

พฤติกรรมการณ์ราชภูริบังหลวงในการพัฒนาการทางการเมือง  
สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2418 เป็นต้นมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงดำเนิน การปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยตามแบบอารยประเทศทั้งหลาย ทรงปรับปรุงการปกครอง ทรง ประกาศเลิกทาส ทรงพัฒนาสังคมไทยด้วยการเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีหลาย อย่าง ทรงสถาปนาและบูรณะกิจการบ้านเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นต้นว่า ทรงบำรุงการทหาร การศาสนา การคมนาคม การก่อสร้าง การรถไฟ การสื่อสาร การไปรษณีย์โทรเลข การประปา ทรงวางรากฐานการศึกษาของชาติอย่างกว้างขวาง ซึ่งความเจริญของบ้านเมืองค้ำต่าง ๆ ที่ประจักษ์อยู่ในทุกวันนี้ ล้วนแต่ได้มีรากฐานอันมั่นคง มาแต่รัชสมัยของพระองค์แทบทั้งสิ้น

ในด้านการปกครองนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงเริ่มเอาการบริหาร ราชการแบบตะวันตกมาใช้ในการบริหารราชการของไทย ทรงสถาปนากรมเก่า ๆ ให้เป็น กระทรวง เริ่มระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แบ่งเขตการปกครองออก เป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ทรงดำเนินนโยบายทางการเมืองด้วยความ ซาญฉลาด และเพื่อให้การพัฒนาการทางการเมืองเป็นไปด้วยดี พระองค์จึงทรงปรับปรุง การศึกษาของไทยในขณะนั้นด้วย พระองค์ทรงสนับสนุนให้ประชาชนคนไทยได้มีโอกาสเล่า- เรียนศึกษาหาความรู้ ทรงส่งพระราชโอรสไปศึกษาวิชาความรู้ต่าง ๆ ในประเทศมหา- อำนาจในทวีปยุโรป เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และ รัสเซีย เป็นต้น นอกจากนี้ พระองค์ยังได้ทรงสนับสนุนนักเรียนไทยที่มีความรู้ไปศึกษาวิชาการ ณ ประเทศอังกฤษทุก ๆ ปี ด้วยการตั้งทุนพระราชทาน เรียกว่า "ทุนเล่าเรียนหลวง" (King's Scholarship) เพื่อที่จะให้ผู้ที่มีโอกาสออกไปศึกษาเล่าเรียน ณ ต่างประเทศได้นำเอาวิชาความรู้ที่ได้เล่า- เรียนมาถ่ายทอดแก่ชาวไทยรุ่นหลัง ๆ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบต่อไป<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ไขบุญ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร: ไทยวัฒนา-พานิช, 2514), หน้า 35.

จากการที่ไคทรงสนับสนุนให้มีการศึกษาอย่างมากมายเช่นนี้ จึงนับได้ว่าเป็นรากฐานของการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นในทางการปกครอง ซึ่งในเรื่องนี้ เจมส์ โมเชล ศาสตราจารย์ทางจิตวิทยา แห่งมหาวิทยาลัย จอร์จ วอชิงตัน สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านวัฒนธรรมและการปกครองของไทย ไคให้คำวิจารณ์ไว้ว่า เป็นมูลเหตุสำคัญยิ่งที่นำไปสู่การสิ้นสุดลงของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในประเทศไทย<sup>2</sup>

### การพัฒนาการทางการเมืองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การพัฒนาการทางการเมืองนี้มีความหมายครอบคลุมไปถึง เรื่องการปกครองด้วย คำว่า การพัฒนา หมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือการปฏิรูปจากของเดิมแล้วทำให้ดียิ่งขึ้น ส่วนคำว่า การเมือง ในขอบเขตที่จะกล่าวถึงในวิถ่านพินธ์ฉบับนี้ หมายถึงการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ และควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการให้บรรลุดตามนโยบาย<sup>3</sup> ซึ่งศาสตราจารย์ ชูบ กาญจนประกร ก็ได้ให้ความหมายของคำว่า การเมืองไว้ว่า หมายถึง "การที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อความมั่นคงและความก้าวหน้าของประเทศชาติ รวมทั้งความผาสุกของประชาชน"<sup>4</sup>

เมื่อนำเอาคำว่า "การพัฒนา" มารวมกับคำว่า "การเมือง" เป็น "การพัฒนาการทางการเมือง" แล้ว จึงน่าจะหมายความถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการบริหารประเทศ เพื่อให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพบรรลุดถึง เป้าหมายที่กำหนดไว้<sup>5</sup> ซึ่งวิธีที่ให้มีประสิทธิภาพคือ

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน,

<sup>3</sup> เศรษฐพร ศุภรีพิทักษ์, "อาชีพรับราชการกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน," พัฒนาบริหารศาสตร์, ปีที่ 10, เล่ม 4 (ตุลาคม, 2513), หน้า 629.

<sup>4</sup> ชูบ กาญจนประกร, "นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ" การศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำทางการเมือง (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล (โรเนียว,) 2505), หน้า 24.

<sup>5</sup> ไพบูลย์ ช่างเรียน, เรื่องเดิม, หน้า 65.

ที่สุดควรจะได้แก้วิธีการที่ได้อำหนดขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับชนบทนิยมประเพณีและสภาพสังคมของแต่ละประเทศ<sup>6</sup> หรือ "การพัฒนาการทางการเมือง" ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในประเทศไทย ไท ไม่ว่าจะมีการปกครองกึ่งเคมแบบใด ๆ นั้น ย่อมหมายถึง การที่สถาบันทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ มีความคล่องตัวและมีความสามารถแห่งอำนาจพอที่จะรับสนองความต้องการที่จะเกิดขึ้นใหม่ ๆ เพื่อประชาชนในประเทศไทยได้ รัฐบาลของประเทศนั้นจึงต้องมีความสามารถในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้ลุล่วงไปด้วยดี ความสามารถเช่นนี้จะมีมากขึ้นเป็นปฏิภาคกับความต้องการหลาย ๆ ด้านของประชาชนด้วย การเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะทางใดซึ่งจะเกิดขึ้นภายในกรอบของระบอบการเมืองนั้น ๆ ได้โดยมีความชงกั้นน้อยที่สุด<sup>7</sup>

#### 4.1 สาเหตุของการพัฒนาการทางการเมืองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สาเหตุที่มีการพัฒนาการทางการเมืองนั้น จุฬใหญ่มักจะเริ่มมาจากการที่สังคมต้องเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ส่วนการพัฒนาการทางการเมืองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น สืบเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ ๆ หลายประการด้วยกัน คือ<sup>8</sup>

1. เนื่องจากผู้นำในทางการปกครองได้เรียนรู้เรื่องการเมืองของต่างประเทศมากขึ้น จึงจะเห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้เสด็จประพาสต่างประเทศหลายทอดหลายครั้ง และได้มีการส่งเชื้อพระวงศ์ไปศึกษา ณ ต่างประเทศ รวมตลอดทั้งได้มีการเชิญและว่าจ้างชาวต่างประเทศให้เข้ามาเป็นที่ปรึกษาทางการเมืองอีกด้วย การที่ไทรยงเสด็จประพาสยังประเทศต่าง ๆ นั้นทำให้พระองค์ทรงได้เห็นข้อแตกต่างระหว่าง

<sup>6</sup> เขาวนวัศ สุกลาภา, พรรคการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์สหสยามพัฒนา, 2511), หน้า 244

<sup>7</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2513), หน้า 4 - 5.

<sup>8</sup> ไพบูลย์ ช่างเรียน, เรื่องเคม, หน้า 68 - 72.

การเมืองของไทยกับของต่างประเทศอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นต่างก็มีความเจริญทางด้านการเมืองมากกว่าประเทศไทยเกือบทุก ๆ ด้าน พระองค์จึงได้ทรงนำวิธีการต่าง ๆ เหล่านั้นมาใช้ในเมืองไทย แต่เนื่องจากประชาชนยังขาดการศึกษา การจะเปลี่ยนแปลงให้สมบูรณ์โดยที่เคียว่อมเป็นไปได้ จะต้องค่อยเป็นค่อยไป ฉะนั้น ในยุคของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงเป็นยุคของการทดลองและการปฏิรูป<sup>9</sup>

2. เนื่องจากสิ่งแวดล้อมและสภาพการณ์ภายในประเทศ ก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น การปฏิบัติงานทางราชการเต็มไปด้วยความล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพ เรื่องการปกครองเป็นหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดี 2 คน คือ สมุหพระกลาโหม และ สมุหนายก ซึ่งหน้าที่ของตำแหน่งทั้งสองนี้เป็นทั้งเสนาบดีว่าการเมือง ว่าการทหาร ว่าการยุติธรรม และว่าการคลังด้วย สรุปแล้วเสนาบดีทั้งสองคนนี้เปรียบเหมือนเป็นเสนาบดีถึง 4 - 5 ตำแหน่ง การมีหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบมากเช่นนี้ทำให้การปฏิบัติงานเต็มไปด้วยความสับสนและไม่ค่อยได้ผลดีนัก ส่วนเสนาบดีอีก 4 ตำแหน่ง ซึ่งเรียกว่า จตุสดมภ์นั้น บางคนต้องรับหน้าที่มาก เช่น พระคลังกรมท่า ตำแหน่งเดิมซึ่งเรียกว่า "พระคลัง" นั้น ก็เป็นทั้งเสนาบดีว่าการเมือง ว่าการยุติธรรม ว่าการทหาร ว่าการคลัง ว่าการกรมท่า (การต่างประเทศ) มีงานในความรับผิดชอบมากไปกว่าตำแหน่งสมุหนายก และ สมุหกลาโหมอีก<sup>10</sup> ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ได้ทรงมีพระราชกระแสเกล้าว่าว่า

...เสนาบดีใน 6 ตำแหน่งนี้เมื่อถูกมาถึงภายหลังตามการเปลี่ยนแปลงโดยลำดับ บางกรมก็มีการลนจนทำอะไรไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีอะไรจะทำ บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่จะ

<sup>9</sup> David A Wilson, Politics in Thailand (New York: Cornell University Press, 1962), pp. 5 - 6.

<sup>10</sup> พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาริบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดิน" ในหนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคมและการเมือง (พระนคร. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516) หน้า 127 - 130.



ต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการและผล  
ประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงค้างสะสม... 11

ฉะนั้น พระองค์จึงทรงแก้ไขการปกครองโดยทรงปฏิรูประบบราชการที่มีอยู่เดิมด้วยการตั้งเป็นกระทรวงทบวงกรมขึ้น ทรงแบ่งปันหน้าที่ราชการ เป็นสัดส่วนให้ปฏิบัติหน้าที่ได้สะดวกไม่กาวกายสับสนกัน

สำหรับในด้านการปกครองหัวเมืองก็ยังคงใช้วิธีที่ปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยโบราณ กล่าวคือยังคงอยู่ในระบบ "กินเมือง" ซึ่งการปกครองลักษณะนี้ให้ความร่มเย็นแก่ประชาชนไม่เพียงพอ เมื่อได้รับทุกข์โทษภัยขึ้น ก็ยากที่จะหาที่พึ่งและความยุติธรรมช่วยได้ เช่น มีคดีอุทธรณ์ฎีกา ก็ต้องส่งเข้ามาพิจารณาในกรุงเทพฯ ๓ กว่าจะได้รับคำพิพากษาแต่ละเรื่องก็ความต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากมายและเสียเวลาแรมปี จำเลยคดีอาญาต้องถูกจำขังอยู่ตลอดเวลาหรือคายนั่น แม้คดีชนะ ก็อยู่ในฐานะที่คงสูญเสียเวลาและผลประโยชน์ของตนไปมาก

นอกจากนั้น ยังปรากฏว่าในสมัยนั้นประชาชนมักได้รับความเดือดร้อนจากเหตุการณโจรผู้ร้ายอยู่เนือง ๆ สืบเนื่องจากเจ้าเมืองกรมการไม่เข้มแข็ง และในบางครั้งการกระทำของเจ้าเมืองเองที่ทำให้โจรผู้ร้ายคงอยู่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยก่อนเจ้าเมืองกรมการไม่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐบาล นอกจากได้ค่าธรรมเนียมความ สำหรับผู้ที่มีหน้าที่ในศาล บางแห่ง ก็ได้ส่วนลดส่วนแบ่งค่าภาษีอากรบ้างเล็กน้อยเป็นบางคน จึงไม่พอค่าเลี้ยงชีพ จึงมักประพฤติทุจริตโดยการเลี้ยงโจรผู้ร้ายเสียเอง เพื่อคอยปล้นสดมภ์เงินทองจากราษฎร หรือรับสินบนจากผู้ร้ายเพื่อปล่อยผู้ร้ายไปเช่นนี้ เป็นต้น สร้างความลำบากและความเดือดร้อนแก่ประชาชน รายได้ของประเทศก็ไต่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากปัญหาข้างกล่าวนี้แล้ว จากประวัติศาสตร์ก็ยิ่งปรากฏว่า เจ้าเมืองที่เข้มแข็งบางคนมักจะรวมสมัครพรรคพวกแข็งข้อต่อรัฐบาล ทำให้รัฐบาลต้องเสียเวลาในการปราบปราม เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องหามาตรการควบคุมที่รัดกุมเพื่อมิให้เกิดปัญหาข้างกล่าว จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองโดย

11 เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

จัดตั้งเป็นการปกครองแบบมณฑลขึ้น<sup>12</sup>

3. เนื่องจากสถานการณ์ภายนอกประเทศ ในสมัยนั้นเป็นระยะที่ประเทศมหาอำนาจ ตะวันตกกำลังแสวงหาอาณานิคมอยู่ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตระหนักดีว่า ประเทศไทยในขณะนั้น อยู่ในฐานะเสียเปรียบด้วยประการทั้งปวง เช่น การป้องกันชายแดน ไม่สามารถทำได้โดยสะดวก ถ้าพลเมืองก่อการจลาจลขึ้นจะรายงานเหตุการณ์ข้อกำลังจาก เมืองใหญ่ หรือเมืองหลวงก็ล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์ เพราะการสื่อสารของไทยยังไม่พร้อม ยิ่งล่าหลังและไม่มีประสิทธิภาพ แม้ได้โปรดฯ ตั้งคณะข้าหลวงออกไปทำการสำรวจและ สร้างสายโทรเลขตามหัวเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2418 แต่การก่อสร้างคลองล่าช้าเพราะยัง ไม่มีช่างที่ชำนาญพอจะส่งไปประจำทำการให้ทั่วถึงในเวลาอันสั้นได้ จึงต้องทำไปเท่าที่กำลัง เงินในสมัยนั้นจะอำนวย<sup>13</sup> นอกจากนั้นแล้ว ในการจัดส่งกำลังพลจากต่างแคว้นแคว้นกัน หากจะจัดส่งไปช่วยก็ต้องเสียเวลาเรียกรวมคน เสบียงอาหาร อารุขยุทธภัณฑ์ และยานพาหนะ และการลำเลียงไปต้องเดินทางด้วยเท้า เป็นการล่าช้าอีกเพราะการคมนาคมยังไม่ สะดวก

4. เนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง การปกครองของชาติตะวันตกมีผลต่อการ พัฒนาทางการเมืองของไทยมาก โดยเฉพาะการปรับปรุงการปกครองของพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าฯ นั้น ได้แนวความคิดและอิทธิพลจากชาติตะวันตก เพราะสมัยนั้นได้มีการ ส่งบรรดาเชื้อพระวงศ์ไปศึกษาต่างประเทศรวมทั้งการให้ทุนเล่าเรียนหลวง ปีละ 2 ทุน ไปศึกษาต่างประเทศ อีกทั้งพระมหากษัตริย์และบรรดาเชื้อพระวงศ์บางองค์ทรงมีประสบการณ์ ในต่างประเทศ จึงได้นำเอาสิ่งที่ได้มาปรับปรุงวิธีการปกครองประเทศเพื่อให้เป็นไปในแนว ตะวันตกผสมกับวัฒนธรรมไทย เช่น สมเด็จพระยาค้ำรงราชานุภาพ ทรงปรับปรุงงานด้าน

<sup>12</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเจ้าสฤษดิ์เกษ ขยายกูร (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2498), หน้า 64 - 66.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61 - 62.

มหาดไทย ซึ่งเป็นหัวใจของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยนั้น ทั้งนี้ เพราะสมัยนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าชาติตะวันตกเป็นชาติที่เจริญ การที่จะให้ประเทศเจริญได้คงมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใช้แบบอย่างตะวันตก ประกอบกับขณะนั้นเป็นยุคการแสวงหาอาณานิคมของชาติตะวันตก ถ้าหากไม่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการเมืองให้ชาติตะวันตกยอมรับ ประเทศไทยอาจถูกอิทธิพลตะวันตกเข้าครอบครองได้<sup>14</sup>

#### 4.2 ลักษณะของการพัฒนาการทางการเมืองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ๗

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ๗ ทรงมีพระราชดำริที่จะทำการปฏิรูปการปกครองของไทยนับตั้งแต่ระยะแรกที่พระองค์ขึ้นครองราชย์ เนื่องจากพระองค์ทรงตระหนักถึงภัยอันตรายต่าง ๆ ที่มีต่อประเทศ และเมื่อประกอบกับคำกราบบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการ<sup>15</sup> ที่ทรงเสนอความเห็นให้มีการจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบการบริหารแผ่นดินในปี พ.ศ. 2428 พระองค์จึงทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครอง โดยทรงวางระเบียบการปกครองใหม่แบบค่อยเป็นค่อยไป ตั้งแต่ พ.ศ. 2431 และสิ้นสุดลงเมื่อปี พ.ศ. 2435 ด้วยการยกฐานะกรมต่าง ๆ ซึ่งทรงจัดตั้งขึ้นก่อนหน้านั้นขึ้นเป็นกระทรวงตามระเบียบการปกครองแบบใหม่ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 จึงอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาการทางการเมือง

<sup>14</sup> ใญ่พลย์ ช่างเขียน, เรื่องเกิม, หน้า 71.

<sup>15</sup> เจ้านายและข้าราชการที่กราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2428) มี พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรวรฤทธิ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลาภพฤฒิศาครา สมเด็จเจ้า กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิศิษฎ์ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ นายนกแก้ว คชเสนี หลวงเกษมฉายเวร (สุน สาคตราภัย) บุศย์ เพ็ญกุล ขุนปฏิภาณพิจิตร (หรรุ่น) หลวงวิเศษสาธิต (นาค) นายเปลี่ยน สปีเลฟเตอร์แนนต์ สอาด กองจดหมายเหตุนแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.2/16 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103.

เมืองนั้นได้เริ่มต้นในรัชสมัยนี้ เพราะการปฏิรูปปกครองของพระองค์ตรงกับความหมายของการพัฒนาการทางการเมืองในแง่ที่ว่า "ความจำเป็นที่จะมีการก่อสร้างโครงสร้างของรัฐบาลและองค์การบริหารของรัฐบาล เพื่อที่จะรับปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ มาแก้ไขให้เจริญคล่องไปควยดี"<sup>16</sup>

คำกราบบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการเสนอความเห็นในการจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2428 (ร.ศ. 103) นั้น อาจเรียกได้ว่า แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย<sup>17</sup> ความสำคัญของคำกราบบังคมทูลนี้ก็เพราะบรรดาเจ้านายและข้าราชการได้ตระหนักถึงภัยอันตรายต่าง ๆ จากประเทศมหาอำนาจ จึงได้เสนอความคิดเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ถวายเกรงว่าประเทศมหาอำนาจจะวันตกจะหาโอกาสยึดประเทศไทยเป็นเมืองขึ้นโดยการอ้างเหตุผลว่า เป็นเพราะความไม่เจริญของประเทศไทยทั้งทางด้านการเมือง การปกครอง ด้านเศรษฐกิจและสังคม ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของประเทศมหาอำนาจจะวันตกที่จะนำเอาความเจริญต่าง ๆ ตามแบบของคนมาเผยแพร่ยังไทย และเพื่อดำเนินตามเป้าหมายนี้ประเทศมหาอำนาจจะวันตกก็จะเข้ามาดำเนินการจัดการบ้านเมืองให้เจริญเพื่อผลประโยชน์ของประเทศจะวันตกทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ<sup>18</sup>

เมื่อบรรดาเจ้านายและข้าราชการตระหนักถึงข้ออ้างและเหตุผลต่าง ๆ แล้ว ก็ทรงกราบทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ถึงความประสงค์ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยโดยให้มีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ และเห็นว่า การมีรัฐสภาในขณะนั้นยังเป็นไปไม่ได้ แต่ได้เสนอว่ามีความจำเป็นอื่น ๆ ที่จะ

<sup>16</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 10 - 13.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4 - 5.

<sup>18</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.2/16  
เรื่องเดิม.

1. ต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีปัจจุบันนี้ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชนิพนธ์ราชการบ้านเมืองทุกสิ่งไปในพระองค์ ซึ่งมีประเพณีที่อังกฤษเรียกว่า แอบโสลูตมาเกินไป เป็นประเพณีซึ่งเรียกว่า คอนสติตูชันแนลโมนาร์คี ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นมหาประธานของบ้านเมืองที่จะทรงพระราชนิพนธ์ มีพระบรมราชโองการเป็นสิทธิ์แก่ชาวประชาของชาติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวใหญ่ ทั้งเช่นสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทุก ๆ พระองค์ในยุโรปที่ปกครองทรงราชการถวายพระองค์ทั่วไปทุกอย่าง
2. การป้องกันรักษาและทำนุบำรุงบ้านเมืองทุกอย่างนั้น ต้องอยู่ในความดีความซื่อสัตย์ของข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งใดทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นไว้ในที่เป็นพวกคาบิเน็ต และที่จะจัดการไปได้โดยพระบรมราชานุญาตทุกอย่าง ข้าราชการเหล่านั้นเป็นหัวหน้ากรมหรือคิปลาทเมนตทุก ๆ กรม และมีอำนาจตัดสินใจบังคับการรับผิดชอบของกรมนั้น ๆ คุ้มตนเองมีการที่ใดทำไปทุกอย่าง กรมเหล่านั้นต้องสามารถที่จะทำการในกรมได้เอง คุ้มเครื่องจักรที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีคองทรวง เป็นพระราชกิจวุฒิสภาออกไป ต้องมีพระราชประเพณีแน่นอนที่จะสืบสันตติวงศ์ที่มีคองใหญ่พระสงฆ์และข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อย เลือกลงมาถึงแก่กาล แต่ให้รู้เป็นแน่นอนทั่วกัน เพื่อในเวลาถึงคราวเปลี่ยนแปลงการบ้านเมืองก็จะไม่เป็นที่ระส่ำระสาย และเป็นทางป้องกันเสนาบดีผู้หนึ่งผู้ใดที่จะคิดเอาอำนาจเขาใส่ตัวเองได้
3. ต้อง เปิดทางสินบนให้หมดทุกทางที่จะมีขึ้นได้ และต้องให้ผู้ทำราชการมีผลประโยชน์ตรง ๆ เงินเดือนให้พอใช้ตามฐานะานุรูปจริง
4. ต้องให้มนุษย์มีความสุขเสมอกัน และถือกฎหมายอันเดียวกัน แลในเรื่องเก็บภาษีแลศกเลิก ต้องให้ความยุติธรรมที่จะไม่เป็นที่ลำเอียงฤทธิเดชใดทั้งไทยแลฝรั่ง
5. ขนบธรรมเนียมแลกฎหมายแผ่นดิน ซึ่งเป็นการที่ยุโรปได้เคยมี และจะเป็นข้อกีดขวางความเจริญของบ้านเมืองแล้ว ถ้าที่ไม่เป็นประโยชน์แท้ ถึงขนบธรรมเนียมนั้นจะมีมาแต่โบราณครั้งใด ๆ ก็ก็ต้องเปลี่ยนแปลงให้สมควรแก่การ



6. ข้าราชการของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช และมีความคิดเห็นว่าตนที่เป็นประโยชน์ และมีอำนาจที่จะแสดงออกมากไปปรากฏในทางกลางที่ประชุม ก็ได้อ่านหนังสือพิมพ์ที่ แดการใส่ถ้อยความที่ไม่จริงนั้น จึงจะมีโทษอันใหญ่ตามพระราชกำหนดกฎหมาย
7. ข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยซึ่งมีตำแหน่งหรือหาตำแหน่งมิได้ก็ดี ของเลือกเอาคนที่มีความรู้ทั้งหนังสือเลข ภาษาไทยขึ้นไป 1 ต้องมีชื่อเสียงและความประพฤติที่เป็นหลักฐาน 1 แล มีอายุพ้น 20 ปีขึ้นไป 1 จึงจะเข้ารับราชการได้ แลคนที่ ใดทำชั่วจนถึงตกยศตกศักดิ์คว่ำความชั่วแลผิดกฎหมาย แลผิดวินัยแล้วนั้นจะรับราชการต่อไปในกรมหนึ่งกรมใดอีกมิได้ เพื่อจะให้เป็นการยุติธรรมแลได้คนที่สมควรรับราชการได้ ตามขนบธรรมเนียมยุโรปไปโดยจริงทุกอย่าง<sup>19</sup>

ประมาณ 3 ปี หลังจากเจ้านายและข้าราชการได้กราบบังคมทูล ฯ เสนอความคิด เห็นแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ได้ทรงเริ่มทำการปฏิรูปประเทศอย่างจริงจัง ซึ่งนับได้ว่าเป็นระยะแห่งการปฏิรูปการปกครองหรือการพัฒนาการทางการเมืองครั้งยิ่งใหญ่ ของประเทศ ทรงเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบเดิมซึ่งเป็นแบบจตุสดมภ์ มาเป็นการ ปกครองแบบจัดแบ่งเป็นกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง ในปี พ.ศ. 2430 แม้ว่าคำกราบบังคม ทูลนี้จะมีแนวความคิดตรงกับพระราชดำริของพระองค์มาก่อนแล้วก็ตาม แต่คำกราบบังคมทูลนี้ ก็มี部分是แรงเสริมกระตุ้นให้พระองค์ทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครองตามพระราชดำริไว้ ขัน เพราะพระองค์ทรงตระหนักดีว่า ถ้าหากพระองค์ทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครอง ก็คง จะได้แรงสนับสนุนจากบรรดาเจ้านายและข้าราชการเหล่านี้เป็นกำลังสำคัญในการดำเนินการ เพราะถ้าทรงดำเนินการด้วยพระองค์เอง ก็อาจไม่สัมฤทธิ์ผลตามพระราชดำริได้เลย อันเนื่อง มาจากขาดกำลังสำคัญจากบรรดาเจ้านายและข้าราชการซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินการใดๆ ทางการบริหารประเทศในการพัฒนาการทางการเมือง การพัฒนาการทางการเมืองของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ นี้ก็สอดคล้องกับคำกราบบังคมทูลซึ่งทำให้มีส่วนเกี่ยวข้อง

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน.

กับการเปลี่ยนแปลง 2 ด้านคือ<sup>20</sup>

1. เป็นการจำเป็นที่จะต้องมีการก่อสร้างโครงสร้างของรัฐบาลและองค์การบริหารของรัฐบาล เพื่อที่จะรับเอาปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ มาแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

2. เป็นการจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองที่มั่นคง แต่มีความฉวยไวซึ่งสามารถที่จะเป็นกลไกในการเชื่อมโยงผลประโยชน์และความต้องการของสังคมกับอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะตัดสินใจยอมรับหรือไม่ยอมรับเอาผลประโยชน์และความต้องการนั้น

เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย 2 ประการนี้ พระองค์จึงได้ทรงจัดดำเนินการแบ่งส่วนการปกครองใหม่ออกเป็นการบริหารส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันได้ทรงจัดตั้งองค์การบริหารของราชการขึ้นมาใหม่ทั้งภายในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจแยกกล่าวได้โดยย่อคือ

1. ด้านราชการบริหารส่วนกลาง ได้แบ่งแยกหน้าที่ราชการออกเป็น 12 กระทรวง มีเสนาบดีเป็นผู้นั่งคัมภีร์ขามีเกียรติเสมอกัน

2. ด้านราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทรงแก้ไขวิธีการปกครองหัวเมืองโดยทรงรวมหัวเมืองหลายหัวเมืองเข้าเป็นมณฑลหนึ่ง มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้สำเร็จราชการมณฑล ในหัวเมืองมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ แบ่งเขตเมืองออกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านการบริหารส่วนกลาง และด้านการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น จะไม่ขอกล่าวไว้ในที่นี้ เพราะไม่อยู่ในขอบเขตของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ แต่จะมุ่งวิเคราะห์ถึงเรื่องที่ว่า เมื่อมีการพัฒนาการเมืองแล้ว พฤติกรรมการนอกราชการบังหลวงยังคงมีอยู่หรือไม่อย่างไร และออกมาในรูปแบบใดบ้าง

<sup>20</sup> ชัยคนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 10 - 11.

#### 4.3 ลักษณะของพฤติกรรมการณ์การจรรยาบรรณบึงหลวงในด้านการเมืองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

##### พระจุลจอมเกล้า

คั้งที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่สองจะเห็นได้ว่า ก่อนหน้าการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า นั้น ปรากฏว่าได้มีพฤติกรรมการณ์การจรรยาบรรณบึงหลวงเกิดขึ้นโดยทั่ว ๆ ไปในวงการบริหารของไทย ซึ่งพฤติกรรมนี้ก่อให้เกิดผลเสียทั้งในด้านการเมือง ทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านสังคม กล่าวคือ ในแง่ผลเสียทางการเมือง ทำให้การบริหารราชการไม่มีประสิทธิภาพ ไม่บรรลุถึงเป้าหมาย หรือนโยบายที่วางเอาไว้ ในแง่ผลเสียทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศชาติไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควร อันเป็นเนื่องมาจากผลประโยชน์รั่วไหลไปมาก ในแง่ผลทางด้านสังคม ทำให้มาตรฐานศีลธรรม จรรยาของสังคมเสื่อมลง บรรดาผู้ปกครองไม่ตั้งอยู่ในธรรมที่จะปฏิบัติตัวให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน และเมื่อผู้ปกครองไม่ตั้งอยู่ในธรรมทำการกดขี่ข่มเหง รีดไถ เบียดบังประชาชนของว่างของความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นปกครองและประชาชนก็เกิดขึ้น ประชาชนผู้หลงผิดเกิดความทะเยอทะยานที่จะเข้ามาเป็นชนชั้นปกครอง เพราะเห็นว่ามิมีช่องทางที่ใครรับผลประโยชน์อย่างงดงาม สิ่งเหล่านี้ทำให้ค่านิยมในการปฏิบัติราชการออกมาในรูปที่ไม่ถูกต้อง ความบกพร่องในการบริหารบ้านเมืองในสมัยก่อนนั้นจึงทำให้จุดประสงค์หนึ่งในหลาย ๆ ประการในการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ก็คือ พระประสงค์ที่จะจัดการจรรยาบรรณบึงหลวงที่แอบแฝงอยู่ในวงการบริหารราชการในขณะนั้นให้หมดสิ้นไป คั้งจะเห็นได้จากการที่พระองค์ทรงเห็นชอบด้วยกับคำกราบบังคมทูลของบรรดาเจ้านายและข้าราชการที่ทูลถวายความคิดเห็นในการเปลี่ยนแปลงการปกครองว่า "...ต้องปิดทางสิ้นหนทางให้หมดทุกทางที่จะมีขึ้นได้ แลต้องให้ผู้ทำราชการมีผลประโยชน์ตรง ๆ เงินเดือนพอใช้ตามฐานะานุรูปจริง..."<sup>21</sup> และเพื่อที่จะบรรลุถึงเป้าหมายนี้ เมื่อพระองค์ทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครอง จึงได้ทรงพยายามอย่างยิ่งที่จะยกเลิก ระบบการบริหารราชการแบบเดิมทั้งหมด

<sup>21</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.2/16, เรื่องเดิม.

ที่ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง และได้จัดตั้งระบบการบริหารประเทศในรูปแบบใหม่ตามแบบ  
อารยประเทศในสมัยนั้นโดยมีการแบ่งแยกหน้าที่เฉพาะไปตามกระทรวงต่าง ๆ ไม่ให้มีการ  
ก้าวร้าวหน้าที่ซึ่งกันและกัน และในส่วนการปกครองหัวเมืองก็พยายามโอนอำนาจการปกครอง  
เข้ามาอยู่ที่ส่วนกลางมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่ปรากฏว่า ภายใต้การปฏิรูปแบบนี้ใหม่นั้น  
ก็ยังคงมีพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงแอบแฝงอยู่ตลอดมา และพฤติกรรมนี้สืบต่อมาควบคู่  
ไปกับการพัฒนาการทางการเมืองของไทยจวบจนทุกวันนี้

อาจกล่าวได้ว่าลักษณะของการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุล-  
จอมเกล้าฯ เป็นการดำเนินการไปตามแบบประเทศตะวันตก ด้วยเหตุผลที่เผชิญหน้าอยู่ใน  
ขณะนั้นคือ ไม่ต้องการให้ประเทศไทยตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศตะวันตกด้วยซ้ำในเรือง  
ความลาหลังของประเทศ การพัฒนาอันสืบเนื่องมาจากมีสภาพการณ์อันน่าบีบบังคับอยู่  
ในลักษณะนี้ มักจะทำให้ลักษณะของการพัฒนาเกิดอุปสรรคทั้งในด้านความไม่พร้อมของตัวบุคคล  
และความไม่คล่องตัวของระบบการบริหารทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ การปฏิรูปครั้ง  
นั้นเป็นการมุ่งเปลี่ยนแปลงระบบใหญ่ ๆ แต่เพียงอย่างเดียว แต่ส่วนย่อยของระบบที่ใหญ่  
นั้นมิได้พัฒนาตามไปด้วย กล่าวคือ ในทางด้านตัวบุคคลนั้น เช่น ความไม่เข้าใจของบรรดา  
ข้าราชการบางคนโดยเฉพาะข้าราชการที่อยู่ไกลจากเมืองหลวงที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์  
ความผูกพันของข้าราชการบางกลุ่มที่มีต่อระบบการปฏิบัติทางราชการตามแบบเก่า เป็นต้น  
จึงทำให้บุคคลกลุ่มนี้กลายเป็นกลุ่มที่ต่อต้านการพัฒนาให้ช้าลงไป ในส่วนเกี่ยวกับความคล่อง  
ตัวของระบบการบริหารนั้น ปรากฏว่ายังไม่เป็นตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน ระเบียบ  
แบบแผนในการบริหารยังคงมีความบกพร่องจนทำให้ข้าราชการลาสัยเป็นช่องทางการ  
ฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น

ฉะนั้น ในการศึกษาดังพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงทางด้านการเมืองในสมัย  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น จะพิจารณาศึกษาเรื่องนี้ออกเป็น 2 ประการคือ  
ประการแรกจะศึกษาเกี่ยวกับทางด้านตัวบุคคลโดยเฉพาะตัวข้าราชการซึ่งถือเป็นภาคสำคัญ  
ในระบบการบริหาร ว่ามีส่วนทำให้ระบบการบริหารบรรลุเป้าหมายอย่างไร ประการที่สอง  
จะศึกษาดังระเบียบแบบแผนในการบริหารของทางราชการโดยทั่วไปว่ามีส่วนบกพร่องอย่างไร

#### 4.3.1 พิจารณาทางค่านิยมบุคคล

##### ก. การบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ

การสรรหาบุคคลเข้าทำงานเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดในทุกองค์การไม่ว่าหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานธุรกิจ สำหรับองค์การรัฐบาลนั้นจะมีความสำคัญมากเป็นพิเศษ เพราะงานราชการเป็นกิจการที่สำคัญและเป็นกิจการที่ปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวม<sup>22</sup> หากสรรหาบุคคลที่ไม่มีความตั้งใจจริงในการทำงาน คิดแต่จะเบียดบังเอาผลประโยชน์ส่วนตนโดยใช้อำนาจหน้าที่ของตนในทางราชการเป็นเครื่องมือแล้ว ย่อมทำให้เกิดความเสื่อมแหว่งราชการ อันจะมีผลให้กิจการของราชการไม่ก้าวหน้า ประชาชนเสื่อมความนิยมและเกิดความรังเกียจในตัวข้าราชการ อันก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม หากตำแหน่งที่ข้าราชการผู้ทำการนอกราชการบังหลวงนั้นมีความสำคัญต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง ก็จะทำให้เกิดความไม่สงบสุขแก่ประชาชนเป็นอย่างยิ่ง<sup>23</sup>

เมื่อการสรรหาบุคคลมีความสำคัญมาก และจำเป็นมากเช่นนี้ จึงควรได้ทำการศึกษาค้นคว้าตั้งแต่ขั้นเริ่มแรกของการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการว่า มีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร และการดำเนินการนั้น ๆ เป็นหลักประกันมิให้เกิดการนอกราชการบังหลวงในทางปฏิบัติได้มากน้อยเพียงไร

ถ้าสืบดูจากประวัติศาสตร์ของไทยแล้วจะเห็นได้ว่า แต่เดิมนั้นการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการนั้นยึดถือหลักเกณฑ์โดยพิจารณาจากชาติวุฒิ วิทยวุฒิ และคุณวุฒิ ดังปรากฏในกฎหมายในรัชสมัยสมเด็จพระบรมโกศ<sup>24</sup> ซึ่งระบุว่า "ผู้ถวายตัวจะต้องมีคุณสมบัติถึง 9 ประการ คือ วุฒิ 4 อริยวีถี 4 และคุณานุรูป"<sup>24</sup> การระบุนคุณสมบัติผู้เข้ารับราชการในรูปนี้จึงทำให้เกิด

<sup>22</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคล (พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2512), หน้า 87.

<sup>23</sup> จำหุล กองสาร และคณะ, ปัญหาอุปสรรคในวงราชการไทย (พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 70.

<sup>24</sup> ชจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร" ในหนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคมและการเมือง (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 94.



ระบบการผูกขาดอำนาจในวงราชการขึ้นมา ในแง่ที่ว่าผู้ที่เข้าบริหารราชการอย่างน้อยก็จะ  
 ต้องเป็นผู้ที่สืบเชื้อสายขุนนางที่เคยบริหารราชการมาก่อน ควดยเหตุนี้ระบบการผูกขาดอำนาจใน  
 วงราชการจึงปรากฏขึ้นนับตั้งแต่สมัยอยุธยา ดังปรากฏในหลักฐานทางประวัติศาสตร์ว่า ใน  
 สมัยนั้นมีตระกูลที่สืบเชื้อสายมาจากพราหมณ์ในสมัยพระเจ้าปราสาททอง และตระกูลขุนนาง  
 ซึ่งเป็นเชื้อสายพ่อค้าชาวเปอร์เซียที่เข้ามาในไทยเมื่อตอนต้นศตวรรษที่ 17 เป็นตระกูลที่  
 ครอบงำตำแหน่งราชการอยู่<sup>25</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งตระกูลขุนนางเป็นตระกูลที่ได้ดำรงตำแหน่ง  
 เจ้าพระยาตลอดมา และมีบทบาทสำคัญทางการเมืองจวบจนกระทั่งเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 2<sup>26</sup>  
 เมื่อถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ควดยเหตุที่ระบบการบริหารในสมัยนี้สืบทอดมรดกมาจากสมัยอยุธยา  
 จึงทำให้ระบบการเลือกสรรบุคคลเข้ารับตำแหน่งในวงราชการก็ยังคงผูกพันกับวิธีการเดิม  
 ฉะนั้น ตระกูลขุนนางเดิมตั้งแต่สมัยอยุธยาก็กลับเข้ามามีบทบาทอีก ดังจะเห็นได้ว่า เจ้า  
 พระยามหาเสนา (ปลื) ซึ่งดำรงตำแหน่งสมุหกลาโหมนั้น เป็นบุตรชายของสมุหกลาโหมคน  
 สุดท้ายในสมัยอยุธยาที่เกิดจากมารดาแห่งตระกูลขุนนาง เจ้าพระยาพลเทพ (เป็น สิงหนเสนี)  
 ซึ่งเป็นเสนาบดีว่าการกรมมักเป็นผู้สืบเชื้อสายโดยตรงมาจากตระกูลพราหมณ์เดิม และต่อ  
 มาในปี พ.ศ. 2328 ผู้สืบสายโลหิตโดยตรงจากตระกูลขุนนาง ชื่อ บุนนาค<sup>27</sup> ก็ได้รับการ  
 แต่งตั้งให้เป็นเจ้าพระยามหาราช และในปี พ.ศ. 2330 เมื่อเจ้าพระยามหาเสนา (ปลื)  
 เสียชีวิตในการรบ บุนนาคก็เข้าสืบตำแหน่งนั้น และขณะเดียวกัน บุญมา น้องชายต่างมารดา

<sup>25</sup> บทยอความของ David K. Wyatt, "Family Politics in Nineteenth Century Thailand" จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3, 2516, หน้า 23.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>27</sup> บุตรชายของพระยาจาแสนยากร (เสน) ซึ่งดำรงตำแหน่งสมุหกลาโหมในตอนปลายสมัยอยุธยา และเป็นผู้ที่มีความสนิทชิดชอบกับราชการที่ 1 มาตลอด ประกอบกับภริยาของบุนนาคเองซึ่งมาจากตระกูลบางช้างก็เป็นน้องสาวของอัครมเหสีของรัชกาลที่ 1.

ของขุนนางก็เขาคำรงตำแหน่งเจ้าพระยามราชแทนขุนนางต่อไป และในบรรดาตระกูลขุนนางทั้งหลายที่ก่อตัวขึ้นในตอนต้นสมัยรัตนโกสินทร์นี้ ไม่มีตระกูลใดที่จะดำรงตำแหน่งสูงสุดทางราชการไว้ได้มั่นคง และสืบทอดกันไต่ตอมไปกว่าตระกูลขุนนาง และราชินิกุลบางช้างที่เกี่ยวข้องอยู่<sup>28</sup> ดังจะเห็นได้ว่า ไม่มีตระกูลอื่นที่บุตรชายสามารถสืบทอดตำแหน่งเจ้าพระยาจากบิดาได้โดยตรง แต่ตระกูลขุนนางสามารถควบคุมตำแหน่งสมุหกลาโหมซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2325 ลงมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2429 และตำแหน่งกรมคลัง ซึ่งรับผิดชอบด้านผลประโยชน์ของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2365 ลงมาจนถึงปี พ.ศ. 2428<sup>29</sup>

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ชัดว่า ตระกูลขุนนางได้เข้ามาควบคุมตำแหน่งเสนาบดีที่มีอำนาจมากที่สุดไว้แล้วถึงสองในสาม คือตำแหน่งที่ควบคุมการบริหารงานของหัวเมืองทางใต้และทางตะวันตก และตำแหน่งที่ติดต่อกับต่างประเทศ การต่างประเทศ การคลัง และหัวเมืองทางอ่าวไทย ความสามารถบรรลุถึงสถานะดังกล่าวของตระกูลขุนนาง สืบเนื่องมาจากในสังคมไทยสมัยนั้นถือว่า การรับราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติสูงสุด เป็นตำแหน่งที่ยอมรับกันว่าให้ได้ทั้งอำนาจและทรัพย์สินสมบัติพร้อม ๆ กัน ความตกลงทางสังคมและการเมืองที่พระมหากษัตริย์มีต่อผู้รับตำแหน่งราชการชั้นสูง รวมทั้งข้อเรียกร้องต่อผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจากสมาชิกครอบครัว และผู้อยู่ในความอุปถัมภ์ ทำให้ต้องมีการใช้จ่ายอย่างมากมาย จึงจำเป็นที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องรักษาตำแหน่งนั้น ๆ ไว้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ตระกูลนั้นจะต้องพยายามให้สมาชิกของครอบครัวตนได้เข้ารับราชการอยู่อย่างไม่ขาดสาย<sup>30</sup> ค่านิยมดังกล่าวจึงทำให้ระบียบการปฏิบัติในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการในประวัติศาสตร์ไทยผูกพันอยู่กับระบบเครือญาติอย่างเห็นยวแน่นอน แม้แต่ในตอนต้นรัชสมัย

<sup>28</sup> บทยอความของ David K. Wyatt, เรื่องเดิม, หน้า 23.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก่อนหน้าที่จะมีการปฏิรูปประเทศก็ยังไม่ปรากฏว่า ตระกูล  
 บุญนาคเป็นตระกูลที่ผูกขาดอำนาจในวงราชการอยู่ ดังจะเห็นได้ว่า ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน  
 ในสมัยนั้นก็คือ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุญนาค) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอำนาจ  
 สิทธิขาดเต็มที่ แม้ในวงการบริหารสำคัญ ๆ ทุกหน่วยงานก็อยู่ภายใต้การควบคุมของขุนนาง  
 ตระกูลนี้ เช่น เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ (วอน บุญนาค) บุตรชายเป็นเสนาบดีกลาโหม  
 เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ทวม บุญนาค) น้องชาย เป็นเสนาบดีกรมพระคลัง เจ้า  
 พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุญนาค) น้องชาย เป็นราชเลขาธิการส่วนพระองค์ พระยาอาหาร  
 บริรักษ์ (นุก บุญหลง) หลายชาย เป็นเสนาบดีกรมนา เป็นต้น และยังมีขุนนางระดับต่ำลง  
 มาอีกเป็นจำนวนมากที่เกี่ยวข้องอยู่กับตระกูลบุญนาค ซึ่งการที่ขุนนางตระกูลใดตระกูลหนึ่ง  
 มีอำนาจครอบงำอยู่ในวงการบริหารอย่างเหนียวแน่นเช่นนี้ ย่อมเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์  
 ส่วนรวมของประเทศ ตลอดจนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก  
 อำนาจสิทธิขาดในการควบคุมราชการตามกรมกอง ตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ควรจะเป็น  
 เป็นของรัฐบาล เช่น ภาษีอากร แรงงานไพร่เล็กต่าง ๆ ก็อาจถูกขุนนางเหล่านี้เบียดบัง  
 ไว้เป็นสมบัติของตน ขุนนางตระกูลอื่น ๆ แม้จะมีความสามารถก็อาจจะถูกกีดกันโอกาสใน  
 การเข้ารับราชการด้วย<sup>31</sup> อำนาจอย่างล้นเหลือในวงราชการของตระกูลบุญนาคนั้นทำให้  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตระหนักเป็นอย่างดี ฉะนั้น การที่พระองค์ทรงริเริ่ม  
 ดำเนินการปฏิรูปประเทศนั้น สิ่งที่เป็นแรงบันดาลใจพระราชดำริของพระองค์ประการหนึ่ง  
 นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็คือ ความพยายามที่จะดึงพระราชอำนาจกลับมาสู่สถาบัน  
 พระมหากษัตริย์ พระราชดำริของพระองค์ครั้งนี้กระทบกระเทือนถึงบรรดาเจ้าและเสนาบดี  
 หลาย ๆ คนที่เคยมีอำนาจในทางการเมือง ในทางการเงินของแผ่นดินเป็นอย่างยิ่ง แต่  
 กระนั้นก็คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ทรงประสบความสำเร็จในด้านเป้าหมายส่วนนี้

<sup>31</sup> ชุมพูนุท นาคีรักษ์, "บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
 จุลจอมเกล้าฯ พ.ศ. 2411 - 2453" (วิทยานิพนธ์แผนกภูมิศาสตร์-ประวัติศาสตร์  
 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 4.

อย่างงดงาม ด้วยความพยายามปรับปรุงแผนการบริหารตามแบบตะวันตก ทำให้พระราชอำนาจในการบริหารแผ่นดินกลับคืนมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์อย่างสิ้นเชิง สถาบันพระมหากษัตริย์ในระยะนี้มีความหมายเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

อย่างสมบูรณ์ พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของอำนาจในการบริหาร อำนาจในทางความการศาล และอำนาจในด้านการออกกฎหมาย สำหรับด้านการบริหารนั้นพระมหากษัตริย์เป็นผู้เลือกสรรแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในหน่วยงานใหญ่ ๆ สำหรับหน่วยงานย่อย ๆ ร้องลงมาอยู่ในความรับผิดชอบของบรรดาเจ้ากระทรวง และขุนนางในระดับรอง ๆ ลงมา ทั้งนี้ก็เพื่อเลือกบุคคลจากคุณสมบัติมากกว่าชาติตระกูล เขาไปปฏิบัติราชการ เพื่อหลีกเลี่ยงการฉ้อราษฎร์บังหลวงต่อไป

ฉะนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงปฏิรูปการปกครองแล้ว เพื่อป้องกันมิให้เกิดระบบผูกขาดในวงราชการ หลักเกณฑ์ในการเลือกสรรบุคคลในสมัยนั้นจึงค่อย ๆ เปลี่ยนรูปไปจากเดิม เน้นการเลือกสรรคนดี มีการศึกษา มีความซื่อสัตย์ เขาไปปฏิบัติงาน<sup>32</sup> เพราะเมื่อบุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาล ก็เท่ากับว่าบุคคลนั้นมีอำนาจอยู่ในความรับผิดชอบ บรรดาข้าราชการที่ไปปกครองหัวเมืองจึงจะต้องเป็นบุคคลที่ทั้งอยู่ในธรรม สามารถเข้าใจสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถปฏิบัติงานด้วยการผูกใจคน ไม่ใช่ใช้อำนาจบาติใหญ่ และสามารถเข้ากับประชาชนได้ หลักการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นหลักการที่รัฐบาลในสมัยนั้นยึดถือในการสรรหาบุคคลเพื่อเป็นการซัดความเสียหายจากการที่ข้าราชการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ฉะนั้นการเลือกสรรบุคคลสมัยนี้จะผันโดยทางวิธีการคัดเลือก ซึ่งคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถจะได้เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกก่อน แต่อย่างไรก็ดีในหลักเกณฑ์เหล่านี้ก็ไม่มีใครมีโอกาสรู้ได้เลยว่าในบรรดาผู้ที่คัดเลือกเขาไปปฏิบัติหน้าที่นั้นแล้ว จะมีบุคคลใดบ้างที่จะทำการทุจริตไม่ทุจริต ดังนั้น

<sup>32</sup>พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของพระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2513), หน้า 37.

อาจกล่าวได้ว่า ก็ยังเป็นการยากที่จะป้องกันการจรรยาบรรณบังหลวงตั้งแต่กระบวนการขึ้นการสรรหาบุคคลนี้ วิธีการคัดเลือกบุคคลสมัยนั้นโดยดูจากคุณสมบัติดังกล่าวกว่าข้างตน ทำให้ดูเหมือนว่าเป็นการใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเครื่องช่วยในการสรรหาบุคคลเข้าทำงานแทนที่ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว ส่วนใหญ่หาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะแม้ว่าการคัดเลือกบุคคลนั้นเป็นวิธีการที่จะเลือกเฟ้นเอาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เข้ารับราชการ แต่ก็ไม่มีการกำหนดไว้ตายตัวว่าจะต้องทำอะไร บุคคลผู้ที่ดำเนินการคัดเลือกจะมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคล จะคัดเลือกเอาเฉพาะคนใดคนหนึ่ง หรือเฉพาะคนในส่วนราชการนั้น ๆ ก็ย่อมได้<sup>33</sup> การคัดเลือกนี้เท่ากับเป็นการส่งเสริมระบบอุปถัมภ์ให้เจริญขึ้นนั่นเอง เพราะมีช่องทางอยู่มากหลายที่จะรับพรรคพวกหรือญาติมิตรของตน เช่นอาจความเหมาะสม ความเป็นคนดีและเป็นผู้มีความสามารถ เป็นต้น<sup>34</sup> ซึ่งก็เท่ากับในสมัยการปฏิรูปนั้นแม้ว่าโดยหลักการจะมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเลือกสรรบุคคล แต่รูปการณ์ที่ปรากฏออกมาก็ยังมีแนวโน้มส่อไปในทางที่ยังทำให้เกิดการจรรยาบรรณบังหลวงในวงราชการอยู่ เพราะเมื่อพิจารณาดูในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในเวลานั้น ปรากฏว่าบรรดาผู้ที่เข้ารับราชการก็ยังคงคำนึงถึงเรื่องชาติตระกูลอยู่เป็นสำคัญอันดับแรก จากนั้นจึงจะพิจารณาคณะสมบัติด้านอื่น ๆ ประกอบ บรรดาผู้เข้ารับราชการในสมัยนั้นอย่างน้อยก็ยังเป็นบรรดาเชื้อพระวงศ์ หรือขุนนางที่มียศศักดิ์ไม่ได้มาจากประชาชนผู้ที่มีความรู้ พระยามนตรีสุริยวงศ์ (ชั้น นุนนาค) อยู่ในตำแหน่งชาหลวงใหญ่กว่ากับราชการเมืองภูเก็ต และรองเสนาบดี พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ อยู่ในตำแหน่งชาหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ อยู่ในตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า เป็นต้น<sup>35</sup> จึงอยู่มั่ววบบรรดาเชื้อพระวงศ์และขุนนาง

<sup>33</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดิม, หน้า 92.

<sup>34</sup> จำทูล กองสาร และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 76

<sup>35</sup> พระราชทัตตเลขา รัชกาลที่ 5 เรื่องเดิม, หน้า 44 - 47.



บางคนจะเป็นผู้ที่มีความรู้ แต่ในการสรรหานักคนที่ดี อย่างน้อยก็ควรได้คำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ ประกอบด้วย โดยการให้ความสำคัญกับทุก ๆ คุณสมบัติในน้ำหนักที่เท่ากัน และในการบริหารที่คณบดีไม่ควรที่จะมีการสับตอกันทางตำแหน่ง แต่ควรมีการหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนบุคคลกันในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการทำงานอยู่ในตำแหน่งใด ๆ นานเกินไปนั้น อาจจะเป็นบ่อเกิดให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบได้ ซึ่งในประเด็นนี้ "เทียนวรรณ" \* นักปฏิรูปที่เป็นคนสามัญในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า

... ถ้าเสนาบดีกระทรวงใดว่าการอยู่นานนักในกระทรวงนั้นหลายปี ข้าราชการในกระทรวงนั้นก็ยอมคนรู้จักอหิชาศรัย ความเกรงกลัวก็ยอมมีน้ำหนักเบาไปมาก ทั้งรู้สึกในสมอง

\* เทียนวรรณ (ต.ว.ส. วัฒนาโก) (พ.ศ. 2385-2458) เป็นบุตรนายเรืองสิงห์ และนางโกลิต มีต้นตระกูล (ทวด) คือ ขุนเทียนวิเชียรหงษ์ เป็นขุนนางครั้งสมัยพระนารายณ์ เขาเป็นคนมีความรู้ และมีประสบการณ์ในต่างประเทศเป็นเวลานาน เป็นที่ปรึกษาของหนังสือพิมพ์สยามออกพ.เซอร์เวอร์ ในปี พ.ศ. 2446 ได้พิมพ์หนังสือพิมพ์ออกจำหน่าย เช่น ศุภวิภาค พจนกิจ (2446-2449) ศิริพจนภาค (2449-2451) บทความในหนังสือพิมพ์ของเขาได้โจมตีระบบการเมืองและสังคมไทย และเขาได้เสนอแนะโครงการ 34 ข้อ ให้รัฐบาลปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองและระบบสังคม เช่น เสนอให้ยกเลิกอากรและบ่อนการพนัน เลิกระบบทาส ห้ามสูบบุหรี่ ได้จัดตั้งศาลสถิตยุติธรรม สร้างโรงเรียน สร้างถนนและซุกคลอง ตั้งธนาคารแห่งชาติ และธนาคารพาณิชย์ ตั้งกรมสอบสวนวิทยาและความดี ตลอดจนความรู้และความประพฤติของข้าราชการ สร้างโรงพยาบาล สร้างโรงงานอุตสาหกรรม เครื่องกระป๋อง เทียนวรรณได้เคยถวายหนังสือพิมพ์ที่เขาพิมพ์ขึ้น และได้ถวายตัวเข้ารับราชการในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ) กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 2 ก. /9 เรื่องนายเทียนวรรณ ถวายหนังสือแมกกาซีนและขอรับราชการ

ดูรายละเอียดเรื่องนี้ได้จาก ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, สรณิพนธ์ของเทียนวรรณ. (พระนคร: กองคณบดีศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517) หรือ สงข สิริยินทร, เทียนวรรณ (พระนคร: สำนักพิมพ์สุริยินทร, 2510).

ความสามารถจะกระทำให้อุทฺถพระทัย ถูกใจของเสนาบดี  
โดยดวยกลุมารยาของเขหรือไม ถ้าเห็นวามเขาทำนั้นก็กระทำ  
เสมออยู่ในที่เขเคยทำ การชั่วและคนชั่วจึงโคเลิดขึ้นเพราะ  
เหตุที่เสนาบดีคองอยู่ในกระทรวงนั้นนานัก...<sup>36</sup>

ฉะนั้นจากคาวไควว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพะจุลจอมเกล้า ทรงดำเนินการปฏิรูป  
การปกครองแควในทางปฏิบัตินั้น การเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการของไทยยังคงผูกพันอยู่  
กับระบบเกา กล่าวคือ ยังคงพิจารณาจากชาติวุฒิ วยวุฒิ และคุณวุฒิประกอบกันอยู่ และเมื่อ  
สิ่งคังกล่าวนี้ยังคงนำมาเป็นหลักปฏิบัติอยู่ จึงเป็นสิ่งที่แน่นอนที่อาจจะเกิดระบบการผูกขาดใน  
ตำแหน่งหน้าที่ราชการขึ้นได้อีก ซึ่งก็หมายถึงว่าระบบเล่นพรรคเล่นพวกก็ยังคงมีอยู่ คังจะ  
เห็นปรากฏจากเอกสารชั้นต้นในสมัยนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไ้ระบบเล่นพวกในวงราชการ  
อันเป็นกลวิธีในการสรรหาบุคคลในวงราชการสมัยนั้น เอกสารชั้นต้นที่ยกมาเป็นตัวอย่างใน  
ที่นี้คือ คดีหลวงไกรนารายณ์<sup>37</sup>

"ข้าพเจ้าหลวงไกรนารายณ์ ทำเรื่องราวกราบเรียนใต้เท้า  
กรุณาไคทราบ เดิมจะเป็นวันเดือนโคตภาพเจ้าจำไมโค ปีกรายัง  
เป็นจัตราศก หลวงไชยเคชะตั้งใต่นายชัวเป็นที่ขุนเสนาเทพสุบ  
บาศูขักรบอาษาใหญ่ชวา ข้าพเจ้าจึงวากับหลวงไชยเพชระวา  
เอานายชัวมวเป็นสมุหบาศูขั นายชัวเขียนหนังสือไมเป็น อาน  
หนังสือไมออก แลวก็เป็นคนเล่นเบี้ยเล่นไฟ จะเก็บเอาเงินราช  
การไปเล่นเสียหมด หลวงไชยเคชะก็หาฟังไม นายชัวสมุห  
บาศูขัรับราชการมาโคประมาณ 3 ปี ทำบวชชัจ่ายเดือนก็หาโค  
จกรายวันเดือนมวอกกับข้าพเจ้าไคทราบควยไม ครั้น ๗ ปี  
ชวคอุศก หลวงไชยเคชะไปรับราชการ นายชัวสมุหบาศูขัไป  
เที่ยวเก็บเงินบุคาราการกับตัวไพรหลวงจะเอาไปส่งตอเจ้า  
พนักงานถาไมสงหาทราบไม ครั้น ๗ เดือน 10 ปีชวคอุศก

<sup>36</sup> สงบ สุริยินทร์, เทียนวรรณ (พระนคร: สำนักพิมพ์สุริยินทร์, 2510), หน้า 2/7.

<sup>37</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบัญญสมุคพิเศษ  
เล่ม 2 จ.ศ. 1238-1240 เรื่องคดีหลวงไกรนารายณ์.

ข้าพเจ้าจึงได้ทำเรื่องราวกราบเรียน ๗๗๗ ที่สมุหพระกลาโหม  
 ขอเอนวยชั่วออกเสียจากที่ขุนเสนาเทพสมุหบาณชี่ จะเอาขุนทรง  
 ษรแมนเบ็ยหัวคี่ 7 เป็นที่ขุนเสนาเทพสมุหบาณชี่ ควายนายชั่วสมุห  
 บาณชี่เป็นคนคนเบ็ยเลนไป คอชางนาจะเกบเอาเงินคาราชการ  
 ไปเคนเสี่ยหนุด เจาพนักงานก็จะมาเรงเอาเงินคาราชการจ่าย  
 ไพรหลวงกับข้าพเจ้า ๆ หากมีเงินจะให้ต่อเจาพนักงานไม ๗๗๗  
 ที่สมุหพระกลาโหมจึงมีบัญชาสั่งว่าหลวงไชยเดชะเป็นผู้ตั้งนายชั่ว  
 โห้เป็นที่ขุนเสนาเทพสมุหบาณชี่ เมื่อเงินคาราชการคางมากนอย  
 เทาใดให้เอากับหลวงไชยเดชะ หลวงไกรนารายณจะถอดนายชั่ว  
 ออกเสียจากที่ขุนเสนาเทพสมุหบาณชี่นี้ไม่ควร หลวงไชยเดชะ  
 ไปราชการกบมาจะเป็นที่เสี่ยใจ แลว ๗๗๗ ที่สมุหพระกลาโหม  
 จึงเช่นลายมือลงในเรื่องราวของข้าพเจ้า มอญีให้พระนรินทรราช  
 เสนีราชปลัดบาณชี่ในกรมพระกลาโหมไว้ บัดนี้ขุนรามภักดีจะมา  
 เรงเอาเงินคาราชการกับข้าพเจ้าจำนวนเดือนที่ขุนรามภักดีรอง  
 รงไป 44 คนเป็นเงิน 6 <sup>3</sup> (3 ชั่ง 5 ตำลึง) นั้น ข้าพเจ้า  
 ไม่ทราบวานายชั่วสมุหบาณชี่จ่ายเดือนชวดเหลือประกรวดใด หาได้  
 ทำบาณชี่มายืนให้ข้าพเจ้ารู้ควมไม แลซึ่งข้าพเจ้าจะใดเก็บเอา  
 เงินกับตัวไพรหลวงมาจับจ่ายสิ่งหนึ่งสิ่งใดตั้งแต่เดือนหนึ่งขึ้นไป  
 ข้าพเจ้าหาใดเก็บบวไมเป็นความสุจริตความจริงของข้าพเจ้าอย่าง  
 นี้ ขอพระบารมีไต่เตากรุณาเป็นที่พึ่ง ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด..."

จากหลักฐานนี้ทำให้เห็นได้ว่า พรรคพวกของบุคคลใดที่นำเข้ารับราชการนั้น ใน  
 ชั้นต้นก็ไม่ได้คำนึงถึงคุณสมบัติดังที่ระบุไว้เท่าใดนัก และแม้บุคคลผู้นั้นเข้ามาปฏิบัติราชการแล้ว  
 ได้กระทำการไปในทางทุจริต เจ้ากระทรวงผู้รับผิดชอบก็ยังไม่เห็นควรที่จะให้หน้าที่ในการถอด  
 ถอนบุคคลนั้น ๆ อยู่ในอำนาจของผู้ที่เป็นพรรคพวกที่คัดเลือกเข้ามา แทนที่เจ้ากระทรวงจะ  
 เป็นผู้วินิจฉัยสั่งการเสียด้วยตนเอง เช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการเลื่อนพรรคเล่นพวก  
 ยังคงคิดค้นเห็นยวเนนอยู่ในระบบราชการของไทยในสมัยนั้น และถือได้ว่าเป็นพฤติกรรม  
 ต้นเหตุที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในลำดับขั้นตล ๆ ไป เนื่องด้วยเมื่อปฏิบัติหน้าที่  
 ราชการมีความเกี่ยวข้องผูกพันกันฉันท้เครือญาติ หรือมิตรสหายแล้ว เมื่อเกิดพฤติกรรมที่  
 ส่อไปในทางทุจริต พฤติกรรมนั้น ๆ ก็ยอมแผ่ขยายไปในวงกว้าง มีขอบเขตกว้างขวาง และ  
 ได้รับการปิดบังอำพรางไว้เป็นอย่างดี และพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวงที่กระทำโดยอาศัย

ความร่วมมือจากบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกันเป็นจำนวนมากเช่นนี้ ย่อมที่จะเกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ ทำให้ผลประโยชน์ของประเทศจำนวนมาก ถูกเบียดบังไป

### ข. ความสำคัญในความรับผิดชอบของบุคคลในวงการบริหาร

พฤติกรรมการณ์การจรรยาบรรณซึ่งหลวงเกิดขึ้นได้จะต้องมีตัวประกอบ 2 ฝ่ายด้วยกัน กล่าวคือ จะต้องมทั้งฝ่ายผู้รับและฝ่ายผู้ให้ทำปฏิกริยาซึ่งกันและกัน (interaction) ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าหากไม่มีผู้รับ หรือไม่มีผู้ให้ตัวการใดตัวการหนึ่ง พฤติกรรมการณ์การจรรยาบรรณซึ่งหลวงก็ย่อมไม่เกิดขึ้น ฉะนั้นถ้าหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสำคัญในหน้าที่ของตน ทั้งในฝ่ายสำคัญหน้าที่ในการเป็นข้าราชการและในฝ่ายสำคัญหน้าที่ในการเป็นพลเมือง การจรรยาบรรณซึ่งหลวงก็อาจไม่เกิดขึ้น เพราะเท่ากับว่าไม่มีทั้งฝ่ายผู้รับและผู้ให้ สำหรับในหัวข้อนี้จะพิจารณาคานความสำคัญในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งส่วนใหญ่มักจะอยู่ในฐานะฝ่ายผู้รับ หรือมิฉะนั้นก็อาจอยู่ในฐานะผู้สมทบกันกระทำการจรรยาบรรณซึ่งหลวงภายในหน่วยงานหน่วยเดียวกัน โดยจะศึกษาดูว่าความสำคัญในหน้าที่รับผิดชอบของข้าราชการในสมัยการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นมีมากน้อยแค่ไหน ซึ่งพร้อม ๆ กันนี้ก็จะได้พิจารณาถึงพฤติกรรมการณ์การจรรยาบรรณซึ่งหลวงที่ออกมาในรูปต่าง ๆ กันอันสืบเนื่องมาจากการไร้ความสำคัญในหน้าที่รับผิดชอบของข้าราชการในสมัยนั้น

ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ แล้วระบบการบริหารเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่าโดยสิ้นเชิง ข้าราชการซึ่งเป็นจักรกลในการบริหารก็เปลี่ยนความรับผิดชอบไปจากระบบเดิม บางหน่วยงานข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจในความรับผิดชอบมากขึ้น กล่าวคือ ในการปฏิรูประบบการบริหารใหม่นั้น ในส่วนราชการส่วนกลาง บรรดาข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ จะต้องแบ่งสายงานการบังคับบัญชาคล่ดลงไปตามหน้าที่ และความรับผิดชอบ ซึ่งข้าราชการแต่ละชั้นก็จะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในหน้าที่ของตนด้วย ฉะนั้นจึงจำเป็นที่ข้าราชการจะต้องมีความรู้สึกรับผิดชอบในหน้าที่ของตน ไม่ทำการวินิจฉัยสั่งการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน พร้อม ๆ กับไม่ทำการวินิจฉัยสั่งการ

ในลักษณะที่เป็นการเลือกอำนวยให้เกิดการทุจริตในความรับผิดชอบขึ้นได้ สำหรับในส่วน  
 เกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค จากระเบียบมณฑล ในแต่ละมณฑลจะมีสมุหเทศาภิบาลเป็น  
 ประธาน เป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งตลอดสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 สมุหเทศาภิบาลจะเป็นข้าราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย เปรียบเหมือนเป็นองค์ประธาน  
 ในการรับผิดชอบราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคแต่ละส่วน<sup>38</sup> นอกจากนั้นแล้วในมณฑลก็ยัง  
 มีข้าราชการผู้ใหญ่ซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ ทำหน้าที่บังคับบัญชาการและงาน  
 ของกระทรวงนั้น ๆ ตามจังหวัดต่าง ๆ ในเขตมณฑล ปฏิบัติงานร่วมกันเปรียบเป็นกรมการ  
 มณฑล<sup>39</sup> ซึ่งทั้งกรมการมณฑลและประธานจะช่วยกันบริหารราชการในมณฑลให้ลุล่วงไป โดย  
 นัยนี้ทำให้เห็นได้ว่า ในระบบการบริหารรูปใหม่นั้น ข้าราชการมีขอบข่ายอำนาจความรับผิดชอบ  
 ขอบกว้างขวางเป็นขั้นตอนลดหลั่นกันไป ฉะนั้นระบบการบริหารจะเข้าสู่เป้าหมายหรือไม่  
 ความสำคัญในความรับผิดชอบของข้าราชการจึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่ง ซึ่งโดยทั่ว ๆ  
 ไปแล้วมักจะปรากฏว่า แนวโน้มการใช้อำนาจในความรับผิดชอบไปในทางที่ผิดของข้าราชการ  
 อยู่ในอัตราค่อนข้างสูง<sup>40</sup> ด้วยความไม่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ที่แอบแฝงอยู่ในจิตใจ ซึ่งปัญหาความ  
 ไม่ซื่อสัตย์ในหน้าที่ของข้าราชการในสมัยนั้น เป็นปัญหาใหญ่ต่อการบริหารอย่างยิ่ง ดังจะเห็น  
 ได้จากความคิดเห็นของเทียนวรรณซึ่งได้ให้ทัศนะว่า

"... เราได้ตรวจขอพระราชกำหนดกฎหมาย และขอมังคับสำหรับ  
 กระทรวงและกรมและเจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่ง เห็นว่าพออยู่แล้วทุกสิ่ง  
 ทุกประการ แต่มาขาดอยู่เพียงคนสันดานซอตรงสุจริตแต่อย่างเดียว  
 เท่านั้น ยังมีแพะหลายพอแก่หน้าที่และตำแหน่งไม่ จึงใคร่กระทำ  
 ให้เกิดความเดือดร้อนใคร่เสมอ ๆ..."<sup>41</sup>

<sup>38</sup> พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5, เรื่องเดิม, หน้า 70.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

<sup>40</sup> มองเตสกีเออ ได้แสดงความคิดเห็นไว้ในหนังสือชื่อ Spirit of Laws ว่า  
 "มนุษย์ทุกคนทุกสมัย มีประสบการณ์อย่างเดียวกันในข้อที่ว่า ผู้ที่มีอำนาจมีความโน้มเอียงที่จะ  
 ใช้อำนาจเกินขอบเขต จะหาโอกาสที่จะใช้อำนาจถึงขีดสุดเท่าที่จะทำได้."

<sup>41</sup> สงบ สุริยินทร์, เรื่องเดิม, หน้า 8/15,



ความไม่ซื่อสัตย์ของข้าราชการในสมัยนั้นแสดงออกมาในรูปการณต่าง ๆ หลายแบบ อาทิเช่น การรับสินบน การรีดไถราษฎร การยกยอทรัพย์สินของรัฐ ตลอดจนความไม่รับผิดชอบต่อนหน้าที่ เป็นต้น ความไม่ซื่อสัตย์ในหน้าที่เหล่านี้ทำให้เกิดเป็นพฤติกรรมการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงคั่งที่โลกกล่าวมานี้ โดยที่แต่ละแบบมีวิธีการต่าง ๆ กัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นในสมัยนั้น

#### 1. ข้าราชการรับสินบนและรีดไถประชาชน

วิธีการทุจริตของข้าราชการวิธีนี้มีอยู่ในเกือบทุก ๆ กระทรวง ซึ่งมักจะเกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการที่ข้าราชการผู้รับผิดชอบในตำแหน่งนั้น ๆ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจรวมอวยควย จึงอาจใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิดได้ จะเห็นกรณีเหล่านี้ได้จากเอกสารชั้นต้นต่าง ๆ เช่น

จากคดีเรื่องขุนเทพสุภาตุลาการรับสินบนรายความอำแดงแยมเป็นโจทก์ อำแดงชลิบจำเลยทางเมืองนครศรีธรรมราช (8 - 20 มิถุนายน ร.ศ. 112) จะเห็นถึงกลวิธีของข้าราชการในการประพฤติทุจริตโดยการยอมรับสินบนและปล่อยตัวผู้ร้ายไปเสียเพื่อผลประโยชน์ของตน ซึ่งคดีนี้มีใจความในฎีกาว่า

ควยมีการทุจริตรับสินบนขึ้นในสนามสถิตยยุติธรรมอีก... เดิมกระทรวงกลาโหมส่งความเมืองนครศรีธรรมราชมายังกระทรวงยุติธรรมเรื่องหนึ่ง คดี อำแดงแยมโจทก์ ฟ้องหากันว่า ผู้กทรัพย์สิ่งของกับทุนทรัพย์เป็นเงิน 17๑ เศศ (170 ชั่ง) โดส่งความเรื่องนี้ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งเกษมราชสุภาวดีพิจารณาขุนเทพสุภาเป็นตุลาการ แต่ตัวอำแดงชลิบไม่มีประกัน ตุลาการจึงใจขังตัวไว้ไค 5 วัน , ขุนอักษรเทพผู้อำแดงชลิบ จึงบอกภัยอวยจุย ทานขุนเทพสุภาว่า ช่วยหาผู้ใดรับประกันอำแดงชลิบออกไคแล้วจะใหเงินคางจาง อวยจุยจึงคบคิดกับนายไชยภักดี ๆ บอกว่า หลวงเทพเหวาจึงไคพูดกับขุนเทพสุภาในเรื่องนี้ ขุนเทพสุภาจึงให้หลวงเทพเหวาเป็นนายประกัน นายสุนเป็นผู้รับเรื่องอำแดงชลิบ ๆ ต้องเสียเงินให้ขุนเทพสุภาตุลาการแลคนมีชื่อทั้งนี้รวมเป็น 6 40 (6 ชั่ง 40 บาท)..."<sup>42</sup>

<sup>42</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.11/35. คดีเรื่องขุนเทพสุภาตุลาการ รับสินบนรายความอำแดงแยมโจทก์ อำแดงชลิบจำเลย ทางเมืองนครศรีธรรมราช 8-20 มิ.ย.112.

นอกจากนั้นยังมีวิธีการรับสินบนโดยการเสนอขอต่อเจ้าทุกข์ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นการตอบแทน ซึ่งเห็นได้จากคดีที่ยกมาเป็นตัวอย่างคือ ฎีกาอำแดงแสงมายกล่าวโทษ พุลาการศาลฎีกา ความว่า

เดิมปีรัตนโกสินทรศก 110 ข้าพระพุทธเจ้าทำฎีกาพูดเกล้า ถวายกล่าวโทษหลวงบรรหารอรุณคดีทะเลการศาลฎีกาว่า คดีสินเอาที่นาของข้าพระพุทธเจ้าให้กับโจทย ครั้นปีรัตนโกสินทรศก 112 ฎีกาของข้าพระพุทธเจ้าตกมายังศาลอุทธรณ์สนามสถิตยยุติธรรม หม่อมเจิวาอริบคดียพิพากษาทรงลงนคำตัดสินว่า เป็นลายพระหัตถ์เกล้าให้ข้าพระพุทธเจ้าฟังเอง ข้าพระพุทธเจ้าหม่อม ลุขขางกลางเห็นพระคาสโปรงพิรุชเป็นรอยปะกัเป็นหลายแห่ง ข้าพระพุทธเจ้าจึงรองคิดใจสงไสยลายเซน หม่อมเจิวาอริบคดียพิพากษารับสั่งว่า เป็นรอยนบคลายจริงแต่เป็นนากยวงนี้ ทันใดนั้นหม่อมเจิวาอริบคดียพิพากษา จึงได้มีรับสั่งว่าให้ข้าพระพุทธเจ้ามีคำจะปลกษาให้สืบ ข้าพระพุทธเจ้าก็มีคำ ๆ หนึ่งเป็นเงิน 4 บาท กับทั้งคว่ปลกษาให้สืบอีกคนละ 6 บาท รวมเป็น 10 บาทแลนั้นควา ถาจะสืบวันใดจะให้ข้าพระพุทธเจ้าเขาไปดูย ครั้นอยูมาประมาณ 10 วันข้าพระพุทธเจ้าไปศาลจะเตือนให้สืบ ทะเลการบอกข้าพระพุทธเจ้าว่าได้สืบมาแล้วให้ข้าพระพุทธเจ้า ฟังคำปลกษา ในคว่ปลกษานั้นว่า เรื่องอำแดงรองคิดใจลายพระหัตถ์เกล้านี้ ไคไปสืบกับกอบปีที่กระทรวงมูรชาธรแล้วไมผิดเพี้ยนกัน มีรอยชุกปะแฉลายเซนนั้นเป็นมาแต่กระทรวงมูรชาธร แลดูคดีให้ข้าพระพุทธเจ้ายอมตามคำตัดสินให้แพแฉความใน 15 วันนี้ หาไมจะตั้งข้าพระพุทธเจ้าให้ยอมจงได... 43

วิธีการรับสินบนของข้าราชการในเซตหัวเมืองก็มีมากมายด้วยกัน ซึ่งทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในเซตหัวเมืองเป็นอย่างมาก เพราะข้าราชการในเซตหัวเมืองส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากทางรัฐบาลให้ไปเป็นผู้ดูแลราษฎรในเซตหัวเมือง

43 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.11/36  
ฎีกาอำแดงมายกล่าวโทษ พุลาการศาลฎีกา 13 มี.ย. ร.ศ. 112.

ให้ได้รับความผาสุก เมื่อข้าราชการหัวเมืองปฏิบัติไปในทางที่มีชอบก็ยอมส่งผลเสียหายใน  
 ทางคานการปกครองอย่างยิ่ง ซึ่งเรื่องนี้มีคดีตัวอย่างคือ เรื่องราวจีนเมืองทกั่วป่ากล่าวโทษ  
 พระนรเทพภักดียกกระบัตร์ ความว่า

...พระนรเทพภักดียกกระบัตร์เป็นผู้รักษาราชการเมือง  
 พูกษาพระพุทธเจ้าได้รับความเดือดร้อน... (ขอ 1) มีอายุ  
 ยี่สิบสามปีไปปลุนตีพื้นราษฎร ครึ่งเจ้าทรัพย์สืบจับตัวโค  
 พระนรเทพภักดีผู้รักษาเมือง ไทนายพรอมเป็นตระลาการ  
 เอาตัวอายุยี่สิบสามปีเป็นสัตว์ขางไม่รับบาง แต่สืบ  
 พยานโคความจริงแล้วเอาตัวอายุยี่สิบสามปีตั้งตรงไว้  
 วาจะส่งมาในทานชาหลวง ณ เมืองภูเก็ต อัญมาพระนร-  
 เทพภักดีก็กลับถอดตราขอยปล่อยตัวอายุยี่สิบสามปีไปให้สอยเป็นอาหา  
 ประโยชน์ แลปล่อยให้หนีเสียบาง อายุยี่สิบสามปีจึงซุกซม...  
 นายพรอมโคเก็บขอความตั้งนี้ทำเรื่องราวขึ้นทานชาหลวง  
 กล่าวโทษพระนรเทพภักดีว่า รับสินจ้างเอาเงินแลกระบัตร์  
 ของอายุยี่สิบสามปีแล้วปล่อยตัวอายุยี่สิบสามปี เป็นเนื้อความหลาย  
 ขอ แต่หาหลักฐานอะไรไม่... (ขอ 2) เมื่อจับอายุยี่สิบสามปี  
 โค อายุยี่สิบสามปีให้พวงญาติพี่น้องแลบุตรธิดารายมาพูกษาสอด  
 เสียบเป็นเงี่ยงบางเป็นของรูปพรรณบางให้กับพระนรเทพภักดี  
 เป็นสินบนแล้ว พระนรเทพภักดีก็ปล่อยตัวอายุยี่สิบสามปี กลับ  
 เอาตัวผู้มีมาโคจับที่มีไซอายุยี่สิบสามปีเป็นผิดทำโทษต่าง ๆ ...  
 (ขอ 3) พูกษาพระพุทธเจ้ามีสุขทุกข์เป็นความนครนราดูอาญา  
 แพงมารองฟองต่อพระนรเทพภักดี ๆ รับเรื่องราวไว้แล้ว  
 ฝ่ายเจ้าเลยมาสอดสินบนให้พระนรเทพภักดี ๆ ก็เพิกเฉยกด  
 เรื่องราวไว้... บางทีก็ไม่ว่าเรื่องราวที่ยื่นเอาไว  
 โจทยหรือจำเลยตองกักตั้งจำตรวนอยู่ตองทรมานคอยไปตาม  
 บุญกรรม เพราะพระนรเทพภักดีเป็นโปรดของทานชาหลวง ๆ  
 คนนี้มีอำนาจมากกว่าทานชาหลวงคนอื่น ๆ หลายสิบเท่า จะ  
 ทำสิ่งไรใดตามใจทุกสิ่งทุกอย่าง...<sup>44</sup>

<sup>44</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.12/93  
 เรื่องราวจีนเมืองทกั่วป่ากล่าวโทษพระนรเทพภักดียกกระบัตร์ 25 ธ.ค.113-10 พ.ย.

## 2. ข้าราชการยกยอก เบี้ยคัมภีร์ผลประโยชน์ของทางราชการ

วิธีการเช่นนี้แอบแฝงอยู่ในวงราชการไทยตลอดมา โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐ วิธีการย่อย ๆ ในการยกยอกผลประโยชน์ของรัฐนั้นยังมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบในหน้าที่นั้น ๆ ดังจะเห็นวิธีการต่าง ๆ ใดจากคดีต่าง ๆ ที่ยกขึ้นมาเป็นตัวอย่าง เช่น คดีพระปรีชาภักการ ในปี พ.ศ. 2420 - 2421 ซึ่งเป็นคดีที่โด่งดังในสมัยนั้น พระปรีชาภักการนั้นปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของรัฐบาลในเรื่องบ่อทองที่เมืองปราจีนบุรี ได้ทำการขมเหงราษฎรและเบียดขังกยกยอกทรัพย์สินของรัฐ จนราษฎรโคพากันฟ้องร้องถึง 27 เรื่อง ซึ่งความเรื่องนี้เกือบจะทำให้ไทยต้องมาคดหมางใจกับอังกฤษ เนื่องมาจากว่า พระปรีชาภักการนั้นเป็นบุตรเขยของกงสุลอังกฤษประจำไทย ซึ่งการที่รัฐบาลไทยจับตัวพระปรีชาภักการใส่ตรวนและเขียนตีนกงสุลอังกฤษถือว่าเป็นการดูถูก กงสุลนอกซ์ กงสุลอังกฤษในไทยจึงประกาศจะนำเรือรบเข้ามาปิดปากกล่าวไทย<sup>45</sup>

การยกยอกเงินผลประโยชน์แผ่นดินมาเป็นของส่วนตนนั้นมีมากในสมัยนั้น และมีมากขึ้นในเขตที่ห่างไกลจากเมืองหลวง เนื่องจากในทางปฏิบัติรัฐบาลไม่สามารถแผ่ความรับผิดชอบไปถึงได้ เรื่องราวเช่นนี้จึงเกิดมากขึ้นในเขตหัวเมือง เช่นคดีพระวิจิตรชาตบุตรคายนายอำเภอเมืองปราณบุรีเอาเงินหลวงไปใช้ส่วนตัว ซึ่งมีใจความคือ

กรมหลวงดำรงฯ ขอพระราชทานกราบบังคมทูลพระกรุณาทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า ข้าพระพุทธเจ้าได้รับโบบอกพระยาศรีนทรภักไชยผู้ว่าราชการเมืองเพชรบุรี ที่ 131/4963 ลงวันที่ 2 ก.พ. ร.ศ. 124 ว่าเดิมเมืองเพชรบุรีได้มีคำสั่งให้พระวิจิตรชาตบุตรคายนายอำเภอเมืองปราณบุรี นำเงินผลประโยชน์รายใต้ที่อำเภอเมืองปราณบุรีมาส่ง ครั้งพระวิจิตรชาตบุตรคายนายอำเภอเมืองปราณบุรีนำเงิน

<sup>45</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบัญชสุคพิเศษ เล่ม 4 จ.ศ. 1240-1241 คดีพระปรีชาภักการ (ดูรายละเอียดคดีนี้ได้ในภาคผนวก ค.)

ผลประโยชน์มาส่ง พระวิจิตรชาญณรงค์ชี้แจงว่าได้เอาเงิน  
ผลประโยชน์ของหลวงไปใช้เป็นค่าอุปการะประโยชน์เสีย 2206  
บาท ขอคืนนำส่งเงินรายนี้ภายใน 15 วัน... เรื่องนี้พระ  
วิจิตรชาญณรงค์มีความผิดควรจะเอาตัวออกจากตำแหน่ง...<sup>46</sup>

หรือคดีหลวงศุภศิลาประสิทธิ์ ข้าหลวงโยธาณฑพลนครราชสีมาเอาเงินหลวงไปใช้  
ส่วนตัวใน ร.ศ. 124 ใจความว่า

...ข้าหลวงเทศาภิบาลนครราชสีมาไม่มีบอก  
เขามาว่า หลวงศุภศิลาประสิทธิ์ข้าหลวงโยธาเอาเงิน  
หลวงสำหรับใช้จ่ายทำการโยธาไปใช้ส่วนตัวเสีย 2748 บาท  
28 อัฐ และใครสอบสวนก็ใดความจริง...<sup>47</sup>

เรื่องคดีเรื่องพระยาพิทยโกษา กับหลวงนำขึ้นต่างกล่าวโทษกัน (27 เม.ย.-  
24 พ.ค. ร.ศ. 114) ความว่า

...ด้วยพระพิทยโกษาผู้กำกับข้าหลวงรักษาราชการหัวเมือง  
ฝ่ายทะเลตะวันตกมีใบบอกกล่าวโทษหลวงนา (ชั้น) มายัง  
กระทรวงพระกลุ่โหมว่า หลวงนา (ชั้น) เป็นพนักงานออก  
หนังสือเบิกคองแก้มัญชีขอเงินคานเบิกคอง และปิดบังคองตรา  
แสตมป์ขอเงินคานาพระราชทรัพย์ของหลวงไว้เป็นประโยชน์  
ของตน มีความแจ้งอยู่ในใบบอกเป็นหลายประการ...<sup>48</sup>

<sup>46</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.13/29,  
คดีพระวิจิตรชาญณรงค์นำเอาเงินหลวงไปใช้ส่วนตัว ร.ศ. 124.

<sup>47</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.13/10,  
คดีหลวงศุภศิลาประสิทธิ์ข้าหลวงโยธาณฑพลนครราชสีมาเอาเงินหลวงไปใช้ส่วนตัว ร.ศ.  
124.

<sup>48</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.12/79,  
คดีเรื่องพระยาพิทยโกษา กับหลวงนำขึ้นต่างกล่าวโทษกัน 27 เม.ย.- 24 พ.ค. ร.ศ.



### 3. การใช้สิทธิพลของข้าราชการปฏิบัติกรนอกเหนืออำนาจ

เป็นที่ทราบกันแล้วว่า ในการพัฒนาการทางการเมืองหรือการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น เพราะการที่ไทยเราขาดปัจจัยทางคนกำลังคนที่มีความรู้ ความสามารถอยู่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริที่จะทรงจ้างชาวต่างประเทศเข้ามาช่วยปฏิบัติงานในไทยในหน้าที่ต่าง ๆ กัน และส่วนใหญ่ไทยก็ต้องจ้างชาวต่างประเทศจากบรรดาประเทศมหาอำนาจ ในขณะนั้นอันได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส และอเมริกา เป็นต้น ซึ่งปรากฏว่าบรรดาประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ก็พยายามที่จะแข่งขันกันส่งคนเข้ามาปฏิบัติงานอยู่ในไทย ดังจะเห็นได้จากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงอธิบายถึงเหตุผลที่อังกฤษให้ไทยยืมตัวข้าราชการของตนว่า "... เขาถือว่าคนของเขาใครมาทำงานใหญ่ ๆ เช่นนี้... การงานใด ๆ ก็ต้องอยู่ในมือเขาหมด..."<sup>49</sup> การแข่งขันของชาติมหาอำนาจต่าง ๆ ในเรื่องนี้ ทำให้ไทยหาทางออกโดยจ้างชาวต่างประเทศจากชาติมหาอำนาจทุก ๆ ชาติเพื่อให้เกิดสมดุลย์กัน ดังเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระองค์พระราชนานพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ อรรถราชทูตไทยประจำลอนดอนว่า

... แต่การ ใ้เรื่อง ใ้ฝรั่งมากที่เป็นสำคัญถึงชาติเดียวกันทั้งหมด  
เชิงไมสูงจะดี ไ้บัง ใ้เกิดความริษยาของชาติอื่น มันรวน ๆ จะใ้  
เขาทางผูกขาด กรมนี้ เป็นของชาตินั้น กรมนั้น เป็นของชาตินี้...<sup>50</sup>

ชาวต่างประเทศที่เข้ามาปฏิบัติราชการในไทยนั้นที่มีอำนาจมากที่สุดคือ ตำแหน่งที่ปรึกษาราชการทั่วไป (General Advisor) คือมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล เสนาบดีตลอดจนข้าราชการในกระทรวงหรือกรมกองทั้งหลายต้องฟังคำแนะนำจากที่ปรึกษา

<sup>49</sup> "พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 พระราชนานพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ฉบับวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2442" พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบทูลของเจ้าพระยาเสด็จสุเรนทราธิบดี ร.ศ. 173-114.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน.

ราชการทั่วไปนี้ตลอดเวลา ไม่ว่าจะป็นราชการงานใดก็ตาม และยังเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในทุก ๆ กรณี ถึงกับมีผู้ให้ฉายาว่าเป็น "พระเจ้าแผ่นดินองค์ที่สอง" (The Second King of Siam)<sup>51</sup> ฉายานี้ได้มีผู้เสนอไว้ว่า การกล่าวเช่นนั้นไม่ถูกต้องนัก เพราะตามความเป็นจริง ตำแหน่งนี้มีใ้มีอำนาจมากเท่านั้น เป็นแต่ผู้ให้คำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ และเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ตามความหมายของตำแหน่งนี้เท่านั้น<sup>52</sup> แต่อย่างไรก็ดี คงจะต้องมีบางที่ตำแหน่งนี้ใช้อำนาจของตนไปในทางที่โหดร้าย มีใช้เพียงแต่มีอำนาจในการแนะนำแต่อย่างเดียว ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ประกอบกันไปด้วย

บทบาทที่ปรึกษาราชการทั่วไปชาวต่างประเทศในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ที่สำคัญคือ เจ้าพระยาอภัยราชา หรือ โรลิ่ง แจคมีนส์ (Rolin Jacquemyns) ปี พ.ศ. 2435 - 2444 นายเอควาร์ด เฮนรี สโตรเบล (Edward Henry Strobel) ปี พ.ศ. 2447 - 2451 และนายเจนส์ ไอเวอร์สัน เวสเทนการ์ด (Jens Iverson Westengard) ปี พ.ศ. 2451 - 2458 ซึ่งนอกจากที่ปรึกษาราชการทั่วไปชาวต่างประเทศได้เสนอแนะในเรื่องการทำนารุงบ้านเมืองที่เป็นประโยชน์อย่างมากแก่ไทย ที่ปรึกษาราชการทั่วไปชาวต่างประเทศยังมีอำนาจในการพิจารณาจางชาวต่างประเทศอื่น ๆ เข้ามารับราชการด้วย คำแนะนำของที่ปรึกษาราชการทั่วไปจะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลไทยแต่ไหนนั้นเป็นเรื่องความสามารถส่วนบุคคลของตัวที่ปรึกษาราชการทั่วไปคนนั้น ๆ ดังจะเห็นได้เช่นในกรณีของนายสโตรเบล ซึ่งเข้ามาช่วยปฏิบัติงานต่อจากเจ้าพระยาอภัยราชา แมสโตรเบลจะปฏิบัติงานใดผลดีแต่ก็มีปัญหายุ่งยากอยู่บ้างเกี่ยวกับการใช้อำนาจนอกเหนือตำแหน่งของสโตรเบล เช่นในบางครั้งสโตรเบลเสนอแนะความเห็นต่อผู้แทนต่างประเทศโดยยังมิได้รับ

<sup>51</sup> ชมพูนุท นาดีรักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 42 อ้างจาก Kenneth T. Young, The Special Role of America's Adviser in Thailand 1902-1949

"Asian Magazine" No. XIV p. 4.

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

ความเห็นชอบจากรัฐบาลไทยเสียก่อน ซึ่งปัญหานี้กรมหลวงเทเวศร์วโรปการได้กราบทูล  
ชี้แจงไว้ว่า การที่สโตรเบลปฏิบัติเช่นนี้ทำไปตามแบบความคิดเห็นของชาวฝรั่งเศสที่รู้สึกว่าคุณ  
มีความรับผิดชอบต่องานทุก ๆ อย่างต้องพยายามหาทางให้สำเร็จจนสุดความสามารถ ไม่ได้  
ถือปฏิบัติตามเฉพาะคำสั่งผู้ใหญ่หรือเจ้านายเหมือนเมืองไทย<sup>53</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติ  
เช่นนี้ในบางครั้งแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจเกินเลขหน้าที่ ซึ่งอาจจะมีผลเสียต่อประเทศ  
ดังที่ปรากฏในกรณีสนธิสัญญาปี พ.ศ. 2447 ระหว่าง ไทย - ฝรั่งเศส ที่ระบุให้ฝรั่งเศส  
ถอนทหารออกจากจันทบุรี และออกจากพระราชอาณาเขตทั้งหมด แต่ปรากฏว่าสโตรเบล  
ได้เสนอยกเมืองตราดให้แก่ฝรั่งเศสเป็นการแลกเปลี่ยน ซึ่งในขณะนั้นพระยาสุริยาศุนนาง  
ไทยไม่ต้องการยกเมืองตราดให้กับฝรั่งเศส เพราะเชื่อแน่ว่าคงจะประวิงเวลาอนันต์ได้  
และฝรั่งเศสก็คงจะไม่ทำการหักหาญอีก และมีความเห็นว่า ถ้าฝรั่งเศสคิดจะไม่ถอนออกจาก  
จันทบุรีแน่ว่าไทยคาดหมายไว้ ฝรั่งเศสก็จะพลอยได้ตราดด้วย ไทยจึงไม่ควรเสนอยก  
ตราดให้ไปก่อน แต่ปรากฏว่าได้มีการยอมรับความคิดเห็นของสโตรเบล ฝรั่งเศสจึงถอน  
ทหารออกจากจันทบุรีไปประจำที่ตราด ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้แล้วสโตรเบลจึงได้ทราบดีว่า การ  
เสนอความคิดเห็นเช่นนี้ทำให้ไทยต้องเสียเปรียบ จึงยกเหตุผลว่ายังไม่รู้จักเมืองไทยดี และมี  
เวลาน้อยไม่ทันมีโอกาสศึกษาถึงสภาพการณ์และสภาพของเมืองไทยดีพอ<sup>54</sup> เรื่องนี้แสดงให้เห็น  
ถึงความพยายามใช้อำนาจของข้าราชการชาวต่างประเทศได้ดี ซึ่งในบางครั้งก่อผลเสีย  
ให้กับผลประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นอย่างมาก

ตัวอย่างคดีต่าง ๆ ที่ยกมานั้นก็เพื่อที่จะให้เห็นว่า ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม  
เกล้าฯ นั้น แม้ว่าพระองค์ได้ทำการปฏิรูปประเทศไปแล้ว แต่ทว่าได้ทรงสามารถขจัดพฤติ  
กรรมการทุจริตวิธีต่าง ๆ ของบรรดาข้าราชการซึ่งเป็นตัวจักรกลสำคัญในการบริหารไปได้  
พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นวิธีการต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มาจากความบกพร่องของ

53 เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

54 เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

ของตัวข้าราชการเสียส่วนใหญ่ สืบเนื่องมาจากความไม่รู้สำนึกในความรับผิดชอบต่อผล  
ประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการ ซึ่งแนวทางการพัฒนาประเทศจะดำเนินไปด้วยดีเพียงไร  
ถ้าหากตัวข้าราชการผู้เปรียบเป็นกลไกในการพัฒนาของสังคมนั้น ๆ ซากสิ่งนี้ไป ผลก็ย่อม  
ทำให้การพัฒนาเป็นไปไม่ได้ตามที่คาดหวังไว้เต็มทีนัก เนื่องจากว่าความขาดความสำนึก  
ในความรับผิดชอบต่อของข้าราชการจะคอยเป็นอุปสรรคกีดกันการพัฒนา ทำให้ทรัพยากรที่จะใช้  
ไปเพื่อการพัฒนาถูกตัดส่วนไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลบางคนบางกลุ่มเสีย และถ้าหาก  
ว่าสังคมใดมีข้าราชการขาดความสำนึกในความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมคอยประพฤ  
ติตนเป็นฝูงเหี้ยมอยู่มากร สังคมนั้นประเทศนั้นอาจถึงแก่ความล้มจมได้ ความขาดความสำนึก  
ในความรับผิดชอบต่อของข้าราชการในสมัยนั้นได้มีหลักฐานยืนยันไว้ ดังจะเห็นได้จากคำกรา  
บบังคมทูลของกรมหมื่นมหิศวรเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน สก 118-119 ตอนหนึ่งว่า

... วิชาเมืองไทยจะไม่ให้โอกาสที่จะดำเนินไปถึงความเจริญ  
ได้ เพราะที่แผ่นดินในโลกนี้ย่อมจะกำเนิดไปในทางเดียวกัน ถึง  
ความวดีที่สุครอมโลกซึ่งทันความสามารถของบุคคลมากถ่านอยจะ  
กีดกันไว้ให้เป็นที่ยิ่งเหมือนกันกับความเกิดแล้วต้องอับเหมือนกัน...  
ธรรมคาการประชุมของเมืองนี้ช่างเป็นการยากเสียเป็นอยางที่สุด  
นอกจากทอหน้าพระที่นั่งเจ้าเป็นพระราชาพระคุณนุภกราดเกรียว  
อยางแข็งแรงจริง ๆ แล้วก็เป็นอันเอยคางที่เป็นการสำคัญแท้จริง  
สำหรับบ้านเมืองใด นอกจากจะมีอะไรมาที่เขี่ย ๆ ไปพอสิ้นรำคาญ  
จะแล้วคามแล้ว จะเป็นประโยชน์หรือมิเป็นก็แล้วแต่สามสี่วันก็ลืม  
เป็นตน เพราะเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะนำใจของคนที่มีเสียงใน  
รัฐการคงจะไม่ยึดด้วยกับเอาไปฝากกับการถาวรวิสัยบริวารซึ่งจะ  
ให้เสียอกำลังวังชาอยางหนึ่ง... 55

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ความบกพร่องทางด้านบุคคลในระบบการบริหาร  
นั้นเป็นจุดหนึ่งที่ทำให้เกิดการไร้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ผิด อันจัดอยู่ในข่ายของ

55 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.5.1/11 ปีที่ 4,  
งบประมาณแผ่นดิน สก 118-119.

พฤติกรรมการวิจารณ์ยังหลง ซึ่งทำให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเหตุว่าระบบการพัฒนาที่ค้ำยันตัวบุคคลจะต้องเป็นกลไกสำคัญยิ่งควบคู่ไปกับการพัฒนา ถ้าหากการพัฒนาประเทศในสังคมใดมีความบกพร่องทางด้านตัวบุคคลแล้ว สิ่งนี้จะเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่วิ่งสวนทางกับการพัฒนา ทำให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปได้ไม่ไฉนผลเท่าที่ควร

#### 4.3.2 ระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับการบริหารของทางราชการ

เป็นที่ทราบกันดีว่า ในทางทฤษฎีนั้นไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานใดๆ ก็ตาม สิ่งที่สำคัญเสียไม่ได้คือ วัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน หรือ เป้าหมายในการดำเนินงาน การกำหนดวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายนั้นก็เพื่อจะเป็นเครื่องชี้แนวทางปฏิบัติ และเป็นเครื่องวัดผลของการดำเนินงาน ฉะนั้นผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ถือนโยบายจึงต้องคำนึงถึงอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่จะมากระทบกระเทือนต่อการดำเนินงาน อาทิ กฎหมาย หรือข้อบังคับของบ้านเมือง ภาวะเศรษฐกิจ สภาพสังคม และอื่น ๆ ประกอบในการพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์นั้นควรวางว่า ควรจะกำหนดให้แน่ชัดในขั้นใด ตอนใด หรือให้แก่แต่ละชั้นสภากองกันอย่างไร จึงจะเป็นเครื่องช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามนโยบายที่วางไว้<sup>56</sup>

แต่กระนั้นก็ตาม งานจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ ก็จำเป็นต้องอาศัยตัวประกอบอีกประการหนึ่งคือ กระบวนการ<sup>57</sup> กระบวนการ คือพิธีการปฏิบัติอย่างมีระบบ ซึ่งแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องกำหนดพิธีการปฏิบัติในทุกลำดับขั้นตอนของการดำเนินงานให้แน่ชัด เพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ เชื่อมโยงของสายการปฏิบัติระหว่างหน่วย

<sup>56</sup> William J. Seffin, O & M An Introduction (Bangkok: School of Public Administration, 1958), pp. 133-153 และมัลดี เวชชาชีวะ, องค์การและการบริหารงานเบื้องต้น (พระนคร: คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511), หน้า 22-31.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน.



งานนั้นกับหน่วยงานอื่นในองค์การ และความเกี่ยวพันต่อเนื่องระหว่างขั้นตอนของการปฏิบัติ ในหน่วยงานนั้น ๆ ใดควย อย่างไรก็ตาม กระบวนการจะต้องสอดคล้องและขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์เสมอเพื่อกิจการนั้น ๆ จะดำเนินไปด้วยดีและตรงเป้าหมาย ความผิดพลาดคลาดเคลื่อนก็จะไม่เกิดขึ้น นั่นหมายความว่าวงจรของการปฏิบัติ (cycle of action) ซึ่งประกอบด้วยการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) การวางแผนปฏิบัติงาน (Programming) การติดต่อสื่อสารงาน (Communication) การควบคุมงาน (controlling) และการประเมินผลงาน (Reappraising) ตามลำดับก็หมุนเวียนไปโดยราบรื่น<sup>58</sup> แต่ถ้าวัตถุประสงค์กับกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่งไม่รอบคอบรัดกุม ไม่สอดคล้องต่อกัน หรือขั้นตอนการปฏิบัติไม่ต่อเนื่องกัน ความผิดพลาดคลาดเคลื่อนในการดำเนินงานก็จะเกิดขึ้นได้ในแต่ละขั้นตอนของวงจรปฏิบัตินั้น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ที่ทำการทุจริตก็จะถือโอกาสเข้าดำเนินการได้โดยสะดวก<sup>59</sup>

วัตถุประสงค์นั้นมีมากมาย และแตกต่างกันแล้วแต่ลักษณะของงานนั้น แต่อาจแบ่งได้กว้าง ๆ ออกเป็น 3 ระดับ<sup>60</sup>

1. Visionary Objective เป็นวัตถุประสงค์ขั้นสูงสุดที่หวังผลในอนาคต ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เป้าหมายหลัก
2. Attainable Objective เป็นวัตถุประสงค์รองลงมาที่ต้องการทำให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

---

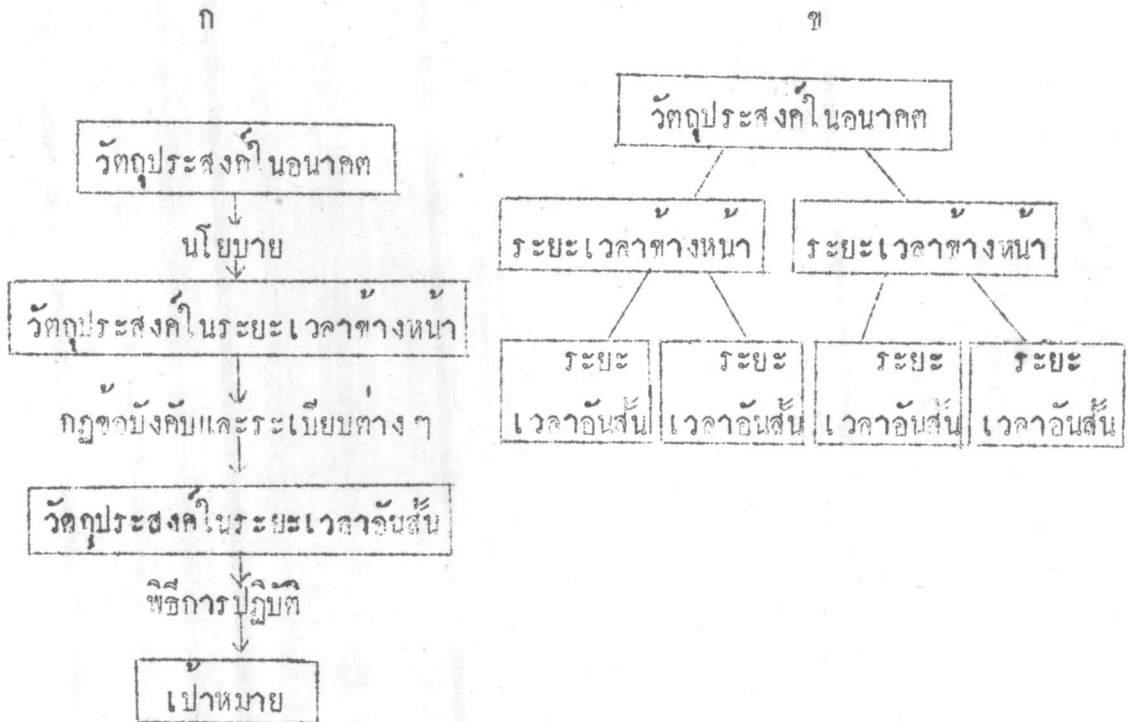
<sup>58</sup>Edward H. Litchfield, "Note on a General Theory of Administration" Administration Science Quarterly Vol. I (June 1956), pp. 12-20.

<sup>59</sup>จำนูล กongsาร์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 60.

<sup>60</sup>Herbert G. Hicks, The Management of Organization (New York: McGraw-Hill, 1967), pp. 59-62.

3. Immediate หรือ Working Objection เป็นวัตถุประสงค์ที่ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะดำเนินการให้บรรลุผลภายในเวลาอันสั้น

วัตถุประสงค์ทั้ง 3 นี้จะต้องสอดคล้อง และควบคุมซึ่งกันและกันตามลำดับ ซึ่งจะใช้เป็นมาตรการสำหรับวัดผลงานในตัวของมันเองได้ ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิ<sup>61</sup>



แผนภูมินี้แสดงให้เห็นถึงพิธีการปฏิบัติของการแบ่งแยกวัตถุประสงค์ในการทำงานในแต่ละขั้นตอน วัตถุประสงค์ระยะเวลาดำเนินการแยกย่อยออกไปได้ แต่ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในระยะเวลาดำเนินการ ๆ ก็สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในอนาคต นั่นคือ จะสามารถทำให้หน่วยงานมีวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดในการดำเนินงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และในแต่ละขั้นตอนของการปฏิบัติงานก็ต้องมีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างแน่ชัดเพื่อให้ข้าราชการทุกคนรู้ว่า ตนมีขอบเขตหน้าที่ที่จะดำเนินการได้แค่ไหน เพียงไร

<sup>61</sup> จำพูด กลองสาร และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 60.

เมื่อหลักการบริหารงานจะต้องดำเนินการไปตามรูปแบบที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะได้พิจารณาเห็นว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพัฒนาการเมืองของไทยในสมัยนั้นแล้ว หลักการบริหารของหน่วยงานการปกครองรูปแบบนั้นมีลักษณะเป็นไปในรูปใด มีขั้นตอนในวงจรของการปฏิบัติที่รัดกุมเพียงใด

ก. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในการพัฒนาการเมืองของไทยนั้น ในส่วนรวมแล้วทรงเน้นในการรวมอำนาจทางการเมืองเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์นี้มีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ส่วนดีคือ ทำให้ประสิทธิภาพดีกวาระบบเดิมที่มีโครงสร้างของการปกครองยุ่งยากซับซ้อน แต่ส่วนเสียก็มีมาก กล่าวคือ การรวมอำนาจในทางการเมืองอาจจะมีการใช้อำนาจในทางที่ผิด การละเลยในหน้าที่ ตลอดจนมีระดับการปกครองที่ซับซ้อน มีหน่วยงานกำหนดนโยบายหลายระดับ ซึ่งอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการบริหาร รวมทั้งเกิดความล่าช้าในการนำนโยบายไปบังคับใช้อีกด้วย และถ้าหน่วยงานของรัฐบาลไม่มีอำนาจเพียงพอจะทำให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่พลอยเสื่อมประสิทธิภาพลงไปด้วย<sup>62</sup> หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนั้นทำให้อำนาจในการบริหารอยู่ในส่วนกลางโดยเด็ดขาด ราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเสมือนผู้รับคำสั่งหรือทำตามคำสั่งเท่านั้น ซึ่งสิ่งนี้นอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบ้านเมืองแล้ว ยังเป็นช่องทางให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้โดยหนึ่ง เพราะอำนาจและความสำเร็จย่อมอยู่ในมือส่วนกลางทั้งสิ้น นอกจากนั้นแล้ว การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางยังทำให้เกิดการขาดดุลแห่งอำนาจที่ถูกต้องในแง่ที่ว่า หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเมื่อต้องขึ้นกับส่วนกลาง ในขณะที่เดียวกันส่วนกลางก็ดูแลไม่ทั่วถึง เพราะความห่างไกลและการคมนาคมสื่อสารยังไม่สะดวกมากนักในเวลานั้น จึงอาจทำให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคขาดการควบคุมได้ ฉะนั้น ถ้าเรานำเอาหลักวงจรในการปฏิบัติซึ่งเป็นกระบวนการปฏิบัติใน

<sup>62</sup> จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2414),

การบริหารเข้ามาวิเคราะห์ในประเด็นนี้ ก็จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของการพัฒนาการทาง  
 การเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นหาได้สอดคล้องตรงกับกระบวนการ  
 ไม่ ในหน่วยงานบางหน่วยเมื่อมีการกำหนดวัตถุประสงค์ขึ้นแล้ว แต่ปรากฏว่าทาง  
 กระบวนการปฏิบัติงานก็หาได้เป็นไปตามวงจรของการปฏิบัติไม่ (cycle of action) ส่วน  
 ใหญ่มักจะดำเนินไปแค่ขั้นการวินิจฉัย การวางแผนปฏิบัติงาน แต่ยังคงขาดขั้นการติดต่อสื่อสาร  
 งาน การควบคุมงาน ตลอดจนการประเมินผลงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เกิดความผิดพลาด  
 คลาดเคลื่อนในการดำเนินงานขึ้นมา ซึ่งผลที่ติดตามมาก็คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลทำการ  
 ทุจริตดำเนินการได้โดยสะดวก

ความบกพร่องของวงจรการปฏิบัติในหน่วยงานราชการที่ตั้งขึ้นในสมัยนั้นมีมาก บาง  
 หน่วยงานราชการชั้นผู้ใหญ่ไม่ติดตามคุณผลงานตามคำบังคับบัญชาของตน แต่มักจะถือว่าการ  
 ที่เพียงได้มีคำสั่งไปยังข้าราชการในระดับรองลงมาเท่านั้นก็ถือเป็นการทำงานไปแล้ว และ  
 ไม่ค่อยจะมีใครคิดว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องติดตามคุณผลงานว่าได้บรรลุผลสำเร็จมากน้อย  
 แค่ไหน ซึ่งในเรื่องนี้ มีสเตอร์ มีสเซล อินเนส ที่ปรึกษาของกระทรวงพระคลังได้ให้ข้อ  
 สังเกตไว้ว่า

... ไม่ใช่วิถีทางการปกครองที่ตักที่ข้าราชการผู้ใหญ่ผู้นั่ง  
 ที่โต๊ะแล้วคอยสั่งงาน... ขุนนางใหญ่มีกมลจะเสียเกียรติที่จะ  
 ติดตามคุณผลงานของข้าราชการชั้นผู้น้อย อันที่จริงนั้นตองระบุจุด  
 ไว่เสมอว่า การบริหารนั้นจะตองมาจากหัวหน้า ถ้าหัวหน้าไม่มี  
 ความสามารถการบริหารก็จะไม่มีประสิทธิภาพ...<sup>63</sup>

ความบกพร่องในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการในสมัยการปฏิรูปของพระ  
 บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นมีอยู่เกือบจะทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวง  
 เกษตราธิการ การปฏิบัติงานของข้าหลวงกรมนาของกระทรวงนี้มีความบกพร่องอยู่เสมอ

<sup>63</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/16,  
 เรื่องมีสเตอร์มีสเซล อินเนส รับราชการในกระทรวงคลัง ร.ศ. 115-117.

จนปรากฏว่าได้มีฎีกาฟ้องร้องเรื่องการออกไปปฏิบัติงานของข้าหลวงกรมนาเข้ามายังกระทรวง  
เกษตรราชการบ่อยครั้งว่า มีอุปสรรคขัดข้องอยู่หลายประการด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากฎีกา  
"เรื่องเก็บเงินค่านาในกรุงแลหัวเมืองและเรื่องเร่งเงินค่านาที่ค้างอยู่" ได้มีรายงานเข้ามา  
ว่า การเก็บเงินค่านาเป็นไปด้วยความล่าช้าเพราะ<sup>64</sup>

1. ในครั้งแรกข้าหลวงได้ออกไปทำการเดินรังวัดลวไป ได้  
ลงมือทำกรวัดรังวัดขอเดือน 5 ถูกเมษายุน ข้าราชการไม่ใคร่คลอคลอ  
ฝนตกเสียท้องหยุดการเดินรังวัดนาเดินต่อแลง...

2. ซัดของควายผู้วาระราชการเมืองก็มาก ถ้าเมืองใดผู้วาระ  
การเอาใจใส่ช่วยราชการเดินรังวัดเก็บเงินค่านาแล้ว ข้าหลวง  
กรมนาเมืองนั้นก็ไต่ทำการเดินรังวัดเก็บเงินค่านาเร็วเข้า เมือง  
ใดที่ผู้วาระราชการเมืองเฉื่อยช้า ไม่อยากจะทำกรนั้นสำเร็จตลอด  
ไปไต่ การเดินรังวัดเก็บเงินค่านาก็ซัดของไปตวง ๆ เพราะกรม  
นากำกับข้าหลวงนั้นไม่เฉพาะตัวแห่งหลวงนาผู้เดียว แลแต่  
ผู้วาระราชการเมืองจะไต่กรมการผู้ใดที่เป็นพวกของตัวเป็นธุระการ  
กไปตีคขัดของอยู่...

3. ซัดของควายการเก็บเงินค่านา อ่าวภอนานันมักจะทอนใจที่  
จะไต่ราษฎรชาวนากรอกเงินคางแต่ถนควายไต่ประโยชน์คาง  
แลคาคาคาแรง ซึ่งในทองศุภราชยังค้ำห้ามเสียแลจ จึงไม่คอดจะมี  
ทอนไต่ราษฎรมาเสียเงินค่านาไต่เร็วไต่... ฝ่ายราษฎรก็ชอบใจ  
ที่จะกรอกจวงก้านั้น ไต่มาชำระเงินค่านาควยที่เป็นไต่กลเสีย...  
ก้านันก็ไต่ไต่โยเสด็จรับเงินเป็นค้อมือแกรราษฎร เงินค่านานันก็คอง  
คกคั่นอยู่แกรราษฎรคองเสีย 2 ซ้ำ

4. ซัดของควายบางเมืองผู้วาระราชการเมืองไม่ยอมจะเห็นเสร็จ  
ปรารภคณา จะไต่ข้าหลวงกรมนามอบเรื่องเงินค่านาที่คางไว้เพื่อ  
จะไต่ประโยชน์คางเคาะคางเอาเงินเสียคเงินค่านาที่คองไว้ เก็บค  
ยมีไชสอยไปคางไมคองสงเป็นรายคเดียวคยคันค

<sup>64</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 กม.3.2/2,  
เรื่องเก็บเงินค่านาในกรุงและหัวเมืองและเรื่องเร่งเงินค่านาที่ค้าง ร.ศ. 108-111.



5. ชักของควยสวนตัวชาหลวงกรมฯที่มีอายุมากทำการ  
เฉื่อยชาไม่เหมือนคนหนุ่ม การเดินรั้ววัดเก็บเงินคนานากลาซา  
ไปตามบุคคล...

จากหลักฐานที่กล่าวมาข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าได้เกิดความบกพร่องในการดำเนินงานในหน่วยงานทางราชการ และผู้ที่ทำการทุจริตยอมสะดวกที่จะถือโอกาสเข้าดำเนินการ เพราะเมื่อมีความบกพร่องขึ้นภายในวงจรมแล้ว เป็นการยากที่จะทำการวัดหรือตรวจสอบ ความคลาดเคลื่อนในการดำเนินงานได้ และในโอกาสนั้นเองที่ผู้บริหารที่มีอำนาจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนั้นก็สามรถที่จะใช้เพทุบายยักยอกถ่ายเทควยความชำนาญ เขาทำการทุจริตได้โดยสะดวก และเป็นกรยากที่บุคคลอื่นจะจับได้ไ้ทัน เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นยอมเจนนจกและรู้ทางหนีทีไล่ได้ดีกว่า ลักษณะของการทุจริตแบบนี้เรียกว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงแบบแอบแฝงซ่อนเร้น (covert corruption)<sup>65</sup> ซึ่งเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นโดยอาศัยความบกพร่องของวงจรมการปฏิบัติ เป็นลักษณะการทุจริตที่ส่งผลเสียหายแก่ส่วนรวมน้อยมาก เพราะมักจะไม่มีพยานหลักฐานปรากฏออกมาชัดเจน และส่วนมากมักจะกระทำกันในระดับพนักงานเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ผู้มีอำนาจอยู่ในความรับผิดชอบ เขาทำนองว่า ยังมีอำนาจอยู่ในมือมาก ยังมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ผิดมาก

นอกจากตัวอย่างคดีของกระทรวงเกษตรราธิการที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังปรากฏว่า ในสมัยนั้นมีข้าราชการของหน่วยงานบางหน่วยร่วมมือกันแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งยอมก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศเป็นอย่างมาก ดังปรากฏในหลักฐาน "คนหนึ่งชื่อทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เจ้าอยู่หัว 24 มกราคม ร.ศ. 124" ของเทียนวรรณ ความว่า...

<sup>65</sup>ชยอนันต์ สมุทรวานิช, "ผลของการคอร์รัปชันที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง" เลกสารโรเนียวสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 1.

... เราใคร่แน่ในความจริงของกระทรวงซึ่งเป็นเครื่องเผา  
เครื่องลวกใจของประชาชนอยู่ในทุกวันนี้คือ กระทรวงเมืองกับ  
กระทรวงยุติธรรม สองกระทรวงนี้แลเป็นสัตว์ทรลุ่ม ๆ ภายใน...  
ทำลายล้างผลประโยชน์ชนแลกำลังแผ่นดินอยู่ในส่วนหนึ่งอันสำคัญ  
ที่สุด แต่ไม่มีใครกล้าพูดถึง เปรียบประจุมลรากของความเคียด  
รอนเบืองตนใดเกิดแตกกรุงริษยา คือ นคราภิบาลเป็นมูรากสวน  
หนึ่ง ภายหลังได้ปฏิสนธิต่อเขาแห่งกระทรวงยุติธรรมใดเป็นผู้  
กระทำตามเหตุเป็นปัจเจกใจต่อเนื่องมาจากกระทรวงเมือง ดังเรา  
จะขอชี้แจงไว้ให้เห็นเป็นตำรา...

วิธีของกระทรวงเมืองคือ กองรักษาทำอย่างไร วิธีของ  
กระทรวงยุติธรรมคือ อัยการแลศาลทำอย่างไร... ขอชี้แจงว่า  
มูลคดีแรกเกิดขึ้นในท้องที่กองรักษาแต่พลุตระเวร นวญยาม  
แลสารวัตรปลัดกรมเจ้ากรมอะชิบตีได้จับกุมผู้ทำผิด หรือผู้ที่ไม่ผิด  
แต่มีเหตุแล้วในท้องที่ของกองรักษา ฉะนั้นเรื่องนั้นผู้ต้องจับได้  
ทำผิดจริง แต่ผู้จับเอา ผู้จับก็ตั้งพิธีแจ้งคำหาในชั้นไตสวนศาล  
โบริสภาไปเสียทีเดียวคือ ไคพยายามช่วยผู้ผิดด้วยกลอุบายต่าง ๆ ...  
เวลาที่ศาลไตสวนพยานเบิกความเคลือบคลาอูไมเงาะจึงไม่มี  
ผู้นำหนัก ศาลก็พิพากษาคัดสินใหม่ปล่อยจำเลยแม้จะมีผู้พยายามร้อง  
ฟ้องรูปความผู้พลตระเวรทำไว้ดี ไม่มีพิรุณเสียแล้ว ศาลพระราช  
อาญาก็ยกฟ้องคัดสินปล่อยจำเลยเหมือนกัน...

บางเรื่องที่จำเลยไม่มีความผิดจริง แต่กองรักษามุ่งหมายจะ  
หาความเท็จใส่ขย ก็ตั้งพิธีคอยหาเหตุ ครั้นมีเหตุขึ้นเองบางแต่  
เป็นการเล็กน้อย หรือกองรักษาปลุกขึ้นเองข้างก็มี กองรักษาก็  
ไหนายยามหรือสารวัตรยื่นฟ้องแจ้งคำหาชั้นไตสวนที่ศาลโบริสภา  
ชาวโปรสิลันกองสอดแนมของกองรักษาพยาน พยานเบิกความ  
เจาะจงสมขอหา ศาลโบริสภาเห็นพิสูจนกสงส่วนนวนในกรม  
อัยการฟ้องศาลพระราชอาญาลงโทษจำเลย ๆ ก็หมคนหนทางที่  
จะแก้ตัวให้พ้นจากความผิดไปได้ ตกมาถึงอัยการเป็นโจทพ  
แม้ว่าความจริงมีผิดจริง ถ้าเขาหาอัยการ ๆ ก็ตั้งพิธีหาของช่วย  
ผู้ผิดในทางปลุกพยาน ซอมพยาน ตักพยานด้วยอุบายต่าง ๆ ...  
ความที่กล่าวมานี้ กล่าวในคดีที่ศาลโบริสภาแลที่ศาลพระราชอาญา  
มิได้เกี่ยวของเขากวดยฝ่ายไคฝ่ายหนึ่ง แต่จากศาลเอียงอูยข้างไค  
แล้ว ก็ยังชำระรายเทาแตกกลงไปในแหวนันไม่มีที่จะยึดเหนี่ยวเลย

ฉะนั้น... ที่รัฐบาลตั้งกองรักษาขึ้นได้ หวังจะเป็นตาเป็นหูของ  
รัฐบาลก็เป็นไต่บางในบางสาย แต่ในบางสายโคกลับเป็นศัตรู  
ของราษฎรไป...

ส่วนในศาลสถิตย์ยุติธรรมแล้ว ก็ยังวิจิตรจนสุดพรรณษาแลดูเป็น  
เหมือนโทรเลขไม่มีสาย ยากที่จะปรุบ จู่าจะกล่าวแต่พอให้ทวน  
ที่มีปัญญาสอดส่องแลเห็นความบางคือ โคเกิดบริษัหมอความขึ้น  
3 พวก เรียกว่า 3 ชั่ว, ชั่วหนึ่งมีสาขามากมาย ชั่ว 1 อุตศาล  
อุทธรณ์ ชั่ว 1 อุตศาลแพ่ง ชั่ว 1 อุตศาลพระราชอาญา แต่รวม  
กำปะเน็เดียวกัน สุดแต่เนื้อความแลดูความจะมุ่งทางสายไหน  
ก็รับว่าให้ฝั่งฝ่ายโจทยแลจั่วเลย ถ้ารูปความคู่สู้กันเป็นอุปะสัก  
อุย จะไปของฝ่ายโจทยก็โคจั่วเลยก็โค นางเรื้องใหญ่ของ  
กอนักโค แลวกินนอกฝ่ายโจทยเสียอีกชั้นหนึ่งบอกวา จะใศาล  
อุทธรณ์พิพากษากลับให้โจทยชนะ ลูกความอยากชนะนะก็เสีย  
เงินโค ครั้นความไปถึงศาลอุทธรณ์ก็อุยโจทยชนะจริง เป็น  
อันโคกินนอกจากคางทั้งสองฝ่าย โครับผลแลวกับันกัน  
สามชั่วแห่งกำปะเน็นั้น ครั้นคะดีไปถึงศาลฎีกาก็ลงมาตามรูป  
ความกฎหมาย ส่วนเงินสินบนจะคืนก็ไมโค เพราะตามสัญญา  
ใหญ่ของโจทยก็สำเสร็จไปแล้ว ใศาลอุทธรณ์พิพากษากลับ  
โจทยชนะก็สำเสร็จไปแล้ว เมื่อทีเคราะห์คูไม่ทางอะไรแก่  
ที่ราษฎรเดินหลงทางเขาไปในของที่พวกโจรอุย... 66

จะเห็นได้ว่า การทุจริตของข้าราชการในกระทรวงเมือง และกระทรวงยุติธรรม  
ดังปรากฏในหลักฐานข้างต้นนั้น เป็นเพราะว่าในกระบวนการดำเนินงานของกระทรวงทั้ง  
2 นั้นคาบเกี่ยวกัน (overlap) กล่าวคือ ผู้จับกุมผู้ร้ายเป็นข้าราชการของกระทรวงเมือง  
เมื่อจับกุมผู้ร้ายได้ก็ดำเนินแผนการขั้นต่อไปคือ แจงขอหาให้แก่ศาลซึ่งเป็นฝ่ายยุติธรรม และ  
ใศาลเป็นผู้ตัดสินวินัยช้ขาด ซึ่งโดยวิธีนี้ขั้นตอนการปฏิบัติอยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงาน  
คนละหน่วยงานเช่นนี้ ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานของทั้งสองหน่วยงานใช้อำนาจของตน

66 ชัยอนันต์ สมุทวานิช, สรณินพนธ์ของเทียนวรรณ (พระนคร: องค์การนัก-  
ศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 212-218,

ไปในทางที่ผิดได้ เช่น การเรียกรับสินบน การรีดไถ เป็นต้น ซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลร้ายต่อ  
วัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งนั่นก็คือ ความยุติธรรม ทำให้ความยุติธรรมมีหรือไม่มีขึ้นอยู่กับอำนาจ  
เบ็ดเสร็จที่จะบิดเบือนของทั้งฝ่ายผู้จับกุม และฝ่ายอัยการ

ที่กล่าวมานี้ทำให้เห็นถึง ความผิดพลาดของวงจรการปฏิบัติในอีกหน่วยงานหนึ่งว่า  
ความบกพร่องอันเกิดจากความไม่รอบคอบรัดกุม หรือสัมพันธ์สอดคล้องกันระหว่างจุดประสงค์  
และพิธีการปฏิบัติ จะเป็นช่องทางให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้

ข. วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของการพัฒนาการเมืองนั่นก็คือ เน้นในการแบ่ง  
สรรหน้าที่ของหน่วยงานราชการในส่วนกลาง เพื่อป้องกันมิให้อำนาจการบริหารประเทศ  
อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งตามรูปแบบการบริหารแบบเดิม ฉะนั้น  
เมื่อทรงริเริ่มการพัฒนาทางการเมืองก็โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งที่ราชการส่วนกลางออกเป็น 12  
กระทรวง<sup>67</sup> ดังที่โลกกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่จากสภาพการณ์ในขณะนั้นกล่าวคือ ประเทศ  
มหาอำนาจกำลังคุกคามประเทศไทยอยู่ จึงทำให้วัตถุประสงค์ที่วางไว้ถูกเปลี่ยนแปลงไป  
โดยแทนที่เน้นความสำคัญของหน่วยงานทั้ง 12 กระทรวง กลับไปเน้นเฉพาะความสำคัญ  
ของกระทรวงมหาดไทย เนื่องด้วยเหตุผลของภาวะเหตุการณ์เผชิญหน้าในขณะนั้น จึงทำ  
ให้ในทางปฏิบัติดูเหมือนว่า กระทรวงมหาดไทยกลายเป็นกระทรวงหัวใจสำคัญในการปฏิรูป  
การปกครองครั้งนั้น โดยเหตุผลที่ว่า เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีหัวเมืองอยู่ในบังคับ  
บัญชา จำเป็นที่จะต้องจัดการปกครองเสียให้เรียบร้อย เพื่อไม่ให้ตกเป็นช่องทางของประเทศ  
มหาอำนาจใด ฉะนั้น แม้ตามข้อเท็จจริงได้จัดแบ่งงานบริหารส่วนกลางออกเป็น 12  
กระทรวง และทุก ๆ กระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะมีศักดิ์เสมอกัน แต่ปรากฏว่ากระทรวง  
มหาดไทยก็ยังต้องรับภาระปฏิบัติราชการอันควรเป็นของกระทรวงอื่น ๆ อยู่เสมอมา ราชการ  
ใดหรือกรณีใดที่มีปัญหายุ่งยากเกี่ยวข้องกับการเมือง ก็ทรงมอบราชการนั้น หรือกรณีนั้นมาให้  
กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ริเริ่มจัดทำขึ้นศึกษาก่อนทั้งสิ้น เช่น การป่าไม้ โสฬสกิจ การออก

<sup>67</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.2/16,

โฉนดที่ดิน การสรรพากร การสาธารณสุข การโยธาเทศบาล การศึกษา และการตั้งศาลตามหัวเมือง เป็นต้น<sup>68</sup> นอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยยังต้องรับผิดชอบอยู่ในเรื่องการจัดมณฑลเทศาภิบาล การแต่งตั้งข้าราชการปกครองชั้นผู้ใหญ่ การกำหนดนโยบายชายแดน การปราบปรามโจรผู้ร้าย การทหาร การเหมืองแร่ ตลอดจนการปราบปรามจรรยาจล ฯลฯ ซึ่งขอข่วยงานรับผิดชอบของกระทรวงนี้กว้างขวางมาก กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงที่มีกรมมากที่สุด คือมีถึง 12 กรม คือ

- (1) กรมมหาดไทยกลาง ปฏิบัติการทุกอย่างที่มีได้แยกออกเป็นหน้าที่ของกรมอื่น
- (2) กรมมหาดไทยเหนือ รักษาพระอัยการ การสืบสวนโจรผู้ร้าย และการเรียกวำ
- (3) กรมพลำวัง ปกครองท้องที่รักษามัญชี หนังสือ แต่งตั้ง ถอดถอนข้าราชการ ทะเบียนสัตว์ อาวุธปืน ขนानนามสกุล ก่อสร้างสถานที่ราชการ และบ้านพัก
- (4) กรมสำรวจ เกี่ยวกับเลขานุการ ราชการลับ พิสดู การออกหนังสือเดินทาง รับส่งหนังสือชาวต่างประเทศ

- (5) กรมปลัดมัญชี มัญชีเงิน เบิกจ่ายเงิน มัญชีข้าราชการ
- (6) กรมทะเบียน ทำมัญชีและทะเบียนข้าราชการ สำมะโนครัว ประวัติ
- (7) กรมตำรวจภูธร ตั้งขึ้นแบบกรมตระเวรหัวเมืองเดิม มีหน้าที่ตรวจจับผู้ร้ายตามหัวเมือง

- (8) กรมตำรวจภูบาล ตรวจการปฏิบัติราชการของกระทรวงคล้าย ๆ กับสำนักงานผู้ตรวจราชการกระทรวง

- (9) กรมพยาบาล ป้องกันโรครภัยทั่วพระราชอาณาจักร
- (10) กรมป่าไม้ ควบคุมป่า สงวนป่า
- (11) กรมราชโลหกิจและภูมิวิทยา หรือ กรมแร่ ได้ตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรก่อนเมืองปี พ.ศ. 2434 โอนมากระทรวงมหาดไทยจนถึงปลายรัชกาลจึงโอนกลับ

<sup>68</sup>พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5, เรื่องเดิม, หน้า 55.



(12) กรมสรรพากรนอก เค็มขึ้นกระทรวงการคลัง โอนมากระทรวงมหาดไทย  
เมื่อ พ.ศ. 2442 มีหน้าที่จัดเก็บภาษีในหัวเมือง<sup>69</sup>

การที่หัวใจสำคัญของการปฏิรูปการปกครองเน้นความสำคัญอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย  
นั้น ทำให้งานในความรับผิดชอบของกระทรวงนี้มีมาก จะเห็นได้ว่าในบางครั้งขอบเขต  
ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยจะก้าวออกไปในกระทรวงอื่น ๆ โดยที่กระทรวง  
มหาดไทยรับเองงานในหน้าที่ของกระทรวงอื่น ๆ เข้ามาทำเสียเอง เช่น การโอนกรม  
สรรพากรนอก ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีในหัวเมืองมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ.  
2442 เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การที่กรมสรรพากรนอกขึ้นกับกระทรวงพระคลังนั้น กระทรวง  
พระคลังไม่มีกำลังคนพอที่จะไปปฏิบัติงานเก็บภาษีอากรในหัวเมืองได้ จำเป็นต้องอาศัยนาย  
อำเภอ และกำนันเป็นผู้เก็บ กรมสรรพากรนอกจึงไม่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ปกครองซึ่งขึ้น  
อยู่กับกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้ มร.ริเวตต์ คาร์แนค (Rivett Carnac) ที่ปรึกษาร  
าชการกระทรวงพระคลังได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ว่า

...ในเมืองทั้งปวงมีอินเดียเป็นต้น ซึ่งเขาได้จัดวางการคลัง  
และการสรรพากรเป็นหลักฐานลงเรียบร้อยแล้วนั้น เขามีวิธีเป็น  
หลักอย่างหนึ่งว่า การสรรพากรคือการเก็บภาษีอากรให้อยู่ในมือ  
เจ้าพนักงานพวกหนึ่ง การคลังหรือการรับเงินให้อยู่ในมือเจ้า  
พนักงานพวกหนึ่งสำหรับกำกับกัน ไม่ให้เจ้าพนักงานสองพวกนี้รวม  
กันเข้าได้เลย เพราะความชำนาญการทั้งสองฝ่ายที่เคยเป็นมา  
แล้วในเมืองอื่น ๆ นั้น ,จากรวมกันอยู่ในมือเจ้าพนักงานพวกเดียวกัน  
เจ้าพนักงานทั้งสองฝ่ายเคยสมคบกันฉ้อเงินผลประโยชน์แผ่นดิน  
ซึ่งเป็นกฎเหล็กวิสัยที่รัฐใดจะปองกันได้ เพราะมีทางอาจ  
จะทำทุจริตได้ในวิสัยอาชญา จึงยากที่จะจับได้เป็นอนุประการ  
แล้ววาทามวิธีปกครองประเทศสยามนั้น เจ้าพนักงานที่เป็นเครื่อง  
มือสำหรับเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินทั้งปวง มีเจ้าพนักงานของ

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

กระทรวงมหาดไทยอยู่ในท้องที่แล้ว คือ เจ้าเมือง อำเภอกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะฉะนั้นควรแยกการสรรพากรเก็บผลประโยชน์คนนอกเป็นคนละพวกกับการคลัง หรือการรักษาเงิน อนึ่ง การเรื่องออกโฉนดตราจองที่ดินก็ดี การเก็บภาษีอากรจากที่ดินก็ดี ต้องอาศัยรอยอำเภอ กำนัน ตลอดจนผู้ราชการเมือง และชาวหลวงเทศาภิบาลเป็นเครื่องมือของรัฐมาใช้ในการนั้น กระทรวงมหาดไทยจะไขเครื่องมือเหล่านั้นได้ดีกว่าเสนาบดีกระทรวงอื่น ๆ จึงควรให้กระทรวงมหาดไทยจัดการ...<sup>70</sup>

จากหนังสือกราบบังคมทูลฉบับนี้ จะเห็นว่ากรโอนกรมสรรพากรนอกให้ไปขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยนั้น สืบเนื่องมาจากเหตุผลประการแรกคือ กระทรวงพระคลังขาดกำลังคน ประการที่สอง เพราะเกรงจะเป็นช่องทางให้เจ้าพนักงานสมคบกันทุจริตเงินหลวงใต้งาย ประการสุดท้าย เพราะเห็นว่าในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกระทรวงมหาดไทยก็ได้จัดเก็บภาษีอากรอยู่ในหัวเมืองแล้ว เพราะกระทรวงพระคลังขาดคนจึงควรให้รับผิดชอบเรื่องการเก็บภาษีอากรทั้งหมดเสียด้วย เพื่อเป็นการลดความสิ้นเปลืองค่านักำลังคนและกำลังเงิน แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากพิจารณาการโอนหน้าที่เช่นนี้ อย่างถองแท้ จะเห็นว่า แมวว่าจะให้กระทรวงมหาดไทยไปรับผิดชอบกรมสรรพากรนอกด้วย อันเป็นการโอนหน้าที่ด้านการเงินมาอยู่กับข้าราชการฝ่ายปกครอง โดยนัยของวิธีการนี้อาจจะเกิดช่องทางให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อีกเช่นกัน เพราะในทางทฤษฎี ข้าราชการฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่มีอำนาจเห็นประชาชนอยู่แล้ว ถ้าหากให้อำนาจการเก็บภาษีอากรกับข้าราชการฝ่ายปกครอง ข้าราชการฝ่ายปกครองก็อาจใช้อำนาจในตำแหน่งของตนมีบังคับหรือข่มขู่ให้ประชาชนเสียเงินภาษีอากรตามจำนวนที่ตนต้องการ ซึ่งเข้าลักษณะข้าราชการไร้ดีประชาชน อันเป็นพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างหนึ่ง เรื่องการให้อำนาจ

<sup>70</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1/1, กรมสรรพากร เรื่องตั้งกรมสรรพากรใน พ.ศ. 2441.

ข้าราชการฝ่ายปกครองเป็นผู้เก็บเงินภาษีอากรนั้น มีสเตอร์ มีสเชล อินเนส (Michell Innes) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังได้ออกความเห็นถวายไว้ในรายงานหลังจากที่ได้ไปตรวจราชการในตัวเมืองฝ่ายเหนือว่า

... การให้กำนันเก็บภาษีอากรนั้นควรที่จะหลีกเลี่ยงเสียด้วย เหตุผลอันนี้ กำนันเปรียบเป็นผู้ตัดสินความประจำหมู่บ้าน และมีอำนาจที่จะลงโทษผู้กระทำผิดในคดีเล็กน้อย ฉะนั้นกำนัน บุคคลที่ไม่ละเอียดถี่ถ้วนอาจจะใช้อำนาจของตนบังคับราษฎรได้ตามหากราษฎรไม่ยอมจ่ายเงินให้แก่ตนเพื่อชดเชยความยากลำบากในการเก็บภาษีอากร...<sup>71</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การโอนความรับผิดชอบในหน้าที่จากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง ในบางครั้งก็เชื่อว่าจะสามารถปิดช่องโหว่ต่าง ๆ ได้ตลอดไม่ อาจะกลายเป็นทางเสริมให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากกว่าเดิมเสียอีก การโอนหน้าที่กรมสรรพากรออกไปขึ้นกระทรวงมหาดไทยก็เช่นกัน หาได้ป้องกันหนทางที่จะไม่ให้ข้าราชการฝ่ายปกครองใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์จากราษฎรได้ไม่ จำนวนภาษีอากรซึ่งเป็นผลประโยชน์ของรัฐในบางครั้งก็ยิ่งถูกเบียดบังยกออกไปเสีย เช่นเดียวกับเมื่อครั้งที่เจ้าพนักงานเก็บภาษีอากรเคยทำ ซึ่งบางครั้งทางราชการมีความลำบากที่จะจัดการให้เด็ดขาดลงไปได้ก็กว่าจัดการกับเจ้าภาษีนายอากรซึ่งเป็นผู้จัดเก็บภาษีโดยไม่มีอำนาจทางการปกครองแต่อย่างใด ดังเห็นได้จากคำดำรัสของ กรมขุนศิริราชสังกาศ เสนาบดีกระทรวงพระคลัง ซึ่งครั้งแรกพระองค์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับการโอนอำนาจการเก็บภาษีอากรของฝ่ายการคลังไปให้ฝ่ายปกครอง โดยที่พระองค์ทรงตรัสว่า "นายอากรไม่ส่งเงิน ฉันเอาตัวมาเร่งได้ ถ้าเทศาภิบาลไม่ส่งเงินฉันเอาตัวมาตั้งไม่ได้ เงินหลวงก็จะสูญ..."<sup>72</sup> ซึ่งต่อมาแม้ปรากฏว่าได้มีการ

<sup>71</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/16, เรื่องเดิม.

<sup>72</sup> สมเด็จพระบรมราชาธิบดีฯ ชุมนุมนิพนธ์ (พระนคร: โรงพิมพ์อำพลวิทยา, 2507), หน้า 85 (คัดจากเรื่องสาส์นสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชฯ และสมเด็จพระบรมราชาธิบดีฯ).

โอนหน้าที่ให้กระทรวงมหาดไทยแล้วก็ตาม ก็ยังมีการเบียดบังยึดยกผลประโยชน์ของแผ่นดินของข้าราชการฝ่ายปกครอง ดังจะเห็นได้จากคดีต่าง ๆ ที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างแล้วข้างต้น<sup>73</sup>

นอกจากกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในหน้าที่ด้านการคลังดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังปรากฏว่าอิทธิพลของตัวเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยยังมีมากมาย จนครอบคลุมไปถึงงานด้านฝ่ายยุติธรรมด้วย ทำให้กฎหมายที่ออกมาในบางครั้งเป็นกฎหมายของฝ่ายปกครองซึ่งขัดกับหลักนิติธรรม ซึ่งจะเห็นอิทธิพลของตัวเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ในกรณีของการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญาเดือนเมษายน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) อันเป็นกฎหมายสำคัญของประเทศ และเป็นประมวลกฎหมายที่ได้ร่างขึ้นตามแบบสากลฉบับแรกในไทย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ยกร่างขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ร.ศ. 116 โดยมีกรรมการผู้ชำนาญการด้านกฎหมายทั้งไทยและต่างประเทศถึง 6 คน ซึ่งมีกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และมีกรรมการอื่นอีก 5 คนคือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร ซึ่งเคยรับราชการในตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระยาประชาภิจักรจักร (แหม่ม) เมื่อเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง เจ้าพระยาอภัยราชา ที่ปรึกษาราชการ มงซิเออร์ ริชาร์ด ยัคส์ เกอก แปรตริก เนติบัณฑิตเบลเยียมที่ปรึกษากฎหมาย และหมอ โคทิจิ มาเซา เนติบัณฑิตญี่ปุ่น เมื่อเป็นผู้ช่วยของที่ปรึกษาราชการ การยกร่างได้ดำเนินไปโดยการตรวจชำระพระราชกำหนดบทพระอัยการเก่าใหม่ที่สมควรใช้ต่อไปได้ และเรียบเรียงขึ้นไว้เป็นนร่างแต่ก็ยังไม่ได้ตรวจชำระ ในปี ร.ศ. 123 (พ.ศ. 2447) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงแต่งตั้ง คร.ยอร์ช ปาคูช เนติบัณฑิตฝรั่งเศสเข้ารับราชการตำแหน่งที่ปรึกษาทางการร่างกฎหมาย พระองค์จึงโปรดให้ตั้งกรรมการชำระแก้ไขร่างกฎหมายเดิมอีกครั้งหนึ่ง โดยที่กรรมการทั้งหมด 4 ท่านด้วยกัน และมี คร.ยอร์ช ปาคูช เป็นประธานเมื่อกรรมการทั้ง 4 ท่านได้ร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ได้ส่งร่างนั้นไป

<sup>73</sup> เช่นคดีพระวิชิตชาญณรงค์ นายอำเภอบึงเมืองปราจีนบุรีเอาเงินหลวงไปใช้ส่วนตัว หรือคดีหลวงศุภศิลาประสิทธิ์ ขาดวงโยชามณฑลนครราชสีมาเอาเงินหลวงไปใช้ส่วนตัวใน ร.ศ. 124 เป็นต้น.

ปรึกษาเจ้ากระทรวงฝ่ายตุลาการบรรดาที่มีหน้าที่ราชการ เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติในองค์ด้วยกฎหมาย  
นี้ทุกกระทรวง แล่นำร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงทรงตั้ง  
กรรมการเสนาบดี 4 ท่าน คือ

พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็น  
ประธาน

พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล

พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ

พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

กรรมการเสนาบดีชุดนี้ได้ร่วมกันตรวจชำระเป็นขั้นที่สุด ปรากฏว่ากฎหมายลักษณะอาญา  
ร.ศ. 127 นี้ ตามทัศนะของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงเห็นว่า ในการร่างกฎหมาย  
ลักษณะอาญานี้ คร. ปาคุช เป็นผู้ร่าง และมีกรมหลวงดำรงราชานุภาพเป็นประธานใน  
การร่าง ทำให้กฎหมายฉบับนี้ร่างขึ้นตามความประสงค์ของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ซึ่ง  
เป็นนักปกครอง จึงมีวิธีการจูงใจให้จำเลยรับสารภาพเพื่อจะได้ลดโทษตามมาตรา 59<sup>74</sup>  
ซึ่งมีใจความว่า

เมื่อใดความปรากฏว่ามีเหตุอันควรปรานีแก่ผู้กระทำผิดไซ้  
ถึงศาลจะลดโทษหรือลดกำหนดโทษตามความในมาตราอัน  
ของกฎหมายนี้แล้วก็ดี ศาลยังลดโทษฐานปรานีได้อีกโสดหนึ่ง  
ไม่เกินกว่าถึงอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ

ที่เรียกว่าเหตุอันควรปรานีนั้น ท่านประสงค์ให้เหตุเหล่านี้  
คือ ผู้กระทำผิดจริงไม่ปรกติก็ดี ผู้กระทำผิดเป็นผู้มีความดี  
มาแต่ก่อนก็ดี ผู้กระทำผิดเมื่อกระทำลงแล้วมีนรีสีกตัวกลัวผิด  
แลได้พยายามแก้ไขให้พ้นเหตุผลร้ายที่มีนทานั้นก็ดี และความ

<sup>74</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 23/8 เล่ม 3,  
ร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127.



ขออย่างอื่น ๆ ซึ่งศาลพิเคราะห์เห็นว่า เป็นท่านองเคี้ยว  
กัมที่กล่าวมานี้ก็ดี ทานให้ถือว่าเป็นเหตุอันควรปรานีแก่ผู้  
กระทำผิดดุจกัน<sup>75</sup>

ความในมาตรานี้เองที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงเห็นว่า มีวิธีการจงใจให้  
จำเลยรับสารภาพเพื่อจะได้ลบลโทษเพื่อให้คดีเสร็จไปโดยเร็ว ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่าไม่  
เป็นการยุติธรรม ไม่ชอบด้วยหลักการที่นักนิติศาสตร์จะยอมรับได้ พระองค์จึงเสด็จไปยุโรป  
เสีย เพราะไม่ต้องการรับผิดชอบกฎหมายฉบับนี้<sup>76</sup>

การที่สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพทรงมีอิทธิพลมากเช่นนี้ อาจจะเป็นเพราะ  
พระองค์เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั่นเอง ซึ่งอิทธิพล  
ทางด้านตัวบุคคลเช่นนี้ในบางกรณีก็เกิดการก้าวล่วงอำนาจซึ่งกันและกันได้โดยเฉพาะในสมัย  
นั้นราชการต่าง ๆ จะต้องได้รับการเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ ฉะนั้นการที่ฝ่าย  
ปกครองเขาไปมีอิทธิพลด้านการออกกฎหมาย เช่นนี้แม้จะไม่เป็นไปตามหลักสากล แต่สำหรับ  
ในประเทศไทยในสมัยพัฒนาการทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ยังหา  
ใคร่จะผูกขาดแยกอำนาจทางการเมืองออกเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ  
ตามหลักสากลนิยมไม่ อำนาจทั้ง 3 ยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นตัวแทนของระบบ  
สมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ โดยที่พระองค์ทรงอ้างเหตุผลของความไม่พร้อมของสภาพในไทย  
ในเวลานั้น<sup>77</sup>

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>76</sup> หลวงจักรปาณิศรศีลวิสุทธิ์ (รวบรวม), เรื่องของเจ้าพระยามหิธรและบูรุษรัตน  
ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยามหิธร (ลออ ไกรภูมิ) (พระนคร: โรง-  
พิมพ์ศรีธรรมสาร, 2499), หน้า 92.

<sup>77</sup> "พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี" ในหนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐาน  
อารยธรรมไทยตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคมและการเมือง (พระนคร: โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 181.

ค. วัตถุประสงค์ของระเบียบราชการต่าง ๆ ที่บังคับใช้ในทางราชการ ในการพัฒนาการทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ในประการหนึ่ง พระองค์ทรงแก้ไขระเบียบราชการต่าง ๆ ที่ล้าสมัยและมีช่องโหว่ที่ก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นในวงราชการได้เสียใหม่ โดยทรงพยายามจัดระเบียบราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ให้รัดกุมมากขึ้น ทรงพยายามทุกทางที่จะปิดช่องทางที่จะทำให้ผู้ตอปฏิวัติใช้เป็นเครื่องมือในการทุจริตได้ แต่กระนั้นก็ตาม ปรากฏว่ายังคงมีความผิดพลาดของระเบียบราชการต่าง ๆ ที่พระองค์ทรงแก้ไขปรับปรุงใหม่อยู่นั่นเอง ซึ่งความผิดพลาดของระเบียบราชการต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลเสียต่อผลประโยชน์ของทางราชการ ทำให้ข้าราชการบางคนใช้ช่องทางทำการทุจริตประการหนึ่ง หรือในอีกประการหนึ่ง ทำให้การปฏิบัติงานราชการเกิดความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพส่งผลเสียในด้านการปกครองอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากหลักฐานเกี่ยวกับข้อปฏิบัตินิติราชการในสมัยนั้น เช่น เรื่องระเบียบราชการของกระทรวงพระคลัง ที่ปรากฏว่ามีความผิดพลาดคือเรื่อง การจ่ายเงินจร ดังจะเห็นได้จากคำกราบเรียนของ บิสเตอร์ โพลริโอ เจ้ากรมกรมตรวจและกรมสารบัญชีต่อพระยาสุรียานุวัตร เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่า

...ในเรื่องนี้ดูอีกเรื่องหนึ่ง ข้าพเจ้ามีความเสียหายที่จะต้องรายงานว่า โศกทำกันโดยผิดระเบียบโดยมั่วๆ แต่การเรื่องนี้จะไม่เอาเจ้าพนักงานทางหัวเมืองที่เคียวก็ไม่ได้ เพราะตามความเห็นของข้าพเจ้าเห็นว่า ความวิธิตัดจ่ายเงินจรอยู่ในเวลานี้เป็นต้นเหตุของความผิดพลาดนั้นด้วย ตามข้อบังคับที่เป็นอยู่ได้เคยอนุญาตเงินการจรไปงบประมาณหัวเมืองให้เป็นก้อน ภายหลังจึงส่งบัญชีรายละเอียดมาประมาณการสำเนาสัญญาแบบแปลนมาอนุญาตด้วย เมื่อกฎกระทรวงพระคลังเห็นชอบได้รับอนุญาตแล้วจึงจะเบิกเงินได้ การที่ต้องมีใบนอกชออนุญาตดู ซามาจากบัญชีแลตองมีหนังสือโต้ตอบนั้นเป็นการรักษา ดูว่าจะได้รับอนุญาตให้เบิกเงินได้ก็เขาไปเกือบสิ้นปีเสียแล้ว แลดูหากว่าจะไปเบิกเงินก้อนวันที่ 31 มีนาคมแล้วงบประมาณก็เป็นสิ้นเขตรเบิกไม่ได้ จึงเกิดเป็นเหตุโดยมากต้องส่งใบรับแลสัญญาเอาไว้ เบิกเอาเงินไว้เป็นก้อนก่อนที่จะต้องการจ่ายแล้วเก็บเงินไว้ บ้างส่วนใดเอาไปจ่ายปีหลัง ๆ ตกไป แลบางรายหาได้จ่ายในการที่ใดตั้งใจว่าจะทำแลชออนุญาตไว้แต่เดิมไม่

มักเอาไปใช้ในการอื่น ๆ โดยมรดก เงินนี้ได้ออกมาจากพนักงาน  
ในแผนกมหาดไทยหรือโยธาเป็นผู้รักษาไว้ ซึ่งไม่เคยมีการ  
ตรวจตราเลย...<sup>78</sup>

จากหลักฐานนี้เห็นได้ว่า การที่กระทรวงพระคลังได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการที่  
ฝ่ายมณฑลจะขอเงินงบประมาณการจรรไไว้โดยต้องส่งบัญชีรายละเอียดมาขออนุญาตต่อกระทรวง  
พระคลัง ในกระทรวงพระคลังอนุมัติ ซึ่งเป็นการชักช้ามากไม่ทันกับระเบียบการเบิกเงิน  
เพราะฉะนั้นทางฝ่ายมณฑลจึงมักจะส่งสัญญาปลอมไปให้เพื่อจะได้เบิกเงินก่อนไว้ก่อน เพราะ  
เกรงจะหมดเขตการเบิกเงิน ซึ่งการเบิกเงินไปเป็นก่อนก็มักนำไปเก็บไว้ ฝ่ายทางส่วน  
กลางก็ไม่เคยไปตรวจตราว่า เงินนั้นนำไปใช้ในกิจการใดบ้าง เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลเสีย  
ทางผลประโยชน์ของราชการเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนั้นแล้ว การปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ๆ นั้น  
พระองค์ได้จัดราชการในกระทรวงพระคลังเสียใหม่ คือใน ร.ศ. 110 ได้เปลี่ยนระเบียบ  
ราชการในกระทรวงพระคลังโดยที่เงินภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่กรมศุลกากรเก็บได้  
ให้นำมาส่งพระคลังมหาสมบัติทุก ๆ เดือน เพราะการที่เงินผลประโยชน์แผ่นดินเก็บไว้ที่คลัง  
ต่าง ๆ นานาเกินไปจะไม่เป็นประโยชน์ในการจ่ายราชการ และเป็นทางให้เจ้าพนักงานจะ  
คิดขอเงินหลวงไว้ใช้ได้<sup>79</sup> แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะระเบียบการส่งเงินหลวงเข้าพระคลัง  
มหาสมบัติออกมาเพื่อเป็นทางป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติ  
ระเบียบนี้ยังหาได้ปฏิบัติในทุกกรมกองในทุกๆ เขตไม่ ดังจะเห็นได้จากหลักฐานรายงาน  
ตรวจคลังเมืองต่าง ๆ (15 - 29 ส.ค. ร.ศ. 117) ในรายงานที่ตรวจเมืองประทุม  
มีใจความว่า

<sup>78</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.1/44,  
เรื่องจัดตั้งกรมสำรวจ หรือ กรมตรวจ 6 พ.ค. 125 - 8 ม.ค. 126.

<sup>79</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.1/5,  
เรื่องจัดราชการกระทรวงคลัง 20 พ.ย. 109 - 24 ก.พ. 111.

...ข้าพระพุทธเจ้าโคตรายเถลา ๆ ว่า เงินที่ได้รับทุก ๆ วัน  
 นี้ยังหาโคลงบัญชีตามวันที่ไครมันั้นไม่... เงินนี้ยังคงเก็บอยู่ที่  
 บวนผู้รักษาเมือง... ในเรื่องศุภธรรมเนียมศาลาพระพุทธเจ้า  
 โคตรายเถลา ๆ ว่า ไม่มีผู้ใดที่จะคอยตรวจดูแลในการที่  
 อำเภอกับเงินศุภธรรมเนียมศาลานี้เลย เห็นควยเถลา ๆ ว่า  
 คงจะโกงเอาไปบางส่วนบางเป็นแน่... 80

เรื่องระเบียบราชการในกระทรวงเกษตรธิการ ในกระทรวงเกษตรธิการนั้น  
 ปรากฏว่า หน่วยงานที่มักจะมีข้าราชการกระทำผิดระเบียบกันมากที่สุดคือ ในกรมฯ โดย  
 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเดินทางวัดเก็บเงินค่านา ปรากฏว่าข้าราชการที่ออก  
 ไปเดินทางวัดที่นาในเขตหัวเมืองไกล ๆ นั้น มักจะพากันแสวงหาผลประโยชน์จากระเบียบ  
 ต่าง ๆ ที่ตั้งเอาไว้ โดยทำการหากลอบขายริตไถประชาชน ตลอดจนเบียดบังยกยอกทรัพย์สิน  
 ของรัฐ ในระเบียบของการเดินทางวัดที่นานั้น เมื่อเจ้าพนักงานผู้ทำการวัดสำรวจว่า  
 ที่นานั้นมีจำนวนเท่าใดแล้ว ก็จะต้องจดทำบัญชีไว้ เมื่อถึงเวลาที่ราษฎรมาเสียเงินค่านานั้น  
 ก็ต้องเสียมากน้อยตามจำนวนเนื้อนาที่ตนมีอยู่ เจ้าพนักงานจะต้องมอบใบเสร็จไว้ให้แก่  
 ราษฎร เพื่อเป็นพยานหลักฐานนำไปแสดงเมื่อมีเจ้าพนักงานมาเดินทางตรวจในคราวต่อไป ซึ่ง  
 ปรากฏว่า ระเบียบการปฏิบัติเช่นนี้ช่วยให้เจ้าพนักงานมีช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ได้มาก  
 คือ ในทางปฏิบัติเมื่อเจ้าพนักงานออกไปเดินทางวัดที่นาแล้ว แทนที่จะจดจำนวนเนื้อนา  
 เท่าจำนวนจริง เจ้าพนักงานก็ไปทำการฉ้อคตเนื้อนาของราษฎรจากมากเป็นน้อย ซึ่งการ  
 กระทำเช่นนี้ แม้ว่าเป็นการยกยอกทรัพย์สินของราษฎรก็จริง แต่ส่งผลถึงขั้นต่อไป เมื่อเจ้าพนักงาน  
 ราษฎรวัดเนื้อที่นาแล้วก็จะต้องให้ราษฎรเสียเงินค่านาเฉพาะตามจำนวนที่ตนทราบ ฉะนั้น  
 การที่เจ้าพนักงานฉ้อคตเนื้อนาราษฎรไว้เสีย ทำให้ราษฎรเสียเงินค่านาเฉพาะตามจำนวน  
 ที่ตนทราบ ซึ่งจำนวนนี้เป็นจำนวนเท็จ ดังนั้นเงินรายได้จากค่านารัฐก็ไม่ได้เท่าที่ควรจะได้  
 ตามจำนวนเต็ม นอกจากนั้นแล้ว เจ้าพนักงานผู้ออกใบเสร็จรับเงินก็อาจบิดพลิ้วไม่ออกไป

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

เสรีจให้ ทำให้ไม่มีพยานหลักฐานว่า ราษฎรได้เสียเงินค่านานี้ ๆ หรือไม่ ซึ่งทำให้  
 ราษฎรต้องเสียค่านานี้ใหม่เป็นซ้ำสองเมื่อมีการเดินสำรวจใหม่ อันเป็นการสร้างความ  
 เดือดร้อนแก่ราษฎรเป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกัน เจ้าพนักงานก็ได้รับผลประโยชน์จาก  
 การไม่ออกใบเสรีจให้แก่ราษฎร โดยที่เจ้าพนักงานสามารถที่จะยกยอกเบียดบังเงินค่านานี้  
 อันเป็นผลประโยชน์ของรัฐนั้นเสีย เรื่องเจ้าพนักงานพยายามใช้ระเบียบราชการเป็นเครื่อง  
 มีอในการแสวงหาผลประโยชน์นี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นคดีฟ้องร้องกันมากมายในสมัยนั้น ดัง  
 ที่จะเห็นได้จากหลักฐาน เช่น

หนังสือ เจ้าพระยารัตนบดินทรฯ ฯ ที่สมุหนายกมาแจ้งพระยาอุไทย-  
 มุนตรี ผู้ว่าราชการเมืองกรมการเมืองปราจีนบุรี ภายมีใบออกฉบับ  
 ที่ 17 ลงวันที่ 12 มิ.ย. ร.ศ. 110 ลงมาขอรายชอราษฎรเจ้า  
 ชูของนาที่สวนหลวงกรมบาดัดคเนื่อนานใบเสรีจตราจองฉบับหนึ่ง  
 ว่า ไทโหนแขวงกำนันอำเภอลาวรองราษฎรมาเสียเงินค่านาตรา  
 จองไทแกหลวงมหิตไชยี่ชาหลวงกรมฯ ฯ เรียกเอาเงินแต่-  
 ราษฎรชานาเต็มตามใบเสรีจเหยียบยาใบนำแล้วออกใบเสรีจ  
 ใบปิดแสดทมิ 29 ฉบับ ลอตุัดเนื่อนานตราจอง 30 ฉบับ ที่ปิด  
 แสดทมิปีหลังใบเสรีจลตคเนื่อนาน 4 ฉบับ... 81

การขอราษฎรและยกยอกเบียดบังผลประโยชน์ของรัฐบาลของข้าราชการกรมานั้น  
 เป็นที่แพร่หลายมากจนถึงกับได้มีข้อห้ามไว้ในข้อบังคับในท้องตรานำเรียกระบุข้อห้ามมิให้  
 เจ้าพนักงานกระทำการเรียกรับสินบนแก่ราษฎร ตลอดจนระบุถึงขอลงโทษแก่ผู้กระทำการ  
 ดังกล่าวด้วย ดังจะเห็นได้จาก ข้อบังคับในท้องตรานำเรียกขอ 39 ความว่า

อย่าให้ชาวหลวงกรมการกำนันเรียกของสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่ง  
 มีราคาแก่ราษฎร เจ้าชูงนา นอกจากพิกัดของตรา ถ้าผู้หนึ่ง  
 ผู้ใดกระองกดูวาโทษว่า ชาวหลวงกรมการกำนันเรียกเงินค่าของ  
 เฒ่าเกินพิกัดของตรา และเรียกสิ่งของต่าง ๆ พิจารณาใด

81 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ.3.2/2,  
 เรื่องเดิม.



ความจริงจะให้หมู่โหรตามโหรานุโหร ปรนุให้ชวงหลวงกรมฯ  
เสียเงินสินบนแถมมารองเป็นเงินตราสูงซึ่ง แล้วให้ปรับโทษ  
ทัณฑ์ คืนเงินโหรราษฎรที่เสียเงินค่าสิ่งของไป...<sup>82</sup>

และมีบทห้ามในพระราชบัญญัติ ปีจอ ฉศก 1236 ข้อ 9 ว่า

ถ้ามีผู้มารองฟ้องว่า เสนากรมการกำหนดคดีกับเจ้าของนา  
คดีเนื่อนามากเป็นนอย พิจารณาเป็นสัตย ในหลวงพระราชอาญา  
เขียนเสนากรมการคนละ 50 ที่ โหรเรียกเอาเงินควมดินบคลด  
ที่ใดไว้มากนอยเหตุใดมาแบ่งเป็น 3 ส่วน โหรโหรยุดรองสูง  
ส่วน ตระลาการผู้ชำระ 1 ส่วน แตรราษฎรเจ้าของนาผู้ซึ่ง  
คดีกับเสนากรมการกำหนดอนึ่งนานั้น ในหลวงพระราชอาญา  
50 ที่ปล่อยตัวไป แตรราษฎรเจ้าของนาเสนากรมการกำหนด  
ขอเบียดบัง ครั้นภายหลังคนหนึ่งคนใดรู้สึกโทษกลัวความผิดกลับ  
มาสู่แก่โหร จะทรงพระกรุณาโปรดุยกโทษโหร และจะพระราช-  
ทานสินบนโหรเหมือนโหรยอนมาฟ้องที่ว่าไวต่างคนเหมือนกัน<sup>83</sup>

แม้จะได้มีข้อบังคับตลอดจนบทลงโทษกำหนดไว้เพื่อป้องกันมิให้มีการฉ้อราษฎร์-  
บังหลวงในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้น แต่ปรากฏว่าในสภาพความเป็นจริงแล้ว เรื่องนี้ยังคงมี  
อยู่ และเป็นเรื่องที่มีมาช้านานจนกระทั่งข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาเห็นว่า เป็นธรรม-  
เนียมที่ปฏิบัติกันอยู่ทั่ว ๆ ไป ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงไม่กล้าที่จะลงโทษผู้ที่กระทำผิดตาม  
ระเบียบข้อบังคับที่วางไว้ได้ ซึ่งการกระทำเช่นนี้เท่ากับเป็นทางหนึ่งที่ไม่ได้ช่วยกันจัดการ  
ฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้น

ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับของทางราชการที่ออก  
มาบังคับใช้ในสมัยนั้น บางที มีช่องโหว่ที่เป็นช่องทางให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง บางทีมี

<sup>82</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 หน.3.2/7,  
เรื่องเก็บเงินค่านาหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันตก 1 ธ.ค. 109 - 16 มี.ค. 111.

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน.

ลักษณะเอื้ออำนวยให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นได้ เพราะความไม่รัดกุมเพียงพอของระเบียบนั้น รวมทั้งระเบียบที่ออกมายังคับใช้ในบางครั้งก็ไม่มีอำนาจในการใช้บังคับให้บรรดาตามระเบียบที่วางไว้ได้

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า ในการพัฒนาการทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น พระองค์ได้ทรงปฏิรูปหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนจัดตั้งหน่วยงานและระเบียบราชการต่าง ๆ ให้ทันสมัยขึ้น ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งนั้น เพื่อต้องการพัฒนาประเทศให้เจริญทัดเทียมกับอารยประเทศ ส่วนเหตุผลอีกประการหนึ่ง ก็เพราะความล้มเหลวของระบอบการปกครองแบบเดิมของไทย และผลของการพัฒนาในด้านการเมืองปรากฏว่า พระองค์ทรงประสบความสำเร็จอย่างมากในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ๆ ตลอดจนปรับปรุงประเทศให้เจริญตามแบบอารยประเทศ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นความสำเร็จในระบบใหญ่ ๆ เท่านั้น ในส่วนย่อยของระบบใหญ่ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือที่เรียกว่าการปฏิรูป ในสมัยนั้นก็ไม่สามารถแก้ไขได้ ส่วนย่อยหนึ่งที่ยังคงแอบแฝงมาตลอดในการปฏิรูปประเทศของพระองค์นั่นก็คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพยายามที่จะขจัดหนทางที่เป็นเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นภาระยากที่จะกระทำได้สำเร็จนัก สำหรับลักษณะของการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาการเมืองในสมัยนั้น สืบเนื่องมาจากความบกพร่องทางด้านตัวบุคคล ทางด้านหน่วยงาน ตลอดจนระเบียบราชการที่ออกมายังคับใช้ในสมัยนั้น โดยที่ความบกพร่องในประการต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นองค์ประกอบที่ผสมผสานกันเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันทำให้เกิดพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงในทางด้านการเมืองขึ้นมาในสมัยนั้น