

วิเคราะห์การนอกราชการบังหลวงในประวัติศาสตร์ไทย
ตั้งแต่สมัยสุโขทัย - รัตนโกสินทร์ตอนต้น

สิ่งที่โลกกล่าวมาแล้วว่า ในประวัติศาสตร์ของสังคมทุกสังคมมักปรากฏว่ามีพฤติกรรม การนอกราชการบังหลวงแฝงอยู่ตลอดเวลา เพียงแต่ว่าพฤติกรรมการนอกราชการบังหลวงใน แต่ละยุคแต่ละสมัยนี้อาจจะมีลักษณะเฉพาะในตัวของมันเอง และเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลง ไป พฤติกรรมนี้ก็เปลี่ยนไปด้วย สำหรับในประวัติศาสตร์ของสังคมไทยนั้นก็จะมีพฤติกรรมนี้ แฝงอยู่เช่นเดียวกัน ซึ่งเราสามารถที่จะพิจารณาถึงเรื่องการนอกราชการบังหลวงได้ โดยการ ศึกษาหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่มีอยู่ในวิทยานิพนธ์ฉบับหนึ่งที่จะศึกษาถึงการนอกราชการ บังหลวงที่มีมาในประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย ถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ฉะนั้นจึง จำเป็นต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมการนอกราชการบังหลวงเฉพาะสมัยตามที่สามารถศึกษาได้ จากหลักฐานที่มีอยู่เท่านั้น ในสมัยที่หลักฐานมิได้มีไว้อย่างชัดเจน ก็จะไม่นำมาตีความไว้ใน ี่นี้

3.1 สมัยสุโขทัย

หลักฐานทางประวัติศาสตร์ในสมัยที่สำคัญก็คือ หลักศิลาจารึก ซึ่งหลักศิลาจารึกนี้ ยังถือเป็นกฎหมายที่เก่าที่สุดของไทย ดังที่ ดร. แดงกาศ ไคยชัยบายไว้ว่า ลายจารึกที่สลัก อยู่บนศิลามีคุณค่าดีกว่าหลักฐานที่เป็นเอกสารเขียนด้วยมือ เพราะทำให้ทราบถึงตัวบทกฎหมาย ไคยอย่างแน่นอนไม่คลาดเคลื่อน โดยเหตุที่เป็นสิ่งถาวรมั่นคง ข้อความที่ปรากฏในศิลาจารึก มักจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขต่อเติมเสียใหม่ดังเช่นข้อความที่เขียนด้วยมือ¹ จากการศึกษา ถึงข้อความในหลักศิลาจารึกขอที่จะตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ในสมัยสุโขทัยนี้อาจจะมีพฤติกรรม

¹หลวงสุทธีวาทีนจตุฑูติ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 22.

นอกราชการบ้างหลวงอยู่บ้าง โดยที่เมื่อมีการแบ่งภารกิจตามหน้าที่ต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ แล้ว ข้าราชการบางคนเมื่อมีอำนาจก็อาจใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ฉะนั้นในสมัยนั้นองค์ประมุขจึงใช้วิธีการควบคุมมิให้ข้าราชการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ดังจะเห็นได้ว่ามีข้อความในหลักศิลาจารึกซึ่งได้บัญญัติไว้ถึงคุณสมบัติของตุลาการในสมัยนั้นไว้คือ

ก. "ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุนนิแล นิคแอกแสกว้างกัน ส่วนกูแท้แล้วจึงแลงความแก่ชาควยช้อ บเขาผู้ลักมักผู้ชอน" ซึ่งแปลได้ใจความว่า "ราษฎรสามัญหรือขุนนางที่มียศศักดิ์ก็ตาม หากวาเกิดดอยความกันไต่สวนไต่ความจริงแล้ว จึงตัดสินไปโดยข้อสุจริต ไม่เข้าข้างผู้ลักไม่ลำเอียงทางผู้ชอนหรือผู้ทุจริตปิกบังอำพรางใจ ๆ"²

ข. เห็นชาวทานบโครณิน เห็นสินทานบโครเคื้อด ซึ่งแปลได้ใจความว่า "เห็นของเขายาบินคือยากไต่ อย่าโลภเห็นแก่ลาภสักการ"³

ข้อความทั้งสองตอนในข้อ ก. และ ข้อ ข. ข้างต้นนี้เป็นข้อบัญญัติที่มีความหมายอธิบายถึงคุณสมบัติของผู้พิพากษาศาลาการในสมัยสุโขทัย คือ ผู้พิพากษาศาลาการในสมัยสุโขทัยต้องพิจารณาพิพากษารรคดีไปด้วยความซื่อสัตย์ยุติธรรม ไม่ว่ากล่าวความฝ่ายใดจะเป็นเจ้าขุนมูลนาย เป็นขุนนางที่มียศศักดิ์หรือว่าเป็นเพียงราษฎรสามัญ ก็ต้องไม่เอื้อนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดของไม่พิพากษาโดยเห็นแก่ลาภสักการ หรือสินบน รางวัลอย่างใด ๆ ทั้งสิ้น⁴

จากข้อความในหลักศิลาจารึกนี้เราอาจจะตีความได้ว่า ในสมัยนั้นอาจจะมีตุลาการที่พิพากษาคดีโดยเห็นแก่ลาภ หรือรางวัลสินบนอยู่บ้าง จึงได้มีข้อความบัญญัติคัดค้านเอาไว้ แม้ว่าข้อบัญญัตินี้จะเป็นการตักเตือนในทางมรรยาทโดยไม่มีบทกำหนดโทษระบุไว้ชัดเจนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติถ้าหากมีตุลาการทำทุจริตผิดหน้าที่จริง ๆ องค์อธิปัตย์ก็คงจะพิจารณาโทษตามที่เห็นสมควร คงไม่ปล่อยปละละเลยไว้ ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดโทษไว้ก็ตาม

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

³ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ดังนั้นถ้าหากตีความในหลักศิลาจารึกอันถือว่า เป็นหลักกฎหมายไทยในสมัยนั้น ทำให้อาจกล่าวได้ว่า ในสมัยสุโขทัยนั้นอาจมีการนอกราชฎรังหหลวงในวงราชการอยู่บ้าง เพียงแต่อาจพบฎติกรรมนี้อาจจะยังไม่แพร่หลายในสังคมนัก เพราะชุมชนในสมัยสุโขทัยยังไม่มี ความสลับซับซ้อนมากนัก วิธีการนอกราชฎรังหหลวงจึงอาจออกมาในรูปเพียงการรับรางวัล หรือสินบนต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ดี พฎติกรรมเช่นนี้ก็ถือเป็นพฎติกรรมที่ก่อให้เกิดผลเสียให้ แก่รัฐโดยรวม เป็นเรื่องที่ไม่บุคคลในวงการบริหารแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เพราะฉะนั้นจะละเลยเสียไม่ได้ที่จะไม่จัดพฎติกรรมเช่นนี้ เข้าไว้ในพฎติกรรมการนอกราชฎรังหหลวง ลักษณะการรับรางวัลหรือสินบนต่าง ๆ ในสมัยนั้นอาจเกิดขึ้นด้วยแรงจูงใจในรูปต่าง ๆ กัน ตามค่านิยมของสังคมในสมัยนั้น ซึ่งรูปแบบของพฎติกรรมการนอกราชฎรังหหลวงเช่นนี้ก็ได้รับ สืบต่อมาในประวัติศาสตร์ของไทยจวบจนปัจจุบันนี้

3.2 สมัยอยุธยา

การศึกษาพฎติกรรมการนอกราชฎรังหหลวงในสมัยอยุธยานั้น ศึกษาได้จาก การพิจารณาการปกครองของไทยในสมัยนั้น ตลอดจนอาศัย การตีความจากหลักฐานทาง กฎหมายต่าง ๆ ซึ่งที่สำคัญก็คือ กฎหมายตราสามดวง

ในปี พ.ศ. 1997 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงปฏิรูปการปกครองประเทศไทยโดยจัดแบ่งการปกครองออกเป็น การปกครองส่วนกลาง และส่วนหัวเมือง ในส่วนกลาง ได้แบ่งเสนาบดีเป็น 6 ตำแหน่ง โดยที่แบ่งเป็นอัครมหาเสนาบดี 2 คน คือ สมุหนายก ได้ บังคับการฝ่ายพลเรือนทั่วไป และ สมุหพระกลาโหม ได้บังคับกรมฝ่ายทหารทั่วไป แต่ใน ทางปฏิบัติแล้วหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองนี้เป็นเหมือนกับสมุหนายกที่จะรวบรวมจำนวน คนฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารเท่านั้น นอกจากบังคับหัวเมืองแล้ว อัครมหาเสนาบดีทั้งสอง ก็บังคับศาลชำระความซึ่งขึ้นอยู่ในกรมนั้น และบังคับการภาษีด้วย เพราะฉะนั้นงานในหน้าที่ กรมมหาดไทยและกลาโหมจึงต้องมีทั้งการทัพศึก ทั้งการที่จะรักษาทำนุบำรุงบ้านเมือง การ เก็บส่วยเก็บบรรณาการ การระงับคดีความต่าง ๆ ตลอดจนทำหน้าที่เหมือนเจ้าพนักงานคลัง

แผนดินควย⁵

สวนเสนาบดีอีก 4 ตำแหน่งซึ่งเรียกว่า จตุสดมภ์นั้นคือ กรมพระคลัง เป็นตำแหน่งที่บังคับบัญชาในการเงินซึ่งจะเข้าพระคลัง และที่จะจ่ายราชการบังคับจัดการภาชีอากรขนอนตลาดทั้งปวงทั่วไป และบังคับศาลซึ่งชำระความเกี่ยวของควยพระราชทรัพย์หลวง แต่ในเวลานั้นปรากฏว่า กรมพระคลังไม่ค่อยมีงานที่ต้องทำมากนัก การใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็น้อย แต่ต่อมาเมื่อมีการแต่งสำเภาหลวงออกไปค้าขายอันเป็นกิจการเกี่ยวของกับการจำหน่าย และเก็บรักษาพระราชทรัพย์โดยตรง การแต่งสำเภาจึงเป็นหน้าที่ของกรมพระคลัง เมื่อพระคลังเป็นผู้ค้าขายกับต่างประเทศจึงเป็นที่กว้างขวางในหมู่ชาวต่างประเทศ และเมื่อมีชาวต่างประเทศมาค้าขาย จึงมอบให้เจ้าพระยาพระคลังเป็นผู้รับรอง⁶ ในปลายสมัยอยุธยาได้มีการยกหัวเมืองของกลาโหมไปขึ้นกรมท่า จึงทำให้เจ้าพระยาพระคลังมีงานต้องทำเพิ่มขึ้น การมีหน้าที่รับผิดชอบทำให้ต้องละเลยงานการคลังบ้าง โดยให้ผู้อื่นทำแทน เช่น ให้พระยาราชภักดีทำหน้าที่เก็บจ่ายเงิน พระยาศรีพิพัฒน์ทำหน้าที่แต่งสำเภาค้าขาย ขุนณรงค์รับผิดชอบในกรมท่า เจ้าพระยาพระคลังนั้นเป็นเพียงผู้ตรวจบัญชีเบี้ยหวัด พระยาราชภักดีซึ่งมีหน้าที่เก็บจ่ายเงินแทนเจ้าพระยาพระคลังนี้มีอำนาจน้อย ควบคุมได้แต่ในกรมพระคลังเท่านั้น รายได้ภาชีอากรที่เกิดขึ้นในกรมอื่น ๆ เช่น กรมมหาดไทย กรมท่า กรมเมือง กรมพระคลังสินค้า เงินส่วยหัวเมือง คานา การราชการ ซึ่งแยกเป็นอยู่ในกรมต่าง ๆ พระยาราชภักดีไม่ทราบว่ามีจำนวนเท่าใด และไม่มีอำนาจพอที่จะเร่งรัดตักเตือน เงินที่กรมต่าง ๆ ส่งมามีจำนวนเท่าใดก็รับไว้เท่านั้น จึงเท่ากับว่าตำแหน่งพระคลังที่แท้จริงไม่มี เพราะไม่มีผู้

⁵พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดิน ในหนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์สังคมและการเมือง (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 128.

⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

จำนวนเงินภาษีอากรแน่นอน เจ้าพระยาพระคลังไม่มีหน้าที่ควบคุม? เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เงินรายได้ของรัฐส่วนใหญ่ขาดหายไป มีได้นำมาใช้เป็นประโยชน์ในราชการได้อย่างเต็มที่ เพราะหาผู้ที่ควบคุมการเก็บภาษีอากรซึ่งแยกย้ายไปขึ้นกับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้ ฉะนั้นเมื่อนานวันเข้าผลเสียจึงตกอยู่กับทางบ้านเมือง คือ รายได้ของรัฐไม่เพียงพอในการใช้จ่าย⁸

จตุสดมภ์อีกตำแหน่งหนึ่งคือ กรมพระนครบาล มีหน้าที่บังคับกองตระเวนชายขวา และขุนแขวงอำเภอกำปั่นในเขตกรุง บังคับศาลพิจารณาคความฉกรรจ์หันโตโทษ⁹

กรมวัง เป็นเสนาบดีในพระราชวัง เป็นพนักงานที่รักษาพระราชมณฑลเฝ้าและพระราชวังชั้นนอกชั้นใน เป็นพนักงานที่จะจัดการพระราชพิธีทั้งปวงทั่วไป และได้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายหน้า บรรดาซึ่งมีตำแหน่งอยู่ในพระบรมราชวังชั้นใน และข้าราชการฝ่ายในทั่วไป มีอำนาจที่จะตั้งศาลชำระความซึ่งเกี่ยวข้องกับเสนาบดีอื่น ๆ¹⁰

กรมนา เป็นพนักงานที่จะดูแลรักษาบาดหลวง เก็บทางข้าวคานาจากราษฎร เป็นพนักงานจัดซื้อข้าวขึ้นนางหลวง สำหรับจ่ายในพระราชวังและการพระนคร เป็นพนักงานที่จะต้องทำตัวอย่างชักจูงให้ราษฎรลงมือทำนาด้วยตัวเองลงไถนาเองในคราวแรก เป็นผู้ทำนุบำรุงชาวนาทั้งปวงไม่ให้ป่วยการเวลาที่จะทำนา ด้วยมีอำนาจที่จะตั้งศาลพิจารณาคความบรรดาซึ่งเกี่ยวข้องกับนาและโคกระบือให้แล้วไปโดยเร็ว เสนาบดีกรมนี้มีความรับผิดชอบมาก แต่ปรากฏว่าเสนาบดีกรมนี้มักชอบรับผิดชอบแต่การซื้อข้าวขึ้นนางหลวง

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

⁸ สมสวาท ขวณไชยสิทธิ์, "การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ปริทัศน์บัณฑิตการศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2515), หน้า 28.

⁹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, เรื่องเดิม, หน้า 130.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

เพราะงานนี้เป็นงานที่มีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองได้¹¹ ดังนั้นจึงทำให้ต้อง
 ละเลยจากหน้าที่อื่น ๆ ขุนนางในกรมนี้มักคอยแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองตลอดมา
 ซึ่งการก่อกวนกิจกรรมเช่นนี้ของขุนนางต่าง ๆ ในกรมนี้บังคับแต่เสนาบดีลงมาจนถึงตลอดมาใน
 ประวัติศาสตร์ไทย ซึ่งถ้าพิจารณาถึงมูลเหตุให้เกิดพฤติกรรมเช่นนี้ก็จะพบว่า สืบเนื่องมาจาก
 กรมนี้วางขอบข่ายงานการบริหารไม่รัดกุม เปิดช่องให้บรรดาขุนนางต่าง ๆ ใช้โอกาสที่
 แสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเอง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของรัฐ

ขอบเขตหน้าที่ของกรมบางอย่างหนึ่งคือ การเก็บหางข้าว โดยที่เมื่อราษฎรปลูก
 ข้าวได้แล้ว กรมนี้จะเก็บ "หางข้าว" คำนมาจากราษฎรผู้ทำนาไร่ละ 2 ถึง¹² ให้ราษฎร
 นำข้าวขึ้นไปส่งฉางหลวงที่กำหนดไว้ซึ่งมีอยู่ในทุกเมืองทุกแขวง ข้าวของราษฎรนี้ร่วมกับ
 ข้าวที่หน่วยนาจัดทำนาไปใช้ในกองทัพ ชธรรมเนียมการเก็บหางข้าวสืบเนื่องมาจากระบบ
 การจัดแบ่งที่ดินของคนไทย คือเมื่อโคกพยุทไปเป็นตระกูลหรือเผ่า พ่อบ้านพอเมืองผู้นำจะ
 เป็นผู้หาที่ดินทำเลทำกินให้ จึงถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพ่อบ้านพอเมือง เมื่อลูกบ้านบุกเบิก
 ป่าดงทำนาได้ผลแล้ว ลูกบ้านแบ่งข้าวมาให้พอเมืองพอสมควรเป็นการทดแทนความดีงานที่
 พวกเขาทำมาหากิน จึงเกิดเป็นธรรมเนียมทำนาได้ข้าวแล้ว "นำหางข้าว" ไปให้แก
 พอเมืองเท่านั้น¹³ ข้าวที่เหลือหลวงนี้ราษฎรต้องนำไปส่งถึงฉางหลวง ซึ่งสมัยก่อนทาง
 คมนาคมไม่สะดวกราษฎรจึงเกิดความเบื่อหน่าย จึงเกิดมีวิธีปฏิบัติกันโดยที่เมื่อดวงข้าว
 คานาสองถังต่อไร่เสร็จแล้ว ก็จ้างเสนาญออกไปเก็บคานานั้นให้หน้าข้าวทั้งหมดส่งฉางหลวง
 วิธีการนี้ดูจะสะดวกแก่ทุกฝ่าย หลวงก็ได้ข้าวทันทีโดยมีปริมาณถูกต้องตามบัญชี ราษฎร
 ไม่ลำบากและเสียเวลาทำมาหากิน แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น เพราะเสนาญเก็บหาง

¹¹H.G. Quaritch Wales, Ancient Siamese Government and Administration (New York: Paragon Book Reprint Corp., 1965), p. 87.

¹²พระวรวงศ์วิบูลย์, "การเก็บเงินคานา," วารสารสังคมศาสตร์, 3, 1
 (มกราคม, 08), หน้า 37.

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

ชาวเหล่านี้ได้อธิบายโอกาสนั้นต่อราษฎรบังหลวง กล่าวคือ ใช้ทนายใหญ่ทวงข้าวเอาเอง ไม่ใช้ทนายทอง (เหลือง) ที่กำหนดไว้ และทวงเอา 30-40 ทนายต่อหนึ่งถึงเสียอัตรากำหนดไปมาก โดยที่กำหนดว่ามี ข้าว 1 ถึงมีเนื้อข้าว 21 ทนายเท่านั้น นอกจากนี้เสนาายังเรียกเอาคาชงเป็นข้าวจากราษฎรอีกด้วย ครั้นชนชาวมาถึงฉางหลวงแล้วเสนาใช้ทนายทองทวงให้หลวง 21 ทนายต่อถึง ได้ข้าวมากดังขึ้นอีก นอกจากนี้ยังได้คาชงจากหลวงอีกทางหนึ่งด้วย เสนาเหล่านี้จึงมีฐานะร่ำรวยมาก เพราะได้คาชงสองทาง ได้ข้าวเกินโดยที่ไม่ต้องลงทุนเลย ราษฎรส่วนมากก็ไม่มีความรู้ในเรื่องการร้องทุกข์ หรือไม่มีความรู้เกรงกลัวเจ้าหน้าที่ เรื่องราวต่าง ๆ จึงเงียบไป¹⁴

* เสนาบดีใน 6 ตำแหน่งนี้ ปรากฏว่าบางกรมก็มีงานมากล้นเมื่อ บางกรมก็ไม่มีงานจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มาก บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อีกพอแก่การที่จะต้องทำความไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการและผลประโยชน์บิดาจะแบ่งให้เสนาบดีทั้ง 6 ตำแหน่ง บังคับบัญชาแยกเป็นสวน ๆ ก็บังคับบัญชาไม่ไหว จึงต้องแยกกรมลงไปอีกเป็นชั้น ๆ ซึ่งกรมต่าง ๆ ที่แยกออกไปนี้บางกรมก็มีหน้าที่คล้าย ๆ กับเสนาบดี หรือยิ่งกว่าเสนาบดี แต่กรมเหล่านี้ก็มีโคอยู่ใบบังคับจตุสดมภ์ทั้ง 4 กรมทั้งหลายที่แบ่งออกไปนี้อาจแยกออกเป็นหมู่ ๆ ได้ 4 พวกคือ พวกหนึ่งเป็นราชการฝ่ายพลเรือนแต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน พวกหนึ่งเป็นราชการฝ่ายทหารแต่แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร พวกหนึ่งเป็นราชการฝ่ายพลเรือนแต่แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร พวกหนึ่งเป็นราชการฝ่ายทหารแต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน¹⁵ กรมใหญ่ ๆ ซึ่งราชการพลเรือนแบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือนนั้นคือ กรมพระสุรัสวดี กรมฉุน กรมธรรมการ กรมหมอ กรมพระอาทิตย์ กรมพระคลังต่าง ๆ เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติ เป็นต้น กรมภูษามาลา กรมที่มีราชการทหารแบ่งไว้ในฝ่ายทหารคือ กรมอาสาแปดเหล่า กรมพระตำรวจ กรมกองมอญ เป็นต้น กรมที่มีราชการทหารแต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือนคือ กรมล้อมพระราชวัง กรมแสงปืนใหญ่ กรมช่าง กรมม้า เป็นต้น กรมที่มีราชการพลเรือนแต่อยู่ในฝ่ายทหารคือ กรม

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

¹⁵ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, เรื่องเดิม, หน้า 134.

ข้างสิบหมื่น เป็นคน สำหรับในตอนนี้จะขอกล่าวรายละเอียดของแต่ละกรมเพียงย่อ ๆ จะเน้นเฉพาะกรมที่เห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องราวการจลาจลราชวรังกว้างหลวงเท่านั้น เพื่อที่จะศึกษาดูว่า การปฏิบัติงานในกรมต่าง ๆ นั้นมีข้อบกพร่องและมีช่องทางให้ข้าราชการประพฤติทุจริตได้อย่างไร

ในพวกที่หนึ่งซึ่งเป็นราชการพลเรือนอยู่ในฝ่ายพลเรือนนั้น กรมพระสุรัสวดีเป็นกรมที่มีความสำคัญ เป็นกรมที่ขุนนางในกรมมีช่องทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์ได้ กรมพระสุรัสวดีนั้นเป็นพนักงานที่จะรักษาทะเบียนทางวามัญชีพโรพลทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนในกรุงและในหัวเมือง เป็นมัญชีกลางสำหรับจะกำกับมหาดไทยกลาโหมจ่ายเล็ก มีศาลสำหรับพิจารณาความในคดีที่แบ่งสังกัดหมวดหมู่ไพโรพล เป็นพนักงานที่สำหรับจะเก็บเงินแทนราชการซึ่งไพโรไม่ได้มาทำ¹⁶ แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่า บรรดาชายฉกรรจ์เกือบทุกคนต้องการที่จะได้รับการยกเว้นจากการถูกสังกัดเล็ก เพราะฉะนั้นพวกนี้จึงให้รางวัลสินบนแก่มูลนายซึ่งคนสังกัดอยู่ เพื่อให้มูลนายนำไปให้สัสดี ถ้าชายฉกรรจ์คนใดไม่ให้รางวัลแก่มูลนาย มูลนายพวกนี้จะหาหนทางไขงานพวกไพโรอย่างหนัก และจะถูกนำตัวไปทำการสังกัดเล็กขึ้นเป็นไพโรหลวงต่อไป พฤติกรรมเช่นนี้ถือเป็นการเรียกรับสินบนจากราชวรังกว้างซึ่งเป็นการจลาจลราชวรังกว้างอย่างหนึ่ง เพราะเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการและในทางปฏิบัติจริง ๆ สัสดีก็มีอำนาจน้อย เมื่อขุนนางหัวเมืองไม่ยื่นมัญชีแก่กรม ไม่ส่งเงินส่วนหรือเงินราชการ สัสดีก็ไม่ใคร่เห็น เพราะไม่มีอำนาจที่จะตักเตือน บางทีก็ได้แต่มัญชีเล็กหัวเมือง แต่ไม่สามารถรู้ได้ว่าเมืองใดใดส่งเงินแล้วหรือยังไม่ส่ง ดังนั้นในตอนปลายสมัยอยุธยาเมื่อมีการจ่ายเงินราชการแทนการเช่าเวรทำงานให้หลวง ก็ปรากฏว่าขุนนางหัวเมืองได้นำเงินส่งพระคลังกลางน้อยมาก ทั้งนี้เพราะขุนนางหัวเมืองมักจะปิดบังยกยอกเอาไว้เป็นอาณัติประโยชน์ของตนเอง¹⁷

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

¹⁷ H.G. Quaritch Wales, *op. cit.*, p. 96.

อีกกรณีหนึ่งคือ กรรมลูกขุน ซึ่งเป็นกรณียุติธรรมสำหรับพระนคร ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ อำนาจกรรมนี้ไม่สามารถพิจารณาความใดตลอด จึงได้แยกศาลกรรมลูกขุนออกไปขึ้นอยู่กับกรมต่าง ๆ คงไว้แต่ศาลแพ่งกลาง ศาลแพ่งเกษม อยู่ในกรรมลูกขุน 2 ศาล แต่ก็ยังปรากฏว่าความทั้งปวงในกรมอื่น ๆ ตั้งแต่เริ่มตนฟ้องก็ยังคงให้ลูกขุนเป็นผู้สั่งฟ้อง ถ้าขัดข้องด้วยคู่ความจะมีอภัยคำประการใด ก็ยังคงมาหาหรือลูกขุน ที่สุดจนถึงพิพากษา ชีษาคก็ยังคงให้ลูกขุนเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด ทานเสนาบดีและอธิบดีที่ได้เป็นเจ้าของศาลนั้น ๆ หากได้มีอำนาจที่จะตัดสินความในศาลได้บังคับของตัวเด็ดขาดอันใดไม่ เป็นแต่ผู้ที่จะช่วยให้ความนั้นไต่สวนแล้วแต่ก็อย่าให้มีที่ขัดข้องที่จะเกิดขึ้นด้วยคู่ความและตุลาการ¹⁸ การที่ศาลในสมัยนั้นได้แยกไปตามกรมต่าง ๆ แต่คงให้ลูกขุนเป็นผู้พิพากษาคัดสินเช่นนี้ ก็เพื่อแก้ไขการที่ศาลไม่มีอำนาจเรียกหาคู่ความมาว่า หรือเพื่อให้ความกลัวเกรงอิทธิพล เนื่องจากมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่ และมีให้ขุนศาลตุลาการมิคพิรวไม่ว่าความ แต่ในทางปฏิบัติในสมัยนี้ทางฝ่ายคานกระบวนการยุติธรรมนี้ก็คงมีการแสวงหาผลประโยชน์โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการกันมาก ดังเห็นได้จากการมีบทกำหนดกฎหมายไว้ในกฎหมายตราสามดวง ซึ่งมีทั้งบทกำหนดกฎหมายห้ามองคำตัดเคื่อนในทางมรรยาท ห้ามองคำสาปแช่ง ตลอดจนบทกำหนดโทษ ดังจะเห็นได้จากในกฎหมายตราสามดวงลักษณะตระลาการ¹⁹ ทั้งในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ และคัมภีร์อินทภาษ ได้พูดถึงคุณสมบัติของตระลาการว่าจะต้องเป็นผู้ปราศจากการยึดมั่นในอคติธรรม 4 ประการคือ

ก. ฉันทาคติ คือ จิตมีความรักใคร่พอใจ ผู้ที่ปราศจากอคติชอนิยมไม่โลกไม่เห็นแก่พวกพ้อง ไม่เห็นแก่สินจ้างสินบน แลญาติพี่น้องพวกพ้องเป็นความก็พิพากษาไปโดยยุติธรรมไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใด

¹⁸พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, เรื่องเดิม, หน้า 139.

¹⁹"พระไอยการลักษณะตระลาการ," ใน กฎหมายตราสามดวง ฉบับบูรณะ
เล่ม 1 (พระนคร: องค์การศาลฎีกา, 2506), หน้า 18-20.

ข. โทสาคติ คือ จิตมีความโกรธ พยาบาท จองเวร ผู้พิพากษาต้องปราศจากอคติข้อนี้ ทำให้ใจเป็นกลาง แมแต่ความรู้สึกฝ่ายใดจะเป็นผู้ผิดใจกันอยู่ก่อน ก็ไม่แก่งกติให้เป็นฝ่ายแพ้เพราะความโกรธ พึงพิจารณาไปเป็นกลางโดยยุติธรรม

ค. ฆะยาคติ คือ จิตหวั่นไหวหวาดกลัว ผู้พิพากษาที่ปราศจากอคติข้อนี้ยอมพิจารณาไปด้วยจิตมั่นคง ไมหวั่นไหว ไมกลัวภัยจากฝ่ายใด เช่นว่าเขาเป็นใหญ่เป็นคนสำคัญ ถ้าตัดสินให้แพ้จะเดือดร้อน แต่ต้องยึดสุจริตธรรมเป็นที่ตั้งแล้วพิจารณาพิพากษาไปตามบทกฎหมาย

ง. โมหาคติ คือ จิตหลงใหลมีคัมภีร์ไม่รู้ไม่เข้าใจ ผู้พิพากษาผู้ที่ปราศจากอคติข้อนี้ยอมพิจารณาพิพากษาคดีด้วยสติปัญญาพิจารณาตลอดอันบริสุทธิ พึงเพ่งเล็งเห็นว่าฝ่ายใดควรแพ้ ฝ่ายใดควรชนะ ไม่บังคับบัญชาหรือตัดสินด้วยความมีคัมภีร์หลงใหล ถ้าเหลือสติปัญญาของคนก็ปรึกษาหารือบัณฑิตผู้รู้แล้วใครควรปฏิบัติไปโดยรอบคอบถี่ถ้วนกระบวนความ²⁰

จะเห็นว่า บทบัญญัตินี้เป็นการกำเตือนใจตุลาการให้ตั้งอยู่ในความยุติธรรม นอกจากนั้นแล้วในกฎหมายตราสามดวง ลักษณะพระไอยการอาญาหลวง ยังได้ระบุบทมาตราเกี่ยวกับตุลาการคือ

มาตรา 33 บุคคลผู้มีความโดยุกระหรวงตนใดว่ากล่าวพอจะว่ากล่าวได้มิใช่ว่ากล่าว หนึ่งไว้เป็นอาัยวุนคดี พิจารณายังกับบัญชามิให้สิ้นสำนวนแถลงสำนวนร รอนถอยคำเชาบุมิแจ้งจริงก็ตีกล่าวถอยคำลำเอียงเถียงแกงเหตุลุลูกความอุยให้แกขวางหนึ่งเพราะเห็นแก่สินจ้างสินบน... เขาควยขวางหนึ่ง เรียกเอาเงินเอาทองแกลุลูกความลำเหลือ พิจารณามีเป็นยุติธรรม, เอาลูกความไขการงานตน ทำชุกวุลูกความก็ตี... คังนี้ ทานวาญันั้น เลมีคมีโทษ 6 สถาน²¹

²⁰หลวงสุทศวาทนฤพิติ, เรื่องเคิม, หน้า 150.

²¹"พระไอยการอาญาหลวง," ใน กฎหมายตราสามดวง ฉบับกรุงสุภา เลม 4 (พระนคร: องค์การตำราสุภา, 2506), หน้า 34-35.

ใจความในมาตราดังกล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นการห้ามมิให้ตุลาการรับสินจ้างสินบน มิให้เรียกเงินทองเกินอัตราที่กำหนดอยู่ ซึ่ง "เงินทอง" ในที่นี้หมายถึง อัตราค่าธรรมเนียมฤชาซึ่งเป็นรายได้ของตุลาการในสมัยนั้น ซึ่งทั้งหมดนั้นล้วนเป็นข้อห้ามมิให้ตุลาการทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั่นเอง

อีกกรณีหนึ่งที่ควรกล่าวถึงไว้ในที่นี้ก็คือ กรมพระคลังข้าง ๓ ซึ่งมีกรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งมีหน้าที่เรียกแรงพระราชทรัพย์หลวง กรมพระคลังสินค้า สำหรับที่จะรับของส่วย ซึ่งเกณฑ์ไปสำหรับรับมาเป็นสินค้าส่งลงสำเภาไปขาย และเป็นผู้จัดซื้อสินค้าซึ่งไม่มีในส่วย แต่เป็นสินค้าที่บรรทุกไปขายได้กำไร ปรากฏว่าในบางครั้งเจ้าพระยาพระคลังจะเลยหน้าตีพระมหากษัตริย์จึงพระราชทานผลประโยชน์พิเศษเลยในการแต่งสำเภาใหญ่ขึ้น และยกหน้าที่ในการแต่งสำเภาไปค้าขายให้ผู้อื่น คลังสินค้าเป็นเพียงผู้จ่ายสินค้าทั้งปวงให้แก่ผู้แต่งสำเภา เมื่อเจ้าพระยาพระคลังไม่ได้จัดการแต่งสำเภาช้านานไป ก็ไม่มีกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระคลังสินค้า ๆ ก็กลายเป็นกรมหนึ่งลอยตัวไป²² ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นหน้าที่ของกรมพระคลังสินค้าจึงเปลี่ยนไป อย่างไรก็ตาม การที่กรมพระคลังสินค้าเป็นผู้ผูกขาดสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้คิดการค้าขายคือ พระมหากษัตริย์ และบรรดาเจ้าที่มีอิทธิพล เท่ากับว่าชนชั้นปกครองสมัยนั้นเป็นผู้ผูกขาดในเรื่องการค้าขายของประเทศ และจำนวนเงินที่ได้จากการค้าขายกับต่างประเทศก็อยู่ในมือของกลุ่มชนชั้นปกครอง

สำหรับการปฏิบัติในงานในกรมอื่น ๆ นั้นก็อาจจะมิมีช่องทางให้เกิดการทุจริตในวงราชการอยู่บ้าง เพียงแต่ไม่มีหลักฐานปรากฏชัด แต่อย่างไรก็ดี ถ้าหากพิจารณาถึงการรับบุคคลเข้าทำงานในกรมต่าง ๆ เหล่านี้ก็ถือว่าเป็นเรื่องของระบบอุปถัมภ์ อันถือเป็นระบบหนึ่งที่จัดเข้าอยู่ในพฤติกรรมการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ ในสมัยอยุธยา นั้น บรรดาผู้ที่เข้ารับราชการในกรมต่าง ๆ นั้นพิจารณาจากชาติตระกูลเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่ามีกฎหมายในรัชกาลสมเด็จพระบรมโกศได้ระบุว่า "ผู้ถวายตัวจะต้องมีคุณสมบัติถึง 9 ประการ คือ

²² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, เรื่องเดิม, หน้า 352.

วุฒิ 4 อธิบติ 4 และคุณภาพรูป²³ จะเห็นได้ว่า เพียงเฉพาะวุฒิ 2 ประการแรก คือ ต้องสืบมาจากอัครมหาเสนาบดี และต้องมีอายุตั้งแต่ 31 ปีขึ้นไปนั้น ก็เป็นการยากลำบาก สำหรับประชาชนทั่วไป ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพระมหากษัตริย์ต้องการคนที่มีความจงรักภักดี มาช่วยบริหารประเทศเป็นสำคัญ จึงได้กำหนดคุณสมบัติของขุนนางไว้เช่นนั้น แต่อย่างไร ก็ดี กฎหมายที่ระบุไว้นี้แสดงถึงว่า ในสมัยนั้นประชาชนธรรมดาแม้จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถก็ไม่สามารถที่เข้ารับราชการได้ ในทางกลับกัน บุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวมานี้ แม้ไม่มีความสามารถนัก ก็อาจเข้ารับราชการได้ เมื่อการพิจารณาบุคคลเข้ารับราชการ เป็นไปในรูปนี้ก็เท่ากับว่า ในระบบการบริหารนั้นได้มีขุนนางซึ่งเป็นตัวจักรกลอยู่มีความสัมพันธ์ กันในรูปเครือข่ายที่ทั้งสิ้น กิจกรรมงานบริหารนั้นกลายเป็นเรื่องการเดินพวกพ้องไป

เมื่อเป็นเช่นนี้เมื่อเกิดพฤติกรรมใด ๆ ที่ส่อไปในทางทุจริตก็กลายเป็นการทุจริต ในหมู่ขุนนางในหน่วยงานทั้งหมดเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ตามพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว

ขุนนางเมื่อเข้ารับราชการแล้วก็ได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ หลายประการด้วยกัน ดัง ที่กล่าวไว้ในบทที่แล้ว โดยเฉพาะสิทธิในการเก็บผลประโยชน์จากราชการได้นั้น แม้ไม่อาจ ถือว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงในทัศนะปัจจุบันได้ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าขุนนางส่วนใหญ่ มักมีแนวโน้มใช้อำนาจของตนจนเกินขอบเขตที่กำหนดไว้เพื่อให้ตนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ในขณะที่อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้ในบางครั้งก็ออกมาในรูปการรีดไถ เบียดบัง ประชาชนทั้ง ๆ ที่สภาพที่เป็นอยู่นั้นประชาชนก็ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ ซึ่งในสมัยนั้นก็หมายถึง บรรดาชนชั้นผู้ปกครองอยู่แล้ว สำหรับภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนในสมัยนั้น มีด้วยกัน 4 อย่าง คือ จังกอบ อากร ส่วน และ ฤชา

จังกอบ คือ เก็บชักส่วนสินค้า หรือเก็บเงินเป็นอัตราตามขนาดยานพาหนะที่ขนส่ง สินค้า เช่น เรือ เป็นต้น เมื่อผ่านด่านขนอนทางบกทางน้ำ ในกฎหมายลักษณะอาญาหลวง มาตรา 10 ระบุว่า เรียกเก็บพิกัต 10 หีบ 1

²³ ขจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร่" ในหนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคมและการเมือง (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรม- ศาสตร์, 2516), หน้า 94.

อากร คือเก็บชักส่วนผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้โดยประกอบการต่าง ๆ เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน เป็นต้น โดยได้สิทธิของรัฐบาล เช่นอนุญาตให้เก็บของในป่า จับปลาในน้ำ และต้มกลั่นสุรา เป็นต้น พิกัดที่เก็บเข้าใจวาทประมาณ 10 หีบ 1 ในผลประโยชน์ที่ได้นั้นเป็นอัตรา

ส่วย คือยอมให้บุคคลบางจำพวกส่งสิ่งของซึ่งรัฐบาลต้องการใช้แทนคนเหล่านั้น ต้องมาประจำทำราชการควยแรงงานของตน ยกตัวอย่างเช่น ยอมให้ราษฎรที่ตั้งภูมิลำเนาอยู่ชายคองพระยาไฟหาญค้ำคาวอันมีตามดำในภูเขาคงนั้น หาทุ่งตมดินประสีวสงหลวงสำหรับทำกินปิ่น หรือยอมให้ราษฎรชาวเมืองกลางหาดีบุกอันมีมากในเกาะนั้นส่งหลวงดำหรับทำถูกปิ่นแทนแรงรับราชการ เป็นต้น อัตราส่วยที่ต้องส่งคงกำหนดเอาราคาที่ต้องจ้างคนรับราชการแทนตัว

จลา คือค่าธรรมเนียมกำหนดเรียกจากการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลทำเพื่อประโยชน์แก่ราษฎรบางคนเฉพาะตัว ยกตัวอย่างเช่น ผู้ใดขอโฉนดตราสาร²⁴ เป็นสำคัญแก่กรรมสิทธิ์ของตนมีให้ผู้อื่นบุกรุกแย่งชิงที่เรือกสวนไร่นา รัฐบาลก็เก็บค่าจลาจากเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น²⁴

รายได้จากภาษีอากรในสมัยก่อนนั้นนำมาแจกจ่ายกันระหว่างชนชั้นปกครอง เพราะอำนาจการเก็บภาษีอากรในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนั้นถือว่าเป็นพระราชอำนาจโดยเด็ดขาด และภาษีอากรที่เก็บได้นั้นถือว่าเป็นพระราชทรัพย์ และการเสียภาษีอากรของประชาชนถือว่าเป็นราชพิธี ในทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์จะทรงเก็บภาษีเท่าใดก็ได้ เก็บจากใครบ้างจะทรงยกเว้นให้ใครก็ได้ หรือจะทรงแบ่งส่วนบางส่วนให้ใครจำนวนเท่าใดก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติก็มีหลักธรรมเนียมประจำใจว่า จะทรงประมุขพระราชทรัพย์อย่างเป็นธรรม ไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร ต้องมีเหตุผลในการเก็บภาษีจากพลเมือง ดังปรากฏในคำอธิบายไว้ว่า

²⁴ สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ 16 คำานาน
ภาษีอากรบางอย่าง กับนิพนธ์อธิบายของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (พระนคร:
โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2512), หน้า 1.

กษัตริย์ต้องมีหน้าที่ปกครองราชอาณาจักร คือ หมายถึงพระราชภาระที่จะต้องบำรุงรักษาราชอาณาจักรและมีความปลอดภัยตลอดเรื่อยมา ฉะนั้นเพื่อจะบรรลุความสำเร็จในการปฏิบัติพระราชภาระอันนี้ กษัตริย์จึงต้องอาศัยการเก็บภาษีอากรเป็นเครื่องมือให้ได้เงินมาบำรุงเลี้ยงดู ทำให้อาณาจักรของพระองค์มีความสุขและความปลอดภัยตลอดเรื่อยมา²⁵

แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในทางปฏิบัติมีภาษีอากรหลายอย่างที่ทางฝ่ายรัฐบาลเก็บจากประชาชนในลักษณะที่ดูเป็นความลำบากใจแก่ประชาชนโดยเฉพาะในหมวดดุขาตาง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมในโรงศาลเมื่อเกิดคดีความกันขึ้น ผู้ที่แพ้ความจะต้องเสียค่าปรับใหม่ให้แก่ฝ่ายชนะเท่าใด รัฐก็แบ่งเอาเป็นพินัยหลวงเสียครึ่งหนึ่งเป็นค่าธรรมเนียม ถ้าหากคดีนั้นเป็นคดีที่มีพระราชโองการให้จัดตุลาการชำระความจริง โจทก์ก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมหุยมหิมอีกหลายอย่าง เช่น ค่ารับสั่ง ค่าแจ้งประกัน ค่าสืบพยาน ค่าชั้นสูตร ค่าเบี้ยเลี้ยง ศาลคดีพูด ฯลฯ รวมแล้ว 23 บาท ฝ่ายจำเลยต้องเสีย 19 บาท (คือลดค่ารับสั่ง 4 บาท) ถ้าหากจำเลยต้องโทษของจำคุกต้องเสียค่าธรรมเนียมอีกหลายคือ นายพระขำมงคลผู้คุม เรียกเอาค่าธรรมเนียมจคุกชื่อ 1 บาท น้ำมัน 2 สลึง รอยโซ 2 สลึง ถอด 1 บาท 2 สลึง ตรวจ 2 สลึง รวม 1 ตำลึง²⁶

หรือพวกที่ถูกเกณฑ์เข้าเวร เมื่อเข้าเวรครบกำหนดแล้วก็จะได้รับหนังสือสำหรับแสดงว่า เข้าเวรแล้วไม่ต้องเสียเงินส่วยแทนแรงและภาษีอากรบางอย่างเหมือนคนอื่น ๆ หนังสือนี้เรียกว่า "ตราภูมิคุ้มห้าม"²⁷ ตราภูมิคุ้มห้ามนี้ก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมดังนี้²⁸

²⁵ วิชัย ประสงค์สัต, ประวัติและวิวัฒนาการกรมสรรพากร, (พระนคร: ศิลปาบรรณการ, 2506), หน้า 12.

²⁶ ประชุมประกาศพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า ภาค 1 พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระมหาโพธิ วงศาจารย์ อินทโชตเถระ (ธนบุรี: โรงพิมพ์คำารธรรม, 2511), หน้า 10-15.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 240.

คากระคาช	25	สตางค์	คาพิมพ์	12	สตางค์
คาอาดักษณ	6	สตางค์	คาตราพระคชสีห์	6	สตางค์
คาตราพระราชสีห์	6	สตางค์	คาตราพระคลังมหาสมบัติ	6	สตางค์
คาตราจแมงกอง	6	สตางค์	เสี้ยไหมหาคไทย	6	สตางค์
เสี้ยไห้กลาไหม	6	สตางค์	เสี้ยไหมหาคเล็ก	6	สตางค์
คาทางวาวแมงกอง	25	สตางค์	อาดักษณ	25	สตางค์
กลาไหมเสมียนตรา	25	สตางค์	มหาคไทยพระราชเสนา	25	สตางค์
คลังมหาสมบัติเสมียนตรา	25	สตางค์	มหาเล็กเจ้าหมื่นศรีศรีธรรมา	25	สตางค์

รวมทั้งสิ้นตราภูมิคุ้มห้ามใบหนึ่ง เก้าสลึงเฟื้อง (2.37 บาท)

ในสมัยนั้นพวกขุนนางหาผลประโยชน์โดยเรียกค่าธรรมเนียมจากประชาชน ซึ่งลักษณะเช่นนี้โลกกลายเป็นการทุจริตในหน้าที่ขึ้นอย่างมหาศาล แต่เป็นการทุจริตที่ประชาชนไม่รู้เท่าทัน และทุกคนทำเหมือนกันจนกลายเป็นสิ่งถูกกฎหมายไปในที่สุด ยิ่งไปกว่านั้นพวกขุนนางที่เข้ารับตำแหน่งต่าง ๆ ก็มักจะทำงาเร็วหรือช้าโดยขึ้นอยู่กับช่องทางที่จะเรียกค่าธรรมเนียม ซึ่งถ้าจะเรียกกันอย่างปัจจุบันคือ ค่าน้ำร้อนน้ำชา เช่นขุนนางในฝ่ายตุลาการก็มักใ้ช้บាយดวงความไว้ ถ้าไม่มีค่าธรรมเนียมเพิ่มให้เรื่องก็ล่าช้าไป หรือขุนนางที่ทำหน้าที่สักเลกไพรพล จะทำหน้าที่ของตนเร็วหรือช้าก็ขึ้นอยู่กับเงินสินบน ถ้าไพร่คนใดให้เงินสินบนก็ได้รับการสักเครื่องหมายทันที ไม่ตองรออยู่จนเสียเวลาทำมาหากิน²⁹ ลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์เช่นนี้ของขุนนางในสมัยนั้นทำให้บอกจากเกิดผลเสียแก่ส่วนรวมแล้ว ยังเป็นการเพาะนิสัยการที่ข้าราชการใช้ตำแหน่งทางราชการหาผลประโยชน์ในระบบราชการอีก เมื่อลักษณะเช่นนี้แทรกอยู่ในทุก ๆ วงราชการแล้ว ประเทศนี้ก็ย่อมถึงแก่ความหายนะได้

ส่วนการปกครองในหัวเมืองนั้น ทางส่วนกลางได้จัดส่งขุนนางออกไปเป็นผู้ปกครอง โดยที่ขุนนางหัวเมืองในกรมต่าง ๆ แต่ละคนจะได้รับแต่งตั้งจากกรมนั้น ๆ ในหน้าที่เดียวกันของส่วนกลาง เมื่อขุนนางกรมนั้น ๆ ไปปกครองหัวเมืองก็มีอำนาจควบคุมการบริหารทาง

²⁹H.G. Quaritch Wales, op. cit., p. 98.

การศาล ตลอดจนการจัดเก็บภาษี ซึ่งปรากฏว่าพวกขุนนางส่วนใหญ่ที่ไปปกครองหัวเมืองนั้น ได้พากันแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวกันมาก เพราะการบริหารส่วนกลางนั้นดูแลรับผิดชอบไม่ทั่วถึง การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากกรมบางกรมทั้งฝ่ายมหาดไทยและฝ่าย กลาโหมซึ่งเป็นผู้ดูแลหัวเมืองในความรับผิดชอบนั้น มีงานในความรับผิดชอบมากเกินไป ขุนนางผู้ปกครองหัวเมืองนั้นเรียกกันว่า ข้าหลวง ตามหลักฐานของลาอูแบร์³⁰ ได้บ่งไว้ว่า รายได้ของข้าหลวงนั้น นอกจากได้จากของกำนัลของพระมหากษัตริย์แล้ว ยังได้ เงินภาษีจำนวนครึ่งหนึ่งที่เรียกเก็บจากที่นา ค้าธรรมเนียมศาล ได้เงินค่าปรับจำนวน 10 % ภาษีที่เก็บจากเรือสินค้าในเขตหัวเมืองชายทะเล ฯลฯ ข้าหลวงนี้ยังถือว่าตนมี สิทธิที่จะดำเนินการค้าขายเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ ข้าหลวงยังได้รับอนุญาตให้มีไพร่- หลวงมารับใช้แรงงานเป็นคนเรือและอื่น ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น ข้าหลวงปกครองหัวเมืองนั้นได้รับผลประโยชน์ในตำแหน่งก็มากอยู่แล้ว แต่การที่พวกข้าหลวง เหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ จึงมักจะแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตัวเองโดยใช้ ตำแหน่งยศศักดิ์ของตน³¹ ทำให้ข้าหลวงหัวเมืองมีความมั่งคั่งร่ำรวยกันตาม ๆ กัน และ ประเพณีนี้ก็ยังเกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการที่ถูกส่งตัวไปปกครองหัวเมืองในทุก ๆ สมัยที่จะต้อง คอยแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งสิ่งนี้สืบเนื่องมาจากระบบการปกครองหัวเมืองในสมัยนั้น ซึ่ง อยู่ในระบบที่กฎหมายเก่าเรียกว่า "กินเมือง" วิธีการปกครองระบบนี้ผู้เป็นเจ้าของจะ ต้องละทิ้งกิจธุระของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจาก ภัยอันตราย ราษฎรจะต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยทำการงานให้บ้าง หรือ แม่งสิ่งของซึ่งทำมาหากินได้ เช่น ข้าวปลาอาหาร เป็นต้น รัฐบาลในราชธานีไม่ต่อง เลี้ยงดู จึงให้ค่าธรรมเนียมในการต่าง ๆ ที่ทำไปหน้าที่เป็นตัวแทนเงินสำหรับใช้สอย กรมการ

³⁰ La Loubère, A New Historical Relation of the Kingdom of Siam (London: Royal Exchange, New Exchange, and Half Moon, 1963), p. 83.

³¹ Ibid., p. 106.

ซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองก็ได้รับผลประโยชน์ท่านเองเดียวกัน เป็นแต่ตกลงตามศักดิ์ แต่ต่อมาปรากฏว่าการได้รับค่าเลี้ยงชีพอย่างโบราณไม่พอ เจ้าเมืองกรมการจึงต้องคิดหาผลประโยชน์เพิ่มพูนในทางอื่น เช่น ทำไร่นา ค้าขาย และการที่เจ้าเมืองกรมการมีอำนาจในการบังคับบัญชาการต่าง ๆ ตามตำแหน่ง ก็ได้อาศัยตำแหน่งราชการเป็นปัจจัยให้ได้ผลประโยชน์สะกดดีกว่าบุคคลภายนอก เปรียบเช่น ท่านา ก็อาศัย "บอกแขก" ขอแรงราษฎรมาช่วย เช่นนี้จึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งในราชการแทบทั่วไป³²

อย่างไรก็ดี แม้ปรากฏว่าในสมัยอยุธยามีการจรรยาบรรณบ่งหลวงโดยการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ แต่ในสมัยนั้นก็เชื่อว่าจะยอมรับว่าพฤติกรรมเช่นนี้เป็นสิ่งถูกต้อง ถ้าจะศึกษาข้อความในกฎหมายตราสามดวงก็จะพบว่า ในพระไอยการอาญาหลวงนั้นได้ระบุโทษบรรดาขุนนางในหัวเมืองที่ใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ดังจะเห็นได้จากการลงโทษชาหลวงซึ่งทำการกดขี่ประชาชนในหัวเมืองในมาตรา 12 มาตรา 78 และมาตรา 97 ของกฎหมายนี้³³

ในพระไอยการอาญาหลวงมาตรา 40 ยังได้ระบุการลงโทษชาหลวงซึ่งให้ตำแหน่งแก่ผู้คิดสินบน ซึ่งมีใจความว่า

มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงศรีอยุธยาไปตั้งเมืองกรุงอยู่เมืองใดไปอนุญาตพยาบาลแห่งใดนั้น ถ้าขุนหมื่นในกรมหาตัวมีโค ไหจัดตั้งขึ้นในครอบครัวตามตำแหน่ง ถ้าจัดตั้งมีโคไห้บอกเขาไปยังเมืองหลวง ท่านจะไห้จัดตั้งออกมา แลขุนหมื่นแลไพร่ในอาญักของตบถในราชการอยู่การมีสมักหัดลักหนีราชการ ไททรพิสัยสิงโค แก่ผู้พยาบาล ๗ เปลี่ยนผลัดยกถอดโคไห้ขาดเสียราชการของท่านไซร้ ท่านวาเดิมมีโทษ 6 สถาน³⁴

³² สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, เทศาภิบาล, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ม.จ.สมณดิเกษ ขยางกูร (พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2498) หน้า 25-26.

³³ "พระไอยการอาญาหลวง," เรื่องเดิม (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในสมัยอยุธยาได้เริ่มมีพฤติกรรมการณ์การนอกราชการบังหลวงมากขึ้น เมื่อเปรียบกับสมัยสุโขทัย วิธีการนอกราชการบังหลวงเริ่มขยายจากการรับรางวัล รับสินบนต่าง ๆ มาเป็นการยกยอผลประโยชน์ของรัฐ การรีดไถเบียดบังประชาชน ตลอดจนการใช้อำนาจในตำแหน่งราชการของตนแสวงหาผลประโยชน์เป็นของตนเอง ฯลฯ วิธีการนอกราชการบังหลวงมีลักษณะออกมาในรูปต่าง ๆ มากขึ้นนั้นอาจสืบเนื่องมาจากความสลับซับซ้อนในหน่วยการบริหารในสมัยอยุธยาที่มากขึ้นกว่าสมัยสุโขทัย หน่วยงานบางหน่วยก็ไม่สามารถที่จะดูแลงานในความรับผิดชอบได้ทั่วถึง จึงเปิดโอกาสให้ขุนนางซึ่งเป็นตัวจักรกลในการบริหารมีช่องทางที่จะประพฤติทุจริต ทำให้ผลประโยชน์ของประเทศชาติในสมัยนั้นมีการรั่วไหลอยู่มาก แต่การทุจริตในวงราชการในสมัยนั้นมักจะไม่มีการยอมรับกัน ทั้งนี้เพราะไม่มีใครรู้สึกว่าเป็นการทุจริตเนื่องด้วยเป็นการทุจริตในนามของกฎหมายและธรรมเนียมนั่นเอง³⁵ แต่ถ้ามองจากหลักฐานพบว่า มีการทุจริตกันมาก และพระมหากษัตริย์ก็ทรงทราบแต่ทรงเฉยเมยเสีย ดังจะเห็นได้จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่กล่าวว่า "พวกหัวหน้าคนงานไม่ว่าใหญ่หรือน้อยจะต้องยกเงินราชการ งานหลวงแก่บุคคลกลางคนเพื่ออาณัติประโยชน์ของตนเองทั้งสิ้น ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินก็ทรงทราบดี แต่พระองค์ทรงหลับเนตรเสีย และด้วยเพราะเงินปีที่ข้าราชการได้รับพระราชทานน้อยมาก มักจะไม่พอเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง นี่คือการกระทำที่เขาเรียกกันว่า ทำนามหลังไพร่ หรือ ทำนามหลังราษฎรนั่นเอง"³⁶ และจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่ถูกขูดรีดมาก ๆ จึงเป็นเหตุให้ไม่บังเกิดความสามัคคีธรรมแก่กัน ไม่บังเกิดความรัก ความผูกพันในแผ่นดิน กรุงศรีอยุธยาต้องล่มจมในปี พ.ศ. 2310 ก็ด้วยเหตุนี้³⁷

³⁵ ธรรมเกียรติ กัณโธริ, "โฉมหน้าศักดินาไทยในสายตา จิตร ภูมิศักดิ์" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 9, (กันยายน, 2517), หน้า 91.

³⁶ สันต์ ท. โกมลบุตร (แปล), บันทึกของสังฆราชปาลเลอกัวซ์ (พระนคร: สำนักพิมพ์ภาควิชา, 2506), หน้า 220.

³⁷ ขจร สุขพานิช, เรื่องเค็ม, หน้า 89.

3.3 สมัยกรุงธนบุรี

ในสมัยนี้เป็นระยะที่อาณาจักรเพิ่งก่อตั้งขึ้นใหม่ และอยู่ในช่วงระยะเวลาสั้น และเป็นระยะที่บ้านเมืองต้องทำศึกสงครามมาก หลักฐานเกี่ยวกับสมัยนี้ก็มีไม่มากนัก แต่เท่าที่ปรากฏพบว่า หน่วยงานบริหารของประเทศในระยะนี้ยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับในสมัยอยุธยา ทั้งการดำเนินงานบริหารในส่วนกลาง และส่วนหัวเมือง แต่อย่างไรก็ดี เราก็คงไม่อาจกล่าวเฉพาะเจาะจงลงไปได้ว่า สมัยนี้จะมีการนอกราชการบ้างหลวงในวงราชการหรือไม่ การนอกราชการบ้างหลวงอาจจะต้องมีอยู่บ้าง เพราะในสภาพที่บ้านเมืองเกิดความระส่ำระสายเช่นนี้ ชุมนางบางคนคงจะฉวยโอกาสทำการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวกันบ้าง อาจจะมีชุมนางบางคนทำการรีดไถประชาชน หรือทำการกดขี่ข่มเหงประชาชนในวิธีการอื่น ๆ ซึ่งวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ก็ล้วนจัดอยู่ในประเภทการนอกราชการบ้างหลวงทั้งสิ้น

3.4 สมัยรัตนโกสินทร์

สำหรับเรื่องราวการนอกราชการบ้างหลวงในสมัยรัตนโกสินทร์ในตอนนี้จะกล่าวถึงเพียงระยะก่อนสมัยการปฏิรูปประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เรื่องราวหลังจากนี้จะได้อธิบายไว้ในบทต่อไป

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจนถึงระยะก่อนการปฏิรูปประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น ปรากฏหลักฐานว่ามีการนอกราชการบ้างหลวงในวงราชการอยู่มาก จนเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ต้องทรงทำการปฏิรูปประเทศในระยะต่อมา สำหรับในช่วงก่อนการปฏิรูปนั้นปรากฏว่าลักษณะของหน่วยงานบริหารของประเทศโดยส่วนรวมยังคงอยู่ในระบบเดิมตั้งแต่ที่เคยมียมาเมื่อครั้งสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็เป็นเพียงส่วนย่อย และในที่นี้จะได้อธิบายถึงเฉพาะความเปลี่ยนแปลงบางอย่างที่เกิดขึ้นในหน่วยงานบางหน่วยงานเท่านั้น และจะได้วิเคราะห์ถึงพลวัตกรรมของการเกิดการนอกราชการบ้างหลวงควบคู่ไปด้วย ซึ่งหน่วยงานแรกที่จะกล่าวถึงคือ กรมพระคลัง

กรมพระคลัง

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น กรมพระคลังแบ่งราชการออกเป็น 8 หน่วยงาน ทุกหน่วยงานมีหน้าที่เก็บภาษีอากรชนิดต่าง ๆ กันไป และมีงานที่นอกเหนือไปจากการบังคับบัญชาภาษีอากร คือ

กรมพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่เรียกแรงพระราชทรัพย์ และว่าความที่เกี่ยวข้องกับพระราชทรัพย์หลวง

กรมพระคลังสินค้า ซึ่งแต่เดิมมีหน้าที่ผูกขาดการค้าขายของรัฐ แต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 หน้าที่นี้ได้เปลี่ยนไป โดยทำหน้าที่เป็นเจ้าจำวนควบคุมภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่แทนการแต่งสำเภาค้าขาย

กรมพระคลังในซ้าย พระคลังในขวา มีหน้าที่ในการจัดซื้อสิ่งของสำหรับงานโยธาเพื่อจ่ายให้แก่ทางราชการ

กรมท่ากลาง กรมท่าซ้าย กรมท่าขวา มีหน้าที่ว่าราชการต่างประเทศ โดยที่กรมท่าซ้าย พระยาโชฎีกกราชเศรษฐี เป็นหัวหน้าว่าราชการเกี่ยวกับเรื่องคนจีน กรมท่าขวา พระยาจุฬาราชมนตรี เป็นหัวหน้าว่าราชการเกี่ยวกับเรื่องคนแขก

กรมคลังราชการ มีหน้าที่รับส่วย ซึ่งมาจากหัวเมืองที่ขึ้นอยู่กับกรมท่า

กรมวิเสศ เป็นคลังผ้าทั้งหมดยกเว้นผ้าเหลือง

กรมศุภรัตน เป็นคลังผ้าเหลืองสำหรับพระสงฆ์

กรมสวน มีหน้าที่เก็บเงินอากรสวนตามหน้าโฉนด³⁸

จะเห็นได้ว่า ในกรมพระคลังได้มีการแบ่งแยกหน่วยงานออกไปอีก ทำให้ยากแก่การควบคุมดูแลมากขึ้น ในสมัยนั้นหน่วยงานที่มีหน้าที่เก็บภาษีอากรมิได้มีเฉพาะกรมพระคลังมหาสมบัติเท่านั้น กรมอื่น ๆ ทั้งสังกัดกรมพระคลัง และมีได้สังกัดกรมพระคลังก็มีหน้าที่เก็บภาษีได้หลาย เช่น กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมเมือง กรมนา และกรมพระสุรัสวดี³⁹

³⁸พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, เรื่องเดิม, หน้า 37-43.

³⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-14.

กรมมหาดไทย และกลาโหมนั้น นอกจากทำหน้าที่ต่าง ๆ จากที่ได้ระบุไว้ใน
สมัยอยุธยาแล้ว ภายหลังกองทั้งสองมีหน้าที่เก็บภาษีอากรอีก ซึ่งภาษีอากรที่อยู่ในความรับ
ผิดชอบของกรมทั้งสองมีมากกว่าภาษีอากรในความรับผิดชอบของกรมพระคลังเดิมอีก เพราะ
ฉะนั้นจึงทำให้กรมทั้งสองมีงานฉะมือ

กรมเมือง ทำหน้าที่เก็บภาษีเรือ โรงร้าน ซึ่งตั้งขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระ
พระนั่งเกล้าฯ

กรมท่า ทำหน้าที่เก็บเงินค่านา คือตั้งข้าหลวงเสนาออกไปเก็บเงินค่านา

กรมพระสุรัสวดี ทำหน้าที่เก็บเงินไพร่ที่มีได้เข้าประจำการ

เมื่อมีการเก็บภาษีขึ้นอยู่กับกรมต่าง ๆ เราจะคงพิจารณาถึงวิธีการเก็บภาษีอากร
ในสมัยนี้ควบคู่ไปด้วย เพื่อพิจารณาว่าภาษีอากรที่เก็บได้นั้นตกเป็นผลประโยชน์ของรัฐมากน้อย
เพียงไร เมื่อภาษีอากรแยกย้ายไปขึ้นกับหน่วยงานต่าง ๆ บรรดาเจ้าภาษีนายอากรที่จะ
ขอรับประมูลทำภาษีอากรนั้นก็คงยื่นเรื่องราวตามกรมต่าง ๆ ที่ภาษีชนิดนั้น ๆ ขึ้นอยู่
ดังมีปรากฏในประกาศของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ว่า

...มีพระบรมราชโองการมาว่าพระบัณฑูรสุรสิงหนาทให้ศิพมู
ประกาศแก่ผู้ที่จะเดินเป็นเจ้าภาษีนายอากรทั้งปวงให้รู้ทั่วกัน
ว่า ตั้งแต่ไปจีนหรือไทยผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งจะเป็นเจ้าภาษีนายอากรโดยยัง
ไม่เคยมีแต่ก่อน เมื่อเห็นว่าพอจะเก็บพระราชทรัพย์อุดเกล้า
ถวายเป็นประโยชน์กับแผ่นดินได้ ถ้าภาษีนั้นขึ้นในกรมมหาดไทย
ก็ให้ทำเรื่องรายขึ้นกรมมหาดไทย ถ้าขึ้นกรมพระกลาโหม ก็ให้
รายขึ้นกับกรมพระกลาโหม ถ้าขึ้นในกรมท่าก็ให้รายขึ้นกับกรมท่า
ถ้าขึ้นในพระคลังสินค้า ก็ให้รายขึ้นกับพระคลังสินค้า...⁴⁰

เมื่อเจ้าภาษีนายอากรรับประมูลภาษีชนิดใดไปทำการจัดเก็บแล้ว เวลาส่งเงิน
เจ้าภาษีนายอากรก็ต้องส่งคอกกรมนั้น ๆ แล้วกรมจึงนำส่งพระคลังมหาสมบัติอีกทีหนึ่ง วิธีนี้
นับว่าเป็นการยุ่งยากเพราะการที่มีหน่วยงานอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากพระคลังมหาสมบัติทำ

⁴⁰ประชุมประกาศพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ภาค 1, เรื่องเดิม, หน้า
140-141.

หน้าที่เก็บภาษีอากร นอกจากจะทำความยุ่งยากแก่เจ้าภาษีนายอากร คือแทนที่จะได้ติดต่อกับพระคลังมหาสมบัติโดยตรงแล้ว ยังทำให้รายได้ของรัฐถูกแบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ ที่เหลือส่งไปยังท้องพระคลังนั้นมีจำนวนน้อยกวารายได้ที่เจ้าภาษีนายอากรรับประมูลไปมาก⁴¹

ปัญหาเรื่องหน่วยราชการที่รับผิดชอบด้านภาษีอากรดังกล่าวมาแล้วข้างต้นพอสรุปได้ว่า แม้จะมีตำแหน่งพระคลังทำหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรและควบคุมการเงินของแผ่นดินก็ตาม แต่ไม่มีอำนาจที่จะบังคับบัญชางานให้ดำเนินไปอย่างใดมด ทั้งนี้เพราะงานเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรมิได้รวมอยู่ที่พระคลังเพียงแห่งเดียว แต่ได้แยกย้ายไปขึ้นกับหน่วยงานต่าง ๆ อีกหลายหน่วยดังกล่าวมาแล้ว การควบคุมจึงทำได้ นอกจากยังไม่ปรากฏว่า ได้มีกฎหมายหรือข้อบังคับอันใดที่จะเป็นหลักในการปฏิบัติงานอีกด้วย ทางการมต่างทำงานเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกรมพระคลัง เงินภาษีอากรที่เก็บได้จึงมิได้นำมาใช้ประโยชน์ทางราชการอย่างเต็มที่ กล่าวได้ว่า การบริหารภาษีอากรก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จะทรงทำการปฏิรูปนั้น การบริหารและการควบคุมส่วนใหญ่คงถือแบบอย่างที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงบางในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ โดยเริ่มมีการผูกขาดภาษีอากร ให้เจ้าภาษีนายอากรรับประมูลไปทำการจัดเก็บ ภาษีได้ขึ้นกับกรมไคเจ้าภาษีนายอากรก็เป็นผู้นำเงินมาส่งกรมนั้น แล้วกรมนั้นจึงนำเงินที่เหลือจากการหักรายจ่ายออกเรียบรอยแล้วส่งพระคลัง ซึ่งจะมีจำนวนมากน้อยเท่าใดพระคลังก็รับไว้เท่านั้น ไม่มีสิทธิและอำนาจพอที่จะเรียกเร่งเงินภาษีอากรที่ค้างอยู่ไคโดย⁴²

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ เป็นต้นมา ได้มีการเก็บภาษีอากรโดยการประมูล ผู้ชนะการประมูลไคชื่อว่า เจ้าภาษี มีอำนาจสิทธิขาดในการเก็บภาษีที่ประมูลได้แต่ผู้เดียว และยังมีนายอากรผู้รับประมูลทำอากรด้วย⁴³ พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ ไค

⁴¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูร, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ 16, เรื่องเดิม, หน้า 12-16.

⁴² สมสวาท ขวนไชยสิทธิ์, เรื่องเดิม, หน้า 34.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

อธิบายความหมายของเจ้าภาษี และนายอากรไว้ว่า

เจ้าภาษี กับนายอากรมีลักษณะต่างกัน เจ้าภาษีเป็นผู้เก็บภาษี
อากรจากราษฎรอย่างสุรุปรุกในเวลานั้น ไม่รู้ว่าภาษีอะไร
สุดแต่จะคิดประคินสุกันชน, ส่วนนายอากรเป็นผู้ผูกขาดอย่าง
สรรพสามิตในปัจจุบัน เช่น ผูกขาดรังนก ผูกขาดการเก็บ
ฟองเตา⁴⁴

เมื่อได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรแล้ว ทางราชการก็จะมอบสารตราตั้งให้ ซึ่งมีข้อ
ความระบุว่า บุคคลนั้นได้รับอนุญาตให้เก็บภาษีอากรชนิดใด เก็บได้พิถีพิถันเท่าใด และ
ระบุดังอาณานิเวศที่มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการจัดเก็บ⁴⁵ เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้ว เจ้าภาษี
นายอากรก็ได้รับยกย่องเป็นขุนนางมีราชทินนามเป็น หมื่น ขุน หรือตำแหน่งสูงกว่านี้ เช่น
หมื่นมธุรสวานิช วาภาษีนำตาลกรวด ขุนศิริสมบัติ วาภาษีเบิกเตล็ด ชื่อบรรดาศักดิ์
เหล่านี้บางที่มีคำว่า จีน นำหน้า เช่น จีนพระศรีรัตนโกศา จีนหลวงเจริญสมบัติ ฯลฯ⁴⁶
ในการรับทำภาษีอากรนั้น เจ้าภาษีนายอากรมีสิทธิ์แบ่งให้ผู้อื่นผูกขาดคัดตอนไปจัดเก็บเป็น
ลูกของของเจ้าภาษีนายอากรเป็นตำบล หรือเป็นเมืองในเขตที่ได้รับอนุญาตมาจากรัฐบาลอีก
ทีหนึ่ง⁴⁷ ในการกำหนดชนิดของภาษีอากรที่จะเก็บนั้น เจ้าภาษีนายอากรเป็นฝ่ายเสนอเอง
ว่าจะเก็บภาษีอะไร โดยออกไปสำรวจการทำมาหากินของราษฎรดูว่า ราษฎรประกอบ

⁴⁴หลวงวิจิตรวาทการ, "ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย," วิจิตรวาทการ
อนุสรณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 133.

⁴⁵สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ 16,
เรื่องเดิม, หน้า 40.

⁴⁶พระยาอนุমানราชชน, ตำนานสุลตากร (ธนบุรี: โรงพิมพ์กรมสารบรรณ
ทหารเรือ, 2506), หน้า 31.

⁴⁷ประชุมประกาศพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า ภาคที่ 1, หน้า 353.

อาชีพอะไรพอที่จะเก็บภาษีได้ เมื่อสำรวจแล้วก็พูดเกล้าฯ ถวายฎีกา เสนอแนะให้เก็บภาษี
 สิ่งนั้น ๆ พร้อมกับเสนอตัวแข็งเป็นเจ้าภาษี เมื่อมาขอรับทำ รัฐเห็นว่าจะเป็นทางได้รายได้
 จึงอนุญาต การผูกขาดจัดเก็บภาษีอากรเป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นการเรียกกรองเก็บผล
 ประโยชน์จากราษฎรที่ทำเป็นอาชีพแทบทุกอย่าง เมื่อเป็นเช่นนี้ราษฎรย่อมได้รับความ
 เดือดร้อน เพราะไม่ว่าประกอบอาชีพอะไรก็ต้องถูกเก็บภาษี ราษฎรจำยอมแบกภาระในการ
 เสียภาษีอากรซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ มีการ
 เก็บภาษีใหม่ ๆ หลายชนิด เช่น ภาษีหม้อ ภาษีกะทะ ภาษีเรือโกตอน ภาษีแจวพาย ภาษีถัง
 ภาษีเตา เป็นต้น⁴⁸ สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับราษฎรทั่ว ๆ ไป จึงนับว่าเป็น
 ภาระอันหนักและยากลำบากแก่ราษฎร ทั้งนี้เป็นเพราะการเปิดโอกาสให้เจ้าภาษีนายอากร
 คิดเสนอภาษีขึ้นมาเอง บรรดาเจ้าภาษีนายอากรเมื่อได้รับแล้วก็มีอำนาจและสิทธิ์ขาดหลาย
 ประการคือ ตัวเจ้าภาษีนายอากรและบุคคลในครอบครัวและวงงานของเขาได้รับการยกเว้น
 จากการถูกเกณฑ์แรงงาน และสิ่งของ ตลอดจนสัตว์พาหนะไปใช้ในทางราชการ อันเป็นการ
 สร้างอิทธิพลความยิ่งใหญ่ให้แก่เจ้าภาษีนายอากร เพราะทำให้ผู้คนต้องเข้ามาพึ่งอาศัยขารมี
 เพื่อให้พ้นจากการถูกเกณฑ์ดังกล่าว ในสารตราตั้งยังให้อำนาจแก่เจ้าภาษีนายอากรที่จะ
 ชำระคดีและขอพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่บุคคลในครอบครัวและวงงานของเขา และนายอากร
 ยังเป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณที่ตนไปผูกขาดอยู่⁴⁹ การที่เจ้าภาษีนายอากรได้รับอภิสิทธิ์
 ต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าภาษีนายอากรปฏิบัตินอกเหนือ
 จากอำนาจหน้าที่ใต้อย่าง เพราะผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าภาษีนายอากรนั้นคือ ผู้ที่เสนอเงิน
 รายได้ให้แก่รัฐเป็นจำนวนสูงกว่าผู้ประมุขรายอื่น ๆ ดังนั้นในการแข่งขันกันประมูลจึงมัก
 เสนอเงินให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก เมื่อเวลาผ่านไปเรียกเก็บจากราษฎร พวกเจ้าภาษีนายอากร
 จึงต้องหาทางเก็บนอกเหนือพิศคืออัตราที่กำหนดไว้ และหาทางบังคับปรับใหม่เอากับราษฎร

⁴⁸ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4
 (พระนคร. องค์การตำราสุสภา, 2504), หน้า 336.

⁴⁹ สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ, เรื่องเดิม, หน้า 43.

จนเกิดเป็นถ้อยความวิวาทกัน เช่น การเก็บอากรค่าน้ำ ซึ่งให้เก็บตามเครื่องมือที่ใช้จับสัตว์น้ำ และเก็บตามพิภคที่บ่งไว้ แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อนายอากรส่งคนไปเก็บอากรค่าน้ำตามบ้านก็มีได้เป็นไปดังที่สารตราระบุไว้ว่าเก็บจากอะไรในอัตราทะไรใด ดังมีปรากฏว่า

...เมื่อมีเครื่องจับสัตว์น้ำปลา ก็เรียกอากรเอาจากเครื่องเหล่านี้ เพียงเท่านั้นก็ทำเนา เพราะเป็นไปตามกำหนดไว้ในตราตั้ง แต่ที่เรียกเก็บเอาจากกรวยเรือซึ่งไม่มีเครื่องจับสัตว์น้ำเต็มที โดยออกอุบายว่า ถึงไม่ได้จับสัตว์น้ำ แต่ก็กินน้ำควยหรือปลา ถาตลุมวากิน ก็ว่าแมน้ำลำคลองเป็นของหลวง เมื่อกินของเสียค่าน้ำ บอกอยู่ในตัวอยู่แล้วว่าเป็นค่าน้ำ ราษฎรไม่รู้อะไรก็ยอมเสียไป...⁵⁰

นอกจากเก็บอากรค่าน้ำแล้ว เช่นนายอากรรับผูกขาดจัดเก็บอากรด้วยโดยการเก็บเป็นกอง แตนคนของนายอากรไปเรียกเก็บจากชาวไร่กลายเป็นรายคน ซึ่งยังไม่ตั้งกองเจ้าของไรค์คักคานก็อ่านข้อความที่มีอยู่ในตราตั้งโดยอ่านคำว่า "กอง" เป็น "คน" ครั้นมีผู้อ่านหนังสือออกดูในตราตั้งเห็นว่ามีคำว่า กอง ไม่ใช่ คน ก็ต่อว่าคักคานขึ้น คนของเจ้าภาษีกัหาทางอ้อมยอมโดยการยกอากรให้เป็นคาบิปก⁵¹ นอกจากนั้นการที่เจ้าภาษีนายอากรมีลูกขวงรับเก็บภาษีอากรอีกทอดหนึ่งเป็นช่องทางให้เกิดการเก็บภาษีอากรที่ไม่ตรงกับพิภคที่ตรากำหนดไว้คือ

ผู้ที่รับขวงไปนั้นหาได้เรียกภาษีตามพิภคที่ตราไม่ ไปยกยานเรียกให้เหลือเกิน เอาไรค์เอาเปรียบแก่ราษฎร ราษฎรที่ไม่รู้พิภคของตราก็ต้องยอมเสียให้ตามใจผู้เก็บ เพราะผู้รักษาเมือง กรมการ นายขุน นายอำเภอ ซึ่งลอกของตราตั้งไว้แล้วก็มีได้ปิดประกาศให้ราษฎรรู้ทั่วกัน...⁵²

⁵⁰ประชุมประกาศพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ, เล่ม 1 หน้า 348.

⁵¹เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

⁵²เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

การที่ราษฎรถูกกดขี่ข่มเหงเบียดบังเงินโดยเจ้าภาษีที่มักจะได้รับภาษีนอกเหนือไปจากพิศกักกำหนดไว้ ครั้นเมื่อเกิดคดีฟ้องร้องราษฎรก็ไม่เคยเป็นฝ่ายชนะความ เพราะเจ้าจำนวนซึ่งควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าภาษีนายอากร กับเจ้าภาษีนายอากรเป็นพวกเดียวกัน จนในที่สุดราษฎรเมื่อที่จะร้องทุกข์ ขอมทนต์เสียภาษีให้แก่เจ้าภาษีนายอากรดีกว่า ไม่ต้องเสียเวลาประกอบอาชีพ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงทราบถึงความเป็นจริงก็เข้าพระทัยว่า ราษฎรอยู่เป็นสุขแล้ว

วิธีการประนีประนอมเพื่อขอรับเป็นเจ้าภาษีนายอากรทำการผูกขาดไปจัดเก็บนั้น ได้ก่อเหตุร้ายทางการเมืองขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ประมาณปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ และต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ กล่าวคือ เกิดสมาคมลับ อั้งยี่ หรือสมาคมหัวเหี้ย ก่อความไม่สงบทั้งในพระนครและต่างจังหวัด สาเหตุของอั้งยี่ก็มาจากการแก่งแย่งในการแสวงผลประโยชน์ และการเก็บภาษีอากรตามลำดับ การดำเนินงานของสมาคมลับอั้งยี่ที่เกี่ยวของกับการเก็บภาษีอากรนั้น สมเด็จพระนครินทราธิราช ได้ทรงกล่าวไว้ว่า

...การรู้เสียภาษีอากรนั้นราษฎรยอมมิใคร่พอใจเสีย หรือยากเสียแทนอุบที่สุดอยู่เป็นธรรมดา ฝ่ายข้างเจ้าภาษีนายอากรได้รับสัญญาว่าจะส่งเงินให้หลวงใหม่มากกว่าเพื่อน ถ้าเก็บเงินได้น้อยก็เป็นภัยแก่ตน ถ้ายิ่งเก็บได้ยิ่งมากยิ่งเป็นประโยชน์แก่ตน ก็เป็นธรรมดาที่จะพยายามไขว่คว้าต่าง ๆ เรียกแรงเงินจากราษฎรให้ไต่มาถูกที่สุดซึ่งจะหึ่งเรียกไต่แม่โดยมิเป็นธรรม ราษฎรที่เป็นไทยไม่สู้เคียดระอนควยมักทำมาหากินแพพอเลี้ยงชีพไม่มีสมมุติว่าตัดตา ซึ่งเจ้าภาษีนายอากรจะเรียกไต่เท่าใดนัก แต่พวกจีนที่มั่งคั่งทำมาหากินอยู่ในเมืองไทยมุ่งหมายที่จะสมสมทรัพย์สินเป็นสำคัญ มีตัวเงินซึ่งจะเรียกไต่มากกว่าราษฎรที่เป็นไทย พวกจีนจึงไต่รับความเคียดระอนจากเจ้าภาษีนายอากรยิ่งกว่าคนไทย ฟ้องร้องในศาลก็เสียเปรียบ ควบเจ้าภาษีนายอากรเป็นเจ้าพนักงานทำการให้รัฐบาล ควบเหตุนี้พวกจีนจึงยังอาศัยการตั้งหัวเหี้ย เป็นกำลังกีดกันการเบียดเบียนของเจ้าภาษีนายอากร...⁵³

⁵³ สมเด็จพระนครินทราธิราช บรมราชชนนี, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 (พระนคร: องค์การค้ำชูศาสนา, 2504), หน้า 350.

แม้ตัวเหี้ยที่เกิดขึ้นมีจุดประสงค์เพื่อต่อสู้กับเจ้าภานีนายอากรนั้นจะเป็นเรื่องวิวาทระหว่างพวกจีนด้วยกันเอง แต่ก็ไต่ท่าความยุ่งยากเดือดร้อนให้แก่รัฐบาล ความยุ่งยากทางการปกครองที่เกิดจากการกระทำของสมาคมลับยังก็เกิดขึ้นในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ และต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ทรงกล่าววา

... ที่กรุงเพทฯ นี้ก็มีมูลเหตุที่เกิดตัวเหี้ยขึ้นในปลายรัชกาลที่ 4 คุ้มมีอากรตั้งขึ้นใหม่อีกหลายอย่าง... การเก็บภาษีอากรที่ตั้งขึ้นใหม่นั้นก็ใช้วิธีประมูลกันเป็นเจ้าภานีนายอากรดังกล่าวนั้นแล้ว และจีนประมูลได้ทั้งนั้น แต่มาถึงสมัยพวกจีนมีทุนรอนพาหนะมากก็มีรับทำภาษีอากรเป็นรายใหญ่ ๆ มักได้แก่จีนชั้นต่ำลงมา เกิดมีพวกจีนชั้นคฤหบดีที่หากินในการทำภาษีอากรชั้นอีกจำพวกหนึ่ง ยิ่งในสมัยนั้นประจวบเวลาการค้าขายในประเทศสยามกำลังเจริญ... เกิดมีเงินหัวหน้าขึ้นมาอีกจำพวกหนึ่งเรียกว่า "เดาเก" ทำการอันมีพวกอยู่ภายในปกครองมากบางน้อยบาง จีนจำพวกที่เป็นเดาเกคุมกุหล้างานุกัศมีกแย่งผลประโยชน์กัน แขนงประมูลภาษีอากร และแย่งงานกันทำ เป็นตน ต่างก็คิดเอาเปรียบกันควยอุบายต่าง ๆ การตั้งตัวเหี้ยเป็นอุบายสำคัญอย่างหนึ่งของพวกจีนจำพวกเหล่านี้ เป็นตนว่าถ้าผู้เป็นหัวหน้าตัวเหี้ยเขาวาประมูลภาษีอากร ถ้าผู้ซึ่งมิได้เป็นตัวเหี้ยจะเขาวาประมูลก็จำต้องไปวางดาวขอรอง หรือยอมแบ่งผลประโยชน์ให้พวกตั้งเหี้ยอย่าให้เกะกะก็คชวางเกิดประโยชน์ขึ้นแก่ตัวเหี้ยเหล่านี้ จึงเริ่มเกิดตัวเหี้ยกันขึ้นอีกหลายพวกหลายเหล่า... 54

การเกิดตัวเหี้ยทำให้เกิดผลเสียด้านการปกครอง จนรัฐบาลต้องดำเนินการปราบปราม เช่น การเกิดตัวเหี้ยครั้งใหญ่ที่ภูเก็ต เมื่อปี พ.ศ. 2410⁵⁵ การกระทำของ

54 เรื่องเดียวกัน, หน้า 354-355.

55 เรื่องเดียวกัน, หน้า 352-353.

ตัวเหี้ยยังก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ คือ การที่หัวหน้าตัวเหี้ยเข้ามาจับ
 ถูกซากภาชีอากรโดยปราศจากคู่แข่งในการเข้าประมูล เพราะใช้ข้อพิพาทขมขู่เข้าประมูล
 รายอื่น ๆ มิให้ทำการแข่งขันกับตน ทำให้พวกตัวเหี้ยสามารถตั้งอัตราประมูลต่อรัฐบาลใน
 ราคาต่ำ ทำให้รัฐขาดรายได้ที่ควรจะได้เป็นอันมาก หากมีการแข่งขันกันประมูลอย่าง
 ยุติธรรม เชื่อว่ารัฐบาลจะต้องมีรายได้จากภาชีอากรเพิ่มขึ้น นอกจากนี้เงินผู้ใดที่มีได้เป็น
 ตัวเหี้ย เมื่อเข้าวาทภาชีอากรชนิดใดก็ได้ จะต้องแบ่งผลประโยชน์ให้พวกตัวเหี้ย เพื่อให้การ
 เก็บภาชีอากรของคนเป็นไปโดยสะดวก เมื่อพวกตัวเหี้ยได้รับประโยชน์ทั้งในการที่ตนเป็น
 ผู้เข้าประมูลภาชีอากรโดยไม่มีคู่แข่งในการเข้าประมูล และการได้ส่วนแบ่งจากเจ้าภาชี
 นายอากรอื่น ๆ ทำให้เกิดตัวเหี้ยเพิ่มขึ้นอีกหลายพวกซึ่งนับว่าเป็นการเสียหายต่อเศรษฐกิจ
 ของประเทศทางหนึ่ง⁵⁶

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่า เจ้าภาชีนายอากรเมื่อเก็บเงินมาได้แล้วจะต้องนำส่งกรม
 เจ้าสังกัด แล้วกรมเหล่านั้นจึงนำเงินส่งพระคลังมหาสมบัติอีกทอดหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติเจ้า
 สังกัดกรมมิได้นำเงินทั้งหมดที่ได้จากเจ้าภาชีนายอากรส่งต่อพระคลังมหาสมบัติทันที เพราะ
 จำนวนที่ได้นั้นต้องมีการแบ่งส่วนพระราชทานแก่เจ้านาย เช่น อากรยาสูบผูกขาดแขวงเมือง
 สวรรคโลก เมืองสุโขทัย ประจำปีมะโรงอัฐศก ในรัชกาลที่ 4 มีกล่าววา

อากรยาสูบ	หมิ่นนักคือสมบัติรับทำรวมเงิน 9	ตำลึง 3	บาท
ขึ้นพระคลังในขวา	9	ตำลึง 2	สลึงเฟื้อง 537
ขึ้นพระราชวังบวร	2	สลึงเฟื้อง	754
ขึ้นกรมขุนกัญญาสุนทร	1	เฟื้อง	335
ขึ้นกรมหมื่นอมรินทร์	2	สลึงเฟื้อง	754
ขึ้นกรมหมื่นอนุชิต	2	สลึงเฟื้อง	20



⁵⁶ สมสาท ขวนไชยสิทธิ์, เรื่องเดิม, หน้า 46.

⁵⁷ สมเด็จพระยาตากำรราชานุภาพ, ตำนานภาชีอากรบางอย่าง ตำนานยาสูบ,
 หน้า 68.

ลักษณะการแบ่งเงินในทำนองนี้มีอยู่ทุกประเภทภาษีอากร ดังนั้นรายได้กระจาย
ของรัฐบาลทั้งทรัพย์สินจึงเป็นการรับ - จ่ายอยู่ในตัวกระจายไปตามกรมต่าง ๆ เงิน
ที่ส่งเข้าของพระคลังคือจำนวนเงินที่หักกระจายแล้ว ดังนั้นจะเห็นว่าวิธีการนี้ทำให้การ
ควบคุมรายได้ของรัฐจึงควรเป็นหน้าที่ของพระคลังแต่เพียงผู้เดียว แต่ปรากฏว่ารายได้กลับ
ไปขึ้นกับหน่วยงานอื่น ๆ และบุคคลอื่น ๆ อีกหลายฝ่าย จึงทำให้พระคลังไม่ทราบจำนวน
ภาษีอากรที่แน่นอน เป็นการยากที่พระคลังมหาสมบัติจะควบคุมได้อย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิ-
ภาพ นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เงินรายได้ไม่พอจ่ายในราชการ⁵⁸ ดังที่รัชกาลที่ 5 ทรง
มีพระราชดำรัสว่า "...เงินสำหรับใช้จ่ายในราชการแผ่นดินแยกอยู่ในกรมต่าง ๆ พระคลัง
ไม่ทราบว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด ไม่มีอำนาจที่จะเร่งรัดตักเตือนสุดตามาส่งเพาไรก็รับ
ไว้เท่านั้น..."⁵⁹

นอกจากเจ้าภาษีนายอากรทำการกดขี่ข่มเหงเบียดบังเงินทองจากราษฎรในการ
เก็บภาษีเงินพิศคัตตราดังกล่าวมาแล้ว ก็ยังปรากฏว่าเจ้าภาษีนายอากรเมื่อเก็บเงินได้แล้ว
ก็มีใต้นำส่งกรมเจ้าสังกัดโดยที่เคียว มักจะนำเงินที่ได้มาใช้ประโยชน์ส่วนตัว เช่น นำไป
ลงทุน เพราะเงินจำนวนนี้ตนเป็นผู้เก็บอยู่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในการกู้ยืม ปรากฏว่าเจ้า
ภาษีนายอากรจำนวนมากที่เป็นหนี้รัฐบาล เงินของรัฐค้างสะสมอยู่ที่เจ้าภาษีนายอากรเป็น
จำนวนหลายร้อยหลายพันชั่ง⁶⁰ เป็นเหตุให้ปริมาณรายได้ของประเทศที่เก็บได้แต่ละปีลดน้อย
ลงทุกที ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายตามปกติ ยิ่งนานวันเข้าเงินที่นำมาใช้จ่ายเป็นประโยชน์
แก่บ้านเมืองก็ขาดแคลนลง แมว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ จะประกาศตั้ง
อากรใหม่ ๆ ขึ้นอีกหลายชนิด แต่ปรากฏว่าเงินรายได้ของรัฐมิได้เพิ่มจำนวนขึ้น กลับลดน้อย

⁵⁸ สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์, เรื่องเดิม, หน้า 59.

⁵⁹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เรื่องเดิม, หน้า 7.

⁶⁰ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์
รัชกาลที่ 5, หน้า 267.

ลงกว่าเดิมเสียอีก⁶¹

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ทำให้เห็นได้ว่า งานบริหารในการพระคลังในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นไม่ค่อยมีประสิทธิภาพนัก ขอบเขตหน้าที่ของงานในกรมพระคลังกระจายไปอยู่ตามหน่วยงานอื่น ๆ จนเป็นช่องทางให้ผลประโยชน์ของรัฐรั่วไหลไป ประกอบกับการดำเนินงานของเจ้าภาษีนายอากรซึ่งเป็นตัวจักรกลในการเก็บรายได้เข้ารัฐนั้นก็เข้าไปในทางที่มีขอบ เพราะเจ้าภาษีนายอากรมักจะเบียดบังเงินรายได้ของรัฐที่เก็บจากราษฎรเป็นอาณัติประโยชน์ส่วนตัวเสีย ทั้ง ๆ ที่ในการออกไปเก็บภาษีรายได้นั้นเจ้าภาษีนายอากรพวกนี้ก็ได้อ่านาหน้าหน้าที่ในตำแหน่งของตนทำการกดขี่ขูดรีดเบียดบังเงินจากราษฎรแล้ว เพราะฉะนั้นจะกล่าวได้ว่า ในระยะนี้รายได้ของรัฐรั่วไหลไปมาก เนื่องมาจากได้ปรากฏว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างกว้างขวางในหน่วยงานดำเนินการจัดเก็บรายได้ของรัฐ

กรมนา หน้าที่ของกรมนาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังเป็นไปในลักษณะเดียวกับสมัยอยุธยา กรมานานี้ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรบางวอยางในนามของรัฐบาล คือ อากรคานาคาสวน การเก็บคานาของกรมนาในสมัยนี้เกิดความบกพร่องมาก เพราะกรมนาทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รับเงินคานาส่งพระคลังเท่านั้น ไม่ได้ทำการสำรวจตรวจตราว่าเก็บอากรคานาได้เต็มทีหรือไม่ การปฏิบัติงานของกรมนานี้ง่ายกว่าการเป็นเจ้าภาษีนายอากร เนื่องจากข้าหลวงเสนาในกองนาแข่งขันกันประมูล และไม่ต้องการรับผิดชอบว่าเงินที่ตนเก็บได้นั้นมีจำนวนมากน้อยเท่าใด ต่างกับเจ้าภาษีนายอากรที่ต้องแข่งขันกันว่าประมูล และเมื่อได้รับอนุญาตให้ผูกขาดทำภาษีอากรชนิดนั้น ๆ ก็ต้องพยายามเก็บให้ได้มากที่สุดเพื่อจะได้นำเงินส่งทางราชการตามราคาที่ตนประมูลมา และที่เหลือก็เป็นกำไร นอกจากนี้ผลประโยชน์ที่กรมนาได้รับยิ่งมากกว่ากรมอื่น ๆ เสียอีก เพราะอากรคานาเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล⁶²

⁶¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, เรื่องเดิม, หน้า 39.

⁶²เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

เรื่องเกี่ยวกับการ "เก็บสวนเดินนา" ของกรมเวลานั้นได้ปรากฏว่ามีหลักฐานอธิบายไว้ว่า⁶³

...การเดินสวนนั้นเพราะเหตุที่วิธีการเก็บเงินจากอากรสวนตามจำนวน และชนิดผลไม้ซึ่งใหญ่ผลประโยชน์แก่เจ้าของสวน, คนไม่อาจจะปลูกขึ้นใหม่หรือของเก่าตายไป และที่สวนซึ่งเจ้าของสวนเปลี่ยนเป็นนา หรือป่าที่เจ้าของทำขึ้นเป็นสวน, การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เมื่ออยู่เสมอ เพื่อที่จะให้เจ้าของสวนได้รับความยุติธรรม, ก็แบ่งสวนผลประโยชน์ที่ใดจริงเป็นเงินอากรของหลวงไม่ใหม่มากหรือน้อยเกินไป จึงมีประเพณีแต่งตั้งเจ้าพนักงานออกไปเก็บสวนครั้งหนึ่งใหญ่ความที่เป็นจริงอยู่อย่างไร ถือเป็นคดี, ก็หมายความว่า เมื่อเปลี่ยนรัชกาลใหม่ เป็นกำหนดที่จะเดินสวนครั้งหนึ่งแต่ในรัชกาลเดียวที่ฐานปีชาหลวงเดินนามีหน้าที่ตรวจวัดที่ดินและทำโฉนดให้แก่เจ้าของสวน หนังสือโฉนดนี้ลงไว้ว่า สวนใดมีต้นไม้ซึ่งพิกัดอย่างไรเท่าใด เมื่อเดินสวนแล้ว เจ้าพนักงานพระคลังสวนก็เก็บเงินอากรตามโฉนดที่ชาหลวงทองเดินสวนใดทำให้ไว้ทุก ๆ ปีไปจนกว่าจะเดินสวนใหม่ เพราะเป็นประเพณีมาดังนี้...

...การเดินสวนนั้น เหตุก็คล้ายคลึงกันกับการเดินสวน แต่ในรัชกาลสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ยังไม่เคยเก็บเงินค่านาไร่เก็บทางชาวอุบลราชธานี, ลักษณะการเก็บทางชาวนั้นคือ ราษฎรทำนาใดชาวมุขอยู่เท่าใด แบ่งสวนเป็นภาคหลวงตามสมควรในสมัยรัชกาลที่ 2 นี้เก็บภาคหลวงไร่ละ 2 สักครึ่ง ลักษณะการเก็บทางชาวกำหนดเป็น 2 อย่าง. นาคที่อาศัยใดทุ่งน้ำฝนและน้ำพาซึ่งไหลมาตามฤดูกาลกำหนดนาเช่นนี้ว่า นาน้ำพา, วิธีเก็บทางชาวมุขโดยวิธีโค คือนับตามจำนวนโค กระบือ ที่ใช้ทำนานั้น ๆ คอยถือเป็นยุติว่า โคหนึ่งคงทำนาโคได้กี่ไร่, ประมาณเท่าใด, เอาเกณฑ์จำนวนโคตั้งเป็นอัตราทางชาวกองเสียเสีย, ฉะนั้นนาโคจะห้าหรือมิทำก็คงเสียทางชาวกอง, นาอุบลราชธานีซึ่งอาศัยแต่น้ำฝนอย่างเดียวคือ นาที่เป็นที่ดอนน้ำขึ้นไม่ถึง

⁶³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 (พระนคร: กรมศิลปากร, 2511), หน้า 387-390.

วิธีเก็บหางข้าวเรียกเก็บอย่างนาฟางลอย คือกำทลศเอา
ทลงที่ ๆ โกงทานาจริง ๆ จึงตองเสี่ยหางข้าว เอาตอฟางเมื่อ
เกี่ยวข้าวแล้วเป็นที่สังเกต การเก็บคานาโดยวิธีนี้เรียกว่า นา
ฟางลอย

ข้าหลวงเก็บนาเมื่อสำรวจจำนวนนาเสร็จแล้ว ส่วนนาฤดูโค
ออกหนึ่งสัปดาห์ที่โตแก่เจาของหนังสือนั้น เรียกว่า ตราแดง
ส่วนหนังสือซึ่งออกให้กับนาฟางลอย เรียก โมจคง หนังสือทั้ง
สองอย่างนี้ให้กรรมสิทธิ์แก่เจาของที่ดินคึกกั้น ที่นาตราแดงจะ
ทำหมคหรือไม่หมคเนอที่ประกาศใดก็ตาม ถ้าเจาของที่เสี่ยหาง
ข้าวอยู่แล้วก็มีกรรมสิทธิ์โมชาคสวนโมจคง ถ้าเจาของที่ไม่ได้
ทำเพียง 3 ปี กรรมสิทธิ์ก็กลับเป็นของหลวง...

ในการประเมินเก็บคานานั้นเมื่อราษฎรเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จแล้ว ทางรัฐมาส่ง
ข้าหลวงเสนาถือตราเข้ามาเก็บคานาจากราษฎรโมแขวงเมืองตาง ๆ ตามเข็ที่โฉนด ใน
การเก็บเงินคานาจากราษฎรนั้นจะตองออกโมเสร็จให้ถูกตองกันทั้งสองฝ่าย เป็นการตรวจ
สอบกันไปโมตัว รวมทั้งสอบทานโมเสร็จโมก่อนควยเพื่อวจะโคทราบวาราษฎรโคเสี่ย
เงินไปอยางไร ถูกตองตามความเป็นจริงหรือโมอยางไรควย⁶⁴

ตามสภาพความเป็นจริง ปรากฏวบรรคานาหลวงเสนาที่ออกไปเดินนาเดินสวนนั้น
โคทำการเบี่ยคม้งและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากราษฎรกันมาก ราษฎรโครับความ
เคื่อครอน พดกกรรมของข้าหลวงเสนานึ้ออกมาโมวิธีการตาง ๆ กับ โดยเฉพาโมสมัย
พระบาทสมเด็จพะบึงเกล้าฯ หลังจากทีพระองค์ให้เด็ก "เรียกหางข้าวคานาและจัดซื้อเป็น
ราคาหลวง" อยางแตกอบเสี่ยและให้เรียกเก็บคานาไรละสิ่งเฟื่องซึ่งอัครานึ้ที่โ้มาจนถึง
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพะจอมเกล้าฯ⁶⁵ ภายหลังก็โคเปลี่ยนการเก็บหางข้าวคานาจาก
เมล็ดข้าวมาเป็นเงินตราแล้ว การเก็บเงินคานาโคดำเนินไปคังนี้คือ การเก็บเงินโมตอน
ตน ใช่วิธีใช้ตัวผู้กาเขียนเอง โดยทีก่อนเวลาเก็บเงินคานากรมนาจะประกาศให้ราษฎร

⁶⁴ สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์, เรื่องเดิม, หน้า 100.

⁶⁵ พระวรภักดีพิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า 42.

ทราบวา วัชโร เกิดโยคะ จะแต่ง "เสนา" ออกไปเดินประเมินนาเก็บเงินคานาคับนั้น
 แขวงเมืองนั้น ครั้นใกล้จะถึงเวลาเดินประเมินนากรมนาจะส่ง "เสนา" ไปยังเมืองต่าง ๆ
 เสนาจะเชิญสารตราจากกรมนาไปวางต่อผู้รักษาเมืองกรมนาแล้ว ผู้รักษาเมืองจะส่ง
 "กรมนา" กำเนิน นายตำบลออกเดินประเมินนาเก็บคานาพร้อมกับ "เสนา" เป็นสาย ๆ
 ไป แล้วจกรายละเอียดลงไปในหนังสือฉบับหนึ่งเรียกว่า "ตัวฎีกา" ประทับตราของเสนา
 เก็บเงินมอบตัวฎีกาให้เจ้าของนาไว้เป็นสำคัญ ปรากฏว่าเสนาเขียนตัวฎีกาควยเส้นดินสอ
 เมื่อถึงปีต่อไปปรากฏว่าตัวอักษรในตัวฎีกาลมเลือน ทำให้ไม่มีหลักฐานแสดงแก่ชาวหลวงเสนา
 ในปีต่อไป จึงเป็นช่องทางที่ให้เสนาเก็บเงินคานาใหม่ได้อีก เจ้าของนาบางคนที่ไม่ยอม
 จำนวนก็ตองยอมเดียงก็ยอมวายถึงจำนวนเงิน และจำนวนนาทุก ๆ ปี ชาวหลวงเสนาบางคน
 เมื่อเก็บเงินคานาได้แล้วก็เบียดบังคานานี้ไว้เป็นของตน มิได้ส่งให้แกกรมนา ดังจะ
 ปรากฏจากหลักฐานความวา

ในปี พ.ศ. 2388 ขุนเทพ (แย้ม) คุ้มทองวินิจฉัยเวรเกล้า
 โทษหมิ่นเสนากรมนาว่าคบคิดกับชาวหลวงฉบบังเงินคานาของหลวง
 ไร่ ไปรคเกตุฯ ไทพระยาศรีสทเทพกุมตัวหมิ่นเสนา กุมชา-
 หลวงเสนาที่มีชื่อตามกล่าวมาชำระ หมิ่นอินเสนาให้การ
 ดุจะโทษวา ตนได้เรียกเงินคานาจากราษฎรมาฉบบังไว้ 27
 ชั่ง หมิ่นอินแบ่งให้แกบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเป็นเจาหน้าที่เมือง
 พิษณุโลก 33 ราย เป็นเงิน 5 ชั่ง 1 ตำลึง 2 บาท อนุที่ตน
 21 ชั่ง ตำลึง 2 บาท ซึ่งยอมส่งคืนหลวง แดเงินที่แบ่งให้
 เจาหน้าที่ 33 รายยังไม่ได จึงให้พระยาพิษณุโลกคุมเอาคน
 ทั้ง 33 คนลงไปกรุงเทพฯ เพื่อชำระความ⁶⁶

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า เนื่องจากกรมนาเป็นกรมที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอยู่กับผล
 ประโยชน์ของรัฐ เพราะฉะนั้นช่องทางที่ทำให้ผลประโยชน์ของรัฐรั่วไหลนั้นมีมากอยู่ด้วยกัน

⁶⁶ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร, จดหมายเทศรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1207 เลขที่
 202/22 หนังสือพระยาอำมาตย์ถึงเมืองพิษณุโลกให้เอาตัวผู้มีชื่อ 33 คนคานาคานาส่งไป
 กรุงเทพฯ.

สำหรับวิธีการของพฤติกรรมการทุจริตนั้นเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนแบบยลตามกลวิธีของแต่ละบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจัดเป็นวิธีการใหญ่ ๆ ก็คงอยู่ในประเภทการรีดไถราษฎรโดยใช้กลอุบายต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตนเอง และประเภทการยกอกเบียดบังรายได้ของรัฐไปเป็นของตนเอง ซึ่งวิธีการทั้ง 2 ประเภทนี้ก็ล้วนจัดอยู่ในเรื่องการฉ้อราษฎ์บังหลวงอันนำความเสียหายมาสู่ประเทศได้

กรมลูกขุน ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น งานในกรมลูกขุนก็สืบเนื่องมาจากสมัยอยุธยา ซึ่งเมื่อนานวันเข้าก็ยิ่งปรากฏว่า การบริหารงานในกรมนี้ถึงขาดประสิทธิภาพมากขึ้น ได้มีคดีความต่าง ๆ ทั้งค้างสะสมอยู่ในศาลเป็นจำนวนมาก เนื่องจากบรรดาขุนศาลบุคลากรทำงานลาซา และมีการดวงเวลาไม่วากความ ประกอบกับฝ่ายอธิบดีเจ้ากระทรวงซึ่งบังคับศาลนั้นก็พลอยถือว่าแล้วแต่บุคลากรและลูกขุน เมื่อเป็นเช่นนั้นในเวลาต่อมาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่ โดยให้อธิบดีที่บังคับศาลแต่ละศาลรับเรื่องราวกล่าวโทษอุทธรณ์ตุลาการในศาลนั้น ๆ คดีใดที่ร้องฎีกาเพราะฝ่ายลูกขุนบังคับบัญชาไม่ถูกต้องก็จะมีแมงกองสำหรับรับเรื่องราวตรวจคำปรึกษาลูกขุนอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเมื่อแก้ไขคดีนี้แล้วทำให้คดีความอุทธรณ์หัวเมืองซึ่งเคิมฟ้อง ณ ศาลหลวงแห่งเดียวก็กลายเป็นเรื่องราวร้องต่อเจ้ากระทรวงทั้งสิ้น จนกว่าเจ้ากระทรวงจะไม่ยอมรับเรื่องนั้น ๆ จึงจะมาฟ้องต่อศาลหลวงได้ ซึ่งศาลหลวงนั้นก็ต้องประทับตราและส่งกลับไปยังกระทรวงอีกนั่นเอง ไม่ได้ประทับไปศาลอุทธรณ์ตั้งแต่ก่อน คดีอุทธรณ์นั้นจะอุทธรณ์ให้หรือไม่ก็อยู่ในดุลพินิจของอธิบดีในกรมนั้น เมื่อเห็นวามสมควรแล้วก็ให้ตราไปส่งให้จำเลยผู้ของอุทธรณ์ และความเคิมลงมาพิจารณาที่กรุงเทพฯ ในกระบวนการพิจารณาคดีความที่มีความยุ่งยากซับซ้อนเช่นนี้ ทำให้ในบางครั้งฝ่ายจำเลยต้องยอมความกับโจทก์เสีย หรือบางครั้งทำให้ทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลยพยายามที่จะให้ลิบบนแก่เจ้าพนักงานให้ตนมีโอกาสชนะ หรือไม่ก็ให้ดวงคดีความเอาไว้ให้ลาซา ฝ่ายแมงกองที่ตั้งขึ้นไว้สำหรับป้องกันมิให้ลูกขุนกระทำผิดนั้น เมื่อได้รับเรื่องราวกล่าวโทษคำปรึกษาแล้วเรียกส่วนวนและคำลูกขุนปรึกษามาตรวจ ทว่าจะได้มาตรวจแต่ละเรื่องก็ช้านาน ถ้าจะตรวจเห็นว่าลูกขุนวาชอบลงเนื้อเห็นไปด้วยก็มีอำนาจเท่ากันกับเป็นลูกขุนอีกชั้นหนึ่ง ไม่มีอำนาจที่จะบังคับคุกคามซึ่งไม่ยอมมาเสีย แต่คำลูกขุนนั้นให้ยอมอย่างไรก็ได้ เพราะถ้าจะมาร้องฎีกาตัดสินผิดยอมคงมีโทษชั้นเดียว เท่ากับไม่ฟังคำพิพากษาของลูกขุน ถ้า

แมงก่องเห็นความไม่เป็นอย่างอื่นก็เป็นช่องทางที่ถูกความจะสงสัยว่าแมงก่องว่าอย่างหนึ่งถูกขุนว่า
 อย่างหนึ่งมารองฎีกา เมื่อเรื่องผิดก็มีโทษไม่เพียงแต่ไม่บังคับค่าปรับรักษาที่ชอบเหมือนกัน แม
 ก่องถูกขุนก็ไม่เป็นการมีประโยชน์แต่อย่างใด เป็นแต่มีขึ้นสำหรับให้ถูกความขัดดวงความชา
 ชั้นอีกเท่านั้น ส่วนคดีความที่แล้วไต่จริงนั้นส่วนมากมาถึงชั้นถวายฎีกาโดยมาก เมื่อเป็น
 คดีนี้ฎีกาเคื่อหนึ่งก็ถึง 120-130 ฉบับ พระเจ้าแผ่นดินแจกพระราชทานให้ตำรวจชำระ
 เป็นศาลรับสั่ง ก็ชำระเรื่องไปทั้งความอุทธรณ์และความเดิมบ้าง ชำระแค่นั้นอุทธรณ์บาง
 แจกให้เสนาบดีตามกรมไปวาดลาวชำระบ้าง เมื่อมีราชการน้อยก็ทรงไต่คดีสืบข้อความ
 เหล่านั้นไปได้ เมื่อราชการอื่น ๆ มากขึ้นก็ไม่มีความทรงไต่คดีสืบความซึ่งมีปีละจำนวนมากได้
 จึงต้องตั้งศาลฎีกาโดยเลือกเอาพระบรมวงศานุวงศ์ข้าราชการเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย
 ขึ้นเป็นแมงก่องตรวจคดีสืบ แมงก่องนั้นก็ต้องเรียกสำเนาและคำปรึกษาในมาตรวจเหมือนกับ
 แมงก่องชั้นถูกขุนอีกทีอย่างหนึ่ง ครึ่งคดีสืบความในบางเรื่องไปก็ความก็มักไม่ยอมตามคำตัดสิน
 นั้น กลับมาถวายฎีกากล่าวโทษตุลาการในศาลฎีกาจนต้องทรงตัดสินเอง จึงจะเป็นอันสิ้นสุด
 เกิดขาด คดีที่จะแล้วสำเร็จไปได้ในชั้นศาลฎีกานั้นมักเป็นไปไต่ยาก ฉะนั้นในความเป็นจริง
 แล้วก็เกือบเหมือนพระเจ้าแผ่นดินองค์เดียวที่จะพิพากษาเกิดขาดทั่วไปทั้งชั้น แมแต่การที่ให้
 อธิบดีในกรมต่าง ๆ ถ้าก็มีศาลและรับเรื่องราวต่าง ๆ ไว้แล้วตุลาการเรียกมีตรหมายเอา
 ความมาว่าความบางที่ก็ไม่ได้ผล เพราะความมักหลบหนีไปพึ่งพิงผู้มีอำนาจบรรดาศักดิ์บ้าง
 หรือคือเสียเองบ้าง อธิบดีที่เป็นผู้บังคับศาลนั้น ๆ ก็ไม่บังคับมีโทษตลอดไปได้ พระเจ้า
 แผ่นดินต้องให้ตำรวจเป็นผู้รับหน้าที่นี้ โดยตุลาการจะปรึกษาก็มีถูกขุนก่อน เมื่อถูกขุนเห็น
 สมควรจึงไต่ส่งให้ตำรวจเป็นผู้รับหน้าที่ไป ตำรวจผู้นั้นจะไปจับจำเลยส่งศาลตามคำถูกขุน
 ปรึกษา ถ้ายังไรอาจปฏิบัติหน้าที่ไปได้ตลอดก็คงกรมบังคับมทูลให้พระเจ้าแผ่นดินทรงจัดการ
 เองถึงจะไต่ตัวจำเลยมาว่าความ เมื่อการเป็นอยู่ดังนี้ก็เป็นการเหลือกำลังที่พระเจ้าแผ่นดิน
 องค์เดียวจะพิพากษาคความทั้งแผ่นดิน และปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่น ๆ ความก็ไม่ได้⁶⁷

⁶⁷พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, เรื่องเดิม, หน้า 145-148.

ที่เป็นเช่นนี้ด้วยวิธีกระบวนพิจารณาความอย่างเก่ายคือ เพราะลูกขุนตุลาการ ผู้พิพากษาทั้งปวงต้องแสวงหาผลประโยชน์เลี้ยงชีวิตในทางความนั่นเอง⁶⁸ มีหลักฐานที่เชื่อถือได้ซึ่งชี้ถึงการทุจริตหาผลประโยชน์เป็นพิเศษของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวน การยุติธรรม โดยที่เจ้าพระยามหิธรได้เล็งถึงการทุจริตหรือการหาผลประโยชน์พิเศษโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนยุติธรรมในสมัยก่อนการปฏิรูปทาง การศาลวา

... มีคำกล่าวกันว่า ในสมัยนี้เนื่องจากข้าราชการไม่ได้รับ เงินเดือนบริบูรณ์เพียงพอกับซึ่งจ่ายเพียงปีละครั้ง และจำนวนเงิน ก็น้อย , ถ้าข้าราชการขนาดชั้นเจ้ากรมรู้สึกว่ารวยใคร่ของตน เองไม่คอยจะพอเลี้ยงบุตร ภรรยา ก็มักจะร้องเรียนใหญ่บังคับ บัญชาหรือเจ้ากระทรวงทราบ ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ร้อง ยากจนสมควรช่วยเหลือจริง ก็จะมอบความแพ่ง หรือความ อนุญาตให้ข้าราชการผู้นั้นมาชำระที่บ้าน การชำระความที่บ้าน นั้นเป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหาที่ตุลาการเป็นอยางดี เพราะความ ทั้งใจทงจำเลยตลอดจนพยานจะตกลงมาคางที่บ้านตุลาการ เป็นเวลานานแรมเดือน หรือแรมปีจนกว่าตุลาการจะพิจารณา คดีเสร็จ ในระหว่างนี้ใจทงจำเลยและพยานก็คองหาข้าวปลา อาหาร ตลอดจนของใช้มาส่งเสียกับเองเพื่อเอาใจตุลาการไว้ ทั้งใจทงและจำเลยก็คองส่งเสียตุลาการด้วย ทำให้ตุลาการ คลายความผิดเคืองดงใจ... นอกจากจะทำให้หายผิดเคืองดง กถาวนแฉ่ว ยังเป็นบอเกตุแห่งอำนาจควย เพราะเมื่อพิจารณา คดีอาชาก็คองมีคฤครางไว้สรวกจำเลยเก็บไว้ที่บ้านของตุลา การนี้เอง และบางทีใจทงเองก็ถูกเก็บไว้ในคุกเหมือนกัน เมื่อมีคฤครมีครางก็ยอมมีเครื่องพุนชนากการ และมีอำนาจโยคตีผู้ ที่เกี่ยวข้องในคดีคองทั้งหมด ไม่วาเป็นใจทงจำเลยหรือพยาน เพื่อรักษาวินัยแห่งเรือนจำไว้ ขอบคอบากของตุลาการในสมัย นั้นมีอยู่คองที่คดคินความแฉ่ว คือถาผู้ที่ไม่พอใจในคำคดคินยื่น อุทธรณ เขาไม่ยื่นอุทธรณวาคำคดคินนั้นผิดคองในสมัยนี้ แต่

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

อุทธรณ์ว่าตุลาการพิจารณาคดีไม่ยุติธรรม เสนอเลี้ยงช้างเข้ากับ
 อีกฝ่ายหนึ่ง หรือรับสินบนเป็นทุน ในกรณีเช่นนี้ตัวตุลาการเอง
 ก็ยอมตกเป็นจำเลย มีหน้าที่แก้ตัวแก่ตุลาการชั้นอุทธรณ์หรือชั้น
 ฎีกาว่า ความจริงตนใดศักดิ์สิทธิ์โดยสุจริตไม่มีอคติ ตุลาการ
 ทำหน้าที่ในศาลชั้นต้นในสมัยนั้นจึงหาทางป้องกันตัวโดยทำความ
 รุจู้กและเอาอกเอาใจ หรือฝากเนื้อฝากตัวกับตุลาการชั้นฎีกา
 ไว่ดวงหนา โดยหวังว่าจะช่วยให้ตนรอดพ้นจากการถูกลงโทษ
 ฐานศักดิ์สิทธิ์โดยอคติ หรืออย่างน้อยก็ได้ผ่อนหนักเป็นเบา... 69

นอกจากนั้นแล้วบรรดาตุลาการชั้นฎีกาเองก็มักไม่ชอบที่จะให้จำเลยฎีกา ดังปรากฏ
 ในหลักฐานว่า... ในสมัยนั้นใครจะถวายฎีกาจะต้องรับพระราชอาญาตีหลัง 30 ทีก่อน
 เสียเงิน 3 ตำลึง จึงจะยอมให้ตีกลง จึงจะเสด็จออกมารับฎีกา ถ้าจำเลยมีเงิน^{พอ}มาก
 วิจิตรวิภากรัตน์ไม่ตั้งไม้ไผ่ขึ้น สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินมีทรงทราบความร้ายได้⁷⁰

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า วิธีการที่ข้าราชการฝ่ายการยุติธรรมทำการทุจริตใน
 หน้าที่ในสมัยนั้นมีอยู่กันมากมาย เรื่องการทุจริตเหล่านี้รัชกาลที่ 5 ก็ทรงสยบยับไว้เช่น
 ทรงกล่าวถึงเรื่องในศาลในสมัยนั้นไว้ตอนหนึ่งเป็นใจความว่า ลูกขุน ตระลาการ และผู้
 พิพากษาตามผลประโยชน์ส่วนตัวอันมีบังควร⁷¹ นอกจากนั้นในประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม
 ร.ศ. 110 ยังมีข้อความตอนหนึ่งว่า "...ผู้พิพากษาจะบังคับความซื่อสัตย์ศักดิ์สิทธิ์ถ้าไสรยแต่
 ถ้อยคำสำนวนในกระดาษสมุดไม่ได้เห็นด้วยจับผู้ในการพิจารณาเลย จึงเป็นของดูเบาทาง
 ทุจริตของตระลาการและลูกขุน..."⁷² การที่ในประกาศฉบับนี้กล่าวไว้เช่นนี้ทำให้มอง

69 เรื่องของเจ้าพระยามหิธร พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยามหิธร
 (ละออง ไกรฤกษ์) 15 พฤศจิกายน, 2499, (พระนคร: โรงพิมพ์ที่รณสาร, 2499), หน้า 19-20.

70 สงบ สุริยินทร์, เทียนวรรณ (พระนคร: โรงพิมพ์สุริยินทร์, 2510), หน้า 9/13.

71 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, เรื่องเดิม, หน้า 146-148.

72 "ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 ตอนที่ 2

เห็นวิธีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ศาลในสมัยนั้นขึ้นมาอีกวิธีหนึ่ง

ฉะนั้นถ้าจะแยกแยะวิธีการที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงของฝ่าย
ยุติธรรมจะเห็นว่า สืบเนื่องมาจากผลเสียของกระบวนการยุติธรรมในสมัยนั้นที่ขี้เขียด
เกินไป ต้องมีการนำเอาโจทก์และจำเลยและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ มาไว้ที่บานตุลาการ เปิด
โอกาสให้ตุลาการกระทำการรับสินบนต่าง ๆ ใด และสืบเนื่องมาจากผลของความสัมพันธ์กัน
เป็นส่วนตัวในระบบการบริหาร เพราะฉะนั้นเมื่อผู้ใดก่อพฤติกรรมอันไม่เอื้ออำนวยในทาง
ทุจริตแล้วก็มีชักจูงให้ผู้อื่นรวมในสายงานของตนจนกระทั่งปิดกั้นด้วยการเสนอรางวัล ของ
กำนัน หรือสินบนในรูปอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากวิธีการของตุลาการในศาลชั้นต้นที่พยายามหา
ทางป้องกันตัวเองโดยทำความรู้จักและเอาอกเอาใจหรือฝากเบื้อฝากตัวกับตุลาการชั้นฎีกา
ไว้ก่อนล่วงหน้า ระบบการบริหารที่อาศัยความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวมากเกินไปจนเกินขอบ
เขตเข้ามาทาบภายในการให้ความช่วยเหลือกันในทางที่ผิดเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อ
การบริหารในหน่วยงานนั้นอย่างมาก โดยเฉพาะในศาลซึ่งถือเป็นสถาบันที่ทรงไว้ซึ่งความ
ยุติธรรมนั้นไม่ควรที่จะคัดค้านความยุติธรรมกับด้วยสัดส่วนความมากมายของจำนวนเงินของ
ฝ่ายโจทก์และจำเลย เพราะมีฉะนั้นแล้วความยุติธรรมทาง ๆ ในสังคมนี้ก็ยากที่จะเข้าถึงได้

หน่วยงานบริหารทางการปกครองอีกหน่วยหนึ่งในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นที่ควรจะ
นำมากล่าวถึงในที่นี้ เพราะหน่วยงานนี้มีแนวโน้มที่จะก่อพฤติกรรมการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง
เช่นนั้น หน่วยงานบริหารนั้นคือ กรมพระสุรัสวดี หน้าที่ของกรมนี้คือ ทำการคัดเลือกชาย
ฉกรรจ์ในราชอาณาจักร เพื่อนำชายฉกรรจ์ให้เขาอยู่ในสังกัดเพื่อความสะดวกในการเกณฑ์
แรงงาน บรรดาชายฉกรรจ์เหล่านี้เรียกกันว่า ไพร โดยที่เมื่อชายฉกรรจ์มีอายุครบ 18
ปีแล้วจะต้องมาขึ้นสังกัดเจ้านายเป็นไพรสมอายุ 2 ปี ในระยะนี้นายก็จะฝึกหัดงานต่าง ๆ
ทั้งคานทหารและคานพลเรือน เมื่อไพรสมอายุในสังกัดของมูลนายจนครบ 2 ปีแล้วก็ต้องมา
ขึ้นสังกัดไพรหลวง มีหน้าที่ทำงานเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ ในเรื่องเกี่ยวกับการเกณฑ์
แรงงานไพร่นี้ ปรากฏว่าในประมาณสมัยอยุธยาตอนปลายได้มีประเพณีที่รัฐบาลยอมรับเงิน
แทนการมาเข้าเวรของไพร่ ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยนี้รัฐบาลมีความต้องการเงินมากกว่า
กำลังคน เงินที่จ่ายแทนการเข้าเวรนี้เรียกว่า เงินคาราซการ⁷³ ซึ่งจะมีจำแนกแตกต่างกัน

⁷³H.G. Quaritch Wales, *op. cit.*, pp. 54-55.

กันตามแต่ละสมัย ประเพณีการเสียเงินตราราชการแทนการเข้าเวรนี้ในสมัยรัตนโกสินทร์
 ตอนต้นก็ยังคงถือปฏิบัติอยู่ ซึ่งการทำเช่นนี้ทำให้บรรดามูลนายผู้รับรายได้นั้นโดยที่
 ในทางทฤษฎีนั้น มูลนายจะต้องปล่อยไพร่สมที่ทำงานครบกำหนดแล้วให้ไปเข้าสังกัดเป็นไพร่
 หลวงทำงานให้กับรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าเมื่อมีการจ่ายเงินตราราชการแล้ว มูล-
 นายที่รับรายก็เสียเงินตราราชการแทนไพร่และนำตัวไพร่นั้นไว้เป็นแรงงานในที่ดินของตน⁷⁴
 เงินตราราชการที่มูลนายเป็นผู้จัดเก็บและนำไปส่งให้แก่ทองพระคลัง แต่เมื่อเงินอยู่ในมือ
 ของมูลนายแล้วมักปรากฏว่านายได้ยกยอกเอาเงินตราราชการนี้ไว้เป็นอาณัติประโยชน์ของ
 ตนเองเป็นส่วนมาก ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก วิธีการของมูลนายในการ
 เบียดบังเงินตราราชการและเบียดบังตัวไพร่เนื่องจากมูลนายที่รับรายจ่ายเงินตราราชการแทน
 ไพร่เพื่อไพร่จะไม่คงไปเข้าเวรดังกล่าวนั้นแล้วข้างต้นนั้น มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาและสิ่งนี้
 เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งทำให้อาณาจักรอยุธยาอ่อนแอ เพราะขาดทั้งกำลังคนและกำลังเงินมา
 บูรณะประเทศจนท้ายที่สุดทำให้อาณาจักรอยุธยาเสื่อมอำนาจในที่สุด⁷⁵ แต่วิธีการเบียดบัง
 เงินและกำลังคนของบรรดามูลนายก็หาได้หมดสิ้นลงไม่จวบจนถึงสมัยการปฏิรูปการปกครอง
 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

ในส่วนการปกครองหัวเมือง ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นระบบการปกครองหัวเมือง
 ก็สืบเนื่องมาจากสมัยอยุธยาเช่นกัน การปกครองยังคงอยู่ในระบบกินเมือง โดยที่พนักงาน
 ปกครองส่วนใหญ่เป็นคนในท้องถิ่นที่เป็นเจ้าเมืองกินมาโดยสายโลหิตไม่ได้รับพระราชทานเงิน-
 เดือน นอกจากเบี้ยหวัดเล็ก ๆ น้อย ๆ ในกรณีพิเศษเท่านั้น ดังนั้นผู้ปกครองจึงต้องเรียก
 เก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากบริการที่ตนให้แก่ประชาชน เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า การ
 เลือคนบุคคลออกไปเป็นเจ้าเมืองในสมัยนี้ก็ยังคงเป็นไปในรูปแบบการสืบต่อตำแหน่งกันอยู่
 ซึ่งระบบนี้แพร่กระจายอยู่ทั่วไปในหน่วยการบริหารของไทยในเวลานั้นทั้งส่วนกลางและส่วน
 หัวเมือง การใช้วิธีเลือกสรรบุคคลทำหน้าที่ปกครองโดยวิธีนี้เป็นผลเสียอย่างมากต่อระบบ

⁷⁴Ibid., p. 56.

⁷⁵Ibid., p. 56.

การปกครอง เมื่อถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ปรากฏจากหลักฐานว่า พระองค์
ได้ทรงตระหนักถึงผลเสียของระบบการเลือกสรรบุคคลเช่นอย่างยิ่ง พระองค์ทรงมีพระ
ราชปรารภว่า

ผู้ใดเห็นแก่สินบน รับสินบน ช่วยเดินเห็นวากฉาวเพ็ดทูลและ
โคให้ทานผู้นั้น ๆ โคเป็นผู้สำเร็จราชการเมืองนั้น ถ้าโคเงิน
สินบนคอยเหตุนี้ ก็ถือว่าผู้นั้นหากธรรมาภิบาลผู้มีโค ชื่อว่าโค
คิดเอาเลือดเนื้อของราษฎรคนยากไร้อันอยู่บ้านห่างเมืองไกล
มาขายให้อายยักอายฉิบเป็นผีใหญ่ผู้หา ผู้ที่หาอีกอย่างนี้จะโค
บาปมากนักหนาทีเดียว ที่ว่าคังนี้ผู้มีชื่อ ๆ อยู่ในสัตย์ในธรรม
คงเห็นจริงควยหมด เพราะฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจอม
เกล้าฯ ทรงพระมหากรุณาแก่ไพร่ฟ้าอาณาประชาราษฎร์ที่อยู่
บ้านแยกเมืองต่างบ้านต่างเมืองไกลหาที่พึ่งโดยยากนั้นอยู่ กล่าว
ผู้หาผิดก็มีโคจะโคความทุกข์ความยากเบียดเบียนคนต่างต่าง ๆ
แก่ผู้สำเร็จราชการเมืองและกรมการผู้ใหญ่ที่เป็นใจ เป็นผีใหญ่
นี้หาซึ่งเสียสินบนมาก ๆ อดยากจะโคเป็นนออยู่ ถ้ามีผู้กราบทูล
แนะนำของใหญ่โคมักทรงรังเกียจนักที่จะตั้งไป กล่าวเป็นบาป
เป็นกรรมกัฉะจะเหมือนเอาผีใหญ่ไปปล่อยให้กับราษฎร
เพราะเคยทรงเห็นมาแล้วครั้งนั้นแผ่นดินก่อน... 76

เหตุที่บรรดาข้าหลวงตลอดจนขุนนางหัวเมืองเมื่อออกไปปกครองหัวเมืองแล้วมักจะ
ทำการทุจริตโดยซื่อครึกเบียดบังประชาชนนั้น สืบเนื่องมาจากข้าหลวงตลอดจนขุนนางใน
หัวเมืองนั้นนอกจากมีอำนาจในการปกครองแล้ว ยังมีอำนาจรวมถึงการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ
ในเขตหัวเมือง และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในทางด้านการศาลอีกด้วย การที่อำนาจต่าง ๆ
รวมอยู่ในมือของชนชั้นปกครองฝ่ายเดียวทั้งหมดทำให้ดูเหมือนว่าข้าหลวงตลอดจนขุนนาง
หัวเมืองมีอำนาจมากเกินไปจนเกิดการหลงอำนาจได้ และนำไปสู่การใช้อำนาจไปในทาง
ที่ผิด

76 ท. กล้ายไม้ น. อุษยา (ทองหล่อ), "เล่าเรื่องพระจอมเกล้าฯ (ตอนที่ 2)" นิตยสารทองถิ่น, ปีที่ 4, เล่ม 10 (ตุลาคม, 2507), หน้า 54-55.

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้หน่วยงานการบริหารต่าง ๆ ยังสืบต่อจากระบบของสมัยอยุธยา และยิ่งเวลาผ่านไปนาน ๆ เข้าหน่วยงานการบริหารบางหน่วยก็ยังมีหน้าที่สับสนและไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จนทำให้เกิดช่องว่างให้ข้าราชการต่าง ๆ ทำการทุจริตในหน้าที่ราชการได้ หน่วยงานบริหารนั้นกล่าวได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ หน่วยงานบริหารทางด้านการปกครอง และหน่วยงานบริหารทางด้านภาษีอากร

1. หน่วยงานทางด้านการปกครองของไทยขึ้นอยู่กับการศึกษาทางสถาปัตยกรรมศาสตร์และความเชื่อในอิทธิพลของจักรวาลวิทยา เป็นผลผลิตของลัทธิพราหมณ์ที่เชื่อว่า พระเจ้าแผ่นดินทรงเป็นสมมุติเทพราชอาณาประชาราษฎร์อยู่ใต้ปกครองของพระเจ้าแผ่นดินยอมอยู่ในฐานะไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน และเพื่อที่จะให้ความเชื่อในฐานะของพระเจ้าแผ่นดินว่าทรงเป็นสมมุติเทพจึงมีการประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ เพื่อให้มวลดังของพระองค์มีความศักดิ์สิทธิ์มากขึ้น และพิธีกรรมอันศักดิ์สิทธิ์เหล่านี้เองที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่สร้างความสงบเรียบร้อยทั้งทางสังคมและการเมือง⁷⁷ ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้ทำให้การมอบหมายหน้าที่ การจัดตัวบุคคลเข้ารับราชการ ตลอดจนการกำหนดอาณาเขตก็กระทำไปตามความคิดของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงเป็นรัฐบาลโดยพระองค์เอง ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นระบบการบริหารของไทยยิ่งยุ่งยากสับสนมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากระบบการบริหารส่วนหนึ่งเป็นแบบกึ่งเมือง และอีกส่วนหนึ่งเป็นแบบสายการบังคับบัญชา (functional line)⁷⁸ การบริหารแบบนี้สันนิษฐานได้ว่า ในทางปฏิบัติจะไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ทั้งนี้เพราะความรับผิดชอบของเจ้าเมืองต่าง ๆ ที่มีต่อรัฐบาลกลางไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แน่นอน เพราะความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าเมืองด้วยกันเองก็สับสนซับซ้อนเป็นอย่างมาก

⁷⁷ ใหญ่ชัย ขางเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 26.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

2. หน่วยงานบริหารท้องถิ่นภายใต้การเก็บภาษีอากร ในด้านการเก็บภาษีอากรอันเป็นที่มาของ รายได้ส่วนใหญ่ของประเทศนั้น ปรากฏว่าในทางปฏิบัติได้มีหน่วยงานมากมายด้วยกันทำให้ ขอบข่ายงานซ้อนทับอยู่ กรมพระคลังมีหน้าที่ด้านการเก็บเงินรายได้ของแผ่นดินโดยตรงไม่ สามารถควบคุมได้ การที่ขอบข่ายงานคานนี้แยกไปตามกรมต่าง ๆ และประกอบกับกรมพระ- คลังดูแลไม่ทั่วถึง หน้าที่สุทธรายได้ของประเทศมิได้ถูกส่งมาที่กรมพระคลังทั้งหมด กรมพระคลัง ไม่สามารถควบคุมวิธีการเก็บภาษีซึ่งบรรดาเจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้ทำอยู่ได้ ทำให้บรรดา เจ้าภาษีนายอากรไปทำการเก็บภาษีอากรไปพร้อม ๆ กับการรีดไถราษฎรไปด้วย เมื่อเก็บ เงินได้แล้วก็มักจะแสวงหากำไรเพื่อตัวเองโดยที่ไม่ส่งจำนวนภาษีที่เก็บได้ทั้งหมดเข้าทูลง พระคลัง ขุนนางชั้นสูงเองของคลังของกรมต่าง ๆ ก็มีโอกาสอย่างมากที่จะแสวงหาความ ร่ำรวยให้ตนเอง เนื่องจากความบกพร่องของระบบงบประมาณ ตัวอย่างเช่น ใช้จ่ายเงิน รายได้ซึ่งอยู่ในอำนาจของตนไปซื้อสินค้าจำเป็นเพื่อนำมาแจกจ่ายให้แก่ไพร่ซึ่งทำงานให้หลวง ในการไปจัดซื้อของนี้เป็นโอกาสให้ขุนนางได้แสวงหาผลประโยชน์เป็นจำนวนมาก⁷⁹ หรือ ในบางครั้งขุนนางคนนั้นอาจยกยอดเงินรายได้ของรัฐซึ่งแบ่งปันไว้ขอเข้าของต่าง ๆ เพื่อใช้ในกิจการของรัฐ ดังปรากฏเป็นคดีในสมัยรัชกาลที่ 4 ปี พ.ศ. 2407 ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ชำระเจ้าพนักงานฉ้อโกงพระราชทรัพย์ตั้งพระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 4 ได้กล่าวไว้ดังนี้

...ครั้นวันเสาร์เดือน 5 แรม 12 ค่ำ หลวงพิชัยวานำเรื่อง-
ฎาวทูลเกล้าฯ ถวายโทษพระยาสมุหิยาธิบดี จมื่นราชนาคร
ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานเบิกจ่ายเหล็กชื่อพระราชทรัพย์ของหลวงปี
หนึ่งเป็นเงินถึง 5,000 ชั่งเศษ มีพระบรมราชโองการไปให้
พระยาสุริยวงศวิวัฒน์เป็นตะลาการชำระให้โลกความจริง ทาน
ตะลาการได้เรียกบัญชีฎีกาพระคลังในขวา สอนกับบัญชีพระคลัง
มหาสมบัติ ได้ความว่า ในจำนวนปีระกาตรีศกจ่ายเหล็ก
44,040 หาบ ปีจอจตุศกจ่ายเหล็ก 51,550 หาบ ปีกุน
เบญจศกทำโคสับเดือน จ่ายเหล็ก 65,890 หาบ สองปีกับ
สิบเดือนรวมเงินหลวงโคออกจากทองพระคลังไปแล้ว 11,975
ชั่ง 2 คำลึง 3 สลึง ปีชวคณศก เหล็ก 75,800 หาบ คิดค่า

⁷⁹H.G. Quaritch Wales, *op. cit.*, p. 224.

เหล็กคานเป็นเงิน 6,155 ชั่ง 15 ตำลึง ข้าราชการที่จ่าย
เหล็กครั้งนั้น 3 ปีกับ 8 เดือน รวมเหล็ก 237,280 ทาบ
เงินในท้องพระคลังออกไปแล้ว 18,133 ชั่ง 17 ตำลึง 3 สลึง
พม่า หัวเจ้าสมุหพระกลาโหมเห็นวาทะยาสมบัติยาธิบาล จมื่น
ราชนาคราเป็นเจ้าพนักงานขอพระราชทรัพย์ของหลวงมีความนึก
เป็นอันมาก กราบขึ้นทูลไปรศเกล้าฯ ใหญ่อดเสียจากที่ส่งไป
จำไว้ ณ. คุกทั้ง 2 คน⁸⁰

การที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงกับขโมยในหมู่ขุนนางเช่นนี้จึงเป็นผลทางหนึ่งที่ทำให้
จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้นั้นเข้าสู่ท้องพระคลังน้อย รัฐบาลได้ใช้เงินสำหรับการพัฒนาประเทศ
เพียงส่วนน้อยเท่านั้น

ถ้าเราพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดพฤติกรรมที่ข้าราชการต่าง ๆ ในสมัยนี้พากัน
แสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่กันในรูปแบบต่าง ๆ กัน เท่าที่ปรากฏจากหลักฐาน
พบว่า สืบเนื่องมาจากการที่ในสมัยนี้ยังไม่มีกรจ่ายเงินเดือนให้แก่บรรดาข้าราชการ จึงทำ
ให้ข้าราชการไม่มีเงินใช้กันเพียงพอ ดังปรากฏหลักฐานระบุว่า "คณาธรรมเนียมที่มีพิสดาร
และมากมายเช่นนี้ เนื่องมาจากชนชั้นปกครองของศักดินาทั้งหมดในสมัยก่อนรัชกาลที่ 5 ขึ้นไป
มิได้มีเงินเดือน กษัตริย์เก็บภาษีทั้งปวงเข้าพระคลังมหาสมบัติและแบ่งปันไปยังคลังของวัง
หน้าบ้าง ไปยังเจ้านายที่มีอิทธิพลมาก ๆ บ้างแล้วก็เจียบ พวกข้าราชการทั้งหลายต้องหากิน
โดยเรียกคณาธรรมเนียมเอาจากประชาชน... การปล่อยให้ขุนนางเที่ยวเก็บคณาธรรมเนียม
ได้กลายมาเป็นการทุจริตในหน้าที่อย่างมหาศาล⁸¹ หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการที่ข้าราชการ
ตุลาการแสวงหาผลประโยชน์พิเศษนั้นก็ได้ระบุว่า เป็นเพราะ "...มีคำกล่าวกันว่าในสมัยนั้น
เนื่องจากข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือน รับแต่เบี้ยหวัดซึ่งจ่ายเพียงปีละครั้ง และจำนวนเงิน
ก็น้อย ข้าราชการขนาดชั้นเจ้ากรมรู้สึกวรายไต่ของคนไม่ค่อยพอเลี้ยงบุตรภรรยา..."⁸²

⁸⁰ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 668-669.

⁸¹ สมสมัย ศรีสุทรพรรณ (จิตร ภูมิศักดิ์), โฉมหน้าศักดินาไทย (พระนคร:
โรงพิมพ์จักรานุกุลการพิมพ์, 2517), หน้า 249.

⁸² เรื่องของเจ้าพระยามหิธร, หน้า 19.

จากหลักฐานที่ปรากฏข้างต้นนี้ทำให้กล่าวได้ว่า สาเหตุความผิดเคื่องคานเศรษกิจ
 นั้นเองที่ทำให้บรรดาข้าราชการต่าง ๆ พากันแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยตำแหน่ง
 หน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้มาจุนเจือครอบครัว ซึ่งสาเหตุอันนี้เป็นสาเหตุหนึ่งในหลาย ๆ
 สาเหตุที่บรรดานักวิชาการทั้งหลายอ้างว่าเป็นที่มาของพฤติกรรมการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้ง
 หลายในสังคม แต่อย่างไรก็ตาม สาเหตุทางเศรษกิจนี้ก็มักเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของ
 สังคมในสมัยนั้น ๆ เสมอ ตัวอย่างเช่นในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ สาเหตุที่ทำให้บรรดา
 ข้าราชการทั้งหลายก่อการทุจริตในหน้าที่เป็นเพราะไม่ได้รับเงินเดือน แต่หาเราศึกษาต่อไป
 ก็พบว่า แมว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงพระราชทานเงินเดือนให้กับบรรดา
 ข้าราชการแล้ว ปรากฏว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่อ้างถึงความผิดเคื่องคานเศรษกิจของ
 ข้าราชการก็ยังคงมีอยู่ และข้ออ้างเหล่านี้ก็ยังคงมีต่อมาจวบจนในปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น แมว่าพฤติกรรมการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง
 ยังปรากฏแฝงอยู่ในสังคม แต่ในสมัยนั้นรัฐบาลเองก็มีอิสระที่จะจัดพฤติกรรมนี้ให้หมดไป
 ซึ่งแสดงว่ารัฐบาลในสมัยนั้นก็มีใดยอมรับว่าพฤติกรรมนี้เป็นสิ่งถูกต้อง จะเห็นว่าความพยายาม
 ที่จะป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นได้มีการตราขึ้นเป็นกฎหมายซึ่งระบุโทษอย่างรุนแรง ซึ่ง
 เห็นได้จากกฎหมายตราสามดวงลักษณะอาญาหลวง ซึ่งระบุความผิดของข้าราชการคนใดที่
 ยักยอกสิ่งของของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าในท้องพระคลังหรือนอกท้องพระคลัง (มาตรา 2)
 ข้าราชการผู้ซึ่งลบหรือซัดขาคือผู้มาลงทะเลเบียนจ่ายภาษี (มาตรา 22, 38) ข้าราชการผู้
 ซึ่งซิดริคและหลอกหลวงประชาชน (มาตรา 30) ข้าราชการผู้ยักยอกเงินคานปรับ ยักยอก
 ทรัพย์สิน หรือภาษีที่จะต้องส่งท้องพระคลัง (มาตรา 35, 38, 46, 98) ผู้ดูแลลาดซึ่ง
 อนุญาตให้นำสินค้าที่ผูกขาดออกไปขาย (มาตรา 36) เจ้าหน้าที่ศุลกากรซึ่งอนุญาตให้ชาว
 ต่างแดนมาผูกขาดสินค้า (มาตรา 37)⁸³

⁸³H.G. Quaritch Wales, op. cit., pp. 224-225. (ดูรายละเอียด
 ในภาคผนวก ข.).

สรุปได้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยทุกสมัยตั้งแต่โลกดวามาแล้ว
 ข้างต้นนั้น เป็นพฤติกรรมที่อยู่ในรูปแบบที่ข้าราชการผู้ซึ่งเป็นตัวจักรกลในการบริหารเป็นผู้
 ทำการทุจริตคอหน่าที่ โดยใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่นั้นทำการรีดไถ เบียดบังประชาชน อัน
 เข้าข่ายลักษณะการฉ้อราษฎร์ และยังได้กระทำการยกยอทรัพย์สินของรัฐโดยอาศัยตำแหน่ง
 ซึ่งตนทำหน้าที่อยู่นั้นเข้าข่ายลักษณะการ บังหลวง และพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงตลอด
 มาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากสาเหตุพื้นฐาน (underlying cause) คือ ความบกพร่องของ
 หน่วยงานการบริหารที่มีของไหวใหม่บรรดาข้าราชการใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำทุจริตได้
 และสาเหตุโดยตรง (immediate cause) ก็คือ การที่ข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือนเป็น
 ประจำทำให้รายได้ไม่พอเลี้ยงครอบครัว พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นมาใน
 สมัยนั้นเป็นที่แพร่หลายกันมาก แมว่าในทางทฤษฎีจะมีกฎหมายต่าง ๆ กำหนดโทษผู้กระทำ
 การฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วพฤติกรรมนี้ดูจะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วกัน
 แม้แต่พระมหากษัตริย์เองซึ่งเป็นผู้ออกกฎหมายในสมัยนั้นก็มิได้มีมาตรการใด ๆ ที่จะทำการ
 ลงโทษบุคคลเหล่านั้นจนกว่าจะมีการร้องฎีกาขึ้นมา ซึ่งทั้งนี้อาจจะเป็นเนื่องจากว่า พฤติ-
 กรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคล 2 ฝ่ายที่มีความ
 ยินยอมพร้อมใจซึ่งกันและกันมีทั้งฝ่ายเสนอและผู้สนองเป็นปฏิริยาภิรกัน เช่นฝ่ายประชาชน
 ก็ยินยอมที่จะให้สินบนแก่ข้าราชการเพื่อตัดความรำคาญหรือเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการ
 บริการของข้าราชการ หรือการที่ผูกครองไม่ทราบเพราะประชาชนผู้เสียหายไม่กล้าร้องทุกข์
 หรือแจ้งความซึ่งอาจเกิดจากความเห็นอกเห็นใจ หรือเกรงกลัวอิทธิพลอื่น ๆ หรือเป็นเพราะ
 ไม่กล้าแสดงตัวจึงทำให้ไม่มีพยานหลักฐานที่แน่นอนในการลงโทษและดำเนินคดี เนื่องจาก
 ความสามารถในการกลบเกลื่อนหลักฐานของผูฉ้อราษฎร์บังหลวง เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงเป็นทาง
 หนึ่งที่ทำให้พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้คงอยู่ไต่ลอดมาในสังคม

