

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

^{๒๐๑๖}
การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งที่ปรากฏขึ้นในสังคมเกือบทุกสังคม ในทุกยุคทุกสมัย เนื่องมาจากขอบการครองของโครงสร้างทางสังคมทั้งด้านระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคม ซึ่งสาเหตุที่กล่าวของการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างละเอียดอ่อน สลับซับซ้อนนับตั้งแต่รากฐานของตัวระบบ ค่านิยม ระเบียบกฎเกณฑ์ กฎหมาย และตลอดถึงตัวบุคคลซึ่งเป็นกลไกในระบบนั้น ๆ ล้วนแล้วแต่ผสมผสานกันทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในลักษณะต่างๆ กัน กล่าวคือ การยกยอกเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการ การสมยอมรู้เห็นเป็นใจ การเพิกเฉย หรือละเว้นการกระทำในหน้าที่รับผิดชอบ การทุจริต การเรียกรอง บังคับข่มขู่ หน่วงเหนี่ยวหรือกลั่นแกล้ง การปลอมแปลง หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเท็จ ตลอดจนการฝ่าฝืนหลักเลียง หรือบิดเบือนกฎข้อบังคับ หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็นต้น วิธีการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของแบบแผนของการฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่านั้น เนื่องจากการยากที่จะศึกษา หรือรวบรวมพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้หมดสิ้นทุกกรณี เพราะพฤติกรรมนี้มักจะกระทำกันอย่างไม่เปิดเผย และมีความสลับซับซ้อน เต็มไปด้วยเล่ห์เหลี่ยมต่าง ๆ นานาประการ และอีกแง่หนึ่ง การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเป็นเรื่องที่เน้นหนักไปทางด้านความรู้สึก เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณค่า โดยที่ความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมแต่ละสังคมย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้เสมอสุดแต่แบบกำหนด หรือ ปทัสถาน (norms) ของสังคมในต่อนั้น ๆ และขึ้นอยู่กับทัศนคติของสังคมนั้นด้วย

^{๒๐๑๖}
สำหรับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทยนั้นเป็นปัญหาที่มีเรื้อรังมานานแล้ว การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นไม่ใช่สิ่งใหม่ แต่มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยแล้ว เพียงแต่ว่าในปัจจุบันนี้ คนส่วนมากนิยมเรียกการฉ้อราษฎร์บังหลวงทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า การคอร์รัปชัน (corruption) เสียมากกว่า และคำนี้ก็จะเป็นคำใหม่สำหรับสังคมไทยเมื่อ

ประมาณ 20 ปีที่แล้วมา จึงทำให้คนส่วนมากเข้าใจกันว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ การคอร์รัปชันนั้นเพิ่งเกิดขึ้นในสังคมไทย แต่แท้ที่จริงปัญหานี้มีมานานแล้ว ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติในกฎหมายตราสามดวง หมวดพระไอยการอาญาหลวงอาญาราชการ ที่ได้กำหนดโทษของการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้หลายสถานด้วยกัน นับตั้งแต่โทษสถานเบาถึงโทษสถานหนักตามลำดับ คือ ชักการภาคทัณฑ์ การริบทรัพย์ การปลดออกจากตำแหน่ง จนถึงโทษขั้นประหารชีวิต ฯลฯ การกำหนดโทษของการฉ้อราษฎร์บังหลวงดังกล่าวมานั้นย่อมแสดงให้เห็นว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารประเทศ และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

แม้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จะได้มีการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยขึ้นตามแบบอารยประเทศทั้งหลายแล้วก็ตาม ปัญหานี้ก็ยังคงมีอยู่ และยังคงแอบแฝงอยู่ในสังคมในรูปต่าง ๆ กันมาจวบจนทุกวันนี้ ทั้งนี้ เพราะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัญหาที่มีรากฐานฝังลึกลงไปถึงระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมของประเทศ ซึ่งผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีต่อการพัฒนาประเทศในระบะนั้น ทำให้เป้าหมายของการพัฒนาไม่เจริญรุดหน้าไปเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่เริ่มการพัฒนาในระบะเดียวกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น เนื่องจากการพัฒนาประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นเป็นการพัฒนาเนื่องด้วยมีภาวะการเมืองระหว่างประเทศมาบีบคั้นอยู่ ประกอบกับโครงสร้างของระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมของไทยก็ยังล้าหลังอยู่มาก จนอาจทำให้บรรดาประเทศมหาอำนาจที่กำลังแสวงหาเมืองขึ้นอยู่ใช้เป็นช่องทางเข้ามาครอบครองดินแดนของไทยได้ ฉะนั้นพระองค์จึงทรงดำเนินการปฏิรูปประเทศโดยการเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงโครงสร้างเดิมให้ดีขึ้น เพื่อรับกับภาวะความเจริญของประเทศมากขึ้น การพัฒนาประเทศในลักษณะการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบใหญ่ ๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงระบบย่อย ๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบอยู่ด้วยนั้น เมื่อประกอบกับต้องเผชิญกับการคัดค้านจากผู้ที่ผลประโยชน์อยู่ในระบบเดิม โดยที่บุคคลเหล่านั้นพยายามที่จะพิทักษ์ของเดิมที่ตนมีผลประโยชน์เอาไว้ ยิ่งทำให้การพัฒนาต้องล่าช้าไป ประกอบกับบุคคลส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดการศึกษา จึงมิได้เกิดความรู้สึกในการพัฒนาประเทศในครั้งนั้นมากนัก ด้วยเหตุนี้ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาที่เรื้อรังเรื่อยมา และส่งผลเสียหายต่อประเทศโดยส่วนรวมตามลำดับ

ฉะนั้น ในการแก้ไขปัญหาคาการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น ควรจะต้องกระทำกันอย่างจริงจัง โดยได้รับความร่วมมือจากบุคคลทุกฝ่าย เพื่อทำการแก้ไขถึงสาเหตุของปัญหานี้ และสิ่งสำคัญที่ควรจะต้องคำนึงอย่างมากในการแก้ไขปัญหานี้ก็คือ การพัฒนาคนตัวบุคคล ซึ่งอาจจะกระทำได้ด้วยวิธีการให้การศึกษาอบรม เพื่อให้บุคคลซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศได้กระตือรือร้นใจของตนเองให้สูงขึ้น และเป็นผู้ที่มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบต่อสังคม และต่อประเทศชาติมากขึ้น ซึ่งย่อมจะมีผลทำให้โอกาสของการพัฒนาประเทศเจริญรุดหน้า และดำเนินไปด้วยความสะดวก และบรรลุเป้าหมายได้มากขึ้น

1.2 ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้นั้น แนวหลักของการวิจัยนั้น (theme) จะมุ่งห้บิยภกการพัฒนาประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ขึ้นเป็นแบบ (model) เพื่อศึกษาค้นคว้าถึงเรื่องต่อไปนี้

(1) มุ่งค้นคว้าเพื่อหาความจริงว่า ปัญหาที่มาของการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยทั่ว ๆ ไป และในสังคมไทยนั้นสืบเนื่องมาจากสิ่งใด

(2) มุ่งศึกษาว่า ตลอดประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศไทยนั้น มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นในรูปใด สืบเนื่องมาจากเหตุผลประการใด และมาตรการการป้องกันแก้ไขปัญหาคาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นนั้นออกมาในรูปใด

(3) มุ่งศึกษาว่า ในการพัฒนาประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นสามารถที่จะแก้ไขปัญหาคาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้หรือไม่ การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ยังคงมีอยู่ออกมาในรูปใดบ้าง สืบเนื่องมาจากเหตุผลประการใด

(4) มุ่งศึกษาว่า มีข้อบกพร่องในขั้นตอนการพัฒนาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ อย่างไร ซึ่งเป็นสิ่งที่เสริมให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังคงมีแฝงอยู่ในสังคม และมาตรการการป้องกันปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นควรกระทำออกมาในรูปใด วิธีการใด และอย่างไร

(5) มุ่งศึกษาว่า ในกระบวนการพัฒนาประเทศนั้นมีความจำเป็นเพียงใดที่จะจำกัดการฉ้อราษฎร์บังหลวงลงเสีย และผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีต่อการพัฒนาประเทศนั้นออกมาในรูปใดบ้าง

1.3 ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

(1) จะศึกษาค้นคว้าถึงความหมายของคำว่า "ฉอราษฏร์บังหลวง" ในทัศนะสากลทั่ว ๆ ไป และในทัศนะของคนไทย พร้อมทั้งศึกษาถึงตัวแปรที่ทำให้เกิดการฉอราษฏร์บังหลวงในสังคมไทย

(2) จะศึกษาถึงข้อบกพร่องในระบบการบริหารของไทยที่ทำให้เกิดการฉอราษฏร์บังหลวงขึ้นในสังคม ในระยะสมัยที่ไทยยังคงอยู่สมัยอาณาจักรสยามเดิม กล่าวคือ นับจากสมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์ตอนต้น

(3) จะศึกษาค้นคว้าถึงลักษณะ และมูลเหตุของการฉอราษฏร์บังหลวงที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่เรียกว่าสยามใหม่ อันเป็นระยะที่ประเทศไทยได้พัฒนาประเทศให้ทันสมัยตามแบบอารยประเทศในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

(4) จะวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องของกระบวนการพัฒนาที่ส่งผลให้การฉอราษฏร์บังหลวงมีอยู่ในสังคม และเสนอแนะถึงมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉอราษฏร์บังหลวง

(5) จะวิเคราะห์ถึงผลของการฉอราษฏร์บังหลวงที่มีต่อการพัฒนาประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

1.4 วิธีการดำเนินการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้าปัญหานี้ จะอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูล (documentary analysis) เป็นหลัก โดยพยายามใช้แนวพิจารณาอย่างเป็นระบบและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ (systematic approach and analysis) ให้มากที่สุด

สำหรับในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จะยึดหลักการเขียนในทำนองการตีความและการวิเคราะห์ (analytical approach) เป็นส่วนใหญ่มากกว่าเป็นการรวบรวมข้อมูล (compiling approach) หรือ การลำดับเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ (chronological approach) ซึ่งการวิเคราะห์นั้นจะเลือกสรรเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น (primary sources) ประกอบ กับข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง (secondary sources)

1.5 ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า

(1) ผลจากการศึกษาทำให้ทราบถึงลักษณะ และสาเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งแฝงอยู่ในระบบราชการ

(2) ผลจากการศึกษา จะทำให้เข้าใจต้องเพิ่มมากขึ้นว่า ในการพัฒนาประเทศนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการขจัดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ เนื่องจากปัญหานี้มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุกระดับ

(3) ผลจากการศึกษา จะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหากลุ่มการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งมีเรื้อรังอยู่ในสังคมไทยปัจจุบัน และหาทางป้องกันให้เกิดพฤติกรรมนี้ขึ้นได้น้อยที่สุดในอนาคต.

