

ปัญหาและอุปสรรคของพระราชดำริการปกครองท้องถิ่น

ในบทที่ผ่านมาจะ เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปณิธานที่จะปรับปรุงการท้องถิ่นในรูปแบบสหภาพให้เป็นวิวนิธิปฏิบัติ และได้ทรงเตรียมการด้านต่าง ๆ เพื่อการนี้ไว้วางหน้าเป็นเวลานาน แต่ในที่สุดก็ไม่ได้บังผลผลดังพระราชปณิธาน ทั้งนี้ก็ด้วยสาเหตุต่าง ๆ หลายประการ ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาการเงิน

กล่าวคือปัญหาความสามารถของประชาชนที่จะ เสียภาษีให้กับท้องถิ่นนอกเหนือจากที่คง เสียให้กับรัฐบาล เรื่องนี้เป็น เรื่องที่มีความสำคัญต้องคำนึงถึง เป็น เบื้องแรก เมื่อมีความคิดที่จะกระจายอำนาจการปกครองตนเอง ให้กับประชาชนในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพราะความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ เงินรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีจำนวนที่มากพอที่จะดำเนินงานในหน้าที่

ในบันทึกความ เห็น เรื่องการจัดนิเทศปฏิบัติของกระทรวงนครบาลซึ่งได้นำมาแสดงทั้งหมดในบทที่แล้วนั้น ได้หยิบยก เรื่องการเงินขึ้นมา เป็นหัวข้อพิจารณาที่สำคัญเรื่องหนึ่ง ในหัวข้อที่ชื่อ "ข้อสำคัญของวิวนิธิปฏิบัติเกี่ยวกับเงิน" โดยได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของเงินไว้อย่างชัดเจนตอนหนึ่งว่า :

"ปัญหาสำคัญอัน เปนหัวใจของการวิวนิธิปฏิบัติอีกอย่างหนึ่ง ก็ในเรื่องเงินรายได้จะพอเพียงแก่การที่จำต้องกระทำหรือไม่ ถ้าหากมีเงินหรือมีรายได้พอ เพียงแล้ว ก็อาจแก้ไขปัญหานั้นให้ตลอดปรอดไปรุ่งไปได้ แต่ถ้าไม่มีเงินหรือไม่มีรายได้พอที่จะทำให้เกิดผล ก็จะทำให้เกิดการชงักแลเกิดอุปสรรคมาขัดขวางต่าง ๆ ดังเช่น การสหภาพหัวเมือง คือเมื่อสภาพวิวนิธิปฏิบัติถึงความเดือดร้อนยากแค้นเมื่อใด จึงรู้สึกว่ามีที่จะเนื่อง

ด้วยการเงิน"¹

ควาาเห็นของกระทรวงนครบาลที่ว่าการสุขาภิบาลหัวเมืองต้องชงักงันและ
ประสพอุปสรรคเพราะปัญหาเรื่องเงินนั้น เห็นได้อย่างชัดเจนจากบันทึก "Municipi-
palities in Siam" ของ เซอร์ เอ็ดวาร์ด กูก (Sir Edward Cook) ที่
ปรึกษากะทรวงพระคลังมหาสมบัติในรัชกาลที่ 7 (ซึ่งได้จัดทำบันทึกฉบับนี้ขึ้นเพื่อสนองพระ
ราชดำริของรัชกาลที่ 7 ในเรื่องดังกล่าว) ในตอนที่กล่าวถึงรายได้ของการสุขาภิบาล
โดยได้ยกตัวอย่างว่าในปี พ.ศ. 2467 (ปลายรัชกาลที่ 6) สุขาภิบาลไพธารามมีเงิน
รายได้เพียง 1,635 บาท สุขาภิบาลสิงห์บุรีเพียง 1,074 บาท และคราดเพียง 297
บาท² ซึ่งรายได้ของสุขาภิบาลที่ควรจะเป็นจากการประเมินของเจ้ากรมประชาภิบาลและ
อธิบดีกรมสรรพากรนั้นจะต้องไม่ต่ำกว่าปีละ 5,000 บาท เพราะถ้าน้อยกว่านี้ก็ยากที่จะ
ดำเนินงานในหน้าที่ให้สำเร็จตามความมุ่งหมาย³

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในเรื่องเงินที่ เซอร์ เอ็ดวาร์ด กูก ชี้ให้เห็น
ก็คือสุขาภิบาลหัวเมืองหลายแห่งได้ใช้จ่ายเงินส่วนใหญ่เป็นค่าเงินเคียน เป็นต้นว่าสุขา-
ภิบาลสองพี่น้องซึ่งมีรายได้ทั้งสิ้น 1,564 บาท แต่จ่ายเป็นค่าเงินเคียนถึง 1,412 บาท
สุขาภิบาลบ้านโป่งจ่ายค่าเงินเคียน 2,018 บาท จากเงินรายได้ 2,733 บาท สุขา
ภิบาลสิงห์บุรีจ่ายค่าเงินเคียน 526 บาท จากเงินรายได้ 584 บาท และสุขาภิบาลคราด
จ่ายค่าเงินเคียน 120 บาท จากเงินรายได้ 130 บาท ด้วยเหตุนี้ เซอร์เอ็ดวาร์ด

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 น.7 .1/23 บันทึกควาาเห็นเรื่องการ
จัดมิวนิชิแพลิตีของกระทรวงนครบาล ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2465.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 น7 .5/1 บันทึก "Municipalities
in Siam" โดย Sir Edward Cook ลงวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1927.

³ หนังสือรายงานกรมสาธารณสุข ประจำปีพุทธศักราช 2465, 2466 และ
2467, หน้า 60.

ถูก จึงเห็นว่าศุขาภิบาลหัวเมืองหลายแห่งอาจเรียกได้ว่าเป็น เพียงสถานสงเคราะห์ หรือโรงทาน (benevolent institution or almshouse)¹ เท่านั้น

สำหรับศุขาภิบาลกรุงเทพฯ นั้นก็มีปัญหาเรื่องเงินเช่นเดียวกัน ตามบันทึกของกระทรวงนครบาลอ้างว่า งบประมาณที่กรมศุขาภิบาลได้รับจะตกประมาณปีละ 2,047,499 บาท บางปีได้ใช้เงินเกินกว่างบประมาณ ต้องเบิกจ่ายเดือนปีงบประมาณ 200,000 บาท เศษ เงินงบประมาณจำนวนนี้ทางกระทรวงนครบาลเห็นว่า เมื่อได้จัดเป็นมหรณพแล้ว ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติคงจะต้องตัดยอด เพราะเป็นงบประมาณการใช้จ่ายสำหรับแผ่นดินไม่เกี่ยวกับมหรณพด้วย เหตุนี้เมื่อจัดมหรณพขึ้นมาแล้ว เงินผลประโยชน์และรายได้ที่จะโอนมาให้แก่มหรณพได้ในพื้นที่จากภาษีโรงเรือน ใบอนุญาตรถและคนขับ รายได้ในกรมศุขาภิบาลรวมทั้งโรงฆ่าสัตว์ ค่าใบอนุญาตตั้งโรงหญิงนครโสเภณีและตัวหญิง ค่าอนุญาตตั้งโรงจำนำ และค่าอนุญาตฆ่าสัตว์ จะเป็นเงินรวม 1,445,795 บาท 93 สตางค์ บวกกับเงินบำรุงมหรณพซึ่งจัดเก็บจากพลเมืองที่อยู่ภายในเขตมหรณพเฉลี่ยตามจำนวนที่เป็นเจ้าของ เนื้อที่หรือคิดเป็นหลังคาเรือน โดยถือเกณฑ์ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากค่าเช่าที่ดินหรือบ้านเรือนจะได้เงินประมาณ 412,319 บาท 47 สตางค์ ซึ่งรวมแล้วมหรณพจะมีรายได้ในรายปีละไม่เกิน 1,858,115 บาท 40 สตางค์ เงินจำนวนนี้ทางกระทรวงนครบาลเห็นว่าจะใช้ในการทำนุบำรุงทุกสิ่งทุกอย่างที่ควรทำแล้วก็ไม่พอเพียง นอกจากจะต้องเลือกทำแต่สิ่งที่จะต้องทำก่อนเป็นอย่าง ๆ และเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งกระทรวงนครบาลเห็นว่า อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่พลเมือง โดยถือสิทธิ์ว่าได้ออกเงินเพื่อบำรุงความสุขไปแล้ว ก็จะไม่เรียกเรื่องเอาสิ่งต่าง ๆ มากมาย เมื่อมหรณพไม่สามารถตอบสนองได้ทันทั่วทั้งก็จะเกิดความไม่พอใจ ฯลฯ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่กระทรวงนครบาลอ้างว่า จะต้องเกิดและยังไม่มีแนวทางแก้ไขก็คือ ถ้าพลเมืองในเขตมหรณพจะต้องเสียภาษีอากร

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 ม7 .5/1 บันทึก "Municipalities in Siam" โดย Sir Edward Cook ลงวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1927.

บางอย่างเพิ่มขึ้นในขณะที่ เดียวกันกับจะต้อง เสียค่าบำรุงมิวนิซิแพลิตีตามรายได้จาก เนื้อที่ และหลังคา เรือนด้วยแล้ว ก็จะมีผลทำให้พลเมืองส่วนมากที่มีบ้าน เรือน เพื่ออยู่อาศัยและ ค่อนข้างจะขัดสนคง เคืองคร้อนและไม่สามารถจะหาประโยชน์ให้พอ เพียงแก่การที่จะห้อง เสีย ในที่สุดก็จะขายบ้าน เรือนของตน เสียและไป เช่าอยู่ต่อไป ผลที่จะบัง เกิดขึ้นก็คือสิ้นแผ่นดิน ในกรุงเทพฯ จะตกอยู่ในกรรมสิทธิ์ของชาวต่างประเทศทุกแห่งหน เพราะพวกนี้โดยมาก เป็นผู้ทำการค้ามีทุนรอนมีความมั่นคง แม้ตามปกติเมื่อมีเงิน เหลือก็นิยมซื้อที่ดิน เพื่อหากำไร อยู่แล้ว¹

ความเห็นของกระทรวงนครบาลในเรื่อง เงินนี้ส่วนใหญ่เป็น เรื่องที่มีเหตุผล นอกจากข้ออ้างที่ว่าพล เมืองชาวไทยที่ซัดลนมีบ้าน เรือน เป็นที่อยู่อาศัยทั้ ๆ ไม่ได้ให้เช่า อ่อนเกิดผลประโยชน์คงจะ เคืองคร้อนในการเสียภาษี จะหากันขายบ้าน เรือน เสียและหา ที่เช่าอยู่ต่อไป ที่ดู เหมือนจะ เป็นข้ออ้างที่ เกิน เลยไปซึ่งพระบาทสมเด็จ พระมงกุฎเกล้าเจ้า อยู่หัวเองก็ได้ทรงตั้งข้อสัง เกตในเรื่องนี้ พระองค์ยังได้ทรง เสนอแนวทางแก้ไขปัญหานี้ โดยผ่อนผันมิให้ผู้ที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากที่ดินต้อง เสียภาษีแรง เท่าผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ อีกด้วย²

ข้อที่หึงสัง เกตก็คือกระทรวงนครบาลดู เหมือนจะคำนึงถึงผล (ทางด้าน การ บริการความสะดวกรวดเร็ว ฯลฯ) อันพึงจะได้จากการปรับปรุงสุขาภิบาลให้เป็นมิวนิซิ- แพลิตี เป็นประการสำคัญ กล่าวคือ เมื่อจัดมิวนิซิแพลิตีในกรุงเทพฯ ขึ้นแล้วจะต้องมีประสิทธิ

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ, ร.6 น7 .1/23 มันทึกความเห็น เรื่องการจัด มิวนิซิแพลิตีของกระทรวงนครบาล ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2465.

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ, ร.6 น7 .1/23 พระราชบันทึกความเห็นประกอบ ความเห็นของเจ้าพระยายมราช เรื่องจัดตั้งมิวนิซิแพลิตี ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2465.

ภาพด้านต่าง ๆ สูงกว่าเมื่อครั้งเป็นสมาชิกมาลกรุงเทพฯ นอกจากนั้นกระทรวงนครบาล
ยังเห็นว่าการจัดมิวนิซิแพลิตีในกรุงเทพฯ จะมีผลทำให้พลเมืองที่อยู่ในเขตมิวนิซิแพลิตี
ต้องเสียภาษีอากรบางอย่างเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภาษีที่ดินและบ้านเรือน ซึ่งกระทรวง
นครบาลไม่เห็นด้วย ข้อที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการจัดมิวนิซิแพลิตีจะไม่มีผลทำให้
เงินรายได้เพิ่มขึ้นแก่ประการใด เมื่อไม่มีเงินรายได้เพิ่มขึ้น ผลประโยชน์ที่จะพึงได้จาก
การจัดมิวนิซิแพลิตีก็จะไม่สูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันพลเมืองที่อยู่ในมิวนิซิแพลิตีต้องรับภาระ
ด้านภาษีอากรมากขึ้น กระทรวงนครบาลจึงไม่เห็นประโยชน์อันใดจากการจัดมิวนิซิแพลิตี*
ท้ายที่สุดกระทรวงนครบาลยังเห็นว่าการจัดมิวนิซิแพลิตีจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่การ โดย
เฉพาะอย่างยิ่ง "ชวนจะก่อความยุ่งยากให้รัฐบาลด้วยความทะเยอทะยานรุนแรงยิ่งขึ้น"¹

*

นโยบายของกระทรวงนครบาลหรืออีกนัยหนึ่งของ เจ้าพระยาอมราช

เสนาบดีกระทรวงนครบาลนั้นไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มภาษีอากรใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าการเพิ่ม
ภาษีอากรนั้นจะเพื่อวัตถุประสงค์ใด กรณีที่สำคัญอีกกรณีหนึ่งที่อาจยกมา เป็นตัวอย่างก็คือ
การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 เจ้าพระยาอมราชได้คัดค้าน
การประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ เหตุผลข้อหนึ่งก็คือไม่เห็น
ด้วยกับการเก็บเงินศึกษาพลีตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพราะ "ราษฎรส่วนมากไม่มีเงิน
และไม่มียศสมบัติพอที่จะจัดการขายทอดตลาดได้ ยิ่งในพระนครแล้วบุคคลที่ไม่มีหลักแหล่ง
ทรัพย์สินสมบัติเข้ากันค่ามีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนพลเมืองชายในสำมะโน
ครัว" บันทึกความเห็นพระราชบัญญัติประถมศึกษาของกระทรวงนครบาล ลงวันที่ 11
กุมภาพันธ์ 2463 ใน พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับ เรื่อง
ประกอบ, หน้า 150.

¹ กองจดหมาย เพศแห่งชาติ, ร.6 น7 .1/23 บันทึกความเห็น เรื่องการจัด
มิวนิซิแพลิตี ของกระทรวงนครบาล ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2465.

ส่วนพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปรับปรุง
 สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ให้เป็นนิวนิซีแปลตีนั้น ดูเหมือนจะคำนึงในด้านการเมืองเป็นสำคัญ
 กล่าวคือ ในประการแรกทรงพระราชดำริเห็นว่า การจัดนิวนิซีแปลตีจะช่วยมิให้รัฐบาล
 ต้องถูกกล่าวหา หากมีงานกึ่งค้างซึ่งคนยากจนและหนังสือพิมพ์ไม่มีใครจะยอมเห็นใจว่าค้าง
 เพราะมีความจำเป็นจริง ๆ แม้ยกพอใจที่จะกล่าวไปในทางที่ว่า เป็นเพราะเจ้าหน้าที่
 เกี่ยวจรัณหรือบางทีก็กล่าวเป็นนัยว่าทุจริตเอาเงินไปใช้ในทางสุรุ่ยสุร่าย แต่ถ้ามการ
 อย่างเดียวกันค้างที่นิวนิซีแปลตีก็อาจมีผู้ให้ข้อบกพร่องขึ้นหรืออย่างน้อยก็คงจะมีผู้ที่แก้แทนให้
 มากขึ้น ประการที่สองทรงพระราชดำริเห็นว่า การกีดกันนิวนิซีแปลตี เป็นเรื่องที่ควรคิด
 เพราะ "การศึกษาและสมาคมในกรุงเทพฯ เจริญขึ้นมาก และเมื่อเป็นเช่นนั้นก็เป็น
 ธรรมดาอยู่เองที่จะต้องเกิดมีคนบางจำพวกที่มีความปรารถนาที่จะได้มีเสียงในการปก
 ครองบ้าง"¹ จึงทรงเห็นว่าควรที่จะต้องเตรียมการในเรื่องนี้ไว้ อย่างไรก็ดีก็คงจะ
 ทรงตระหนักว่าอาจมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ (เช่น ปัญหาการเมือง) ที่ทำให้
 ไม่สามารถปรับปรุงการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ให้เป็นนิวนิซีแปลตีทั้งหมดโดยทันที แต่ก็
 ทรงเห็นว่าปัญหาดังกล่าวมิได้เป็นอุปสรรคในการกีดกันนิวนิซีแปลตีแต่อย่างใด เพราะทรงเห็นว่า
 "...ถ้าแม้ว่ายังคิดขัดข้องจะทำขึ้นไม่ได้ เปรณการใหญ่ทั้งอันก็ควรคิดทำ เปรณการทดลองแต่
 ส่วนน้อยส่วน 1 ก่อน, ตีกว่าที่จะไม่เริ่มคิดและลองทำเสียเลย"²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.๘ น.๗ .1/23 พระราชบันทึกความเห็น
 ประกอบความเห็นของเจ้าพระยายมราชเรื่องจัดตั้งนิวนิซีแปลตี ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2465

² เรื่องเดียวกัน.

2. ปัญหาชาวจีน

ในบันทึกความ เห็น เรื่องการจัดมิวนิซิเปิลิตี้ของกระทรวงนครบาลได้ชี้ให้เห็นถึงข้อขัดข้องของการจัดมิวนิซิเปิลิตี้สักประการหนึ่งคือ พลเมืองในกรุงเทพฯ มิใช่มีแค่เฉพาะคนไทยตามสำมะโนครัวซึ่งสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2464 นั้น ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพลเมืองในกรุงเทพฯ ทั้งมีรวมทั้งสิ้น 350,846 คนนั้น เป็นไทย 225,729 คน เป็นจีน 110,491 คน นอกนั้นเป็นชาติอื่น ๆ มี แวก ยุโรปและอเมริกา ออสเตรเลียฯ จะเห็นได้ว่าพลเมืองที่เป็นจีนนั้นมี เป็นจำนวนถึงครึ่งหนึ่งของพลเมืองที่เป็นไทยด้วย เหตุนี้กระทรวงนครบาลซึ่ง เป็นผู้เสนอบันทึกฉบับนี้จึง เห็นว่ามีปัญหาที่น่าจะต้องถืออยู่เป็นอันมาก และอ้างด้วยว่าแม้แต่ประเทศที่เจริญแล้วก็ยังประสบปัญหาทางการเมืองอันเนื่องมาจากสภามิวนิซิเปิลิตี้ เพราะอาจใช้สิทธิอันมีอยู่ในสภามิวนิซิเปิลิตี้ ก้าวก้าวไปถึงการเบี่ยงการปกครองในระดับประเทศ¹ ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยด้วยว่าพระองค์ไม่เข้าพระทัยว่าจะมุ่งหาอย่างไรบ้างด้วยทรงเห็นว่า "ในการตั้งมิวนิซิเปิลิตี้ หรือลักษณะปกครองแบบประชาธิปไตย ใด ๆ ก็ดี, เข้าใจว่าเป็นสิ่งที่คิดสำหรับคนไทยไม่ใช่หรือ? ชาวต่างประเทศจะมุ่งหมายได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารการอะไรได้ด้วยหรือ? ตามแบบมิวนิซิเปิลิตี้ในประเทศที่ยี่อยู่แล้ว เขาอนุญาตให้ชาวต่างชาติเป็นกรรมการได้ด้วยหรือ? ข้าพเจ้าเข้าใจว่าเปล่าละกระมัง? ถ้าแม้ว่าที่ประเทศอื่น เขามิได้ยอมให้ชาวต่างชาติเป็นกรรมการในมิวนิซิเปิลิตี้, เราจะยอมทำไม?"²

อย่างไรก็ดีมีข้อที่ควรระลึกอยู่ประการหนึ่งคือ ความสำเร็จของการสุขาภิบาล

¹ กองจดหมายเทศุแห่งชาติ, ร.6 น7 .1/23 บันทึกความ เห็น เรื่องการจัดมิวนิซิเปิลิตี้ ของกระทรวงนครบาล ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2465.

² กองจดหมายเทศุแห่งชาติ, ร.6 น7 .1/23 พระราชบันทึกความ เห็นประกอบความ เห็นของเจ้าพระยาอยุธยา เรื่องจัดตั้งมิวนิซิเปิลิตี้ ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2465.

หัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ซึ่งเป็นสุขาภิบาล
แห่งแรกและเป็นตัวอย่างของการจัดสุขาภิบาลในท้องที่อื่น ๆ นั้น สำเร็จลุล่วงไปด้วย
ดีก็โดยที่ได้รับความร่วมมือจากบรรดาพ่อค้าเรือไต้ชาวจีน นับตั้งแต่การริเริ่มจัดการ
และการดำเนินการในเวลาต่อมา ดังจะเห็นได้จากบรรดาบุคคลที่ได้พระราชทานบำเหน็จ
ในความชอบที่ได้จัดการสุขาภิบาลจำนวน ๖ คนนั้น เป็นจีน ๖ คนคือ จีนเขียน กรม
การพิเศษเมืองสมุทรสาคร เป็นที่ขุนพิณนรการตำแหน่งกรมการเมืองสมุทรสาคร ถือ
ศักดินา ๓๐๐ ไร่ จีนแดงผู้ใหญ่บ้านท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร เป็นที่ขุนพิจารณรกิจ
ตำแหน่งกรมการเมืองสมุทรสาคร ถือศักดินา ๓๐๐ ไร่ จีนยี่ผู้ใหญ่บ้านท่าฉลอม เมือง
สมุทรสาคร เป็นที่ขุนพิณนรการ ตำแหน่งกรมการเมืองสมุทรสาคร ถือศักดินา ๓๐๐ ไร่¹

เมื่อพิจารณาถึงรายชื่อคณะกรรมการสุขาภิบาลท่าฉลอมชุดแรก ก็จะมีเห็น
ชัดยิ่งขึ้นว่าชาวจีนเป็นผู้มีบทบาทเกือบทั้งสิ้น ในจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑๒ คนนี้ มีหลักฐาน
ปรากฏชัดเจนว่าเป็นจีนถึง ๗ คน รายชื่อสมาชิกชุดแรกมีดังนี้

๑. หลวงพัฒนการภักดี กำนันตำบลท่าฉลอม
๒. ขุนพิจารณรกิจ
๓. ขุนพิณนรการ
๔. จีนซึก
๕. จีนสุข
๖. จีนเนา
๗. จีนอุ๊ด
๘. จีนไต้ ผู้ใหญ่บ้าน

ในสมาชิกจำนวน ๑๒ คนนั้น มีคำ ที่บ่งบอกว่าเป็นจีนชัดเจน ๕ คน ส่วนอีก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.๕ ๒๗ .๗/๑ เรื่องจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม
เมืองสมุทรสาคร ฉบับที่ ๑

3 คน ซึ่งมีบรรดาศักดิ์เป็นขุนสองคนและหลวงหนึ่งคนนั้น ก็ทราบแน่ชัดว่าเป็นจีน 2 คน
คือ ขุนพิจารณาธุรกิจ นายเดิมคือ จีนแดงผู้ใหญ่นำบ้านท่าลลอม และขุนพินิจนรการ
นายเดิมคือ จีนผู้ใหญ่นำบ้านท่าลลอม ส่วนหลวงพัฒนาการภักดี กำนันตำบลท่าลลอม
เมืองสมุทรสาคร มีบรรดาศักดิ์และนามเดิมว่าขุนประเทศภักดี (หรือ) ¹ น่าจะเป็น
ไทย ซึ่งถ้าเป็นไทยก็ เป็นไทยเพียงคนเดียวของกรมการชุดแรกนี้

ส่วนการสุขาภิบาลในตัว เมืองหลายแห่งในสมัยรัชกาลที่ 5 คำเห็นไปได้ก็
ด้วย "อาไศรยความเห็นของพ่อค้านายห้างผู้ใหญ่เป็นทางความคิด" ² ซึ่งส่วนใหญ่เป็น
ชาวต่างประเทศโดยเฉพาะชาวจีน

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เองก็ได้เคยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับ
เรื่องนี้ เมื่อเสด็จพระราชดำเนินประพาสหัวเมืองบึงกุ่มได้โดย พ.ศ. 2452 ขณะดำรง
พระอิสริยยศเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ดังข้อความในพระราชสุตถลลิตเลขาภิธาน
มังคมพุดสมเด็จพระราชปิณฑาฉบับหนึ่งทรงกล่าวถึงการเสด็จประพาสเมืองภูเก็ต ย้ำใจ
ความตอนหนึ่งแสดงความรู้สึกของพระองค์ เมื่อเสด็จไปทรงร่วมงานเลี้ยงที่ข้าราชการ
และพ่อค้าในเมืองนั้นจัดถวายว่า ทรงปลื้มพระทัยมากที่ได้เห็นความสามัคคีของผู้จัดงาน
แต่ได้ทรงสังเกตเห็นว่า "พ่อค้าฝรั่งก็มี จีนก็มี ไทยเราเองไม่มีเลย เป็นที่น่าสลด
ใจอยู่บ้าง" ³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ม.7 .7/1 เรื่องจัดการสุขาภิบาลตำบล
ท่าลลอม เมืองสมุทรสาครฉบับที่ 1

² สำเนาพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัวถึงเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม), หน้า 141.

³ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, จดหมายเหตุสมเด็จพระบรม
โอรสาธิราชเจ้าฟ้าประชาธิราช สยามมกุฎราชกุมารเสด็จหัวเมืองบึงกุ่มได้ ร.ศ. 128
(พ.ศ. 2452) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตามกุฎราชวิทยาลัย, 2510), หน้า 54.

ในต้นรัชกาลที่ 7 เซอร์ เอ็ดเวิร์ด กูก ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้จัดทำบันทึกความเห็น เรื่องจัดสุขาภิบาลคามหัวเมือง เพื่อสนองพระราชดำริที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ในรายงานฉบับนี้ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด กูก ได้กล่าวถึงอุปสรรคในการจัดการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งคือปัญหาของการที่มีราษฎรสัญชาติไทยที่ไม่ได้เป็นชาวนาในเขตเมืองต่าง ๆ น้อย ซึ่งปัญหาที่ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด กูก เห็นว่าอาจแก้ไขได้โดยให้คนในท้องถิ่นซึ่งมิใช่เป็นคนไทย เป็นต้นว่าชาวจีน เข้ามาช่วย ส่วน เมื่อการเทศบาลดำเนินไปด้วยดีแล้วก็ได้คนไทย เข้าทำการแทนทีละน้อย ข้อความในบันทึกความเห็นตอนนั้นมีว่า :

"...ถ้ามีราษฎรสัญชาติไทยที่มีได้ เป็นชาวนาอยู่ใน เมืองต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักรน้อยแล้ว บางทีก็จะไม่อาจก่อสร้างงานขึ้น เป็นขั้น เป็นอันได้จนกว่าคนชั้น เด็กซึ่งได้รับผลแห่งการศึกษา ฉายวิธีบังคับให้ เรียนโดยมิต้อง เสียเงิน อยู่เวลานี้ชั้น เดียว ไตรีน * เว้นไว้แต่อาจจะหา เจ้าหน้าที่ซึ่งออกจากราชการแล้ว มาช่วยทำการด้วย ปัญหาอาจจะง่ายขึ้นถ้าแม่อาศัยคนในท้องถิ่นซึ่งมิได้ เป็นคนไทย เป็นต้นว่าจีนพ่อค้าซึ่งมีผู้นับหน้าถือตาซึ่ง เข้ามาตั้งภูมิลำเนาอยู่ในประเทศนี้เมื่อการ Municipality เดินดีแล้วก็อาจจะใช้คนไทย เข้าแทนคนต่างประเทศได้ทีละน้อย"

จะ เห็นได้ว่าชาวจีนซึ่ง เป็นพ่อค้าวานิชและอาศัยอยู่ในเมือง เป็นตัวแปรสำคัญอันหนึ่งที่ยังความสำเร็จให้กับการสุขาภิบาล อย่างไรก็ตาม เมื่อมีความคิดที่จะขยายสิทธิทางการเมืองให้แก่ราษฎรในระดับท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือปรับปรุงการสุขาภิบาลให้มีลักษณะที่ เป็นการปกครองตนเองมากขึ้น ชาวจีนก็กลับกลายเป็นอุปสรรคอันสำคัญทั้งนี้เพราะความกลัวในอิทธิพลของชาวจีนซึ่งมีอำนาจทาง เศรษฐกิจอยู่แล้ว จะมีอำนาจทาง

* ความเห็นของเซอร์กูกในตอนนี้อาจแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การพัฒนาการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นพื้นฐานที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการเมือง

¹ กองจกพชายเหตุแห่งชาติ, ร.7 ม7 .5/1 บันทึก "Municipalities in Siam" โดย Sir Edward Cook ลงวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1927.

การ เมืองไปค้าขาย ดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีถึงเจ้าพระยาบวรราชในคอนปลายรัชกาล ซึ่งได้กล่าวถึงครั้งหนึ่งแล้วว่า :

"...ไทน์ ๆ หึ่งเกล้าว่าด้วยเรื่องป่าเสีย เขตเมืองไทยแล้ว ต้องเสี่ยงต่อเสียหน่อยว่าจีนที่จะเข้าไปในป่าเสีย เขตใดต้องเป็นคนที่แฉะราลโลส^{*} เป็นไทย ถ้าเป็นจีนขึ้นมาแต่เมืองซินคาปูหรือจีนคาบที่ เป็นอยู่เคียงนี้เรากันไว้ไว้ได้เข้าจะเข้าได้แต่ตามจีน การที่ผิดกันอยู่กับเตอร์กคือ เมืองเตอร์กในยุโรปพลเมือง เป็นชาวคกริกเตอร์ เป็นผู้ไปจากเอเชียไปได้ เข้าครอบครอง เพราะฉะนั้นกริกจึงเป็นสับเยกต์เตอร์^{**} ไม่ใช่คนต่างประเทศเข้าไป จึงมีอำนาจที่จะเลือกเข้าเป็น เขมเบอร์ออฟป่าเสีย เขตได้ทุกคน การผิดกันอยู่เช่นนี้เรายังหาใจคล่อง แต่ถึงถึงนั้นก็ระวังให้ดี เอ๊กอินฟลาวานส์^{***} มากนัก"¹

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีการพิจารณาลงถึงปัญหาที่เห็นกันเมื่อมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ให้เป็นมีวินัยเรียบร้อย ดังจะเห็นได้จากข้อความหลายตอนใน "บรรณิกความ เห็น เรื่องการจัดมีวินัยเรียบร้อย" ของกระทรวงนครบาล ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่าการดังกล่าว เป็นเรื่องที่ดีสำหรับคนไทยเท่านั้น และจะไม่ยอมให้ชาวต่างประเทศได้สิทธิรับเลือกเป็นกรรมการ แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าเราจะขจัดอิทธิพลของชาวจีนออกไปได้ ในเมื่อชาวจีนเป็นผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงคาดการณ์ถึงอิทธิพลของชาวจีนไว้อย่างมีเหตุผลในพระราชบันทึก "Democracy in Siam" ข้อความนั้นตอนหนึ่งมีว่า :

* มีความหมายว่าการเปลี่ยนสัญชาติ (Nationalize)

** มีความหมายว่าคนในบังคับ (Subject)

*** มีความหมายว่าอิทธิพล (Influence)

1

สำเนาพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาบวรราช (บัน สุนทร), หน้า 212.

"...ลองคิดดูก็ได้ทันทีว่า การปกครองระบอบรัฐสภานั้นจะเป็นอย่างไร ในประเทศไทย แล้วก็ไม่จำเป็นที่จะต้องพูดถึงถึงขั้นรายละเอียด ข้าพเจ้าจะขอเอ่ยถึงความจริงข้อหนึ่งคือ พรรคการเมืองของคนจีนจะมีอำนาจเหนือสภา เราอาจไม่ให้สิทธิ์ทางการเมืองแก่คนจีนก็ได้ แต่เขาก็จะมีอำนาจเหนือสถานการณ์อยู่นั่นเอง เพราะเขามีเงินสดอยู่ในมือ เป็นจำนวนมาก

พรรคการเมืองใดที่ดึงอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งเงินทุนจากคนจีนจะไม่มีความสำเร็จได้ เพราะฉะนั้นการเมืองในประเทศไทยจะอยู่ได้ อำนาจพ่อค้าคนจีนซึ่งจะเป็นผู้สั่งการ..."¹

ที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่าปัญหาชาวจีน เป็น เรื่องที่มีความสำคัญที่ผู้ปกครอง จะต้องคำนึงถึง เมื่อมีความคิดที่จะขยายสิทธิทางการเมือง และอาจกล่าวได้ว่าปัญหานี้ เป็นอุปสรรคค่อนข้างสำคัญอันหนึ่งของการพัฒนาการเมืองไทย อย่างไรก็ตามก็อาจมีผู้ แย้งว่าข้ออ้างดังกล่าวพิจารณาปัญหาชาวจีนจาก เฉพาะแง่มุมของผู้ปกครอง เท่านั้น ซึ่ง ความข้อเท็จจริงอาจจะไม่รุนแรงดังที่กล่าวอ้างก็เป็นได้ อันที่จริงก็มีผู้ศึกษาปัญหาชาวจีน หรือพวกพิงถึงปัญหานี้ในแง่มุมต่าง ๆ อยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อยและต่างก็ได้ข้อสรุปตรงกัน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, สบ.42/67 "Democracy in Siam" แปล โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช "ข่าวโลกนา" สยามรัฐ (22 ตุลาคม 2519) : 3.

ว่าชาวจีนในเมืองไทยได้ก่อปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม¹ แต่เพื่อ ยืนยันให้เห็นถึงอีกครึ่งหนึ่งว่าปัญหาชาวจีน เป็น เรื่องที่ถูกกฎหมายจะขอล่าถึง เอกสารที่ ด้ว่าคดีฉบับหนึ่งซึ่งดู เหมือนจะยังไม่ยี่ผู้ใดกล่าวถึงมาก่อน เลยคือ ความเห็นของพระยา สุริยานุวัตร (เกิด มุนนาค) ตามความที่ปรากฏในคำ "กราบบังคมทูลถึงกิจการ ค้าขายแลเงินเข้ามาเมืองไทย"² ต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ วันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ. 131. (พ.ศ. 2455) โดยมีความยาวทั้งสิ้น 15 หน้า กระดาษพิมพ์ดีด พระยาสุริยานุวัตร เป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องจากนักวิชาการในปัจจุบัน รวบรวมบุคคลสำคัญของไทยหลายท่านว่า เป็นผู้ที่มีความกล้าหาญในสิ่งที่ถูกต้อง มีความ ซื่อสัตย์มั่นคง และมีความหวังดีต่อประเทศชาติ³ เพราะฉะนั้นความเห็นของพระยา-

¹ เป็นต้นว่า กรรณิกรชัย สุวรรณานนท์, "พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัวกับการสร้างชาติไทย" วิทยานิตยสารอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525. พวงร้อย กล่อมเอียง, "พระบรมราโชบายเกี่ยว กับปัญหาชาวจีนในพระราชอาณาเขต รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา, 2516. สุวิมล ชาตญาณนท์ "การจัดอธิปไตยของชาวจีนในสมัยรัชกาลที่ 6," วารสารธรรมศาสตร์ 4. (มิถุนายน- กันยายน 2517) มัทธกร อ่อนกำ, "ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับชาวจีนในประเทศไทย," วารสารธรรมศาสตร์ 4. (มิถุนายน-กันยายน 2517).

² กองจดหมายเทศน์แห่งชาติ, ร.ศ. ๖๓ .1/99 พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูล ถึงกิจการค้าขายแลเงินเข้ามาเมืองไทย.

³ เช่นพระยาพหลพลพยุหเสนา หลวงประทีปฐมนุธรรม หลวงลินตวงศสงครามชัย หลวงธำรง นาวาสวัสดิ์ และหลวงนาถนิติธาดา เป็นต้น โบรมศุรายละเอียดยในไว้อาลัย แด่พระยาสุริยานุวัตร (เกิด มุนนาค) คณะรัฐมนตรีพิมพ์แจกในการพระราชทานเพลิงศพ พระยาสุริยานุวัตร (เกิด มุนนาค) ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 (กรุงเทพฯ : บำรุงบุญถักจ, 2479) อ้างถึงใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, "เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย", อ้างแล้ว, หน้า 295-296.

สุริยานุวัตรซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปนั้นจึง เป็น เรื่องที่มีค่าควรแก่การพิจารณา

พระยาสุริยานุวัตร เริ่มต้นคำกราบทูลด้วย การกล่าวถึงความสำคัญ และสภาพความยากจนของชาวนาไทยโดยมีความ เห็นว่าความ เจริญของประเทศนั้นขึ้นอยู่กับ ความ เจริญของราษฎรซึ่งส่วนใหญ่ เป็นชาวนา แต่เมื่อตรวจสอบการทำนาซึ่งเป็นอาชีพ ที่สำคัญยิ่งของ เมืองไทย เวลานั้นจะพบว่าไม่มีกำไร เงินที่ได้จากการขายข้าวก็พอแต่ที่จะ ใช้ในการยังชีพเท่านั้น และที่ได้ผลน้อยจนไม่พอที่จะ เลี้ยงชีพไปได้ตลอดปี ก็ยังมีอยู่เป็น จำนวนมาก คนพวกนี้ไม่มีการอย่างอื่นทำที่เป็นผลประโยชน์จะนำมาจน เจือ และโดย ยากจะหางานอื่นทำนอกฤดูทำนาไม่ใคร่ได้ จึงต้องตกอยู่ในฐานะที่จะต้องชักชวน เดิม เลี้ยงชีพต่อไป แต่ถ้าไม่มีทุนสำรองอยู่บ้างก็ต้อง เป็นหนี้กับกมทวีมากขึ้น เสมอ เพราะต้อง เสีย ดอก เบี้ยสูง หรือต้องซื้อ เชื้อข้าวราคาแพงที่สุด เมื่อการทำนาทราบแน่ชัดว่าขาดทุนแล้วถึง นั้นจะส่งข้าว เป็นสินค้าออกมากขึ้น เท่าใด ก็จะไม่ทำให้ราษฎรมีราย ได้ดีขึ้นซึ่งส่งข้าวออก ขาดราคาก็จะยิ่งตกต่ำลง เพราะราษฎรชาวนาจะต้องลดราคาเพื่อแข่งขันกันเอง และ เพื่อจะขายแข่งสู้กับข้าว เบื้อง เวียดนามและ เมืองพม่าด้วย อันมีผลทำให้ขาดทุนมากขึ้น ไป อีก ท่านมีความ เห็นต่อไปว่าราษฎรชาวนาที่เกิด เติบโตขึ้นจะอาศัยการ เลี้ยงชีพจากผลซึ่ง เกิดจากที่นา เกษไม่พอ แต่เนื่องจากไม่มีงานอย่างอื่นทำจึงจำต้องจับจองที่ดินใหม่ทำนา ซึ่งแผ่กว้างใหญ่ออกไปทุกปี และยิ่งห่างไกลออกไปจากตลาดข้าวคือกรุงเทพฯ มากขึ้น ๆ ค่าแรงและค่าให้ส่วยที่จะขนส่งข้าว ไปขายถึงตลาดก็ยิ่ง เป็ลืองมากขึ้น อีกทั้งต้องเสียค่า คมนกลางชาวจีน ซึ่งรับซื้อขายข้าว เป็นลำดับกันไปจนถึง โรงสีในกรุงเทพฯ ราคาข้าว ซึ่งขายจากที่นากันดารจะตกต่ำ ไปกว่าราคาข้าวที่ขายจากที่นาซึ่งอยู่ในที่สะดวกไปมาถึง ง่ายถึงเท่าตัว ท่านกล่าวต่อไปว่าปัญหาที่ร้ายไปกว่านั้นก็คือชาวนาไม่ว่าในที่ใกล้หรือไกล ซึ่งมีหนี้สินเรื้อรัง เมื่อเกี่ยวข้าว ได้แล้วต่างคนก็ต้องรีบร้อนขายให้หนี้ทำให้ข้าวราคาต้อง ตกต่ำลง ไปอีกกรณีหนึ่ง นอกจากนั้นพวก โรงสียังปนข้าวดีกับข้าว เลวละกันออกไปขายต่าง ประเทศ ทำให้ราคาข้าวดีตกต่ำลง ได้อีกอันมีผลบังคับให้ชาวนาได้ค่าแรงต่ำลงทุกที ข้อ สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อราษฎร ไทยทำได้แค่การ เพาะปลูกอย่าง เดียวและต้องกระจัด กระจ่ายออกไปอยู่สันโคด ไม่ได้อยู่รวมกันเป็นหมวดหมู่อย่างชาว เมืองทำให้ราษฎรพวกนี้ ไร้เวลาลงได้อีก บัณฑิตมีอยู่ว่าจะทำประการใดรัฐบาลจึงจะหางานใน เมืองพอให้คนที่เหลือ

จากการทำนายนารวมรวมอยู่เป็นหมู่เป็นกองได้บ้าง เมืองใดถ้ามีแต่กำชเพาะปลูกอย่าง
เดียวไม่มีการตัดทอนรวมกองอยู่บ้างแล้ว ก็ยากที่จะเจริญเร็วทันประเทศอื่นได้¹
ท่านลงความเห็นว่าปัญหาทั้งหลายซึ่งปวงที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นอันมีผลให้ราษฎรไทยยาก
จนลงนั้นมีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากกาารที่คนจีน "เข้ามาแย่งทำรับประทานในเมืองไทย"
เป็นประการสำคัญ

"... เพราะเรื่องจีนนี้เป็นเหตุใหญ่อย่างเดียว ราษฎรไทยจึงได้รับความเสียหาย
ลงถึงเพียงนี้ การที่จีนเข้าเมืองทุกวันนี้เกือบจะเท่ากับกองทัพศัตรูต่างประเทศที่ยกเข้า
มาทำสงครามขับไล่เอาชาติไทยกระจัดกระจายหนีเร้นเข้าป่าไปทุกที การใดที่มีกำไรจีน
ก็แย่งทำเสียหายปล่อยให้ขาดทุนไว้ให้ไทยทำอย่างเดียว ถ้ารัฐบาลไม่ริอ่านป้องกัน
ชาติในความข้อนี้บ้างความเสียหายของชาติก็หนักว่าแต่จะเร็วยิ่งขึ้นเสมอไป ความเรื่อง
จีนเข้ามาในบ้านเมืองนี้จึงเป็นข้อสำคัญอย่างยิ่งที่เราจะต้องต่อสู้ โดยที่จะสู้ยอมเสียสละ
ทุกอย่างซึ่งจะเอาประโยชน์ให้จงได้"² กล่าวคือจะต้องห้ามชาวจีนมิให้เข้าเมือง เพราะ
"ถ้าห้ามจีนเข้าเมืองไม่ได้แล้วรัฐบาลจะจัดการบำรุงการค้าขาย การเดินเรือ การช่าง
หรือการเพาะปลูกได้ดีเพียงใด ความดีนั้นคงจะต้องกลายเป็นประโยชน์สำหรับพวกจีน
ทั้งสิ้น"³ ท่านได้อ้างถึงประเทศสหรัฐอเมริกาว่ามีพลเมืองกว่า 90 ล้าน มีจีนใน
แคลิฟอร์เนียเพียง 1 แสน คิดเป็นส่วน 1 ใน 900 เท่านั้น ยังมีความเกรงกลัวจีนเป็น
อันมากจำนวนราษฎร 400 ล้าน ของจีนอาจล้นหลามเข้าไปแย่งทำมาหากินจึงออก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 น.8 .1/98 พระยาสุรียานุวัตรกรรณ
บัณฑิตย์ถึงกิจการค้าขายแลจีนเข้ามาเมืองไทย, หน้า 2-7.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

กฎหมายห้ามจีนไม่ให้เข้าเมืองต่อไปทั้ง ๆ ที่จีนในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่เป็นเพียงก๊วน เป็นคนใช้ในบ้าน และเป็นคนชักริก เสื้อผ้าเท่านั้น ในขณะที่เมืองไทยมีจีนเป็นจำนวน ถึง 1 ใน 6 ของจำนวนพลเมือง แต่เราก็ยังไม่รู้สึกสทกสท้านเท่าใดเหมือน "สัปเจ้อ เคยศ" ถ้าจีนมีอำนาจขึ้นและต้องการ เมืองไทยแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องส่งทหาร เพิ่ม เต็ม เข้ามาเท่าไร เพียงแค่ส่งนายทหารและอาวุธยุทธโปกรณ์เข้ามาเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลต่อไปว่า ถ้าเรามองกันจีนไม่ให้เข้ามาได้ต่อไปแล้ว ก็พอจะมีควายหวังใจได้ว่า ทลานหรือเทศนจีนภายหน้าจะกลายเป็นไทยได้มาก แต่ถ้า เราไม่ป้องกันแล้ว "พวกจีนบุตรนลทลาน เทศนของ เขานั้น เองจะ เป็นคนแรกที่จะคิดขมย ประทุรร้ายต่อไทยเพียงแต่ได้ทราบกระ เสนกระสายในการขมย เมืองจีนเท่านั้น จีนใหม่ บุตรจีนแลทลานจีนในกรุงสยามยังมีความกำ เริม กิดจะขัดแย้งต่ออำนาจรัฐบาลได้ เป็น เหตุให้มีความหวั่นหวาดขึ้น ในบ้าน เมือง เป็นอันมาก"¹

เมื่อพิจารณาข้อความในคำกราบบังคมทูลความ เห็นของพระยาสุรียานุวัตรทั้ง ทมดแล้วก็จะเห็นได้ว่า ในทัศนะของพระยาสุรียานุวัตรนั้นปัญหาชาวจีน เป็นปัญหาที่ร้ายแรง และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศอย่างมหันต์ จนถึงกับจะร้อง "ยอมเสียสละทุก อย่างซึ่งจะเอาไชยชนะให้จงได้"² ความ เห็นนี้แม้จะตรงกับความเห็นของผู้ปกครองในห้วง เวลานั้นหลายท่าน แต่ก็ดูเหมือนจะไม่มีความ เห็นของผู้ใดมีความรุนแรง เท่ากับพระยา- สุรียานุวัตร ข้อที่น่าสัง เกตก็คือคำกราบบังคมทูลความ เห็นของพระยาสุรียานุวัตรนี้มีประ- เด็นที่คล้ายคลึงกับประเด็น ๆ หนึ่งในหนังสือ "ทรัพย์สินศาสตร์"³ ซึ่งพระยาสุรียานุวัตรเอง

¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 11 ข้อความในตอนนี้น่าจะหมายถึงการที่ทหารก่อการ กำราบหรือที่รู้จักในเวลาต่อมาว่า กบฏ ร.ศ. 130 อนึ่งพระยาสุรียานุวัตรกราบบังคม ทูลความเห็นนี้ภายหลังการจับกุมพวกกบฏ ร.ศ. 130 เป็นเวลา 2 เดือนกับอีก 2 วันเท่านั้น

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

³ พระยาสุรียานุวัตร, ทรัพย์สินศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่สาม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ พิษณุเศศ, 2516).

เป็นผู้แต่งและเรียบเรียงขึ้นก่อนหน้านี้นี้ประมาณ 1 ปีคือในปี พ.ศ. 2454 หนังสือ
 ทรัพย์สินศาสตร์ เป็นหนังสือที่นักวิชาการหลายท่าน เห็นว่ามีความสำคัญถือกันว่าเป็นตำรา
 เศรษฐศาสตร์เล่มแรกของไทย¹ ด้วยเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ได้ "ชี้สภาพความ
 ยากจนของประเทศไทย แนวทางแก้ไขด้วยการพัฒนา เศรษฐกิจและการจัดระบบ
 เศรษฐกิจไทยใหม่เพื่อจัดการ เอาโรคเอา เปรียบและลดความแตกต่างในรายได้และ
 ทรัพย์สิน"²

ประเด็นที่คล้ายคลึงกันนั้น ได้แก่อข้อความที่กล่าวถึงความยากจนของชาวนา
 ไทย ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งของคำกรามมังคยพูลา ที่ว่า :

"...การทำนาซึ่ง เป็นการสำคัญใหญ่ยิ่งของแผ่นดินไทย ในปัจจุบันนี้ เมื่อ
 ได้ได้ส่วนลูกก็จะ เห็นได้ เป็นแน่ไม่มีกำไรเสียแล้ว ไม่มีกำไร เพียงที่
 ว่าเงินค่าข้าวที่ขายไถ่นั้นโดยมาก ไม่มีเหลือเกิน ไม่กว่าที่ชาวนาจะบริโภค
 เฉพาะในการเลี้ยงชีพแต่ ๆ แลที่ได้ผลน้อยจนไม่พอจะเลี้ยงชีพไม่ได้ตลอด
 ปีก็มี เป็นอันยาก คนพวกนี้ไม่มีการอย่างอื่นทำ เป็นผลประโยชน์มา เจือจาน
 แลโดยยากจะหาการอื่นทำ เมื่อเวลาว่างการทำนาไม่ใคร่จะได้ จึงต้อง
 ตกอยู่ในความจำ เป็นที่จะต้องชักค้นทุน เดิมของเขาออก เลี้ยงชีพต่อไป แล
 ถ้าไม่มีทุนสำรองอยู่ข้างก็ต้อง เป็นหนี้พันลยทวีมากขึ้น เสมอ เพราะต้อง
 เสียดอกเบี้ยอย่างสูงหรือต้องซื้อของเพื่อบริโภคด้วยราคาอย่างแพงที่สุด
 ดังที่ปรากฏอยู่แก่ตาทุกวันนี้"³

ในหนังสือทรัพย์สินศาสตร์ก็มีข้อความที่กล่าวถึงปัญหาดังกล่าวในทำนอง เดียว
 กันว่า :

¹ เป็นคัมภีร์ พงษ์เปลว ขลภูมิ ดูคัมภีร์พิมพ์ครั้งที่ 2 และ ฉัตรทิพย์
 นาถสุภา ดูคัมภีร์พิมพ์ครั้งที่ 3 ของหนังสือทรัพย์สินศาสตร์

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 277.

³ กองจดหมายเหตุมหังชาติ, ร.6 บธ .1/99 พระยาสุรียานุวัตร....
 หน้า 2-6.

"...ชาวมาที่อยากจนขัดสนด้วยทุน ต้องออกแรงทำงานแต่ลำพังตัวด้วย
 ทราย เหน็ด เหนื่อย เพียงใด ช่องจะ เห็นปรากฏอยู่ทั่วไปแล้ว ในเวลาที่
 ทำอยู่ เสมียงอาหารและผ้าหุงห่ม ใจหอกก็ผองคือ เชื่อ เขาโดยต้อง เสียราคา
 แพง หรือถ้าต้องกู้เงิน เขาไปซื้อก็ต้อง เสียดอกเบี้ยอย่างแพง เหมือนกัน
 เมื่อ เกี้ยวข้าว ไร่ผลแล้ว ไม่มีกำลังพาชนะพอจะขนไปจากลานนวดข้าวหรือ
 ไม่มีหุงฉางสำหรับ เก็บข้าว ไว้ขาย เมื่อเวลาข้าวในตลาดจะขึ้นราคา
 ก็ต้องจำ เป็นขายข้าว เกี้ยวแล้ว ปล่อยให้ในลานนั้นเอง จะ ได้ราคาต่ำล็กเท่า
 ใดก็ต้องจำใจขาย มิฉะนั้นจะ ไขได้ เงิน ใ้พนี้ เขาทันกำหนดสัญญา ต้อง
 เสีย เบียดเบียน เพราะมีทุนน้อย เช่นนี้ ที่สุด เมื่อขายข้าว ได้สิ้นเชิงแล้ว บางที
 ก็จะไม่ ได้ เงิน ใ้พนี้ เขาพอคุ้มค่าสิ่งของซึ่ง จำ เป็นต้องบริโภคในการ เลี้ยง
 ชีพแท้ ๆ เมื่อปีหน้าจะ ทำนาต่อไปก็ต้อง เป็นหนี้เขาอีก หนี้ใหม่ทับถมหนี้
 เก่ามากหนักขึ้นทุกปีไป"¹

ข้อที่น่าสัง เกทก็คือทั้งคำกรามมังคยทูลฯ และหนังสือทรัพย์สินศาสตร์ได้อ้าง
 ตรงกันว่าชาวจีนซึ่ง เข้ามาพึ่งบรม โภธิสมภาร เป็นสา เหตุสำคัญที่ทำให้คนไทยยากจนลง
 แต่ใช้คำพูดที่มีน้ำหนักต่างกันมาก กล่าวคือในคำกรามมังคยทูลฯ พระยาสุริยานุวัตร
 พูดถึงปัญหาชาวจีนโดยใช้ถ้อยคำที่รุนแรงเป็นอันมาก ดังข้อความตอนหนึ่งว่า

"...การที่จีนเข้า เมืองทุกวันนี้ เกือบจะ เท่ากับกองทัพศัตรูต่างประ เทศที่ยก
 เข้ามาทำสงครามชัย ไล่เอาชาติไทยกระจัดกระจายหนี เร้น เข้าป่าไปทุกที่"²

และ เมื่อกล่าวถึงกวางยชยันชันแรงของคนจีนที่มากกว่าคนไทย ก็ได้วิ เกราะห้ใน
 ลักษณะที่ เป็นการก่อกำให้กับคนไทย "พวกจีนใหญ่ เมื่ออยู่ในบ้าน เกิด เมืองเดิมของ
 เขาขัดสนยากจนกว่าคนไทยหลาย เท่านี้ ก็ แม้แต่จะทำการหนักตั้งแต่ เข้าจนดำก็ได้
 ค่าแรงพอที่จะรับปะทาน เข้าสวย ได้ทุกมือ ได้ เลี้ยงชีพแต่ เพียงหุง เข้าคัมปนมันรับปะทาน

¹ พระยาสุริยานุวัตร, ทรัพย์สินศาสตร์, หน้า 71-72.

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ, ร.๐ ม๓ .1/๑๑ พระยาสุริยานุวัตร....

เท่านั้น ความอดทนและความเพียร ซึ่งมีในลัทธิเต๋า เดิมย่อมจะแก่กล้ากว่าไทยอยู่
เอง ความคิดที่จะกระเบียดกระเสียนตามผลประโยชน์ เสี่ยงชีพก็ค้อมมีมากผายกัน จึง
เป็นการเพเลื่อวิไลที่ไทยจะแข่งขันกับจีนได้เป็นแท้ ถ้าชาติของเราเองไม่้องกันบ้าง
นับวันก็แน่จะยิ่งซูด โจรรูด เรือขี้หนูกต"¹ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงการที่ชาวจีนใช้
วิธีการทุจริตในการทำมาหากิน ซึ่งทำให้ไทยไม่สามารรถจะต่อสู้ได้ ข้อความนั้นยิวว่า :

"...จีนถือตัวอยู่เสมอว่าเป็นชาติใหญ่ สิ่งใดที่ไม่ใช่เป็นของจีนและไม่ถูก
ต้องกับธรรมเนียมจีนแล้ว ย่อมจะมีความหมิ่นประมาทอยู่เสมอ และเหตุที่
กฎหมายอาญาในประเทศจีน เร็วแรงสาหัสเป็นหนักหนานั้น นำให้เห็นไป
ได้ว่ากฎหมายนั้น ได้ทำขึ้นโดยเจตนาที่จะให้พอเท่าทันกับความโกง ซึ่ง
มีในสันตารจีนโดยแท้ เมื่อพวกจีนเข้ามาเห็นกฎหมายของเราที่เป็นอย่าง
อ่อน จึงเห็นเสียว่าไม่เพียงพอกันกับที่จะสู้กับความไหวพริบในทางโกง
ของเขาได้ มีช่องทางที่จะหลีกเลียงกฎหมาย เพื่อจะได้ เงินแม่แม่เล็กน้อย
เมื่อใดจีนคงใช้ทางทุจริตนี้ เป็นประโยชน์เสมอ ความที่พวกจีนประพฤดิ
ในการล่อลวงการฉ้อ ความเท็จและการให้สินบนทนสาบาลนั้นถ้าทำกับชาติ
อื่นแล้ว เขาเห็นกันแต่เพียงว่า เป็นกาลเบ็ดหรือ เป็นความฉลาดไหวพริบดี
ในทางหารับประทานเท่านั้น การฉ้อฉลน้ำหมักด้วยดาซึ่ง ฉ้อด้วยดวง
สัจดวงทนทาน และฉ้อทางวัดกว้างยาวเหล่านี้ เป็นเครื่องมือที่จีนจะละเว้น
ไม่ได้เป็นแท้ แลด้วยความกำกวมใช้เครื่องมืออันทุจริตนี้เองที่ไทยไม่
สามารถจะต่อสู้ได้ ถึงแม้มีชาสุกร เป็นอาวุธที่มีอำนาจอย่างใหญ่สำหรับทำ
ลายสิ่งที่คิดขวางนั้น ได้อีกขึ้นหนึ่ง ในที่สุดพิศพันธุ้เกาะปลูก ความเหน็ดใน
การรับสินบนมือบรมอยู่ในหัวจีนเสมอ จีนไปถึงไหนย่อมจะพาไรทุจริตนั้น
แพร่หลายกระจายออกไปคิดกันได้ทั่วไป"²

ซึ่งข้อความที่รุนแรงดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏในหนังสือทรัพย์สินศาสตร์เลย ข้อ
ความที่ปรากฏมีแต่เพียงว่าการที่ชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวจีนสามารถ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

เอาชนคนไทยก็เพราะ เหตุที่คนไทย เกียจคร้าน อันเนื่องมาจากมีพื้นแผ่นดินอันอุดม "ช่วยทำให้การหาอาหารกินได้โดยง่าย" และเนื่องจากอากาศร้อนซึ่งทำให้ "ตอนกำลังแรงทำการให้ละเอียดใจอ่อน สิวง่าย ห้างหยุดพักผ่อนความเหน็ดเหนื่อยบ่อย ๆ" ในขณะที่ชาวต่างประเทศซึ่งเกิดในเมืองหนาวมีฝรั่งและจีน เป็นต้น มีความอดทนและหมั่นขวนขวายในการทำงาน เพราะสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้ "ชนต่างประเทศมีพวกจีน เป็นต้น ย่างเข้าหาอาศัยหากินในเมืองเรามากขึ้นก็ยิ่งขับเคี่ยวแข่งขันกับคนไทย ให้กระจัดกระจายกันต่างที่ประชุมชนออกไปอยู่ตามทุ่งนาป่าดงเสมอไป ยิ่งห่างไกลไปก็ยิ่งทำการได้ผลจากแรงน้อยลง เพราะทำการอย่างอื่นสู้เขาไม่ได้ ต้องจำใจออกไปจับจองที่ใหม่ทำการเพาะปลูกในที่ที่จะได้ผลน้อย โดยจะหืองออกแรงมากดังที่กล่าวมาแล้วลงปลายก็หืองแก่งแย่งกันเองขายผลเพาะปลูกลดราคาค่าแรงของหัวลงเสมอไป"²

เพื่อที่จะแก้ปัญหาชาวจีน พระยาสุรียานุวัตรได้เสนอวิธีการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในคำกราบบังคมทูลฯ พระยาสุรียานุวัตร เห็นว่าจะต้องห้ามจีนไม่ให้เข้าเมืองให้ได้เพราะ "ถ้าห้ามจีนเข้าเมืองไม่ได้แล้วรัฐบาลจะจัดการบำรุงการค้าขาย การเดินเรือ การช่างหรือการเพาะปลูกได้ดีเพียงใด ความสิ้นคนคงจะต้องกลายเป็นประโยชน์สำหรับพวกจีนทั้งสิ้น"³ แต่แนวทางแก้ไขที่พระยาสุรียานุวัตร เสนอในหนังสือทรัพย์สินศาสตร์นั้น เสนอแนวทางที่จะแก้ปัญหาชาวจีนว่า "มีอยู่ทางเดียวคือจะต้องให้การศึกษาก่อนเมืองไทย"...จะต้องจัดการศึกษาให้พลเมืองสยามได้เล่าเรียนวิชาหนังสือและวิชาช่างให้มีสติปัญญารู้คิดรู้อำนาจว่าชาวต่างประเทศที่ไม่ได้ศึกษามาก่อน

¹ พระยาสุรียานุวัตร, ทรัพย์สินศาสตร์, หน้า ๑๒.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า

³ กองจดหมายเทศุแห่งชาติ, ร.๑ บ ๑ .1/๑๑ พระยาสุรียานุวัตร...

เท่านั้น การศึกษาวิชาอ่านเขียนคิดเลขและวิชาช่าง แม้แต่เป็นชั้นประถมก็ยังคงต้องการเวลาในการศึกษานั้นหลายปียู่ ถ้าผลเมืองไทยชั้นเด็กได้ตั้งต้นมาก่อนแล้วถึงจะอย่างไร เมื่อถึงเวลาจะเข้าทำการทำงานเลี้ยงชีพได้จริง คนต่างประเทศเช่นจีนไทยซึ่งมิได้มีวิชาเข้ามาดัดก่อนเลย คงจะดัดลง เป็นรองคนไทยชั้นโตมอยู่เสมอ จึงเป็นความหวังใจว่าชาติไทยจะเอาตัวรอดได้ก็จะเป็น เพราะการศึกษาอย่าง เดียว”¹

ข้อที่น่าพิศมัยก็คือ เพราะเหตุใดพระยาสุรียานุวัตรจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหานี้เหมือนกันในลักษณะที่แตกต่างกัน และข้อ เสนอใดน่าจะเป็นข้อ เสนอที่พระยาสุรียานุวัตรประสงค์จะให้ดำเนินการ เพื่อที่จะตอบปัญหาที่มีความจำเป็นต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงสาเหตุและวิญญูประสงค์ที่พระยาสุรียานุวัตร เขียนหนังสือทฤษฎีศาสตร์และที่กราบบังคมทูลความ เพื่อบูชาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แรงบันดาลใจที่เป็นเหตุให้พระยาสุรียานุวัตร เขียนหนังสือทฤษฎีศาสตร์นั้นปรากฏว่าในคำนำของหนังสือเล่มนี้ว่า เนื่องจากได้ไปพำนักในประเทศต่าง ๆ เป็นเวลานาน “สังเกตเห็นความเจริญของเขามั่งอย่างที่ดีกว่าของเรามากเท่าใด ก็อยากจะให้เราทำได้อย่างเขามั่ง..... เหตุที่ขกมากล่าวนี้เอง เป็นเหตุที่ได้ชักชวนให้ข้าพเจ้าริอ่านเรียบเรียงแห่งหนังสือ เรื่องนี้ขึ้น โดยความหวังใจว่า เศรษฐวิทยาของข้าพเจ้านี้จะดึงดูดชักชวนให้ผู้อื่นที่มีความรู้ดีกว่า ริอ่านแห่งหนังสือและเอาเรื่องมาแนะนำสั่งสอนและเพิ่มเติมข้อความบางข้อที่ข้าพเจ้าละเลยเสีย นั้น ได้ตั้งขึ้นไปในภายหน้า เพื่อจะได้เป็นประโยชน์แก่ชาติสยามยิ่งขึ้น เสมอไม”² จึงได้เรียบเรียงหนังสือ เล่มนี้ขึ้นจากคำราในภาษาต่างประเทศ อันเป็นเหตุให้สำนวนที่ใช้ไม่ค่อยจะสละสลวย ซึ่งท่านก็ได้ออกหัวว่า “ข้าพเจ้าต้องยอมรับ เสียแต่เดี๋ยวนี้ว่าสำนวนที่ใช้ขึ้น เป็นสำนวนที่ออกจากความศรีกรรองในภาษาอื่น เป็นต้นมา เพราะฉะนั้นจึงพึงไม่เรียบร้อยอย่างที่จะได้เขียนลงตามความศรีกรรองในภาษาไทยแท้”³

1 พระยาสุรียานุวัตร, ทฤษฎีศาสตร์, หน้า 270-279.

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

3 เรื่องเดียวกัน.

สำหรับวัตถุประสงค์ในการเรียบเรียงก็เพื่อให้ผู้ที่ไม่เคยศึกษาวิชาเนี้ยมาก่อนทั้งที่ศึกษาเพื่อเข้ารับราชการและที่ศึกษาเพื่อออกไปประกอบธุรกิจได้อ่าน โดยถือว่าจะได้ประโยชน์จากคำราชาศัพท์ไม่น้อย¹ กล่าวโดยย่อก็คือ เพื่อให้เป็นคำราชาศัพท์ในวิชาเศรษฐศาสตร์ ส่วนคำกรามบังคมทูลฯ นั้นมีหลักฐานปรากฏอยู่ในข้อความตอนหนึ่งว่ามีสาเหตุ เนื่องมาจากเวลาที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แห่งแห่งกรรมการเพื่อ ได้สวนถึงสาเหตุความทรุดโทรมทางเศรษฐกิจของประเทศ พระยาสุริยานุวัตรจึง เห็น เป็นโอกาสที่จะกราบบังคมทูลถวายเห็นด้วยเป็นบุคคลหนึ่งใน "บรรดาผู้ที่มีความสวามิภักดิ์ในใต้ฝ่าดองของพระเจ้า-บาท เพราะความระงับถึงพระเดชพระคุณซึ่งได้ทรงพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ชูยเลี้ยงสั่งแต่ต้นตระกูลตลอดมาจนถึงบัดนี้ ก็ย่อมมีความยินดียินดีที่จะฉลองพระเดชพระคุณโดยอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะทำได้ เพื่อให้พระราชประสงค์อันมีสำเร็จไป"²

จากข้อความนี้จะเห็นว่าคำกรามบังคมทูลฯ เป็น เรื่องที่อุกฤษฏ์กว่าหนังสือทรัพย์สินศาสตร์มาก เพราะ เป็น เรื่องที่เสนอถวายเห็นต่อผู้ปกครองประเทศโดยตรงและผู้กรามบังคมทูลฯ ท่วงที่จะให้ เป็นรัฐประศาสน์ในภาย ในขณะทีหนังสือทรัพย์สินศาสตร์ เป็นเพียงคำราชาเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นเท่านั้น สิ่งที่เราสังเกตได้จากข้อความดังกล่าวอีกประการหนึ่งก็คือ คำกรามบังคมทูลฯ เป็นผลของความจงรักภักดีที่พระยาสุริยานุวัตรมีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว³ และมิใช่เป็นความผูกพันเฉพาะตัว

1. เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

2. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 บ3 .1/99 พระยาสุริยานุวัตร....
หน้า 1.

3. ข้ออ้างนี้ผู้เขียนพิจารณาตามลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏอยู่ในคำกรามบังคมทูลฯ แต่ก็ เป็น เรื่องที่น่าจะตรงกับข้อเท็จจริง นอกจากนั้นยังมีกิจการท่านหนึ่งรวมทั้งบุตรสะใภ้ของพระยาสุริยานุวัตร เองก็ยืนยันคุณสมบัตินี้ของพระยาสุริยานุวัตรโปรดคุณ วัฒนศัพท์ นาคสุภา "ความคิดทางเศรษฐกิจของพระยาสุริยานุวัตร"
เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524),
หน้า 296.

ของพระยาสุริยานุวัตร เพียงชั้น เดียว แต่ เป็นความผูกพันของตระกูลขุนนาง (ซึ่ง พระยาสุริยานุวัตร เป็นสมาชิกผู้หนึ่ง) ที่มีต่อพระราชวงศ์จักรี เป็น เวลาหลายชั่วอายุคน จึงย่อมจะลึกซึ้งอยู่เป็นธรรมดา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึง เห็นได้ว่า การวิเคราะห์เศรษฐกิจไทย ในหนังสือทรัพย์สินศาสตร์นี้¹ เป็น เรื่องที่ถูกต้องตรงกันข้อเท็จจริงทุกบททุกตอนไป โดยเฉพาะในตอนที่ว่าด้วยสาเหตุความยากจนของชาวนาไทย แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่า จะทำให้หนังสือเล่มนี้ต้องดูค่าลงไป ตรงกันข้ามหากเราจะพิจารณาหนังสือ ทรัพย์สินศาสตร์ในฐานะที่เป็นตำราเศรษฐศาสตร์ไทย เล่มแรก ซึ่งเขียนขึ้นตามหลักวิชาการก็ดู เหมือนจะ เพียงพอแล้วที่มีผู้ยกย่องหนังสือ เล่มนี้ว่าเป็น "วรรณกรรม เอกทาง สังคมศาสตร์"¹

อนึ่งคำกราบบังคมทูลความ เห็นของพระยาสุริยานุวัตรยังทำให้เรา เห็น ถึงสาเหตุและทราญจำเป็นที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราโชบายชาตินิยม ซึ่งพระองค์ทรงดำ เนินพระบรมราโชบายนี้ด้วยความสุขุมค้ำถิรภาพ ดังจะ เห็นได้อย่างประจักษ์ชัดว่าไม่เคย เกิดการกระทบกระทั่ง ใน เรื่องของ เชื้อชาติที่รุนแรง เลยตลอดรัชสมัยของพระองค์ ตรงกันข้ามพระองค์ยังได้ทรงดำ เนินพระบรมราโชบายบางประการ เพื่อกลั่นกลายลูกหลานจีนให้เป็นไทย ที่เห็น ได้ชัด ประการหนึ่งก็คือพระบรมราโชบายการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ที่ไม่ได้มุ่งให้เฉพาะแต่เด็กไทย เท่านั้น แต่ครอบคลุมถึง เด็กทุกคนใน พระราชอาณาจักรโดยไม่ว่าถึงถึง เชื้อชาติและศาสนา ถ้าหากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดการศึกษาตามคำกราบบังคมทูลฯ ของพระยาสุริยานุวัตรที่ มุ่งให้การศึกษาเฉพาะราษฎรชาวไทยโดยหวังว่าการศึกษจะช่วยชาว ไทยให้สามารถ

¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา อ่างถึงใจ พระยาสุริยานุวัตร, ทรัพย์สินศาสตร์,

แข่งขัน เอาชนะชาวจีนซึ่งไม่ได้มีการศึกษามาก่อน ดังข้อความตอนหนึ่งว่า

"...ถ้าพลเมืองไทยชั้นเด็กได้ตั้งต้นมาก่อนแล้ว ถึงจะอย่างไรเมื่อถึงเวลาจะเข้าทำงานเลี้ยงชีพได้จริง คนต่างประเทศ เช่นจีนใหม่ซึ่งมิได้มีวิชาเข้ามาแต่ก่อนเลย คงจะต้องเป็นรองคนไทยชั้นใหม่อยู่เสมอแล้วประเทศที่อาจจะต้องประสบกับปัญหาชนกลุ่มน้อย เช่น บางประเทศในเอเชียอาคเนย์ในปัจจุบัน

3. พระราชอัธยาศัยในการบริหารราชการแผ่นดินและข้อจำกัดในพระราชอำนาจ

มีข้อที่น่าพิจารณายู่ประการหนึ่งคือ เพราะเหตุใดพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งมีพระราชปณิธานที่จะพระราชทานสิทธิในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นแก่พสกนิกร แต่ไม่โปรดให้จัดการดังกล่าวขึ้นโดยทันที ทั้ง ๆ ที่พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อมีพระราชดำริหรือพระราชประสงค์สิ่งใดประการใด เพียงแต่มีพระบรมราชโองการก็ย่อมสำเร็จได้ ดังพระราชประสงค์ ในเรื่องนี้พระยาสุนทรทิวดีได้ให้คำอธิบายว่า เนื่องจากทรงพระราชดำริว่าการสิ่งใดเป็นการใหญ่ ถ้าเพียงแต่ใช้พระราชอำนาจคำสั่งให้ทำ ๆ กันตามพระราชประสงค์นั้นก็จะต้องทำกันอย่างแน่นอน แต่การทำนั้นอาจไม่สำเร็จหรือสำเร็จแต่ไม่เป็นผลดีโดยสมบูรณ์ ฉะนั้น เรื่องการปฏิรูปการปกครองจึงเป็นเรื่องใหญ่มาก เพราะไม่เพียงแต่เปลี่ยนแปลงวิถีทางการงานแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงความรู้สึกในจิตใจด้วย พระองค์จึงจัดคุณธำมณีขึ้นเป็นการทดลองก่อน เพื่อเป็นการหยั่งดูกับความกตัญญูของบุคคลทั้งหลายด้วย²

คำอธิบายของพระยาสุนทรทิวดีดังกล่าวน่าจะ เป็นคำอธิบายที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริง เรื่องที่อาจยกมาเป็น เครื่องสนับสนุนคำอธิบายนี้อีกกรณีหนึ่งก็คือ พระราชดำริที่จะสร้างฐานทัพเรือ ณ สัตตหีบ ทรงมีพระราชดำรินี้ภายหลังจากเสด็จ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 279.

² อ่างอิงใบ จเป็นที่นอมรดรุณารักษ์, คุณธำมณี เมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2513), หน้า 323.

พระราชดำเนิรประพาสทะเลโดยเรือพระที่นั่งมหาจักรีไปประทับในอ่าวสัตหีบ เนื่อง
จากทรงพิจารณาเห็นว่าลักษณะของอ่าวมีความเหมาะสมที่จะสร้างเป็นฐานทัพเรือ
แต่ก็มีได้มีพระราชดำรัสให้สร้างขึ้นโดยทันทีตามพระราชประสงค์ เพึ่งงแต่ทรง
เตรียมการล่วงหน้าไว้ โดยไม่รอฯ ได้เพลาภิบาล พวงคำมที่ดำยงนั้นไว้ตลอด
ตั้งแต่เกล็ดแก้วถึงแสงสารซึ่งเป็นที่ลึกลับโหดมากในปี พ.ศ. 2455 โดยหวังจะ
พระราชทานที่นี่ให้เป็นสิทธิ์ขึ้นกัทหารเรือในอนาคต¹ อีก 10 ปีต่อมาคือในปี พ.ศ.
2465 พลเรือเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพลวงรุมพร เขตจรูญศักดิ์ ในขณะที่
ทรงดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหารเรือ จึงได้ทรงมีพระกระแสถึงพระราชวินิกฉฉฉ
คังกล่าววว่า "เป็นพระราชวินิกฉฉฉฉฉในทางยุทธศาสตร์การเรือโดยแท้ ผู้ที่เคย
เล่าเรียนและมีอาชีพทางทหารเรือ ย่อมสรรเสริญพระราชวินิกฉฉฉฉฉอย่างยิ่ง"² พร้อม
กันนั้นก็ได้ทรงกราบบังคมทูลหาเรือ เรือจะจัดสัตหีบเป็นฐานทัพเรือ ซึ่งพระบาทสม
เด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระบรมราชานุญาตทันที ดังพระราชกระแส
ตอบว่า :

"ลายพระหัตถ์ ที่ 2/2465 ลงวันที่ 6 เดือนนี้ ทหารเรือเรือจะจัด

สัตหีบเป็นฐานทัพตรงตามความปรารถนาของหม่อมฉันอยู่แล้ว เพราะ
ที่ได้สั่งพวงคำมที่ดำยงไว้ก็ด้วยความตั้งใจจะได้เป็นเช่นนั้น แต่เมื่อเห็น
ว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะใช้เป็นฐานทัพเรือ และไม่มากให้โทษกันวุ่น
จึงได้กล่าวไว้ตั้งว่าสำหรับ เพื่อจะมีผู้ขอจับจองทำย เพลาภิบาลจะได้ยอม
ไม่วอนุญาตได้โดยอ้างเหตุว่าหม่อมฉัน้องการ เมื่อมีกันี้ทหารเรือจะฉฉฉ
การที่นั้นก็ยินยอมอนุญาตให้ และให้ฉฉไปยังกระทรวงมหาดไทยแล้ว"³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ก.20 .1/54 เรื่องให้สงวนที่ดินริมฝั่ง
ทะเลตำบลสัตหีบและที่ติดต่อกันกับเกาะต่าง ๆ พ.ศ. 2455.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ก.20 .1/47 จัดอ่าวสัตหีบเป็นฐาน
ทัพเรือ

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ก.20 .1/47 พระราชหัตถ์เลขาดับที่
2/249 ทูลกรมพลวงรุมพร เขตจรูญศักดิ์.

เรื่องนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนิพระนรมราใ้หมายด้วยความสุ่มห้มีภพจะทรงโปรดให้ดำเนิงานตามพระราชดำริก็คือ เมื่อผู้เข้มาขอหรือผู้รับผิดชอบ ในกิจการนั้น ๆ เห็นพ้องด้วยพระราชดำรินั้น และขอที่นึ่งสิ่ง เถดในกรณีนี้ก็คือทรงรอคอยถึง 10 ปี กว่าจะมีผู้เห็นพ้องด้วยพระราชดำริและสนองพระราชดำรินี้

ถ้ารับพระราชดำริที่จะปรับปรุงการสุขาภิบาลให้เป็นนิวนิซีแปลิสติก เช่นกัน ได้โปรดให้ทดลองการดังกล่าวด้วยวิธีการต่าง ๆ มาตั้งแต่ทรงดำรงพระอิสริยยศเป็นมกุฎราชกุมาร เมื่อ เสด็จเนลิ่งอวัลลยราชสมบัติแล้วก็ทรงโปรดให้ตั้งมูลนิธิ เพื่อเป็นการทดลองอีกเรื่องหนึ่งในปี พ.ศ. 2461 โดยทรงโปรดให้ข้าราชการพลเรือนข้าราชการ ผู้โท่ของกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย เข้มาช่วย เมื่อการทดลองนี้ดำเนิไม่ได้ประมาณ 4 ปีเศษ ทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นเวลาอันสมควรที่จะนำวิธีการทดลองของมูลนิธิไปปฏิบัติในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงได้ทรงดำเนิพระกุศ โผบาย เพื่อให้เจ้าพระยาบรมราชคิปรับปรุงการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ให้เป็นนิวนิซีแปลิสต์ แต่พระราชดำรินี้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเจ้าพระยาบรมราชและข้าราชการชั้นผู้โท่ในกระทรวงนครบาลไม่เห็นด้วย ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวถึงแล้วในบทก่อน อย่างไรก็ตาม เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยืนยันที่จะให้เจ้าพระยาบรมราชคิดำเนิการตามพระราชดำริ เจ้าพระยาบรมราชก็รับที่จะสนองพระราชดำ โดยการกราบบังคมทูลรวม ๆ ขึ้นไปกับรายงานถึงงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง "ระเบียบการปกครองที่ได้จัดไปแล้วและกำลังกระทำอยู่กับกำหนดที่จะจัดต่อไปภายใน" แต่เพียงข้อความว่า "...แล้วจะได้ลงมือวางการนิวนิซีแปลิสต์ให้เป็นผลตามพระราชประสงค์ต่อไป"¹ จะ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 บ.1/56 เล่ม 3 หนังสือนี้อที่ 12/5568
เจ้าพระยาบรมราชกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรื่อง "ระเบียบการปกครองที่ได้จัดไปแล้วและกำลังจัดทำอยู่กับกำหนดที่จะจัดต่อไปภายใน" ลงวันที่ 13 กันยายน 2465.

เห็นว่าทั้ง ๆ ที่พระราชดำรินี้ เป็น เรื่องที่ผิดพลาดสำคัญซึ่ง เจ้าพระยาอภัยราชาจะ
กราบบังคมทูลขึ้นมา เป็นการ เฉพาะแต่ เจ้าพระยาอภัยราชากลับกราบบังคมทูลรวม ๆ
ขึ้นยากับ เรื่องอื่น ทั้งนี้ อาจ เป็น เพราะต้องการลดความสำคัญของ เรื่องลงก็ เป็น ได้

อนึ่ง คำกราบบังคมทูลยังมีลักษณะที่ผิดห่อหุ้ม เป็น เสมือนคำปฏิเสธที่ขม
ขวดนั่นเอง เพราะไม่ปรากฏหลักฐานว่า เจ้าพระยาอภัยราชาได้ดำเนินการตามพระ
ราชดำริแก่ประการใดจนสิ้นรัชกาล ข้อที่หึงสัง เกดก็คือ ดู เหมือนว่าวิธีการนี้จะ เป็น
วิธีที่ข้าราชการในยุคต่อ ๆ มาจนกระทั่งปัจจุบันนี้จะ ใ้ เพื่อประวิง เวลาไว้ให้นโยบาย
หรือ โครงการที่ตนไม่ เห็นด้วย ให้ได้รับการปฏิบัติ

จะ เห็นว่าแม้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำ เนินพระ
บรมราโชบายที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น ในรูปสุขาภิบาล ให้ เป็นวิวัฒนาการดีอย่าง
ค่อย เป็นค่อย ไป ด้วยความสุจริตสัมฤทธิ์ภาพ แต่เมื่อพระราชทานพระบรมราโชบายดัง-
กล่าวแก่ เสนาบดีผู้หน้า ที่รับผิดชอบ ไปปฏิบัติก็มิได้รับการสนองตอบแก่ประการใด ซึ่ง
เรื่องนี้ น่าจะมีสาเหตุเนื่องมาจากพระราชอำนาจ กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมิ ได้ทรงมีพระราชอำนาจที่จะผลักดันพระบรมราโชบายดังกล่าว
เพราะถ้าหากทรงมีพระราชอำนาจตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังที่ เข้าใจกันอยู่
โดยทั่วไปแล้วพระองค์ก็คงจะต้องทรงสามารถผลักดันพระบรมราโชบายต่าง ๆ รวมทั้ง
พระบรมราโชบายที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น ในรูปสุขาภิบาล ให้ เป็นวิวัฒนาการดี
สำเร็จได้โดยไมยากนัก สำหรับข้ออ้างที่ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
มิได้ผู้จะมีพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ก็มีผู้ที่ เติ้ง เห็นอยู่บ้าง โดย
เฉพาะอย่างยิ่งพระองค์เจ้าธานีนิวัติ* ซึ่งท่านทรงอธิบายว่า เป็น เพราะพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระชนมายุ น้อยกว่าเหล่าเสนาบดี อีกทั้งยังทรงมีพระ
ราชอัธยาศัยที่สุภาพอย่างอุกฤษฏ์ จึง เป็น เหตุให้ทรงมีน้อยการบริหารราชการแผ่นดิน

*

ต่อมาได้ทรงรับการสถาปนาขึ้น เป็น พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภ-
พฤติยากร

ไว้ในมือ เจ้ากระทรวงยิ่งกว่าในรัชกาลก่อน ดังพระลลิตพรรณหนึ่งว่า

"...พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ ทรงมีพระราชดำริโดยอาศัยหลักรัฐประศาสน์นโยบายเดียวกันกับสมเด็จพระบรมชนกนาถ แต่พระราชอัธยาศัยไม่ผู้เหมือนกันทีเดียว ในรัชกาลที่ ๕ ตอนกลางและตอนหลัง เสนาบดีส่วนมาก เป็นบุคคลที่ทำมาเลี้ยงชีพมาแต่ตำแหน่งตำแหน่ง ๆ ทรงคุ้นเคยมาก ทรงพึ่งพาเอง ทรงยกย่องที่พูดกันเล่น ๆ ว่าเป็นลูกศิษย์ท่านทั้งนั้น ในรัชกาลที่ ๖ ขึ้นเห็น เสนาบดีแทบทุกท่านมีพระชันษาและอายุมากกว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถึงจนกระทั่งเดี๋ยว เพราะฉะนั้นเมื่อพระองค์เป็นผู้มีพระอัธยาศัยสุภาพ เป็นอย่างอุกฤษฏ์จึงรู้จักกันอยู่แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างพระองค์กับ เสนาบดี เหล่านี้จึงต่างกับกับในรัชกาลที่ ๕ ด้วยเหตุนี้ เป็นข้อเท็จจริง เป็นผลให้ทรงปล่อยการงานไว้ในมือ เจ้ากระทรวงยิ่งยิ่งกว่าในรัชกาลก่อน โดยมากทรงวางรัฐประศาสน์นโยบายไว้ แต่ไม่สู้จะได้ทรงควบคุมกวาดขัน เหมือนอย่างในรัชกาลที่แล้วมา..."¹

พระราชดำริของพระองค์เจ้าธานีนิวัติ เป็น เรื่องที่น่าพิจารณา ด้วยท่านได้ทรงดำรงตำแหน่งราชการที่ใกล้ชิด เบื้องพระยุคลบาทหลายตำแหน่ง อันน่าจะทำให้พระองค์ท่านทรงทราบถึงรัฐประศาสน์นโยบายคือทรง เป็นผู้ช่วยราช เลขาธุการฝ่ายต่างประเทศในปี พ.ศ. 2456 ซึ่งต่อมาทรงเป็นราช เลขาธุการฝ่ายต่างประเทศในปี พ.ศ. 2463 และทรงเป็นผู้ช่วยราช เลขาธิการ เลขาธุการเสนาบดีสภาและเลขาธุการองคมนตรีสถานันตังแต่ปี พ.ศ. 2461 จนถึงรัชกาล อย่างไรก็ดีตามข้อความในพระลลิตข้างต้นก็ดู เหมือนจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงทั้งหมด เพราะปรากฏว่ามีข้อความบางตอนที่คลาดเคลื่อนโดยเฉพาะข้อความที่อ้างว่า การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงมีพระชนมายุอ่อนกว่าเกล้า เสนาบดี รวมทั้งพระราชอัธยาศัยที่สุภาพอย่างอุกฤษฏ์ เป็น เหตุให้พระองค์ทรงปล่อยการงานไว้ในมือ เสนาบดี เจ้ากระทรวงยิ่งกว่าในสมัยรัชกาลที่ ๖ ซึ่งถ้าหากพิจารณาพระราชบันทึกจดหมายเหตุรายวันส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัวเองแล้ว จะพบว่ามิได้เป็น

¹ สำเนาพระราชพิธี เลขาส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เช่นนั้น กล่าวคือการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้ขึ้นอยู่กับ เสนาบดีผู้ใหญ่อยู่แล้ว โดยเฉพาะท่านที่เป็นพระบรมวงศ์ ที่สำคัญมีสมเด็จพระนเรศวรมหาราช เสด็จทรงพระยาเทเวศวงษ์ไวยการ และสมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชานุภาพดังจะ เห็นได้จาก เมื่อพระบาทสมเด็จพระนเรศวรมหาราช เสด็จทรงพระยาเทเวศวงษ์ไวยการ เจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะดำเนินพระบรมราชาไวยการประการใด ก็ จำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจาก เสนาบดีผู้ใหญ่ทั้งสองพระองค์นี้ การนั้นจึง จะประสบความสำเร็จ ตัวอย่างที่เห็นชัด เจนที่สุดก็คือ พระราชบัณฑิตจตุรคตพยุ รายวันส่วนพระองค์ เรื่องการแต่งงานและการหย่า วันเสาร์ที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2454 ซึ่งมีใจความว่าทรงมีพระราชดำริที่จะจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับ เรื่องการแต่งงาน และการหย่า ซึ่งยังไม่มีการเขียนที่แน่นอน อันเป็นเหตุให้เกิดความยากลำบาก ในการที่จะจัดทำร่างกฎหมายให้เป็นที่เรียบร้อย และก่อให้เกิดความยุ่งยากในเรื่อง ยรรคก เป็นอันมาก ข้อที่สำคัญก็คือยังไม่ชัดเจนที่จะวินิจฉัยว่าเป็นสามีภรรยากันแน่นอน เพียงไร ทรงพระราชดำริเห็นว่าทางที่จะแก้ไขมีอยู่ทางเดียวคือให้มีการจดทะเบียน เสีย ในทำนองเดียวกับจดทะเบียนเกิดและตายที่ได้มีกฎหมายอยู่แล้ว ได้ทรงมีพระ ราชดำรินี้ตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่เป็นเรื่องยากที่ จะกราบบังคมทูลความเห็นด้วยยังมีได้ทรงตั้งปัญหาขึ้น และอาจเป็นเหตุให้เข้าพระ ราชทัณฑ์ผิดได้ เมื่อได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติแล้วในระยะแรก ๆ ก็ยังไม่แน่ พระราชทัณฑ์ว่า เสนาบดีและผู้ใหญ่จะมีความ เชื่อถือในพระปรีชาสามารถของพระองค์ หอ จึงทรงนิ่งไว้จนถึงบัดนี้ เมื่อทรงรู้เสียว่า เสนาบดีและบุคคลสำคัญ ๆ พวกนี้แสดง ความเชื่อถือในตัวพระองค์มากขึ้นแล้ว จึงได้ทรงทูลเรื่องนี้ขึ้นกับสมเด็จพระนเรศวรมหาราช เสด็จทรงพระยาเทเวศวงษ์ไวยการและสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ซึ่งทั้งสองพระองค์ก็ทรง เห็นชอบด้วยโดยทันที พระบาทสมเด็จพระนเรศวรมหาราช เสด็จทรงพระยาเทเวศวงษ์ไวยการ เจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริ เห็นว่า

"...การที่เราได้พูดกับท่าน เสนาบดีผู้ใหญ่ 2 องค์เป็นที่ตกลงตรงความ เห็นกันได้ เช่นนี้ทำให้รู้สึกยินดีมาก และ เชื่อว่าจะ เป็นที่ตกลงกันได้โดย ง่ายในที่ประชุม เสนาบดี เพราะในที่ประชุมมีผู้ที่มิใช่ เสียงสำคัญอยู่ก็คือท่าน ทั้ง 2 นี้ เมื่อท่านทั้ง 2 ได้ตกลงแล้ว จึงแลเห็นหนทางโล่งไปไม่ช้า"¹

¹ จดหมายเพ็ชรรายวันในพระบาทสมเด็จพระนเรศวรมหาราช เสด็จทรงพระยาเทเวศวงษ์ไวยการ เจ้าอยู่หัว, หน้า 47.

ข้อความในพระราชบันทึกตอนนี้แสดงให้เห็นด้วยว่า เมื่อแรกที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จขึ้นครองราชสมบัตินั้น พระองค์ทรงอยู่ในฐานะองค์พระประมุขความทราบประเพณีโดยไม่มีพระราชอำนาจในการควบคุมกลไกการบริหารรัฐเท่าใดนัก พระองค์น่าจะทรงตระหนักถึงเรื่องนี้ จึงได้ทรงดำเนิพระบรมราโชบายบางประการ เพื่อส่งเสริมความจงรักภักดีและพระราชอำนาจในองค์พระมหากษัตริย์ ภายใตุนี้จึงมีนิตยสารบางท่านลงความเห็นว่าพระองค์มุ่งจะรักษาพระราชอำนาจบางระบอบสมบูรณ์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งความเห็นนี้ไม่น่าจะถูกต้องนัก เพราะการที่ทรงมีพระบรมราโชบายดังกล่าวก็เพื่อจะทรงเข้าควบคุมกลไกการบริหารรัฐอันเป็นขั้นตอนที่จำเป็นก่อนที่จะทรงสามารถดำเนินพระบรมราโชบายตามแนวพระราชดำริในเวลาต่อไป พระราชบันทึกจดหมายเหตุนั้นส่วนพระองค์ของเดือนมกราคม พ.ศ. 2456 ทรงกล่าวถึงความจำเป็นของการสร้างความจงรักภักดีและพระราชอำนาจในองค์พระมหากษัตริย์ไว้ว่า

"ในส่วนราชการบ้านเมืองชาติได้จัดให้ดำเนินการมาแล้ว ก็นับว่าเป็นที่เรียบร้อยดีทั้งการที่มีเหตุยุ่งเหยิงในการบังคับขึ้น รัฐบาลของเราได้รับจัดการช่วยเหลือในที่สมควรด้วย ก็นับว่า เปนที่พอใจแห่งคนโดยมาก ดูจะ เปนข้อทำให้คนโดยมากแลเห็นปรากฏความตั้งใจดีแห่งเรา และมีควายใจวางใจยิ่งขึ้น อันนับว่า เปนกำไรสำคัญในส่วนหัวเราอย่าง ๑ เพราะในประเทศซึ่งใช้วิธีปกครองโดยมีพระเจ้าแผ่นดินทรงอำนาจสิทธิ์ขาดอย่างในเมืองเรา นี้ ถ้าคนทั้งหลายมีความเชื่อถือในตัวพระเจ้าแผ่นดินแล้ว การงานก็อาจจะดำเนินไปโดยเรียบร้อย ทั้งพสกนิกรก็จะไม่มีความเห็นพิลึกคิดกระด้างกระเดื่องไปต่าง ๆ ๑ แลถึงแม้ว่าพระเจ้าแผ่นดินจะเป็นผู้ที่มีความมุ่งดีปานใด ๆ ก็ความถ้าผู้ที่รับใช้ไม่พยายามทำกิจการตามหน้าที่ของตน ๆ โดยเต็มสติกำลังและความสามารถแล้ว ก็ยากที่พระเจ้าแผ่นดินจะทำการให้สำเร็จไปด้วยดีได้ เพราะฉะนั้นคำพูดของเราทั้งในเมื่อตอบจักรี ทั้งที่พูดที่กระทรวงวัง ทั้งที่พูดกับเสื่อป่า จึงกำชับในข้อนี้อยู่มาก" ¹

¹ จดหมายเหตุนั้นในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว .

ถวายพยายามที่จะเข้ายึดกลไกการบริหารรัฐน่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขัดแย้งกับพระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใหญ่อย่างท่าน ที่สำคัญก็คือความขัดแย้งกับสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ จนเป็นเหตุให้สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย อันเป็นตำแหน่งที่มีอวมงคล การบริหารงานที่กว้างขวางและมีอำนาจมาก โดยทรงอ้างสาเหตุว่าทรงพระประชวร¹

ในเวลาต่อมาคือในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2459 สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพได้ทรงขอให้พระยามูรินวราชกรายบังคมทูลว่าเวลานี้อาการป่วยของท่านหายเป็นปกติแล้วจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้รับราชการในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งก็จะทรงมีความยินดีที่จะทดลองพระเดชพระคุณ แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงนิ่งเสียไม่ได้ตอบว่าอะไร²

นักวิชาการท่านหนึ่งวิเคราะห์ความขัดแย้งดังกล่าวว่าเป็นเพราะพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความอิจฉาสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ

¹ ประกาศเรื่องพระราชมทวนพระบรมราชานุภาพให้สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพทรงหยุดพักรักษาพระองค์และให้พระยามหาอำมาตย์เป็นผู้บังคับบัญชาการกระทรวงมหาดไทยแทน ลงวันที่ 7 มกราคม พระพุทธศักราช 2457 และประกาศตั้งเสนาบดีที่ปลุกษาและผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 7 สิงหาคม พระพุทธศักราช 2459 ในประกาศ ตั้ง, ย้าย, เปลี่ยน เสนาบดี, ผู้รั้ง, ผู้แทน และรองเสนาบดี, หน้า 57-58.

² สบ.001/6 เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิชิตปรีชาญาติ สำนักราชเลขาฯ เลขาตอบความ เห็น เรื่องควรถัดให้สมาชิกรัฐมนตรีได้มีการทำและออกพระราชบัญญัติหน้าที่ของสภาไทย ลงวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2460.

ความพยายามที่จะ เข้ายึดกลไกการบริหารรัฐน่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขัดแย้งกับพระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใหญ่บาง ท่าน ที่สำคัญก็คือความขัดแย้งกับสมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพ จนเป็นเหตุ ให้สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย อันเป็นตำแหน่งที่มีระบบ การบริหารงานที่กว้างขวางและมี อำนาจมาก โดยทรงอ้างสาเหตุว่าทรงพระประชวร¹

ในเวลาต่อมาคือในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2459 สมเด็จพระยา ตำรงราชานุภาพได้ทรงขอให้พระยามุขมนตรีกราบบังคมทูลว่าเวลานี้อาการป่วย ของท่านหาย เป็นปกติแล้วจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รับราชการในตำแหน่งใด ตำแหน่งหนึ่งก็จะทรงมีความยินดีที่จะทดลองพระ เกรพระคุณ แต่พระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงนิ่งเสียไม่ได้ตอบว่ากระไร²

นักวิชาการท่านหนึ่งวิเคราะห์ความขัดแย้งดังกล่าวว่า เป็นเพราะพระ บาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความอิจฉาสยสมเด็จพระยาตำรงราชานุ

¹ ประกาศ เรื่องพระราชทานพระบรมราชานุภาพให้สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพทรงหยุดพักรักษาพระองค์แล้วให้พระยามหาอำมาตย์เป็นผู้บังคับบัญชาการ กระทรวงมหาดไทยแทน ลงวันที่ 7 มกราคม พระพุทธศักราช 2457 และประกาศ ตั้งเสนาบดีที่ปรึกษาและผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 7 สิงหาคม พระพุทธศักราช 2459 ในประกาศ ตั้ง, ย้าย, เปลี่ยน เสนาบดี, ผู้รั้ง, ผู้แทน และรองเสนาบดี, หน้า 57-59.

² สบ.001/๘ เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิชิตปภักษ์ ประยานาล สำนักราชราชพัสดุและขาดอบความ เห็น เรื่องควรจัดใ้สมาชิกรัฐมนตรี ได้มีการทำและออกพระราชบัญญัติเงินเดือนของสภาใหม่ ลงวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2460.

เช่นนั้นก็สันนิษฐานได้ด้วยคำพูดของตัวเอง, ซึ่งได้เคยเปล่งออกมาในเมื่อยังมีได้ออก, คือเมื่อครั้งกรมนครไชยศรีกับเธอ * มีเหตุกันขึ้นเมื่อครั้งเธอลาออก, กรมพระดำรงได้พูดกับฉันว่าถ้าจะให้สะดวกแล้วควรเปลี่ยนเอากรมนครไชยศรีไปเป็น เสนาบดีมหาดไทย, แลตัวเธอเป็น เสนาบดีกระทรวง, จะได้พบปะเหตุแ่งกัน, ส่วนพระองค์ท่านเองเต็มพระทัยที่จะรับตำแหน่ง เสนาบดีบูรพาธร หรืออะไร ๆ ก็ได้, "เพื่อจะได้สนองพระ เสรพระคุณว่ายกกรมบังคับหมู่ปลูกบวในกิจการทั่วไป" หรือพูดกันตรง ๆ ก็ขอเป็นอรรถมหาเสนาบดีนั้นเอง"¹

ข้อที่น่าพิจารณาคือข้อนี้ก็มีใจความจำเป็นยากน้อยเพียงไรที่จะต้องเข้ายึดอำนาจและกลไกการบริหารรัฐ ซึ่งถ้าหากย้อนกลับไปพิจารณาถึงความสำเร็จของการปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วก็จะประจักษ์ถึงความจำเป็นในเรื่องนี้ นักวิชาการท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่าความสำเร็จของการปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นผลเนื่องมาจากการที่พระองค์ท่านสามารถยึดอำนาจและกลไกการบริหารรัฐ² แต่สำหรับกรณีของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นดูเหมือนว่าจะไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากในเวลาต่อมา (คือภายหลังจากที่สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพทรงออกจากตำแหน่ง เสนาบดีมหาดไทยไปแล้ว) เมื่อทรงมีพระราชดำริที่สำคัญประการ

* หมายถึง สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ

¹ สบ.001/6 เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ สำนักราชเลขาเลขาคอบคาวย เห็นเรื่องควรจัดให้สมาชิกรัฐมนตรีได้มีการทำและออกพระราชบัญญัติหน้าใหม่ของสภาใหม่ ลงวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2460.

² เสน่ห์ ฉายริก, วิจารณ์บทความเรื่อง "การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ของสยามพระมณแห่งความรู้" หน้า 49.

หนึ่งประการใดพระองค์ก็ยังคงต้องทรงนำพระราชมารดาขึ้น ๆ ทารอกับพระบรมวงศานุวงศ์ผู้ไท่ที่สำคัญทางพระองค์เพื่อขอพระคำริ เป็นคินว่า พระรามพิผลเลขาถึง สมเด็จพระนเรศวรมหาราชเพื่อขอพระคำริว่า เมืองไทยควรมีการปกครองด้วยระบอบรัฐธรรมนูญหรือยัง ดังกล่าวแล้วในข้างต้น

เมื่อสมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงทราบข่าวการสิ้นพระชนม์ในปี พ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงทราบข่าวการสิ้นพระชนม์ในครั้งหนึ่ง โดยโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ประกาศพระบรมราชโองการแก่งั้ง ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2466 มีข้อความตอนหนึ่งว่า "อนึ่งการที่มหาอำมาตย์นายก สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ สิ้นพระชนม์ลงครั้งนี้เป็นที่เปลี่ยวเปล้าพระราชมุทิตยนิค ทรงพระคำริหัวว่า มหาอำมาตย์เอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระคำริรงราชานุภาพ ได้เคยรับราชการฉลองพระเดชพระคุณในตำแหน่งราชการสำคัญมาเป็นที่ไว้วางพระราชมุทิตยพระองค์ 1 ในเวลานี้ก็หาใช่ประวารพอที่จะรับราชการในตำแหน่งเสนาบดีได้...จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ... ให้มหาอำมาตย์เอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระคำริรงราชานุภาพ เปนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย รับราชการฉลองพระเดชพระคุณตั้งแต่บัดนี้ไป"¹

¹ ประกาศ ตั้ง ย้าย, เปลี่ยน, เสนาบดี, ผู้รั้ง, ผู้แทน, แลรองเสนาบดี,

แม้ว่าตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมุรธาธรจะไม่สำคัญสัก * แต่ การที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพกลับเข้า ดำรงตำแหน่ง เสนาบดีที่มีหน้าที่ประจำนั้นแสดงให้เห็นถึงความผูกพันที่ทรงมีต่อพระบรม วงศานุวงศ์ พระองค์ยังทรงห่วงใยในความจำเป็นข้าราชการบริหารราชการแผ่นดิน คำปรึกษาหารือ การสนับสนุน ฯลฯ จากพระบรมวงศานุวงศ์

ความสำคัญของพระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใหญ่เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้น ในตอนปลาย รัชกาล เมื่อประเทศประสบวิกฤตการณ์การเงิน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า อยู่หัวก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหา เรียกว่า กรรมการรองคณบดีตรวจงบประมาณแผ่นดิน มีจำนวนหลายท่าน ซึ่ง ล้วนแล้วแต่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใหญ่ในจำนวนนี้มีสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุ ภาพรวมอยู่ด้วยพระองค์หนึ่ง ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดยอมแสดงให้เห็นว่าพระบรม วงศานุวงศ์ผู้ใหญ่เป็นกลุ่มบุคคลที่สำคัญเพียงไร และในขณะเดียวกันก็สะท้อนถึงความ

*

ในประกาศแยกหน้าที่กรมราชเลขา และการและตั้งกระทรวงมุรธาธร และเปลี่ยนเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ลงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2454 ได้กำหนด งานในหน้าที่ของกระทรวงมุรธาธรไว้ว่ามีหน้าที่ทำและรักษาทะเบียนฐานันดรศักดิ์ ข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนทั่วพระราชอาณาจักรและทำรักษาทะเบียน เครื่อง ราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ ทำและรักษาทะเบียนดวงตราต่าง ๆ ซึ่งใช้ประจำในราชการ ของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงวังได้เคยทำมาแล้ว ทำและรักษาทะเบียนดวง ตราประจำกรมรับมรดกซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระบรมราชานุญาตให้ไว้ ต่อไป, เพิ่งอ้าง, หน้า 48-49.

ล้มเหลวในการยึดกลไกการบริหารรัฐของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้พระบรมราชาโงบายหลาย ๆ ประการ รวมทั้งพระราชดำริที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลให้เป็นยิวนิซีแปลตีไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากไม่ทรงมีพระราชอำนาจเพียงพอที่จะผลักดันพระบรมราชาโงบายดังกล่าวนั่นเอง

ไม่เฉพาะแต่เสนานิติซึ่ง เป็นพระบรมวงศ์ผู้ใหญ่ เท่านั้นที่ทรงอำนาจทางการเมือง เสนานิติผู้ใหญ่ที่ท่านที่รับราชการมานานก็มีอิทธิพลอยู่ไม่น้อย และบางครั้งก็สามารถยับยั้งหรือชลอการดำเนินการตามพระราชดำริ สำหรับกรณีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ให้เป็นยิวนิซีแปลตีนั้นจะเห็นว่าเจ้าพระยาขยายราช เสนานิติกระทรวงนครบาล ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่สนองพระราชดำริโดยตรง มิได้เร่งรัดที่จะดำเนินการตามพระราชดำริแต่ประการใด อิทธิพลของเจ้าพระยาขยายราชส่วนหนึ่ง เกิดแต่ความสัมพันธ์และพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีคือ เจ้าพระยาขยายราชซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 สถานด้วยกันคือ

1. ทรงพูดเสียง เป็นฉันทายและข้าในราชสกุล
2. ทรงยกย่องฉันทายและอาจารย์
3. ทรงใช้สร้อยและยกย่องฉันทาย เสนานิติและขุนมนตรี¹

ในสถานแรกนั้นจะ เห็นได้จากพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์ที่ทรงมีถึงเจ้าพระยาขยายราชเพื่อปรับทุกข์สุขอยู่เสมอ ๆ ตลอดจนกระทั่งทรงฝากสั่งข้าราชการส่วนพระองค์ซึ่งทรง เป็นห่วงว่าหากสิ้นพระองค์ลงไปแล้วอาจได้รับความลำบากอดอยากขัดสน เป็นต้น* ในเวลาทรงทำพิธีบรมราชาภิเษกได้โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาขยายราชเข้าไปลงนาม เป็นพยาน และ เป็นผู้กราบบังคมทูลสอบทานตามธรรมเนียมการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

*

ตัวอย่างที่เห็นชัดที่สุดในกรณีอันหนึ่งก็คือ ร่างจดหมายถึงเจ้าพระยาขยายราช ลงวันที่ 4 มิถุนายน ร.ศ. 130 โปรดดูรายละเอียดในกองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ข3 .1/64.

ทำพิธีกรรม เวลาเสด็จประพาสบางคราวก็โปรดให้ไปตามเสด็จด้วย ความสัมพันธ์สถานแรกนี้ยังเห็นได้อย่างชัดเจน จากค่ายกองความดีความชอบซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงร่างขึ้นด้วยพระองค์เอง เมื่อพระราชทานตราวัลลาภกรรมเป็นบำเหน็จความชอบส่วนพระองค์ว่า "ได้ปฏิบัติ (พระองค์) เช่นพยายามในเวลาประจวบ เป็นดั่ง (เวลาประทับอยู่ที่ประเทศอังกฤษ) นับว่าเป็นที่ทรงคุณค่าอย่างยิ่งนับตั้งแต่พระเยาว์แล้ว และต่อมายังได้สนองพระเดชพระคุณในส่วนพระองค์ ทั้งเมื่อก่อนเสวยราชย์แล้ว" ครั้นเมื่อพระราชทานสุพรรณบัฏทรงพระราชทานพินัยกรรมสร้อยนามพระราชทานด้วยว่า "นิคมภักดีศรีสุโขทัย สดัมภก"¹

ในสถานที่สองคือในล้นปรายช่อและอาจารย์นั้น นอกจากที่ทรงยกย่องอยู่บ่อย ๆ โดยทรงเรียกเจ้าพระยาযযাযাว่า "ครู" แล้ว ยังเห็นได้จากคำนำพระราชนิพนธ์ "ตามใจท่าน" ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์ช่วยงานทำบุญอายุ 60 ปีของเจ้าพระยาযযา เมื่อ พ.ศ. 2484 ตอนหนึ่งว่า "...เรื่องลคนนี้.... ได้สำเร็จเป็นภาษาไทยขึ้นได้โดยอาศัยความพยายามของผู้เป็นศิษย์ของเจ้าพระยาযযาถึง 2 ท่านคือ ข้าพเจ้าผู้แปลและประพันธ์เรื่องกนหนึ่ง กับพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงปราจิณกิติบดี ผู้ทรงช่วยประทานความเห็นในทางแปลศัพท์และโวหารของเชกส์เปียร์อีกองค์หนึ่ง ส่วนข้าพเจ้ารู้สึกยินดีที่ได้มีโอกาสตอบแทนบุญคุณที่เจ้าพระยาযযาได้มีมาแก่ข้าพเจ้า เมื่อข้าพเจ้ายังเยาว์วัย และอยู่ในประเทศต่างไกลจากเมืองมิดร"² เจ้าพระยาযযาเองก็ได้กล่าวใน "คำรำพันของเจ้าพระยาযযา" ถึงพระกระแสนรับสั่งของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อท่านว่า "ฉันก็เคย เป็นศิษย์เจ้าพระยาযযาเหมือนกัน ฉันยังได้เดิมสร้อยสมญา

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116-117.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 117-118.

เจ้าพระยายมราชลงในสุพรรณบุรีว่า จักรพรรดิราชกุฎานวไปการี ให้เป็นหลักฐาน ถ้าเจ้าพระยายมราชตาย มันจะต้องบ่งขาวให้"¹ ในฐานปราชญ์ได้ทรงยกย่องสืบ มาแต่ข้อที่เจ้าพระยายมราช เคย เป็น เปรียบเมื่อครั้งอุปสมบท จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งเป็นอุมาสก เพื่อบูสละของสุลีพระบาทในเวลาเสด็จลงบูชาพระในงานวิสาขบูชาที่พระอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดารามและให้ เป็นราชบัณฑิตถวายน้ำพระที่นั่งอัฐทิศ ในเบื้องต้นแห่งพระราชพิธีบรมราชาภิเษกทั้งสองคราว²

ในสถานที่สามที่ทรงใช้และยกย่องอัน เสนาบดีและมุขมนตรีนั้น เห็นได้ จากการที่ท่านได้ดำรงตำแหน่ง เสนาบดีทั้งกระทรวงนครบาลและมหาดไทย เป็น เวลารวกันถึง 20 ปี จากเวลาที่รับราชการรวกันทั้งสิ้น 43 ปี จะเห็นว่าเวลา ราชการของท่านส่วนใหญ่อยู่ในตำแหน่ง เสนาบดี ซึ่งมีน้อยท่านที่จะได้รับราชการใน ตำแหน่ง เสนาบดีนานถึงเพียงนี้ ข้อสำคัญที่ควรกล่าวก็คือท่านยังอยู่ในประเทศ เสนาบดี ที่มีควาสามารถและไว้วางพระราชหฤทัยยิ่ง ดังจะเห็นได้จากเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริตั้งยศสูงสุดฝ่ายพลเรือนขึ้นอีกชั้นหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2461 ที่เรียกว่า "มหาอำมาตย์นายก" เพื่อให้เทียบเท่ายศจอมพลของ ทหาร ก็ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ และเจ้าพระยายมราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยรับพระราชทานยศชั้นนี้และนับตั้งแต่นั้นมาก็ มิได้พระราชทานยกแก่ผู้ใดอีก³ นอกจากนี้แล้วเจ้าพระยายมราชยังได้รับพระราทานเครื่อง

¹ "คำรำพันของเจ้าพระยายมราช" สำเนาพระราชหัตถ์เลขาส่วนพระองค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 57.

² พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต, "สมัยรัชกาลที่ 6" สำเนาพระราชหัตถ์เลขาส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 119.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

ราชอิสริยาภรณ์อัน เป็นโบราณมงคลนพรัตนราชวราภรณ์^{*}ซึ่งข้าราชการน้อยคนนักที่จะได้รับพระราชทาน^{*} ในปี พ.ศ. 2467 ทรงพระราชปรารภว่า ตามราชประเพณีเคยมี เสนาบดีที่ได้ราชการชื่อย่อมทรงยกย่องให้เป็น เจ้าพระยาชั้นหิรัญบัฏ หากเป็นราชสกุลหรือราชินิกุลก็พระราชทานสุพรรณบัฏเป็นพิเศษ ดุจทรงสถาปนาพระยศเจ้านาย เจ้าพระยาขมราชได้รับพระราชทานหิรัญบัฏมาแต่รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่ามีความชอบและถวายจงรักภักดีเป็นที่ยิ่ง จึงมีพระบรมราชโองการให้จารึกนามใหม่ลงในสุพรรณบัฏ มีพิชิตอำนาจประภาศในงานเฉลิมพระชนมพรรษาเป็นพิเศษ ซึ่งผู้ที่เคยรับพระราชทาน เลื่อนจากหิรัญบัฏขึ้นมา เช่นนี้แต่ก่อนก็มี ได้มีพิชิตดังกล่าว¹

ด้วยพระมหากรุณาธิคุณและความสัมพันธ์ที่ทรงมีต่อ เจ้าพระยาขมราช ในสถานต่าง ๆ ดังกล่าว ประกอบกับพระราชอัธยาศัยในการบริหารราชการแผ่นดินที่ทรงหวังจะให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบระดับถึงความสำคัญของพระบรมราชโอบายที่ทรงมอบหมายให้จัดทำเสียก่อน รวมทั้งความสุภาพอย่างลูกฤษฎ์ของพระองค์ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พระองค์จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการอย่างไรต่อไปเพื่อเป็นการเร่งรัดเจ้าพระยาขมราชให้ดำเนินการตามพระบรมราชโอบาย อย่างไรก็ตามหากเราจะพิจารณาถึงสาเหตุของการที่เจ้าพระยาขมราชสามารถหวัง เหนี่ยวการดำเนินการ

*

ก่อนที่เจ้าพระยาขมราชจะได้รับพระราชทาน เครื่องราชอิสริยาภรณ์นี้ ในปี พ.ศ. 2467 นั้น ผู้ที่ได้รับราชทานก็มีแต่ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมพิศาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เมื่อ พ.ศ. 2412 เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์พิพัฒน์ศักดิ์ (วอน บุนนาค) เมื่อ พ.ศ. 2435 และจอมพลเจ้าพระยาบดินทรเดชาอนุชิต (ม.ร.ว.อรุณ ฉัตรกุล ณ ออยุธยา) เมื่อ พ.ศ. 2463 เท่านั้น ท่านทั้งสามนี้ยังเป็นราชินิกุลและราชสกุลด้วย มีแต่เจ้าพระยาขมราชผู้เดียวที่มีได้มีวุฒิทางกำเนิด เข้าช่วยด้วย เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

¹

เรื่องเดียวกัน, หน้า 131-132.

ตามพระบรมราโชบายอย่างละเอียดแล้วก็จะพบว่ายังเป็นผล เนื่องมาจากการที่ระบบราชการมีอำนาจเพิ่มขึ้น เป็นประการสำคัญ ดังรายละเอียดของเรื่องซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อจากนี้ไป

๔. ปัญหาอันเกิดจากระบบราชการ

ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดดูเหมือนจะเป็นเรื่องที่ไม่หนักหนานัก เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาอันเกิดจากระบบราชการ ระบบราชการเป็นอำนาจที่ครอบคลุมนโยบายไทยมาทุกยุคทุกสมัย และเป็นอำนาจที่สามารถจะดลบันดาลให้สังคมไทยเป็นไปในลักษณะต่าง ๆ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวสรุปถึงอำนาจของระบบราชการไทยไว้ว่า :

"ราชการกรุงศรีอยุธยา เป็นสิ่งที่มีอำนาจยิ่งใหญ่ครอบคลุมสังคมทั้งหมด โดยไม่มีผู้ใดจะหลีกเลี่ยงไป ทั้งนี้ย่อมบังเกิดผลสำคัญคือทำให้ใจคนในสังคมนั้นผูกมัดอยู่กับราชการแต่อย่าง เดียว เมื่อคิดจะหาดีก็หาดีในราชการนั้น เมื่อมีความทุกข์ร้อนหรือเกิดปัญหาอย่างใด สิ่งแรกที่คิดคือจะให้ทางราชการเข้ามาช่วย เหลือคนไม่คิดที่จะช่วยคนหรือแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นให้ล่วงไปด้วยตนเองหรือด้วยปัจจัยอื่น ๆ ที่มิใช่ของทางราชการ สภาพจิตใจ เช่นนี้ เป็นสภาพจิตใจของสังคมสมัยอยุธยาเป็นผลจากระบบสังคมของอยุธยา แต่ถ้าหากว่าจะพิจารณาดูสังคมไทยในปัจจุบันให้ดี ๆ แล้วบางทีก็อาจจะเห็นได้ว่าความเป็นไปในสังคมและสภาพจิตใจแห่งสังคมไทยในปัจจุบันนั้น ก็ยังมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยอยุธยามากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ว่าราชการไทยในปัจจุบันยังครอบคลุมสังคมและยังมีอำนาจเหนือสังคมอย่างหนักแน่น ไม่น้อยไปกว่าสมัยศรีอยุธยาเท่าไรนัก"¹

นอกจากระบบราชการไทยจะมีอำนาจเหนือสังคมไทยอย่างมากมายทั้งใน

¹ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา" ประวัติศาสตร์และการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 66-67.

อดีตและปัจจุบันดังกล่าวแล้ว ระบบราชการนั้น เองก็ยังมีอำนาจขึ้นมาแข่งกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ เข้าใจกันว่ามียอำนาจสูงสุดอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ดังจะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลถวาย เห็นของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิชิตปรีชาสมบัติ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสาเหตุที่ทำให้ความเสื่อมถอยของราษฎรที่มีต่อพระราชอำนาจลดน้อยลงว่ามีอยู่หลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการที่ข้าราชการคิดว่าตน เป็นผู้ที่มีอำนาจ มิใช่เป็นแค่ผู้ที่ดำเนินพระบรมราโชบาย ข้อความในคำกราบบังคมทูลตอนนี้มีว่า :

"ข้าราชการ แต่เดิม เคยมีจำนวนน้อย บัดนี้มีจำนวนมากขยายเหลือประมาณทำให้ขาดความรู้ลึกว่า ตน เป็นผู้ดำเนินพระราโชบายของพระมหากษัตริย์ เห็น เป็นตนของคน เป็นนายของราษฎรขึ้นเอง โดยความชอบธรรมของตน เลย ๆ แล้วก็ประพฤติดังนี้ นึกถึงประโยชน์แลความสะดวกของตน เป็นที่ตั้ง เพราะ เห็นว่าตนมีอำนาจ ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เพราะราษฎรไม่ได้เคยนับถือพวกเขาเหล่านี้ นอกจาก เพราะ เป็นผู้ดำเนินพระราโชบายของพระมหากษัตริย์เลย เมื่อรู้สึกว่าจะมา เกิด เป็นนายขึ้นเองก็ต้องเดือดร้อน เป็นธรรมดา ฝ่ายพวกข้าราชการเอง เห็นตัว เป็นนายเอง ดังนั้นแล้ว เกิด เป็นอิสระใหญ่ ลืมเสียว่าตน เป็นแค่ข้า ถ้ามีถึงใครที่ไม่พอใจของตน กลับจะออกความเห็นติเตียนพระราโชบายเอง แล้วก็ทำให้ราษฎรคิดผิดไป เสียข้าดังนี้"¹

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิชิตปรีชาสมบัติ ได้ทรงกราบบังคมทูลถึงวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาที่ข้าราชการคิดว่าตน เป็นผู้อำนาจว่า : "ต้องแสดงให้เห็นชัดว่าพระมหากษัตริย์พระองค์เดียวทรงพระราชอำนาจในการปกครองบ้านเมือง ข้าราชการทั้งปวงแต่เสนาบดีลงไป เป็นผู้กระทำตามพระบรมราโชบายเท่านั้น การที่จะเป็นไปนี้ต้องให้เสนาบดี เจ้ากระทรวงทุก ๆ ท่านเป็นแต่จะเพาะผู้ที่มีถวาย เห็นตรงกับ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.๕ ก.๑/๑๒ เล่ม ๑ ความเห็นเจ้าฟ้ากรมหลวงพิชิตปรีชาสมบัติ เรื่องจัดการ เปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน

พระราชดำริที่ในหนทางดำเนินราชการตามพระราชดำรินั้น ไม่ใช่ต่างคนต่างทำไป ตามเพลง ต้องมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจข้าราชการว่าเป็นแต่ผู้ดำเนิน พระราโชบาย เป็นข้าคนไว้ของพระมหากษัตริย์ไม่มีความชอบธรรม (ไรต์) ของ ตนเองอย่าง 1 อย่างใดเลย"¹

ข้อความในคำกราบบังคมทูลฯ ข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึงสถานะของพระ มหากษัตริย์ในหอนปลายรัชกาลที่ 5 และต้นรัชกาลที่ 6 อย่างชัดเจนว่าสถาบันราช การได้เริ่มเข้ามาบีบคั้นในการใช้อำนาจซึ่งแต่เดิม เป็นสิทธิ์ขาดของพระมหากษัตริย์ ชื่อนำสิ่ง เกิดก็ถือถึงแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิบูลย์โลกประชานาถจะทรงกราบ บังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยืนยันในพระราโชบายตามที่ เป็นมาแต่โบราณ แต่ก็ดูเหมือนว่าพระองค์มิได้ทรงดำเนินพระบรมราโชบายตามพระ ดำริของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิบูลย์โลกประชานาถอย่างจริงจังตั้งแต่ประการใด

ด้วยเหตุนี้อำนาจราชการจึงได้เพิ่มพูนมากขึ้นในตอนกลางและปลายรัชกาล จนกระทั่งเสนาบดีบางท่านสามารถที่จะทัดทานพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดกรณีหนึ่งก็คือ การประกาศใช้ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2463 ตามดำริของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงธรรมการ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง เห็นด้วย และสนับสนุนพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอย่างดี² ดังปรากฏว่าได้ทรงพระกรุณาโปรด เกล้าฯ ให้ประกาศในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2464 อย่างไรก็ตามการบังคับใช้ ก็ไม่สามารถที่กระทำได้ทั่วทุกมณฑล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งนำ จะเป็นมณฑลที่ประกาศใช้ก่อนมณฑลอื่น ทั้งนี้เพราะเจ้าพระยาอมรรักษ์ไม่ยินยอม โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ เป็นต้นว่า การคมนาคมไม่สะดวกในกรณีที่ตั้งโรงเรียนด้วยล ะโรง เพราะบางตำบลต้องเดินข้ามทุ่งนาป่าเปลี่ยวหรือ เรือกสวนด้วยความลำบาก

¹ เรื่องเดียวกัน.

² โปรดดูรายละเอียดใน กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ศ2/5 พระราชกระแสตอบ เรื่องพระราชบัญญัติประถมศึกษา ลงวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2464.

ซึ่งเกิดความสามารถที่จะบังคับเด็กให้เดินทางไปมาสำหรับเล่าเรียนได้ และท่านก็เห็นด้วยว่าถ้าหากคิดแก้ปัญหาที่โดยตั้งโรงเรียนขึ้นให้เฉพาะแก่เด็กจะไปมาสะดวก โดยไม่มีกำหนดว่าฝ่ายหนึ่งจะมีโรงเรียนกี่โรงเรียนแล้ว ก็จะมีปัญหาเรื่องทุนรอนจะไม่พอเพียง เพราะแม้จะมีแต่ฝ่ายละ ๑ โรงเรียนเท่านั้น ก็จะไม่สามารถเลี้ยงตัวได้ เหตุผลอีกข้อหนึ่งที่เจ้าพระยาอมรราชยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างก็คือ การเก็บเงินศึกษาพลีตามพระราชบัญญัติ เจ้าพระยาอมรราชเห็นว่าดูเหมือนจะอาศัยหลักจากเงินรัฐูปการ เพราะเป็นท่านองเดียวกันแต่เก็บเพียงคนละ ๓ บาท เจ้าพระยาอมรราชเห็นว่าถ้าจะพูดให้ง่ายแล้วก็แปลว่าเพิ่มเงินรัฐูปการที่ต้องเสีย ๓ บาทขึ้นอีก ๓ บาท เป็น ๖ บาท เจ้าพระยาอมรราชเตือนให้ระลึกถึงการเก็บเงินรัฐูปการว่ายังไม่สามารถเก็บได้สำเร็จเรียบร้อย เมื่อจะเพิ่มเป็น ๖ บาท จะสำเร็จได้อย่างไร ท่านยังชี้ให้เห็นด้วยว่าราษฎรส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่มีหลักฐานในพระนครเอง บุคคลที่ไม่มีหลักแหล่ง เป็นพวกหาเข้ากินค่ำไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๖ ของจำนวนพลเมืองที่เป็นชายในสยามในครั้น สำหรับราษฎรในจังหวัดชั้นนอกจะมีทรัพย์สินสมบัติก็แต่เพียงกระท่อมนา ซึ่งจะเอาอะไรได้กับบุคคลเหล่านี้¹

ข้อที่ฟังสิ่ง เกิดก็คือ เมื่อกระทรวงธรรมการดำริจะให้มีการศึกษาภาคบังคับ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา เจ้าพระยาอมรราก็อ้างเหตุผลข้อต่าง ๆ นานาและเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว เจ้าพระยาอมรราก็ไม่ยินยอมให้บังคับใช้ในกรุงเทพฯ ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริที่จะให้เจ้าพระยาอมรราชคิดปรับปรุงการศึกษาภิบาลกรุงเทพฯ ให้เป็นมิตินิรันดร์ เจ้าพระยาอมรราชอ้างเหตุผลข้อต่าง ๆ ข้อสำคัญข้อหนึ่งซึ่งเจ้าพระยาอมรราชยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างก็คือ การศึกษาของพลเมืองในกรุงเทพฯ ยังไม่ถึงพร้อมด้วยความ

¹ ไปรอดูรายละ เอียศใน กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.๖ ศ๒/๕ บรรทัดความเห็นเรื่องพระราชบัญญัติประถมศึกษา ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๓.

1
สมบูรณ

นอกจากเจ้าพระยาอมราชแล้วก็มีบุคคลสำคัญอีก 2 ท่านที่เห็นว่ายังไม่ควรประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาคือ สมเด็จพระยาตากสินมหาราช และพระเจ้าท้ายะเธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ สมเด็จพระยาตากสินมหาราช ทรงอ้างเหตุผลว่า ราษฎรโดยทั่วไปยังไม่เห็นประโยชน์ของการศึกษา ย่อมจะต้องรู้สึกว่าเป็นเดือดร้อนและจะพาลรังเกียจการศึกษาที่รัฐบาลเป็นผู้จัด ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือจะไม่มีกำลังคนเพียงพอกับงานดังกล่าว² ส่วนพระเจ้าท้ายะเธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทรงให้เหตุผลสนับสนุนความเห็นของเจ้าพระยาอมราชในแง่ที่ว่า การเก็บเงินศึกษาพลีเท่ากับเป็นการเพิ่มภาษีใหม่ นั่นเอง ทรงพระดำริเห็นว่าควรให้รอการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาไว้อย่างน้อย 5 ปี เพื่อจะได้ตรวจสอบความพร้อมเพรียงและแก้อุปสรรคต่าง ๆ เสียก่อน³

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงธรรมการชี้แจงแก้ข้อบกพร่องของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ซึ่งก็ดูเหมือนว่าเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีจะสามารถชี้แจงแถลงไขโดยตลอด⁴

1
กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 น 7 .1/23 บรรทัดความเห็น เรื่องการจัด มิวนิซิเปิลตี ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2465.

2
กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ศ.2/4 บันทึกเรื่องศึกษาประชาบาล ของพระเจ้ายมวงศ์เธอกรมพระยาตากสินมหาราช

3
กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ศ .2/101 เล่ม 2

4
โปรดดูรายละเอียดคำชี้แจงแถลงไขของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ใน พระราชพิสดารเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ, ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2507), หน้า 177-198.

พร้อมกันนี้ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีก็ได้กราบบังคมทูลความ เห็นว่ามีความจำเป็นต้อง
ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในบางมณฑล และขอพระบรมราชานุญาตประกาศใช้
พระราชบัญญัติตามร่างซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัวก็ทรงอนุญาตตามข้อ เสนอ¹

ดังกล่าว่าแล้วว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนับสนุน
พระราชบัญญัติประถมศึกษาเป็นอย่างยิ่ง และทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ขยาย
การใช้พระราชบัญญัตินี้ไปทั่วทั้งประเทศในเวลาอันรวดเร็ว แต่สิ่งที่พระองค์สามารถ
ที่จะกระทำได้อุเหมือนจะขี้อยู่ทางเดียวคือ การขอร้องโดยมีพระราชดำรัสยกย่อง
ชมเชยข้าราชการในมณฑลที่สามารถจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา
พ.ศ. 2464 และขอร้องให้ท้องถิ่นอื่น (ซึ่งรวมถึงกรุงเทพฯ ด้วย) เพิ่มความ
ชวนชวายเป็นที่จะสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ต่อไป ดังปรากฏในข้อ
ความตอนหนึ่งของพระราชดำรัสตอบพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าทูลละอองธุลีพระ
บาทฝ่ายหน้าในงาน เอลิมพระชนมพรรษา ที่พระที่นั่งมุขกมลาลมทาพิมาน ณ วัน
ที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2464 ว่า :

"...ส่วนการศึกษาได้ดำ เนินความคิดที่จะให้พลเมืองทุกคนได้ เป็นผู้ที่มีสม
เป็นประโยชน์ตวยอัดคุณภาพของชนตามฐานานุกรม ในลำดับนี้จึงได้ให้
ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นผ่อน ไขไปเป็นท้องถิ่น ๆ ข้าพเจ้าขอชม
เชยเจ้าหน้าที่บางมณฑลที่ได้พาก เพียรขยายการได้รวดเร็วสมความ
ปรารถนา หวังว่าท้องถิ่นอื่น ๆ จะทวีความชวนชวายเป็นไปทั่วถึง"²

ข้อที่ฟังสัง เกดก็คือพระราชดำรัสนี้ น่าจะมีพระประสงค์มุ่งไปที่เจ้าพระ
ยาบรมราช ทั้งนี้เพราะท่าน ไม่ยินยอมให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ในมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่ง

¹ พระราชทัตต เลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยา
ธรรมศักดิ์มนตรี ที่ 3/199 ลงวันที่ 1 กันยายน พุทธศักราช 2464. เรื่องเดียวกัน,
หน้า 206.

² พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 268.

อยู่ในความรับผิดชอบของท่าน ทั้ง ๆ ที่น่าจะเป็นมณฑลแรกที่บังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยซ้ำไป เหตุผลที่อาจนำมาสนับสนุนความเห็นนี้ก็คือ เจ้าพระยาบวรราชนายกผู้ถวายพระพรชัยในวันเฉลิมพระชนมพรรษาในนามของข้าราชการและประชาชนในปี พ.ศ. 2464 ซึ่งท่านได้รับหน้าที่นี้แทนเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2454 จนถึงเลิกพิธีนี้ในปี พ.ศ. 2474 เพราะฉะนั้นจึงเป็นไปได้เป็นอย่างมากที่พระราชดำริสตอบค้อนนี้จะมุ่งไปที่ตัวท่านผู้ถวายพระพรชัยฯ เอง

นอกจากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีปัญหาคืออื่น ๆ อีกมากที่มีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมทั้งพระราชดำริที่จะปรับปรุงการท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลให้เบียดเบียนสิทธิประโยชน์ โดยเฉพาอย่างยิ่ง ปัญหาเศรษฐกิจอันเป็นผลเนื่องมาจากการผลิตพืชผล เกษตรกรรมตกต่ำลงอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตข้าวในปี พ.ศ. 2462 และผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง ในท้วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2463-2465 และปัญหางบประมาณขาดดุลในท้วงระยะเวลาว่างปี พ.ศ. 2466-2468¹

¹ ดูรายละเอียดของปัญหาเศรษฐกิจในท้วงเวลานี้ใน พร.เพ็ญ สันดรกุล. "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2517), บทที่ 4 ภาวะขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาล.

"วิธีดำเนินการของผู้ที่เป็นไท่ทงไว้ซึ่งอำนาจ ถ้าจะสาละวนใช้
แต่อำนาจเพื่อใ้การนั้น, สำเร็จไปถ่ายเดียวก็ยากที่จะได้ผลสมประสงค์, เพราะ
ในสมัยนี้, คนเราย่อมมีความคิดมากขึ้นแล้ว, จะยอมอยู่ในบังคับกันก็เฉพาะใน
ส่วนที่เป็นธรรม, ชาติที่ถึงซึ่งความเจริญแล้วย่อมรู้จักเวลาที่ควรฟังคำบังคับ และ
รู้จักเวลาที่ไม่ฟังบังคับ, เพราะฉะนั้นผู้ที่บังคับต้องรู้จักว่าสิ่งใด เป็นธรรมและสิ่งใด
เป็นอธรรม, ถ้าจะบังคับเสียละมิงไปไม่เลือกว่าควรและไม่ควร แม้ผู้ที่อยู่ใน
ปกครองไม่ประพฤติดาย, ถึงจะใช้อำนาจกดขี่เช่นแต่ก่อนก็คงไม่สำเร็จ"

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
พระราชดำรัสตอบ เนื่องในพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์
มหาเด็กลวงในพระบรมราฐูปถัมภ์ วันที่ 13
พฤศจิกายน 2457 ใน จมื่นอมรรตฐณารักษ์, พระราช
กรณียกิจสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
เล่ม 7 เรื่อง "การศึกษาของชาติ" ตอน 1 (กรุงเทพฯ
องค์การค้าของคุรุสภา, 2513) หน้า 99-100.