

เหตุผลของรัฐบาลไทยในการจ้างที่ปรึกษาราชการ

42 ปีแห่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือระหว่างพ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2453 เป็นระยะสำคัญในการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงประเทศไทยทั้งทางด้านการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา ตลอดจนระเบียบประเพณีต่าง ๆ โดยยึดถือแนวทางของประเทศตะวันตกเป็นแบบอย่าง การปรับปรุงดังกล่าวเป็นผลจากการที่รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายทางไมตรีกับประเทศตะวันตก นับจากรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สิ่งที่ยุคศึกษาประวัติศาสตร์ไทยต้องยอมรับก็คือไทยได้ใช้ "ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ" (Foreign Advisers) เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อมีพระชนมายุเพียง 16 พรรษา จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการบริหารงานแผ่นดินต่างพระองค์จนกว่าจะทรงบรรลุนิติภาวะ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้คือเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์สมุหนกลาโหม (ช่วง บุนนาค)¹ ฉะนั้นพระองค์จึงยังไม่ได้ทรงรับพระราชอำนาจเต็มที่ตามสัญญา "สมบูรณาญาสิทธิราช" นอกเหนือไปจากนั้นพระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระเยาว์ยังทรงประสบปัญหาที่ต้องทรงแก้ไขโดยด่วน คือ 1. การมีผู้สำเร็จราชการและการที่ขุนนางตระกูลบุนนาคมีอำนาจควบคุมการบริหาร 2. การปกครองหัวเมืองยุ่งยากไม่รัดกุม 3. ภัยจากมหาอำนาจตะวันตกคือ อังกฤษและฝรั่งเศสที่เขามามีอำนาจในคอมยูโรปราชอาณาจักรไทย

¹ ต่อมาได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ พ.ศ. 2416 นับเป็นสมเด็จพระยาคนที่สามแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ สองคนแรกคือสมเด็จพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (ดิศ บุนนาค) และสมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยญาติ (ทัต บุนนาค) ซึ่งเป็นบิดาและอาของทาน ได้รับการสถาปนาในสมัยรัชกาลที่ 4.

ประการแรก คือการที่มีผู้สำเร็จราชการ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพอพระราชพระทัยเพราะมีความคิดเห็นขัดแย้งกันอยู่เสมอ ผู้สำเร็จราชการมีอำนาจสิทธิขาดเต็มที่ ประกอบกับขณะนั้นขุนนางตระกูลขุนนางควบคุมการบริหารอยู่ตามกรมกองต่าง ๆ แทบทั้งสิ้น เช่น เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วอน บุนนาค) บุตรชายเสนาบดีกลาโหม เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ทวม บุนนาค) น้องชายเสนาบดีกรมพระคลัง เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) น้องชายราชเลขาธิการส่วนพระองค์ พระยาอาหารบริรักษ์ (นุค บุญหลง) หลานชายเป็นเสนาบดีกรมนา และขุนนางชั้นต่ำลงไปอีกจำนวนมาก การที่ขุนนางตระกูลใดตระกูลหนึ่งมีอำนาจครอบคลุมการปกครอง และมีอิทธิพลเหนือราชการอื่น ๆ เช่นนี้เป็นอันตรายและบั่นทอนพระราชอำนาจในการปกครองของพระมหากษัตริย์มาก เนื่องจากอำนาจสิทธิขาดในการควบคุมราชการตามกรมกองตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ควรจะเป็นของรัฐบาลกลาง หรือของพระมหากษัตริย์ เช่น ภาษีอากรหรือแรงงานพวกไพร่พล ถูกขุนนางเหล่านี้เบียดบังไว้เป็นสมบัติตนได้ ขุนนางตระกูลอื่น ๆ แม้จะมีความสามารถก็อาจจะถูกกีดกันโอกาสในการทำงานด้วย

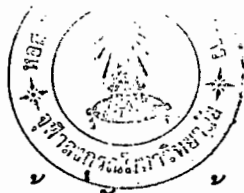
ประการที่สอง คือการปกครองหัวเมืองไม่มีระเบียบรัดกุม การปกครองแบ่งเป็นส่วน ๆ ตามอำนาจของเจ้าผู้ครองไม่ขึ้นต่อกันหรือประสานงานกันเลย แมแต่เสนแบงเขตแดนก็ไม่มีการกำหนดแน่นอน รัฐบาลกลางได้ชื้อว่าปกครองแต่เพียงในนามเท่านั้นไม่มีอำนาจควบคุมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะกับเมืองประเทศราช เจ้าเมืองและเจ้าประเทศราชเหล่านั้นมีสิทธิอำนาจเต็มที่เหนืออาณาบริเวณของตน ความรู้สึกเป็นชาติเดียวกันไม่อาจเกิดขึ้น หากเกิดการฉีพินาศกับมหาอำนาจยุโรปซึ่งมีอาณานิคมอยู่ใกล้เคียงอาจเข้าแทรกแซงได้ ยิ่งกว่านั้นผลประโยชน์ซึ่งรัฐบาลกลางควรจะได้เต็มทีกลับลดน้อยลง การเกณฑ์แรงงานหละหลวมและบางขณะเก็บไว้ใช้เองส่งมาแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น

ประการที่สาม คือภัยจากมหาอำนาจตะวันตก รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นช่วงระยะเวลาแห่งการคุกคามของมหาอำนาจยุโรปในภูมิภาคเอเชีย ประเทศเพื่อนบ้านของไทยตองตกเป็นอาณานิคมของชาวยุโรปเกือบทั้งสิ้น คืออังกฤษ ฝูอินเคีย พม่า รัสเซียบางรัฐตลอดจนป็นังและสิงคโปร์ พยายามแผ่อิทธิพลขยายอำนาจ

เข้ามาทางดินแดนตอนใต้ของไทย ส่วนฝรั่งเศสหลังจากไครบครองเวียตนามทั้งส่วน
ใต้ส่วนกลาง และบีบบังคับเอากัมพูชาไปจากไทยในปี พ.ศ. 2410 แล้วยังรุกรานเข้ามา
ในบริเวณหัวเมืองประเทศราชทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของไทย คือ รัฐสิบสองจุไท
หัวพันทั้งห้าทั้งหก และในลาว เป็นปัญหาสำคัญที่ไทยต้องรับหาทางแก้ไข มิฉะนั้นอาจจะเป็น
สาเหตุให้ไทยต้องเสียอิสรภาพตกไปเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจ เช่นเดียวกับประเทศเพื่อน
บ้านของไทยได้

ควยเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างตน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง
เห็นความจำเป็นที่จะตั้งพระราชอำนาจการปกครองมาสู่พระองค์ เพราะการเสริมสร้าง
สถาบันพระมหากษัตริย์จะเป็นทางรอดทางเดียวเท่านั้นของไทย พระองค์ทรงให้พระราช
อำนาจ "สร้างชาติ" ใหม่นั้นคงพอจะรักษาเอกราชของไทยได้ ทรงรวบรวมอำนาจจากขุนนาง
โดยการจัดตั้งรัฐมนตรีสภา (Council of State) และสภาที่ปรึกษา (Privy Council)
ภายหลังพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2417 พระองค์ทรงเร่งพัฒนา
ประเทศ ปฏิรูปการปกครองทั้งในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การปกครองในส่วนกลางแต่เดิมไทยใช้การปกครองแบบจตุสดมภ์ คือแบ่งการ
บริหารเป็น 4 กรมมีเวียง วัง คลัง นา แต่ละกรมมีเสนาบดีรับผิดชอบและมีอัครมหาเสนา-
บดีอีก 2 คน บังคับบัญชาอีกทีหนึ่ง คือสมุหนายกและสมุหกลาโหม โดยทางทฤษฎีได้แบ่งงาน
กันไปตามหน้าที่ คือสมุหนายกควบคุมราชการส่วนพลเรือนทั่วไป สมุหกลาโหมบังคับบัญชา
ฝ่ายการทหาร แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่เป็นเช่นนั้น หน้าที่ตามกรมกองต่าง ๆ กลับสับสน
กันอยู่เสมอ เช่นอัครมหาเสนาบดีทั้งสองต่างก็มีหน้าที่ควบคุมกำลังทหารเวลามีศึก และแบ่ง
กันปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ในยามปกติ สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีระยะปลายสมุห-
กลาโหมมีความผิดจึงถูกโอนอำนาจการควบคุมหัวเมืองไปไว้กับกรมท่า แต่ภายหลังคืนมาให้
สมุหกลาโหมตามเดิมสมัยแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก จะเห็นได้ว่าหน้าที่
ปะปนกันอยู่และโดยเฉพาะเมื่อมีกรมกองต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น การปฏิบัติงานยิ่งกาวกายกันมาก
ขึ้น เช่นทุกกรมมีสิทธิเรียกเก็บภาษีของตนเอง ภาษีที่เก็บได้ไม่เท่ากันและส่งเข้าคลังของ
หลวงได้ไม่เต็มที่ ทุกกรมมีสิทธิตั้งศาลของตนการตัดสินคดีจึงไม่ถูกต้องยุติธรรมเหมือนกัน



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยถึงปัญหาเหล่านี้ และความจำเป็น
ที่ต้องจัดการแก้ไขโดยเร็ว จึงทรงปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนกลางเสียใหม่ เลิก
ใช้ระบบจตุสดมภ์ แบ่งหน่วยงานให้เป็นหมวดเป็นหมู่จัดตั้งเป็นกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง
ในปี พ.ศ. 2435 แต่ละกระทรวงมีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบ มีการปฏิขกราชการในที่
ประชุมเสนาบดีอันมีพระองค์เป็นประธานเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขปรับปรุงปัญหาต่าง ๆ รวม
กัน ทั้งนี้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงใช้สิทธิแต่งตั้งคณะเสนาบดีของ
พระองค์เอง ในจำนวนเสนาบดีทั้ง 12 ท่านนั้น ปรากฏว่าเป็นพระอนุชาของพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึง 9 พระองค์ ที่สำคัญคือ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงเทวะ
วงศ์วโรปการ¹ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ และพระเจ้าน้องยาเธอกรม
หลวงดำรงราชานุภาพ² เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ในด้านการปกครองส่วนภูมิภาคการปรับปรุงแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือระยะแรก
เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2417 - พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง
ส่งข้าหลวงจากรัฐบาลกลางไปประจำตามบริเวณหัวเมืองชายแดนทั้งทางภาคเหนือ อีสาน
ลาว เขมรส่วนใน และบักะไต ตั้งแต่ พ.ศ. 2425 เป็นต้นมาทรงส่งพระอนุชา เช่น
กรมขุนประจักษ์ศิลปาคม กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ และกรมหลวงพิชิตปรีชากรเป็นข้า-

¹พระนามเดิมพระองค์เจ้าเทวัญอุทัยวงศ์ เป็นพระโอรสในพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเจ้าจอมมารดาเปี่ยม (สมเด็จพระปิยะมวดี ศรีพัชรินทรมาตา
ดำรงตำแหน่งเสนาบดีว่าการต่างประเทศจนสิ้นพระชนม์ ในรัชกาลที่ 6 ทรงได้รับการแต่งตั้ง
ตั้งเป็นสมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ.

²พระนามเดิมพระองค์เจ้าศิรวิกรม เป็นพระโอรสในพระบาทสมเด็จพระจุล
เกล้าเจ้าอยู่หัวและเจ้าจอมมารดาแหม่ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีว่าการมหาดไทยตั้งแต่
พ.ศ. 2435 ถึงสมัยรัชกาลที่ 6 สมัยรัชกาลที่ 7 ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นสมเด็จพระบรม
วงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ รวมอยู่ในคณะองคมนตรีด้วยองค์หนึ่ง.

หลวงต่างพระองค์ไปตรวจราชการพร้อมทั้งปรับปรุงหัวเมืองทางเหนือและอีสาน โดยใช้
 ธรรมเนียมปกครองหัวเมืองชื่อ "เคาสนามหลวง" และเสนาบดี 6 ตำแหน่งซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ
 พ.ศ. 2427 จัดการดูแลรูปการปกครองและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ให้มีความ
 สัมพันธ์อันดีกับบรรดาประเทศราช ส่วนการปรับปรุงระยะที่สองเริ่มจาก พ.ศ. 2436 เมื่อ
 กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จัดวางรูปการปก-
 ครองให้รัดกุมขึ้นแบ่งการปกครองออกเป็นกลุ่มเรียกว่ามณฑล มีข้าหลวงเทศาภิบาลจากรัฐ-
 บาลกลางมาประจำ และแบ่งหน่วยบริหารย่อยลงไปอีกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหม
 บานตามลำดับ หน่วยเล็กจะต่องรายงานและอยู่ใตการควบคุมของหน่วยที่สูงกว่าเป็นชั้น ๆ
 ขึ้นมา มีศูนย์รวมที่กระทรวงมหาดไทย ๆ จะทำเป็นรายงานทูลเกล้า ๆ ถวายให้ทอดพระ
 เนตรอีกทีหนึ่ง เพื่อขอพระบรมราชวินิจฉัย เป็นการปกครองแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง
 (Centralization)

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสำราญแก้ไขปัญหาประ-
 การที่หนึ่งและสอง-แล้วไทยสามารถเสริมสร้างสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เข้มแข็ง และจัด
 การปกครองประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วยความสามารถของตนเอง ถ้าหากว่าไม่
 มีปัญหาภัยจากมหาอำนาจมาเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ไทยก็จะสามารถบริหารประเทศพร้อมทั้ง
 ปรับปรุงให้เจริญขึ้นตามลำพังได้ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญมากเกี่ยวข้องกับ
 การอยู่รอดของประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแลเห็นว่าคนไทย
 ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหานี้ด้วยตนเอง เพราะเป็นการรีบด่วนจำเป็นต้องจ้างชาวต่างประเทศ
 เข้ามาช่วยแก้ไขเป็นการเฉพาะหน้าไปก่อน นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่พอจะประมวล
 เข้าเป็นเหตุผลในการจ้างที่ปรึกษาราชการได้คือ

ประการแรก การปรับปรุงประเทศจากปัญหาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัวทรงประสบอยู่ดังกล่าวแล้ว โดยเฉพาะปัญหาประการที่สามคือภัยจากการรุกราน
 ของมหาอำนาจยุโรปเป็นข้อที่รัฐบาลไทยต้องระวังและหาทางแก้ไขมากที่สุด กล่าวคือต้อง
 ดำเนินวิธีโตบายผ่อนปรนเพื่อรักษาอิสรภาพของประเทศไว้มิให้ตกไปเป็นอาณานิคมของ
 มหาอำนาจเหล่านั้นได้ นอกเหนือไปจากนั้นไทยต้องหาทางหลีกเลี่ยงไม่ให้มหาอำนาจถือ

โอกาสเข้าแทรกแซงกิจการภายในได้ ทางออกที่ดีที่สุดคือไทยต้องพยายามปรับปรุงประเทศให้ก้าวหน้าทันสมัยทัดเทียมประเทศในยุโรป การจะปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปได้โดยอัตโนมัติต้องใช้คนที่รู้งานมีความสามารถทางด้านวิชาการและการบริหารแบบใหม่ แต่ข้าราชการไทยเวลานั้นขาดคุณสมบัติเหล่านี้ จึงต้องจ้างชาวยุโรปเข้ามาทำงานแทนตามนโยบายที่ประเทศแถบเอเชียเช่นญี่ปุ่นนิยมใช้กันเวลานั้น อาจจะเป็นไปได้ว่าไทยได้แบบอย่างมาจากญี่ปุ่นด้วย เพราะสมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีฯ กรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดชและพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงเทเวศร์วงศ์โรปการพระอนุชา เคยเสด็จเยือนประเทศนี้เมื่อก่อนจะมีการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2430 และทรงเสนอรายงานถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วย

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต สืบเนื่องมาจากสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) ระหว่างไทยกับอังกฤษเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสัญญาแบบเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ อีก 14 ประเทศ ไทยตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบทั้งทางด้านภาษีและค่านำเข้าสินค้า กล่าวคือเรื่องปัญหาเกี่ยวกับภาษีที่ไทยสามารถจะเก็บภาษีสินค้าจากเรือของประเทศคู่สัญญาได้ ในอัตราเพียงร้อยละ 3 ส่วนทางด้านอำนาจศาลชาวต่างประเทศได้สิทธิพิเศษตั้งศาลกงสุลเพื่อพิจารณาคดีคนในบังคับของตนเมื่อกระทำความผิด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือคนในบังคับของประเทศคู่สัญญาได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ทำให้ชาวเอเชียในไทยนิยมไปขอจดทะเบียนเป็นคนในบังคับชาติยุโรปมากขึ้น เพื่อใช้สิทธิพิเศษ และชวยกเว้นต่าง ๆ ทั้งนี้เป็นช่องทางให้ชาติยุโรปถือโอกาสแทรกแซงกิจการภายในของไทย ทางแก้ไขให้ไทยได้สิทธิทางอำนาจศาลกลับคืนมา และยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตก็คือ การปฏิรูประบบการศาลและจัดทำประมวลกฎหมายตามแบบสากล (International Code) และการเจรจาแก้ไขปัญหาเหล่านี้กับประเทศคู่สัญญา แต่การจะปฏิบัติให้ได้ผลสำเร็จต้องใช้คนที่มีความสามารถทางกฎหมายและทางการทูต คนที่จะมีคุณลักษณะเช่นนี้ได้เวลานั้นก็ต้องเป็นชาวยุโรป เพราะเป็นเจ้าของตำรับมีความคุ้นเคยกันอยู่แล้ว

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงประเทศ หรือการร่างประมวลกฎหมายขึ้นอยู่กับกำลังคน ไทยเราขาดปัจจัยประการนี้ ถึงแม้พระบาทสมเด็จพระ

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีพระอนุชาที่มีความสามารถหลายพระองค์ เช่น พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ หรือพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แต่ก็ยังไม่เพียงพอ ส่วนพระโอรสที่ทรงส่งไปศึกษาในยุโรป 4 พระองค์แรก¹ ยังไม่มีความชำนาญและประสบการณ์มากพอ นอกจากนี้ชาวยุโรปยอมรับว่าคุณเคนกับวิทยาการแบบใหม่ดีกว่าไทย ซึ่งเพิ่งจะเคยเห็นและรู้จักใช้

การวางใจชาวต่างประเทศมารับตำแหน่งที่ปรึกษาราชการเริ่มในราว พ.ศ. 2416 เพราะระหว่างปี พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2416 นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่ทรงมีพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ แต่ก็พอมิชาวยุโรปช่วยเหลือราชการอยู่บ้าง โดยมากเป็นพวกที่รับราชการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวชาวยุโรปเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นพวกทหารฝ่ายพลเรือนที่สำคัญมี เฮนรี อาลาบาสเตอร์ (Henry Alabaster) ชาวอังกฤษที่ปรึกษาส่วนพระองค์ ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 และวิกฤตการณ์ปากน้ำ พ.ศ. 2436 ไทยจ้างชาวต่างประเทศมารับราชการมากขึ้น เพราะประเทศกำลังต้องการกำลังคนที่มีความสามารถอย่างรีบด่วนแต่ไทยยังขาดคนประเภทนั้น ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาฉบับหนึ่งว่า "ในเมืองเราเวลานี้ไม่ขัดสนอันใดยิ่งกว่าคน... เพราะเหตุขัดสนเช่นนี้ จึงต้องจำใจฝรั่งในที่ซึ่งคนเรายังไม่มีความรู้แลความสามารถไม่พอ"²

¹พระโอรสทั้ง 4 พระองค์ที่ทรงส่งไปศึกษาในยุโรปรุ่นแรก คือ พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ, พระองค์เจ้าจิรประวิตรเดช, พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ และพระองค์เจ้าประวิตรวัตโนคม

²"พระราชหัตถเลขารัชการที่ 5 พระราชทานพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ฉบับวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2442," พระราชหัตถเลขา และหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ร.ศ. 113 - 118 (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพท่านผู้หญิงเสด็จมพระเสด็จสุเรนทราธิบดี พ.ศ. 2504)

และในอีกแห่งหนึ่งว่า "คนเรามันไปไม่ไหวจริง ๆ ไม่ใช่ไม่ไหวด้วยกำลังวังชาจากความ
คิดความสามารถไม่ไหวด้วยมันไม่มีความรู้เสียเลย... การที่เราใช้ฝรั่งนั้นแปลว่าเราใช้
ตำราสำเร็จ คือเอาที่เขาลองแลเห็นว่าดีแล้วมาทำที่เดียว"¹

ทั้งนี้ เพราะพระโอรสส่วนใหญ่มุ่งศึกษาวิชาทหารไม่สามารถนำมาปรับปรุง
ประเทศได้ จึงปรากฏว่าแม้ในระยะ 10 ปี หลังของรัชสมัยคือระหว่าง พ.ศ. 2445 -
พ.ศ. 2453 บรรดาพระโอรสและข้าราชการจะสำเร็จการศึกษาจากยุโรปแล้วไทยยังต้อง
ว่างงานชาวตะวันตกเข้ามาอีก ซึ่งอาจประกอบกับเศรษฐกิจของไทยดีขึ้นจากการปฏิรูปการ
ปกครอง สามารถเก็บภาษีมีรายได้เข้าพระคลังเพิ่มขึ้น มีเงินมากพอจะจ้างชาวยุโรปมา
เร่งรัดการปรับปรุงประเทศให้เจริญรุดหน้าโดยเร็ว

ชาวต่างประเทศที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการมีทั้งที่รับราชการตำแหน่ง
ที่ปรึกษาราชการทั่วไป ที่ปรึกษาประจำกระทรวง ประจำกรมกองต่าง ๆ และข้าราชการ
ประจำ ที่ปรึกษาราชการทั่วไปมีอยู่เพียง 3 คน คือ นายโรลด์ ยัคมินส์, นายเอควาร์ท
สโตรเบล และ นายเจนส์ เวสเตนการ์ด ไทยพิจารณาคัดเลือกเองโดยอาศัยคำแนะนำ
ของตัวแทนรัฐบาลไทยในยุโรป ในการคัดเลือกระยะแรกไทยพิจารณาตามคุณสมบัติและ
ความสามารถของคนนั้น ๆ มากกว่าความตองการถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Power)
ดังจะเห็นได้ในกรณีของนายยัคมินส์ซึ่งเป็นชาวเบลเยียม เขามารับราชการเมื่อ พ.ศ. 2435
ก่อนวิกฤตการณ์ปากน้ำกับฝรั่งเศสจะเกิดเพียงเล็กน้อย ถ้าไทยต้องการพันธมิตรก็ควรจะ
จ้างชาวอังกฤษไว้คอยถ่วงอำนาจฝรั่งเศสซึ่งกำลังรุกรานอยู่ขณะนั้น แต่ในระยะหลังคือสมัย
ของสโตรเบลและเวสเตนการ์ด ซึ่งเป็นชาวอเมริกัน ไทยจ้างมาเพราะต้องการหลีกเลี่ยง
การแทรกแซงของอังกฤษและฝรั่งเศส² และเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นชาติใหญ่ ค้ำ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5, แฟ้มที่ ค.2/2 "เรื่อง
จ้างนายสโตรเบลและนายเวสเตนการ์ด" ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2446)

ความเป็นกลางไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวของในไทยเหมือน 2 ชาตินั้น

สำหรับที่ปรึกษาราชการประจำกระทรวงที่นับว่าสำคัญคือ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง และกระทรวงยุติธรรม ทางด้านการต่างประเทศที่ปรึกษาจะต้องช่วยเหลือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการทูตกับประเทศตะวันตกอย่างอดุลมุลช่วยในการร่างจดหมายโต้ตอบและช่วยทำสนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ โดยพยายามให้ไทยเสียเปรียบน้อยที่สุด ไทยเริ่มจ้างในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากแต่เดิมที่ปรึกษาราชการทั่วไปต้องทำหน้าที่นี้ด้วยเมื่อเลิกตำแหน่งที่ปรึกษาราชการทั่วไปแล้ว จึงตั้งเป็นที่ปรึกษาประจำกระทรวงขึ้นแทน ที่ปรึกษาประจำกระทรวงนี้เป็นชาวอเมริกัน ทั้งนี้อาจเพราะว่าไทยต้องการหลีกเลี่ยงที่จะใช้อังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งเป็นศัตรูต่อกันอยู่ และต่างก็แทรกแซงในกิจการของไทยอยู่เสมอ ประกอบกับไทยนิยมน้ำใจรักความยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาอันสังเกตได้จากการที่สหรัฐอเมริกาไม่บีบบังคับยึดครองดินแดนเมืองจีนเหมือนชาติมหาอำนาจอื่น ๆ แต่กลับเสนอให้รักษาความเป็นกลางของจีนแทน นอกจากนี้ยังมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะกับตำแหน่งด้วย ทางด้านการคลังที่ปรึกษาส่วนใหญ่เป็นชาวอังกฤษ เริ่มจ้างเข้ามาพร้อมกับยัคมินส์ แต่ทางด้านการทรงยุติธรรมนั้นประกอบด้วยชนหลายชาติมีทั้งชาวเบลเยียมเช่น นายเก็กแปตริก (M. Kirk patric) ชาวอังกฤษ เช่น นายแบลค (Mr. Black) นายสกินเนอร์ เทอเนอร์ Mr. Skinner Turner) ชาวญี่ปุ่นคือ นายมาซา (Tokishi Masao) ชาวลังกา นายทิลเลเก้ (Tilleke) ส่วนชาวฝรั่งเศสในไทยเพิ่งจะวางภายหลังจากการตกลงในสนธิสัญญาฉบับปี พ.ศ. 2447 เมื่อฝรั่งเศสบีบบังคับให้ไทยวางชาวฝรั่งเศสเข้ามารับราชการบางส่วนชาวยุโรปที่เข้ามารับราชการตามกรมกองต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่เป็นชาวอังกฤษที่รัฐบาลไทยขอยืมตัวจากรัฐบาลอังกฤษที่อื่นเคีย และใครคนใดมาเป็นส่วนมาก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอธิบายถึงเหตุผลที่อังกฤษให้ไทยขอยืมตัว

ข้าราชการของตนมาได้เพราะ "เขาถือว่าคนของเขาได้มาทำงานใหญ่ ๆ เช่นนี้... การงานใด ๆ ก็ต้องอยู่ในมือเขาหมด"¹ การที่จ้างชาวอังกฤษมากกว่าชาติอื่น ๆ อาจเพราะว่าไทยได้เห็นผลการปฏิบัติงานของอังกฤษที่จัดการปรับปรุงเมืองอาณานิคมอย่างเรียบร้อยมาแล้ว อนึ่งไทยยังเจ็บแค้นที่ฝรั่งเศสบีบบังคับไทยจากวิกฤตการณ์ปากน้ำ พ.ศ. 2436 จึงต้องการคนอังกฤษไว้เป็นมิตรเพราะอังกฤษและฝรั่งเศสไม่มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันเท่าใดนัก ประกอบกับคนไทยขณะนั้นสามารถสนทนาเข้าใจแก่ภาษาอังกฤษเท่านั้น แต่การคบคนต่างชาติเดียวกันก็เป็นอันตรายมีผลเสียเช่นเดียวกัน ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ อรรคราชทูตไทยประจำลอนดอนว่า "แต่การเรื่องไซ้ฝรั่งมากที่สุดที่เป็นสำคัญถึงชาติเดียวกันทั้งหมด เขิงไม่สู้จะดี ใ้หมึงเกิดความริษยาของชาติอื่น มันรวน ๆ จะใ้เขาทางผูกขาด กรมนี้เป็นของชาตินั้นกรมนี้เป็นของชาตินี้"² จะเห็นได้ว่าไทยค่อนข้างจะมีความโน้มเอียงไปทางค้าอังกฤษ ซึ่งฝรั่งเศสแสดงความไม่พอใจมากถึงกับขึงเป็นข้อตกลงในการทำสัญญากับไทยปี พ.ศ. 2447 ซึ่งเป็นผลจากการแก้ไขสนธิสัญญาฉบับปี พ.ศ. 2436 ว่าไทยต้องจ้างชาวฝรั่งเศสเข้ารับราชการตำแหน่งสูง ตั้งแต่นั้นไทยจึงเริ่มว่าจ้างชาวฝรั่งเศสเข้ารับราชการ เช่น นายปาคูษ์ ประธานคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายไทย

การที่ไทยดำเนินนโยบายจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ เช่นนี้ เป็นประโยชน์แก่ประเทศอย่างมาก ช่วยให้ไทยปรับปรุงประเทศทางแขนงต่าง ๆ ให้เจริญขึ้นแบบประเทศ

¹"พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 พระราชทานพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ฉบับวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2442", พระราชหัตถเลขา และหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ร.ศ. 113-118.

²เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ยุโรปตะวันตก แม้จะกินเวลาถึงรัชกาลต่อมา แต่ก็มีบางส่วนที่ไม่ได้ผลสมความตั้งใจ เช่น หน่วยงานที่มีชาวต่างประเทศเป็นเจ้าของบางกรม คนไทยอาจไม่สามารถจะรับช่วงการปฏิบัติ งานสืบต่อไปให้ดีเสมอกับระยะที่มีที่ปรึกษาอยู่ อย่างไรก็ตามไทยก็ยังสามารถรักษาเอกราช ของประเทศไว้ได้ มีการปรับปรุงระบบการต่าง ๆ จนได้สิทธิภาพนอกอาณาเขตขึ้นมา และ แก้ไขความยุ่งยากต่าง ๆ ที่มีอยู่กับประเทศมหาอำนาจลงได้จากการนำสนธิสัญญาไมตรีกับ ประเทศเหล่านั้น โดยได้รับความช่วยเหลือจากที่ปรึกษาเหล่านั้นนั่นเอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย