

พฤติกรรมการณ์การณัฐรรมิ่งหลวงในการพัฒนากันเศรษฐกิจและสังคม

สภาพการณ์ต่าง ๆ ทั้งทางกันเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยในช่วงก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทั้งที่ไ้กล่าวมาแล้วข้างกันนั้น ย่อมชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องและความล่าช้าของประเทศไทยในหลาย ๆ กัน อันเป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ประกอบกับเหตุการณ์ของโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือชาติตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และชาติอื่น ๆ กำลังเผยแพร่ลัทธิจักรวรรดินิยมมาทางเอเชีย ในขณะที่ประเทศไทยกำลังเผชิญหน้ากับความบาคหมางใจกับอังกฤษตั้งแต่ก่อนปลายสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ในเรื่องการแก้ไขสนธิสัญญาทางกันการค้า ครั้นถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ พระองค์ทรงเล็งเห็นว่าคงจะเป็นการยากที่ไทยจะหักททานอิทธิพลของลัทธิจักรวรรดินิยมต่อไป ทรงยอมรับทำสนธิสัญญาทางไมตรีและพาณิชย์กับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 สนธิสัญญานับนั้นคือ สนธิสัญญาเบาริง การเล็งเห็นภัยของลัทธิจักรวรรดินิยมของผู้นำประเทศในขณะนั้นได้มีส่วนผลักดันให้มีการริเริ่มปรับปรุงบ้านเมืองให้เป็นไปตามแบบอารยประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้มีการปฏิรูปประเทศอย่างใหญ่หลวงทั้งกันการเมือง เศรษฐกิจและสังคมสำหรับในส่วนเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนากันเศรษฐกิจและสังคม ดังที่จะกล่าวในบทนี้นั้นอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนากันนี้เกิดขึ้นเนื่องจากผลกระทบของการทำสนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษ ผลของสนธิสัญญานับนี้ไม่เพียงแต่จะทำทหายระบบการเมืองของไทยในแง่ที่ว่า ทำให้เกิดข้อจำกัดใน เรื่องการเก็บภาษีอากรอันทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางวิธีการเงินของรัฐบาล และทำให้เกิดข้อจำกัดในความเป็นเอกราชทางกันกฎหมายของไทยเท่านั้น แต่ยังเป็นการทำทหายระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมของไทยอีกด้วย ในแง่ที่ว่า ทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนแปลงจากระบบพึ่งตัวเอง มาเป็นระบบการใช้เงินตราหมุนเวียนเพราะมีการกระจายการค้าไปสู่ตลาดภายนอกประเทศ อันเป็นผลเนื่องมาจากการเปิดประเทศคิกกับต่างชาติ และความเปลี่ยนแปลงกันระบบเศรษฐกิจก็ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง

ก้านระบบสังคมตามไปก้วย ทำให้ระบบสังคมดั้งเดิมที่เคยมีมาก่อนช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ กลายเป็นระบบที่ล่าช้าลงไปโดยสิ้นเชิง ฉะนั้นความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงทั้งระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมไทยให้ทันสมัยจึงเกิดขึ้นในรัชสมัยของพระองค์จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

5.1 ลักษณะของการพัฒนาทางก้านเศรษฐกิจและสังคม

ก. มูลเหตุของการพัฒนา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ขึ้นครองราชย์นั้นปรากฏว่า จำนวนเงินในท้องพระคลังไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในราชการแผ่นดิน เพราะว่ารายได้ของแผ่นดินในรูปภาษีอากรต่าง ๆ ตกอยู่กับบรรดาเจ้านาย และเจ้าภีษฐานายอากรซึ่งไม่ยอมส่งเงินให้ตามกำหนด เงินจึงตกไปอยู่ในกรมกองต่าง ๆ ไม่ได้ส่งเข้าท้องพระคลังทันที หรือไม่บางครั้งบรรดาเสนาบดีตลอดจนขุนนางอื่น ๆ มักจะเบียดบังเงินผลประโยชน์แผ่นดินเป็นของตนเสีย จึงทำให้เงินราชการยิ่งขาดแคลนมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความสับสนของระบบการบริหารงานภาษีอากรในสมัยนั้น การเก็บเงินรายได้ยังแยกไปตามกรมกองต่าง ๆ เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมพระคลังในซ้าย กรมพระคลังในขวา กรมท่ากลาง กรมพระคลังราชการ และกรมนา เป็นต้น¹ ฉะนั้นจึงเป็นช่องทางให้เงินแผ่นดินรั่วไหลไปได้ อนึ่ง การทำสนธิสัญญาการค้ากับชาติมหาอำนาจ ทำให้การค้าขายกับต่างประเทศเจริญรุ่งเรืองมากขึ้นกว่าเดิม ระเบียบวิธีการบริหารของเจ้าหน้าที่รัฐบาลยังล่าช้าอยู่ ทางก้านประชาชนก็ยังไม่เข้าใจเพราะขาดการศึกษา จึงทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งกันกับชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายอยู่เสมอ ความล่าช้าและความสับสนของระเบียบวิธีการบริหารตลอดจนความรู้การศึกษาของประชาชนนั้น จึงทำ

¹"พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงแถลงพระบรมราโชบายแก่ใจการปกครองแผ่นดิน" ในหนังสือประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย คอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคมและการเมือง (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 130.

ให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงประเทศ โดยเฉพาะ
ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

ข. ลักษณะการพัฒนาบ้านเศรษฐกิจและสังคม

ในที่นี้จะกล่าวถึงลักษณะการพัฒนาบ้านเศรษฐกิจและสังคมแค่เพียงสังเขป เพียง
เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงเค้าโครงใหญ่ของการพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์
ถึงพฤติกรรมการณ์การอันบังหลวงที่เกิดขึ้น ในการดำเนินการพัฒนาบ้านเศรษฐกิจและสังคม
ในตอนต่อไปเท่านั้น

การดำเนินการปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น ปัจจัย
สำคัญที่พระองค์ทรงคำนึงถึงก็คือ เงินในท้องพระคลัง พระองค์ทรงพยายามที่จะหาหนทางทำ
ให้รายได้เข้าสู่ท้องพระคลังมากขึ้น ให้เพียงพอในการใช้จ่ายพัฒนาประเทศ พระองค์จึง
โปรดให้เปลี่ยนแปลงระบบการจัดเก็บเงินผลประโยชน์ของแผ่นดินในแบบใหม่ โดยเน้นในด้าน

1. การวางระเบียบบริหารและหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร เช่น
 - ก. การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์
 - ข. การตราพระราชบัญญัติสำหรับพระคลังมหาสมบัติ
 - ค. การปรับปรุงราชการภายในกระทรวงพระคลัง
2. การปรับปรุงทางด้านระบบเศรษฐกิจและสังคม เช่น

ก. การขยายขอบเขตการผลิต เพื่อสนองความต้องการของตลาดต่างประเทศซึ่งทวีมากขึ้น โดยเฉพาะข้าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราช
ดำริส่งเสริมให้ชาวนาขยายเนื้อที่ทำการกสิกรรมให้มากขึ้น วิธีการหนึ่งของพระองค์คือ
ริเริ่มการชลประทาน ซึ่งเน้นในด้านการขุดคลองเพื่อประโยชน์ในการทน้ำเข้าน้ำ ส่วนอีก
วิธีหนึ่งคือ เน้นด้านปัญหาแรงงานในการบุกเบิกที่ดิน จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอม-
เกล้าฯ ทรงดำเนินพระบรมราโชบายเลิกทาส และเลิกระบบการเกณฑ์แรงงาน ซึ่งถือได้
ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบสังคมอันเป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ

ข. การริเริ่มโครงการคมนาคม อาทิ การสร้างทางรถไฟ การ
ไปรษณีย์ โทรเลขและโทรศัพท์ และการขุดคลอง ฯลฯ

ค. การส่งเสริมอาชีพอื่น ๆ เช่น การทำเหมืองแร่ การทำป่าไม้ และ การเลี้ยงไหม เป็นต้น

ง. การปรับปรุงทางด้านสาธารณสุขและการศึกษา²

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ลักษณะการพัฒนาค้านเศรษฐกิจและสังคมในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น นอกจากในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปและการจัดระเบียบการคลังของประเทศ เพื่อที่จะให้รายได้ของประเทศไม่รั่วไหลถึงแตกก่อนแล้ว พระองค์ยังทรงดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทยในสมัยนั้นอีกด้วย กล่าวคือ ทรงพยายามทุกวิถีทางที่จะยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น พระองค์จึงได้ทรงดำเนินการเป็นขั้น ๆ เพื่อส่งเสริมอาชีพของประชาชนให้ดีขึ้น ในขณะเดียวกัน พระองค์ทรงพยายามปฏิรูปสังคมไทยให้ทันสมัยมากขึ้น เพื่อได้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางค้านเศรษฐกิจในรูปแบบใหม่ ผลที่ได้รับภายหลังการพัฒนาค้านเศรษฐกิจในสมัยนั้นก็คือ ทำให้รายได้ของประเทศสูงขึ้นกว่าสมัยก่อน ๆ ซึ่งเท่าที่ปรากฏหลักฐานนั้น รายได้ในปีสุดท้ายของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ในปี พ.ศ. 2441 มีประมาณ 8 ล้านบาท³ ซึ่งรายได้จำนวนนี้จะถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่ ไม่อาจยืนยันได้ ในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็คาดกันว่า จำนวนรายได้คงจะใกล้เคียงกับตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ⁴ แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงพัฒนาค้านเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ทำให้รายได้ของประเทศสูงขึ้นตามลำดับในเวลา 19 ปี

²พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2513), หน้า 25-26.

³James C. Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850 (Stanford: Stanford University Press, 1955), p. 176.

⁴Ibid., p. 166.



(พ.ศ. 2345 - 2453) สูงขึ้นมียอดรวมถึง 48.2 ล้านบาท⁵

5.2 ลักษณะพฤติกรรมการรื้อราชูร์วังหลวงในการพัฒนาบ้าน เศรษฐกิจและสังคม

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงริเริ่มดำเนินการปฏิรูปทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ปรากฏว่าการริเริ่มดำเนินการของพระองค์ท่านได้รับการสนับสนุนจากบรรดาขุนนางซึ่งอยู่ในแวดวงการบริหารทั้งหมดไม่ ทั้งนี้เพราะปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการปรับปรุงประเทศนั้นสืบเนื่องมาจากอิทธิพลของลัทธิจักรวรรดินิยมของบรรดาประเทศมหาอำนาจในยุโรปที่กำลังเผชิญหน้าประเทศไทยอยู่ในสมัยนั้น ภัยอันตรายจากแรงปะทะของลัทธิจักรวรรดินิยมนั้นได้เป็นที่ตระหนักเป็นอย่างดีโดยเฉพาะในพระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์และจิตใจของบรรดาเจ้านายเพียงไม่กี่องค์เท่านั้น ฉะนั้นแผนงานการริเริ่มปฏิรูปประเทศจึงเกิดขึ้นมาจากเบื้องบน เฉพาะตัวผู้ปกครองและบรรดาเจ้านายที่มีความเข้าใจในสถานการณ์เท่านั้น⁶ ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการดำเนินการปฏิรูปประเทศทำให้บรรดาขุนนางบางคนที่ถูกขัดผลประโยชน์ในขณะนั้นเริ่มเกิดความไม่พอใจ โดยเฉพาะบรรดากลุ่มขุนนางที่เคยได้รับผลประโยชน์จากเงินรายได้ของแผ่นดิน ความไม่พอใจของกลุ่มขุนนางผู้สูญเสียผลประโยชน์เริ่มมีมากขึ้นตามลำดับ นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงริเริ่มดำเนินการปฏิรูปการคลัง การปฏิรูปสังคม อาทิ การเลิกทาส และการปฏิรูปทางการเมือง โดยเฉพาะเกี่ยวกับการตั้งสภาที่ปรึกษา 2 สภา การปฏิรูปดังกล่าวนี้หมายถึงการตั้งอำนาจทางการเมืองที่เคยตกอยู่ในอำนาจของขุนนางตระกูลขุนนางกลับไปสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ ฉะนั้นกลุ่มขุนนางตระกูลขุนนางจึงพยายามที่จะคัดค้านการปฏิรูปของกลุ่มพระมหากษัตริย์ จึงทำให้เกิด

⁵สำหรับจำนวนรายได้ องค์ประกอบของรายได้ต่าง ๆ ปรากฏอยู่ในตารางในภาคผนวก ง.

⁶Likhit Dhiravegin, "Contrasting Modernization in Chulalongkorn's Siam (1868-1910) and Meiji's Japan (1867-1912)" วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 7, ฉบับ 1 (มกราคม, 13).

ความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มกษัตริย์ และกลุ่มขุนนางที่ตองสูญเสียผลประโยชน์ทางการเมืองทางเศรษฐกิจ และฐานะทางสังคม ความขัดแย้งที่รุนแรงในประวัติศาสตร์ยุคหนึ่งก็คือ "วิกฤตการณ์วังหน้า" ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2417 - เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2418 วิกฤตการณ์นั้นนอกเหนือไปจากเป็นการต่อสู้อำนาจทางการเมืองของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินที่มีต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าแล้ว สาเหตุนอกเหนือจากนั้นก็คือ ความไม่พอใจของกลุ่มวังหน้าที่มีต่อกลุ่มของวังหลวง เนื่องจากผลของการปฏิรูปทางด้านการศึกษา อันมีผลทำให้อำนาจของวังหน้าทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองต้องลดลงนั่นเอง⁷ การเกิดวิกฤตการณ์วังหน้านั้นแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจการปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าที่ส่งผลกระทบต่อกระเทือนกลุ่มผู้เคยได้รับผลประโยชน์จากระบบเก่า จนทำให้การปฏิรูปของพระองค์ต้องชงักงันลงชั่วระยะหนึ่ง จนกระทั่งเมื่ออิทธิพลของต่างชาติเข้ามาคุกคามประเทศไทยมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า จึงได้ทรงหันมาปฏิรูปประเทศให้เจริญตามแบบสมัยใหม่อย่างจริงจังในอีก 10 ปีต่อมา⁸

ผลของการปฏิรูปประเทศอย่างจริงจังโดยเฉพาะในทางด้านเศรษฐกิจที่ปรากฏอย่างชัดเจนก็คือ จำนวนเงินรายได้ของประเทศในสมัยนั้นเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่า จำนวนเงินรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นนั้นหมายถึงผลสำเร็จในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพเสียเลยทีเดียว จำนวนเงินรายได้ของประเทศที่เพิ่มขึ้นให้นัยจำกัดเพียงว่า เป็นผลสำเร็จบางประการจากการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหาร และหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรจากระบบเดิม และเป็นผลจากการปรับปรุงด้านระบบ

⁷ กาดูจันตี สมเกียรติกุล และ ยุกา ชุมจันทร์, "การปฏิรูปและวิกฤตการณ์วังหน้า" เก็บความจาก David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand: Education in The Reign of King Chulalongkorn (New Haven: Yale University Press, 1969, p. 50-62) จุลสารโครงการตำรา ปีที่ 1 ฉบับที่ 3, หน้า 21.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

เศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น โดยที่ผลของการปฏิรูปให้เพียงความสำเร็จในบางประการ มีใช้ความสำเร็จทั้งหมด เนื่องมาจากว่าการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในสมัยนั้นเป็นเพียงความเปลี่ยนแปลงในค่านปริมาณ (Quantitative change) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในโครงสร้างทางสังคม มีใช้เป็นการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางสังคมซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงค่านคุณภาพ (Qualitative change)⁹ กล่าวคือ ความเปลี่ยนแปลงในค่านปริมาณที่เกิดขึ้นนั้น จะส่งผลให้เกิดหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ใหม่ ๆ มากขึ้น โดยไม่ได้คำนึงค่านคุณภาพของการเปลี่ยนแปลง หรือการพัฒนาที่จะต้องมีสิ่งประกอบคือ แผนงานที่วางโครงการประสานสอดคล้องหรือไม่ สมรรถภาพของแต่ละบุคคลโดยเฉพาะข้าราชการเพียงพอหรือไม่ ตลอดจนความมีคุณภาพของประชาชนในประเทศนั้น ๆ ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาทางค่านเศรษฐกิจและสังคมในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ยังขาดปัจจัยที่กล่าวมานี้ประกอบอยู่ ซึ่งท้ายที่สุดส่งผลให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยอาศัยความบกพร่องของขั้นตอนในการพัฒนา การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นยิ่งทำให้เกิดเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางค่านรายได้ของประเทศมากขึ้น ทำให้จำนวนรายได้บางส่วนของประเทศถูกมิดเบือนไปเป็นผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม และยังทำให้การพัฒนาดำเนินไปไม่ได้ผลเท่าที่ควร ความไม่บรรลุผลสำเร็จในการพัฒนาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นี้ส่งผลให้บรรดานายทหารหนุ่มกลุ่ม ร.ศ. 130 ซึ่งเป็นกลุ่มผลผลิตของการศึกษาแผนใหม่คล้ายแบบตะวันตกซึ่งเริ่มขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เกิดความไม่พอใจ และคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง¹⁰ โดยยกเหตุผลข้อหนึ่งว่า

...โดยเฉพาะสิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ เรื่อง เศรษฐกิจของชาติ ซึ่งสมัยนั้นเรียกแยกกันว่า การอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ยังหาใดดำเนินการไปเยี่ยงอารยประเทศไม่ อย่างน้อยก็เยี่ยง

⁹Likhit Dhiravegin, เรื่องเดิม, หน้า 16

¹⁰เทริญ ศรีจันทร์ และ เนตร พูนวิวัฒน์, กบฏ ร.ศ. 130 การปฏิวัติครั้งแรกของไทย (พระนคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 32 (คำนำ).

ประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเคยเดินคู่
กันมาแต่ ๆ กับประเทศไทย... ทั้งนี้เนื่องจากเขาปลุก
พลเมืองของเขาให้รักชาติ ฉลาด หลีกแหลมและมีอยู่ในวัฒนธรรม
อันดีงาม ส่วนกำลังเงินงบประมาณของชาติที่เคยทุ่มเพื่อก
รวบรวมสะสมความศรัทธา เทียงธรรม และกุศลความ
ประหยัคจากการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น ชาวไมก็ญี่ปุ่นก็มีการคาไป
ทั่วโลกจากผลิตภัณฑ์แห่งโรงงานอุตสาหกรรมของตนเอง มี
คมนาคมทั้งทางน้ำ และทางบกภายในประเทศ และนอกประเทศ
อย่างกว้างขวาง และแผ่อิทธิพลทางการเมือง การทหาร การ
สังคมและวัฒนธรรมไปทั่วสากลพิภพอีกด้วย...¹¹

ความไม่พอใจในความล่าหลังของประเทศที่บังเกิดขึ้นในบรรดากลุ่มทหาร ร.ศ.
130 นั้น แม้ว่ากลุ่มนี้จะเป็นบุคคลในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ตาม แต่อย่างน้อยก็เป็นการเน้น
ให้เห็นว่า การพัฒนาประเทศในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นยังหาบรรลุตาม
วัตถุประสงค์ไม่ ซึ่งอุปสรรคสิ่งหนึ่งที่จะขอกกล่าวในที่นี้ก็คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง โดย
ที่จะพิจารณาพฤติกรรมนี้ที่เกิดขึ้นอันสืบ เนื่องจากการจักระเบียบบริหารและหน่วยงานจกเก็บ
รายได้แผ่นดินทางหนึ่ง และการปรับปรุงค่านระบบเศรษฐกิจและสังคมอีกทางหนึ่ง ประกอบ
กันไปโดยจะพิจารณาในนัยของความบกพร่องของปัจจัยประกอบของการพัฒนา กล่าวคือ
ความบกพร่องของแผนงาน การที่ข้าราชการขาดสมรรถภาพ ซึ่งรวมถึงการขาดบุคคลที่มี
ความสามารถ ขาดบุคคลที่มีความคิดริเริ่ม และการขาดบุคคลที่ให้ความร่วมมืออย่างสุจริตใจ
และประการสุดท้ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ การที่ประชากรในประเทศยังขาดการศึกษา
ยังมกมายอยู่กับประเพณีต่าง ๆ บางอย่างทีล้าหลังอยู่ เป็นต้น

5.2.1 การจักระเบียบบริหารและหน่วยงาน เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร

ก่อนการปฏิรูปทางด้านการคลังในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น
พระองค์ทรงตระหนักดีว่า จำนวนเงินรายได้ของประเทศที่ได้จากการเก็บภาษีอากรนั้น
รั่วไหลไปมาก จำนวนเงินที่แท้จริงมิได้ตกเป็นพระราชทรัพย์ของแผ่นดินทั้งหมด แต่กลับ

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

แจกจ่ายแบ่งสรรกันไปในหมู่เจ้าและขุนนาง แม้ว่าในทางทฤษฎีบรรดาเจ้าและขุนนางจะมี
 อัคราส่วนในการแบ่งสันเงินรายได้ของแผ่นดิน เฉพาะอยู่แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นบรรดา
 เจ้าและขุนนางมักจะมีแนวโน้มที่จะเก็บผลประโยชน์จากเงินรายได้ของแผ่นดินไว้มากที่สุด
 เท่าที่ตนจะทำได้ เพื่อเสริมสร้างอำนาจของตนในทางด้านเศรษฐกิจที่มีที่อยู่กับคนในสังกัดของตน
 ความบกพร่องเหล่านี้เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยแบบ
 อารยประเทศทั้งหลาย พระองค์จึงทรงให้มีการจัดตั้งหน่วยงานจัดเก็บภาษีรายได้แผ่นดินขึ้น
 ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับส่งรายได้ทั้งหมดมายังหน่วยงานนี้เท่านั้น แต่ยัง
 สะดวกต่อการตรวจสอบความถูกต้องแน่นอนของจำนวนเงินรายได้ที่แท้จริง นอกจากนี้ยัง
 ป้องกันมิให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีทำการ เบียดบัง เงินรายได้ไว้ เป็นอาณานิคม
 ของตนอีกทางหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ดี ในการจัดตั้งหน่วยงานเก็บเงินรายได้แผ่นดินนั้นก็เชื่อว่าจะสามารถแก้
 ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในระยะก่อน ๆ ได้ทั้งหมดไม่ หน่วยงานที่จัดขึ้นนั้นสนองความต้องการด้าน
 ทำให้การส่งจำนวนรายได้ทั้งหมดของประเทศเข้าสู่ส่วนกลาง เป็นไปโดยสมบูรณ์ขึ้นกว่าเดิม
 แทนที่จะกระจายไปอยู่ในอำนาจรับผิดชอบของบรรดาเจ้าและขุนนางอย่างแตกอน แต่หน่วย-
 งานเหล่านั้นก็ไม่อาจกำหนดระเบียบข้อบังคับใด ๆ ให้รัดกุมเพื่อมิให้เป็นช่องทางเอื้ออำนวย
 ให้มีการ เบียดบังยักยอกเงินรายได้ของแผ่นดิน เพียงแต่ว่าการจรรยาบรรณบังหลวงในระยะนี้
 เปลี่ยนแปรรูปแบบและวิธีการไปเท่านั้น จึงจะเห็นได้คือ จากการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ
 และการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ

ก. การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์

การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์นั้นก็เพื่อเป็นที่รวบรวมพระราชทรัพย์ซึ่งขึ้นอยู่กับท้อง
 พระคลังทั้งปวง เมื่อได้จัดตั้งขึ้นแล้วพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงตราพระราช-
 บัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น เพื่อกำหนดธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับเจ้าพนักงานบัญชีกลาง
 เจ้าจำนวน และเจ้าภาษีนายอากรให้ปฏิบัติตาม¹² จุดประสงค์เพื่อจัดการรวบรวมจำนวน

¹² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5

เรื่องจักราชากรกระทรวงคลัง (20 พ.ย. 109 - 24 ก.พ. 111).

เงินภาษีทุกประเภทให้ทราบจำนวนเงินซึ่งได้รับในพระคลังมหาสมบัติทุกเดือนทุกปี และตามพระราชบัญญัตินี้ได้ให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน และดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ¹³

หลักการของพระราชบัญญัตินี้แยกได้เป็น 2 ส่วน คือ¹⁴

1. หลักปฏิบัติและหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบัญชีกลางและเจ้าจำนวน ซึ่งสรุปได้ว่า เจ้าพนักงานบัญชีกลางจะต้องทำบัญชีภาษีอากรที่ขึ้นอยู่ในหอรัษฎากรพิพัฒน์ทั้งหมดไว้ที่สำนักงานฉบับหนึ่ง และบัญชีสำหรับเจ้าจำนวนในพระคลังแต่ละแห่งอีกฉบับหนึ่ง ข้าราชการทุกคนจะต้องมาทำงานที่สำนักงานตามเวลาราชการ สำนักงานที่ตั้งขึ้นจะเป็นที่เก็บบัญชี เป็นที่ชำระความภาษี ตลอดจนเป็นสถานที่ที่เจ้าภาษีนายอากรนำเงินมาส่งและกระทำกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรทั้งหมด เมื่อมีการประมูลภาษีเจ้าพนักงานจะต้องประกาศแจ้งให้รู้ของการรับทำภาษีอากรทราบโดยทั่วถึงกัน และต้องเปิดเผยจำนวนเงินผู้ประมูลได้ เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาขอทำภาษีและพิจารณาด้วยว่าผู้ที่มาขอรับทำและนายประกันต้องมีฐานะมั่นคง ห้ามเจ้าพนักงานหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยวิธีการต่าง ๆ เมื่อมีการประมูลภาษีแล้ว เจ้าจำนวนจะต้องรับผิดชอบภาษีที่ตนควบคุมอยู่ คอยกวาดขันให้เจ้าภาษีส่งเงินตามเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานบัญชีกลางก็จะต้องทำรายงานส่งว่าเดือนหนึ่งได้รับภาษีจากใคร เป็นจำนวนเท่าใด โดยตรวจสอบให้ตรงกับบัญชีที่ได้ทำไว้ด้วย ในการดำเนินการทั้งหมดนี้จะต้องรายงานให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ทราบเพื่อที่จะให้นำเสนอทูลเกล้าฯ ทอพระมหากษัตริย์อีกทอดหนึ่ง

2. หลักปฏิบัติและหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าภาษีนายอากร กล่าวโดยสรุปก็คือ กำหนดระเบียบการส่งเงินภาษีอากรของเจ้าภาษีนายอากรเป็นงวด ๆ ในทุก ๆ เดือน ห้ามค้างส่ง ตลอดจนเมื่อแรกไปทำภาษีนั่นก็ต้องส่งเงินล่วงหน้า 3 เดือน เพื่อป้องกันการไม่ส่งเงินใน 3 เดือนแรก

¹³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴ สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์, "การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา, 2516), หน้า 65.

จะเห็นได้ว่า ความพระราชบัญญัติและกฎหมายสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์นั้นเป็นไปเพื่อที่จะป้องกันมิให้เงินผลประโยชน์แผ่นดินรัวไหล ดังปรากฏใจความในหลักฐานระบุไว้ว่า

...พระราชบัญญัติและกฎหมายสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นการคัดผลประโยชน์ของเจ้าพนักงานทั้งปวง ถ้าเจ้าพนักงานทั้งปวงจะประพฤติความพระราชบัญญัติและกฎหมายนี้ ผลประโยชน์เหมือนอย่างเช่นแต่ก่อนซึ่งเคยได้เป็นอาณานิคมของคนที่ก็จะขาดสูญไป...¹⁵

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติแล้ว ในหลักการปฏิบัติปรากฏว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังมิชอบกพรองอยู่หลายประการ เปิดทางให้เจ้าภาษีนายอากรจำนวนมากมิคหรัวไม่ส่งเงินตามกำหนดอยู่ บางก็ยกยอกไว้เป็นของตนเอง ทั้งนี้เพราะถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีการออกกฎหมายมาควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเก็บภาษีอากรเป็นชั้น ๆ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีสิ่งที่ทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปไม่ได้โดยสะดวก ก็เพราะรัฐบาลขาดหลักเกณฑ์ในด้านการบริหารบางประการ นั่นคือ ขาดผู้บริหารในระดับสูงรองลงมาจากอธิบดี ซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าอากร และเจ้าภาษีนายอากรอีกชั้นหนึ่ง การขาดผู้บริหารในระดับสูงจึงทำให้ไม่สามารถที่จะเร่งรัดและตรวจสอบการส่งเงินจากเจ้าภาษีนายอากรได้อย่างจริงจัง สำหรับตัวอธิบดีคือ เจ้าท่ามหาศาล กรมพระบารามปรบัณเฑาะว์เองก็ไม่ทรงมีเวลาพอจะดูแลงานได้ทั่วถึง เพราะพระองค์มิได้วาระการแต่เฉพาะที่หอรัษฎากรพิพัฒน์เพียงแห่งเดียวเท่านั้น แต่ยังเป็นอธิบดีราชการกระทรวงวังอีกด้วย การที่พระองค์มีตำแหน่งในการงานถึง 2 แห่งนี้ทำให้ราชการล้นมือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ยังมีพระราชประสงค์ให้พระองค์ปฏิบัติราชการประจำอยู่ที่กระทรวงวัง จึงทำให้พระองค์ไม่สามารถเสด็จมาควบคุม

¹⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/5 เรื่องเดิม.

การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในหอรัษฎากรพิพัฒน์อย่างใกล้ชิด¹⁶ จึงเป็นช่องทางให้เจ้า
จำนวนและเจ้าภาษีนายอากรหลักสิ่งที่จะปฏิบัติตามกฎหมายได้ง่าย

ข. การตราพระราชบัญญัติสำหรับพระคลังมหาสมบัติ

ความบกพร่องในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ทำให้พระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงหาทางปรับปรุงการรับและการจ่ายเงินของพระคลังมหาสมบัติ
ให้เป็นไปอย่างมีระเบียบ รวมทั้งมีการกวัดขังการเก็บภาษีอากรมากขึ้น จึงได้ทรงตราพระ-
ราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้น¹⁷ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับเรื่องภาษีอากร
ได้แก่ หมวด 2, 3, 4 และ 9

หมวด 2 กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบและขอบเขตอำนาจในการปฏิบัติงาน
ของอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ กล่าวคือ เป็นผู้ควบคุมเงินรายได้ รายจ่ายของประเทศ
และบังคับบัญชาเจ้าพนักงานในกรม เตือนเจ้าพนักงานกรมต่าง ๆ ให้นำเงินที่ขาดค้างมาส่ง
ภายใน 15 วัน

หมวด 3 กล่าวถึงความรับผิดชอบและขอบเขตอำนาจการปฏิบัติงานของปลัด
บัญชีกลางซึ่งมีอำนาจรองลงมาจากอธิบดี กล่าวคือ เป็นผู้รายงานการเก็บภาษีต่อจากอธิบดี
และเป็นผู้ตรวจสอบภาษีอากรทุก ๆ รายว่า จำนวนเงินที่ประมูลไว้ที่นำส่งรัฐบาลนั้นตรงหรือ
ไม่ เป็นผู้เสนออธิบดีให้มีการเปลี่ยนเจ้าภาษีนายอากรในกรณีมีควรวไม่ส่งเงินตามงวด และ
ทำหน้าที่กะประมาณเงินภาษีอากรในแต่ละปีว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด เงินภาษีอากรในปี
นั้น ๆ ลดหรือเพิ่มควยเหตุใด เพื่อนำเสนอต่ออธิบดี¹⁸

¹⁶ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยาบวรราชนายก และเจ้าพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล
พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเจ้าสุภะดิศไชยข่างกูร (พระนคร:
โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2498), หน้า 11.

¹⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/5
เรื่องเดิม.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

หมวด 4 กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบและขอบเขตอำนาจการปฏิบัติงานของ เจ้าพนักงานผู้รับเงินซึ่งทำหน้าที่ตรวจและรับเงินภาษีอากร ยึดทรัพย์สินเจ้าภาษีนายอากรในกรณีเป็นหนี้รัฐบาล¹⁹

ตามหมวดมาตราที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติได้กำหนดตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติของเจ้าจำนวน และเจ้าภาษีนายอากรอีกชั้นหนึ่ง พร้อม ๆ กับให้ความสำคัญในการตรวจสอบภาษีอากรมากขึ้น เพื่อจะเป็นหนทางแก้ไข และเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจัดเก็บ มีให้มีการทุจริตต่อหน้าที่ด้วย

หมวด 9 กล่าวถึงระเบียบปฏิบัติสำหรับเจ้าภาษี เจ้าจำนวน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการส่งเงินต่อพระคลังมหาสมบัติ กล่าวคือ ระบุให้ผู้รับผูกขาดทำภาษีอากรปฏิบัติตามหนังสือสัญญาส่งเงินตามงวดเดือนและครั้ง ยกเว้นอากรบางประเภทก็ให้ส่งตามฤดูกาลได้ เมื่อเจ้าภาษีนายอากรส่งเงิน เจ้าพนักงานต้องตรวจจำนวนเงินให้ครบ ถ้าเงินขาดห้ามมิให้รับไว้ นอกจากนี้จะมีพระราชบัญญัติยกเว้นสำหรับภาษีนั้น ๆ ไว้โดยเฉพาะ²⁰

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์การปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากรและเจ้าจำนวนตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดจากพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ เพื่อให้ครอบคลุมการปฏิบัติงานของเจ้าภาษีนายอากรให้มากที่สุด มีให้มีการหลีกเลี่ยงและบิณฑูรไว้ได้ง่ายดังแต่ก่อน เป็นต้นว่า กล่าวถึงรายละเอียดในการทำบัญชีซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะให้เป็นหลักฐานในการจัดเก็บเงินได้เป็นอย่างดี เมื่อพิจารณาหลักปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของวิธีการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หลายฝ่ายเช่น อธิบดี มีอำนาจและหน้าที่ในการกวาดล้างเงินของประเทศ ให้มีการส่งเงินต่อทางราชการตามข้อกำหนดทุกประการ ผู้ใกล้ชิดขึ้นจะต้องได้รับโทษ รongลงมากมีปลัดบัญชีกลาง เจ้าพนักงาน

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

ผู้รับเงิน ซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติงานลดหนี้ลงมาตามสายบังคับบัญชา

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงวางระเบียบของกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเพื่อแก้ไขให้มีช่องทางที่ให้บุคคลใดหาหนทางทำการทุจริตต่อเงินแผ่นดินแล้วก็ตาม แต่ช่องทางที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ยังคงมีอยู่ และเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นทั้งจากฝ่ายผู้บังคับบัญชา และฝ่ายผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งหน่วยงานที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากที่สุดในสมัยนั้นได้แก่ กรมนา อันเป็นกรมที่มีรายไ้มากที่สุด คดีการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เป็นที่รู้จักกันในกรมนา ได้แก่ คดีพระยาอาหารบริรักษ์ (นุก บุญ-หลง)²¹ ซึ่งเป็นเสนาบดีกรมนาในคอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ การฉ้อราษฎร์บังหลวงในกรมนาจจะเกิดขึ้นมานาน แต่คดีนี้ได้ถูกเปิดเผยขึ้นเมื่อถึงกำหนดทวงบัญชีเงินคานาในปีหนึ่งเพื่อถวายเจ้าพนักงานดอออฟฟิศ ปรากฏว่าจำนวนเงินในบัญชีของตัวเสนาบดี กับขุนนางใต้บังคับบัญชาไม่ตรงกัน จึงได้มีการสอบสวน บรรดาขุนนางที่ทำหน้าที่ได้การเก็บเงินก็สารภาพว่าตองแบ่งเงินที่เก็บได้จากราษฎรนี้ให้แก่เสนาบดีและขุนนางชั้นสูงส่วนหนึ่งตลอดมา โดยใช้กลวิธีอำพรางยอดเงินที่แท้จริงของกรมมาในแต่ละปี โดยการเขียนหางว่าวใหม่ และเปลี่ยนเอาตราขาดวงเสนาคนเกามาประทับ หรือมิฉะนั้นก็ฉีกหางว่าวทิ้ง หรือไม้ก็เปลี่ยนสมุดประทับตราใหม่เสีย เงินที่ให้แก่เสนาบดีนั้น เสนาบดีนำไปลงทุนในการค้าขายส่วนตัวทั้งสิ้น

จากคดีนี้ทำให้เห็นได้ว่า แม้จะมีการวางระเบียบของหน่วยงานทางราชการรัดกุมเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังมีช่องทางที่จะทำให้บรรดาข้าราชการถือเป็นโอกาสทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้โดยวิธีการที่แยบยล กล่าวคือ ฝ่ายนี้ หลีกเดียว บิดเบือนกฎข้อบังคับ หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ สมยอมรู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉย หรือละเว้นการกระทำในภาวะที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบในหน้าที่ ยักยอกเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการ โดยปลอมแปลงเอกสาร หรือทำลายหลักฐานเสีย

²¹ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 185/7

กราบทูลฎีกาโทษพระยาอาหารบริรักษ์กับพวกฉ้อเงินคานา เลขที่ 1841 (ดูรายละเอียดคดีนี้ในภาคผนวก จ.)

ค. การปรับปรุงราชการภายในกระทรวงพระคลัง

เมื่อได้มีการปฏิรูปประเทศแบบใหม่ทำให้บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้เกิดความไม่เหมาะสมขึ้นภายในส่วนราชการต่าง ๆ เช่น เจาหน้าที่บางตำแหน่งไม่พอปฏิบัติราชการ บางตำแหน่งก็มีคนมาก การปฏิบัติงานก็ยังคงมีความซ้ำซ้อนกันมิได้แบ่งสัดส่วนแน่ชัด²² สำหรับภายในกระทรวงพระคลังก็เผชิญกับปัญหาในลักษณะนี้เช่นกัน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงทรงเห็นสมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเสียใหม่ ให้แบ่งกรมและตำแหน่งหน้าที่ราชการให้เหมาะสม จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลัง ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433) ขึ้น โดยระบุให้กระทรวงพระคลังมีหน้าที่สำหรับจ่ายและรักษาเงินแผ่นดิน รักษาบัญชีพระราชทรัพย์ของแผ่นดินทั้งหมด และเก็บภาษีอากร มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาราชการในกระทรวงโดยสิทธิ์ขาด และแบ่งหน่วยงานออกไปเป็น 13 กรม²³ สำหรับกรมที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีอากรนั้นมีอยู่ 2 กรม คือ กรมตรวจ และกรมเจ้าจำนวน เป็นกรมที่มีหน้าที่จัดเก็บเงินภาษีทั้งหมด มีกรมขึ้นอยู่ในสังกัด 5 กรมคือ กรมสวย กรมสรรพากร กรมสรรพภาษี กรมอากรที่ดิน และกรมศุลกากร กรมที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรเหล่านี้บางกรมต้องทำหน้าที่เก็บภาษีอากรตามหัวเมืองค้าย จะแบ่งเป็นกองย่อยออกไปก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่ความเหมาะสมของงาน²⁴ กรมดังกล่าวนี้มีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานในกรมของตนเองพร้อมสรรพ พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังได้มีการกำหนดหน่วยงานสำหรับรับผิดชอบการเก็บภาษีอากรของประเทศอย่างแน่นอน การดำเนินงานก็ไม่ปะปนกันอีกต่อไป แต่ละกรมมีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพื่อให้งานการเก็บภาษีอากรเป็นไปอย่างรัดกุมยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน

²² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/5 เรื่องเดิม.

²³ เรื่องเดียวกัน.

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

ในปี พ.ศ. 2435 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการปกครองประเทศเสียใหม่ กระทรวงพระคลังก็ได้มีการปรับปรุงหน่วยงานภายในเสียใหม่โดยแบ่งกรมเป็น 10 กรม ภายใน 10 กรมนี้กรมที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีมีอยู่ 3 กรม คือ กรมสรรพภาษี กรมสรรพากร และกรมศุลกากร ซึ่งแต่ละกรมนี้มีขอบข่ายหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการเก็บภาษีทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บภาษีในรูปแบบใหม่เพื่อให้ได้เงินภาษีมากขึ้นคือ

ก. รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีโดยให้มีการผูกขาดแต่ที่จำเป็น

แต่เดิมนั้นการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ได้กระทำกันโดยมีการประมูลกัน โดยมีเจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้จัดเก็บและนำเงินมาส่งทางราชการตามจำนวนที่รับประมูล ซึ่งวิธีการส่งเงินต่อทางราชการและวิธีการประมูลภาษีนายอากรก็ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แต่อย่างใด จึงปรากฏว่าเจ้าภาษีนายอากรทั้งหลายต่างเป็นหนี้รัฐบาลอยู่เป็นจำนวนมาก เงินที่ทางราชการเก็บได้จากเจ้าภาษีนายอากรมีจำนวนลดลงทุกปี ทั้ง ๆ ที่มีการเก็บภาษีมากขึ้น จำนวนเงินที่ได้ไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ทำนุบำรุงประเทศ²⁵ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงทรงปรับปรุงและจัดระเบียบเจ้าภาษีนายอากรใหม่ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากรเมื่อ จ.ศ. 1235 (พ.ศ. 2416) วางระเบียบวิธีการปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากรให้เคร่งครัดขึ้น ต่อมาพระราชบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขให้รัดกุมขึ้นเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และประกาศออกเป็นพระราชบัญญัติการภาษีนายอากร ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขใหม่นี้นอกจากจะกำหนดวันประมูลภาษีนายอากรไว้อย่างชัดเจนแล้ว ยังได้กำหนดรายละเอียดในการประมูลไว้ ใหญ่ที่ของการจะเข้าแข่งขันประมูล ทั้งที่เป็นเจ้าภาษีนายอากร และผู้ที่จะวาประมูลรายใหม่ใครจะระเบียบกฎเกณฑ์ที่ตนต้องปฏิบัติอย่างละเอียด เป็นการช่วยให้การวาประมูลภาษีนายอากรเป็นไปอย่างเรียบร้อยและรวดเร็ว แต่ระยะต่อมาพระราชบัญญัติการภาษีนายอากรฉบับนี้ได้ออกให้เกิดความไม่เหมาะสมในการวาประมูลภาษีนายอากรหลายประการ ดังปรากฏอยู่ในหนังสือที่พระบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมเหศวรราชฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลัง

²⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/31

เรื่องเงินภาษีนายอากร จ.ศ. 1235.

โคกรามบังคับมณฑลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ใจความตอนหนึ่งว่า

... การว่าประมุขภาชีอากรผูกขาดตามวิธีแห่งพระราชบัญญัติการ
ภาชีอากร ร.ศ. 111 ตามที่โคไซแหกจนมาถึงเวลานี้ การ
เปลี่ยนแปลงไปมาก แควบางซอที่ไม่โคไซผานไปเสียก็มี แควเหตุ
ใหญ่เป็นข้อสำคัญเช่นในพระราชบัญญัติมาตรา 13 - 14 ใหญ่ว่า
ประมุขยื่นเรื่องราวขอเจ้าพนักงานก่อนวันประมูล 3 วันมานหา
โคไซไม่ เพราะเหตุว่าขอพระราชบัญญัตินี้เป็นทางที่ขัดผล
ประโยชน์ของรัฐบาล หรือเป็นช่องทางให้เจ้าพนักงานหาผล
ประโยชน์ คือเอาพิธีเป็นใหญ่กว่าตัวเงินที่จะโคไซเพราะผู้ทำอากร
บางคนไม่โคไซทำอากรรายหนึ่งมวแต่เดิม แต่มานั่ง ๆ เห็นว่า
ถูกเกินไปก็ยื่นเรื่องประมูลขึ้นมา ถ้าจะถือตามพระราชบัญญัติที่
ต้องยื่นเรื่องราวแล้ว ค่าประมูลเหล่านั้นก็เป็นอันฟ้องไม่โค
เป็นตน อีกประการหนึ่ง วิธีว่าภาชีอากรอย่างเดิมนั้นเป็นการ
ประมูลเงินอนาคต ซึ่งยังไม่รูแนว่าจะขาดทุนหรือโคกำไร ฝ่ายผู้
พิมพ์กำลังหรือหลักเกณฑ์เห็นว่าแพงอยู่แฉวงก็ไม่อาจจะทำได้
เพราะแพค่าพวกเกง (เก็ง) โคไซทางหน้าอยู่เสมอ...²⁶

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าได้มีการทำการปรับปรุงวิธีการประมูลภาชีต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่
ก็ยังคงมีความบกพร่องที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตขึ้นมาได้อีก ความบกพร่องต่าง ๆ นี้ทำ
ให้รัฐบาลต้องเสียผลประโยชน์ไปมาก จึงทำให้ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการว่าประมูลภาชีอากร
เสียใหม่ เป็นพระราชบัญญัติเพิ่มเติมภาชีอากร ร.ศ. 124 ซึ่งให้อำนาจเสนาบดีกระทรวง
พระคลังออกประกาศวิธีว่าอากรประมูล กำหนดการส่งเงิน การเลือกตั้งเจ้าภาชีนายอากร
เป็นต้น²⁷ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศใช้เฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น ส่วน
ในหัวเมืองก็ยังคงดำเนินการตามพระราชบัญญัติการภาชีอากร ร.ศ. 111 เพราะเหตุว่า

²⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/31
เรื่องพระราชบัญญัติเพิ่มเติมการภาชีอากร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448).

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

...ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมีอำนาจที่จะใช้ได้ แต่เฉพาะ
 ทั่วว่าประมูลผูกขาดในกรุงเทพฯ เท่านั้น เพราะแท้จริงความ
 ลำบากในเรื่องเหล่านี้ก็อยู่ในกรุงผูกขาดกรุงเทพฯ นี้จำต้อง
 ผ่อนผันแก้ไขอนุญาตให้เพื่อให้ได้เงิน ในหัวเมืองถ้อยพลอยฟรี
 เช่นนี้ ผู้ซึ่งไม่รู้จักใช้อำนาจจะกลับทำให้เป็นคดียุ่งเหยิงที่จะ
 ต้องวินิจฉัยลำบาก เพราะว่าการประมูลภาษีอากรย่อมมีชั้นเชิง
 กันมาก... 28

ในปี พ.ศ. 2435 ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีเก็บภาษีอากรใหม่คือ ภาษีอากรบางชนิด
 ให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้เก็บ และเจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดบางบางชนิด ซึ่งขึ้นอยู่กับ
 พิจารณาของเสนาบดีกระทรวงพระคลัง เพราะภาษีอากรบางชนิดเจ้าพนักงานเก็บแล้วได้รับ
 ผลดีกว่าปล่อยให้เจ้าภาษีนายอากรเก็บ เพื่อเป็นการจัดการแสวงหาผลประโยชน์ที่เกินขอบ-
 เขตของบรรดาเจ้าภาษี การที่รัฐทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเองนั้นเท่ากับเป็นการจัดข้อบกพร่อง
 ต่าง ๆ มิให้เจ้าภาษีนายอากรกดขี่ข่มเหง หรือเก็บภาษีเกินพิกัดดังที่เคยปฏิบัติมา เมื่อเจ้า
 พนักงานเป็นผู้เก็บภาษี หากกระทำผิดก็จะได้รับโทษทันที รัฐก็ควบคุมได้ง่ายและยังเป็นการ
 สิ้นเปลืองน้อยกว่าที่จะให้เจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้ทำ

อย่างไรก็ตาม เรื่องการเก็บภาษีอากรนั้นแม้ว่าทางราชการจะพยายามที่จะออก
 ระเบียบราชการเพิ่มเติมแก้ไขปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา แต่วาระระเบียบราชการที่ออกมาบังคับ
 ใช้นั้นก็มักจะมีช่องโหว่ให้มีการยกย่ำเงินหลวงเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวเสมอมา กล่าวคือ
 เมื่อมีเจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้จัดเก็บภาษี ในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่าเจ้าภาษีนายอากรนั้นเป็น
 คนจีน หรือมีเชื้อสายต่างประเทศอื่น ๆ รัฐบาลให้เจ้าภาษีนายอากรเหล่านี้ประมูลเสียภาษี
 เป็นเงินก้อนใหญ่หลวง แล้วพวกเจ้าภาษีนายอากรก็ไปเรียกเก็บจากประชาชนอีกทอดหนึ่ง
 ในโอกาสนี้อาจมีการเก็งกำไรจากประชาชน และด้วยเหตุที่การเป็นเจ้าภาษีนายอากรสามารถ
 ที่จะส่งเสริมฐานะบุคคลทั้งในด้านความมั่งคั่งและอำนาจ ฉะนั้นทุกคนจึงพากันต้องการก้าวขึ้นสู่
 ฐานะที่ทั้งสิ้น และแล้วการให้สินบนแก่เจ้าพนักงานเพื่อชนะการแข่งขันการประมูลก็เกิดขึ้น เมื่อ
 ทางราชการเล็งเห็นข้อบกพร่องนี้แล้วก็พยายามที่จะแก้ไขของทางการหาผลประโยชน์ของทั้ง

ฝ่ายเจ้าภีนาชอากาศ และทั้งฝ่ายเจ้าพนักงานเสีย โดยที่กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้จัดเก็บภาษีเอง การแก้ไขระเบียบการเก็บภาษีใหม่นี้จะเห็นได้ว่าเป็นการจัดการที่เจ้าภีนาชอากาศทำการกดขี่ข่มเหงราษฎร และจัดการที่เจ้าภีนาชอากาศคิดสินบนให้แก่เจ้าพนักงานเพื่อการก้าวสู่ฐานะการเป็นเจ้าภีนาชอากาศ แต่ระเบียบการเก็บภาษีโดยให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการนั้นก็ยังมีหาได้หาทางป้องกันสิ่งใหม่ที่จะเกิดขึ้นอีก อันเป็นผลจากการออกระเบียบใหม่ นั่นคือ การที่เจ้าพนักงานของรัฐอาจเป็นผู้กระทำการกดขี่ข่มเหงราษฎรผู้เสียภาษี ตลอดจนเบียดข่มขู่ขยอกทรัพย์สินของรัฐเสียเองแทนเจ้าภีนาชอากาศ ซึ่งเมื่อมีการประกาศให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้จัดเก็บภาษี ยังผลปรากฏว่าเจ้าพนักงานของรัฐได้กระทำการทุจริตต่อเงินภาษีอากรกันเป็นจำนวนมาก จำนวนฎีกาที่ราษฎรร้องเรียนเข้ามา ยังส่วนกลางในสมัยนั้นมีมากด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการเก็บเงินอากรค่านา ดังจะเห็นได้จากฎีกาที่ยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างประกอบคือ ฎีกานายทวม เรื่องกล่าวโทษพนักงานไม่ส่งเงินค่านา²⁹ ซึ่งสรุปได้ว่า นายทวมซึ่งอยู่ในตำแหน่งขุนกำจัดพลแปร ไล่ออกเดินรังวัดนา และเก็บเงินค่านาจากราษฎรในอำเภอขุนศรีเสนา 20 ตำบล ในแขวงเมืองนนทบุรี นายทวมได้เชิญตราในตำแหน่งของตนไปแสดงต่อพระยานนทบุรีซึ่งเป็นกรมการผู้ใหญ่ พระยานนทบุรีจึงตั้งให้ขุนนครและนายเอี่ยมซึ่งเป็นกรมการเมืองนนทบุรีออกไปกับนายทวมในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งในปีนั้นโจรผู้ร้ายชุกชุมมาก นายทวมจึงนำเงินหลวงที่เก็บได้มอบกับกรมการไว้ 2 ครั้ง โดยมีหนังสือประทับตราแสดงการรับมอบไว้เป็นที่เรียบร้อย ต่อมาเมื่อนายทวมเตือนให้ขุนนครและนายเอี่ยมนำเงินหลวงมอบให้พระคลัง กรมการทั้งสองกลับเมินเฉย นายทวมจึงนำเรื่องนี้ขึ้นต่อพระสยามนันทเขตชะยัน ปลัดผู้รักษาเมืองนนทบุรีถึงสองครั้ง สองฉบับ ให้ดำเนินการเร่งบุคคลดังกล่าวส่งเงินเข้าท้องพระคลัง แต่ปลัดผู้รักษาเมืองก็วางเฉย นายทวมจึงนำความนี้โดยกล่าวโทษพระปลัดผู้รักษาเมือง ขุนนคร นายเอี่ยม ซึ่งเป็นกรมการผู้กำกับ และกำนันอำเภอเมืองนนทบุรี ขึ้นต่อเจ้าพนักงานกรมนาหอรัษฎากรพิพัฒน์ ๆ จึงได้ดำเนินการกับบุคคลดังกล่าวทันที

²⁹ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร, จดหมายเหตุการณ์ 5 มัคที่ 203/3. ฎีกานายทวม เรื่องกล่าวโทษพนักงานไม่ส่งเงินค่านา จ.ศ. 1241.

จะเห็นได้ว่า แม้มีการโอนอำนาจการเก็บภาษีอากรบางชนิดให้เจ้าพนักงานของรัฐ เป็นผู้จัดดำเนินการแล้วก็ตาม แต่การกดขี่ข่มเหงราษฎร ตลอดจนการเบียดบังยึดยกทรัพย์สินของรัฐก็ยังคงเกิดขึ้นตลอดเวลา

ข. การเก็บภาษีภายใน หรือภาษีค่าผ่านด่าน

ในสมัยนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษีค่าผ่านด่าน โดยมีการตั้งค่านและโรงภาษีเรียกว่า ค่านภาษี แทนที่ค่านขนอนเดิม เมื่อเก็บภาษีอากรตามอัตราแล้วก็ออกไปเสรีให้ไว้เป็นหลักฐาน เรื่องการดำเนินการของเจ้าพนักงานค่านภาษี กระทรวงพระคลังก็ได้ ออกกฎข้อบังคับไว้สำหรับเจ้าพนักงานให้เจ้าพนักงานคอยตรวจดูเรียบร้อยทุกสิ่งของผ่านค่าน และเก็บภาษีตามอัตราที่ระบุไว้ และเมื่อเสียภาษีแล้วก็ออกไปเสรีให้ เจ้าพนักงานค่านอื่น ๆ ก็จะต้องเป็นผู้คอยตรวจสอบไปเสรีจมิให้เจ้าพนักงานแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในการปฏิบัติงานนั้น ๆ³⁰ แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าได้มีการออกระเบียบมาบังคับใช้ ในทางปฏิบัติยังปรากฏว่าบรรดาเจ้าพนักงานผู้เก็บภาษีค่าผ่านด่านนั้นมักจะคอยแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ ๆ นำความเคียดแค้นให้แก่ราษฎรเป็นอย่างยิ่ง บางทีได้มีการร้องทุกข์เข้ามายังส่วนกลาง แต่บางทียอมทนต่อการรีดไถของเจ้าพนักงานเพื่อความสะดวกสบายของคนในการทำมาหากิน กรณีเช่นนี้ได้มีการร้องเรียนเข้ามายังส่วนกลางเรื่องหนึ่งซึ่งพอจะชี้ให้เห็นเป็นตัวอย่างคือ เรื่องราษฎรเมืองชลรองว่า "เจ้าพนักงานเรียกค่าเบิกลองเหลือเกิน"³¹ ความว่า

³⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/16: เรื่องความเห็นมิสเตอร์ มิทเชล อินเนส เสนอการจะเลิกการภาษีอากรในมณฑลต่าง ๆ ประกาศตั้งค่านภาษีภายในกรุงเทพฯ.

³¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ข. 13/7. เรื่องราษฎรเมืองชลรองว่า เจ้าพนักงานเรียกเงินค่าเบิกลองเหลือเกิน (เม.ย. - 5 มิ.ย. 110).

...ราษฎรลูกค้าเมืองชลบุรีทำเรื่องราวเข้าชื่อรวม 50 คน...
 ความว่า เคมพวกราษฎรลูกค้ามีเรือนลอมเสาลมลูกบันทุกสินค้า
 เขามาขายในระหว่างเมืองชลบุรีและกรุงเทพฯ หาโคเคยเสีย
 ภาษีเบิกทองไม่ ครั้นต่อมาถึงเดือนมีนาคม ร.ศ. 108 เจ้า
 พนักงานเกณฑ์เงินค่าเบิกทองเรือลำหนึ่งเที่ยวละ 14 บาท 2
 สลึงบาง เที่ยวละ 10 บาท 2 สลึงบาง... การเกณฑ์อย่าง
 นี้เป็นการแรงเกินกว่าเหตุนัก ราษฎรลูกค้าเมืองชลบุรีได้รับ
 ความเดือดร้อนเป็นลนเกล้าฯ แลตัวโบเสจรที่เจ้าพนักงานทำ
 ไทแก่ราษฎรนั้นก็ห้ามเรือนเงินไม่...

จากคดีที่ยกมานี้จะเห็นถึงวิธีการของเจ้าพนักงานของรัฐกระทำการทุจริตในหน้าที่
 อีกอย่างหนึ่ง จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ระเบียบจะรัดกุมเพียงใด แต่ช่องทางที่เจ้าพนักงานทำ
 การทุจริตยังคงมีอยู่ตลอดมา ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดความรับผิดชอบของบรรดา
 เจ้าพนักงานซึ่งมุ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่ไค่คำนึงถึงผลเสียหายของประเทศชาติ

ค. การโอนหน้าที่ราชการในกรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากร

กรมที่มีการโอนหน้าที่ราชการนั้นได้แก่ กรมสรรพากรนอก และกรมสรรพากรใน
 กรมสรรพากรนอกนั้นเป็นกรมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสรรพากร อันเป็นกรมที่มีหน้าที่เก็บ
 ภาษีอากรต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และพระคลัง
 สิ้นคามาก่อน ซึ่งได้แก่ อากรค่าน้ำ อากรนาเกลือ อากรสมพัตสร อากรสวน อากรตนตาล-
 โตนค ภาษีผ่านคาน ภาษีขาเข้าและขาออก (ภาษีทั้ง 2 ชนิดนี้ยกเว้นในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น
 นั้นที่กรมศุลกากรเป็นผู้เก็บ) ภาษีโรงเรือน อากรฟองเตา เงินการราชการ ค่าอนุญาตฆ่าสัตว์
 ค่าอนุญาตเล่นการพนัน และค่าปรับภาษีอากร³² กรมสรรพากรนอกนั้นระยะแรกขึ้นอยู่กับ
 กระทรวงพระคลัง แต่ปรากฏว่ามีอุปสรรคในการดำเนินการคือ กระทรวงพระคลังไม่มีกำลัง
 คนพอที่จะออกไปปฏิบัติงานเก็บภาษีอากรในต่างจังหวัดได้ จำเป็นต้องอาศัยนายอำเภอ กำนัน

³² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/5

เป็นผู้เก็บ เมื่อเห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำหน้าที่สรรพากรได้ จึงได้มีการโอนกิจการ
 ของกรมสรรพากรนอกเข้าไว้ในกระทรวงมหาดไทย สำหรับกรมสรรพากรในนั้นก็มีการ
 โอนขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่า การเก็บภาษีที่อยู่ในความรับผิดชอบ
 ของกระทรวงนครบาล 3 ชนิด ได้แก่ อากรคาน้ำ อากรคานา และอากรสวนใหญ่ (คือ
 อากรที่เรียกเก็บจากสวนผลไม้ยืนต้น เช่น ทุเรียน มะม่วง ฯลฯ) มีความบกพร่องอยู่มาก
 และต่อ ๆ มาก็ยังได้รับมอบหมายหน้าที่ให้เก็บภาษีอากรอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีกหลายชนิด³³
 เพราะฉะนั้นจึงควรมีการปรับปรุงการปฏิบัติงานในกระทรวงนี้ให้มีระเบียบรัดกุมขึ้น ดังจะ
 เห็นได้จากหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ของมิตเตอร์ คับเบลยู
 เอ เกรแฮม ผู้ตรวจการคลังหัวเมืองเสนอความเห็นในการปรับปรุงการเก็บภาษีอากรที่ขึ้น
 อยู่ในกระทรวงนครบาลคงใจความว่า

...ในไม่ช้านักกับอุตสาหกรรมอากรต่าง ๆ ในมณฑล (คือมณฑล
 กรุงเทพฯ) เว้นไว้แต่อากรบอญเบียคงจะมอบให้กระทรวงนี้เก็บ
 ทั้งสิ้น และถ้าเป็นเช่นนั้นจริงแล้ว เป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่าสิ่งอื่น ๆ
 หมดที่จะต้องจัดตั้งที่เก็บภาษีอากรสักแห่งหนึ่งสำหรับทำธุระใน
 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ แลรับผิดชอบในการเงินนั้นกับซึ่งจะต้อง
 มีรายงานยื่นเสนอขออนุมัติไป ให้ทราบจำนวนเงินที่แท้จริง ซึ่ง
 ได้มาจากทางหนึ่งทางใดนั้นควย ฎารที่เป็นมาแล้วจนทุกวันนี้
 ได้มอบธุระให้เจ้าพนักงานหลายคนควยกันทุกคนควย คุรุจะมา
 กังวลตลอดการนี้ฝ่ายเดียวกันไม่ได้ การเก็บเงินจึงใดเนินซาไป
 แลทำให้เสียผลประโยชน์ของรัฐบาลเสมอไป

ฝ่ายเจ้าพนักงานในหัวเมืองเหล่านั้นก็มีความเพิกเฉยไม่คู้ย
 จะเอาเป็นธุระกังวลในการเก็บภาษีอากรเหล่านี้ ซึ่งเป็นหน้าที่
 ของตนจะต้องทำนั้น ทั้งนี้ก็เพราะไม่มีเจ้าพนักงานในกระทรวง
 ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนเงินสำหรับผลประโยชน์แผ่นดินคอย
 ตักเตือนเร่งรัดให้รีบกระทำการนั้นให้เสร็จไปโดยเร็วพลัน

³³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1/3
 กรมสรรพากรรายงานการเก็บอากรของกรมสรรพากรในกระทรวงนครบาล.

เหตุผลที่เกิดขึ้นจากความเลินเล่อเหล่านี้ เป็นการเสียหาย
อย่างไรย่อมจะเห็นเป็นพยานได้โดยทันที ถ้าตรวจดูตามจำนวน
เงินค่านาที่หมักหมมค้างมาแต่ปีก่อน ๆ นั้น...³⁴

ขอเสนอนี้ทำให้มีการตั้งกรมสรรพากรในชั้นกับกระทรวงนครบาลในวันที่ 1 พ.ย.
พ.ศ. 2441³⁵ และได้มีการตราข้อบังคับ ระเบียบการเก็บเงินผลประโยชน์กรมสรรพากรใน
และการดำเนินงานของกรมสรรพากรใน โดยที่การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานกรมสรรพากรใน
ท้องถิ่นอยู่กับผู้ว่าราชการเมือง และนายอำเภอ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก มร. เกรแฮม ต้อง
การความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิให้ขัดขวางการดำเนินงาน เพราะหากกรมสรรพ
ากรในตั้งเป็นหน่วยงานเอกเทศไม่ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการเมือง หรือนายอำเภอ อาจจะเป็นที่
ไม่พอใจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการ
ปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานสรรพากรในเมืองนั้น ๆ ประกอบกับต้องอาศัยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน
ช่วยในการเก็บภาษีอากร จึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่นด้วย³⁶
จากข้อบังคับนี้เจ้าพนักงานของกรมสรรพากรในทุกตำแหน่งยังได้รับเงินเดือนเป็นการตอบแทน
ด้วย แต่สำหรับกำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่ได้รับเงินเดือน แต่จะได้ผลประโยชน์จากส่วนแบ่งใน
อากรสมัคศร และอากรคาน้ำอย่างละ 2 บาท³⁷

ในทางปฏิบัติ การโอนอำนาจหน้าที่ทั้งในกรมสรรพากรนอกและกรมสรรพากรใน
ให้ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานในกระทรวงมหาดไทยนั้น ก็อาจจะทำให้เกิดความ

³⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.2/3
กรมสรรพากร เรื่องมีสเตอร์ เกรแฮมยื่นความเห็นในการเก็บอากรบรรดาที่ตั้งอยู่ในกระทรวง
นครบาล ศก 117.

³⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1/1
กรมสรรพากร เรื่องตั้งกรมสรรพากรใน.

³⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1/3
เรื่องเดิม.

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

บกพร่องในการปฏิบัติหลายทางด้วยกัน ที่อาจเป็นไต่ทางหนึ่งก็คือ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีอำนาจในการเก็บภาษีอากรรวมอยู่ด้วย อาจจะเป็นช่องทางให้เจ้าพนักงานมีโอกาสใช้อำนาจของตนในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อาทิเช่น นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บิบบังคับให้ราษฎรเสียภาษีอากรตามจำนวนที่ตนต้องการได้ อีกทางหนึ่ง แม้ว่าในระเบียบราชการที่ออกมาได้ให้เงินเดือนตอบแทนแก่เจ้าพนักงานของกรมสรรพากรในทุกตำแหน่ง เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่ระเบียบนี้ก็มิได้เป็นหลักประกันว่า ไม่มีใครที่อาจไม่ปฏิบัติตามกฎนี้ โดยทำการรีดไถราษฎรเพื่อตนได้รับส่วนแบ่งของภาษีอากรมากขึ้น หรือไม่ก็อาจทำการเบียดบังยักยอกเงินภาษีอากรของรัฐเสียบางส่วน ดังจะเห็นได้จากคดีที่ปรากฏในสมัยนั้น จากคดีเรื่องไต่สวนหมิ่นชำนานาญกล่าวโทะเจ้าเมืองระยองเกี่ยวกับภาษี³⁸

ความว่า

หนังสือ เจ้าวพระยาศรีธรรมราชมาแจ้งเจ้าวพระยารวิงมมหา-
โกษาธิบดี ควบคุมออกไป 2 ฉบับว่า ไต่ชำระความเรื่อง
หมิ่นศรีนาเวศ, หมิ่นชำนานาญ นายฉวย นายพิม นายคำ นายขอย
นำฎีกาทุกเกล้า, ถวายกล่าวโทะผู้สำเร็จราชการเมืองกรมการ
เมืองระยองกับเจ้าภาษีเรียกภาษีเหลือเกิน จอราษฎรและโจร
ผู้ร้าย กับว่าควยหลวงภักดีสงครามปลัดเที่ยวเก็บเอาเขา และ
พริกไทยของราษฎร มีความเินบอก 2 ฉบับเป็นหลายประการนั้น
ไต่หน้าขึ้นกราบทูลพระกรุณาทรงทราบฝ่าละอองแล้ว มีพระบรม-
ราชโองการคำรัสเห็นอุเกล้าฯ จึ่งว่า ทานูเจ้าพระยารวิงมมหา-
โกษาธิบดี ออกมาวากล่าวังคุมควยความสิ่งใดบอกเขาไปนั้น
ทรงเห็นชอบควยทุกประการแล้วโปรดเกล้าฯ คำรัสว่า หลวงปลัด
นั้น ทรงเห็นว่าเป็นบุตรพระระยองคนเกาจึงทรงแต่งตั้งออกมาทำ
ราชการฉลองพระเดชพระคุณตามเดือกแถว หลวงปลัดออกมาก็หา
ตั้งใจทำราชการโดยสุจริตไม่...

³⁸ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 202/11
คดีเรื่องไต่สวนหมิ่นชำนานาญกล่าวโทะเจ้าเมืองระยองเกี่ยวกับภาษี.

เมื่อได้มีการจัดวางระเบียบราชการต่าง ๆ เกี่ยวกับการคลังแล้ว จากการประเมินผลของการปฏิรูปทางการคลังจากระบบเดิมนั้น ก็ยังปรากฏว่าระเบียบราชการต่าง ๆ นั้น ยังหาโชหนทางที่จะจัดการขอราษฎรบังหลวงให้หมดสิ้นไปได้หมดไม่ การขอราษฎรบังหลวงที่เกิดขึ้นนั้นทางหนึ่งมีสาเหตุมาจากบรรดาข้าราชการไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ดังจะเห็นได้จากหลักฐานที่ระบุถึงกลวิธีการขอโงงในระยษนั้น

จากรายงานตรวจคลังเมืองต่าง ๆ ในระหว่างวันที่ 15-29 ส.ค. ร.ศ. 117³⁹

จากรายงานที่ตรวจเมืองประทุมธานี

รายงานนี้เป็นรายงานของ มร. เกรแฮม ซึ่งเป็นผู้ตรวจการคลังในระยษนั้น ได้ออกตรวจราชการตามเมืองต่าง ๆ และได้พบว่าแต่ละเมืองนั้นมักจะไม่ค่อยปฏิบัติตามระเบียบราชการที่วางไว้ ดังได้กล่าวไว้ในใจความตอนหนึ่งเกี่ยวกับการตรวจในเมืองประทุมธานีว่า

ข้าพระพุทธเจ้าได้ทราบเกล้า ๆ ว่า เงินที่ได้รับทุก ๆ วันนี้ยังหาตกลงในบัญชีตามวันที่ได้รับนี้ไม่ การซึ่งทำเช่นนี้เป็นการผิดกฎหมายรักษาเมืองว่า ฎาเงินรายหนึ่ง รายใด ที่ได้รับวันไหนก็ต้องลงบัญชีเสียวันนั้น ข้าพระพุทธเจ้ายังได้ทราบเกล้า ๆ อีกว่าเงินนั้นยังคงเก็บอยู่ที่ขุนผู้รักษาเมือง... ในเรื่องค่าธรรมเนียมศาล ข้าพระพุทธเจ้าได้ทราบเกล้า ๆ ว่า ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดที่จะตรวจ แลดูในการที่อำเภอเก็บเงินค่าธรรมเนียมนั้นเลย เห็นควยเกล้า ๆ ว่า คงจะโงงเอาไว้มั่วบางสวนเป็นแน่ ในเดือน พ.ย. ร.ศ. 116 นั้น เป็นหนแรกที่ข้าพระพุทธเจ้าไปตรวจหัวเมืองเหล่านี้ และได้เห็นแบบฟอร์มสำหรับเก็บเงินค่าธรรมเนียมศาลนี้ แต่การก็ล่วงมาถึง 9 เดือน แล้วยังหาเห็นแบบฟอร์มนั้นเป็นอันตกลงอย่างใดไม่ วิธีเก็บกันทุกวันนั้นเป็นแต่ไวใจให้กับอำเภอเท่านั้นเอง ฎาอำเภอโงงเอาเสียวงเราก็คงจะรู้ไม่ได้ กับทั้งศาลที่เมือง ฎาทำวิธีไซแสดมปมาไซแทนก็คงจะดีขึ้น ในเรื่องศาล... สิ้นปี ร.ศ. 116 นั้นผู้รักษาเมืองใดแจ้งว่า จะเก็บค่านำโงงได้ถึง 400 บาท

³⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/24
รายงานตรวจคลังเมืองต่าง ๆ ในระหว่างวันที่ 15-29 สิงหาคม ร.ศ. 117.

แต่ปี ร.ศ. 117 นี้ก็ล่วงมาถึงสี่เดือนแล้ว เก็บเงินได้แค่ 1882 บาทเท่านั้น การเก็บเงินควรรู้วิธีตามแบบเก่า เพราะฉะนั้น จึงรู้ไม่ได้นแ้วว่าจะเก็บเงินได้เท่าใด เป็นแต่มีงบประมาณ 1 วัน เท่านั้น...⁴⁰

จากรายงานข้างต้นนี้เป็นสิ่งที่ยืนยันได้ว่า การชำระหนี้บงคลังยังคงมีแพร่หลายอยู่ แม้วาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงดำเนินการพัฒนาประเทศแล้วก็ตาม รายงานนี้เป็นสาระสำคัญเมื่อปี ร.ศ. 117 หลังจากนั้นแล้วรัฐบาลก็พยายามเปลี่ยนวิธีการเก็บที่บกพร่องในระยษนั้น เช่น การเสียค่าธรรมเนียมศาลในรูปแสตมป์ แทนการเสียในรูปเงินตรา เป็นต้น แต่ปรากฏว่าเมื่อเวลาล่วงเลยไประเบียบราชการแต่เดิมนั้นก็ล้าสมัยไป มีช่องโหว่ที่เปิดโอกาสให้มีการชำระหนี้บงคลังเกิดขึ้นอีก ดังจะเห็นได้จากรายงานการตรวจราชการมณฑลภูเก็ตใน 19 มกราคม ร.ศ. 125 โดยมีศ.เตอร์โพลริโอ เจ้ากรมตรวจและกรมสารบัญชี่ ซึ่งประธานกรรมาธิการเรียนต่อพระยาศรีสุริยราชวัตร เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดังมีใจความว่า⁴¹

...(1) การเก็บเงินผลประโยชน์แล้นำเงินผลประโยชน์ส่งพระคลัง... ตามข้อบังคับเงินผลประโยชน์ที่เจ้าพนักงานเก็บได้ ไม่เลือกว่าประเภทใดจะตองนำเงินส่งเขวพระคลังหึ่งสินนั้น ในมณฑลภูเก็ตหาได้ปฏิบัติตามข้อบังคับไม่ แลหาพเจ้าเชื่อว่า ถึงมณฑลอื่น ๆ ก็คงเป็นเช่นเดียวกัน

เงินผลประโยชน์ที่ไม่ได้นำส่งพระคลัง ที่ข้าพเจ้าไปพบในคราวนี้คงที่ใดกรรมาธิการเรียนต่อไป

ที่ 1 ภาษีโรงเรือนซึ่งเก็บได้ในที่ต่าง ๆ ประมาณเงินปีหนึ่ง

4,000 บาท

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/44

รายงานการตรวจราชการมณฑลภูเก็ตใน 19 มกราคม ร.ศ. 125 โดยมีศ.เตอร์โพลริโอ เจ้ากรมตรวจและกรมสารบัญชี่.

ที่ 2 ค่าเช่าตลาดแลโรงฆ่าสัตว์ในมณฑลภูเก็ต ประมาณหนึ่ง
8,000 บาท

ที่ 3 ค่าเช่าที่ตลาดต่าง ๆ แลค่าท่าเรือจ้าง จำนวนเงินเวลานี้
ไม่ทราบวาเท่าใด

ที่ 4 เงินอุดหนุนที่เก็บได้จากพวกท่าเหมืองแร่คิง (ซึ่งเก็บ
เงินที่เก็บไม่มีในพระราชบัญญัติกรมแร่) แลเงินค่าปรับชุดแรนอก
เขตในระหว่างปีกลายกับปีนี้ เก็บได้มีจำนวนเงินประมาณ 25,000
บาท แลเงินรายนี้คงได้นำส่งพระคลังแต่ 7,280 บาทเท่านั้น ส่วน
นอกนั้นหาหลวงเทศาภิบาลมีคำสั่งงัดไม่ให้นำส่ง

เงินเก็บได้เหล่านี้ได้รับคำสั่งแจງเอาไปใช้ในการศึกษา การ
รักษา การโยธา จายทรงองการก่อสร้างต่าง ๆ และการอื่น ๆ
เงินเหล่านี้ก็เช่นเดียวกับเงินรายใดซึ่งพระคลังหาได้มีโอกาสที่จะ
ตรวจแลรวมเข้าในยอดบัญชีเงินรับจายทั่วพระราชอาณาเขตไม่

ในการที่เจ้าพนักงานมณฑลหัวเมืองใดทำอย่างนี้ ข้าพเจ้าไม่
มีความสงสัยเลย ในชั้นต้นก็คงมีความมุ่งหมายแต่เพื่อประโยชน์
สำหรับมณฑล แลเอาไปใช้โดยทางสมควร แต่เมื่อมาพิจารณา
ถึงเงินที่ควรจอยในมือเจ้าพนักงานชั้นรอง ๆ ลงมา ถึงแม้จะ
มีบัญชีอยู่แล้วก็ แลไต่ทราบแน่ว่าไม่ได้มีการตรวจตราอันอย่าง
ใดเลย แลเงินนั้นได้ออนจากเจ้าพนักงานคนหนึ่งไปให้เจ้าพนักงาน
คนหนึ่งโดยไม่มีระเบียบ การที่เป็นอย่างนี้ย่อมสุดความสงสัย
ใ้บังเกิดขึ้นว่า การที่ใดเท่านั้น จะจัดไปให้เรียบร้อยตามความ
ประสงค์ของหัวหน้าหรือไม่ เพราะการอย่างนี้แม้แตกรมหนึ่งกรม
ใดที่มีการตรวจสอบอยู่เสมอก็ยังมีทางรั่วได้...

เมื่อทางมณฑลต่าง ๆ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบราชการที่วางไว้ ปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาล
ก็พยายามที่จะปิดช่องทางทุก ๆ ทางที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นได้อีก โดยพยายาม
ที่จะวางระเบียบในเรื่องการตั้งกรมสำรวจหรือกรมตรวจให้รัดกุมมากขึ้น เพราะเท่าที่ผ่าน
มากรมสำรวจมีหน้าที่ตรวจแต่บัญชีที่เจ้าพนักงานกระทรวงต่าง ๆ ทำสำเร็จไว้แต่เพียงอย่าง
เดียว ซึ่งหาพอที่จะเรียกได้เต็มปากว่าเป็นการตรวจตราเพื่อรักษาผลประโยชน์ในทางรับเงิน
จายเงินไม่⁴² เพราะว่าจะอาจจะทำให้เกิดการรั่วไหลได้ กล่าวคือ ถ้าเจ้าพนักงานใน

42 เรื่องเดียวกัน.

กระทรวงหนึ่งกระทรวงใดเก็บเงินจากรายการแล้วไม่ลงบัญชีเป็นเงินรับเข้าพระคลัง และตัว
 เจ้าพนักงานกรมสำรวจมีหน้าที่แค่จะไปตรวจเพียงบัญชีของเจ้าพนักงานกระทรวงนั้น ๆ อย่าง
 เดียวแล้ว ทำอย่างไรจึงจะทราบว่าผลประโยชน์แผ่นดินซึ่งเขาไม่ได้ลงบัญชึ้นั้นรั่วไหลไปเพราะ
 เหตุใด หรือมีค่านั้นถ้าเจ้าพนักงานค่านาหรือผู้มีหน้าที่เก็บผลประโยชน์แผ่นดินสมรฐรวมคิดกัน
 กับผู้เสียภาษีออกไปเสร็จ และจดบัญชีเงินหลวงไว้ เมื่อกรมสำรวจเห็นแต่บัญชีเท่านั้น จะ
 ทำอย่างไรจึงจะทราบความจริงได้ ซึ่งในเรื่องการแก้ไขระเบียบของกรมสำรวจนั้น พระยา
 สุริยานุวัตรได้กราบทูลเสนอว่า ... เพื่อเป็นการป้องกันพระราชทรัพย์หลวงไม่ให้รั่วไหล จึง
 ควรให้เจ้าพนักงานกรมสำรวจมีอำนาจบังคับบัญชาหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับควยในราชการกระทรวง
 อื่น ถ้าเจ้าพนักงานตรวจเห็นการคลาดเคลื่อนมีอยู่ในกระทรวงใด ให้ทำรายงานเสนอเสนาบดี
 กระทรวงพระคลัง ๆ จะแจ้งความไปยังเสนาบดีเจ้ากระทรวงนั้นขอให้จัดการแก้ไข⁴³ โดยที่
 ต่อจากนี้ไปวิธีการเก็บผลประโยชน์แผ่นดินนั้นจะให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ ถ้า
 กระทรวงพระคลังเห็นว่าผลประโยชน์แผ่นดินซึ่งควรจะได้จากกระทรวงใดมาก แยกดับโคนอย
 กระทรวงพระคลังก็มีอำนาจที่จะขอค่าชี้แจงเหตุผล ถ้าค่าชี้แจงไม่เป็นที่พอใจจะนำความกราบ
 บังคมทูลฯ ต่อไป

อาจจะกล่าวได้ว่า ในด้านเกี่ยวกับการจัดระเบียบการบริหารและหน่วยงานจัดเก็บ
 ภาษีรายได้แผ่นดินดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นนั้น ยังดำเนินการไม่รัดกุมเท่าที่ควร กล่าวคือ
 กรมที่ตั้งขึ้น เช่น หอรัษฎากรพิพัฒน์ มีจุดประสงค์ที่จะควบคุมกวัดขันเจ้าภาษีให้ส่งเงินตาม
 เวลาที่กำหนด แต่แผนการนี้ขาดการประสานงาน คือ เกิดความไม่รัดกุมเพราะขาดผู้บริหาร
 ที่ดีที่จะอุทิศตนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม กรมพระคลังมหาสมบัติมีขอบเขตความรับผิดชอบใน
 การควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าจำนวน เจ้าภาษีนายอากรอีกชั้นหนึ่ง มีให้มีทางหลีกเลี่ยง
 และบิดพลิ้วได้ง่ายดังแต่ก่อน ในคราวนี้ได้แต่งตั้งเจ้าพนักงานชั้นผู้ใหญ่ควบคุมงานอย่าง
 ใกล้ชิด ฯลฯ ความไม่รัดกุมของระเบียบที่ออกมาบังคับใช้ในสมัยนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า สืบ
 เนื่องมาจากเมื่อออกระเบียบมาแล้วขาดกำลังคนที่จะออกไปปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามที่

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

กำหนดไว้ในระเบียบประการหนึ่ง ระเบียบที่ออกมาไม่มีอำนาจบังคับใช้ (Enforcement) อีกประการหนึ่ง คงจะเห็นได้จากของโหวในการปรับปรุงภาษีแต่ละครั้งซึ่งทำให้รัฐชาติ รายได้ไป อีกประการหนึ่งเป็นเพราะข้าราชการซึ่งเป็นกลไกที่จะนำระเบียบนั้น ๆ ไปบังคับ ใช้ เป็นผู้ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ ทำให้มีการละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบเสียเองทาง หนึ่ง หรืออาจไม่นำระเบียบนั้นออกใช้บังคับอีกทางหนึ่ง สาเหตุเหล่านี้จึงทำให้เกิดการฉ้อ- ราษฎร์บังหลวงขึ้นมาในท้ายที่สุด

5.2.2 ในด้านการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจและระบบสังคม

หลังจากที่ประเทศไทยได้ทำสัญญาทางการค้ากับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 แล้ว ไทยก็ต้องเปิดความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับชาติต่าง ๆ โดยเฉพาะชาติตะวันตก อันนับ เป็นการเปิดประเทศออกไปอย่างกว้างขวางเพื่อจะรับอารยธรรมตะวันตก ผลปรากฏว่า การค้าซึ่งขยายขอบเขตออกไปกว้างขวางอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ มีอิทธิพล ต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมของไทยเป็นอย่างมาก ดังหลักฐาน ของเซอร์จอห์น เบริง ที่กล่าวว่า

...เป็นที่กระจ่างชัดแล้วว่า ความสำเร็จของข้าพเจ้านั้นมาเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติทั้งหมดในกลไกการคลังของรัฐบาล นั้นย่อมมาสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบการเก็บภาษีทั้งหมด ความใกล้ชิดสวนของที่มาแห่งรายได้ส่วนใหญ่เป็นการถอนรากผู้มีอิทธิพลและผูกขาดอยู่ขนาดใหญ่ ที่เคยมีเอกสิทธิ์อิทธิพลในประเทศมาเป็นเวลานานแล้ว...⁴⁴

หลังจากเปิดความสัมพันธ์กับชาติตะวันตกแล้ว ในทางด้านเศรษฐกิจนั้นปรากฏว่าการค้าขายทั้งภายในและภายนอกประเทศเจริญมากขึ้น ได้มีการเพิ่มจำนวนสินค้าออกและสินค้าเข้ามากขึ้น สินค้าออกได้แก่ผลิตภัณฑ์ทางเกษตรกรรม ซึ่งส่งผลทำให้ชาวไทยพากันหันไปยึดอาชีพ

⁴⁴ Sir John Bowring, The Kingdom and People of Siam (London: John W. Parker, 1857), p. 227.

เกษตรกรรมกันมากขึ้น⁴⁵ ในขณะที่เดียวกันสินค้าขาเข้าโดยส่วนรวมก็มักเป็นสินค้าประเภท
อุตสาหกรรมซึ่งเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มพูนความอยู่ดีกินดีภายในครอบครัว สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพล
อย่างมากในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนในสังคม⁴⁶ คนไทยหันไปนิยมสินค้าจากต่างชาติ
มาก ทำให้อุตสาหกรรมในครัวเรือนลดความสำคัญลง คนส่วนใหญ่หันมาผลิตข้าวเพื่อส่งออก
กันเป็นส่วนใหญ่ กระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเปลี่ยน
จากระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองมาสู่ระบบการผลิตขานัญเฉพาะอย่าง และมีการแลกเปลี่ยน
ซื้อขายสินค้าซึ่งกันและกัน วิวัฒนาการในการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ เช่นนี้ก่อให้เกิด
หน้าที่ที่เด่น ๆ ขึ้นมาหลายประการ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบสังคมในเวลา
ต่อมา

เป้าหมายด้านการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและระบบสังคม และขบวนการรณรงค์ขจัดความยากจน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เป้าหมายของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมในระยะ
นั้นเป็นไปเพื่อที่จะขจัดความเล้าหลังของระบบเดิมให้หมดสิ้นไป ในทางด้านเศรษฐกิจนั้นก็มุ่ง
ที่จะขยายขอบเขตของการผลิตทางการเกษตรให้กว้างขวางขึ้นประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ยังผลผลิตที่สำคัญคือ ข้าว ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการข้าวทั้งในตลาดภายในประเทศและ
ตลาดนอกประเทศมีมากขึ้น อันเป็นผลมาจากจำนวนประชากรภายในประเทศที่เพิ่มมากขึ้น
และผลต่อเนื่องของการติดต่อทางการค้ากับประเทศต่าง ๆ มากขึ้น ความต้องการขยาย
ขอบเขตการผลิตจึงทำให้มีการส่งเสริมงานการชลประทาน การสรรหาแรงงานในการบุกเบิก
ที่ดิน ตลอดจนการส่งเสริมงานด้านการคมนาคมขนส่ง เพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกในการ
ขนส่งสินค้า ส่วนเป้าหมายในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งนั่นก็คือ การส่งเสริม
อาชีพต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน เช่น การทำป่าไม้ การทำเหมืองแร่ การเลี้ยงไหม เป็นต้น
ส่วนในทางด้านสังคมนั้น สืบเนื่องมาจากการพัฒนาด้านการเมืองและเศรษฐกิจ จึงได้มีการ

⁴⁵James C. Ingram, op. cit., p. 37.

⁴⁶Ibid.

เลิกธรรมเนียมเก่า ๆ ในสังคมเสีย เช่น การเลิกทาส การเลิกระบบไพร่ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีอิสระเสรีในความเป็นมนุษย์อย่างเต็มที่ เพื่อสนองกับความก้าวหน้าของประเทศ

แต่เมื่อพิจารณาถึงวิธีการดำเนินเข้าสู่เป้าหมายในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมนั้น ปรากฏว่าตลอดช่วงการพัฒนานั้นได้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นตลอดเวลา มีผลทำให้ประเทศต้องสูญเสียผลประโยชน์ทางคานเศรษฐกิจไปมาก การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นนั้นทางหนึ่งสืบเนื่องมาจากความขาดความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งเรื่องนี้เป็นสิ่งที่แก้ไขได้ยาก และติดอยู่ในระบบสังคมไทยตลอดมา อีกทางหนึ่งสืบเนื่องมาจากการขาดกำลังคนที่มีความรู้ทางคานเศรษฐกิจและให้ความสนใจในคานนี้ กล่าวคือ บรรดาขุนนางเจ้านายในระยะนั้นมักจะมุ่งความสนใจไปในคานการปกครองเสียมากกว่า ส่วนคานประชาชนก็มุ่งสนใจคานการเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้ให้ความสนใจกับกิจการใหม่ ๆ ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ เช่น การค้าขาย และการบริการต่าง ๆ เป็นต้น จึงทำให้กิจการต่าง ๆ ตกไปอยู่ในอำนาจของชาวต่างชาติที่เข้ามาทำการลงทุนในประเทศ ฉะนั้นผู้กุมอำนาจในทางเศรษฐกิจของประเทศจะกลายเป็นชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีน ในขณะที่ชาวไทยส่วนใหญ่ของประเทศมุ่งไปให้ความสนใจกับงานคานเกษตรกรรมเสียมากกว่า จึงตกเป็นผู้เสียผลประโยชน์ทางคานเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อชาวต่างชาติกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจ โอกาสที่เจ้าพนักงานของรัฐจะซุกรีดกับชาวต่างชาติก็จะมีมากจนได้รับความเดือดร้อน ฉะนั้นจึงก่อให้เกิดสภาพที่เอื้ออำนวยให้มีการติดสินบน การให้คานนำรอนนำชาขึ้นมา เนื่องจากพ่อค้าชาวต่างชาติที่มีความอ่อนแอทางการเมือง ฉะนั้นจึงถูกบีบให้ขอความคุ้มครองให้ตนเองกับธุรกิจที่ดำเนินอยู่⁴⁷ เมื่อมีการปฏิบัติเช่นนี้เป็นเวลานาน ๆ การดำเนินธุรกิจกับการคุ้มครองทางการเมืองก็ยิ่งกลายเป็นแบบที่ได้รับความนิยมมากขึ้นในฐานะที่เป็นคนต่างคาว รูปแบบการประสานงานระหว่างผู้บังคับกับผู้รับ

⁴⁷ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, "การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย," ในหนังสือ
เอียงข้างประชาชน (พระนคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 71.

อำนาจในการปกครองนั้น ท้ายที่สุดสะท้อนให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นมา⁴⁸

สำหรับขบวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นนั้น อาจจะถูกกล่าวแยกแยะถึงมูลเหตุที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในลักษณะต่าง ๆ กัน กล่าวคือ

1. เนื่องจากความไม่รับผิดชอบของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ในด้านการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจในระยะนั้น ปัญหาสำคัญยิ่งที่เผชิญหน้าอยู่ก็คือ การขาดแคลนกำลังคน โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนตัวผู้บริหาร ซึ่งทั้งนี้มิใช่ว่าตัวบุคคลไม่มี แต่มีปัญหาคือว่ามีบุคคลที่ละเลยต่อหน้าที่ราชการอยู่มากนั่นเอง ตลอดจนหัวหน้าประพฤติก็นเป็นเยี่ยงอย่างที่ไม่ดีต่อลูกน้อง จึงทำให้การควบคุมบังคับบัญชาเกิดความยุ่งยากลำบากและเป็นผลเสียแก่ราชการ⁴⁹ ความขาดแคลนกำลังคนที่รับผิดชอบในการบริหาร ท้ายที่สุดจึงทำให้มีการจ้างชาวต่างประเทศเข้ามาให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ ในการขยายขอบเขตของการผลิตนั้น ปัจจัยหนึ่งที่รัฐบาลกำหนดขึ้นนั้นก็คือเรื่องโครงการชดเชยขาด ซึ่งในตอนต้นรัชสมัยนี้รัฐบาลใช้วิธีการชดเชยขาดพัฒนาการชดเชยขาดเอง จนเมื่อประมาณ พ.ศ. 2443 จึงมีเอกชนตั้งบริษัทคูนสยามจำกัดขึ้น ขอทำการชดเชยขาดให้แก่ที่ดินประมาณ 9 แสนไร่ เพื่อเปิดให้มีการทำนาขึ้น ณ บริเวณทุ่งรังสิต โดยชดเชยขาดส่งน้ำขนาดใหญ่เป็นสาย ๆ ไปทั่วบริเวณนี้ และบริษัทนี้ยังได้รับสิทธิจากรัฐบาลที่จะจำหน่ายที่ดินที่เปิดเข้าไปนี้ทั้งหมดให้แก่ประชาชนได้⁵⁰ แต่ปรากฏว่าโครงการของบริษัทนี้ได้ผลน้อยเพียงร้อยละ 40

๕๐ ตกลงในกฎหมายที่ ๓๔

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-74.

⁴⁹ รัชายนันท์ สมุทวณิช, แผนการพัฒนากการเมืองฉบับแรกของไทย : คำกรายบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. 103 (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2513), หน้า 30.

⁵⁰ J.C. Barnett, Report of the First Annual Exhibition of Agriculture and Commerce (Bangkok: Ministry of Agriculture, 1910), pp. 185-203.

ของความมุ่งหมายเดิมเท่านั้น⁵¹ ทั้งนี้เพราะว่าตลอดระยะเวลาที่บริษัทเข้ามาดำเนินการชด
 คลองนั้น บริษัทต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากฝ่ายบริษัทเอง และทั้งปัญหาที่
 เกิดขึ้นจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทย ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่มีผลให้รัฐบาลไทยต้อง
 สูญเสียผลประโยชน์ไปทั้งสิ้น กล่าวคือ ทางฝ่ายบริษัทนั้นเมื่อดำเนินการไปแล้วก็มีได้ปฏิบัติ
 ตามข้อสัญญาหลายอย่างคือ⁵²

1. บริษัทมิได้ทำทางข้ามสำหรับสัตว์พาหนะตามสัญญา เมื่อราษฎรปล่อยให้โค
 กระบือลงข้ามในลำคลองก็กล่าวโทษราษฎร
2. บริษัทได้ทำประตูน้ำเสร็จแล้ว แต่กลับเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมเรือที่ผ่าน
 ไปมา ซึ่งการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนี้หาใครระบุไว้ในข้อสัญญา หรือหาได้ขออนุญาตต่อกระทรวง
 ไม่

3. การชดคลองต่าง ๆ นอกเหนือจากคลองรังสิตนั้น บริษัทหาได้ขออนุญาตไม่
 และการที่บริษัททำผิดจากข้อสัญญา เจ้าพนักงานก็มีได้กล่าวหาแต่ประการใด เพราะฉะนั้นบริษัท
 จึงได้ปฏิบัติเช่นนั้นตลอดมา

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า บริษัทที่เข้ามาลงทุนนั้นก็มิมีแนวโน้มที่จะหาผลประโยชน์
 ให้แก่ตนโดยบิดพลิ้วไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ตกลงกันไว้แต่เดิม ทางฝ่ายรัฐบาลก็ไม่อาจจัดการ
 ลงโทษบริษัทได้ ทั้งนี้เพราะเจ้าพนักงานของไทยสมรภูมิตัดกับบริษัทไปด้วย นอกจากทำที่
 ของเจ้าพนักงานจะปฏิบัติเช่นนั้นแล้ว ในคราวบริษัทอุทธรณ์สยามจำกัดจะดำเนินการชดคลองยัง
 ปรากฏว่า บรรดาเจ้าพนักงานและขุนนางใดกระทำการโดยไม่รับผิดชอบในหน้าที่ตลอดมา
 ดังจะเห็นได้จากข้อความในเอกสารชั้นต้น ความว่า

...ส่วนเจ้าพนักงานชั้นหลังนั้นเล่า เมื่อบริษัทตัดของฤาษอร่อง
 อย่างใดก็มีจะนั่ง ๆ รวม ๆ ไม่จักใ้การสำเร็จตลอดไป แล
 การในหน้าที่ที่ทำมาก็โดยหละหลวมไม่ตรวจตราให้ตลอด เช่น

⁵¹ James C. Ingram, *op. cit.*, p. 81.

⁵² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ 9.4 ก./38
เรื่องบริษัทชดคลองแลคูนา ปี ร.ศ. 116.

นอกจากนั้นแล้วยังเกิดมีคดีความกล่าวหาชกหักกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับบริษัทชุกคองฯ โดยที่มีกลุ่มหลวงวาฑิตและพรรคพวกได้กล่าวหาว่าบริษัทเอาที่นาของราษฎรที่มีใบจองนั้นไปขายให้กับผู้อื่น ซึ่งบริษัทค้านในข้อหานี้โดยเปิดเผยความจริงว่า ที่นาบริเวณนั้นราษฎรเข้าไปหักร้างทางพงได้รับใบเหยียบย่ำจากกำนันตั้งแต่ ร.ศ. 108 ต่อมาในปี ร.ศ. 110, 111 หลวงวาฑิตได้เข้าไปขยี้ไลราษฎรที่ท่านาอยู่บริเวณนั้น และนำเอาที่นานั้นไปขายให้กับผู้ที่มีบรรดาศักดิ์และหลวงวาฑิตได้จัดแต่งหมายฟ้องราษฎรว่าท่านาในที่นาใบจองของตนและพรรคพวก ราษฎรเหล่านั้นเลยต้องคดีความต้องมาแก้คดีที่ศาลจนเสียเวลาทำมาหากินไปมากต่อมา ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจึงไปหาบริษัทให้บริษัทเป็นพยานให้ว่า ที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่ว่างเปล่าอยู่ก่อนราษฎรเพิ่งจะเข้าไปทำนาและมีใบเหยียบย่ำและใบเสร็จเสียคานา เพราะฉะนั้นสมควรจะได้เป็นผู้ถือที่นานั้น บริษัทจึงได้เข้าช่วยเหลือโดยยอมให้ราษฎรรอกที่นาในค่าवलที่บริษัทจะชุกคองเพื่อมิให้ราษฎรซึ่งเป็นคนไทยด้วยกันได้รับความเดือดร้อน⁵⁴

ข้อสรุปจากเอกสารชั้นต้นดังกล่าวมานี้ไม่เพียงแต่เห็นถึงกลวิธีทุจริตของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อหาผลประโยชน์ของตน แต่ยังเห็นถึงการกระทำอันเป็นการกดขี่ขูดรีดราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อนอีกด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐพยายามที่จะไขของไหวของระเปียบต่าง ๆ แสงหาผลประโยชน์จากราษฎร กล่าวคือ "ความในตราจองทุก ๆ ฉบับมีว่า ถ้าโฉนดตราจอง (ตราจอง) ฉบับนี้ประทับตราแดงตราจองของผู้ใดที่มีรายวันแก่กวางแล้ว ตราจอง (หรือใบโฉนดตราจอง) ฉบับนี้ใช้ไม่ได้ ให้ยกตราจองฉบับนั้นเสีย" ความในโฉนดตราจองอย่างนี้ก็เป็นช่องทางที่เสนากรมการหรืออำเภอกำนันท้องถิ่นที่จะหาประโยชน์โดยแอบอ้างอำนาจแผ่นดินออกตราให้แกผู้ที่ต้องการได้ตามความประสงค์ แลทั้งเป็นช่องทางของผู้ที่มีกำลังพาหนะมากจะชมแห่งแยงซึ่ง ถือเอาที่นาของผู้ที่มีกำลังแลพาหนะน้อย⁵⁵ บรรดาราษฎรเมื่อได้รับ

ตาม ๑๗๑๒

⁵⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ 9.4 ก/22
เรื่องที่ทำลบทุงกู เป็นความกับบริษัทชุกคองคุนาสยาม (1 มี.ค. 114 - 15 เม.ย. 115).

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

ความเดือดร้อนก็รวมกันต่อสู้ทางขบวนการยุติธรรม แต่ว่าตุลาการก็เพิกเฉยเสีย จนกระทั่ง
ราษฎรหมดเสบียงอาหารจำเป็นจำต้องกลับไปหาอาหารมารับประทานแล้ว โจทก์แล
ตุลาการก็บังคับเร่งรัดประกันให้พวกราษฎรเข้ามาฟังความ ครั้นพวกราษฎรเข้ามาฟังความ
ยังศาลแล้วตุลาการก็กลับเพิกเฉยเสีย⁵⁶

จะเห็นได้ว่า ตลอดขบวนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำไปเพื่อผล
ประโยชน์ส่วนตนนั้น อาจถือได้เป็นทางหนึ่งที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติงานของบริษัทชุก
คลองกุณาสยามบรรดุษเป้าหมายได้ ท้ายที่สุดจึงทำให้การดำเนินงานของบริษัทนั้นไม่ได้ผลตาม
ที่กำหนดไว้ การฉ้อราษฎรมุ่งหวังในหมู่มรรคาเจ้าหน้าที่รับผิดชอบกับโครงการนี้จึงมีผลเสีย-
หายต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งในทางตรงและในทางอ้อม กล่าวคือ ในทางตรงทำให้บรรดา
ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากการกดขี่ของบรรดาเจ้าหน้าที่เข้าทำนองการฉ้อราษฎร และยัง
ปรากฏว่าทำให้ผลประโยชน์ของรัฐส่วนเล็กน้อยถูกเบียดบังไปเสียด้วย อันเข้าทำนองการ
บังหลวง ส่วนความเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศในทางอ้อมนั้นคือ ทำให้ประเทศต้อง
สูญเสียเงินจำนวนมากเพื่อเป้าหมายการชลประทาน แต่ที่วามบริษัทกลับดำเนินงานไม่ได้ผล
คลองที่ขุดนั้นไม่สามารถที่จะส่งน้ำเข้าไปในเนื้อที่บริเวณกว้างอย่างมีประสิทธิภาพ ท้ายที่สุด
จึงมีผลทำให้ต้องหาทางแก้ไขกันอีก และในปลายรัชกาลนั้นเองจึงได้มีการเสนอโครงการ
เจ้าพระยาขึ้นมา แต่ทว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ไม่ทรงเห็นด้วย เพราะค่าใช้จ่าย
สูงมาก และเพราะเกรงว่าจะไม่บรรลุลูกอีกดังเช่นที่ผ่านมา

2. ชาวต่างชาติเข้ามาผูกขาดในระบบเศรษฐกิจของไทย

ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจของไทยนับตั้งแต่ได้ทำสนธิสัญญา
ทางการค้ากับบรรดาประเทศมหาอำนาจตะวันตกแล้ว ปรากฏว่าภายในโครงสร้างของระบบ
เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงใหม่ได้เกิดงานบริการชนิดใหม่ขึ้นหลายประการ เช่น การบริการ
ค้าขนส่ง คือการนำสินค้าที่ประชาชนผลิตได้ไปยังท่าเรือหรือตลาดเพื่อจำหน่ายแก่ต่างประเทศ
และในสภาพเช่นนี้หน้าที่คนกลางก็ย่อมเกิดขึ้น และผู้ประกอบการที่คนกลางในสมัยนั้นส่วนมาก

เป็นคนจีน ซึ่งเริ่มเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ พ.ศ. 2393⁵⁷ ปรากฏว่าการประกอบการธุรกิจ เอกชนตลอดจนความริเริ่มในการประกอบการนั้น คนไทยมักไม่สนใจ การที่คนไทยไม่ไหวตัว ในเรื่องนี้จึงทำให้เป็นการเปิดช่องทางให้คนต่างศาหลังไหลเข้ามาเมืองไทยมากขึ้น และการก้าวเข้ามามีอิทธิพลในวงธุรกิจการค้าของไทยอย่างกว้างขวางตั้งแต่สมัยนั้นมา จากหลักฐานปรากฏว่า ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น ชาวจีนไม่เพียงแต่เข้าไปคุมการค้าขายเท่านั้น แต่ยังเข้าไปประกอบอาชีพแทบทุกชนิดนับตั้งแต่รับจ้างเป็นกุลี สร้างทางรถไฟ ชูคุดลองของรัฐบาล เป็นกรรมกรในโรงสีข้าว โรงเลื่อยของเอกชน เป็นคนงานในเมืองแร่ทางภาคใต้ และเป็นช่างฝีมือต่าง ๆ ตั้งโรงรับจำนำ เปิดบริการการเดินเรือ กลไฟระหวางประเทศ ตลอดจนเข้ารับการประมูลเป็นเจ้าของนายอากร ผูกขาดเป็นเจ้าภาษีฝิ่นและการพนันต่าง ๆ⁵⁸

ชาวจีนจะคุมเศรษฐกิจอยู่ตามแหล่งชุมนุมชนและในภูมิภาคที่มีการติดต่อค้าขาย สะดวก เช่นกรุงเทพฯ หัวเมืองปักษ์ใต้ และในเมืองต่าง ๆ เช่นปรากฏว่าชาวจีนจะเป็นผู้รับปลาซึ่งคนไทยจับมาได้มาหนึ่งและตากแห้งส่งเข้ามาขายในกรุงเทพฯ เกาะพังและเกาะสมุย ชาวจีนเป็นทั้งผู้ทำสวนมะพร้าวและตั้งโรงงานทำน้ำมันมะพร้าว แดบสงขลา ปัตตานี กลันตัน นครศรีธรรมราช ไซยา กาญจนบุรี หลังสวน และชุมพร ชาวจีนจะมีอาชีพค้าขาย รับส่งสินค้าเข้า-ออก แดบที่มีในเมืองแรกก็มักจะทำคีมุก⁵⁹ เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า อาชีพต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ในสมัยนั้นซึ่งทางรัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนจัดทำนั้น ปรากฏว่าตกอยู่ภายใต้

⁵⁷James C. Ingram, op. cit., pp. 35-37.

⁵⁸William G. Skinner, The Chinese Society in Thailand and Analytical History (New York: Cornell University Press, 1957), p. 94.

⁵⁹เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช, ชีวิตฉัน นิพนธ์เป็นท่านองราชงานเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ตลอดเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในปี พ.ศ. 2427 (พระนคร: องค์การคาคูสุภา, 2504), หน้า 28 และหน้า 48.

อำนาจของชาวจีนแทบทั้งสิ้น ซึ่งอาชีพที่คนจีนรายใหญ่ ๆ ถูกขาคอยไต่แก

1. โรงสีข้าว ชาวจีนซึ่งเป็นเจ้าของโรงสีข้าวระยะนั้นได้แก่ตระกูลหวังหลี่ ซึ่งเป็นชาวจีนแต้จิ๋ว ได้เป็นผู้ริเริ่มตั้งโรงสีข้าวในกรุงเทพฯ เป็นรุ่นแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ⁶⁰

2. การขายข้าว พ่อค้าขายข้าวรายใหญ่ ๆ ได้แก่ตระกูลสุนทรตระกูล ซึ่งเป็นชาวจีนไหหลำ⁶¹

3. โรงเลื่อย ชาวจีนที่เป็นเจ้าของโรงเลื่อยจำนวนมากทั้งชนิดใช้เครื่องจักร และชนิดใช้มือก็คือ ตระกูลสุนทรตระกูล

4. การทำป่าไม้ ชาวจีนที่ทำป่าไม้ก็คือ ตระกูลล่าซ่า

5. การเดินเรือ ชาวจีนที่ทำการเดินเรือพาณิชย์ได้แก่ตระกูลหวังหลี่ ซึ่งใช้เรือกลไฟติดต่อทำการค้ากับฮ่องกง สิงคโปร์ ซัว และไซงอน⁶² และตระกูลสุนทรตระกูล เจ้าของบริษัทเรือเมล่งจีนสยาม⁶³

ที่กล่าวมานี้เป็นตัวช่วยให้เห็นถึงการผูกขาดของชาวจีนในกิจการทางด้านการค้าใหญ่ ๆ ของประเทศในสมัยนั้น เมื่อชาวจีนผูกขาดระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในบางครั้งอำนาจต่อรองทางด้านเศรษฐกิจก็นำไปสู่ปัญหาทางการเมือง ดังจะเห็นได้ว่า ในสมัยก่อน ๆ นั้นชาวจีนก็รวมตัวกันเป็นสมาคมลับเรียกว่า สมาคมตัวเหี้ย หรืออั้งยี่ ก่อการวิวาทกันเอง ยิ่งผลให้เกิดความไม่สงบขึ้นภายในประเทศ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น ชาวจีนก็พยายามที่จะรวมกลุ่มกับเขาคอรองกับฝ่ายรัฐบาลไทย เมื่อเกิด

⁶⁰ พวงร้อย กลอมเอื้อง, "พระบรมราโชบายเกี่ยวกับปัญหาชาวจีนในพระราชอาณาเขต รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ปริญญาโทพนธ์การศึกษา มหาวิทยาลัยวิชาการศึกษา, 2516), หน้า 53.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

⁶³ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ความไม่พอใจถึงกับมีการนัดหยุดงานประท้วง ซึ่งกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2451 มีพ่อค้าชาวจีนกลุ่มหนึ่งพยายามจะเรียกร้องให้มีการตั้งสโมสรการค้าของจีนขึ้นในประเทศไทย เป็นที่น่าสังเกตุว่า การดำเนินการเรียกร้องขอตั้งสโมสรการค้าของชาวจีนในระบายนั้น มีชาวจีนกลุ่มหนึ่งเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสเป็นตัวการ คือ จีนฮง หรือ ยี่ก่องฮง (ยี่ก่องเป็นตำแหน่งรองหัวหน้าสมาคมลับฮั้งยี่) ซึ่งต่อมาได้เป็นพระยาอนุวัตรราชนิคม ต้นตระกูลเตชวณิช การนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องของชาวจีนครั้งนี้จีนฮงพยายามที่จะดึงมือรัฐบาลจีนให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับเพื่อที่จะตั้งสถานกงสุลในไทย และตัวจีนฮงเองก็หวังว่าตนจะได้เป็นกงสุล⁶⁴ นอกจากนี้จีนฮงผู้นี้ยังหวังที่จะได้เป็นนาย-
 อากทวยเพราะทำเงินได้ดี จึงทำตัวเป็นหัวหน้าในการนัดหยุดงาน

กรณีของจีนฮงนี้แสดงให้เห็นถึงภัยอันตรายที่ปล่อยให้ชาวต่างดาวเข้ามาใช้อำนาจทางเศรษฐกิจในประเทศไทย บทบาทของจีนฮงผู้นี้ไม่เพียงแต่มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการนัดหยุดงานขึ้นในระหว่างวันที่ 1-3 มิถุนายน พ.ศ. 2453 แต่จีนฮงยังมีอิทธิพลเพิ่มเติมขาราชการไทย โดยการมีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งในสมัยนั้นอิทธิพลของชาวจีนในลักษณะนี้ก็เชื่อว่าจะมีแต่จีนฮงเพียงผู้เดียว หัวหน้าชาวจีนที่มีชื่อทั้งหลายก็มีอิทธิพลมาก ดังจะเห็นได้จากคำกรามบังคับมทูลของเจ้าฟ้าจักรพงศ์ ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ถึงวิถีการแก้ไขปัญหานี้ว่า

...การที่สืบสวนทราบเกล้าฯ อยู่ว่า ที่เกิดเหตุมาแล้วเชื่อว่า ยี่ก่องฮงเป็นเหตุหนึ่งจะแกลงผู้นั้นในเรือภูษาอากาศ ตามกลงใหญ่ขึ้นในราชการบ้านเมือง ถ้าเพื่อจะใดเห็นความสามารถที่คนภูษาทำไต่เพียงใด ทั้งทราบเกล้าฯ อยู่ว่า ยี่ก่องฮงคนนี้เป็นผู้ที่ไซ่เงินสินบล แลของกำนันโดยเกล้าเสียมุก ๆ ในทางที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แลวก็นำเอา

⁶⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 21/16
 คำกรามบังคับมทูลของเจ้าพระยามรราช ลงวันที่ 14 มิถุนายน ร.ศ. 129.

อำนาจราชการที่ตนว่าเป็นสำเร็จนั้นเองไปกระทำให้เกิดความ
นิยมขึ้นในพวกจีน ใดเป็นหัวหน้าพวกจีนในการต่าง ๆ ยิงขึ้น...⁶⁵

การที่ชาวจีนได้รับแต่งตั้งเป็นนายภาษีอากรแล้วสร้างอิทธิพลของตนขึ้นมาเป็น
ปัญหาสำหรับรัฐบาลไทยอย่างยิ่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงดำเนินนโยบายโดย
ทรงพยายามลดบทบาทและอำนาจของชาวจีนด้านนี้ลง แต่ก็ทำได้ยากมาก ภาษีอากรที่เกี่ยวกับ
การพนันยังคงอยู่ในมือของชาวจีน ซึ่งกลายเป็นปัญหาหนักอกรัฐบาล คงจะเห็นกลวิธีเสริม-
สร้างผลประโยชน์ของชาวจีนด้านการเก็บภาษีอากรจากเอกสารชั้นต้นซึ่งมีใจความเกี่ยวข้อ
กับจีนองว่า

...จีนองมีอำนาจและมีคนนิยม... เพราะเงินที่ได้มาจากภาษี
อากรส่วนกำไรบาง ที่ยังไม่ส่งหลวงบาง... หลักฐานที่ศาลจะยึด
ไม่พอในชั้นนี้คือยี่สิบเงินหลวงที่จีนองทำเฉพาะในศกนี้ อย่าให้
คางหลวมตัวเข้าไปอีก แต่พอขึ้นปีใหม่ไม่ควรให้จีนองรับผูกขาด
อะไรอีก คนอื่นพอมีสุเรื่องภาษีผูกขาดก็... การอะไรที่มีอยู่ใน
อำนาจของรัฐบาลคังเซบู โรงจ่านำ เป็นคน ไม่ควรให้เงินทำที่-
เดียว ก็เมื่อจีนองไม่ไคทำภาษีอากรแล้วอำนาจก็ลดลง...⁶⁶

เรื่องราวของจีนองคังที่ได้อ่านมาแล้วข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการก้าวขึ้นมี
อิทธิพลของชาวจีนผู้นี้ จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม
แม้ว่าเรื่องราวที่ยกมาถวานั้นจะมองไม่เห็นวาจีนองไคกระทำการนอกราชการบ้างหลวง แต่ถา
มุ่งพิจารณาถึงการก้าวเข้ามามีอิทธิพลทั้งในหมู่ข้าราชการไทยและในหมู่ชาวจีน ซึ่งเป็นผู้กุม
อำนาจเศรษฐกิจในสังคมไทย ก็ยอมถือได้ว่าเป็นการเสริมสร้างอำนาจให้แก่ตน ทำเพื่อผล
ประโยชน์ส่วนตัว ผลจากการกระทำของจีนองทำให้เศรษฐกิจเกิดความชงกกัน ถวาคือ
ระหว่างที่ชาวจีนนี้คหูกงานตั้งแต่วันที่ 1-3 มิถุนายน ทำให้อาหารการกินขาดแคลนลงและมี

⁶⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 20/1
คำกราบบังคมทูลของเจ้าฟ้าจักรพรรดิทิวานารถเป็นการสวนพระองค์ ลงวันที่ 24 ก.ค. ร.ศ. 129.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

ราคาแพงมาก ดังข้อความระบุในหลักฐานว่า

...เข้าสารบางแห่งราคาถึงถึงละ 3 บาท 4 บาท มะพร้าว
ซีดละ 12 สตางค์ หมากพุด แลอาหารอื่น ๆ ก็แพงขึ้นทั้งสิ้น
ตลาดค้าบสดหัวลำโพง... เจานาที่ตองจัดใหญ่หญิงไปขายสุกร
มีนายพลตระเวนกำกับ 3-4 คน... ส่วนตลาดทั้งหลายนอกแคว
ในพระนครที่เป็นร้านขายสด ฤาของแห้ง เมื่อพวกจีนเลิกไป
ขายแล้ว สิ่งของก็ขาดตลาดไปมาก ลำบากแก่ผู้ซื้อหา...⁶⁷

เป็นที่ทราบกันแล้วว่า ชาวจีนนอกจากจะเป็นผู้กุมอำนาจทางการค้าแล้ว ชาวจีน
ส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ผูกขาดในการประมุขภาษีอากร ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าชาวจีนส่วนใหญ่เป็นพวก
ที่ร่ำรวย เมื่อมาทำการประมุขภาษีก็ชนะการประมูล แต่ชาวจีนส่วนใหญ่เมื่อออกไปเก็บภาษี
อากรจากราษฎรก็มักจะกดขี่ข่มเหงรีดไถราษฎรเพื่อให้ได้กำไรจากการเก็บภาษีอากรจำนวน
มาก ๆ และนำเงินไปลงทุนในกิจการค้า แม้ทางรัฐบาลจะวางระเบียบการส่งเงินภาษีแล้ว
แต่ชาวจีนผู้เป็นเจ้าของภาษีอากรก็มักจะหาหนทางเก็บเงินภาษีอากรนั้นไว้กับตนเอง ทำเฉย-
เมยเสียไม่ส่งเข้าตองพระคลัง หรือบางที่ก็อาจจะส่งเพียงจำนวนหนึ่ง และนำเงินอีกส่วนหนึ่ง
ไปลงทุนในกิจการของตัวโดยผลัดค่างส่งรัฐบาลไว้ก่อน เจ้าพนักงานของรัฐก็มักจะยินยอม
และปล่อยให้ละเลยไม่ตักท้วงการกระทำของชาวต่างดาว ทั้งนี้เพราะบางที่เจ้าพนักงานมี
ส่วนได้รับผลประโยชน์จากชาวต่างชาติเหล่านี้อยู่มาก จึงจะเห็นตัวอย่างได้จากคดี "เรื่อง
นายสงกลาวโง่เงินฮกเซ่งวาเอาของตองห้าม เที้ยวลักไม้ ซอนฉินราษฎร" ความว่า⁶⁸

...ด้วยเงินฮกเซ่งได้ผูกขาดอากรสุราออกมาตั้งตมกลันที่โรงเมือง
สมุทสงคราม ราชบุรี จำหน่ายในแขวงเมือง กาญจนบุรี ราชบุรี

⁶⁷ กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ต. 21/21
คำกราบบังคมทูลของพระปิยะสวรา วันที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 129.

⁶⁸ กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 12/92
เรื่องนายสงกลาวโง่เงินฮกเซ่งวาเอาของตองห้าม เที้ยวลักไม้ ซอนฉินราษฎร วันที่ 17
ธันวาคม ร.ศ. 114.

สมุทรสงคราม แล้วจีนฮกแซงตั้งห้องจูเพี้ยนคุมแห่งราษฎร เอา
 แบ่งชาวหมาก น้ำชาวหมาก น้ำกระแจะเมว เพี้ยวลูกไล่ของจับ
 ราษฎร ราษฎรสู้ความกับพวกจีนฮกแซงก็สู้ไม่ได้ ของตัดเสีย
 เงินให้กับพวกจีนฮกแซง ๆ ไม่ชอบกับคนไทย ก็ใช้ให้พวกหลงจู
 เอาของของทามไปลักไล่จับเอาตัวไป ความแจะหุบตีเมื่อเวลา
 จับ ราษฎรจะเอาใครเป็นพยานก็ไม่ได้ กรมการทหารผูกกำกับ
 เหนือกับคางจางแลสินบดของจีนฮกแซง เขาก็กับพวกจีนฮกแซงทั้ง
 สิ้น ครั้นจะสู้ความกับพวกจีนฮกแซงหรือผู้ว่าราชการเมือง
 กรมการยุติธรรมก็เหน็ดกับสินบดของจีนฮกแซง กับทั้งชาวหลวง
 มีได้พิจารณาโดยยุติธรรมไม่ ตามแต่จีนฮกแซงจะคุมแห่ง
 ประการใด ราษฎรสู้ไม่ได้ทั้งสิ้น แต่หลงจูของจีนฮกแซงนั้น
 บัดนี้คือ จีนจุก นายกรุด เป็นคนร้ายกาจคนทั้งหลาย จีนฮกแซง
 คิดเอาเนื้อราษฎรไปฆ่าใส่ใน เงินประมูด จีนฮกแซงทำดังนี้
 ราษฎรใดความเคืองกรอน...

การที่ชาวจีนคุมการค้าใหญ่ของประเทศนั้น บางคนเมื่อประกอบการค้าแล้วก็มัก
 หลีกเลี้ยงการเสียภาษี เพื่อตนจะได้กำไรจากการค้ามากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การเลี้ยงภาษีนี้นั้นก็จัดเป็นการฉ้อราษฎรมั่งหลวงอย่างหนึ่ง ในแง่ของการเบียดบัง ยักยอกเงินผลประโยชน์
 ของรัฐ โดยไม่แจ้งจำนวนเงินนั้นให้รัฐได้ทราบ กลวิธีในการเลี้ยงภาษีนั้นกระทำกันในรูป
 ต่าง ๆ นานา แต่จากเอกสารที่จะยกมากล่าวนี้จะเห็นถึงวิธีการเลี้ยงภาษีนี้นั้นในเรื่องการ
 จำหน่ายสุราต่างประเทศ ซึ่งผู้ที่ทำการฉ้อเงินภาษีนี้นี้เป็นคนจีน เป็นเจ้าพนักงานอยู่ในกรม-
 ศุลกากร ดังจะเห็นได้จากเอกสาร "คำพยานในเรื่องเงินเกาฮุยของแถกก่อนเป็นเจ้าพนักงาน
 ที่ราคาสินค้ากรมศุลกากร ท่องหาว่าไม่ตีราคาสินค้าตามอัตราที่ควรต้องเสียภาษี"⁶⁹ ความว่า

วิธีการฉ้อเงินภาษีนี้นั้น พยานคนที่หนึ่งคือ จีนจี้-
 เปียนตี ให้การว่าทำกันดังนี้ เป็นคนว่าสุราจีนที่สั่งเข้ามา

⁶⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/44

คำพยานในเรื่องเงินเกาฮุยของแถกก่อนเป็นเจ้าพนักงานที่ราคาสินค้ากรมศุลกากร ท่องหาว่าไม่
 ตีราคาสินค้าตามอัตราที่ควรต้องเสียภาษี ลงวันที่ 20 สิงหาคม ร.ศ. 125.

ประมาณหนักสัก 6 กาลอน จีนชยุชองก็ช่วยปิดบังเก็บภาษีแค
 เพียง 5 กาลอน ถ้าสุราจีนนั้นมีแรงคู้กรี้ถึง 64 ก็กะลดกลงให้
 แคเพียง 55 คู้กรี้ บางทีเหลาแพงไฮมีคู้กรี้แรงถึง 72 คู้กรี้
 จีนชยุชองกะให้เสียภาษีแคเพียง 70 คู้กรี้เท่านั้น ถ้าเป็นสุรา
 ทางประเทศเช่น บรันดี วิสกี้ หรือเหลาจีนแล้วก็ใช้วิธีโกงภาษี
 โดยจกจำนวนแต่นอย เหมือนว่าจำนวนเหลา 27 ส่วนก็จกแค
 24 ส่วน โกงเสีย 1/9... ถ้าไรที่ไคจากการฉ้อภาษีนั้น ทาง
 โกงจวนก็รับจีนชยุชองแบ่งปันกันคนละ 40 % อีก 20 % แบ่งให้
 แก่พยานบาง ลูกจ้างบาง นายทางบาง ตามสมควร...

ทำให้การชองวิบิมพยานคนที่สอง... ให้การว่า เมื่อจะ
 สั่งสุราออกเช่ามาจากนายในกรุงเทพฯ ชาวญูเคยเสียเงิน
 ให้แก่จีนชยุชอง เพราะจีนชยุชองจกแรงคู้กรี้ให้ค่า ๆ เช่น
 เหลาแพงไฮมีแรงคู้กรี้ 64 จีนชยุชองจกแคเพียง 56 - 57
 เท่านั้น คงฉ้อภาษีให้อยู่ในโหลละ 3 บาท... ทองโทของ
 กำนัลแก่จีนชยุชองราวปีละ 100 บาท

การไคส่วนเรื่องจีนเกาชยุชองครั้งที่ 2

ทำให้การจีนเกาชยุชองพยานคนที่ 1 ให้การว่า เป็นผู้จัดการ
 ห่วงสองหลงของเบ็งจิวซิวตาด ทำการขายผ้า (Piece goods)
 ไคเคยเสียเงินเป็นค่านำใจให้แก่จีนเกาชยุชองเวลาดูขึ้นปีใหม่
 ทรุษจีนปีละ 40 บาท อยู่ประมาณ 6 - 7 ปี เหตุที่คงเสียให้
 เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้จีนเกาชยุชองแกลงในการที่ราคาสินค้าที่
 พยานต้องเสียภาษี...

พยานให้การต่อไปว่า เช่น สุราจีนชื่อเอจี้จิง ซึ่งห่างสั่งเข้า
 มาครั้งละตู้้ง 150 ทีบ ในทีบหนึ่งมีขวด 2 ชนิด ชนิดเป็นอยาง
 ใหญ่ใส่เหลาหนัก 20 คำลิ่ง อยางขวดเล็กใส่เหลาไคหนัก
 19 คำลิ่ง ทางไซอูบายทำขวดพิเศษขึ้น 2 ชนิด ๆ อยางใหญ่
 ใส่เหลาไคเพียง 16 คำลิ่ง อยางเล็กเพียง 8 คำลิ่ง แล
 เอาขวดที่ทำขึ้นใหม่นี้ใส่ลงในทีบ เขียนเครื่องหมายลับไว้เป็น
 สำคัญ พอเรือเล็กซึ่งบรรทุกเหลามาจากเรือเมดใหญ่จอดหน้า
 ศาลสถาน ก็ยกแคทีบเหลาซึ่งมีเครื่องหมายนั้นขึ้นให้เจ้าพนักงาน
 ตรวจพอเป็นท้าวอยางทีบเดียว ส่วนเรือบรรทุกเหลาก็มีบดอย
 เรือออกตรงไปทางจำหนายสุราที่เดียว ,เจ้าพนักงานไม่ทันมี
 โอกาสตรวจตราว่า จำนวนสุรามิจริงเท่าไค

เงินผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเสียภาษีไม่เต็มอัตรานั้น ได้แก่เงินภาษีของ 50 % อีก 50 % โดแกนายทุนจำหน่ายสุรา แผนายทางแบงใหญ่กลางเสีย 10 % คงเอาไวแต่ 40 % แล ส่วนแบ่งปันของจีน ภาษีของนั้นมาเก็บเอาไปจากทางทุกอาชีพ...

คดีนี้แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกันระหว่างเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งเป็นชาวจีน กับพ่อค้าจีน เพื่อผลประโยชน์ของกันและกัน ทั้งนี้เพราะในสมัยนั้นมีคนจีนรับราชการอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ อยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากร จะเห็นได้ว่า การที่ชาวต่างชาติเข้ามาคุมอำนาจทางด้านการเศรษฐกิจนั้นส่งผลให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในลักษณะต่าง ๆ กันดังที่โลกกล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากขอให้จริงจังในปรากฏการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นนั้น ถ้าหากประเทศใดมีประชากรชั้นรอง (Second-class citizen) อพยพมาอยู่เป็นจำนวนมาก บทบาทของพวกอพยพเข้ามาในด้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นในวงการเมือง วงการเศรษฐกิจนั้น เป็นเรื่องที่มีอยู่ทั่วไป⁷⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจที่มีการใช้เงิน และในสังคมที่ยอมให้เสรีภาพแก่แต่ละบุคคลที่จะใช้ทรัพย์สินของตน บรรดาผู้อพยพเข้ามามักจะหาทางติดต่อกับชนชั้นผู้ปกครอง นับตั้งแต่การให้ค่านำร่องนำเข้า การให้ของขวัญ การให้เงินรางวัล ตลอดจนให้เงินสินบน เพื่อหนทางสะดวกสบายในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ อันเป็นหนทางก้าวขึ้นสู่ความมีอำนาจในทางการเมือง ดังเป็นที่ทราบกันแล้วว่า ในสมัยนั้นเมื่อชาวจีนผู้ใดประกอบธุรกิจจนกระทั่งร่ำรวยแล้ว และสามารถชนะการประมูลในการแข่งขันประมูลภาษี ก็จะได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์ เมื่อชาวต่างชาติก้าวขึ้นมาเป็นข้าราชการของรัฐในระบบข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของพวกขุนนางที่มีการทดทศตำแหน่งในทางราชการลงมา โอกาสที่ชาวต่างชาติผู้นั้นจะถึงพวกพ้องของตนเข้ามาในระบบราชการที่อยู่ในระบบอุปถัมภ์อาจเกิดขึ้นได้ และเมื่อนั้นขบวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ย่อมเกิดขึ้นตลอดเวลา และเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่แผนกระจายไปในหมู่พวกพ้องในวงกว้างอีกด้วย

⁷⁰ ดูเทพ สุนทรภัสร์, "ทฤษฎีคอร์รัปชัน," วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1 (มกราคม, 2509), หน้า 75.

3. คุณภาพของประชาชน⁷¹ และค่านิยมในสังคม

การปฏิรูประบบสังคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นสืบเนื่องมาจากผลกระทบของการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เป็นการปฏิรูปแบบลูกโซ่ที่มีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากสาเหตุภายนอก จึงทำให้ต้องมีการปฏิรูปการปกครองขึ้น จากนั้นทำให้ต้องปฏิรูปด้านเศรษฐกิจด้านการคลังเพื่อได้เงินรายได้มาสนับสนุนในการดำเนินการปฏิรูป การปฏิรูปเหล่านี้ผลักดันให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมไทยใหม่ โดยมีการยกเลิกระบบไพร่ประการหนึ่ง และการเลิกทาสอีกประการหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมเดิมเหล่านี้สืบเนื่องมาจากสาเหตุทางด้านมนุษยธรรมที่พวกไพร่และพวกทาสนั้นไม่มีอิสรภาพในชีวิตของตน และสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจอันเป็นประโยชน์ในทางด้านการคลัง เพราะเท่ากับเป็นการเพิ่มแรงงานในการขยายขอบเขตการผลิต เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมเดิมแล้ว ก็ยังมีการปฏิรูปทางด้านอื่น ๆ อีก เช่น ปฏิรูปด้านการศึกษาเพื่อปูพื้นฐานให้ประชาชนมีความรู้ และเพื่อต้องการให้คนเข้ามาทำงานข้าราชการ เพราะรัฐชาติคนที่มีความรู้ความสามารถ การปฏิรูปการศึกษาในสมัยนี้ได้เปลี่ยนค่านิยมในสังคมไทยเกี่ยวกับการศึกษา ทำให้การศึกษาซึ่งเคยเป็นสิ่งไม่จำเป็นสำหรับประชาชนกลายเป็นสิ่งสำคัญในชีวิตของประชาชนไป ซึ่งนับว่าเป็นของใหม่ที่คนไทยยังไม่เคยมีมาก่อนเลย เมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาแล้วก็ได้มีการปฏิรูปด้านการสาธารณสุข ด้านสุขภาพ ฯลฯ ในลำดับต่อมา

ถ้าจะวิเคราะห์ถึงผลที่ปรากฏออกมาในการปฏิรูปทางด้านระบบสังคมนั้น อาจสรุปผลของการปฏิรูปได้ดังนี้

⁷¹ คุณภาพของประชาชน อาทิ ประชาชนในประเทศมีการศึกษาเพียงพอ มีความสำนึกในสิทธิและผลประโยชน์ของตนเองเพียงพอ และในแง่ที่สัมพันธ์กับการจรรยาบรรณบึงหลวง นั่นก็คือ การที่ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าตนเองน่าจะได้รับการบริการตอบสนองจากรัฐอย่างตรงไปตรงมา - พิชรี สีโรรส, "การคอร์รัปชันในประเทศกบฏพัฒนา," วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 10, ฉบับ 3 (กรกฎาคม, 16), หน้า 42.

ก. ทำให้โครงสร้างระบบสังคมไทยหาได้เปลี่ยนรูปไปไม่ แต่ความเปลี่ยนแปลงนี้เป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น ในแง่ที่วาระชีวิตที่พลตะวันตกเข้ามาในชีวิตประจำวันมากขึ้น แต่พื้นฐานของโครงสร้างระบบสังคมนั้นยังคงยึดอยู่กับแบบแผนเดิม เพียงแต่เป็นแบบแผนเดิมที่เปลี่ยนรูปใหม่ กล่าวคือ ภายในโครงสร้างสังคมของระบบไพร่ และระบบทาส นั้นจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างขุนนางกับไพร่ หรือ นายทาสกับทาสนั้นเป็นความสัมพันธ์แบบนายบ่าวที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แต่เมื่อเลิกระบบไพร่และระบบทาสแล้ว ปรากฏว่าโครงสร้างลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมไทยยังคงอยู่ในลักษณะนี้ เพียงแต่หาไม่มีนาย-บ่าวอีกแล้ว แต่จะมีลูกพี่-ลูกน้องขึ้นมาแทน บุคคลในสังคมจะมีสายสัมพันธ์กันอยู่ในลักษณะที่ยังคงมีสังกัดลูกพี่ที่แทนนายแต่เดิม ซึ่งลูกพี่ที่มีสายสัมพันธ์อยู่กับลูกน้อง โดยการให้ความช่วยเหลืออุปถัมภ์กันมากกว่า ความสัมพันธ์ทางสายเลือด ฉะนั้นสายสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมไทยจะออกมาในลักษณะที่แสดงในแผนภูมิที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 2

โครงสร้างสังคมในลักษณะนี้ หายที่สุดเมื่อแรกไปในลักษณะการเมืองยอมทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นมา ซึ่งในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่าในสมัยนั้นผู้ที่ได้รับบรรจุเป็นข้าราชการส่วนมากเป็นลูกหลานญาติพี่น้อง ซึ่งอาจมีการศึกษาบ้างและอยู่ในใกล้ชิดในวงราชการ⁷³ เมื่อบุคคลเข้ารับราชการโดยอาศัยระบบอุปถัมภ์ สายสัมพันธ์ของบุคคลในวงราชการย่อมมีอย่างเหนียวแน่นและกว้างขวาง เมื่อมีการรวมกันแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนกันก็กระทำกันในวงกว้าง อันจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศโดยส่วนรวม เพราะตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้นส่วนมากมักจะมีอิทธิพลโดยกว้างขวาง จนทำให้ปรากฏมีข้าราชการบางหมู่บางท้องถิ่นที่ได้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด โดยแสดงออกในลักษณะ "ผู้วางอำนาจปฏิบัติตัวเป็นนายราษฎร

⁷² เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, เรื่องเดิม, หน้า 39.

⁷³ หลวงสุทนต์ประคัลภ์, "สารสำคัญของระบบ 'Merit System'" วารสารราชการ, ปีที่ 3, ฉบับ 4 (กรกฎาคม, 01), หน้า 19-20.

ใช้อำนาจนอกเหนือระเบียบแบบแผน เรียกร้องสิ่งตอบแทน ฯลฯ⁷⁴ และจากสายการเมือง มีรูปลักษณะแบบปิรามิด⁷⁵ ซึ่งมีกษายศว์ออกไปนอกแคววงของความเป็นญาติมิตร หรือผู้ใกล้ชิด ความสัมพันธ์ในสายการเมืองโดยส่วนรวมจึงขึ้นอยู่กับผลประโยชน์เป็นสำคัญ แรงกดดันที่จะก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงมีมาทั้งส่วนกลางและเบื้องบน กล่าวคือ ในทางหนึ่ง ลูกน้องก็คาดหวังจะได้ลาภ ยศ และใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่เพื่อตนเองโดยเจ้านายรู้เห็นเป็นใจ ซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นการตอบแทนในการมอบความจงรักภักดี สำหรับในอีกทางหนึ่งนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้านายก็ต้องตอบแทนพวกพ้องของตน ซึ่งก็ไม้อาจทำได้โดยตรง เพราะฉะนั้นจึงต้องให้ลูกน้องใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในการแสวงหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน ซึ่งจะช่วยดำรงสายการเมืองให้มั่นคงได้ ควบคู่กันนี้จะเห็นได้ว่า ผู้เป็นเจ้านายไม่เพียงแต่แถลงเฉยเมยกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นเท่านั้น หากยังมีส่วนเสริมสร้างความทุจริตให้เกิดขึ้นโดยพฤตินัยอีกด้วย

ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สายสัมพันธ์ของบุคคลในโครงสร้างระบบสังคมไทยนั้น มีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้บุคคลที่อยู่ในสังคมปฏิบัติตนไปโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ส่วนกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ลักษณะโครงสร้างที่ผูกพันเหนียวแน่นอยู่ในสังคม ท้ายที่สุดทำให้ทุก ๆ คนในสังคมมีความรู้สึกเช่นนั้น ซึ่งโอกาสนี้เองที่เมื่อมีกิจกรรมทางการเมืองหรือค่านอื่น ๆ โอกาสของการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงเกิดขึ้นอย่างไม่มีปัญหาเลย

ข. การปฏิรูประบบสังคมของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น มิได้ก้าวไปสู่ประชาชนซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคม แม้ว่าเป้าหมายการปฏิรูปจะกำหนดไว้เช่นนั้นก็ตาม ทั้งนี้เพราะลักษณะการปฏิรูปในสมัยนั้นที่บังเกิดขึ้นเป็นความริเริ่มจากเบื้องบน ฉะนั้นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากการปฏิรูปก่อนก็คือ กลุ่มชนชั้นปกครอง ส่วนประชาชนส่วนใหญ่ก็ได้รับอิทธิพลค่านบ้างพอควร แต่เพราะยึดมั่นอยู่ในประเพณีเดิม ประชาชนจึงไม่ได้ให้ความ

⁷⁴ คณะกรรมการอาชญากรรมวิจัย, ความเห็นเรื่องวิธีที่จะให้ราษฎรปลดจากความกลัวเจ้าหน้าที่, หนังสือเวียนกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว.60/2499 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2499.

ร่วมมือในการพัฒนาความนึกคิดของตนตามความก้าวหน้าของประเทศไปด้วย เนื่องจากไม่มีการกระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการปฏิรูปเลย ยังคงปล่อยให้ประชาชนคิดไปว่า เรื่องของการบริหาร การปกครองนั้นเป็นเรื่องของเจ้านายผู้มีอำนาจวาสนา มีสมควรรที่ราษฎรสามัญชนทั่วไปจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับด้วย จึงทำให้ประชาชนขาดความกระตือรือร้นหรือความสนใจที่จะเข้าไปมีสิทธิมีเสียงในการบริหารงานของรัฐบาล ทำให้ขาดการควบคุมจากประชาชน (popular control) การบริหารงานจึงเป็นไปในระบบราชการ (bureaucracy) การวินิจฉัยสั่งการ และการวางแผนโครงการต่าง ๆ จึงมาจากเบื้องบน ประชาชนมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือเข้าร่วมในการปฏิบัติงานตามโครงการนั้น ๆ แยกอย่างใด⁷⁵ ฉะนั้นเมื่อข้าราชการกระทำการทุจริต เบียดบัง รัคไถประชาชน ประชาชนก็ไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็น จำต้องยอมตามไปเพราะความเกรงกลัวในอำนาจ โดยนัยนี้เท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นอีกทางหนึ่ง เพราะข้าราชการมีเกรงกลัวว่าจะมีผู้ใดล่วงรู้ หรือนำเรื่องของตนรายงานไปยังผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่านิยมในสังคมหลายประการที่ทำให้ข้าราชการรู้สึกวาทนเองแยกจากประชาชน จะเห็นได้ว่า ภาพพจน์ส่วนตัวที่ข้าราชการมีต่อตำแหน่งหน้าที่ตลอดจนอำนาจและฐานะอันสูงส่ง ทำให้ข้าราชการแยกตัวออกเป็นคนอีกกลุ่มหนึ่งจากประชาชน ฉะนั้นเมื่อการตัดสินใจของข้าราชการไทยก่อให้เกิดประโยชน์แก่ใคร เขามักจะคาดหมายให้คน ๆ นั้นมองว่าเป็นบุญคุณส่วนตัว มากกว่าที่จะเป็นการทำตามหน้าที่ธรรมดา ฝ่ายประชาชนนั้นเผลอเนื่องจากเคยชินว่า การปกครองเป็นเรื่องของชนชั้นผู้มีอำนาจวาสนา ฉะนั้นกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทางราชการ ประชาชนก็มองว่าเป็นเรื่องทางการ ฉะนั้นจึงพร้อมที่จะดำเนินบุญคุณเป็นการส่วนตัวต่อข้าราชการที่ใฝ่รักขอบในการตัดสินใจที่ให้ประโยชน์แก่ตน ภายใต้สมมติฐานเหล่านี้ ประชาชนที่ไม่มีพรรคพวกเป็นข้าราชการก็จะพยายามหาทางสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคนที่มีอำนาจคววิธีให้ของขวัญบ้าง หรืออื่น ๆ บ้าง ซึ่งจะนำไปสู่ความผูกพันระหว่างประชาชนกับคนมีอำนาจ หมู่ประชาชนเช่นนี้ อาทิเช่น กลุ่มชาวจีน ซึ่ง

⁷⁵ Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity (Honolulu: East-West Center Press, 1966), p. 324.

ปราศจากสิทธิทางกฎหมาย หรือหมุ่คนไทยที่ขาดการศึกษา⁷⁶ ฉะนั้นในระบอบการศึกษาระหว่าง
 ข้าราชการและประชาชนที่ขาดการศึกษานี้แหละที่ปริมาณการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นมากที่สุด
 กล่าวโดยสรุป พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นในการพัฒนาการคมนาคมเศรษฐกิจ
 และสังคม ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น สืบเนื่องมาจากความบกพร่อง
 ในปัจจัยการพัฒนา กล่าวคือ ความบกพร่องของระเบียบบริหาร ความขาดความรับผิดชอบใน
 หมุ่ข้าราชการซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนา ตลอดจนประชาชนชาวไทยยังขาดคุณภาพ จน
 เปิดโอกาสให้ชนชั้นร่องเขามาใช้อำนาจในคานเศรษฐกิจและมีฐานะในสังคม พฤติกรรมการ
 ฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงเกิดขึ้นทั้งในทางเบื้องบนและในทางเบื้องล่าง ในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ
 กัน นับตั้งแต่การฝ่าฝืน หรือบิดเบือนข้อบังคับหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ การสมยอม
 ฐเห็นเป็นใจ เพิกเฉย หรือละเว้นการกระทำในภาระที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบในหน้าที่ การ
 ยักยอก เบียดบังซึ่งทรัพย์สินของทางราชการ การปลอมแปลงหรือการกระทำใด ๆ อันเป็นการ
 เท็จ ตลอดจนมีผลประโยชน์ร่วมกันในกิจการบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนบันดาล
 ประโยชน์ได้ เป็นต้น ผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้รัฐขาดเงินรายได้มาใช้
 ในการพัฒนาประเทศทางหนึ่ง ทำให้อำนาจในการลงทุนเพื่อพัฒนาลดน้อยลงไป เนื่องจากทั้ง
 รัฐและประชาชนต้องสูญเสียเงินไปเพราะการริคโยของข้าราชการเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น
 แล้วยังเป็นการสร้างทัศนคติในสังคมในรูปผิด ๆ อีกด้วย กล่าวคือ ทำให้ทัศนคติของบุคคลใน
 สังคมยกย่องการมีอำนาจ การใช้อำนาจเพื่อเสริมสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตน ซึ่งนับว่าเป็น
 การถ่วงความเจริญของสังคม อาจทำให้สังคมพินาศ และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ
 อย่างยิ่ง.

⁷⁶ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, เรื่องเดิม, หน้า 60-61.