

## บทสรุป

จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เริ่มปรากฏหลักฐานให้เห็นอย่างชัดเจนในสมัยอยุธยา โดยแบ่งวิธีการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๒ ประเภท ตามสถานการณ์ของบ้านเมือง คือ เมื่อบ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติก็บังคับบัญชากันไปตามระบบ แต่เมื่อบ้านเมืองอยู่ในภาวะสงคราม พระมหากษัตริย์ตลอดลงมาจนถึงประชาชน ต้องเป็นทหาร โดยมีลำดับการบังคับบัญชาแบบทหาร หลักการนี้ใช้มาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ดังนั้น หลังจากหัวข้อนี้เป็นต้นไป คำว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน จะหมายถึงความถึง ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ

ในสมัยรัตนโกสินทร์ ช่วง ๓ รัชกาลแรกยังใช้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบที่ใช้ในสมัยอยุธยา ด้วยเหตุทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน เหตุปัจจัยภายนอก คือ การแสดงให้บ้านเมืองอื่น ๆ เห็นว่า ไทยสามารถตั้งราชธานีใหม่อันมีเสถียรภาพและมีความมั่นคง อย่างเป็นรูปธรรม ปัจจัยภายใน คือ ผู้นำและชนชั้นนำ ตลอดจนราษฎร ล้วนเป็นคนที่เคยอยู่ในสมัยอยุธยา มาก่อน ดังนั้น ความประทับใจในสิ่งต่าง ๆ ที่ "เป็นอยุธยา" จึงมีอิทธิพลเหนือจิตใจของคนเหล่านี้มาก ดังที่คำที่กล่าวกันว่า "เมื่อครั้งบ้านเมืองดี" ซึ่งก็หมายถึงสมัยอยุธยานั่นเอง ดังนั้น ผู้นำของราชธานีใหม่แห่งนี้ จึงพยายามทุกวิถีทางที่จะสถาปนาราชธานีที่มีความมั่นคงตามกรอบความคิด "แบบอยุธยา" ที่วางไว้ ประกอบกับการที่เป็นเวลาเร่งด่วน ไม่สามารถมีเวลาที่จะคิดการอย่างใดให้ดีกว่าเดิมได้ ตลอดจนความลงตัวของระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบอยุธยา จึงทำให้ทรงเลือกใช้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบอยุธยา มาเป็นบรรทัดฐานในการจัดการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ แต่เมื่อบริบททางสังคมเปลี่ยนแปลง ก็ทรงแก้ไขระบบการบริหารราชการให้เข้ากันกับบริบททางสังคมในเวลานั้นและเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาด้วย

แม้ว่ามองเพียงผิวเผินจะเห็นว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีมาแต่สมัยอยุธยา จะไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างแต่ประการใด แต่เมื่อพิจารณาจากบริบททางสังคมใน เวลาต่าง ๆ ในระยะ ๓ รัชกาลแรกแล้วนั้น สามารถมองเห็นจุดเปลี่ยนของระบบการบริหาร ราชการแผ่นดินได้ ดังนี้ คือ

ในสมัยรัชกาลที่ ๑ จะเห็นได้ว่า มีการรณเมืองที่เดิมขึ้นตรงกับกรมท่า มาขึ้นตรงต่อ สมุหพระกลาโหม ซึ่งจะเห็นได้ว่า ท้าให้ระบบการบังคับบัญชาเปลี่ยนไปและเป็นการอำนาจทาง เศรษฐกิจให้แก่ตำแหน่งสมุหพระกลาโหมด้วย ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ ๒ เกิดกรณีกบฏหม่อมเหม็น ซึ่งเหตุการณ์พอดีกับการเกิดการมีเจ้านายก่อกบฏราชการกรม ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า เหตุการณ์ทั้ง ๒ นี้ มีความสัมพันธ์กัน จากการศึกษาสามารถพบว่า การเกิดกรณีหม่อมเหม็นเป็น บัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการมีเจ้านายก่อกบฏราชการกรม และจากการมีเจ้านายก่อกบฏราชการกรมนี ้เอง พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร ได้ทรงก่อกบฏราชการกรมท่า ในรัชกาลที่ ๒ ท้าให้พระองค์ทรงตระหนักถึงความสำคัญของการค้าขาย ซึ่งจะ เป็นบัจจัยสำคัญที่ท้าให้บ้านเมืองมี ความเจริญ ดังนั้น เมื่อพระองค์เสด็จเสวยราชสมบัติ จึงทรงให้ความสำคัญกับการค้าขายเป็น อย่างมาก

จากการศึกษาพบว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ท้าให้ ลำดับชั้นของการปกครองที่ลดหลั่นกันลงมา มีการควบคุมกำลังคนทั้งในระบบการบริหารราชการ และระบบไพร่ มีการควบคุมหัวเมืองซึ่งแสดงให้เห็นถึงขอบเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือผู้ปกครอง ซึ่งทั้ง ๓ ประการที่กล่าวนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของการเป็นรัฐที่มี ความมั่นคงและมีเสถียรภาพได้ หากพิจารณาตามระบบองค์ประกอบของการเกิดรัฐในสมัยปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย อำนาจอธิปไตย รัฐบาล อาณาเขตและประชากร

แต่ต่อมาเมื่อลัทธิจักรวรรดินิยมเริ่มเข้ามาในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในตอนปลายรัชกาลที่ ๓ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งได้กลายเป็น "ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบจารีต" ไม่สามารถนำบ้านเมืองไปสู่ความมีเสถียรภาพและความมั่นคงตลอดจนอธิปไตยได้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพยายามปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความเป็นตะวันตกมากขึ้น แต่ด้วยความที่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบจารีตนั้น "ล้าสมัย" เสียแล้ว ประกอบกับมีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มไม่ยอมปรับเปลี่ยน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงกระทำได้เพียงปฏิรูปพื้นฐานบางประการ เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปในรัชสมัยต่อมา

เมื่อถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชนชั้นนา ตลอดจนราษฎรทั่วไป เริ่มตระหนักถึงภัยอันเกิดจากการล่าอาณานิคมมากขึ้น ด้วยเหตุที่ประเทศเพื่อนบ้าน ล้วนตกเป็นอาณานิคมของชาวตะวันตกทั้งสิ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักพระราชหฤทัยในภัยอันใกล้ตัวนี้ จึงทรงพระราชดำริที่จะจัดการปฏิรูปการปกครองโดยเร็ว แม้ว่าในช่วงต้นรัชกาล จะไม่สามารถบริหารพระราชกิจด้วยพระองค์เองได้ เพราะเป็นช่วงของการมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบรรลุนิติภาวะและทรงบริหารด้วยพระราชอำนาจของพระองค์เองแล้ว ได้ทรงจัดการปฏิรูปกิจการหลายประการ แต่ไม่เป็นที่พอพระทัยและพอใจในหมู่เจ้านายและข้าราชการที่เสียผลประโยชน์ อันเกิดจากระบบการบริหารราชการแบบเก่า ในจำนวนเจ้านายและข้าราชการเหล่านี้มี กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ สมเด็จพระมหาอุปราชในรัชกาลที่ ๕ รวมอยู่ด้วย เหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่าง "วังหลวง" และ "วังหน้า" คือ "วิกฤตการณ์วังหน้า" ดังรายละเอียดที่นำเสนอแล้วนั้น



จากกรณีวิกฤตการณ์วังหน้า ท้าให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักในพระราชหฤทัยว่า การปฏิรูปนั้นต้องค่อยเป็นค่อยไป ด้วยเหตุที่สภาพบ้านเมืองและสภาพของคน ยังไม่มีความพร้อมแม้แต่ประการเดียว บุคคลที่เป็นกำลังของพระองค์ ก็ล้วนเป็นคนหนุ่ม ไม่มีกำลังที่จะทัดทานสติปัญญาของบุคคลที่อยู่ในฐานะอำนาจเก่าได้ จนเมื่อ สมเด็จเจ้าพระยาฯ ถึงแก่พิราลัย และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทิวงคตแล้ว จึงทรงปฏิรูปการปกครองอย่างจริงจังในเวลาต่อมา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบริหารพระราชอำนาจด้วยพระองค์เองนั้น ทรงเล็งเห็นแล้วว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบเก่านั้น เป็นของที่ทันสมัยแล้ว ระบบการบริหารราชการแผ่นดินนี้อาจจะใช้ได้ดีในสมัยที่เป็นยุคจารีต แต่เมื่อมาถึงรัชสมัยของพระองค์ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินระบบนี้ มีได้เอื้อต่อการนำประเทศไปสู่ความอยู่รอดได้ ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบเดิมนั้น จะเป็นการสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพให้แก่ราชธานีก็ตาม แต่เมื่อเหตุการณ์ดำเนินมาจนถึงรัชสมัยของพระองค์ อำนาจในการปกครองมีได้อยู่ที่พระมหากษัตริย์อีกต่อไปแล้ว เนื่องจากระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เอื้อให้อำนาจในการปกครองกระจายออกไปจากศูนย์กลาง นอกจากนี้อำนาจในการควบคุมหัวเมืองที่กระจายออกไปนั้น ยังไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะรักษาพระราชอาณาเขตไว้ได้ ดังนั้น เมื่อทรงเล็งเห็นผลเสียทั้ง ๒ ประการนี้ จึงต้องทรงจัดการปฏิรูปการปกครองอย่างรวดเร็ว เพื่อดึงพระราชอำนาจเข้ามาสู่ศูนย์กลางของการปกครอง ซึ่งก็คือพระองค์เองและจัดการปกครองในส่วนหัวเมืองให้ขึ้นตรงต่อพระองค์ ก็คือการจัดการปกครองส่วนภูมิภาค ด้วยทรงพระราชดำริว่า การนำประเทศไปสู่ความอยู่รอด ต้องจัดการปฏิรูปการปกครองให้ได้ เพราะเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุด ดังจะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น กินเวลาตลอดรัชกาลของพระองค์ และระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ทรงจัดการปฏิรูปนี้ ไปได้เป็นโครงสร้างพื้นฐานอันสำคัญ ที่ใช้ต่อมาตลอดจนถึงปัจจุบัน