

การ เลื่อนฐานะทางสังคมของสามัญชน เข้าสู่ระบวรราชการสมัยใหม่

ก่อนที่จะกล่าวถึงการ เลื่อนฐานะทางสังคมของสามัญชน เข้าสู่ระบวรราชการสมัยใหม่ จำเป็นจะต้องอธิบายถึง ลักษณะของการบริหารราชการ ก่อนการจัดระบวรราชการสมัยใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อให้ เกิดความ เข้าใจอย่างกระจ่างขึ้น เกี่ยวกับการใช้ระบวรราชการสมัยใหม่ที่จัดขึ้นแบบค่อย เป็นค่อยไป โดยถือว่า พ.ศ. 2435 ที่ประกาศตั้งกระทรวง เป็นจุด เริ่มต้นของระบวรราชการสมัยใหม่ เนื่องจาก เป็นการชี้ให้เห็นว่า ลักษณะการบริหารราชการ เปลี่ยนไปจากเดิม และเป็นแบบตะวันตกขึ้นอย่าง เห็นได้เด่นชัด

การบริหารราชการของไทยก่อนการจัดระบวรราชการสมัยใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ลักษณะการ เมืองการปกครองของไทยก่อนการปรับปรุงประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่สภาพที่ขาดบูรณาการแห่งชาติ คือขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อุปสรรคที่สำคัญเกิดจากความยากลำบากในการคมนาคม ทำให้อำนาจของรัฐจำกัดอยู่ในบริเวณราชธานีหรือหัวเมืองใกล้เคียง ไม่สามารถควบคุมหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลได้อย่างจริงจัง แม้แต่องค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจก็ขาดหลักประกัน เสถียรภาพแห่งราชบัลลังก์ การสืบราชสมบัติขาดความแน่นอน ยิ่ง เจ้านายและขุนนางมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น เท่าใดย่อม เป็นการจำกัดพระราชอำนาจลงเท่านั้น การที่พระมหากษัตริย์จะรักษา เสถียรภาพของพระองค์ได้เพียงใด ขึ้นอยู่กับการครองอำนาจทางการเมืองระหว่างพระองค์กับเจ้านายและขุนนาง และพระปรีชาสามารถส่วนพระองค์ อุปสรรคและความบกพร่องของลักษณะ การ เมืองการปกครองดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นชัดว่า การยอมรับอำนาจการปกครอง เป็นไปอย่างหละหลวม ซึ่งชี้ให้เห็นความขาด เหนือขาดและบูรณาการในด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

การบริหารราชการส่วนกลางแบบจตุสดมภ์มิได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่เป็นสัดส่วน แต่มีลักษณะของความรับผิดชอบและบริหารงานในหน้าที่ที่ซ้ำซ้อน ก้าวถ่างซึ่งกันและกัน ในลักษณะ

ของการปกครองคนตาม เขตพื้นที่ที่รับผิดชอบคือ มีหน้าที่ตั้ง แต่การนำบังคับกฎหมายมาบังคับ การจัด เก็บภาษี การศาล การควบคุมไพร่บ้านพล เมืองคล้าย ๆ กัน บุคคลคนเดียวหรือสถาบันเดียวมีหน้าที่หลายอย่าง ขาดการแบ่งงาน เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่อย่าง แกร่งครัด ก่อให้เกิดความล่าช้าขาดประสิทธิภาพ ขาดการประสานงาน โดย เสนาบดีในแต่ละ กรมจะรับผิดชอบ เฉพาะอาณา เขตที่ได้ รับมอบหมาย ก่อให้เกิดการแบ่งแยก ชิงดีชิงเด่นในหมู่ขุนนาง

สำหรับการปกครองในส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่ง เป็นหัว เมืองชั้นใน หัว เมืองชั้นนอก และ เมืองประเทศราช ยังมีปัญหามากขึ้น เพราะอำนาจของรัฐไม่กระจาย ครอบคลุมไปถึงหัว เมือง มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหัว เมืองชั้นนอกและหัว เมืองประเทศราช เนื่องจากปัญหาความ ล้าหลังในด้านการคมนาคม การติดต่อสิ่ง การต้องใช้ เวลา นาน และไม่ทันการในกรณี เร่งด่วน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายไว้ว่า

"... หัวเมืองที่อยู่หลายทิศทาง จะจัดการอันใดก็หันวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการงานได้เอง ได้แต่มีท้องตราสั่งข้อมบังคับและแบบแผนส่งออกไปในแผ่นกระดาษให้ เจ้า เมืองจัดการ เจ้า เมืองก็หลายสิบคนด้วยกัน จะ เข้าใจ คำสั่งต่าง ๆ กันอย่างไร และใครจะทำการซึ่งส่งไปนั้นอย่างไร เสนาบดีอยู่ใน กรุงเทพมหานครที่จะรู้..."¹

นอกจากนี้การแต่งตั้ง เจ้า เมืองในระบวมกน เมืองทำให้ เจ้า เมืองมีอำนาจมาก โดย เจ้า เมืองจะมีกรมการเมือง ซึ่งเป็นบริวารของตัวเอง มีรายได้จากผลประโยชน์ในหน้าที่ราชการ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตลอดจนแรงงานและทรัพย์สินของราษฎรตามสมควร มีอำนาจอย่าง เดิมทีในด้านการควบคุมการศาลและการภาษีอากร สภาพเช่นนี้ทำให้หัว เมืองมีอำนาจในตัวเองมาก ยากต่อการควบคุมของส่วนกลาง การสืบทอดตำแหน่ง เจ้า เมืองมักกระทำสืบทอดกัน มาทางสายโลหิต ราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ มีความจงรักภักดีต่อราชวงศ์นั้น ๆ ไม่แพ้ราชวงศ์จักรี และบางราชวงศ์ก็ผูกพันกับอาณาจักรอื่นมากกว่าผูกพันกับไทย²

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล (พระนคร : คลังวิทยา, 2494), หน้า 76.

² Michael Vickery "Thai Regional Elites and The Reform of King Chulalongkorn," The Journal of Asian Studies. Vol. 29 No. 4 (August 1970) pp.869-870.

การบริหารราชการก่อนการปรับปรุงประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงอยู่ในสภาพล้าหลัง ขาดระเบียบแบบแผนในการปกครอง และขาดเอกภาพอำนาจของราชธานีไม่ครอบคลุมได้ทุกส่วน¹ อย่างไรก็ตามการเมืองการปกครองในสมัยนี้เกือบจะเป็นเรื่องราวโดยเฉพะระหว่างพระมหากษัตริย์กับเจ้านายและรชนางใน เรื่องของการครองอำนาจทางการเมือง เพื่อจะรักษาอุดมอำนาจระหว่างกันและกันเท่านั้น โดยที่ไพร่เกือบไม่มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวข้อง นอกจากนี้จะต้องบริการสังคมและเป็นฐานอำนาจของขุนนางและปฏิบัติในหน้าที่ตามคำสั่ง สภาพของไพร่ยังถูกกดให้อยู่ในระดับล่างของสังคม มีหน้าที่บริการสังคมตามบทบาทที่ถูกกำหนด ความเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานยังไม่เกิดขึ้นกับไพร่

ระบบราชการสมัยใหม่

นอกจากอิทธิพลทางการเมืองการปกครองของตะวันตกจะมีอิทธิพลต่อการพัฒนาและปรับปรุงการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อประจวบกับสภาพล้าหลังของการปกครองที่ขาดเอกภาพ และสภาพการเมืองภายในในคอมันรัชสมัยของพระองค์ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางระเบียบการบริหารราชการแบบใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เรียกระบบบริหารราชการแบบตะวันตกนี้ว่า "ระบบราชการสมัยใหม่" เพื่อให้เห็นความแตกต่างจากการบริหารราชการก่อนการปรับปรุงประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับ "การเลื่อนฐานะทางสังคม" และ "สามัญชน" ดังจะอธิบายรายละเอียดในตอนต่อไป

ความหมายของระบบราชการสมัยใหม่ (Modern Bureaucracy)

ระบบราชการ (Bureaucracy) หมายถึงระบบการบริหารงานที่มีลักษณะการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ซึ่งเป็นระบบภายในของทั้งองค์การในภาคธุรกิจและภาครัฐกิจ² โดย

¹Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity (Honolulu : East Center Press 1966), p. 45.

²สุทัศน์ นำนุสสุสันต์, "การคลี่คลายขยายตัวของระบบราชการไทย," วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-พฤษภาคม 2520), หน้า 27.

นัยนี้ความหมายหลักของระบบราชการจึงหมายถึงการปกครอง การจัดระบบบริหารไม่ว่าจะเป็น การปกครองประเทศ คือภาครัฐกิจ หรือการบริหารหน่วยงานในภาครัฐกิจ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้คำว่าระบบราชการ ที่สื่อความหมายถึง ระบบราชการที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศใน ภาครัฐกิจ เพียงประการเดียว เพื่อให้สอดคล้องกับการกล่าวถึงการปรับปรุงประเทศในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ทรงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการจาก ระบบเดิมมาใช้ระบบราชการสมัยใหม่ในการบริหารราชการ

ความหมายของคำว่าระบบราชการพอสรุปได้ดังนี้คือ

1. หมายถึงการบริหารงานของรัฐบาลที่มีข้าราชการ เป็นปฏิบัติงาน อันมี ลักษณะเป็นงานตามแบบฉบับของส่วนราชการต่าง ๆ
2. หมายถึงบรรดาข้าราชการปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานทางการบริหารต่าง ๆ
3. หมายถึงวิธีปฏิบัติราชการ
4. หมายถึงการเน้นเกี่ยวกับอำนาจ การรวมอำนาจ หลังอำนาจที่มีอยู่ใน องค์การบริหารต่าง ๆ¹

นอกจากนี้ตามแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้ให้หลักการสำคัญของระบบราชการดังนี้

1. มีการกำหนดหลักการที่แน่นอนภายในขอบเขตของกฎหมายและการปฏิบัติงาน เป็นไปตามระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ
 - 1.1 ระเบียบในการปฏิบัติราชการ เป็นไปตามโครงสร้างการควบคุม และ แจกแจงงานตามหน้าที่เฉพาะอย่าง
 - 1.2 การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการให้ถือหลักความสามารถมากกว่า ฐานะทางสังคม

¹ ภูธอน ธนาพงศ์ธร, การบริหารรัฐกิจ เปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 212. อ้างถึง The Webster's New World Dictionaries

1.3 การบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายและการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เป็นไปตามหลักเกณฑ์สากลมากกว่าหลักเกณฑ์ที่วางไว้เฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคล

1.4 ผู้ปฏิบัติการทำงานได้รับเงินเดือนประจำ และถือว่างานที่ทำอยู่เป็นงานอาชีพ

2. หลักการของสายการควบคุมบังคับบัญชา และวิธีการจัดอันดับอำนาจหน้าที่เป็นระบบของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การวินิจฉัยอาจมาจากระดับต่ำได้ แต่ต้องไปตามระเบียบการ และถ้าสายการควบคุมนี้เป็นอิสระต่อกัน จะทำให้พัฒนาได้อย่างเต็มที่

3. การบริหารงานมีพื้นฐานอยู่ที่เอกสาร อันเป็นลายลักษณ์อักษร มีระบบการจัดเก็บเข้าแฟ้มอย่างดี

4. บุคคลที่จะเข้าปฏิบัติงานจะต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างดีมาแล้ว

5. การวินิจฉัยสั่งการ เป็นไปโดยมีเหตุผลและเข้าใจได้ง่ายตามรายงาน ความรับผิดชอบ ความถูกต้องตามระเบียบการ กฎเกณฑ์และระเบียบวินัย¹

โดยทั้งนี้ระบบราชการสมัยใหม่แบบตะวันตก แสดงให้เห็นว่าการรับราชการ เป็นอาชีพที่มีความมั่นคงในตำแหน่งที่ครองอยู่ และถือหลักการใช้ความรู้ ความสามารถ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เลือกรับ บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีความเสมอภาคในโอกาสที่จะเข้ารับราชการ²

¹ เกศินี หงส์นันท์, การบริหารงานบุคคลในราชการไทย (เอกสารประกอบการศึกษาสาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518), หน้า 3-4. และ บุญวัฒน์ วิสฤต, "การบริหารราชการไทย," ในการเมืองและสังคม, ประพนธ์ นันทิยะกุล. (บรรณาธิการ) พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: เวนนคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 364-370.

² Joseph Bush Kingbury, Personnel Administration for Thai Students (Second Printing ; Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1963), p. 5-9.

ด้วยเหตุนี้ระบบราชการจึงเป็นระบบที่มีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยมีการทำงานที่มีกฎเกณฑ์และระเบียบวินัยที่ตราไว้อย่างแน่นอน มีระดับชั้นในการควบคุมบังคับบัญชา และมีรายได้ตอบแทนเป็นเงินเดือน อย่างไรก็ตาม หน้าที่การที่ข้าราชการจะเข้ารับราชการได้นั้นจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดีในสถานศึกษาที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบ นอกจากนั้นการเลือกสรรบุคคลากรจะเป็นไปโดยพิจารณาถึงความสามารถเป็นหลักสำคัญมากกว่าฐานะทางสังคม ซึ่งประเด็นนี้จะนำไปเปรียบเทียบกับระบบราชการที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ทำการศึกษานี้ก็อีกครั้งหนึ่งในส่วนต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อจัดตั้งส่วนราชการอันเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคชั้นอื่น ๆ ซึ่งโ้หมายถึงการเพิ่ม
จำนวนข้าราชการมากขึ้นตามลำดับ และข้าราชการที่สามารถสนองความต้องการนี้ก็จะต้อง เป็นผู้
มีความรับรู้อันใหม่ด้วย

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทรงจัดการปกครองแบบมณฑล เทศาภิบาล
เพื่อ ควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ และ เมืองประ เทศราชที่ทรงยกเลิกให้รั้ควบคุมยิ่งขึ้น โดยส่งข้าหลวง
มณฑลจากกรุง เทพ เพื่อควบคุมประสานงาน และรายงานกลับมายัง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
ทำให้หัว เมืองที่ เคยมีอำนาจถูกลดให้ เป็นส่วนหนึ่งของมณฑล เทศาภิบาล ภายใต้การควบคุมของ
ส่วนกลาง ซึ่ง เป็นการยกเลิกระบบกินเมือง และพระราชทาน เงิน เดือนตอบแทนอำนาจของ
เจ้า เมืองจึงลดลง และอยู่ภายใต้การ ควบคุมของข้าหลวง เทศาภิบาล

การจัดระเบียบบริหารราชการ โดยสังกระทรวงขึ้นในส่วนกลาง และจัดรูปการ
ปกครองแบบมณฑล เทศาภิบาลในส่วนภูมิภาค ทำให้การปกครองประ เทศมีความ เป็นอันหนึ่ง
อันเดียวกันยิ่งขึ้น เพราะ เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ซึ่ง เป็นปัจจัยสำคัญ ในการสร้าง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกภาพในการปกครอง ทำให้การปกครอง เป็นระเบียบและเป็นมาตรฐาน เดียวกัน การที่ทาง
 ราชการพยายามดึงอำนาจการปกครอง เข้าสู่ศูนย์กลาง เพื่อสร้างความ เป็นเอกภาพให้สังคม
 พยายามทำให้ผล เมืองที่เคยอยู่ภายใต้การควบคุมของ เจ้าขุนมูลนายที่มีสังกัดแตกต่างกัน และ
 ทางราชการไม่สามารถควบคุมได้อย่างจริงจัง ให้มีสภาพเดียวกัน และรวมอยู่ภายใต้การบังคับ
 บัญชาที่ทางราชการสามารถควบคุมได้อย่างแท้จริง และใช้ระบบการปกครองจากศูนย์กลาง เดียว
 ที่มีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ ถือว่า เป็นการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ขึ้น โดย เปลี่ยนสถานะจาก
 ความเป็นอาณาจักร (Kingdom) มาเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ (Nation State) ที่ชี้ให้เห็นถึง
 กระบวนการในการพัฒนาการ เมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็น
 การปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยได้บรรลุวัตถุประสงค์คือ องค์พระมหากษัตริย์และราชวงศ์พระ
 มหากษัตริย์ ทรงควบคุมอำนาจทางการเมืองได้ มีอำนาจทางการเมือง และเป็นผู้นำทางการเมือง
 แทนขุนนางรุ่นเก่า หลุดพ้นจากสภาพล้าหลังทางการเมืองที่อำนาจในการปกครอง กระจุกกระจาย
 อยู่ที่ขุนนางและผู้นำในท้องถิ่นคือ หัวเมืองชั้นนอกและ เมืองประเทศราช ซึ่งสภาพเช่นนี้ความเป็น
 รัฐชาติสมัยใหม่ (Nation State) ยังไม่เกิดขึ้น การพัฒนาการ เมืองซึ่งช่วยการรวมอำนาจ
 เข้าสู่ศูนย์กลางการปกครอง¹ ในอันที่จะสร้างสถาบันพระมหากษัตริย์ให้มีอำนาจมั่นคง เพื่อจัด
 ระเบียบการปกครองให้รัดกุมมี เอกภาพทั่วราชอาณาจักร การสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ภายใต้การ
 บริหารงานในระบบราชการสมัยใหม่ที่สามารถกระจายอำนาจจากศูนย์กลาง การปกครองสู่ท้องถิ่น
 และรวมอำนาจการปกครองจากท้องถิ่นกลับคืน เพื่อให้ส่วนกลางควบคุม จนให้เกิดความเป็น
 อันหนึ่งอันเดียวกัน จึง เริ่ม เกิดขึ้นอย่างแท้จริงตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
 อยู่หัว ซึ่งใช้เป็นระเบียบบริหารราชการสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

ภายหลังการปรับปรุงประเทศหน่วยงานทุกหน่วยถูกควบคุมโดยพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้
 เพราะเจ้าเมืองต่าง ๆ ถูกแทนที่โดยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง และผู้นำท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามา เป็น
 ส่วนหนึ่งในระบบราชการสมัยใหม่ด้วย

¹Samuel Huntington, Political Order in Changing Societies
 (New Haven University Press, 1968), p. 156-157.

ความต้องการข้าราชการแบบใหม่

การปรับปรุงการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ โดยการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม แบบตะวันตกขึ้นในส่วนกลางและจัดรูปการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลในส่วนภูมิภาคนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแต่เดิมให้เป็นระบบบริหารราชการสมัยใหม่ ทำให้หน่วยราชการขยายมากขึ้น ทั้งนี้เพราะ อำนาจบริหารที่เคยรวมอยู่ในเสนาบดี 6 ตำแหน่ง ให้กระจายเข้าสู่อำนาจของเสนาบดีกระทรวงที่เพิ่มขึ้นใหม่รวมเป็น 12 ตำแหน่ง และรวมทั้งให้อยู่ในอำนาจของข้าหลวงเทศาภิบาลประจำมณฑลอีกด้วย ในยามที่บ้านเมืองล่อแหลมต่ออันตรายจากการคุกคามของตะวันตก และได้เกิดการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการให้ทันสมัย การขยายตัวของระบบราชการทำให้รัฐต้องการบุคลากรมาช่วยดำเนินงานมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการผู้รับราชการในระดับเสมียน เพราะระยะนี้การบริหารราชการมีการดำเนินงานกันเป็นชั้นคอง เป็นหลักฐาน และเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องมีการเก็บรักษาหนังสือสั่งการไว้เป็นหลักฐานด้วย มิใช่เป็นเพียงใบบอก สารตรา หรือการสั่งงานที่ไม่ใช่ลายลักษณ์อักษรมากนัก เหมือนสมัยเก่า

ด้วยเหตุที่ระบบบริหาร เริ่มเปลี่ยน เป็นระบบสมัยใหม่นี้ หน่วยงานกรมกองของรัฐจึงต้องการคนมีความรู้ความสามารถในการหนังสือ เข้ามาทำงานอย่างรีบด่วน แต่กำลังคนที่มีความรู้ความสามารถ เป็นสิ่งที่ยังขาดอยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องมาจากระบบใหม่หรือระบบเกณฑ์แรงงานยังมีได้สลายตัวในทันที โพรมีภาระทั้งคือรัฐและคือครอบครัวจนไม่มีโอกาสแสวงหาความรู้ได้เพียงพอ นอกจากนั้นข้าราชการที่ทำงานอยู่ก็ยังไม่เคยชิน และยังไม่เข้าใจการปฏิบัติหน้าที่ในระบบบริหารราชการสมัยใหม่มากนัก เนื่องจากยังเป็นระยะแรกที่เริ่มทดลอง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ เห็นได้ว่าแม้องค์เสนาบดีกระทรวง เช่น สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพก็ยังต้องใช้เวลาศึกษาบริหารงานให้เข้าใจก่อนจะทรงรับตำแหน่งเสนาบดี สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายไว้ว่า เสนาบดีค้างกระทรวงค้างจัดการในกระทรวงของคนให้เจริญทันสมัย การงานในกระทรวงต่าง ๆ มีมากขึ้น และทำอะไรละเอียดกว่าแต่ก่อน ทั้งมีการคิดจัดใหญ่เพิ่มขึ้นเนื่อง ๆ ต้องการคนรับราชการในกระทรวงต่าง ๆ มากขึ้น เสมียนตามกระทรวงซึ่งมีอยู่แต่ก่อน หย่อนความรู้ ไม่สามารถจะทำการงานตามระเบียบใหม่ได้ทันกับการเปลี่ยนแปลง เสนาบดีเจ้ากระทรวงจึงต้องแสวงหาคนที่ได้เล่าเรียนมีความรู้ เช่น นักเรียนที่ได้รับประกาศนียบัตรจากโรงเรียนต่าง ๆ

มาเป็นสมัย¹ พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ กล่าวถึงปัญหาการขาดแคลนกำลังคนรับราชการว่า "ในเมืองเราเวลานี้ไม่ขัดสนอันใดยิ่งไปกว่าคน ... เพราะเหตุข้อหนึ่งซึ่งจำเป็นคือต้องใช้ฝรั่งในที่ซึ่งคนเรายังไม่มีความรู้และความสามารถได้พอ ... คนเรามันไม่ไหวจริง ๆ ไม่ไหวด้วยกำลังวังชา ถ้าความคิดความสามารถ ไม่ไหวด้วยมันไม่มีความรู้เสียเลย²

ปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรู้หลักบริหารราชการสมัยใหม่แบบตะวันตกนี้ เป็นเพราะไทยเพิ่มพัฒนาประเทศให้เข้ารูปเข้ารอย จึงยังขาดการจัดการที่ดี รัฐต้องการกำลังคนมาช่วยในการปรับปรุงระบบต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่คนที่มีความรู้ความสามารถมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่ต้อง "ปรับปรุงใหม่" แทบทุกด้าน เพราะยังมีการปรับปรุงขยายงานในส่วนราชการมากขึ้น ราชการก็ยิ่งทวีความละเอียดซับซ้อน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชปรารภว่า "เมื่อจะเทียบดูกับการแต่ก่อนกับเดี๋ยวนี้เล่า พระมหากษัตริย์เคยทรงรับฎีกามาดูซีเล็กน้อย ครั้นมาใหม่แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เกิดหนังสือมากขึ้น แต่ยังไม่ถึงทุกวันนี้ หนังสือที่ฉันได้รับอยู่เดี๋ยวนี้นับด้วยเป็นพันเป็นอันมาก³ แต่ข้าราชการที่ทำงานในเวลานั้น ไม่สามารถรับตัวเข้ากับงานที่เพิ่มขึ้น แต่ละหน่วยราชการต่างก็ประสบปัญหาขาดความรู้และความเหมาะสมกับงาน "ความต้องการอันใดไม่รีบด่วนเท่ากับหาคนเข้ารับราชการ เดี่ยวนี้ต้องการหาคนที่ใช้ราชการ

¹ วุฒิชัย มูลศิลป์, การศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5, หน้า 69 อ้างถึง สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี, หน้า 27.

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุธาราทย์ รัชกาลที่ 5, ส.ศ. 113-118 (พระนคร : ศุภสภา, 2506), หน้า 20.

³ คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเฉลิมถวัลย์ราชสมบัติครบรอบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (บรรณาธิการ), เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "การไล่นักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ" (พระนคร : ศุภสภา, 2511), หน้า 18.

พลเรือนให้เป็นผู้มีความรู้และเป็นผู้มีปัญญาใช้การได้จริงนั้น เป็นการร้อน อยาบทที่จะได้โดยเร็ว มาก"¹ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสมีลายพระหัตถ์ถึง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า "คิดถึงการบ้านเมืองในภายหน้าเห็นความสำคัญของผู้ด้วยเรื่องตัวคนไม่มีทอราชการ ความสำคัญนี้ยิ่งคิดไป ยิ่งเห็น เป็นการสำคัญ เป็นหัวใจของการทั้งปวงก็ว่าได้"² ระยะเวลาที่ทรงเริ่มปรับระเบียบบริหารใหม่ ๆ ทรงกล่าวว่า พร้อมทั้งจะพระราชทานตำแหน่งให้ทันที แม้จะมีถึงจำนวนร้อย เพราะทรงรำคาญว่า เมื่อทรงดำหนิข้าราชการเรื่องใดไปยังท่วยราชการใด เช่น กรมเป็นกรมท่า ต่างก็อ้างเหตุผลว่าไม่มีคนทั้งนั้น³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชาธิบายพระราชทานพระยาสุริยานุวัฑฒน์เกี่ยวกับสาเหตุความขัดข้อง ซึ่งทำให้การทั้งปวงไม่สำเร็จลงด้วยเร็ว คือ

1. พื้นเดิมไม่มีเลยทุกตำแหน่ง
2. ขาดตัวคนซึ่งจะประจำตำแหน่ง
3. เพราะข้อ 2 นั้นแลเป็นเหตุให้การทั้งปวงซึ่งจำต้องเดินไปพร้อมกัน

ไม่เดินไปพร้อมกันได้

4. ซึ่งเป็นข้อสำคัญที่สุด คืออำนาจต่างประเทศเข้าแทรกเกินยาคำไปทุกหนทุกแห่ง⁴

ในข้อ 2 ทรงมีพระบรมราชาธิบายเพิ่มเติมว่า

¹ คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเฉลิมถวัลย์ราชสมบัติครบรอบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (บรรณาธิการ), เอกสาร เรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "การไล่นั่งเรือเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักเกษมสวนกุหลาบ" (พระนคร: อรุณสภา, 2511), หน้า 20.

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ร.ศ. 113-118 เล่ม 1, หน้า 2.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

⁴ จรัส กัมพลาศิริ (รวบรวม), "พระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องเหตุขัดข้อง 4 ประการ ซึ่งทำให้การทั้งปวงไม่สำเร็จได้โดยเร็ว" ศิลาจารึก 10/2 (31 กรกฎาคม 2509).

"การทิ้งปวงซึ่งทำให้สำเร็จ เต็มได้โดยเร็ว เพราะเหตุว่าถึงความบีบคั้นภายนอก
แลความทรมาณภายในให้ผู้มีอำนาจทั้งหลาย เหล่านี้ลดอำนาจลง ทนจัดระเบียบ
ใหม่อย่างประเทอื่น ๆ ก็หาตัวผู้มีความสามารถบรรจุตำแหน่งไม่ได้ตั้งใจเพราะ
ขาดความรู้และความเพียรเป็นต้น"¹

หรือคำกล่าวของพระยามหาธิบดีที่เคยกล่าวไว้ว่า

"ผู้ที่รู้ภาษาฝรั่งก็มีแต่สมเด็จพระเจ้า และมิแต่ข้าพเจ้า เป็นผู้มี
จักหัวเมืองชายแดนด้วยไปยากลำบากทำแผนที่มาแล้ว...ข้าราชการ เก่าๆที่โถมมา
จากศาลาลูกขุนในฝ่ายซ้ายมารวมกันอยู่ก็จริง แต่โดยมากท่านรู้จักแต่กรุง เทพ
ไม่รู้จักเมืองที่ไกลออกไป ยิ่งเป็นเมืองชายแดนแล้ว เป็นแต่ทราบชื่อไม่รู้ว่า
อยู่ที่ไหนแน่ แม้แต่จะชี้ในแผนที่ก็ชี้ไม่ถูก อย่าไปนึกถึงเลยที่ท่านจะรู้ภาษา
ฝรั่งหรือ เรื่องของฝรั่งที่มารบกวน เราอยู่ชายแดนทั้งทางตะวันออกและตะวัน-
ตก ที่เราจะต้องพูดจาโต้เถียงกับเขาเวลานั้น...ก็ล้วน เป็นข้าราชการที่เรียก
ได้ว่ายังไม่รู้จักมหาดไทยใหม่ในด้านความคิดและนโยบาย"²

จะเห็นได้ว่าความต้องการที่จะแสวงหาบุคคลผู้มีสมรรถภาพสูงทั้งในด้านความรู้ความ เข้าใจ
ในระบบการติดต่อสื่อสารและบริหารราชการด้วยอักษรวิธี: อันเข้ามามีบทบาทในระบบราชการ
มาตั้งแต่ก่อนการจัดระบบราชการแบบตะวันตกแล้ว มีอยู่อย่างมาก และนอกจากจะต้องการ
ข้าราชการผู้มีความรู้ความ เข้าใจในการสื่อสารอักษรวิธีดังกล่าวแล้วยังต้องการผู้ที่มีทัศนคติทาง
การเมืองการปกครองที่เหมาะสมกับระบบราชการแบบใหม่อีกด้วย ดังที่สมเด็จพระยาดำรง
ราชานุภาพทรงมีพระ คำจารึในระยะแรกของการจัดระบบราชการแบบใหม่ว่า

¹ จรัส กัมพลาศิริ, ผู้รวบรวม. "พระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องเหตุขัดข้อง 4 ประการ ซึ่งทำให้การทิ้งปวงไม่สำเร็จได้โดยเร็ว," ศิลปากร
10 : 2 (31 กรกฎาคม 2509), หน้า 32.

² พระยามหาอำมาตย์ธิบดี, "เรื่องมหาดไทย," อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึก
สถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีปฏิทิน 2435 - 2495 (พระนคร : โรงพิมพ์พระวัน,
2495), หน้า 80.



...ความต้องการของกระทรวงมหาดไทยในอันที่จะให้ได้บุคคลที่มี
คุณวุฒิ คุณธรรม และความสามารถบริหารการตามตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ
ในกระบวนการเทศบาลเพื่อให้บังเกิดความเจริญแก่อาณาประชาราษฎร์
และประเทศชาตินั้น ๆ ในเบื้องต้นเป็นการผิดเคืองที่สุดแล้ว เพราะเป็น
แนวใหม่ที่ยังไม่มีสถาบันการศึกษา แม้การปกครองท้องถิ่นเพียงชั้นอำเภอ
เท่านั้นก็ยังหาคนเป็นกรรมการอำเภอที่ดีพอแก่ตำแหน่งได้ยาก¹

นอกจากความต้องการข้าราชการที่มีความสามารถทางทัศนคติและ อักขรวิธี
แล้ว ยังมีความต้องการข้าราชการที่มีความรู้พิเศษเฉพาะด้านมากขึ้น เช่น ข้าราชการที่มี
ความรู้ทางด้าน การไปรษณีย์โทรเลข ทางด้านการรถไฟ ทางด้านการช่าง เป็นต้น

ระบบราชการ เองนั้นก็มีความเปลี่ยนแปลงในด้านการจัดสรรหาข้าราชการ เช่นกัน
ซึ่งการสรรหาจะมีความสัมพันธ์อยู่กับการเข้าสู่ระบบราชการของสามัญชน ที่จะนำเสนอนในส่วน
ต่อไป

นอกจากระบบราชการในสมัยนี้ที่ทำให้ เป็นสมัยใหม่โดยพยายามสรรหาคนที่ เหมาะสม
มากขึ้นแล้ว ในส่วนของการจัดการ (management) นั้นก็มีการปรับปรุงให้ เป็นสมัยใหม่มากขึ้น
เช่นการแบ่งสรรงานให้ชัดเจนมากขึ้น ดังการประกาศพระบรมราชโองการแบ่งพื้นที่ระหว่าง
กระทรวงกลาโหม กับกระทรวงมหาดไทย มีสาระสำคัญดังนี้คือ

ข้อหนึ่ง บรรดาหัวเมืองชั้นในชั้นนอกและ เมืองประ เทศราชที่แบ่ง เป็นปักษ์ใต้อยู่
ในกระทรวงกลาโหมก็ดี เป็นฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาดไทยก็ดี และที่อยู่ใน
กระทรวงต่างประ เทศก็ดี ตั้งแต่มีลี้ไปให้อยู่ในบังคับบัญชาครุฑราชสิทธิ์
กระทรวงมหาดไทย

ข้อสอง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการภายในพระ ราชอาณา เขตตลอด
ทั่วไป เว้นไว้แต่ในกรุงเทพมหานคร กับเมืองที่ติดต่อกลัเคียงคร เว็เขตแขวง
กรุงเทพฯ ดังจะได้กำหนดไว้ในประกาศฉบับหนึ่งต่างหากในภายหน้านั้น คงให้อยู่
ในหน้าที่กระทรวงนครบาลรักษาการตาม เดิม ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับไป นอก
จากหัวเมืองทั้งปวงนั้น และมีพระราชสิทธิ์ตามกระแสพระบรมราชโองการ หรือพระ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา,
เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2495), หน้า 2 - 3.

บรมราชาโชวาท เพื่อที่จะได้บำรุงรักษาความเรียบร้อย และให้มี ความเจริญในเมืองนั้น
 ข้อสาม ให้เสนาบดีกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่เป็นผู้กำกับรักษาการทั้งปวง เกี่ยว
 ทหารบกทหารเรือและเครื่องสรรพาวุธยุทธภัณฑ์ และป้อมค่าย คู ประตู เรือรบ และ
 พาหนะสำหรับทหาร ให้เป็นผู้รับใบออกรายงานการทหาร และมีตราพระคชสีห์
 ตามกระแสดพระบรมราชโองการ หรือพระบรมราชาโชวาทในราชการทหารทั่ว
 เมืองประเทศราชและปักษ์ใต้ฝ่ายเหนือทั้งพระราชอาณาเขต เพื่อจะรักษาการ
 บ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขเกษม ปราศจากภัยอันตราย¹

ส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งก็คือ ความพยายามสถาปนากฎ กติกาของสายการบังคับบัญชา

ดังในการบริหารของกระทรวงมหาดไทยผู้ที่ เป็นหลักในการบริหาร จะมีการจัดอำนาจ
 หน้าที่และการรับผิดชอบดังนี้²

เสนาบดี เป็นผู้รับกระแสดพระบรมราชโองการและปฏิบัติจัดตั้งราชการตามกระแสด
 พระบรมราชาโชบาย เช่น การริเริ่มและวางแบบแผนงาน และรับผิดชอบราชการ
 ของกระทรวงเป็นส่วนรวมตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่ได้รับมอบหมายมา
รองเสนาบดี มีหน้าที่คำสั่ง เสนาบดีไปจัดและตรวจการทำงานให้ตลอดไป ตามคำสั่ง
 ต้องออกตรวจตราการงานตามหัวเมือง รวบรวมความรู้ทั้งปวงในท้องถิ่น เพื่อนำ
 มาประกอบการออกข้อบังคับและแบบแผนในการปกครองให้ดีขึ้นต่อไป
ปลัด ทูลฉลอง มีหน้าที่ตราและจัดระเบียบการงานในสารว่าราชการกระทรวงมหาด
 ไทยตามคำสั่งของเสนาบดี เป็นผู้รับคำสั่ง เสนาบดีเพื่อมีหนังสือไปมา กับปลัดทูล
 ฉลองของกระทรวงอื่น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เป็นผู้นำข้าราชการมหาดไทย เข้า
 เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท และถวายบังคมลาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย
 ในส่วนของการพิจารณาโยกย้าย กรมพระยาตำราทรงกล่าวไว้ว่า
 ...ในการที่จะตั้งหรือย้ายได้นั้นถ้า เป็นเวลาที่ผู้มีอำนาจตั้งและย้าย
 ยังไม่อยู่ ถ้าไม่เป็นการรื้อรันทันใดอาจจะรอไว้เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาล
 หรือผู้ว่าราชการผู้รับผิดชอบราชการในที่นั้นกลับมาถึงได้ ก็ให้รอไว้

¹ "ประกาศจัดป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 11 (ธันวาคม ร.ศ.113), หน้า 306 - 307.

² จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตำราพระราชานุภาพ
กับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 162.

แม้แต่ในกระทรวงมหาดไทย เมื่อเวลาที่เสนาบดีไม่อยู่ ผู้รักษาการแทนก็ทำการแทนไม่ได้ ท่านจึงห้ามมิให้ผู้รักษาการแทน...ตั้งและย้ายข้าราชการ เลย วันแต่เป็นกรณีด่วนโดยเฉพาะ กล่าวคือ ถ้าตำแหน่งนั้นว่างจะเสียราชการ...หรือผู้นั้นกระทำผิดเสื่อมเสียไม่ควรให้คงรับราชการต่อไป¹

ในส่วนของกํารเพิ่มเงินเดือนนั้นก็มักผูกเกณฑ์ไว้เช่นกัน เช่นกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์สำหรับผู้สมควรได้รับการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้²

1. ทำงานดีทุกอย่างในหน้าที่สำหรับตำแหน่งนั้น ไม่มีเหตุแสดงความบกพร่องเสื่อมเสียแม้ไม่ถึงสามปี แต่ได้กระทำความดีเป็นพิเศษ หรือ
2. ทำงานดีทุกอย่างสำหรับตำแหน่งนั้นไม่มีเหตุแสดงความบกพร่องเสื่อมเสียถึงสามปี
3. ย้ายไปรับราชการที่อื่นในตำแหน่งเดียวกันเพราะความดีเป็นเหตุให้ย้ายไป
4. มีอัตราว่างสำหรับตำแหน่งนั้น

ความพยายามที่จะทำให้ เป็นสมัยใหม่นั้นยังมีอีกหลายประเด็น เช่น การจัดการทำงานให้เป็นเวลาเป็นต้น³ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ามีความพยายามสถาปนาระบบราชการแบบใหม่โดยมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว หากแต่ความพยายามนั้นยังมิได้บรรลุผลจนสามารถปฏิบัติการได้อย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงในระยะเริ่ม ระบบราชการใหม่ที่จัดตั้งขึ้นจึงมีลักษณะสองด้านที่ผสมผสานกันอยู่ กล่าวคือ มีความพยายามสถาปนาระบบราชการแบบใหม่ที่มีหลักเกณฑ์ แต่บางส่วนของระบบเก่ายังคงดำรงอยู่ต่อมาซึ่ง เป็นส่วนที่ขัดขวางการเข้าสู่ระบบราชการของสามัญชนในบางระดับด้วย ระบบเก่าที่ยังดำรงอยู่จะพิจารณาได้คือ การดำเนินการต่าง ๆ ยังไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่สถาปนาขึ้น ดังเอกสารที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ คือ คดีหลวงไกรณารายณ์

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตำราพระราชาธิบาย กับ พระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า 347 - 348.

² กระทรวงมหาดไทย, "คำแนะนำเรื่องขอบำเหน็จรางวัล" เทศาภิบาล ปีที่ 1 เล่มที่ 1 (เมษายน - กันยายน ร.ศ.125), หน้า 77.

³ ดูรายละเอียดจาก จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตำราพระราชาธิบาย..., "อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้เป็นงานที่พิจารณาเฉพาะด้านการสถาปนากฎเกณฑ์เท่านั้น ไม่ได้พิจารณาถึงการปฏิบัติการจริง"

"ข้าพเจ้าหลวงไกรนารายณ์ ทำเรื่องราวกราบเรียนใต้เท้ากรุณาใต้ทราบ
 ดิมจะเป็นวันเดือนใดข้าพเจ้าจำไม่ได้ ปีระกา ยังเป็นจัดวาศก หลวงไชยเดช
 ตั้งให้นายชิว เป็นที่ขุนเสนาเทพสมุหบาณศรีกรมอาสาใหญ่ขวา ข้าพเจ้าจึงว่ากับ
 หลวงไชยเดชว่า เอนายชิวมาเป็นสมุหบาณศรี นายชิวเขียนหนังสือไม่ได้ อ่านหนังสือ
 ไม่ออก แล้วก็เป็นคนเล่นเบี้ยเล่นไพ่ จะเก็บเอาเงินราชการไปเล่นเสียหมด
 หลวงไชยเดชก็หาฟังไม่ นายชิวสมุหบาณศรีรับราชการมาได้ประมาณ ปี ทำ
 บาณศรีจ่ายเดือนก็หาได้จืด รายวันเดือนมาบอกกับข้าพเจ้าให้ทราบด้วยไม่
 ครั้น ๗ ปีชวด ๓ ฐศก หลวงไชยเดชไปรับราชการ นายชิวสมุหบาณศรีไปเที่ยว
 เก็บเงินค่าราชการกับตัวไพร่หลวงจะเอาไปส่งต่อเจ้าพนักงานถ้าไม่ส่งหาทราบไม่
 ครั้น ๗ เดือน 10 ปีชวด ๓ ฐศก ข้าพเจ้าจึงได้ทำเรื่องราวกราบเรียน ๗ ๗ ๗ ที่
 สมุหพระกลาโหมขอเอนายชิวออกเสียจากที่ขุนเสนาเทพสมุหบาณศรี จะเอาขุนทรง
 ชรแมน เบี้ยหวัด 7 เป็นที่ขุนเสนาเทพสมุหบาณศรี ด้วยนายชิวสมุหบาณศรีเป็นคนเล่น
 เบี้ยเล่นไป ต่อข้างน่าจะเก็บเอาเงินค่าราชการไปเล่นเสียหมด เจ้าพนักงานก็จะ
 มาเร่งเอาเงินค่าราชการจ่ายไพร่หลวงกับข้าพเจ้า ๐ หามีเงินจะให้ต่อเจ้าพนักงาน
 งานไม่ ๗ ๗ ๗ ที่สมุหกลาโหมจึงมีบัญชาสั่งว่าหลวงไชยเดช เป็นผู้ตั้งนายชิว
 ให้เป็นที่ขุนเสนาเทพสมุหบาณศรี เมื่อเงินค่าราชการค้างมากนักยอเท่าใดให้เอา
 หลวงไชยเดช หลวงไกรนารายณ์จะถอนนายชิวออกเสียจากที่ขุนเสนาเทพ
 สมุหบาณศรีนั้นไม่ควร หลวงไชยเดชไปราชการกลับมาจะเป็นที่เสียใจ แล้ว
 ๗ ๗ ๗ ที่สมุหกลาโหมจึงเขียนลายมือลงในเรื่องราวของข้าพเจ้า มอบให้พระนรินทร
 ราชเสป็นราชปลัดบาณศรีในกรมพระกลาโหมไว้ บัดนี้ขุนรามภักดีจะมาเร่งเอาเงิน
 ค่าราชการกับข้าพเจ้าจำนวนเดือนที่ขุนรามภักดีร้องไป 44 คนเป็นเงิน ๕³ (3
 ชั่ง 5 ตำลึง) นั้น ข้าพเจ้าไม่ทราบที่นายชิวสมุหบาณศรีจ่ายเดือนขาดเหลือประการ
 ใด หาได้ทำบาณศรีมายื่นให้ข้าพเจ้ารู้ด้วยไม่ แลซึ่งข้าพเจ้าจะได้เก็บเอา
 เงินกับตัวไพร่หลวงมาจับจ่ายสิ่งหนึ่งสิ่งใดตั้งแต่เดือนหนึ่งขึ้นไป ข้าพเจ้าหาได้เก็บ
 มาไม่ เป็นความสัตย์ความจริงของข้าพเจ้าอย่างนี้ ขอบารมีใต้เท้ากรุณาเป็น
 ที่พึ่ง ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด..."¹

หลักฐานนี้สามารถกล่าวได้ว่าระบบอุปถัมภ์ยังคงดำรงอยู่ในระบบราชการ พรรคพวกของบุคคล
 ใดที่ยังเข้ารับราชการนั้นในชั้นต้นก็ไม่ได้คำนึงถึงคุณสมบัติดังที่ตรากฎเกณฑ์ไว้ แม้บุคคลผู้นั้นเข้ามา
 ปฏิบัติราชการแล้วได้กระทำไปในทางทุจริตก็ยังคงมีการใช้ระบบอุปถัมภ์เข้าช่วยเหลือแก้ไข หรือความ

¹ หจข.ร.5 สารบัญญัติพิเศษ เล่ม 2 จ.ศ. 1238 - 1240 เรื่องคดีหลวงไกรนารายณ์.

หย่อนประสิทธิภาพของข้าราชการในสมัยนั้นและคำนิยมของระบบเก่าที่ยังดำรงอยู่ ดังปรากฏอยู่ในพระราชหัตถเลขาฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้¹

ที่ 28/1122

พระที่นั่งวิมานเมฆ

วันที่ 28 ตุลาคม ร.ศ. ๓๘ 124

ถึง กรมหลวงนครสวรรค์

ด้วยเพื่อจะให้ เป็นหลักฐานช่วยความจำ เรื่องที่ฉันได้พูดกับเธอที่วัดเบญจมบพิตร ด้วยการตอกเลขเรื่อนั้น มีความดังต่อไปนี้

คือเมื่อวันศุกร์ที่ 27 เดือนนี้ ฉันได้ไปโดยรถโมเตอร์คา ลงเรือไปถนนตกไปดูสวนส้มที่แม่น้ำอ้อมปากกลัด ได้ทราบความจากผู้ซึ่งควรเชื่อได้ ว่าการที่มาศภาณนั้น ราษฎรหามีความเดือดร้อนไม่ ด้วยเห็นว่าจะเป็นการป้องกันโจรผู้ร้ายได้จริง แต่วิธีที่ทำอยู่เดี๋ยวนี้ยังเป็นการไม่ดีหลายอย่าง คือ เรือที่จะมาตอกเลขนั้น ต้องมาคอยอยู่มาก ๆ หลายร้อยลำ ทำการไม่สำเร็จได้ในวันเดียว เรือบางลำ ต้องรออยู่ถึง 3 วัน เรือเหล่านั้นย่อมเป็นเรือทำมาหากินป่วยการเวลา บางทีก็สิ่งของเก่าเสียไป ครั้นจะทิ้งไว้เสียไม่ค่อยอยู่ก็ถูกปรับ การที่เป็นทั้งนี้ เพราะการจัดการกำหนดที่จะให้เรือมาตอกเลขนั้นไม่ดี ไม่กะเรือแต่พอจำนวนที่จะทำได้

อีกประการหนึ่ง เจ้าพนักงานที่เป็นผู้จัดการตอกเลขเรื่อนั้น ว่าจากร้ายแรง มีแต่คำบิดามารดาว่านอนอยู่ยั้งคำ ไม่มีการอ่อนหวานเลย

อีกประการหนึ่ง ถ้ามีผู้ปรารถนาที่จะให้ได้ตอกเลขเร็ว ยอมเสียของกำนัลให้แก่เจ้าพนักงานรับไว้แล้วรับตอกเลขให้ก็มี

อีกประการหนึ่ง ที่ท่าสุลกสถานเป็นที่น้ำเชี่ยว เรือจอดมาก ๆ แฉวแย่งกัน โคนเป็นแตกชำรุดก็มีมาก

ในการที่เรือเปียกเสีย ฉันได้เห็นเอง เมื่อวันอาทิตย์ที่ไปเปิดประตูน้ำคลองแสนแสบ เรือจอดเป็นกลุ่มกันอยู่ประมาณสัก 150 ลำ เขาว่าเพราะ เป็นวันอาทิตย์ เรือจึงน้อย ครั้นจะมาดูวันนี้ มีการในเวลาเย็นเสียจึงต้องกลับมาโดยรถโมเตอร์คา มิได้เห็นเอง แต่ที่ได้เห็นเรือประมาณ 150 ลำนั้นก็จอดรวมกันเป็นกลุ่ม พอมีทางให้ เห็นว่า จะโคนกันเป็นอันตรรายได้บ้างดังเห็นว่า

การที่จะแก้ไขก็ไม่ยากอะไร ถ้าหาที่ทำการเสียที่อื่นซึ่งไม่ถูกสายน้ำเชี่ยว ทอดหุ่นให้เกาะเรียงกันไปก็จะเป็นการสะดวกดี อย่างเช่นที่ตรงถนนแดงข้ามที่ว่า เป็นที่หลวงสายน้ำไม่สู้เชี่ยว ควรจะตั้งออฟฟิศทำการในที่นั้นด้วย ด้วยการที่จะ

¹ ประชุมพระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงบริหารราชการแผ่นดิน ภาคที่ 3 (ตอนที่ 1) ระหว่างพ.ศ. 2434 - 2453 ของคณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และโบราณคดี (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนำเนียบมาถกรัฐมนตรี, 2513), หน้า 197.

ต้องทำเสมอไป ยืดยาวไม่มีที่สุด

อีกข้อหนึ่ง การที่กะจำนวนคนบรรทุกเรือเท่ากัน บางลำก็ให้บรรทุกได้มาก บางลำก็ให้บรรทุกได้น้อย ขอนี้ฉันได้พบคนยิวที่สวานถนนตกได้เห็นเองแก่ที่ว่าเรือเท่ากันกะจำนวนคนให้บรรทุกผิดกันเป็นอันมาก ท้อนี้จะเห็นได้ด้วยอะไรก็งแลไม่เห็น ถ้าเธอจะตรวจสอบคงจะได้พบ จะวินิจฉัยได้ว่า เป็นเพราะเหตุใด

ข้อหนึ่งว่า เรือสำเภาพายเดียวต้องเสีย 3 บาท เท่ากับเรือซึ่งใหญ่กว่านั้น บนกันอยู่บ้าง

การซึ่ง เป็นเช่นนี้ ที่ว่าทุกคนกล่าวว่า เธอไม่ทราบ แลไม่มีใครอาจบอก คำที่ว่าไม่ทราบไม่อาจบอก เพราะเหตุใด ฉันก็เข้าใจได้ว่า เธอเพี้ยนเสนาบดีประพฤติรักษาจะการผิดกันกับเสนาบดีอื่นคือ ไว้ตัวเป็นผู้พิพากษาตราการ ม่างเก่าต้องให้มีผู้ไต่มาร้องฟ้องว่ากล่าว แลมีคำท้วงติงกระตุ้นกระเทือนเป็นหลักฐาน ถึงจะฟังแล้วก็ไม่ได้ได้ส่วนแลวินิจฉัยอย่างไร สิ่งฟ้องศาลตามอย่างใหม่ เคว้งไปอีก ครั้นไปฟ้องศาลแล้วจะแพ้หรือชนะ เธอก็ไม่รู้ จนฉันรู้ก่อนได้ไปบอกว่าแพ้ เขาหรือชนะ เขาบ่อย การที่ทำเช่นนี้ เป็นการ เสียสละละอำนาจตัวเอง ไม่มีกฎหมายข้อใดบอกใด ที่จะห้ามไม่ให้เสนาบดีสอดส่องค้นหลคนใช้ ไม่ให้วินิจฉัยแถลงโทษข้าราชการในกระทรวงอันควร จะลงโทษได้โดยทางตุลาการ เช่นเรื่อง เงินหายในกรมสรรพากรนี้ เป็นตัวอย่างในข้อที่กล่าวมานี้ เป็นการคัดอำนาจตัวเองโดยความ เกียจคร้านไม่เอื้อเพื่อ

อนึ่ง เสนาบดีเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย เพื่อจะให้สอดส่องการงานต่างพระเนตรพระกรรณ ให้ราชการทั้งปวงเป็นไปตามแบบอย่างแลตามพระราชบัญญัติ กฎหมายรวม รวบความนั้น เป็นผู้ต้องเร่งให้การทั้งปวงดำเนินไปในทางที่ถูกต้อง เมื่อมีงรามือราศีเสีย เช่นนี้ก็เป็นอันเสียราชการซึ่งได้ไว้วางใจให้ทำด้วย เพราะเหตุนี้จึงขอให้เธอประ พุติรา ชการในกระทรวงให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นมาแล้ว

ในเรื่องศึกษาชี่นี้เป็นการใหญ่ จะบังเกิดประโยชน์แก่แผ่นดินก็มาก ทั้งจะป้องกันโจร ผู้ร้ายได้เป็นการดีแล้ว ชอบที่จะส่งออกไปทำตรวจตราแลคิดการให้รอบคอบ ส่วน ประโยชน์ก็ให้ได้ ส่วนราษฎรก็ให้สะดวก เงินภาษีนี้รัฐบาลจะได้ออกจ่ายก่อนงามด้วย ความยินดีแลความสรรเสริญของราษฎร ถ้าปล่อยให้การเป็นที่ชอกช้ำถึงยื่นร้ายไปเสีย เช่นนี้ จะว่าผิดของผู้น้อยไม่ได้ ต้องเป็นของเสนาบดีผู้ได้รับพระบรมราชโองการไป จัดการไม่สำเร็จ ไม่เป็นคุณความดีตามที่ควรจะเป็น เพราะฉะนั้นให้ไปสอดส่องการ เรื่องนี้อย่างรอบคอบถ้าเห็นระคายว่าผู้ใดประพฤติกการทุจริตหรือหย่อนคลายแม้แต่ใช้ คำผิดสวาทจก็ให้คิดอ่านเปลี่ยนตัว เจ้าพนักงานหรือลงโทษ ถ้ามีคำติชมยื่นร้ายมาถึงหู อีก จะแก้ว่าไม่มีผู้ใดเป็นโจทมาร้องฟ้องนั้นไม่ได้ เพราะเหตุที่มีผู้เสียของกำนัลได้ ประโยชน์สมปรารถนาแล้ว จะมาฟ้องทำไม ผู้ที่เสียเงินแต่เล็กน้อย หรือถูกผิดสวาท จะมาฟ้องร้องอย่างไรได้ ด้วยป่วยการชกแลป่วยการ เวลา ยิ่งกว่าที่จะทน เสียให้แต่ น้อยดีกว่า เพราะถึงจะชนะก็ไม่ได้อะไรคุมค่า เสียเวลา นำที่ซึ่งจะต้องระวังความทุกข์ ร้องเล็กน้อยเช่นนี้ แต่คนเป็นอันมากนั้น แลเป็นมาที่เสนาบดีซึ่งจะรักษาให้ดำเนินไป ในทางที่ดี ตามที่ได้วางพระราชหฤทัยให้ต่างพระเนตรพระกรรณโดยแท้ ถ้าการ

เรื่องนี้ยังเป็นที่เล่าลือดิฉันยินร้ายอยู่สืบไปจะเอาโทษแก่เธอไม่ยอมให้หักเสียด

(ลายพระหัตถ์) สยามมินทร์

นอกจากจะแสดงให้เห็นว่ามีค่านิยมของระบบเก่าอยู่ รูปแบบของจดหมายนั้นยังมีลักษณะของระบบราชการแบบเดิม ที่ผู้บังคับบัญชามีได้มองผู้ปฏิบัติบังคับบัญชาในแง่ของงานเท่านั้น แต่ยังไม่มองที่ความสัมพันธ์ส่วนตัวด้วยหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากระบบอุปถัมภ์ที่ดำรงอยู่ก็คือหลักชาติ-วุฒิ ดังคำกล่าวที่ว่า¹

...ถ้าการเป็นอยู่เช่นนี้เสมอไปไหนเลยบุตรข้าราชการซึ่งมีเชื้อกษัตริย์เหล่ากอเป็นขุนนางมาหลายชั่วจะได้รับราชการในตำแหน่งต่อไปได้แล้ว... จึงโปรดเกล้าให้ประกาศเดือนสติข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยซึ่งมีบุตรหลานควรจะได้รับราชการได้มาในครั้งนี้ให้ทราบทั่วกันว่ามิพระราชประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะให้บุตรข้าราชการซึ่งได้มีตระกูลขุนนางสืบมาแต่ก่อนได้รับราชการตามกรมซึ่งบิดาได้เคยรับราชการหรือตำแหน่งใหญ่ยิ่งกว่านั้นขึ้นไป ยิ่งกว่าที่จะให้ผู้ไม่มีตระกูลเข้ารับราชการ

ในส่วนของหลักชาติวุฒินี้ ยังจะพิจารณาได้จากจำนวนขุนนางในคณะเนกราช ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีขุนนางเพียงสองคนจากจำนวนสิบสองกระทรวงที่เหลืออีก 10 เป็นเจ้าสำหรับการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นข้าราชการก็ยังไม่ดี มีระบบคุณธรรม เป็นเวลาหลังจกเกิดอีกนาน คือในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการ

จะเห็นได้ว่าระบบราชการที่เกิดขึ้นในช่วงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังมีลักษณะของระบบราชการแบบเดิมแฝงอยู่อย่างมากไม่ว่าจะเป็น การนำเจ้าชายขุนนางในระบบเก่ามาเป็นข้าราชการ การให้ความสำคัญแก่ชาติวุฒิ การมีระบบอุปถัมภ์ การรับสมเข้าสู่ระบบราชการโดยไม่มีมีการสอบคัดเลือกเพื่อวัดความรู้ความสามารถ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบราชการสมัยใหม่อย่างแท้จริง

เนื่องจากระบบราชการยัง "ไม่เป็นสมัยใหม่อย่างแท้จริง" ระบบนี้จึงไม่เปิดโอกาสให้สามัญชนได้เลื่อนฐานะขึ้นเป็นข้าราชการระดับสูง และแม้แต่การเป็นข้าราชการระดับล่างก็ยังมีข้อจำกัดอยู่อีกมาก โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาเนื่องจากเป็นระยะแรก ๆ แต่จะให้เห็นกระบวนการนี้ชัดเจนมากขึ้นในช่วงเวลาต่อไป

¹ เอกสารเรื่องจัดทวการศึกษา . . . "ประกาศให้กุลบุตรข้าราชการตามอพหิตต่าง ๆ ร.ศ. 109" หน้า 128-130.

การเลื่อนฐานะทางสังคมของสามัญชนเข้าสู่ระบบข้าราชการสมัยใหม่

ระบบราชการภายหลังการจักระบบใหม่ในพ.ศ. 2435 ในระยะแรก ๆ ยังมีลักษณะแบบเดิมแฝงอยู่มาก ๆ สาเหตุหนึ่งก็เพราะยังนำเอาเจ้านายและขุนนางในระบบเก่า เข้ามาทรงงานเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากความจำเป็นในการที่จะต้องยอมให้เจ้านายและขุนนางเหล่านี้มีอำนาจและสถานภาพสูงดังเดิม หรือแม้จะน้อยกว่าเดิมก็ไม่ค่อยเกินไปนัก เพื่อจะป้องกันไม่ให้เกิดปฏิกริยาต่อต้านจนเกิดปัญหาทางการเมืองการปกครองเกิดขึ้น แม้แต่คนในกรมมหาดเล็กซึ่งมีอยู่มากแล้วจะเป็นคนที่ทรงมีพระราชดำริว่า เป็นคนชวาก็ไม่อาจปลดออกแล้วใช้คนใหม่แทนได้ ต้องยอมให้ทำงานต่อไป "ผลักไปไหนก็ไม่ทัน" ขณะเดียวกันคนที่มีความรู้และทัศนคติอันจำเป็นต่อการบริหารราชการในระบบใหม่ ก็ยังขาดแคลนอยู่มาก เนื่องจากการจัดการศึกษาเพื่อเตรียมคนเข้าสู่ระบบราชการใหม่ที่ตั้งอยู่ในระยะเบื้องต้น จึงจำเป็นต้องใช้คนที่เคยทำงานในระบบเก่าไปก่อน เพราะอย่างน้อยก็เป็นกลุ่มคนที่คุ้นเคยกับการบริหารราชการมาแล้ว ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระราชดำริว่า ข้าราชการที่ทำงานอยู่ในเวลานั้นไม่สามารถปัดเข้ากับระบบราชการสมัยใหม่ถึงกับทรงเรียกว่าพวกเจ้าสมัย และเป็นพวกที่ทำงานไม่ไหวแล้ว¹ แต่ก็ไม่อาจเลือกหนทางอื่นได้จำเป็นต้องใช้คนเหล่านี้ไปก่อน และถึงแม้จะใช้คนเหล่านี้แล้วก็ยังขาดแคลนคนที่ทำงานในระบบราชการที่กำลังขยายตัวจนถึงกับต้องเอาพวกมหาเปรียญในรัชมาช่วยทำงาน ^{เหนือเก็บ} เอาโคลนแทนชั้น²

จากสภาพการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าสามัญชนมีโอกาสเข้ามาสู่ระบบราชการน้อยจนในเวลาต่อมาเมื่อมีการขยายกรมกองมากขึ้น ประกอบกับมีความต้องการ ^{ผู้มีความรู้ความสามารถ} และทัศนคติที่เหมาะสมเข้าสู่ระบบราชการซึ่งมีมาแต่ต้นแล้ว ทำให้รัฐบาลจัดการศึกษาและเปิดโอกาสทางการศึกษาให้แก่สามัญชน จึงทำให้สามัญชนเข้าสู่ระบบราชการมากขึ้น

การศึกษาที่รัฐได้จัดขึ้นมาในระยะแรกนั้นก็คงคล้ายคลึงกับระบบราชการ กล่าวคือ ยังจำกัดตัวบุคคลอยู่ในกลุ่มเจ้านายและขุนนาง ดังพิจารณาได้จากเปลี่ยนแปลงโครงการ จัดทำแผนการโรงเรียนมหาดเล็ก ของพระเจ้าอุกยาเธอพระองค์เจ้ากิติยกรวรลักษณกับเจ้าพระยาภาณุวงศ์ ซึ่งนำขึ้นกราบบังคม

1. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ร.ศ. 113 - 118 (พระนคร : คูสุภา, 2506), หน้า 20

2. พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและลายพระหัตถ์สมเด็จพระปิตุลาสุยามาหารศรี พระอัครราชเทวี พิมพ์ในงานพระเมรุสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เมษายน 2493 (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2493), หน้า 25.

ชุลเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2439 "แต่ดูกระงับก่อนการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญคือ

นักเรียนที่จะเข้าเรียนต้องมีการสอบเข้า และผู้ที่เข้าเรียนจะต้องมีอายุระหว่าง 10 - 25 ปี ทั้งนี้โดยไม่จำกัดว่าจะเคยเข้าโรงเรียนมาก่อนหรือไม่ก็ตาม และทุกคนมีสิทธิ์เข้าได้ โดยไม่เกี่ยวข้องถึงตระกูล และเมื่อมีการแก้ไข โดยพระนารายณ์ผู้รักดีกับกรมหลวงดำรงราชานุภาพ แล้วจะปรากฏว่า มีสาระสำคัญคือ จะรับนักเรียนระหว่างอายุสิบถึงยี่สิบปี และเป็นผู้ดีโดยสกุล หรือฐานะ¹

มีข้อสังเกตว่าโรงเรียนที่มีลักษณะการฝึกอบรม เฉพาะเจาะจงในลักษณะนี้ในช่วงแรกนั้นผู้ที่เข้าสู่งการศึกษาเพื่อจะนำตัวเองเข้าไปสู่ระบบราชการ เช่น โรงเรียนแผนที่ต้องการผู้ที่มีความรู้พื้นฐานสูงมาก ในการเข้าเรียน ซึ่งสามัญชนไม่มีความสามารถที่จะเข้าเรียนได้ หรือในกรณีโรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2440 โดยพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์² ในช่วงแรกก็ยังไม่เปิดโอกาสแก่สามัญชน จะมีส่วนพิเศษ ก็คือโรงเรียนทหารบก ซึ่งจะนำเสมอใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ระบบราชการของสามัญชน

การศึกษากับการเลื่อนฐานะทางสังคมของไพร่เข้าสู่ระบบราชการ "สมัยใหม่"

เพื่อจัดตั้งระบบราชการสมัยใหม่ขึ้นในพ.ศ. 2435 นั้น ระเบียบไพร่ยังคงดำรงอยู่ แม้ว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ จะผ่อนคลายนลงมากแล้ว ดังเห็นโอกาสของไพร่ที่จะได้รับการศึกษาจนสามารถเข้าสู่ระบบราชการจึงยังคงจำกัดอยู่มาก แม้ว่าจะมีการจัดตั้งโรงเรียน แต่ส่วนหนึ่งก็เป็นโรงเรียนที่สามัญชนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่มีโอกาสเข้าเรียนดังกล่าวมาแล้ว "โรงเรียน" หรือ "วิทยาลัย" ที่สามัญชนมีโอกาสเข้าเรียนจนมีความรู้ส่วนใหญ่จะเป็นโรงเรียนหรือวิทยาลัยฝ่ายวัด และโรงเรียนสามัญที่คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายตั้งอยู่ในความดูแลจัดการของสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ วุฒิชัย มูลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 30.

² รุยาละเขียนจาก วารุณี โอสถารมย์, "การศึกษา กับสังคมไทย พ.ศ. 2411 - 2475" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ วิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.)

สถาบันฝ่ายวัดที่สำคัญที่สุดที่มีบทบาทในการสร้างคนเข้าสู่ระบบราชการสมัยใหม่ในรัชสมัย - พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคือ มหามกุฏราชวิทยาลัยซึ่งตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2436 เพียง ปีเดียวภายหลังการตั้งระบบราชการนี้ขึ้น วัดอุปถัมภ์สำคัญประการหนึ่งของการจัดตั้งมหามกุฏราชวิทยาลัยคือ "... เพื่อเป็นสถานศึกษาวิชาซึ่ง เป็นของชาติภูมิและต่างประเทศแห่งกุลบุตร ..." ¹ จะเห็นได้ว่าต้องการสอนเกี่ยวกับ "ชาติภูมิ" คือเรื่องของชาติไทยตลอดจนเรื่องของประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นความรู้ที่จำเป็นสำหรับคนที่จะเป็นข้าราชการในระบบราชการสมัยใหม่ หลักสูตรมหามกุฏราชวิทยาลัยประกอบด้วยวิชาต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้ผู้เรียนเขียนอ่านได้ รู้จักคิดเลข รู้จักการทำบัญชีซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระเบียบอันเป็นสิ่งสำคัญต่อการบริหารงานของกรมกองต่าง ๆ มีความเข้าใจในความสัมพันธ์อันถูกต้องระหว่างบุคคลในสังคมและได้รับการปลูกฝังทัศนคติเกี่ยวกับการเป็นคนดี หรือเป็นคนที่มีความประพฤติดีตามที่สังคมประสงค์ ได้แก่ วิชาอักษรวิธี อ่าน เขียน ไวยากรณ์ เรียงความ เลขวิธี ทำบัญชี ธรรมจริยาและความประพฤติ เป็นต้น ซึ่งเป็นหลักสูตรที่มีลักษณะคล้ายกับหลักสูตรของกรมศึกษาธิการที่ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2441 ² นอกจากนี้ยังเปิดสอนภาษาอังกฤษ วิชาเลข และวิชาการใหม่อย่างอื่น ๆ ในหลักสูตรอีกด้วย ³ หลักสูตรของมกุฏราชวิทยาลัยไม่ได้ใช้แต่เฉพาะในสถานศึกษาแห่งนี้เท่านั้น หากแต่ยังจัดขึ้นในโรงเรียนที่เป็นสาขาอีกห้าโรง โดยเปิดทำการสอนพร้อมกันกับมหามกุฏราชวิทยาลัย ได้แก่ วัดบวรนิเวศวิหาร โรงเรียนวัดมกุฏกษัตริยาราม โรงเรียนเทพศิรินทราวาส โรงเรียนวัดพิชัยญาติการาม และโรงเรียนวัดนิเวศธรรมประวัติ ต่อมาเปิดสาขาอีกสี่โรงในปีเดียวกัน พ.ศ. 2439 ก็มีโรงเรียนสาขาของมหามกุฏราชวิทยาลัยทั้งในกรุงและในหัวเมือง เป็นจำนวนสิบเอ็ดโรง ⁴

¹ หจช. ร.5 ศ. 5/31 ข้อกําหนดของมหามกุฏราชวิทยาลัย

² อุษา ชัยโชติชัย, "การจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ในระยะปีพ.ศ. 2431 - 2490" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525) หน้า 123.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

การสอนของมกุฎราชวิทยาลัยได้รับผลตีปรากฎในรายงานตรวจโรงเรียนของพระเจ้า
อุยกา เธอพระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณโธธบศิกมศึกษาธิการในขณะนั้น ที่ทรงวิจารณ์โรงเรียนของ
มหามกุฎราชวิทยาลัยในโอกาสที่ทรงตรวจโรงเรียนว่า

ที่โรงเรียนนี้ต้องนับว่าเป็น "ยูนิเวอร์ซิตี" อย่างหนึ่ง เป็นโรงเรียนอย่างสูงมาก...
ชั้นที่ 3 นั้นมีสปีดเหมือน "ยูนิเวอร์ซิตี" และวิธีที่มีปัญหาและคำตอบนั้นก็คล้ายกับลอร์
สตูลมาก ในชั้นนี้ต้องตอบปัญหาต่าง ๆ สักจากข้อบังคับในภาคเรียนและต้องตอบ
ภาษามคอ และต้องแสดงเหตุของข้อบังคับเหล่านั้นด้วย เพราะฉะนั้นมีสปีดของ
ยูนิเวอร์ซิตีที่ดี: ีความคิดแลความรู้ในพงษาวดาร ทำให้นักเรียนต้องตรองรอบคอบ
(reason) อยู่เสมอเพราะฉะนั้นจึงนับได้ว่าเป็นยูนิเวอร์ซิตีอย่างค่า ¹

ผู้เข้าเรียนในมหามกุฎราชวิทยาลัยคือเด็กวัด ซึ่งได้แก่เด็กชายที่บิดมารดานำมาฝากแก่
พระสงฆ์สามเณรที่ตนรู้จักคุ้นเคยให้ศึกษาอบรม เด็กวัดเหล่านี้ตั้งใจเรียนเป็นอก่างดี ดังลายพระหัตถ์
ของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสว่า "พิจารณาอุเห็นว่าเด็กวัดทั้งหลายเป็นนักเรียนแท้ ในร้อยคนจะมีคน
อยู่เปล่าไม่กี่คน" ² เด็กวัดเหล่านี้มักจะเป็นไพร่ เช่นเดียวกับผู้ที่เรียนในมหาธาตุวิทยาลัย ³

วิทยาลัยฝ่ายวัดอีกแห่งหนึ่งนอกจากมหามกุฎราชวิทยาลัย ก็คือมหาธาตุวิทยาลัย ⁴ ซึ่งตั้ง
ขึ้นตั้งแต่พ.ศ. 2432 แล้วแต่ได้รับความนิยมน้อยกว่ามหามกุฎราชวิทยาลัย ⁵ พระบาทสมเด็จพะจุลจอม-
เกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอุปถัมภ์มหาธาตุวิทยาลัยอย่างมากถึงกับทรงออกกฎหนคข้อพิเศษให้แก่ไพร่หลวง
ไพร่สมที่สมัคร เป็นนักเรียนในมหาธาตุวิทยาลัย เมื่อไพร่หลวงหรือไพร่สมจดทะเบียนเป็นนักเรียน
แล้วไม่ต้องไปทำงานให้เจ้าหมื่นมลายในระหว่างที่เรียนอยู่ สำหรับไพร่หลวง ไปร่สมซึ่งสอบไล่หลักสูตร
ในภาษามคอได้ตั้งแต่ประโยค 3 ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ขาดทมิในกรรมนั้น ถ้าเป็นพระราชาสก็ให้มี
ยศเสมอขุนหมื่นในกระทรวงธรรมการ

¹ หจช. ร.5 ศ. 1/35 พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ โธธบศิกมศึกษาธิการรายงาน
โรงเรียนต่าง ๆ ลงวันที่ 31 สิงหาคม ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438)

² ธรรมจักร, เล่ม 3 ลายพระหัตถ์ถึงหม่อมเจ้าพระศรีสุคตศิตยาภุวัตร นายกมหา
มกุฎราชวิทยาลัย ลงวันที่ 25 ตุลาคม ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439)

³ อุษา ชัยโชติชัย, "การจัดการศึกษาของคณะสงฆ์...", หน้า 71.

⁴ ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

⁵ อุษา ชัยโชติชัย, "การจัดการศึกษาของคณะสงฆ์...", หน้า 71

⁶ กจช. ร. 5 ศ. 5/2 ฎีกาที่ 1 ชื่อว่าพระราชบัญญัติ เป็นประเพณีสำหรับมหาธาตุ
วิทยาลัย ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435)

จะเห็นได้ว่า เพียงแต่เข้าศึกษาในมหาธาตุวิทยาลัยก็ได้รับสิทธิพิเศษ และเมื่อจบการศึกษาแม้จะยังไม่ได้เข้ารับราชการก็พ้นจากการเป็นไพร่ และมีศเท่ากับขุนหมื่นในระบบราชการซึ่งส่วนใหญ่แล้วผู้ที่ผ่านการศึกษาในระบบวัดนี้นั้นส่วนใหญ่แล้วก็จะเข้าสู่ระบบราชการดังคำกล่าวของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ว่า "...นักเรียนเข้าใหม่เดี๋ยวนี้เรียนหาประโยชน์ที่จะเข้าทำการในพระราชสำนักให้มีชื่อเสียงว่าเป็นนักเรียนยิ่งกว่าจะคงทนอยู่ในพระศาสนา..."¹ หรือเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการเรียนการสอน โดยเฉพาะ เมื่อหลักสูตรของมหามกุฏราชวิทยาลัยมีการเรียนภาษาอังกฤษก็ยิ่งทำให้ผู้เรียนได้รับเงินเดือนมากขึ้น เป็นเหตุให้นักเรียนที่เรียนแบบสมัยใหม่บวชไม่ทัน ดังจะเห็นได้จากจำนวนพระสงฆ์สามเณรบวชใหม่ของวัดบวรนิเวศในปีพ.ศ. 2442 มีจำนวนประมาณ 60 รูป แต่เมื่อออกพรรษาก็สึกไปเหลือเพียง 3 รูปเท่านั้น อาจจะต้องถึงการเรียนของผู้เรียนนี้ได้ว่า "...เรียนเอาแต่รู้ใช้การเป็นประมาณและไม่ได้จะบวชอยู่นาน..."²

นอกจากโรงเรียนหรือวิทยาลัยฝ่ายวัดที่ผลิตคนเข้าสู่ระบบราชการ ยังมีอีกสายที่มีความสำคัญคือโรงเรียนสามัญที่คณะสงฆ์เข้าไปจัดการศึกษา โรงเรียนสามัญนี้เกิดขึ้นเนื่องจากมีความต้องการที่จะให้"...ไพร่บ้านพลเมืองมีความรู้ในจรรยา สร้างความประพฤติที่ดีขึ้นและรู้วิชากว้างๆให้สูงขึ้น"³ โรงเรียนสามัญเหล่านี้จะถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มๆที่อยู่ในหัวเมืองมีสมเด็จพระยาวชิรญาณวโรรสเป็นประธานคณะกรรมการ กลุ่มที่อยู่ในราชธานีอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนหัวเมืองนั้นค่อนข้างจะไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากปัญหาทั้งทางด้านชาวเมืองไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรู้หนังสือและขาดการสนับสนุน

¹ หจข. ร.5 ศ. 3/37 หนังสือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน ร.ศ.119(พ.ศ. 2443)

² หจข. ร.5 ศ. 3/33 หนังสือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 170/7064 ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441)

³ หจข. ร.5 ศ. 12/7 ลายพระหัตถ์ความเห็นสมเด็จพระยาวชิรญาณวโรรสกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 เรื่องจะจัดการเล่าเรียนตามหัวเมือง กราบบังคมทูลลงวันที่ 24 กันยายน ร.ศ.117 (พ.ศ. 2442)

ที่แท้จริง¹ ซึ่งสามารถพิจารณาจากรายงานจะพบว่า การขยายตัวในมณฑลต่างๆจะมีไม่มากและไม่สม่ำเสมอ ดังนั้นจึงมีจำนวนนักเรียนที่เข้ามาสู่ระบบราชการไม่มากนัก

การศึกษาที่สำคัญของในราชธานีก็คือการศึกษาของรัฐในระดับที่สูงกว่าชั้นมูลสามัญ คือการศึกษาประโยคสามัญของรัฐบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นประโยคหนึ่งถึงสาม² วิชาที่เรียนในประโยคที่สองและสามนั้นจะมีการเรียนทางด้านวิชา เลขต่างๆอันน่าจะมีผลต่อการทำงานในระบบราชการ แต่อย่างไรก็ตามจำนวนเด็กที่เข้าเรียนนั้นก็เข้าเรียนครึ่งๆกลางๆ อันน่าจะพิจารณาได้ว่าถ้าการจัดการศึกษานั้นเพราะต้องการเสมียนก็ประสบผลสำเร็จอยู่มาก เพราะปรากฏว่าคนนิยมเป็นเสมียนกันมากเหลือเกิน ดังที่ปรากฏในพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่วิจารณ์เป้าหมายของการศึกษาที่พัฒนามาถึงรัชสมัยของพระองค์ว่า "...เด็กทุกคน ซึ่งเล่าเรียนสำเร็จมาจากโรงเรียนล้วนแต่มีความหวังฝันอยู่ว่าจะได้เป็นเสมียน..."³ การเป็นเสมียนนั้นน่าจะมาจากความต้องการของผู้ที่มาจากสามัญชนหรืออย่างมากที่สุดก็น่าจะเป็นขุนนางในระดับไม่สูงมากนัก

นอกจากการศึกษาดังกล่าวมาแล้วก็มีการจัดการศึกษาระดับเตรียมอุดมศึกษา แต่งานวิจัยของวารุณี โอสदारมย์ น่าจะสรุปได้ว่า ผู้ที่ผ่านระดับนี้ไม่น่าจะเป็นสามัญชน⁴ สถาบันการศึกษาระดับสูงที่มีสามัญชนเข้าไปเรียนและเลื่อนตนเองเข้าสู่ระบบราชการได้อย่างเด่นชัดก็คือ โรงเรียนนายร้อยทหารบก

¹วารุณี โอสदारมย์, "การศึกษา กับ สังคมไทย พ.ศ. 2411-2475," หน้า 126-129.

²เอกสาร เรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องการจัดชั้นและหลักสูตร ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438-2449), หน้า 171-177.

³มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ , สงครามสิบราชสมบัติไปแลนด์และพระราชนิพนธ์ภาคปกิณกะ, (พระนคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2509) หน้า 155.

⁴วารุณี โอสदारมย์, "การศึกษา กับ สังคมไทย...", หน้า 203-207,

จำนวนโรงเรียน นักเรียน ในมณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลต่าง ๆ พ.ศ. 2428-2454

พ.ศ.	กรุงเทพฯ		มณฑลต่าง ๆ		รวม	
	โรงเรียน	นักเรียน	โรงเรียน	นักเรียน	โรงเรียน	นักเรียน
2428	19	1504	10	510	29	2014
2429	21	1500	13	400	34	19
2430	21	1476	16	602	37	2078
2431	22	1474	17	568	39	2042
2432	25	2595	20	730	45	2325
2433	24	1800	27	715	51	2715
2434	24	1584	24	841	48	2425
2435	-	-	-	-	98	2515
2436	-	-	-	-	94	2640
2437	-	-	-	-	75	2465
2438	-	-	-	-	61	2336
2439	34	1634	26	986	60	2020
2440	49	2364	43	1825	92	4189
2441	56	3430	43	1990	99	5420
2442	(55)	(4000)	202	6147	257	10147
2443	55	4956	348	12258	403	17214
2444	79	7560	350	14106	429	21666
2445	(76)	(7300)	300	14917	376	22117

24

24

24

24

24

24

โรงเรียนนายร้อยทหารบก

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าโรงเรียนที่เรียนทางด้านวิชา เฉพาะนั้นมักจะจำกัดตัวผู้เรียน อยู่ในแวดวงผู้ที่มีชาติวุฒิ สามัญชนแทบจะไม่มีโอกาสได้เข้าเรียน ซึ่งการเรียนในโรงเรียนทางด้านวิชาเฉพาะนี้หมายความว่าไปถึง เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วก็จะเข้าสู่ระบบราชการทันที แต่ในกรณีของโรงเรียนนายร้อยทหารบกนั้น แม้ว่าจะเป็นโรงเรียนวิชา เฉพาะก็ตาม แต่ก็สามารถถือได้ว่าเป็นกรณีพิเศษที่เปิดโอกาสให้สามัญชน เข้าเรียนได้ในบางช่วงเวลา

โรงเรียนทหารบกนั้นกำเนิดมาจากโรงเรียนสอนวิชาทหารที่กรมทหารหน้า เมื่อปี พ.ศ. 2424 และได้ขยายเป็นโรงเรียนสำหรับทหารบกทั่วไปในปีพ.ศ. 2430 เรียกชื่อว่า "ตะเคียนทอง"¹ โรงเรียนนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากทางรัฐบาลทั้งทางด้านบุคลากร และงบประมาณ อันเนื่องจากการขยายตัวของกองทัพซึ่ง เกิดจากความหวังวิถดค่อภัยภายนอก ประเทศ และการขยายตัวของกองทัพนี้เองจึงมีผลกระทบต่อกรรับผู้ เข้าศึกษาด้วย จากเดิม การรับผู้เข้าศึกษานั้นวางอยู่บนความเชื่อที่ว่าบุตรของกลุ่มข้าราชการชั้นสัญญาบัตร, ราชินิกุล และเชื้อพระวงศ์จะมีความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์มากกว่ากลุ่มอื่นใด ดังนั้นการรับผู้เข้า ศึกษาจึงจำกัดอยู่ในสามกลุ่มดังกล่าว² แต่ต่อมาเมื่อกองทัพขยายตัวมากขึ้นจึงต้องการนาย ทหารเข้ารับราชการมากขึ้นกว่าเดิม นโยบายจำกัดนี้ทำให้เกิดความขาดแคลมนายทหาร ดังนั้นในปีพ.ศ. 2441 ทางรัฐบาลจึงต้องยอมให้มีการปรับปรุงคุณสมบัติของผู้สมัคร เข้า เป็นนักเรียนนายร้อย โดยให้มีการเปิดสอบคัดเลือกรับสมัครทั่วไปไม่จำกัดชั้น³ โดยให้เลือกสอบ เข้าได้ตั้งแต่ระดับนายร้อยประถมหนึ่งถึงสาม และมีอัยมปีที่หนึ่ง โดยกำหนดให้ผู้ที่เข้าสอบชั้น นายร้อยประถมหนึ่งต้องจบโรงเรียนประถมสามัญก่อน เนื่องจากถือกันว่าความรู้ตามหลักสูตร

¹โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า, ประวัติโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า อนุสรณ์ครบรอบ 80 ปีบริบูรณ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า, หน้า 1-30.

²Noel A. Battye, "The Military, Government and Society in Siam, 1868-1910 : Politics and Military Reform During the Reign of King Chulalongkorn", Ph.D. Thesis, Cornell University, 1975, p.496.

³อัครราช ฤทธิ์พิสมัย, "กฎ ร.ศ. 130 : ศึกษากรณีการปฏิรูปทางการปกครอง และกลุ่ม "ทหารไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 24.

โรงเรียนนายร้อยทหารบกนั้นสูงกว่าโรงเรียนประถมสามัญ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากการเทียบในตารางข้างล่าง และในสมัยนั้นก็เริ่มมีสามัญชนจบจากโรงเรียนประถมสามัญมากแล้ว

โรงเรียนนายทหารบก	โรงเรียนสามัญศึกษา
ชั้นนักเรียนนายร้อยอนุบาล 1-3ปี	ชั้นประถม 1-3ปี
ประถม 1-5ปี	ชั้นมัธยมต้น-กลาง 1-5ปี
มัธยม 1-2ปี	ชั้นมัธยมปีที่ 6 มัธยมปลาย 7-8ปี
(ต่อมาชั้นมัธยมได้ขยายเป็น1-4ปี)	อุดมศึกษาปีที่ 1 1-2ปี

ที่มา : วารุณี โอสธารมย์, การศึกษาในสังคมไทย..., หน้า 330.

การขยายตัวของกองทัพได้ทำให้สามัญชน เข้าสู่ระบบราชการทหารมากขึ้น ตัวอย่างทหารที่มาจากสามัญชนก็คือกลุ่มทหารที่ก่อการกบฏ ร.ศ. 130 อัจฉราพร ภูมิพิสมัยได้สรุปไว้ว่าบรรดานายทหารกลุ่มนี้มีพื้นฐานมาจากสามัญชน โดยวิเคราะห์ว่ากลุ่มนี้เป็นรุ่นที่จบการศึกษาระหว่างปีพ.ศ. 2450-2453 อันหมายความว่าถึงกลุ่มนี้จะต้องเข้ารับการศึกษามาโรงเรียนนายร้อยทหารบกในช่วงปีพ.ศ. 2445 เป็นต้นมา อันเป็นช่วงเวลาที่ยังมีบุคคลสามัญชนเข้ารับการศึกษ¹ นอกจากนี้ตัวอย่างนี้แล้วก็ยังมีสามัญชนที่ประสบผลสำเร็จในราชการทหารอีก เช่น

...ในสมัยก่อน ราษฎรต้องเป็นไพร่และทหารแล้วเสมอไป ส่วนคนผู้ดีมีตระกูลก็ต้องเป็นนายทหารเสมอไป เพราะรัฐบาลสมัยก่อนถือตระกูลเป็นใหญ่ แต่ในระยะทหารสมัยรัชกาลที่ห้าตอนปลายนั้น ทางราชการถือเอาความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นใหญ่... มีประวัติของนายทหารหลายคนเป็นหลักฐานยืนยันข้างต้น เช่น ประวัติของพลตรีพระยาประเสริฐสงคราม (เทียบ คมกฤส) เป็นอุทาหรณ์ ท่านผู้นี้เกิดในตระกูลไพร่แท้ๆ แต่เพราะมีความรู้ความสามารถสูง จึงเป็นถึงนายพันตรีหลวงจงพยุหะ เสนาธิการ กองพลที่ 7 ในรัชกาลที่ห้า เมื่ออายุเพียง 26 ปีเท่านั้น...²

¹ อัจฉราพร ภูมิพิสมัย, "กบฏ ร.ศ. 130...", หน้า 171.

² ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยพ.ศ. 2352-2453: ด้านสังคม(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์, 2519) หน้า 427.



จากการศึกษาการเข้าสู่ระบบราชการของสามัญชนนั้นพบว่า สามัญชนแม้ว่าจะมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้นในหลายๆทางและสามารถเลื่อนฐานะของตนเองได้ในระดับหนึ่งโดยอาศัยการศึกษานั้น แต่ก็มักจะจำกัดตัวอยู่ในระดับเสมียนหรือตำแหน่งที่ไม่สูงนัก จะมีเพียงการผ่านเข้าโรงเรียนเฉพาะด้านคือโรงเรียนนายร้อยทหารบก เท่านั้นที่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้สามัญชนเข้าสู่ในระดับสัญญาบัตร เนื่องจากการขาดแคลนบุคคลากรอันเกิดจากการขยายตัวของระบบ แต่ต่อมาโอกาสนี้ก็ได้ปิดเสียโดยเลิกกฎเกณฑ์ที่รับสามัญชน หันกลับมารับบุคคลตามชาติกำเนิดตามเดิม นอกจากนั้นแล้วโอกาสที่จะก้าวหน้าไปในสายบังคับบัญชาที่ตัดสินใจด้วยคุณธรรมความรู้ก็เป็นไปได้ค่อนข้างยาก ด้วยยังมีระบบอุปถัมภ์อยู่ในระบบราชการนั้น

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่าสามัญชนที่ผ่านการศึกษามีความรู้ความสามารถแล้วหากได้รับการอุปถัมภ์จากผู้มีศักดิ์สูงก็จะมีโอกาสเข้ารับราชการมาก และสามารถเลื่อนชั้นเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรด้วย ได้แก่กรณีเด็กกำพร้าในพระอุปถัมภ์ของพระอัครชายาเธอพระองค์เจ้าสายสวลีภิรมย์ โดบได้มีการจัดตั้งโรงเรียนเด็กของพระอัครชายาเธอ พระองค์เจ้าสายสวลีภิรมย์ ขึ้นมาใน พ.ศ. 2433 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเลี้ยงดูเด็กกำพร้าที่มีคามารดาไม่มีกำลังสามารถเลี้ยงดู หรือบิดามารดาทอดทิ้งโดยยกให้ผู้อื่น เช่น เด็กที่คำรวจพระนครบาลนำส่งมา ลูกคนอนาถาที่ตายในโรงพยาบาล เพื่อมิให้เด็กได้รับความเดือดร้อน เพราะบิดามารดาไม่สามารถเลี้ยงดูให้ได้รับการศึกษาหาความรู้สำหรับเลี้ยงชีพ* พระอัครชายาเธอฯ ได้ทรงบริจาคทรัพย์เป็นจำนวนมากเพื่อจัดการทำนุบำรุง โดยรับเลี้ยงเด็กหญิงชายที่เป็นบุตรของคนยากจน ซึ่ง เป็นกำพร้า หรือบิดามารดาเป็นคนพิการ มีทุกข์ยาก ไม่สามารถบำรุงเลี้ยงดูบุตรได้เอง และมอบสิทธิอำนาจให้โรงเรียนเด็กจัดการเลี้ยงดูตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 13 ปีเป็นอย่างสูง โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกชื่อว่า "โรงเรียนเด็กของพระอัครชายาเธอ" ทุนในการจัดตั้งปลูกสร้างและค่าใช้จ่ายสอยต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นทุนส่วนพระองค์ของพระอัครชายาเธอ เงินที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานจากเงิน

*โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.

พระคลังข้างที่และผู้อื่นร่วมบริจาคช่วยเหลือบ้าง ในการอบรมเลี้ยงดูและสั่งสอนเด็กกำพร้านี้ ได้มีการจัดสอนวิชาต่าง ๆ เพื่อให้เด็กมีความรู้ความสามารถ เพื่อประกอบอาชีพต่อไป วิชาที่ จัดสอนมีดังนี้ คือ

1. ให้อ่านหนังสือออกเขียนได้
2. ให้คิดเลข เป็น
3. ให้รู้จักรักษาอิริยาบถ
4. ให้หุง เข้าคัมแกง เป็น
5. ให้เย็บผ้าเป็น
6. ให้ขึ้นคันไม้ เป็น
7. ให่ว่ายน้ำ เป็น
8. ให้ปลูกทบกกระท่อมที่อยู่ เป็น
9. ให้รู้จักปลูกคันไม้
10. ให้รู้จักเลี้ยงสัตว์ ¹

ปรากฏว่ามีราษฎรนิยมส่ง เด็กเข้ามารับการเลี้ยงดูที่โรงเรียนเด็กเป็นจำนวนมาก เนื่องจาก เห็นว่าที่โรงเรียนเด็ก เลี้ยงดูอบรมสั่งสอนเด็กด้วยความเอาใจใส่ จนแม้กระทั่งผู้มีตระกูลก็ พยายามที่จะฝากฝังให้ช่วยเลี้ยงดูบุตรหลาน แต่ทางโรงเรียนเด็กไม่รับเลี้ยงดูให้ ²

หลักฐานปรากฏว่ามีเด็กกำพร้าในรุ่นแรก ๆ เป็นเด็กชาย 74 คน และเด็กหญิง 34 คน ในบรรดาเด็กชาย 70 คนนี้ หลังจากได้รับการอบรมเลี้ยงดูจากโรงเรียนเด็กแล้ว ได้ไปประกอบอาชีพส่วนตัว และมีหลักฐานว่ามีเด็ก 12 คน ได้เข้ารับราชการ จนหลังจากสิ้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เลื่อนยศเลื่อนตำแหน่งในระดับสูง ซึ่งมี รายนามดังต่อไปนี้ คือ

¹ พระบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ, ตำนานโรงเรียนเด็กของพระอัคร-
ชายาเธอ พิมพ์ด้วยเจ้าภาพในงานพระศพสนองคุณพระวิมาดาเธอ กรมพระสุทธาสินีนาฏ
ปิยมหาราชปติวงศ์ดา เมื่อพระศพครบศมาท ๗ วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2472 (พระนคร :
โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2472) หน้า 38.

² เรื่องเดียวกัน หน้า 47.

1. เด็กบุญไทย ได้เป็นอำมาตย์เอก และนายพันตำรวจเอกพระยาริษัย-
ประชาบาล (บุญไทย เอโกมล) เจ้ากรมตรวจคนเข้าเมือง ในกระทรวงมหาดไทย
2. เด็กบุญรอด ได้เป็นนายพันโทพระสุรณรงค์ ผู้บังคับกองพันที่ 3 ทหารบก
เมืองเพชรบุรี
3. เด็กบุญสืบ ได้เป็นอำมาตย์ตรี หลวงชูวิธา ตำแหน่งกรรมการมณฑลอุบล
4. เด็กบุญหัด ได้เป็นรองอำมาตย์เอก หลวงพิทักษ์พัสดุมาร
กระทรวงธรรมการ
5. เด็กบุญหยอด ได้เป็นรองอำมาตย์เอก หลวงไพทพยุหรัักษ์ ตำแหน่ง เกษตร
จังหวัดพระประแดง
6. เด็กบุญงำ ได้เป็นหลวงศรีพิบูลย์ ตำแหน่ง เสมียนตรามณฑลราชบุรี
7. เด็กบุญซ่อน ได้เป็นรองอำมาตย์โท ขุนชำนาญพจนกร ตำแหน่ง เสมียนตรา
มณฑลราชบุรี
8. เด็กบุญหยด ได้เป็นรองอำมาตย์โท ขุนกลิ่นไพสวาท ผู้ช่วยป่าไม้ภาคราชบุรี
และนครชัยศรี
9. เด็กบุญสอด ได้เป็นรองอำมาตย์โท ขุนพรสำรวจ ผู้ช่วยเจ้ากรมรักษาทรัพย์
กระทรวงยุติธรรม
10. เด็กบุญแปล ได้เป็นรองอำมาตย์ตรี ขุนอักษรเฉชา เลขาธิการมณฑลอุดร
11. เด็กบุญบุญ ได้เป็นรองอำมาตย์ตรี ครูโรงเรียนวัดศิโนรส
12. เด็กบุญชื่น ได้รับประทวนเป็นขุนกศีกาชนกิจ ผู้ช่วยสมุหวิบูลย์กองลพไทย
กระทรวงมหาดไทย¹

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า สามัญชนมีโอกาสเลื่อนฐานะเข้ารับราชการในระบบ
ราชการสมัยใหม่มากขึ้น ดัง พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ความว่า

¹พระบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ, ตำนานโรงเรียนเด็กของพระอัศรชยาเธอ,

“ . . . จึงโปรดเกล้าฯ ให้เดือนสดีข้าราชการชั้นผู้น้อย ซึ่งมีคุณทธานควรจะได้รับราชการได้มาในครั้งนีให้ทราบว่า มีพระราชประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะให้บุตรหลานข้าราชการ ได้มีตระกูลเป็นขุนนางสืบมา แต่ก่อนได้รับราชการตามกรมซึ่งมีค่าเคยได้รับราชการหรือตำแหน่ง ยิ่งใหญ่กว่านี้ขึ้นไป ยิ่งกว่าผู้ซึ่งไม่มีตระกูลเข้ารับราชการ แต่ถ้าผู้ซึ่งมีตระกูลไม่มีความรู้และไม่มีความสามารถที่จะรับราชการในตำแหน่งนั้น ราชการก็จะทรุดโทรมเสื่อมเสียไป ถ้าไม่สำเร็จ คลอดไปได้ก็ไม่สามารถที่จะจะให้ราชการเสียได้ของถือเอาราชการ เป็นประมาณ ถึงว่าผู้ที่มีตระกูล ค่าแค่รอบรู้ในราชการ ก็ต้องทรงพระกรุณาฯ เลี้ยงดูคุณวิชาของผู้นั้น การ เป็นอยู่เช่นนี้ และให้ ข้าราชการทั้งฝ่ายผู้ใหญ่ผู้น้อยจงได้ทีเคราะห์ใคร่ครวญ”¹

กรณีเด็กกำพร้าที่นอกจากจะแสดงว่าสามัญชนได้เข้าสู่ระบบราชการมากขึ้นแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่า การมีพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง เป็นผู้อุปถัมภ์ เป็นปัจจัยสำคัญในการที่สามัญชนบางคนได้เลื่อนฐานะทางสังคม เข้าสู่ระบบราชการ และเข้าใจว่า เมื่อได้เข้าสู่ระบบราชการแล้วการอุปถัมภ์นี้คงมีส่วนส่งเสริมให้ได้เลื่อนชั้น เป็นข้าราชการระดับสูงกว่าที่ข้าราชการสามัญชนอื่นๆที่ไม่มีผู้อุปถัมภ์จะสามารถเลื่อนชั้นตามปกติธรรมดา

6

¹ คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเฉลิมถวัลย์ราชสมบัติครบรอบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (บรรณาธิการ), เอกสารเรื่องจัดการศึกษา... “ประกาศให้กุลบุตร ข้าราชการตามออฟฟิศต่าง ๆ ร.ศ. 109” หน้า 128-130 หรือ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 12 ภาค 2, หน้า 121.

บทสรุป

X การเลื่อนฐานะทางสังคมของไพร่เข้าสู่ระบบราชการก่อนการเปลี่ยนแปลงระบบราชการในพ.ศ. 2435 มีข้อจำกัดมาก เนื่องจากพันธะของระบบไพร่และการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นขุนนางไว้สูงมาก กล่าวคือต้องมีวุฒิ 4 อธิปไตย 4 และคุณาภรูป

อย่างไรก็ตามรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในระบบไพร่รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงในสังคมทุกด้าน อันตรายจากการคุกคามของตะวันตกเป็นปัจจัยสำคัญทำให้รัฐต้องปรับปรุงการปกครองให้ทันสมัยขึ้นเพื่อความอยู่รอดของบ้านเมือง นอกจากนั้นความเปลี่ยนแปลงทางด้านความคิด ระบบเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการทั้งสิ้น รัชสมัยนี้ได้มีการปฏิรูปการปกครองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้มีมาตรฐานและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วพระราชอาณาจักร โดยตั้งอำนาจการปกครองจากส่วนราชการต่างๆ เข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง เพราะทรงควบคุมเสนาบดีในส่วนกลาง ข้าหลวงเทศาภิบาลที่ส่งไปควบคุมการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคได้ ไพร่ค้อยๆหมดพันธะจากมูลนายกลายเป็นราษฎรในความควบคุมของพระองค์ รูปแบบการบริหารราชการจึงขยายตัวและเปลี่ยนจากระบบเดิม

ก่อนจะมีการปฏิรูปการปกครองและจัดตั้งระบบราชการแบบใหม่ในพ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเตรียมการต่างๆ เพื่อรองรับการปฏิรูปการปกครองและการสร้างระบบราชการแบบใหม่ พระองค์ทรงตระหนักดีถึงความจำเป็นในการสร้างบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถและทัศนคติใหม่ เพื่อเป็นข้าราชการในระบบราชการแบบใหม่นั้น จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดการศึกษาเพื่อสร้างคนที่มีคุณสมบัติดังกล่าวมาตั้งแต่ต้นรัชกาล และการศึกษานี้เองที่ทำให้ไพร่สามารถเข้าสู่ระบบราชการได้จำนวนหนึ่ง นอกเหนือจากการเข้ามาเป็นข้าราชการทหารระดับล่างในกองทหารแบบใหม่ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในช่วงนี้ การเข้ามาสู่ระบบราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนของไพร่ในระยะก่อนการปฏิรูปการปกครองนี้มีผู้น้อยมาก เพราะนอกจากระบบบริหารราชการจะเป็นแบบเดิมและไม่ได้ขยายตัวขึ้นมากนักแล้ว สถานศึกษาแบบใหม่ก็ยังมีผู้น้อย โอกาสของไพร่ซึ่งยังคงถูกผูกมัดด้วยพันธกิจของระบบไพร่ในการที่จะเข้ารับการศึกษาก็ยังจำกัดอยู่ ส่วนการจัดการทหารแบบใหม่

ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งที่ไพร่จะเลื่อนฐานะ เข้าสู่ระบบราชการก็พึงอยู่ในระยะ เริ่มต้นเท่านั้นเอง

ภายหลังการจัดตั้งระบบราชการแบบใหม่ในพ.ศ. 2435 แล้ว โอกาสของไพร่ในการเลื่อนฐานะเข้าสู่ระบบราชการนี้ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะระบบราชการเอง เห็นได้จากความพยายามของชนชั้นนำทางการ เมืองที่จะสถาปนาหลักเกณฑ์เหนือตัวบุคคล การจัดสรรอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน การบังคับบัญชาเป็นระดับชั้น ฯลฯ อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงนั้นระบบราชการแบบใหม่ตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังคงมีลักษณะของระบบราชการแบบเก่าแฝงอยู่อย่างมาก เช่น การให้ความสำคัญแก่ชาติวุฒิ ระบบอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์ส่วนตัวในการบริหารราชการ ฯลฯ ระบบราชการดังกล่าวนี้จึงไม่อาจจัดว่าเป็นระบบราชการสมัยใหม่อย่างแท้จริง

เนื่องจากระบบราชการยังไม่เป็นสมัยใหม่อย่างแท้จริง เช่นนี้ โอกาสของสามัญชนที่จะเข้าสู่ระบบราชการจึงมีอยู่จำกัด เพราะคนในตระกูลขุนนางและเจ้านายยังคง เป็นกลุ่มคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกว่าในการที่จะเข้าสู่ระบบราชการดังกล่าว การเลื่อนชั้นของข้าราชการที่มาจากสามัญชนขึ้นไป เป็นข้าราชการระดับสูงก็เป็นไปได้ยาก

อย่างไรก็ตามการขยายตัวของกรมกองต่างๆในระบบราชการ "สมัยใหม่" และความต้องการคนที่มีความรู้และทัศนคติแบบใหม่ เข้าทำงานในระบบราชการนี้เปิดประตูให้ไพร่มีโอกาสเข้าสู่ระบบราชการมากขึ้นกว่าระยะก่อนพ.ศ. 2435 แม้ว่าจะยังคงเป็นเพียงข้าราชการระดับล่างก็ตาม หนทางสำคัญที่ไพร่จะเลื่อนฐานะ เข้าสู่ระบบราชการนี้ได้ก็คือโดยอาศัยระบบการศึกษาที่จัดขึ้นในวัด โดยเฉพาะมหามกุฏราชวิทยาลัยและมหาธาตุวิทยาลัย ตลอดจนสาขาของวิทยาลัยดังกล่าว นอกจากนี้ระบบราชการทหารก็ยังคง เป็นหนทางที่สำคัญมากของไพร่ในการเลื่อนฐานะเข้าสู่ระบบราชการในช่วงนี้ และที่น่าสนใจก็คือในระบบราชการฝ่ายทหารนี้เองที่เปิดโอกาสแรกๆให้แก่ไพร่ในการเลื่อนฐานะขึ้น เป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร

สำหรับการศึกษาที่เรียกว่าสามัญศึกษานั้น ในช่วงนี้มีับเป็นการวางรากฐานทางการศึกษาให้แก่สามัญชนในการที่จะก้าว เข้าสู่การศึกษาระดับสูงซึ่งขยายตัวมากขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัชกาลต่อมา เปิดโอกาสให้สามัญชนสามารถเลื่อนฐานะทางสังคม เข้าสู่ระบบราชการได้มากขึ้นทุกที