั้นก็เช่นกัน ได้มีการพัฒนาทั้งทางการเมือง การเก็บภาษีอากรอันเป็นเงินผลประโยชน์ของแผ่นดิน และพัฒนาทางการเมืองอุตสาหกรรม การกลาโหม ซึ่งถือเป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติมา

⁴⁰ จ้าทูล กองสาร และคณะ, เรื่องเกม, หน้า 106.

ใช้อย่างหนึ่ง แต่การที่เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นมาในรูปแบบต่าง ๆ นับตั้งแต่ การยกยอก การเรียกรับสินบน การที่มีการป่าไม้ที่ผิดกฎหมาย หรือมีการเบียดเบียนเกษตรกร หรือระเบียบของทางราชการ สิ่งเหล่านี้ทำให้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามเป้าหมายเท่าที่ควร เพราะ แทนที่จะได้ใช้จ่ายไปเพื่อส่วนรวมอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ก็กลับถูกดึงไปเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของคนบางกลุ่ม ฉะนั้นจึงทำให้การพัฒนาในสมัยนั้นเป็นเพียงการริเริ่มพื้นฐานเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการก้าวแรกของการปฏิรูปเข้าสู่ระบบใหม่เท่านั้น แต่ภายในระบบใหม่นั้น ก็ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ ความสูญเสีย ความสูญเปล่าทางด้านเศรษฐกิจจึงเกิดขึ้น ประกอบกับในระยะหลังโครงการต่าง ๆ ที่วางไว้มิได้มีการสานต่อไป ข้อบกพร่องต่าง ๆ ในระบบที่พัฒนาไว้แต่เดิมก็ยังมีมากขึ้น และสิ่งเหล่านี้ก็สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

7.3 ผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีต่อการพัฒนาทางสังคม

การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นมากในสังคมใด นั้นย่อมหมายถึงว่าทำให้สังคมของประเทศนั้นพัฒนาไปได้ไม่เต็มที่ เป็นที่ทราบกันแล้วว่า การพัฒนาประเทศให้เจริญรุดหน้าขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาในทุก ๆ ด้านประกอบกันไป ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ฉะนั้นไม่ว่าจะมีอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศประการใดประการหนึ่งก็ตาม ย่อมส่งผลให้การพัฒนาขงกั้นลงได้ ฉะนั้นการฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งถือเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการพัฒนาเมื่อเกิดขึ้นมากในสังคมใดก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความเจริญรุดหน้าในการพัฒนาเช่นกัน สำหรับผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีต่อการพัฒนาประเทศนั้นอาจกล่าวได้เป็นรายละเอียดคือ

7.3.1 มีผลทำให้สังคมเกิดความแตกแยก

ดังที่โลกกล่าวมาแล้วว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นในวงราชการนั้นมีผลทำให้ข้าราชการแยกตัวเองออกจากประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายขัดกัน โดยที่ฝ่ายข้าราชการก็หวังจะได้ผลประโยชน์จากรัฐที่มาติดต่อการงาน โดยการใช้กลวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือที่เรียกว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั่นเอง ส่วนประชาชนที่มาติดต่อก็ต้องการความสะดวกในการติดต่อ และต้องการให้งานของตนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

แต่ปรากฏว่าข้าราชการกลับวางตัวเป็นเจ้านายคอยกดขี่ขูดรีดต่าง ๆ นานา ไม่ได้ให้ความสะดวกแก่ประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นระหว่างคนสองกลุ่ม ชนชั้นข้าราชการกลายเป็นชนชั้นเจ้านายคน มีชนชั้นที่เป็นจักรกลในการบริหารที่คอยให้บริการแก่ประชาชน เพื่อให้การพัฒนาสำเร็จลุล่วงไป เมื่อประชาชนมีทัศนคติที่ไม่คอยดีต่อราชการเช่นนี้ จึงเกิดความเสื่อมศรัทธาในการบริหารงานของรัฐบาลอันจะเป็นผลร้ายต่อความมั่นคงของประเทศได้

7.3.2 ทำให้ศีลธรรมจรรยาในสังคมเสื่อม

เมื่อมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นในวงราชการต่าง ๆ นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าข้าราชการละเลยไม่ประพฤติตามจริยธรรมของข้าราชการ ที่ต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน แต่กลับใช้อิทธิพลรีดนาทาเร้นประชาชนเบียดบังเอาทรัพย์สินของส่วนรวมไปใช้ส่วนตัว ใช้อำนาจหน้าที่ของตนช่วยตนคิดให้ถูก คนถูกก็ไม่ได้รับความยุติธรรม เล่นพรรคเล่นพวกเพราะเห็นแก่สินบาทสนับนเหล่านี้เป็นต้น เมื่อข้าราชการประพฤติตัวดังนี้โดยไม่ได้รับการลงโทษ แต่กลับได้รับการปล่อยปละละเลย เนื่องจากเป็นคนที่มียานาจวาสนา พวกลูกน้องต่าง ๆ ก็เลยถือเอาเป็นแบบอย่างตาม เพราะเห็นว่าไม่มีผู้ใดที่จะจัดการได้ และยังเป็นหนทางที่ก่อให้เกิดความสุขกายสุขใจด้วย เมื่อมีทรัพย์สินเงินทองใช้สอยอย่างเพียงพอ⁴¹

เมื่อสังคมยอมรับความมีเกียรติ ความมีหน้ามีตาในสังคมของข้าราชการ ทำให้คนส่วนใหญ่เห็นว่า แม้คนที่ทำการทุจริตมิชอบยังได้รับการยกย่องเชิดชูเช่นนี้แล้ว ไฉนเลยจะต้องมีวแต่ทำความดีอยู่ เมื่อคนส่วนใหญ่คิดกันเช่นนี้ ค่านิยมในสังคมก็จะต้องเปลี่ยนไป คุณธรรมประจำใจของผู้นั้น ศีลธรรมจรรยาที่เคยจรโลงสังคมอยู่จะค่อย ๆ สูญสิ้นไป จะมีแต่บุคคลที่คอยเอาโรคเอาเปรียบแก่งแย่งขูดรีด เพราะเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัว เพราะเห็นพองกันว่า ทางแห่งความมั่งคั่งร่ำรวยนั้นนำไปสู่ความมีอิทธิพลในค่านอื่น ๆ อีก

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

7.3.3 เป็นผลทำให้ชื่อเสียงของประเทศเสื่อมเสีย

ระบบการบริหารของไทยแต่โบราณมานั้นเป็นระบบที่มีการจรรยาบรรณบังคับหลวงปะปนอยู่มากทีเดียว ได้มีนักวิชาการชาวต่างประเทศหลายคนพยายามศึกษามาถึง ระบบการบริหารของไทย และต่างก็ยอมรับกันว่า ในวงการบริหารของไทยนั้นมีการจรรยาบรรณบังคับหลวงกันอย่างกว้างขวาง นักวิชาการชาวต่างประเทศหลายคนพยายามที่จะสืบหาพื้นฐานของสังคมไทยที่ทำให้เกิดการจรรยาบรรณบังคับหลวงกันขึ้นอย่างกว้างขวาง และทุกคนก็ลงความเห็นว่ามีผลสืบเนื่องมาจาก ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมของไทยตั้งแต่โลกกล่าวมาแล้วในบทคน ๆ หนึ่ง ประเทศเราจะได้มีการพัฒนาให้เขาสุสมัยใหม่มากขึ้น การจรรยาบรรณบังคับหลวงก็หาได้หมดสิ้นไปไม่ การจรรยาบรรณบังคับหลวงในสังคมใหม่ที่ได้รับการพัฒนาให้ทันสมัยนั้นกลายเป็นระบบเลี้ยงข้าราชการไม่ต่างกับระบบตั้งเจ้าเมืองไปกินเมืองในสมัยโบราณ ไปเท่าใดนัก⁴² และยิ่งกาลเวลาผ่านไป เมื่อประเทศเราเป็นที่รู้จักในสายตาต่างประเทศมากขึ้น เมื่อมีการจรรยาบรรณบังคับหลวงเกิดขึ้นก็ยอมรับกันไปในประเทศต่าง ๆ มากขึ้น จนถึงกับมีนักวิชาการต่างประเทศถึงกับออกปากกล่าวถึงประเทศเราไปในทางไม่ดี อาทิ เวเนเคด แบลนชาร์ด (Wendell Blanchard) ได้กล่าวว่า "ข้าราชการของไทยมีพฤติกรรมของการคอร์รัปชันมากที่สุดใภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้"⁴³ หรือแม้แต่ศาสตราจารย์ โจเซฟ แอล ซัตตัน (Joseph L. Sutton) ผู้เคยเข้ามาศึกษาเกี่ยวกับเมืองไทยก็ยังคงกล่าวถึงการบริหารราชการของไทยว่า

⁴²ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์รัปชัน" ปรับปรุงจากสรุปอภิปรายของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ที่ศูนย์การอบรมศีลธรรมวัฒนธรรมสำนักวัฒนธรรมการศึกษามหาวิทยาลัยมหิดล วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2512. ในหนังสือ ประชุมเก็บตก เล่ม 2 (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 202.

⁴³Wendell Blanchard. Thailand: Its People, Its Society, Its Culture (Connecticut: Human Relations Area Files Inc., 1958), p. 180.

"การคอร์ปชั่นเป็นเรื่องธรรมดาสำหรับเมืองไทย"⁴⁴ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นส่งผลทำให้ประเทศเสื่อมเสียชื่อเสียงในสายตาประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ ซึ่งย่อมหาความต่อไปถึงว่า ถ้าหากประเทศต้องการขอความช่วยเหลือทางการเงินจากประเทศใดประเทศหนึ่ง เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ ประเทศที่จะให้เงินกู้ อาจจะไม่ใช่ในข้อเสียเกียรติยศ (credit) ของประเทศเราก็คงได้ ทำให้การพัฒนาประเทศอาจจะประสบกับความล่าช้าทางหนึ่งก็ได้

7.3.4 ปลุกฝังทัศนคติที่ไม่ดีแก่เยาวชนซึ่งจะกลายเป็นบรรพบุรุษในอนาคต เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่แฝงอยู่ในสังคมไทยตลอดมานั้นเป็นเพราะ ค่านิยมในสังคมไทยของคนที่มีอำนาจ มีความมั่งคั่งร่ำรวย และมีสถานภาพในสังคม โดยไม่ไต่คำนึงถึงแหล่งที่มาของสิ่งเหล่านี้ แต่ผู้ใดก็ตามที่มีคุณสมบัติครบถ้วน กลับเป็นผู้ที่ได้รับความยกย่องในสังคม อาทิ ไปไหนมาไหนก็มีผู้คนคอยกราบไหว้ ทำบุญทำทานก็มีคนสรรเสริญ เย็นยอทุกคนอนุโมทนาในการทำบุญนั้น จะพูดอะไรคำพูดนั้นก็ไม่น่าหนัก ทำอะไรก็มีคนคอยยกย่องว่าเป็นเศรษฐีใจกว้าง⁴⁵ เมื่อค่านิยมในสังคมออกมาในรูปแบบนี้ เยาวชนที่เติบโตขึ้นมาก็ได้ได้เห็นเขาเหล่านั้นก็รับเอาทัศนคติในสังคมเหล่านั้นติดตัวต่อไป ในท้ายที่สุดก็ก่อพฤติกรรมเช่นนี้สืบทอดต่อไป ทำให้บรรพบุรุษสังคมเปลี่ยนไปในทางเลวร้ายยิ่งขึ้นตามลำดับ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นนอกจากจะทำให้สูญเสียเงินของทางราชการอย่างที่ยอมให้เห็นกันทั่ว ๆ ไปในสังคมนั้นแล้ว กล่าวได้ว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังมีผลลึกไปกว่านั้น ในแง่ที่ว่า เป็นตัวทำลาย หรือชักขวางการพัฒนาประเทศลงอย่างสิ้นเชิง

⁴⁴ Joseph L. Sutton. "Political and Administrative Leadership," Problems of Politics and Administration in Thailand (Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1962), p. 16.

⁴⁵ จำพูด กองสาร และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 98.

ทำให้การพัฒนาไม่เจริญรุดหน้าไปเท่าที่ควร เช่นที่ได้วางเป้าหมายไว้ ผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นมีต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านการเมือง ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยที่ผลทางด้านการเมืองนั้นกล่าวรวม ๆ ได้ว่า ทำให้ระบบการบริหารไม่บรรลุเป้าหมายตามนโยบายการบริหารที่ทางราชการวางไว้ ซึ่งมุ่งถึงสวัสดิภาพของประชาชน รวมทั้งความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคมเป็นหลัก⁴⁶ เมื่อระบบการบริหารเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายที่วางไว้ ก็ส่งผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ท้ายที่สุดส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ติดตามมา อาทิ ปัญหาการกบฏต่อต้านรัฐบาล ตลอดจนปัญหาผูกขาดการร้ายในปัจจุบัน ทำให้รัฐบาลต้องเสียทั้งเวลาและงบประมาณในการปราบปรามแทนที่จะได้นำเงินนั้นไปพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในแง่เศรษฐกิจนั้นย่อมหมายถึงความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจจำนวนมหาศาลของประเทศ ส่วนปัญหาทางด้านสังคมนั้นจะเห็นได้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นตัวทำลายศีลธรรม จรรยา ทำลายระบบคุณค่าและคุณธรรมของสังคมให้สูญเสียไปโดยสิ้นเชิง จะเห็นได้ว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นส่งผลต่อการพัฒนาประเทศมากน่านับการ และส่วนใหญ่แล้วผลนั้น ๆ มักจะออกมาในทางทำลายหรือทางลบเสมอ เพราะการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังมีมากก็มีแต่จะทำให้ประเทศชาติล้มจมแต่สถานเดียวเท่านั้น

⁴⁶ ใสว ศรีเมฆารัตน์, สมศักดิ์ ศรีวรารักษ์, "ระบบสวนตัวในวงราชการไทย" วารสารสังคมศาสตร์, 3, 1 (ม.ค., 14), หน้า 36.

บทสรุป

ปัญหาการนอกราชการบังหลวงเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานในระบบการบริหารไทย ตั้งแต่สมัยอดีตมาจนถึงปัจจุบัน สืบเนื่องมาจากผลของระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ จากระยะแรกเริ่มนั้นระบบการเมืองไทยเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีพระมหากษัตริย์และขุนนางทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ในขณะที่บรรดาประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศต้องมารับใช้แรงงานให้กับผู้ปกครองภายใต้พันธะของระบบไพร่ และระบบทาส ในรูปลักษณะการปกครองเช่นนี้ พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานสิทธิพิเศษและผลประโยชน์ต่าง ๆ จากตำแหน่งการงานเพื่อเป็นเครื่องตอบแทนการจ่ายเงินเคื่อน เช่น ในทัศนะปัจจุบัน ขรรมนิยมปฏิบัติเช่นนี้เมื่อประกอบกับตำแหน่งขุนนางของไทยเป็นเพียงตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้ มิใช่ตำแหน่งสืบทอดไปถึงลูกหลานได้ จึงทำให้บรรดาขุนนางมีแนวโน้มที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งโดยการทุจริตจากประชาชนมากยิ่งขึ้น จนเป็นการสร้างค่านิยมของผู้ที่เป็นข้าราชการของรัฐให้เคยชินกับพฤติกรรมการอาศัยรายได้จากตำแหน่ง ทำให้ข้าราชการไม่อาจแยกความแตกต่างของสิ่งที่ถือว่าเป็นของ "เอกชน" หรือของ "ทางราชการ" ได้

ในด้านเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจสืบเนื่องมาจาก คนไทยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเชื้อชาติเจ้าของประเทศมักหันไปทำอาชีพกสิกรรม หรือรับราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของสภาพภูมิอากาศ ขอบเขตพื้นที่ตามพันธะของระบบไพร่ และสาเหตุอื่น ๆ จึงเปิดโอกาสให้อาชีพการค้าและการอุตสาหกรรมตกอยู่ในอิทธิพลของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ชาวจีน บรรดาชาวต่างดาว เมื่อมีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจแล้วก็พยายามที่จะเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การรับเป็นเจ้าภานายาอากกร ฯลฯ เพื่อจะได้เลื่อนฐานะเป็นขุนนาง ซึ่งเป็นชนชั้นที่ได้รับสิทธิพิเศษและผลประโยชน์ต่าง ๆ ทางสังคมจำนวนมากมาย ในขั้นตอนที่ชาวต่างชาติซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจพยายามเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองด้วยกัน เปิดโอกาสให้มีการนอกราชการบังหลวงในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของฝ่ายตน

สำหรับทางด้านสังคมนั้น เนื่องจากโครงสร้างทางสังคมของไทยอยู่บนพื้นฐานของระบบความสัมพันธ์แบบ ลูกพี่ - ลูกน้อง ทั้งนี้ เพราะอิทธิพลของระบบไพร่และระบบ

ทาสซึ่งเป็นสถาบันที่ลงหลักเข็มแข็งมากในสังคมไทย แม้จะมีการยกเลิกสถาบันดังกล่าวไปแล้ว แต่อิทธิพลของระบบเหล่านี้ยังคงหลงเหลืออยู่และมีอิทธิพลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมไทยมาจวบจนปัจจุบัน เมื่อโครงสร้างความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมเกี่ยวพันกันแบบเครือข่ายเช่นนี้ โอกาสที่จะเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็มีมาก เช่น ทำให้เกิดระบบการเดินพรรคเดินพวก หรือเกิดระบบอุปถัมภ์ในวงราชการ ประกอบกับประเพณีและค่านิยมในสังคมไทยบางประการส่งเสริมให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้น อาทิ ค่านิยมการยกย่องเงินตรา ยกย่องความมีอำนาจในสังคม ยกย่องระบบอาวุโส ยกย่องความมีจิตใจนักเลง และความกตัญญูคุณ ฯลฯ ค่านิยมเหล่านี้เมื่อผสมผสานกัน ขอบกพรองของระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจแล้วมีส่วนทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากขึ้น

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์ของไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีอาจจะขจัดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้หมดสิ้นไปได้ แม้ว่าจะได้มีการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ แล้วก็ตาม ทั้ง ๆ ที่แรงผลักดันให้มีการพัฒนาประเทศในระยุษนั้นประการหนึ่งก็คือ ความพยายามที่จะขจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีอยู่ในวงการบริหาร อันถือได้ว่าเป็นสาเหตุพื้นฐาน (underlying cause) ของการพัฒนาในครั้งนั้นเป็นผลเนื่องมาจากขอบกพรองของระบบต่าง ๆ ในแบบเดิม ทั้งด้านการบริหาร ระบบเศรษฐกิจและระบบสังคม ฉะนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงริเริ่มดำเนินการพัฒนานั้น เป้าหมายของพระองค์ในทางการเมืองก็คือ ทรงรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization) มากขึ้น จากนั้นได้แบ่งงานบริหารออกตามหน้าที่เฉพาะไปตามกระทรวงต่าง ๆ ไม่ให้กวางายหน้าที่ซึ่งกันและกันในทางคานเศรษฐกิจทรงพยายามที่จะจัดระเบียบราชการเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินรายได้ของรัฐให้ดีขึ้น โดยการออกระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ออกมาบังคับใช้ เพื่อป้องกันมิให้ผลประโยชน์ของรัฐรั่วไหลไปได้ ในทางคานระบบสังคมทรงพยายามที่จะจัดระบบต่าง ๆ ของสังคมและประเพณีบางอย่างที่ล้าหลัง เช่น ประเพณีการเกณฑ์แรงงาน และประเพณีการมีทาส เป็นต้น แต่เป็นเพราะในการริเริ่มการพัฒนาประเทศในรัชสมัยของพระองค์ยังมีแรงผลักดันที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือ เป็นเพราะความเกรงกลัวภัยจากลัทธิ

จักรวรรดินิยม ซึ่งแรงผลักดันในค่านี้อาจถือได้ว่าเป็นสาเหตุโดยตรง (immediate cause) ของการพัฒนาประเทศครั้งนั้น เมื่อแรงผลักดันให้เกิดการพัฒนาประเทศสืบเนื่องมาจากสภาวะการณ์บังคับอันเป็นภัยต่อเอกราชของประเทศเช่นนี้ ทำให้กระบวนการพัฒนาประเทศในรัชสมัยของพระองค์ออกมาในรูปการจัดตั้งหน่วยงาน หรือองค์กรการบริหารต่าง ๆ ตลอดจนขยายระดับงานชั้นต่าง ๆ เพื่อให้ทันสมัยขึ้น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในโครงสร้างทางสังคม หรือที่เรียกอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงทางปริมาณ (quantitative changes) มากกว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางสังคม หรือที่เรียกว่า การเปลี่ยนแปลงทางคุณภาพ (qualitative changes) เมื่อการพัฒนาประเทศในระยะนั้นออกมาในลักษณะที่ไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพของการเปลี่ยนแปลงในเรื่องโครงการประสานงานสอดคล้องกันหรือไม่ ข้าราชการซึ่งเป็นจักรกลสำคัญในการบริหารมีสมรรถภาพเพียงพอหรือไม่ ประชาชนมีคุณภาพหรือไม่ จึงทำให้การพัฒนาเกิดอุปสรรคทั้งด้านความไม่พร้อมของตัวบุคคล และในด้านการไม่คล่องตัวของระบบการบริหารทั้งในทางทฤษฎี และทางปฏิบัติ กล่าวคือ ในด้านตัวบุคคล ทั้งข้าราชการและประชาชนขาดความสำนึกในการพัฒนาประเทศในครั้งนั้น เพราะเป็นการริเริ่มจากฝ่ายผู้ปกครองสูงสุด จึงส่งผลให้ข้าราชการและประชาชนขาดความรับผิดชอบในอันที่จะต้องปฏิบัติตนตามหน้าที่ของตน ประกอบกับในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในทางปฏิบัติยังคงคำนึงถึง วิทยุติ ชาติวุฒิ และคุณวุฒิ เป็นเกณฑ์กำหนดมากกว่าพิจารณาจากความสามารถ ทั้งนี้ เนื่องมาจากชาตินิยมที่มีความรู้ จึงทำให้เกิดระบบการเลินพระคเลนพวกขึ้นในวงการบริหาร ความสัมพันธ์ของบุคคลในระบบราชการเกี่ยวคองกันตามสายสัมพันธ์ของความเป็นเครือญาติและเพื่อนฝูง ประกอบกับโครงสร้างทางสังคมไทยยังอยู่ในระบบความสัมพันธ์ในลักษณะ ลูกพี่ - ลูกน้องอีกด้วย ก็ยิ่งทำให้สายสัมพันธ์ของบุคคลที่เป็นพวกพ้องนั้นขยายวงกว้างออกไปมากยิ่งขึ้น ในส่วนเกี่ยวกับความไม่คล่องตัวของระบบการบริหารภายหลังจากการพัฒนาประเทศไปแล้วนั้น ปรากฏว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการจัดระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับการบริหารของทางราชการของพระองค์ในทางปฏิบัติ นั้นมักจะเบี่ยงเบนออกไปจากทางด้านทฤษฎี เช่น ในทางทฤษฎีมีเป้าหมายเน้นการแบ่งสรรหน้าที่ของหน่วยงาน แต่ในทางปฏิบัติ งานราชการในหลายหน้าที่ในระยะนั้นยังคงทำเป็นภาระของกระทรวงมหาดไทย

แทบทั้งสิ้น จนอาจกล่าวได้ว่า กระทรวงมหาดไทยในระยะการพัฒนาประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นมีหน้าที่รับผิดชอบไม่แตกต่างไปจากระยะก่อนการพัฒนาประเทศมากเท่าใดนัก กล่าวคือ ยังมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการปกครอง การเก็บภาษี การสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนั้นเป้าหมายของการตั้งอำนาจการบริหารเข้าสู่ส่วนกลางของพระองค์ยังมีผลทำให้เกิดการช่องทางกระทำการทุจริตในวงราชการขึ้น ทั้งนี้เพราะการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้การปกครองในเขตหัวเมืองขาดการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด เนื่องจากความห่างไกลจากส่วนกลาง ในอีกประการหนึ่งนั้นในระยะการพัฒนาประเทศนั้น ยังปรากฏวาระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ที่ออกมาบังคับใช้ยังไม่รัดกุมเพียงพอ ยังไม่มีอำนาจในการใช้บังคับให้บรรลุตตามเป้าหมายที่วางไว้ได้

นอกจากปัญหาคานตัวบุคคล และระเบียบการบริหารราชการต่าง ๆ แล้ว ปรากฏว่าในระยะการพัฒนาประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ แม้จะมีการปรับปรุงงานเศรษฐกิจและสังคมแล้ว แต่ก็ยังปรากฏว่าในทางงานเศรษฐกิจนั้นชาวต่างว่ายังคงกุมอำนาจทางงานเศรษฐกิจอยู่ ส่วนทางงานระบบสังคมนั้นก็ยังปรากฏว่ายังมีโครงสร้างของระบบสังคมไทยอีกหลายประการที่ส่งเสริมให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ เช่น อิทธิพลของระบบครอบครัวไทยที่ฝังรากลึกในสังคม จนทำให้แยกไม่ออกระหว่างความเป็นส่วนตัว กับหน้าที่ราชการ ฯลฯ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ค่านิยมของการเข้ารับราชการออกมาในลักษณะที่เป็นการก้าวขึ้นมาใช้อำนาจ มียศศักดิ์ และความมั่งคั่ง โครงสร้างของระบบสังคมตลอดจนค่านิยมต่าง ๆ เหล่านี้มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงปรับปรุงไปได้หมดสิ้น จึงทำให้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมยากที่จะขจัดไปได้โดยสิ้นเชิง

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงแพร่หลายอยู่ในสังคม ภายหลังจากการพัฒนาประเทศไปแล้ว เป็นผลมาจากไม่ได้มีการแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเป็นเรื่องธรรมดา ไม่ใช่ปัญหาร้ายแรงสำหรับประเทศมากนัก ทั้งนี้ เป็นเพราะค่าแห่งความสูญเสียทางด้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นไม่สามารถคำนวณออกมาเป็นตัวเลขที่แน่นอนไหนทราบกันว่ามีค่ามหาศาลเพียงใด เพราะไม่มีใครวัดค่างการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดมากมายจนเหลือจะนับได้ และเป็นเพราะการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในลักษณะปิดบังอำพรางซ่อนเร้นระหว่างผู้

รวมมือกัน เพราะฉะนั้นต่างฝ่ายต่างพยายามที่จะกลบเลือนหลักฐานต่าง ๆ เสียจนหมดสิ้น นอกจากรัฐบาลจะเฉยเมยต่อปัญหานี้แล้ว ยังปรากฏว่าแม่แต่การปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็มีใครกระทำกันอย่างจริงจังสัก ส่วนมากเป็นเพียงการแก้ปัญหาคำผิดโดย การกำหนดโทษรุนแรงสำหรับผู้ที่มีความผิดฐานกระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยมีได้ คำนี้การแก้ไขที่มาของคนเหตุบีบคั้นที่ทำให้บุคคลนั้น ๆ ก่อพฤติกรรมนี้ขึ้นมา และสภาพ แวดล้อมของระบบต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยให้เกิดช่องทางกระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง

แท้ที่จริงแล้ว ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไข อย่างเร่งด่วนโดยทั้งทางฝ่ายรัฐบาล และประชาชนต้องให้ความร่วมมือด้วยกัน เพราะ ผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มึนต่อการพัฒนาประเทศในรัชสมัยนั้นมีมากมายเหลือคณานับ ได้ ซึ่งส่งผลเสียทั้งทางด้านการเมือง ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ผลทาง ด้านการเมืองนั้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานของราชการต่ำ ไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย เป็นการชักจูงความคิดริเริ่มของผู้ที่ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างจริงจัง ทำให้ผู้สุจริตเกิดเสียขวัญ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน และเกิดความล่าช้าใน การติดต่อกับทางราชการ ทำให้ประชาชนเกลียดชังรัฐบาล และไม่ไว้วางใจรัฐบาลจน กระทั่งอาจทำให้ประชาชนเกิดการแบ่งแยกออกจากราชการจนอาจเป็นทางนำไปสู่ ความไม่มั่นคงทางการเมืองขึ้นมาได้ สำหรับผลทางด้านเศรษฐกิจนั้น การฉ้อราษฎร์ บังหลวงถือเป็นเศรษฐกิจอย่างหนึ่งที่เกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจจำนวน มหาศาล ส่งผลเสียในการพัฒนาประเทศในแง่ทำให้การพัฒนาในรัชสมัยนั้นไม่บรรลุ เป้าหมายเท่าที่ควร เพราะความขาดแคลนเงินตรา ส่วนผลทางด้านสังคมนั้น การ ฉ้อราษฎร์บังหลวงถือได้ว่าเป็นตัวทำลายระบบ คุณค่า คุณธรรม ศีลธรรมจรรยาของสังคม ทำให้สังคมเกิดความแตกต่างแยกเป็นหมู่ เป็นพวกตามระบบความสัมพันธ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง กัน และยังทำให้ชื่อเสียงของประเทศเสื่อมเสียอีกด้วย

เมื่อเป็นที่ทราบกันแล้วว่า ผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีต่อการพัฒนาประเทศ นั้นมีร้ายแรงมาก จนอาจถึงกับทำให้ประเทศต้องล่มจมไปก็ได้ ฉะนั้น ในการจะพัฒนา ประเทศให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้น นอกจากจะมุ่งด้านการเปลี่ยนแปลงทางวัตถุ และปรับปรุง ระบบต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมแล้ว จำเป็นจะต้องมุ่งแก้ไขปัญหากลการฉ้อราษฎร์บังหลวงควบคู่ไป ด้วย ดังนั้นการแก้ปัญหากลการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงจัดได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งประการหนึ่ง

ของกระบวนการพัฒนา

จากการศึกษาถึงเรื่องปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ดังกล่าวนั้น จึงใคร่เสนอวิธีการแก้ปัญหาคอร์รัปชันบังหลวงไว้เพื่อเป็นประโยชน์ในทางเสนอแนะสำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทางแก้ปัญหาคอร์รัปชันบังหลวงนี้อาจเป็นข้อเสนอแนะที่ใช้ได้ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต

การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นได้ทั้งทางฝ่ายข้าราชการและฝ่ายประชาชน ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะทำปฏิกริยาตอบรับซึ่งกันและกัน หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะก่อพฤติกรรมแก่ฝ่ายใดก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายข้าราชการ ซึ่งกระทำการยกยอกทรัพย์สินของรัฐ ฉะนั้นในการแก้ไขปัญหานี้ได้ทั้งฝ่ายข้าราชการ และประชาชนควรเกิดความสำนึกเป็นเบื้องต้นถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงทั้งทางด้านตัวบุคคล ด้านสภาพแวดล้อมและภาวะบีบคั้นของสถานการณ์ เนื่องจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมีทั้งการฉ้อราษฎร์บังหลวงในรูปปิดบังซ่อนเร้น (covert corruption) ซึ่งมักกระทำกันในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ โดยอาศัยช่องโหว่ของระเบียบแบบแผนทางราชการที่บังคับใช้ ตลอดจนช่องโหว่ของกฎหมาย และยังมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในรูปเปิดเผย (overt corruption) ซึ่งมักกระทำกันในหมู่ข้าราชการชั้นผู้น้อย ออกมาในรูปการรีดไถ การเรียกรับสินบน เนื่องจากภาวะบีบคั้นทางด้านเศรษฐกิจเป็นต้น ฉะนั้นวิธีการแก้ไขปัญหานี้ควรเน้นตั้งแต่การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม การปรับปรุงระบบการบริหาร ตลอดจนการปรับปรุงค่านิยม มาตรฐานศีลธรรมจรรยา ตลอดจนแก้ไขหรือยกเลิกประเพณีที่ล่าหลังบางอย่างไปเสียจากสังคม โดยที่

การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม จะต้องมีระบบการสอบสวนและการฟ้องร้องทางอาญา มีอิสระเต็มที่ ไม่ถูกครอบงำอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายใด เพื่อความเฉียบขาดในการดำเนินการตามกระบวนการพิพากษาที่ภาคี นอกจากนั้นควรจะต้องมีองค์กรควบคุมคฤหาสน์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยที่องค์กรนี้ทำหน้าที่วินิจฉัยความถูกต้องของคฤหาสน์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร เป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน ส่วนในด้านการออกกฎหมายปราบปรามการ

