

การนอกราชการบังหลวง : วิเคราะห์จากการพัฒนาประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411 - 2453



นางสาวกาญจน์ สมเกียรติกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาประวัติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2519

000102

I16126870

CORRUPTION : AN ANALYSIS OF THE MODERNIZATION DURING THE
REIGN OF KING RAMA V (1868 - 1910)

Miss Kanjanee Somkiatkul

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts
Department of History
Graduate School
Chulalongkorn University
1976

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



[Handwritten signature]

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

[Handwritten signature]

ประธานกรรมการ

[Handwritten signature]

กรรมการ

[Handwritten signature]

กรรมการ

กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สืบแสง พรหมบุญ

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การนอกราชการบังหลวง : วิเคราะห์จากการพัฒนาประเทศในรัชสมัย
ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411 _ 2453

ชื่อ นางสาวกาญจณี สมเกียรติกุล แผนกวิชา ประวัติศาสตร์

ปีการศึกษา 2518

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมการนอกราชการบังหลวงที่ปรากฏอยู่ในระบบการปกครอง สังคม และเศรษฐกิจของไทย โดยอาศัยเหตุการณ์การพัฒนาประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นแบบในการวิเคราะห์หาลักษณะที่มาและพฤติกรรมของการนอกราชการบังหลวง เนื่องจากการพัฒนาประเทศในรัชสมัยนั้นเป็นระยะที่มีความสำคัญในแง่ที่เป็นระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศที่มีมาแต่เดิมให้ทันสมัยขึ้นตามแบบอารยประเทศทั้งหลาย

แต่ที่จริงแล้ว ปัญหาการนอกราชการบังหลวงในประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีมานาน อันเป็นผลมาจากข้อบกพร่องของระบบการปกครองและการบริหาร ระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมของไทย ข้อบกพร่องของระบบดังกล่าวปรากฏชัดมากขึ้นเมื่อได้รับความบีบคั้นจากอิทธิพลตะวันตก แต่เมื่อได้ดำเนินการพัฒนาประเทศไปแล้ว ผลปรากฏว่าก็มีอาจที่จะขจัดปัญหานี้ได้หมดสิ้น เนื่องจากการพัฒนาประเทศในระบุนั้นเน้นความสำคัญของการจัดตั้งองค์การทางการบริหารใหม่ ๆ พร้อม ๆ กับปรับปรุง เปลี่ยนแปลง องค์การการบริหารเดิมบางส่วนเท่านั้น จึงทำให้การพัฒนาประเทศในรัชสมัยนั้นออกมาในลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางด้านปริมาณ มากกว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม รวมทั้งความนึกคิดและทัศนคติของบุคคลในสังคม ประเพณีและค่านิยมต่าง ๆ ที่เป็นวิถีทางในการดำเนินชีวิต ฯลฯ เมื่อการพัฒนาประเทศมิได้ครอบคลุมไปถึงปัญหาดังกล่าวมานี้ จึงทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันต่าง ๆ ในโครงสร้างทางสังคมเดิมยังคงมีอิทธิพลต่อชีวิตและความนึกคิดของประชาชนในระยะนั้นอยู่ ฉะนั้น

จึงเป็นการยากที่จะชักปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้หมดสิ้นไปได้ และปัญหานี้ส่งผลเสียหายต่อการพัฒนาประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ อย่างมากทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ทำให้ประสิทธิภาพของงานราชการไม่ไต่ผลเต็มที่ เป็นการชักความคิรีเริ่มของบุคคลผู้ตั้งใจปฏิบัติงาน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและเกิดความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล จนอาจเป็นทางนำไปสู่ความไม่มั่นคงทางการเมือง และความไม่มั่นคงของประเทศ นอกจากนี้การฉ้อราษฎร์บังหลวงยังก่อให้เกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจของประเทศชาติ และยังทำให้มาตรฐานศีลธรรม ตลอดจนค่านิยมทาง ๆ ในสังคมเสื่อมลง

สิ่งที่นำมาพิจารณาในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ก็คือ จะสืบค้นถึงสาเหตุ ที่มาและผลของปัญหา การฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยจะพิจารณาถึงขอบพร้อมของโครงสร้างทางสังคม คุณภาพของสมาชิกในสังคม ตลอดจนค่านิยมในสังคม โดยพยายามใช้แนวพิจารณาและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ โดยอาศัยข้อมูลจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์

ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัยนี้ ทำให้สรุปได้ว่า ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเป็นปัญหาทั้งในทางด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม และปัญหาเหล่านี้มีผลต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง ดังนั้นสิ่งที่คาดหวังว่าจะได้จากการค้นคว้าวิจัยนี้ก็คือ ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาประเทศในอนาคตว่า ในกระบวนการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายนั้น นอกจากจะคำนึงถึงการพัฒนากำหนดองค์กรทางการเมือง การพัฒนากำกำลังแสนยานุภาพของประเทศ และการพัฒนาทางวัฒนธรรมแล้ว สิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ควรคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือ การชักปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งเท่ากับเป็นการพัฒนาบุคคลที่จะเป็นผู้ดำเนินการและมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นเอง

relatively unchanged. Consequently, the people were still closely influenced by the old social structures making the task of corruption abolishment very difficult. This problem resulted in the ineffectiveness of the development in the period of King Rama V. It also discouraged energetic and innovative individuals and gradually built up anti - government feeling among the people. This leads to political instability. Corruption resulted in economic loss, and declining moral standards and values in society.

This study used the systematic and analytical approach search for the causes and the results of corruption by analyzing several short-comings in social structures and values.

Such an analysis should throw some light on the origin and the results of corruption in the Thai society. In the development process of the country, it is insufficient to concentrate on political, military and materialistic machineries. In addition, labour efficiency must be improved by means of eliminating corruption.

กิติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จลงได้ด้วยดีเนื่องจากผู้วิจัยได้รับการแนะนำช่วยเหลือเป็นอย่างมากจากบุคคลหลายท่านด้วยกันคือ

รองศาสตราจารย์ ดร. เพ็ญศรี ถูก หัวหน้าแผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง

รองศาสตราจารย์ ชิตีมา พิทักษ์ไพโรจน์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้คำแนะนำและข้อทรงติงที่เป็นประโยชน์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สืบแสง พรหมบุญ อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และตรวจแกไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ตั้งแต่แรกเริ่มจนกระทั่งงานวิจัยนี้สำเร็จสมบูรณ์ลง

ศาสตราจารย์ ดร. ชานินทร์ ภัยวิชัย ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลแพ่ง และศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งสองท่านได้กรุณาให้คำปรึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณสุนัย ละอองศรี ซึ่งได้ให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยตลอดเวลาตลอดจนเจ้าหน้าที่ของหอสมุดแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ทุก ๆ ท่าน ที่ได้ให้ความเอื้อเฟื้อในการบริการเอกสาร และหนังสือต่าง ๆ ซึ่งใช้เป็นหลักฐานประกอบ

ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาที่ได้รับเป็นอย่างมาก จึงขอกราบขอบพระคุณและขอบคุณทุกท่านที่กล่าวนามมานี้ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย.

กาญจน์ สมเกียรติกุล

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิติกรรมประกาศ	ช
รายการภาพประกอบ	ฎ

บทที่

1. บทนำ	1
2. ความหมาย ปัญหา และลักษณะการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง... .. .	6
2.1 ความหมายของคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง"	6
2.1.1 ความหมายในทัศนะสากลทั่ว ๆ ไป	6
2.1.2 ความหมายในทัศนะของคนไทย	11
2.2 ปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวง	13
2.3 ลักษณะการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยทั่ว ๆ ไป	19
2.4 ลักษณะการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย... .. .	21
2.4.1 ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจ... .. .	22
2.4.2 ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบสังคม	30
2.4.3 ผลอันสืบเนื่องมาจากระบบการเมือง... .. .	35
3. วิเคราะห์การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย-รัตนโกสินทร์ตอนต้น	38
3.1 สมัยสุโขทัย	38
3.2 สมัยอยุธยา	40
3.3 สมัยธนบุรี	56
3.4 สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น	56

4.	พฤติกรรมการณ์รณราษฎรบังหลวงในการพัฒนาการทางการเมืองสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ	83
4.1	สาเหตุของการพัฒนาการทางการเมือง	85
4.2	ลักษณะของการพัฒนาการทางการเมือง	89
4.3	ลักษณะของพฤติกรรมการณ์รณราษฎรบังหลวงในค่านการเมือง ...	94
4.3.1	พิจารณาทางค่านตัวบุคคล	96
4.3.2	ระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับการบริหารของทางราชการ ...	116
5.	พฤติกรรมการณ์รณราษฎรบังหลวงในการพัฒนาค่านเศรษฐกิจและสังคม... 139	
5.1	ลักษณะของการพัฒนาทางค่านเศรษฐกิจและสังคม	140
5.2	ลักษณะพฤติกรรมการณ์รณราษฎรบังหลวงในการพัฒนาค่านเศรษฐกิจ และสังคม	143
5.2.1	การจัดระเบียบบริหารและหน่วยงานการจัดเก็บภาษีอากร	146
5.2.2	การปรับปรุงระบบเศรษฐกิจและระบบสังคม... .. .	167
6.	ข้อบกพร่องที่ส่งเสริมให้เกิดการณ์รณราษฎรบังหลวง	188
6.1	ข้อบกพร่องที่ส่งเสริมให้เกิดการณ์รณราษฎรบังหลวง	188
6.1.1	ค่านกระบวนการยุติธรรม	188
6.1.2	ค่านการบริหารทั้งทางทฤษฎีและการปฏิบัติ	195
6.1.3	ค่านสังคม วัฒนธรรม และศีลธรรม	198
6.2	มาตรการป้องกันการณราษฎรบังหลวง	204
6.2.1	การปรับปรุงค่านกระบวนการยุติธรรม... .. .	205
6.2.2	การปรับปรุงระบบการบริหาร	209
6.2.3	การปรับปรุงค่านิยมและมาตรฐานศีลธรรมจรรยา... .. .	212
7.	ผลของการณราษฎรบังหลวงที่มีต่อการพัฒนาประเทศ	215
7.1	ค่านการเมืองการปกครอง	215

บทที่

ฉ
หน้า

7.2	คานเศรษฐกิจ	231
7.3	คานสังคม	238
	บทสรุป	243
	บรรณานุกรม	250
	ภาคผนวก	262
	ประวัติการศึกษา	282

รายการภาพประกอบ

ตารางที่

หน้า

1. แผนผังความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมแบบ ลูกพี่-ลูกน้อง	33
2. แผนผังวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงาน	118