

บทที่ 1

บทนำ



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงบทบาทของสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ในแนวทางใหม่ นั่นคือแทนที่จะพิจารณา บทบาทของพระองค์ในด้านการต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาบทบาทของพระองค์ที่มี ต่อการปฏิรูปการเงินการคลังของประเทศอันเป็นกระบวนการที่สำคัญประการหนึ่งของการสร้าง รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) หรือรัฐสมัยใหม่ อันเป็นผลจากการที่ไทยหรือ สยามในขณะนั้นได้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลกในกระแสแห่งโลกาภิวัตน์

สืบเนื่องจากในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เกิดการ เปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในรูปแบบการเมืองการปกครองของประเทศ กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศจากเดิมที่ เป็นรัฐราชาธิราช ที่อำนาจในการบริหารและควบคุมทรัพยากรที่สำคัญอยู่ในกลุ่มขุนนางให้กลาย มาเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่รวมอำนาจในการบริหารปกครองทั้งหมดมาได้ภายใต้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างภายในประเทศให้สามารถตอบสนอง รองรับความต้องการของระบบเศรษฐกิจโลกที่สยามเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ และเพื่อให้สยามได้รับ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวอย่างเต็มที่

ในการดำเนินการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น การปฏิรูปทางด้านการเงินการคลัง ของประเทศถือว่าเป็นกระบวนการปฏิรูปที่มีความสำคัญและเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปในด้าน อื่นๆ เพื่อสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้เพราะหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการสร้าง รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็คือ การที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจควบคุมทรัพยากรที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยในช่วงเวลาดังกล่าวการที่สยามได้เข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์และมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับ เศรษฐกิจโลก ได้ส่งผลให้การผลิตและการค้าของสยามมีการขยายตัวเป็นอย่างมาก เกิดเป็นราย ได้จากภาษีอากรจำนวนมาก<sup>1</sup> ซึ่งในภาพรวมแล้วความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นน่าจะก่อให้เกิด ประโยชน์แก่รัฐเป็นอย่างมาก ตามรายงานของสังฆราชปาลเลอกัวซ์ (Pallegoix) กล่าวว่า เมื่อต้น

---

<sup>1</sup>เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 เล่ม 2 (พระนคร: องค์การค้ำ ขงคुरुสภา, 2504), หน้า 141 - 142.

รัชกาลที่ 4 รัฐบาลมีรายได้ทั้งหมดในหนึ่งปี จำนวน 26,964,100 บาท รายได้สำคัญที่สุดคือค่าแรงแทนการรับราชการ ซึ่งได้ถึง 12 ล้านบาท อากรสวน 5,545,000 บาท ค่านา 2,000,000 บาท ภาษีอากรนอกจากนี้ไม่มีอย่างใดเกิน 500,000 บาท<sup>2</sup> ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงระบุว่า รวมเงินแผ่นดินในรัชกาลที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2410 มีเพียง 40,000 ชั่ง (3,200,000 บาท) เท่านั้น<sup>3</sup>

สาเหตุที่ทำให้รัฐได้รับรายได้จากภาษีอากรต่ำกว่าที่เกิดขึ้นจริงนั้นเป็นเพราะว่าภายใต้โครงสร้างการปกครองรัฐแบบราชาธิราชที่อำนาจในการบริหารจัดการการคลังและทรัพยากรที่สำคัญอย่างภาษีอากรซึ่งถือว่าเป็นรายได้หลักของประเทศกระจายอยู่ในการควบคุมดูแลของขุนนาง ประกอบกับภายใต้โครงสร้างรัฐราชาธิราช พระมหากษัตริย์ไม่มีกลไกที่จะควบคุมให้การจัดส่งรายได้แก่รัฐเป็นไปอย่างครบถ้วน ทำให้เกิดการทุจริตในขั้นตอนของการจัดเก็บรวบรวมจากขุนนางและเจ้าภาษีนายอากรผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยการไม่ยอมนำเงินภาษีอากรทั้งหมดที่เก็บได้ส่งให้รัฐตามที่ได้กำหนดไว้ หากแต่ยกยอกเก็บไว้ใช้ในการส่วนตัว ดังนั้นผลประโยชน์ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจากการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลกตกอยู่กับกลุ่มขุนนางที่มีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรที่เกิดจากการขยายตัวทางการผลิตและการค้าภายใต้สนธิสัญญาบาวริง ในขณะที่รายได้แผ่นดินและรายได้ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์กลับลดลง ดังนั้น การปฏิรูปการคลังจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นจุดเริ่มต้นของการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพยายามดึงอำนาจในการควบคุมทรัพยากรของประเทศที่เกิดขึ้นมาสู่การควบคุมของพระองค์ และหากการปฏิรูปทางการคลังของประเทศประสบผลสำเร็จย่อมหมายถึงความสำเร็จในการดึงอำนาจทางเศรษฐกิจเข้ามาอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระองค์ด้วย ซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจนี้จะเป็พื้นฐานสำคัญในการสร้างอำนาจทางการเมืองการปกครองต่อไป

ในการดำเนินการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพันธมิตรที่มีความรู้ความสามารถจำนวนหนึ่งคอยให้การสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งพันธมิตรที่สำคัญคนหนึ่งก็คือ สมเด็จฯ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ

สมเด็จฯ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการจัดได้ว่าเป็นบุคคลหนึ่งที่อยู่ร่วมในกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาตั้งแต่ต้น

<sup>2</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ตำนานภาษีอากรบางอย่าง," ใน *ลัทธิธรรมนิยมต่าง ๆ เล่ม 2* (พระนคร: โรงพิมพ์กรุงเทพฯเดลิแมส, 2468), หน้า 172 - 175.

<sup>3</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, *พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีไปมากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส ฉบับที่ 152* (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2472), หน้า 224 - 228

นอกเหนือจากหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของพระองค์ในฐานะเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศแล้ว พระองค์ยังทรงมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนและธำรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจและความมั่นคงในสถานะกษัตริย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีส่วนสำคัญในการนำระเบียบบริหารราชการแบบตะวันตกเข้ามาใช้เป็นแนวทางในการจัดระเบียบการปกครองแผ่นดินใหม่เพื่อปฏิรูปสยามให้กลายเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

นอกจากนี้ยังทรงมีหน้าที่รับผิดชอบอีกหลากหลาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการเป็นผู้ที่คอยให้การสนับสนุนและช่วยเหลือการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในด้านต่างๆ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และหนึ่งในหน้าที่ที่พระองค์ได้มีส่วนรับผิดชอบก็คือ งานทางด้านการศึกษาของประเทศ

สมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการทรงเริ่มมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานทางด้านการศึกษาครั้งแรกในตำแหน่งเจ้าพนักงานใหญ่และเจ้าพนักงานตรวจเงินของอดีต ออฟฟิศ (Audit Office) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งขึ้นเพื่อตรวจบัญชีรายรับรายจ่ายของประเทศ โดยถือเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในระยะแรกเพื่อจัดระเบียบการคลังของแผ่นดินไม่ให้รั่วไหล และหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยกเลิกหน้าที่รับผิดชอบของอดีต ออฟฟิศ ที่เกี่ยวข้องกับงานทางด้านการศึกษา สมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการก็ได้รับตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานใหญ่ปลัดบัญชีกลางในกรมพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่ตรวจสอบภาษีอากรทุกรายว่าจำนวนเงินที่ได้ประมวลไว้กับที่นำส่งต่อรัฐบาลนั้นตรงกันหรือไม่ รวมทั้งเป็นผู้นำฎีกา ใบบัง ตลอดจนบัญชีต่างๆ เข้ายื่นเสนอต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>4</sup>

สมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการคลังของประเทศจนกระทั่งเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศในปี พ.ศ. 2428 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการจะมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงทางด้านการศึกษาต่างประเทศแล้ว แต่ด้วยการที่พระองค์เป็นหนึ่งในกำลังสำคัญในการดำเนินการปฏิรูปประเทศและด้วยการมีฐานะเป็นหนึ่งในคณะเสนาบดีสภา ทำให้พระองค์ทรงมีบทบาทเกี่ยวข้องกับงานด้านการคลังของประเทศอยู่เสมอ จึงอาจกล่าวได้ว่า พระองค์ทรงเกี่ยวข้องและอยู่ในกระบวนการปฏิรูปการคลังของประเทศมาโดยตลอด

จากความสำคัญดังกล่าวจึงนำมาซึ่งความต้องการที่จะศึกษาถึงบทบาทอีกด้านหนึ่งของสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการที่นอกเหนือไปจากบทบาททางด้านต่างประเทศ ซึ่งก็คือ

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน.

บทบาทของพระองค์ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการคลังของประเทศ โดยในช่วงเวลาดังกล่าว การปฏิรูปการคลังมีความสำคัญและเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปประเทศในด้านอื่นๆ เพื่อสร้างสยามให้เป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงบทบาทของสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปการที่มีต่อการปฏิรูปการคลังของประเทศ เพื่อให้เห็นภาพของสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปการที่มีต่อการปฏิรูปการคลังของประเทศที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อให้เห็นถึงกระบวนการในการปฏิรูปการคลังในมุมมองใหม่ผ่านตัวบุคคลในระดับของข้าราชการไม่ว่าระดับตัวผู้ นำอย่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของระบบเศรษฐกิจโลกที่มีต่อการพยายามสร้างรัฐสมัยใหม่และการปฏิรูปทางการคลัง
2. เพื่ออธิบายถึงบทบาทของสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปการ พันธมิตรที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในบริบทของการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในการปฏิรูปทางการเงินและการคลัง
3. เพื่อศึกษาต่อจากงานศึกษาชิ้นอื่นในบริบทที่แตกต่างไปเพื่อให้ได้ภาพของการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกมุมมองหนึ่งที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

## 1.3 ขอบเขตในการวิจัย

ศึกษาบทบาทของสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปการในกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยมุ่งศึกษาบทบาทของสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปการในการปฏิรูปทางการเงินและการคลัง

## 1.4 สำนวนวรรณกรรม

จากการศึกษางานวิชาการที่เกี่ยวข้อง สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. งานที่ศึกษาถึงการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในของสยามในสมัยรัชกาลที่ 5 และ 2. งานศึกษาเกี่ยวกับสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปการ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. งานที่ศึกษาถึงการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในของสยามในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แก่

งานของ คูลลดา เกษบุญชู-มีต เรื่อง *The Rise and Decline of Thai Absolutism* เป็นการเสนอถึงการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ของสยามภายใต้บริบทของการที่สยามเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับระบบเศรษฐกิจโลก และได้แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้นอันมีฐานมาจากผลประโยชน์ที่แตกต่างกันภายใต้การพยายามตั้งอำนาจกลับไปสู่สถาบันกษัตริย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รวมทั้งชี้ให้เห็นว่าในการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ในที่สุดแล้วกระบวนการดังกล่าวก็ได้ถูกบั่นทอนลงด้วยตัวของมันเองจนในที่สุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ได้เสื่อมสลายลง<sup>5</sup>

งานของ ธงชัย วินิจจะกุล เรื่อง *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation*<sup>6</sup> แสดงให้เห็นถึงการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ ที่มีการยอมรับการปักปันเขตแดนในรูปแบบของวิทยาการสมัยใหม่ในรูปแบบของแผนที่ ซึ่งแตกต่างไปจากการรับรู้ในเรื่องเขตแดนในอดีตก่อนการเข้ามาในภูมิภาคของชาติตะวันตก

งานของ Noel Battye เรื่อง *The Military and Society in Siam, 1868-1910: Politics and Military Reform during the Reign of King Chulalongkorn*<sup>7</sup> ที่อธิบายถึงการปฏิรูปทางการเมืองและการทหารในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเน้นถึงการปฏิรูปทางการทหาร มีการตั้งโรงเรียนนายร้อยเพื่อผลิตบุคลากรให้มาทำหน้าที่ในการสนับสนุนส่งเสริมกองทัพสยาม แต่ในที่สุดกองทัพที่พระองค์สร้างขึ้นนี้ก็กลับเริ่มมีความไม่พอใจในสถาบันกษัตริย์หลังจากสิ้นรัชกาลของพระองค์

งานของ ไชยันต์ รัชกุล เรื่อง *The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy*<sup>8</sup> เป็นการนำเสนอถึงการเปลี่ยนแปลงของสยามภายใต้สนธิสัญญาเบาว์ริงว่าทำให้สยามเปลี่ยนจาก

<sup>5</sup>Kullada Kesboonchoo Mead, *The Rise and Decline of Thai Absolutism* (London: RoutledgeCurzon, 2004).

<sup>6</sup>Thongchai Winichakul, *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation* (Honolulu: University of Hawaii press, 1994).

<sup>7</sup>Noel Battye, "The Military and Society in Siam, 1868-1910: Politics and Military Reform during the Reign of King Chulalongkorn," (Ph.D. diss., Cornell University, 1974).

<sup>8</sup>Chaiyan Rajchagool, *The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy* (Bangkok: White Lotus, 1994).

รัฐศักดินามาเป็นรัฐทุนนิยมชายขอบและอธิบายถึงการเกิดและล่มสลายของรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์จากการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1932 ซึ่งทำให้เกิดลัทธิชาตินิยมขึ้น .

งานของ Ian Brown เรื่อง *The Creation of the Ministry of Finance in Siam, 1885 - 1910*<sup>9</sup> เป็นการศึกษาถึงการสร้างกระทรวงการคลังของสยามในรูปแบบใหม่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1885 - 1910 โดยแสดงให้เห็นว่าการเผชิญหน้าของสยามกับมหาอำนาจยุโรปในทศวรรษที่ 1880 นำมาซึ่งการสร้างระบบบริหารราชการในรูปแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพ และปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการดังกล่าวให้สำเร็จคือเงินภาษีรายได้ของรัฐ จึงเป็นที่มาของการปฏิรูปทางด้านการคลัง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้อธิบายถึงการปฏิรูปทางด้านการคลัง ตั้งแต่ช่วงต้นรัชกาลเรื่อยมาจนกระทั่งมีการจัดตั้งเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีการอธิบายให้เห็นถึงขั้นตอนการดำเนินงานตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของกระทรวง

งานของ William J. Siffin เรื่อง *The Thai Bureaucracy Institutional Change and Development*<sup>10</sup> เป็นการศึกษาถึงระบบราชการไทยที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของระบบราชการไทยที่เป็นผลจากการเข้ามาของชาติตะวันตกในศตวรรษที่ 19 และไทยตอบสนองต่อการเข้ามาของชาติตะวันตกด้วยการเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการทำให้ทันสมัย (Modernization) โดยแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่เกิดขึ้น โดยเน้นไปที่การปรับปรุงของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนอธิบายถึงกระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการสร้างระบบราชการแบบใหม่

งานของ ดวงฤดี กาลบุตร เรื่อง *การพัฒนาทางการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*<sup>11</sup> อธิบายถึงลักษณะการคลังของไทยในช่วงก่อนการปรับปรุงในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าขาดระเบียบไม่รัดกุมและไม่มีความชัดเจน เจ้าพนักงานมีการแสวงหาผลประโยชน์จากรายได้ของแผ่นดิน ส่งผลให้รายได้ของแผ่นดินลดลง ปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การปรับปรุงของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการปรับปรุงนั้นมีทั้งการปรับปรุงหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคลังของประเทศ ให้มีความรัดกุม และมีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนแน่นอนเพื่อให้การปฏิบัติงานทางด้านการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการปรับปรุงในส่วนของการจัดเก็บภาษีอากร โดยการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีใหม่

<sup>9</sup>Ian Brown, *The Creation of the Ministry of Finance in Siam, 1885 - 1910* (London: Ipswich Book Co.Ltd., 1992).

<sup>10</sup>William J. Siffin, *The Thai Bureaucracy Institutional Change and Development* (Honolulu: East-West Center Press, 1966).

<sup>11</sup>ดวงฤดี กาลบุตร, "การพัฒนาทางการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2509).

ที่มีความรัดกุมขึ้น ยกเลิกภาษีบางชนิดที่ขัดขวางการประกอบอาชีพหรือส่งผลเสียต่อราษฎร ซึ่งผลจากการปรับปรุงปรากฏว่าฐานะการคลังของประเทศดีขึ้น มีรายได้เพียงพอในการบริหารราชการและทุนบำรุงสร้างความสำเร็จให้กับประเทศ

งานของ สุทธิพันธ์ ชุนทรานนท์ เรื่อง การเก็บภาษีอากรและผลกระทบต่อสังคมไทย พ.ศ. 2416 - 2475<sup>12</sup> อธิบายถึงการปรับปรุงการเก็บภาษีอากรและการปฏิรูปการคลังในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าสืบเนื่องมาจากการจัดเก็บภาษีในรูปแบบเดิมมีข้อบกพร่องหลายประการ และเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มขุนนางมากกว่าประเทศชาติ ดังนั้นจึงเกิดการปรับปรุงการเก็บภาษีอากรและปฏิรูปการคลังขึ้นใหม่ให้มีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การดำเนินการเหล่านี้ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงสามารถควบคุมรายรับรายจ่ายของแผ่นดินได้ใกล้ชิดขึ้น และอำนาจของขุนนางที่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลประโยชน์จากการเก็บภาษีลดลง อย่างไรก็ตาม ประชาชนยังคงต้องรับภาระการเสียภาษีเช่นเดิมและยังไม่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากรัฐ เนื่องจากการใช้จ่ายของรัฐมุ่งเน้นไปที่การพัฒนากองทัพเป็นสำคัญ

งานของ ยุวดี ไกรพิบูลย์ เรื่อง บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2435 - 2475)<sup>13</sup> เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินับตั้งแต่ตั้งเป็นกระทรวง (พ.ศ. 2435) ที่มีต่อการปฏิรูปประเทศ โดยเน้นเกี่ยวกับนโยบายและผลงานของเสนาบดีและที่ปรึกษาชาวต่างประเทศแต่ละท่าน ซึ่งบทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในแต่ละสมัยนั้นแตกต่างกันออกไป บทบาทของกระทรวงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีเสนาบดีที่มุ่งเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประเทศโดยกวดขันการจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ประหยัดการใช้จ่าย มีการจัดหางบประมาณ เริ่มมีที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ การจัดสรรเงินรายจ่ายของแผ่นดินเน้นเรื่องความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว บทบาทของกระทรวงขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ มุ่งส่งเสริมทางด้านการทหารและการใช้จ่ายในราชสำนักจนทำให้ความเจริญต่างๆ เป็นไปอย่างเชื่องช้า มีความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และเสนาบดี และในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวฐานะการคลังของประเทศได้รับความกระทบกระเทือนตามภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ทำให้บทบาทของกระทรวงในการลงทุนเพื่อพัฒนา

<sup>12</sup> สุทธิพันธ์ ชุนทรานนท์, "การเก็บภาษีอากรและผลกระทบต่อสังคมไทย พ.ศ. 2416 - 2475," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาประวัติศาสตร์ อักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525).

<sup>13</sup> ยุวดี ไกรพิบูลย์, "บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2435 - 2475)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2523).

ประเทศลดน้อยลง เศรษฐกิจขยายตัวไม่มาก และเกิดภาวะเงินฝืดซึ่งส่งผลเสียต่อฐานะเศรษฐกิจของประเทศ

## 2. งานศึกษาเกี่ยวกับสมเด็จพระนเรศวรมหาราช

งานของ วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย เรื่อง สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เป็นการศึกษาถึงพระราชประวัติทั้งชีวิตส่วนตัวและการทำงานด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการต่างประเทศ ตั้งแต่ประสูติจนถึงสิ้นพระชนม์<sup>14</sup>

งานของ วลัยวิภา บุรุษรัตนพันธุ์ และวิมลพรรณ ปิตธวัชชัย เรื่อง บทบาทของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชกับการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ 5 ที่แม้ว่าชื่อเรื่องจะเอ่ยถึงบทบาทของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชกับการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแต่เนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับดำเนินการปฏิรูปการปกครองโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นหลัก และมีบทบาทของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชในประเด็นดังกล่าวน้อยมาก<sup>15</sup>

## 1.5 สมมติฐาน

จากการที่สยามเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งสมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปทางด้านการเงินและการคลังของประเทศซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

## 1.6 กรอบความคิดในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้แนวทางการศึกษาของ Robert Cox ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือ Production Power and World Order: Social Forces in the Making of History<sup>16</sup> มา

<sup>14</sup>วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพฯ (1984) จำกัด, 2547).

<sup>15</sup>วลัยวิภา บุรุษรัตนพันธุ์ และวิมลพรรณ ปิตธวัชชัย, บทบาทของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชกับการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพฯ: ธรรม์วิชัย, 2525).

<sup>16</sup> Robert Cox, Production Power and World Order: Social Forces in the Making of History. (New York: Columbia University Press, 1987).



เป็นกรอบความคิด แนวทางการศึกษาของ Robert Cox นั้นเป็นการให้ความสำคัญกับโครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งโดยมีรัฐอภิมหาอำนาจ (hegemonic power) เป็นผู้นำ Robert Cox ได้แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างโครงสร้างระบบระหว่างประเทศกับการปรับตัวของรัฐเข้าสู่โครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศ (Internationalization of the state)

Robert Cox ได้อธิบายการปรับตัวของรัฐต่างๆ เข้าสู่โครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศ (Internationalization of the state) ว่าประเทศอภิมหาอำนาจเป็นผู้กำหนดโครงสร้างและระเบียบระหว่างประเทศขึ้น โดยเริ่มต้นจากกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันถึงแนวทางหรือสิ่งที่รัฐต้องการในเศรษฐกิจโลก ทำให้รัฐต่างๆ ยอมรับและต้องการแนวทางดังกล่าว รัฐต่างๆ รวมทั้งรัฐผู้นำในโครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศต้องการดำเนินร่วมกัน เช่น การมีมาตรฐานทางเศรษฐกิจร่วมกัน การมีแนวคิดในการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจร่วมกัน เป็นต้น และการได้มาซึ่งการยอมรับในแนวทางดังกล่าวร่วมกันของรัฐต่างๆ นั้น ได้นำมาซึ่งความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจซึ่งเกิดเป็นโครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศอย่างเป็นลำดับชั้น (hierarchical structure) ในระบบระหว่างประเทศ และการที่รัฐอื่นจะเข้าสู่โครงสร้างอำนาจและระเบียบระหว่างประเทศที่มีอภิมหาอำนาจเป็นผู้กำหนดนั้น รัฐต่างๆ ต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในรัฐให้รองรับกับโครงสร้างภายนอกประเทศ กล่าวคือ รัฐจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในรัฐที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น หรือมีการจัดโครงสร้างและบทบาทรัฐขึ้นมาใหม่ทั้งภายใน ได้แก่ โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในรัฐ และภายนอก ได้แก่ การต่างประเทศของรัฐนั้น<sup>17</sup>

เนื่องด้วยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงผลของการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับระบบเศรษฐกิจโลกของสยาม ซึ่งการที่สยามได้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลกที่นำโดยอังกฤษในรูปของสนธิสัญญาเบาว์ริง ได้ก่อให้เกิดเงื่อนไขใหม่คือการขยายตัวทางเศรษฐกิจซึ่งหมายถึงการที่มีทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น แต่ด้วยข้อจำกัดของโครงสร้างการปกครองในรูปแบบเดิมทำให้สยามไม่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดโลกได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งรัฐได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นในจำนวนไม่มาก การเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลกและกระบวนการโลกาภิวัตน์จึงนำมาสู่ความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองการปกครองภายในเพื่อให้สยามสามารถรองรับความต้องการจากตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้ประเทศได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ซึ่งรูปแบบการปกครองที่ผู้นำสยามในขณะนั้นเห็นว่ามีความเหมาะสมที่สุดก็คือ รูปแบบรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นมีลักษณะที่สำคัญคือ การรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลางหรือองค์พระมหากษัตริย์ด้วยการจัดให้มีระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งสามารถนำ

<sup>17</sup> Ibid., p. 254.

กรอบความคิดของ Cox มาใช้อธิบายถึงการดำเนินการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง การปกครองของสยาม รวมทั้งการดำเนินการปฏิรูปการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวคิดของ Cox เน้นการพิจารณาในเรื่องของโครงสร้าง แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาบทบาทของตัวบุคคล ดังนั้น จึงจะมีการปรับเปลี่ยนมุมมองจากการวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างมาสู่การวิเคราะห์ในระดับบุคคล โดยบุคคลที่ทำการศึกษานี้ไม่ใช่ตัวผู้นำอย่างพระมหากษัตริย์ หากแต่เป็นบุคคลที่เป็นข้าราชการรุ่นใหม่ที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นว่าในการพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการปกครองประเทศนั้น ตัวบุคคลผู้กระทำการต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคใดบ้าง และบุคคลที่อยู่ภายใต้กระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้มีการจัดการและดำเนินการปฏิรูปปรับเปลี่ยนอย่างไรภายใต้ข้อจำกัดและโอกาสที่มีอยู่ในช่วงเวลานั้น

### 1.7 วิธีการวิจัยและการรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงประวัติศาสตร์ ดังนั้นการศึกษานี้จึงจะใช้การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลในเชิงคุณภาพ (Qualitative) และมีระดับในการวิเคราะห์ (Levels of Analyses) ในระดับบุคคล โดยอาศัยข้อมูลจาก

1. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) ประกอบด้วยจดหมายส่วนพระองค์ จดหมายโต้ตอบระหว่างบุคคล บันทึกเหตุการณ์ จดหมายเหตुरายวัน ข่าว และบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยข้อมูลเหล่านี้จะปรากฏอยู่ที่งานไมโครฟิล์ม หอสมุดแห่งชาติ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ในแฟ้มเอกสารกระทรวงการต่างประเทศสมัยรัชกาลที่ 5 แฟ้มเอกสารเบ็ดเตล็ด แฟ้มจดหมายส่วนตัว และแฟ้มอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลภาษาอังกฤษจากสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเนื่องจากเป็นงานที่ศึกษาตัวบุคคล จึงจะติดต่อขอข้อมูลส่วนพระองค์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการจากราชสกุลเทวกุล และข้อมูลจากวิมลพรรณ ปิติธวัชชัย ผู้เขียนหนังสือชีวประวัติของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ซึ่งการศึกษาจากเอกสารชั้นต้นจะช่วยให้ทราบถึงสถานการณ์ของการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในขณะนั้น และทราบถึงแนวคิดและบทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการที่มีต่อการปฏิรูปการคลังด้วย

2. เอกสารชั้นรอง ได้แก่ วิทยานิพนธ์และหนังสือที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยึดแนวทางในการศึกษาจากวิทยานิพนธ์ที่ได้รับการตีพิมพ์เป็นหนังสือที่สำคัญ คือ เรื่อง The Rise and Decline of Thai Absolutism ของกุลลดา เกษบุญชู-มัตต์ รวมทั้งผลงานวิชาการและงานประวัติศาสตร์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการปฏิรูปการคลังของประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5

### 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เห็นภาพและบทบาทของสมเด็จพระเจ้าเอกทัศในบริบทใหม่คือ บทบาทในกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจบทบาทของพระองค์ได้ดียิ่งขึ้น
2. ทำให้เห็นบทบาทของสมเด็จพระเจ้าเอกทัศในด้านการคลัง ซึ่งเป็นอีกบทบาทหนึ่งที่นอกเหนือไปจากบทบาททางด้านต่างประเทศ
3. ทำให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ในทางวิชาการ