



บทที่ 1

สภาพการณ์ทางการเมืองและการทหารก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในสมัยรัชกาลที่ 5

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์กันอย่างกว้างขวาง เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ เป็นช่วงสมัยที่กระแสทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยเป็นมาในช่วงต้นสมัยรัตนโกสินทร์ คือ ในช่วงรัชกาลที่ 1 - 4 เป็นอย่างมาก ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เป็นเงื่อนไขทางการเมืองที่สำคัญ ในการที่จะเป็นเครื่องผลักดันให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงศึกษาค้นคว้าเลือกวิถีทางการเมือง การปกครอง และการทหาร ที่ทรงเชื่อมั่นว่าเหมาะสมแก่กาลสมัยที่สุด อย่างน้อยก็สามารถข่มขู่ความเป็นเอกราชของชาติไว้ได้ การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งจัดได้ว่า เป็นเป้าหมายทางการเมืองการปกครองที่สำคัญที่สุดในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเป็นเสมือนเครื่องกำหนดสภาพการณ์ทางการเมือง การปกครอง และการทหาร ตลอดรัชสมัยอันยาวนานนี้นั่นเอง

ในการที่จะศึกษาสภาพการณ์ทางการเมืองและการทหารก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาโดยอาศัยกลไกที่สำคัญในการกำหนดสภาพการณ์ดังกล่าว คือ การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นหลักในการพิจารณา ทั้งนี้ จะได้พิจารณาถึงปัจจัยอันเป็นพื้นฐานพระราชดำริในการจัดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ขบวนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ตลอดจน สภาพการณ์ทางการเมืองและการทหารหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยเน้นความสำคัญของบทบาทพระราชวงศ์ในการเป็นกำลังสำคัญที่จะดำเนินนโยบายตามพระราชดำริให้ลุล่วงไปได้ตลอดรัชกาลของพระองค์

ปัจจัยอันเป็นพื้นฐานแห่งพระราชดำริในการจัดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

สามารถพิจารณาได้จากมูลเหตุสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

1. สภาพการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
2. การแพร่ขยายอำนาจลัทธิจักรวรรดินิยมของชาติตะวันตกในภูมิภาคเอเชีย-อาคเนย์
3. เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103

1. สภาพการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

1.1 สภาพการเมืองการปกครอง

ในที่นี้จะกล่าวถึงสภาพการเมืองการปกครองในช่วงต้นสมัยรัชกาลที่ 5 เฉพาะในช่วงที่ยังมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเท่านั้น ทั้งนี้เพราะสภาพการเมืองการปกครองในช่วงนี้อาจถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของปัญหาทางด้านการเมืองการปกครอง อันนำมาซึ่งพระราชดำริในการที่จะเปลี่ยนแปลงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใหม่ในภายหลัง เมื่อทรงได้พระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดินเด็ดขาดแล้ว เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เสด็จสวรรคตลงในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411 สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ กรมขุนพิริยชนครินทร์ ก็เสด็จขึ้นครองราชสมบัติสืบต่อมา โดยความยินยอมพร้อมใจของพระบรมวงศานุวงศ์ และเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ ภายใต้การนำของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) สมุหนายกในสมัยนั้น เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ผู้นี้เป็นขุนนางผู้ใหญ่ในตระกูลบุนนาค อันเป็นตระกูลที่มีอำนาจในแผ่นดินมาแล้วหลายสมัย อำนาจในการพิจารณาเลือกสรรผู้ที่จะเป็นพระเจ้านครินทร์มักจะตกอยู่กับขุนนางในตระกูลนี้เสมอมา การเสด็จขึ้นครองราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ก็ด้วยบทบาทของขุนนางในตระกูลนี้เช่นเดียวกัน

ทั้งนี้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ได้กล่าวอ้างต่อที่ประชุมว่า ได้เคยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ เมื่อขณะประหาร เรื่องจะถวายราชสมบัติแก่เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์แล้ว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงพระวิทกกว่าพระเจ้าลูกยาเธอซึ่งทรงพระเยาว์อยู่ (พระชันษาเพียง 15 พรรษาเศษเท่านั้น) เกรงจะบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ ที่ประชุมเสนาบดีและพระบรมวงศานุวงศ์จึงพร้อมกันลงมติให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ดำรงตำแหน่ง "ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน" คราวจนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จะทรงมีพระชันษาครบ 20 พรรษา¹ ซึ่งต่อมาเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ก็ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์ "สมเด็จพระยา" ในปี พ.ศ. 2416 อันเป็นปีที่มีการพิชิตมณฑลลาวพวนเป็นครั้งที่ 2 ด้วยทรงมีพระชันษาครบ 20 พรรษา²

สภาพการเมืองในช่วงต้นรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะในช่วงที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการนี้ จึงมีลักษณะเป็นการครองในทางการเมืองระหว่างกลุ่มขุนนางเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ กับ พระมหากษัตริย์ ซึ่งมีผลให้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ถูกจำกัดลงอย่างสิ้นเชิง ด้วยเหตุนี้ ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการอยู่นั้น เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้ที่มีอำนาจสิทธิขาดทั้งหมดในการปกครองประเทศ ประกอบกับการที่ท่านได้เคยรับราชการในตำแหน่งที่สำคัญๆ มาก่อน ทำให้ท่านจัดเป็นผู้ที่มีความสามารถ ประสิทธิภาพ ตลอดจนมีอำนาจ และความมั่งคั่ง³ อย่างสูงสุดในแผ่นดินขณะนั้นทีเดียว นอกจากนี้ อำนาจของตระกูลขุนนางที่มีอยู่โดยทั่วไปในการบริหารระดับสูง

¹ปิยนาด บุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูลบุนนาค (พระนคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520), หน้า 222.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 232.

³David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand (Bangkok : Thai Wattana Panich, 2512), p.45.

อันได้แก่ เจ้าพระยาสุริยวงศ์ไววธัน (วอน บุนนาค) เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม บุนนาค) และพระยาอาหารบริรักษ์ (บุษ บุษหลง)¹ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมุหพระกลาโหม พระคลัง และกรมนา (เกษตรราชการ) ตามลำดับนั้น ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ต้องทรงระมัดระวังพระองค์มากขึ้น ด้วยราชการ ขุนนางต่าง ๆ พากันเกรงอำนาจของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ไม่กล้าที่จะแสดงความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์อย่างเปิดเผย แม้แต่ในหมู่พระประยูรญาติ พระองค์ก็ทรงพบว่า "...ญาติฝ่ายมารคาก็ล้วนแต่โลเลเหลวไหลหรือไม่โลเลเหลวไหลก็มีได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการ อันใดเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติข้างพ่อคือเจ้านายทั้งปวงก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระยา (เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์) และต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์..."²

นอกจากกลุ่มขุนนาง เสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ในกำกับโดยตรงของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ยังต้องทรงเผชิญกับปัญหาอันเกิดจากการที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ได้แต่งตั้งกรมหมื่นนริวิไชยชาญ (พระองค์เจ้ายอดยิ่งยศ) พระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (หรือ ตำแหน่ง "วังหน้า") อันเป็นตำแหน่งอุปราชขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งตามโบราณราชประเพณี พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ทรงแต่งตั้งตำแหน่งนี้ด้วยพระองค์เอง และมักจะเป็นธรรมเนียมที่จะทรงแต่งตั้งจากพระประยูรญาติสนิท การนี้จึงทำให้พื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ และกรมพระราชวังบวรฯ ไม่นิ่งงายเท่าที่ควร ด้วยมิได้ทรงแต่งตั้งกรมพระราชวังบวรฯ ด้วยพระองค์เอง และยังเป็นที่น่าหวั่นเกรงว่า ตำแหน่งกรมพระราชวังบวรฯ ซึ่งมีพื้นฐานการสนับสนุนอย่างแน่นแฟ้นจาก

¹ซึ่งเป็นบุตรชาย น้องชาย และหลานชายของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ตามลำดับ.

²หจข. ร.5 รล.3/9 สำเนาพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ฉบับที่ 2/6134 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม ร.ศ. 112 พระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมาร.

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน นี้ จะทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็น "Second King" เช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าฯ

การมีกรมพระราชวังบวรในรัชกาลนี้ จึงกลายเป็นเครื่องบันทึกของพระราชนิพนธ์ให้คลอนแคลนมากยิ่งขึ้น และนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งทวาระหว่างวังหลวงและวังหน้า นอกจากนี้ยังได้รับแรงผลักดันจากนโยบาย "divide and rule" ของนายโทมัส น็อกซ์ (Thomas George Knox) กงสุลใหญ่ของอังกฤษที่กรุงเทพฯ ในการกระทำต่าง ๆ ให้วังหน้าและวังหลวงแตกแยกกัน เพื่อหวังผลในชั้นปลายว่าอังกฤษจะได้เข้าครอบครองเมืองไทยได้อย่างง่ายดาย¹ ในสมัยรัชกาลที่ 4 นายน็อกซ์ เป็นคนที่พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าฯ เคยทรงชุบเลี้ยงมา จึงเป็นเหตุให้นายน็อกซ์ใกล้ชิดสนิทสนมกับทางวังหน้าเป็นพิเศษ และยังคงคุ้นเคยชอบพอกับเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์อีกด้วย² ความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งระหว่างนายน็อกซ์และวังหน้าตลอดจนเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตระหนักดี และได้ทรงวางพระราชหฤทัยเลย จะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาฉบับวัน 3 4 4 ค่ำ ปีกุน สัปตศก⁸ ปรารภถึงเรื่องที่เกิดขึ้นนี้ซึ่งทรงมีไปยังกรมพระปวเรศวริยาลงกรณ์ ตอนหนึ่งว่า

...เขา (นายน็อกซ์) ได้มาพบกับสมเด็จพระเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ มีผู้ที่ควรจะเชื่อไต่ถามความมาว่าเขากะกับสมเด็จพระเจ้าพระยาเป็นแนวว่า หมอฉันคงจะตายในเร็ว ๆ นี้เป็นแนควยอนนัก วังหลวงคงจะโค่นเป็นเจ้าแผ่นดิน ถ้าวังหน้าเป็นเจ้าแผ่นดินแล้วเหมือนกับลูกเขา ๆ สูงสารจะตองอุปถัมภ์ช่วยว่าการรุงวามทุกอย่าง . . . สมเด็จพระเจ้าพระยาชอุยเห็นจริงด้วย ไคมอกมอบฝากบานเมืองวาสินทานูแล้ว วังหน้าจะเป็นเจ้าแผ่นดินให้เขาช่วยทำนุบานเมือง และฝากบุตรหลานของท่านควยเกิด การเป็นดังนี้

¹ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, โครงการกระดูกในตู้, พิมพ์ในงานทำบุญอายุครบ 5 รอบของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (พระนคร : โรงพิมพ์ชัยฤทธิ, 2514), หน้า 60.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

สุ่มกับคำที่สมเด็จพระยาพุกอยู่เสมอว่า หมอฉันคงจะตายในปีนี้ ๆ หลายปีมาแล้ว
 ว่ารุ่งหน้าคงจะมาเป็นเจ้า คำนี้ทานพูดอยู่ตั้ง ๆ กับบุตรหลานนั้น ก็ให้ไปมาฝากตัว
 อยู่ถึงที่สุดอังกฤษจริงเป็นการสมกับที่คำพูด . . . รุ่งหน้าทุกวันนี้สิ้นความคิดเหมือน
 ผาออกมาให้เขาคูหมั่นแล้ว ราชการสิ่งใดจนซาไปวิวาทกันก็ต้องอาศัยให้เขาตัดสิน
 ทั้งนี้ ถ้าเป็นเจ้าขึ้นเขาวาไรคงต้องตามทุกอย่าง ไม่มีทางซัดขึ้นเลย แต่เพียง
 รุ่งหน้าก็ยกไว้ สมเด็จพระยาพุกก็เป็นคนรกรับบวราชการ เกาใหม่มาก เหตุใดจึง
 มาหลงใหลนับถือไปดังนี้ด้วย เมื่ออยู่ทุกวันนี้ก็มีอำนาจมาก ถึงซัดขวางกันก็เป็นครั้ง
 เป็นคราว หยอนไปย่าง ค้างไปบ่วง ถ้าเขามีอำนาจแล้วทานจะซัดขวางอะไรเขาได้
 ศัวจจะงอไปเสียอีก อนึ่งถึงที่สุดคนนี้เป็นคนเจ้ายศเจ้าศักดิ์มาก โทโหม่มากเคยวิวาทกับ
 ทานมากก็นับครั้งไม่ถ้วน เหตุใดจึงกลับนับถือเอาเป็นนิกหนาไมทราบว่าจะเป็นคนด้วย
 เหตุใดเลย . . .¹



 ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63-65.

และเมื่อความขัดแย้งระหว่างวังหลวงและวังหน้าดำเนินต่อไป โดยไม่มีบุคคลหรือสิ่งใดสามารถยับยั้งหรือประนีประนอมได้ วิกฤตการณ์ขั้นรุนแรงก็เกิดขึ้น ในเหตุการณ์ที่เรียกว่า "วิกฤตการณ์วังหน้า"¹ ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2417 - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2418 แต่เนื่องจากขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างสมบูรณ์แล้ว จึงทรงดำเนินนโยบายขึ้นเด็ดขาด โดยทรงกำหนดขอบเขตอำนาจของกรมพระราชวังบวรวิเศษไชยชาญ ทิ้งทางค้ำกำลังทหาร รายได้ และความสัมพันธ์กับอังกฤษ เป็นผลให้ปัญหาอันเกิดจากวังหน้ายุติลงได้อย่างเรียบร้อย และเป็นการลดบทบาทและอำนาจทางการเมืองของกรมพระราชวังบวรวิเศษไชยชาญ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ไปโดยปริยาย

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มผู้นำทางการเมืองของไทยต้นสมัยรัชกาลที่ 5 ในช่วงที่มีผู้สำเร็จราชการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีบทบาทและมีอำนาจอย่างมาก ในการที่จะจำกัดพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ไว้ได้อย่างสิ้นเชิงนั้น ได้มี

¹"วิกฤตการณ์วังหน้า" เกิดจากการมีผู้ทิ้งหนังสือว่า มีผู้คิดจะปลงพระชนม์กรมพระราชวังบวรวิเศษไชยชาญ (วังหน้า) ทางวังหน้าจึงส่งระดมกำลังทหาร 600-700 คน หน้าพระที่นั่งสิวาโมศ เปรียมต่อสู้ป้องกันเต็มที่ เหตุการณ์ดังเกิดขึ้นตามลำดับ เมื่อเกิดเพลิงไหม้โรงแก๊สในพระบรมมหาราชวัง โดยหาสาเหตุไม่ได้ ในวันที่ 28 ธันวาคม 2417 ทางวังหลวงกล่าวหาว่า เป็นแผนกบฏของวังหน้า ในขณะที่วังหน้าก็อ้างว่าเป็นแผนการของวังหลวงที่จะจับกรมพระราชวังบวรวิเศษไชยชาญ กรมพระราชวังบวรวิเศษไชยชาญจึงเสด็จไปขอความช่วยเหลือจากอังกฤษ แต่การเจรจาระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ กับเซอร์ แอนดรูว์ คลาร์ก (Sir Andrew Clarke) ผู้สำเร็จราชการอังกฤษของเสตรทส์ เซตเติลเมนต์ (Straits Settlement) ประจำสิงคโปร์ ได้ดำเนินไปด้วยดี โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงชี้แจงว่าเป็นเรื่องพิพาทภายในราชตระกูล สามารถตกลงกันได้ และอังกฤษเองก็ยังไม่ยินยอมแทรกแซงกิจการภายในของไทย เหตุการณ์จึงยุติลงได้อย่างเรียบร้อย.

ผู้จัดกลุ่มดังกล่าวนี้ออกได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก เป็น กลุ่มอนุรักษนิยม (Conservative Siam) มีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ ประกอบด้วยขุนนางผู้ใหญ่ที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงและรวดเร็ว แต่ต้องการรักษาสภาพขนบธรรมเนียมประเพณีเดิมไว้ให้มากที่สุด หากจะมีการเปลี่ยนแปลงก็ต้องเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี อาจจัดได้ว่าเป็นกลุ่มที่ไม่มุ่งมายอยู่กับความเชื่อถือที่เป็นไปไม่ได้ ในทางตรงข้าม กลับเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างจะเป็นนักปฏิบัตินิยม (pragmatist) สามารถปรับตัวให้เข้ากับเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้นี้อาจเนื่องมาจากประสบการณ์ที่ผ่านมา ผลประโยชน์บางประการที่ได้รับ และตลอดจนความรู้ความเข้าใจในสถานการณ์ต่างๆทางการเมืองอย่างลึกซึ้ง¹ สำหรับกลุ่มที่ 2 เป็น กลุ่มสยามเก่า (Old Siam) อันเป็นกลุ่มหัวโบราณที่เกรงกลัวว่าความเปลี่ยนแปลงจะมีผลกระทบต่อฐานะและตำแหน่งของตน ต้องการอยู่แต่ลำพัง ไม่ประสงค์จะสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับฝ่ายใด ประกอบด้วยขุนนางในระดับต่าง ๆ ภายในการนำของกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ²

ในการต่อสู้กับกลุ่มผู้นำทางการเมืองที่สำคัญทั้ง 2 กลุ่มนี้ ในช่วงต้นรัชสมัยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ยังมีอาจทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น พระองค์ต้องทรงใช้กลยุทธ์นโยบายทางการเมืองอย่างละมุนละม่อม ในลักษณะนิ่งเฉย (passive) มากกว่าที่จะเป็นฝ่ายรุกกล้า (active หรือ aggressive)³ แต่ในขณะเดียวกัน ก็ทรงสร้างกลุ่มคนที่มีความคิดสมัยใหม่ ขึ้นเป็นกำลังสำคัญของพระองค์

¹David Wyatt, เรื่องเดิม, หน้า 44 - 47.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 47 - 49.

³ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัยศศิยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 128.

ทั้งทางด้านการทหารและการเมืองในเวลาต่อมา กลุ่มแรกก็เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2412 เป็นกลุ่มทหารมหาดเล็ก ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้คัดเลือกมหาดเล็กข้าหลวงเดิม (ตั้งแต่สมัยก่อนขึ้นครองราชย์) ที่กำลังอยู่ในวัยฉกรรจ์ประมาณ 20 คน มาฝึกทหารรวมทั้งฝึกสอนวิชาอย่างอื่นสำหรับข้าราชการให้ด้วย ต่อมาพระยาสุรศักดิ์มนตรี (แสง ชูโต) จางวางมหาดเล็ก ได้ชักชวนข้าราชการผู้ใหญ่ ตั้งแต่เจ้าพระยาเสนาบดีลงไป ให้ถวายลูกชายเข้าเป็นมหาดเล็กทหาร จำนวนคนจึงมากขึ้นตามลำดับ ครั้นถึงปี พ.ศ. 2413 จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์¹ กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam) อันประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอ และขุนนางหนุ่มๆ หลายคน ตลอดจน เจ้าพระยาภาสกรวงษ์ น้องชายของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ สมาชิกกลุ่มสยามหนุ่มนี้ล้วนแต่เป็นผู้เห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปสังคมให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ² สดใจว่าเป็นกลุ่มที่มีพลังอย่างสูง เนื่องจากสมาชิกได้รับการศึกษาอบรมให้เข้าใจและตระหนักถึงอิทธิพลของอารยธรรมตะวันตกเป็นอย่างดี ประกอบกับสมาชิกทั้งสิ้นต่างก็เป็นคนหนุ่มที่มีความคิดความสำนึกในทางการเมืองสูง จะขาดก็แต่เพียงพื้นฐานที่มั่นคงทางการเมือง ด้วยองค์ผู้นำกลุ่มซึ่งแม่จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ แต่กั้หาทรงมีอำนาจเด็ดขาดทางการเมืองไม่ครบจนเมื่อทรงแนพระทัยว่า ทรงสามารถรวบรวมกลุ่มคนที่สนับสนุนพระองค์ได้มากพอที่จะเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและการทหารได้แล้ว จึงทรงดำเนินนโยบายจำกัดอำนาจของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญที่ละน้อย จนในที่สุดก็ทรงได้พระราชอำนาจเด็ดขาด เมื่อพระชันษาครบ 20 พรรษา ในปี พ.ศ. 2416 โดยมีต้องมิใช่สำเร็จราชการแผ่นดินอีกต่อไป

¹ สมเด็จพระบรมราชาธิบดีที่ 2, ความทรงจำ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมนักคิดแห่งประเทศไทย, 2509); หน้า 160 - 161.

² David Wyatt, เรื่องเดิม, หน้า 44 - 45.

นอกจากสภาพทางการเมืองที่ไม่เชื่อให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรง
 สามารถที่จะบริหารประเทศด้วยพระราชอำนาจสิทธิ์ขาดได้เต็มที่ในขณะนั้นแล้ว พระองค์
 ยังทรงตระหนักถึงความบกพร่องของการจัดระเบียบการปกครองแผ่นดินแบบเก่าในระบบ
 จตุสดมภ์ ซึ่งหน้าที่การบริหารราชการงานปกครองแผ่นดินของฝ่ายปกครองทั้ง 6 ในระบบ
 ดังกล่าว คือ สมุหพระกลาโหม สมุหนายก และกรมทั้ง 4 คือ เวียง วัง คลัง นา
 ปะปนสับสนกัน นอกจากนี้อำนาจในการบริหาร และนิติบัญญัติ ซึ่งโดยปกติจะรวมอยู่ใน
 องค์พระมหากษัตริย์และคณะเสนาบดี แต่ในช่วงต้นรัชกาลนี้ กลับไปรวมอยู่กับผู้สำเร็จ
 ราชการแผ่นดิน และขุนนางเสนาบดีรุ่นเก่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการบริหาร
 การปกครอง ซึ่งเป็นที่มาของการแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องของ
 ตนจากตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ มากกว่าการที่จะคิดทำนุบำรุงกิจการบริหารประเทศ
 ให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงทรงตระหนักดีว่า ความ
 ต้องการที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศในขณะนั้น คือ การปฏิรูปการปกครอง ซึ่งจำเป็น
 ที่ข้าราชการแผ่นดินทุก ๆ กรมจะต้องปฏิบัติราชการให้ได้เต็มตามหน้าที่ และควรจะมี
 การประชุมปรึกษาหารือกัน ประสานงานกัน เพื่อให้งานดำเนินไปได้อย่างง่ายดายและ
 รวดเร็ว โดยทุกคนจะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเองจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้
 ความต้องการอีกอย่างหนึ่งนั้น คือ ผู้ทำกฎหมายซึ่งจะเป็นผู้ทรงตรวจสอบการและตัดสิน
 ปัญหาทุกสิ่งทุกอย่างในสิ่งที่ข้าราชการทั้งหลายได้กระทำไป¹ ด้วยในขณะนั้นจะหาผู้ที่
 ทำกฎหมายได้ยากมาก

005456

การที่จะทรงสามารถปฏิบัติได้ในช่วงที่สภาพความเป็นไปของการเมืองการ
 ปกครองขึ้นอยู่กับผู้สำเร็จราชการแผ่นดินอยู่นี้ จึงจำกั้อยู่แต่เฉพาะการเตรียมพระองค์ให้
 พร้อมสำหรับโอกาสที่จะได้มาซึ่งพระราชอำนาจเต็มที่เมื่อทรงบรรลุนิติภาวะ ตลอดจน
 เตรียมกำลังทั้งทางค่าน้ำค้ำจุนทหาร และทางค่าน้ำค้ำจุนทางการเมือง ซึ่งก็ทรงกระทำ

¹ หจข. ร.5 บ.4/16 พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จำให้เปลี่ยนการ
 ปกครอง จ.ศ. 1247.

ไค้ในวงจำกัด คือ ภายในราชสำนักเท่านั้น

1.2 สภาพเศรษฐกิจและสังคม

ในระบบการปกครองแบบเก่า ก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2435 หน้าที่ในการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายปกครองทั้ง 6 ตั้งได้กล่าวนำมาแล้ว นั้น สัมพันธภาพกันอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมพระคลัง ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้าขายและจัดเก็บภาษีรายได้แล้ว ยังต้องทำหน้าที่ควบคุมหัวเมืองชายทะเลด้วย¹ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้งานในหน้าที่หลักของกรมพระคลัง ในด้านการค้าขายและการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ บกพร่องไป และเปิดช่องว่างให้กรม กอง และหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกรมพระคลัง อาทิเช่น กรมพระคลังสินค้า กรมพระคลังสวนคลังในชายฝั่งในขวา พระคลังราชการ คลังพิเศษ คลังศุภรัต ฯลฯ ฉวยโอกาสตักตวงผลประโยชน์จากการจัดการค้าขาย การจัดซื้อของใช้ในราชการ ตลอดจนการจัดเก็บภาษีอากร รับของส่วยต่างๆกันได้อย่างเต็มที่ หน่วยงานใดที่ให้ผลประโยชน์ได้น้อย ก็จะถูกกลืนเป็นคลังร้าง ไม่มีใครอยากสมัครไปอยู่ในหน่วยงานนั้น รายได้ที่ได้ไปกระจุกกระจายอยู่ตามกรมกองต่าง ๆ ทำให้ผลประโยชน์ที่ทางราชการควรจะได้รับเต็มเม็ดเต็มหน่วยก็ลดลงไป จนเงินแผ่นดินที่ได้เก็บจะไม่พอใช้ในราชการประจำเดือน ในที่สุดคลังก็ต้องเป็นหนี้เป็นสินมีหนี้สินนับหมื่นชั่ง²

นอกจากนี้ แม้ว่าตามหลักการ พระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดในการบริหารการปกครองแผ่นดินทุกประการ แต่ในทาง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา กรรณสูต, เรื่องเดิม, หน้า 85.

² พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระบรม-
ราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน," เรื่องเดียวกัน, หน้า 110 - 112.

ปฏิบัติ ปัญหาทางด้านการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารเป็นอุปสรรคทำให้ การบริหาร การปกครองแผ่นดินไม่สามารถแผ่ไปได้อย่างทั่วถึงทั้งประเทศ บรรดาประเทศราชและ หัวเมืองชั้นนอกจึงมีอิสระในการปกครองตนเอง โดยอาศัยระบบกินเมืองซึ่งมีกลุ่มขุนนาง และเจ้าเมืองที่เป็นคนพื้นเมืองในท้องถิ่นนั้นๆเป็นผู้จัดการปกครอง รวมทั้งจัดการทางด้าน เศรษฐกิจ อาทิเช่น การจัดเก็บภาษี ค่าประทับตรา และเงินฝิ่นต่าง ๆ เป็นต้น ระบบ กินเมืองในลักษณะที่สิ่งแวดล้อมทางค่านิยมศาสตร์ไม่เอื้อให้สามารถติดต่อกับทางรัฐบาล กลางได้อย่างสะดวกนี้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองต่าง ๆ ยึดถือเอารายได้ที่ได้ จากการจัดเก็บภาษีอากรตั้งกล่าว ไว้เป็นของตนเอง ไม่ส่งมาให้ยังกรุงเทพตามสมควร จะปฏิบัติ ขอบกพรองเหล่านี้เป็นที่ทราบกันมาช้านาน ดังจะเห็นได้จากตอนหนึ่งของ ประภาศว่าด้วยการเดินเป็นเจ้าเมืองของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน รัชกาลที่ 4 ว่า "...ก็เพราะการในหัวเมืองเป็นการไกลพระเนตรพระกรรณ ไกลหู ไกลตาท่านผู้หลักผู้ใหญ่ จะพูดจะทำบังคับบัญชาอะไรไปคคๆโกงๆ ก็อาจจะทำไปได้ทุก อย่าง เพราะตัวไปนั่งซังเป็นที่สูง ไม่มีผู้ขัดขวางได้...คงจะไปทำผิดๆถูกๆ บังหลวง นักราชฎร..."¹

รัฐบาลจึงไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้งใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเสื่อมโทรมลง เป็น ลำดับ ในขณะที่ขุนนางที่ร่ำรวยจากการมีอำนาจในทางเศรษฐกิจ ก็สามารถจะมีอำนาจ

¹พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "ประกาศว่าด้วยการเดินเป็นเจ้าเมือง," เอกสารพระราชหัตถเลขา, แผนกภาษาไทย คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 25; สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าสิรินธรเทพรัตนสุภา และ สุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, "การโยงอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ จุดเริ่มต้นการปฏิรูปบ้านเมืองของพระบาท- สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," สะพาน, แผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้จัดทำ, หน้า 184.

ทางการเมืองมากขึ้นด้วย เป็นผลให้อำนาจการต่อรองในทางการเมืองตกอยู่กับผู้ที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจเสียเป็นส่วนใหญ่

ปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจดังกล่าว จัดเป็นปัญหาระดับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเนื่องมาจากการจัดระเบียบหน้าที่และขอบเขตของงานในด้านการคลังไม่รัดกุมพอ ประกอบกับมีอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์เป็นปัจจัยเกื้อหนุน แต่ปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจระดับพื้นฐานอันเกี่ยวเนื่องกับประชาชนคนไทยโดยทั่วไปนั้น เนื่องมาจากระบบซึ่งเป็นสถาบันคู่กับสังคมไทยมาตลอดตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จวบจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นี้ นั่นคือ ระบบไพร่ ซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสภาพเศรษฐกิจแล้ว ยังมีผลกระทบต่อสภาพสังคมและสภาพทางการเมืองของไทยอีกด้วย กล่าวคือ ในทางด้านการเศรษฐกิจนั้น ระบบไพร่ทำให้คนไทยต้องสังกัดมูลนายโดยกฎหมายถือว่า จะเคลื่อนย้ายจากที่ที่สังกัดอยู่ไม่ได้ ระบบไพร่จึงเป็นสถาบันที่จำกัดอิสรภาพส่วนตัวของคนไทย และเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพค้าขายในสภาวะเศรษฐกิจแบบใหม่ ที่ต้องการการเสี่ยงและการแข่งขันกันทางการค้าอย่างมาก เป็นการเปิดโอกาสให้คนจีนเข้ามาประกอบอาชีพค้าขาย และมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจแทน นอกจากนี้ยังเป็นระบบที่ไม่เอื้อต่อการอาชีพทางช่างฝีมือของคนไทยให้พัฒนายิ่งขึ้นไปแต่อย่างใด เพราะเมื่อพบว่าผู้ใดมีฝีมือทางช่างเป็นพิเศษก็จะถูกเกณฑ์เชิงมึงคัมผูกขาดให้ทำงานรับใช้ราชการไปตลอดชีวิต ไม่ให้มีโอกาสได้ออกไปประกอบอาชีพอิสระได้เลย สภาวะดังกล่าวนี้เป็นการสกัดกั้นความกิติริเริ่มและสร้างสรรค์งานอาชีพของคนไทยอย่างสิ้นเชิง¹ นอกจากนี้ ระเบียบการที่จะต้องเข้าเวรรับราชการ หรือหากจะไม่เข้าเวรรับราชการ จะต้องนำเงินมาชำระแทนกำลังงานของตน ตลอดจนการที่จะต้องอยู่ช่วยมูลนายที่ตนสังกัดทำงานส่วนตัว เช่น ทำนาให้กับมูลนาย เป็นต้น นั้น ทำให้ไพร่ต้อง

¹ William G. Skinner, Chinese Society in Thailand, p.96;

ขจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร่," ข้อมูลจากอดีต (พระนคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2518), หน้า 61.

เสียเวลาทำมาหากิน และเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับเต็มเม็ดเต็มหน่วยจากการทำ
งานอิสระของตนเอง แม้ว่าใครในคดีของคนไทยจะมีสิทธิเสรีที่จะจับจองหักล้างดวงพง
ที่ดินที่ว่างเปล่าเลี้ยงชีวิตได้ตามกฎหมาย แต่ก็ไม่มียุติธรรมในการจะได้รับการปกป้องรักษา
และสิทธิในทางโรงศาล ถ้าไม่สังกัดอยู่กับมูลนาย การสังกัดอยู่กับมูลนายจึงเท่ากับเพียง
เพื่อแลกเปลี่ยนกับการคุ้มครองชีวิต และทรัพย์สินต่าง ๆ ของตนทางกฎหมายเท่านั้น¹
มิได้สร้างสรรค์ให้เกิดความเจริญในทางเศรษฐกิจของประชาชนคนไทยโดยทั่วไปเลย
กลับจะเป็นการจำกัดขอบเขตการขยายตัวทางเศรษฐกิจอีกด้วย

สำหรับสภาพสังคมไทยนั้น นอกจากระบบทาส² ที่เป็นสัญลักษณ์ของการกดขี่
และความไม่ยุติธรรมต่อเกียรติภูมิของความเป็นมนุษย์ในสังคมแล้ว ระบบไพร่ก็นับว่าเป็น
อีกระบบหนึ่งที่ก่อให้เกิดช่องว่างในสังคมเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเป็นระบบที่ก่อให้เกิดความ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

² ระบบทาสเป็นสิ่งที่เข้ามาในสังคมไทยช้านานแล้ว เมื่อสิ้นแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระ
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือในปี พ.ศ. 2411 นั้น มีทาสในสังคมไทยอยู่ทั้งสิ้น 7 ประเภท
ด้วยกัน คือ

1. ทาสที่เจ้าของซื้อมาจากเจ้าของเดิม
2. บุตรที่เกิดขึ้นแต่บิดามารดาผู้เป็นทาสแห่งเจ้าเดียวกัน
3. ทาสซึ่งเจ้าของใหม่ได้รับจากเจ้าของเดิมเป็นของขวัญ
4. ผู้ที่ถูกปรับแล้วมีผู้อื่นเสียค่าปรับแทนก็เลยต้องเป็นทาสของเขา
5. ผู้ซึ่งได้รับอุปการะในสมัยเยาว์
6. เซลยศึก
7. เด็ก ๆ ลูกผู้ที่เล่นการพนันในบ่อนแล้วไม่มีเงินจะใช้เมื่อเสียมากๆ

พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (พระนคร: ศสังวิทยา, 2514),
หน้า 508.

เหลื่อมล้ำ ไม่เสมอภาคกัน มีการแบ่งชนชั้นให้เกิดความรู้สึกว่า ชนชั้นมูลนายเป็นชนชั้นสูงที่มีสิทธิ มีอำนาจเหนือชนชั้นไพร่ผู้ใช้แรงงาน และก่อให้เกิดความรู้สึกเหยียดหยามการใช้แรงงานประเภทงานโยธา ว่าเป็นงานต่ำ ไร้อเกียรติ ส่วนการรับราชการเป็นสิ่งที่นำมาซึ่งเกียรติยศและอำนาจ นอกจากนี้ยังเป็นผลสะท้อนต่อสภาวะทางการเมืองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยที่แรงงานคนยังมีความสำคัญในการสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดกำลังพลคนศูนย์กลางทางการเมือง เพราะการที่ผู้ใดมีไพร่ในสังกัดมาก ก็จะมีอำนาจที่จะครองในทางการเมืองมากขึ้นด้วย แต่สำหรับระบบไพร่ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ หากมีความสำคัญถึงระดับนั้นไม่ และหากจะพิจารณาถึงประโยชน์ต่อประเทศชาติ ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าให้ประโยชน์แก่ประเทศในค่านับใด ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ ทำให้อำนาจทางการเมืองมิได้ขึ้นอยู่กับการใช้แรงงานแต่เพียงอย่างเดียว ระบบไพร่กลับจะทำให้ความจงรักภักดีของไพร่ต่อมูลนายที่ตนสังกัด มีมากกว่าความจงรักภักดีที่มีต่อองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งจะทำให้พระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดินขององค์พระมหากษัตริย์ ไม่สามารถแผ่ไปถึงคนทุกระดับชั้น แต่กลับกระจุกกระจายไปตกอยู่ในมือของกลุ่มขุนนาง ที่มีฐานะเป็นมูลนายเสียเป็นส่วนใหญ่

จากสภาพการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมโดยทั่วไป ในช่วงต้นสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ดังกล่าวนั้นนับเป็นปัจจัยพื้นฐานเบื้องต้นประการสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตระหนักดีว่า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแผ่นดิน เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับสภาพบ้านเมืองในช่วงนั้น แต่ที่ยังมีอาจคำเป็นการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ในทันทีที่ทรงได้รับพระราชอำนาจเต็มในการปกครองแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2416 นั้น ก็เพียงเพื่อจะทรงทอดระยะเวลาที่จะทรงเสริมสร้างพระราชอำนาจให้มั่นคงมากที่สุด ตลอดจนเพื่อจะได้มีโอกาสเลือกวิถีทางที่เหมาะสม ทั้งในการลดอำนาจขุนนางเสนาบดีขุนเก่า อันได้แก่ กลุ่มอิทธิพลทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่ม ดังกล่าว ซึ่งถ่วงพระราชอำนาจของพระองค์ไว้ในช่วงต้นของรัชสมัย และในการจัดรูปแบบการปกครองแผ่นดินใหม่ให้รัดกุม และยังประโยชน์ให้กับประเทศชาติบ้านเมืองมากที่สุด

2. แรงกระแทกจากการแพร่ขยายอำนาจลัทธิจักรวรรดินิยมของชาติตะวันตก ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์

ด้วยเหตุที่ในช่วงระยะเวลาซึ่งตรงกับสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นี้ เป็นระยะที่ชาติตะวันตก อาทิเช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส ได้แพร่ขยายอำนาจลัทธิจักรวรรดินิยมเข้ามาในแถบภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ โดยพุ่งเป้าเป็นพิเศษในอาณานิคมแถบคาบสมุทรมลายูที่จีนมากขึ้น และต่างฝ่ายต่างก็หาวิถีทางที่จะแข่งขันกันแสวงหาอาณานิคมให้ได้มากที่สุด ส่วนใหญ่ก็มักจะอ้างว่าเป็นภารกิจของชาวยุโรป ที่ต้องการให้มนุษยชาติมีความสุขความเจริญ และได้รับความยุติธรรมเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาติใดยังมีระบบการปกครองแบบเก่า ซึ่งเป็นอุปสรรคกีดขวางความเจริญของชาตินั้น ๆ ตลอดจนกระทบกระเทือนต่อชาติที่เจริญแล้วอื่น ๆ ที่มาติดต่อกับช่วย ก็จะต้องเป็นเหตุผลที่ดีที่ชาติตะวันตกเหล่านั้นจะเข้ามาช่วยเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียใหม่ นั่นก็คือก้าวแรกของการยึดเอาประเทศนั้นๆ เป็นอาณานิคม ตัวอย่างของประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงที่เห็นได้ชัด อันคัมแรกของรัชสมัยนี้ คือในปี พ.ศ. 2426 ฝรั่งเศสได้ผนวบทังหมดเป็นเมืองขึ้นและอันคัมต่อมาในปี พ.ศ. 2429 อังกฤษก็สามารถรวมพม่าเข้าเป็นมณฑลหนึ่งในอินเดีย ซึ่งเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษได้¹

ความจริงการเผยแพร่อำนาจลัทธิจักรวรรดินิยมของชาติตะวันตกนั้น ได้เริ่มมีมาตั้งแต่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ แล้ว ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ก็ได้ทรงดำเนินวิเทศไมยในการเปิดประเทศให้ฝรั่งเข้ามาทำการค้าขายและตั้งกงสุลในประเทศไทยได้ นอกจากนี้ ก็ยังทรงทำนุบำรุงบ้านเมืองให้ทันกับอารยธรรมตะวันตก

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ลัทธิจักรวรรดินิยมสำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," แผนพัฒนาการเมืองสมัยแรกของไทย (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2513), หน้า ๘๘.

ที่หลังไหลมาอย่างรวดเร็ว สำหรับการเสด็จต่างประเทศนั้นก็เป็นที่พระราชดำริของ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ เช่นเดียวกัน หากแต่ไม่อาจทรงปฏิบัติได้ในสมัยของ พระองค์ ด้วยเสด็จสวรรคตเสียก่อน พระราชดำรินี้จึงตกทอดต่อมายังพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในสมัยต่อมา¹ โดยได้รับการสนับสนุนจากเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในช่วงต้นสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงได้มีโอกาสเสด็จไปทอดพระเนตรวิธีการปกครองบ้านเมืองของต่างประเทศที่เมือง สิงคโปร์และเมืองปัตตาเวีย ซึ่งเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษและฮอลันดาตามลำดับ ในปี พ.ศ. 2414 ในการเสด็จไปต่างประเทศครั้งแรกนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขขนบธรรมเนียมประเพณีหลายประการ เพื่อให้สะดวกและเหมาะสมจะไปติดต่อกับประเทศเจ้า ของอารยธรรมตะวันตก ซึ่งในที่สุด ก็กลายเป็นการเริ่มต้นเปลี่ยนแปลงขนบประเพณีของ คนไทยทั่วประเทศ อาทิเช่น การกำหนดให้มีเครื่องแบบการแต่งกายของข้าราชการทหาร และพลเรือน การยกเลิกทรงผมมหาดไทยของผู้ชาย และผมเปียหรือผมทัดของผู้หญิง การยกเลิกการหมอบคลานเข้าเฝ้าโดยเปลี่ยนเป็นยืนเฝ้าหรือถวายคำนับ เป็นต้น² การเสด็จไปทรงทอดพระเนตรขนบธรรมเนียมแบบชาติตะวันตก ทั้งในส่วนการปกครอง สถาปนาสังคม วัฒนธรรมและอื่น ๆ ในการจะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าโดยอาศัย วิทยาการแผนใหม่ ครั้นนั้น ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปและแม้แต่ฝรั่งก็เป็นอย่าง เดียวกันว่า เสด็จไปเพื่อทรงศึกษาหาแบบอย่างที่เหมาะสมมาจัดการทำนุบำรุงบ้านเมือง ของไทยให้ทัดเทียมอารยประเทศ แต่เนื่องจากขณะนั้นพระองค์ยังมีใตทรงมีพระราชอำนาจ เต็มที่ในการบริหารประเทศ จึงทรงจัดการแก้ไขขนบประเพณี และปรับปรุงกิจการต่าง ๆ ได้แต่เฉพาะในวงแคบ ๆ คือในพระราชสำนักก่อนที่จะขยายไปทั่วประเทศในภายหลัง จะ เห็นได้ว่าเมื่อเสด็จกลับจากต่างประเทศครั้งนั้น ได้โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงปรับปรุง

¹ สมเด็จพระบรมราชานุภาพ, เรื่องเดิม, หน้า 163-164.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 167-168.

พระราชฐานบางส่วนให้เป็นแบบตะวันตก ตลอดจนเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการแต่งกาย การเข้าเฝ้า รวมถึงการโปรดให้เจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในราชสำนักได้มีโอกาส ร่วมนั่งโต๊ะเสวย ตามธรรมเนียมฝรั่งอีกด้วย¹

นอกจากการเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมบางประการในราชสำนักดังกล่าวแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ยังทรงทำนุบำรุงปรับปรุงเพิ่มเติมกิจการทหาร มหาดเล็กให้เจริญยิ่งขึ้น ทั้งยังโปรดฯ ให้มีการก่อสร้างถนน สะพาน ซुकแต่งคลอง อีก เป็นจำนวนมาก และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือทรงมีพระราชประสงค์จะให้มีการจัดตั้ง โรงเรียนหลวงสอนภาษาอังกฤษสำหรับลูกยูคี อาทิเช่น ลูกเจ้านายพระราชวงศ์ เป็นต้น ความดูกับโรงเรียนสอนภาษาไทยที่มีอยู่ก่อนแล้ว พระราชประสงค์ยังไม่อาจสำเร็จได้ใน ช่วงที่เสด็จกลับจากสิงคโปร์ ด้วยซัดของหาครูสอนภาษาอังกฤษไม่ได้ แต่มาตั้งได้สำเร็จ เมื่อเสด็จกลับจากอินเดีย ในปี พ.ศ. 2415 และทรงมีรับสั่งให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ และพระเจ้าน้องยาเธอเข้าเป็นนักเรียน เว้นแต่บางพระองค์ที่ทรงมีตำแหน่งรับราชการ แล้ว นอกจากนี้ ยังโปรดฯ ให้พวกนายร้อยทหารมหาดเล็กมาเรียนภาษาอังกฤษในโรงเรียน นี้ด้วย²

จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตระหนักถึงภัยที่มีมาจาก การแพร่ขยายของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์นี้เป็นอย่างดี จึงได้ทรงดำเนินการเตรียมประเทศให้พร้อมที่จะเผชิญปัญหาลัทธิจักรวรรดินิยมดังกล่าว ตามรอยสมเด็จพระราชบิดาในรัชกาลที่ 4 โดยทรงดำเนินไปที่ละเล็กทีละน้อย เพื่อมิให้ เป็นการกระทบกระเทือนต่อสถาบันหนึ่งสถาบันใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งการนี้นับได้ ว่า การแพร่ขยายลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง ที่นำมา

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

ซึ่งพระราชดำริที่จะเปลี่ยนแปลงปรับปรุงประเทศให้ทัดเทียมกับอารยประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และท้ายที่สุดและสำคัญที่สุดคือการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใหม่ เพื่อให้รูปแบบสถาปนการปกครองของไทยสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อมภายนอกประเทศ และเพื่อขจัดปัญหาอันเกิดจากการปกครองแบบเก่า ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่ไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนรวมทั้งประเทศ แต่จำกัดอยู่เฉพาะหมู่ขุนนางข้าราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และยังทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ลดความสำคัญลงทีละน้อยอีกด้วย .

3. เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2428)

แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จะได้ทรงดำเนิการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศในด้านต่าง ๆ เพื่อให้รับกับสถานการณ์ภายนอกประเทศดังกล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากยังมีได้ทรงดำเนิการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าจะทรงแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการงานปกครองแผ่นดินที่ยังบกพร่องอยู่เสียใหม่ อาจเป็นด้วยทรงมีพระราชประสงค์จะทอดระยะเวลาไป เพื่อความพร้อมทั้งในส่วนตัวพระองค์เอง ทั้งในส่วนที่จะให้กระทบกระเทือนสถาบันหนึ่งสถาบันใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดในระบบสังคมแบบเก่าให้น้อยที่สุด และตลอดจนในส่วนที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนส่วนรวมโดยทั่วไปอีกด้วย จึงทำให้การทอดระยะเวลาดังกล่าวออกจะนานเกินไป ในความคิดความรู้สึกของเจ้านายและข้าราชการกลุ่มหนึ่งซึ่งได้ไปศึกษาและได้เห็นประเพณีการปกครองของชาติต่าง ๆ ในยุโรป และมีความเห็นว่าแม้ภัยอันตรายที่จะมีมายังกรุงสยามในขณะนั้นจะเป็นภัยที่มาจากสถานการณ์ภายนอกประเทศ อันได้แก่การแพร่ขยายลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกนั้นก็ตาม แต่ภัยอันตรายที่สำคัญกว่านั้นมาจากความบกพร่องของระเบียบการปกครองประเทศนั้นเอง โดยเชื่อว่า "...การครอบครองของกรุงสยามอย่างเช่นมีอยู่ในปัจจุบันนี้ไซ้ทำให้บ้านเมืองท่าลายไปได้ฝ่ายเดียว เพราะศัตรูภายนอกจะเข้รบเอาโดยอำนาจถาอุบายนั้นหามิได้ โดยที่สุดถ่าปราศจากศัตรูภายใน

นอกจากนี้ การปกครองอันนี้ก็ยังไม่เป็นประเพณีของบ้านเมืองอันประเสริฐ ถ้าเป็นที่ยึดมั่นไว้ว่าจะถาวรอยู่ได้เสมอแต่เพียงเท่านี้ต่อไป เพราะการครอบครองอันนี้อยู่ในอุปมาเหมือนอุบะที่แขวนไว้ด้วยเชือกเส้นเดียว พวกอุบะซึ่งอาศัยเชือกอยู่นั้น ถ้ามีอันตรายเชือกขาดก็จะตกลงพื้น ถึงแก่พินาศเปลี่ยนแปลงรูปพรรณไปได้ต่าง ๆ ตามปางที่ทำลายยับเป็นลั่นที่เดียว..."¹ อันมีความหมายเปรียบชาติบ้านเมืองเป็นอุบะ ซึ่งแขวนไว้ด้วยเชือกเส้นเดียว คือ องค์พระมหากษัตริย์ เมื่อใดไม่มีองค์พระมหากษัตริย์ บ้านเมืองก็จะระส่ำระสายและอาจแตกสลายไปได้ คณะเจ้านายและข้าราชการกลุ่มนี้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวนี้อย่างแจ่มชัด จึงร่วมกันกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2428²

¹ พจน. ร.5 บ.2/16 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103.

² ราชพระนามและรายนามเจ้านายและข้าราชการผู้กราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 มีดังต่อไปนี้

1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศรวรฤทธิ์
2. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา
3. สมเด็จเจ้า กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิศิษฎ์
4. พระองค์เจ้าปดุมภาวงศ์
5. นายนกแก้ว คชเสนี (ยศครั้งหลังสุดเป็นพระยามหาโยธา)
6. หลวงเกษนายเวร (สุน์ สาคราภย์) (ยศครั้งหลังสุดเป็นพระยาอภัยพิพิช)
7. บุศย์ เพ็ญกุล (ยศครั้งหลังสุดเป็นจมีนไวยวรรณา)
8. ขุนปฏิภาณพิจิตร (หรุ่น) ถึงแก่กรรม ร.ศ. 108
9. หลวงวิเสศสาลี (นาค)
10. นายเปลี่ยน
11. สิบเลฟเตอร์แนนต์สอาด

เรื่องเดียวกัน.

เนื้อความในคำกราบบังคมทูลฯ ได้แจ่มแจ้งให้เห็นถึงภัยอันตรายจากระเบียบ
การปกครองแผ่นดินแบบเก่าของกรุงสยาม ว่าจะเป็นที่ให้ประเทศมหาอำนาจตะวันตก
ใช้เป็นข้ออ้างในการที่จะเข้ามายึดครองเป็นอาณานิคม เพื่อจะได้ช่วยทำนุบำรุงบ้านเมือง
ให้เจริญรุ่งเรืองเสมอภาคกับประเทศศิวิไลซ์อื่น ๆ ในโลก คณะผู้กราบบังคมทูลฯ เห็น
ของต้องกันว่า "...กรุงสยามที่มีความปกครองอย่างทุกวันนี้ เป็นช่องทางอันใหญ่ที่ชาติ
หนึ่งชาติใดจะมารบเอาฤาปกครองด้วยอบายทางหนึ่งทางใด..."¹ โดยเฉพาะภัยอันตราย
ที่ใกล้ตัวมากที่สุดขณะนั้นคือ ฝรั่งเศสซึ่งได้อาณาเขตผืนทั้งหมดเป็นเมืองขึ้นแล้ว

เมื่อเน้นให้เห็นภัยอันตรายดังกล่าวแล้ว ก็ได้กล่าวถึงหนทางแก้ไขอย่างใหม่
นอกเหนือจากวิธีทางแก้ไขดั้งเดิม อาทิเช่น การรื้อมอลวย ผอนปรน การต่อสู้ควยกำลัง
ทหาร การทำสัญญาต่าง ๆ การปรับปรุงจัดการบ้านเมืองเฉพาะอย่าง การเปิดประเทศ
ให้ชาติยุโรปเข้ามาค้าขายตลอดจน การพินักกฎหมายระหว่างประเทศ เหล่านี้เป็นต้น
คณะผู้กราบบังคมทูลฯ เชื่อมั่นว่าไม่ใช่หนทางที่จะแก้ไขได้อย่างแท้จริง ทางแก้ไขที่ดี
ที่สุดในสภาพการณ์ที่สยามกำลังเผชิญอยู่นั้น จะต้องจัดการบ้านเมืองให้สถาบันทางการเมือง
เมืองต่าง ๆ มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยยึดถือหลักการปกครองแบบที่ใช้ปฏิบัติกันอยู่ใน
ประเทศที่เจริญแล้ว² กล่าวคือ จะต้องเปลี่ยนการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
(Absolute Monarchy) เป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ
(Constitutional Monarchy) ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประธานของคณะรัฐมนตรี
ภายใต้รัฐธรรมนูญ สำหรับการปกครองทำนุบำรุงบ้านเมืองต้องอยู่ในความคิดและการ

¹ หจข. ร.5 บ.2/16 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัด
การเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103.

² ข้อนั้นต สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 16.

คัดลใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะปฏิบัติภารกิจ โดยได้รับพระบรมราชานุญาตก่อนทุกอย่าง แต่รัฐมนตรีจะมีอำนาจในการคัดลใจเรื่องในบังคับบัญชาของตนเองได้ ทั้งนี้จะต้องหาทางป้องกันการคัดลใจบนข้าราชการทุกทาง จัดให้มีกฎหมายประกันความยุติธรรมแก่ราษฎรทุกคน กฎหมายหรือขนบธรรมเนียมใดที่ขัดขวางความเจริญแก่บ้านเมืองก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมได้ นอกจากนี้ ก็ควรให้ราษฎรมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองได้ทั้งในที่ประชุม หรือในทางหนังสือพิมพ์ และทางแก้ไขท้ายที่สุดซึ่งมีความสำคัญอย่างมาก นั่นคือ การจัดระบบราชการ ต้องกำหนดคุณสมบัติบุคคลเข้ารับราชการให้เป็นคนมีความรู้ความสามารถ และความประพฤติดี

นอกจากข้อเสนอวิธีทางแก้ไขป้องกันภัยอันตรายที่จะมีมายังกรุงสยามดังกล่าวแล้ว คณะผู้กราบบังคมทูลฯ ยังได้กล่าวถึงอุปสรรค และข้อขัดข้องอันอาจจะเกิดขึ้นได้จากการดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบการบริหารและการปกครองแผ่นดิน ว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นการคัดลใจประโยชน์ของเสนาบดีเก่าที่เคยได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เสนาบดีผู้เสียผลประโยชน์อาจไม่ยินยอม หรือไม่เต็มใจทำตามพระราชดำริซึ่งจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองไปได้ ปัญหาอีกประการหนึ่งในส่วนที่จะมาจากเสนาบดี กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงนี้จะกระทบกระเทือนต่อพวกเสนาบดีที่ได้รับราชการ ได้ยศบรรดาศักดิ์ด้วยการสืบตระกูลมา ซึ่งพวกนี้จะมีอำนาจและผลประโยชน์ในราชการมากกว่าพวกที่ได้เป็นเสนาบดีด้วยความดีเฉพาะตัว หากเสนาบดีพวกแรกเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการคัดลใจอำนาจหรือผลประโยชน์ของตน ก็อาจก่อการจลาจลขัดขวางหรือที่ร้ายแรงไปกว่านั้นอาจใช้วิธีเข้าพึ่งพาอำนาจต่างประเทศให้ช่วยปกป้องคุ้มกัน หรืออาจคิดเอาบ้านเมืองไปมอบเป็นของกำนัลหรือเป็นสิ่งแลกเปลี่ยนอย่างหนึ่งอย่างใด นอกจากนั้นการเลิกถอนเปลี่ยนแปลงราชประเพณีเดิม อาจทำให้ราษฎรทั่วไปหวาดหวั่นตื่นเต้น และเกิดระส่ำระสายได้

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคและข้อขัดข้องดังกล่าวมานี้ คณะผู้กราบบังคมทูลฯ ให้ความเห็นว่า เป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขได้ โดยเชื่อว่า อำนาจทางการเมืองและอำนาจ

อันเกิดจากพระบารมีขององค์พระมหากษัตริย์จะเป็นเครื่องช่วยให้กิจการต่าง ๆ บรรลุผลที่ประสงค์ได้ ขอแต่เพียง "...จะทรงพระราชดำริราชการสิ่งใดต้องให้เป็นการยั่งยืน อันอุกฤษฏ์สิ่งเดียวเท่านั้น"¹ เสนาบดี ข้าราชการต่าง ๆ ที่เสียอำนาจหรือผลประโยชน์ ก็จะเกรงพระราชหฤทัย ไม่กล้าคัดค้าน หรือก่อการจลาจลใดๆ ส่วนราษฎรผู้หวาดหวั่น คั่นเตนกับการเปลี่ยนแปลง ก็จะกลายความวิตกหวาดหวั่น และเห็นถึงภัยค้ำว นอกจากนี้ ที่ทรงว่าจะหาผู้รับราชการช่วยตามธรรมเนียมการปกครองแบบใหม่ไมไ่คั้นั้น ก็ไม่เป็ปัญหา หากทรงดำเนิการอย่างจริงจิง ก็จะมีคนช่วยมากไปเอง

จากการพิจารณาเนื้อความของคำกราบบังคมทูลานี้แล้ว จะเห็นได้ว่ การถวายน ความเห็นของเจ้านายและข้าราชการคณะนี้ ทำได้ข้่างชัดเจนแจ่มแจ้ง และครอบคลุม ทั้งการเสนอปัญหา ทางแก้ไขอุปสรรค ตลอดจนให้กำลังใจเป็นอย่างดี โดยไม่เกรงพระราชอาญา และมีใ้หวังประโยชน์ตอบแทนแต่อย่างใด ซึ่งค้ำวความตั้งใจจริงใน การที่จะสร้างสรรค์ความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ประเทศชาติบ้านเมืองนี้เอง เป็นแรงผลักดัน ที่มีพลังอย่างมากในการกระตุ้นให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีความมั่นใจ ในการที่จะทรงคัดเลือกพระทัยดำเนิการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใหม่อย่างจริงจิง จะเห็นได้ว่หลังจากปีที่คณะเจ้านายและข้าราชการกลุ่มนี้ถวายนความเห็นดังกล่าว ก็ในปี พ.ศ. 2428 พอถึงปี พ.ศ. 2430 ก็ทรงมีพระราชดำริส่แต่งตั้งพระบรมราชาธิบาย แก้ไขการปกครองแผ่นดิน และได้ทรงเริ่มดำเนิการตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

นับได้ว่ การกราบบังคมทูลถวายนความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ครั้งนี้เป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงมากกว่าปัจจัย 2 ประการแรก

¹ หจช. ร.5 บ.2/16 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103.

ที่เป็นเพียงเสมือนมูลรากแห่งพระราชดำริที่จะทรงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแผ่นดินใหม่ ซึ่งยังไม่ถึงขั้นที่จะตัดสินพระทัยเด็ดเดี่ยว แต่เมื่อคณะเจ้านายและข้าราชการได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการเสริมให้พระราชดำริเดิมของพระองค์เกิดผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ประกอบกับทรงเห็นว่า ขณะนั้นเป็นโอกาสอันเหมาะสมแล้วทั้งในด้านเวลาที่ทรงทอดพระเนตรพิจารณาพอสำหรับการเตรียมรับสภาพความเปลี่ยนแปลงต่างๆ และในด้านพระราชอำนาจที่มีที่จะต้องทรงมีอย่างพร้อมมูล เพื่อที่จะได้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ด้วยพระราชอำนาจลธิษดา และผลที่ได้รับก็คือ การที่กรุงสยามรอดพ้นจากการเป็นอาณานิคมมาได้และก่อให้เกิดการบูรณาการปกครองประเทศตามแบบฉบับประเทศที่เจริญแล้วทางตะวันตก โดยประยุกต์ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของระบบการเมืองและสังคมไทยได้เป็นอย่างดี¹

บทบาทของพระราชวงศ์กับขบวนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยอันเป็นพื้นฐานแห่งพระราชดำริในการจัดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแล้ว จะเห็นได้ว่า จากสภาพพื้นฐานทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ในช่วงต้นรัชกาลที่ 5 นั้น ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงตระหนักถึงความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะต้องทรงดำเนินการโยงอำนาจในการปกครองแผ่นดินทั้งหมดกลับสู่องค์พระมหากษัตริย์ก่อนที่จะทรงจัดการปฏิรูประเบียบการปกครองแผ่นดินใหม่ ด้วยเหตุที่ทรงเชื่อมั่นว่า การเปลี่ยนแปลงใดในประเทศไทยขณะนั้นจะต้องเป็นการริเริ่มและดำเนินการจากเบื้องบนมาสู่เบื้องล่าง โดยองค์พระมหากษัตริย์จะต้องทรงเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงทั้งปวง ประกอบกับทรงเห็นว่า ในการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านการปกครอง การทหาร เศรษฐกิจและสังคม อุปสรรคที่เป็น

¹ ธีรอนันต์ สมุทวณิช, "อุทาหรณ์จากแผนพัฒนาการเมืองฉบับแรก," เรื่องเดิม,

ข้อกีดขวางจากระบบสังคมแบบเก่า คือ "...โรคหินตกอยู่กับต้นไม้ เพราะเป็นการง่าย
ที่หลีกเลี่ยงความเปื่อยและเชื้อเน่าของตัว... การที่เป็นดังนี้เพราะเหตุใด เพราะเหตุที่
ความรู้และสติปัญญาของผู้ที่คิดการ หรือผู้ที่ได้รับการไม่พอที่จะประคองความคิดของตัวไป
ให้ตลอดสำเร็จ และไม่พอที่จะทำการตามตำแหน่งของตัวที่ได้รับการอย่างหนึ่ง เพราะ
ปราศจากความจงรักภักดี คือตัวสามัคคีนั้นเองอีกอย่างหนึ่ง..."¹

การที่จะแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคนี้ได้ ก็จะต้องพัฒนาคนให้มีความรู้
ความสามารถในการที่จะเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศ ตามแบบอารยธรรมตะวันตก
ซึ่งคนดังกล่าว นอกจากจะมีความรู้ความสามารถแล้ว จะต้องมีความสำนึกที่จะรับผิดชอบ
ในงานที่กระทำ และที่สำคัญมากที่สุดอีกประการหนึ่ง ก็คือ จะต้องมีความจงรักภักดี
ต่อองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวนี้หาได้ยากนักในกลุ่มขุนนางข้าราชการรุ่น
เก่า จึงต้องทรงพัฒนาคนรุ่นใหม่ขึ้นมารับราชการแทน ในการนี้ เป็นความจำเป็นอย่าง
หลีกเลี่ยงได้ยากที่พระองค์จะต้องทรงเลือกพระราชวงศ์ อันได้แก่ พระเจ้าอนุวงศ์
และพระเจ้าลูกยาเธอ ของพระองค์ก่อนเป็นอันดับแรก แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีได้ทรง
ละเลยที่จะทำนุบำรุงบุตรหลานขุนนางข้าราชการรุ่นใหม่ เช่นเดียวกัน พระบรมราชาไชยา
ประการสำคัญ ที่มีผลในระยะยาวต่อมาอย่างมากมาย ก็คือ การที่ทรงพระราชทานทุนให้
พระราชโอรสเกือบทุกพระองค์ บุตรหลานขุนนางข้าราชการ ตลอดจนสามัญชนไปศึกษา
ต่อในประเทศทางตะวันตก ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้เองที่กลับมามีบทบาทในการบริหารราชการ
แผ่นดินในระยะต่อมา แต่สำหรับในช่วงแรกซึ่งเป็นช่วงการโยงอำนาจกลับสู่สถาบันพระ-
มหากษัตริย์ และเตรียมการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่นี้ เป็นช่วงที่ทรงเห็น
ความจำเป็นอย่างยิ่งว่ากลุ่มคนที่จะเป็นกำลังสำคัญทั้งทางด้านความคิดและในทางปฏิบัติ
ให้แก่พระองค์ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด และทรงสามารถไว้วางพระราชหฤทัยได้มากที่สุด

¹พระบรมราชาไชยา เรื่องความสามัคคี, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัยติยา
กรวรรณสุต, เรื่องเดิม, หน้า 166-167.

ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ก็คือ กลุ่มพระราชวงศ์ อันได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอ และ พระเจ้าลูกยาเธอ ซึ่งทรงมีเป็นจำนวนมากนั้นเอง ดังจะให้เห็นต่อไปถึงบทบาทของ พระราชวงศ์กับขบวนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นับตั้งแต่ในการดำเนินนโยบายโยง อำนาจกลับสู่องค์พระมหากษัตริย์ในเมืองต้น ตลอดจนไปจนถึงในการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2435 ดังต่อไปนี้

1. การดำเนินนโยบายโยงอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ในช่วงก่อน การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

1.1 ทางด้านการเมืองและการทหาร

นอกเหนือไปจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงสร้าง กลุ่มคนที่มีความคิดสมัยใหม่จากกลุ่มทหารมหาดเล็ก โดยตั้งเป็นกองทหารมหาดเล็กรักษา พระองค์ ในปี พ.ศ. 2413 และจากกลุ่มคนรุ่นใหม่หัวก้าวหน้า อันประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอและขุนนางหนุ่มๆ ซึ่งเรียกว่า กลุ่มสยามหนุ่ม เพื่อเป็นกำลังสำคัญของพระองค์ ในการทอนอำนาจของกลุ่มเสนาบดีและขุนนางรุ่นเก่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น พระองค์ ยังทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) และสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ขึ้นเป็นคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ และส่วนที่เป็นราชการแผ่นดินตามลำดับ ในปี พ.ศ. 2417 ทั้งนี้เป็นการเพิ่มกำลังทางการเมืองของพระองค์อีกชั้นหนึ่ง

สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) ตามพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล คือที่ปรึกษาในพระองค์¹ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงเลือกสมาชิก

¹ดูรายละเอียด "พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล คือที่ปรึกษาในพระองค์" เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-33.

สภานี้จากพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อยตามแต่จะทรงเห็นสมควร โดยไม่จำกัดจำนวน ตามแต่พระราชประสงค์ มีหน้าที่หลักที่สำคัญเกี่ยวกับการประชุมพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ในคณะแรกมีสมาชิกทั้งหมด 49 นาย เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ 13 พระองค์ ขุนนางชั้นเจ้าพระยา 2 นาย พระยา 21 นาย ที่เหลือ 13 นาย เป็นขุนนางที่ต่ำกว่าระดับชั้นพระยาทั้งสิ้น¹ ทั้งนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จฯ เสด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) อดีตผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเมื่อช่วงต้นรัชกาลและเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วอน บุนนาค) เข้าร่วมเป็นสมาชิกในสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์นี้ด้วย แต่ทั้งสองปฏิเสธ โดยสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์อ้างว่า ไม่อาจได้นำพิตินสัตยา เป็นครั้งที่ 2 และไม่อาจรับคำสั่งานเหมือนคนอื่น ๆ ได้² ส่วนเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ อ้างติกราชการอื่นมากเกรงจะรับใช้ได้ไม่เต็มที่ แสดงให้เห็นถึงปฏิกิริยาของกลุ่มขุนนางที่เคยมีอำนาจมาแต่ก่อนได้เป็นอย่างดี

สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ตามพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน³ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรง

¹ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลเอกหลวงสถิตยุทธการ 8 กุมภาพันธ์ 2514, หน้า 38-40.

² ุรายละเอียดใน ุรัฐชาติ สุทธิสงคราม, สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์มหาบุรุษ เล่ม 1 (พระนคร: แพร่พิทยา, 2516), หน้า 662-9.

³ ุรายละเอียด "พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชิตติยา กรรณสูต, เรื่องเดิม, หน้า 20-27.

เลือกสมาชิกสภาข้าราชการตระกูล และข้าราชการซึ่งมีตระกูล ตลอดจนผู้มีสติปัญญาอันอง
 งามเฉลียวฉลาดในกิจการต่าง ๆ โดยกำหนดจำนวนสมาชิก ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป แต่ต้อง
 ไม่เกิน 20 คน ซึ่งคณะแรกได้แก่ ข้าราชการขุนนางรุ่นหนุ่มจำนวน 12 นาย¹ และ
 ล้วนเป็นข้าราชการซึ่งสนับสนุนการรวมอำนาจมาไว้ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ
 ทั้งสิ้น สภาที่ปรึกษาข้าราชการแผ่นดินนี้ทำหน้าที่สำคัญๆหลายอย่าง อาทิเช่น พิจารณาพิพากษา
 คดีต่างๆ ตามที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ชำระ ตัวอย่างเช่น คดีสินค้พระยาอาหาร
 บริรักษ์ เสนาบดีกรมนา (หลานสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์) ที่ขัดขึ้นไม่ยอม
 ส่งส่วยได้เข้าหอรับฎาการพิพัฒน์ นอกจากนี้ยังดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมปรึกษา
 เรื่องการเลิกทาส การจัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น

สภาทั้งสองนี้ นอกจากจะทำหน้าที่อื่นเป็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองดังกล่าวแล้ว
 ยังเป็นสถาบันทางการเมืองที่ตั้งขึ้นเพื่อโยงอำนาจจากกลุ่มขุนนางเก่า กลับมายัง
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯที่ละน้อยๆอีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากพระราชดำรัสตอบ
 ความเห็นของบุกรายบังคับมณฑลให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103
 ตอนหนึ่งว่า

. . . ราชการในเมืองเรา ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่น ๆ การแต่เดิม ๆ มานั้น
 การเอกเสกกิจที่ฟ กับลิสเดที่ฟ รวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมจ
 เมื่อริเยนซี ในตอนต้นอำนาจนั้นก็อยู่แก่ริเยนตแลเสนาบดีทั้งสองอย่าง ครั้นภายหลัง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ห่องสมุควชิรญาณ, หอสมุคแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 ไม่ระมุศักราช,
 เลขที่ 1549, มัดที่ 154, เล่ม 15, ประกาศตั้งเค้าหนังสือเป็นคอมมิตตีไปชำระความ
 เมืองนครศรีธรรมราช; ชาญชัย รัตนวิบูลย์, บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, ปรินูฎานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย
 ศรีนครินวิโรฒ, 2519, หน้า 31.

มาเมื่อเรามีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกศิวตีฟนั้นเป็นที่ทางแทนของริเยนต์แลเสนามตี แคลปิสเลตีฟนั้นหาใครจะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงไคจับอุคหนุนการลิสเลตีฟขึ้น จนมีถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเื่อง ๆ เป็นคน จนตกลงเป็นเสนามตี เป็นคอเวอนเมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกลิสเลตีฟเคาน์ซิล เป็นออบโปสิชันของคอเวอนเมนต์ตรง เมื่อการภายหลังมา มีเหตุการณ์ในการคอเวอนเมนต์มากขึ้น เป็นโอกาสที่เราจะไคแทรกมือลงไปไคยอม ๆ เราจึงไคถืออำนาจเอาเอกเสกศิวตีฟไคที่ละน้อยละน้อย จนภายหลังตามลำดับมาจนกระทั่งบัดนี้ เรากลายเป็นตัวคอเวอนเมนต์ . . .¹

และเมื่อทรงไคพระราชอำนาจเค็ดชาคแล้ว ก็โปรดเกล้าให้ ยกเลิกพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) เสียในปี พ.ศ. 2437 ส่วนสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์นั้น แม้ภายหลังจะมีบทบาทน้อยลง แต่ก็ยังคงดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ เพราะมีการตรวจชำระความฎีกากันอยู่เสมอ นอกจากนี้ไคมีสมาชิกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเมื่อถึงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพะพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีจำนวนที่ปรึกษาราชการในพระองค์ถึง 227 คนด้วยกัน

นับตั้งแต่การพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2416 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการแสดงบทบาททางการเมืองของกลุ่มคนรุ่นใหม่ ในการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อไคงอำนาจกลับมายังสถาบันพระมหากษัตริย์ จนถึงปี พ.ศ. 2425 ซึ่งเป็นปีที่สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่อสัญกรรมนั้น เป็นช่วงเวลาทีพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพะจุลจอมเกล้าไคทวีมากขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งไคพระราชอำนาจเค็ดชาคอย่างแท้จริง ในปี พ.ศ. 2428 ซึ่งเป็นปีที่กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญทิวงคต

¹ พจน. ร.5 บ.4/16 พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247.

และเป็นปีที่ทรงยกเลิกตำแหน่งวังหน้าโดยเด็ดขาด ครั้นปีต่อมาคือ ปี พ.ศ. 2429 ก็ทรงสถาปนาตำแหน่งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมารเป็นครั้งแรก ซึ่งนับได้ว่าเป็นวิธีการกำหนดการสืบเนื่องทางการเมืองที่สำคัญยิ่งและเสริมสร้างเสถียรภาพในระบบราชาธิปไตยของไทย

จากการพิจารณาถึงกลุ่มต่าง ๆ ที่สนับสนุนพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ อันได้แก่กลุ่มทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ กลุ่มสยามหนุ่ม และสภาที่ปรึกษาราชการทั้งสอง ซึ่งเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญในการพ้องอำนาจขุนนางรุ่นเก่า และในการโยงอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ จะเห็นได้ว่าสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นพระราชนัดดา ลูกเจ้านาย ขุนนางที่มีตระกูลสูงแทบทั้งสิ้น

สำหรับทางด้านทหารนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตั้งพระทัยแน่วแน่ในการที่จะขยายขนาดและปรับปรุงสมรรถภาพของกองทัพบกของไทย ตลอดรัชสมัยของพระองค์ เพื่อที่จะทรงใช้เป็นกำลังในการรักษาความสงบภายในชาติ อาทิเช่น การปราบจีนฮั้งยี่ และจีนฮ่อหรือเงี้ยว ซึ่งหลบหนีมาจากจีนเข้ามารุกรานในภาคอีสานของไทย การถวายการอารักขาปกป้องพระมหากษัตริย์และพระราชนัดดา ตลอดจนการป้องกันภัยจากการรุกรานของประเทศมหาอำนาจทางตะวันตก¹ นอกจากนี้ ยังเพื่อผลทางการเมือง ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในตอนต้นบทนี้ ถึงการที่พระองค์ทรงสร้างกลุ่มทหารมหาดเล็กขึ้นเป็นกำลังสำคัญ ในการสร้างฐานอำนาจทางการเมือง จนกลุ่มทหารมหาดเล็กดังกล่าว กลายเป็นกลุ่มการเมืองที่สำคัญกลุ่มหนึ่งในการคานพระราชอำนาจของพระองค์ไว้ ในช่วงที่ยังมีผู้สำเร็จราชการอยู่ จนกระทั่งได้ทรงเข้าพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ใน ปี พ.ศ.

2416

¹ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 458.

การปรับปรุงกองทัพบกโดยเริ่มจากการตั้งกรมทหารมหาดเล็กตั้งกล่าว นับเป็นการเริ่มต้นจากส่วนที่ใกล้ชิดพระองค์มากที่สุด ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ทรงคัดเลือกทหารมหาดเล็กจากลูกเจ้า และลูกผู้ที่มีตระกูลที่เป็นมหาดเล็ก ซึ่งเป็นพระสหายในวัยเด็กของพระองค์เป็นส่วนใหญ่ พระองค์ทรงสนพระทัยในกิจการทหารทุกประเภทมาตั้งแต่ยังทรงพระเยาว์ เมื่อทรงตั้งกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ ในปี พ.ศ. 2413 ได้แล้ว ก็ทรงทำนุบำรุงขยายขนาดและปรับปรุงสมรรถภาพของกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพิ่มจำนวนทหารมหาดเล็กขึ้นเป็นจำนวนมาก ครั้นถึงปี พ.ศ. 2416 ก็โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศรับสมัครทหารภายนอกพระราชสำนักได้ โดยโปรดให้รับแต่เฉพาะลูกผู้ที่มีตระกูลที่ได้รับการศึกษาเป็นอภัยวงศ์ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นพวกเจ้า¹

เมื่อพระองค์ได้พระราชอำนาจเด็ดขาดในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ทรงเห็นว่า กองทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ที่ทรงตั้งขึ้น ได้เคยมีจำนวนทหารมากขึ้นเรื่อย ๆ² จึงโปรดฯ ให้กรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพบกและพระราชทานนามว่า กรมทหารราบที่ 1 รักษาพระองค์ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

นอกจากนี้ ในการทรงส่งพระราชโอรสไปทรงศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่โดยเนหาอย่างปึงพระราชโอรสชั้นเจ้าฟ้า จะต้องเรียนวิชาทหาร ส่วนชั้นพระองค์เจ้าจะศึกษาวิชาทหารหรือพลเรือนก็ได้ ดังได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาไปยังพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ฉบับลงวันที่ 27 มีนาคม ร.ศ. 116 ตอนหนึ่งความว่า "...เจ้าฟ้าคงจะต้องเป็นทหารทุกคน เว้นไว้แต่ที่กำสัງกายไม่พอ ... ส่วนพระองค์เจ้านั้นจะเป็น

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 459.

² จากแรกเริ่มเกณฑ์มาฝึกทหารชั้นต้นเพียง 24 คน ต่อมาเพิ่มเป็น 72 คน สองกองร้อย และหกกองร้อยตามลำดับ

ทหารดาพลเรือนก็ไม่สู้ก็คขวางอันใดนัก..."¹ ทั้งนี้แสดงถึงพระราชประสงค์ที่จะทรงสร้าง
ฐานพระราชอำนาจให้ เป็นปึกแผ่นโดยอาศัยกำลังทหารเป็นเครื่องค้ำจุนที่สำคัญยิ่งอย่าง
หนึ่ง พระองค์ทรงดำเนินการจัดการทำนุบำรุงการทหารอย่างสุดซุ่มคัมภีร์ภาพ โดยอาศัย
กำลังจากพระราชวงศ์ใกล้ชิดเป็นส่วนใหญ่ การได้กำลังทางค่านทหารมาช่วย เสริมฐาน
พระราชอำนาจนั้นนับได้ว่า ทรงได้เปรียบทางค่านการเมืองอย่างมากแล้ว ประกอบกับ
การปูพื้นฐานกำลังคนทาง ค่านการทหารโดยอาศัยพระราชโอรสและพระราชวงศ์เป็นหลัก
ในการเริ่มต้นครั้งนี้ นับเป็นการเอื้อต่อนโยบายการโยงพระราชอำนาจกลับสู่สถาบัน
พระมหากษัตริย์เป็นอย่างดียิ่งโดยปริยาย

1.2 ทางค่านเศรษฐกิจและสังคม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงสภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไป ในช่วงต้นสมัย
รัชกาลที่ 5 ว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการจัดระเบียบหน้าที่ และขอบเขต
ของงานค่านการคลังไม่รัดกุมพอ ประกอบกับมีอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์
เป็นปัจจัยเกื้อหนุน ทำให้รัฐบาลไม่สามารถที่จะควบคุมการจัดเก็บภาษีอากร ทั้งในส่วน
กลางและส่วนภูมิภาคได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตระหนักดีว่า สภาพการคลังในลักษณะ
ที่รายได้อันพึงได้ของรัฐบาลไปกระจุกกระจายอยู่ตามกรมกองต่างๆ นี้ เป็นอุปสรรค
อย่างมากในการที่จะทรงดำเนินนโยบายโยงอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ พระองค์
จึงทรงจัดการปรับปรุงระบบบริหารการคลังใหม่ทันทีที่ทรงได้รับพระราชอำนาจเด็ดขาด
ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2416 โดยการจัดตั้ง หอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น
เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรของแผ่นดินไว้ในที่แห่งเดียว กรมกองต่างๆจะ
ต้องส่งรายได้ที่ตนจัดเก็บได้เข้าหอรัษฎากรพิพัฒน์โดยตรง เท่ากับเป็นการทำลายอำนาจ

¹พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรน-
ทราธิบดี เล่ม 2 (พระนคร: ศุภสภา, 2506), หน้า 68.

และการตัดทวงผลประโยชน์จากรายได้ของแผ่นดิน ของพวกกลุ่มขุนนางข้าราชการรุ่นเก่า ในทางอ้อม อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นการ "...ยกคลังสินค้า มารวมว่าการพร้อมกับคลังมหาสมบัติกรมคลังมหาสมบัติขึ้นเป็น เสนาบดีว่าการคลัง ภายหลังรวมอากรคลังในซ้ายในขวาเข้าไว้ในกรมนี้ด้วย แต่กรมอื่นๆ ก็ยังรวบรวมเข้า ไม่ได้ด้วยการชักข้อต่างๆ เพราะฉะนั้น เสนาบดีว่าการคลังที่เทียบที่ขึ้นไว้ ก็เป็นแต่ สักว่าส่วนหนึ่งไม่มีอำนาจเต็มตามตำแหน่ง เสนาบดีว่าการคลัง ซึ่งควรจะมีการรับจ่าย เงินแผ่นดินซึ่ง เป็นการสำคัญ ใหญ่ก็ยังไม่เป็นรูปร่างอันใดขึ้นได้ คงเป็นความลำบากอยู่ หลายอย่างพอนี้จะพรรณนา..."¹

แม้ว่าหอรัษฎากรพิพัฒน์จะยังมี หน่วยงานทางการคลังที่สมบูรณ์แบบก็ตาม แต่ที่จัดได้ว่า เป็นการเริ่มต้นปรับปรุงแก้ไขปัญหาทางด้านการคลังได้ถูกจุด ในช่วงเวลา ระหว่างการเตรียมการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในขั้นต่อไป ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ เป้าหมายสำคัญก็คือ การโยงอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ การจัดตั้งหน่วยงาน ทางการคลัง เช่น หอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นศูนย์กลางในการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดินนี้ จึงเรียกได้ว่าเหมาะสมแก่กาลเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ สภาพที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ยัง ได้มีบทบาทอย่างมากในการช่วยดำเนินการให้การจัดเก็บภาษีอากรเข้าหอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นไปอย่างรัดกุมและก่อให้เกิดผลดีมากขึ้นด้วย โดยจัดให้มีการประชุมปรึกษาเกี่ยวกับ การจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ และตัดสินใจความอันเกี่ยวเนื่องด้วยการหลีกเลี่ยงภาษี โดย ไม่เห็นแก่หน้าผู้ใดทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2417 กรณีของพระยาอาหารบริรักษ์ เสนาบดีกรมนา หลานสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งไม่ส่งรายได้ของกรมนา

¹"พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน", รัชชอนันต์ สมุทวณิช และ ชัยติยา กรรณสูต, เรื่องเดิม, หน้า 113.

ให้หอรัษฎากรพิพัฒน์นั้น สถาปนาปรีการราชการแผ่นดินไต่คัลลินคคีให้ถอดพระยาอาหารบริรักษ์
ออกจากตำแหน่งเสนาบดีกรมนาและให้จำคุก 12 ปี¹

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบงานด้านการคลังใหม่ในช่วงนี้ ก่อให้เกิดผล
ก่อนโยบายการโยงอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ เป็นการทอนอำนาจ
ทางเศรษฐกิจ อันเป็นที่มาแห่งอำนาจทางการเมืองของกลุ่มขุนนางรุ่นเก่าที่มีอิทธิพล
อย่างมาก การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์และการเปลี่ยนแปลงระบบงานด้านการคลังใหม่จึงถือ
เสมือนเป็นมาตรการทางการเมืองที่แสดงให้เห็นถึง พระราชอำนาจและพระปรีชา
สามารถขององค์พระมหากษัตริย์ในอันที่จะทรงเข้าควบคุมการบริหารประเทศด้วยพระองค์
เอง เป็นการเสริมให้การโยงอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์งายยิ่งขึ้น นอกจากนี้
การที่ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีใหม่ยังเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่รัฐบาล และทำให้
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีเงินทุนที่จะใช้ในการปฏิรูปบ้านเมืองในช่วงต่อไป
ส่วนผลที่จะเกิดในระยะยาวของการจัดการด้านการคลัง ในช่วงนี้ ก็คือจะเป็นพื้นฐานใน
การปฏิรูปการคลังครั้งยิ่งใหญ่ใน พ.ศ. 2435 ซึ่งหอรัษฎากรพิพัฒน์ได้พัฒนามาเป็น
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมงานด้านการคลัง อาทิเช่น การ
จัดระเบียบในการจัดเก็บภาษีใหม่ให้รัดกุมยิ่งขึ้น และการจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปี
เป็นต้น²

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ธีระวุฒิ สุทธิสงคราม, เรื่องเดิม, หน้า 521-2.

² สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าสิรินธรเทพรัตนสุภา และศุภรัตน์ เดิศพาณิชย์กุล,
เรื่องเดิม, หน้า 185.

บุคคลที่ถือเป็นกำลังสำคัญในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบงานด้านการคลัง ในช่วงนี้ คือสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดัย กรมพระจักรพรรดิพงษ์ ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีพระคลังมหาสมบัติและหอรัษฎากรพิพัฒน์ ซึ่งต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ก็ทรงได้รับพระราชทานตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดูแลจัดการเกี่ยวกับงานด้านการคลังสืบต่อมา

สำหรับทางด้านสังคมนั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่า สภาพเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานอันเกี่ยวเนื่องกับประชาชนโดยตรง และสภาพสังคม ในช่วงต้นสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ มีกลไกทางด้านจารีตประเพณีบางประการที่เป็นปัจจัยก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางสังคม ที่สำคัญได้แก่ การมีระบบทาส และระบบไพร่

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพระราชดำริเห็นควรเลิกระบบทั้งสอง ความทรงตระหนักดีถึงความสำคัญของอิสรภาพของประชาชนอันเป็นจุดเริ่มต้นของความเท่าเทียมกันในสังคม พระราชกรณียกิจในการเลิกทาสของพระองค์จึงได้รับการกล่าวถึง และได้รับการยกย่องโดยทั่วไป แต่ทาสเป็นเพียงคนกลุ่มน้อยของสังคมไทย และยังมีใช้เป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ประเด็นที่กำลังพิจารณา คือ การดำเนินนโยบายโยงอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลทางการเมืองโดยตรง ต่างจากการยกเลิกระบบไพร่ กล่าวคือ การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพระราชดำริ และทรงดำเนินการยกเลิกระบบไพร่นั้น นอกจากจะยังผลให้เกิดความคล่องตัวในทางเศรษฐกิจและความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคมแล้ว ยังก่อให้เกิดผลในการโยงพระราชอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประการสำคัญอีกด้วย ทั้งนี้เพราะ "...การยกเลิกระบบไพร่เป็นการเลิกระบบกระจายแรงงาน ไพร่ซึ่งสังกัดอยู่กับเจ้าขุนมูลนายก็ถูกยกเลิกไป ความจงรักภักดีของพลเมืองกลายเป็นความจงรักภักดีโดยตรงต่อ

รัฐซึ่งในระบบ^๑ราชาธิปไตย ย่อมหมายถึงพระมหากษัตริย์นั่นเอง...^๑

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงดำเนินการเลิกระบบไพร่อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยการรับสมัครพวกไพร่เข้ารับการฝึกหัดในกรมทหารหน้า^๒ ในกำกับของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) ตามหลักการเกณฑ์ทหาร ซึ่งต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) การยกเลิกระบบไพร่จึงประสบผลสำเร็จสมบูรณ์ นับได้ว่าการจัดตั้งกองทัพสมัยใหม่และระบบการเกณฑ์ทหารที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ นอกจากจะมีผลทำให้สามารถจัดบัญชาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง อันเกิดจากระบบไพร่แล้ว ยังมีผลให้กลุ่มวิชาชีพฝ่ายทหารเริ่มก่อตัวมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองของไทยยุคใหม่ และเป็นหลักประกันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่สำคัญอย่างหนึ่ง^๓

จากการศึกษาการดำเนินนโยบายของอำนาจลับคู่ของพระมหากษัตริย์ในช่วงปี พ.ศ. 2416 - 2435 ทั้งทางด้านการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ และสังคมแล้ว จะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ต้องทรงใช้เวลาในช่วงนี้ก่อนการจัดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอย่างเด็ดขาดนานเป็นพิเศษ เพื่อให้เวลากับการปรับสภาพการณ์ในต่างต่าง ๆ ดังกล่าว ให้อยู่ในภาวะที่จะรับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองได้ โดย

^๑เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์, "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ประวัติศาสตร์และการเมือง, (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 201.

^๒กรมทหารหน้า เป็นทหารที่ได้รับการฝึกหัดแบบฝรั่ง ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เติบโตอยู่ในการบังคับบัญชาของสมุหพระกลาโหม.

^๓เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ได้รับการกระทบกระเทือนมากเกินไป และเพื่อที่จะโยงอำนาจในการบริหารราชการและการปกครองแผ่นดิน กลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะทรงเชื่อว่าพระมหากษัตริย์จะต้องทรงเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่จะนำชาติบ้านเมืองไปสู่ความเจริญหัดเทียมอารยประเทศ อย่างไรก็ตาม พระองค์ก็ทรงยึดหลักทางสายกลาง ในการดำเนินนโยบายต่างๆ โดยมุ่งความสำเร็จของงานเป็นหลัก กล่าวคือ "...ให้ยอมไปได้ตามกาลเวลาที่สิ่งใดพอจะทำได้ก็ให้ทำไปก่อน รวบรวมใจความว่า ไม่ต้องคิดว่าจะจัดการอย่างนั้นให้เหมือนเมื่อนั้นเมื่อนี้ คิดเอาแต่การอันใดซึ่งเป็นการไม่ดี ควรจะเปลี่ยนแปลงให้ดี ที่จะสำเร็จไปได้ก่อนนั้นขึ้นตั้ง และพร้อมใจกันคิดจัดการนั้นให้สำเร็จไปที่ละสิ่งสองสิ่งตามลำดับ จะเป็นประโยชน์อันแท้จริงที่จะสำเร็จได้โดยไม่สงสัย..."¹ ทั้งนี้โยบายดังกล่าวสามารถลู่ลวงไปสู่เป้าหมายดังพระราชประสงค์ได้ ก็ด้วยอาศัยกำลังสนับสนุนอย่างเป็นปึกแผ่น จากกลุ่มการเมืองในราชสำนัก อันได้แก่ กลุ่มทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ กลุ่มสยามหนุ่ม สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ และสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งพระองค์ทรงจัดตั้งขึ้นโดยสมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มการเมืองเหล่านี้ ก็คือ กลุ่มพระราชวงศ์ นั่นเอง

2. ขบวนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

จากการศึกษาถึงปัจจัยอันเป็นพื้นฐานแห่งพระราชดำริจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินและการดำเนินนโยบายโยงอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ แล้วนั้น จะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ มิได้ทรงนิ่งนอนพระทัยหรือทรงละเลย ที่จะทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจอันจะนำไปสู่เป้าหมาย คือการปฏิรูปการปกครอง

¹"พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี," ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ
ชิตติยา กรรณสูต, เรื่องเดิม, หน้า 163.

แผ่นดิน ในโอกาสที่เหมาะสม นับเนื่องแก่การพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ซึ่งหมายถึงกษัตริย์ราชอำนาจเด็ดขาดในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้นมา ในร่างแรก อาจจะเป็นพระราชดำริในการนี้ไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เพราะเป็นช่วงดำเนินนโยบายโยงอำนาจกลับสู่องค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งแม้จะดูเสมือนว่าทรงใส่พระทัยต่อการรักษาอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ มากกว่าการที่จะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายโยงอำนาจกลับสู่องค์พระมหากษัตริย์ดังกล่าวแล้ว จะพบว่า เป้าหมายของนโยบายดังกล่าว ก็คือ การให้โตมาซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดในการที่จะดำเนินการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างราบรื่น หาใช่เพื่อที่จะรวบรวมอำนาจทั้งหมดในแผ่นดินไว้เฉพาะแต่เพียงพระองค์เดียว ดังจะเห็นได้จากตอนหนึ่งของพระราชดำรัสตอบความเห็นผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247 ซึ่งทรงกล่าวว่า

ความที่น้ำหนักอันทรายน้อย่างใหญ่ซึ่งใดกล่าวมานั้น ไม่เป็นการที่จะได้เห็น
 ใต้อันใหม่ของเราเลย แต่เป็นการใดคิดเห็นอยู่แล้วทั้งสิ้น แลการที่ควรจะทำนบารุง
 ให้เจริญอยู่อย่างไร เราที่มีความปรารถนาแรงกล้าที่จะใดจัดการนั้นให้สำเร็จ
 ตลอดไปใด ในตอมีความหวังระแวงอย่างหนึ่งอย่างใด ว่าเราจะเป็นผู้ชักชวน
 ในการซึ่งจะเสียอำนาจ เรียกวัวแอบโซลูต เป็นต้น นั้นเลย เพราะเราใดเคย
 ทดลองรับมาแล้ว ตั้งแต่เวลาเป็นทุกตา ซึ่งไม่มีอำนาจอันใดเลยเดียวนอกจากชื่อ
 จนถึงเวลาที่มิอำนาจขึ้นมาโดยลำดับ จนเต็มบริบูรณ์ในบัดนี้ ในเวลาที่มีอำนาจน้อย
 ปานนั้น ใดความลำบากอย่างไร แลในเวลาที่มีอำนาจมากเพียงนี้ ใดความลำบาก
 อย่างไร เราผู้ใดใด เพราะที่จำใดอยู่อย่างนี้ เหตุไรเราจึงจะไม่มี
 ปรารถนาอำนาจปานกลาง ซึ่งจะเป็นอย่างสุขแก่ตัวเรา และจะเป็นการมั่นคงถาวร
 ของพระราชอาณาจักรควายนั้น . . . 1

¹พจ. ร.5 บ.4/16 พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการ
 ปกครอง จ.ศ. 1247.

และเมื่อศึกษาถึงขบวนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ดังจะได้กล่าวต่อไปแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่า เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องอาศัยพระราชอำนาจที่ได้เด็ดขาด และเวลาในการปฏิรูประบบการปฏิรูปฯ ซึ่งแม้จะต้องใช้เวลานาน ด้วยมีเงื่อนไขทางการเมืองต่าง ๆ ที่ทำให้พระองค์ต้องทรงดำเนินการอย่างระมัดระวังที่สุด แต่พระราชกรณียกิจของพระองค์ก็แสดงถึงพระราชประสงค์ที่แน่วแน่ในการที่จะเปลี่ยนแปลงปฏิรูปการจักระเบียบบริหารราชการใหม่ โดยดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และทรงเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการในหน่วยราชการต่าง ๆ อันเป็นผลจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน อาทิ กระทรวง กรม กองต่างๆ เป็นต้น ได้จัดการบริหารงานในหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ตามที่ได้ทรงพระราชกำหนดไว้ ทั้งนี้โดยมีองค์พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางการปกครองแผ่นดิน ซึ่งผลในทางปฏิบัตินั้นเห็นได้ชัดว่า การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบและเนื้อหาของการปกครอง อันมีผลกระทบกระเทือนถึงสภาพสังคมโดยรวมครั้งนี้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้อย่างค่อนข้างสมบูรณ์ โดยปราศจากความระส่ำระสาย หรือการตอบโต้คัดค้านที่รุนแรงจนเกินไป¹

นับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาสืบทอดมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ระบบบริหารราชการแผ่นดิน อันได้แก่ ระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ นั้น มีข้อบกพร่องสืบสน

¹แม้จะมีปฏิกริยาตอบโต้การรวมอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางนี้อยู่บ้าง โดยเฉพาะในหมู่ขุนนางเจ้าเมืองตามหัวเมืองต่างๆ ซึ่งก่อการคัดค้านค่อนข้างรุนแรงต่อการปฏิรูปการปกครองของพระองค์ จนเกิดเป็นกบฏหัวเมืองขึ้น ได้แก่ กบฏเจ็ยวเมืองแพะ กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน และกบฏพระยาแขกเจ็ดหัวเมือง ซึ่งเกิดในระยะเวลาใกล้เคียงกัน คือ ในราวปี ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) แต่รัฐบาลก็สามารถระงับเหตุการณ์นี้ให้ลุลงามใหญ่โตไปได้ในที่สุด.

ในหน้าที่การบริหารงานของฝ่ายทั้งหก คือ สมุหพระกลาโหม สมุหนายก และกรมต่างๆ ทั้ง 4 คือ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานด้านการปกครอง ตลอดจนการ จัดเก็บภาษี ตามอาณาเขตที่แต่ละฝ่ายรับผิดชอบอยู่ ภาษีแบ่งอำนาจหน้าที่ตามสาขางาน ที่แต่ละฝ่ายควรได้รับมอบหมายเฉพาะอย่างไม่ อาทิเช่น สมุหพระกลาโหมและสมุหนายก ตามหน้าที่ควรจัดการเฉพาะทางด้านการทหารและพลเรือน ตามชื่อตำแหน่ง แต่ในทาง ปฏิบัติ กลับทำหน้าที่ทุกด้านนับแต่การปกครองหัวเมือง การทหาร การคลัง ตลอดจนการ ต่างประเทศ และพระคลัง ซึ่งควรมีหน้าที่เฉพาะด้านการคลัง การค้าขาย จัดเก็บภาษี รายได้ กลับต้องทำหน้าที่ในด้านการต่างประเทศ และความคุมหัวเมืองชายทะเลอีกด้วย ดังนี้เป็นต้น¹

นอกจากบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายทั้งหกดังกล่าว ซึ่งยังสับสน ทำให้รัฐบาล ไม่อาจควบคุมและจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรได้เต็มที่แล้ว อำนาจของรัฐบาลกลางยังไม่สามารถแผ่ไปไค้ทั่วถึงทั้งประเทศด้วยการคมนาคมยังไม่สะดวก ประเทศราชและ หัวเมืองชั้นนอกจึงมีอิสรภาพในการปกครองตนเองมาก ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้ประเทศไทย ไม่สามารถที่จะเป็นรัฐประชาชาติ (Nation-State) ที่แท้จริงได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงทรงเริ่มดำเนินการจัดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยเริ่มจากการพิจารณาขอบเขตของการปกครองแบบจตุสดมภ์อย่างถาวร จัดให้มีระบบการแต่งตั้ง ข้าราชการจากส่วนกลาง คือ แบบเทศาภิบาลสำเร็จราชการ (Resident Commissioner)² โดยให้เทศาภิบาลเป็นผู้สำเร็จราชการมณฑลที่ตั้งขึ้น ให้เป็นผู้แทนพระองค์ต่างพระเนตร พระกรรณ และดำเนินการตามพระบรมราโชบายที่ได้รับพระราชทานไปจากองค์พระมหากษัตริย์

¹ รัชอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา กรรณสูต, เรื่องเดิม, หน้า 85.

² หนังสือที่ระลึกคล้ายวันสถาปนากระทรวงมหาดไทย 1 เมษายน 2508,

นอกจากนี้ สำหรับหัวเมืองชายแดนที่ติดกับอาณาเขตของมหาอำนาจตะวันตก ก็ทรงใช้วิธีการส่งข้าหลวงจากกรุงเทพฯ ไปประจำหัวเมืองนั้นๆ เพื่อพยายามลดอำนาจเจ้าเมือง และขุนนางต่างๆ ในแถบนั้นๆ มิให้ประเทศมหาอำนาจแทรกแซงได้ ในการนี้บางครั้งก็ทรงส่งพระเจ้านองยาเซอไปเป็นข้าหลวงใหญ่ในหัวเมืองเหล่านั้นเลยทีเดียว เช่น ในปี พ.ศ. 2434 โปรดเกล้าฯ ให้รวมหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกและหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือเข้าเป็นหัวเมืองลาวกาว และโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้านองยาเซอ ทั้ง 3 พระองค์ คือ พระเจ้านองยาเซอกรมหลวงพิชิตปรีชากร พระเจ้านองยาเซอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม และพระเจ้านองยาเซอกรมหมื่นสรรพลทธิประสงค์ ไปเป็นข้าหลวงใหญ่หัวเมืองลาวกาว ลาวทวน และลาวกลาง ตามลำดับ¹ เป็นต้น นอกจากนี้ยังทรงดำเนินการให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีอากรค่าน้ำ ค่านา และค่าธรรมเนียมเสียเอง และให้มีระบบการให้เงินเดือนประจำแก่ข้าราชการอีกด้วย²

ในที่สุดขบวนการจัดเตรียมการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันกินเวลายาวนานนี้ ก็ได้บรรลุความสำเร็จ ด้วยการประกาศแก้ไขปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 จัดตั้งกระทรวงต่างๆ ที่จะปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการในสาขางานต่างๆ แทนฝ่ายทั้งหกในระบบจตุสดมภ์ ทั้งสิ้นรวม 12 กระทรวง ดังรายนามกระทรวงพร้อมทั้งรายพระนามและรายนามเสนาบดีว่าการกระทรวงนั้นๆ³ ดังต่อไปนี้ คือ

¹ไพฑูริย์ มีกุล, การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานสมัยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ พ.ศ. 2436-2453, ปรินิพนธ์เสนอต่อวิทยาลัยวิชาการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต, สิงหาคม 2515, หน้า 144.

²เดช บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ", สังคมศาสตร์ปริทัศน์, (ธันวาคม, 2509), หน้า 60.

³พจช. ร.5 รล.5/5 ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี 12 กระทรวง.

- | | |
|---------------------------------|--|
| 1. กระทรวงกลาโหม | เจ้าพระยาพลเทพ (พุ่ม ศรีไชยันต์) |
| 2. กระทรวงการต่างประเทศ | กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ |
| 3. กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ | พระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) |
| 4. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ | สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงศ์ |
| 5. กระทรวงธรรมการ | เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) |
| 6. กระทรวงนครบาล | กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ |
| 7. กระทรวงมหาดไทย | กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ |
| 8. กระทรวงมุรธาธร | กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยาตรา |
| 9. กระทรวงยุติธรรม | พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ |
| 10. กรมยุทธนาธิการ ¹ | สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช |
| 11. กระทรวงโยธาธิการ | เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ |
| 12. กระทรวงวัง | กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม |

และในปีเดียวกันนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ทรงสถาปนาสภา
การแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า เสนาบดีสภา ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการประกาศ
ตั้งตำแหน่งเสนาบดี 12 กระทรวง สมาชิกของสภานี้ประกอบด้วย เสนาบดีว่าการก
กระทรวงต่างๆ ทั้ง 12 กระทรวง ทั้งนี้ เรื่องที่นำเข้าไปประชุมสภานี้ ส่วนใหญ่เป็น
เรื่องเกี่ยวกับราชการของกระทรวงต่างๆ ทั้งเรื่องที่พระราชทานลงมา และเรื่องที่
เสนาบดีกระทรวงนั้นๆ นำเข้าไปประชุมปรึกษา นอกจากนี้ ต่อมา เสนาบดีสภายังต้องเพิ่ม
หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การประชุมพิจารณาพระราชกำหนดกฎหมายต่างๆ² อีกด้วย

¹ เรียกชื่อ "กรม" แต่มีฐานะเท่ากระทรวง.

² กฎหมายที่ออกระหว่างปี พ.ศ. 2443-2453 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทาง
ด้านภาษีอากร ยุติธรรม พาณิชย์ ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และอื่นๆ ล้วนแต่ผ่าน
การพิจารณาจากเสนาบดีสภาทั้งสิ้น.

นอกจากเสนาบดีสภาแล้ว ยังทรงสถาปนา องคมนตรีสภา (Privy Council) ขึ้น ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2435¹ โดยมีหลักการเช่นเดียวกับสภาปรีกษาราชการในพระองค์ปี พ.ศ. 2417 นั้นเอง เพียงแต่เปลี่ยนนามจาก "ที่ปรีกษาราชการในพระองค์" เป็น "องคมนตรี" และได้ทรงแต่งตั้งองคมนตรีเพิ่มเติมจากคณะที่ปรีกษาราชการในพระองค์เดิม ในครั้งแรก 12 ท่าน เป็นพระราชวงศ์เสีย 6 พระองค์ นอกนั้นเป็นขุนนางชั้นพระยา² และต่อมา ในวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2435 ทรงแต่งตั้งองคมนตรีเพิ่มเติม อีก 4 ท่าน

¹ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 9, ร.ศ. 111, หน้า 119.

²คังรายพระนามและรายนามดังต่อไปนี้

1. พระเจ้านองยาเชอ กรมหมื่นพรหมวรานุรักษ์
2. หม่อมเจ้าขาว ในพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระเทเวศร์วัชรินทร์
3. หม่อมเจ้าประภากร
4. หม่อมเจ้าอลังการ ในสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมสมเด็จพระนาราย-

ปรบักัน

5. หม่อมเจ้านิลวรรณ ในพระเจ้าราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนครสวรรค์สรุภมนตรี
6. หม่อมเจ้าเพิ่ม ในพระเจ้าราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นภูมินทรภักดี
7. พระยาสุรศักดิ์มนตรี
8. พระยาธุติการบดี
9. พระยาราชวรานุกุล
10. พระยานรินทร์ราชเสนี
11. พระยาพิพัฒน์โกษา
12. พระยาบำเรอภักดิ์

เรื่องเดียวกัน, หน้า 201.

เป็นพระราชวงศ์ 2 พระองค์ ส่วนอีก 2 ท่านเป็นขุนนางชั้นพระยา¹ และหลังจากนั้น
ปีเศษ ในวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2437 ทรงแต่งตั้งเพิ่มอีก 2 ท่านเป็นขุนนางระดับ
พระยา²

องคมนตรีสภาทำหน้าที่ตัดสินความฎีกาต่างๆ ตามพระบรมราชโองการ
สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินนั้น สภานี้มีได้มีบทบาทสำคัญแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะ
มีเสนาบดีสภาทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว ประกอบกับต่อมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
ได้ทรงสถาปนาสภาการแผ่นดินลำดับสุดท้ายในรัชกาลของพระองค์ นั่นคือ รัฐมนตรีสภา
(Legislative Council) โดยทรงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภา ร.ศ. 113
ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2437³ เหตุด้วยทรงมีพระราชประสงค์ เพื่อให้
ให้สภาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ เป็นที่ประชุมปรึกษากฎหมายของแผ่นดินและ
ตราพระราชกำหนดกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะ ต่างจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ปี
พ.ศ. 2417 ซึ่งต้องทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาในด้านการบริหารราชการแผ่นดินและตรา
พระราชกำหนดกฎหมายต่างๆในขณะเดียวกัน

¹รายนามองคมนตรีที่ทรงแต่งตั้งเพิ่มเติม ในวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2435

1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจรัญโรจเรืองศรี
2. พระสัณเฑาะว์เจ้าจอมเธอ กรมหมื่นนฤบาลมุขมาตย์
3. พระยารวมเศรษฐี
4. พระยาอัครพันธ์โสภณ

เรื่องเดียวกัน, หน้า 456.

²ได้แก่ พระยาเสมอใจราช และพระยาราชวัลลภานุสิษฐ์, ราชกิจจานุเบกษา,
เล่ม 11, ร.ศ. 113, หน้า 382.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 366.

สมาชิกรัฐมนตรีสภา ประกอบด้วย เสนาบดีหรือผู้แทนเสนาบดี (เพื่อให้สมาชิกอื่นได้เข้าใจถึงราชการในกระทรวงต่างๆ ประกอบการตราพระราชกำหนดกฎหมาย) และผู้ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอีกไม่ต่ำกว่า 12 ท่าน แต่ไม่เกิน 36 ท่าน ในการแต่งตั้งครั้งแรกนี้มีรัฐมนตรีทั้งสิ้น 42 ท่าน เป็นเสนาบดีว่าการกระทรวงต่างๆ เพียง 10 ท่าน ยกเว้น พระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ และกรมหมื่นสรวลพิษประสงค์ เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดนี้ เป็นพระราชวงศ์ 18 พระองค์ ที่เหลือเป็นขุนนางชั้นเจ้าพระยาและพระยาตามลำดับ ทั้งนี้โดยมีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยาตรา เป็นองค์สถาปนา¹ และต่อมาได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเพิ่มอีก 7 ท่าน ในเดือน มกราคม พ.ศ. 2438 เป็นพระราชวงศ์ 1 พระองค์ นอกนั้นเป็นขุนนางชั้นพระยาทั้งสิ้น²

ผลงานของรัฐมนตรีสภา นับว่าเป็นที่น่าพอใจ แม้ว่าสภานี้จะยังไม่ใช้อำนาจอย่างแท้จริงในการปรึกษาวินิจฉัยเรื่องราวใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดกฎหมาย หรือราชการอื่นๆ ด้วยการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายยังอยู่ภายใต้พระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ แต่ถึงกระนั้น ในช่วง พ.ศ. 2437-2440 ก็ปรากฏมีพระราชบัญญัติที่ตราบังคับใช้โดยผ่านการพิจารณาจากสภานี้จำนวนทั้งสิ้นถึง 12 ฉบับ³ อย่างไรก็ตาม นับแต่ปี พ.ศ. 2441 เป็นต้นมา สภานี้ก็เริ่มประสบปัญหาสมาชิกขาดการประชุมเป็นจำนวนมาก แม้จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภาใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์ประชุมของรัฐมนตรีสภาให้มีจำนวนลดน้อยลงตามลำดับถึง 2 ครั้ง คือ ในปี

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 371-2.

² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 12, ร.ศ. 114, หน้า 431.

³ หจข. สบ.2.49/51 บันทึกเรื่องนิติมนตรีสภา พ.ศ. 2468.

พ.ศ. 2438 และ ในปี พ.ศ. 2442 แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2443 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงโปรดฯ ให้โอนงานเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดกฎหมายต่างๆ ไปเป็นหน้าที่ของเสนาบดีสภา งานของรัฐมนตรีสภาจึงเป็นอันสิ้นสุดลงโดยปริยาย¹

จากการพิจารณาขบวนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าว จะเห็นได้ว่าทุกขั้นตอนของการดำเนินการ นับแต่การจัดตั้งกระทรวงทั้ง 12 กระทรวง เพื่อแบ่งสรรงานในหน้าที่ราชการซึ่งเคยปะปน ซ้ำซ้อนกันอยู่ให้เป็นไปตามสมควรแก่ตำแหน่ง และให้แต่ละกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบงานเป็นส่วนๆ ไป ตลอดจนการจัดตั้งสภาการแผ่นดินขึ้นทั้ง 3 สภา เพื่อเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และเป็นที่ประชุมพิจารณาตัดสินข้อปัญหาราชการและร่างพระราชกำหนดกฎหมาย นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงดำเนินการอย่างรอบคอบเป็นขั้นเป็นตอนได้เหมาะสม ทั้งนี้จะพบว่า การเตรียมสร้างคนรุ่นใหม่ไว้ตั้งแต่ช่วงต้นรัชกาลนั้นมาเห็นผลได้อย่างชัดเจน ในช่วงที่ต้องอาศัยกำลังในการดำเนินการปฏิรูปการปกครองอย่างจริงจังช่วงนี้เอง และในกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีบทบาทในการช่วยให้การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งนี้ประสบผลสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างรวดเร็ว นับจำนวนกว่าครึ่งของจำนวนคนทั้งหมด ก็ประกอบด้วย พระบรมวงศานุวงศ์ อันได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอ และพระญาติพระวงศ์ใกล้ชิด ทั้งสิ้น ด้วยเหตุที่ทรงตระหนักดีถึงปัญหาต่างๆ อันอาจเกิดได้จากการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครอง ผู้ที่จะเป็นกำลังของพระองค์ นอกจากจะต้องมีความรู้ความสามารถแล้วยังจะต้องเป็นผู้ที่จะทรงไว้วางพระราชหฤทัยได้

¹ หจข. ร.7. รล. 7/3 สำเนาหนังสือที่ 7/374 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2472 ของ มจ. คำรัสคำรงค์ ผู้ช่วยราชเลขาธิการ ถึง พระยาศรวิวิสารวาจา ปลัดทูตลงองกระทรวงการต่างประเทศ; ชาญชัย รัตนวิบูลย์, เรื่องเดิม; หน้า 84.

เป็นอย่างที่ควาย ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าว พระองค์ได้ทรงตระเตรียมสร้างให้เกิดแก่พระเจ้า
 นองยาเธอ พระบรมวงศานุวงศ์อื่นๆ ตลอดจน พระเจ้าลูกยาเธอ ซึ่งแม้ในช่วงแรกของการ
 ปฏิรูปนี้ จะมีได้มีบทบาทแต่อย่างใดก็ตาม แต่จะกลายเป็นกำลังสำคัญอย่างใหญ่หลวง
 ในการรับช่วงงานบริหารราชการในช่วงต่อไป แนวพระราชดำริดังกล่าวปรากฏให้เห็น
 ชัดเจนในพระบรมราโชวาท ถึงเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ฉบับที่ 2/6134 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม
 ร.ศ. 112¹ ซึ่งทรงกล่าวถึงการที่ทรงสามารถรักษาสถานภาพของพระองค์ในช่วงที่
 ต้องเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ตั้งแต่ยังทรงพระเยาว์ไว้ได้นั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะพระองค์
 ได้ทรง "...พยายามหาคนที่จะใช้สอยอันควรจะเป็นที่วางใจได้ มีน่อง เป็นต้น อันมีอายุ
 เจริญขึ้นโดยลำดับ..."² และยังทรงแนะนำวิธีปฏิบัติวิธีหนึ่งเพื่อจัดการสถานการณ์ภายใน
 ประเทศ ให้เรียบร้อยเพื่อรับสถานการณ์ที่อาจมีมาจากภายนอกประเทศ โดย "...ให้
 โอบอ้อมอารีต่อญาติและมิตรอันสนิท มีน่อง เป็นต้น เอาไว้เป็นกำลังให้จงได้..."³ ดังนี้
 เป็นต้น

บทบาทของพระราชวงศ์กับสภาพการณ์ทางการเมืองและการทหารช่วงหลังการ

ปฏิรูปการปกครอง

ช่วงเวลาภายหลังจากที่มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. 2435
 จนกระทั่งสิ้นรัชกาล เป็นช่วงเวลาของการดำเนินงานของเสนาบดีต่างๆ ที่ได้รับพระราชทาน
 แต่งตั้งให้เป็นผู้จัดการบริหารงานแผ่นดินในสาขางานต่างๆ ในแต่ละกระทรวงทั้ง 12

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ หจข. ร.5 รล.3/9 พระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 ถึงเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

กระทรวง และเป็นโอกาสสำคัญที่พระราชวงศ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมเด็จพระเจ้าน้องยา-
 เชนและพระเจ้าน้องยาเชอ จะได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานแผ่นดินตามพระราช-
 ประสงค์ ซึ่งจะเห็นได้ว่า เมื่อแรกตั้งกระทรวงทั้ง 12 กระทรวงในปี พ.ศ. 2435 นั้น
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงไว้วางพระราชหฤทัยแต่งตั้งพระราชวงศ์ขึ้น
 เป็นเสนาบดีกระทรวงต่างๆถึง 9 พระองค์ด้วยกัน¹ และหลังจากนั้นมา ก็ได้มีการโยก
 ย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งเสนาบดีบางกระทรวงเป็นระยะๆ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมใน
 การบริหารงาน แต่ทั้งนี้มิได้ทรงพิจารณาบุคคลอื่นนอกเหนือไปจากพระราชวงศ์ แม้ว่าจะ
 ทรงแต่งตั้งเสนาบดีคนใหม่ ในกรณีที่คนเดิมถูกย้ายไปปฏิบัติราชการต่างจังหวัด หรือต้อง
 พักราชการด้วยสุขภาพไม่ดีพอ หรือในกรณีใดก็ตาม เสนาบดีคนใหม่ก็ยังไมพ้นที่จะทรงเลือก
 พระราชวงศ์แทบทั้งสิ้น ตลอดรัชกาลของพระองค์ ซึ่งในตอนปลายรัชกาลจะเห็นว่า เหลือ
 กระทรวงนครบถนัดเท่านั้นที่มีเสนาบดีว่าการกระทรวงเป็นขุนนางชั้นพระยา คือ

¹ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ - สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
 กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ

กระทรวงคลัง - สมเด็จพระเจ้าน้องยาเชอ เจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงศ์

กระทรวงวัง - พระเจ้าน้องยาเชอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม

กระทรวงนครบาล - พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ

กระทรวงโยธาธิการ - สมเด็จพระเจ้าน้องยาเชอ เจ้าฟ้ากรมขุน-

นริศรานุวัดติวงศ์

กระทรวงยุติธรรม - พรพเจ้าน้องยาเชอ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ

กระทรวงมุรธาธร - พระเจ้าน้องยาเชอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา

กระทรวงมหาดไทย - พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ

กรมขุนธนาธิการ - สมเด็จพระเจ้าน้องยาเชอ เจ้าฟ้าภาณุรังษี-

สว่างวงศ์.

พระยาสุหมณย์วิจิ (บัน สุหม) สำหรับเสนาบดีอื่นๆอีก 11 กระทรวงล้วนแต่เป็น
พระราชวงศ์ทั้งสิ้น¹

นอกจากการแต่งตั้งเสนาบดีกระทรวงต่างๆ ดังกล่าวแล้ว สภาการแผ่นดิน
ทั้ง 3 อันได้แก่ เสนาบดีสภา องคมนตรีสภา และรัฐมนตรีสภา ก็มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็น
พระราชวงศ์ทั้งสิ้น ทั้งนี้อาจพิจารณาได้ว่า การที่ทรงจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบการ
ปกครองแผ่นดินครั้งนี้ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่อันอาจจะยังให้เกิดผลต่างๆ
ทั้งในด้านดีและด้านเสีย บุคคลที่จะทรงเลือกให้เป็นผู้ดำเนินงานตามพระบรมราโชบาย

¹รายพระนามพระราชวงศ์ที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีว่าการกระทรวงต่างๆ
ในช่วงปลายรัชกาลที่ 5 (จนถึงปีสุดท้ายแห่งรัชกาลนี้ คือปี พ.ศ. 2453) ได้แก่

- | | |
|---|---|
| กระทรวงกลาโหม | - สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช |
| กระทรวงการต่างประเทศ | - พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ |
| กระทรวงเกษตราธิการ | - พระยาวงษาอนุประพิศ (ม.ร.ว.สท้าน สนิทวงศ์) |
| กระทรวงธรรมการ | - เจ้าพระยาวิชิตรวงศวิจิไกร (ม.ร.ว.คลี สุทัศน์) |
| กระทรวงพระคลัง | - พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ |
| กระทรวงมหาดไทย | - พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ |
| กระทรวงมุรธาธร | - พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดิริชสังกาศ |
| (กระทรวงนี้ถูกยุบตั้งแต่ 23 กันยายน 2439 จนถึงสิ้นรัชกาล) | |
| กระทรวงยุติธรรม | - พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจรรยาพิทักษ์กฤดากร |
| กระทรวงโยธาธิการ | - พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ |
| กระทรวงวัง | - พระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ |
| กรมบัญชาธิการ | - พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช. |

ในขั้นต้น จึงต้องเป็นคนที่มีความรู้ ความสามารถ และทรงไว้วางพระราชหฤทัยได้ทั้งในแง่ที่จะสามารถปฏิบัติงานในความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายได้อย่างดีโดยตลอด และทั้งในแง่ที่จะมีความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์อย่างแท้จริงด้วย ทั้งนี้ แม้จะทรงมีพระราชปณิธานที่จะทรงยอมรับการกำหนดขอบเขตแห่งพระราชอำนาจในรูปแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ก็ตาม "...แต่เราก็ได้เห็นแล้วว่าแนวโน้มของการพัฒนาการเมืองในรัชสมัยของพระองค์ท่าน มีลักษณะเป็นการรวม และเสริมพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และตลอดรัชสมัยอันยาวนานของพระองค์ก็หาได้มีการก่อตั้งสถาบันทางการเมืองซึ่งจะมีบทบาทควบคุมพระราชอำนาจแต่อย่างใดไม่..."¹ นอกจากนี้ สภาการแผ่นดินดังกล่าวยังมีอาจถือได้ว่าเป็นรากฐานระบอบรัฐสภาไทยอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะขอบเขตอำนาจในการปฏิบัติภารกิจยังอยู่ในวงจำกัด² เนื่องจากทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น อำนาจที่แท้จริงในการวินิจฉัยและตัดสินเรื่องราวต่างๆ ยังคงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ การตั้งสถาบันทางการเมืองอันได้แก่สภาการแผ่นดินดังกล่าว จึงเป็นเพียงเพื่อทำให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบราชาธิปไตยในสมัยของพระองค์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเท่านั้น³

เนื่องจากในการศึกษาวิจัย เรื่อง "บทบาททางการเมืองของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ระหว่าง พ.ศ. 2446-2475" นี้ จะต้องศึกษาถึงพื้นฐานทางด้านการทหารของพระองค์ ในอันที่จะนำพระองค์ก้าวเข้าสู่บทบาททางการเมืองต่อไป ด้วยเหตุที่พระองค์ทรงเริ่มตนรับราชการในสถาบันทาง

¹ เกษม ศิริสัมพันธ์ และ นิออน สนิทวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 204.

² สุจินต์ ทั้งสุขบุตร, จุดอ่อนระบบการเมืองไทย (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 30.

³ ชาดูชัย รัตนวิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า 87.

การทหารก่อนที่จะทรงเข้าไปมีบทบาทในสถาบันทางการเมือง ดังนั้น ก่อนอื่นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาให้เข้าใจถึง พระบรมราโชบายในการจัดการปฏิรูปการทหารของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ และพื้นฐานสภาพการณ์ทางการเมืองการทหาร ช่วงหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2435 ตลอดจนแรงกระทบจากเหตุการณ์ภายนอกประเทศที่ผลักดันให้ การปฏิรูปการทหารกินเวลายืดเยื้อยาวนานไปเกือบตลอดรัชสมัยของพระองค์ ซึ่งเป็นโอกาสอันดีที่พระราชวงศ์ อันได้แก่ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ และพระเจ้าลูกยาเธอหลายพระองค์ ได้เข้ามามีส่วนร่วมริเริ่มปรับปรุงวางรากฐานกิจการทางด้านทหารให้เป็นปึกแผ่นสืบไป ทั้งนี้ รวมถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ซึ่งทรงเข้ารับราชการทหารเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2446 ด้วย ดังจะได้อธิบายถึงบทบาทของพระองค์ท่านในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหารทั้งทหารบกและทหารเรือ อย่างละเอียดในบทต่อไป

ในการพิจารณาถึงพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในการจัดการปฏิรูปการทหารนั้น จะขอกล่าวรวมไปถึงแรงกระทบจากเหตุการณ์ภายนอกประเทศพร้อมกันไปด้วย ทั้งนี้ เพราะเหตุการณ์ภายนอกประเทศดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งที่นำมาซึ่งพระบรมราโชบายที่จะจัดการปฏิรูปการทหารกล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริจะจัดการปฏิรูปการทหารพร้อมกันไปกับการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ด้วยทรงตระหนักถึงความจำเป็นประการแรก คือ เพื่อที่จะปรับปรุงแก้ไขความบกพร่องของระเบียบราชการทหารแบบเก่า และเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ โดยอาศัยกำลังทหารเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ดังได้กล่าวมาแล้วถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบเก่านั้น ฝ่ายบริหารราชการงานปกครองแผ่นดินทั้งหกในระบอบจตุสดมภ์ มีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินซับซ้อนปะปนกัน ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ดูแลควบคุมทุกด้านในเขตความรับผิดชอบของตน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ต่างฝ่ายต่างมีความจำเป็นที่จะต้องมียกกำลังทหารของตนเอง ยังผลให้กำลังทหารของชาติต้องกระจาย กระจาย ไม่อยู่ในระเบียบวินัยอันเดียวกัน ความจงรักภักดีของทหารต่อองค์พระมหากษัตริย์

ก็อาจไปเป็นความจงรักภักดีต่อผู้บังคับบัญชาที่ตนสังกัดแทน การนี้จึงเป็นการนำมาซึ่งการ
 บั่นทอนความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นเหตุให้ฐานพระราชอำนาจขององค์
 พระมหากษัตริย์ต้องคลอนแคลนลงตามลำดับ การที่จะป้องกันภัยอันตรายอันอาจเกิดขึ้นได้
 ภายในประเทศดังกล่าว ประกอบกับเป็นการปรับปรุงแก้ไขความบกพร่องของระบบราชการ
 ทหารเสียใหม่ คณะผู้กรรมาชิกมณฑลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน
 ร.ศ. 103 ลงความเห็นไว้ว่า "...จะต้องคิดจัดการรีบรัดการฝึกหัดโดยกวัดขันธ์ให้เชื่อ
 ว่าใช้ได้ เป็นกำลังที่จะวางพระราชหฤทัยในการที่จะป้องกันภัยภายในได้จริงก่อน แล้ว
 จึงเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีต่อไปภายหลัง..."¹ ความเห็นดังกล่าวเป็นสิ่งที่
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงตระหนักที่อยู่แล้ว จึงเป็นเครื่องสนับสนุนให้พระองค์
 ทรงถือเป็นความจำเป็น และเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการที่จะมีพระบรมราชโองบาย
 จัดการปฏิรูปการทหารไปพร้อมกันกับการปฏิรูปการปกครองบ้านอื่น ๆ

ความจำเป็นประการต่อมา คือ เหตุการณ์ภายนอกประเทศ อันได้แก่การที่
 ประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงกำลังเผชิญกับการแผ่ขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของตะวันตก
 ซึ่งรุนแรงขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้ว่า จีนแดนโคจรรอบประเทศไทย ต้องตกเป็นอาณานิคม
 ของประเทศตะวันตก อาทิ ฝรั่งเศสได้อำนาจปกครองเหนืออินโดจีนของเขมร ในปี
 พ.ศ. 2410² และไต้หวันทั้งหมดเป็นเมืองขึ้น ในปี พ.ศ. 2426 ส่วนอังกฤษได้รวม
 พม่าเข้าเป็นมณฑลหนึ่งในอินเดียซึ่งเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2429³ นอก

¹ หจข. ร.5 บ.2/16 เจ้านายและข้าราชการกรรมาชิกมณฑลความเห็นจัด
 การเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103.

² ทรงศรี อัจจอรุณ, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับ
 ประเทศมหาอำนาจ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร:
 สำนักพิมพ์สมาคมนักวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2506), หน้า 105.

³ "ลำดับเหตุการณ์สำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 พ.ศ. 2411-2453," ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 98.

จากพม่าแล้ว อังกฤษก็ยังสนใจดินแดนแถบแหลมมลายูทางตอนใต้ในการที่จะถือโอกาสเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์และเข้าครอบครองดินแดนบางส่วนอีกด้วย ดังนั้นจึงเหลือประเทศไทยเท่านั้นที่จะเป็นศูนย์กลางอยู่ระหว่างการคุมเชิงของสองมหาอำนาจ ในลักษณะดินแดนกันกระทบ (Buffer Area) ซึ่งทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสต่างถอยที่ถอยสงวนที่ทำการจะขยายอาณาเขตของตนในอินโดจีน โดยเฉพาะในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย การนี้อังกฤษเป็นฝ่ายระวังตัวมาก จนกล่าวได้ว่า นโยบายการต่างประเทศของอังกฤษในระยะดังกล่าว คือการไม่เข้าแทรกแซง (non-interference)¹ ในขณะที่ฝรั่งเศสพยายามทุกทางที่จะแสวงหาโอกาสสกัดกั้นผลประโยชน์จากไทยให้ได้มากที่สุด

จากความจำเป็นทั้งสองประการนี้เองทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการและหน่วยงานของทหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่ช่วงก่อนการปฏิรูปฯ คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2430-2435 อาทิเช่น การตั้งกรมยุทธนาธิการ เป็นกรมกลางของการทหารบกและทหารเรือในปี พ.ศ. 2430² และปรับปรุงระเบียบบริหารกรมยุทธนาธิการใหม่ ในปี พ.ศ. 2433 การปรับปรุงคุณภาพทหาร การแก้ไขระเบียบการฝึกทหารใหม่ การปรับปรุงทหารที่ประจำตามหัวเมืองต่างๆ ในเดือน มกราคม พ.ศ. 2431 การตั้งโรงเรียนนายทหารสราญรมย์ เป็นโรงเรียน

¹Somsakdi Kuto, British Foreign Policy Towards Siam 1890-1900, Unpublished Ph.d. Thesis, University of London, March 1958 ; ทรงศรี อัจฉอรณ, เรื่องเดิม, หน้า 106.

²"ประกาศจัดการทหาร 8 เมษายน พ.ศ. 2430," ร.ต.ท.เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 11, หน้า 100-101.

ผลิตทหารชั้นอาชีพ การปรับปรุงกำหนดอายุคนรับราชการทหาร การปรับปรุงเงินเดือน
เงินปี เบี้ยเลี้ยง เงินรางวัลพิเศษ และกำหนดศักดิ์กินาทหาร ตลอดจนการออกหนังสือพิมพ์
รายเดือน ชื่อ ยุทธะโกษ เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางคานทหาร จำหน่ายในวงพระบรม-
วงศานุวงศ์ และข้าราชการฝ่ายทหาร ดังนี้เป็นต้น¹

ถึงกระนั้นก็ตาม กำลังทหารของไทยก็ยังไม่มีประสิทธิภาพพอในการที่จะใช้
เป็นกำลังคุ้มกันภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จาก วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112
อันเกิดจากการที่ฝรั่งเศสพยายามขอให้อังกฤษรับรองสิทธิของฝรั่งเศสเหนือดินแดนฝั่งซ้าย
แม่น้ำโขง ซึ่งเป็นดินแดนของไทย โดยอ้างว่าเคยเป็นดินแดนญวน เมื่อญวนตกเป็นเมือง
ขึ้นของฝรั่งเศส ดินแดนเหล่านี้ก็ควรตกเป็นของฝรั่งเศสด้วย แต่อังกฤษไม่ออกความเห็น
ในเรื่องนี้ โดยปฏิเสธว่า เป็นเรื่องภายในระหว่างฝรั่งเศสกับไทยจะตกลงกันเอง แต่
การกลับไม่อาจตกลงกันได้ จนเกิดการปะทะกันบริเวณดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่ง
ฝรั่งเศสได้บุกกรุกเข้ามาของชาวพื้นเมืองให้แข็งกระด้างต่อไทย และไทยทำการต่อต้าน
ทำให้ฝรั่งเศสได้รับความเสียหาย จึงกล่าวหาไทยว่าเป็นผู้รุกรานดินแดนญวน ฝรั่งเศส
จึงต้องใช้กำลังขับไล่ ม.ปาวี รองกงสุลฝรั่งเศสที่หลวงพระบาง ซึ่งเข้ามารับตำแหน่ง
ทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2435 ได้ทำการเกลี้ยกล่อม
ให้ไทยถอนกำลังออกจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง และชดเชยค่าเสียหายให้แก่ฝรั่งเศส ไทยไม่
ยินยอม จึงเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ขึ้น โดยฝรั่งเศสได้ส่งเรือรบ 3 ลำ ชื่อ ลูแต็ง
(Lutin) แองก็องสต็อง (Inconstant) และ โกเม็ต (Comete) เข้ามาปิดปาก
อ่าวไทย และแล่นเข้ามาทางปากแม่น้ำเจ้าพระยาโดยเรือ จี.เบ.เซย์ (J.B.Say)

¹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก ภากรตี มหาพันธ์, "การปฏิรูปการทหารใน
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (ปริญญาานิพนธ์ของมหาวิทยาลับ-
ศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร), หน้า 131-157.

เรือสินค้าฝรั่งเศสซึ่งเคยยกก่อนเป็นเรือนำร่อง¹ ฝ่ายไทยไม่อาจจับยังฝรั่งเศสได้ แม้วาทหารไทยจะได้พยายามระดมยิงเรือฝรั่งเศส จากป้อมพระจุลจอมเกล้า และป้อมผีเสื้อสมุทร บริเวณปากแม่น้ำ แต่เนื่องจากหมอกลงหนัก เรือฝรั่งเศสทั้ง 3 ลำ จึงผ่านเข้าไปถึงกรุงเทพฯ ได้ ในการตกลงเจรจาสันติภาพกับฝรั่งเศส พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงคัดลिनพระทัยอย่างระมัดระวังในการรักษาประเทศให้รอดพ้นจากอำนาจของชาติมหาอำนาจ โดยทรงยินยอมตามข้อเรียกร้องของฝรั่งเศส² แต่โดยดี โดยลงนามในสนธิสัญญาปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436³ เพื่อ

¹H. Warrington Smith, Five Years in Siam 1891-1896, London, 1898, p.263.

²ข้อเรียกร้องของฝรั่งเศส คือ

1. ให้ไทยสละดินแดนเหนือฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง และเกาะต่างๆ ในลำน้ำโขง ให้เป็นสิทธิของญวนและเขมรภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส
2. ไทยจะต้องถอนทหารออกจากชายแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้เสร็จภายใน 1 เดือน
3. ให้ไทยเสียค่าทำขวัญแก่ชาวฝรั่งเศสที่ได้รับความเสียหาย 2 ล้านแฟรงค์
4. ให้ไทยส่งโทษผู้กระทำความผิดร้ายแรงในบังคับฝรั่งเศส และจ่ายค่าทำขวัญแก่ครอบครัวชาวฝรั่งเศส และชาวพื้นเมืองสังกัดฝรั่งเศสที่เสียชีวิต
5. ไทยจะต้องจ่ายเงิน 3 ล้านบาทเป็นการมัดจำค่าเสียหายและค่าทำขวัญ ถ้าจ่ายได้ไม่ครบจะต้องยอมให้ฝรั่งเศสเก็บภาษีอากรในมณฑลพระตะบองและเสียมราฐ ซึ่งขณะนั้นยังเป็นของไทย ทั้งนี้ฝรั่งเศสได้ยึดจับหนุรีไว้เป็นประกันจนกว่าไทยจะปฏิบัติตามข้อเรียกร้องจนครบถ้วน.

³พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์, ประวัติการทูตไทย (พระนคร: 2501), หน้า 45; ทรงศรี อัจจอรุณ, เรื่องเดิม, หน้า 111.

แตกต่างความเป็นเอกราชของชาติ แต่จากข้อเรียกร้องของฝรั่งเศสก็นับได้ว่าฝรั่งเศสแสดงเจตนารมณ์อย่างเปิดเผยในการที่จะฉวยโอกาสตักตวงผลประโยชน์จากไทย ตลอดจนไปถึงการเข้าครอบครองดินแดนของไทย ทรามเท่าที่โอกาสจะอำนวยให้ทำได้ ถึงขั้นนี้ อังกฤษจึงยื่นมือเข้ามาตกลงกับฝรั่งเศสร่วมลงนามรับรองความเป็นกลางของไทย ในวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2439 และทำสัญญาตกลงกันอย่างลับๆกับรัฐบาลไทย ว่าอังกฤษรับจะช่วยเหลือไทยหากถูกประเทศอื่นรุกราน และไทยจะต้องสัญญาว่าจะไม่ให้ผลประโยชน์และยกดินแดน (ทางตอนใต้ของตำบลบางตะพาน) ให้ประเทศอื่นโดยอังกฤษไม่ยินยอม¹.

วิกฤตการณ์ดังกล่าว เป็นเรื่องพิสูจน์ได้อย่างดีว่า ระบบการทหารของไทย แม้จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขบ้างแล้ว ก็ยังใช้ไม่ได้ผล ในปี พ.ศ. 2437 คณะเสนาบดีจึงได้พร้อมใจกันกราบบังคมทูลถวายความเห็นเรื่องจัดการทหารให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันประเทศได้อย่างแท้จริง โดยวางแผนการจัดหน่วยราชการ ปรับปรุงตัวบุคคล และเตรียมพร้อมสำหรับสงคราม ทั้งรวมการทหารที่กระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ เข้ามาอยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงกลาโหมแห่งเดียว² และในปีเดียวกันนั้นได้ทรงประกาศพระบรมราโชบายจัดการทหารเป็นทางการ³ และได้ทดลองปฏิบัติตามพระบรมราโชบายนั้นทันทีโดยทรงแต่งตั้งให้ กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกลาโหม สำหรับกรมยุทธนาธิการได้มีการปรับปรุงใหม่ตามแนวของตะวันตก โดยทรงมอบหมายให้

¹ ทรงศรี อัจจุรณ, เรื่องเดิม, หน้า 113.

² หจช. ร.5 ก.1/8 เรื่องจักราชาการกระทรวงกลาโหม 23 มิถุนายน พ.ศ. 2437.

³ "ประกาศจัดตั้งหน้าที่กระทรวงกลาโหม มหาดไทย 23 ธันวาคม พ.ศ. 2437," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 11, (ธันวาคม, ร.ศ.113), หน้า 306.

สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าจิรประวดีวรเดช ดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหารบก คนแรก ในปี พ.ศ. 2440 และ ในปี พ.ศ. 2444 ก็ได้ทรงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ กรมยุทธนาธิการต่อมา นอกจากนี้ยังได้ทรงจัดการทหารประจำมณฑลต่างๆ ในปี พ.ศ. 2442 เพื่อเป็นกำลังส่วนภูมิภาคในการรักษาความปลอดภัยชายพระราชอาณาเขต บรรเทาการแทรกแซงจากภายนอกประเทศ ครั้นถึงปี พ.ศ. 2446 ก็ได้โปรดเกล้าฯ ให้ร่างพระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 112 ขึ้น ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2448¹ เป็นการเพิ่มกำลังทหารและปลดปล่อยไพร่ให้พ้นจากพันธะทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อ มุลนาย

การปฏิรูปการทหารที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นการปฏิรูปการทหารบกเป็นส่วนใหญ่ สำหรับทหารเรือนั้น หลังจากปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2435 ภายหลังจากการ สถาปนากระทรวงกลาโหมแล้ว กรมทหารเรือได้ถูกโอนไปขึ้นต่อกระทรวงกลาโหม มีการ จัดหน่วยงานปลัดย่อยสืบสน ไม่มีการประสานงานที่ดี ทำให้การดำเนินงานไม่สะดวกล่าช้า ไม่คล่องตัวเท่าที่ควร นอกจากนี้ การรวมกรมต่างๆ มาอยู่รวมกันภายใต้ระเบียบปฏิบัติ เดียวกัน ทำให้กรมต่างๆ เกิดความไม่พอใจ และมีการแตกแยกกันระหว่างข้าราชการ หัวเก่ากับหัวใหม่ ประกอบกับขาดผู้บริหารงานที่มีความรู้ความสามารถในทางทหารเรือ โดยตรง² การจัดระเบียบราชการกรมทหารเรือจึงประสบปัญหาอย่างมาก จนกระทั่ง เมื่อจอมพลเรือ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช รับตำแหน่งผู้บัญชา การกรมทหารเรือลาออกจากตำแหน่ง ในปี พ.ศ. 2446 ก็โปรดเกล้าฯ ให้โอนสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมขุนนครสวรรค์วรพินิต จากตำแหน่งเสนาธิการทหารบก มาดำรงตำแหน่ง

¹ หจข. ร.5 ก.13.3/6 พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร รัตนโกสินทร์ศก 124.

² หจข. ร.5 ก.14/60 ลายพระหัตถ์กรมหลวงดำรงราชานุภาพและกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยาจก กรามบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ฉบับร่าง, ไม่ปรากฏวันที่, พ.ศ. 2443.

ผู้บัญชาการกรมทหารเรือแทน สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมขุนนครสวรรค์วรพินิตจึงได้ทรงส่งสา
 ญ์หาต่างๆ และวางระเบียบราชการกรมทหารเรือเสียใหม่ โดยทรงร่วมดำเนินการกับ
 สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าอาภากรเกียรติวงศ์ กรมหมื่นชุมพรเขตอุดมศักดิ์
 รองผู้บัญชาการซึ่งทรงสำเร็จวิชาทหารเรือมาโดยตรง

ในการจัดการปฏิรูปการทหารดังที่ได้กล่าวมาโดยสังเขปนี้ พระบาทสมเด็จพระ
 พระจุลจอมเกล้าฯ ทรงดำเนินการโดยอาศัยพระเจ้าน้องยาเธอ และพระเจ้าลูกยาเธอ
 ซึ่งได้รับการศึกษาทางด้านทหารจากต่างประเทศมาเป็นกำลังสำคัญยิ่งโดยตลอด
 ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากเหตุผลในแง่ที่จะทรงไว้วางพระราชหฤทัยได้มากกว่าบุคคลอื่น
 แล้ว ยังทรงมีพระราชดำริว่า "...ผู้ซึ่งมีบรรดาศักดิ์มาก และจะเป็นใหญ่สืบไปภายหน้า
 ถ้ามีความรู้ในทหาร จะได้คิดจัดการทหารพ้อมีทางพูกจาให้เข้าใจกันได้ และจะเป็น
 ตัวอย่างให้คนที่เป้นทหารมีน้ำใจไม่เบื้อหน่ายย่อท้อ ค่วยเห็นว่าเป็นหน้าที่ของคนเลวๆ
 จะเป็น..."¹ นอกจากนี้ยังทรงมีความเห็นอีกว่า "...บรรดาผู้ที่เป้นเจ้าฟ้าควรจะ
 ต้องเป้นทหาร เพราะเหตุว่าที่จะประมาณว่าเมืองไทยในภายหน้าจะไม่มีเวลาเป้น
 คนสติซุขแน่ไม่ได้ ถ้าหากว่าจะเลิกเจ้านายรับราชการในหน้าที่พลเรือนเมื่อใด
 เจ้าฟ้าและจะหลุดไปก่อนไม่มีอะไรจะทำ ถ้าหากว่าเป็นทหารอยู่คงจะได้เป้นทหารอย่าง
 เจ้านายฝรั่ง..."² นับว่าพระองค์ทรงรอบคอบอย่างมากทั้งในส่วนที่จะเกิดผลประโยชน์

¹"พระราชหัตถเลขาถึงพระยาวิสุทธีสุริยศักดิ์ ลงวันที่ 27 มีนาคม ร.ศ. 116,"
พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เล่ม 2
 (พระนคร: คุรุสภา, 2506), หน้า 65.

²"พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีไปยัง
 สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมขุนนครสวรรค์วรพินิต ฉบับที่ 2/353 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน
 ร.ศ. 119," ธีรวิฑู สุกขิสงคราม, พระประวัติจอมพลเรือ จอมพลสมเด็จพระเจ้าฟ้า
กรมพระนครสวรรค์วรพินิต (พระนคร: กรมแผนที่ทหาร, 2507), หน้า 156.

ต่อประเทศชาติบ้านเมืองในปัจจุบัน และทั้งในการที่ทรงเล็งการณ์ไกลถึงผลที่อาจเกิดขึ้น
ได้ในวันข้างหน้าอีกด้วย

ครั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็น ในการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงทรงเลือกพระราชวงศ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระเจ้าน้องยาเธอ และพระเจ้าดุกยาเธออันเป็นพระราชวงศ์ที่ใกล้ชิดพระองค์ที่สุด เข้ามาเป็นกำลังในการจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งทางค้ำจุนกิจการพลเรือนและทางค้ำจุนกิจการทหาร สภาพการณ์ทางการเมืองและการทหารทั้งช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงเป็นผลอันเกิดจากบทบาทของพระราชวงศ์ในการดำเนินนโยบาย ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกือบทั้งสิ้น.

ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย