



บทที่ 5

ความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453)

: การวิเคราะห์เชิงทฤษฎี

จากการศึกษาภูมิหลังของความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453) ในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่ากรณีความขัดแย้งที่สำคัญมี 15 กรณี ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มตามสาเหตุหรือเป้าหมายหลักของความขัดแย้ง ดังนี้

1. กลุ่มที่มีความขัดแย้งด้วยเรื่อง "การแย่งชิง" ทรัพยากรอันจำกัดซึ่งได้แก่ งบประมาณ บุคคลากร และสถานที่
2. กลุ่มที่มีความขัดแย้งด้วยเรื่อง "การแย่งชิง" อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ
อย่างไรก็ดี การแบ่งกลุ่มดังกล่าวไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด เพราะบางกรณีก็จะมีสาเหตุหรือเป้าหมายทั้ง 2 ประการร่วมกัน ซึ่งจะได้เห็นได้ชัดในกรณี 6

ในบทนี้จะได้ทำการวิเคราะห์กรณีความขัดแย้งทั้ง 15 กรณีในเชิงทฤษฎีภายใต้ตัวแบบของกรอบความคิดเรื่องความขัดแย้งในบทที่ 1 (หน้า 42) โดยนำเสนอเป็นภาพรวมในรูปของตาราง (ตารางที่ 5.1) ก่อน แล้วจึงนำข้อสรุปที่เป็นภาพรวมของกระบวนการความขัดแย้งจากตารางดังกล่าวมาวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎี โดยพิจารณาพร้อมกับข้อมูลภูมิหลังของความขัดแย้งในบทที่ 4 ต่อไป*

*สำหรับรายละเอียดภูมิหลังของกรณีความขัดแย้งดังกล่าว จะกลับไปพิจารณาได้ใน

บทที่ 4.

ตารางที่ 5.1

แสดงกระบวนการของความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในช่วงสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453)

กรณี	คู่ขัดแย้ง		ลำ เหนือ / วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ / ผล	ผลกระทบ
	กระทรวง	เลขาธิการ				
1.	กลาโหม + มหาดไทย + โยธาธิการ # เกษตรธิการ + ธรรมการ	ไม่อาจระบุได้ในรายละเอียด เพราะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นตลอดช่วงสมัยปฏิรูประยะที่ 1 ล่อง (ดูรายละเอียดในบทที่ 4)	การ "แย่งชิง" งบประมาณแผ่นดินประจำปี	การถกเถียงในที่ประชุมเลขาธิการ	<ul style="list-style-type: none"> - ความจำเป็นจากสถานการณ์ในขณะนั้นทำให้ต้องมีการยอมรับการคัดค้านบ้าง ตามลำดับก่อน-หลังของความสำคัญในการป้องกันประเทศ การจัดการปกครองและการสร้างทางรถไฟก่อนเรื่องอื่น ๆ - เป็นไปตามพระราชวินิจฉัยสั่งการของรัชกาลที่ 5 และมติของที่ประชุมเลขาธิการ 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงโยธาฯ เป็นกระทรวงที่ใคร่ขงงบประมาณ เป็นจำนวนมากทุกปี อันเป็นรากฐานต่อความเติบโตของกระทรวงทั้งสามในเวลาต่อมา - ทำให้กระทรวง เกษตรฯ และกระทรวงธรรมการไม่ขยายตัวเติบโตเท่าที่ควร ส่งผลให้การเกษตรกรรมและการศึกษาไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรด้วย
2.	โยธาธิการ # เกษตรธิการ	เจ้าฟ้ากรมขุนนครานุรักษ์ (มรว. หลาน ฑูยร ฌ อบูรยา) นายวัน เตอร์ ไฮเต ที่ปรึกษาด้านการชลประทานของกระทรวงเกษตรฯ	การ "แย่งชิง" งบประมาณเงินกู้จากต่างประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> - การถกเถียงในที่ประชุมเลขาธิการ โดยเฉพาะการแสดงความเห็นของที่ปรึกษาชาวต่าง-ประเทศคือนายวัน เตอร์ ไฮเต ซึ่ง เป็นเจ้ากรมคลอง และ เป็นผู้ เสนอโครงการ การชลประทานเข้ามา 	<ul style="list-style-type: none"> - ความจำเป็นจากสถานการณ์ในขณะนั้นทำให้ต้องยอมรับการให้ความสำคัญต่อการสร้างทางรถไฟเพื่อให้เอื้อต่อการป้องกันประเทศและการจัดการปกครองหัว เมือง เป็นสำคัญ แรกถ้วนผลทาง เศรษฐกิจนั้น เป็นผลพลอยได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้การ เกษตรกรรมไม่ได้รับการพัฒนาตามแบบตะวันตก - ทำให้มีการขยายการสร้างทางรถไฟไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศและส่งผลต่อการพัฒนา เศรษฐกิจในเวลาต่อมา

กรณี	คู่ขัดแย้ง		ลำ เหนือ / วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ / ผล	ผลกระทบ
	กระทรวง	เลขาธิการ				
				<ul style="list-style-type: none"> - ต่อมานายวัน เตอร์ โฮ เต ได้ขอลาออกจากราชการ เนื่องจากนอกจากโครงการถูกลดงบประมาณลงแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเลขาธิการเจ้าสังกัดเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินด้วย - เป็นกรณีเดียวที่พฤติกรรมความขัดแย้งขยายตัวไปสู่กระทรวงอื่นด้วย กล่าวคือ กระทรวงการต่างประเทศได้แต่งตั้งพฤติกรรมขัดแย้งต่อโครงการชลประทานดังกล่าวอย่างแข็งขันเนื่องจากต้องเป็นผู้เจรจาในการกู้เงินจากต่างประเทศในขณะที่เดียวกันก็ร่วมกับกระทรวงพระคลังฯ และกระทรวงมหาดไทยในการสนับสนุนโครงการสร้างทางรถไฟของกระทรวงโยธาธิการอย่างเต็มที่ 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นไปตามพระราชวินิจฉัยของรัชกาลที่ 5 และมติของที่ประชุมเลขาธิการคือให้เงินกู้ส่วนใหญ่แก่โครงการสร้างทางรถไฟและลดงบประมาณของโครงการชลประทานลง เป็นจำนวนมาก 	

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรณี	คู่ขัดแย้ง		สาเหตุ / วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ / ผล	ผลกระทบ
	กระทรวง	เสนาบดี				
3.	พระคลังฯ # กระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงธรรมการ, กระทรวงโยธาธิการ, กระทรวงนครบาล, กระทรวงเกษตรฯ, กระทรวงยุติธรรม	ไม่อาจระบุได้ในรายละเอียด เพราะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นตลอดสมัยปฏิรูประยะที่สี่ (ดูรายละเอียดในบทที่ 4)	<ul style="list-style-type: none"> - ความพยายามรักษาฐานะเป็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการคลังของกระทรวงพระคลังฯ ในขณะที่กระทรวงยุติธรรมก็พยายามรักษาผลประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงกฎระเบียบปฏิบัติในเรื่องการคลัง มีลักษณะเป็น "Procedural conflict" และการ "แย่ง" อำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - การถกเถียงในที่ประชุมเสนาบดี - การมีหนังสือเร่งรัดติดตามให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการคลัง - การมีหนังสือกราบบังคมทูลเพื่อขอลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงพระคลังฯ ของเสนาบดีบางท่านคือ กรมหมื่นเมธีศรีราชุ์ - พระยาสุรศักดิ์มนตรีมีหนังสือกราบบังคมทูลขอลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรฯ และขอให้ยุบกระทรวงเกษตรฯ เข้าเป็นกรมหนึ่งของกระทรวงพระคลังฯ 	<ul style="list-style-type: none"> - ส่วนใหญ่รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้ยุติความขัดแย้งเอง ด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสาเหตุ เนื้อหาสาระของความขัดแย้ง ฐานะของกระทรวงและเสนาบดีที่กระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างพระองค์กับเสนาบดีเจ้ากระทรวงนั้น ๆ ด้วย 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงพระคลังฯ มิได้มีอำนาจหน้าที่อย่าง เดิมที่ตั้งทฤษฎี - ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกระทรวงพระคลังฯ กับกระทรวงอื่น ๆ ในเรื่องเดียวกันนี้ยังคงปรากฏในปัจจุบัน
4.	มหาดไทย # พระคลังฯ	กรมหลวงดำรงราชานุภาพ # พระยาสุรียานุวัตร (เกิดขุนนาค)	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องการรักษาฐานะเป็นของงบประมาณฯ - ความแตกต่างทางความคิดระหว่างคนรุ่นเก่ากับคนรุ่นใหม่ (traditionally trained elite # modernly trained elite) 	<ul style="list-style-type: none"> - การถกเถียงในที่ประชุมเสนาบดี 	<ul style="list-style-type: none"> - รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้ยุติเอง โดยทรงมีพระบรมราชโองการให้พระยาสุรียานุวัตรออกจากตำแหน่ง - กระทรวงมหาดไทยได้รับงบประมาณฯ ตามที่ต้องการโดยไม่ต้องมีผู้ตรวจลอบบัญชี 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเต็มพิกัดขึ้น - การจัดระเบียบด้านการคลังของประเทศไทยยุคยัง

ลำดับที่	คู่ขัดแย้ง		สาเหตุ / วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ/ผล	ผลกระทบ
	กระทรวง	เลขาธิการ				
5.	มหาดไทย # เกษตรพาณิชย์การ	กรมหมื่นตำราขานภาพ # พระยาสุรศักดิ์มนตรี (เดิม แล่งอยู่โต)	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องการเก็บอากรค่านา - ความคิดเห็นต่างกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - การถกเถียงในที่ประชุมเลขาธิการ - เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พระยาสุรศักดิ์มนตรีลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการกระทรวงเกษตรฯ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็น "การประท้วง" อันเป็นการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมความขัดแย้งในรูปแบบหนึ่ง 	<ul style="list-style-type: none"> - ที่ประชุมเลขาธิการและรัชกาลที่ 5 เห็นด้วยกับข้อเสนอของกรมหมื่นตำราขาน - หน้าที่การเก็บอากรค่านาในหัวเมืองซึ่งเคยเป็นของกรมมามาตั้งแต่สมัยโบราณถูกโอนมาอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเข้มแข็งขึ้น - กระทรวงเกษตรฯ ถูกยุบเป็นกรมหนึ่งภายใต้กระทรวงพระคลังฯ หลังจากพระยาสุรศักดิ์มนตรีลาออกจากตำแหน่ง เลขาธิการ
6.	มหาดไทย # ธรรมการ	กรมหลวงดำรงฯ # เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค)	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องการศึกษาศึกษาหัวเมือง - งบประมาณของกระทรวงธรรมการถูกให้ลดลงโดยบทบาทของกระทรวงมหาดไทย (ส่วนหนึ่ง) - บุคคลากรถูก "แย่งชิง" ไปอยู่กระทรวงมหาดไทย - กระทรวงมหาดไทยก้าวล้ำลายการบังคับบัญชาในกระทรวงธรรมการ - ความแตกต่างระหว่างคู่ขัดแย้งทั้งในระดับผู้นำและระดับกระทรวง 	<ul style="list-style-type: none"> - การถกเถียงในที่ประชุม เลขาธิการ - การมีหนังสือกราบบังคมทูล - การกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง เลขาธิการของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์หลังจากดำรงตำแหน่งมา 10 ปี และหลังจากกรณีปัญหาเรื่องเงินผลประโยชน์ของกระทรวงธรรมการ 	<ul style="list-style-type: none"> - ที่ประชุม เลขาธิการและรัชกาลที่ 5 เห็นด้วยกับข้อเสนอของกรมหลวงดำรงฯ - รัชกาลที่ 5 ทรงลดอำนาจและบทบาทของ เลขาธิการกระทรวงธรรมการลงเรื่อย ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเข้มแข็งขึ้น - ในขณะที่กระทรวงธรรมการถูกลดอำนาจหน้าที่และบทบาทลงเรื่อย ๆ - การศึกษาของประชาชนในระดับกว้างไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

กรณีศึกษา	คู่ขัดแย้ง		สาเหตุ / วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การปฏิบัติ/ผล	ผลกระทบ
	กระทรวง	เสนาบดี				
7.	มหาดไทย # นครบาล	กรมหลวงตำรวจราชานุภาพ # กรมหลวงนเรศวรฤทธิ์	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจวินิจฉัยสั่งการในการเก็บอากรนา - ความคิดเห็นต่างกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - การถกเถียงในที่ประชุมเสนาบดี 	<ul style="list-style-type: none"> - ที่ประชุมเสนาบดีและรัชกาลที่ 5 เห็นด้วยกับข้อเสนอของกรมหลวงตำรวจฯ และที่ปรึกษาชาวต่างประเทศของกระทรวงมหาดไทย - นโยบายการเก็บอากรค่านาเป็นนาโคโคในคราวเดียวกันทั่วพระราชอาณาประชาราษฎร์ของกรมหลวงตำรวจฯและที่ปรึกษาเป็นผลในทางปฏิบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเพิ่มขึ้น
8.	มหาดไทย # เกษตรการ	กรมหลวงตำรวจราชานุภาพ # เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจวินิจฉัยสั่งการในการออกโฉนดตราจองที่ดิน - ความคิดเห็นต่างกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - กรมหลวงตำรวจฯมีพระหัตถ์เลขาแสดงความไม่เห็นด้วยและคำทักท้วงไปยังเจ้าพระยาเทเวศร์ฯ 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงเกษตร สามารถทำให้ประกาศออกตราจองที่ดินชั่วคราวเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นกรณีเดียวที่แสดง "ยับยั้ง" ของกระทรวงอื่นต่อกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็น "ผู้ชนะ" กระทรวงอื่นมาโดยตลอด
9.	มหาดไทย # ยุติธรรม	กรมหลวงตำรวจราชานุภาพ # กรมหมื่นราชูปถัมภ์เรกฤทธิ์	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องการร่างกฎหมาย - ความแตกต่างทางความคิดระหว่างคนรุ่นเก่ากับคนรุ่นใหม่ (traditionally trained elite # modernly trained elite) 	<ul style="list-style-type: none"> - การถกเถียงในที่ประชุมเสนาบดี - กรมหมื่นราชูปถัมภ์ฯ "ประท้วง" ไม่เข้าประชุมเสนาบดีเพียงส่งตัวแทนในระดับรอง เข้าไปประชุมแทน และไม่ร่วมเป็นกรรมการร่างกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> - ที่ประชุมเสนาบดีและรัชกาลที่ 5 ให้เป็นไปความขอเสนอของกรมหลวงตำรวจราชานุภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นมากขึ้นโดยเฉพาะอำนาจด้านยุติธรรมบางส่วนไปอยู่กระทรวงมหาดไทยจนถึงปัจจุบัน

กรณีศึกษา	คู่ขัดแย้ง		ลำ เหนือ / วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ / ผล	ผลกระทบ
	กระทรวง	เล่นาบตี				
10.	มหาดไทย # ยุติธรรม	กรมหลวงดำรงราชานุภาพ # พระองค์เจ้าจรัสยุคลักขิตฤฎาภิเศก	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องการร่างกฎหมาย - ความแตกต่างทางความคิดระหว่างคนรุ่นเก่ากับคนรุ่นใหม่ (traditional training elite # old modernized training elite) 	<ul style="list-style-type: none"> - การถกเถียงในที่ประชุม เล่นาบตี - พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ฯ มีหนังสือกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ถึงความคับข้องพระทัยของพระองค์ต่อกรมหลวงดำรงราชานุภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> - ที่ประชุมเล่นาบตีและรัชกาลที่ 5 ให้เป็นไปตามข้อเสนอมของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ที่เฉพาะมากขึ้นโดยเฉพาะอำนาจด้านยุติธรรม บางส่วนไปอยู่กระทรวงมหาดไทยจนถึงปัจจุบัน
11.	โยธาธิการ # นครบาล	กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา # กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน เรื่องการตัดถนนเยาวราช - การติดต่อสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ การรับรู้ที่ผิดพลาดและความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน 	<ul style="list-style-type: none"> - การถกเถียง "การขัดทอด" การดำเนินงานความรับผิดชอบ และการไม่ประสานร่วมมือกัน ทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - รัชกาลที่ 5 โปรดฯ ให้เล่นาบตี ทั้งสอง เข้า เฝ้าชี้แจงปัญหาต่อหน้าพระที่นั่ง และให้ทั้งสองฝ่ายสัญญาที่จะร่วมมือกันในการตัดถนนให้สำเร็จ - ถนนเยาวราชตัดสำเร็จหลังจกใช้เวลารวม 8 ปี 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้เกิดความยุ่งยากในการตัดถนนสายอื่น ๆ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ - รูปแบบของความขัดแย้งดังกล่าวยังคงปรากฏในปัจจุบัน
12.	โยธาธิการ # เกษตรราชการ	พระยาสุโขทัยวิจิตร + นายหลุยส์ ไวลอร์ เจ้ากรมรถไฟขาวเยอรมัน # พระยา เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ + นายซันเตอร์ ไฮเต เจ้ากรมคลองยาวออลันดา	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจวินิจฉัยสั่งการในการสร้างสะพานรถไฟข้ามคลองแสนแสบ - ขาดการสื่อสารให้เข้าใจกัน - ขาดการประสานงานกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้ากรมคลองร้อง เรียบเรื่องนี้ไปยัง เล่นาบตีกระทรวงเกษตรฯ ซึ่งโต้วาทีความกราบบังคมทูลร้อง เรียบต่อรัชกาลที่ 5 ต่อไป - การพิจารณาถกเถียง เรื่องนี้ในที่ประชุม เล่นาบตี 	<ul style="list-style-type: none"> - รัชกาลที่ 5 โปรดฯ ให้ผู้แทนของกระทรวงทั้งสอง ไปตรวจข้อเท็จจริง เรื่องนี้โดยมีกรมหลวงดำรงราชานุภาพเป็นตัวแทนฝ่ายเป็นกลาง แล้วนำเรื่องมา เล่นอบที่ประชุมต่อไป - ที่ประชุมเห็นควรให้ปฏิบัติตามข้อ เสนอของกรมหลวงดำรงฯ โดยให้ปิด- เปิดประตูน้ำตามเวลา และให้กระทรวงทั้งสองติดต่อสื่อสารประสานความเข้าใจและร่วมมือกันต่อไป 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวที่จะไม่ให้ทั้งสองกระทรวงมีปัญหา ในลักษณะ เดียวกันนี้อีก

กรณี	คู่ขัดแย้ง		ลำ เหนือ/ วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ/ผล	ผลกระทบ
	กระทรวง	เล่นาบตี				
13.	นครบาล # บุติธรรม	กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ # กรมหมื่นราชปฐิติเรกฤทธิ์	<ul style="list-style-type: none"> - อำมาจวิมลสืบสังการในเรื่องปัญหาการควบคุมรักษาโทษระหว่างการพิจารณาคดีส่วนที่ศาล - ขาดการสื่อสารให้เข้าใจกัน - ขาดการประสานงานกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - ทั้งสองฝ่ายต่างถกเถียงกันว่ากระทรวงใดควรเป็นผู้ อำมาจวิมลสืบสังการในเรื่องนี้ 	<ul style="list-style-type: none"> - รัชกาลที่ 5 ให้ยุติข้อขัดแย้งกัน เพราะเป็น เรื่อง เล็กน้อย และเป็น "ฮั้ประมงคณแก่บ้านเมือง" 	<ul style="list-style-type: none"> - ข้อตกลงในการประสานร่วมมือกันระหว่างกระทรวงทั้งสองเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้รับการปฏิบัติต่อมาถึงปัจจุบัน โดยเปลี่ยนจากกระทรวงนครบาล มา เป็นกระทรวงมหาดไทยร่วมมือกับกระทรวงยุติธรรม
14.	บุทรนาริการ # เกษตรพาดิยการ	เจ้าฟ้าฯ กรมพระภาณุพันธุวงค์วร เดย # พระยาสุรศักดิ์มนตรี	<ul style="list-style-type: none"> - สถานที่ทำงาน - การมีความคิดเห็นแตกต่างกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - พระยาสุรศักดิ์มนตรีขอพระ-ราชทานที่โรงทหารม้าหน้าข้างศาลาว่าการกระทรวงเกษตรฯ เพื่อย้ายที่ว่าการกระทรวงและ เสนอให้ย้ายโรงทหารม้าหน้า ไปอยู่ที่ศาลาบุทรนาริการ แต่เจ้าฟ้าฯ กรมพระภาณุพันธุฯ ไม่ทรงยินยอม 	<ul style="list-style-type: none"> - คู่ขัดแย้งยอมอมยอมประณี-ประนอมกันเอง - กระทรวงบุทรนาริการยอมให้กระทรวง เกษตรฯ ใช้ที่ส่วนหนึ่งซึ่งพินจากโรงทหารมาออกมาได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - ละทอนให้ เห็นว่าสถานที่ทำงาน เป็น เรื่องที่คู่ขัดแย้งสามารถ ออกยอมยุติข้อขัดแย้งกันเอง ได้โดยรัชกาลที่ 5 ไม่ต้องทรงเข้ายุติเองตั้งกรณีอื่น ๆ - ทำให้กระทรวง เกษตรฯ สามารถ ย้ายสถานที่ทำงานออกไปได้
15.	เกษตราริการ # นครบาล	เจ้าพระยา เทเวศร์วงค์วิวัฒน์ # กรมหลวงนเรศวรฤทธิ์	<ul style="list-style-type: none"> - อำมาจวิมลสืบสังการในการปฏิบัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในกรุงเทพฯ และบริเวณโดยรอบ - ขาดการสื่อสารให้เข้าใจกัน - ขาดการประสานงานกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - ในระหว่างที่กระทรวง เกษตรฯ กำลังวางแผนและ สืบวจรัง วัดที่ดินเพื่อออกโฉนดฯ กระทรวงนครบาล แทนที่จะระงับการออกไปเหยียบป่า กลับออกไปเหยียบป่า ทำให้กระทรวง เกษตรฯ ทำงานไม่ได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - รัชกาลที่ 5 มีพระบรมราช-โองการให้อำเภอหยุดออกใบเหยียบป่าชั่วคราว และให้กระทรวงนครบาลรับเร่ง แบ่งเงินชดเชยของอำเภอ 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้การคัดระเบียบการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ เป็นไปโดยเรียบร้อย - ทำให้มีการแบ่งปันชดเชยของอำเภอพระมณฑลตั้งชื่ออำเภอต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ และบริเวณโดยรอบอย่างเรียบร้อย - ผลกระทบทั้งสองประการนี้ ยังคงสืบทอดถึงปัจจุบัน

จากตัวแบบของกรอบความคิดเรื่องความขัดแย้งและผลสรุปของการศึกษาตามตารางข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งเป็นกระบวนการที่ส่งผลสืบเนื่องติดต่อกันเป็น 4 ขั้นตอน คือ สาเหตุของความขัดแย้ง พฤติกรรมของความขัดแย้ง การยุติและผลของความขัดแย้ง และผลกระทบของความขัดแย้งต่อระบบการเมืองการปกครอง

1. สาเหตุของความขัดแย้ง สาเหตุของความขัดแย้งมี 3 ประการคือ

- 1.1 สถานการณ์ในขณะนั้น
- 1.2 ความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของคู่ขัดแย้ง
- 1.3 ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง

1.1 สถานการณ์ในขณะนั้น สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกในขณะนั้นนับว่ามีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงภายในสังคมนั้น ¹ ในกรณีนี้ก็เช่นเดียวกัน ปรากฏว่าในช่วงรัชกาลที่ 5 จักรวรรดินิยมตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศส ได้ส่งผลกระทบต่อราชอาณาจักรไทยอย่างหนักหน่วงโดยรอบด้าน ประกอบกับความจำเป็นในการโยงพระราชอำนาจมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ และข้อบกพร่องของระบบราชการแบบจารีต ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องการปรับปรุงบ้านเมืองให้เป็นแบบสมัยใหม่ (Modernization) อย่างรีบด่วนในลักษณะการปฏิรูปอย่าง "พลิกแผ่นดิน" ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 อันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร (Administrative Structure) นั่นคือการเปลี่ยนระบบบริหารราชการแบบจารีตมาเป็นระบบกระทรวงตามแบบตะวันตก มีการนำเอารูปแบบและกลไกของระบบบริหารราชการแบบตะวันตกมาใช้หลายอย่าง เช่น การแบ่งแยกงานในหน้าที่เฉพาะทางของกระทรวงต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน การให้เงินเดือนและสวัสดิการต่าง ๆ แก่ข้าราชการ การให้ความสำคัญแก่ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญทางวิชาชีพในการเข้ารับราชการ การมีกำหนดเวลาการทำงานและสถานที่ทำงานที่แน่นอน เป็นต้น

¹W.F. Wertheim, Evolution and Revolution, pp. 105-106.

อย่างไรก็ดี เนื่องจากระบบกระทรวงดังกล่าว นับว่าเป็น "ของใหม่" ที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมไทยซึ่ง โครงสร้างสังคม (Social Structure) และโครงสร้างอำนาจยังคงเป็นแบบจารีตอยู่ คือยังคงมีลักษณะเป็นแบบ "เจ้าขุนมูลนาย" ในระบอบศักดินาตามแบบเดิม แม้ว่า ศูนย์กลางแห่งอำนาจรัฐจะมีการ "เปลี่ยนมือ" จากสถาบันขุนนางมาสู่สถาบันกษัตริย์แล้วก็ตาม ยิ่งกว่านั้นในช่วงสมัยปฏิรูปนี้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์พระราชวงศ์ และพระบรมวงศานุวงศ์ มีความมั่นคงและเป็นเอกภาพยิ่งกว่าในช่วงที่สถาบันขุนนางมีอำนาจระหว่างปลายพุทธศตวรรษที่ 24 ถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 เสียอีก สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ระบบบริหารราชการแบบตะวันตกที่ ถูกนำมาใช้ มีลักษณะไม่เต็มรูปแบบอย่างแท้จริง ยังคงมีลักษณะเป็น "แบบไทย ๆ" ตามโครงสร้างอำนาจและสังคมไทย เช่น มีลักษณะของความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ มีลักษณะของการยอมรับในระบบอาวุโส อำนาจบารมีและชาติกำเนิดของตัวบุคคล เป็นสำคัญ ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษา แม้แต่ชนชั้นผู้นำในระบบการปกครองของไทยเองบางส่วนโดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกของสมัยปฏิรูป ประโยชน์ที่ล่องยังงไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบบริหารราชการแบบตะวันตกอย่างเพียงพอ ผนวกกับสาเหตุของความขัดแย้งสองประการหลังก็นำไปสู่พฤติกรรมความขัดแย้ง ดังจะได้กล่าวต่อไป

1.2 ความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของผู้ขัดแย้ง โดยทั่วไปเป้าหมายที่เป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งคือการที่ผู้ขัดแย้งต่างก็ต้องการในทรัพยากรหรือสิ่งมีคุณค่าอย่างเดียวกัน แต่เนื่องจากทรัพยากรหรือสิ่งมีคุณค่า นั้นมีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้มีปัญหาในการจัดสรร ซึ่งเมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตระหนักถึงความแตกต่างในผลประโยชน์ ความไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรทรัพยากร ก็ต้องการปรับให้เป็นธรรมขึ้นอันนำไปสู่ความขัดแย้ง² หรืออีกนัยหนึ่งก็กระตุ้นให้เกิดความคับข้องใจที่ระบบการเมืองไม่สามารถทำให้ความคาดหวังของบุคคลบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ จึงทำให้เกิดความขัดแย้ง เกิดขึ้น³

²Roger W. Cobb & Charles E. Elder, Participation in American Politics..., pp. 83-85.

³Robert Ted Gurr, Why Men Rebel และ James C. Davies, "Toward a Theory of Revolution," pp. 5-19.

จากผลสรุปของการศึกษาในบทที่ 4 ดังปรากฏในตารางที่ 5.1 ชี้ให้เห็นว่า เป้าหมาย ซึ่ง เป็นที่ต้องการของคู่ขัดแย้งคือ อารักขากร หรือสิ่งมีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้แก่ งบประมาณแผ่นดิน งบประมาณเงินกู้ บุคคลากร สถานที่ทำงาน และอำนาจวินิจฉัยสั่งการ

1.3 ความแตกต่างในต้นตอต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง คู่ขัดแย้งซึ่งผ่านกระบวนการกล่อมเกลาราชการ เมืองและสังคมแตกต่างกันย่อมมีทัศนคติ ค่านิยมที่แตกต่างกัน ประกอบกับการติดต่อสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ การรับรู้ที่ผิดพลาด และความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนย่อมนำไปสู่ความขัดแย้ง⁴

จากการศึกษาในบทที่ 4 อาจแบ่งคู่ขัดแย้งในช่วงสมัยปฏิรูปประยุบที่ล่วงออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบุคคลกับระดับองค์การหรือกระทรวง

ระดับบุคคล ผู้นำทางการเมืองซึ่ง เป็นผู้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มผู้นำรุ่นเก่าซึ่งได้รับการฝึกฝนตามแบบตะวันตกอย่างไม่เต็มรูปแบบ (Traditionally Trained Elite) และกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ซึ่งได้รับการฝึกฝนตามแบบตะวันตกอย่างเต็มรูปแบบ (Modernly Trained Elite)

กลุ่มผู้นำรุ่นเก่า ซึ่งได้รับการฝึกฝนตามแบบตะวันตกอย่างไม่เต็มรูปแบบ กลุ่มนี้ไม่ได้ผ่านการศึกษาลจากประเทศตะวันตกโดยตรง แต่ได้รับการศึกษาแบบตะวันตกเป็นรุ่นแรก ๆ จากภายในพระบรมมหาราชวังมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งกล่าวได้ว่าไม่ได้ผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองและสังคมจากประเทศตะวันตกในทางปฏิบัติแต่ก็มีความรู้เกี่ยวกับประเทศตะวันตกในทางทฤษฎี จากการศึกษาและการรับรู้เกี่ยวกับความเป็นไปของจักรวรรดินิยมตะวันตก และนานาประเทศในเอเชีย ทำให้กลุ่มนี้ตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนบ้านเมืองให้เป็นแบบสมัยใหม่ เพื่อความอยู่รอดของประเทศ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในทุก ๆ ด้านเพราะจะส่งผลกระทบต่อสถานภาพเดิมของตนมากเกินไป จึงต้องการให้เป็นการปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีพื้นฐานของโครงสร้างอำนาจและสังคมไทยรองรับอย่างเหมาะสมตามที่ตนเห็นสมควร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มนี้มีแนวความคิดผสมระหว่างความเป็นอนุรักษ์นิยมแบบจารีตที่ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ อันจะเป็นผลกระทบต่อสถานภาพเดิมของตน กับความต้องการ

⁴ Robert North อ้างถึงใน เขาวนระ ไตรมาศ, เรื่องเดิม, หน้า 10-14.

"ก้าวไปข้างหน้า" ตามแบบสมัยใหม่ เพื่อความอยู่รอดของบ้านเมืองซึ่งก็ส่งผลต่อความมั่นคงและ ความอยู่รอดของตนในที่สุด กลุ่มนี้มีความเห็นอกว่ากลุ่มที่ล่องใน เรื่องของการ เป็นศูนย์กลางแห่ง อำนาจระบบอาวุโสและประสับบการณ์ในการทำงาน บุคคลสำคัญของกลุ่มได้แก่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระเจ้าอนงยาเธอ ที่สำคัญคือ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ กรมหลวงดำรงฯ ชาญภาพ กรมหลวง เทววงศ์วโรปการ กรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ และกรมหมื่นพิทย- สาทฤทธิธาดา

ส่วนขุนนางได้แก่เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ พระยาสุรศักดิ์มนตรีและพระยาเทเวศร์วงศ์- วิวัฒน์ ซึ่งยังไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการแบบใหม่โดยเฉพาะการสั้ตทำงานประมาณ มีข้อนำสั่ง เกิดคือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ซึ่ง เป็นคนไทยรุ่นแรกที่ได้ไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษเป็น เวลาหลายปีตั้งแต่รัชกาลที่ 4 แต่มิได้จบวิชาการใดเป็นการเฉพาะ มีนิสัยกล้าพูด "โผงผาง" ไม่เกรงผู้ใดนัก แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีความเป็นอนุรักษ์นิยมในแง่ของการไม่ล้ามารถ "เรียนรู" ตามสิ่งใหม่ ๆ ได้ทัน เช่น เรื่อง การสั้ตทำงานประมาณฯ ทำให้ต้องมีความขัดแย้งกับกระทรวง พระคลังฯ และตนเองก็มีปัญหา เข้าไป "พัวพัน" กับเงินงบประมาณของกระทรวงซึ่งไม่อาจชำระ สะล่างได้อย่างชัดเจน เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องลาออกในที่สุด (ดูบทที่ 4)

กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ซึ่งได้รับการฝึกฝนตามแบบตะวันตกอย่างเต็มรูปแบบ กลุ่มนี้อ่อนอาวุโสกว่ากลุ่ม แรก เป็นผู้ผ่านการศึกษาระบบสมัยใหม่ในประเทศตะวันตก บางคนก็ปฏิบัติหน้าที่ราชการใน ประเทศตะวันตกระยะหนึ่งด้วย กลุ่มนี้จึงผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางการ เมืองและสังคมทั้งทาง ทฤษฎีและปฏิบัติจากประเทศตะวันตกโดยตรงจึง เป็นผู้ที่มีความคิดก้าวหน้า ต้องการให้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงบ้านเมืองตามหลักการ แบบสมัยใหม่ตั้งที่ตนมีประสับบการณ์ในประเทศตะวันตกอย่างแท้- จริง โดยไม่ติดในโครงสร้างอำนาจและสังคมแบบจารีต จึงทำให้ต้องมีความขัดแย้งกับกลุ่มผู้นำ รุ่นเก่าข้างต้น กลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นพระเจ้าลูกยาเธอในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงได้รับการศึกษาจากประเทศตะวันตก ที่สำคัญและมีบทบาทในความขัดแย้ง คือ กรมหมื่น- สันตบุรินทร์นาถและกรมหมื่นราชบุรดิเรกฤทธิ์ พระเจ้าหลานยาเธอ คือ พระองค์เจ้าจรัญศักดิ์ กฤดากร ส่วนขุนนางที่เห็นได้อย่างเด่นชัดในกรณีขัดแย้งมีเพียงรายเดียวคือพระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุญภาค)

กลุ่มนี้แม้จะมีความคิดก้าวหน้าที่ต้องการให้ประเทศ "ก้าวไปสู่อื่น" ความเจริญก้าวหน้าตามแบบตะวันตกเพียงใด แต่ก็ถูกจำกัดขอบเขตบทบาทลงโดยระบบอาวูโล อำนาจ บารมี ฐานะ, ขาดกาเนิด และประสบการณ์ของผู้นำกลุ่มแรก อันนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด ดังกรณี 4, 9, 10 อันเป็นความขัดแย้งระหว่างกรมหลวงดำรงราชานุภาพผู้ถือได้ว่าเป็นนักจารัตนนิยมซึ่งต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับหนึ่ง เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหาร เพราะประสบการณ์มากกว่าการได้รับการฝึกฝนอบรมตามแบบตะวันตกดังกล่าวมาแล้ว กับกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระองค์เจ้าจรัญศักดิ์ กฤดากร และพระยาสุริยานุวัตร ผู้มีความรู้ในวิชา เฉพาะซึ่งได้รับการศึกษาอบรมในวิชานั้น ๆ จากประเทศตะวันตกโดยตรงจึงเป็นการต่อสู้อันระหว่าง "traditionalist" กับ "professionalist"

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างผู้นำกลุ่มแรกและกลุ่มที่สองในเรื่องความคิดเห็น การรับรู้ต่อปัญหา และแนวทางการปฏิบัตินโยบาย แต่ในบรรดาผู้นำกลุ่มที่หนึ่ง เองก็มีความขัดแย้งกัน โดยเฉพาะระหว่างผู้นำที่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ กับขุนนางซึ่งก็มีความแตกต่างกันในฐานะขาดกำเนิด แม้ว่าในเรื่องของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองและสังคมจะสอดคล้องกันอยู่ในกลุ่มเดียวกัน แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ยังมีความคิดเห็น การรับรู้ต่อปัญหา และแนวทางการปฏิบัตินโยบายที่แตกต่างกัน ดังกรณี 5, 6, 8, 14, 15 แม้ในบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ในกลุ่มที่ 1 ก็มีความขัดแย้งกันเอง ดังกรณี 7, 11

นอกจากผู้นำทั้งสองกลุ่มซึ่งเป็น "ผู้นำพื้นเมือง" (native elites) แล้ว ยังมีกลุ่มที่ปรึกษาชาวต่างประเทศซึ่งยึดหลักการปรับปรุงประเทศเป็นแบบลัทธิใหม่ตามแบบตะวันตกอย่างมั่นคง และบางคนก็ยังคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองและของประเทศของตนเป็นสำคัญ ก็ทำให้เกิดความขัดแย้งกับผู้นำพื้นเมืองทั้งกับเจ้ากระทรวงที่เป็นหัวหน้าองค์การที่ตนสังกัดอยู่ และกับเจ้ากระทรวงอื่นด้วย ดังกรณี 2, 12

ระดับองค์การหรือกระทรวง นอกจากความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของผู้ขัดแย้งในระดับบุคคลแล้ว ความแตกต่างของผู้ขัดแย้งในระดับองค์การ คือ ระดับกระทรวงก็นำไปสู่ความขัดแย้งได้เช่นเดียวกัน กระทรวงที่มีวิวัฒนาการมาจากองค์การแบบจารัตที่มีอำนาจมาแต่เดิม และได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากพระมหากษัตริย์ ดังกรณีของกระทรวงมหาดไทยซึ่งวิวัฒนาการมาจากกรมมหาดไทยและได้รับการสนับสนุนจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างมากรวมถึงแสดงให้เห็นว่า

กระทรวงของตนมีความเหนือกว่ากระทรวงซึ่งเพิ่ง "แตกหน่อ" ขึ้นมาใหม่ ก็เข้าไปก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใหม่ดังกล่าว อันนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด ดังกรณีที่ 5,6

ยิ่งกว่านั้นคู่ขัดแย้งที่มีความแตกต่างกัน ถ้ามีการติดต่อสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ การรับรู้ที่ผิดพลาด และความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนก็ยิ่งทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นเร็วและ "ยืดเยื้อ" ยิ่งขึ้น โดยมีลักษณะของการไม่ยอมกันดังกรณีที่ 11,12,13,15

ล่า เหตุทั้ง 3 ประการนี้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่พฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป ระยะที่สองดังผลการศึกษาในบทที่ 4 ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงรายละเอียดของความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการคือการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรหรือสิ่งมีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด อันเกิดขึ้นจากการปรับปรุงประเทศแบบสมัยใหม่ตามสถานการณ์ในขณะนั้น ผนวกกับความแตกต่างในกันต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้งด้วย ดังกรณีทั้ง 15 กรณีในตารางที่ 5.1 ข้างต้น

2. พฤติกรรมของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ แสดงออกมาในรูปพฤติกรรมซึ่งพอจะประมวลได้ดังนี้

2.1 การถกเถียงในที่ประชุมเล่นาบัติโดยเฉพาะในการพิจารณางบประมาณแผ่นดินและงบประมาณเงินกู้ ซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนเพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยตรง เนื่องจากงบประมาณเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้กระทรวงต่าง ๆ สามารถดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ แม้ว่าการพิจารณางบประมาณแผ่นดินโดยปกติจะไม่มี ความขัดแย้งมากมายเท่ากับการพิจารณางบประมาณเงินกู้ แต่ก็คงมีความขัดแย้งกันบ้าง ดังข้อความว่า

"...การที่ตัดมาแล้วแต่ก่อน ปรากฏเป็นที่แตกร้าง หรือเกี่ยวกับอเนอรซึ่งจะ ทำให้แรงไปไม่ได้ เพราะทุกกระทรวงต่างคนต่างคิดที่จะทำการให้ทวียิ่งขึ้น..."

การที่ความขัดแย้งมีไม่มากก็เพราะ "ความเกรงใจ" ในเล่นาบัติบางท่านที่สั่งด้วย ขาดิตระกูล วิทยุณี และประสลับการณั้ ดังกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เล่นาบัติกระทรวงพระคลัง กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งว่า

⁵ กขช., ร.5, ค. 5/5 งบประมาณแผ่นดิน คัก 115-116 หนังสือราชการทูลกรมหมื่น- มหิศรราชหฤทัย ลงวันที่ 5 มิถุนายน คัก 115 ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน.

"...ความไม่กล้าหาญในอันที่จะขัดขืน ให้ไม่เป็นที่พอใจของบุคคลอย่างหนึ่ง ซึ่งข้าพระพุทธเจ้า เองรู้สึกตัวอยู่ว่า เป็นเช่นนั้น..."⁶

การที่ที่ประชุมแล้วแต่มีความเกรงใจกันเช่นนี้ บางครั้งก็ทำให้ไม่อาจหาข้อยุติของการประชุมได้ ทำให้ "การประชุมยืดเยื้อยาวนาน" ซึ่งนายมิตเชล อินเนล ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ต้องเล่นอูให้ใช้วิธีเชิญเสนาบดีเจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวงมาประชุมพิจารณา กับเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ เป็นราย ๆ ไป เมื่อเรียบร้อยแล้วจึงนำเสนอสื่อที่ประชุมเสนาบดี แล้วจึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นขั้นสุดท้าย นับได้ว่ามีการกลั่นกรองมาหลายชั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงเห็นด้วยทั้งนี้เพื่อ "...การประชุมจะไม่ค่อยยืดเยื้อยาวนาน..."⁷

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าในการประชุมซึ่งมีที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเข้าร่วมประชุมด้วยจะมีการถกเถียงกันมากกว่าที่ประชุมอันประกอบด้วยข้าราชการชาวไทยผู้เคยชินกับระบบอาวุโส ทั้งนี้เพราะชาวต่างประเทศมักพิจารณาตามหลักการความคิดเห็นของตนโดยไม่คำนึงถึงระบบอาวุโส ระบบเครือญาติ หรือระบบอุปถัมภ์อันเป็นส่วนประกอบของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ดังในกรณี นายคาร์แนค เล่นอ เรืองให้กู้เงินจากต่างประเทศหรือการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้าราชการ หรือนายวันเตอร์ ไอเต เล่นอให้หน้าเงินกู้จากต่างประเทศมาใช้ในโครงการชลประทานที่ตนเล่นอ ดังกล่าวมาแล้ว ปรากฏว่ามีการถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องนี้กันอย่างกว้างขวาง แต่ในที่สุดก็เข้าไปตามพระราชวินิจฉัยสั่งการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

นอกจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงมีพระราชอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการแล้ว กรมหลวงดำรงราชานุภาพเป็นบุคคลสำคัญอีกพระองค์หนึ่งที่ได้รับเสียงสนับสนุนมากในที่ประชุมเสนาบดี และพระตำราของพระองค์ก็มีส่วนในการวินิจฉัยสั่งการ เรื่องต่าง ๆ ดังปรากฏในกรณีศึกษาหลายกรณีในบทที่ 4

2.2 การไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าประชุมเสนาบดีอย่างพร้อมเพรียงกัน พฤติกรรมดังกล่าวส่วนหนึ่ง เป็นการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจ และความขัดแย้งต่อเสนาบดีบางกระทรวง

⁶ กขช., ร.5, ค. 5.1/11 งบประมาณแผ่นดินค.ศ. 118-9 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5.

⁷ กขช., ร.5, ค. 5.1/10 หนังสือราชการเลขที่ 143/081 พระราชกระแสของรัชกาลที่ 5 ตอบความเห็นของนายมิทเชล อินเนล.

หรือเป็นการประท้วงต่อที่ประชุม ดังกรณีกรรมหินราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เล่นาบตีกระทรวงยุติธรรมมักไม่ค่อยเสด็จเข้าประชุม โดยทรงอ้างว่ามีผู้ไม่เห็นพระหทัยพระองค์ ทำให้เสียเวลาเปล่า ๆ แต่ทรงให้ปลัดทูลฉลองคือพระยาสุรเสนา (ล่อ ไกรฤกษ์ ต่อมาคือเจ้าพระยามหินร) ไปประชุมแทนพระองค์ แม้เล่นาบตีอื่น ๆ ไม่พอใจก็ไม่สามารถจะดำเนินการอย่างไรได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็จำต้องทรงยินยอมตามพฤติกรรมของกรรมหินราชบุรี⁸ การที่กรรมหินราชบุรีฯ ทรงกล่าวอ้าง เช่นนั้นก็คงมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระองค์กับกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ดังพิจารณาแล้วในเรื่องความขัดแย้งระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรมในความขัดแย้ง เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานดังกล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้ โดยทั่วไปการประชุมเล่นาบตีแทบทุกครั้งมักไม่ได้รับความร่วมมือเพราะเล่นาบตีส่วนใหญ่ขาดประชุม ดังหนังสือกราบบังคมทูลของกรรมหินมหิศรราชหฤทัย เล่นาบตีกระทรวงพระคลังฯ ตอนหนึ่งว่า

"...ธรรมตการประชุมของ เมืองนี้ช่าง เปนการยากเสียนเปนที่สุด นอกจากต่อน้ำพระที่นั่ง ถูกเอา เปนพระราชมารดาอยู่หนนกราด เกรี้ยวอย่างแยงแรงจริง ๆ แล้วก็เปนอันเอยคางตั้งพันปีทั้งสิ้น..."

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นด้วยกับเรื่องนี้ดังพระราชหัตถเลขาที่ว่า "...การอันใดที่คนมาก ๆ ทำพร้อมกันแต่มีผู้เอื้อเฟื้อจริง ๆ ชั่วแต่ร้ายละ 2 คน เห็นว่าพะให้ช้า แลยุ่งยากด้วยความไม่รู้ทั่วถึงแลไม่รู้ เอื้อ..."¹⁰

การไม่ให้ความร่วมมือในการมาประชุมเช่นนี้ เป็นการแสดงให้เห็นว่าส่วนหนึ่งอาจมาจากความขัดแย้งของเล่นาบตีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ต่อที่ประชุม หรือต่อเรื่องที่ประชุม หรือต่อเล่นาบตีเจ้ากระทรวงอื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสีย ทำให้การประชุมพิจารณางบประมาณล่าช้าอันส่งผลกระทบต่อการศึกษาบ้านเมือง

2.3 การเข้าไปก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น การขัดท้อในการปฏิบัติงาน การเกี่ยงงาน การไม่ให้ความร่วมมือและการไม่ประสานงานกัน เป็นการแสดงพฤติกรรม

⁸ เรื่องของ เจ้าพระยามหินร, หน้า 62-67.

⁹ กลย., ร.5, ค. 5.1/11 หนังสือกราบบังคมทูลของกรรมหินมหิศรราชหฤทัย เรื่องงบประมาณแผ่นดิน คก 118-119.

¹⁰ กลย., ร.5, ค. 5.1/10 หนังสือราชการที่ 143/881 พระราชกระแสตอบโต้ความเห็นของมิสสเตอร์มิตเชล อินเนล.

ความขัดแย้งนอกที่ประชุมเสนาบดีซึ่งส่งผลต่อการ "ขงก้งัน" ในการปฏิบัติงานของแต่ละกระทรวงที่มีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะนั้น ๆ อันก่อให้เกิดปัญหาต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมในที่สุด

2.4 การกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยหนังสือทางราชการ หรือเป็นการล้นพระองค์ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจของตน เช่น กรณีพระยาสุรศักดิ์มนตรี หรือ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ เป็นต้น ซึ่งเป็นพฤติกรรมความขัดแย้งที่เลื่อง "การชน" คู่กรณีซึ่ง ๆ หน้า โดยวิธีหันไปหาผู้ทรงมีพระราชอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการสูงสุด

ข้อที่น่าสังเกตรวมถึงในเชิงทฤษฎีระดับความเข้มของความขัดแย้งจะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของคู่ขัดแย้ง อันประกอบด้วยระดับการรวมตัวเป็นพวกเดียวกันของคู่ขัดแย้งแต่ละฝ่าย โดยที่กลุ่มหรือ "กองเชียร์" ของแต่ละฝ่ายนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของความขัดแย้ง¹¹ นอกจากนี้ยังได้แก่ ระดับการแข่งขัน การใช้ทรัพยากรและสถานการณ์ในขณะนั้นและกลยุทธ์ในการต่อสู้ (บทที่ 1) แบบแผนของความขัดแย้งที่มีคู่กรณีอยู่เพียงสองฝ่าย มักมีความเข้มของความขัดแย้งสูง ยิ่งฝ่ายหนึ่งตระหนักว่าตนเป็นฝ่ายสูญเสีย ก็จะทำให้ความเข้มของความขัดแย้งสูงมากยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่ความวุ่นวายและความรุนแรงทางการเมือง¹² ซึ่งในกรณีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในตารางที่ 5.1 ไม่ปรากฏความเข้มของความขัดแย้งในระดับสูง และไม่มีการขยายตัวของความขัดแย้ง ทั้งนี้ไม่ใช่เพราะคู่ขัดแย้งไม่มีขีดความสามารถ แต่ความขัดแย้งถูกจำกัดขอบเขตลงเสียก่อนที่คู่ขัดแย้งจะหันไปพัฒนาขีดความสามารถของตน ทั้งนี้เป็นเพราะปัจจัย 3 ประการคือ

1. ค่านิยมแบบจารีต (traditional values) ภายใต้โครงสร้างสังคมเดิม ซึ่งเน้นที่ตัวบุคคล (personality) โดยการยอมรับในเรื่องฐานะชาติกำเนิด วงศ์ตระกูล อำนาจบารมี ระบบอาวุโส ระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ และความสามารถที่ส่งสืบจากประสพการณ์ เป็นสำคัญ ก็ทำให้คู่ขัดแย้งซึ่งเป็นผู้อ่อนอาวุโสกว่า มีฐานะชาติกำเนิดต่ำกว่า อ่อนประสพการณ์ หรือไม่มีอำนาจบารมีเท่ากับคู่ขัดแย้งอีกฝ่ายหนึ่ง ต้องยอมรับที่จะยุติข้อขัดแย้งไปโดยปริยายโดย

¹¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, เรื่องเดิม, หน้า 119-120.

¹² Cobb and Elder, Participation in American Politics..., p. 44.

เฉพาะเมื่อเป็นพระราชวินิจฉัยสั่งการตัดสินให้ยุติกรณีขัดแย้ง ดังกรณี 4, 5, 6, 9, 10

2. โครงสร้างของระบบราชการซึ่งเป็นผลพวงจากการปรับปรุงประเทศเป็นแบบสมัยใหม่อันถือได้ว่าเป็นปัจจัยภายนอก มีผลกระทบทำให้บทบาทของบุคคลที่เป็นหัวหน้าองค์การของรัฐไม่โดดเด่นเหมือนก่อนสมัยปฏิรูป เพราะต้องเข้ามาอยู่ในระบบราชการที่มีกฎระเบียบตามแบบตะวันตก แม้ว่าจะไม่เต็มรูปแบบเพราะยังอยู่ภายใต้โครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจแบบเดิมก็ตาม แต่แบบแผนการบริหารก็ถูกนำมาใช้เป็นระเบียบปฏิบัติ เช่น มีการประชุมถกเถียงกันในที่ประชุมเสนาบดี การยอมรับมติของที่ประชุมเสนาบดี การต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น กฎกระทรวง ประกอบกับการยกเลิกระบบไพร่และระบบทาสีทำให้เจ้ากระทรวงต่าง ๆ ไม่สามารถละเมิดคำสั่งไพร่พลเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจได้ตั้งแต่ก่อน เพราะข้าราชการในสังกัดเป็นคนของรัฐขึ้นกับรัฐโดยตรงมิใช่ขึ้นกับเจ้ากระทรวงในลักษณะของพวกไพร่ดังสมัยก่อน ประจวบกับปัจจัยประการที่สามก็ทำให้บทบาทของเจ้ากระทรวงยิ่งถูกจำกัดลงอย่างมาก

3. บทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ความขัดแย้งถูกจำกัดความเข้มและการขยายตัวลง เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีบทบาทในการยุติพฤติกรรมความขัดแย้งแทบทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องใหญ่หรือเรื่องเล็ก ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นพระองค์ทรงเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ ทรง "เล่นการเมือง" โดยการ "เอาใจ" พวกพระบรมวงศานุวงศ์เพื่อทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์มีเสถียรภาพมั่นคง ซึ่งก็หมายถึงความมั่นคงแห่งสถานภาพของพระองค์นั่นเอง ในขณะเดียวกันก็เพื่อประเทศชาติโดยส่วนรวมด้วย เป็นที่สังเกตว่าจะทรงสนับสนุนพระเจ้าน้อยยา เรอมากกว่าพระเจ้าลูกยา เรอ และพระเจ้าหลานยา เรอ โดยเฉพาะกรมหลวงดำรงราชานุภาพซึ่งถือได้ว่าเป็น "คู่พระทัย" ของพระองค์ ดังกรณี 9, 10 และในบรรดาพระเจ้าน้อยยา เรอ ก็ทรงสนับสนุนกรมหลวงดำรงราชานุภาพอีกเช่นกัน ดังกรณี 7 และในระดับเจ้ากับขุนนาง ก็ทรงสนับสนุนเจ้ามากกว่าขุนนาง โดยเฉพาะกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ดังกรณี 4, 5, 6, 8 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าเจ้ากับเจ้ามักไม่ค่อยขัดแย้งกัน ส่วนมากจะเป็นความขัดแย้งระหว่างเจ้ากับขุนนาง ซึ่งทำให้ไม่เป็นการยากต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะทรง เลือกลสนับสนุนฝ่ายเจ้า

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าสิ่งตีพิมพ์ซึ่งเคยมีบทบาทเป็น "เครื่องมือ" ในทางกลยุทธ์ของ "กลุ่มคนรุ่นใหม่" เพื่อกำสัดคู่ขัดแย้งในช่วงสมัยปฏิรูประยะแรก ไม่ปรากฏบทบาทในกรณีความขัดแย้ง

ที่เกิดขึ้นในช่วงสมัยปฏิรูปประเทศที่สองเลย จึงนับได้ว่ามีส่วนทำให้ "การต่อสู้" ในความขัดแย้งไม่ เข้มข้นและไม่ขยายตัวออกไปในวงกว้าง

กล่าวโดยสรุปคือ ค่านิยมแบบจารีตโครงสร้างของระบบราชการแบบใหม่ และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ของไทยในช่วงสมัยปฏิรูปไม่มีความเข้มข้นและขยายตัว "บานปลาย" ออกไป อันจะส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครอง ทั้งนี้เพราะคู่ขัดแย้งไม่ทันได้พัฒนาขีดความสามารถในการต่อสู้ของตนอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้ว่ามีหลายกรณี ที่ความขัดแย้งมีแนวโน้มจะมีความเข้มข้นและขยายตัว เช่นกรณีที่ 2 และกรณีที่ 12 ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างกระทรวงโยธาธิการกับกระทรวงเกษตรราธิการ ที่มีที่ปรึกษาชาวต่างประเทศคือ เจ้ากรมรถไฟชาวเยอรมัน และ เจ้ากรมคลองชาวออสเตรีย เข้าร่วมในความขัดแย้ง ทั้งสองกรณีซึ่งมีที่ปรึกษาต่างก็ต้องการให้มีการตัดสินใจยุติความขัดแย้งอย่างเหมาะสมตามหลักการโดยไม่เกรงอิทธิพลใด ๆ โดยเฉพาะกรณีที่ 2 อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกู้เงินต่างประเทศ ปรากฏว่ามีหลายกระทรวงให้การสนับสนุนกระทรวงโยธาธิการและโต้แย้งโครงการของกระทรวงเกษตรราธิการ แต่มีใ้เข้าในฐานะเป็น "กองเชียร์" แต่เป็นเพราะกระทรวงดังกล่าวเห็นประโยชน์จากการสร้างทางรถไฟมากกว่าการส่งเสริมการชลประทานในสถานการณ์ขณะนั้น ดังนั้นการต่อสู้จึงยุติลงด้วยการอ้างความจำเป็นของสถานการณ์ในขณะนั้น และด้วยการอภิปรายในที่ประชุมอย่างกว้างขวาง ถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของโครงการทั้งสอง รวมทั้งการเข้ามาบทบาทโดยตรงของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในฐานะผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการสูงสุด หรือในกรณีที่ 4 และกรณีที่ 6 ซึ่งกรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงมีความขัดแย้งกับพระยาสุรียานุวัตร และเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ตามลำดับ กรมหลวงดำรงราชานุภาพได้ทรงใช้ขีดความสามารถที่มีอยู่หลายประการเพื่อ "เอาชนะ" ในความขัดแย้ง เช่นการทำให้ที่ประชุมเสนาบดีเห็นว่า เจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็นผู้ไม่มีความสามารถในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาหัวเมือง หรือการที่ทรงมีหนังสือไปถึงข้าราชการผู้อื่นวิจารณ์เชิงตำหนิเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ในเรื่องอุปนิสัยใจคอ รวมทั้งการที่ทรงเข้ามาถึงบุคคลากรของกระทรวงธรรมการไปทำงานกับกระทรวงมหาดไทย หรือการที่ทรงเข้าก้าวก่ายการบังคับบัญชาของกระทรวงธรรมการ เป็นต้น¹³ ส่วนกรณีพระยาสุรียานุวัตร

¹³ ฎรายละเอียดในบทที่ 4 ของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

พระองค์ก็ทรงใช้วิธีชักจูงให้ที่ประชุมเล่นาบทเห็นว่า การ เล่นอวธิการแก้ไขปัญหาการคลังของ พระยาสุริยานุวัตร เป็นการก้าว ก้าวอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น โดยเฉพาะการล่ะจัดตั้ง กรมตรวจบัญชี ทรงให้ข้าราชการในกระทรวงพระคลังฯเองวิจารณ์เชิงตำหนิพระยาสุริยานุวัตร และทรงใช้สถานการณ์ที่เจ้าภาชีนายอากรไม่พอใจพระยาสุริยานุวัตรและประท้วงด้วยการไม่ส่ง เงินภาษีอากรให้เป็นประโยชน์ต่อพระองค์เอง โดยให้ "ทำลาย" ภาพลักษณ์ของฝ่ายตรงข้ามว่า เป็นการ แสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานของพระยาสุริยานุวัตร ที่ย่ำที่สุด ทรงใช้ความ สัมพันธ์ส่วนพระองค์ที่ใกล้ชิดกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวมาจัดการ กับความขัดแย้ง ดังกล่าว ซึ่งทำให้ทรง เป็น "ผู้ชนะ" ในที่สุด¹⁴ ทั้งนี้โดยที่คู่ขัดแย้งของพระองค์ ไม่มีโอกาสได้แสดงขีดความสามารถของตนเลย เพราะถูกจำกัดด้วยปัจจัยทั้งสามประการคือ ค่านิยมแบบจารีต ครอบระเบียนปฏิบัติของ โครงสร้างในระบบราชการแบบใหม่ และบทบาทของ พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ซึ่งก็ส่งผลให้ความขัดแย้งมีลักษณะของ "การรุก" เกือบจะ เรียกได้ว่าฝ่ายเดียว โดยคู่ต่อสู้มีโอกาสดำเนินการน้อยมาก ซึ่งลักษณะนี้ต่างจากกรอบความคิดใน เชิงทฤษฎีของตะวันตกที่ว่าคู่ขัดแย้งฝ่ายที่ตระหนักว่าตน เป็นฝ่ายสูญเสียโดยตลอดจะต้องต่อสู้ อย่างที่ลุดแบบ "จนตรอก" อันจะทำให้ความขัดแย้งมีระดับความ เข้มสูง ดังกล่าวมาข้างต้น แต่ของไทยในสถานการณ์แบบ เดียวกัน ความขัดแย้งกลับมีระดับความ เข้มต่ำและไม่ขยายตัวใน วงกว้าง เพราะคู่ขัดแย้งฝ่ายที่ "เสียเปรียบ" จะยอมรับการพ่ายแพ้โดยสุญญิต ดังพระยาสุริยานุวัตร ที่กล่าวว่า เป็นเพราะ "คราวเคราะห์" ของตน ทั้งนี้ก็เพราะปัจจัยทั้ง 3 ประการข้างต้นนั่นเอง

3. การยุติและผลของความขัดแย้ง

จากตัวแบบของกรอบความคิดชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งจะยุติลงได้ด้วยปัจจัย 2 ประการ คือ ปัจจัยภายในอันได้แก่คู่ขัดแย้งยุติความขัดแย้งกันเอง และปัจจัยภายนอกคือ ระบบการเมือง สถานการณ์ หรือผู้อื่นซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เหนือคู่ขัดแย้ง เข้าไปมีบทบาททำให้ความขัดแย้งนั้น ยุติลง ในทางทฤษฎีพฤติกรรมความขัดแย้งที่มีความ เข้มสูงจะมีความยุ่งยากในการยุติ หรือแก้ไข มากกว่าพฤติกรรมความขัดแย้งที่มีความ เข้มต่ำกว่า¹⁵ การที่จะให้ความ เข้มของพฤติกรรม

¹⁴ ทรายละ เอียดในบทที่ 4 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้.

¹⁵ Cobb and Elder, Participation in American Politics..., pp. 42-44.

ความขัดแย้งต่ำก็คือการป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล เข้าไปพัวพันในประเด็นปัญหาของความขัดแย้ง¹⁶ สำหรับวิธีการยุติความขัดแย้งนั้นอาจเป็นไปในลักษณะของการ เอาแพ้-ชนะกันไปเลย¹⁷ หรือการประนีประนอมและการผสมผสาน¹⁸

การศึกษาถึงภูมิหลังของความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูปในบทที่ 4 รวมทั้งการวิเคราะห์พฤติกรรมของความขัดแย้งในบทนี้ชี้ให้เห็นว่าพฤติกรรมความขัดแย้งทั้งหมดมีความเข้มต่ำ โดยที่กรณีความขัดแย้ง เกือบทั้งหมดแทบไม่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น เข้าไปพัวพันในประเด็นปัญหาของความขัดแย้ง เนื่องจากปัจจัยที่จำกัดขอบเขตของความขัดแย้ง และการไม่มีบทบาทของสิ่งตีพิมพ์ที่จะเป็น "สื่อ" กระตุ้นการมีส่วนร่วมของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงทำให้การยุติหรือการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เป็นไปได้ไม่ยากนัก ซึ่งจะพิจารณาได้จากปัจจัยที่ส่งผลต่อการยุติหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ดังนี้

ปัจจัยภายใน คือขัดแย้งสามารถตกลงยุติความขัดแย้งกันเองได้

จากกรณีศึกษา 15 กรณีในตารางที่ 5.1 ปรากฏกรณีที่อยู่ขัดแย้งสามารถตกลงยุติความขัดแย้งกันเองได้เพียงกรณีเดียวคือกรณีที่ 14 อันชี้ให้เห็นว่าสถานที่ไม่ใช่ทรัพยากรที่เป็นเป้าหมาย "แย่งชิง" ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยนี้มากเท่าทรัพยากรประเภทงบประมาณฯ บุคลากร และอำนาจวินิจฉัยสั่งการ

ปัจจัยภายนอก

การศึกษากกรณีความขัดแย้งในตารางที่ 5.1 (ดูรายละเอียดภูมิหลังของกรณีความขัดแย้งทั้งหมดในบทที่ 4) แสดงให้เห็นว่ากรณีความขัดแย้งเกือบทั้งหมด (14 กรณีใน 15 กรณี) ยุติลงหรือได้รับการแก้ไขโดยปัจจัยภายนอก อันได้แก่ ระบบการเมืองในขณะนั้น สถานการณ์ระหว่างนั้น และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวผู้ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจวินิจฉัยสั่งการสูงสุด ทั้งนี้จะได้ทำการวิเคราะห์โดยพิจารณาจากระบบการเมือง และสถานการณ์ในขณะนั้นซึ่ง เป็นการมองใน

¹⁶ Coleman, Community Conflict, p. 11.

¹⁷ Swingle, The Management of Power, p. 88.

¹⁸ Schroeter, Organizational Plan, p. 152.

ระดับกว้าง (macro) ลงมาสู่การมองในระดับแคบ (micro) คือ ตัวบุคคลซึ่งโต้แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว

ระบบการเมือง

กล่าวได้ว่าระบบการเมืองในขณะนั้นมีความสามารถที่จะเข้าไปยุติหรือแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะแม้จะเปลี่ยนระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นระบบกระทรวงตามแบบตะวันตก แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจแบบจารีตดังกล่าวมาแล้ว ระบบการเมืองยังคงเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งในช่วงสมัยนี้พระมหากษัตริย์คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจอย่างเต็มที่ในฐานะศูนย์กลางแห่งอำนาจ (Centre of Power) ระบบการเมืองดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของบุคคลระดับต่าง ๆ ในสังคม ประกอบกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำกัดโดยเฉพาะงบประมาณ บุคลากร และอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ โดยมีได้คำวินิจฉัยหรือต้องการทำทนายระบบการเมืองที่มีอยู่ ไม่ใช่เป็นเรื่องของการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ใช่เป็นเรื่อง ความขัดแย้งระหว่างชนชั้น แต่ต่างก็ต้องการ เพียงให้ได้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนเท่านั้น เจ้ากระทรวงต่างก็มองว่างานของกระทรวงของตนมีความสำคัญและถือเสมือนว่าเป็นงานของตน การดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ จึงยังขึ้นอยู่กับความเป็นจารีตนิยม คือการเน้นที่ตัวบุคคล (personality) ในเรื่องฐานะ ขาดโอกาสเกิด วงศ์ตระกูล บุคคลิกภาพ อำนาจบารมี ระบบเครือญาติ ระบบอาวุโส และระบบอุปถัมภ์เป็นสำคัญ ซึ่งจะสะท้อนไปสู่กระบวนการของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว

ยิ่งกว่านั้น การที่โครงสร้างของระบบราชการจำกัดบทบาทของบุคคลผู้เป็นหัวหน้าองค์การของรัฐบาลให้โดดเด่นเหมือนก่อนสมัยปฏิรูป รวมทั้งการยกเลิกระบบไพร่และระบบทาสที่ทำให้เจ้ากระทรวงไม่สามารถสั่งสมกำลังทางการเมืองและเศรษฐกิจได้ตั้งแต่ก่อน ทำให้มีลักษณะของการถ่วงดุลย์อำนาจกันเองระหว่างเจ้ากระทรวงซึ่งเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็ต้อง "ฟัง" พระราชวินิจฉัยสั่งการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 เป็นที่ลู่ดี โดยนัยนี้การปรับปรุงประเทศเป็นแบบสมัยใหม่ด้วยการนำระบบราชการแบบตะวันตกมาใช้ภายใต้โครงสร้างอำนาจและสังคมแบบเดิม รวมทั้งการยกเลิกระบบไพร่ และระบบทาส จึงสอดคล้องกับระบบการเมืองที่พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสูงที่สุดในขณะนั้น

ด้วยเหตุนี้ ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นความขัดแย้งในหมู่ผู้นำทางการเมือง ซึ่งถูก "อุดหนุน" เข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งสามารถทำให้ความขัดแย้งนั้น ๆ ยุติลงได้โดยสิ้นสุดที่พระราชวินิจฉัยสั่งการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวผู้ทรงเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา เมื่อความขัดแย้งทางการเมืองมิได้เกิดขึ้นระหว่างผู้นำทางการเมืองระดับเจ้ากระทรวง แต่เป็นความขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมืองระดับสูง กับข้าราชการระดับรองซึ่งมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ความต้องการมีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง ระบบการเมืองแบบนี้ไม่สามารถไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการขัดแย้งที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง (ประชาธิปไตย) หรือเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้น ชิงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ซึ่งเริ่มจากริวกฤตการณ์ ร.ศ. 130 ดังจะได้กล่าวต่อไป

สถานการณ์

สถานการณ์นอกจากเป็นสาเหตุประการหนึ่งของความขัดแย้งดังกล่าวมาแล้ว ยังเป็นปัจจัยภายนอกที่มีส่วนช่วยในการยุติ หรือแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วย กล่าวคือ ในขณะที่สถานการณ์ที่ไทยถูกคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตกโดยรอบด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลัง ริวกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ก็ทำให้ผู้นำทางการเมือง โดยเฉพาะ เจ้ากระทรวงซึ่งตระหนักถึงภัยคุกคามดังกล่าว ยอมรับการตัดสินค่าความสำคัญของการดำเนินกรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการรักษาเอกราชของชาติ อันสะท้อนออกมาในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และงบประมาณเงินกู้ การยอมรับสภาพที่สืบเนื่องมาจากสถานการณ์ภายนอกเช่นนี้ ก็ทำให้ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงที่เกิดขึ้น ยุติลงได้อย่างรวดเร็ว

บทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

นอกจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีบทบาทที่ทำให้พฤติกรรมความขัดแย้งไม่ขยายตัวออกไปแล้ว ยังมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการยุติพฤติกรรมความขัดแย้งดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากระบบการเมืองซึ่งมีศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ และในสภาพสังคมที่อยู่ระหว่างความเป็นจารัตินิยม และความเป็นสมัยใหม่ โดยเฉพาะแต่รูปแบบภายนอกก็ทำให้พระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระปรีชาสามารถอย่างยิ่งในการจัดการเกี่ยวกับอำนาจ (manipulation of power) และการ "เล่นเกมการเมือง" เช่นนี้ สามารถเข้าไปจัดการยุติปัญหาความขัดแย้งได้โดยไม่ว่ายาก

เป็นที่สังเกตว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกใช้วิธีการแรก
 กับกรณีความขัดแย้งที่จะส่งผลกระทบต่อบ้านเมือง เช่น ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและ
 การพัฒนาประเทศ หรือความเป็นเอกภาพของประเทศ ส่วนวิธีการที่สอง เป็นการใช้นิเทศความ
 ขัดแย้งทั่วไปที่ไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติเท่ากรณีแรก อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินว่าผู้กระ
 ฝายใดควรจะเป็นผู้ได้รับ "ชัยชนะ" ในความขัดแย้ง รัชกาลที่ 5 จะทรงคำนึงถึงความสันติสุขเป็น
 การส่วนพระองค์ ความไว้วางพระราชหฤทัย ความเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ และความเป็นผู้
 อาวุธในพระราชวงศ์ด้วย ซึ่งปรากฏว่ากรมหลวงดำรงราชานุภาพ เลื่อนาบดีกระทรวงมหาดไทย
 ทรงได้รับการยอมรับจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอันดับหนึ่ง อันส่งผลให้
 พระองค์ทรงมีบทบาทในที่ประชุมเสนาบดี และในการดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับบ้านเมืองอย่าง
 มาก จนอาจถือได้ว่าการวินิจฉัยสั่งการที่ปรากฏออกมาในการบริหารราชการสมัยนี้ส่วนหนึ่งมาจาก
 บทบาทของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ผลก็คือ กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญ
 อย่างยิ่งในรัชกาลนี้ ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงหลายตอนในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ซึ่งได้รับการ
 ยืนยันโดยนายดับบลิว. เอ. เกรแฮม (W.A. Graham) อดีตเจ้ากรมสรรพากรใน กระทรวง
 นครบาลในรัชกาลที่ 5 ที่กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

"... เกี่ยวกับความก้าวหน้าในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพให้แก่การบริหารราชการซึ่ง
 เริ่มแต่ได้มีการจัดตั้งคณะเสนาบดีขึ้นใหม่ พระปรีชาสามารถและพระอุตสาหะของ
 ปรีณชิตดำรง ได้ช่วยให้พระองค์ทรงก้าวหน้าไปได้เร็วกว่าและขึ้นหน้าเสนาบดีคนอื่น ๆ
 หมดอย่างง่ายดาย จนกระทั่งกระทรวงมหาดไทยได้พัฒนาก้าวหน้าประกอบด้วยกรม-
 ราชการใหญ่ ๆ หลายกรม และเนื่องจากว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะสร้างสรรความเจริญให้แก่ประเทศไทยโดยเร็วที่สุด และไม่
 ยอมให้มีการล่าช้าประการใด ๆ เกิดขึ้นเลย หน่วยงานซึ่งทำงานอย่างขยันขันแข็งและ
 ด้วยศรัทธาอย่างแรงกล้า หน่วยงานนี้จึงได้รับมอบงานมากมายหลายอย่างซึ่งควรจะตกเป็น
 หน้าที่โดยตรงของหน่วยงานอื่น ๆ มาปฏิบัติจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงกล่าว
 ได้ว่าครั้งหนึ่งกระทรวงมหาดไทยขมรัศมีกระทรวงอื่น ๆ หลายต่อหลายกระทรวงลงได้
 อย่างสมบูรณ์ทีเดียว ด้วยปรากฏว่าได้กลืนเอากระทรวงบางกระทรวงไปเกือบหมด
 กระทรวงหรือไม่กี่เกือบ ๆ จะเป็นเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้ การเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดิน
 กรมตำรวจ การสอบสวนอาชญากรรม การป่าไม้และการเหมืองแร่ ซึ่งเป็นหน่วยราชการ
 ที่สังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทยโดยสิ้นเชิง ส่วนงานโยธา กรมเกษตรธิการและการ
 จดทะเบียนที่ดินนั้น หากมิได้รับการสนับสนุนอย่างสม่ำเสมอและการช่วยเหลือ... จาก
 ปรีณชิตดำรงแล้ว ก็คงจะไม่สามารถดำเนินการไปได้และแม้แต่งานทางด้านการศึกษา-
 ประเทศก็ยังมีส่วนเกี่ยวพันโดยได้รับอนุญาต เลื่อนาบดีกระทรวงมหาดไทยซึ่งทรง
 อิทธิพลของประเทศพระองค์นี้..."

¹⁹W.A. Graham, Siam, Vol. 1. (London : The De La More Press, Ltd., 1924). อ้างถึงใน สักรกฤษฎี นรนิติผลตุงการ, เรื่องเดิม, หน้า 441-442.

อย่างไรก็ดี ใ้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะเป็น "ผู้ชนะ" ในทุกกรณีความขัดแย้ง เพราะ
ปรากฏการณ์ที่ขัดแย้ง เป็น "ผู้ชนะ" คือ กรณีความขัดแย้ง กับกระทรวง เกษตรราธิการในเรื่องการ
ออกตราจองที่ดิน แต่เท่าที่พบก็มีเพียง กรณีเดียวเท่านั้น

ส่วนผลของความขัดแย้ง แทบทุกกรณีจะไม่ปรากฏผู้ชนะอย่างเด็ดขาด แม้ว่าส่วนใหญ่
กระทรวงมหาดไทยจะได้รับการยอมรับทั้งจากในที่ประชุม เลื่อนาบดี และจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า -
พระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวให้เป็น "ผู้ชนะ" ในกรณีความขัดแย้ง แต่ก็อยู่ในขอบเขตศักยภาพของ
กระทรวงมหาดไทยซึ่ง เป็นที่ยอมรับได้ แม้กระนั้นบางครั้ง กระทรวงมหาดไทยก็ต้องยอมรับการ
ตัดสินใจและการดำเนินการของกระทรวง อื่นที่ตนไม่เห็นด้วย ดังกรณีความขัดแย้งกับกระทรวง
เกษตรฯดังกล่าวมาแล้ว ประกอบกับวิธีการยุติความขัดแย้งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า -
เจ้าอยู่หัวดังกล่าว ก็ทำให้ความขัดแย้งไม่ขยายตัวเป็นวงกว้าง จะจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะ
คู่กรณีเพียงสอง กระทรวง ไม่มีลักษณะของการดึงกระทรวงอื่น ๆ มา เข้า เป็นพวกของแต่ละฝ่าย
ดังนั้น ผลของความขัดแย้งจึงไม่รุนแรง แต่เป็นการตกลงภายใต้กฎระเบียบของทางราชการและ
การวินิจฉัยสั่งการของที่ประชุม เลื่อนาบดีภายใต้พระราชนิฉัยสั่งการของพระบาทสมเด็จพระ เจ้า -
อยู่หัว เป็นที่สุด

4. ผลกระทบของความขัดแย้ง

จากตัวแบบของกรอบความคิดชี้ให้เห็นว่าผลกระทบของความขัดแย้งมีทั้งด้านบวกและ
ด้านลบ²⁰ ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะพิจารณาผลกระทบระยะสั้นและผลกระทบระยะยาว โดยจะไม่
แจกแจงว่า เป็นผลกระทบด้านบวกและด้านลบ เพราะว่าการจะชี้ว่า เป็นผลกระทบด้านบวกและด้าน
ลบนั้นย่อมขึ้นอยู่กับ "การมอง" และการวิเคราะห์ทัศนคติของแต่ละบุคคล การพิจารณาเกี่ยวกับ
ผลกระทบของความขัดแย้งนี้ ผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้สรุปจากการวิเคราะห์ทัศนคติข้อมูลภูมิหลังของ
ความขัดแย้งในบทที่ 4 ประกอบกับการพิจารณาข้อมูลสมัยต่อมาถึงปัจจุบันอย่างกว้าง ๆ ด้วย

ผลกระทบระยะสั้น พอจะสรุปได้ดังนี้

1. ทำให้เกิดความยุ่งงันในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจและการ
ศึกษาในขณะนั้นซึ่งจะส่งผลกระทบระยะยาวต่อมา โดยอาจพิจารณาผ่านฐานะ ความสำคัญและบทบาท
ของกระทรวงต่าง ๆ

²⁰ ดูรายละเอียดในบทที่ 1 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้.

2. ทำให้มีการพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบในเรื่องงบประมาณการรายจ่ายและการจัดสรรเงินให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ซึ่งก็ส่งผลกระทบระยะยาวต่อฐานะความสำคัญและบทบาทของกระทรวงต่าง ๆ ด้วย

3. ทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์ระเบียบการต่าง ๆ บางเรื่องให้รัดกุมยิ่งขึ้น

4. ทำให้ผู้นำรุ่นใหม่ไม่กล้าแสดงออก อันส่งผลกระทบระยะยาวดังจะได้อกล่าวต่อไป

ผลกระทบระยะยาว พอจะสรุปได้ดังนี้

1. วิกฤตการณ์ ร.ศ. 130 และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากผลกระทบระยะสั้นที่สืบเนื่องมาจากการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารโดยนำระบบกระทรวงตามแบบตะวันตกมาใช้เป็นแต่เพียงรูปแบบ เพราะว่ายังคงอยู่ในโครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจแบบจารีต จึงทำให้พวกเจ้าและขุนนางรุ่นใหม่ไม่กล้าแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่าง ๆ อย่างเด่นชัดและรุนแรง เพราะมักประสบล้มความพ่ายแพ้ในความขัดแย้ง เนื่องจากข้อจำกัดของโครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจแบบจารีต ประกอบกับระบบการบริหารราชการดังกล่าวที่ได้รับการปรับปรุงให้เป็นแบบตะวันตกอย่างแท้จริง เรื่อยมา จึงนำไปสู่ความไม่พอใจ และความต้องการที่จะให้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและการปกครองของไทยที่เอื้อต่อสามัญชนยิ่งขึ้น ดังได้แสดงออกในวิกฤตการณ์ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ในสมัยรัชกาลที่ 6²¹ และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในสมัยรัชกาลที่ 7

สำหรับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้นอาจกล่าวได้ว่าความขัดแย้งที่ส่งผลต่อขั้ววงล้อมปฏิรูปดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบบางประการต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ด้วย กล่าวคือ การที่รัฐได้มุ่งเร่งเสริมฐานะและบทบาทของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยเป็นพิเศษกว่ากระทรวงอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักของประเทศคือการรักษาเอกราชของชาติ ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานของกระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงธรรมการน้อยก็มีส่วนทำให้สถาบันทหารและข้าราชการพลเรือนได้รับการวางรากฐานอย่างมั่นคง กลายเป็นสถาบันที่มีความแข็งแกร่งในสังคมไทย ขณะที่ประชาชนยังมีฐานะความเป็น

²¹ ดูรายละเอียดใน อัจฉราพร กุมาพิลัมย์, "กบฏ ร.ศ. 130 : ศึกษากรณีการปฏิรูปทางการปกครองและกลุ่ม "ทหารใหม่". วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

อยู่อย่างยากจนและด้อยการศึกษา ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่คณะราษฎรได้ใช้เป็นข้ออ้างในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475²²

2. รูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้ง แม้ว่านับจากสมัยปฏิรูปถึงสมัยปัจจุบันจะเป็นระยะเวลาห่างกันกว่า 8 ทศวรรษ แต่รูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งบางส่วนในสมัยปฏิรูปยังส่งผลกระทบต่อรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งในสมัยต่อมาถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากเรื่อง เป้าหมายของกระทรวงต่าง ๆ อันเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งคือการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณเงินกู้ และอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน

ในประเด็นแรก ความขัดแย้งที่เกิดจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน แม้ในปัจจุบันจะปรากฏการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในที่ประชุมรัฐสภา เพื่อพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลเสนอ แต่ในที่ลับก็ยังคงมีลักษณะของการยอมรับการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามลำดับความสำคัญก่อน-หลัง ตามความจำเป็นของสถานการณ์บ้านเมืองในขณะใดขณะหนึ่ง (priority) โดยยังคงยึดหลักของการป้องกันบ้านเมือง และการรักษาความสงบภายในเป็น "หัวใจ" สำคัญในการจัดสรรงบประมาณฯ อันจะออกมาในรูปของงบประมาณจำนวนมากเป็นพิเศษกว่ากระทรวงอื่น ๆ ของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้กระทรวงกลาโหมยังมี "งบประมาณลับ" ซึ่งไม่ต้องผ่านการตรวจสอบอีกด้วย ส่วนกระทรวงคมนาคมแม้จะไม่ได้รับงบประมาณมากเท่ากระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย แต่ก็อยู่ในระดับรองลงมา เพราะเป็นกิจการที่จะไปเสริมงานของสองกระทรวงดังกล่าว สำหรับกระทรวงอื่น ๆ โดยเฉพาะกระทรวงที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านการเกษตรกรรมและด้านการศึกษา อันได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย มักได้รับการจัดสรรงบประมาณฯ เป็นจำนวนน้อยกว่างบประมาณฯ ของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยค่อนข้างมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่แตกต่างจากช่วงสมัยปฏิรูปมากนัก²³

22

รอง คียามานนท์, ประวัติคำศัพท์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2520), หน้า 44-45.

23

ดูรายละเอียดใน รายงานการคลังประจำปีงบประมาณต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน.

ส่วนในเรื่องของงบประมาณจากเงินกู้ ปรากฏการณ์ของความขัดแย้งในลักษณะการถกเถียงในที่ประชุมว่ากระทรวงหรือหน่วยงานใดควรได้รับก่อน-หลัง มาก-น้อยเพียงไร จะเห็นได้อย่างชัดเจนยิ่งกว่าในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้คงเป็นเพราะเรื่องของเงินกู้จากต่างประเทศ เป็นเรื่องที่ทุกหน่วยงานต้องรับผิดชอบร่วมกัน และมีสิทธิ์ที่จะได้รับการพิจารณาเช่นเดียวกันซึ่งลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ได้แตกต่างจากสมัยปฏิรูป

สำหรับประเด็นที่สอง เป้าหมายที่ต้องการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงานยิ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่านำไปสู่ความขัดแย้งได้อย่างกว้างขวาง และหลายกรณีมากกว่ากรณีอื่นมาจากเป้าหมายประการแรก ดังจะเห็นได้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบใกล้เคียงกันหรือซ้ำซ้อนกัน หรือต้องปฏิบัติงานร่วมกัน จะมีความขัดแย้งในลักษณะก้าวก่ายอำนาจหน้าที่กัน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ให้ความร่วมมือประสานงานกัน มีการ "ปิดลู่" ความรับผิดชอบ และการ "ขัดท้อด" ซึ่งกันและกัน ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ เช่นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตำรวจของกระทรวงมหาดไทย กับฝ่ายศาลของกระทรวงยุติธรรมในเรื่องขอบข่ายอำนาจหน้าที่ หรือความขัดแย้งระหว่างกระทรวงคมนาคมกับเทศบาลนครกรุงเทพฯ กระทรวงมหาดไทย ในเรื่องการเมืองประสานงานกันในการทำงาน เช่นการขุดซ่อมท่อน้ำ การฝังท่อน้ำ การขุดถนน หรือความขัดแย้งระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการในการก้าวก่ายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องการศึกษาหัวเมืองซึ่งเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงอยู่เป็นเวลาหลายปี ว่าควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใดกว่าจะเป็นที่ยอมรับว่า อยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

3. ฐานะ ความสำคัญ และบทบาทของกระทรวงต่าง ๆ เห็นเด่นชัดคือในเรื่องการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งกระทรวงพระคลังฯยังคงมีบทบาทสำคัญในการพิจารณา เรื่องนี้กล่าวคือ การที่กระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงธรรมการ ในช่วงสมัยปฏิรูปไม่มีความสามารถในการ "จูงใจ" ให้ที่ประชุมเลนาบติอนุมัติงบประมาณตามที่เล่นโอไปในแต่ละปี ก็ทำให้กระทรวงดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายหรือโครงการของกระทรวงได้ ส่งผลให้กระทรวงทั้งสอง "ไม่มีผลงาน" ใน "ลายตา" ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและส่งผลกระทบต่อมาคือกระทรวงทั้งสองไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร อันทำให้ไม่อาจขยายตัวเจริญเติบโตได้อย่างรวดเร็วเหมือนกระทรวงอื่น ๆ

โดยเฉพาะกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงคมนาคมจนกระทั่งในปัจจุบัน
ทั้งนี้ เนื่องจากฐานรากไม่มีความมั่นคงเพียงพอ

ส่วนในประเด็นของ เรื่องอำนาจวินิจฉัยสั่งการนั้น ความขัดแย้ง เพื่อเป้าหมายดังกล่าว
ก็ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่และอิทธิพลอย่างกว้างขวาง
ในลักษณะที่มีผู้กล่าวขานกันว่า เป็น "กระทรวงมาเฟีย" ในปัจจุบัน และยังทำให้กระทรวงที่มี
ลักษณะของความเป็นกระทรวง "เจ้าคนนายคน" เป็นพิเศษทั้ง ๆ ที่เป็นข้าราชการซึ่งต้องอยู่
ใกล้ชิดและ "รับใช้" ประชาชนมากกว่าการเป็น "เจ้าคนนายคน" ในขณะเดียวกันกระทรวงอื่น ๆ
ก็ถูก "ลดระดับ" ของอำนาจหน้าที่ลงเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้อย่างเด่นชัด ในกรณีกระทรวง -
ธรรมากร และกระทรวงยุติธรรม สำหรับกระทรวงธรรมากรหรือกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันก็ยัง
มีหน่วยงานที่เข้าช้อนกับงานของกระทรวงมหาดไทยในหัวเมือง และอยู่ในลักษณะที่เป็น "เบี้ยล่าง"
ของกระทรวงมหาดไทย เช่นเดียวกับในช่วงสมัยปฏิรูป ส่วนกระทรวงยุติธรรมก็ถูกแย่งอำนาจหน้าที่
ไปสู่กระทรวงมหาดไทยหลายอย่าง อันทำให้โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมไม่เป็น
ไปตามแบบสากลคือหน่วยงานเกี่ยวกับด้านยุติธรรมต้องอยู่ภายใต้สังกัดเดียวกัน คือกระทรวงยุติธรรม
ทั้งนี้เพื่อความบริสุทธิ์ยุติธรรมของสถาบันนี้ แต่สำหรับประเทศไทย สืบเนื่องจากความขัดแย้งใน
สมัยปฏิรูปทำให้หน่วยงานต้องแยกไปอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนใหญ่ เช่น กรมตำรวจและ
กรมอัยการ คงมีเพียงการศาลที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

ต่อมาแม้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 ก็
เป็นแต่เพียงการเปลี่ยนระบบ มิใช่เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างและขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของกระทรวง
ก็ส่งผลกระทบให้เกิดความเหลื่อมล้ำของกระทรวงต่าง ๆ แม้ว่าในทางทฤษฎีทุกกระทรวงมีฐานะ
เท่าเทียมกัน แต่ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติอันสืบเนื่องมาจากช่วงสมัยปฏิรูป ก็ส่งผลกระทบต่อฐานะ
และบทบาทของกระทรวงต่าง ๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน


กล่าวโดยสรุป สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูประยะ
ที่สอง (พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453) คือการทำให้เป้าหมายของแต่ละกระทรวงบรรลุผลสัมฤทธิ์
นั่นคือทำให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อันได้แก่ งบประมาณแผ่นดิน บุคลากร สถานที่
และอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน ในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน ความขัดแย้งไม่มีความ
รุนแรง เพราะ ว่าทุกฝ่ายต่างยอมรับการลำดับก่อน-หลังของการจัดสรรงบประมาณฯ ให้แก่กระทรวง

ต่าง ๆ ตามความจำเป็นและสถานการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น แม้ว่าบางกระทรวง เช่น กระทรวงธรรมการจะรู้สึก "น้อยเนื้อต่ำใจ" ที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณให้ค่อนข้างน้อย แต่ก็จำเป็นต้องยอมรับโดยดุษณี แต่ในเรื่องของการกู้เงินจากต่างประเทศ ความขัดแย้งจะค่อนข้างรุนแรง เพราะว่า เป็นการนอกเหนือจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้ และเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความระอบคอบระมัดระวังเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นการกู้เงินจากต่างประเทศครั้งแรกของไทย จึงต้องมีการพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบ การถกเถียงแสดงความคิดเห็นขัดแย้งจึงมีมาก แต่ในที่สุดก็ตกลงกันได้ว่า เงินกู้ส่วนใหญ่จะไปอยู่ที่การสร้างทางรถไฟเพื่ออำนวยความสะดวกในการรักษาความสงบภายในและการป้องกันประเทศ โดยได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยทางอ้อม ส่วนความขัดแย้งในเรื่องบุคคลากรนับว่า เป็นปัญหาใหญ่โดยเฉพาะในภาวะที่ประเทศกำลังต้องการกำลังคนมาช่วยปฏิบัติราชการ เฉพาะทาง จึงเกิดการ "แย่งชิง" บุคคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ อยู่เสมอโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยซึ่งสามารถ "แย่งชิง" บุคคลากรจากกระทรวงอื่น ๆ มาอยู่ได้ตามที่ต้องการ สำหรับความขัดแย้งอันเกิดจากสถานที่มีเพียงกรณีเดียวและสามารถยุติกันเองได้โดยไม่ต้อง "ร้อนถึง" พระมหากษัตริย์

ส่วนความขัดแย้งอันเกิดจากความต้องการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงานนั้น แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับการรักษาฐานะเยียบและชั้นตอนในการปฏิบัติงาน ความขัดแย้งเกี่ยวกับการก้าวก้าวอำนาจหน้าที่ และความขัดแย้งเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ความขัดแย้งในประเด็นแรกเป็นบทบาทของกระทรวงพระคลังฯ เป็นส่วนใหญ่ ความขัดแย้งในประเด็นที่สองและที่สามเป็นความขัดแย้งซึ่งเกิดขึ้นโดยบทบาททางกระทรวงมหาดไทย เป็นส่วนใหญ่

พฤติกรรมการความขัดแย้งและการยุติความขัดแย้งถูกจำกัดความเข้มและขอบเขตด้วยปัจจัย 3 ประการคือ ค่านิยมแบบจารีต โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินและบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงใช้วิธีการรุนแรงเฉียบขาดและวิธีการประนีประนอม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของกรณีความขัดแย้งนั้น ๆ ส่วนผลของความขัดแย้ง จะไม่ปรากฏ "ผู้ชนะ" อย่างเด็ดขาดในทุกกรณี และจะมีขอบเขตจำกัดเฉพาะผู้ขัดแย้งเพียงสองกระทรวง โดยปราศจากความรุนแรง เนื่องจากระบบการเมืองโครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจแบบจารีตโดยเฉพาะวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยในเรื่องระบบอาวุโส ระบบ

เครือญาติและระบบอุปถัมภ์ ประกอบกับกรณีขัดแย้งในที่สุดก็จบลงด้วยพระราชวินิจฉัย ฉัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว นอกจากนี้หลังจากกรณีความขัดแย้งก็จะมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ ตลอดจนก่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานและความเข้าใจระหว่างกระทรวงต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันกรณีขัดแย้งบางอย่างก็ส่งผลกระทบต่อการหยุดชะงักในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคมและการศึกษาของไทย นอกจากนี้มีข้อสังเกตคือ มักจะไม่เกิดกรณีขัดแย้งในเรื่องเดียวกัน และกับคู่กรณีเดียวกันอีก ส่วนผลกระทบของความขัดแย้งในระยะยาวต่อสมัยต่อมาถึงสมัยปัจจุบันก็จะเห็นได้จากการเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. 130 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การสืบทอดรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งบางส่วน ตลอดจนฐานะความสำคัญและบทบาทของกระทรวงต่าง ๆ ในปัจจุบัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย