



บทที่ 2

วิวัฒนาการระบบคณะรัฐมนตรีไทย :

ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ก่อนคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา

การพิจารณาลักษณะองค์กร ภาวหน้าที่ รวมถึงวิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรี ในที่นี้มุ่งศึกษาพิจารณาาระบบคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา (Constitutional Cabinet) แต่ก่อนทำความเข้าใจระบบคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะต้องพิจารณาไปถึงภูมิหลัง ลักษณะการปกครอง ในอดีต และระบบคณะรัฐมนตรีสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นพื้นฐานเสียก่อน เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลง และการปรับตัวของระบบคณะรัฐมนตรีไทยได้อย่างต่อเนื่อง

ลักษณะ รูปแบบ การเมือง การปกครอง ในอดีตก่อนการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง ในปี 2475 ซึ่งสมควรนำมาพิจารณาเพื่อประกอบความเข้าใจต่อระบบคณะรัฐมนตรีในสมัยต่อมาและปัจจุบัน โดยช่วงที่พิจารณา คือ จุดเริ่มต้นของการมีแนวความคิดในการจัดระบบการบริหารราชการแบบตะวันตก ซึ่งได้แก่

1) การปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

โดยจะศึกษา - สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) ที่จัดตั้งในปี พ.ศ. 2417 รวมทั้งการเสนอความเห็นให้ตั้งคณะรัฐมนตรี ในคำกราบบังคมทูลฯ ร.ศ. 103

- เสนาบดีสภา และ องคมนตรีสภา พ.ศ. 2435 และรัฐมนตรีสภา (Legislative Council) ซึ่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2437

2) การสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภา (Supreme Council of State) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้น การปกครองของไทยได้มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง เป็นลำดับ ซึ่งพอจะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ในสมัยราชอาณาจักรสุโขทัย นั้น อำนาจในการปกครองทั้งปวง รวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นผู้ที่ทรงมีหน้าที่ปกครองให้พลเมืองเป็นสุข ทรงเป็นที่พึ่งในยามที่มีภัยพิบัติ ทรงป้องกันให้พ้นจากศัตรู และทรงระงับข้อพิพาทต่าง ๆ อันเกิดขึ้นภายในด้วยความยุติธรรม การรักษาสีทิวเสรีภาพต่าง ๆ อันเป็นสมบัติของชนที่เป็นอิสระ และทรงส่งเสริมศีลธรรมจรรยา ตลอดจนวิชาความรู้ต่าง ๆ อันเป็นเครื่องทำให้ชนอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสุข¹ พระมหากษัตริย์จึงปฏิบัติภารกิจ ทั้งในด้านการเมือง การบริหาร การป้องกันประเทศ และการศึกษา ฯลฯ ไปพร้อมกันด้วย อย่างไรก็ดี ผู้ปกครองในสมัยสุโขทัย นอกจากองค์พระมหากษัตริย์แล้วยังประกอบไปด้วย พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการ (เช่น ราชบุตร ลูกขุน และ พ่อบ้าน พ่อเมือง)² หากแต่ข้าราชการเหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของพระมหากษัตริย์เท่านั้น การปกครองในสมัยสุโขทัยนั้นแบ่งแยกงานปกครองออกไปตามอาณาเขตพื้นที่ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. การบริหารในราชธานี ซึ่งพระมหากษัตริย์อำนวยการปกครองโดยพระองค์เอง
2. เมืองพระยามหานคร หรือ หัวเมืองชั้นนอก พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้เจ้านายหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปปกครอง ขึ้นตรงต่อพระองค์
3. เมืองประเทศราช มีเจ้านายชาวพื้นเมือง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

ส่วนการปกครองในสมัยโบราณของไทย โดยมีการแบ่งแยกงานไปตามลักษณะ ภาชนะหน้าที่ ได้เริ่มมีขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น อันได้แก่ การปกครองราชธานีในระบบจตุสดมภ์

ระบบจตุสดมภ์

ในสมัยอยุธยาตอนต้น นับแต่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) เป็นต้นมาได้นำเอาแบบแผนวิธีการปกครองของขอมมาปรับปรุงใช้ในการปกครองราชธานี หรือการปกครอง

¹ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "การปกครองสมัยสุโขทัย," ประวัติศาสตร์และการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 33.

²ลิขิต อีร์เวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 39.

ส่วนกลาง โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 แผนก คือ เมือง วัง คลัง และ นา โดยเรียกรวมกันว่า "จตุสดมภ์" มีหน้าที่รับผิดชอบคือ³

1. กรมเมือง มีขุนเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง รักษาสันติสุข บังคับบัญชาบรรดาไพร่ฟ้าพลเมือง ซึ่งมีถิ่นฐานภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมืองหลวง รวมทั้งการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาในเขตเมืองหลวงด้วย
2. กรมวัง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนัก และพิพากษาคดี มีขุนวังเป็นผู้บังคับบัญชา
3. กรมคลัง มีหน้าที่รับจ่าย และเก็บรักษาพระราชทรัพย์ ต่อมา มีหน้าที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ และการแต่งตั้งสำเภาไปค้าขายกับนานาประเทศด้วย โดยมีขุนคลังเป็นผู้บังคับบัญชา
4. กรมนา มีขุนนาเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลเรือนสวนไร่นา การออกสิทธินาและการเก็บ "หางข้าว" ได้แก่ ข้าวจากผู้ทำนาที่ต้องแบ่งส่วนหนึ่ง ส่งขึ้นฉางหลวง

การปรับปรุงการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991-2031)

ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการปฏิรูปการปกครองเกิดขึ้นเพื่อรวบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization of Power) โดยในการปกครองส่วนกลาง ได้มีการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนออกจากกัน โดย "ทรงตั้งตำแหน่งเสนาบดี เอาทหารเปนสมุหกลาโหม เอาพลเรือนเปนสมุหนายก เอาขุนเมืองเปนพระนครบาล เอาขุนวังเปนพระธรรมาธิบดี เอาขุนนาเปนพระเกษตรรา เอาขุนคลังเปนพระโกษาธิบดี"⁴ การปฏิรูปครั้งนี้ ทำให้การปกครองเป็นระบบที่ซับซ้อน เพราะมีการแต่งตั้งอัครเสนาบดีถึง 2 คน โดยแยกกันรับผิดชอบในกิจการทหารและกิจการพลเรือน ได้แก่

³ สมเด็จพระยาตราชางราชานาภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศไทยแต่โบราณ," ประวัติศาสตร์และการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 19.

⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตราชางราชานาภาพ, พระราชพงศาวดารสยาม เล่ม 1, หน้า 61.

1. สมุหกลาโหม มีเจ้าพระยามหาเสนาบดีสมุหกลาโหม เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายทหาร เมื่อมีกิจการทางด้านการทหาร สมุหกลาโหมจะเป็นประธานที่ประชุมข้าราชการฝ่ายทหาร ปรีกษาข้าราชการ และนำมติขึ้นกราบบังคมทูล และมีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการป้องกันแผ่นดิน ตรีเตรียมกำลังอาวุธยุทธภัณฑ์ บำรุงกำลังทหาร และหน้าที่อื่น ๆ เกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ^๕

2. สมุหนายก มีเจ้าพระยาจักรีศรีอริวงค์ สมุหนายก เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน ควบคุมกรมทั้ง 4 แต่เดิม หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงชื่อคือ

กรมเมือง เปลี่ยนชื่อเป็น นครบาล มีพระยานครบาล เป็นผู้รับผิดชอบ

กรมวัง เปลี่ยนชื่อเป็น ธรรมมาธิกรณ์ มีพระยาธรรมมาธิกรณ์ เป็นผู้รับผิดชอบ

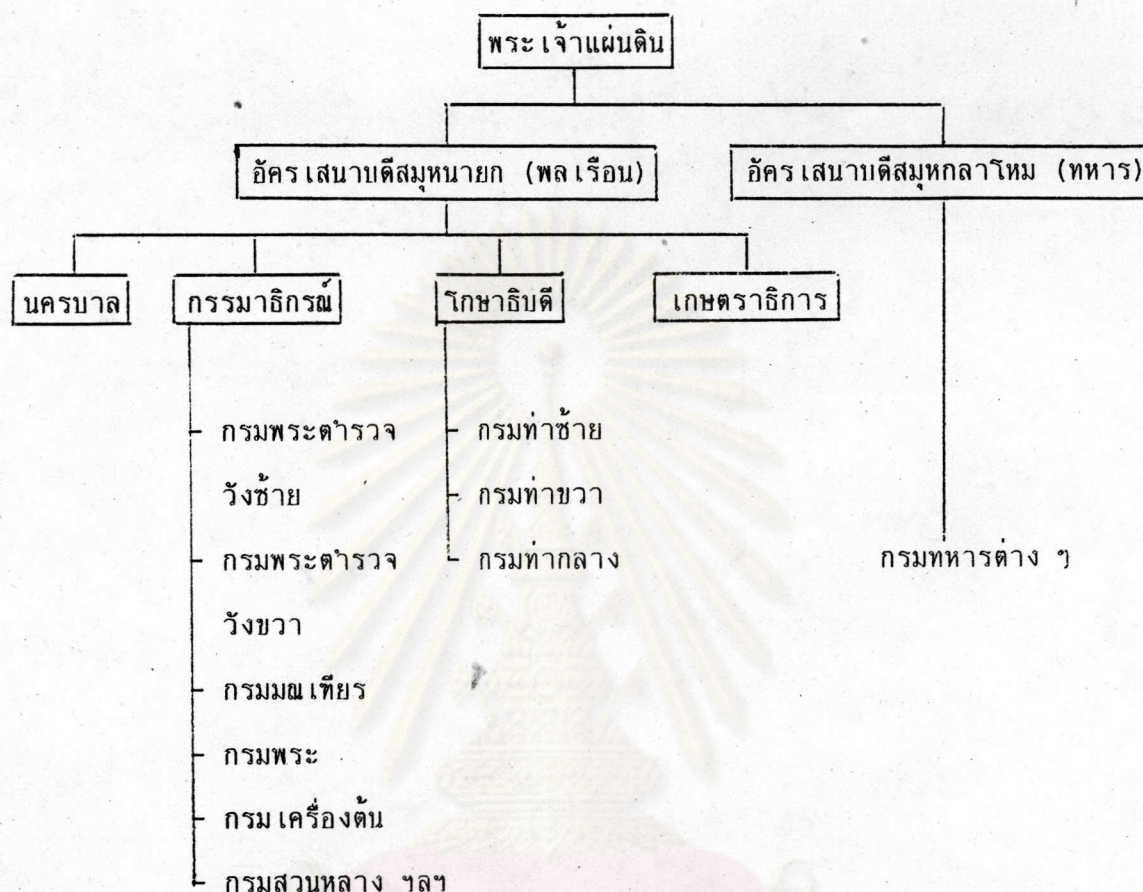
กรมคลัง เปลี่ยนชื่อเป็น โกษาธิบดี มีพระยาโกษาธิบดี เป็นผู้รับผิดชอบ

กรมนา เปลี่ยนชื่อเป็น เกษตราธิการ มีพระยาเกษตราธิการ เป็นผู้รับผิดชอบ

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๕ ถนอม อานามวัฒน์ และคณะ, ประวัติศาสตร์ไทย : ยุคก่อนประวัติศาสตร์ถึงสิ้นอยุธยา (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2519), หน้า 286.

แผนภาพที่ 2 การแบ่งการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ



การปกครองในสมัยโบราณในทั้งสองยุคนี้ แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถที่จะทรงใช้พระราชอำนาจในการจัดการปกครองและบริหารบ้านเมืองแต่โดยพระองค์เองได้ จึงต้องมีการแบ่งงานแก่เจ้านาย หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ทรงไว้วางพระราชฤทัย และอธิบายได้ว่าการบริหารการปกครองในอดีตนั้น ได้มีการแบ่งลักษณะของงานหรือราชการออกโดยกฎเกณฑ์ที่อาจประมวลได้ คือ

1. แบ่งงานตามเขตพื้นที่ ได้แก่ แบ่งการปกครองตามพื้นที่ปกครอง คือ ราชธานี หัวเมืองชั้นนอก เมืองประเทศราช เป็นต้น
2. แบ่งตามลักษณะงาน ได้แก่ การแบ่งตามภาระหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น เมือง วัง คลัง นา

3. แบ่งโดยอาศัยเกณฑ์ระหว่างกิจการด้านการทหาร และกิจการด้านพลเรือน เป็นการแบ่งอัครเสนาบดี ออกเป็น สมุหนายก และสมุหกลาโหม ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

1. การปฏิรูปการปกครองรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้้นำแนวความคิดการปกครองแบบตะวันตกมาใช้ในประเทศไทย โดยจัดตั้ง สภาการแผ่นดิน ขึ้นในปี พ.ศ. 2417 โดยมีมูลเหตุสำคัญของการตั้ง ได้แก่ การที่พระองค์ต้องการลดอำนาจของขุนนางในระดับสูงในรัชสมัยของพระองค์ ได้แก่ ขุนนางในตระกูลขุนนาค เพราะในขณะนั้น สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้ที่มีอำนาจในทางการเมือง และการปกครองอย่างยิ่ง สภาการแผ่นดินที่ทรงตั้งขึ้นนี้ แบ่งออกเป็น

1. สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ตั้งขึ้นในวันที่ 8 พฤษภาคม 2417 เพื่อลดอำนาจของขุนนางชั้นสูง และปรับปรุงการปกครองประเทศให้ทันสมัย พระราชประสงค์อันเป็นลายลักษณ์อักษรของสภานี้คือ ให้สภานี้ "...ช่วยคิดราชการแผ่นดิน ซึ่งจะให้มีคุณประโยชน์ท่านบุรุษพระนครทั่วพระราชอาณาเขต ให้ราษฎรอยู่อย่างเปนสุข" พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจำนวน 12 นายขึ้น จากข้าราชการที่มีตระกูล และมีสติปัญญาเฉียบแหลม โดยพระองค์ทรงดำรงตำแหน่งในฐานะประธาน

แนวพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้รับแนวคิดมาจากการที่ได้ทอดพระเนตรงานเกี่ยวกับที่ประชุมปรึกษาราชการแผ่นดินที่เมืองปัตตาเวีย ของฮอลันดา เมื่อคราวเสด็จประพาสเมืองสิงคโปร์ และปัตตาเวีย ในปี พ.ศ. 2413 โดยพระองค์ทรงตระหนักว่า ในการบริหารประเทศนั้น ถ้าหากมีผู้ช่วยคิดหลายปัญญาแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเจริญขึ้นได้^๑ ที่ปรึกษาราชการที่ทรงตั้งขึ้นในครั้งนั้น มีทั้งสิ้น 12 นาย ดังนี้

^๑สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

- | | |
|-------------------------|----------------------|
| 1. พระยาราชสุภาวดี | (เพ็ง เพ็ญกุล) |
| 2. พระยาศรีพิพัฒน์ | (แพ บุนนาค) |
| 3. พระยาราชวราณกุล | (รอด กัลยาณมิตร) |
| 4. พระยาสาปน์กิจโกศล | (โหมด อมาตยกุล) |
| 5. พระยาภาสกรวงศ์ | (พร บุนนาค) |
| 6. พระยามหาอำมาตย์ | (ชื่น กัลยาณมิตร) |
| 7. พระยาอภัยรณฤทธิ์ | (แย้ม บุนยรัตนพันธ์) |
| 8. พระยาราไชย | (จำเริญ บุรณศิริ) |
| 9. พระยาพิพิธโกศัย | (ทองคำ สุวรรณทัต) |
| 10. พระยาเจริญราชไมตรี | (ตาด อมาตยกุล) |
| 11. พระยากล้าโหมราชเสนา | (กรับ บุนยรัตนพันธ์) |
| 12. พระยาราชโยธา | (ทองอยู่ ภูมิรัตน์) |

บรรดาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ อยู่ในตำแหน่งนานเท่าที่ทรงพอพระราชหฤทัย โดยก่อนจะเข้ารับตำแหน่งจะต้องทำพิธีสัตยาบันต่อพระพักตร์ และถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา แล้วจึงรับพระราชทานตราตั้งเพื่อความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์นั้นเอง

ในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นประธาน (President) ของสภา และทรงแต่งตั้ง รองประธาน (Vice President) 1 คน โดยเลือกจากที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่เป็นประธานของที่ประชุม ทุกครั้งที่ไม่ทรงเข้าร่วมประชุม และยังได้ตั้งตำแหน่งที่เรียกว่า เสมียนใหญ่ (Clerk) และเสมียนผู้ช่วย (Deputy Clerk) เพื่อทำหน้าที่ทางด้านหนังสือ เอกสาร เช่น จัดและอ่านรายงานการประชุมของสภา ออกหนังสือเชิญที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั้งหลายมาประชุม โดยแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนเวลาประชุม 24 ชั่วโมง สำนักงานของหน่วยงานนี้อยู่ภายในพระบรมมหาราชวัง หลังจากที่ได้ทำพิธีสัตยาบันสัตยาบัน ในวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2417 แล้ว สภานี้ก็ได้เริ่มปฏิบัติงานโดยมีการประชุมทุก ๆ 7 วัน เรื่องที่นำเข้าพิจารณามีหลายประเภท เช่น เรื่องปัญหาเกี่ยวกับทหาร ปัญหาภาษีอากร และเรื่องอื่น ๆ และในบางครั้งก็ทำหน้าที่ในด้านตุลาการอีกด้วย

2. สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) ตั้งขึ้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2417 โดยทรงมีพระราชประสงค์ในการตั้งคือ เพื่อ "...ทรงได้ตามการงาน...แลปกษากฎาร ซึ่งทรงพระราชดำริที่ขึ้นบางสิ่ง"⁷ หรืออาจทรงมอบหมายงานบางอย่างให้สภานี้ปฏิบัติ เช่น เมื่อมีราชการที่ต้องการสืบสวนหาความจริง และจัดการให้ได้ผลดีจริง ๆ อาทิ การชำระความรู้ เมื่อมีผู้ทูลเกล้าถวายฎีกา เป็นต้น⁸ ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ที่ทรงตั้งขึ้น มีจำนวน 49 นาย

สภาทั้งสองได้ทำหน้าที่ในการตั้งอำนาจเข้าสู่พระมหากษัตริย์โดยชัดเจน เช่น การประชุมเกี่ยวกับภาษีอากร* การพิจารณาปัญหาการเลิกทาส⁹ การเลิกระบบไพร่ การพิจารณาปัญหาการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน ปัญหาการปราบปรามโจรผู้ร้าย ปัญหาการตั้งโรงเรียนสอนหนังสือเด็ก ฯลฯ เป็นต้น

แม้ว่า การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ จะไม่ได้มีอิทธิพล หรือ เป็นวิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด แต่ก็ได้แสดงถึงการที่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้พยายามนำเอาแบบอย่าง รูปแบบการเมืองบางประการของตะวันตกเข้ามาใช้ เพราะสภาทั้งสองนั้นมีรูปแบบการจัดตั้ง การปฏิบัติงาน และการประชุม ที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตก ตามที่พระองค์ได้ทอดพระเนตรวิธีการปกครองของอังกฤษ ที่สิงคโปร์ และชอแลนดา ที่ปัตตาเวีย เมื่อครั้งเสด็จประพาสต่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2413

⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 4.

⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 13.

* มีการประชุมเกี่ยวกับภาษีอากรหลายครั้ง เพื่อปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี การวางระเบียบปฏิบัติต่อเจ้าภาษีนายอากร

⁹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงนำปัญหาเกี่ยวกับพิภด เกษียณอายุ ลูกทาส เข้าปรึกษาในที่ประชุมปรึกษาราชการแผ่นดิน แต่ได้ตราพระราชบัญญัติ เกษียณอายุลูกทาส ลูกไทย ปีพุทธศักราช 2417 ขึ้น, ดู จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 ไม่ระบบ จ.ศ. เลขที่ 1537 มัดที่ 154 เล่ม 3 จดหมายเหตุการถือหน้าถวายสัตย์ และพระราชดำรัสในการตั้งสมาชิกเคาน์ซิล

การจัดการปกครองจากสมัยโบราณจนถึงการจัดตั้งสภาการแผ่นดินขึ้นนี้ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งแสดงถึงการปรับตัวของวิธีการปกครอง ที่แต่เดิมเป็นไปโดยแนวคิดทางศาสนา หรืออิทธิพลจากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นการได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตก แนวคิดที่ต้องการให้มีการปกครองตามแบบตะวันตกได้เริ่มเกิดขึ้น และได้ปรากฏชัดเจนเมื่อ กลุ่มพระราชวงศ์ และขุนนางในยุโรปได้ร่วมกันถวายนามเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี ร.ศ. 103 หรือปี พ.ศ. 2428

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ในคำกราบบังคมทูลถวายนามเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103

ในปี ร.ศ. 103 ได้มีกลุ่มพระราชวงศ์ ขุนนาง ข้าราชการที่อยู่ในยุโรป ได้ร่วมกันเข้าชื่อถวายนามเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยคำกราบบังคมทูลได้เสนอให้จัดการบ้านเมืองให้สงบเรียบร้อย ในแบบที่นิยมใช้ปฏิบัติกันในประเทศที่เจริญแล้ว กล่าวคือ ในลักษณะของระบบคณะรัฐมนตรี โดยได้เสนอแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงจากระบบ "แอบโซลูต โมนากี" มาเป็นแบบ "คอนสติติวชันแนล โมนากี" ซึ่งจะมีผลให้การปกครองบ้านเมือง และการทำนุบำรุงบ้านเมือง อยู่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี (คาบิเนต) โดยพระมหากษัตริย์จะเปลี่ยนบทบาทจากผู้มีอำนาจลึทธิขาดในการวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ มาเป็นประธานของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อเตรียมพร้อมรับกับการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม ที่กำลังแพร่หลายอยู่ในเอเชียในขณะนั้น¹⁰ คำกราบบังคมทูลฯ มีลักษณะเป็นการเสนอแนะ แนวทาง เทคนิค การบริหารราชการบ้านเมือง การเสนอแนวทางการบริหารในครั้งนี้ เป็นครั้งแรกที่เสนอให้มีการตั้ง คาบิเนต ขึ้น ดังรายละเอียดในคำกราบบังคมทูลตอนหนึ่งว่า

...การป้องกันรักษาและทำนุบำรุงบ้านเมืองทุกอย่างนั้น ต้องอยู่ในความตัดสินใจของข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นไว้ ที่เป็นพวกคาบิเนต และที่จะจัดการไปได้ โดยพระบรมราชานุญาต ...ก่อนทุกอย่าง ข้าราชการเหล่านี้ เป็นหัวหน้ากรม

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 13.

หรือ ดีปาดเมนต์ ทุก ๆ กรม และมีอำนาจตัดสินใจ บังคับการรับผิดชอบของกรมนั้น ๆ ด้วยตนเอง...*

ซึ่งนับ เป็นการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ คณะรัฐมนตรีที่ชัดเจน เป็นครั้งแรก แม้ว่าจะไม่ใช่การเสนอแนวคิดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาเต็มรูปก็ตาม แต่ก็ เป็นแนวคิดแบบคณะรัฐมนตรีในระบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่กำลังใช้อยู่ในประเทศอังกฤษในขณะนั้น โดยในปี ค.ศ. 1832 (พ.ศ. 2375) อังกฤษได้มีพระราชบัญญัติปฏิรูป ทำให้ทั่วโลกคณะรัฐมนตรีได้เริ่มเกิดขึ้น แต่อยู่ในฐานะที่เป็นคณะทำงานขององค์พระมหากษัตริย์

ความคิดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี หรือคาบิเนต ที่มีการกราบบังคมทูลในปี ร.ศ. 103 นั้น ก็เป็นแนวคิดที่ เน้นหนักไปในด้านการปรับปรุงระบบการตัดสินใจด้านนโยบายสูงสุด โดยต้องการให้มีการนำระบบคณะรัฐมนตรีมาใช้ ซึ่งจะเป็นการช่วยกระจายอำนาจในระดับสูงสุดโดยมีการแบ่งอำนาจตัดสินใจ รับผิดชอบในด้านการบริหารบ้านเมืองให้กับบรรดาขุนนาง ข้าราชการ ซึ่งต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตอบเกี่ยวกับการที่จะตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาว่า สภาพบ้านเมืองในขณะนั้นยังไม่พร้อม โดยยังขาดคนที่มีความรู้ มีสติปัญญา ดังกล่าวว่า

"...การที่เราอยู่ในตำแหน่ง เอกเสกคิวตีฟคอเวอนเมนต์ นี้ ถ้าจะเปรียบกับการคอเวอนเมนต์อังกฤษ ก็เหมือนหนึ่งเป็นปรีเมียเองในตัว แต่ได้เปรียบกว่ากันคนละอย่างคือ ปรีเมียอังกฤษต้องรู้จักการคิดการที่สำคัญทุกสิ่งทุกอย่าง เว้นไว้แต่การเล็กน้อย คนอื่นทำไปได้ตามมินิสตรีของตัวเอง แต่ส่วนเราต้องรู้การตั้งแต่ใหญ่ลงไปจนเล็ก ทุกสิ่งทุกอย่างต้องทำเอง

* จากข้อ 2 ในคำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 เรื่องการที่จะให้เป็น คอนสตีติวชันแนลโมนาร์กี

สิ่งเองทุกสิ่งตลอด จนถ้อยความเล็กน้อยไม่ว่าใครจะได้อาศัย ฤาไม่ได้อาศัย เสนาบดีตาม
ตำแหน่งนั้น ๆ เลย..."¹¹

โดยเสนาบดีส่วนมากในขณะนั้น เป็นคนรุ่นเก่าที่พระองค์คิดว่า สติปัญญา ความสามารถ ยังไม่พอ
ที่จะทำงานเพื่อการปรับปรุงประเทศ ดังกล่าวว่า "...การที่จะเปลี่ยนแปลงนั้นในท่านสำหรับเก่านี้
จะทำการได้ฤาไม่ เมื่อทำการไม่ได้แล้ว ก็มีเรื่องเดิมที่จะต้องริไซซ์ การที่มีนิสเตอร์จะริไซซ์
พร้อมกันมาก ๆ ซึ่งไม่เคยมีในเมืองไทย จะมีผลประการใด"

ดังนั้น ความคิดที่เสนอให้ตั้งคณะรัฐมนตรีแบบในระบอบ Constitutional
Monarchy ในครั้งนี้ จึงไม่ได้รับการรับนำไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบ แต่ก็ได้มีอิทธิพลทำให้มีการ
ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เกิดขึ้นตามมา

สภาการแผ่นดิน พ.ศ. 2435

เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรง
ปรับปรุงการปกครองครั้งใหญ่ โดยทรงประกาศตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง ดังรายพระนาม
และนาม เสนาบดีว่าราชการดังนี้

- | | |
|----------------------------|---|
| 1. กระทรวงกลาโหม | เจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ (พุ่ม ศรีไชยันต์) |
| 2. กระทรวงการต่างประเทศ | กรมหลวงเทววงศวิโรปการ |
| 3. กระทรวงเกษตราธิการ | พระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) |
| 4. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ | สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงศ์ |
| 5. กระทรวงธรรมการ | เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) |
| 6. กระทรวงนครบาล | กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ |
| 7. กระทรวงมหาดไทย | กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ |

¹¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.4/16 เรื่องพระราชดำรัสตอบ
ความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247

- | | |
|----------------------|--|
| 8. กระทรวงมรดาธา | กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา |
| 9. กระทรวงยุติธรรม | พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ |
| 10. กรมยุทธนาธิการ | สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระภาณุพันธุวงศ์วรการ |
| 11. กระทรวงโยธาธิการ | เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ |
| 12. กระทรวงวัง | กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ¹² |

พร้อมกันนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงสถาปนา เสนาบดีสภา ขึ้น สมาชิกประกอบด้วย เสนาบดีที่ว่าการกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งสามารถแต่งตั้งผู้แทน เช่น รองเสนาบดี หรือผู้ช่วยเสนาบดี เข้าร่วมประชุมในเสนาบดีสภาได้ โดยมีสิทธิทุกประการเช่น เสนาบดี

การประชุมของเสนาบดีสภาส่วนมาก เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่ทรงพระราชทานลงมา หรือเรื่องที่เสนาบดีกระทรวงนั้น ๆ นำเข้าประชุมปรึกษากันได้ ขณะเดียวกัน หน้าที่ที่สำคัญอีกอย่างก็คือ การประชุมพิจารณาพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ในช่วงปี 2443-2453 (ร.ศ. 119-129) เช่น กฎหมายเกี่ยวกับทางด้านภาษีอากร ยุติธรรม พาณิชย ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และอื่น ๆ และในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งองคมนตรีสภา เพื่อเป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ขึ้นอีกด้วย¹³

การตั้งเสนาบดีสภา และองคมนตรีสภา ขึ้นในปี พ.ศ. 2435 นี้ เป็นความคืบหน้าที่สำคัญของการสร้างกลไกคณะรัฐมนตรีขึ้น แม้ว่าจะ เป็นกลไกคณะรัฐมนตรีในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม

¹² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.5/5 ประกาศตั้งตำแหน่ง เสนาบดี 12 กระทรวง

¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 ร.ศ. 111, หน้า 199.

การดำเนินงานของเสนาบดีสถานั้น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปรียบเทียบเปรยว่า เสนาบดีทำงานเหมือนหินหักตักโคนต้นโพธิ์ สมเด็จพระมหาพรยาเทววงศ์วโรปการ เคยกราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสมมตอมรพันธุ์ ราชเลขาธิการในขณะนั้นว่า "ไม่กล้าจะนัดประชุมเสียแล้ว จะต้องวิ่งตามกันหลายวันนัก"¹⁴

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชหัตถเลขา พระราชทานพระยาสุรียานุวัต (เกิด บุนนาค) อัครราชทูตไทย ประจำกรุงปารีส ซึ่งแสดงถึงแนวพระราชดำริที่มีต่อเสนาบดีสภา และแสดงสภาพการทำงานของเสนาบดีได้คือว่า

"...คาบิเนตของไทย จะเข้าใจว่าตั้งขึ้นได้แล้วอย่างฝรั่งนั้นไม่ได้ มันเป็นคนต่างทำอยู่โดยมาก บางคราวการนอกหน้าที่กระทบกันเข้าก็ไม่ใคร่จะได้ บางทีเจ้าหน้าที่ต้องการปรึกษา ก็ไม่มีใครออกความเห็น การที่จะเชื่อมเสนาบดีเหล่านั้นก็มีแต่ตัวเรา เมื่อพูดมาถึงเช่นนี้ มักจะมีผู้เห็นว่า เพราะไม่มีไปรมินิสเตอร์ ด้วยเหตุเราเป็นที่รังเกียจความเห็นอันนี้เป็นแต่ความเห็นของคนภายนอก แต่ถ้าถามตัวเรา เสนาบดีเองไม่มีผู้ใดหาญจะเป็นสักคน เพราะรู้แน่ว่าหาเพื่อนครบตำแหน่งไม่ได้ ถ้าเป็นเช่นนี้เมื่อไร งานก็หยุดเมื่อนั้น การซึ่งเป็นดังนี้ก็เพราะเหตุขัดข้องตัวคน..."¹⁵

เสนาบดีสภา จึงเป็นการตั้งขึ้นเพื่อรวมเอาอำนาจบริหารไว้กับพระมหากษัตริย์ โดยเสนาบดีสภามีฐานะ เป็นสัญลักษณ์ของระบบการปกครองในสมัยนั้น ซึ่งสามารถดึงอำนาจคืนจากกลุ่มอำนาจเก่า มาสู่อำนาจพระมหากษัตริย์ได้อีกครั้งหนึ่ง

สภาการแผ่นดิน พ.ศ. 2437

ในปี พ.ศ. 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสถาปนา รัฐมนตรีสภา (Legislative Council) ขึ้น โดยทรงให้ตราพระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภา รัตนโกสินทร์ศก

¹⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 อ. 3/2 เรื่องเชิญประชุมเสนาบดี

¹⁵ ประยูร สิริพิพันธุ์, ตามรอยบาทพระพุทธเจ้าหลวง, หน้า 144-145.

113 และประกาศใช้ เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2437 พระราชประสงค์สำคัญในการจัดตั้งสภานี้ขึ้น ก็เพื่อให้ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ เป็นที่ประชุมปรึกษากฎหมายของแผ่นดิน ดังเห็นได้จากพระราชปรารภในการตราพระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภา รัตนโกสินทร์ศก 113 ความว่า

"...ในการที่จะตั้งที่ประชุมปรึกษากฎหมาย ซึ่งจะ เป็นที่ เกี่ยวเนื่องในการดำริห์ และแต่งตั้ง พระราชกำหนดกฎหมายขึ้นใหม่ตามนิยม และความต้องการของอาณาประชาราษฎร์ในสมัยนี้ จึง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ตราพระราชบัญญัตินี้ไว้สืบไป"¹⁶

สมาชิกรัฐมนตรีสภา แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ เสนาบดีหรือผู้แทนเสนาบดี และ ผู้ที่ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 12 นาย แต่ไม่เกิน 36 นาย รวมกันแล้วจะมีจำนวน ไม่เกิน 48 นาย¹⁷

ในการนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งเสนาบดี เป็นรัฐมนตรี ด้วย เพื่อให้สมาชิกให้เข้าเฝ้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งจะ เกี่ยวเนื่องต่อการตราพระราชกำหนด กฎหมาย การมีรัฐมนตรีสภาขึ้นมาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติโดยเฉพาะ แสดงถึงความพยายาม ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงในด้านนิติบัญญัติ หรือ "ผู้ทำกฎหมาย" (Legislative Council) เป็นอันดับแรกก่อนการให้จัดตั้ง คาบิเนต ขึ้น ตามความเห็นของคณะผู้กราบบังคมทูลถวายความเห็น จัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน¹⁸

การดำเนินงานของรัฐมนตรีสภาไม่ประสบผลสำเร็จ โดยมีการขาดการประชุมอยู่เสมอ แม้จะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภาหลายครั้ง จนถึงปี พ.ศ. 2443 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้โอนงานเกี่ยวกับ การตราพระราชกำหนด

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 11 ร.ศ. 113, หน้า 330.

¹⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 อ.2/9 พระราชกฤษฎีกา ฉบับ 3 ว่าด้วยรัฐมนตรีสภา

¹⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.1.1ก/4 พระราชดำรัสตอบ ความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247.

กฎหมายต่าง ๆ ไปเป็นหน้าที่ของเสนาบดีสภา งานของรัฐมนตรีสภาจึงเป็นอันเล็กลงไป¹⁹ โดยไม่มีการประชุมอีกเลยนับแต่ 1 เมษายน 2445 ถึง 1 ตุลาคม 2453 ซึ่งกล่าวได้ว่าการตั้งสภาต่าง ๆ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นการตั้ง คณะที่ปรึกษา เพื่อช่วยในการบริหารราชการแผ่นดินของพระองค์นั่นเอง

รูปแบบการปกครองรัชสมัยพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

การเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปทางการปกครอง นับแต่สมัยโบราณจวบจนสิ้นสมัยรัชกาลที่ 5 นี้แสดงให้เห็นว่า ขอบข่ายภาระหน้าที่และกลไกของรัฐได้เติบโตและขยายตัวเพิ่มขึ้น พระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวไม่สามารถที่จะควบคุม ดูแล วินิจฉัยปัญหา และตัดสินใจ แต่เพียงลำพังพระองค์ได้ต่อไป แม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นรับผิดชอบงานราชการ โดยมีเสนาบดีของแต่ละกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ลักษณะของการใช้อำนาจและกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ก็ยังคงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์เป็นหลักใหญ่ แม้อต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้รับการเสนอให้นำเอา รัฐมนตรีสภา กลับมาใช้ อีก โดยสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ได้ทรงมีหนังสือลงวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2460 กราบบังคมทูลถวายความคิดเห็นให้ทรงนำ รัฐมนตรีสภา กลับมาใช้ อีก เนื่องจากทรงเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงถูกโจมตีจากหนังสือพิมพ์บ่อยๆ²⁰ แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามแนวพระราชดำริของพระอนุชาพระองค์นี้ โดยทรงเห็นว่า "ถ้าเมืองไทยยังไม่พร้อมที่จะมีรัฐสภา ซึ่งประชาชนเลือกตั้งสมาชิกทุก ๆ คน โดยเสรีภาพอย่างจริง ๆ แล้ว ไม่มีรัฐสภาปลอมจะดีกว่า"²¹ จึงไม่มีการแต่งตั้งสมาชิก รัฐมนตรีสภา ในสมัยของพระองค์ และโดยที่พระองค์ไม่ทรงศรัทธาในการที่จะนำระบบกลไก

¹⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 รล.7/3

²⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 อ.5.2/3 รายงาน รัฐมนตรีสภา
ศ.ก. 120

²¹ พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (กรุงเทพฯ : คลังวิทยา, 2505), หน้า 629-630.

ต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยมาใช้ชั่วคราว แทนการมีรัฐธรรมนูญอย่างสมบูรณ์ ทำให้ไม่มีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองหรือกลไกการบริหารที่สำคัญเกิดขึ้น โดยทรงเห็นว่า การดำเนินรัฐประศาสนโยบายนั้น เป็นหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ซึ่งเปรียบเป็น อรรถมหาเสนาบดี (Prime Minister) รับผิดชอบต่อชาติ โดยมีเสนาบดีต่าง ๆ เป็น "ผู้ช่วยดำเนินการ"²² การเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารที่สำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีในสมัยต่อมา จะมีก็เพียงการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับโครงสร้างของฝ่ายเลขานุการของเสนาบดีสภา โดยการตั้งกระทรวงมูธาธร ขึ้นใหม่เมื่อวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) มีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรฤทธิ เป็นเสนาบดี โดยภารกิจของกระทรวงนี้คือ "ให้มีหน้าที่ทำการในพแนกท่าแลรักษาทะเบียนถ้านันดรศักดิ์ข้าราชการ ทั้งฝ่ายข้าราชการ ทั้งฝ่ายทหารแลพลเรือน ทั้งพระราชอาณาจักร แลท่ารักษาทะเบียนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ แลท่ารักษาทะเบียนดวงตราต่าง ๆ ซึ่งใช้ประจำในราชการของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงวังได้เคยทำมาแล้ว ท่าแลรักษาทะเบียนดวงตราสำหรับบุคคล ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้ต่อไป"²³

กระทรวงมูธาธรนี้ได้มีมาจนถึงรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2468 ก็ได้ถูกยกเลิกโดยยกงานทั้งปวงไปรวมกับ กรมราชเลขาธิการ เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้นในสมัยนั้น เนื่องจากรายได้ของประเทศไม่พอกับรายจ่าย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นเสนาบดีของกระทรวงมูธาธร ในขณะนั้น จึงทรงแนะนำให้ยุบกระทรวงมูธาธร แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ยกกรมราชเลขาธิการ ขึ้นเป็นกระทรวงมูธาธรอีก เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2475 การเปลี่ยนแปลงของฝ่ายเลขานุการของพระมหากษัตริย์ แสดงถึงความสำคัญของกลไกนี้ที่จะเป็น "ตัวกลาง" ในการบริหารราชการระหว่างพระมหากษัตริย์ กับบรรดาเสนาบดี

22 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, ปลุกใจเสือป่า (พระนคร : โรงพิมพ์มหามงกุฎราชวิทยาลัย, 2506), หน้า 49.

23 อ้างจาก เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม เรื่องหน้าที่และภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวบรวมโดย นายค้อย เหล่าสุนทร (2509)

กระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเป็น "ผู้ช่วยดำเนินการ" ของพระมหากษัตริย์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นี้ เสนาบดีสภาได้มีความสำคัญน้อยลงโดยไม่ว่าจะมีการประชุมเสนาบดีสภา กระบวนการบริหารในเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น การตราพระราชกำหนดกฎหมายนั้น ก็เป็นไปโดยพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ ดังที่พระยาภักดียามไมตรี (Dr. Francis Bowes Sayre) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาราชการกระทรวงการต่างประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2446-2468 ได้กล่าวว่า การตราพระราชกำหนดกฎหมายในสมัยนั้นทำได้ง่าย ดังเห็นได้จากข้อความที่เขียนไว้ในหนังสือ The Glad Adventure ว่า "...ประเทศสยาม (ช่วงรัชกาลที่ 6) เป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่มีรัฐสภาหรือองค์นิติบัญญัติ ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ให้กฎหมายขึ้นสักฉบับหนึ่ง ก็เพียงเขียนขึ้นแล้วก็ประทับพระราชลัญจกร ลงไปเท่านั้น"²⁴ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ กรมราชเลขาธิการ หรือกระทรวงมูรธาธร อันเป็นตัวกลางรับเรื่องจากกระทรวงและเสนาบดีต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อพระมหากษัตริย์ มีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ความสำคัญของ "ตัวกลาง" ระหว่างผู้มีอำนาจตัดสินใจ กับผู้ช่วยดำเนินการ หรือเจ้าของเรื่อง เช่นนี้ ได้มีเค้าารากสืบเนื่องเรื่อยมาจนในสมัยที่มีระบบคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา หากแต่ "ตัวกลาง" นี้ ได้มีวิวัฒนาการ เปลี่ยนไปตามเงื่อนไขของบริบททางสังคม การเมือง และกลไกการบริหารอันจะได้พิจารณาเน้นหนักต่อไป

บรรดาสภาและเสนาบดีสภา หรือรูปแบบกลไกต่าง ๆ ในการปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้น ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ ต่างมีจุดประสงค์เพื่อให้เป็นกลไกและช่วยเป็นที่ปรึกษาการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ มากกว่าเป็นกลไกที่จะแบ่งภาระรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ไปจากองค์พระมหากษัตริย์ ความพยายามในการจัดตั้งกลไกขึ้นเพื่อเป็นคณะทำงาน หรือที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์นี้ ได้มีขึ้นอีกครั้งหนึ่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงได้สถาปนา อภิรัฐมนตรีสภา (Supreme Council of State) ขึ้นในปี พ.ศ. 2468

²⁴ฟรานซิส บี. แซร์, พระยาภักดียามไมตรี อายะดา กิรินกุล และคณะ แปล (จาก The Glad Adventure), หน้า 95.

2. อภิรัฐมนตรีสภา พ.ศ. 2468 : รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ได้เพียง 2 วัน ก็ได้ทรงสถาปนา อภิรัฐมนตรีสภาขึ้นเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 ทั้งนี้เพื่อเป็นคณะที่ปรึกษาของพระองค์ เนื่องจากพระองค์เองขาดความรู้ ความเคยชินในราชการ ซึ่งพระองค์เองก็ทรงยอมรับว่า "ยังขาดประสบการณ์ในการปกครองแผ่นดิน"²⁵ โดยทรงเห็นว่าลาฟงพระองค์นั้น คงไม่สามารถคิดการให้รอบคอบไปทุกอย่างได้ ทั้งนี้เพราะ พระองค์เพิ่งจะทรงศึกษาประเพณีการปกครองบ้านเมือง และราชการแผ่นดิน ก่อนที่จะขึ้นครองราชย์ราว 1 ปี ในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ได้ทรงประทับอยู่ในพระนคร และขณะที่ทรงประชวร ทั้งนี้เพื่อที่จะสร้างความสามัคคีกลมเกลียวในกลุ่มพระราชวงศ์ชั้นสูง ที่มีความขัดแย้งกันในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

อภิรัฐมนตรีสภานี้ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเรื่องที่น่าเข้าสู่ที่ประชุมจะเป็น เรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ หรือ เป็นเรื่องที่ลำบาก รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น ปัญหาทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การรักษาความมั่นคงของประเทศ ปัญหาด้านการคลัง การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง²⁶ ปัญหาการพิจารณาบำเหน็จความชอบที่สำคัญ ปัญหาเกี่ยวกับโบราณราชประเพณี และปัญหาเรื่องอื่น ๆ อีกมาก

อภิรัฐมนตรีสภานี้ ชาวอังกฤษที่อยู่ในประเทศไทยในขณะนั้นเรียกว่า "คณะรัฐมนตรีชั้นสูง" (Super Cabinet)²⁷ โดยทรงมอบหมายให้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรง

²⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระบรมราชูปถัมภ์ ราชานภาพ บ.1.3/32 No.47 เล่ม 3 บันทึกการปกครอง

²⁶ เพิ่งอ้าง.

²⁷ Great Britain Foreign Archives, F6256/183/40, 1 December 1925, Greg to Chamberlain.

ราชานาภาพ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหรธาธร เป็นผู้ทรงยกร่าง "ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา" อภิรัฐมนตรีที่ทรงตั้งขึ้นครั้งแรก ประกอบด้วยพระราชวงศ์ชั้นสูง 5 พระองค์ คือ

1. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช
2. สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต
3. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์
4. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ
5. พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ²⁸

จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้างต้นล้วนแต่เป็นพระราชวงศ์ชั้นสูงทั้งสิ้น แม้ว่าตามร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรี ในมาตรา 7 จะกำหนดว่า อภิรัฐมนตรีสภาอาจมาจากเจ้านายหรือข้าราชการก็ได้ก็ตาม นอกจากนี้ การที่อภิรัฐมนตรีสภานี้เป็นสภาที่ปรึกษาราชการของพระมหากษัตริย์ โดยเรื่องที่เข้าประชุมปรึกษานี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องลับ และมีความสำคัญต่อประเทศชาติ การที่ทรงแต่งตั้งเฉพาะผู้ใกล้ชิดเช่นนี้ ได้ก่อให้เกิดความน้อยเนื้อต่ำใจในหมู่ขุนนางข้าราชการ จนมีคำกล่าวในสมัยนั้นว่า "เจ้าขึ้นหม้อ ขุนนางลงไห"²⁹

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แม้ว่าจะเริ่มมีการปรับปรุงกลไก และสถาบันทางการเมืองต่างๆ นับตั้งแต่ปีแรกของรัชกาล แต่ก็เป็นไปได้โดยการเปลี่ยนแปลงจากการริเริ่มของ "เบื้องบน" หรือจำกัดอยู่แต่เฉพาะในแวดวงของ "เบื้องบน" คือพระมหากษัตริย์ และพระราชวงศ์ เช่น จากการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภา ก็เป็นคณะที่ปรึกษาถวายความเห็นในเรื่องที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมา ในด้านนโยบายต่าง ๆ เพื่อประกอบการพระราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยสั่งการดังจะสามารถแสดงระบบ หรือกระบวนการสั่งการ หรือกระบวนการของพระราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยสั่งการต่าง ๆ เมื่อได้สถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นแล้ว ได้ดังนี้

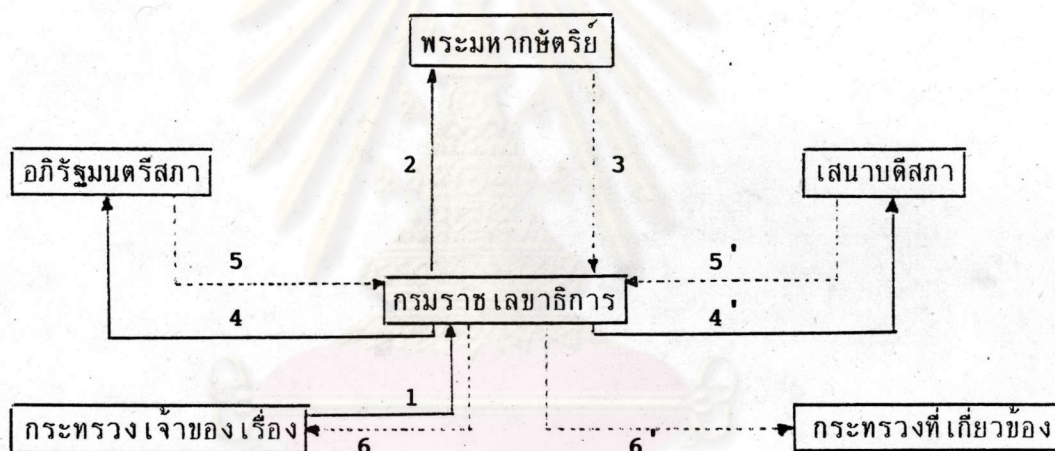
²⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 รล. 7/1 ร่างพระราชดำรัสทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภา

²⁹ ตาโพธิ์ "เจ้านายกับขุนนาง" บางกอกการเมือง 4(270):3, 28 เมษายน 2470

1. พระราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยสั่งการในเรื่องนโยบาย

ในเรื่องที่มีความสำคัญต่าง ๆ หรือเรื่องทางด้านนโยบาย เช่น เรื่องนโยบาย เกี่ยวกับการคลัง การเปลี่ยนแปลง แต่งตั้งเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ พระมหากษัตริย์จะทรงฟังความคิดเห็นของอภิรัฐมนตรีสภา และ/หรือ เสนาบดีสภา เพื่อประกอบพระราชวินิจฉัย ดังแผนภาพที่ 3^{๓๐}

แผนภาพที่ 3 กระบวนการพระราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยสั่งการ ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว



ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า เมื่อมีเรื่องที่เป็นนโยบาย หรือเรื่องที่มีความสำคัญ กระทรงเจ้าของเรื่องจะส่งเรื่องมายัง กรมราชเลขาธิการ (ตาม 1) ราชเลขาธิการจะนำความตามข้อ 1 ขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงวินิจฉัยสั่งการ (ตาม 2) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยมายังกรมราชเลขาธิการ (ตาม 3) จากนั้นราชเลขาธิการจะปฏิบัติตามพระบรมราชวินิจฉัย คือ การนำเรื่องเสนอเข้าอภิรัฐมนตรี

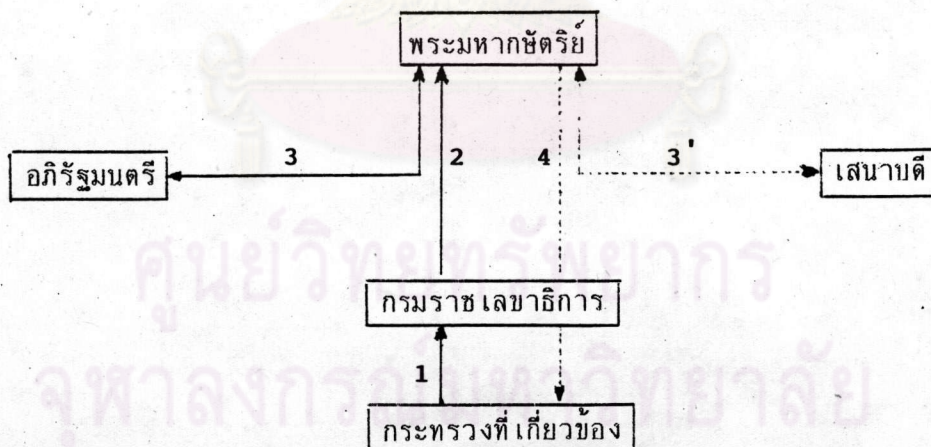
^{๓๐}ปรับปรุงจาก ชาอุชัย รัตนวิบูลย์, "บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว," ปรึญญาานิพนธ์การศึกษามหาวิทิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, พ.ศ. 2519.

สภา หรือ เสนาบดีสภา ตามที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัย (ตาม 4 และ 4') โดยแม้ เสนอต่อเสนาบดีสภา อภิรัฐมนตรีสภาก็ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย เมื่อสภาได้มติแล้ว ก็จะเสนอกลับมายังกรมราชเลขาธิการ (ตาม 5 และ 5') และราชเลขาธิการจะนำมติของสภาไปแจ้งให้กระทรวงเจ้าของเรื่อง และกระทรวงที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อนำไปปฏิบัติตามมติดังต่อไปนี้ (ตาม 6 และ 6')

2. พระราชวินิจฉัยสั่งการในเรื่องทั่วไป หรือ เรื่องที่มีความสำคัญน้อย

เรื่องที่มีความสำคัญน้อยกว่าเรื่องประเภทแรก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงมีพระราชวินิจฉัยโดยทรงฟังความคิดเห็นจาก อภิรัฐมนตรีสภา หรือ เสนาบดีสภา บางพระองค์ เช่น เรื่องการบริหารทั่วไป จากนั้น จะตัดสินพระทัยสั่งการต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 4 กระบวนการพระราชวินิจฉัยในเรื่องทั่วไปซึ่งมีความสำคัญน้อย



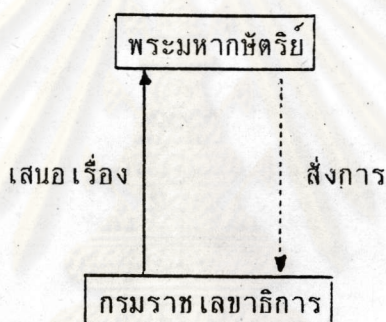
จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะเสนอเรื่องราวต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยผ่านกรมราชเลขาธิการ (ตาม 1 และ 2) จากนั้น ราชเลขาธิการจะนำความกราบทูลฯ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งจะทรงปรึกษากับอภิรัฐมนตรีหรือเสนาบดี ตาม 3 และ 3') ก่อนที่จะมีพระราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยสั่งการผ่านกรมราชเลขาธิการไปยังกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (ตาม 4)

3. พระราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยสั่งการในเรื่องที่มีความสำคัญน้อยที่สุด

เช่นในเรื่องการกราบบังคมทูลลาพัก เพื่อรักษาพระองค์ของพระราชวงศ์ชั้นสูงบางพระองค์ และฎีกาในบางเรื่องที่ทรงตอบได้ ในลักษณะที่ไม่ผูกมัดกับรัฐบาล³¹ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงมีพระราชวินิจฉัยโดยไม่ต้องฟังความคิดเห็นจากฝ่ายใด

ซึ่งการสั่งการจะเป็นไปตามแผนภาพดังนี้

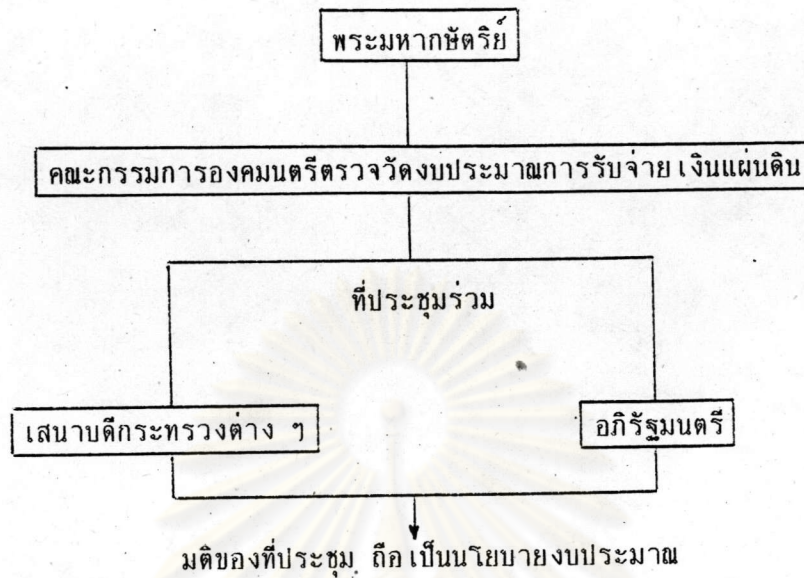
แผนภาพที่ 5 กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องที่มีความสำคัญน้อยที่สุด



อภิรัฐมนตรีสภานี้มีบทบาทสำคัญเป็นอันมาก ในฐานะสภาที่ปรึกษาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ว่าจะเป็นในด้านการคลัง หรือการปกครอง เช่น ในด้านการคลังนั้น อภิรัฐมนตรีซึ่งทุกพระองค์ เป็นกรรมการของ "กรรมการองคมนตรีตรวจวัดงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน" ที่ตั้งขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการถวายความคิดเห็น เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน และความคิดเห็นนี้จะถูกเสนอไปยัง เสนาบดีสภา ซึ่งเป็นที่ประชุมร่วมระหว่าง เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ กับ อภิรัฐมนตรี ข้อมติของสภานี้จะถือเป็นนโยบายในการปฏิบัติสำหรับงบประมาณรายจ่ายต่อไป ซึ่งแสดงการพิจารณาจ่ายได้ตั้งแผนภาพที่ 6 (หน้า 42)

³¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 บ.2.1/3 พระยามรวิสัยสรเดช

แผนภาพที่ 6 การพิจารณางบประมาณรายจ่าย



เมื่อพิจารณาการกำหนดนโยบายด้านงบประมาณแผ่นดินในสมัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จากแผนภูมิข้างบนนี้จะเห็นได้ว่า อภิรัฐมนตรีนั้นมีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินอย่างยิ่ง เพราะฉะนั้นอภิรัฐมนตรีทุกพระองค์ทรงเป็นกรรมการในคณะกรรมการองคมนตรีตรวจวัดงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้ถวายความคิดเห็นที่สำคัญในด้านงบประมาณแก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และยังมีส่วนเข้าร่วมประชุมพิจารณางบประมาณกับเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายงบประมาณอีกด้วย นั่นคืออำนาจในด้านการคลัง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญหลักของประเทศนั้นได้รวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ โดยอาศัยสภาที่ปรึกษาชั้นสูงนี้เป็นกลไกสำคัญนั่นเอง³² นอกจากนี้ อภิรัฐมนตรีสภายังมีบทบาทในด้านภาษีอากร โดยอภิรัฐมนตรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ได้กราบบังคมทูลถวายความเห็น แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวให้มีการแก้ไขวิธีการจัดเก็บภาษีเงินรัชชูปการใหม่ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2468 ทำให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินรัชชูปการฉบับเดิม (พ.ศ. 2462) โดยอภิรัฐมนตรีร่วมกับเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินรัชชูปการ พ.ศ. 2468 พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ ชายฉกรรจ์ทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 20-60 ปีบริบูรณ์ หรือมีอายุ 17 ปีขึ้นไป แต่ได้ทำการสมรสแล้ว และอยู่ภายในพระราชอาณาเขต ต้อง

³²ดู ชายชัย รัตนวิบูลย์, "บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว," อ่างแล้ว, หน้า 156.

เสียเงินรัชชูปการอย่างสูงคนละ 6 บาทต่อปี โดยกรรมการอำเภอทุกอำเภอ เป็นผู้ทำหน้าที่เก็บ-
 เสนาบัตรกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นผู้มีอำนาจกำหนดเกี่ยวกับการเก็บเงินรัชชูปการ³³
 ทำให้สามารถเก็บเงินรัชชูปการได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 42.97 ในปี พ.ศ. 2469 และในช่วงปี
 พ.ศ. 2469-2473 นี้ อภิรัฐมนตรียังได้ร่วมประชุมพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับภาษี
 อีกหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติรถยนต์ พระราชบัญญัติศุลกากร พระราชบัญญัติพิภคอัตราภาษี
 ศุลกากร พระราชบัญญัติแก้ไขอัตราภาษีภายใน พระราชบัญญัติฝิ่น เป็นต้น³⁴

อิทธิพลของอภิรัฐมนตรี ในด้านภาษีนับเห็นได้อย่างชัดเจน เมื่อ นายชอลล์-แพทซ์
 ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติในสมัยนั้น ได้เสนอแนวให้รัฐบาลเก็บภาษีคนร่ำรวย แต่
 ข้อเสนอไม่ได้รับความสนใจจากอภิรัฐมนตรีสภา³⁵ ทั้งนี้เพราะอภิรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้พิจารณาเรื่อง
 นี้ บางพระองค์มีฐานะทางการเงินร่ำรวย จึงเกรงจะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของตน

ส่วนในด้านการปกครองนั้น ในสมัยนี้ อภิรัฐมนตรีสภาได้มีบทบาทในการเลือก "สภา
 กรรมการองคมนตรี" ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 เพื่อทำหน้าที่ถวาย
 คำปรึกษาในเรื่องที่โปรดเกล้าพระราชทานลงมา อภิรัฐมนตรีจะเลือกกรรมการองคมนตรี จาก
 องคมนตรีที่มีอยู่ทั้งหมด โดยวิธีลงคะแนน³⁶

อภิรัฐมนตรีสภายังได้มีส่วนในการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลตามแนวพระราช
 ดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงนำเรื่องจัดการปกครองท้องถิ่นเข้า

³³ ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2469, หน้า
251.

³⁴ ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2469, หน้า
244-709.

³⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.14/4 คำแปล บันทึก นายชอลล์-
แพทซ์ เรื่องการเงิน 17 ธันวาคม 1931.

³⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 รล.6/6 เล่ม 1 เรื่องการตั้ง
กรรมการองคมนตรี (25 สิงหาคม 2470 - 8 เมษายน 2474)

ปรึกษาอภิรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 และที่ประชุมได้ลงมติให้ปรับปรุง
แก้ไขการสุขาภิบาลให้เป็นรูปเทศบาล (Municipality)³⁷

และเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชทาน
รัฐธรรมนูญ โดยทรงมีรับสั่งให้พระยาศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ และ
นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศชาวอเมริกันเข้าเฝ้า ทรงปรารภ
ถึงเรื่องที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญว่า "...ฉันมีความประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่
ราษฎรโดยเร็วที่สุด จะต้องให้ทันในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นวันครบรอบมหา
จักรี"³⁸ โดยทรงรับสั่งให้ พระยาศรีวิสารวาจา และ นายสตีเวนส์ พิจารณาทำบันทึก
ความเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองขึ้นทูลเกล้าถวาย พระยาศรีวิสารวาจาและ
นายสตีเวนส์ ได้ทำบันทึกความเห็นขึ้นทูลเกล้าถวายทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือฉบับแรก เป็นเค้าโครงการ
เปลี่ยนแปลงและรูปแบบการปกครอง (An Outline of Changes in The Form of
Government) ของ นายสตีเวนส์ ลงวันที่ 8 มีนาคม 2474 ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น "เค้าโครง
ร่างรัฐธรรมนูญ" โดยได้กล่าวถึงหลักการเกี่ยวกับรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ
และบริหาร ตลอดจนวิธีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ดี เค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับนี้ ยังคงสงวนอำนาจการบริหารไว้กับพระมหากษัตริย์

ส่วนอีกสองฉบับ เป็นบันทึกความเห็นประกอบเกี่ยวกับเรื่อง "เค้าโครงการเปลี่ยนแปลง
รูปแบบการปกครอง" ลงวันที่ 9 มีนาคม 2474 มีความเห็นว่า ยังไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการ
เปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนั้น เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ พร้อมกับบันทึก
ความเห็นประกอบของนายสตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจา เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้นำเข้าสู่การ
ประชุมพิจารณาของอภิรัฐมนตรีสภา ในระหว่างวันที่ 13 มีนาคม 2474 - 5 เมษายน 2475

37 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.7.5/1 รายงานการประชุม
อภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 25 18 พฤศจิกายน 2470.

38 ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการตั้งกรมการราษฎรและระบบประชาธิปไตย
พิมพ์เนื่องในโอกาส 24 มิถุนายน 2475, หน้า 38-39.

โดยไม่ปรากฏวันที่แน่ชัด³⁹ แต่ได้รับการคัดค้านจากอภิรัฐมนตรีหลายพระองค์ ทั้งที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเตือนให้ทรงคำนึงถึงผลที่จะตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ การรัฐประหารและเผด็จการทหารก็ตาม แต่ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงยอมตามความเห็นของอภิรัฐมนตรีเหล่านั้น สถานะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า อภิรัฐมนตรีสภานั้น มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และทำให้ถูกมองว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอภิรัฐมนตรี เช่น จากการที่คณะราษฎร ซึ่งทราบมาก่อนแล้วว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะพระราชทานรัฐธรรมนูญ⁴⁰ ทำให้อภิรัฐมนตรีสภานี้เป็นที่เกลียดชัง โดยเฉพาะในกลุ่มทหารซึ่งได้รับผลกระทบจากการถวายคำปรึกษาของอภิรัฐมนตรีสภามากที่สุด เช่น กรณีการดุ่ยข้าราชการทหาร 268 นาย ระหว่างวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2469 - 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2472 รวมทั้งความไม่พอใจส่วนตัว เนื่องจากถูกลดตำแหน่ง เช่น กรณีของพระยาพลพลพยุหเสนา⁴¹ การที่อภิรัฐมนตรีสภามีบทบาทสำคัญในการถวายคำปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านการคลัง ด้านงบประมาณ ด้านภาษี และการปกครอง รวมทั้งทางด้านการเมือง ทำให้มีการเปรียบเทียบในท่านองว่า การมีอภิรัฐมนตรีสภานี้ เสมือนกับมี "พระเจ้าแผ่นดิน 2 ชั้น" หรือ "พระเจ้าแผ่นดิน 6 พระองค์"⁴²

ลักษณะของการปกครองดังกล่าวข้างต้น เป็นการสะท้อนถึงการรวมอำนาจไว้ที่พระราชวงศ์ชั้นสูง และพวกเจ้า อย่างเหนียวแน่น ในขณะที่วิถีการปกครองในภูมิภาคต่าง ๆ ของ

³⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 เอกสารส่วนพระองค์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี, ราชธานูปภาพ บ.1.3 ก/335 No. 52 ฉบับ 3 ร่างลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี, ราชธานูปภาพ ไม่ปรากฏ วันที่ เดือน ปี.

⁴⁰ สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี, "พระราชบันทึกเล่า," เบื้องแรกประชาธิปไตย หน้า 8.

⁴¹ เสถียร ศกุนตลา, ชีวิตทางการเมืองของ พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์ หน้า 8-9.

⁴² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5-7 ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้ง อภิรัฐมนตรีสภา.

โลกได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว ทำให้ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

อย่างไรก็ดี แนวคิดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยังปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับของพระยาภิรมย์ภักดี โดยในร่างรัฐธรรมนูญของพระยาภิรมย์ภักดี ซึ่งมีอยู่ 12 มาตรา นั้น ได้กำหนดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีเอาไว้ว่า

มาตรา 3 นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ โดยรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ในการบริหารงานของทุกกระทรวง และปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายจากพระมหากษัตริย์ ตลอดจนเป็นผู้ประสานงานระหว่างนโยบายเหล่านี้กับการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวของกระทรวงต่าง ๆ

มาตรา 4 รัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี สำหรับการบริหารงานในกระทรวงที่เขาได้รับผิดชอบ และช่วยนายกรัฐมนตรีในการนำนโยบายต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายไปปฏิบัติให้บรรลุผล

มาตรา 5 คณะรัฐมนตรีประชุมปรึกษากันโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน อาจประชุมปรึกษากันในกิจการทั่วไป แต่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทุกเรื่องขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี⁴³

แม้ว่า แนวคิดนี้จะถูกคัดค้าน ไม่มีการนำไปปฏิบัติแต่อย่างใด แต่ก็ได้แสดงถึงการที่แนวคิดของรูปแบบกลไกระบบคณะรัฐมนตรี ในแบบตะวันตกได้เริ่มถูกหยิบยืมรูปแบบ เข้ามาใช้ในสังคมการเมืองไทย แม้ว่าจะ เป็นการเสนอแนวคิดในบริบทของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม แต่ก็ เป็นแนวคิดที่น่าพิจารณาประกอบการศึกษาถึงระบบคณะรัฐมนตรีภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นอย่างยิ่ง

⁴³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 6-7 เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระยาตราช่างราชานภาพ บ.1.3/32 No.47 เล่ม 3 หนังสือของ พระยาภิรมย์ภักดี ลงวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ร่างรัฐธรรมนูญของพระปกเกล้าฯ หน้า 5-9.

หากพิจารณาวิวัฒนาการของการจัดตั้ง ปรับปรุง กลไกในการปกครองต่าง ๆ ในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ นับแต่ที่ได้มีการนำรูปแบบ กลไก และสถาบันแบบตะวันตกเข้ามาใช้ คือใน รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ปกครอง อันได้แก่ องค์พระมหากษัตริย์ได้ พยายามสร้างและปรับปรุงกลไกในการปกครองต่าง ๆ เพื่อรองรับทั้งสถานะทางการเมือง และ สภาพทางเศรษฐกิจสังคมมาโดยตลอดเวลา แต่โดยที่การสร้าง กลไก ทางการปกครองต่าง ๆ เหล่านี้ วัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เป็น เครื่องช่วยในการดำเนินการ และเป็นเพียงคณะที่ปรึกษา หรือ "คณะทำงาน" ที่ไม่มีบทบาทเชิงนโยบาย หรือในเชิงการเมือง กลไกต่าง ๆ เหล่านี้ นับแต่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เสนาบดีสภา หรือสภาต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมักจะไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานดังที่ได้มุ่งหวังนัก และ เพราะลักษณะธรรมเนียมที่คุ้นเคยอยู่กับการที่องค์ พระมหากษัตริย์ เป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจ ทำให้บรรดากลไกเหล่านี้มีสภาพ เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตาม พระราชโบายมากกว่าการเสนอแนวคิดริเริ่ม อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ปกครองได้พยายามนำเอากลไก ต่าง ๆ มาใช้เช่นนี้ ในแง่หนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่า ภารกิจของรัฐได้เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ด้าน สถาบัน พระมหากษัตริย์จำเป็นต้องสร้างกลไกเพื่อแบ่งเบาภาระที่มีสมรรถนะมากขึ้น ตามเงื่อนไขของสถานะ ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองแต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ ได้เน้นการปรับปรุงหรือสร้าง กลไกในด้านการจัดการหรือการบริหาร (Administration Reform) มากกว่าการเป็นเครื่อง ช่วยในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจที่แท้จริง

การที่ภารกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น ทำให้คณะรัฐมนตรีในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือ เสนาบดี รับภาระในด้านการบริหารเป็นด้านหลัก เห็นได้จากใน รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้น มีการจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ รวม 12 กระทรวงขึ้น ดังแผนภาพที่ 7 (หน้า 49)

สามารถพิจารณาได้ว่า การจัดแบ่งกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยนี้ ได้เป็นไปในลักษณะที่ "พลิกแผ่นดิน" ตามซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเคยวิจารณ์ เนื่องจากได้มี กระทรวงที่รับผิดชอบในภารกิจของรัฐแทบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการป้องกันประเทศ ด้าน เศรษฐกิจ ด้านการดูแลการปกครองภายใน และด้านการบริหาร เป็นต้น ยิ่งขาดก็แต่เพียง หน่วยงานในด้านการอำนวยการและการวางแผนการปฏิบัติ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า ภารกิจนี้พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสภาที่ปรึกษาต่าง ๆ ของพระองค์ได้เป็นผู้ปฏิบัติภารกิจ นี้เอง

ต่อมาในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้มีการตั้ง กระทรวงเพิ่มขึ้น อันแสดงถึงภารกิจของรัฐที่เพิ่มขึ้นและแสดงถึงความพยายามของผู้ปกครองที่จะ "ปรับตัว" ตามเงื่อนไขของภาวะการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในระดับที่ผู้ปกครองเองเห็นควร กระทรวงที่เพิ่มขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468) คือ

1. กระทรวงทหารเรือ
2. กระทรวงพาณิชย์
3. กรมราชเลขาธิการ

การตั้งกระทรวงทั้งสามเพิ่มขึ้นนี้ แสดงได้อย่างดีว่าอาณาเขตของภารกิจรัฐได้ ขยายตัว จึงต้องการกลไกที่แยกย่อยลงไป เฉพาะอย่างยิ่งการตั้งกระทรวงพาณิชย์ นั้น แสดงถึง การเติบโตของภารกิจด้านเศรษฐกิจอีกด้วย และการตั้งกรมราชเลขาธิการ พร้อมกับที่มีกระทรวง มุรธาธรอยู่ด้วย ก็เป็นเครื่องชี้ถึงการที่พระมหากษัตริย์จะต้องมีหน่วยงานที่ช่วงแบ่งเบาภาระ หรือ เป็นตัวกลางระหว่างพระองค์กับกระทรวงเจ้าของเรื่อง ทั้งนี้ก็ด้วยภารกิจได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก นั้นเอง

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีการตั้งกระทรวงเพิ่มขึ้นอีก คือ กระทรวงคมนาคม อันแสดงถึงความเติบโตในด้านนี้ของประเทศ แต่โดยที่ นับแต่ปลายสมัยรัชกาล ที่ 6 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ คือ การขาดดุลงบประมาณ โดยนับแต่ปี พ.ศ. 2463-2468 งบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้เป็นเงินถึง 45,496,390 บาท

โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2466 งบประมาณรายจ่ายขาดดุลถึง 10,216,043 บาท⁴⁴ ขณะที่รายได้ลดลง เนื่องจากประสบปัญหาในการผลิตข้าว ทำให้การส่งออกลดลง และรายได้จากภาษีอากรซึ่งได้ลดลงอีกด้วย นอกจากนี้ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินก็ยังได้จัดให้แก่ฝ่ายป้องกันประเทศ คือ กระทรวงกลาโหม ทหารเรือ กรมอากาศยาน และให้แก่ราชสำนักมาก โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้มีผลกระทบการทำงานต่องบประมาณในด้านอื่น ๆ เช่น การลงทุนภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ กระทรวงต่าง ๆ ก็ยังได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้สูง ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลต่อมาถึงสาเหตุทางเศรษฐกิจของประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้พระองค์ต้องแก้ไขเศรษฐกิจโดยการลดยอดเงินงบประมาณรายจ่ายส่วนพระองค์ (H.M.'s Civil List) หรือเงินพระคลังข้างที่ลง จำนวน 3,000,000 บาท* ในปี พ.ศ. 2469 และปัญหาการขาดดุลงบประมาณนี้ได้นำไปสู่ การคลังข้าราชการ ในที่สุด โดยในช่วงระหว่างวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2469 ถึง 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2472 ได้มีข้าราชการที่มีอายุมาก และหย่อนความสามารถหรือคุณวุฒิ ถูกดลี่ยออกถึง 1,292 คน

ศูนย์วิทยพัชยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁴The Ministry of Economic Affairs, Statistical Year Book of The Kingdom of Siam B.E. 2474-2475, p. 287.

*ลายพระหัตถ์ กรรมการองคมนตรี, ลงวันที่ 7 มีนาคม 2468 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนข้าราชการที่ถูกดูดย้อออกคราวตุลยภาพ ระหว่างวันที่
13 เมษายน 2469 - 28 พฤศจิกายน 2472

| ส่วนราชการ-บุคคล | จำนวน (คน) |
|-------------------------|------------|
| กระทรวงกลาโหม | 202 |
| กระทรวงเกษตรธิการ | 60 |
| กระทรวงทหารเรือ | 66 |
| กระทรวงธรรมการ | 95 |
| กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม | 35 |
| กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ | 103 |
| กระทรวงมหาดไทย | 142 |
| กระทรวงยุติธรรม | 75 |
| กรมราชเลขาธิการ | 21 |
| กระทรวงวัง | 477 |
| ข้าราชการชาวต่างประเทศ | 16 |
| รวม | 1,292 |

ที่มา : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.16.1/1-13 เล่ม 1-2 บัญชี
บ้านาญข้าราชการคราวตุลยภาพ 13 เมษายน 2469 - 28 พฤศจิกายน 2472

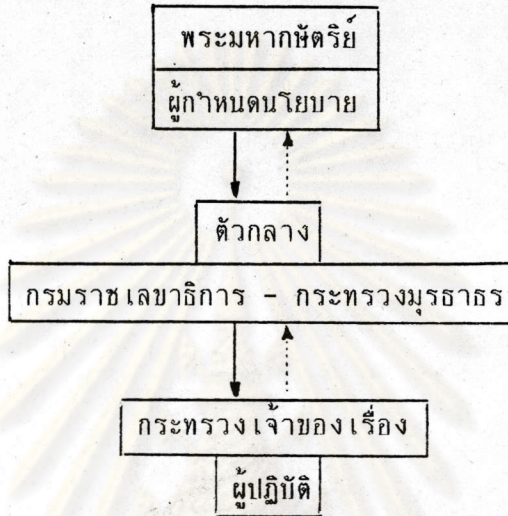
ในบรรดาข้าราชการที่ถูกคัดเลือกเหล่านี้ มีทั้งที่ดำรงตำแหน่งชั้นสูง ระดับเสนาบดี รองเสนาบดี และเจ้ากรม ทั้งที่เป็นพระราชวงศ์และสามัญชน การแก้ไขปัญหาโดยการตัดทอนรายจ่าย และการคัดเลือกข้าราชการนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความพยายามของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และคณะที่ปรึกษาที่จะรักษาเสถียรภาพของระบบเอาไว้ โดยการหาทางแก้ไขเฉพาะหน้า แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ทำให้การจัดการและการปฏิรูปกลไกต่าง ๆ ของระบอบต้องหยุดชะงักลง ซึ่งเป็นการสั่งสมปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่พอใจ โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการได้ อันเป็นปัจจัยที่กระตุ้นความต้องการการเปลี่ยนแปลงในระยะต่อมา

หากพิจารณา "ระบบ" ของการบริหารและการดำเนินนโยบายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว จะเห็นว่า "ระบบ" นี้ ไม่ได้มีสภาพที่ สถิตย์ หรือ อยู่นิ่ง แต่เนื่องจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ กำหนดการ โดยลำพังพระองค์ แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงกลไกอยู่เสมอ แม้ว่าจะ เป็นด้วยการเปลี่ยนแปลงจากเบื้องบน หรือ เปลี่ยนแปลงด้วยเหตุผลทางการเมืองก็ตาม การปฏิรูปในด้านการบริหาร (Administrative Reform) นี้ สะท้อนความพยายามในการปรับตัวและชี้ถึงภารกิจของรัฐที่เพิ่มขึ้น แต่รูปการของระบบที่ชัดเจนอย่างหนึ่งที่ดำรงอยู่ก็คือ การที่พระมหากษัตริย์ยังคงเป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจตัดสินใจ และการกำหนดแนวทางของประเทศเรื่อยมา โดยที่สภาหรือคณะที่ปรึกษาดัง ๆ นั้น แม้จะมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการตัดสินใจพระทัยในระดับหนึ่ง แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า บรรดาที่ปรึกษาเหล่านั้น เป็นเพียงผู้ช่วยในการตัดสินใจพระทัยมากกว่าผู้เสนอแนะแนวทางในเชิงริเริ่ม

นั่นคือสภาพภาพของ "ระบบคณะรัฐมนตรี" ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งแม้ว่าจะมีพลวัตในระดับหนึ่ง แต่การทำงานของระบบที่ชัดเจนที่สุดก็คือ การที่พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมอำนาจ โดยกลไกสำคัญที่เป็นหน่วยงานช่วยในภารกิจของพระองค์ก็คือ กรมราชเลขาธิการ หรือกระทรวงมหรธาธร ที่ได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมา หน่วยงานนี้ได้มีความสำคัญในการเป็นตัวกลางระหว่าง พระมหากษัตริย์ กับ กระทรวงเจ้าของเรื่อง แต่การเป็นตัวกลางในลักษณะของทางผ่านของเรื่องนี้ ทำให้กรมนี้ต้องแบกรับภาระในด้านงานบริหารทั่วไปและงานประจำเอาไว้มากมาย ซึ่งลักษณะ เช่นนี้ได้มีผลต่อหน่วยงานที่เป็น ตัวกลาง ระหว่างผู้ปฏิบัติกับผู้กำหนดนโยบายในสมัยต่อมาด้วย

ลักษณะการทำงานของระบบในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในระยะนี้จึงอาจสรุปได้ โดย
แผนภาพดังนี้

แผนภาพที่ 8 ลักษณะการทำงานของระบบในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์



หมายถึง - การกิจที่มอบหมาย
- แนวนโยบายที่กำหนด

หมายถึง - การเสนอเรื่อง, ปัญหา
- รายงานการปฏิบัติ

โดยตัวแบบนี้ได้มีการคลี่คลายแตกต่างกันออกไป เมื่อผู้กำหนดนโยบายเห็นว่าต้องมี
"คณะที่ปรึกษา" โดยการตั้งสภาต่าง ๆ ขึ้นมา เป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะช่วยในการบริหารงานให้มี
ประสิทธิภาพมากขึ้นได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย