

มูลเหตุที่ทำให้มีการปรับปรุงเศรษฐกิจของไทย
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. 2411 นั้น พระองค์ทรงทรงประสบกับปัญหาที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากภายนอกประเทศ เกี่ยวกับการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก และปัญหาภายในประเทศ ทั้งทางด้าน การปกครองและเศรษฐกิจ แต่ปัญหาที่จะต้องรีบแก้ไขด่วนก็คือ ปัญหาทางด้าน การปกครอง ยังผลให้ต้องปรับปรุงเศรษฐกิจให้สอดคล้องด้วย เพราะเศรษฐกิจเป็นรากฐานแห่งความ มั่นคงและความอยู่รอดของประเทศชาติ ต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาก็คือ การติดต่อกับ ชาวตะวันตก โดยเฉพาะการค้าตามสนธิสัญญาเบาว์ริง เนื่องจากข้อความที่ตั้งเป็นหลักใน หนังสือสัญญาขัดกับประเพณีและประเพณีของบ้านเมืองในสมัยนั้นหลายอย่าง กล่าวคือ ขัดกับผลประโยชน์อันเกิดจากการค้าขายของรัฐบาล¹ ท้องเล็กรัฐบาลผูกขาด และเกิดภาษี ร้อยชัก 3 เป็นเหตุให้เงินที่เคยได้สำหรับใช้จ่ายการแผ่นดินชาติไปเป็นอันมาก² ผล ประโยชน์ของข้าราชการที่เคยมีส่วนได้เนื่องจากการผูกขาดภาษีก็พลอยสูญเสียไปด้วย ครั้น รัฐบาลจะเพิ่มหรือจะตั้งภาษีใหม่ ก็มีข้อสัญญาที่กั้น³

เมื่อเป็นเช่นนี้ เพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติ ไทยจึงต้องปรับปรุงสภาพ-

¹พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีไปมา กับ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส (พระนคร โรงพิมพ์โสภณพิพรรณ ธนนาถ), หน้า 22 - 223.

²ขุมนุมบทความไทยกับต่างประเทศ มูลเหตุแห่งความเป็นมาของสัญญา ระหว่างไทยกับฝรั่ง (อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พันโท พระวิเศษสุรการ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันจันทร์ที่ 30 เม.ย. 2516), หน้า 8

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

การณัภายในประเทศ เพื่อรับกับสถานการณ์นี้ด้วย กล่าวได้ว่าสนธิสัญญาฉบับนี้มีส่วน
กระตุ้นให้ไทยตระหนักถึงภัยของการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมอยู่ไม่น้อย เป็นที่น่า
สังเกตว่า ไม่เพียงแต่พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตาม
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชจะทรงเล็งเห็นถึงภัยดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังมีบรรดาเจ้านาย
และข้าราชการที่เล็งเห็นภัยร้ายนี้ ถึงกับกราบบังคมทูลถวายความคิดเห็นการปรับเปลี่ยน
แปลงราชการแผ่นดิน¹ เพื่อรับกับสถานการณ์นี้ เมื่อหันกลับมาพิจารณาสภาพทั้งทางบ้าน
เศรษฐกิจและการปกครองของไทยในขณะนั้น ก็จำต้องยอมรับว่า ประเทศยังอยู่ในฐานะ
อ่อนแอ ถ้าปล่อยให้สภาพการณ์นี้คงอยู่ต่อไป ก็จะกลายเป็นปัญหาภายในที่ช่วยสนับสนุนให้
ปัญหาภายนอก อันเป็นปัญหาหลักทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น การแก้ปัญหภายในในประเทศ จึง
เป็นการแก้เพื่อถ่วงภัยจากภายนอก ดังนั้น การปรับปรุงเศรษฐกิจในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้
นอกจากจะเป็นการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการณัทางเศรษฐกิจที่ผันแปรไปตาม
สนธิสัญญาเบาริงแล้ว ยังทำเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการปรับปรุงการปกครองของ
ประเทศด้วย

1. การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก

คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นสมัยของการแผ่ขยายลัทธิจักรวรรดินิยมประเทศ
มหาอำนาจ ตะวันตก ทั้งอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ได้ขยายอิทธิพลเข้าครอบครอง
ดินแดนทางซีกโลกภาคตะวันออก ได้แก่ จีน พม่า และญวน ฯลฯ ประเทศไทยตกอยู่ใน
อิทธิพลของชาติมหาอำนาจตะวันตกเช่นกัน นับตั้งแต่ฝรั่งเศสได้เขมร เป็นรัฐอารักขา
ตามข้อตกลงระหว่างพระเจ้านโรคมแห่งเขมร และนายพลเรือ เอลลากรองดิแยร์

¹ ศึกษาได้จากหนังสือเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็น จักรการ
เปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระ
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน (พิมพ์เป็น
อนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพหม่อมสนธิ กฤดากร ณ เมรุวัดจตุทอง, 6 มีนาคม 2510)

(Contre Admiral de la Grandiere) โดยทำสัญญากันเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2406¹ และไทยต้องเสียเขมรไปโดยเด็ดขาดเมื่อ พ.ศ. 2410 ฝรั่งเศสบังคับให้ไทยทำสัญญายกให้ ไค่ลงนามกัน ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2410 ระยะเวลาคุกคามของจักรวรรดินิยมรุนแรงที่สุดอยู่ระหว่างปี 2410 - 2436² การคุกคามของฝรั่งเศสต่อไทยนี้ มีผลทำให้เกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า วิกฤตการณ์สยาม ใน ร.ศ. 112³ (พ.ศ. 2436) เมื่อฝรั่งเศสใช้เรือปืนปิดอ่าวไทย บังคับให้ไทยยอมรับทำสัญญาในวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 การคลี่คลายสถานการณ์ในครั้งนั้นเป็นไปด้วยพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตลอดจนกรมหลวงเทเวศร์วโรปการ และพระยาสุริยานุวัตร ที่ต่างก็ปรับตัวให้เข้ากับภาวะการณ์⁴ ได้ สนธิสัญญาฉบับนี้ก่อให้เกิดความยุ่งยากให้แก่ไทยในภายหลัง เป็นอย่างมาก

ส่วนอังกฤษขยายอิทธิพลเข้ามาทางแหลมมลายู และทางพม่า โดยมีเจตนาที่ต้องการจะครอบครองดินแดนแถบลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนที่เรียกว่ารัฐฉาน (Shan) เพื่อ

¹ Rong Syamamanda, A History of Thailand (2d; Bangkok: Thai Watana Panich, 1973), p. 123.

² เศษ มุนนาค, "ประมวลเหตุการณ์สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาของไทยระหว่าง พ.ศ. 2367 ถึง พ.ศ. 2459," บทเรียนจากการจัดการศึกษา ในรอบร้อยปีที่ผ่านมา, หน้า 8.

³ ชจร สุขพานิช, "เบื้องหลังวิกฤตการณ์สยาม," ชุมนุมพญา (ตุลาคม, 2498), หน้า 2.

⁴ นันทวรรณ เหมินทร์, "สัมพันธภาพระหว่างฝรั่งเศสกับประเทศไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19," จุดสารโครงการ คำராสังคมนาสาครและมนุษยศาสตร์ (ต.ค. - ธ.ค., 2518), หน้า 40.

ควบคุมเส้นทางการค้าตั้งเดิมของจีนที่ตกอยู่ในเขตของอังกฤษด้วย¹ อังกฤษเริ่มสงครามครั้งใหญ่กับพม่าถึง 3 ครั้ง พม่าต้องเสียดินแดนให้อังกฤษทุกครั้งจนถึงปี 2428 พม่าจึงตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษหมดทั้งประเทศ² การขยายอิทธิพลของมหาอำนาจทั้ง 2 ทำให้ไทยตกอยู่ในสภาพเป็นรัฐกันชน (Buffer State) ได้รับความกระทบกระเทือนไปด้วย การรุกรานของประเทศมหาอำนาจนอนกลางลงเมื่อรัฐบาลไทยยอมยกดินแดนปากทาดอย, กุสาวดี, ปากล้วย, ศรีฉัตร, เสียมราช, ศรีโสภณ และพระกระบอง ไท่แก่วังเศษเพื่อแลกกับดินแดนของไทยคือ ทราบ จันทบุรี และสิทิวที่จะส่งทหารขึ้นไปประจำการ ลุยมิมฝั่งของแม่น้ำโขงกลับคืนมา และใน พ.ศ. 2452 รัฐบาลไทยยอมยกเมืองไทรบุรี กัดันตัน ตรังกาน และปะดิส ไท่แก่อังกฤษ² เพื่อแลกเปลี่ยนกับการยกเลิกสัญญาฉบับ(พ.ศ. 2440) และการกู้เงินมาสร้างทางรถไฟสายใต้ และอำนาจธิปไตยทางการศาลของไทย

การวางชิงอำนาจระหว่างมหาประเทศทั้ง 2 ยังผลให้ไทยต้องเร่งปรับตัวเองให้เข้ากับสถานการณ์ของโลก จำต้องมีการปฏิรูปงานด้านการปกครองให้ทันสมัย เศรษฐกิจซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงให้ควบคู่กันไป เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการปกครอง เพื่อความมั่นคงปลอดภัย และการยอมรับของประเทศชาติ

¹ กวางเพ็ญ พันธ์หงษ์, (แปล) ประวัติศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับกรุงสยาม (กรมศิลปากร, 2516), หน้า 52.

² D.J.M. Tate, The Making of South East Asia: Burma (Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1971), pp. 428 - 429.

³ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปกพงศ์ประพันธ์, ประวัติศาสตร์ไทย, หน้า 50 - 51.



2. ความยุ่งยากภายในประเทศนครกาล

2.1 ระบบการคลังที่ไม่มีระเบียบแน่นอน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชสมบัตินั้น พระองค์ทรงประสมัญหาทางด้านการคลังหลายเรื่อง เช่น เรื่องเงินพระคลังข้างที่ลดน้อยลงไป มีแต่ตัวเลขแสดงจำนวนเท่านั้น เงินภาษีอากรลดเกือบทุกอย่าง¹ เงินแผ่นดินมีอยู่เพียง 40,000 ชั่ง และมีเงินไม่พอจ่ายในราชการ เป็นเหตุให้ต้องเป็นหนี้ตั้งแต่มลัดแผ่นดินมาเป็นจำนวนถึง 100,000 ชั่ง² ภาวะการนี้ทำให้พระองค์หันมาสนพระทัยกับกิจการของพระคลังมหาสมบัติ ผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบทางด้านการคลังของประเทศ คือ พระคลังกรมท่า ซึ่งเป็นตำแหน่งบังคับบัญชาเรื่องการเงินที่จะเข้าพระคลังและจ่ายราชการ แต่เดิมมานั้นพระคลังมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน จักการเกี่ยวกับภาษีอากรขนอนตลาด และกฤตการศาลในคานที่เกี่ยวกับพระราชทรัพย์ของหลวง ครั้นในสมัยต่อมา หน้าที่ของพระคลังได้เพิ่มขึ้นอีก คือทำหน้าที่แต่งสำเภากลางออกไปค้าขายกับจีน เพราะเหตุที่ว่าเงินแผ่นดินไม่พอใช้มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 แล้ว³ เป็นเหตุให้ตำแหน่งพระคลังเป็นที่รุดกว้างขวางในหมู่วางต่างประเทศ พระคลังจึงมีหน้าที่รับรองชาวต่างประเทศด้วย เสนาบดีคลังจึงทำหน้าที่เป็นเสนาบดีว่าการต่างประเทศอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ตำแหน่งพระคลังทำหน้าที่ดูแลหัวเมืองขึ้นพระกลาโหม จึงทำให้เสนาบดีคลังมีหน้าที่การงานเพิ่มมากขึ้นอีก คือเป็นทั้งเสนาบดีว่าการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ พระราชหัตถเลขาทรงมีถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส,

(พระนคร : โรงพิมพ์พัฒนชนากร, 2472), หน้า 226.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 227.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 222.

บ้านเมือง การยุติธรรม การทหาร การคลัง เมื่อมีงานล้นตำแหน่งเช่นนี้ ทำให้ต้อง
 ละเลยวางมือในด้านการคลังโดยตรง มอบหมายให้ผู้อื่นมารับหน้าที่แทน เช่นให้พระยา
 ราชภักดี มีหน้าที่เก็บเงินจ่ายเงิน พระยาตรีพิชัย มีหน้าที่ในการแต่งสำเภา เป็นต้น
 เนื่องจากหน้าที่การงานที่ปะปนสับสนกันมากนี้ เป็นเหตุให้เจ้าพระยาพระคลังเองก็ไม่
 รั้งที่เบี้ยหวัด ไม้รุจำนวนเงินแผ่นดิน ๆ ก็มีแต่จะสูญหายไปโดยไม่ได้ใช้ไปในราชการ
 และตำแหน่งเจ้าพระยาพระคลังก็กลายเป็นว่าการต่างประเทศไป¹

ในด้านการเก็บภาษี พระคลังก็ทำได้ไม่ทั่วถึง ต้องแบ่งให้หน่วยงานอื่น ๆ
 ช่วยเก็บ เช่น กรมนครบาลมีหน้าที่เก็บภาษีเรือ โรงรำน ซึ่งเป็นภาษีที่เพิ่งขึ้นใหม่ เกิด
 ภาษีค้นหาเงินและคาคลาด² กรมนามีหน้าที่จับซื้อข้าวขึ้นฉาง จ่ายข้าวในราชการทั้งปวง
 ทั้งข้าหลวงเสนาออกเก็บเงินคานา จะเก็บเงินคานาได้ครบถ้วนหรือไม่นั้น ไม่มีการ
 ตรวจสอบแต่ประการใด เพราะเป็นเพียงแต่ผู้รับเงิน และส่งเงินคลังอย่างเดียว ง่าย
 กว่าป็นเจ้าจำนวนภาษีอากร³ ไม่ต้องรับผิดชอบเงินที่ได้เป็นกำหนดแน่นอนเพราะ
 ข้าหลวงเสนาไม่ได้มาประมูลเหมือนเจ้าภาษี นายอากรอื่น ๆ ไม่ต้องรับผิดชอบในกรม
 ของตน และไม่ต้องทำงานหนักด้วย

สำหรับหน่วยงานที่ขึ้นต่อกับพระคลัง มีหลายหน่วย เช่น พระคลังสินค้า⁴ เกิด

¹ เจ้านายและข้าราชการ กรมบัญชีหลวง หน้า 91.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

³ ห.จ.ช. จดหมายเหตุ ร. 3 จ.ศ. 1207 เลขที่ 46/4 ร่างสารตราถึง
 กรุงเก่าถึงเจ้าภาษีถ่านไม้ไผ่ เจ้าจำนวนนั้นหมายถึงผู้ควบคุมภาษีในหน่วยย่อยแต่ละหน่วย

⁴ พระคลังสินค้านี้ขึ้นเป็นครั้งแรกในแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง เป็นคลัง
 สินค้าของหลวง ทำหน้าที่บังคับซื้อสินค้าที่กำหนดให้ชาวต่างประเทศมาซื้อที่พระคลังแห่ง
 เดียว และบังคับราษฎรให้นำสินค้ามาขายที่พระคลังแห่งเดียวด้วย กุสมเด็จพระยาคำรง
 ราชานุภาพ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ (พระนคร : คลังวิทยา, 2505), หน้า
 660.

ขึ้นจากการแต่งตั้งสำเภาไปค้าขาย และเกิดขึ้นพร้อมกับกรมท่าซ้าย กรมท่าขวา¹ เริ่มทำหน้าที่เป็นพนักงานสำหรับรับของส่วย ซึ่งเกณฑ์ไปสำหรับบรรทุก เป็นสินค้าส่งลงสำเภา และมีหน้าที่จัดซื้อสินค้าซึ่งไม่มีในส่วย เพื่อส่งไปขายทางสำเภา ปรากฏว่าไคดำไรดี นอกจากนั้น ยังเป็นผู้จัดซื้อของในราคาตกอีกด้วย ต่อมาเมื่อสภาพเป็นกรมหนึ่ง ที่ลอยตัวอยู่ทางหากไม่สังกัดผู้ใด² เมื่อมีการค้าสำเภาลดลง และมีรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งไคเริ่มเก็บมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 พระองค์โปรดให้พระคลังสินค้าทำหน้าที่เป็นเจ้าจำนวนแทนการซื้อสินค้าลงสำเภา รับผิดชอบเกี่ยวกับภาษีอากร มีผลประโยชน์มากขึ้น มีความสำคัญขึ้น เมื่อเลิกการค้าสำเภาแล้วพระคลังสินค้าเป็นพนักงานผูกปิ่นเงินด้วย ขุนนางผู้ดูแลพระคลังสินค้านี้บรรดาศักดิ์ เป็นพระยาตรีพิศณุ

ส่วนคลังในซ้าย คลังในขวา มีหน้าที่เกี่ยวกับอากรของเกว๋มบ้าง เล็กน้อย เช่น รับผิดชอบเกี่ยวกับอากรยาสูบ³ เป็นต้น วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการตั้งหน่วยงานทั้ง 2 นี้ ก็เพื่อให้ทำหน้าที่จัดซื้อของสำหรับจ่านาย⁴ คานท่าการโยธา⁵ และจ่ายราชการ เบ็ดเสร็จโดยเร็ว ไม่ต้องเสียเวลาวิ่งซื้ออยู่ ทำหน้าที่เป็นกองสีของราชการทั่วไป แต่ก็มีข้อเสีย คือ ข้อของแพง และเป็นของไม่ดี ราคาแพงกว่าราษฎรถึง 2 - 3 เท่า เป็นอย่างน้อย

พระคลังราชการ เป็นพนักงานที่จะรับของส่วย ซึ่งมาแต่หัวเมืองขึ้นกรมท่า มีหน้าที่จัดซื้อสิ่งของและเบิกเงินหลวงไปใช้เหมือนคลังในซ้ายขวา และยังมีหน้าที่เก็บ

¹ เป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่กับกรมคลัง.

² พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า 89.

³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากร, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ, หน้า 244.

⁴ ผู้คุมงาน.

⁵ ห.จ.ช., เอกสาร ร. 5 บ.4/16 พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน.

ภาษีเงิน ซึ่งให้ประโยชน์มากอีกด้วย

พระคลังวิเศษ เป็นคลังผ้าทั้งปวง ยกเว้นผ้าเหลือง มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับกิจการของสงฆ์

พระคลังสวน ทำหน้าที่เก็บเงินอากรสวนตามหน้าโฉนด

สำหรับพระคลังข้างที่ ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับเงินส่วนองค์พระมหากษัตริย์ และเจ้านาย ที่ได้จากภาษีอากร ปัญหาพระคลังข้างที่เกิดขึ้นในต้นสมัยรัชกาลที่ 5 เพราะเงินขึ้น เจ้านายทุก ๆ องค์ถูกตัด ด้งที่ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ว่า

ในเวลานี้เงินขึ้นเจ้านายทุก ๆ คนถูกตัด อากรสุราถูกเฉลี่ยรอนซาค เงินแผ่นดินถูก อกถูกไปทางเจง พอตกยูเจียมมันไม่ยำเกรง มันก็โหมงไม่โหมง ตัวอย่างของผู้โคโนยอย่างที่สุด คือ สุรวิรัตน² และเสมอ³ เงินที่สมควรจะใครบมีอยู่ปีละ 2 ข่ง แต่ความจริงไม่ใครบเลย เพราะไปทางไมได้ คงได้แต่เบี้ยหวัดปีละ 2 ข่ง เป็นที่น่าสงเวชถึงเพียงนี้⁴

¹ สมเด็จพระยาตากำรงฯ ทรงอธิบายว่า เดิมพระเจ้าแผ่นดินโปรดให้มีกำปั่นเงินไวข้างพระแท่นที่บรรทมใบหนึ่ง สำหรับทรงหยิบพระราชทานผู้ใด หรือใช้จ่ายการอันใดตามพระราชหัตถ์ยศโดยลำพังพระองค์เอง เช่นเดียวกับ "เงินท้ายที่นั่ง" ซึ่งเป็นเงินที่ทรงนำตามเสด็จไปที่ต่าง ๆ ประเพณีนี้ไม่ว่าจะมีมาตั้งแต่กรุงศรีอยุธยา หรือกรุงรัตนโกสินทร์ กอมากก็ได้วิวัฒนาการเป็น "คลังข้างที่" ในสมัยรัชกาลที่ 2 คุณสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และสมเด็จพระยาตากำรงราชานุภาพ, สารสนธิ์สมเด็จพระเจ้า ภาคที่ 5 (พระนคร, คลังวิทยา, 2499), หน้า 412.

² พระองค์เจ้าศรีรัตนฯ.

³ พระองค์เจ้าเสมอสมัยทรธา.

⁴ พระราชหัตถเลขาฯ เรื่องเดิม, หน้า 227.

แสดงให้เห็นว่าบรรดาพระราชวงศ์ทั้งหลายต่างก็ได้รับความเดือดร้อนจากเงินพระคลังกันโดยทั่วหน้า เมื่อสิ้นครองราชย์นั้น มีเงินแผ่นดินเหลืออยู่เพียง 40,000 ซึ่งแต่ไม่มีตัวเงินมากนักมีแต่ตัวเงินจริง ๆ ประมาณ 20,000 ซึ่ง¹ เท่านั้น นับว่าเงินที่มีอยู่ในท้องพระคลังมีน้อยมากไม่พอที่จะใช้พัฒนาประเทศ จำเป็นต้องหาวิธีการที่รัดกุมและหาเงินเข้าประเทศ เป็นเหตุให้พระองค์ทรงปรับปรุงการคลังของประเทศโดยด่วน

จุดเชื่อมทางการคลัง อาชีพจรรยาได้เป็น 3 ทาง คือ ประการแรก วิธีการเบิกจ่ายสิ่งของจากพระคลังนั้น พระมหากษัตริย์ ได้ทรงมอบหมายให้ผู้ใดคนหนึ่งมีอำนาจตรวจตราใบฎีกาเบิกรวมหลาย ๆ ครั้ง เพื่อป้องกันการเบิกสิ่งของเกินราคา และป้องกันการซื้อของไว้เกินกว่าที่ต้องการ วิธีการนี้อาจจะทำให้การงานล่าช้า และไม่อาจป้องกันผลประโยชน์ของประเทศได้ เพราะได้ปฏิบัติกันมานานมากจนสิ้นเพื่อนแล้ว² ประการที่ 2 ปรากฏว่า เงินภาษีอากรลดลงเกือบครึ่งหนึ่งทุกรายการ ทั้งนี้เป็นเพราะพวกจีนที่เป็นเจ้าภาษี นายอากร เก็บเงินได้เกินกว่าที่ประมูลได้ เพื่อจะเอาไปใช้จ่าย โดยไม่ต้องเสียออกเบี้ย และไม่ส่งเงินเต็มตามที่กำหนดเอาไว้ เป็นเหตุให้มีเงินค้างมาก จำนวนเงินล้นน้อยลงทุกปี จนเงินแผ่นดินที่ได้เกือบจะไม่พอใช้ในแต่ละเดือน คลังต้องเป็นหนี้ถึงหมื่นชั่ง³ รายได้ของแผ่นดินร่วไหลมาก จนพระองค์ไม่สามารถจะปล่อยให้การเป็นเช่นนั้นได้อีกต่อไป ต้องทรงศึกษาทางแก้ไขด่วน⁴

ประการที่ 3 เกิดความยุ่งยากสับสนในเรื่องการเก็บรายได้ของแผ่นดิน นายเฮช. จี. ควอริช เวลส์ (H.G. Quaritch Wales) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 226.

² ท.จ.ช., เอกสาร ร. 5 บ.4/16 พระราชดำรัสทรงแถลงพระราชโองบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ พระราชดำรัสทรงแถลงพระราชโองบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า 423.

ระบบการคลังแบบเก่าไว้ว่า

... คนรับจ้างเก็บภาษีจะอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่
รัฐบาลโดยนิตินัย แต่คนเหล่านั้นก็มักจะเก็บภาษีเกินอัตรา
ที่กำหนดไว้ ในทำนองเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีแม้จะไม่
ทองส่งเงินตามที่กำหนด... ก็แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตัว
เองพอ ๆ กัน เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของกรมต่าง ๆ ก็ยังมี
โอกาสที่จะหาความร่ำรวย เพราะไม่มีอะไรของทำ ระบบ
งบประมาณ... กลางสิ้น ๆ การลดรายจ่ายบ้างหลวงที่เรา
จับทุกชนิดทำกันมาก เป็นที่นิยมในพระราชการทุกระดับ ผู้
หน้าที่ส่งส่วยสุอากร ถวายพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งเป็นผลให้
เงินสำหรับใช้จ่ายของรัฐบาลตามกฎหมายเหลือเพียง -
จำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับที่ถูกต้องออกไป

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเข้าพระทัยถึงสภาพการคลัง
ที่สับสนนี้เป็นอย่างดี ดังที่มีพระราชดำรัส ว่า

การตั้งสุภาตกอยู่แก่พระยาบุรีพิพัฒน์ ซึ่งเป็นที่ 2
สำหรับหน้าหน้านั้น ยังกองอยู่แต่บัญชีเบี้ยหวัด เจ้าพระยา
พระคลังยังต้องตรวจตรา จึงได้มีตำแหน่งหน้าที่ขุน
รัตนอยู่ในกรมท่า แต่ครั้งเมื่อจกคลังมาระยะหลัง เจ้า
พระยาพระคลังก็ไม่รับบัญชีเบี้ยหวัด ขุนรัตนเหมือนขุน
นางในกรมพระคลัง สกแตวรับเบี้ยหวัดในกรมท่า
นั้น การซึ่งเจ้าพระยาพระคลังวางตำแหน่งคลังเขาคือ
แต่ไม่เป็นคลังอย่างแตกก่อน เป็นเจ้าพนักงานวาภาษีอากร
เหมือนอย่างมหาดไทย กล่าโหม คงบังคับคลังเดิมอยู่แต่
คลังราชการ ส่วนพระยาราชภักดิ์ที่เป็นผู้ทำการแทนเจ้า
พระยาพระคลังมีอำนาจน้อยบังคับได้แต่ในพระคลังมหา
สมบัติ ภาษีอากร เกิดขึ้นในมหาดไทย กล่าโหม กรมท่า

¹H.G. Quarich Wales, Ancient Siamese Government and
Administration (London : Bernard, 1934), p. 224.

กรมเมือง คลังสินค้า เงินส่วนหัวเมืองทั้ง 3 กรม เงิน-
คานา คาราชการทั่วเดช ซึ่งเป็นเงินสำหรับใช้จ่ายราชการ
แผ่นดิน แยกไปอยู่ในกรมต่าง ๆ พระยาราชภักดีก็ไม่ทราบ
ว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด ไม่มีอำนาจที่จะเร่งรัดคักเคื้อน
สุดแต่มาส่งเท่าไร ก็รับไว้เท่านั้น คำแห่งพระคลังจึงต้อง
นับว่าเป็นอันไม่มี เพราะไม่มีผู้ที่จะรู้จำนวนเงินแผ่นดินและ
คอยเรียกเร่งรับจ่ายใดทวไป เป็นแต่ตำแหน่งพระคลังเที่ยว
กระจายไปหลายหม หลายกรม เงินแผ่นดินก็มีแต่จะสามสูญ
ไปไม่ใครราชการ¹

เมื่อระบบการคลังต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานต่าง ๆ และการเก็บภาษีอากรไม่มี
แบบแผนการปฏิบัติที่รัดกุมดีพอ จึงเป็นช่องทางให้เจ้าภาษี นายอากรทุจริตต่อรัฐบาลได้
ง่าย และทำให้เก็บภาษีได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย และยังกระทบกระเทือนไปถึงผล
ประโยชน์ทางการค้าของประเทศด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี
พระราชดำรัสไว้ว่า

... เพราะเจ้าภาษีได้เงินมาแล้ว ก็เอาเงินไปทำการค้า
ขายต่าง ๆ เงินหลวงก็ไม่ส่ง เร่งเงินหลวงหนักเขา การ
ค้าก็ร่วงโรยไป เพราะฉะนั้นการค้าขายที่กรุงเทพฯ จึงไม่
เจริญ²

เมื่อวิเคราะห์หาคุแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชย์ในระยะแรก ๆ นั้น พระองค์ต้องทรงประสบปัญหาที่ยาก
ทางด้านการศึกษาของประเทศ เงินรายได้ของประเทศมีน้อย จนไม่พอที่จะใช้จ่ายภายใน

¹ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ทรงแฉลงพระบรมราชา
ธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า 65.

² ห.จ.ช. เอกสาร ร. 5 ค.14/3 เรื่องเงินภาษีอากรต่าง ๆ

ประเทศ อันเป็นผลเนื่องมาจาก การเก็บภาษีอากรไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนั้นระบบการคลังของประเทศก็ยังสับสนไม่เรียบร้อย เพื่อแก้ปัญหาค่าความยุ่งยากดังกล่าว พระองค์จึงต้องทรงแก้ไขระบบงานคลังก่อน เพราะเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ดังเช่นที่ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Cook) กล่าวไว้ว่า "การสร้างระบบการคลังของชาติโดยสมบูรณ์ในขณะนั้นจะเป็นกุญแจสำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศ"¹

ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งก็คือให้เกิดความยุ่งยากภายในประเทศหรือเกิดความไม่พอใจระหว่างวังหลวงและวังหน้า เนื่องมาจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการแจกเงินขึ้น² เจ้านายเสียใหม่เพราะแต่เดิมมานั้น พระบรมวงศานุวงศ์ฝ่ายในมีส่วนที่ได้รับผลประโยชน์จากเบี้ยหวัดเงินปี และยังได้รับเงินเดือน เงินกลางปี และสิ่งของอื่น ๆ อีกด้วย³ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงอธิบายเกี่ยวกับรายได้ของกรมพระราชวังบวรไว้ว่า ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงพระราชทานเบี้ยหวัดแก่กรมพระราชวัง

¹ Sir Edward Cook, "The Building of Modern Siam,"

Asiatic Review, (October, 1930), p. 53.

² เงินขึ้น เข้าใจว่าเป็นเงินปีที่เจ้านายได้รับ อาจจะมีมาตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ "ประกาศเรื่องจะพระราชทานเบี้ยหวัดพระโอรส พระธิดาในพระบรมราชวัง ปีฉลุ สัปตศก", เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 7, หน้า 145.

³ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 13 (พระนคร โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2478), หน้า 6.

บวร ปีละ 500 ชั่ง และเงินเดือนตอนต้น แฉนดิน 3 ปีแรก ได้เดือนละ 5 ชั่ง ต่อมาอีก 7 ปี ได้เดือนละ 10 ชั่ง ต่อมาอีก 11 ปี ได้เดือนละ 20 ชั่ง ส่วนเจ้านายในพระบวรราชวังได้เบี้ยหวัด อดละ 2 ชั่ง ขึ้นไปจนถึง 10 ชั่ง ตามลำดับใหญ่น้อย ครั้งต่อมาถึงสมัยรัชกาลที่ 2 พระราชทรัพย์ขัดสน ต้องลดลงมาครั้งหนึ่ง แล้วแบ่งออกเป็น 3 ส่วน แต่ที่พระราชทานให้ได้เพียงปีละ 2 ส่วนเท่านั้น ถ้าปีใดเงินไม่มีก็ต้องพระราชทานฉาดายแทน¹ เงินเบี้ยหวัดนั้น พระราชทานไม่สม่ำเสมอ มีมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี แต่เงินเดือน ๆ ละ 20 ชั่งนั้น ใ้รับพระราชทานเสมอ เข้าใจว่าในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็คงจะรับพระราชทานเท่ากัน หรือปรับปรุงให้ยุติธรรมยิ่งขึ้น² เงินเบี้ยหวัดนี้ส่วนใหญ่เป็นเงินที่ได้จากภาษีอากร เมื่อคนแฉนดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เงินแฉนดินลดน้อยลง เป็นเหตุให้เงินรายได้ของเจ้านายถูกตัดคามไปด้วย พระองค์จึงต้องทรงหาวิธีเปลี่ยนแปลงการแจกเงินแฉนดินใหม่ โดยให้พระคลัง เป็นผู้แจกแทน การให้เจ้านายไปเก็บผลประโยชน์เอง เพราะปรากฏว่าถูกฉ้อโกงเป็นส่วนใหญ่ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการใหม่นั้น วังหน้าไม่ได้รับเงินขึ้นเลย จึงทำให้เข้าใจว่าเป็นการกลั่นแกล้งของวังหลวง และไม่พอพระทัยอย่างยิ่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ว่า

...แต่ฝ่ายวังหน้าถูกฟ้องขาดลงไว้พร้อมกันกับวังหลวง

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 (พระนคร องค์กรการค้ำของคุรุสภา, 2504), หน้า 203 - 204.

² ธีรวิมล สุทธิสังกราม, กษัตริย์วังหน้า พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร, โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2514), หน้า 189

ครั้นจัดการใหม่ไม่ได้ให้บอกขึ้น เหตุว่าข้างวังหลวงเขา
เล็กบอกขึ้นในเจ้านายเสียแล้ว แก่คิดว่าแกไม้โคขุนบาง
แถมโคผูกแกมโค, เว้นไว้แต่สมเด็จพระยาภิรมย์
มาพูด ความจริงอยู่จนถึงไปฟ้องฝรั่ง เงินพระคลังข้าง
ที่ทรงนับ บอกขึ้นรอยละ 5 ตามแบบเดิม แต่เฉพาะใน
คลังสินค้า คลังมหาสมบัติ¹

ข้อความที่พระองค์กล่าวถึงนี้ก็ตรงกับที่ เซอร์ แอนดรู คลาร์ก (Sir Andrew Clark) เขียนไว้ว่าปัญหาที่วังหน้าเปิดเผยให้ทราบก็มีเรื่องราวไค้ของพระองค์อยู่
ด้วย วังหน้าครั้งนั้น คงทรงหว่ากระแวงว่า การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ (พ.ศ.2416)
จะเป็นบันไดขั้นแรก อันจะนำไปสู่การรวมอำนาจการเก็บภาษีอากร และเลิกระบบการ
กระจายภาษีส่วย ส่วยอากร ไปยังพระบรมวงศานุวงศ์ และเสนาบดีผู้ใหญ่² ซึ่งความ
หว่ากระแวงอันนี้ ก็เป็นความจริงในเวลาต่อมา คือ เกิดข้อขัดแย้ง ระหว่างวังหลวง
กับวังหน้า จนถึงกับ กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ ทรงหนีไปพึ่งกงสุลอังกฤษ เมื่อ
พ.ศ. 2417³

¹พระราชหัตถเลขา ทรงมีไปมากับสมเด็จพระมหาสมณะเจ้ากรมพระยา
วชิรญาณวโรรส, หน้า 228.

²เกษม ศิริสัมพันธ์, และนิออน สนิทวงศ์, "แนวพระราชดำริทางการเมือง
ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (ธ.ค.2510 -
ก.พ.2511), หน้า 31.

³ศึกษารายละเอียดจาก Sir Andrew Clark "My First Visit to
Siam," Contemporary Review, 81 (January - June, 1902).

2.2 การบริหารงานที่ไม่เหมาะสม

พระราชดำรัสข้างล่างนี้ ชี้ให้เห็นถึงต้นเหตุของการที่จะต้องปรับปรุงด้านการปกครองและจำเป็นต้องปรับปรุงเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับความต้องการด้วยว่า

...คุณเมื่อว่างมาจนถึงปัจจุบันนี้ บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที จึงใคร่มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลา...¹

การปกครองแบบเดิมที่มีเสนาบดี 4 ตำแหน่งที่เรียกว่าจตุสดมภ์ นั้น มีหน้าที่การงานมากมายและสับสน คือ เสนาบดีของแต่ละกรม ต้องว่าการบ้านเมือง ยุติธรรม ทหารและคลังรวมอยู่ในคน ๆ เดียว เป็นเสนาบดีถึง 4-5 ตำแหน่ง² เมื่อมาถึงภายหลัง เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไป กรมบางกรมก็มีการงานเหลืออันจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีการงานอะไรที่จะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลืออันจนเกินไป บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลืออันจนเกินไป บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่จะทำ ด้วยเหตุที่หน้าที่การงานและผลประโยชน์ไม่สม่ำเสมอเช่นนี้ จึงทำให้มีงานราชการค้างสะสมมาก เพราะบางแห่งก็มีงานมากเกินกว่าที่จะทำ และบางแห่งก็ไม่มีผลประโยชน์ที่จะเป็นแรงจูงใจให้ทำ การแบ่งส่วนราชการที่ไม่เหมาะสมกับความต้องการของประเทศในขณะนั้น คือ ไม่กำหนดหน้าที่ราชการแต่ละกระทรวงให้ชัดเจน การงานก้าวก่ายกันมาก ผู้ที่มีงานมากเกินตัวก็ไม่สามารถที่จะทำงานให้เรียบร้อยได้ ส่วนผู้ที่มีงานน้อยไม่สมตำแหน่งก็ดูเป็นการสิ้นเปลืองเบี้ยหวัด เงินเดือน นอกจากนั้นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ง่าย ๆ

¹ เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลฯ, หน้า 61.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

ก็ไม่ตั้งใจทำงานในตำแหน่งที่ตนจะไม่ได้รับประโยชน์ ส่วนผู้ที่ทำงานโดยไม่มีผลประโยชน์ ก็คิดทอดย หรือแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมต่อไป¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเข้าพระทัยถึงปัญหาความยุ่งยากนี้ได้เป็นอย่างดี ได้ทรงแถลงพระราชโบายไว้ว่า

...การซึ่งจะทำให้ราชการทั้งปวงเรียบร้อยเป็นแบบอย่าง คลองสะดวกใตตามสมควรที่จะปกครองบ้านเมือง ในเวลานี้ จะต้องแบ่งราชการให้มีผู้เป็นหน้าที่รับผิดชอบ เป็นส่วน ๆ ไป , พอแก่กำลังที่รักษาการ ไคน้อยอย่างหนึ่ง จะต้องเลิกการที่กรมทั้งปวง แสวงหาผลประโยชน์ใดโดยลำพังตัว ไม่มีกำหนดเงิน กำหนดการให้ กลับเป็นเงินจ่าย ให้ตามสมควรแก่การที่ไคนั้นอย่างหนึ่ง การจึงจะเป็นไปสะดวกตลอด²

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีอำนาจเต็มที่ในการปกครองบ้านเมืองแล้ว ทรงเริ่มการปฏิรูปงานบ้านที่สำคัญ ๆ เช่น กำนันกฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจอย่างรีบด่วน เป็นต้นว่า ได้ทรงตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการพระคลังทั้งปวง³ เพราะทรงตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ถ้าพระองค์มีพระราชโบายที่จะให้งานปฏิรูปในค่านอื่น ๆ ประสบผลสำเร็จ พระองค์ต้องเข้าจัดการบริหาร

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ และพระมวงกุเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2507), หน้า 210.

การคลังของประเทศเสียใหม่¹

3. แนวความคิดของคณะเจ้านายและข้าราชการกบฏหมิ่น

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นระยะเวลา ที่มีกลุ่มคนรุ่นใหม่เกิดขึ้นในหมูชนชั้นนำของสังคมไทย² บุคคลกลุ่มนี้เชื่อมั่นว่าพวกเขาจะเป็นผู้กุมชะตาชีวิตของบ้านเมืองไว้ได้³ มีความคิดริเริ่ม ที่จะปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย ใน พ.ศ. 2427 (ร.ศ. 103) คณะข้าราชการบริพาร และขุนนางรุ่นใหม่ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลถวายความคิดเห็น เกี่ยวกับการจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามทัศนะของคนที่มีต่อประเทศชาติ และราชบัลลังก์ เพื่อจะเน้นให้เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ไทยควรจะได้มีการปรับปรุงการบริหารประเทศให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ คณะเจ้านายและข้าราชการบริพาร ได้มีคำกราบบังคมทูลว่า

การครอบครองของกรุงสยามอยู่อย่างเช่นมีอยู่ในปัจจุบันนี้จะทำให้บ้านเมืองทำลายไปโดยง่ายเดียว เพราะที่ครู

¹ D.K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand: Education in the Reign of King Chulalongkorn (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1969), p. 53.

² เกษม ศิริสัมพันธ์, นีออน สนิทวงศ์, เรื่องเดิม หน้า 29.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

ภายนอกจะเข้รบเอาโดยอำนาจ ฎาอุบายนั้นหามีได้
โดยที่สุตถาปราศจากศัทรุภายนอกแลวกดี การปกครองอันนี้
ก็ยังไม่เป็นประเพณีของบ้านเมืองอันประเสริฐ ฎาเป็นที่
ยึดมั่นไค วาจะถาวรอุยฺรสมอแต่เพียงเท่านี้ทอไป เพราะ
การครอบครองอันนี้อยู่ไคอุปมาเหมือนอุษะที่แขวนไวควย
เชือกเส้นเดียว พวงอุษะซึ่งอาศัยเชือกอุยฺรนั้น ถามีอันตราย
เชือกขาดก็อุษะทอกลงพื้น ถึงแกฟกชำ เปลี่ยนแปลงรูป
พรรณไปไคทาง ๆ ฎาบางที่ทำลายยับเยินสิ้นทีเดียว¹

คณะเจ้านายและข้าราชการกลุ่มหนึ่ง ชี้ให้เห็นว่า การปกครองตามแบบเดิม
นั้น ไม่อาจจะมั่นคงอยู่ได้ แม้ว่าจะมีศัทรุจากภายนอกหรือไม่ก็ตามก็จำเป็นต้องปรับปรุง
ให้ดีขึ้น เพื่อความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ
ก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงการทํานุบำรุงรักษาบ้านเมือง และควรมีสวัสดิ² ต้องปรับ

¹ เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูล, หน้า 18 - 19.

² จักรกฤษณ์ นรินทียกุลการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาตำราวงษาภาพ กับกระทรวงมหาดไทย (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2511), หน้า 44.

ปรับปรุงชนบทธรรมเนียมประเพณีที่ล้าสมัยเสียใหม่ เพราะชนบทธรรมเนียมที่ไม่ดีนั้นเป็นเครื่องกีดขวางความเจริญของประเทศด้วย ควรต้องจัดการเปลี่ยนแปลงชนบทธรรมเนียมที่ล้าสมัยตามแบบอย่างชาวยุโรป หรือให้ใกล้เคียงกับยุโรปมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

คณะเจ้านายและข้าราชการกลุ่มหม่อมถาวรความคิดเห็นในด้านปรับปรุงอีก
แง่หนึ่งว่า

ถ้าประจักษ์หนึ่งไม่มีพระองค์ในใต้อำละของขลุ่ยพระบาท ทรงเป็นพระราชบุตรในเวลาดิฉันแล้ว การบานเมืองทุกอย่าง ก็จะเป็นที่ฝักขำระส่ำระสาย และบางที่ถึงจะให้เกิดจลาจลแก่บ้านเมืองใด... เมื่อมีเหตุเกิดขึ้นดังที่ข้าพระพุทธเจ้าเฝ้ากราบบังคมทูลพระกรุณาฯ มาข้างต้น การในกรมทุก ๆ กรมก็จะเสีย แลมีอาจที่จะทำไปใด และโดยอย่างที่สุดในเวลาที่เกิดจลาจล ดังนี้ก็ไม่มีสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่จะให้เป็นที่มั่นหมายใด ถึงการเกี่ยวของของชาติทางประเทศที่จะเข้ามาช่วยด้วยกับความอันนั้น แลแล้วเลยปกครองบานเมืองเสียด้วย ข้าพระพุทธเจ้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ในการเปลี่ยนแปลงดินแดนครั้งพระราชพงศาวดาร หรือในพระบรมราชวงศ์ในปัจจุบันนี้ เห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ข้าพเจ้านั้นลละอองธุลีพระบาททั้งปวง ก็พากันเป็นที่คลอนแคลนหวั่นหวาด เพราะเหตุที่มีประเพณีอันไม่แน่นอน แลโดยอย่างที่สุดการเปลี่ยนแปลงอันนั้น อาจทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่เป็นที่วางพระราชหฤทัยแน่นอน ลงใต้วานเมืองจะเจริญ และพระบรมวงศ์ชั้นสนิท จะไต่สืบสันตติวงศ์ต่อไป¹

ข้อความเหล่านี้ ชี้ให้เห็นถึงจุดประสงค์ข้อหนึ่งในการปรับปรุงความเจริญของประเทศนั้น ก็เพื่อป้องกันกาเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง และการล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์

¹ เจ้านายและข้าราชการ กราบบังคมทูล, หน้า 19.

กษัตริย์ แนวทางป้องกันที่จะทำให้ประเทศอยู่รอดได้นั้นจะต้องอาศัย การเปลี่ยนระบอบ การปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy) มาเป็นการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional Monarchy) สนับสนุนให้เสนาบดี ได้มีส่วนรับผิดชอบในกรมกองของตนเอง โดยที่พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงเป็นกังวลอีก ต้องพยายามหาทางปิดทางสินบนให้หมด และให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนพอแก่การเลี้ยงชีพ ให้ความยุติธรรมทางด้านกฎหมาย และรู้จักเลือกสรรคนที่มีความรู้มาใช้งาน คณะขุนนางและข้าราชการบริพารได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับเสนาบดี ว่า

ท่านเสนาบดีที่รับราชการอยู่ทุกวันนี้ ที่ได้เป็นเพราะความชอบความดีที่ตัวรับราชการฉลองพระเดชพระคุณก็มี ได้เป็นเพราะตามเหล่าตามตระกูลก็มี ที่มีอำนาจแล ผลประโยชน์ในราชการมากน้อยก็มี ไม่เหมือนกัน ท่านเหล่านี้เข้าใจก็คงจะไม่เสมอกันหมดควาย ฝ่ายพวกที่ได้เป็นควายความดีนั้น... คงจะตั้งใจทำราชการฉลองพระเดชพระคุณจนสุดกำลังแลปฏิบัติทุกอย่าง เพื่อออกหนุนความดีของตัวที่จะทำราชการต่อไปในภายหน้า ฤๅคิดอีกอย่างหนึ่ง เพราะมีความจงรักภักดีแลศรัทธาออกศรัทธา เชื่อถือพระบารมีปกเกล้าอยู่เป็นประมาณ พอเอาเป็นที่วางใจได้ แต่ฝ่ายพวกที่ได้เป็นเพราะมีตระกูลสืบออกหนุนมาช่วยประกอบกับความดีที่ตัวได้รับราชการฉลองพระเดชพระคุณจนมีอำนาจใหญ่ รวบรวมราชการแลผลประโยชน์ไว้ในใจอำนาจมากนี้ ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงมีสุ่วางใจเลย...²

ข้อความนี้ชี้ให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจจะตอ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 31 - 32.

ทรงประสบปัญหาความยุ่งยากจากพวกเสนาบดีบางกลุ่มซึ่งเป็นตัวจักรและกลไกสำคัญของ
 รัฐบาล ซึ่งต้องถูกริครอบล้อมสิทธิผลประโยชน์ไปอย่างไม่มากนักน้อย และถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นเสีย
 แล้วก็จะขัดขวางการปรับปรุงประเทศ และจะเกิดเป็นช่องทางให้ชาวต่างประเทศยื่นมือ
 เข้ามามีเกี่ยวข้องกับโอกาสเข้ายึดครองประเทศ อันจะทำให้เสียบ้านเมืองได้ง่าย

ข้อที่น่าวิตกอยู่อย่างหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีเดิมนั้น จะเป็น
 เหตุให้พวกข้าราชการบริพาร และราษฎรที่ไม่เข้าใจ และมีความเชื่อถือในโชคลางต่าง ๆ
 หรือเชื่อว่าประเพณีเดิมเป็นของดีอยู่แล้ว และมาเกิดเปลี่ยนแปลงไป อาจจะเป็นเหตุ
 อันตรายหรือดางร้ายต่าง ๆ แก่บ้านเมืองได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความรำคาญในพระราช
 หฤทัยอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ไช่เรื่องร้ายแรงแต่ประการใด คณะขุนนางและข้าราชการบริพารมี
 ความเห็นว่า

...การตั้งปวง ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า
 ให้จัดทำขึ้นใหม่เป็นสิ่งที่ไม่เคยมีมาแต่โบราณก็มาก
 ข้าราชการที่จะรับฉลองพระเดชพระคุณก็มีมาก และ
 ที่ได้ทำไปได้ในคราวแรก โดยพระราชประสงค์
 สำเร็จได้ทุกประการ... เหมือนการเคาน์ซิลที่ทรง
 พระราชดำริจัดตั้งขึ้นในคราวแรกหนึ่ง ถ้าจะคิด
 ใหลละเอียดยุคแล้ว พระราชกำหนดกฎหมายและประ
 เเพณีที่เปลี่ยนแปลงมาในทุกวันนี้สำเร็จได้ในคราว
 ครั้ง เคาน์ซิลนั้นแทบจะทุกสิ่งทุกอย่างโดยมาก...¹

...ข้าพระพุทธเจ้ามีความประสงค์อันแรงกล้าที่
 จะได้เห็นรัชกาลของใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท รุ่ง
 เรืองยิ่งขึ้นไปด้วยความดีความเจริญ เพราะฉะนั้น
 ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวง จึงสามารถขอรับพระราชทาน
 พระบรมราชานุญาต กราบบังคมทูลพระกรุณา ไต

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

ละอองธุลีพระบาท ควรทรงพระราชดำริถึงรัชกาล
ปัจจุบันนี้ ซึ่งตั้งอยู่ในสมัยการอันประเสริฐ คือ
"ศิริไลเซชั่น"¹ นี้ไม่ควรจะให้ความดีความเจริญ
เพียงเสมอรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
แต่โบราณมาถวายราชกิจแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้า
แผ่นดินนั้น ไซ้แต่จะทรงทำนุบำรุงรักษาพระราชอาณา
เขต ให้พ้นจากภัยอันตรายตลอดไปในชั่วรัชกาลหนึ่ง
นั้นมีไค ต่อมาให้ความดีความเจริญที่ไคฝ่าละอองธุลี
พระบาท ไคทรงพระราชอุทิศสาหะประพฤติมาในรัชกาล
บัดนี้ เป็นการป้องกันรักษาอันแน่นอนของกรุง
สยาม และเป็นรากของความที่จะเจริญต่อไป แต่
เมื่อรัชกาลในไคฝ่าละอองธุลีพระบาทสุดสิ้นไปแล้ว
ใหญ่ที่จะมารักษาพระราชพระเพลิงสืบไป แลทั้งช้
ราชการรามฎรนั้นกลับระลึกไคถึงรัชกาลของไคฝ่า
ละอองธุลีพระบาท ด้วยความเคารพนับถือ ว่าเอก
ราชของกรุงสยามแลดำเนิดของความสุชความ
สบายที่ตั้งอยู่เจริญรุ่งเรืองมาจนบัดนั้น เพราะไค
ฝ่าละอองธุลีพระบาทพระองค์เดียว ไคทรงทำนุ
บำรุงในทางอันประเสริฐมา แลจะไคเป็นแบบ
อย่างของรัชกาลข้างหน้าสืบไป...

เมื่อวิเคราะห์ดูจากคำกราบบังคมทูลนี้แล้ว จะเห็นว่าคณะเจ้านายและข้าราชการ
บริพารกลุ่มหนึ่ง มีความคิดเห็นแรงกล้า และพร้อมที่จะสนับสนุนพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงปรับปรุงสภาพการปกครองของประเทศให้เข้าสู่ความเจริญ เข้ม
เท่ากับอารยะประเทศ มีการหยิบยกปัญหาและวิเคราะห์ถึงข้อเสียของงานราชการ
บ้านเมืองอย่างละเอียดละออถี่ถ้วน พร้อมทั้งได้เสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติอย่างครบ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

ถวน แสดงให้เห็นถึงความเอาใจใส่ต่อสภาพการปกครอง และรู้ถึงข้อบกพร่องและส่วนที่ล้าสมัยที่ก่อให้เกิดข้อขัดข้องอย่างรีบด่วน เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และเวลา ข้อเสนอแนะเหล่านี้มีส่วนช่วยในการปรับปรุงประเทศด้านการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมส่วนใหญ่อัจฉริยกว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี และน่าจะพูดได้ว่าส่วนหนึ่งของความสำเร็จนั้น ก็อยู่ที่คณะเจ้านายและข้าราชการซึ่งเป็นกำลังสำคัญด้วย

สรุป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเผชิญกับแรงผลักดันทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นเหตุให้ทรงเร่งปรับปรุงความเจริญภายในประเทศเพื่อรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงรอบ ๆ ประเทศ และการที่จะปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงเศรษฐกิจเพื่อเป็นพื้นฐานในการปรับปรุงระบบการปกครองและสังคมไทยในด้านต่าง ๆ ต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย