

บทที่ 4

การนอราชฎ์บังหลวงตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (ร.ศ. 127) จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง(พ.ศ. 2475)

ในช่วงรัชสมัยรัชกาลที่ 5 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างมากมาย ซึ่งจุดการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวเริ่มตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ที่ทรงเห็นว่าระบบการปกครองของสยามต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกในขณะนั้น แต่ในขณะที่เริ่มต้นของรัชกาลที่ 5 นั้นยังมีกระแสการต่อต้านอย่างมากจากกลุ่มขุนนางผู้ใหญ่ จนกระทั่งสมเด็จพระบรมมหาราชวังศรีอยุธยา (ช่วง บุนนาค) ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการได้ถึงแก่พิราลัยไป พระองค์ได้ทำการปรับปรุงระบบราชการเสียใหม่ โดยยกเลิกระบบจุสดมภ์ และตั้งเป็นกระทรวงจำนวน 12 กระทรวงโดยให้มีเสนาบดีเป็นผู้ดูแลกระทรวงและให้มีฐานะเท่าเทียมกัน พระองค์ทรงยกเลิกระบบเจ้าภีนาชอากรที่ก่อให้เกิดช่องทางการแสวงหาประโยชน์จากเจ้าภีนาชอากร และตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เพื่อเป็นหน่วยงานในการเก็บภาษีอากร และสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด ด้วยเหตุก่อนรัชกาลที่ 5 ขุนนางมีอำนาจมากกว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ พระองค์ได้รวมอำนาจสู่ศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ ปรับระบบราชการเสียใหม่ และทรงพยายามดำเนินการทุกอย่างเพื่อให้สถาบันขุนนางและมูลนายให้อ่อนแอด้วยเหตุว่าสถาบันดังกล่าวยังอยู่ในอำนาจของบุคคลเพียงไม่กี่ตระกูล เช่น ตระกูลบุนนาค และทรงสร้างระบบการควบคุมไพร่ในประเทศ โดยการให้ยกเลิกระบบทาสและไพร่เสีย โดยการสร้างระบบข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนประจำ เพื่อมิให้ขุนนางใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2542, หน้า 374-375)

การเปลี่ยนแปลงในการปกครองของประเทศไทยในยุคพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2428 หรือ ร.ศ. 103 กลุ่มพระราชวงศ์และขุนนางในคณะทูตไทยที่ลอนดอนและปารีสได้เสนอการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีสาระว่า

“มิให้ผ่อนปรนกับนโยบายกับชาติตะวันตกเพื่อมิให้มหาอำนาจอ้างเป็นเหตุผลในการยึดบ้านเมืองไทยไม่สามารการใช้การต่อสู้ด้วยกำลังทหารได้เพราะไม่มีความพร้อม ต้องปรับปรุงการปกครองภายในให้ดี การปรับปรุงขนบธรรมเนียมประเพณีของไทยยังไม่เพียงพอ สัญญาที่ทำไว้กับต่างชาติไม่สามารถหลักประกันได้ การค้าขายและผลประโยชน์ของชาวยุโรปที่มีอยู่ในประเทศไม่

คุ้มครองการเบียดเบียนของต่างชาติได้ ไทยอาจไม่รักษาเอกราชได้ ไทยต้องปรับปรุงแก้ไขจัดการบ้านเมืองให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศเสียก่อน”

โดยขณะดังกล่าวเสนอความเห็นว่าจะต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ การบริหารประเทศให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี และต้องจัดหน่วยงานบริหารต่าง ๆ แยกเป็นสัดส่วน ปิดหนทางทุจริต โดยให้ข้าราชการมีเงินเดือนประจำตามหน้าที่รับผิดชอบจริง ๆ ให้มนุษย์มีความสุขเสมอกัน ถือกฎหมายเดียวกันในการเก็บภาษีและสักเลกต้องให้ความยุติธรรมทั่วหน้า ต้องเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมบางประการที่ชาวยุโรปติเตียนและขัดความเจริญของบ้านเมือง ให้ราษฎรมีสติ เสรีภาพในการวิจารณ์เกี่ยวกับทางการเมืองได้ คนจะถูกจับกุมได้ด้วยอำนาจของกฎหมายเท่านั้น ต้องสร้างเกณฑ์ในการคัดเลือกคนเข้าทำงานให้แน่นอน ยกเลิกระบบเล่นพวก ผู้มีที่ความผิดถูกออกจากราชการต้องห้ามเข้ารับราชการอีก (เอกสาร รัชกาลที่ 5 บ 2/16 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยในสาระสำคัญดังกล่าว แต่ทรงโต้แย้งว่าสภาพบ้านเมืองในขณะนั้นยัง ไม่มีความพร้อม ยังขาดคนที่มีความรู้มีสติปัญญา แม้แต่ในสวนเสนาบดีของพระองค์ก็หาไม่ผู้ที่ทำงานเก่งจริงได้ยาก ทรงยอมรับการปฏิรูปการปกครอง ต่อมาสมเด็จพระยาบรมมหาราชวังสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ถึงแก่พิราลัย ใน พ.ศ. 2425 และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทิวงคตในปี พ.ศ. 2428 จึงเป็นโอกาสในการเริ่มให้มีการปฏิรูประบบราชการใหม่ในปี พ.ศ. 2435 โดยการตั้งเสนาบดีชุดใหม่แทนชุดเดิม ซึ่งแบ่งส่วนราชการเป็น 12 กรม คือ

1. กรมมหาดไทย บังคับบัญชาทั้งหัวเมืองเหนือ และหัวเมืองลาวประเทศราช
2. กรมพระกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันออก ตะวันออก และเมืองประเทศราชมลายู
3. กรมท่า บังคับบัญชาว่าการฝ่ายต่างประเทศ
4. กรมวัง บังคับบัญชากิจการในพระราชวังและกรมใกล้ชิดเคียง
5. กรมเมือง ว่าด้วยโปliceและการบัญชาคน คือกรมสุรัสวดีและดูแลนักโทษ
6. กรมนา ดูแลการเพาะปลูก การค้าขาย ป่าไม้ บ่อแร่
7. กรมพระคลัง ดูแลภาษีอากรและเงินรับจ่ายในแผ่นดิน
8. กรมยุติธรรม บังคับศาลที่จะชำระความทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา นครบาล อุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน
9. กรมยุทธนาธิการ จัดการกิจการทหารบก ทหารเรือ โดยมีผู้บัญชาการทหารบกต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง

10. กรมธรรมการ ดูแลเกี่ยวกับพระสงฆ์ โรงเรียน โรงพยาบาลทั้งพระราชอาณาจักร
11. กรมโยธาธิการ ตรวจสอบการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลองและการช่างทั่วไป รวมทั้งการไปรษณีย์ โทรเลข รถไฟ
12. กรมมรุชาธิการ รักษาพระราชลัญจกร พระราชกำหนดกฎหมาย และหนังสือราชการทั่วไป

ต่อมาได้ยุบเหลือ 10 กรม และในวันที่ 1 เมษายน 2435 พระองค์ได้ยกฐานะกรมทั้ง 10 กรมให้เป็นกระทรวง มีเสนาบดีเป็นเจ้ากระทรวง เสมอกันหมด และรับเงินเดือนประจำจากรัฐบาล คือกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงวัง กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงธรรมการ และทรงตั้งองคมนตรี (Privy Council) และจัดตั้งรัฐมนตรีสภา (Legislation Council) ให้มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย ทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์ แบ่งหน้าที่แต่ละกระทรวงชัดเจนไม่ก้ำก้ำกัน โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด ในการปกครองส่วนภูมิภาค ทรงเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2437 โดยรวมเมืองตั้งแต่ 3 เมืองขึ้นไปเป็น “มณฑลเทศาภิบาล” มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นหัวหน้าปกครองดูแลข้าราชการตลอดมณฑล ข้าหลวงมหาดไทยมีหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ การทะเบียนราษฎร และวางระเบียบข้อบังคับ คำสั่งทั้งปวงของข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงยุติธรรมมีหน้าที่ตรวจตราเร่งรัดคดีความในศาลทั่วทั้งมณฑล เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีรวดเร็วไม่ค้าง สะดวกคดีความเก่าที่ค้างอยู่มากมายให้เสร็จสิ้นไปและตั้งศาลชำระความอุทธรณ์ของศาลเมือง ข้าหลวงคลังมีหน้าที่เก็บและตรวจผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมืองเรียกเก็บอยู่แต่ก่อน รวมทั้งรวบรวมผลประโยชน์ที่เคยตกเรียเสียหยาแต่ก่อนให้ได้มาเป็นของหลวง และจ่ายเงินเดือนพระราชทานแก่ผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมือง เลขนานการทำหน้าที่เป็นเลขานุการของข้าหลวงเทศาภิบาล แพทย์ประจำตำบล มีหน้าที่ดูแลรักษาป้องกันโรคให้แก่ราษฎรของมณฑล และผู้ช่วยเสมียนและคนใช้ (บังอร ปิยะพันธ์, 2538, หน้า 255-256) ขณะเดียวกันพระองค์ทรงกำหนดให้มีมณฑลทั้งสิ้น 18 มณฑล และผลของการเปลี่ยนแปลงเป็นมณฑลเทศาภิบาล ทำให้เกิดการยกเลิกเมืองประเทศราช ทุกเมืองมีศักดิ์เท่าเทียมกัน เลิกระบบกินเมือง ยกเลิกการแบ่งฐานะหัวเมืองออกไปเป็นชั้นเอก โท ศรี จัตวา ทำให้เกิดรัฐประชาชาติเป็นครั้งแรก อาณาจักรไทยแบบโบราณที่รวมกันอย่างหลวม ๆ ประกอบด้วยคนเผ่าพันธุ์ต่างวัฒนธรรมและภาษาได้รวมตัวกันเป็นรัฐชาติไทย โดยเมืองต่าง ๆ กลายเป็นจังหวัด การบริหารมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์ มีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารส่วนท้องถิ่น พระองค์จัดให้มีการปกครองตนเองในรูปของ “สุขาภิบาล” เพื่อให้ราษฎรรู้จักรักษาสุขภาพอนามัยและสร้างการสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยใช้เงินรายได้ที่เก็บ

จากภาษีโรงเรือน ราษฎรได้เลือกตั้งเจ้าหน้าที่บริหารสุขาภิบาลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ซึ่งสุขาภิบาลนี้แบ่งออกเป็นสุขาภิบาลเมือง อันประกอบด้วยเจ้าเมืองเป็นประธาน มีปลัดสุขาภิบาล นายอำเภอ แพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล และกำนันอีก 4 คน ส่วนสุขาภิบาลตำบล ประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ (บังอร ปิยะพันธุ์, 2538, หน้า 259)

ในแง่สังคม ระบบเทศบาล ผู้บริหารได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลจึงมีสภาพเป็นข้าราชการที่รัฐบาลสามารถปลดหรือย้ายไปที่ใดก็ได้ จึงทำให้รัฐบาลมีอำนาจเหนือบรรดาข้าราชการอย่างเด็ดขาดและราษฎรมีสิทธิมากขึ้นในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

หลังจากรัฐบาลในรัชกาลที่ 4 เริ่มใช้เงินตรากันอย่างแพร่หลายในสภาพเศรษฐกิจการค้า และภาวะตกต่ำของเศรษฐกิจโลกในปี พ.ศ. 2445 ทำให้ไทยเปลี่ยนระบบแลกเปลี่ยนการเงินจาก มาตรฐานเงินมาเป็นทองคำเช่นเดียวกับประเทศตะวันตก จึงก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจไทยเชื่อมโยงกับ เศรษฐกิจโลก มีการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นในปี พ.ศ. 2431 และในขณะเดียวกันพระองค์ทรงรวม กรมพระคลังสินค้าและกรมพระคลังมหาสมบัติเข้าด้วยกันเป็นหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเป็นสำนักงาน กลางสำหรับเก็บเงินผลประโยชน์รายได้ภาษีอากรของแผ่นดิน และต่อมา ก็ได้เปลี่ยนเป็นกระทรวง การคลัง ทำให้รายได้ของประเทศเพิ่มมากขึ้น มีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเพื่อกำหนดรายจ่าย มิให้เกิดกำลังของเงินรายได้เป็นการกำหนดสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อใช้ในการสาธารณูปโภคมากขึ้น กว่าเดิม โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2433 และได้แยกรายจ่ายส่วนพระองค์ออกจาก รายจ่ายของแผ่นดินหรือรายจ่ายเพื่อสาธารณะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2441 และให้พระคลังข้างที่เป็น ผู้ดูแลพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์

ในทางเศรษฐกิจ ไทยส่งข้าวออกเป็นสินค้าหลักเพื่อนำเงินจากต่างประเทศมาพัฒนา ประเทศ จึงมีการสร้างสาธารณูปโภคเกี่ยวกับการเกษตรมากขึ้น เช่น การขุดคลอง และมีการ ช่อมแซมคลองต่าง ๆ สร้างประตุน้ำเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมเรือที่ผ่านไปมา มีการสร้างทางรถไฟเพื่อ เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ทั้งเป็นเส้นทางในการย้ายกำลังทหาร และเป็นทางคมนาคม รวมทั้งเป็นช่องทางในการขนส่งสินค้า มีการขยายตัวของการส่งออกข้าว ไม้สัก ดิบูก โดย ชาวต่างชาติ ทั้งที่เป็นคนจีนและชาวยุโรปเข้ามาลงทุน ในช่วงรัชกาลที่ 5 มีโรงสีข้าวเพิ่มจำนวนถึง 59 แห่งและโรงเลื่อยที่มีเครื่องจักรทันสมัยจำนวน 48 แห่ง มีโรงหีบอ้อยเกิดขึ้นอย่างมากมายที่เมือง นครปฐม กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ซึ่งทั้งชาวไทย จีน เขมรเป็นกรรมกรรับจ้างตัดอ้อย และเป็น กรรมกรในโรงงานหีบอ้อย มีโรงงานทอผ้าไหมเกิดขึ้นมากมายที่กรุงเทพฯ นครราชสีมา นครปฐม การเพิ่มงานในสังคมเช่นนี้ทำให้ราษฎรมีรายได้มากขึ้น ก่อให้เกิดการซื้อขายสินค้าภายในประเทศ ขยายตัวเป็นอย่างมาก

พระองค์ทรงเห็นความยุ่งยากในการจัดการเกี่ยวกับไพร่ และการสะสมไพร่ของขุนนาง ทั้งระบบเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปโดยการผลิตเพื่อการค้าต้องการแรงงานจำนวนมาก และการที่ไพร่ต้องรับใช้มูลนายหรือราชการเท่านั้น เป็นการทำให้ราษฎรไม่สามารถสะสมทุนเพื่อการผลิตต่อไปได้ อันก่อให้เกิดสภาพล้นราษฎรที่มีคุณภาพ ดังนั้นจึงทรงตราพระราชบัญญัติทหารในปี พ.ศ. 2425 และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 เพื่อดึงไพร่สมและผู้ที่ยังไม่ได้ สักเลงเข้ารับราชการทหาร 5 ปี และต่อมาเปลี่ยนเป็น 2 ปี และปลดประจำการโดยไม่ต้องเสียค่า ราชการตลอดชีวิต และระหว่างเป็นทหารนั้นมีสภาพเป็นข้าราชการ ได้รับเงินเดือน เครื่องแบบ และสวัสดิการเช่นประเทศในยุโรป ให้กรมยุทธนาธิการเป็นผู้ดูแลทหารเหล่านี้ และขึ้นตรงต่อ กระทรวงกลาโหม ในปี พ.ศ. 2437 ได้แยกหน้าที่ทหารกับพลเรือนออกจากกันเด็ดขาด โดยให้ กระทรวงกลาโหมดูแลกิจการทหารทั้งหมด และกระทรวงมหาดไทยดูแลกิจการพลเรือนและกลุ่ม คนที่เสียภาษีอากรหรือเงินค่าราชการเพื่อบำรุงอาณาจักร ในปี พ.ศ. 2442 ทรงกำหนดให้เลิกหรือ ไพร่ที่มีใช้ทหาร ให้เป็นเลกคองเมือง สังกัดหัวเมืองที่เลกสังกัด จึงเป็นการโอนอำนาจควบคุมเลิกไป ยังพนักงานของรัฐ ในปี พ.ศ. 2443 ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์จ้าง ร.ศ. 119 กำหนดห้าม เกณฑ์แรงงาน สัตว์พาหนะหรือสิ่งของจากราษฎร เว้นแต่กิจการป้องกันราชอาณาจักร โดยรัฐต้อง จ่ายค่าจ้าง ค่าตอบแทนแก่ราษฎร และพระองค์ทรงตราพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 กำหนดเก็บเงินจากชายฉกรรจ์ที่มีอายุ 18-60 ปี คนละ 6 บาทต่อปี พระองค์ทรงประกาศเลิกทาส โดยให้พระราชบัญญัติพิทักษ์กระหม่อมราษฎรลูกทาสลูกไท และ พระราชบัญญัติทาสสมณทลตะวันตก เฉียงเหนือ ร.ศ. 119 พระราชบัญญัติเลิกคำตัวทาสในมณฑลบูรพาตราพระราชบัญญัติทาส ร.ศ. 124 และตรากฎหมายเลิกทาส พ.ศ. 2448 ทั้งปรับเปลี่ยนการแต่งกายและการไว้ผมของคนไทย นอกจากนี้พระองค์ทรงปฏิรูปการศึกษา โดยในระยะแรกเพื่อฝึกอบรมให้คนรู้หนังสือเพื่อสนอง ความต้องการได้คนมารับราชการ และในระยะยาวทำให้คนไทยอ่านออกเขียนได้มากขึ้น การศึกษา ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จากจำนวน 48 โรงเรียน นักเรียนจำนวน 2,425 คน ในปี พ.ศ. 2435 ขยายมา เป็น 3,115 โรงเรียน นักเรียน 83,966 คน

ในด้านการยุติธรรม พระองค์ทรงปรับปรุงงานศาลและปฏิรูปทางกฎหมายอย่างมากในปี พ.ศ. 2440 และยกเลิกกฎหมายตราสามดวง โดยประกาศให้ใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (บ้งอร ปิยะพันธุ์, 2538, หน้า 270-278)

ในการบริหารราชการของพระองค์ ทรงประกาศให้ข้าราชการในหอรัษฎากรพิพัฒน์ ได้รับเงินเดือนแทนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และต้องมาปฏิบัติราชการตามเวลาทุกวัน และทรงโปรดเกล้าให้สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการเป็นเสนาบดีกระทรวงว่าการต่างประเทศ และให้

ข้าราชการในกระทรวงนี้ได้รับเงินเดือนทุกคน ข้าราชการที่มีตำแหน่งประจำทำงานในศาลลูกขุน ก็ได้รับเงินเดือนอย่างกระทรวงพระคลังและกระทรวงการต่างประเทศ แต่พวกที่ทำงานที่อื่น เช่น ขุนศาล ตุลาการ ศาลอุทธรณ์ความหัวเมือง ซึ่งตั้งศาลอยู่ที่บ้านเสนาบดีคงได้รับค่าธรรมเนียมเป็นผลประโยชน์อย่างเดิม แม้เสนาบดีทั้งสองกระทรวงก็คงได้รับค่าธรรมเนียมเป็นผลประโยชน์อย่างเดิม เพราะไม่ได้เข้ามาประจำในศาลลูกขุน (สมเด็จพระยาচারราชานุภาพ, 2545, หน้า 35-37)

ส่วนการปกครองตามหัวเมือง ยังใช้วิธีการ “กินเมือง” ตามแบบเดิม ซึ่งต่อมาเรียกว่า “ว่าราชการเมือง” วิธีการปกครองแบบนี้ ถือว่าผู้เป็นเจ้าเมืองต้องทิ้งกิจธุระของตนมาประจำการ ปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข ราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วย ทำการงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของที่ตนทำมาหาได้เป็นของกำนัลช่วยอุปการะมิให้เจ้าเมืองต้องห่วง ในเรื่องการทำมาหากิน เจ้าเมืองก็สุขสบาย รัฐบาลในราชธานีก็ไม่ต้องเล็งดู จึงให้ค่าธรรมเนียมในการต่าง ๆ ที่ทำในหน้าที่ในตำแหน่งเป็นตัวแทนสำหรับใช้สอย กรมการเมืองซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน แต่ก็ลดลงตามศักดิ์ (สมเด็จพระยาচারราชานุภาพ, 2545, หน้า 50) ซึ่งต่อมาผลประโยชน์ดังกล่าวไม่พอเพียงในการที่เจ้าเมืองจะใช้จ่ายในการเลี้ยงชีพของตน จึงเกิดการหาผลประโยชน์เพิ่มพูนทางอื่นเจ้าเมืองจึงอาศัยตำแหน่งในราชการเป็นปัจจัยให้ได้รับผลประโยชน์สะดวกดีกว่าบุคคลอื่น เช่น หากเจ้าเมืองทำนา ก็สามารถบอกให้ราษฎรมีการลงแขก ช่วยทำนาได้ หรือหากจะค้าขาย ก็สามารถเข้าหุ้นกับผู้ใดได้ง่าย แม้เจ้าภาษีนายอากรที่รับการผูกขาดจากกรุงเทพ ถ้าให้เจ้าเมืองและกรมการเมืองมีส่วนได้ด้วย ก็ได้รับการสงเคราะห์ให้เก็บภาษีอากรสะดวกขึ้น จึงเกิดประเพณีหาเงินด้วยอาศัยตำแหน่งในราชการแทบทั่วไป และตามหัวเมือง เจ้าเมืองตั้งบ้านเรือนเองและสร้างศาลาโรงไว้หน้าบ้านหรือ “จวน” เรียกว่า “ศาลากลาง” เป็นที่สำหรับประชุมกรรมการ และเป็นการปรึกษาข้อราชการหรือรับท้องตรา รวมทั้งเป็นศาลในการชำระคดีความ ซึ่งศาลากลางก็จำลองจากศาลาลูกขุนในราชธานีนั่นเอง ดังนั้นหากเจ้าเมืองที่ไปรับตำแหน่งไม่มีทุนรอนมาก่อน ก็จะปฏิบัติหน้าที่ลำบาก ดังนั้นเจ้าเมืองจึงนิยมตั้งผู้มีอิทธิพลขึ้นเป็นกรมการเมืองเพื่อให้โจรผู้ร้ายยำเกรง²⁴

เมื่อรัฐบาลได้รับอำนาจสู่ศูนย์กลางแล้วและเริ่มเข้ายึดครองขบวนการเก็บภาษีอากรซึ่งมีขุนนางใหญ่เป็นผู้สนับสนุนในการสร้างระบบเจ้าภาษีนายอากรและการชักย้ายเงินภาษีอากร โดยการสร้างหน่วยงานจัดเก็บภาษีเอง และการตราพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร พ.ศ. 2416 พ.ศ. 2418 และ พ.ศ. 2435 ทำให้ภาษีจากหัวเมืองที่นายอากรเคยเป็นจัดเก็บเปลี่ยนมาเป็นขุนนาง

²⁴ เจ้าเมืองกรุงศรีอยุธยาเคยตั้งหลวงบรรเทาทุกข์เป็นกรมการเมือง แต่หลวงบรรเทาทุกข์ดังกล่าวกลับเป็นหัวหน้าโจรเสียเอง

กระทรวงมหาดไทยเป็นการสร้างความมั่งคั่งให้แก่พระมหากษัตริย์และราชสำนักซึ่งหมายถึงรัฐบาลในการปกครองประเทศในขณะนั้นทำให้รัฐบาลสามารถเก็บรายได้ได้อย่างเต็มที่ พระคลังข้างที่เป็นหน่วยงานในการเงินของพระราชวงศ์ ก่อน พ.ศ. 2393 มีรายได้จากภาษีที่ดินและได้รับร้อยละ 5 ของรายได้อื่นของรัฐบาล ตั้งแต่ พ.ศ. 2433 พระคลังข้างที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรการลงทุนให้แก่ราชสำนัก ใน พ.ศ. 2433 รายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 และในระหว่างปี พ.ศ. 2434 ถึง พ.ศ. 2435 เพิ่มขึ้นมาเป็นร้อยละ 20 (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2542, หน้า 177) ซึ่งจะเห็นจากรายได้ของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2435 มีจำนวน 15.38 ล้านบาท ขยายเป็น 50.46 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2448 จึงทำให้รัฐบาลสามารถใช้เงินดังกล่าวเป็นงบประมาณในการปรับปรุงประเทศได้รวมทั้งการกำหนดหรือขยายอาณาเขตของประเทศได้ชัดเจนมากขึ้นและใช้ระบบการปกครองใหม่ที่เรียกว่า “เทศาภิบาล”

ระบบราชการใหม่นี้กำหนดหน้าที่ของข้าราชการให้มีหน้าที่ดูแลหัวเมืองต่างจังหวัดรักษาความสงบสุข เก็บภาษีและให้การศึกษา เป็นระบบที่รับใช้สถาบันพระมหากษัตริย์ ผู้ที่มีตำแหน่งสูงสุดของระบบราชการคือขุนนางกลุ่มใหม่ที่มีเชื้อสายราชตระกูล ซึ่งขุนนางกลุ่มนี้เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ของระบบราชการใหม่ ข้าราชการใหม่ต้องผ่านการศึกษจากโรงเรียนมหาดเล็กหลวงและโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นลูกหลานของตระกูลขุนนางทั้งสิ้น ดังนั้นชาติกำเนิดจึงยังเป็นหลักสำคัญในการเข้ารับราชการ นอกจากนี้ยังรวมถึงบรรดาบุตรหลานของคนมั่งมี หรือมีชื่อเสียงโดยเฉพาะผู้ที่รับราชการอุปถัมภ์จากเจ้านาย ได้แก่บรรดาพ่อค้าและเจ้าภี้นายอากร หรือผู้มีอาชีพเป็นนายหน้าให้กับบริษัทการค้าของยุโรป ซึ่งต่อมาเมื่อระบบราชการขยายตัวมากขึ้น จึงเปิดโอกาสให้ บุตรหลานของครอบครัวชนชั้นกลางและล่างมีโอกาสเข้ารับราชการได้มากขึ้น แต่นโยบายหลักยังอยู่ในอำนาจของเจ้านายและกลุ่มตระกูลขุนนางชั้นสูงที่สามารถกำหนดแนวคิดและวัฒนธรรมของระบบราชการแบบใหม่ ซึ่งข้าราชการต้องรับใช้ต่อพระมหากษัตริย์

การปฏิรูปการปกครองและระบบราชการของรัชกาลที่ 5 ไม่ประสบความสำเร็จทั้งระบบด้วยเหตุว่า เจ้าพนักงานของรัฐในเขตท้องถื่นยังมีรายได้จากการหักส่วนลดจากภาษีที่เก็บให้รัฐบาลจากค่าธรรมเนียมที่เก็บอย่างไม่เป็นทางการจากประชาชน และจากการใช้ตำแหน่งเรียกเก็บเงินจากผู้คน เจ้าเมืองและกรมการเมืองสามารถชักหนึ่งในสามของภาษีที่เก็บมาเป็นรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัว ซึ่งเป็น “การกินเมือง” ด้วยเหตุในช่วงต้นของการปรับปรุงระบบนี้ รัฐบาลจ่ายเงินเดือนให้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรือไม่สามารถจ่ายเงินเดือนให้เลย มีช่องว่างระหว่างข้าราชการระดับสูงและระดับล่างห่างกันถึง 200 เท่า ซึ่งรัฐบาลไม่ได้ใช้ระบบเงินเดือนอย่างเต็มที่จนถึง พ.ศ. 2471 โดยรัฐบาลคาดว่าข้าราชการตามหัวเมืองอาจหาเลี้ยงชีพจากการทำนาทำสวนหรือแสวงหาประโยชน์

จากผู้ที่ตนมีอำนาจทางการเมืองปกครองเหนือกลุ่มคนเหล่านั้น และรัฐบาลจำเป็นต้องยอมให้ข้าราชการ แสวงหาผลประโยชน์พิเศษภายใต้ระบบเดิม เพราะรัฐบาลต้องการความสวามิภักดิ์จากข้าราชการ ด้วยเหตุตำแหน่งตามหัวเมืองและงานตำรวจเป็นลักษณะงานที่ยากลำบากอันตราย เป็นตำแหน่งที่ รัฐบาลหาคนได้ยาก ซึ่งการที่ยอมให้ข้าราชการหารายได้จากการกินเมืองได้ ทำให้งานราชการ น่าสนใจมากขึ้น แม้จะเป็นงานในระดับล่างก็ตาม สถานการณ์เช่นนี้ทำให้รัฐประหยังบประมาณ ด้านเงินเดือน การยอมให้ข้าราชการ “กินเมือง” ได้จึงเป็นการยอมรับและส่งเสริมระบบวิธี ปฏิบัติการใช้ตำแหน่งเพื่อหารายได้ส่วนตัว (วิวรรณ เทวชลางกูร, 2527, หน้า 74)

แม้จะมีการปฏิรูปการเมืองการปกครองในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ตาม ซึ่งแต่เดิมขุนนาง ชั้นผู้ใหญ่สามารถสร้างอำนาจโดยการสะสมผู้คน ซึ่งพวกเขาสามารถสร้างรายได้ให้แก่ขุนนาง ชั้นผู้นั้นได้ แต่ระบบดังกล่าวยังคงปรากฏหลังการปฏิรูปการปกครอง ซึ่งในช่วงแรกการเลื่อน ตำแหน่งถูกกำหนดโดยระบบพรรคพวก ข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องหาผู้อุปถัมภ์เป็นข้าราชการชั้นสูง ให้บริการกับผู้อุปถัมภ์และหวังพึ่งให้ผู้อุปถัมภ์เลื่อนขึ้นตำแหน่งของตน และใช้ความเป็นที่นิยม ของตนเองและอำนาจเหนือผู้คนทำให้ตัวเองสามารถเลื่อนตำแหน่งของตนให้สูงขึ้น ดังนั้นภายใน ระบบราชการจึงเกิดระบบพรรคพวกกระจายอยู่ทั่วไป (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2542, หน้า 402) การปฏิรูปของรัชกาลที่ 5 สร้างระบบราชการให้มีอำนาจอย่างมหาศาล ระบบข้าราชการ ดังกล่าวเป็นผู้จัดเก็บรายได้ของรัฐที่เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ข้าราชการกระทรวงต่างๆถูกร้อยเข้าเป็น หนึ่งเดียวโดยระบบอุปถัมภ์ และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ข้าราชการมีสถานภาพสูงในสังคม เนื่องจากการอุปถัมภ์จากพระมหากษัตริย์และขุนนางชั้นสูงที่สำคัญคือระบบราชการเป็นเครื่องมือ หรือกลไกด้านการบริหารของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยไม่มีอำนาจอื่นสามารถจะควบคุมได้ คือไม่มีอำนาจจากฝ่ายกฎหมาย หรือตุลาการเข้ามาควบคุม นอกจากนี้ยังขาดการถ่วงดุลทางอำนาจ จากภายนอกระบบราชการด้วย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2542, หน้า 403)

การเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจในสมัยช่วงปลายรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำการปรับปรุงการปกครอง ประเทศแล้ว ระบบขุนนางได้มีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ซึ่งการเข้ารับเป็นข้าราชการจากเดิม เป็นการเข้าถวายตัวต่อราชสำนักโดยการแนะนำโดยขุนนางชั้นผู้ใหญ่ เปลี่ยนเป็นการสอบเข้าเป็น ข้าราชการ มีการตั้งโรงเรียนฝึกข้าราชการพลเรือน ตั้งโรงเรียนนายร้อยจุลจอมเกล้าเพื่อสร้าง ข้าราชการรุ่นใหม่ให้เป็นข้าราชการอาชีพและทหารอาชีพมากขึ้น มีการสร้างสถาบันทางกฎหมาย เพื่อสร้างบุคลากรทางตุลาการ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 มีการสร้างลัทธิชาตินิยม หรืออุดมการณ์ ชาตินิยมเป็นเครื่องมือในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศ พระองค์ทรงเน้นถึงความรัก

ชาติ จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และยึดมั่นในคำสอนของศาสนา พระองค์ทรงปลูกฝังลัทธิชาตินิยมโดยผ่านบทประพันธ์ต่างๆและพระราชดำรัส ทั้งมีการเปลี่ยนรูปแบบของธงชาติให้เป็นสามสีหรือไตรรงค์ ที่เป็นสัญลักษณ์แทนชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ รวมทั้งทรงตั้งกองเสือป่าเพื่อเน้นย้ำลัทธิชาตินั้นเอง แต่การกระทำของพระองค์ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะคนไทยมีคติเชื่อและยอมรับในสิ่งที่เป็นอยู่หรือพอใจในสิ่งที่ตนเองกำลังประสบ ประกอบกับประเทศไทยไม่เคยเป็นเมืองขึ้นของชาติใด ซึ่งจากลัทธิชาตินิยมดังกล่าว ทำให้พระองค์ทรงสร้างภาพพจน์เป็นคนต่างด้าว เป็น “ยิวแห่งบูรพา” ที่มีความเป็นต่างด้าวเอาเปรียบและไม่จงรักภักดีต่อชาติ ซึ่งผลจากการโจมตีอย่างรุนแรงดังกล่าวทำให้คนจีนที่เป็นเจ้าภีษณุของกรมเดิมและเป็นพ่อค้าจึงต้องเปลี่ยนแนวทางการดำเนินชีวิต พวกเขาจึงหันมาทุ่มเทให้บุตรหลานของตนเข้ารับการศึกษามาเพื่อเข้าเป็นข้าราชการ จึงทำให้เกิดตระกูลข้าราชการเชื้อสายจีนมากขึ้น เช่น สารสิน สุนทรกุล ประจวบเหมาะ เวชชาชีวะ โสภโณคร พิศาลบุตร ณ ระนอง เลาหะเศรษฐี สมบัติศิริ โชติกเสถียร โชติกะพุกณะ ณ สงขลา เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2542, หน้า 181)

ในขณะเดียวกันพระองค์ได้ปรับปรุงกระทรวงโยธาธิการเป็นกระทรวงคมนาคม ตั้งกระทรวงมรดกชาติที่ถูกยกเลิกไปในรัชกาลที่ 5 ตั้งกระทรวงทหารเรือ และสภาป้องกันราชอาณาจักร กำหนดกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบการศึกษาทั่วประเทศ ตั้งกระทรวงพาณิชย์ ยุบกระทรวงนครบาลไปอยู่ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้มีอุปราชปกครองภาคที่เกิดจากรวมหลายมณฑล (มี 4 ภาค มีภาคพายัพ ภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคอีสาน²⁵) ให้สมุหเทศาภิบาลขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ กำหนดให้เมือง เปลี่ยนชื่อเป็น จังหวัด และแบ่งออกเป็นอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน โดยมีการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลด้วย (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549, หน้า 146-151)

จากการปรับปรุงระบบข้าราชการใหม่จากสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้านี้ ทำให้สำนักของข้าราชการเปลี่ยนแปลงไป โดยแต่เดิมข้าราชการหรือขุนนางทั้งหลายมีความเกรงกลัวพระมหากษัตริย์ในสองแนวทางคือ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าชีวิตที่จะสามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าหรือความสูญเสียให้แก่ตนได้ และพวกตนต้องเข้าเฝ้าเพื่อถวายงานหรือแสดงความจงรักภักดีตลอดเวลาหรือทุกวันที่พระองค์ทรงว่าราชการ แต่เมื่องานราชการแบ่งออกเป็นกระทรวงและมีเจ้ากระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในสายงานราชการแล้ว ข้าราชการเหล่านี้ก็จะต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของเจ้ากระทรวงมากกว่าการเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงเห็นว่ามีผู้อื่นมีอำนาจซ้อนพระราชอำนาจของพระองค์โดยเฉพาะกลุ่มเสนาบดี (แม้ว่ากลุ่มดังกล่าวจะเป็นพระราชวงศ์ก็ตาม) ดังจะเห็นจากพระราชปรารภว่า

²⁵ ซึ่งต่อมาในช่วงปลายสมัยรัชกาล ได้ยกเลิกเพราะเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ

“...แต่ก่อนนี้ความสามัคคีในหมู่ข้าราชการต่างกระทรวงไม่มีใครจะมีต่อกัน เพราะต่างคนต่างมุ่งนิยมอยู่เฉพาะในตัวบุคคลผู้เป็นนายเหนือตน.....” (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2541, หน้า 189) และ

“.....ข้าราชการในเวลานี้เรามีความเสียใจที่สังเกตเห็นว่าผิดกับแต่ก่อนไปเป็นอันมาก.... คำว่าจงรักภักดีแปลเฉไปเสียหมด คือมักแปลว่าจงรักภักดีต่อเจ้ากระทรวง เพราะฉะนั้นผู้ใดไม่ฝากเนื้อฝากตัวกับเจ้ากระทรวงมาทำตัวเป็นผู้เฝ้าแทนตัวเราผู้เป็นเจ้าแผ่นดิน เขาก็หาว่าเป็นผู้ไม่จงรักภักดี กลับเรียกว่าเป็นคนหัวประจบ.....” (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2541, หน้า 189)

ด้วยพระองค์ทรงเห็นว่าข้าราชการไม่ค่อยจะจงรักภักดีแก่พระองค์เท่าที่ควรจะเป็น พระองค์จึงพระราชนิพนธ์เรื่อง “หลักราชการ” ในปี พ.ศ. 2547 ที่ทรงย้ำว่า “ข้าราชการรุ่นใหม่ที่เราทรงว่าเป็นคนมีความรู้และคาดหวังว่าจะได้รับความสำเร็จในงานราชการ จะต้องเข้าใจว่าวิชาการความรู้อย่างเดียวไม่เพียงพอแต่จะต้องมีความจงรักภักดีด้วย” ท่ามกลางแนวคิดปัจเจกชนที่เกิดขึ้นมากในยุคดังกล่าว ด้วยเหตุนี้คนที่เชื่อมั่นในศักยภาพของตนมากขึ้น ทำให้พระองค์ต้องเร่งเร้าให้บุคคลเหล่านั้นหันมารักษาดีให้มากขึ้น ดังคำพระราชนิพนธ์ในเรื่อง “ปลูกใจเสือป่าและโคลนตมดิลก” ว่า “.....ทุก ๆ คนมีหน้าที่อันควรจะทำเพื่อประโยชน์แก่บ้านเมือง แต่หากยังมิได้มีผู้ชี้ให้เห็นจึงมีผู้รู้สึกน้อยนักประหนึ่งเส้นผมบังภูเขายู่เท่านั้น.....” และใน “เทศนาเสือป่า” ว่า “.....ชาติบ้านเมืองเปรียบเทียบกับเรือ พระราชาบดีก็คือนายท้ายเรือ ประชาชนคือผู้ที่ได้ช่วยกันพายเรือลำนั้น.....” พระองค์พยายามสร้างความรู้สึกลำบากทางด้านสายสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมให้แน่นแฟ้นมากขึ้น โดยการตั้งตระกูลขึ้นมา ดังในจดหมายเหตุนั้นในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

“.....ยังมีเรื่อง ๑ ซึ่งได้พูดกันลงความเห็นกัน คือว่าด้วยชื่อสกุลตระกูล ซึ่งในเมืองอื่นๆ เขาก็มีกันแบบทั่วไป แต่ในเมืองเรายังหาไม่ เห็นว่าควรถึงเวลาอยู่แล้วที่จะต้องให้มีขึ้น.... มีผลสำคัญยิ่งกว่านั้นคือจะทำให้คนเรารู้จักรำลึกถึงบรรพบุรุษของตนผู้ได้อุตสาหกรรมการก่อสร้างตัวมา และได้ตั้งตระกูลไว้ให้มีชื่อในแผ่นดิน เราผู้เป็นเผ่าพันธุ์ของท่านได้รับมรดกมาแล้ว จำจะต้องประพฤติตนให้สมกับที่ท่านได้ทำดีมาไว้และการที่จะตั้งใจเช่นนั้น ถ้ามีชื่อที่ต้องรักษามิให้เสื่อมทรามลงไปแล้ว ย่อมจะทำให้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวหน่วยงานใจคนมิให้ตามใจตนไปฝ่ายเดียวจะถือว่า ตัวใครก็ตัวใคร ไม่ได้ถือต่อไป จะต้องรักษาทั้งชื่อของตนเอง ทั้งชื่อของตระกูลด้วยอีกส่วน ๑” (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2541, หน้า 200)

ภายหลังการเกิดกบฏ ร.ศ. 130 พระองค์ได้เตรียมการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบบประชาธิปไตยโดยการตั้งเมืองจำลองชื่อ ดุสิตธานี ตามธรรมเนียมลักษณะการปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ. 2461 เพื่อการปรับเปลี่ยนการปกครองไปสู่ระบบประชาธิปไตย และได้ออกพระราชกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่เรียกว่า “เชษฐบุรุษ” ของแต่ละอำเภอ ให้เข้าไป

ทำงานเพื่อประชาชน และ เชษฐบุรุษจะเลือกตั้งกันเองให้เป็นคณะนคราภิบาลเพื่อทำหน้าที่บริหารปกครองเมือง (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549, หน้า 154)

ในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2457 ได้มีการส่งกำลังทหารไทยเข้าร่วมรบในสงครามดังกล่าวด้วย (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549, หน้า 156) เพื่อเป็นการแสดงให้ต่างชาติยอมรับประเทศไทย ซึ่งในยุคสมัยของพระองค์ ประเทศไทยได้ส่งทูตไทยไปประจำประเทศต่าง ๆ รวม 16 ประเทศ และส่งกงสุลประจำตำแหน่ง และกงสุลกิตติมศักดิ์อีก 59 เมืองใน 24 ประเทศ รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนผู้ช่วยทูตทหารไปประจำเป็นครั้งแรกที่ยุโรปถึง 9 ประเทศ (อัญชลารักษ์ สุวรรณานนท์, 2523, หน้า 35 และ หน้า 177) และในช่วงนั้น เกิดปัญหาด้านการปลูกข้าวในประเทศด้วยเหตุจากภูมิอากาศ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถปลูกข้าวเพื่อเลี้ยงพลเมืองไม่เพียงพอ รัฐจึงสั่งห้ามส่งข้าวออกจำหน่ายในต่างประเทศ จึงทำให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจ

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 มีการปรับปรุงการปกครองโดยการยุบกระทรวงมณฑลไปรวมกับกรมราชเลขาธิการ ยุบรวมกระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงคมนาคมเป็นกระทรวงพาณิชย์ และคมนาคม ยุบกระทรวงทหารเรือไปรวมกับกระทรวงกลาโหม ตั้งกรมตรวจคนเข้าเมือง ยกเลิกการแบ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นภาค ยุบรวมมณฑลหลายมณฑล ยุบรวมจังหวัดหลายจังหวัด ปรับปรุงสภาการแผ่นดิน ตั้งอธิบดีรัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา เสนาบดีสภา ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลซึ่งเกิดจากระบบอุปถัมภ์สู่การวางรากฐานในระบบคุณธรรม มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า มีการใช้ระบบนิติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนเพื่อให้ทุกคนอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับเดียวกัน รวมไปถึงข้าราชการทหารด้วย ใช้ระบบคุณธรรมในการสรรหาบุคลากร โดยกำหนดหลักสูตรและจัดให้มีการสอบคัดเลือกผู้ที่สมัครเข้ารับราชการอย่างเสมอภาคและยุติธรรม ใช้แนวทางการพัฒนาบุคลากรโดยการจัดการศึกษาของนักเรียนหลวงฝ่ายพลเรือนให้รับการศึกษาในต่างประเทศ มีระบบมาตรฐานในการกำกับดูแลกระทรวง ทบวง กรมทั่วประเทศผ่านการบริหารงานบุคคลกลาง คือกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือ ก.ร.พ. ให้ข้าราชการพลเรือนเป็นวิชาชีพ มีความเจริญเติบโตทางอาชีพ มีการจัดบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการ มีการลงโทษข้าราชการไว้เป็นมาตรฐาน (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549, หน้า 164)

สภาพการณ์อรรณพบังหลวงในช่วงตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (ร.ศ. 127) จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475)

ในสภาพความเป็นจริงในยุคพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ปรับเปลี่ยนประเทศจาก “นครรัฐ” เป็น “รัฐชาติ” ทรงปรับเปลี่ยนจำกัดอำนาจของขุนนางมากขึ้น สภาพเศรษฐกิจขยายตัวมาก ซึ่งเป็นผลของสัญญาเบาริ่งและการขยายตัวทางการค้าของโลก แต่สภาพอำนาจของขุนนางยังคงอยู่มาก และการรักษาวัฒนธรรมการปกครองของขุนนางยังเข้มข้น ซึ่งพวกเขาเห็นว่าการแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของพวกเขาเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกระทำ ทั้งนี้เพื่อการดำรงคงอยู่ของพวกเขา และผดุงเกียรติของพวกเขา ทั้งยังต้องดำรงระบบอุปถัมภ์ไว้เพื่อความเติบโต มั่งคั่งของระบบขุนนาง ซึ่งการกระทำเช่นนี้มีความสัมพันธ์กับราษฎรโดยตรง ด้วยเหตุราษฎรจำต้องพึ่งพาขุนนางในการใช้บริการจากรัฐโดยผ่านระบบขุนนาง และที่ปรากฏอย่างชัดเจนคือ ระบบตุลาการ ถึงแม้พระองค์ได้ประกาศกฎหมายในการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการทุกคน แต่เนื่องจากข้อจำกัดในงบประมาณของประเทศ พระองค์จึงต้องยินยอมให้ข้าราชการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบ ซึ่งเทียบวรรณได้วิจารณ์สังคมในขณะนั้นในหนังสือพิมพ์ ตูลวิภาคพจนกิจ (พ.ศ. 2443-2449) และศิริพจนภาค (พ.ศ. 2451) ว่า

“คนไทยชอบมีภรรยามาก ชอบเล่นการพนัน ชอบรับสินบน ชอบคบโกงฉ้อฉล ชอบกดขี่ข่มเหงกันเอง พระมหากษัตริย์ทรงตั้งอยู่ในทศพิธราชธรรม แต่เสนาบดี เจ้านายข้าราชการยังคงแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตัวและพวกพ้องอยู่เป็นส่วนใหญ่ ไม่เคยคำนึงถึงอาณาประชาราษฎร์สำหรับผู้ที่เชื่อตรงรักประเทศชาติศาสนา เมื่อพูดความจริงออกมาที่ถูกพวกสอพลอคอยทับบ่มข่มไว้ ทำให้ท้อถอย จนทำให้คนอื่นไม่เห็นประโยชน์ของความเชื่อตรง มีแต่ถือการรักษาดำรงตนเป็นยอดดีเป็นหลัก” (ชยอนันต์ สมุทวณิช, 2523, หน้า 22)

เนื่องจากการมีหน่วยงานของรัฐในการเก็บภาษีถึง 5 กรม คือ กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระคลังราชการ กรมพระคลังในซ้าย และกรมพระคลังในขวา ซึ่งคำนวณเป็นอัตราร้อยละ 75 ของจำนวนเงินภาษีที่เก็บทั้งประเทศ และการปล่อยให้มีการประมูลภาษีนี้ จึงทำให้เกิดการรั่วไหลของเงิน ผู้ทำภาษีก็เอาเงินไปใช้เสียดีกว่าผู้อื่น ไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ดังนั้นเจ้าภาษีจึงตกเป็นหนี้หลวงจำนวนมาก เจ้าจำนวนที่เป็นข้าราชการก็ไม่กล้าทวงถามเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน จึงใช้วิธีแก้ไขโดย “ถ้าถึงงวดไม่ส่ง เจ้าจำนวนละเลยกันเสีย ไม่เร่งรัดก็จะต้องเอาโทษเจ้าจำนวน ถ้าโปรดไต่อย่างนี้ ก็จะได้เงินเข้ามาใช้ราชการแผ่นดินมากขึ้น” (พระบาทสมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2540, หน้า 300-301)

ในการทุจริตจากการซื้อของใช้ในราชการ กรมที่มีหน้าที่ซื้อของดังกล่าวคือกรมพระคลังราชการ กรมพระคลังในซ้ายและกรมพระคลังในขวา กรมทั้งสามนี้เป็นฝ่ายจัดซื้อให้แก่งานของ

รัฐบาล ซึ่งแต่เดิมมักจะใช้ระบบเงินเชื่อ เพราะเงินพระคลังมหาสมบัติจ่ายไม่ไคร่ทัน ต้องคิดค้ำนาน ผู้ขายจึงคิดเอากำไรดอกเบี้ยหลายเท่าต่อ เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินจำนวนสูงกว่าปรกติ และข้าราชการที่มีหน้าที่ซื้อของเพิ่มราคาของให้สูงขึ้นเพื่อหาผลประโยชน์ใส่ตัว ดังปรากฏในพระราชดำรัสเรื่องแก้ไขการปกครองแผ่นดินว่า

“ผู้ซึ่งอยากจะขายของล่อเจ้าพนักงานด้วยผลประโยชน์ต่างๆเพื่อจะได้ขายของได้ราคา เจ้าพนักงานก็รับผลประโยชน์เหล่านั้นแล้วจัดซื้อของราคาแพง แลของไม่ดีจึงไม่ต้องการจะใช้สะสมขึ้นไว้แล้วขายไปให้การต่างๆครั้งหนึ่งๆปีหนึ่งตั้งพันชั่ง” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2470ม หน้า 40)

ขณะที่รัฐบาลกลางได้รวมอำนาจการปกครองให้มาอยู่ในส่วนกลางโดยระบบเทศาภิบาลนี้ ก่อให้เกิดการควบคุมหัวเมืองอีสานอย่างไม่เคยมีมาก่อน และในปี พ.ศ. 2442 มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากเจ้านายพื้นเมืองโดยชักภาษีอากรที่เก็บได้เป็นสัดส่วนจำนวนมากเข้าในพระคลังมหาสมบัติ ทำให้ราษฎรยากจนลงมาก และมีการกดขี่ข่มเหงจากเจ้าหม่อมขุนนาง โดยการ โกงส่วยก่อนการผูกปี หากราษฎรผู้ใดทำการฟ้อง แต่ขาดหลักฐานในคดีต้องถูกปรับให้เป็นผู้แพ้ ต้องกลายเป็นทาสหรือกองกลางสุดแต่ตุลาการจะตัดสิน ทั้งการซื้อขายโคกระบือ ราษฎรต้องทำตัวรูปพรรณ เมื่อได้มาแล้วยังถูกโกงอีก โดยกรมการต่างเมืองมักอ้างว่าที่จดมานั้นผิดกับความจริง ทั้งนี้ยังไม่ได้เพราะการพรรณานาบุสึนั้นยึดถือสายตาของผู้ดู จนพระองค์ต้องมีพระบรมราชโองการให้กระทรวงมหาดไทยแก้ไขระเบียบการทำตัวรูปพรรณสัตว์พาหนะและการเสียค่าราชการเสียใหม่

ภายหลังที่ได้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ในปี พ.ศ. 2416 แล้ว รัฐบาลของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสงสัยว่า พระยาอาหารบริรักษ์(นุช) ซึ่งเป็นผู้รักษากรในตำแหน่งเสนาบดีกรมนา ทั้งยังเป็นสมาชิกของปรีวีเคาน์ซิลด้วย และขุนนางในกรมนาบางคนทำการฉ้อเงินหลวง จึงทำการชำระความในกรมนา หลวงสนิทสมบัติให้การว่า “ได้เปลี่ยนแปลงทางว่าวเสนาข้าหลวง กำนัน ฉ้อบังเงินหลวง แล้วแบ่งปันให้พระยาอาหารบริรักษ์ ส่วนตัวพระยาอาหารบริรักษ์มีพินธุอีกหลายอย่าง เปนทางฉ้อตัดเงินหลวงในกรมนา” จึงทำการถอดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากที่ปรีเคาน์ซิลลอร์ ในวันที่ 22 ตุลาคม 2417 และถอดออกจากตำแหน่งและยศฐานบรรดาศักดิ์ พร้อมทั้งริบราชบาตรทรัพย์สินทั้งปวง อีกคดีหนึ่งพระปรีชากลการ (ลำอาง) ซึ่งเป็นผู้อำนวยการเหมืองทองคำที่เมืองกระบี่บุรีต้องหาในคดีขี้ยกทองคำจากเหมือง จนต้องถูกประหารชีวิต ขุนนางที่เป็นน้องชายของสมเด็จพระเจ้าพระยามหาศรีสุริยวงศ์ ในตำแหน่งใหญ่ในกรมทหารรักษาพระองค์ ทำการขี้ยกออกเงินเดือนทหารรักษาพระองค์จึงถูกปลดออกจากตำแหน่ง กรมหมื่นภูเรศร์ซึ่งเป็นพระเจ้าน้องยาเธอองค์หนึ่งมีตำแหน่งเป็นเสนาบดีกรมพระนครบาลในปี พ.ศ.2429

ก็มีปัญหาเกี่ยวกับการนอกราชการบ้างหลวงด้านเงินภาษีเช่นกัน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวว่า

“เมื่อกรมหมื่นภูเรศร์เจ้านายมากนั้น ได้มีจดหมายมาบีบบังคับ 2 อย่าง ๆ หนึ่งขอที่บ้านเป็นสิทธิ์อย่างหนึ่งของเงินภาษีที่เอาไปใช้สอยเสีย ในเวลานั้นเห็นว่า ถ้าอนุญาตเงินที่เอาไปใช้เสีย ให้เป็นแล้วกันไปตามที่ขอ ถ้ากรมหมื่นภูเรศร์ไม่ตายก็จะเหมือนนกภาษีให้ เพราะรู้ว่าตายแล้วจะไม่เอา จึงหาได้ว่าอะไร ในข้อนั้นไม่ได้ตอบไปแต่เรื่องที่บ้านนั้น ว่าจะตายก็มิตายก็มิไม่ได้คิดจะเอาที่บ้านคืน ขอมอบอนุญาตให้ ความแจ้งในหนังสือที่มีอยู่ไปแล้ว แลในเรื่องเงินภาษินั้น บัดนี้กรมหมื่นภูเรศร์ก็ยังอยู่ ก็ควรจะหาเงินใช้เงินแผ่นดินอย่าให้เป็นที่ยึดซื้อเสียไปจึงจะชอบ.... ให้จัดการเก็บเงินที่ค้างส่งคลังให้สิ้นเชิงเถิด” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2513, หน้า 107)

สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งถึงการชักออกเงินของเสนาบดีในรัชกาลที่ 4 ว่า “เจ้าพระยาพลเทพคิดถึงพระเดชพระคุณมูลกระหม่อม ที่ได้ยกขึ้นเป็นเสนาบดี จึงส่งมาถวายปีละ 2,000 ชั่ง คราวเดียวทุก ๆ ปี เมื่อส่งมาถวายคราวใด ก็มีพระราชหัตถ์ขอบคุณ ยกย่องว่ามีบุญคุณแก่พระองค์แลบุตรภรรยา เมื่อเจ้าพระยาพลเทพได้รับคำ ยกย่องอย่างนี้เสมอ ก็เข้าใจผิดเสียเหมือนเสนาบดีทั้งปวงเข้าใจว่าภาษีอากรที่ขึ้นกระทรวงใด กระทรวงนั้นจำต้องส่งแต่เพียงเท่าที่กะให้ส่งตามเคยเหลือนอกนั้นเท่าใด เป็นของเสนาบดี” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2472, หน้า 224-228)

อำนาจของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับราษฎรมากที่สุดส่วนหนึ่ง คือ อำนาจทางตุลาการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสในเรื่องพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2430 ว่า

“การตำแหน่งยุติธรรมในเมืองไทยนี้ เปรียบเหมือนเรือกำปั่นที่ถูกเพรียงและปลวกกินผุโทรมทั้งลำ แต่ก่อนทำมานั้นเหมือนรูแห่งใดก็เข้าไปตามอุคยาแต่เฉพาะที่ตรงรูนั้น ที่อื่นก็โทรมลงไปอีก ครั้นช้านานเข้าก็ยิ่งชำรุดหนักลงทั้งลำ เป็นเวลาสมควรที่ต้องตั้งกลกระดานใหม่ให้เป็นของมั่นคงถาวรสืบไป และเป็นการสำคัญยิ่งใหญ่ว่าจะต้องรีบจัดการโดยเร็ว หาไม่ก็จะต้องจมลงด้วยยุบไปเหมือนเรือกำปั่นที่ชำรุดเหลือที่จะเยียวยา จนต้องจมลงละนั้น”

“.....งานศาลที่มีลูกขุนตระลาการที่ใช้กระบวนการพิจารณาความอย่างเก่าที่เป็นทางยึดยาว ลูกขุนตระลาการผู้พิจารณาพิพากษาทั้งปวงต้องหาผลประโยชน์เลี้ยงชีวิตในทางความนั้นเอง ผลประโยชน์ที่จะได้นั้นก็โดยร้อน ๆ เย็น ๆ หวาด ๆ หวั่น ๆ เหมือนกรมพระนครบาล ข้าราชการ ซึ่งเป็นคนดี ๆ ก็ไม่มีใครมีความปรารถนาในตำแหน่งในกรมเหล่านี้ โดยทรงสรุปว่า การปกครองในสมัยดังกล่าวมีความยุ่งเหยิงมาก การเก็บเงินแผ่นดินสาบสูญไปไม่ได้ใช้ราชการ พนักงานกอง

ตระเวนหาซึ่งอยู่ในสังกัดกรมเมืองหรือกรมพระนครบาลเก็บภาษีเรือ โรงร้าน ได้เก็บเงินดังกล่าวก็ ตกแก่พนักงานดังกล่าว ไม่ได้มีการตรวจสอบ”

“...แต่ที่เป็นข้อสำคัญนั้นเพราะเสนาบดีและข้าราชการในกรมมหาดไทย กลาโหม กรมท่า กรมนา มีผลประโยชน์บริบูรณ์กว่าแต่ก่อนหลายเท่าหลายส่วน ด้วยอาศัยทำการนอก ตำแหน่งเดิม เช่น ได้บังคับการภาษีอากรเป็นต้นบ้าง ได้โดยตำแหน่งเดิม แต่อาศัยการที่บ้านเมืองมีความเจริญขึ้นเช่นเก็บเงินค่านาบ้าง ส่วนกรมเมืองนี้ได้รับความเจริญของบ้านเมืองแต่ที่ีมีความมากขึ้น ก็เป็นช่องอันเดียวของกรมเมืองที่จะตะเกียกตะกายหาผลประโยชน์แข่งกรมอื่นๆ ด้วยทางความนี้ครั้งจะหาโดยตรงๆ ก็ไม่ได้ทันนอกทันใจจึงต้องหาไปตามแต่จะได้อีก ต้องตกไปในทางทุจริต ถึงดังนั้นยังเป็นการหาผลประโยชน์ได้ยาก ได้โดยร้อนๆ เย็นๆ หวดๆ ห้วนๆ ไม่เหมือนกรมอื่น ผู้ซึ่งจะมาเป็นเสนาบดีหรือขุนนางในตำแหน่งกรมเมืองนี้ จึงต้องเป็นผู้ที่ไม่สามารถจะตะเกียกตะกายเอาตำแหน่งใน 4 กรมที่กล่าวมาแล้วนั้นได้ จึงต้องเต็มใจอยู่ในกรมเมืองเพราะเหตุดังนี้..... ส่วนตำแหน่งกรมวัง เป็นเสนาบดีในพระราชวัง...มีอำนาจที่จะตั้งศาลชำระความซึ่งเกี่ยวข้องด้วย สมในได้ทุกกระทรวง...และไม่ต้องขาดประโยชน์อันใดยิ่งกว่าที่จะได้เคยได้มาแต่ก่อน เว้นไว้แต่ที่ต้องขาดไปเหมือนๆ กันกับกรมทั้งปวงอย่างเช่นตั้งกรมการเมือง แต่ต้องรับผลแห่งอาหารแพง ด้วยบ้านเมืองมีความเจริญ แต่ทางที่จะตะเกียกตะกายหาผลประโยชน์นั้นน้อยไปกว่ากรมเมือง ด้วยได้ว่าความหมายศาลก็จริง แต่เฉพาะแต่สมใน ถึงโดยว่าจะคิดหาทางโดยทุจริตก็ไม่ใครจะได้อีก เหมือนกรมเมือง.....ส่วนตำแหน่งเสนาบดีกรมท่า เป็นพนักงานที่จะดูแลรักษานาหลวง เก็บหางข้าวค่านาจากราษฎร เป็นพนักงานจัดซื้อข้าวขึ้นนางหลวง...ถ้าทำได้เต็มตามตำแหน่ง คือหมั้นเอาใจใส่แนะนำชาวนาให้ทำการไถนาและระงับความวิวาทด้วยเรื่องที่ดินและเรื่องสัตว์ที่สำหรับจะใช้นา...ก็คงจะเป็นประโยชน์ได้จริงตามความมุ่งหมาย แต่การนั้นกลับกลายเป็นไม่รักษาดำเนินทั่วถึงได้ยังคงต้องเป็นธุระอยู่อีก 2 อย่างที่เต็มใจทำ คือจัดซื้อข้าวขึ้นนางจ่ายข้าวในราชการทั้งปวง อันเป็นช่องทางที่จะหาเศษหาเลยได้ และตั้งข้าหลวงเสนาออกเก็บเงินค่านา การที่จะเก็บเงินค่านาจะได้ถ้วนหรือไม่ได้ถ้วนก็ประการใด ไม่ได้ตรวจตราสอบสวนอันใด เป็นแต่ผู้รับเงินส่งเงินคลังอย่างเดียวยกเป็นเจ้าจำนวนภาษีอากร เพราะไม่ต้องรับผิดชอบในเงินที่จะได้มากหรือน้อยเท่าใด เป็นกำหนดแน่นอน ด้วยข้าหลวงเสนาก็ไม่ได้มาว่าประมูลเหมือนเจ้าภาษีอากรอื่นๆ กรมท่าเกือบจะว่าไม่ต้องรับผิดชอบอันใดในกรมของตน และไม่ต้องทำการหนักอันใด เป็นแต่ผู้ที่จะได้ประโยชน์ดีกว่ากรมอื่นๆ ทั้งสิ้นส่วนความที่สำหรับศาลกรมพระสุรัสวดี เมื่ออธิบดีมีอำนาจรับเรื่องราวได้ก็เป็นความเรื่องราวเสียเกือบทั้งสิ้น ไม่ใครมีฟ้องประทับ...เพราะสถิติต้องหาผลประโยชน์ตามทางเก่าที่จะรับกับความเจริญของบ้านเมืองมีอาหารแพงเป็นต้น”

(พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2470, หน้า 36)

ในช่วงขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ และมีสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการได้ย้ายอากรเหล้าและรายได้อื่น ๆ จากการควบคุมของพระมหากษัตริย์ใหม่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมกองที่ตระกูลบุนนาคมีอำนาจอยู่ จนรายได้ของหลวงลดลงจาก 4.8 ล้านบาท เหลือ 1.6 ล้านบาทต่อปี ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสว่า “...เงินรัชฎากรของรัฐลดลงปีแล้วปีเล่าจนแทบจะไม่มีพอให้จรรคปลายเดือน...” เมื่อถึง พ.ศ. 2414 พระมหากษัตริย์ทรงยืมเงินจากตระกูลบุนนาคและเจ้าภานายอากรบางคนถึง 8 ล้านบาท (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539, หน้า 368)

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปการปกครองในประเทศได้สำเร็จแล้ว ศูนย์กลางอำนาจของรัฐสมบูรณ์ตามนิติวิธีคือ ระบบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองหัวเมือง รักษาความสงบ เก็บภาษี ขุนนางกลุ่มใหม่ที่มีเชื้อสายราชินิกุล ข้าราชการเพิ่มจำนวนมาก ระหว่าง พ.ศ. 2433 ถึง พ.ศ. 2462 จำนวนข้าราชการซึ่งได้รับเงินเดือนประจำเพิ่มจาก 12,000 คน เป็น 80,000 คน แต่การคัดเลือกข้าราชการยังถูกจำกัดที่ชาติตระกูล และความมั่งคั่ง ดังนั้นบุตรหลานคนจีนที่มีฐานะมั่งคั่งจากการเป็นเจ้าภานายอากรที่ผ่านการอุปถัมภ์จากขุนนางชั้นผู้ใหญ่จึงมีโอกาสในการเป็นข้าราชการซึ่งเป็นอาชีพที่ราษฎรประสงค์ให้บุตรหลานของตนเป็น โดยระบบอุปถัมภ์นี้เป็นระบบที่ชนชั้นล่างสามารถปรับตัวเป็นชนชั้นกลางหรือชั้นสูงของสังคมได้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539, หน้า 398)

ดังเช่นสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้อุปถัมภ์พวกคนจีน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแสดงพระราชปรารภไว้ในพระราชหัตถเลขาถึงข้าหลวงคนหนึ่งว่า

“ข้อหนึ่งตัวเหี้ยเหล่านี้ การก็กลับกลายไปเสียแล้ว คนเหล่านี้เป็นคนของเจ้าคุณ (สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค)) ทั้งนี้ คนใช้อยู่กับบ้าน เมื่อเกิดวุ่นวายขึ้นครั้งนี้จึงได้ง่าย ด้วยเป็นการไว้อำนาจของท่านถึงเอามาสาบาน แล้วมันก็ยังเที่ยวปล้นชิงเอาของอยู่ไม่เว้นแต่ละวัน” และสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ได้ให้การอุปถัมภ์เจ้าภานายอากรที่เป็นคนจีนจำนวนมาก (ฉัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, 2504, หน้า 589-590) และหลังจากที่พระองค์ทรงเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองโดยให้กระทรวงเกษตราธิการส่งเงินรายได้มาที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ พระยาอาหารบริรักษ์ (นุช) ซึ่งเป็นเสนาศิเกศตรไม่ส่งเงินให้หอรัษฎากรพิพัฒน์ โดยเห็นว่าตนเป็นลูกน้องของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) จึงตั้งใจไม่ส่งเงินอภิรัฐสภา (Council of State) ในฐานะตระลาการจึงทรงสั่งให้รับราชบาตร (ฉัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, 2504, หน้า 681)

การปฏิรูประบบราชการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้จำกัดหลักปฏิบัติเดิม เจ้าพนักงานของรัฐในเขตท้องถิ่นมีรายได้จากการหักส่วนลดจากภาษีที่เก็บให้รัฐบาล จากค่าธรรมเนียมที่เก็บอย่างไม่เป็นทางการ และจากการใช้ตำแหน่งเรียกเก็บเงินจากผู้คน เจ้าเมือง และกรมการเมืองสามารถชักหนึ่งในสามของภาษีที่เก็บมาเป็นรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัว ซึ่งลักษณะนี้เรียกว่า “กินเมือง” โดยถึงแม้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว รัฐได้จ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการแล้วก็ตาม แต่เมื่อรัฐไม่สามารถควบคุมการเก็บภาษีอากรได้เต็มที่ จึงทำให้รัฐบาลไม่สามารถจ่ายเงินเดือนได้อย่างเต็มที่ ข้าราชการบางพวกก็ไม่ได้รับเงินเดือนเลย (รัฐบาลจ่ายเงินเดือนให้ข้าราชการได้ครบถ้วนในปี พ.ศ. 2471 ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว) ดังนั้นรัฐบาลจึงจำยอมให้ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งเป็นรายได้พิเศษดังกล่าวได้ และการที่รัฐบาลยอมให้ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์พิเศษดังกล่าวได้ ทำให้ราษฎรเข้าสมัครเป็นข้าราชการตามหัวเมืองที่ห่างไกลและยากลำบาก และในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลสามารถประหยัดเงินงบประมาณด้านเงินเดือน การไม่ตรวจสอบอย่างจริงจังนี้จึงทำให้เกิดการยอมรับและส่งเสริมระบบวิธีปฏิบัติการใช้ตำแหน่งเพื่อการหารายได้ส่วนตัว

การปฏิบัติราชการของข้าราชการก่อนการปฏิรูปการปกครองนั้น การปรับเปลี่ยนตำแหน่งของบรรดาขุนนางหรือข้าราชการเกิดจากระบบพรกพวก ข้าราชการชั้นล่างต้องแสวงหาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ ส่วนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็แสวงหาพรรคพวกจากข้าราชการชั้นผู้น้อย เพื่อให้เกิดความนิยมในตนเอง เพื่อให้ตนเองสามารถเลื่อนชั้นเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่สูงขึ้นอีก ข้าราชการชั้นผู้น้อยใช้วิธีแสวงหาทรัพย์สินหรือ “ของฝาก” นำมาให้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เพื่อให้เขามีเมตตาแก่ตน ในระบบดังกล่าว ข้าราชการเป็นผู้จัดเก็บรายได้ของรัฐ ข้าราชการถูกร้อยรัดเข้าเป็นส่วนเดียวกันโดยใช้ระบบอุปถัมภ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน และกัน โดยเฉพาะการที่ข้าราชการหรือขุนนางทำการค้า เขาก็สามารถกระทำโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการหรือความเกี่ยวข้องกับราชการเป็นสำคัญ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 297) แม้แต่พระมหากษัตริย์ยังต้องพึ่งระบบอำนาจเสนาบดีในการขึ้นครองราชย์ ดังจะเห็นจากพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. 103 ตอนหนึ่ง ความว่า

“.....อำนาจเสนาบดีได้เจริญขึ้น เพราะมีอำนาจได้ตั้งเจ้าแผ่นดินมาแต่ก่อนมานานักแล้ว จนตลอดถึงเวลาเราได้เป็นเจ้าแผ่นดินขึ้น ก็เป็นเวลาเคราะห์ร้ายที่ตัวเราเป็นเด็ก เป็นโอกาสยิ่งใหญ่ที่จะถอดอำนาจเจ้าแผ่นดินได้หมด เหมือนว่าที่ปล่อยจนหมดสายป่าน ไม่มีเหลือเลย ยังเหลือแต่ธุระที่เราจะทำอยู่เพียงจะชั่งกำลังตัวว่า เมื่อเราเป็นเด็กอยู่มีกำลังเพียงเท่านั้นจะรั้งว่านั่นไว้ไม่ให้หกล้ม ฤจะปล่อยว้าวให้หลุดลอยเสีย แต่เป็นเดชบุญที่เราเป็นเด็กกำลังเดียวเท่านั้น ได้อาศัยเอาป่านพันหลักค่อยๆสาวเข้ามาจนไม่มีอันตรายหลุดลอยไปได้ แต่ก็ยังเป็นพนักงานอย่างเดียวที่จะ

สาวสายป่านให้สั้นเข้าทุกทีเมื่อเหลือกำลังก็หย่อนไป เมื่อพอที่จะสาวเข้ามาพันหลักไว้ เมื่อผู้ใดได้รู้ การผู้นั้นจะเห็นได้ว่าความยากลำบากของเราเป็นประการใด...” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และจิตติยา กรรณสูต รวบรวม, 2523, หน้า 77)

ข้าราชการมีสถานภาพสูงในสังคม ด้วยเหตุได้รับอุปถัมภ์จากพระมหากษัตริย์และ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ จึงเกิดปรากฏการณ์ความเข้มแข็งของระบบข้าราชการที่ไม่มีอำนาจใดสามารถ ตรวจสอบได้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539, หน้า 401-402) และแม้จะมีการปฏิรูป การปกครองแล้วก็ตาม ลักษณะการอุปถัมภ์และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างข้าราชการยังคง ดำรงอยู่อย่างเหนียวแน่น ด้วยเหตุในยุคที่ศูนย์กลางอำนาจของรัฐสมบูรณาญาสิทธิคือระบบ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการปฏิบัติราชการตามกฎหมายที่พวกเขาได้กำหนดไว้ และการเติบโต ในสังคมข้าราชการ ก็เป็นไปตามระบบที่ข้าราชการได้วางไว้เอง

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการเสนอแนวคิดในการปรับปรุง โครงสร้างของการเมือง โดยแก้จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาดอยู่แต่ พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว มาเป็นระบอบกษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) และให้มีระบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามกระทรวงต่าง ๆ แต่นโยบายต่าง ๆ นี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์เสียก่อน โดย ไม่จำเป็นต้องมีระบบรัฐสภาก็ได้ ซึ่งคณะผู้เสนอแนวคิดนี้ยังเสนอการกำจัดระบบสินบน ให้มีความ เสมอภาคทั่วกันในการใช้กฎหมาย การเก็บภาษีและศุลกากร ต้องยกเลิกขนบธรรมเนียมประเพณีและ กฎหมายที่กีดขวางความเจริญของบ้านเมือง ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วราชอาณาจักรมีอิสระ ในการแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะหรือทางหนังสือพิมพ์ภายในขอบเขตของกฎหมาย ต้อง คัดเลือกคนเข้ารับราชการโดยอาศัยเกณฑ์ความรู้ และหากข้าราชการผู้ใดไม่ประพฤติตามกฎหมาย ต้องถอดออกจากราชการ ซึ่งหากทำการแก้ไขการปกครองและแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม พร้อม กับทบทวนบูรณผลประโยชน์ให้แก่ราษฎรโดยถ้วนหน้าแล้ว ย่อมทำให้ราษฎรเกิดความรู้สึกว่าการกดขี่ และความอยุติธรรมต่าง ๆ หดไป และจะทำให้ราษฎรทั้งหลายพากันรักษาบ้านเมือง และยัง เสนออีกว่า หากพระเจ้าอยู่หัวทรงจัดการอย่างเต็มกำลัง ไม่เกรงใจ ย่อมทำให้สำเร็จได้ เสนาบดีมักมี สองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งตั้งใจรับราชการ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ ซึ่งพระองค์ ทรงตอบว่า การที่เสนอมานั้น พระองค์ได้คิดอยู่แล้ว และการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าว ทรงเห็นว่าสภาพบ้านเมืองยังไม่พร้อม ขาดคนที่มีความรู้สติปัญญา แม้แต่ในเสนาบดีของ พระองค์ก็หาผู้ที่ทำงานเก่งจริงได้ยาก และทรงย้ำว่า ต้องเร่งหาตัวผู้ทำกฎหมายเป็นให้มากขึ้น

ในช่วงต้นทศวรรษ 2460 คือ พ.ศ. 2463 และ พ.ศ. 2464 เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ใน สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน อัน

สืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจของชาติ ไทยขาดดุลการค้าถึง 69.19 ล้านบาท มีการประกาศยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัฐได้ประกาศยกเลิกภาษีอากรที่เก็บโดยเอกชน 4 ประเภทสุดท้าย คือ ฝิ่น สุรา บ่อนเบี้ย และหวย ซึ่งการยกเลิกระบบดังกล่าวทำให้กลุ่มนายทุนของไทย (ซึ่งยังเป็นกลุ่มเชื้อสายจีน) ไม่ต้องดำเนินธุรกิจโดยอาศัยอภิสิทธิ์และการคุ้มครองจากผู้ปกครองดังเช่นนายทุนเจ้าภาษีนายอากรอีกต่อไป (พรรณี บัวเล็ก, 2545, หน้า 83-84)

สภาพการณ์อรรณัฐบังหลวงของข้าราชการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนี้ ทำให้รัชกาลที่ 6 ทรงนิพนธ์โคลงสุภาษิตเรื่อง “ความสุจริต” เป็นเครื่องเตือนใจข้าราชการและราษฎร ว่า

สุจริตคือเสื่อเกราะ	เหล็กเลิศ
ภาษาอังกฤษเตือน	สติ
มุ่งดียอมเกิดมี	ใจมั่น
มุ่งชั่วก็มีกล้า	มันใจ
ใครซื้อถ้อยคดี	ธรรมดา
แม้จักจรหนไหนด	ไปยาก
ชนชอบอภัยสย	คงช่วย
เปลื้องปลิดลำบากได้	คั่งฉวย
ใครจันทจกมั่งร้าย	แต่ดู
แม้ว่าศรัทธาธรรม	เที่ยงไว้
เหมือนไต่เกราะอยู่คง	ทนทุย
อาวุธได้บาด	อาตมา
ถึงว่าจะพ่ายแพ้	กำลัง
แห่งอริผู้แรง	เก่งกาจ
ธรรมะยอมยังผล	สำเร็จ
ที่สุดดูอาจกลับ	ชิตชัย
เช่นในอดิบุต	สงคราม
อันก่อกะลิกกลาง	ยุโรป
เพราะเชื่อว่าความอง	อาจยุทธ์
จักช่วยให้โอบรอบ	พะสุธา
หาทางชนะด้วย	อธรรม
ละกฎทะนงหลง	อำนาจ

แต่ว่าฝ่ายสัมพันธมิตร	พระมหากษัตริย์
สุจริตกาจกอบ	สุธรรม
ชนะอริร้าย	แรงหาญ
เพราะสุธรรมป้องกัน	คังเกราะ
ฝ่ายอันสืบทอดแห่ง	อภัยยศ
เสียดศึกไคร่เพราะไร	สุธรรม

และยังทรงอธิบายในเรื่อง “ความเชื่อตรงต่อหน้าที่” ว่าคือตั้งใจกระทำการซึ่งได้รับมอบให้เป็นหน้าที่ของตนนั้นโดยซื่อสัตย์ ใช้ความอุตสาหะวิริยภาพเต็มสติกำลังของตนด้วยความมุ่งหมายให้กิจการนั้น ๆ บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จโดยอาการอันงดงามที่สุดที่จะพึงมีหนทางจัดไปได้ และ “ความจงรักภักดี” ซึ่งแปลว่า ความยอมสละตนเพื่อประโยชน์แห่งท่าน ยอมลำบากเพื่อมุ่งประโยชน์อันแท้จริงให้มิแก่ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2453, หน้า 11,28 และ 92-93) โดยการน้อมราชูปถัมภ์ยังดำเนินต่อไปจนถึงช่วงหลังปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นระยะแห่งการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองจากระบกกษัตริย์เป็นประชาธิปไตยโดยผ่านรูปแบบของประชาธิปไตย เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบของการน้อมราชูปถัมภ์ให้ไปเป็นไปตามสภาพการณ์เท่านั้น

สมเด็จพระบรมราชาธิบดีจักรพรรดิใน พ.ศ. 2469 ว่า “เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ทรงได้รับมรดกน่าเศร้า เพราะพระราชวงศ์ตกต่ำ ราษฎรหมดความเคารพเชื่อถือ สมบัติเกือบหมดพระคลัง รัฐบาลฉ้อฉล การบริหารราชการยุ่งเหยิง” พระองค์ทรงแต่งตั้งเสนาบดีซึ่งส่วนใหญ่มาจากพระบรมวงศานุวงศ์ และได้บัญญัติพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ด้วยเหตุว่า ระบบราชการถูกกล่าวหาว่าหามาว่ามีการน้อมราชูปถัมภ์บังหลวง เป็นระบบอุปถัมภ์ และทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนักการทูตอังกฤษคนหนึ่งให้ความเห็นในขณะนั้นว่า “...ระบบศักดินาคงไม่ตายไปง่าย ๆ ในหมู่ชาวเอเชีย” เกิดระบบราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้การดูแลของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งราชการการปกครองประเทศแบ่งออกเป็นมณฑล แต่ละมณฑลประกอบด้วยหลายจังหวัด แต่ละจังหวัดประกอบด้วยหลายอำเภอ แต่ละอำเภอแบ่งย่อยออกเป็นตำบลละหมู่บ้าน (เบนจามิน เอ. บัมสัน เขียน กาญจน์ ละอองศรี และยุพา ชุมจันทร์ แปล, 2543, หน้า 70) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยให้ความเห็นเกี่ยวกับโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าว่า “ที่โรงเรียนนายร้อยทุกสิ่งทุกอย่างเลวร้ายมาก” พระองค์เจ้าบรมเชษฐาธิราชมหาจักรพรรดิไทยว่า “เกียจคร้านเลื่อยขา เจ้าเล่ห์เพทุบาย และคิดแต่จะหาเงิน” (พระราชหัตถเลขาช่วยจำพร้อมบันทึกกรมเอกสาร, กจช.ร.7 ก.1/26)

การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่กับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ดังเช่นในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงคาดว่าจะเหลือเงินงบประมาณถึง 15 ล้านบาท เพื่อใช้ในการกิจการเกษตรกรรม การศึกษา และสาธารณสุข แต่เสนาบดีกระทรวงพระคลังได้วางแผนในการใช้เงินที่ส่วนนี้เพื่อลดหนี้ของประเทศ และการลงทุนระยะยาวในเรื่องของการรถไฟและการชลประทาน โดยเซอร์เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษาด้านการเงินของรัฐบาลกลับเห็นด้วย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงทราบในภายหลังทรงแจ้งว่า “ข้าพเจ้าเห็นด้วยอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้เอง ข้าพเจ้าจึงรู้สึกไม่พอใจกับวิธีการจัดสรรงบประมาณดังที่เป็นอยู่” และอีกเหตุการณ์หนึ่ง คือการพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบจากหนังสือพิมพ์บางกอกไทมส์ว่า บริษัทเครดิตฟองซิเอร์แห่งอินโดจีน มีโครงการจะเปิดสาขาในสยาม พระองค์ทรงกริ้วมาก และแจ้งแก่กรมพระกำแพงเพชรฯว่า “เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม และเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศบอกว่าไม่ได้คิดว่าเรื่องนี้สำคัญ จึงไม่ได้กราบบังคมทูลให้ทรงทราบ แต่พระองค์กลับทรงคิดว่าเรื่องนี้สำคัญที่สุด เพราะเป็นเรื่องที่ชาวต่างชาติได้เปรียบในข้อที่ว่า เมื่อเราต้องการจะปรับปรุงสนธิสัญญาต่าง ๆ เราก็ต้องให้สิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินแก่เขา” (เบนจามิน เอ. บัมสัน เขียน กาญจน์ ละอองศรีและยุพา ชุมจันทร์ แปล, 2543, หน้า 136)

สภาพสังคมไทยในช่วงรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของสังคมตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกหลายประการ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบทางวิถีชีวิตของราษฎร ดังนี้

1. การทำสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษ เป็นการทำให้สังคมการค้าของไทยเป็นตลาดการค้าเสรี รัฐไม่สามารถกำหนดการค้าให้เป็นระบบผูกขาดที่สามารถสร้างความมั่งคั่งให้แก่บุคคลบางกลุ่มได้ และขณะเดียวกัน รัฐบาลสูญเสียรายได้จากการเก็บภาษีอากร หรือผลประโยชน์จากการผูกขาดทางการค้า รัฐบาลจึงต้องแสวงหารายได้ในลักษณะใหม่ต่อไป คือเป็นภาษีบาปที่เก็บจากสินค้าอบายมุข

2. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้เกิดสินค้าที่อุตสาหกรรมมากขึ้น และความต้องการสินค้าในลักษณะนี้มากขึ้น ดังนั้นสินค้าประเภทหัตถกรรมในสังคมเกษตรกรรมจึงหายไป ราษฎรต่างนิยมสินค้าประเภทเสื้อผ้าที่ทำจากระบบอุตสาหกรรมที่มีรูปลักษณะสวยงามและมีราคาถูกทั้งสะดวกในการใช้สอย

3. ความต้องการสินค้าข้าวเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในตลาดโลก ทำให้ชาวนาไทยเปลี่ยนระบบการผลิตจากเพื่อเลี้ยงชีพเป็นเพื่อการแลกเปลี่ยนสินค้าและเพื่อเงินตรา ทำให้ราคาที่ดินมีราคาสูงขึ้นรวมทั้งราคาค่าเช่าที่ดิน มีการขูดคลองมากขึ้น โดยขุนนางใหญ่บางรายได้ขออนุญาตจาก

พระมหากษัตริย์ในชุดคลองใต้ ซึ่งขุนนางเหล่านั้นใช้เงินส่วนตัวบ้างหรือขอให้รัฐบาลออกเงินค่าชุดคลอง เช่น สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ได้ชุดคลองดำเนินสะดวก เชื่อมแม่น้ำแม่กลองกับแม่น้ำท่าจีน โดยรัชกาลที่ 4 อนุญาตด้วยเหตุว่า เงินที่ใช้ชุดนั้น สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ไม่ต้องออกเงินส่วนตัว แต่ใช้เงินค่าภาน้ำตาลที่เหลือจากการสร้างวังเพชรบุรี ซึ่งสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ได้รับอนุญาตให้เก็บภาน้ำตาล และพระองค์ทรงให้สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ นี้สร้างวังเพชรบุรีโดยใช้เงินภาน้ำตาลนี้ ยังไม่ต้องส่งคลัง ต่อมาการสร้างวังเพชรบุรีสำเร็จแล้ว แต่ยังมีเงินค่าภาน้ำตาลเหลืออยู่ซึ่งเงินนั้นสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ก็ไม่ส่งคลัง ก็ไม่ทราบว่าจะเหลือจำนวนเท่าใด สำหรับมีการอะไรที่เป็นราชการ สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ก็ใช้บ้าง แจกจ่ายข้าราชการในกรมพระกลาโหมบ้าง และหลังจากการชุดคลองแล้ว สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ได้ขอจองที่ดินริมคลองใหม่มากกว่าราษฎรทั่วไป ซึ่งสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ร่วมกับเจ้าคุณแช่ น้องสาวของสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ได้ชุดคลองบางลี่ซึ่งแยกจากแม่น้ำแม่กลองไปทางทิศตะวันตก ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ถือกันมาช้านาน ที่รัฐบาลยอมให้ผู้ลงทุนชุดคลองได้สิทธิครองที่ดิน ซึ่งไม่มีเจ้าของทั้งสองฝั่งคลอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ชุดคลองนครเนื่องเขต มีความยาว 530 เส้น 10 วา กว้าง 6 วา ลึก 4 ศอก มีที่นาเกิดใหม่ริมคลอง 32,400 ไร่ เป็นค่าจ้าง 924 ชั่ง 5 ตำลึง เป็นคลองเชื่อมระหว่างพระนครกับจังหวัดฉะเชิงเทรา และทรงกำชับมิให้เจ้าหน้าที่แย่งที่ดินจากชาวนา มีการชุดคลองในสมัยรัชกาลที่ 5 มากกว่า 30 สาย แต่คลองที่ใหญ่ที่สุดคือคลองรังสิตประยูรศักดิ์ เชื่อมที่ทิศตะวันออกไปทางจังหวัดนครนายก โดยใช้เครื่องจักรจากบริษัทชุดคลองแลคูนาสยาม ทำให้มีการขยายตัวในการทำนาอย่างมาก (ชัย เรื่องศิลป์, 2541, หน้า 249-250) ประเทศไทยสามารถส่งข้าวออกเป็นสินค้าออกได้ในปี พ.ศ. 2448 ถึง พ.ศ. 2453 จำนวน 14,760,000 หาบ มูลค่า 81,020,000 บาท และขยายตัวในปี พ.ศ. 2468 ถึง พ.ศ. 2472 จำนวน 23,370,000 หาบ มูลค่า 169,600,000 บาท ดังนั้นเมื่อการค้าข้าวเป็นไปโดยเสรี ชาวนาและกลุ่มนายทุนจึงมีรายได้จำนวนมากจากการค้าข้าว ทำให้ภาวะเศรษฐกิจของไทยดีขึ้น

4. ระบบราชการเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งบรรดาข้าราชการรุ่นใหม่มาจากการศึกษาจากต่างประเทศและโรงเรียนเตรียมข้าราชการที่ได้รับการหล่อหลอมจากแหล่งความรู้เดียวกันหรือแหล่งความรู้ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งแตกต่างไปจากอดีตที่ข้าราชการมาจากนำเสนอของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้พระมหากษัตริย์พิจารณา ซึ่งระบบการอุปถัมภ์ค้ำจุนจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีต่อข้าราชการชั้นผู้น้อยได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากการนำเสนอเพื่อเข้าสู่ระบบราชการ เปลี่ยนเป็นการสนับสนุนข้าราชการชั้นผู้น้อยให้เติบโตขึ้นในระบบราชการ โดยระบบราชการมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดให้เงินเดือนแก่ข้าราชการ จึงทำให้ข้าราชการมีทัศนคติว่าการทำงานให้หลวงก็เหมือนกับการทำงานในเอกชนเพราะได้รับเงินเดือนเหมือนกัน และความผูกพันระหว่าง

ข้าราชการกับสถาบันพระมหากษัตริย์มีน้อยลง ด้วยเหตุว่าการเข้าเป็นข้าราชการต้องใช้ระดับความรู้ความสามารถของข้าราชการนั่นเอง มิได้เกิดจากการถวายตัวต่อข้าราชการชั้นสูงเพื่อพาเข้าเฝ้าต่อพระมหากษัตริย์ และให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้คัดเลือกทั้งเป็นผู้แต่งตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ เมื่อข้าราชการนั้นเข้าปฏิบัติราชการและถือเอาอำนาจของรัฐบาลมาใช้ประกอบในการปฏิบัติราชการ เช่น เป็นฝ่ายปกครอง ทหาร ฯลฯ ดังนั้นเมื่อข้าราชการสร้างความเข้มแข็งกันเอง ในขณะที่รัฐบาลของพระมหากษัตริย์พยายามสร้าง “ความเป็นชาติรัฐ” เพื่อให้ราษฎรในประเทศมีทัศนคติในความเป็นชาติเดียวกัน อันจะสร้างความเป็นปึกแผ่นในชาติมากขึ้น แต่รัฐบาลมิได้เตรียมพร้อมในปัญหาดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ทันที ซึ่งมีตัวอย่างหลายกรณีที่ข้าราชการไม่ใส่ใจพระมหากษัตริย์แม้ในขณะนั้นรัฐยังเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม จนเกิดกบฏ ร.ศ. 130 และการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และระบบราชการดังกล่าวก็ไม่มีโครงสร้างของรัฐบาลในการเป็นผู้ตรวจสอบ ดังนั้นระบบราชการจึงสร้างวัฒนธรรมประเพณีของตนในการดำรงคงอยู่ของระบบราชการนี้ และความแข็งแรงของระบบนี้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศที่ปกครองโดยระบบประชาธิปไตยในอนาคต

5. การเกิดสงครามโลกทั้งสองครั้ง ทำให้สังคมโลกเปลี่ยนแปลงไป โดยการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชไม่เป็นที่นิยมอีกต่อไป การปกครองในระบบประชาธิปไตย ระบบคอมมิวนิสต์ ระบบสังคมนิยมเข้ามาแทนที่การปกครองโดยระบบกษัตริย์ ข้าราชการไทยที่ผ่านการศึกษามาจากประเทศในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้นำเข้าวิถีคิดในระบบการปกครองแบบยุโรป ดังพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวพระราชดำริทางการเมืองที่ทรงแสดงพระราชปณิธานที่จะยอมรับการกำหนดขอบเขตแห่งพระราชอำนาจเป็นทำนองราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ถึงแม้ในสมัยพระองค์ ไม่มีการก่อตั้งสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจควบคุมพระราชอำนาจเลยก็ตาม และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำริให้มีการปกครองในลักษณะประชาธิปไตยโดยการตั้งเมืองดุสิตก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจัดตั้งการปกครองในระบบประชาธิปไตย และต่อมาในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรโดยผู้นำทางทหารได้เข้ายึดการปกครองจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้จัดตั้งให้มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศและใช้การปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งแนวคิดในการปกครองของประเทศต่างๆต่างใช้ทฤษฎีและแนวคิดของสิทธิมนุษยชน โดยถือว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพเท่ากัน โดยแนวคิดดังกล่าวถูกบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้นำแนวคิดดังกล่าวอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศด้วย ถึงแม้แนวคิดนี้จะไม่ได้รับการยอมรับในกลุ่มข้าราชการก็ตาม

6. สภาพความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น ด้วยเหตุราษฎรต่างสามารถจับจองที่ดินทำกิน และปลูกพืชเศรษฐกิจคือข้าวได้มากขึ้น ทำให้พวกเขามีเงินในการใช้สอยมากขึ้น ชีวิตที่เคยอยู่แบบอัตคัดก็หมดไป ทำให้พวกเขาเริ่มใช้ชีวิตฟุ่มเฟือยมากขึ้น สังคมเงินตราเข้ามาแทนที่สังคมแบบเดิม ราษฎรนิยมสินค้าที่มาจากต่างประเทศมากขึ้น รวมทั้งข้าราชการต่าง ๆ ที่สามารถหาเงินจากตำแหน่งหน้าที่ของตนมากขึ้น และเริ่มใช้สอยเงินทองมากขึ้น สังคมนิยมคนที่มีเงินทอง จึงเป็นเครื่องกระตุ้น ให้ข้าราชการเร่งการถือราษฎรบังหลวง ถึงแม้ต่อมาในช่วงรัชกาลที่ 6 เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 และเกิดภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจทั่วโลก และเกิดภาวะเงินฝืดก็ตาม แต่สภาพการยอมรับสังคมเงินตราของราษฎรได้เกิดขึ้นและติดยึดกับชีวิตของราษฎรเสียแล้ว

ดังนั้น ลักษณะการถือราษฎรบังหลวงของข้าราชการที่เคยปฏิบัติกันมาก็มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไป โดยแต่ก่อนรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือนเลี้ยงชีพ รัฐบาลในสมัยนั้น ก็ยอมให้ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการได้ แม้รัฐบาลไม่สามารถจัดหาเงินเดือนให้แก่ข้าราชการจนครบถ้วนในปี พ.ศ. 2471 ก็ตาม แต่จากผลของข้อจำกัดของพระราชกำหนดบทยัการที่ไม่เหมาะสมกับยุคสมัย และการที่ศาลกงสุลมีอำนาจตั้งศาลพิพากษาตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ กับคนในบังคับของชาตินั้น ซึ่งเป็นการเสียอำนาจอธิปไตยทางศาลของสยาม ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีปัญหานี้ในทำนองเดียวกับสยามในด้านกฎหมาย และศาลกงสุลต่างประเทศ ได้เริ่มคิดเรื่องการจัดการปฏิรูปกฎหมายก่อนประเทศอื่นในภูมิภาคนี้²⁶

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือราษฎรบังหลวงตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (ร.ศ. 127) จนถึง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475)

นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2451 (ค.ศ. 1908) แทนกฎหมายตราสามดวงที่ใช้บังคับแก่ราษฎรชาวสยาม นับแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 1 การประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญานี้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่สยามต้องการขอยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของชาติมหาอำนาจยุโรป

²⁶ โดยการจัดหาฉบับพิมพ์ต่างประเทศที่ชำนาญระเบียบบทกฎหมายฝรั่งเศสมารับราชการเป็นที่ปรึกษา พร้อมทั้งข้าราชการของญี่ปุ่นช่วยกันชำระกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น จัดระเบียบเรียบเรียงให้เป็นที่ยอมรับในนานาประเทศ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นโดยรัฐบาลเมจิได้ร่างกฎหมายอาญาโดยแก้ไขจากกฎหมายอาญาฝรั่งเศสโดยเร็ว และประกาศกฎหมายอาญาโคเทริสซึ่งได้รับอิทธิพลจากจีนเป็นกฎหมายอาญาตามแบบฉบับของกฎหมายอาญาฝรั่งเศสซึ่งได้รับอิทธิพลจากกฎหมายอาญาไปเลียน และประกาศใช้ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1882 แต่ต่อมากฎหมายอาญาที่เดินตามแนวของกฎหมายฝรั่งเศสไม่เป็นที่ยอมรับของนักกฎหมาย ที่ประชุมสภามหาจักรวรรดิครั้งที่ 16 ได้อนุมัติให้มีการแก้ไข และประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศใช้กฎหมายอาญานับใหม่ ที่ร่างขึ้นตามแนวคิดของกฎหมายอาญาของประเทศเยอรมันในปี ค.ศ. 1908 หรือ พ.ศ. 2451 (จุลไซ อิดะ, 2530:54-56)

โดยในการจัดทำกฎหมายนี้ได้ทำเป็นภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศส ซึ่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ฉบับภาษาฝรั่งเศสนี้ได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของประเทศฝรั่งเศส ในขณะนั้นด้วย โดยเนื้อหาของกฎหมายอาญาเดิมในกฎหมายตราสามดวงมีความไม่เหมาะสมกับ เหตุการณ์ในปัจจุบัน ทั้งประเทศมหาอำนาจอ้างเป็นสาเหตุในการตั้งศาลกงสุลของตนเพื่อพิจารณา คดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับคนในบังคับของตนในสยาม ดังนั้น รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ตั้งคณะกรรมการในกระทรวงยุติธรรมเพื่อทำหน้าที่ตรวจร่างประมวล กฎหมายอาญา โดยมีพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เป็น ประธาน มีกรรมการ คือพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร พระยาประกาศกิจกรจักร(แหม่ม) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง เจ้าพระยาอภัยราชา (Rolin Jacquemyns) ที่ปรึกษาทั่วไปแห่งรัฐบาล สยาม อดีตเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมแห่งรัฐบาลเบลเยียม นายเกริกแพทริก (Kirkpatrick) ที่ ปรึกษากฎหมายชาวฝรั่งเศส และดร.โตกจิ มาซา หรือ มาซาโอะ (Tokichi Masao) ที่ปรึกษา กฎหมายชาวญี่ปุ่น โดยในขณะที่มีการร่างกฎหมายนี้ นายชเลสเตอร์ (Schlessor) ที่ปรึกษากฎหมาย ของเบลเยียมได้เข้ารับหน้าที่แทนนายเกริกแพทริก โดยเค้าโครงกฎหมายอาญานี้ ดร.มาซาโอะ ได้ใช้ต้นแบบมาจากกฎหมายอินเดียและกฎหมายอาญาญี่ปุ่น เฉพาะในส่วนความผิดเกี่ยวกับการ บริหารความยุติธรรม (Offences against the Administration of Justice ; False Accusation, False Evidence, etc. , Fraud against Justice) นาย ชอร์ช ปาดูซ์ (Georges Padoux) ซึ่งเป็นกงสุลฝรั่งเศส ประจำประเทศสยามในขณะนั้นเป็นที่ปรึกษาการร่างกฎหมายของรัฐบาลสยามด้วย เห็นว่าร่างเดิม ของประมวลกฎหมายอาญานี้ใช้เทียบจากประมวลกฎหมายอาญาอินเดีย ซึ่งไม่ใช่เป็นระบบ กฎหมายของภาคพื้นทวีปยุโรป แต่นำหลักกฎหมายเอง โกลแซกซอนมาบัญญัติในรูปของประมวล กฎหมาย โดยใช้แนวประมวลกฎหมายฝรั่งเศสและฮอลันดาเป็นหลัก (สุรพล ไตรเวทย์, 2550, หน้า 66-68) แต่ต่อมารัฐบาลสยามเห็นว่า ร่างกฎหมายนี้ชาวสยามมิได้มีส่วนในการจัดทำเท่าที่ควร จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ โดยมี ดร.มาซาโอะเป็นประธาน นายติลเลกิ (Tilleke) ทนายความซึ่งทำหน้าที่เป็นอธิบดีกรมอัยการ พระอรรถการประสิทธิ์ ผู้พิพากษาศาลต่างประเทศ และหลวงสกลสัตยาพร ผู้พิพากษาศาลแพ่ง คณะกรรมการชุดนี้ได้มีการแก้ไขร่างกฎหมายเดิม อย่างมาก และได้จัดส่งให้กระทรวงต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ราชการเกี่ยวข้องต้องปฏิบัติเนื่องด้วยกฎหมาย เหล่านี้อีก ทั้งมีการร่วมตรวจตราและถกเถียงปัญหาในบทบัญญัติต่าง ๆ กับเสนาบดีเจ้ากระทรวงที่ เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งต่อมาจึงมีการตั้งคณะกรรมการชั้นสูงเพื่อตรวจแก้ร่างกฎหมายนี้อีกชั้นหนึ่ง โดยมี กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน กรมหลวงนครสวรรค์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล (การบริหารราชการพระนครและหัวเมืองพระนคร) กรมหลวงเทเวศร์ โรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ และกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

ซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์มิได้เข้าร่วมประชุม ด้วยเหตุการณ์ตามเสด็จพระเจ้าอยู่หัวไปประพาสยุโรป (ระหว่างเดือนมีนาคม ถึงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1907) โดยทรงให้ ดร.มาซาโอะเข้าร่วมประชุมแทน และต่อมาทรงให้นายสจ๊วต แบล็ค (Steward Black) กรรมการศาลฎีกาเข้าร่วมประชุมแทน จนกระทั่งคณะกรรมการดังกล่าวได้แก้ไขร่างกฎหมายนั้นจนเห็นว่าเหมาะสมกับราษฎรชาวสยาม จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราไว้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1908 (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ใน บันทึกของนายออร์ซ ปาดูซ์ (Georges Padoux) ที่ปรึกษาการร่างกฎหมายของรัฐบาลสยามเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 หน้า 1-11) ซึ่ง ดร.มาซาโอะกล่าวว่ากฎหมายอาญาญี่ปุ่นกับกฎหมายลักษณะอาญาของไทยมีส่วนที่สัมพันธ์กันอย่างมาก (จุโซ ออิดะ, 2530, หน้า 73-154)

กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 เป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ช่วยยกระดับประเทศขึ้นสู่ระดับอารยประเทศ มีความทันสมัยอย่างยิ่งในขณะนั้น เพราะเป็นการนำหลักกฎหมายอาญาอันเป็นที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ มาดัดแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย โดยได้เปลี่ยนความคิดในเรื่องการกระทำความผิดและความรับผิดชอบของบุคคลไปจากกฎหมายเดิมมาก ไทยที่กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะอาญามีเพียง 6 สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก ปรับ ให้อยู่ภายในเขตอันมีกำหนด ริบทรัพย์ และเรียกประกันทัณฑ์บน ส่วนหลักเกณฑ์การลงโทษนั้น อาศัยโทษขั้นสูงและขั้นต่ำ เหตุลดหย่อนผ่อนโทษและเพิ่มโทษ การลงโทษผู้กระทำความผิดหลายครั้ง ไม่เจ็ดหลาย และการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ยังเป็นผู้เยาว์ ทั้งได้แยกลักษณะคดีแบ่งออกจากคดีอาญา โดยเด่นชัด (สุรพล ไตรเวทย์, 2550, หน้า 78) แต่มีสิ่งหนึ่งที่เป็นเรื่องใหม่ที่เกิดจากประมวลกฎหมายลักษณะอาญา คือการให้คำจำกัดความ ซึ่งแต่เดิมในกฎหมายตราสามดวงไม่มีคำนิยาม ผู้ใช้กฎหมายต้องตีความเป็นเรื่อง ๆ ไป ดังเช่น ความในมาตรา 5 บัญญัติว่า “เพื่อจะมีให้เกิดมีความสงสัยในบทกฎหมายนี้ท่านจึงให้อธิบายคำสำคัญต่าง ๆ ไว้เป็นหลักฐานในมาตรา 6 ต่อไปนี้ และให้ถือตามความอธิบายนั้นเสมอไป เว้นไว้แต่เมื่อคำสำคัญเหล่านั้น คำใดไปปรากฏในที่ใด ซึ่งมีเนื้อความขัดกันกับความอธิบายในมาตรา 6 นี้ไซ้ จึงให้ถือเอาเนื้อความในที่นั้นเป็นใหญ่” และปรากฏคำนิยามในมาตรา 6 หลายประการ คือ (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127)

มาตรา 6(1) บัญญัติว่า “คำว่ากระทำนั้น ท่านให้ถือว่าไม่หมายความแต่เฉพาะการที่บุคคลกระทำ ให้หมายความว่าได้ตลอดถึงการละเว้นการซึ่งกฎหมายกำชับให้กระทำ แผลผลแห่งการที่ละเว้นนั้นด้วย” ซึ่งเป็นการอธิบายคำว่า “การกระทำ” นั้นมีความหมายเพียงใด มิใช่เป็นการกระทำทางกายภาพเท่านั้น แต่รวมถึงการละเว้นการกระทำในสิ่งที่ตนมีหน้าที่กระทำด้วย

มาตรา 6 (2) บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการอันใดที่ตนมิได้มีอำนาจจะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ท่านว่าผู้นั้นกระทำความผิด”

มาตรา 6 (3) บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองก็ดี เพื่อผู้อื่นก็ดี อันเป็นประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายและเกิดเสียหายแก่ผู้อื่นด้วยไซ้ร้ ท่านว่าผู้นั้นกระทำการทุจริต” ซึ่งการทุจริตนั้น ต้องเข้าเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการแสวงหาประโยชน์ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น
- (2) ประโยชน์นั้นเป็นประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และ
- (3) เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ซึ่งคำว่า “ประโยชน์” เป็นสิ่งที่ผู้กระทำรู้สึกว่าจะทำให้ฐานะของเขาดีกว่าเดิม ฉะนั้นประโยชน์นี้จึงมิได้หมายความว่าถึงประโยชน์ที่คิดราคาเป็นเงินเท่านั้น

มาตรา 6 (8) บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ตกลงกันเพื่อจะกระทำความผิด ท่านว่าคนเหล่านั้นสมคบกัน”²⁷

มาตรา 6 (9) บัญญัติว่า “บุคคลเอาทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างใดๆ อันมิใช่เป็นของที่ต้องให้ตามกฎหมายไปให้แก่เจ้าพนักงาน เพื่อให้เจ้าพนักงานกระทำ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในหน้าที่ เช่นนี้ ท่านให้ถือว่าเป็นการให้สินบน”

ดังนั้น จึงเห็นว่าประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ได้กำหนดความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ว่าเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราว ไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนเพื่อการนั้นหรือไม่ โดยการแต่งตั้งนั้นจะต้องมีกฎหมายหรือโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะแต่งตั้งได้ เช่นมีพระราชบัญญัติแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งให้เป็นเจ้าพนักงาน และการแต่งตั้งจะต้องเป็นการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งหมายถึงหน้าที่เกี่ยวกับบริหารราชการแผ่นดิน ราชการคือกิจการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยสรุปได้แก่กิจการซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นเจ้าหน้าที่ ข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐบาลอาจไม่ใช่เจ้าหน้าที่ก็ได้ หากไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญานี้หมายถึงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยทางการของประเทศไทยให้ปฏิบัติราชการไทยเท่านั้น เจ้าหน้าที่รถไฟ เจ้าหน้าที่ธนาคารออมสินไม่เป็นเจ้าหน้าที่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1516/2492 และ 637/2493) กำนันที่ไปปรองดองหนี้สินระหว่างราษฎร ไม่ได้กระทำในฐานะเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 476/2479) ศึกษาธิการอำเภอซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งให้เป็นผู้ทำการสอบสวนคดีอาญาไม่ใช่เจ้าหน้าที่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1566/2479) เสมียนสรรพสามิตมิใช่เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการจับกุมปราบปรามการกระทำความผิด

²⁷ คำว่า สมคบ หรือ Conspiracy เป็นฐานความผิดหนึ่งที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป สมรู้ค้ำองกัน(ตกลงกัน) เพื่อจะกระทำความผิด(เฉพาะในมาตรา 97 วรรคสอง มาตรา 102 วรรคแรก และมาตรา 177 เท่านั้น)

(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 115/2489) ทหารสหประชาชาติไม่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา มิได้เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยทางการของรัฐบาลไทย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 700/2490)

ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ได้กำหนดลักษณะความผิดลักษณะการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายใต้คำว่า “ทุจริต” ไว้คือ

1. การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นเพื่อตนเอง

2. การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นเพื่อผู้อื่นและกำหนดว่าหากบุคคลใดเอาทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างใด ๆ อันมิใช่เป็นของที่ต้องให้ตามกฎหมายไปให้แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในหน้าที่ เป็นการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งสินบนนี้มีบัญญัติอยู่ในมาตรา 124 ถึงมาตรา 126 มาตรา 138 ถึงมาตรา 141 โดยสินบนนี้มีองค์ประกอบดังนี้ เป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์ (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นประโยชน์ในทางเงินทองเท่านั้น) ทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นตามกฎหมายต้องไม่ใช่สิ่งที่ต้องให้แก่เจ้าพนักงาน การให้นั้นเป็นไปเพื่อให้เจ้าพนักงานกระทำ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในหน้าที่ ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำหรือละเว้นนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่ คำว่า “กระทำ” ให้หมายถึงการโอนกรรมสิทธิ์ด้วย โดยความผิดที่เกี่ยวกับสินบนนี้ กฎหมายแบ่งผู้ที่ต้องรับผิดชอบเป็นสองจำพวก คือผู้เสนอให้สินบน และเจ้าหน้าที่ผู้รับสินบน

กรณีเจ้าหน้าที่ที่รับสินบน ต้องรับผิดชอบในกรณีดังต่อไปนี้

1. กรณีเป็นเจ้าพนักงานที่เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อย่างใด อันมิควรจะได้ตามกฎหมายไว้เป็นของน้ำใจ ส่วนตัวเขาเองหรือให้ผู้อื่นก็ดี เพื่อเป็นเครื่องอุปการะแก่การที่เขาให้ทุนหรือให้โทษ (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 137)
2. กรณีเป็นเจ้าพนักงานที่เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อย่างใด อันมิควรจะได้ตามกฎหมายไว้เป็นของน้ำใจ ส่วนตัวเขาเองหรือให้ผู้อื่นก็ดี เพื่อละเว้นมิให้ทุนหรือมิให้โทษแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ในการที่เขากระทำด้วยอำนาจในหน้าที่นั้น (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 137)

ความผิดในมาตรานี้เป็นเรื่องของการให้สินน้ำใจ ซึ่งต่างไปจากสินบน ที่เรื่องสินน้ำใจเป็นกรณีที่ให้เพื่อจูงใจเจ้าพนักงานที่จะให้ทุน หรือให้โทษหรืองดเว้นการให้ทุนหรือให้โทษแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ถ้าเจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมว่าจะรับ ก็มีความผิด ส่วนผู้ให้มิได้มีความผิด แต่สินบนเป็นเรื่องที่ให้เพื่อแลกเปลี่ยนตอบแทนกับการกระทำหรืองดเว้นของเจ้าพนักงาน ผู้ให้จึงมีความผิด

3. กรณีเจ้าพนักงานได้เรียก รับ ยอมจะรับสินบนเป็นอาณัติประโยชน์แก่ตัวเขาเอง ให้ผู้อื่นก็ดี เพื่อที่เขาจะกระทำ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ หากการที่กระทำหรือละเว้น

ไม่กระทำเพราะเห็นแก่สินบนนั้น ไม่ผิดระเบียบการให้หน้าที่ (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 138 วรรคหนึ่ง)

4. กรณีเจ้าพนักงานได้เรียก รับ ขอมจะรับสินบนเป็นอาณัติประโยชน์แก่ตัวเขาเอง ให้ผู้อื่นที่ดี เพื่อที่เขาจะกระทำ หรือละเว้น ไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ และการที่เขากระทำ หรือ ละเว้น ไม่กระทำเพราะเห็นแก่สินบนนั้น นอกเหนือเหลือเกินมิชอบด้วยหน้าที่ และหน้าที่ของเขา แต่ถ้าเขายังไม่ทัน ได้กระทำการที่ไม่ควรทำ หรือมิทันเว้นการที่ไม่ควรเว้น ให้ลดโทษกึ่งหนึ่ง (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 138 วรรคสอง)

5. กรณีเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ทำการฝ่ายตุลาการ ถ้ามีการเรียก รับ ขอมจะรับสินบน เป็นอาณัติประโยชน์แก่ตัวของเขาเอง ให้ผู้อื่นที่ดี เพื่อจะให้ความวินิจฉัย คำสั่ง หรือคำพิพากษาของ เขาในหน้าที่นั้น ผันแปรไปอย่างใด (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 139)

คำว่า มีหน้าที่ทำการฝ่ายตุลาการ มิได้หมายความว่าเฉพาะผู้พิพากษาสังกัดกระทรวง ยุติธรรมเท่านั้น แต่ก็หมายความรวมไปถึงตุลาการของศาลทหารด้วย

6. กรณีที่ผู้ใดรู้ตัวว่าจะได้เป็นเจ้าพนักงาน และได้เรียก รับ ขอมจะรับสินบน ไว้ก่อนแล้ว ครั้งเมื่อได้เป็นเจ้าพนักงาน เขาได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในทางที่เห็นแก่สินบนนั้น (ประมวล กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 140)

ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ยังได้กำหนดความรับผิดชอบอาญาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ แม้บางกรณี เจ้าพนักงานผู้นั้นจะมีได้รับประโยชน์ใด ๆ ไว้ด้วยก็ตาม คือ

1. กรณีมีอำนาจหน้าที่ปกครอง พิทักษ์รักษาทรัพย์ หรือหนังสือใด ๆ ได้ทำลายทรัพย์ หนังสือนั้น หรือทำให้วิปลาสบุบสลายด้วยตนเอง โดยตนไม่มีอำนาจตามกฎหมาย (ประมวล กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 129)

2. กรณีมีอำนาจหน้าที่ปกครอง พิทักษ์รักษาทรัพย์ หรือหนังสือใด ๆ ได้ให้ผู้อื่นทำลาย ทรัพย์ หนังสือนั้น หรือทำให้วิปลาสบุบสลาย โดยตนไม่มีอำนาจตามกฎหมาย (ประมวลกฎหมาย ลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 129)

3. กรณีมีหน้าที่พิทักษ์รักษาทรัพย์หรือหนังสืออย่างใดอันมีตราสำหรับราชการประทับ หมายไว้เป็นสำคัญ และได้ทำลายตราขึ้น โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย (ประมวลกฎหมายลักษณะ อาญา ร.ศ. 127 มาตรา 130)

4. กรณีมีหน้าที่พิทักษ์รักษาทรัพย์หรือหนังสืออย่างใดอันมีตราสำหรับราชการประทับ หมายไว้เป็นสำคัญ และทำให้ตราขึ้นวิปลาสเสียไปด้วยอุบายอย่างใด ๆ (ประมวลกฎหมายลักษณะ อาญา ร.ศ. 127 มาตรา 130)

5. กรณีมีหน้าที่พิทักษ์รักษาทรัพย์หรือหนังสืออย่างใดอันมีตราสำหรับราชการประทับหมายไว้เป็นสำคัญ และยอมให้ผู้อื่นทำลายตรานั้นโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือทำให้ตรานั้นวิปลาศเสียไปด้วยอุบาย (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 130)

6. กรณีเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการจัดซื้อ ทำ หรือปกครองรักษาทรัพย์สิ่งใด ได้ชักยอกเอาทรัพย์นั้นเป็นของตนเอง (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 131)

7. กรณีเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการจัดซื้อ ทำ หรือปกครองรักษาทรัพย์สิ่งใด ได้ยอมให้ผู้อื่นชักยอกเอาทรัพย์นั้นโดยรู้เห็นเป็นใจ (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 131)

8. กรณีเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ในการจัดซื้อ ทำ ปกครองรักษาทรัพย์สิ่งใด ๆ และได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่นั้นในการหาประโยชน์อันมิควรจะได้ไว้เป็นอาณานิคมประโยชน์ของตัวเอง ทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของรัฐบาลหรือเสื่อมเสียประโยชน์ของผู้เจ้าของทรัพย์นั้น (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 132)

9. กรณีเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ในการจัดซื้อ ทำ ปกครองรักษาทรัพย์สิ่งใด ๆ และได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่นั้นในการหาประโยชน์อันมิควรจะได้ไว้เป็นอาณานิคมประโยชน์ให้แก่ผู้อื่น ทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของรัฐบาลหรือเสื่อมเสียประโยชน์ของผู้เจ้าของทรัพย์นั้น (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 132)

10. กรณีเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่จัดการ ดูแลกิจการใด ถ้าเขาไปเกี่ยวข้องหากำไรและผลประโยชน์ส่วนตัวในกิจการที่ทันทให้เขาทำนั้นไม่ว่าโดยตรง หรือด้วยกลอุบายอย่างใด ดังเช่นเอาส่วนลดและกำไรในการซื้อขาย หรือเข้าหุ้นส่วนกับผู้ซื้อ ผู้ขาย ผู้รับจ้างในการนั้นเป็นต้น (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 133)

รายละเอียดในมาตรานี้ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานเข้าไปเกี่ยวข้องหากำไรและผลประโยชน์ส่วนตัวในหน้าที่การจัดการ ดูแลกิจการใด แม้ว่าการซื้อขายหรือการจ้างทำของนั้นจะกระทำตามระเบียบของทางราชการแล้วก็ตาม เช่น มีการประมูลราคาตามระเบียบแล้ว พ่อค้าได้เสนอราคาเพียง 100 บาท แต่เจ้าพนักงานแจ้งพ่อค้าว่าให้เสนอราคา 120 บาท โดยตนให้เก็บไว้สำหรับตนเอง 10 บาท และพ่อค้าได้กำไรเพิ่มอีก 10 บาท หรือเจ้าพนักงาน ตกลงกับผู้รับเหมาว่าจะทำสัญญาก่อสร้างแต่ต้องซื้อเครื่องก่อสร้างจากเจ้าพนักงาน แต่กรณีนี้มีช่องว่างของกฎหมาย คือ หากเจ้าพนักงานนั้นเป็นหุ้นส่วนกับห้างร้านดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว และห้างร้านนั้นได้กระทำการตามระเบียบของทางราชการ เช่นนี้ เจ้าพนักงานไม่มีความผิด

11. กรณีเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จับจ่ายเงินแผ่นดิน เงินของสาธารณสภาใด ถ้าเขาได้

จ่ายเงินเกินไปกว่าที่ควรจ่าย โดยมีเจตนาจะหาประโยชน์อันมิควรได้ไว้เป็นอาณานิคมของตนเอง หรือให้ผู้อื่นก็ได้ (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 134)

ความผิดตามมาตรา 134 ผู้กระทำจะต้องมีเจตนาพิเศษ คือเจตนาที่จะหาประโยชน์อันมิควรได้ไว้เป็นอาณานิคมของตนเองหรือให้ผู้อื่น ถ้าเขากระทำเพื่อแกล้งทางราชการ โดยไม่มีเจตนาในการหาประโยชน์ส่วนตน เขาไม่มีความผิดตามมาตรา 134 แต่ถ้าซื้อของสำหรับทางราชการในราคาน้อย แต่จ่ายเงินจำนวนมาก เพื่อให้ผู้ขายหรือตนเองได้รับประโยชน์จากส่วนที่เกิน เช่นนี้ผู้กระทำจะมีความผิด และสาธารณสถาน คือสถาบันสาธารณะ เช่น สภากาชาดไทย เทศบาล

12. กรณีเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ หรือเขาแสดงว่าเขามีหน้าที่ในการเรียกเก็บส่วนภาษีอากร และทรัพย์สินต้องส่งต่อรัฐบาล ทรัพย์สินที่ต้องส่งต่อสาธารณสถานใด ๆ ถ้าเขาไปเรียกเก็บเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่ควรเก็บ หรือเขาเรียกเก็บเกินไปกว่าที่ควรเก็บ และเขามีได้นำส่งต่อรัฐบาลหรือสาธารณสถานนั้น (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 134)

13. กรณีเป็นเจ้าพนักงานได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ โดยทางอันมิชอบ บังคับให้เขาให้ หรือให้เขาหาทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อย่างใดอันมิควรจะได้ตามกฎหมายมาให้แก่ตัวมันเอง หรือให้แก่ผู้อื่นก็ได้ (ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 136)

ในขณะเดียวกัน กฎหมายลักษณะอาญาได้สร้างเงื่อนไขความรับผิดชอบทางอาญาเกิดขึ้น ในขณะที่กฎหมายตราสามดวงเพียงกำหนดลักษณะของการกระทำที่ระบุว่าเป็นความผิด และโทษที่ผู้กระทำต้องได้รับ โดยมีได้อธิบายถึงสภาพความรับผิดชอบทางอาญาเป็นขั้นตอน ว่า เหตุใดเขาจึงต้องรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายหรือพระไอยการลักษณะนั้น ๆ ดังนั้น วิธีพิจารณาความอาญาของไทยแบบโบราณ จึงต้องการคำรับสารภาพของผู้กระทำผิดมากกว่าการพิจารณาองค์ประกอบความผิดของเขา ซึ่งการที่จะทราบว่าการกระทำอันหนึ่งเป็นความผิดอาญาอันจะทำให้จำเลยรับโทษหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาตามเกณฑ์ต่อไปนี้

(1) การกระทำผิดนั้นตามที่ปรากฏภายนอก เข้าเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดหรือไม่ โดยการพิจารณาจากองค์ประกอบของความผิดนั้นเป็นหลัก รวมทั้งเจตนาในการกระทำ ความผิดนั้นด้วย

(2) การกระทำนั้นเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่ พิจารณาจากเหตุยกเว้นความผิดตามหลักกฎหมายว่า มีหลักเกณฑ์เช่นนั้นหรือไม่ เช่น การป้องกันตัวตามเหตุแห่งกฎหมายและพอสมควรแก่เหตุ เป็นความผิด

(3) ผู้กระทำมีความชั่วร้ายหรือไม่ พิจารณาจากความรู้สึกลึกซึ้งผิดชอบชั่วดีของผู้กระทำกระทำโดยประมาทหรือไม่ และการกระทำนั้นมีเงื่อนไขของกฎหมายที่จะไม่เอาโทษหรือไม่ เช่น การกระทำโดยจำเป็น

(4) เงื่อนไขแห่งการลงโทษครบถ้วนหรือไม่ พิจารณาจากสภาพบังคับกฎหมาย ตามหลักดินแดน หรือหลักสัญชาติ

(5) มีเหตุที่กฎหมายยกเว้นโทษเป็นส่วนตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ พิจารณาจากข้อกฎหมายว่ามีเหตุยกเว้นโทษให้หรือไม่ เช่นการยับยั้งไม่กระทำความผิดต่อไป หรือการรับสารภาพ

(6) เงื่อนไขแห่งการฟ้องร้องครบถ้วนหรือไม่ พิจารณาจากเงื่อนไขในการร้องทุกข์ อายุความฟ้องร้อง

ในส่วนที่ 2 ว่าด้วยความผิดอันเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง หมวดที่ 1 เรื่องความผิดต่อเจ้าพนักงาน และหมวดที่ 2 เรื่องความผิดฐานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต (ตั้งแต่มาตรา 124-มาตรา 146) ซึ่งที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีดังนี้

มาตรา 124 “ผู้ใดรับหรือยอมให้เขาสัญญาว่าจะให้ลาภสักการะ เพราะเหตุที่มันได้นำสินบนไปให้แก่เจ้าพนักงานก็ดี หรือเพราะเหตุที่มันได้ให้เจ้าพนักงานทำการที่ไม่ควรทำ หรือไม่ทำการที่ควรทำก็ดี ท่านว่ามันมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปจนถึงห้าปีแลปรับตั้งแต่ร้อยบาทขึ้นไปจนถึงสองพันบาทด้วยอีกโทษหนึ่ง”

มาตรา 125 วรรคหนึ่ง “ผู้ใดขอให้สินบน หรือสัญญาว่าจะให้สินบนแก่เจ้าพนักงานโดยเจตนาจะจูงใจเจ้าพนักงานให้กระทำหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดใดตามหน้าที่ ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินกว่าปีหนึ่ง และให้ปรับไม่เกินกว่าพันบาทหรือเป็นเงินสองเท่าราคาสินบนนั้นด้วยอีกโทษหนึ่ง”

วรรคสอง “ถ้าแลความผิดที่ว่ามานี้ เป็นการขอให้สินบนแก่เจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งหน้าที่ฝ่ายตุลาการ โดยประสงค์จะกระทำให้ความวินิจิจฉัยคำสั่ง หรือคำพิพากษาของเจ้าพนักงานผู้นั้นผันแปรไปประการใดไซ้ร ท่านว่าให้ลงอาญาจำคุกมันผู้ที่ขอให้สินบนนั้นตั้งแต่หกเดือนขึ้นไปจนถึงสามปี แลให้ปรับตั้งแต่พันบาทขึ้นไปจนถึงสองพันบาท หรือเป็นเงินสองเท่าราคาสินบนนั้นด้วยอีกโทษหนึ่ง”

มาตรา 126 “ความผิดฐานขอให้สินบนหรือสัญญาว่าจะให้สินบนตามที่ว่ามาในมาตรา 125 นั้น ถ้าแลเจ้าพนักงานคนใดยอมจะรับสินบนก็ดี หรือรับสินบนนั้นก็ดี ท่านว่าโทษของมันผู้ให้แลผู้รับเสมอกัน ให้ลงอาญาทั้งผู้ให้แลผู้รับสินบน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 138 หรือมาตรา 139 นั้น”

มาตรา 129 “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ท่านใช้ให้มีอำนาจปกครอง หรือพิทักษ์รักษาทรัพย์ หรือหนังสืออย่างใดใด ถ้ามันมิได้มีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และมันทำลายทรัพย์ หรือหนังสือนั้นๆ หรือทำให้วิบัติสูญสลายไปก็ดี หรือมันยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น โดยมันรู้

เห็นเป็นใจด้วยก็ดี ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เดือนหนึ่งขึ้นไปจนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่ห้าสิบบาทขึ้นไปจนถึงสองพันบาทด้วยอีกโทษหนึ่ง”

มาตรา 130 “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ท่านใช้ให้มีหน้าที่พิทักษ์รักษาทรัพย์หรือหนังสืออย่างใดใดอันมีตราสำหรับราชการประทับหมายไว้เป็นสำคัญ ถ้ามันมิได้มีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แลมันถอนทำลายตรานั้นเสีย หรือมันกระทำให้ตรานั้นวิปลาสเสียไปด้วยอุบายอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี หรือมันยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้นๆ โดยมันรู้เห็นเป็นใจด้วยก็ดี ท่านว่ามันมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เดือนหนึ่งขึ้นไปจนถึงเจ็ดปี และให้ปรับตั้งแต่ห้าสิบบาทขึ้นไปจนถึงสองพันบาทด้วยอีกโทษหนึ่ง”

มาตรา 131 “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ท่านใช้ให้มีหน้าที่จัดซื้อ หรือทำ หรือปกครองรักษาทรัพย์สิ่งใดใด ถ้ามันมิได้มีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แลมันยกยอกเอาทรัพย์สิ่งนั้นๆ ไปเป็นของมันเสียก็ดี หรือมันยอมให้ผู้อื่นยกยอกเอาทรัพย์สิ่งนั้นๆ ไปเสีย โดยมันรู้เห็นเป็นใจด้วยก็ดี ท่านว่ามันมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท”

มาตรา 132 “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ท่านใช้ให้มีหน้าที่จัดซื้อ หรือทำ หรือปกครองรักษาทรัพย์สิ่งใดใด ถ้าแลมันใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่นั้น หาประโยชน์อันมิควรจะได้ไว้เป็นอาณานิคม หรือเสื่อมเสียประโยชน์ของผู้เจ้าของทรัพย์นั้น ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท”

มาตรา 133 “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ท่านใช้ให้มีหน้าที่จัดการ หรือดูแลกิจการใดใด ถ้าแลมันไปเกี่ยวข้องหากำไรแลผลประโยชน์ส่วนตัวในกิจการที่ท่านให้มันทำนั้น ไม่ว่าโดยตรงหรือด้วยอุบายอย่างใดใด ดังเช่นเอาส่วนลดแลกำไรในการซื้อขาย หรือเข้าหุ้นส่วนกับผู้ซื้อผู้ขาย ผู้รับจ้างในการนั้นเป็นต้นฉะนั้น ท่านว่ามันมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินห้าพันบาท”

มาตรา 134 “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จับจ่ายเงินแผ่นดินก็ดี หรือเงินของสาธารณสถานใดใดก็ดี ถ้าแลมันจ่ายเงินเกินไปกว่าที่ควรจ่าย โดยมันเจตนาจะหาประโยชน์อันมิควรได้ไว้เป็นอาณานิคมประโยชน์ของตัวมันเองก็ดี หรือให้ผู้อื่นก็ดี ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท”

มาตรา 135 “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ท่านใช้ให้มีหน้าที่หรือมันแสดงว่าท่านใช้ให้มีหน้าที่เรียกเก็บส่วนภาษีอากร แลทรัพย์อันต้องส่งต่อรัฐบาลก็ดี หรือทรัพย์ที่ต้องส่งต่อ สาธารณสถานใดใดก็ดี ถ้าแลมันไปเรียกเก็บเงิน หรือทรัพย์ที่ไม่ควรที่จะเก็บ หรือมันเรียกเก็บเกินไปกว่าที่ควรที่จะเก็บ

แลมันมิได้นำส่งต่อรัฐบาล หรือสาธารณสถานใดๆ ไชว์ ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท”

มาตรา 136 “เจ้าพนักงานคนใด ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยทางอันมิชอบ มันบังคับเขาให้ หรือให้เขาหาทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อย่างใดโดยอันมิควรจะได้ตามกฎหมายมาให้แก่ตัวมันเองก็ดี หรือให้แก่ผู้อื่นก็ดี ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท”

มาตรา 137 “เจ้าพนักงานคนใด เรียก หรือรับ หรือยอมรับว่าจะรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อย่างใดโดย อันมิควรจะได้ตามกฎหมายไว้เป็นของน้ำใจ ส่วนตัวมันเองก็ดี ผู้อื่นก็ดี เพื่อเป็นเครื่องอุปการะแก่การที่มันให้คุ้มหรือให้โทษ หรือละเว้นมิให้คุ้มหรือมิให้โทษแก่ผู้หนึ่งผู้ใดในการที่มันกระทำด้วยอำนาจในหน้าที่นั้น ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินห้าพันบาท”

มาตรา 138 วรรคหนึ่ง “เจ้าพนักงานคนใด เรียก หรือรับ หรือยอมว่าจะรับสินบนเป็นอาณัติประโยชน์แก่ตัวมันเองก็ดี ให้ผู้อื่นก็ดี เพื่อที่มันจะกระทำหรือละเว้น ไม่กระทำการอย่างใดใดในหน้าที่ ถ้าหาว่าการที่กระทำหรือละเว้น ไม่กระทำเพราะเห็นแก่สินบนนั้น ไม่ผิดระเบียบการในหน้าที่ ท่านว่าความผิดของมันต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินห้าพันบาท”

วรรคสอง “ถ้าแลการที่มันกระทำ หรือละเว้น ไม่กระทำเพราะเห็นแก่สินบนนั้น นอกเหนือเหลือเกินมิชอบด้วยอำนาจแลหน้าที่ของมัน ไชว์ ท่านว่ามันต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือถึงสองเท่าราคาสินบน แต่ถ้ามันยังมีทุน ได้กระทำการที่ไม่ควรทำหรือมิทันเว้นการที่ไม่ควรเว้น ท่านให้ลดโทษตามที่ว่ามันนี้เสียครึ่งหนึ่ง”

มาตรา 139 “เจ้าพนักงานคนใด ท่านใช้ให้มีหน้าที่ทำการฝ่ายตุลาการ ถ้าแลมันเรียก หรือรับ หรือยอมว่าจะรับสินบนเป็นอาณัติประโยชน์แก่ตัวมันเองก็ดี ให้ผู้อื่นก็ดี เพื่อจะให้ความวินิจฉัยคำสั่ง หรือคำพิพากษาของมันในหน้าที่นั้น ผันแปรไปอย่างใดใด ไชว์ ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีจนถึงตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือถึงสองเท่าราคาสินบนนั้น”

มาตรา 140 “ผู้ใดรู้ตัวว่าจะได้เป็นเจ้าพนักงาน แลมันเรียก หรือรับ หรือยอมว่าจะรับสินบนไว้ก่อนแล้ว ครั้นเมื่อมันได้เป็นเจ้าพนักงาน มันไปใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในทางที่เห็นแก่สินบนนั้น ไชว์ ท่านว่ามันมีความผิดต้องระวางโทษเสมอกันกับเจ้าพนักงานที่มีความผิดฐานเรียก หรือรับ หรือยอมว่าจะรับสินบนจะนั้น”

มาตรา 141 “บรรดาสินบนที่ได้ให้แก่กัน โดยการละเมิดกฎหมายนั้น ท่านให้รับเป็นของหลวงทั้งสิ้น”

มาตรา 142 วรรคหนึ่ง “เจ้าพนักงานคนใดท่านใช้ให้มีหน้าที่สืบเสาะไต่สวน หรือฟ้องคดีที่มีความผิดต่อพระราชกำหนดกฎหมาย แลมันเพทุบายกระทำการที่ไม่ควรจะทำหรือละเว้นการที่ไม่ควรเว้น ด้วยเจตนาจะช่วยผู้ผิดมิให้ต้องรับอาญาตามกฎหมายไซ้ ท่านว่ามันมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนจนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่ห้าสิบบาทถึงสองพันบาท”

วรรคสอง “ถ้าเจ้าพนักงานคนใดซึ่งมีหน้าที่ดังที่ว่ามันนี้ เพทุบายกระทำการอันไม่ควรจะกระทำหรือไม่เว้นการที่ควรเว้น โดยมันเจตนาจะเกลี้ยให้ผู้หาความผิดมิได้ต้องรับอาญาที่ดี หรือเกลี้ยให้ผู้ที่มีความผิดน้อยต้องรับอาญาเกินไปกว่าที่ควรรับตามกฎหมายนั้นก็ดี ท่านว่ามันมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีจนถึงจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ร้อยบาทถึงสี่พันบาท”

มาตรา 144 “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีตำแหน่งหน้าที่อันสามารถจะล่วงรู้ความลับอย่างใดใดในราชการแผ่นดิน ถ้ามันมิได้มีอำนาจที่จะเปิดความลับนั้นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แลมันเอาความลับนั้นไปแพร่พรายให้ผิดแก่หน้าที่ของมันไซ้ ท่านว่ามันมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 145 “เจ้าพนักงานคนใด คิดร้ายต่อผู้อื่น แลมันกระทำการอันมิควรกระทำหรือละเว้นการอันมิควรเว้นในตำแหน่งหน้าที่ของมัน โดยเจตนาจะให้เกิดความเสียหายแก่เขาไซ้ ท่านว่ามันมีความผิด ถ้าแลความผิดของมันที่มีนัยกระทำนั้น ไม่ต้องด้วยกฎหมายบทอื่น ท่านให้ลงโทษจำคุกมันไม่เกินสี่ปี และปรับไม่เกินสองพันบาท”

มาตรา 146 “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีตำแหน่งหน้าที่จัดการให้เป็นไปตามกฎหมายแลข้อบังคับ หรือคำพิพากษาแลคำสั่งของผู้ใหญ่ ถ้าแลมันกลับไปป้องกัน หรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ คำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นไซ้ ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี แลปรับไม่เกินพันบาท

นับแต่รัชกาลที่ 5 ได้ประกาศยกเลิกกฎหมายตราสามดวงแล้ว ทำให้ประเทศสยามในขณะนั้นไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาในคดีอาญา ซึ่งตามกฎหมายตราสามดวงได้กำหนดให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายเป็นผู้มีสิทธิฟ้องร้องต่อเจ้าหน้าที่รับฟ้องและตระลาการได้ ทั้งยังให้อำนาจแก่กกระบัตรเป็นผู้ดำเนินคดีได้ แต่อำนาจในการดำเนินคดีทางอาญาตามกฎหมายตราสามดวงยังเป็นของพระมหากษัตริย์ที่ทรงจะหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยได้ ซึ่งกฎหมายตราสามดวงมิได้แบ่งแยกว่าส่วนใดเป็นกฎหมายสารบัญญัติซึ่งหมายถึงกฎหมายที่กำหนดลักษณะความผิดต่าง ๆ และส่วนใดเป็นกฎหมาย สบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะวิธีการฟ้องร้อง การพิจารณา

คดี การบังคับตามคำพิพากษา ดังนั้นเมื่อมีการยกเลิกกฎหมายตราสามดวงแล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาในในส่วนของบัญญัติ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตราพระราชบัญญัติพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน รธน โกสินทร์ ศก 115 และทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 โดยให้ยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายตามจารีตนครบาลซึ่งมีแนวคิดในระบบการไต่สวนซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กล่าวหาว่าราษฎรผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญา โดยราษฎรผู้หนึ่งมีหน้าที่ต้องหาพยาน หลักฐานต่าง ๆ มาพิสูจน์ว่าตนมิได้กระทำความผิดตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวหา ซึ่งโดยปกติแล้ว ราษฎรไม่มีอำนาจใดในการไปแสวงหาหลักฐานต่าง ๆ มาคลี่คลายคดีของตน ดังนั้นในอดีตผู้ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่จึงเป็นราษฎรที่บริสุทธิ์ แต่ถูกใส่ร้ายโดยเจ้าหน้าที่ของบ้านเมือง และในการพิจารณาคดีอาญา เจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองมีความคิดอยู่แล้วว่า ราษฎรผู้จับกุมตัวมานั้นเป็นคนร้ายกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา จึงมีการกระทำการต่าง ๆ เพื่อให้ราษฎรผู้นั้นสารภาพว่าตนเป็นผู้กระทำความผิด และทรงแก้ไขระบบกล่าวหาในคดีอาญาดังกล่าวเป็นระบบกล่าวหาแบบประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นการค้นหาความจริงโดยการกล่าวหาที่ต้องใช้พยานหลักฐานเป็นข้อสำคัญในคดี ที่ภาระหน้าที่การพิสูจน์ในคดีอาญาตกแก่โจทก์ผู้กล่าวหา

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 มี 40 มาตรา ซึ่งความในหมวด 3 ว่าด้วยการชำระเป็นความแผ่นดินในมาตรา 7 และมาตรา 8 และหมวด 4 ว่าด้วยลักษณะพิจารณาในมาตรา 9 ถึงมาตรา 19 ที่กฎหมายดังกล่าวถือว่าพนักงานอัยการเป็นคู่คดีเท่าเทียมจำเลย และให้สิทธิแก่ราษฎรในการเป็นโจทก์ฟ้องร้องคดีในส่วนคดีส่วนตัวหรือคดีที่อาจยอมความได้ และพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องในคดีเฉพาะคดีที่กระทบต่อสวัสดิการ ความปลอดภัยของประชาชนอย่างร้ายแรง เรียกว่า “โทษหลวง” หรือในสมัยนี้เรียกว่า “ความอาญาแผ่นดิน” ซึ่งความผิดเกี่ยวกับ “การฉ้อราษฎ์บังหลวง” เป็นคดีที่กระทบต่อสวัสดิการหรือความปลอดภัยของประชาชน โดยรัชกาล ที่ 5 ได้ก่อตั้งกรมอัยการเพื่อให้เป็นทนายความแผ่นดินในศาลทั้งปวง ณ สยามสถิติยุติธรรม ศาลกงสุลต่างประเทศ ในวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.112 ให้มีหน้าที่ในการฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำความผิดล่วงพระราชอาญา ซึ่งมีอำนาจดำเนินคดีอาญาที่เกินอำนาจศาลปรีศภา²⁸ พิจารณาพิพากษาตามที่พลตระเวนหรือราษฎรเป็นผู้กล่าวหาในกรุงเทพ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการเกี่ยวข้องกันอยู่ในระหว่างกระทรวง นครบาลแลกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 116 และการดำเนินคดีในต่างจังหวัดในขณะนั้น ตามพระธรรมนูญศาลหัวเมืองรัตนโกสินทรศก 114 มาตรา 25 กำหนดให้ข้าหลวงเทศาภิบาล มีอำนาจตั้งพนักงานอัยการไว้สำหรับ

²⁸ ศาลปรีศภาตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติศาลปรีศภา ร.ศ. 111 ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาเล็กน้อยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพที่พลตระเวนเป็นผู้จับมา กล่าวโทษหรือราษฎรผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องร้องกล่าวโทษตามข้อ 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และทำการไต่สวนพยานหลักฐานเบื้องต้นในคดีที่พลตระเวนจับดังกล่าวมาหลายคดีอาญาอุกฉกรรจ์ ถ้าไต่สวนแล้วเห็นว่ามิมีมูลก็ส่งในฟ้องยังศาลตามกระทรวงที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าคดีนั้นไม่ประสงค์เป็นโจทก์ก็ให้ส่งแก่พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป ตามข้อ 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เป็นทนายแผ่นดินฟ้องคดีมีโทษหลวงในมณฑลเมืองนั้นๆตามข้อพระราชบัญญัติความอาญา มีโทษหลวง ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน รัตนโกสินทร์ ศก 115 ได้กำหนดในหมวด 2 ว่าด้วยการชำระเป็นความแผ่นดิน มาตรา 7 ซึ่งมีความว่า

“บรรดาความอาญาทั้งปวงซึ่งมีโทษหลวง เช่นความหาว่าขบถประทุษร้าย หาว่ากระทำการผิดร้าย มาคนตาย หาว่ากระทำโจรกรรม ปล้นสดม หาว่าลอบทิ้งไฟ หาว่าฉ้อบัง พระราชทรัพย์ หาว่าทำเงินทำอัฐทองแดงปลอม หาว่ากรรโชกราษฎร กดขี่ด้วยอาญาลงเอาเงินทอง หาว่ารับสินบนฉกฉวยสาบสูญ หาว่าข่มขืน โทรมหญิง หาว่าทำร้ายต่อพระศาสนา มีการทำลายพระพุทธรูป พระสถูปเจดีย์ หาว่าภิกษุเป็นปราชิกเลศความอาญาอย่างอื่น บรรดาที่ทำกันอันมีโทษหลวง ตามพระราชกฤษฎีกาเป็นต้นนั้น ในความเหล่านี้ ถ้าไม่มีคนใดคนหนึ่งเป็นโจทก์ฟ้องกล่าวโทษผู้ล่วงละเมิด พระราชอาญาก็ดี ถ้าถ้ามีโจทก์ฟ้องกล่าวโทษผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญาอยู่แล้ว แต่ผู้นั้นไม่คิดว่าความเรื่องนั้นต่อไปด้วยเหตุประการใดๆก็ดี ต้องเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมอัยการ แต่ผู้รักษากฎหมาย จะต้องฟ้องกล่าวโทษผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญา ในความที่ไม่มีคนอื่นเป็นโจทก์ ถ้าจะต้องว่าความเรื่องที่โจทก์เดิมไม่คิดใจว่านั้นต่อไป เมื่อเห็นว่า มีพยานพอที่จะพิสูจน์ให้สมจริงได้ว่าผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญานั้น มีข้อพิรุธกระทำผิดต่อพระราชกำหนดกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากมาตรา 7 แล้วเห็นว่า ความผิดที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 124 ถึงมาตรา 126 มาตรา 129 ถึงมาตรา 143 มาตรา 144 ถึงมาตรา 146 ล้วนเป็นความโทษหลวงทั้งสิ้น (ปัจจุบันเรียกว่าความผิดอาญาแผ่นดิน) ได้อนุญาตให้ราษฎรเข้าเป็นโจทก์ฟ้องร้องผู้กระทำความผิดได้ แต่หากไม่มีผู้ใดเป็นโจทก์ฟ้องร้อง กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องร้อง

ต่อมาเมื่อมีข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ตามตราสารที่ 36534 เรื่อง ส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ว่า “หน้าที่ผู้รักษาพระอัยการซึ่งอยู่ในตำแหน่งยกกระบัตร์และแพ่ง” คือ 1) ใต้สวนสืบสวนโจรผู้ร้าย 2) ฟ้องและว่าความแผ่นดิน 3).....14) ยกกระบัตร์และบรรดาพนักงานอัยการตามหัวเมืองต้องปฏิบัติตามอนุมัติของผู้ว่าราชการเมืองและข้าหลวงเทศาภิบาล.....) ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้สั่งให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน ซึ่งสรุปอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการนี้คือ เป็นทนายแผ่นดินทั้งในคดีแพ่งและอาญา เป็นเจ้าหน้าที่ใต้สวนหาหลักฐานพยานในคดีมีโทษหลวง เป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้าย เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจตราให้การเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในคดีของตน และเป็นเจ้าหน้าที่ทำสถิติคดีอาญาเสนอเป็นลำดับถึงกระทรวงมหาดไทย และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ

²⁹ ขกกระบัตร์นี้ต่างไปจากตำแหน่งยกกระบัตร์เดิมซึ่งตำแหน่งนี้แต่เดิมเป็นผู้สอดส่องการปฏิบัติราชการของเจ้าเมือง แต่หน้าที่ของยกกระบัตร์ในสมัยนี้เป็นผู้ใต้สวนสืบจับโจรผู้ร้ายและฟ้องและว่าความแผ่นดินภายใต้คำสั่งและอนุญาตของผู้ว่าราชการเมือง

พนักงานอัยการ พ.ศ. 2477

ต่อมาประเทศสยามได้ประกาศให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 โดยให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2478 โดยให้ยกเลิกบางมาตราในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 และได้กำหนดความหมายคำว่า “ผู้เสียหาย” ว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นซึ่งมีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6 และพนักงานอัยการ หมายถึง “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้” และกำหนดลักษณะความผิดเกี่ยวกับ “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจฟ้องข้าราชการในความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงมีเพียงกลุ่มเดียว คือ พนักงานอัยการ

นอกจากนี้ ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหรือรักษาการพิพัฒน์เพื่อควบคุมเจ้าจำนวนมิให้ทำการทุจริตและวางระเบียบการประมุลภาษีอากรให้รัดกุม จึงมีข้อกำหนดว่า

1. ห้ามเจ้าจำนวนทำการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการภาษีที่บ้าน ต้องทำที่ออฟฟิศในหอรัษฎากรพิพัฒน์
2. เมื่อจะมีการประมุลภาษีอากร ต้องประกาศให้รู้กันทั่วๆก่อนกำหนดเดือนหนึ่ง
3. การประมุลให้ทำที่หอรัษฎากรพิพัฒน์เพียงแห่งเดียว “เงินในเรื่องราวของผู้ใดมากก็ให้เจ้าพนักงาน (บัญชีกลาง) เอาเงินในรายนั้นร้องประกาศในที่ประชุมว่าภาษีรายนั้นเงินเดิมเท่านั้น ถ้าเจ้าภาษีคนเก่าผู้ใดร้องประมุลเงินมากกว่าผู้ประมุลเดิมตั้งแต่สิบชั่งขึ้นไปก็ให้เจ้าพนักงานผู้ที่จะร้องประกาศนั้น ยึดเอาค่าผู้ที่ประมุลขึ้นใหม่นั้น ร้องประกาศ....ถามคนทั้งปวงถึง 3 ครั้ง 4 ครั้งแล้ว ไม่มีผู้ใดประมุลเงินขึ้นอีก ก็ให้ภาษีรายนั้นตกอยู่กับผู้ที่ประมุลเงินขึ้นมากนั้น”
4. ให้แบ่งเงินประมุลออกเป็น 12 งวด (ถ้าเป็นปีอธิกมาส แบ่ง 13 งวด) เจ้าภาษีต้องชำระล่วงหน้า 3 งวด แล้วส่งเงินเดือนละงวดตั้งแต่เดือนแรกเป็นต้นไป ถ้าส่งเงินสม่ำเสมอไม่ติดค้างเมื่อส่งครบ 12 งวด (หรือ 13 งวดในปีอธิกมาส) รวมทั้งเงินชำระล่วงหน้าแล้ว ก็ไม่ต้องชำระอีก เจ้าภาษีคนใดค้างส่งเงิน 2 งวด จะถูกปลดจากตำแหน่ง
5. เจ้าพนักงานบัญชีกลางเป็นผู้รับชำระเงินล่วงหน้า 3 งวด ส่วนงวดต่อ ๆ ไปส่งที่กรมพระคลังมหาสมบัติ “ห้ามมิให้ส่งสิ่งของสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นอันขาด”
6. เมื่อประมุลเงินหาตัวเจ้าภาษีคนใหม่แทนคนที่ปลด ถ้าหากได้เงินน้อยกว่าที่คนถูกปลดเสนอ “ให้เจ้าพนักงานเอาตัวเจ้าภาษีคนเก่าจำตรวน เร่งเงินซึ่งขาดจำนวนในปีนั้นให้จกรับตามจำนวนเงินมากแลน้อย ถ้าเจ้าภาษีคนเก่าจะไม่มีเงินให้ก็ให้เจ้าพนักงานเก็บริบเอาบุตรภรรยาข้าทาสที่บ้านเรือน เรือแพ เรือกสวนไร่นา แลทรัพย์สินของสวัญญาณะกะทรัพย์ อวิญญาณะกะทรัพย์

มาเป็นของหลวงให้สิ้นเชิงแล้วเอาตัวเจ้าภาษีจำคุกไว้ 3 ปี จึงพ้นโทษ เพราะเงินเจ้าภาษีนั่นเก็บเงินภาษีได้แล้วไม่ส่งหลวง คิดท้อพระราชทรัพย์ของหลวง ไม่ซื้อตรงต่อแผ่นดิน”

(เสถียร ลายลักษณ์, ม.ป.ป., หน้า 84-99)

พระราชบัญญัติปรับปรุงกรมพระคลังมหาสมบัติ จุลศักราช 1237 ให้อำนาจอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติในการเร่งรัดเจ้าจำนวนกรมต่าง ๆ ที่อยู่ในสังกัด เช่น กรมพระคลังสินค้า และกรมออกสังกัด เช่น กรมท่า ให้ส่งเงินที่ยังขาดค้างเสียให้ครบภายใน 15 วัน ทั้งยังมีอำนาจเรียกตัวเจ้าพนักงานคลังของกรมต่าง ๆ ทุกกรมมาสอบสวน แล้วจะให้ผู้มีอำนาจไปถามจะขังไว้ให้ทำอธิบดีสั่งควรแก่การ (เสถียร ลายลักษณ์, ม.ป.ป., หน้า 19, 23)

ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมไทยกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดหารัฐบาลหลวงตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (ร.ศ. 127) จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475)

นับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ยกเลิกการปกครองในลักษณะจุลศตมภ์ มาเป็นการบริหารงานราชการในลักษณะการแบ่งงานที่ชัดเจนเป็นกระทรวง โดยให้มีเจ้ากระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบภาระงานของกระทรวงนั้น กระทรวงมีข้าราชการประจำปฏิบัติราชการ และต้องมาทำงานที่กระทรวงมิใช่ปฏิบัติราชการที่บ้านของข้าราชการนั้น ทำให้ราษฎรได้รับความสะดวกในการรับบริการจากข้าราชการเหล่านั้นพอสมควร ประกอบกับข้าราชการบางกระทรวงเริ่มได้รับเงินเดือนประจำ การปกครองประเทศมีการปรับเปลี่ยนจากเมืองขึ้นตรี โท เอก เป็นระบบเทศาภิบาล มณฑลที่มีข้าราชการจากส่วนกลางไปเป็นผู้ปกครอง ทำให้เจ้าเมืองที่เคยมีอำนาจเด็ดขาดเหนือราษฎรในเมืองนั้น ๆ ประกอบพระองค์ไปยกเลิกระบบทาส และระบบไพร่เสียเพื่อเป็นการตัดกำลังบรรดาขุนนางที่สะสมไพร่ที่อาจเป็นอันตรายได้ทั้งทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของรัฐ

หลังจากการทำสนธิสัญญาการค้าเสรี การแสวงหาโภคทรัพย์ของบรรดาเจ้านายและขุนนางก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยสามารถทำกำไรอย่างค่อนข้างเป็นอิสระจากพระมหากษัตริย์ในระบบผูกขาดการค้ามาสู่รากฐานทางเศรษฐกิจที่จะต้องมาจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์คือสถานภาพทางการเมืองอันนำมาซึ่งสถานภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ขสฐาบรรดาศักดิ์ที่มีความหมายถึงการได้รับเบี้ยหวัดจากพระมหากษัตริย์ โดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดี ดังนั้นพระองค์ทรงเพิ่มประเภทของภาษี เพิ่มการกวัดข้น การเก็บภาษีไม่ให้เจ้าภาษีคดโกง เพื่อพระองค์จะทรงมีเพียงพอในการจ่ายเป็นเบี้ยหวัดข้าราชการ ทรงพยายามที่จะทำให้เงินภาษีต่าง ๆ ถูกนำส่งเข้าสู่ส่วนกลางคือพระคลังมหาสมบัติและไม่ให้

ตกอยู่ในมือผู้อื่นโดยที่พระองค์ไม่ทรงรับรู้ เช่นทรงควบคุมการใช้เงินนอกหางว่าวแก่เจ้านายหรือขุนนางของเจ้าภาษี โดยใช้เงื่อนไขว่า “.....เงินนอกหางว่าวไม่ได้ยื่นให้เจ้าพนักงานรู้เห็นไม่ได้กราบทูลในหลวง...” ดังนั้นหากเจ้าภาษีไม่ยอมให้เจ้านายและขุนนางจะเร่งรัดหรือฟ้องร้องไม่ได้ (ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, ประกาศเรื่องอากรเตาสุรากรุงเก่า, หน้า 14) ในขณะเดียวกันพระองค์ก็ทราบดีว่าขุนนางยังคงมักจะหาประโยชน์ให้ตนเองโดยอ้างว่าเป็นพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ และทรงพยายามที่วางกฎเกณฑ์ระเบียบให้ข้าราชการรู้จักหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากพระมหากษัตริย์ (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2541, หน้า 104) และเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้จัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในปี พ.ศ. 2416 พร้อมกับตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235 (พ.ศ. 2416) เพื่อรวบรวมภาษีรายได้หลักให้เข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดกำลังทางเศรษฐกิจของบรรดาขุนนางและเป็นการดำเนินการเพื่อบำรุงความเป็นสถานะ “พระมหากษัตริย์” ได้อย่างสมบูรณ์ ด้วยเหตุว่า พระองค์สามารถที่จะจ่ายแจกหรือพระราชทาน โภคทรัพย์แต่เพียงผู้เดียว พร้อมทั้งทรงกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดวางระเบียบการจัดงบประมาณแผ่นดินจะต้องได้รับพระราชดำริเห็นชอบเสียก่อนจึงจะดำเนินการต่อไปได้ ทั้งกำหนดให้ข้าราชการรับเงินเดือนแทนการ “กินเมือง” จึงทำให้ข้าราชการเป็นคนของรัฐบาลที่รัฐบาลสามารถจะปลดหรือโยกย้ายไปที่ใดก็ได้ การดำเนินการเช่นนี้ เป็นการสร้างความชาติรัฐให้หนักแน่นมากขึ้น ทั้งปรับข้าราชการให้เป็นคนของรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การกำกับของพระมหากษัตริย์ และข้าราชการเหล่านั้นจะต้องมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติราชการด้วย เจ้าเมืองต่าง ๆ ได้ปรับตัวเข้ากับระเบียบใหม่ของราชการ โดยแต่เดิมเคยประกอบกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่ เช่น ทำเหมืองแร่ เจ้าเมืองก็ขายสัมปทานในการทำเหมืองแร่ให้แก่ผู้อื่นและเก็บเงินค่าสัมปทานเป็นของตน (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2541, หน้า 148-149)

นับแต่การปรับปรุงประเทศครั้งใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ปฏิรูปการปกครองของประเทศโดยเปลี่ยนจากระบบจตุสดมภ์ โดยมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ดูแลข้าราชการฝ่ายทหารหรือกลาโหม ฝ่ายพลเรือนหรือมหาดไทย ซึ่งมีเสนาบดีจตุสดมภ์ ได้แก่เสนาบดีกรมนครบาล “เวียง” เสนาบดีกรม “วัง” เสนาบดีกรม “คลัง” เสนาบดีกรม “นา” กรมนครบาล “เวียง” มีหน้าที่เก็บภาษีอากรและจัดการกับค่าไหมสำหรับความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ภายในเขตพระนคร (กรุงเทพ) กระทรวง “วัง” มีหน้าที่รับผิดชอบศาลแพ่งและศาลอาญา รวมทั้งแต่งตั้งเจ้าพนักงานฝ่ายยุติธรรมทั่วประเทศ กระทรวง “คลัง” ควบคุมการบริหารการคลังของประเทศ นอกจากนี้ยังมีกรมท่า ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ ดูแลในเรื่องการผูกขาดของหลวงที่เกิดจากการค้ากับต่างประเทศ กระทรวง “นา” รับผิดชอบเรื่องการไถ่ท้าวให้ถูกต้องตามฤดูกาลประจำปี รวมทั้งการออกโฉนดให้แก่ชาวนาเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิการครอบครองที่ดิน

หน่วยงานที่ร้องจากอัครมหาเสนาบดีและเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้งหกตำแหน่งก็คือคณะมนตรีทั้งหก ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบพระราชวัง ทำหน้าที่อาลักษณ์หลวง ทำหน้าที่จดทะเบียนราษฎร ดูแลการใช้เงินรักษาการ ดูแลเครื่องภูษามาลา ทำหน้าที่เกี่ยวกับศาสนกิจ และแม่ทัพอีกสองท่านทำหน้าที่บังคับบัญชากองทัพบกและกองทัพเรือ ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแบ่งการปกครองระหว่างสามกระทรวง คือ อัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือนหรือมหาดไทยที่รับผิดชอบในหัวเมืองฝ่ายเหนือ อัครเสนาบดีฝ่ายทหารหรือกลาโหมรับผิดชอบในหัวเมืองฝ่ายใต้ และพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก อยู่ภายใต้การดูแลของกรมท่าในกระทรวงการคลัง บรรดาเสนาบดี ข้าราชการและฝ่ายบริหารในกรุงเทพฯ ได้เป็นเจ้าของที่ดินมากมาย เพราะการดำรงชีวิตของบุคคลเหล่านี้ขึ้นอยู่กับลักษณะงานที่ทำและพระมหากรุณาธิคุณจากพระมหากษัตริย์ พระองค์จึงอนุญาตให้บุคคลเหล่านี้เก็บเงินค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นส่วนที่ได้มาจากตำแหน่งของตน เช่นกรรไบอนุญาตในหัวเมือง รวมทั้งเบี้ยหวัดที่จะทรงพระราชทานให้ในเดือนพฤศจิกายนของทุกปี แต่บรรดาข้าราชการเหล่านี้ยังสามารถหาผลประโยชน์จากแรงงานไพร่ซึ่งรัฐจะเรียกเกณฑ์แรงงานจากไพร่ทุกปี ชายที่มีอายุ 18 ปี ต้องรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่หรือมูลนาย หากไม่ประสงค์ใช้แรงงาน ไพร่จะต้องจ่ายเงิน หรือจ่ายเงินภาษีหรือเงินราชการได้แรงงานและค่าราชการนี้อาจจ่ายในรูปของส่วยได้ ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทำการปรับเปลี่ยนการปกครองนั้น แต่ละหน่วยงานต่างมีหน้าที่เก็บภาษีในพื้นที่ที่ตนมีหน้าที่ดูแลควบคุมด้วย รวมทั้งงานด้านศาลด้วยที่ทุกกระทรวงต่างมีศาลในกระทรวงของตนและสามารถตัดสินคดีในเขตปกครองของตนได้ ดังนั้นภาระหน้าที่ของแต่ละกระทรวงมีนั้นย่อมสร้างโอกาสในการเรียกเงินค่าธรรมเนียมที่ถูกต้องตามกฎหมาย และโอกาสที่จะชักยอกเงินภาษีอากรที่ตนมีหน้าที่เก็บด้วย

ก่อนปี พ.ศ. 2435 กระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองส่วนภูมิภาค คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า ได้ตรากฎหมายให้กรมกองต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่นเข้ามารวมอยู่กับส่วนกลาง กระทรวงทั้งสามมีหน้าที่ตั้งเจ้าเมือง ผู้รักษาเมือง ผู้รักษาการแทนเจ้าเมือง ผู้รั้งเมือง รองเจ้าเมือง ปลัด และผู้ช่วยรองเจ้าเมือง รองปลัด นายทะเบียน เลขานุการ เจ้าหน้าที่สรรพกร และเกษตร ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับผู้นำท้องถิ่น มีเพียง “สัญญาบัตร” ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ผู้นำท้องถิ่นจึงได้เป็นผู้แทนของรัฐบาลอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลได้กำหนดค่าใช้จ่ายในการออกสัญญาบัตรไว้อย่างแน่นอน เช่นกรณีเจ้าเมืองชั้นหนึ่งมีราคา 560 บาท ซึ่งปกติเจ้าเมืองมักจะสนับสนุนญาติพี่น้องของตนมารับตำแหน่งการปกครองส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งสำคัญได้แก่ ปลัด ยกกระบัตรและผู้ช่วย ผู้ที่หวังจะได้ครองตำแหน่งนี้ต้องจ่ายเงินก่อนที่จะได้สัญญาบัตร เช่นในปี พ.ศ. 2432 ปลัดยะหริ่งต้องจ่ายเงิน 300 บาท ซึ่งเมืองเจ้าเมืองได้รับสัญญาบัตร ก็เริ่ม “กินเมือง” เช่นในปี พ.ศ. 2437 เจ้าเมือง

นครศรีธรรมราชสามารถเก็บภาษีทอง เงิน แผ่นกระดานและวัสดุที่ใช้ในการจักสาน และใช้อำนาจการปกครองเรียกเก็บเงินรัชชูปการสามปีจากคนจีนได้ด้วย เงินรัชฎากรส่วนหนึ่งจากภาษีทั้งหมดได้นำมาแบ่งกันในระหว่างเจ้าหน้าที่เป็นรายได้ ในขณะที่เดียวกัน ข้าราชการหัวเมืองนี้ก็สามารถแบ่งคนจำนวนหนึ่งที่ตนสามารถเกณฑ์แรงงานหรือเรียกเก็บเงินค่าราชการได้เช่นเดียวกับข้าราชการในกรุงเทพ (เดช บุญนาค ผู้เขียน ภรณ์ กาญจนนัฐติ แปล, 2548, หน้า 25-27)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องการเปลี่ยนทัศนคติใหม่ทั้งหมดเกี่ยวกับการรับราชการ ผู้ที่เคยยังชีพจากส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมศาลและภาษีของประเทศก็ต้องปรับตัวใหม่ให้เข้ากับความคิดว่า ตนเป็นข้าราชการต้องทำงานตามกำหนดเวลาและได้รับเงินเดือนประจำ และข้าราชการเหล่านั้นจะไม่มีอำนาจเหนือไพร่ดังที่เคยปฏิบัติมา แต่ธรรมเนียมการปฏิบัติราชการนั้นมิได้เปลี่ยนทัศนคติในการเป็นผู้บริการราษฎร แต่ยังย้ำอย่างหนักแน่นว่าข้าราชการเป็นผู้ปกครองราษฎร ดังนั้น เมื่อพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ประกาศเป็นพระราชบัญญัติในปี พ.ศ. 2435 แล้ว รัฐบาลก็สามารถเกณฑ์ทรัพยากรที่มีอยู่พร้อมทั้งหมดมาใช้ป้องกันเสรีภาพ และบูรณาภาพของเขตแดนแห่งราชอาณาจักรได้ ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการจากรัฐบาลซึ่งมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นพระประมุขต่างต้องปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมายโดยรายได้ต่าง ๆ ที่เคยเรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ต้องยกเว้นเสีย ข้าราชการเหล่านั้นอาศัยเพียงเงินเดือนจากรัฐบาลเป็นเครื่องยังชีพเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีทดแทน พ.ศ. 2445 ยิ่งเป็นการจัดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของขุนนางท้องถิ่น แต่เนื่องจากรัฐบาลมีเงินงบประมาณไม่พอเพียง ดังนั้น ข้าราชการเหล่านี้จึงยังต้องอาศัยการเรียกเงินในลักษณะต่าง ๆ จากราษฎรผู้ที่มาติดต่อราชการกับตน ทั้งที่เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง แต่หากข้าราชการเหล่านั้นไม่กระทำในลักษณะนี้ ข้าราชการเหล่านั้นก็จะไม่สามารถยังชีพอยู่ได้ ทั้งรัฐมิได้ยกเลิกระบบศักดินา แม้ข้าราชการเหล่านั้นจะไม่มีอำนาจเหนือบรรดาไพร่ดังเช่นเดิมก็ตาม แต่เมื่อระบบการค้าเจริญรุ่งเรืองขึ้น ราษฎรมีฐานะทางเศรษฐกิจและกำลังซื้อมากขึ้น จึงทำให้เกิดระบบราษฎรพึ่งพาข้าราชการ และข้าราชการก็พึ่งพาราษฎร เป็นช่องว่างของการปฏิบัติราชการแผ่นดินที่ข้าราชการสามารถเก็บเกี่ยวรายได้บางส่วนจากราษฎรหรือพ่อค้าที่ต้องการพึ่งพาอำนาจของข้าราชการในการสร้างความได้เปรียบแก่คู่ต่อสู้ทาง การค้า

ส่วนการปกครองในระบบเทศาภิบาล และระบบมณฑลก็มีปัญหาในการบริหารซึ่งบุคลากรในกองบัญชาการมณฑลไม่สนใจที่จะส่งเสริมกฎหมายต่าง ๆ ที่ราชการส่วนกลางสั่งการให้ปฏิบัติ เช่น พระยาสุรินทรราชาชัย (เทศ บุญนาค) ไม่ใส่ใจในเรื่องแบบสอบถามเกี่ยวกับการจัดระเบียบการเงินของท้องถิ่นเมื่อปี พ.ศ. 2439 สันนิษฐานว่าท่านไม่ประสงค์จะช่วยให้การบริหารทางการเงินของมณฑลราชบุรีปฏิบัติการไปได้โดยสะดวก เพราะจะทำให้สูญเสียแหล่งรายได้ของ

ท่านเองหลายแห่งโดยอัตโนมัติ ต่อมาอีกสิบปี ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยกราบทูลรายงานต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วยความเสียใจเกี่ยวกับพระยารัษฎานุประดิษฐ์ ข้าหลวงใหญ่มณฑลภูเก็ตว่า

“.....และครอบครัวของเขาเป็นคนสำคัญของหัวเมืองนั้นมาเป็นเวลาช้านาน(เขาและ)ครอบครัวมีผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจมากมายในภูเก็ต.....ในปัจจุบันที่ภูเก็ตเขารวบการค้าขายไว้แต่ผู้เดียว ใครก็ตามที่เข้ามาอยู่ในเมืองนั้นและทำการค้าที่นั่นจะถูกขัดขวาง และเพื่อจุดประสงค์อันนี้ เขาใช้อำนาจในฐานะข้าราชการของรัฐบาล ว่าข้อขัดข้องต่างๆเพื่อกีดกันคนที่พยายามจะเปิดกิจการค้าขึ้น”

“...ซึ่งอีกนัยหนึ่ง มีความล้มเหลวมาตั้งแต่แรกในอันที่จะเลิกวิธีปกครองอย่าง”กินเมือง” หรือหากินโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่บริหารในมณฑลบางแห่งจริงๆแล้วการแต่งตั้งบุคคลในสกุล ณระนองเป็นสมุหเทศาภิบาลจังหวัดชุมพรและภูเก็ต และแต่งตั้งบุคคลในสกุลบุญนาคเป็นสมุหเทศาภิบาลจังหวัดจันทบุรีเพียงช่วงเวลาหนึ่งก็ทำให้สามารถ “กิน” ได้ไม่เฉพาะหัวเมืองเท่านั้น ยัง “กิน” ได้ทั้งจังหวัดขณะดำรงตำแหน่งอยู่เสียด้วย” (เดช บุญนาค ผู้เขียน ธรณี กาญจนยัญญิตี แปล, 2548, หน้า 204-205)

การขาดแคลนข้าราชการมีเงินเดือนที่มีคุณสมบัติมีผลในระดับจังหวัดทำนองเดียวกับมีผลต่อกองบัญชาการมณฑล เช่นในปี พ.ศ. 2441 กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงบันทึกไว้ว่า

“บรรดาขุนนางท้องถิ่นจังหวัดสุพรรณบุรีในมณฑลนครชัยศรีได้กระทำการมั่วสุมกับพวกคดโกง....ซึ่งยังไม่สามารถจะถอนรากถอนโคนได้หมดสิ้น”

ซึ่งในปีเดียวกัน พระองค์กราบทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า

“น่าแปลก แต่ก็สามารถกล่าวได้ว่าบรรดาผู้ว่าราชการและข้าราชการมณฑลนครสวรรค์เกี่ยวข้องเป็นญาติกันหมด”

และในการตรวจราชการหัวเมืองในปี พ.ศ. 2435 กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงกราบทูลถวายรายงานว่า

“ผู้ว่าราชการที่ดำรงตำแหน่งอยู่นั้น โดยปกติแล้วไม่ค่อยจะเข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆของกรุงเทพ และเป็นการยากที่จะพบข้าราชการชั้นผู้น้อยที่มีคุณสมบัติทั้งไม่โกงและไม่โกงเล็กน้อย”

กรมพระดำรงราชานุภาพทรงพบอีกว่าขุนนางท้องถิ่นซึ่งทางกระทรวงยังคงให้เป็นผู้ว่าราชการหล่มลึกในมณฑลเพชรบูรณ์ต่อไป ไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติงานในฐานะผู้ว่าราชการและใช้เวลาไปกับการประกอบธุรกิจเพื่อประโยชน์ส่วนตน จนกระทั่งไม่ได้รับความนับถือและความนิยม และตามรายงานในปี พ.ศ. 2441 กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงบันทึกว่า “ผู้ว่าราชการและข้าราชการ

ในมณฑลนครสวรรค์ล้วนเกี่ยวต้องเป็นญาติกันทั้งหมด....บุคคลภายนอกซึ่งอยู่ที่นั่นโดยทั่วไปแล้ว จะไม่มีความสุข (เดช บุนนาค ผู้เขียน ภรณี กาญจนนิติ แปล, 2548, หน้า 206)

ศูนย์กลางอำนาจของรัฐสมบูรณาญาสิทธิใหม่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ คือ ระบบข้าราชการพลเรือน ระบบราชการทำหน้าที่ในนามหรือเพื่อรับใช้พระมหากษัตริย์ผู้ที่อยู่ สูดยอดของระบบราชการเป็นขุนนางที่มีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์ของระบบราชการใหม่ทั้งกำหนด อำนาจของข้าราชการ ซึ่งหลังจากมีการขยายตัวในด้านข้าราชการ ในปี พ.ศ. 2440 เกิดความขัดแย้ง ระหว่างบทบาทของข้าราชการที่เป็นนักวิชาชีพกับบทบาทของข้าราชการในฐานะข้าราชการบริพาร ซึ่งฝ่ายราชวงศ์เห็นว่า ข้าราชการควรเป็นข้าของแผ่นดินโดยพระมหากษัตริย์ โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสกับข้าราชการที่เข้ารับราชการใหม่ว่า “...หลักราชการ เป็นแนวทางไปสู่ความสำเร็จในระบบราชการ ในขณะที่หลักวิชาเป็นเพียงความชำนาญในทาง เทคนิค” (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์, 2539, หน้า 397-401) และการปฏิรูประบบราชการของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พยายามกำจัดหลักปฏิบัติเดิม ๆ ก่อนการปฏิรูป เจ้าพนักงานของรัฐในเขตท้องถิ่นยังมีรายได้จากการหักส่วนลดภาษีที่เก็บให้แก่รัฐบาล จาก ค่าธรรมเนียมอย่างไม่เป็นทางการจากประชาชน และจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่เรียกเก็บเงินจากรายกร ทั้งที่ข้าราชการเหล่านั้นได้รับเงินเดือน แต่ความเป็นจริงข้าราชการเหล่านั้นได้รับเงินเดือน เพียงเล็กน้อยเท่านั้น และระบบการที่ขุนนางชั้นผู้ใหญ่สะสมกำลังคนแต่อดคิด เพื่อจัดหารายได้ให้แก่ ขุนนางนั้น ซึ่งในช่วงปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เคยมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงจากเจ้าเมืองในหัวเมืองภาคใต้ คือ เมืองพัทลุง และเมืองสงขลา โดยหัวเมืองภาคใต้ มีความมั่งคั่งมากที่สุด ปัญหาเรื้อรังจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ชนชั้นขุนนางท้องถิ่นประสาน ประโยชน์กับพ่อค้าอิทธิพลชาวจีน สร้างความเดือดร้อนแสนสาหัสให้แก่ราษฎรท้องถิ่นตลอดจน กรรมกรชาวจีนที่ขายแรงงานในเมืองคิงและกิจการพาณิชย์ทั่วไปในภูมิภาคนี้ เหตุการณ์ในเมือง พัทลุง ราษฎรได้หักล้างถางพงจนเป็นที่นา แต่ราษฎรกลับมีชีวิตที่ยากจน มีโจรผู้ร้ายจำนวนมากทำ ให้ราษฎรไม่สามารถเข้าทำไร่นาบนพื้นที่ดังกล่าวได้ ซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา คังราชานุภาพได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า หากราษฎรรายใดมีรายได้ดี กรมการเมือง พัทลุงจะเรียกเก็บภาษีต่าง ๆ โดยเฉพาะภาษีรัชชูปการและส่วยรายเฉลี่ยในอัตราที่ตนพอใจ หาก ราษฎรรายใดขัดขึ้นก็จะขัดเคียดข้อหาช่องโหว่ให้แก่ราษฎรนั้น ราษฎรรายใดพยายามปกป้องสิทธิ ความชอบธรรมในการประกอบสัมมาอาชีพของตนและกล้าโต้แย้ง จนถูกจับใส่ข้อและถูกรุมตี ขนابจนพิการหรือตาย ลูกเมียและเครือญาติของคนเหล่านั้นก็ถูกรังควาญกลั่นแกล้งต่อไปไม่มีที่ สิ้นสุด ซึ่งผู้ตรวจราชการมหาดไทยได้ระบุว่า

“...สังเกตดูราษฎรในพื้นที่เมืองยากจนเงียบเหงาสดของอย่างทาส ไม่มีอาการแสดง ครึกครื้นหรืออิสรภาพในส่วนราษฎรแต่อย่างใด คอยระวังดูแลแต่กรมการหรือผู้ใดที่ใส่รองทำนองเท่า มีเลื้อยหมวก จะได้นั่งกราบลงกับถนน จนเดินผ่านไปแล้วจึงกล้าลุกขึ้นเดินต่อไป ดูราษฎรกับกรมการผิดกันมากไม่ได้ใกล้เคียงกันเลย อำนาจของผู้ว่าราชการ ปลัด ยกบัตร เป็นอำนาจที่ไม่กำหนดว่าเพียงใด แต่เป็นอำนาจที่มีเหนือราษฎรอย่างสูง เทียบได้ว่าอย่างไรกับราษฎรก็แทบจะทำได้ ผลประโยชน์สำคัญของพวกนี้คือ มีที่นาใหญ่กว้างทุกคน ได้ข้าวปีละหลายๆทุกปี ไม่ต้องเสียค่านา ราษฎรเองก็ไม่เชื่อเลยว่าจะได้รับความยุติธรรมจากศาลในเมืองนี้..... ในเวลานี้มี 6 ตาราง ตารางเจ้าเมือง ตารางหลวงเมือง ตารางหลวงจ่ามหาดไทย 3 ตารางนี้เป็นตารางใหญ่ ยังมีอีก 3 ตารางเล็ก รวมมีนักโทษชาย 240 คนเศษ หญิง 60 คนเศษ ตารางเหล่านี้แล้วแต่ผู้ว่าราชการจะให้ผู้ใดก็ได้ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะให้กรมการที่ชอบพอ การมีตารางนี้ประโยชน์คือ ผู้มีตารางจะได้ค่าธรรมเนียมตาราง ค่าแรงนักโทษทำงานให้ เพราะในฤดูทำนาก็ให้พวกนี้ทำนา ฤดูแล้งก็ให้พวกนี้สีข้าวขายและทำบ้านเรือน อีกอย่างหนึ่งก็คือมีอำนาจในทางคดี ค่าธรรมเนียมตารางก็เรียกค่าตรวจคนละ 2 เหรียญ ค่าคุมคนละ 5 เหรียญ อาหารกินของเจ้าของตารางเพราะนักโทษทำการให้ ใครไปพ่ตูลงจะเห็นได้ว่าบ้านกรมการมีคนโทษก่อสร้างบ้านเรือน และทำงานในบ้านเรือนยั่วเย้าไปหมดเหมือนทาสในเรือน กรมการในเมืองพ่ตูลงจึงอยากมีตารางกันทุกคน ถ้าผู้ใดไม่มีตารางและนักโทษที่บ้าน ก็คิดว่าตนไม่ใช่ผู้ดีบ้าง คนอื่นก็ดูถูกว่าเป็นคนชั้นต่ำบ้าง....”

(ภูวคณ ทรงประเสริฐ, 2543, หน้า 28)

ส่วนเหตุการณ์ในสงขลาในช่วงนั้น รัฐกำหนดให้เก็บภาษีอย่างเข้มงวด เพื่อนำเงินมาจุนเจือท้องพระคลังมหาสมบัติ ด้วยเหตุฝรั่งเศสเรียกค่าเสียหายกว่า 3 ล้านบาทจากเหตุการณ์ ร.ศ. 112 ซึ่งการเก็บภาษีอย่างเข้มงวดนี้ได้เปิดช่องทางให้ชนชั้นผู้ปกครองเมืองสงขลาได้อัศจรรย์ราษฎรมากขึ้นกว่ายุคที่ปรกติสุขเสียอีก เจ้าเมืองได้ให้สมาชิกของตระกูล คือจูบั้งเลียง ทำหน้าที่เป็นแม่กองใหญ่ในการเก็บส่วยรายเฉลี่ยทั่วทั้งเมืองสงขลา ซึ่งขณะนั้นชาวสงขลาว่าร้อยละ 90 มีเชื้อสายชาวจีน ลูกหลานของคนเหล่านั้น แม้เป็นคนไทยแล้ว แต่ถ้าผู้ใดมีเชื้อสายจีน แม้จะมีตัวคู่มือแสดงหลักฐานชนชั้นผู้ปกครองเมืองสงขลาไม่ให้ความสำคัญเอกสารของทางราชการดังกล่าว กลับทำบัญชีเรียกเก็บส่วยรายเฉลี่ยปีละ 2 ครั้งซ้อน ครั้งแรกจะเรียกเก็บส่วยรายเฉลี่ยในฐานะเป็นคนไทย อีก 2 เดือนต่อมาจะเรียกเก็บครอบครัวของคนเหล่านั้นในฐานะเป็นคนจีนอีกครั้ง ถ้าผู้ใดได้แย้งขัดขึ้น จูบั้งเลียงในฐานะแม่กองจัดเก็บภาษีส่วยรายเฉลี่ยจะสั่งจำคุกทันที ชนชั้นปกครองเมืองสงขลาได้เกณฑ์แรงงานราษฎรเพื่อการทำงานให้แก่พวกตน โดยการเกณฑ์เข้าทำงาน 15 วัน ออกเวอร์เกณฑ์ 15 วัน ตลอดช่วง 3 เดือนในแต่ละปีด้วย แม้รัฐบาลกลางในกรุงเทพมีคำสั่งห้ามไม่ให้มีการเกณฑ์

แรงงานราษฎรเข้าทำงานโยธาของหลวงและการทำงานของกรมการเมือง พระสฤงค์พจนกรณได้จัด
รายงานในการตรวจราชการแหลมมลายู ร.ศ. 113 ว่า

“ชื่อเบ้งเลียง เป็นชื่อคงตลอดเขตเมืองสงขลา ราษฎรเกรงกลัวและเกลียดชังทุกตัวตน ถ้า
จะถามว่าต้มจีนเบ้งเลียงสุกแล้ว จะกินเนื้อได้หรือไม่ ราษฎรจะรับได้ทุกตัวคน เวลานี้จีนเบ้งเลียง
เป็นทั้งแขนซ้ายแขนขวาของผู้ว่าราชการ ความที่ราษฎรเกรงกลัวเขาจนเคঁกร้องให้ถ้าชู้ว่าเบ้งเลียงมา
ก็จะหยุดร้องให้ได้ และการที่ราษฎรอพยพออกจากเมืองสงขลา ล้วนแต่ร้อนเหลือทนด้วยเรื่อง
เร่งรัดเก็บเงินส่วยรายเฉลี่ย ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนคนที่อพยพออกไป”

“ 1. สรรพอาหารทั้งปวงและสิ่งของใช้สอย ถ้าเป็นของมีในพื้นที่บ้านแล้วเป็น ไม่ต้องซื้อ
หา 2. เงินพินัยจากคดีที่เกิดในโรงศาล 3. ผลประโยชน์ในส่วยรายเฉลี่ยซึ่งเก็บรุนแรงมาก และ
บังคับให้ราษฎรเสียเพิ่มขึ้นตามแต่ความต้องการเป็นครั้งคราว 4. เป็นผู้ทำภาษีอากรทั้งปวงในพื้นที่
บ้านเมือง 5. ค่าขายในระหว่างเมืองสงขลากับกรุงเทพและ Straits Settlement 6. ที่ไร่นา
เรียกสวนมีมากมายไม่ต้องเสียค่าที่ดิน เวลาทำไร่นาเรียกสวนก็อาศัยแรงงานราษฎร 7. ผู้คนใช้
สอยในการทำงานทั้งปวงไม่ต้องจ้าง 8. ลีบลดค่านาในพื้นที่บ้านเมือง 9. ได้ส่วนแบ่งปันเงิน
ค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ในโรงศาล 10. ราษฎรในเขตแขวงเมืองสงขลาเป็นดังคนในเรือนจะใช้ใคร
อย่างไร ไม่มีใครขัดขวางและไม่อาจขัดได้ด้วย และ 11. ค่าตลาดและค่าเช่าที่ดินในเมืองสงขลา
ประมาณผลประโยชน์ที่ได้ในส่วน of พระยาวิเชียรศรี (ผู้ว่าฯ) คนเดียวปีหนึ่งคงไม่ต่ำกว่า 5 หมื่น
เหรียญ.....”

เจ้าเมืองสงขลาที่มีอิทธิพลมาก บรรพบุรุษและเครือญาติเจ้าเมืองมีสายสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ
พระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์ในราชสำนักในกรุงเทพมหานคร จึงมีอำนาจบริวารมี ราษฎรเรียกว่า
“เจ้าจอมเมือง” คำสั่งของเจ้าเมืองไม่ว่าจะถูกต้องผิด ราษฎรต้องถือปฏิบัติตาม (ภูวดล ทรงประเสริฐ,
2543, หน้า 31-32)

กระทรวงมหาดไทยภายใต้การกำกับดูแลของกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้จับพระยา
อภัยบริรักษ์และกรมการเมืองทั้งหมดของเมืองพัทลุงมาตัดสินโทษและจำคุกไว้ในกรุงเทพมหานคร
และแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปรักษาราชการต่าง ๆ ในเมืองนี้แทนชนชั้นผู้ปกครองดั้งเดิม
ส่วนกรณีเมืองสงขลา กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ส่งพระยาสุหมณัณวินิตเป็นหัวหน้าผู้ตรวจ
ราชการและเข้าเสาะหาข้อพิพาทระหว่างสมาชิกในตระกูลเจ้าเมืองสงขลากับผู้ช่วยราชการเมือง
สงขลา น้องเขยของเจ้าเมืองพัทลุง ในเรื่องการขัดผลประโยชน์และแย่งชิงอำนาจของตระกูลเจ้า
เมืองสงขลา และต่อมาการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในเมืองสงขลาและหัวเมือง
แขกทั้ง 7 เมือง ถูกโอนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสรรพากรภายนอกและภายในของ
กระทรวงมหาดไทย และต่อมารัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ริเริ่มระบบ

หัวเมืองที่เป็นการเหมาเมือง เป็นระบบมณฑลเทศาภิบาล (ดร.ภูวดล ทรงประเสริฐ “การนอกราชการ บังหลวงในเมืองพัทลุงและเมืองสงขลาปลายสมัย ร. 5” ในปริทัศน์ ,มกราคม-มิถุนายน ปีที่ 44 ฉบับที่ 1, 2543 หน้า 30-34)

ต่อมารัฐบาลได้จัดบุคคลที่คุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งเข้าแทนที่ขุนนางท้องถิ่นซึ่งเป็นเทศาภิบาล ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ. 2435 ถึง พ.ศ. 2458 มีการแต่งตั้งตำแหน่งข้าหลวงใหญ่กับตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล 47 คน ซึ่ง จำนวนนี้ 8 คนเป็นเจ้า และอีกหนึ่งคนเป็นหม่อมราชวงศ์ และทรงโปรดเกล้าให้นายทหารบกตำแหน่งสูงดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลด้วย จึงเป็นการเสริมตำแหน่งนี้ให้มีอำนาจทางทหารในระหว่าง พ.ศ. 2435 ถึง พ.ศ.2458 โปรดเกล้าฯให้นายทหาร 13 นายดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล

ดังนั้น จากการเปลี่ยนแปลงทางปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ข้าราชการหรือขุนนางมีอำนาจเหนือราษฎรเปลี่ยนไป ถึงแม้ในระยะแรก ข้าราชการหรือขุนนางเหล่านี้ยังไม่สามารถปรับตัวได้ โดยยังดำเนินกิจกรรมในการรีดนาทาเร้นทางแรงงานของไพร่ และทรัพย์สินของไพร่ รวมทั้งการขกขอกภาษีหรือการเรียกเก็บภาษีตามอำเภอใจในลักษณะของเจ้าภาษีนายอากร แต่ต่อมาการขกขอกภาษีอากรหรือเรียกเก็บภาษีอากรตามอำเภอจินั้นกระทำได้ยากลำบากขึ้น แต่ข้าราชการหรือขุนนางเหล่านั้นมีวิธีในการรีดเอาทรัพย์สินส่วนเกินจากราษฎร โดยการเรียกรับเอาทรัพย์สินจากกลุ่มราษฎรที่ติดต่อกับราชการกับตน หรือกับบรรดาพ่อค้าที่ต้องการเอาเปรียบคู่แข่งโดยอาศัยอำนาจทางราชการของข้าราชการหรือขุนนางเหล่านั้น หรือเป็นผู้ประกอบการค้าโดยวิธีผูกขาดในชุมชนที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่เสียเอง

อนึ่ง ในช่วงเวลาดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรับปรุงการศึกษาด้วย ซึ่งแต่เดิมการศึกษาของไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของวัดโดยความเชื่อว่าวัดเป็นสถานที่ของพระพุทธศาสนา และพระสงฆ์เป็นตัวแทนของพระพุทธศาสนา ดังนั้นสิ่งที่พระสงฆ์สั่งสอนเยาวชนไทยนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่ถ่ายทอดมาจากพระศาสนา เยาวชนที่ได้รับการศึกษาจากพระสงฆ์ย่อมต้องเรียนรู้ถึงหลักของพระธรรมและหลักการดำรงชีวิต รวมถึงการอ่านออกเขียนได้ แต่สิ่งที่พระสงฆ์ไม่เคยสั่งสอนแก่เยาวชนไทยเลยคือ หลักการปกครองของรัฐ ในขณะที่สังคมได้ซึมซับเอาแนวคิดอำนาจนิยมเป็นคติในการดำรงชีวิต และสังคมขณะนั้นยังมีการแบ่งชนชั้นออกอย่างเห็นได้ชัดเจน แม้ว่าคนในชนชั้นล่างสามารถเชยิบฐานะของตนขึ้นมาในอีกชนชั้นหนึ่งได้ก็ตาม ซึ่งการเชยิบฐานะนี้ได้อาศัยความเป็นข้าราชการ แต่ก็ต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น การศึกษา จังหวะของการเข้าเปลี่ยนฐานะ ผู้สนับสนุน ฐานะทางเศรษฐกิจ แต่ในระบบราชการ การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการนั้นยังคงยึดที่สายเลือดมากกว่าการให้โอกาสแก่บุคคลทั่วไป ซึ่งถึงแม้ระหว่างปี พ.ศ. 2433 ถึง พ.ศ. 2462 มีการขยายตัวของข้าราชการจาก 12,000 คน

เป็น 80,000 คน ก็ตามแต่การเข้ารับราชการโดยเฉพาะในระดับสูง พวกเขาต้องผ่านการศึกษาจากโรงเรียนในระบบสมัยใหม่ เช่น โรงเรียนมหาดเล็กหลวงซึ่งต่อมาเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน และเปลี่ยนเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2459 และ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าซึ่งนักเรียนล้วนแต่เป็นราชตระกูลและตระกูลขุนนางทั้งสิ้น รวมทั้งบุตรหลานของตระกูลคนจีนที่มั่งคั่ง ดังนั้นเยาวชนที่ผ่านการศึกษาก่อนหน้านี้จึงเป็นเพียงผู้ที่สามารถดำรงชีวิตในสังคมปกติเท่านั้น และยังคงฐานะในชนชั้นเดิมของตน และระบบความคิดของศาสนาพุทธยังคงยึดมั่นอยู่ที่ผลแห่งกรรมเก่าในชาติภพเดิมจะส่งผลดีหรือเลวในชาตินี้ และการสร้างผลกรรมดีในชาตินี้จะส่งผลดีในภพชาติต่อไป บุคคลที่มีอำนาจวาสนาในชาตินี้ เป็นบุคคลที่สร้างผลกรรมดีใน ภพชาติที่ผ่านมา ไม่สามารถขัดขวางผลดีของเขาได้ แม้เขาจะเป็นคนชั่วช้าสักเพียงใด ดังนั้นค่านิยมที่สั่งสมกันมาเป็นเวลานานในชนชาติไทย คือการดำรงอำนาจในสังคมไม่ว่าจะเป็นอำนาจของรัฐในฐานะเป็นข้าราชการ หรือผู้มั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นผลสะท้อนมาจากผลกรรมดีที่เขาได้สั่งสมมา ส่วนราษฎรอื่นย่อมต้องยอมรับการกระทำของคนเหล่านั้น แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะไม่ชอบก็ตาม ซึ่งสภาพดังกล่าวนี้ได้สะท้อนมาจากแนวคิดแต่ดั้งเดิมของคนไทย แต่หลังจากเกิดกบฏพระศรีอริย์ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี พ.ศ. 2445 สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส พระอนุชาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นผู้นำนิกายธรรมยุต ได้ดูแลการร่างพระราชบัญญัติสงฆ์ พ.ศ. 2445 โดยจัดให้มีการแบ่งชั้นการปกครองเช่นเดียวกับกระทรวง มหาดไทย และเห็นว่าศาสนาพุทธจะต้องเป็นเครื่องร้อยรัดระหว่างรัฐบาลและราษฎรได้ และหลังจากการสำรวจโรงเรียนวัดของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสแล้ว พระองค์เห็นว่าโรงเรียนวัดส่วนใหญ่สอนเป็นภาษาลาว เขมร ขมุ และภาษาท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสจัดทำแผนเพื่อปรับปรุงการศึกษาให้เป็นแบบมาตรฐานที่ใช้ภาษาไทยทั่วราชอาณาจักร และมีการประกาศใช้แผนดังกล่าวซึ่งต่อมาสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสได้อ้อนความรับผิดชอบเรื่องการศึกษาให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไป โดยในปี พ.ศ. 2464 รัฐบาลได้ประกาศให้มีการศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษา ดังนั้นหลักสูตรการศึกษาระดับแรก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสจึงเป็นผู้คิด และทำให้นักเรียนทั้งหลายในประเทศไทยได้เรียนจากหลักสูตรและตำราเดียวกัน ประกอบกับในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการผลิตสื่อเกี่ยวกับความเป็นไทยขึ้นมากหลายฉบับสร้างความเชื่อให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเดินตามแนวคิดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยราษฎรต้องสวามิภักดิ์ต่อรัฐชาติที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด

ซึ่งเป็นการย้ายความเชื่อเรื่องอำนาจนิยมให้ฝังอยู่ในความคิดของคนไทย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, 2539, หน้า 391-396)

หลังการปฏิรูปการปกครอง การเลื่อนตำแหน่งถูกกำหนดโดยระบบพรรคพวก ข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องหาผู้อุปถัมภ์เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ให้บริการกับผู้อุปถัมภ์และหวังพึ่งให้ผู้อุปถัมภ์เลื่อนขั้นตำแหน่งของตน ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แสวงหาพรรคพวกจากข้าราชการชั้นผู้น้อย และใช้ความเป็นที่นิยมของตนเองและอำนาจเหนือคนอื่น ทำให้ตัวเองสามารถเลื่อนตำแหน่งของตนให้สูงขึ้น ซึ่งผู้กล่าวว่า “ข้าราชการจะประสบความสำเร็จได้ ต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้านาย ลูกน้องและเพื่อน” การแผ่ขยายของระบบพรรคพวกและระบบก๊วนเมืองเกี่ยวโยงกัน ข้าราชการชั้นผู้น้อยหารายได้อย่างไม่เป็นทางการ แล้วส่งส่วยไปให้เจ้านายระดับสูงขึ้นไป รวมทั้งของขวัญและบริการ ข้าราชการระดับสูงใช้เงินเหล่านั้นในการปรับปรุงสวัสดิการ จัดงานเลี้ยง เพิ่มลูกน้องและเพิ่มความสวามิภักดิ์จากลูกน้อง สภาพความเป็นอยู่ของราษฎรในยุคตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ได้เปลี่ยนแปลงไปตามแนวคิดของชาติตะวันตกมากขึ้น ผู้คนเริ่มสร้างบ้านเรือนในลักษณะมีความใหญ่โตและแข็งแรงมากขึ้น ซึ่งต่างไปจากลักษณะการสร้างบ้านของชาวกรุงศรีอยุธยาที่มีเพียงสภาพบ้านที่สร้างจากไม้และไม้ไผ่เป็นหลักโดยกฎหมายห้ามมิให้ราษฎรหรือขุนนางระดับล่างมิให้ทำตัวเหมือนกับขุนนางระดับสูงหรือพระมหากษัตริย์ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวไว้ในบทความวิเคราะห์เรื่องขุนช้างขุนแผนว่า

“..... มีแต่เจ้ากับไพร่ ว่ากันเถอะ แต่เจ้ากับไพร่นั้น ถ้ารู้จักให้จริงในสมัยที่ยังมีอยู่ให้เห็นได้นั้นจะเห็นว่า มีความเป็นอยู่แม้แต่อาหารการกินใกล้เคียงกันเป็นที่สุด ไพร่กินน้ำพริก เจ้าก็เสวยน้ำพริก แกงส้ม โคลี่ แกงส้มซึ่งเป็นอาหารไพร่ ก็ใส่ในเครื่องเจ้านายขาดมิได้”

(มุลนิธิคึกฤทธิ์, 2539, หน้า 165)

ซึ่งทำให้เห็นว่า ระดับความเป็นอยู่ของบุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางสังคมอย่างไร ก็ใช้ชีวิตและทรัพย์สินไม่ต่างกัน ดังนั้นในยุคสมัยดังกล่าวบุคคลทั้งหลายจึงไม่มีความจำเป็นในการสะสมทุน ซึ่งคนส่วนใหญ่ได้ใช้ชีวิตอย่างเพียงพอ และยังชีพเท่านั้น แต่เมื่อราษฎรหันมาผลิตเพื่อการส่งออกตามสัญญาเบาริงแล้ว ทำให้กระแสเงินตราเข้ามามีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของราษฎร จึงเกิดการแก่งแย่งทรัพยากรที่มีจำกัด เช่น ที่ดินมากขึ้น โดยอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการที่เอื้ออำนวยให้แก่งกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

เมื่อระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปโดยสัญญาเบาริง ทำให้ทุกคนต่างมีรายได้มากขึ้น และมีความสามารถในการใช้สอยเงินมากขึ้น ระบบคิดในเรื่องการทำตัวเสมอนายมีความลดลง ไม่เคร่งครัดเหมือนในครั้งยุคกรุงศรีอยุธยา ดังนั้นจึงทำให้ทั้งราษฎรและขุนนางหรือข้าราชการทุกระดับต่างแข่งขันกันในเรื่องการสร้างบ้านให้มีขนาดใหญ่ ตกแต่งอาคารบ้านเรือนด้วย

เครื่องประดับที่มีราคา แสงหาทรัพย์สินเพื่อสร้างความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ตนเองและวงศ์ตระกูล โดยเฉพาะตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงอนุญาตให้มีการค้าขายที่ดินได้ ยิ่งก่อให้เกิดการสะสมที่ดินมากขึ้น ทั้งเพื่อการเกษตรกรรมและการพาณิชย์กรรม และเพื่อเป็นการรองรับความมั่งคั่งของเจ้าของทรัพย์สินนั้น ดังนั้นระบบคิดของสังคมตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา จึงยอมรับผู้ที่มีทรัพย์สินมากเป็นผู้ดีและนายกองในสังคม

ความเปลี่ยนแปลงในสังคมแบบก้าวกระโดดที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นการรับเอาวัฒนธรรมและความเชื่อจากชาติตะวันตกเข้ามายอมรับและปฏิบัติ เนื่องจากการที่คนไทย โดยเฉพาะกลุ่มราชวงศ์ที่เดินทางกลับมาจากการศึกษาจากประเทศตะวันตก ดังนั้น นอกจากแนวคิดเรื่องการปกครอง เศรษฐกิจแล้ว การเปลี่ยนแปลงด้านสังคมก็ได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน เช่นแนวคิดเรื่องการแต่งกาย อาหารการกินของชาวสยาม การประกอบอาชีพในแบบชาติตะวันตกเช่น การธนาคาร การประกันภัย การขนส่ง การนำเข้า และการส่งออก ซึ่งวรรณกรรมในช่วงเวลาดังกล่าวสามารถบอกความรู้สึก และการเปลี่ยนแปลงได้ คือในยุคของรัชกาลที่ 5 มีพระราชพิธี 12 เดือนของรัชกาลที่ 5 งานเขียนของเทียนวรรณที่วิจารณ์งานการปกครองของรัฐบาล อิลิกเทกทาต เป็นเรื่องล้อเลียนนักเรียนนอกที่ลืมนวัฒนธรรมไทยเรื่องย่องเบา และมอเตอร์คาร์ใหม่ ล้อเลียนคนหัวเก่า เรื่องคุณย่าเพ็ง ล้อเลียนคนที่ทำตัวให้ทันสมัย (กุสุมา รัชมณี, 2535, หน้า 643)

จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองรวมทั้งการปรับระบบข้าราชการใหม่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการให้ข้าราชการเป็นแขนและขาที่จะทำให้สังคมมีความก้าวหน้า ความรู้สึกนึกคิดของผู้สถาปนาระบบราชการจึงเห็นว่าบรรดาข้าราชการนั้นเป็นข้าแผ่นดินที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้พระราชทาน โภคทรัพย์ต่าง ๆ รวมทั้งสถานภาพให้แก่ในขณะเดียวกันระบบข้าราชการสมัยใหม่กลับต้องการให้ข้าราชการมีความรู้ความสามารถ จึงทำให้การตอบแทนแก่ข้าราชการด้านหนึ่งเป็นตอบแทนโดยขึ้นอยู่กับความสามารถในการปฏิบัติราชการแต่ละคน ซึ่งเป็นสาเหตุให้ข้าราชการเกิดความสำนึกในความเป็นปัจเจกชนมากขึ้น (อรรถจักร สัตยานุรักษ์, 2541, หน้า 175)

การที่ข้าราชการได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนได้มีผลต่อความรู้สึกนึกคิดของข้าราชการอย่างมาก เพราะข้าราชการเองก็ดำรงอยู่ในสังคมที่เงินตรากลายมาเป็นเครื่องวัดความสำเร็จหรือศักยภาพของคนและเงินตรากลายมาเป็นสื่อกลางในการดำรงชีวิตอย่างเต็มที่มากขึ้น จึงทำให้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่มีความรู้สึกที่ตนเองทำราชการก็เหมือนกับอาชีพอื่นๆ คือเป็นการเลี้ยงชีพด้วยตัวของตนเอง พระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ กรมพระยาจันทบุรีนฤนาถได้สะท้อนให้เห็นความรู้สึกนี้ไว้ว่าฐานะของข้าราชการนั้นเป็นอย่างไร คือ “.....กวัดแกว่งอยู่ในระหว่างเปนข้า

แผ่นดินที่ท่านใช้กับลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือนและเบี้ยบำนาญเป็นการตอบแทนงานการ.....” และ พระองค์ยอมรับว่าอัตราเงินเดือนที่เกี่ยวเนื่องอยู่กับยศและตำแหน่งนั้น “.....เป็นเครื่องหมายความสามารถ หากเป็นราคาของข้าราชการพลเรือนที่นับโดยทางความสามารถ ส่วนราคาที่นับเป็นเงินนั้น.....ย่อมปรากฏอีกทางหนึ่งคือในอัตราเงินเดือน...” (อรรถจักร สัตยานุรักษ์, 2541, หน้า 230)

ต่อมาในช่วงของรัชกาลที่ 6 การหลั่งไหลของสินค้าต่างๆจากต่างประเทศจำนวนมาก เพื่อสนองตอบความต้องการของราษฎรที่พอจะมีกำลังซื้อสินค้าเหล่านั้น เป็นปัจจัยกระตุ้นให้ กระแสของทุนนิยมเข้าสู่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังในวรรณกรรมในช่วงรัชกาลที่ 6 กล่าวไว้ว่า

“....ร้อยสี่พันอย่างขอให้เงินพอเถิดเป็น ได้อย่างดี ของสวยงามตามตามต้องการทั้งสิ้น ...ถ้าพอจะมีเงินซื้อหาเอามากินมาใช้ โดยที่ครอบครัวทางบ้านไม่เดือดร้อนแล้วไซ้ร ก็มักจะซื้อหาให้ตนเองและลูกหลานได้กินได้ใช้....”

และจากที่อยู่อาศัยซึ่งจากเดิมที่วังเจ้านายเท่านั้นที่จะมีความโอ่อ่าสมฐานะ แต่เมื่อเศรษฐกิจแบบ เงินตราได้ขยายตัวมากขึ้น รูปแบบความโอ่อ่าก็ได้ถูกถ่ายทอดมาสร้างเป็นที่อยู่ของคนไทยระดับ กว้างมากขึ้น ดังคำกล่าวที่ว่า

“...ผู้มีฐานะดีมักทุ่มเทกับการสร้างที่อยู่อาศัยให้ใหญ่โตหรูหราหมักเป็นดึก 2 ชั้น ขนาด ใหญ่ก่ออิฐถือปูนมีจำนวนห้องและเนื้อที่ใช้สอยมากเพราะมีจำนวนผู้อยู่อาศัยมาก บริเวณบ้านมี อาณาเขตกว้างขวางมีอาคารหลายหลังในบริเวณเดียวกัน....เริ่มแสดงให้เห็นการใช้บ้านเป็นเครื่อง แสดงฐานะของเจ้าของยิ่งกว่าในยุคก่อนๆ...มีการตกแต่งประดับประดา...ซึ่งเป็นสิ่งที่ฟุ่มเฟือย ไม่มี ความจำเป็นในด้าน โครงสร้างและประโยชน์ใช้สอย แต่ก็เป็นที่ลงทุนทำกัน...สำหรับบ้านใหญ่... บางหลังมีการใช้รถม้าเป็นพาหนะ และเริ่มมีการใช้รถยนต์ในหมู่ผู้มีฐานะดี จึงต้องมีโรงเก็บม้า คอกม้าและโรงเก็บรถยนต์ในบริเวณบ้านด้วย....” (อรรถจักร สัตยานุรักษ์, 2541, หน้า 226)

แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจของประเทศพึ่งระบบสินค้าออกเพียงอย่างเดียว และในช่วงของรัชกาลที่ 6 การผลิตข้าวในประเทศไม่พอในการบริโภค จนต้องระงับการส่งออก ทำให้ประเทศประสบปัญหา ด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นแม้พระองค์จะพยายามปรับทัศนคติว่าข้าราชการเป็นข้าของแผ่นดิน และ ข้าราชการต้องแสดงความสามัคคีเพื่อให้ประเทศสามารถพัฒนาและเกิดความเจริญได้ โดย ภายใต้งานนำของพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นจากหนังสือที่ระลึกสยามรัฐพิพิธภัณฑสถานลุมพินี พุทธศักราช 2468 ว่า

“.....ถ้าเราท่านลองย้อนกลับไปพิจารณาเหตุการณ์ในเบื้องหลัง...จะรู้สึกได้ทันทีว่า โดยความเป็นอยู่ของชาติภายใต้ลัทธิรัฐบาลชนนิรชาธิปไตยเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์...การที่ พลเมืองจะเจริญเปลี่ยนจากอนารยชน ขึ้นเป็นอารยชาติอัน ไพบูลย์พร้อมนั้น ย่อมอาศัยอุปการณอัน เกี่ยวพันอยู่กับประมุขของชาติเป็นข้อใหญ่.....”

ดังนั้นวรรณกรรมในรัชกาลที่ 6 จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปลุกใจให้คนไทยรักชาติ รวมทั้งความเป็นชาตินิยมส่วนใหญ่ และวรรณกรรมล้อเลียนเสียดสีการเมือง เช่น ปลุกใจเสือป่า เทพนาเสือป่า หัวใจนักรบ ยิวแห่งบูรพทิศ โคลนติดล้อ เมืองไทยงัดตีนเถิด หนามยอกเอาหนามบ่ง ฉวยอำนาจ แต่วัฒนธรรมการปกครองของข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนเป็นเครื่องยังชีพเริ่มคิดในส่วนของความเป็นปัจเจกชนมากขึ้น โดยได้แยกภาวะความคิดที่ต้องภักดีต่อรัฐน้อยลง ประกอบกับเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในช่วง พ.ศ. 2468 ทำให้ข้าราชการต้องออกจากราชการไปจำนวนมาก จึงทำให้ข้าราชการเหล่านั้นมีความคิดในการภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์น้อยลง และในขณะเดียวกันเกิดความจงรักภักดีกับหน่วยงานของตนรวมทั้งผู้บังคับบัญชาของตนมากขึ้น อันทำให้เกิดปัญหาในการบริหารบ้านเมืองและการถือราษฎรบังหลวงมากขึ้นในอนาคต

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงในยุคนี้ จะเห็นว่า รัฐได้พยายามในการสร้างกฎหมายเพื่อรวบรวมอาณาจักรให้เป็นปึกแผ่น ซึ่งอาณาจักรประกอบด้วยชนชาติหลายเผ่าพันธุ์ และมีภาษาพูดเฉพาะของแต่ละเผ่าพันธุ์ ดังนั้นกฎหมายจึงต้องมีการเกินจากการรักษาความสงบสุขในสังคมแล้ว ยังต้องทำให้แผ่นดินมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยกเลิกกฎหมายตราสามดวง โดยทรงเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่สามารถดำเนินความยุติธรรมในสังคมต่อไปได้ แม้กฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงที่อยู่ในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 จะมีแนวคิดส่วนใหญ่มาจากชาติตะวันตกก็ตาม แต่ก็ยังมีให้เห็นร่องรอยของแนวคิดทางวัฒนธรรมที่เกิดจากการยอมรับวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดี ที่เน้นความซื่อสัตย์สุจริตของข้าราชการ ดังเช่น ทรงตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหรือรักษาการพิพัฒน์ หรือพระราชบัญญัติปรับปรุงกรมพระคลังมหาสมบัติ จุลศักราช 1237 โดยพระองค์มีความเห็นสอดคล้องกับแนวคิดทางวัฒนธรรมว่า การรักษาเงินงบประมาณของแผ่นดินเพื่อนำไปพัฒนาประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นและเร่งด่วน และทรงตราระเบียบจำนวนมากเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติราชการในลักษณะงานราชการสมัยใหม่ ดังเช่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกำหนดให้ข้าราชการต้องปฏิบัติราชการที่สำนักงานมิใช่ที่บ้านของตนดังเช่นก่อน และกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการ ทั้งยังกำหนดอัตราเงินเดือน โดยห้ามมิให้ข้าราชการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ อันเป็นแนวทางของการปฏิบัติราชการที่ดี และสอดคล้องกับศีลธรรมอันดีตามแนวคิดของวัฒนธรรมไทย ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวงจึงมีความสัมพันธ์กัน โดยในช่วงของยุคสมัย วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์มากกว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการถือราษฎรบังหลวง