

บทที่ 3

การปฏิรูปการคลังของสยามในบริบทของการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในการศึกษาถึงการดำเนินการปฏิรูปการคลังของประเทศอันเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงลักษณะการปกครองของสยามก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงมาสู่การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองรวมทั้งระบบการจัดการการคลังของสยามทั้งในส่วนของโครงสร้างเชิงสถาบันและโครงสร้างเชิงกระบวนการเพื่อให้เห็นภาพของการดำเนินการปฏิรูปที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้นในบทนี้จึงจะเป็นการอธิบายให้เห็นภาพของระบบการปกครองของสยามก่อนที่จะมาเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การดำเนินการสร้างรัฐและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมทั้งระบบการจัดการการคลังของประเทศทั้งก่อนและหลังการปฏิรูปทางการคลัง โดยจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก คือ 1. รูปแบบการปกครองในระบอบเก่าก่อนการเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบและปัญหาของการปกครอง 2. การสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการสูญเสียผลประโยชน์ไปกับการปฏิรูป 3. ลักษณะการจัดการทางการคลังของประเทศก่อนการปฏิรูป เพื่อให้เห็นภาพของการคลังสมัยเก่าที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนบางกลุ่มซึ่งส่งผลเสียต่อประเทศชาติโดยรวม จนนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลง 4. ระบบการคลังสมัยใหม่ของสยามที่มีขึ้นตอนและกระบวนการทางการคลังที่เป็นระบบระเบียบมากขึ้น

3.1 สยามกับการปกครองในระบอบรัฐราชาธิราช

ลักษณะการปกครองของสยามก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะดำเนินการสร้างให้เป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น เป็นการปกครองในลักษณะรัฐราชาธิราช ซึ่งตามลักษณะโครงสร้างการปกครองและการบริหารในขณะนั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่อยู่สูงสุดของโครงสร้าง มีพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ มีอัครมหาเสนาบดีสองท่านรับหน้าที่บริหารประเทศ ท่านหนึ่งรับหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือที่เรียกว่า สมุหนายก อีกท่านหนึ่งทำหน้าที่ฝ่ายทหารหรือเรียกว่า สมุหกลาโหม นอกจากนี้ยังประกอบไปด้วยเสนาบดีจตุสดมภ์ หรือเวียง วัง คลัง นา ได้แก่ เสนาบดีกรมนครบาล หรือกรมเวียง เสนาบดีกรมวัง เสนาบดีกรมคลัง และเสนาบดีกรมนา โดยกรมเวียงหรือกรมนครบาลนั้นมีหน้าที่บังคับกองตระเวนซ้ายขวาและขุนแขวงอำเภอกำนันในเขตกรุงพิจารณาคดีความอุกฉกรรจ์ในแผนกความนครบาล กรมวังมีหน้าที่รักษาพระราชมณฑลและพระราชวังชั้นในชั้นนอก ดูแลจัดการพระราชพิธีทั้งปวงทั่วไป บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายหน้าและ

ฝ่ายใน รวมทั้งมีอำนาจที่จะตั้งศาลชำระความซึ่งเกี่ยวข้องกับส่วนในทุกหน่วยงาน กรมพระคลังมีหน้าที่ในการดูแลเงินซึ่งจะเข้าในพระคลังและที่จะจ่ายราชการ ควบคุมจัดการภาษีอากรขนอนตลาดทั้งหมด และควบคุมศาลซึ่งพิจารณาคดีความที่เกี่ยวกับพระราชทรัพย์หลวง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่แต่งตั้งล่ามออกไปค้าขายรวมทั้งรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศด้วย กรมนี้ทำหน้าที่ดูแลรักษานาหลวง เก็บหางข้าวค่านาจากราษฎร จัดหาซื้อข้าวขึ้นฉางหลวงสำหรับจ่ายในพระราชวังและการพระนคร มีหน้าที่ชักจูงราษฎรให้ลงมือทำนาและยังมีอำนาจที่จะตั้งศาลพิจารณาคดีความต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับที่นาและโคกระบือ¹

สำหรับการแบ่งหน่วยการปกครองของสยามนั้นแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช โดยหัวเมืองชั้นในประกอบไปด้วยเมืองที่อยู่รอบๆ ราชธานีที่ใช้ระยะเวลาในการเดินทางไม่เกิน 2 วัน และต่อมาได้มีการขยายอาณาเขตของหัวเมืองชั้นในออกไปอีก ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทำการปกครองโดยพระองค์เองและมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย มีฐานะเป็นเมืองจัตวา หัวเมืองชั้นนอก ได้แก่เมืองหน้าด่านตามชายแดนหรืออยู่ไกลจากราชธานีมาก แบ่งตามลำดับขนาดและความสำคัญของเมือง เป็นเมืองพระยามหานคร มีชั้นเอก โท ตริ เมืองพระยามหานครเมืองหนึ่งจะประกอบด้วยเมืองเล็กๆ อีกหลายเมือง เจ้าเมืองเป็นข้าราชการชั้นสูงที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการบริหารราชการแทนพระมหากษัตริย์ทุกประการ มีกรมการเจ้าหน้าที่แผนกต่างๆ ทำการปกครองเหมือนราชธานี การปกครองมีลักษณะแบบ "กินเมือง" ซึ่งเป็นระบบที่แพร่หลายในประเทศตะวันออกในขณะนั้นอย่างเต็มที่ ระบบนี้ถือว่าราษฎรจะต้องช่วยเหลือเจ้าเมืองซึ่งต้องเสียเวลาทำมาหากินมาปกครองตนเอง โดยแบ่งผลประโยชน์ที่หามาได้หรือออกแรงช่วยเหลือในกิจการต่างๆ ซึ่งเจ้าเมืองได้อาศัยตำแหน่งเป็นเครื่องหาเลี้ยงชีพอย่างกว้างขวาง² ส่วนหัวเมืองประเทศราช เป็นเมืองของชนต่างชาติ ต่างภาษาซึ่งสยามได้มาไว้ในครอบครอง โดยในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หัวเมืองประเทศราชที่ขึ้นกับสยามประกอบด้วย กลันตัน ตรัง กานู ไทรบุรี เชียงใหม่ แพร่ น่าน ลำพูน ลำปาง หลวงพระบาง³ หัวเมืองประเทศราชเหล่านี้ถูกปกครองโดยเจ้าผู้ครองนครหรือเจ้าเมืองซึ่งเจ้าเมืองประเทศราชเหล่านี้มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองของตนอย่างเต็มที่และ

¹พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน." ใน เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417 - 2477). ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยากรวรรณสุด, รวบรวม พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 72 - 76.

²สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2503), หน้า 19 -20.

³สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 (พระนคร: องค์การค้าของคุรุสภา, 2504), หน้า 233.

เป็นอิสระจากการปกครองจากส่วนกลาง แต่มีข้อผูกพันโดยหัวเมืองประเทศราชจะต้องส่งเครื่องราชบรรณาการต้นไม้เงินต้นไม้ทองให้กับกรุงเทพฯ เพื่อแสดงถึงความจงรักภักดี ทุกๆ 3 ปี

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างทางการบริหารปกครองประเทศของสยามในระบบราชาธิราชนี้พบว่าในขั้นตอนของการปฏิบัติงานนั้นมักจะไม่เป็นไปตามโครงสร้างที่ได้มีไว้

จากโครงสร้างการปกครองของสยามข้างต้นในทางปฏิบัติพบว่าพระมหากษัตริย์ไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศและพระราชอาณาเขตทั้งหมด อำนาจในการบริหารตกอยู่กับกลุ่มขุนนางและเจ้าเมือง นอกจากนี้ ในการจัดโครงสร้างการบริหารดังกล่าวยังพบว่าได้กลายเป็นปัญหาที่สำคัญ กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสับสนในบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ เช่น สมุหกลาโหมและสมุหนายกไม่ได้มีหน้าที่เฉพาะทางด้านปกครองทหารและพลเรือนตามตำแหน่ง แต่ยังมีหน้าที่ในด้านการปกครองหัวเมือง ด้านการศาล ด้านการทหาร ด้านการคลัง ในอาณาเขตที่รับผิดชอบอยู่ด้วย หรือในกรณีพระคลังซึ่งควรจะมีหน้าที่เฉพาะด้านการค้าขายและจัดเก็บภาษีรายได้อย่างเดียวก็ต้องทำหน้าที่ในด้านต่างประเทศและดูแลหัวเมืองชายทะเลด้วย

นอกจากปัญหาหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่มีความสับสนซ้ำซ้อนกันแล้ว การที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้มีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ ทำให้ในการปกครองส่วนกลางอำนาจในการบริหารและควบคุมทรัพยากรที่สำคัญที่เกิดขึ้น อย่างเช่น ภาษีอากร ตกอยู่กับกลุ่มขุนนาง ซึ่งถ้าขุนนางนั้นมีอิทธิพลและอำนาจทางการเมืองสูงก็หมายถึงการที่พระมหากษัตริย์ยากที่จะเข้าถึงและนำเอาทรัพยากรที่เกิดขึ้นทั้งหมดมาไว้ที่พระองค์ได้ เช่น ขุนนางจากตระกูลขุนนางที่สามารถผูกขาดการควบคุมหน่วยงานที่สำคัญไว้เพียงตระกูลเดียว อีกทั้งยังเป็นขุนนางกลุ่มสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการแผ่นดินสูงในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ส่วนหัวเมืองชั้นใน แม้อำนาจจากส่วนกลางจะสามารถครอบคลุมเข้าไปถึง แต่การปกครองหัวเมืองเหล่านี้ก็อยู่ในอำนาจการดูแลของขุนนางคนสำคัญ สำหรับในส่วนของหัวเมืองชั้นนอกที่ห่างไกลและหัวเมืองประเทศราชนั้นอาจกล่าวได้ว่ามีความอิสระในการปกครองตนเองสูง อำนาจจากรัฐบาลกลางไม่สามารถแผ่เข้าไปควบคุมได้อย่างทั่วถึง ทั้งจากข้อจำกัดทางด้านการคมนาคม และการจัดการบริหารในส่วนกลางเองที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ภายใต้การปกครองในระบบรัฐราชาธิราช พระมหากษัตริย์จึงยังไม่อาจเข้าไปควบคุมและมีอำนาจเหนือหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราชอย่างแท้จริงได้



3.2 สยามในกระบวนการโลกาภิวัตน์และปัญหาภายใต้โครงสร้างรัฐแบบราชาธิราช

ภายใต้โครงสร้างการปกครองแบบรัฐราชาธิราช พระมหากษัตริย์จะขาดซึ่งพระราชอำนาจในการบริหารประเทศ มีความขัดสนในเรื่องพระราชทรัพย์ และประเทศก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ปัญหาจากการปกครองแบบรัฐราชาธิราชดังกล่าวกลายเป็นปัญหาที่ชัดเจนเมื่อสยามได้มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับระบบเศรษฐกิจโลก และโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสยามเกิดการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของสยามไม่ได้เกิดขึ้นหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริง หากแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและดำเนินมาจากรัชกาลก่อนๆ แล้ว ในการพิจารณาถึงการเข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์ของสยามนั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ไม่อาจละเลยได้คือสภาพทางเศรษฐกิจและการค้ากับต่างประเทศของสยามนับตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเป็นต้นมา ทั้งนี้เป็นเพราะว่าปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะทำให้เห็นถึงสาเหตุของการเข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์ของสยามได้อย่างชัดเจน

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รายได้ของแผ่นดินสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกมาจากการเก็บอากร อันได้แก่ อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรขนอนตลาด ค่าน้ำเก็บตามเครื่องมือ อากรสมพัตสร อากรสวน อากรนา และเก็บของส่วย สินค้าต่างๆ ประเภทที่สองได้แก่ รายได้ที่มาจากการค้าสำเภา^{*} ซึ่งรายได้จากการเก็บอากรนั้นได้ปีละไม่มากนัก รายได้ส่วนใหญ่มาจากการค้าสำเภา⁴ อันมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำเนินการ ในช่วงเวลานั้นการค้าสำเภาถือเป็นราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญมาก ดังจะเห็นได้จากการนำเงินที่เป็นส่วนของเบี้ยหวัดมาตกแต่งสำเภาเพื่อไปค้าขาย ทำให้ไม่สามารถแจกจ่ายเบี้ยหวัดได้อย่างพอเพียง⁵ โดยประเทศที่สยามติดต่อค้าขายมากที่สุดก็คือประเทศจีน

เมื่อเข้าสู่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระเลิศหล้านภาลัย รายได้ของรัฐส่วนใหญ่ยังคงมาจากการค้าสำเภา รายได้จากการเก็บอากรยังมีไม่มาก พระมหากษัตริย์ทรงทะนุบำรุงพระนครด้วยการแต่งสำเภาไปค้าขาย⁶ ในรัชกาลนี้สยามได้เริ่มติดต่อค้าขายกับดินแดนในปกครองของอังกฤษ เช่น

* การค้าสำเภา หมายถึง การค้าขายกับต่างประเทศ

⁴พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ฉบับหอสมุดแห่งชาติ (พระนคร: คลังวิทยา, 2505), หน้า 300.

⁵เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 (พระนคร: องค์การค้าของคุรุสภา, 2506), หน้า 152.

⁶เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 (พระนคร: องค์การค้าของคุรุสภา, 2504), หน้า 203.

สิงคโปร์ มะละกา ปีนัง⁷ รวมทั้งกัมพูชาและโคชิน ไชน่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิงคโปร์ ที่สยามกลายเป็นคู่ค้าที่สำคัญอย่างรวดเร็ว สิงคโปร์เป็นผู้นำเข้าสินค้าจากสยามที่ใหญ่เป็นอันดับสองรองจากจีน พ่อค้าชาวสยามนิยมที่จะค้าขายกับสิงคโปร์ทั้งนี้เพราะท่าเรือที่สิงคโปร์นั้นเปิดให้การซื้อขายเป็นไปอย่างอิสระเสรี เช่นเดียวกัน พ่อค้าชาวอังกฤษจากสิงคโปร์ก็ต้องการที่จะค้าขายกับสยามที่ในขณะนั้นการค้าขายอยู่ภายใต้อำนาจการผูกขาดของพระคลังสินค้า ที่เต็มไปด้วยข้อจำกัดและค่าธรรมเนียมทางการค้าต่างๆ มากมาย⁸

การขยายตัวทางการค้าของสยามในครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้น 2 ประการ อันได้แก่ การไม่ประสบความสำเร็จในการค้าขายของสำเภากลวง และการพยายามของอังกฤษที่ต้องการได้รับผลประโยชน์จากการค้าขายกับสยามมากขึ้น

ในประการแรก ความไม่ประสบความสำเร็จของการค้าสำเภากลวง ส่วนหนึ่งเกิดจากการขยายตัวทางการค้าที่เปิดโอกาสให้มีพ่อค้าเอกชน (ส่วนใหญ่เป็นขุนนาง) และชาวต่างประเทศได้ประกอบกิจการค้าขายและราชสำนักก็ไม่สามารถแข่งขันกับกิจการของเอกชนที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก อันทำให้รายได้ของรัฐลดลง ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ไม่มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายเบี้ยหวัดให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนาง บางปีก็ได้เต็ม บางปีได้สามในสี่ บางปีเบี้ยหวัดลดลงเหลือกึ่งหนึ่ง บางปีเบี้ยหวัดไม่พอก็ให้ผ้าลายเต็มลงไปบ้าง⁹

ประการที่ 2 จากการที่พ่อค้าจากสยามได้ติดต่อกับดินแดนต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ ทำให้พ่อค้าชาวอังกฤษต้องการและได้เข้ามาค้าขายที่กรุงเทพฯ การค้าขายของพ่อค้าชาวอังกฤษในสยามไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะพ่อค้าเหล่านี้ต้องประสบกับระบบการผูกขาดการค้าของพระคลังสินค้า รวมทั้งข้อจำกัดและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ทำให้การค้าขายของพ่อค้าชาวอังกฤษเสียเปรียบสยาม ในขณะเดียวกันพ่อค้าชาวจีนที่เข้ามาค้าขาย เช่นเดียวกับพ่อค้าชาวอังกฤษกลับได้รับอภิสิทธิ์มากกว่า จึงทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่พ่อค้าอังกฤษ อังกฤษมีความพยายามที่จะได้รับผลประโยชน์ที่ดีขึ้นจากการค้าขายกับสยาม โดยในปี พ.ศ. 2364 อังกฤษได้ส่ง จอห์น ครอว์ฟอร์ด (John Crawford) เข้ามาเจรจาตกลงทำสัญญาเพื่อประโยชน์ทางการค้าของพ่อค้าชาวอังกฤษ แต่การเจรจาก็ต้องล้มเหลว ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะจอห์น ครอว์ฟอร์ด (John Crawford) ไม่ยอมนำอาวุธปืนมาขายให้สยาม และไม่ยอมรับว่าสยามมีอำนาจเหนือเคดาห์ (Kedah) หรือไทรบุรี แต่ส่วนที่สำคัญที่สุดก็คือสยามไม่ต้องการให้รูปแบบ

⁷วราภรณ์ จิวชัยศักดิ์, นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 23.

⁸Kullada Kesboonchoo Mead, *The Rise and Decline of Thai Absolutism*, p. 25.

⁹เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2*, หน้า 204.

ความสัมพันธ์กับจีนที่ดำเนินอยู่ในขณะนั้นต้องเปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งหวาดระแวงในเจตนาของอังกฤษด้วย¹⁰ ถึงแม้ความพยายามของอังกฤษครั้งนี้จะล้มเหลว แต่อังกฤษก็ยังไม่ละความพยายาม อีก 4 ปีต่อมาคือปี พ.ศ. 2368 ซึ่งตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เฮนรี เบอร์นี (Henry Burney) เข้ามาเจรจาของทำสนธิสัญญาอีกครั้งด้วยบริบทที่แตกต่างออกไป เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวอังกฤษได้ขยายอิทธิพลเข้ามาประชิดเขตแดนสยามทางฝั่งตะวันตกและทางใต้¹¹ ซึ่งภาพของการพ่ายแพ้ของพม่าต่ออังกฤษส่งผลให้นโยบายของสยามต่ออังกฤษเปลี่ยนแปลงไป และทำให้การเจรจาครั้งนี้ของอังกฤษได้รับความยินยอมจากสยาม จากการติดต่อค้าขายของสยามกับดินแดนในปกครองของอังกฤษ และความพยายามเข้ามาเจรจาทางการค้าของอังกฤษแสดงให้เห็นว่าสยามเริ่มมีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าการค้าสำเภาของสยามจะขยายตัวอย่างกว้างขวางแต่สินค้าส่วนใหญ่ยังคงเป็นของป่า หรือสินค้าที่เก็บเกี่ยวมาจากธรรมชาติ ไม่ได้ผ่านกระบวนการผลิต เช่น ไม้กฤษณา ไม้ฝาง ไม้โกกงาง ไม้แดง งาช้าง ครั่ง นอแรด กระดองเต่า รังนก เป็นต้น และจุดเปลี่ยนที่สำคัญของเศรษฐกิจการค้าของสยามได้เกิดขึ้นในตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระเลิศหล้านภาลัย เมื่อน้ำตาล พริกไทย และยาสูบ กลายเป็นผลผลิตที่เป็นที่ต้องการของตลาดจีน¹² โดยขณะนั้นจีนเป็นคู่ค้าที่สำคัญที่สุดของสยาม ดังจะเห็นได้จากการค้าสำเภาของสยามกับกัมพูชา เวียดนามและคาบสมุทรมลายูว่าเป็นการค้าแบบส่งผ่านเพื่อรวบรวมสินค้าที่ตลาดจีนต้องการ¹³

ความต้องการในผลผลิตดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำตาลที่ตลาดจีนมีความต้องการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนั้นสามารถอธิบายได้คือ เมื่อพ่อค้าเอกชนของอังกฤษซึ่งแต่เดิมได้ทำการค้าขายอยู่บริเวณตะวันออกกลางประสบกับอุปสรรคทางการค้า จึงได้หันมาหาช่องทางการค้าในประเทศจีนโดยหวังที่จะมาซื้อน้ำตาลจากจีน ทั้งนี้เนื่องมาจากความต้องการน้ำตาลของประเทศตะวันตกเพิ่มขึ้นอย่างมาก และสืบเนื่องจากการที่สยามมีความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศจีนมาตั้งแต่ครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยา บรรดาพ่อค้าจีนเหล่านี้จึงเข้ามาลงทุนและกระตุ้นการผลิต

¹⁰Nicholas Tarling, "Siam and Sir James Brooke," *Journal of the Siam Society* 48:2, pt.2 (November 1960): 46, อ้างถึงใน Kullada Kesboonchoo Mead, *The Rise and Decline of Thai Absolutism*, p. 25.

¹¹Ibid.

¹²นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ปากโกและใบเรือ: ว่าด้วยการศึกษาประวัติศาสตร์วรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์*, พิมพ์ครั้งที่ 3(กรุงเทพฯ: แพรวสำนักพิมพ์, 2543), หน้า 108.

¹³John Crawford, *Journal of an Embassy to the Courts of Siam and Cochin China*(Singapore: Oxford University Press, 1987), p. 413.

น้ำตาลในสยาม โดยได้นำเอาทุน ความรู้ในการผลิตซึ่งชาวจีนมีความชำนาญในการผลิตน้ำตาล เป็นอย่างดี ตลอดจนแรงงานจีนเป็นจำนวนมากเข้ามาผสมกับทุนและที่ดินของชนชั้นผู้นำไทย ส่งผลให้เกิดการผลิตน้ำตาลในสยามเป็นจำนวนมากเพื่อป้อนตลาดโลก¹⁴ ดังนั้นการค้าขาย น้ำตาลระหว่างจีนกับสยามจึงหมายถึงปฏิสัมพันธ์ทางอ้อมระหว่างสยามกับระบบเศรษฐกิจโลกที่มีอังกฤษเป็นผู้นำ

การที่สยามกลายเป็นแหล่งผลิตน้ำตาลที่สำคัญให้กับตลาดโลกทำให้เกิดการขยายตัวของ เศรษฐกิจในสยามเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางนโยบายด้านเศรษฐกิจ การค้าของรัฐ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศใน พระราชพิธีบรมราชาภิเษกว่าจะทรงยุติบทบาทการค้าของพระมหากษัตริย์* และจะทรงอนุญาต ให้ทุกคนมีสิทธิค้าขายได้โดยอิสระ¹⁵ ซึ่งหมายถึงการที่รัฐยุติบทบาททางการค้าและเปิดโอกาส ให้เอกชนสามารถดำเนินการค้าขายได้อย่างเสรี โดยรัฐจะเข้าไปเก็บภาษีจากเอกชนเพื่อมาเป็น รายได้รัฐแทนที่จากเดิมที่รายได้รัฐมาจากการทำการค้าด้วยตนเอง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นอกจากจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการผลิตน้ำตาลเพื่อป้อนตลาดโลกแล้ว ยังเกิดจากการขยายตัว ทางธุรกิจการค้าสำเภาที่ดำเนินการโดยเอกชนได้เป็นไปอย่างกว้างขวางในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ เลิศหล้านภาลัย จนสำเภาหลวงไม่สามารถแข่งขันได้ดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นเมื่อรัชกาลที่ 3 ทรงขึ้นครองราชย์ สถานการณ์ 2 อย่างที่ประกอบกันคือการไม่ประสบความสำเร็จของการค้า สำเภาหลวงทำให้รายได้รัฐลดลง และการขยายตัวของการผลิตน้ำตาล ทำให้พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวตัดสินใจที่จะยกเลิกการค้าโดยรัฐและหาวิธีหารายได้รัฐวิธีใหม่ซึ่งก็คือ การเก็บภาษีอากร รายได้ของรัฐเปลี่ยนจากที่เคยได้จากการค้ามาเป็นการเก็บภาษี รัฐสามารถหา รายได้ด้วยการเก็บภาษีอากรได้เพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐสามารถเก็บภาษีอากรได้ อย่างกว้างขวาง ในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้รัฐได้เก็บภาษีสินค้าและบริการใหม่ถึง 38 รายการ¹⁶ซึ่งภาษี เหล่านี้เป็นภาษีที่เกี่ยวข้องกับการค้าและกระบวนการผลิต ได้แก่ ภาษีน้ำตาล ภาษีฝิ่น ภาษี

¹⁴Kullada Kesboonchoo Mead, *The Rise and Decline of Thai Absolutism*, p.20.

* ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจะยังทรงแต่งตั้งสำเภาออกไปค้าขาย แต่ก็ไปในนามของ เอกชนมิใช่ของรัฐบาล เป็นการดำเนินการเพื่อรายได้ส่วนพระองค์มิใช่กิจการของแผ่นดิน

¹⁵เฮนรี เบอร์นี่, *เอกสารเบอร์นี่ เล่ม 1*, แปลโดย สาวิตรี สุวรรณสถิตย์ (กรุงเทพฯ: คูรุสภา, 2514), หน้า 68.

¹⁶เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3* (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิ พรตณนगर, 2481), หน้า 365.

หม้อตาลเป็นต้น และภาษีที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคของแรงงานจีนที่อพยพเข้ามาเป็นจำนวนมาก ซึ่งภาษีอากรเหล่านี้ทำให้รายได้ของรัฐเพิ่มพูนขึ้นเป็นอย่างมาก¹⁷

ชาวจีนอพยพนอกจากจะเป็นแรงงานสำคัญในการผลิตน้ำตาลแล้ว ยังเป็นแรงงานในการผลิตต่างๆ เช่น แรงงานในเหมืองแร่ แรงงานในภาคเกษตร และยังได้รับการจ้างงานแทนแรงงานไพร่ในงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน สะพาน ชุดคลอง และงานสาธารณะทั่วไป ความต้องการแรงงานจีนแทนแรงงานไพร่มีเพิ่มมากขึ้นเพราะค่าแรงไม่สูงมากและงานเสร็จเร็ว เนื่องจากแรงงานจีนเป็นแรงงานอิสระที่อยู่นอกเหนือจากระบบเกณฑ์แรงงานจึงไม่ต้องอยู่ในระบบเข้าเดือนออกเดือนเหมือนแรงงานไพร่ทำให้สามารถทำงานติดต่อกันเป็นเวลานานได้¹⁸ ชาวจีนเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้ฐานภาษีที่เป็นรายได้ของรัฐขยายตัวมากขึ้น กล่าวคือ นอกจากภาษีที่ทางราชการเรียกเก็บจากคนจีนที่เรียกว่า เงินผูกปี่ข้อมือจีน แล้ว ชาวจีนมีสิทธิที่จะประกอบอาชีพหรือเดินทางไปมาทั่วอาณาจักร¹⁹ และเมื่อชาวจีนเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในกระบวนการผลิตเพื่อยังชีพหากแต่เป็นผู้บริโภค จึงมีความต้องการบริโภคในสินค้าและบริการต่างๆ ซึ่งความต้องการเหล่านี้ทำให้ชาวนาที่มีฐานะเป็นผู้ผลิตในบริเวณต่างๆ ที่มีชาวจีนเข้าไปอยู่อาศัยก็สามารถขายผลิตผลที่ผลิตได้ให้กับชาวจีนเหล่านี้ ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายเศรษฐกิจแบบตลาดและระบบเงินตราไปยังกลุ่มชาวนา

ภายหลังจากที่สยามได้ทำสนธิสัญญาเบอร์นี* (Burney Treaty) กับอังกฤษในปี พ.ศ. 2368 การค้าระหว่างสยามกับพ่อค้าชาวตะวันตกเพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็ว มีเรือกำปั่นเข้ามาจอดที่กรุงเทพฯ เพื่อนำสินค้าของสยามออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำตาลทราย ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น มีรายงานว่ ในปี พ.ศ. 2385 มีเรือกำปั่นเข้าเทียบท่าเมืองกรุงเทพฯ ไม่น้อยกว่า 55 ลำ ส่วนใหญ่

¹⁷กุลลดา เกษบุญชู-มัต, "สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิบัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว." ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: โอกาส ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: สยามสมาคม: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 4.

¹⁸อัญชลี สุตายันท์, ไพร่สมัย ร.5: ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พิมพ์ครั้งที่ 2(กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2546), หน้า 130.

¹⁹ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2522), หน้า 10-11.

* สนธิสัญญาเบอร์นี (Burney Treaty) ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อบีบบังคับให้สยามเปิดเสรีทางการค้า ยกเลิกระบบผูกขาด ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสยามได้ยกเลิกการผูกขาดการค้าและให้มีการค้าเสรีตั้งแต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติในปี ค.ศ. 1824 (พ.ศ. 2367) สนธิสัญญาที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเนื่องด้วยสถานการณ์ทางการเมือง และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อกำหนดเกี่ยวกับการค้าในสัญญาสอดคล้องกับนโยบายของสยามอยู่แล้ว

เป็นเรื่องของอังกฤษ ในจำนวนนี้มีอยู่ 9 ลำที่เข้าเทียบท่าที่กรุงเทพฯ เป็นประจำทุกปี มีมาจากอังกฤษโดยตรง 3 - 4 ลำ และส่วนใหญ่เป็นเรื่องกำปั่นที่มาจากบอมเบย์ สิงคโปร์ หรือจีน สินค้าที่บรรทุกออกไปส่วนใหญ่เป็นน้ำตาล ปริมาณการส่งออกน้ำตาลในปี พ.ศ. 2897 มีถึง 110,000 หาบของน้ำตาลชั้นหนึ่ง²⁰

เมื่อการค้าทั้งในและนอกประเทศมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรามีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น รัฐจึงเน้นที่การเก็บภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าเพื่อการตลาด นอกจากนี้การเรียกเก็บภาษีอากรต่างๆ ก็มีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เคยเรียกเก็บเป็นตัวผลผลิตก็เปลี่ยนมาเป็นการเรียกเก็บในรูปของเงินตรา เช่นอากรค่านาที่แต่เดิมเคยเรียกเก็บเป็นข้าวก็เริ่มเปลี่ยนมาเรียกเก็บเป็นเงินตราแทน

อาจกล่าวได้ว่าผลจากการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจในรูปของการผลิตและการค้าในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ได้ผลักดันให้ผู้นำสยามยุคการค้าที่รัฐเข้าไปมีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจ และหันมาใช้นโยบายเปิดเสรี (liberalism) แทน²¹ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นสิ่งที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วในยุโรปตะวันตกเมื่อเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมา

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าแม้ว่าสยามจะเพียงเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ทางอ้อมกับเศรษฐกิจโลกแต่ก็ไม่ว่าจะหลีกเลี่ยงการเผชิญกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ได้จึงนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับล่าง ไม่ว่าจะเป็นการที่สยามเริ่มมีการผลิตเพื่อส่งออกซึ่งแต่เดิมเป็นการประกอบอาชีพเพียงเพื่อยังชีพอันแสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจของประเทศเริ่มโน้มเอียงไปเป็นเศรษฐกิจแบบส่งออก เศรษฐกิจแบบเงินตราเริ่มเข้ามามีบทบาทในสังคมระดับล่างของสยาม และการเปลี่ยนแปลงในนโยบายด้านการเก็บภาษีของรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการต่างๆ ที่สยามกำลังก้าวเข้าสู่ในขณะนั้น ล้วนแต่เป็นปรากฏการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในสังคมยุโรปตะวันตกเมื่อศตวรรษที่ 16

กระบวนการโลกาภิวัตน์ที่เริ่มต้นขึ้นในสยามยังคงดำเนินต่อไปและเห็นเป็นผลที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อสยามได้เข้ามีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับระบบเศรษฐกิจโลกภายหลังการทำสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) กับอังกฤษปี พ.ศ. 2398 ผลของสนธิสัญญาส่งผลให้สยามต้องยอมเปิดตลาดรับสินค้าเข้าจากตะวันตกโดยเรียกเก็บภาษีอากรเข้าในอัตราร้อยละสาม ต้องปรับลดภาษีอากรลง

²⁰ นิธิ เอียวศรีวงศ์, ปากไก่และใบเรือ: ว่าด้วยการศึกษาประวัติศาสตร์วรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์.

หน้า 130.

²¹ กุลลดา เกษบุญชู-มัต, "สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: โอกาส ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง เล่ม 2, หน้า 5.

เป็นจำนวนมาก ต้องยอมเปิดตลาดสินค้าขาออก โดยพ่อค้าชาวตะวันตกสามารถเข้ามาซื้อสินค้าได้โดยเสรี รวมทั้งต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับอังกฤษ* หลังจากที่สยามได้ทำสนธิสัญญาบาวริงกับอังกฤษแล้วก็ได้ทำสนธิสัญญาในลักษณะเดียวกันนี้กับประเทศต่างๆ ด้วย

หลังจากที่สยามเข้าเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกภายใต้สนธิสัญญาบาวริง สยามได้รับบทบาทเป็นผู้ผลิตข้าวเพื่อสนองต่อความต้องการของตลาดโลก ด้วยความได้เปรียบทางด้านสภาพภูมิอากาศทำให้สยามมีความเหมาะสมในการเพาะปลูกข้าว ผลผลิตข้าวจากสยามมีคุณภาพดีกว่าข้าวของชาติอื่นๆ จึงทำให้เป็นที่ต้องการมาก

นอกจากความต้องการข้าวจำนวนมากของตลาดโลกที่ทำให้การปลูกข้าวเพื่อค้าขายขยายตัวอย่างรวดเร็วแล้วยังมีปัจจัยสนับสนุนอีกหลายประการที่เป็นตัวเร่งให้มีการผลิตข้าวเพื่อส่งออกมากขึ้น เช่น การเปิดคลองสุเอซ ทำให้สามารถขนส่งสินค้าที่มีน้ำหนักมากได้สะดวกขึ้น เช่น การขนส่งข้าวจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปยังยุโรป²² การสร้างระบบสื่อสารโทรคมนาคมตามเมืองศูนย์กลางการค้าใหญ่ๆ ในเอเชีย ช่วยให้การติดต่อซื้อขายระหว่างยุโรปและเอเชียเป็นไปอย่างรวดเร็วทันที²³ และยังรวมถึงการนำเรือกลไฟเข้ามาใช้แทนที่เรือสำเภาที่ทำให้การค้ามีความสะดวกมากขึ้น

เศรษฐกิจการค้าของสยามหลังสนธิสัญญาบาวริงดำเนินไปอย่างกว้างขวางและอยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งเห็นได้จาก

"...ลูกค้านานาประเทศเข้ามาค้าขายซื้อเข้าออกปีก็ถึง 300 ลำ บางปีถึง 400 ลำ ราษฎรก็ได้ขายข้าวไปแก่ลูกค้านานาประเทศ เป็นจำนวนข้าวออกไปปีก็ถึง 80,000 เกวียนบ้าง 80,000 เกวียนเศษบ้าง..."²⁴

การขยายตัวในการผลิตข้าวเพื่อเป็นสินค้าออกก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมกรรมการประกอบอาชีพของชาวนา ที่จากเดิมการทำนาเป็นการทำแบบพอเลี้ยงตัว คือแค่พอกินพอใช้ในครอบครัว โดยผลผลิตที่ได้จะถูกแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ เอาไว้กินและทำบุญ

* รายละเอียดเกี่ยวกับข้อสนธิสัญญา ดูเพิ่มใน สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 1: 1617 - 1869 (กรุงเทพฯ: กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, 2511), หน้า 27 - 35.

²²James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850 - 1970(California: Stanford University Press, 1971), p. 42.

²³A.J.H. Latham and Larry Neal, "The International Market in Rice and Wheat 1868 - 1914," Economic History Review No. Z, Vol. XXXVI (May 1983): 273 - 274.

²⁴เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 เล่ม 2, หน้า 141.

ส่วนหนึ่ง เอาไว้เสียค่านำและขายแก่รัฐบาลตามที่ถูกบังคับส่วนหนึ่ง เอาไว้ทำพันธุ์ส่วนหนึ่ง และเอาไว้แลกของกินของใช้อื่นๆ อีกส่วนหนึ่ง²⁵ แต่เมื่อความต้องการข้าวมีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น ชาวนาสยามจึงหันมาผลิตข้าวเพื่อการค้าขายเพียงอย่างเดียว เลิกการทำงานเบ็ดเตล็ดต่างๆ เช่น การสานกระบุงตะกร้า เลิกนำผลผลิตเล็กๆ น้อยไปแลกเปลี่ยนกับเสื้อผ้าอาหาร เลิกปลูกฝ้าย ติดย้ายเพื่อทอผ้าไว้ใช้เอง และนำเงินที่ได้จากการขายข้าวมาซื้อสิ่งของต่างๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต การหันมาปลูกข้าวเพื่อส่งออกอย่างจริงจัง อาจกล่าวได้ว่าวิถีชีวิตของชาวนาไทยมีความสัมพันธ์กับเงินตรามากขึ้นและค่อยๆ พึ่งพิงกับตลาดโลกมากขึ้นด้วยเช่นกัน²⁶

การเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับระบบเศรษฐกิจโลกซึ่งทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสยามก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มนำเงินเหรียญมาใช้เพื่อความสะดวกในการค้าขายกับชาวต่างประเทศ มีการปรับปรุงการเก็บภาษีอากร ด้วยการเพิ่มภาษีอากรใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าขาย เพื่อเพิ่มพูนรายได้รัฐ มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของตลาดโลกและอำนวยความสะดวกให้กับพ่อค้าชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในสยามให้ดียิ่งขึ้น โดยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่นการขุดคลอง ตัดถนน สร้างท่าเรือ สร้างตึกแถว เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีผลต่อการเกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิดของกลุ่มชนชั้นนำของประเทศ อิทธิพลของชาติตะวันตกมีผลอย่างใหญ่หลวงต่อแนวความคิดของชนชั้นนำสยาม เมื่อพบว่าโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมดั้งเดิมของสยามเริ่มกลายเป็นสิ่งที่ล้าหลังในสังคมโลก เช่น ระบบไพร่และทาส ประเพณีการมีภรรยาหลายคน หรือเรื่องการศาลและระบบยุติธรรม เป็นต้น

ความล้าหลังในเรื่องเหล่านี้ทำให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงได้รับอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตกมีพระราชดำริที่เริ่มดำเนินการปรับปรุงในด้านต่างๆ เช่น ในเรื่องของเศรษฐกิจการค้า เพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุด พระองค์ทรงลดหย่อนการเกณฑ์แรงงานภาคบังคับ เพื่อให้ไพร่มีเวลาประกอบอาชีพของตัวเองมากขึ้น ไม่ต้องมาเสียเวลาทำงานให้ทางราชการโดยไม่ได้รับผลตอบแทน ซึ่งทรงอนุญาตให้ไพร่เสียเงินแทนการถูกเกณฑ์แรงงานได้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความเห็นในเรื่องนี้ว่า

"...เมื่อแรงงานมีค่าเป็นเงิน ก็ไม่ควรเกณฑ์คนมาทำงานโดยไม่ได้รับเงิน..."²⁷

²⁵ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ, หน้า 125.

²⁶James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850 - 1970, pp. 30 - 38.

²⁷เฟรด ดับลิว. ริคส์, การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า, แปลโดย อมร โสภณวิเศษฐวงศ์ และ เอกวิทย์ ณ ถลาง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์, 2519), หน้า 76.

จากทัศนศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงต้องการให้แรงงานไพร่ที่มีอยู่สามารถทำงานในฐานะผู้ผลิตข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องมาใช้เวลาไปกับการคอยกังวลกับการถูกเกณฑ์แรงงานและไม่สามารถประกอบอาชีพได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแนวคิดที่ให้แรงงานเป็นอิสระนี้เป็นหนึ่งในแนวคิดที่ชนชั้นนำของสยามได้รับมาจากตะวันตก

นอกจากนี้ยังทรงให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของราษฎรโดยออกประกาศห้ามบิดามารดาและสามีมีสิทธิขายบุตรภรรยาลงเป็นทาสโดยเจ้าตัวไม่สมัครใจ²⁸ ทรงเริ่มยกฐานะสตรีไม่ให้เกิดอยู่ในสภาพที่ถูกกดขี่ ดังจะเห็นได้จากประกาศห้ามสามีขายภรรยาลงเป็นทาส ให้เสรีภาพแก่สตรีที่บรรลุนิติภาวะแล้วให้สามารถเลือกสามีได้โดยที่พ่อแม่เข้าไปบังคับไม่ได้ รวมทั้งพระราชทานอนุญาตให้บรรดาเจ้าจอมถวายเป็นบำเหน็จไปอยู่ที่อื่นหรือแต่งงานได้²⁹ และทรงให้ความสำคัญในเรื่องทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎร เช่น เรื่องที่ดิน ทรงเปลี่ยนแปลงความคิดเดิมที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั่วราชอาณาจักรและการให้กรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินแบบตะวันตก³⁰ ในด้านการศาล ทรงให้ความสำคัญและความยุติธรรมแก่ราษฎร โดยทรงให้ราษฎรสามารถเข้าเฝ้าถวายฎีกาต่อพระองค์ได้ และโปรดเกล้าฯ ให้มีตุลาการตัดสินชำระความให้³¹ ด้านการศึกษาทรงพิจารณาเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาแบบตะวันตก ดังนั้นพระองค์จึงโปรดเกล้าฯ ให้สตรีมีชั้นนารีมาเป็นครูสอนภาษาอังกฤษและครูทั่วไปแก่สตรีในวัง และว่าจ้างนางแอนนา เลียวโนเวนส์ (Anna Leonowens) เข้ามาเป็นครูสอนภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ และวรรณคดีอังกฤษให้กับพระโอรสพระธิดา³² ทรงสนับสนุนให้มิชชันนารีอเมริกันตั้งโรงเรียนขึ้นทั้งในพระนครและต่างจังหวัดเพื่อให้ราษฎรได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้ นอกจากนี้พระองค์ยังทรงติดต่อชาวยุโรปและอเมริกาเข้ามารับราชการในกรมกองต่างๆ ในฐานะที่ปรึกษาให้คำแนะนำความรู้แก่ข้าราชการสยาม และส่งข้าราชการไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ ซึ่งทั้งหมดเป็นไปเพื่อปรับปรุงสยามให้มีความทันสมัยดังเช่นประเทศตะวันตก

จากการเปลี่ยนแปลงของสยามข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า สนธิสัญญาบาวริงที่นำสยามเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจโลกโดยตรงทำให้สยามเปลี่ยนมาเป็นประเทศที่ผลิตเพื่อการค้าและ

²⁸พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 2 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), หน้า 76 - 81.

²⁹พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 2 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), หน้า 124 - 128.

³⁰กิตติศักดิ์ ปรัตติ, "การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป," ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: โอกาส ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง เล่ม 2, หน้า 41.

³¹Kullada Kesboonchoo Mead, The Rise and Decline of Thai Absolutism, p. 36.

³²ประชุมพงศาวดารภาค 12 "จดหมายเหตุหมอบรัดเล" (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 327.

มีความสัมพันธ์กับตลาดโลกเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งได้การรับอิทธิพลทางแนวคิดของชาติตะวันตก ด้วยการตระหนักถึงแนวคิดของชาติตะวันตกในหมู่ชนชั้นนำสยาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เป็นการวางรากฐานที่สำคัญให้แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการดำเนินการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไป

หลังจากสยามได้มีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลกโดยตรงภายใต้สนธิสัญญาบาวริง สยามได้ถูกเชื่อมเข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์ในขณะที่โครงสร้างภายในของสยามยังคงรูปแบบของรัฐราชาธิราชอยู่ ซึ่งรูปแบบของรัฐราชาธิราชนี้ได้กลายเป็นปัญหาหลักที่สำคัญเมื่อสยามได้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลก

ภายใต้โครงสร้างของรัฐแบบราชาธิราช อำนาจในการควบคุมและจัดการการคลังของประเทศซึ่งในขณะนั้นก็คือการควบคุมภาษีอากรที่เกิดขึ้นไม่ได้อยู่ที่พระมหากษัตริย์ หากตกอยู่ใน การดูแลของขุนนางใหญ่และขุนนางตามหัวเมืองสำคัญ พระมหากษัตริย์ต้องพึ่งพาขุนนางบางคน ให้ทำหน้าที่ควบคุมการเก็บภาษีอากรให้แก่รัฐ โดยขุนนางเหล่านี้จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนคิด เป็นร้อยละสิบ แต่เนื่องจากพระมหากษัตริย์ขาดกลไกที่จะการควบคุมขุนนางเหล่านี้ จึงทำให้ใน ความเป็นจริงแล้วขุนนางเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์เกินกว่าข้อตกลงที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีการ ทุจริตในขั้นตอนของการจัดเก็บรวบรวมจากขุนนางและเจ้าภาษีนายอากรผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ โดย การไม่ยอมนำเงินภาษีอากรทั้งหมดที่เก็บได้ส่งให้รัฐตามที่ได้กำหนดไว้ หากแต่ยกยอกเก็บไว้ใช้ใน การส่วนตัว ซึ่งส่งผลให้รัฐไม่ได้รับประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเก็บภาษีอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อสยามเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก การผลิตและการค้าของสยามมีการขยายตัวอย่างมาก เกิดเป็น รายได้ที่มาจากภาษีอากรจำนวนมาก

"...ภาษีฝิ่นก็ได้เงินปีละ 6,000 ชั่ง 7,000 ชั่ง เงินค่านาก็ถึง 4,000 ชั่ง 5000 ชั่ง ภาษี อากรก็บวกขึ้นทุกสิ่ง สิ่งไรที่ยังไม่มีภาษี จีนก็ผูกทำเป็นภาษีขึ้น คืออากรการพนันต่างๆ ภาษีจิว ละครการเล่นต่างๆ ภาษีสุกรและเนื้อสด ภาษีปลาสดน้ำจืดน้ำเค็ม ภาษีปลาทุ ภาษีไหมขี้ผึ้ง ภาษี ผัก ภาษีหม้อหวด ภาษีถึง เตารูปพรรณ ภาษีเรือมาดโกสณ แจวโกสณ พายโกสณ..."³³

ซึ่งในภาพรวมแล้วความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐอย่างมาก ตามราย งานของสังฆราชปาลเลอกัวซ์ (Pallegoix) กล่าวว่า เมื่อต้นรัชกาลที่ 4 รัฐบาลมีรายได้ทั้งหมดใน หนึ่งปี จำนวน 26,964,100 บาท รายได้สำคัญที่สุดคือค่าแรงแทนการรับราชการ ซึ่งได้ถึง 12 ล้าน บาท อากรสวน 5,545,000 บาท ค่านา 2,000,000 บาท ภาษีอากรนอกจากนี้ไม่มีอย่างใดเกิน

³³ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 เล่ม 2, หน้า 141 - 142.

500,000 บาท³⁴ ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงระบุว่า รวมเงินแผ่นดินในรัชกาลที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2410 มีเพียง 40,000 ชั่ง (3,200,000 บาท) เท่านั้น³⁵ แสดงให้เห็นว่าในความเป็นจริงแล้ว ผลประโยชน์จำนวนมากที่เกิดขึ้นไม่ได้กลับสู่รัฐ หากตกอยู่กับกลุ่มขุนนางและผู้ที่เกี่ยวข้องแทน

ระบบเจ้าภาษีนายอากรก็เป็นส่วนหนึ่งที่เอื้อประโยชน์ให้กับบรรดาขุนนาง ซึ่งระบบนี้มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว แต่เฟื่องฟูอย่างมากในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเจ้าภาษีนายอากรมีหน้าที่รวบรวมภาษีอากรมาส่งให้รัฐ ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินการโดยชาวจีน อย่างไรก็ตาม ขุนนางบางคนก็เป็นเจ้าภาษีลับๆ เสียเอง โดยอาศัยชาวจีนเป็นผู้ประมวลบัญชี³⁶ ความบกพร่องในกระบวนการจัดเก็บภาษีอากรนี้ทำให้รัฐไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่จากการเก็บภาษีอากร

นอกจากนี้การควบคุมกำลังคน หรือระบบไพร่ทาส อันเป็นหนึ่งในโครงสร้างของรัฐราชาธิราชก็กลายเป็นปัญหาสำคัญเมื่อสยามเข้าสู่ยุคพันกับระบบเศรษฐกิจโลก กล่าวคือระบบควบคุมกำลังคนเพื่อเกณฑ์แรงงานราษฎรมาทำงานให้กับทางราชการ ทำให้ราษฎรไม่มีเวลาให้กับการผลิตข้าวเพื่อการส่งออกอย่างเต็มที่ทำให้สยามไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพให้แก่ตลาดโลกได้ นอกจากนี้เงินค่าราชการที่ราษฎรเสียให้กับเจ้าภาษีนายอากรหรือมูลนายเพื่อไม่ต้องทำงานให้กับราชการก็ไม่ได้เข้าสู่รัฐ หากตกอยู่กับมูลนายต่างๆ ซึ่งระบบควบคุมกำลังคนนี้ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐทั้งทางด้านการคลังและแรงงาน อีกทั้งยังไม่เอื้อต่อระบบการผลิตเพื่อส่งออกอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่า ระบบการควบคุมกำลังคนไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ แก่สยามในระบบเศรษฐกิจโลกเลย นอกจากนี้จะเป็นฐานอำนาจและช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองของเหล่าขุนนางเท่านั้น

จากกระบวนการการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับสยามนับตั้งแต่ได้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และแนวความคิดที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกที่สืบเนื่องมาจากรัชกาลก่อน ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง

³⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ตำนานภาษีอากรบางอย่าง," ใน *ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ เล่ม 2* (พระนคร: โรงพิมพ์กรุงเทพฯ เดลิเมส์, 2468), หน้า 172 - 175.

³⁵ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, *พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีไปมากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส ฉบับที่ 152* (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2472), หน้า 224 - 228

³⁶ พรณี บัวเล็ก, *สยามในกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง: ประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5* (กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2541), หน้า 79.

พยายามที่จะแปรเปลี่ยนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการที่สยามเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลกภายใต้โครงสร้างของรัฐโบราณด้วยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในของสยามให้สามารถรองรับและตอบสนองกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจโลกได้อย่างเต็มที่ ซึ่งรูปแบบที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่ามีเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับสยามในขณะนั้นก็คือ รัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือรัฐรวมศูนย์ตามแบบตะวันตก เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สยามจะได้รับ และด้วยลักษณะที่สำคัญของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ การตั้งอำนาจในการควบคุมทรัพยากรมาไว้ที่ศูนย์กลางและการมีระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งลักษณะเหล่านี้จะทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีโอกาสที่จะดึงอำนาจจากกลุ่มขุนนางที่สำคัญกลับมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้

นอกจากนี้ การสร้างสยามให้เป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามรูปแบบของรัฐตะวันตกยังเป็นไปเพื่อทำให้สยามเป็นที่ยอมรับ มีความเท่าเทียมกับรัฐอื่นๆ และสามารถดำรงอยู่อย่างทัดเทียมกับนานาอารยประเทศในสังคมโลก ซึ่งสิ่งนี้จะช่วยให้สยามสามารถรับมือกับการคุกคามของจักรวรรดินิยมได้

3.3 การเตรียมในการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นมีประเด็นหลักในการดำเนินการที่สำคัญ คือ การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางภายใต้การมีระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งหมายถึงการดึงอำนาจในการควบคุมทรัพยากรต่างๆ ที่กระจายอยู่ตามกลุ่มขุนนางคนสำคัญทั้งจากในสวนกลางและตามหัวเมืองต่างๆ กลับมาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วยการปฏิรูประบบราชการให้เป็นสมัยใหม่ตามแบบตะวันตก รวมทั้งการนำอำนาจบริหารจากสวนกลางภายใต้รูปแบบของระบบราชการสมัยใหม่แผ่เข้าไปครอบคลุมยังหัวเมืองต่างๆ รวมทั้งหัวเมืองประเทศราชเพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปในลักษณะเดียวกันอย่างเป็นมาตรฐาน นอกจากนี้การมีระบบราชการสมัยใหม่ยังจะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ปัญหาหน้าที่รับผิดชอบที่มีความซ้ำซ้อนก้าวก่ายกันระหว่างหน่วยงานได้ด้วย

จากลักษณะของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสงค์ที่จะจัดให้เกิดขึ้นในสยามนั้น เป็นแนวทางในการนำมาซึ่งการลดทอนอำนาจและผลประโยชน์ของบรรดาขุนนางและเจ้าเมืองที่เกี่ยวข้องทั้งในกรุงเทพฯ และตามหัวเมืองต่างๆ ดังนั้น จึงเป็นที่แน่นอนว่าหากแนวทางดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้ จะต้องสร้างความไม่พอใจและเกิดการต่อต้านจากกลุ่มขุนนางและเจ้าเมืองที่สูญเสียผลประโยชน์อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ประกอบ

กับสภาวะการณ์ในขณะนั้นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปราศจากพระราชอำนาจอย่างแท้จริงจึงทำให้ความพยายามในการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระองค์เป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่และยากลำบากเป็นอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุดังกล่าว ในช่วงระยะเวลา 5 ปีแรกของการขึ้นครองราชย์ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนนั้น พระองค์ได้ใช้ช่วงเวลาดังกล่าวในการเตรียมความพร้อมเพื่อสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทรงศึกษาถึงรูปแบบของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เกิดขึ้นตามประเทศต่างๆ ศึกษาถึงรูปแบบการปกครองและรัฐธรรมนูญ อินเดีย อังกฤษ และฝรั่งเศส และให้แปลออกมาเป็นภาษาไทย³⁷ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการเสด็จประพาสยังดินแดนในอาณานิคมของมหาอำนาจยุโรปเพื่อศึกษาสภาพบ้านเมืองด้วย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จประพาสต่างประเทศครั้งแรกด้วยการเสด็จประพาสสิงคโปร์และชวาในปี พ.ศ. 2413 เพื่อศึกษาดูงานของอาณานิคมฝรั่งเศสซึ่งสิงคโปร์เปรียบเสมือนหน้าต่างบานแรกที่เปิดให้พระองค์ได้พบเห็น "ความเป็นตะวันตก" และ "ความศิวิไลซ์"³⁸

หลังจากการเสด็จประพาสสิงคโปร์ การเปลี่ยนแปลงในระยะแรกเพื่อเตรียมการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็เริ่มขึ้น กล่าวคือ

ในด้านการศึกษา แต่เดิมนั้นการศึกษาของเจ้านายและลูกผู้ดีมีสกุลในสมัยก่อนนั้นมีการปฏิบัติเป็นแบบแผนสืบต่อกันมา คือ กุลบุตรจะเริ่มเรียนตั้งแต่วิชาเบื้องต้นอ่านเขียนและจรรยา มารยาท แล้วเรียนวิชาสามัญขั้นสูงขึ้นไปเรื่อยๆ จนถึงการเรียนวิชาเฉพาะอย่างเพื่อการประกอบอาชีพ แต่ต้องไปศึกษาตามสำนักชู้ตันอาจารย์และผู้ชำนาญวิชาที่ประสงค์จะเล่าเรียนให้ฝึกหัดสั่งสอนเป็นการเฉพาะไปจนกว่าจะรอบรู้และมีความชำนาญสามารถทำการได้โดยลำพัง ส่วนพระราชกุมาร การศึกษาชั้นประถมทรงเล่าเรียนในพระบรมมหาราชวัง ในสำนักเจ้านายหรือกุลนารีที่รอบรู้เป็นอาจารย์ฝึกสอนตั้งแต่ยังทรงพระเยาว์ทุกพระองค์ ครั้นเมื่อพระราชกุมารมีพระชันษาถึง 7 - 8 ปี ก็ทรงเริ่มเล่าเรียนในชั้นมัธยมศึกษา คือเรียนภาษามคร และฝึกหัดขัตติยวิชาต่างๆ เช่น ทรงม้า และยิงปืน เป็นต้น ในชั้นนี้จะศึกษากับอาจารย์ที่เป็นผู้ชาย โดยทำการฝึกสอนในพระบรมมหาราชวังข้างฝ่ายหน้า จะทรงศึกษาจนกระทั่งไล่กันต์แล้วทรงผนวชเป็นสามเณรไปประทับอยู่วัดพรชานหนึ่งบ้าง นานกว่านั้นบ้าง ในระหว่างผนวชจะทรงศึกษาอักษรขรรค์

³⁷Kullada Kesboonchoo Mead, *The Rise and Decline of Thai Absolutism*. pp. 95 - 96.

³⁸อรอนงค์ ทิพย์พิมล, "การเสด็จประพาสสิงคโปร์และมลายู: พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการเสด็จประพาสต่างประเทศ," ใน *รัชกาลที่ 5: สยามกับอนุชาคนย์และชมพูทวีป*. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ อรอนงค์ ทิพย์พิมล, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย, 2547), หน้า 212.

สูงและพระธรรมวินัยในพระพุทธศาสนาอันเป็นที่สุดของชั้นมัธยมศึกษา เมื่อลาผนวช จะทรงปฏิบัติราชการทางใดก็ทรงศึกษาเฉพาะราชการทางนั้นจากท่านผู้ใหญ่ที่มีความชำนาญ หรือได้บัญชาการนั้นๆ ไปจนสามารถรับราชการได้โดยลำพัง³⁹

อย่างไรก็ดี แบบแผนในการศึกษาเหล่านี้ได้มีการเปลี่ยนแปลง เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ ทรงมีพระราชดำริว่าต่อไปสยามจะมีกิจการที่เกี่ยวข้องกับฝรั่งมากขึ้นทุกที ดังนั้นความรู้เกี่ยวกับฝรั่งไม่ว่าจะจะเป็นภาษาหรือขนบธรรมเนียมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ครั้นเมื่อสยามต้องทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับชาติตะวันตก และมีกงสุลต่างประเทศกับพ่อค้าชาวต่างชาติเข้ามาอยู่ในสยามมากขึ้น จึงทำให้กิจการงานที่เกี่ยวข้องกับฝรั่งต่างชาติมีความสำคัญในราชการแผ่นดินยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงกำหนดให้พระราชโอรสธิดาได้ทรงศึกษาเล่าเรียนภาษาอังกฤษในชั้นมัธยมทุกพระองค์ โดยทรงโปรดเกล้าฯ ให้จางนางแอนนา เลียวโนเวนส์ (Anna T. Leonovens) สตรีชาวอังกฤษจากสิงคโปร์ เข้ามาเป็นครูสอนภาษาอังกฤษ และโปรดให้ตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษขึ้นในพระบรมมหาราชวัง พระราชโอรสและพระราชธิดาชั้นใหญ่* ต่างได้มีโอกาสเข้าศึกษา รวมทั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อครั้งดำรงพระอิสริยยศเป็นสมเด็จพระฟ้าจุฬาลงกรณ์ก็ทรงผ่านระบบการเล่าเรียนแบบใหม่ด้วยเช่นกัน แต่พระราชโอรสและพระราชธิดาชั้นกลางและชั้นเล็กไม่ทันได้เรียนภาษาอังกฤษ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตเสียก่อน

แต่หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงทอดพระเนตรโรงเรียนแรฟเฟิลที่สิงคโปร์แล้วก็ทรงมีพระราชดำริที่จะให้มีการตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษขึ้นอีกครั้ง แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่อาจหาครูที่จะมาสอนได้ จึงโปรดเกล้าฯ ให้ส่งเจ้านายออกไปเรียนภาษาอังกฤษที่สิงคโปร์

ในด้านการทหาร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งกรมทหารมหาดเล็กสำหรับรักษาพระองค์ขึ้น และทรงชักชวนให้พระบรมวงศานุวงศ์ รวมทั้งบรรดาลูกขุนนางทั้งหลายให้เข้ามาเป็นทหารมหาดเล็ก มีการตั้งโรงเรียนขึ้นภายในกรมเพื่อให้ทหารมหาดเล็กได้ศึกษา

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103 - 104.

* พระราชโอรสและพระราชธิดาในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แบ่งโดยรุ่นพระชันษาออกเป็น 3 ชั้น คือ ที่ประสูติระหว่างปี พ.ศ. 2394 จนถึงปีมะโรง พ.ศ. 2399 นับว่าเป็นชั้นใหญ่ได้โสกันต์ และถ้าเป็นพระกุมาร จะได้ทรงผนวชเป็นสามเณรในสมัยรัชกาลที่ 4 แทบทั้งสิ้น พระราชโอรสและพระราชธิดาที่ประสูติระหว่างปีมะเส็ง พ.ศ. 2400 จนถึง ปีวอก พ.ศ. 2404 นับว่าเป็นชั้นกลาง ทรงพระเจริญวัยไม่ทันโสกันต์ รัชกาลที่ 4 ก็สวรรคตเสียก่อน ส่วนพระราชโอรสและพระราชธิดาที่ประสูติระหว่างปีระกา พ.ศ. 2405 มา นับว่าเป็นชั้นเล็ก

เล่าเรียน และยึดรูปแบบการจัดการทหารมหาดเล็กตามแบบสิงคโปร์ ซึ่งปรากฏว่ามีมหาดเล็กในพระองค์เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก⁴⁰

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างพันธมิตร เตรียมความพร้อมในด้านบุคคลากรให้กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อคอยให้การสนับสนุนและเป็นกำลังหลักให้กับพระองค์ในการที่จะดำเนินการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอนาคต การจัดให้มีการศึกษาภาษาอังกฤษเป็นการเตรียมบุคคลากรให้มีศักยภาพเพื่อเข้าสู่การปฏิบัติงานในระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งความรู้ความเข้าใจในภาษาอังกฤษเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ในขณะเดียวกัน การตั้งกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ก็แสดงให้เห็นถึงความต้องการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะให้มีกำลังทหารเป็นของพระองค์เองที่จะช่วยรักษาความมั่นคงให้กับพระราชอำนาจและสถานะของพระองค์

หลังจากการเสด็จประพาสสิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2413 แล้ว ในปีรุ่งขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระประสงค์ที่จะเสด็จประพาสยังยุโรป ด้วยทรงเห็นว่าการเสด็จสิงคโปร์ในครั้งแรกนั้น ได้ทอดพระเนตรเห็นแต่เพียงเมืองขึ้นที่ฝรั่งปกครองคนต่างชาติต่างภาษาได้ประโยชน์ยังน้อย จึงใคร่ที่จะเสด็จไปให้ถึงยุโรปให้เห็นขนบธรรมเนียมราชสำนักและประเพณีบ้านเมืองของฝรั่งเอง⁴¹ แต่ได้รับการคัดค้านจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ผู้สำเร็จราชการ เพราะเห็นว่าเสี่ยงภัยและระยะทางไกลเกินไป เจ้าพระยาภาณุวงศ์ มหาโกษาธิบดี เสนาบดีกรมท่า จึงเสนอให้เสด็จประพาสอินเดียแทนเนื่องจากอินเดียก็มีความรุ่งเรืองคล้ายยุโรปและไม่ไกลเกินไป⁴² และในที่สุด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้เสด็จประพาสอินเดียในปี พ.ศ. 2414

ในการเสด็จประพาสครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะได้ทอดพระเนตรกิจการการศึกษา การสาธารณสุขโรค ความก้าวหน้าด้านการพาณิชย์ในฐานะที่เป็นเมืองท่าสมัยใหม่ที่เกิดจากการบริหารของจักรวรรดิอังกฤษในภูมิภาคนี้ ซึ่งกิจการต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นภาพลักษณ์ของรัฐสมัยใหม่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสามารถเลือกสรรมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการสร้างรัฐสมัยใหม่

ความสำคัญของการเสด็จประพาสอินเดียในครั้งนี้ นอกจากจะเป็นการศึกษา ดูงานรูปแบบรัฐสมัยใหม่ตามแบบตะวันตกเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างสยามให้เป็น

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 214.

⁴¹ สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ, ความทรงจำ (พระนคร: แพร่พิทยา, 2514), หน้า 263.

⁴² เรื่องเดียวกัน.

รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไปแล้ว การเตรียมการประการหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสามารถดำเนินการโดยทันทีก็คือ การจัดตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษ ซึ่งทรงตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2415 ณ กรมทหารมหาดเล็กคู่กับโรงเรียนภาษาไทยที่ได้ตั้งขึ้นมาก่อน มีนายฟรานซิส ยอร์จ แพตเตอร์สัน (Francis George Patterson) เป็นอาจารย์ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้ส่งบรรดาพระเจ้าน้องยาเธอชั้นใหญ่ที่ยังไม่มีตำแหน่งราชการ พระเจ้าน้องยาเธอชั้นกลางและชั้นเล็กซึ่งมีพระชันษาถึงเวลาเล่าเรียนชั้นมัธยมเข้าศึกษาในโรงเรียนภาษาอังกฤษ รวมถึงหม่อมเจ้าและนายทหารมหาดเล็กด้วย⁴³

นอกจากการเตรียมความพร้อมในเรื่องของบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการบริหารราชการตามแบบตะวันตกเพื่อรองรับกับรัฐสมัยใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตแล้วพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังดำเนินการแสวงหาการสนับสนุนจากพันธมิตรทางการเมืองเพื่อที่จะให้การเริ่มดำเนินการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สามารถเกิดขึ้นได้ โดยในช่วงเวลาดังกล่าว สยามประกอบไปด้วยกลุ่มการเมืองที่สำคัญ 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มอนุรักษสยาม (Conservative Siam) กลุ่มสยามเก่า (Old Siam) และกลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam) โดยกลุ่มทั้ง 3 นี้ ถือว่าเกี่ยวข้องและมีความสำคัญต่อการดำเนินการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในระยะแรกเป็นอย่างยิ่ง

กลุ่มอนุรักษสยาม (Conservative Siam) คือกลุ่มที่ประกอบไปด้วยขุนนางจากตระกูลขุนนางเป็นสำคัญ ความเข้มแข็งและฐานอำนาจของกลุ่มนี้เกี่ยวข้องกับการค้าและการจัดเก็บภาษี โดยขุนนางตระกูลขุนนางควบคุมการจัดเก็บภาษีที่สำคัญๆ ไว้ กลุ่มนี้เชื่อว่าผลประโยชน์ของพวกเขาทั้งในรูปของการควบคุมรายได้จากภาษีอากรและในรูปของการค้าส่วนตัวจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก ถ้าหากสยามขยายการค้าและเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น พวกเขาต้องการให้มีการปลดปล่อยไพร่และทาสให้เป็นผู้ผลิตอิสระ ต้องการเห็นการเลิกเล่นการพนัน เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้ไพร่เป็นหนี้และตกเป็นทาสเป็นจำนวนมาก ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการผลิต นอกจากนี้ยังต้องการให้มีการขยายโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ที่จะส่งเสริมการค้า เช่น การสร้างถนน ระบบโทรเลข เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความต้องการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มนี้เป็นไปอย่างจำกัด พวกเขาไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงอันนำมาซึ่งการสูญเสียอำนาจของพวกเขา⁴⁴

กลุ่มสยามเก่า (Old Siam) กลุ่มนี้ประกอบไปด้วยชนชั้นขุนนางทั้งหมด ขุนนางกลุ่มนี้ได้รับมอบหมายให้คุมไพร่ส่วนหนึ่งไว้เพื่อการใช้สอยและอีกส่วนหนึ่งเพื่อดูแลให้รัฐ การมีไพร่ทาสใน

⁴³ สมเด็จพระบรมราชชนนีพันปีหลวง, พระราชประวัติรัชกาลที่ 5 ก่อนเสวยราชย์ พระบรมราชประวัติ พระประวัติกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ พระประวัติตรัสเล่า, หน้า 107.

⁴⁴ Kullada Kesboonchoo Mead, *The Rise and Decline of Thai Absolutism*, pp. 45 - 48.

ครอบครองถือเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของชนชั้นขุนนางมาตั้งแต่อดีตแล้ว เมื่อสยามมีการขยายตัวทางการผลิต การมีไพร่และทาสในครอบครองจึงหมายถึงโอกาสในการขยายผลผลิตสร้างส่วนเกินไปขายในตลาด และสร้างรายได้ที่เป็นเงินตรา นอกจากนั้นไพร่ที่สามารถขายผลผลิตให้แก่ตลาดได้ก็พอใจที่จะจ่ายเงินให้กับมูลนายแทนการถูกเกณฑ์แรงงาน ดังนั้นการมีไพร่ทาสไว้ในครอบครองเมื่อเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงเป็นที่มาของรายได้ที่เป็นเงินตรา ผลประโยชน์ของกลุ่มนี้จึงอยู่ที่การรักษาระบบไพร่ทาสเอาไว้⁴⁵

กลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam) กลุ่มนี้ประกอบไปด้วยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและเจ้านายขุนนางรุ่นหนุ่มส่วนหนึ่ง ที่นอกจากจะต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมเพื่อกระตุ้นการผลิตและให้รัฐได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเข้าเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกแล้ว ยังต้องการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง นั่นคือ การสร้าง รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งจะเป็นการลดทอนอำนาจขุนนางในการควบคุมทรัพยากรของรัฐไม่ว่าจะเป็นแรงงานหรือรายได้จากภาษีอากร

จะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มข้างต้นมีความแตกต่างกัน แต่ในความต่างนี้ก็มียุทธวิธีบางอย่างด้วยเช่นกัน ดังเช่นกรณีกลุ่มอนุรักษ์สยามของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ กับกลุ่มสยามหนุ่มของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีความต้องการสอดคล้องกันอยู่ระดับหนึ่ง ซึ่งก็คือ การต้องการปลดปล่อยกำลังคน ยกเลิกระบบไพร่ทาส และยกเลิกอากรบ่อนเบี้ย โดยการคงอยู่ของระบบเหล่านี้ส่งผลให้สยามไม่สามารถหาหน้าที่เป็นผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพให้แก่ตลาดโลกได้ และยังทำให้กลุ่มสูญเสียประโยชน์ที่จะได้รับจากปฏิสัมพันธ์นี้ไป

การที่กลุ่มสยามหนุ่มและกลุ่มอนุรักษ์สยามมีจุดมุ่งหมายบางประการร่วมกันในระยะแรก ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเลือกใช้ช่องทางนี้ในการขอการสนับสนุนจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เพื่อทำการปฏิรูปประเทศ โดยทรงอาสาที่จะดำเนินการเลิกไพร่เลิกทาสแทนสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งก็ได้รับความยินยอมจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการที่จะปลดปล่อยแรงงานให้เป็นอิสระของกลุ่มอนุรักษ์สยามได้เกิดขึ้นมาแล้วในครั้งที่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการ ได้สั่งให้มีการเลิกทาสโดยให้นายเงินลดค่าตัวทาสลงเดือนละสอง

⁴⁵Ibid., p. 43 - 45.

บาทไปเรื่อยๆ จนเป็นอิสระ แต่เนื่องจากคำสั่งนี้ขัดต่อผลประโยชน์ของขุนนางส่วนใหญ่ทำให้ความพยายามในครั้งนี้อันไม่ประสบผลสำเร็จ⁴⁶

เมื่อได้รับการตอบรับจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงริบดำเนิการเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปทันที โดยในตอนหนึ่งของพระราชพิธีราชาภิเษกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกล่าวไว้ในสยามยังมีธรรมเนียมที่กดขี่กันอยู่มาก ธรรมเนียมการหมอบคลานก็เป็นหนึ่งประการที่กดขี่และสร้างความเหน็ดเหนื่อยลำบากให้กับผู้น้อยเพียงเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใหญ่นั้นไม่ก็ให้เกิดประโยชน์แก่บ้านเมืองจึงควรยกเลิกเสีย นอกจากนี้ยังทรงมีพระบรมราชโองการให้ผู้ที่มาร่วมชุมนุมในพระราชพิธีลุกขึ้นยืนและถวายคำนับแก่พระองค์ตามธรรมเนียมตะวันตก⁴⁷ นัยจากประกาศแสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมกำลังคนด้วยการเลิกไพร่และทาสเพื่อความสุภาพความเจริญของราษฎร และเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก และการดำเนินการในครั้งนี้อันจึงเป็นเสมือนการนำนโยบายของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์มาปฏิบัติอีกครั้ง นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงที่จะดำเนินการเลิกอากรบ่อนเบี้ยซึ่งเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มอนุรักษ์สยาม ดังนั้นเมื่อสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นพิจารณาเห็นว่าการดำเนินการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มของตน จึงยินยอมให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวริบดำเนิการปฏิรูปประเทศ

การใช้อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกมาเป็นโอกาสในการเริ่มต้นกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทำให้การดำเนินการในระยะแรกของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มอนุรักษ์สยามและสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นอย่างดี

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแสดงให้เห็นว่าทรงต้องการที่จะยกเลิกระบบไพร่ทาสและอากรบ่อนเบี้ยแล้ว ทรงเสนอให้มีการเริ่มต้นด้วยการปฏิรูปการคลัง โดยให้เหตุผลว่าการเลิกไพร่เลิกทาสและการเลิกอากรบ่อนเบี้ยเพื่อให้สยามมีแรงงานอิสระที่มีประสิทธิภาพและได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่นั้น มีผลกระทบต่อรายได้ของชนชั้นปกครอง ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องทำการปฏิรูปการคลังหารายได้ให้รัฐเพิ่มขึ้น เพื่อจะได้มีเงินมาจ่ายให้แก่ขุนนาง

⁴⁶ ดร.โนวาท. 1(เดือน 12 จ.ศ. 1236), 185, อ้างถึงใน กุลลดา เกษบุญชู-มัต. "สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: โอกาส ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง เล่ม 2. หน้า 16.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

แทนการมีไพร่ทาสไว้ในครอบครอง และจะต้องมีเงินมาใช้ในการสร้างระบบสาธารณสุขปโภคที่มีความจำเป็นต่อการผลิตและการค้า รวมทั้งการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ ด้วย⁴⁸ ซึ่งเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการดำเนินการปฏิรูปทางด้านการคลังของประเทศเป็นอันดับแรก

3.4 การดำเนินการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในระยะแรก

ในการดำเนินการเพื่อสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในระยะแรกของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเริ่มต้นด้วยการปฏิรูปทางการคลังของประเทศ เพราะหากสามารถเข้าจัดการการคลังของประเทศให้มีลักษณะการปฏิบัติงานตามรูปแบบของระบบราชการสมัยใหม่ได้ จะทำให้การคลังของประเทศมีระบบมากขึ้นและสามารถจัดปัญหาการรั่วไหลของรายได้รัฐและหมายถึงการที่สามารถตั้งอำนาจทางเศรษฐกิจเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ ทั้งนี้อำนาจทางเศรษฐกิจจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างอำนาจทางการเมืองการปกครองต่อไป และยังมีความสำคัญต่อการดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อสร้างสยามให้เป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกด้วย

แม้ว่าในการดำเนินการปฏิรูปการคลังของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้รับการสนับสนุนจากขุนนางกลุ่มอนุรักษสยามในระยะแรกเนื่องจากมีความต้องการร่วมกันในบางส่วน แต่เมื่อในที่สุดแล้วจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปของพระองค์เป็นการลดรอนอำนาจและผลประโยชน์ของขุนนางทั้งกลุ่มอนุรักษสยามและกลุ่มสยามเก่า การดำเนินการปฏิรูปของพระองค์จึงนำมาซึ่งปฏิกริยาต่อต้านจากกลุ่มขุนนางผู้สูญเสียผลประโยชน์ ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นสะท้อนผ่านเหตุการณ์ที่สำคัญคือคดีพระยาอาหารบริรักษ์ และวิกฤตการณ์วังหน้า

คดีพระยาอาหารบริรักษ์

ในกรณีคดีพระยาอาหารบริรักษ์ เหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเริ่มดำเนินการปฏิรูปการคลังในปี พ.ศ. 2417 นั้น ได้มีการขอให้เสนาบดีให้ความเห็นแก่ร่างกฎหมายที่ว่าด้วยภาษีค่านา พระยาอาหารบริรักษ์ เสนาบดีกรมนาเห็นว่าวิธีการจัดเก็บค่านาที่สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเสนอมานั้นไม่สามารถนำไปใช้ได้ทางปฏิบัติ และจะก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้จำนวนมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงขออัญญาธิกรมนา ซึ่งปรากฏว่าบัญญัติรายรับเงินภาษีอากรของกรมนาและจำนวนเงินที่กรมนาส่งให้แก่พระคลังมหาสมบัติแตกต่างกันอย่างมาก⁴⁹ จึงได้มีการดำเนินคดีกับพระยาอาหารบริรักษ์กับพวกอีกสองคน

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

ในการดำเนินคดีกับพระยาอาหารบริรักษ์ในครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของสองหน่วยงานที่พระองค์ทรงตั้งขึ้น คือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ ทำการสอบสวน โดยมีพระยาเกษปน์กิจโกศล เป็นประธานศาลรับสั่ง* และมีตุลาการศาลประกอบด้วยสมาชิกบางส่วนจากสภาทั้งสอง

จากการพิจารณาคดีพบว่าบัญชีเก็บเงินค่านาของกรมนามีจำนวนเงินสูงกว่าบัญชีที่แผ่นดินได้รับเป็นจำนวนเงินถึง 6,775 ชั่ง และพบว่าพระยาอาหารบริรักษ์ร่วมมือกับเสมียนตราและเจ้าพนักงานในการฉ้อราษฎร์บังหลวง ปลอมแปลงบัญชียกยอกเงินค่านามาใช้จ่ายส่วนตัว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2411 - 2414 คิดเป็นเงิน 700 ชั่ง⁵⁰ เมื่อมีการตรวจสอบก็ทำลายหลักฐานการส่งเงินของบางหัวเมืองทิ้ง⁵¹ นอกจากนั้นยังได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักฐานการส่งเงินแก่พระคลังใหม่⁵² และยังมีหลักฐานว่าพระยาอาหารบริรักษ์นำข้าวหลวงที่เก็บไว้ในยุ้งฉางไปใช้สอยเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและเป็นของกำนัลแก่ผู้มีอุปการะคุณของตนด้วย

คดีสิ้นสุดลงเมื่อพระยาอาหารบริรักษ์และพวกอีกสองคนถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานฉ้อฉลพระราชทรัพย์ ถูกปลดออกจากตำแหน่ง และยึดทรัพย์สมบัติเป็นของหลวง

คดีพระยาอาหารบริรักษ์นี้ถือเป็นชัยชนะที่สำคัญของกลุ่มสยามหนุ่ม และเป็นการแสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอยู่ในสถานะที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับสมาชิกกลุ่มอนุรักษ์สยามแล้ว ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนี้สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มอนุรักษ์สยามที่มีต่อการดำเนินการปฏิรูปประเทศของพระองค์เพิ่มมากยิ่งขึ้น

วิกฤตการณ์วังหน้า

สาเหตุที่สำคัญของการเกิดวิกฤตการณ์วังหน้าก็คือ ความหวาดระแวงระหว่างกันของกลุ่มสยามเก่าและกลุ่มสยามหนุ่ม ด้วยเกรงว่าต่างฝ่ายต่างเป็นภัยคุกคามตนเอง เมื่อพิจารณาในมิติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พบว่าวังหน้าเป็นภัยคุกคามต่อสถานะกษัตริย์ของพระองค์มาตั้งแต่แรกเริ่ม เนื่องจากวังหน้าไม่ได้รับการแต่งตั้งจากพระองค์ตามราชประเพณีเดิม หากได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ นอกจากนี้วังน่ายังควบคุมกำลังทหารที่เข้มแข็งและมีจำนวนไม่น้อยกว่าวังหลวง และวังน่ายังเป็นที่ขึ้นชอบในหมู่ทูตานุทูตอีกด้วย

* ศาลของพระมหากษัตริย์พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการระดับสูง

⁵⁰ "จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5," หอสมุดแห่งชาติ, 190/5.

⁵¹ "จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5," หอสมุดแห่งชาติ, 190/5, 191/6.

⁵² "จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5," หอสมุดแห่งชาติ, 191/6.

จากสภาพการณ์ดังกล่าวทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าวังหน้าเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สิ้นคลอนสถานะกษัตริย์ของพระองค์

ในขณะเดียวกัน ทางฝ่ายของวังหน้า แม้ว่าจะไม่ได้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกำลังดำเนินการปฏิรูปอยู่นั้น แต่ขุนนางในกลุ่มสยามเก่าซึ่งรู้สึกหวั่นไหวกับการปฏิรูปในครั้งนี้ก็มองว่าวังหน้าเป็นผู้นำในกลุ่มของตน ประกอบกับการที่วังหน้าได้รับรายได้จากภาษีอากรที่เกิดขึ้นกับวังหน้าน้อยลง ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็ทำให้วังน้ามองดูการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าเป็นภัยคุกคามต่อสถานะภาพของวังหน้า⁵³

จุดเปลี่ยนที่สำคัญที่ทำให้เกิดการปะทุขึ้นของความหวาดระแวงระหว่างวังหลวงและวังหน้าเกิดขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2417 โดยได้เกิดไฟไหม้ขึ้นในพระบรมมหาราชวังบริเวณโรงเก็บแก๊สซึ่งเป็นจุดที่อันตรายอย่างยิ่งเนื่องจากอยู่ใกล้คลังแสง สถานที่เก็บเครื่องราชกกุธภัณฑ์ และวัดพระศรีรัตนศาสดาราม ทหารวังหน้าได้เข้าไปช่วยดับไฟตามราชประเพณี แต่ทหารของวังหลวงปฏิเสธไม่ให้เข้า ส่วนวังหน้านั้นไม่ได้เข้าไปกับทหารของพระองค์เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นแผนการที่จะทำร้ายพระองค์

วังหลวงได้เพิ่มกำลังคนตรวจตราตามท้องถนนและบริเวณรอบๆ วังหน้าทั้งทางน้ำและทางบก ทำให้เกิดความรู้สึกประหนึ่งว่าได้มีการกบฏเกิดขึ้น ก่อให้เกิดความปั่นป่วนไปทั่วกรุงเทพฯ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว วังหน้าได้หลบหนีออกไปลี้ภัยที่สถานกงสุลอังกฤษ และในกระบวนการเจรจาต่อรอง วังหน้ามีท่าทีที่จะไม่ยอมรับข้อตกลงใดๆ ที่ไม่ได้รับการประกันจากกงสุลอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งท่าทีดังกล่าวหมายถึงการเชื้อเชิญให้ชาติตะวันตกได้เข้ามามีบทบาทในการเมืองภายในโดยตรงซึ่งถือว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่ง

เมื่อการเจรจาไม่อาจหาข้อตกลงได้ รัชการกงสุลอังกฤษจึงได้ขอให้ เซอร์ แอนดรูว์ คลาร์ก ผู้ว่าราชการอังกฤษที่สิงคโปร์เข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งคลาร์กเองนั้นเห็นด้วยและสนับสนุนการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอยู่แล้วจึงมีนัยของการเข้ามาในฐานะที่เป็นพันธมิตรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผลของการเจรจาไกล่เกลี่ยทำให้วังน่ายอมรับข้อตกลงที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและคลาร์กตกลงร่วมกัน โดยข้อตกลงดังกล่าวมีนัยว่าวังหน้าจะไม่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงในสถานะกษัตริย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกต่อไป นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงได้รับฉันทานุมัติตามข้อตกลงนี้ที่จะทรงดำเนินการปฏิรูปต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม หลังจาก

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

วิกฤตการณ์ในครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตัดสินใจในชะลอการปฏิรูปที่อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างพระองค์กับขุนนางต่างๆ ลง เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งแตกแยกที่อาจเกิดขึ้นอีก

นอกจากแรงเสียดทานทางการเมืองอันเนื่องมาจากการดำเนินการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจากกลุ่มบุคคลที่สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์แล้ว แม้แต่ในกลุ่มบุคคลที่ถือว่าเป็นพันธมิตรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้กลายเป็นอุปสรรคของการดำเนินการของพระองค์เช่นกัน ดังในกรณีคดีพระปรีชาภักการ และกรณีการกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103

คดีพระปรีชาภักการ

พระปรีชาภักการ บุตรชายพระยาเกษมปณิกโกศล เป็นขุนนางหนุ่มที่มีความรู้ดี และเป็นข้าราชการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดปรานผู้หนึ่ง⁵⁴ อีกทั้งพระยาเกษมปณิกโกศลและพระปรีชาภักการยังเป็นขุนนางฝ่ายที่แสดงตนสนับสนุนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาโดยตลอด

เหตุการณ์เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2421 ในขณะที่พระปรีชาภักการดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองปราจีนบุรี และเป็นผู้ดูแลบ่อทองของรัฐบาลนั้น ได้มีราษฎรมาร้องทุกข์กล่าวโทษว่าพระปรีชาภักการกดขี่ข่มเหง กระทำการโหดร้ายทารุณ ในขณะที่รัฐบาลเองก็มีความหวาดระแวงเรื่องพระปรีชาภักการทำบ่อทองว่าจะคดโกง เนื่องจากพระปรีชาภักการเบิกเงินหลวงไปลงทุนถึง 15,500 ชั่งเศษ แต่ส่งทองมาเพียง 111 ชั่งเศษเท่านั้น⁵⁵ ซึ่งจำนวนทองที่ส่งมานั้นต่ำกว่าที่ได้ประมาณไว้มาก แต่ทางรัฐบาลก็ยังไม่ดำเนินการตัดสินใจพิจารณาความโดยทันที ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าพระปรีชาภักการและครอบครัวต่างทำงานรับใช้ใกล้ชิดและเป็นพันธมิตรทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

อย่างไรก็ตาม พระปรีชาภักการได้ก่อเหตุขึ้นอีกโดยการลักลอบแต่งงานกับ แฟนนี่ นีอกซ์ บุตรสาวของกงสุลกษัตริย์อังกฤษ ซึ่งสร้างความขุ่นเคืองพระราชหฤทัยให้กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาก ประกอบกับการที่ราษฎรพากันยื่นฎีกากล่าวโทษพระปรีชาภักการ

⁵⁴ สืบแสง พรหมบุญ, "คดีพระปรีชาภักการ คดีตัวอย่างที่โด่งดังสมัย ร.5." ใน ตัวถึงตายเพราะได้เมียฝรั่ง. แปลโดย จุมพินันท์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2544), อ้างถึงใน วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ. หน้า 74.

⁵⁵ วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ. หน้า 74.

ถึง 27 เรื่อง⁵⁶ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงรับฎีกาไว้และมอบหมายให้สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ได้สวนพิจารณาความ และเนื่องจากเป็นคดีอุกฉกรรจ์จึงให้ควบคุมตัวไว้ระหว่างการพิจารณา

คดีพระปรีชามีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อกองสุนนิออกชักรวมมากที่ลูกเขยถูกจับ และพยายามหาทางช่วยเหลือด้วยวิธีต่างๆ รวมทั้งการขู่ว่าจะใช้เรือปืนยิงพระนครด้วย เพื่อป้องกันปัญหาระหว่างสยามและอังกฤษที่อาจตามมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงแต่งตั้งเจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็นราชทูตออกเป็นเจรจากับรัฐบาลอังกฤษจนเกิดความเข้าใจในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสยาม

ในส่วนของกรณีการพิจารณาคดีนั้น พบว่าพระปรีชาภักการมีความผิดจริงหลายกระทง ทั้งหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ อ้อราษฎ์บังหลวง ฆ่าคนตายอย่างโหดร้ายทารุณ จากความผิดดังกล่าวจึงได้รับโทษประหารชีวิตในที่สุด

คดีพระปรีชาภักการครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าในการดำเนินการเพื่อสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีปัญหาและอุปสรรครอบด้าน ทั้งจากกลุ่มบุคคลที่คาดคิดไว้และกลุ่มบุคคลที่คาดไม่ถึง พระปรีชาภักการเป็นตัวอย่างของบุคคลที่มีฐานะเป็นพันธมิตรของพระองค์ในการสร้างรัฐแต่เมื่อมีอำนาจก็ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ไปใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของตัวเองโดยที่เป็นการลดทอนผลประโยชน์ของรัฐและพระมหากษัตริย์ในที่สุด

กรณีการกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.

103

กรณีการกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า กลุ่มบุคคลที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถือว่าเป็นพันธมิตรก็สามารถกลายมาเป็นอุปสรรคในการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ด้วยเช่นกัน

ในปี พ.ศ. 2427 คณะทูตไทย ณ กรุงลอนดอน และปารีส ประกอบด้วย กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ พระองค์เจ้าโสณบัณฑิต พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ นายนกแก้วชวสณี หลวงเดชนายเวร บุศย์ เพ็ญสกุล ขุนปฏิภาณพิจิตร นายเปลี่ยน และ สับเลฟเตอร์แนนสอาด ได้ร่วมกันเข้าชื่อในหนังสือถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งคณะผู้กราบบังคมทูลนี้ถือเป็นชาวสยามรุ่นแรกที่ได้ไปศึกษาและเห็นประเพณีการปกครองของชาติต่างๆ ในทวีปยุโรป และกลุ่ม

⁵⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

คนดังกล่าวก็คือบุคคลที่เป็นผลผลิตจากการเตรียมการสร้างพันธมิตรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อให้การสนับสนุนการสร้างรัฐสมัยใหม่ของพระองค์

โดยในช่วงเวลาดังกล่าวสถานการณ์ภายในประเทศ อำนาจของขุนนางตระกูลขุนนาครเริ่มเสื่อมลงแต่ยังไม่หมดไป ในขณะที่สถานการณ์ภายนอกประเทศนั้น อังกฤษผนวกรวมพม่าเข้าไว้ในการปกครอง ในขณะที่ฝรั่งเศสแสดงตัวเป็นภัยคุกคามที่แข็งแกร่งต่อภูมิภาค จึงนำมาซึ่งประเด็นในการพยายามหาวิธีรักษาเอกราชของสยามให้คงอยู่ต่อไป ซึ่งคณะผู้กราบบังคมทูล นำโดยพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ เห็นว่าการป้องกันคือสยามต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง ทั้งนี้เพราะระบบการเมืองการปกครองและกฎหมายของสยามที่ใช้อยู่ในขณะนั้นยังคงล้าหลัง จึงจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากชาติตะวันตก ซึ่งคณะผู้กราบบังคมทูลได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ตามแบบยุโรปและญี่ปุ่น อย่างเร่งด่วน แต่ยังไม่จำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปในทันที

คณะผู้กราบบังคมทูลเสนอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบอำนาจให้กับเสนาบดีทั้งหลายในการรับผิดชอบต่องานในหน่วยงานของตน แต่ก็ยังคงให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีอำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

การเสนอให้จัดการปกครองในรูปแบบใหม่นี้ แม้จะถูกเสนอในนามผลประโยชน์ของประเทศชาติและราษฎร แต่นัยสำคัญที่มีอยู่ก็คือ การต้องการย้ายอำนาจที่มีอยู่ในพระมหากษัตริย์มาสู่เสนาบดี⁵⁷ ทั้งๆ ที่ในขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังไม่สามารถรวมอำนาจทั้งหมดมาไว้ที่พระองค์ได้ นอกจากนี้คำกราบบังคมทูลยังแสดงให้เห็นถึงการต้องการส่งเสริมผลประโยชน์ให้กับตัวผู้กราบบังคมทูลซึ่งจะมีบทบาทในฐานะชนชั้นปกครองต่อไปในอนาคตเพราะภายใต้ระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โมเนกี ฐานอำนาจของเสนาบดีจะถูกขยายออกไปมากขึ้น นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่าสำหรับกลุ่มผู้กราบบังคมทูลแล้ว การดำเนินการปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่ใกล้เคียงเท่ากับที่ตนความต้องการ ซึ่งหมายถึงโอกาสที่กลุ่มจะได้รับผลประโยชน์จากระบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นก็มีอย่างจำกัดไปด้วย

จากแรงเสียดทานที่เกิดขึ้นในระยะแรกของการปฏิรูป ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตัดสินใจที่จะชะลอการปฏิรูปที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับและกระทบต่อผลประโยชน์ของขุนนางต่างๆ ไว้ชั่วคราวเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งและความแตกแยกที่อาจ

⁵⁷Kullada Kesboonchoo Mead, *The Rise and Decline of Thai Absolutism*, p. 184.

เกิดขึ้น อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการปฏิรูปเพื่อสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในระยะแรกของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ ระบบการคลังของประเทศที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมุ่งปฏิรูปเป็นสิ่งแรกยังคงดำเนินไปในลักษณะ เดิม

ในส่วนของการดำเนินการปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาคเพื่อนำอำนาจการปกครอง จากส่วนกลางเข้าไปครอบคลุมหัวเมืองต่างๆ ทั่วราชอาณาจักรนั้น ในระยะแรกของการปฏิรูป ยัง ไม่มีนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงลักษณะรูปแบบปกครองที่เคยมีมาแต่อย่างใด และถึงแม้ว่าจะมีการ ส่งข้าหลวงจากส่วนกลางเข้าไปประจำตามหัวเมืองที่ห่างไกลและหัวเมืองประเทศราช เช่น การตั้ง ข้าหลวงสามหัวเมืองประจำเมืองเชียงใหม่ดูแลเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูนในปี พ.ศ. 2417 ประจำเมืองนครจำปาศักดิ์ในปี พ.ศ. 2423 แต่ข้าหลวงเหล่านี้ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ ปกครองแต่อย่างใด หากมีหน้าที่ดูแลราชการในหัวเมืองเหล่านั้นต่างพระเนตรพระกรรณ ติดต่อ รายงานและทำใบบอกราชการมายังกรุงเทพฯ เพื่อให้รัฐบาลทราบถึงกิจการต่างๆ⁵⁸ เท่านั้น

จึงมีความเป็นไปได้ว่า ในระยะแรกของการดำเนินการปฏิรูปประเทศเพื่อสร้าง รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งพระทัยที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนกลางเสียก่อน จึงค่อยดำเนินการในส่วนภูมิภาคต่อไป

3.5 การดำเนินการเพื่อสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในระยะหลัง

หลังจากที่การปฏิรูประยะแรกต้องชะงักงันไปเนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวต้องการที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งและการต่อต้านจากบรรดาขุนนางและผู้ที่ สูญเสียประโยชน์จากการดำเนินการของพระองค์ การปฏิรูปกลับมาดำเนินการอย่างจริงจังอีกครั้ง เมื่อขุนนางคนสำคัญที่มีอำนาจในหน่วยงานต่างๆ เริ่มเสียชีวิตและเกษียณราชการไป นับตั้งแต่ สมเด็จพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์ พินายในปี พ.ศ. 2425 การลาออกจากราชการของ เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีในปี พ.ศ. 2428 และการเกษียณราชการของขุนนางชั้นผู้ใหญ่ คนอื่นๆ ควบคู่ไปกับการเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ของบรรดาพระเจ้าน้อยยาเธอและข้าราชการ รุ่นใหม่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เตรียมไว้เพื่อคอยให้การสนับสนุนการดำเนินการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งหมายความว่าอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการใน ส่วนกลางมาอยู่ในการควบคุมของพระองค์อย่างเต็มที่แล้ว

⁵⁸ชวลีย์ ณ ถลาง, ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 185.

ด้วยข้อบกพร่องที่สำคัญ 2 ประการของระบบราชการแบบเดิมที่เคยมีมา คือ

1. ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของหน่วยราชการมีความสับสนซับซ้อน ก้าวก้ำกึ่งกัน กล่าวคือ เนื่องจากการไม่มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ตามประเภทของงานเป็นการเฉพาะเจาะจงลงไป แต่มีลักษณะของการกระจายงานประเภทเดียวกันไปตามกรม กองต่างๆ ทำให้การทำงานยุ่งเหยิง สับสน ก้าวก้ำกึ่ง และล่าช้า

2. รายได้ของหน่วยราชการไม่เสมอภาคกันและไม่สมดุลกับงานที่รับผิดชอบ เนื่องจากระบบราชการแบบเก่าข้าราชการไม่มีเงินเดือนประจำ ไม่มีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กรม กองต่างๆ ตามความจำเป็น พระมหากษัตริย์จึงอนุมัติให้หน่วยงานต่างๆ มีรายได้จากแหล่งต่างๆ ตามแต่งงานในความรับผิดชอบของตนจะเอื้ออำนวยให้ ซึ่งในแต่ละหน่วยงานจะมีมากน้อยแตกต่างกันไป บางหน่วยงานมีงานในความรับผิดชอบมากแต่รายได้น้อย ทำให้ข้าราชการหมดกำลังใจในการทำงาน และมีงานค้างคั่งค้างอยู่มากมายในหลายๆ หน่วยงาน

การดำเนินการเพื่อสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในระยะนี้ เริ่มต้นด้วยการพยายามนำระบบราชการสมัยใหม่เข้ามาใช้กับหน่วยงานต่างๆ เริ่มจากการแยกกรมท่าออกจากกรมพระคลังมหาสมบัติ และตั้งเป็นกระทรวงต่างประเทศในปี พ.ศ. 2428 โดยมีสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการดำรงตำแหน่งเสนาบดี และสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการในฐานะเสนาบดีเจ้ากระทรวงและพันธมิตรที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีโอกาสได้ศึกษาและทำความเข้าใจกับระบบราชการในแบบตะวันตก และด้วยความที่พระองค์ทรงใส่ใจในการศึกษา จึงทำให้พระองค์ทรงศึกษาค้นคว้าตำราต่างประเทศอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการมีการรับรู้และเข้าใจในระบบการบริหารราชการในแบบตะวันตกเป็นอย่างดี ซึ่งการรับรู้และเข้าใจดังกล่าวสะท้อนผ่านการดำเนินงานของพระองค์ในกระทรวงต่างประเทศที่เมื่อเข้ารับตำแหน่งก็ได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างภายในของกระทรวงต่างประเทศให้มีการบริหารราชการตามแบบตะวันตก โดยการเริ่มปรับปรุงระเบียบการทำงานและแบ่งส่วนราชการออกเป็นสัดส่วนชัดเจน เริ่มตั้งแต่การจัดตั้งที่ทำการถาวรของที่ว่าการต่างประเทศดังเช่นหน่วยงานในประเทศต่างๆ โดยใช้วังสราญรมย์เป็นศาลาว่าการต่างประเทศแทนที่จากเดิมซึ่งเคยทำงานกันที่บ้านของเสนาบดี เพื่อความเป็นระบบระเบียบในการปฏิบัติงาน และเพื่อให้เจ้าพนักงานทั้งหมดได้ทำงานร่วมกันในที่แห่งเดียวกัน

ทรงกำหนดให้มีเวลาราชการ จัดระเบียบราชการให้มีความทันสมัย โดยปรับโครงสร้างการทำงานของกรมทำให้มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการต่างประเทศเพียงอย่างเดียว และโอนงานที่อยู่นอกเหนือให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

ทรงจัดระเบียบปรับปรุงแก้ไขการทำงานของราชการในกระทรวงออกเป็นกรมกองต่างๆ เพื่อความเป็นสัดส่วนและแบ่งแยกหน้าที่รับผิดชอบให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น กองกลาง กองการทูต กองการกงสุล กองการคดี กองการกฎหมาย กองเก็บหนังสือ กองแปล กองการบัญชี แผนกคนต่างประเทศ⁵⁹ นอกจากนี้ ยังทรงวางระเบียบงานสารบรรณ เช่น วิธีร่างและเขียน จดหมายราชการ ระเบียบการรับและส่งหนังสือ ตลอดจนระเบียบการเก็บหนังสือและเอกสารต่างๆ ให้เป็นแบบปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกระทรวงแรกที่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและรูปแบบของกระทรวงให้เป็นองค์กรในรูปแบบใหม่ตามแบบตะวันตก

สมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปกการ ได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการ ภายในให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปอยู่เสมอ ตลอดระยะเวลา 38 ปีที่พระองค์ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีว่าการ พระองค์ได้ดำเนินการปรับปรุงการบริหารราชการภายในให้มีความเหมาะสม รัดกุม และทันสมัยมาโดยตลอด โดยในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวนอกจากการจัดส่วนราชการในครั้งแรกที่ได้เข้ารับตำแหน่งเสนาบดีแล้ว สมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปกการยังได้ดำเนินการปรับปรุงราชการภายในถึง 3 ครั้ง⁶⁰ ซึ่งการปรับปรุง จัดระเบียบกระทรวงดังกล่าวได้กลายเป็นแบบแผนในการปฏิบัติราชการให้กับกระทรวงอื่นๆ ในเวลาต่อมา

นอกจากการปรับปรุงการจัดการบริหารราชการของกระทรวงแล้ว พระองค์ยังให้การ ส่งเสริมทางด้านวิชาการให้แก่บรรดาข้าราชการด้วย โดยได้ทรงจัดตั้งแผนกสอนภาษาอังกฤษและ จำงครูชาวอังกฤษมาสอนภาษาอังกฤษแก่เสมียนพนักงานวันละ 2 ชั่วโมง คือ ตั้งแต่เวลา 17.00 น. ถึง 19.00 น. รวมทั้งทรงคัดเลือกนักเรียนส่งไปศึกษาต่อต่างประเทศอีกส่วนหนึ่งด้วย⁶¹

การจัดหน่วยงานตามแบบตะวันตกของสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปกการถือได้ว่าเป็นต้นแบบของการจัดรูปแบบการบริหารราชการภายในของแต่ละกระทรวงในเวลาต่อมา อาจกล่าวได้ว่า สมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปกการเป็นกำลังสำคัญของพระบาทสมเด็จพระ

⁵⁹ เรื่องประกาศถวายรายงานและวิธีจัดระเบียบราชการกระทรวงต่างประเทศ, "หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, มร.5 ต/2 ต.1.

⁶⁰ สำนั นิลกำแหง, "ประวัติกระทรวงการต่างประเทศ," ใน ประวัติความเป็นมาและรูปร่างของกระทรวง การต่างประเทศและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายจิตร สายะ ศิลปี ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 27 มีนาคม 2499), อ้างถึงใน วิมลพรรณ ปีตรวิชัย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศัวโรปกการ, หน้า 159 - 160.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการเผยแพร่แนวคิดการจัดราชการสมัยใหม่ตามแบบตะวันตกให้กับหน่วยงานต่างๆ ได้รับรู้และนำไปปฏิบัติร่วมกัน

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2430 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรภการเสด็จเป็นผู้แทนพระองค์ไปร่วมงานพระราชพิธีเฉลิมฉลองการครองราชย์ครบรอบ 50 ปี ของสมเด็จพระราชินีวิกตอเรียแห่งประเทศอังกฤษ พร้อมทั้งใช้โอกาสดังกล่าวเสด็จประพาสประเทศต่างๆ ในยุโรป ได้แก่ ฝรั่งเศส สวีเดน เยอรมัน ตลอดจนทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และญี่ปุ่น เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการปกครองและการพัฒนาประเทศของชาติต่างๆ มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงระบบบริหารราชการและพัฒนาประเทศต่อไป

และเมื่อสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรภการเสด็จกลับถึงกรุงเทพฯ พระองค์ก็เริ่มดำเนินการร่างแก้ไขปรับปรุงธรรมเนียมราชการพร้อมทั้งร่างกฎหมายว่าด้วยเสนาบดีสภากราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งสาระสำคัญของลายพระหัตถ์กราบบังทูลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขธรรมเนียมราชการ คือ

"...ข้าพระพุทธเจ้ามาคิดแลเห็นราชการเปนอยู่ดังนี้แล้ว จึงเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าเปนหน้าที่ของข้าพระพุทธเจ้าจะต้องคิดการเรื่องนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

ในข้อ ๑ ว่าด้วย Executive Council ฤๅ Cabinet Council นั้น คิดด้วยเกล้าฯว่ามี ๑๒ ตำแหน่ง ตามเวลาที่ต้องการ เมื่อการต่อไปควรจะแก้ไขให้น้อยลงก็ได้ เสนาบดีในเมืองต่างประเทศนั้นมีกำหนดต่างๆ กัน ตั้งแต่ (เอกสารเลื่อน) ในอเมริกา จน ๑๔ ในอังกฤษ ตำแหน่งนั้นคล้ายๆ กันแต่รวมกันเป็นคนเดียวบ้างแยกกันบ้างจึงได้มากน้อยไม่เท่ากัน เหมือนที่คิดขึ้นนี้ต้องแยก Interior ออกเปนสามตามการที่เปนอยู่ในเดี๋ยวนี้ เมื่อการควรเปลี่ยนแปลงได้อีกแล้วจะเปนหัวเมืองชั้นนอก, ใน กรม๑เมืองประเทศราชกรม๑ ก็ได้ กรมอื่นๆ นั้นของไทยก็นับว่ามีอยู่แล้วได้ แต่ยังหาได้ยกขึ้นเปนเสนาบดีไม่ แลตำแหน่ง Privy Seal อีกตำแหน่งหนึ่งนั้นเปนของคิดขึ้นใหม่ให้ถูกต้องกับตำแหน่งที่เรียกว่า General Control ใน Russia ฤๅ Privy Seal ในเมืองอังกฤษ จนได้ใช้ได้ออฟฟิศหลวงที่ทำการอยู่.....

ในข้อ ๘ ข้อ ๑๒ นั้นว่าด้วย Legislative Council แทน Council of State ซึ่งควรจะยกเลิกเสียได้ และจะได้เป็นที่กำกับ Executive Council ทำการให้เป็นไปได้จริงตามกฎหมายแลพระบรมราชโองการ⁶²

นอกจากนี้ ยังมีการเสนอให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการใหม่ให้มีความเหมาะสมกับกิจการบ้านเมืองที่มากขึ้น โดยให้มีการจัดแบ่งหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจนขึ้น แยกงานที่เคยทับซ้อนออกและตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นรับผิดชอบ และกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของบรรดาเสนาบดีที่ควรปฏิบัติ เสนอแนวความคิดการจัดตั้งเสนาบดีสภาเพื่อประชุมปรึกษาข้อราชการต่างๆ รวมทั้งขั้นตอนและวิธีการดำเนินการประชุมของเสนาบดีสภาด้วย

หลังจากที่สมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการทรงยื่นหนังสือกราบบังคมทูลแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โปรดเกล้าฯ ให้มีการตั้งเสนาบดีสภาขึ้นในปี พ.ศ. 2431 ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวอยู่ในขั้นทดลอง และยังไม่ได้มีการแก้ไขตำแหน่งเสนาบดีแต่อย่างใด โดยให้เสนาบดีตามตำแหน่งที่มีอยู่เข้าร่วมประชุมไปก่อน ซึ่งประกอบด้วยเสนาบดีจาก 6 กระทรวง คือกระทรวงมหาดไทย กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงวัง กระทรวงเกษตราธิการ และอธิบดีกรมอีก 6 กรม คือ กรมยุทธนาธิการ กรมพระคลังมหาสมบัติ ศาลยุติธรรม กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมราชเลขาธิการ รวมทั้งสิ้น 12 คน⁶³ และมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธานในที่ประชุม ต่อมาในปี พ.ศ. 2432 ได้ทดลองให้มีการประชุมแต่เสนาบดีโดยเฉพาะ โดยมีประธานในที่ประชุมคือสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการ⁶⁴ ซึ่งในช่วงที่มีการทดลองการประชุมอยู่นี้ สมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการได้พยายามปรับปรุง ขั้นตอน วิธีการ ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ในการประชุมให้มีความเหมาะสมมากที่สุด⁶⁵

การประชุมปรึกษาข้อราชการของเสนาบดีสภาถูกทดลองใช้เป็นถึงเวลา 4 ปี และเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณาเห็นว่า การดำเนินการของเสนาบดีสภาที่ได้

⁶²“เรื่องลายพระหัตถ์กราบบังคมทูลเรื่องร่างข้อความแก้ไขธรรมเนียมราชการทูลเกล้าถวายเรื่อง Executive Council 17 พ.ย. 2430.” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม-สบ. 16/9 ตอน สาส์น-พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.

⁶³สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชประวัติรัชกาลที่ 5 ก่อนเสวยราชย์ พระบรมราชประวัติ พระประวัติกรมพระยาเทวะวงศวิโรปการ พระประวัติศรีเสลา. หน้า 129.

⁶⁴ประยูร สิริพิพันธ์, ตามรอยบาทพุทธเจ้าหลวง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม, 2517), หน้า 15.

⁶⁵“เรื่องลายพระหัตถ์กราบบังคมทูลเรื่องจัดเวลาในการประชุมปรึกษาราชการ 23 ส.ค. 2432,” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม-สบ. 16/9 ตอน สาส์น-พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.

ทดลองมานั้นควรที่จะใช้เป็นแบบแผนในการปกครองต่อไป จึงโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงร่างประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดีตามกระแสนับสั่งขึ้น และประกาศตั้งเสนาบดี 12 ตำแหน่งขึ้นในปี พ.ศ. 2435 อันได้แก่ เสนาบดีกระทรวงกลาโหม เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ เสนาบดีกระทรวงนครบาล เสนาบดีกระทรวงวัง เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ เสนาบดีกระทรวงยุทธนาธิการ และเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ⁶⁶ ลักษณะการทำงานของเสนาบดีสภาคือ การประชุมปรึกษาและมีมติร่วมในราชการที่ได้ปรึกษา เช่น การพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย พิจารณางบประมาณประจำปีของกระทรวงต่างๆ ตลอดจนถึงการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง เช่น ปัญหาโจรผู้ร้าย ปัญหาการแย่งที่นา⁶⁷ เป็นต้น และในฐานะที่สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการเป็นเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศจึงเป็นหนึ่งในคณะเสนาบดีสภา ทำให้มีหน้าที่ในการประชุมปรึกษาข้อราชการต่างๆ ตลอดจนการเสนอแนวความคิดในการแก้ไขจัดการกิจการต่างๆ ด้วย

ต่อมาเมื่อกิจการเสนาบดีสภาเป็นไปอย่างเรียบร้อย ข้อคิดเห็นของสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขธรรมเนียมการปกครองในเรื่องการจัดตั้งรัฐมนตรีสภาหรือสภาที่ปรึกษากฎหมาย (Legislative Council) ก็เกิดเป็นรูปร่างขึ้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำริให้จัดตั้งขึ้น โดยให้สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการร่วมกับ โรลิ่ง ยัคมินส์ (Rolin Jaquemyns) ที่ปรึกษาราชการชาวเบลเยียมร่วมกันร่างพระราชบัญญัติสำหรับตั้งที่ประชุมปรึกษากฎหมายขึ้น และได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2437 ในชื่อ พระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภา รัตนโกสินทรศก 113 โดยสมาชิกรัฐมนตรีสภานี้ประกอบด้วยเสนาบดีทั้งหลายและผู้ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้น ทำหน้าที่ร่วมกันปรึกษา จัดเตรียม และตั้งกฎหมายสำหรับปกครองแผ่นดิน⁶⁸ ซึ่งสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการก็ทรงเป็นหนึ่งในสมาชิกของรัฐมนตรีสภาด้วย

จุดประสงค์ของการตั้งรัฐมนตรีสภาหรือสภาที่ปรึกษากฎหมายขึ้นก็เพื่อต้องการให้มีการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จากการที่พระราชบัญญัติระบุให้สมาชิกจำนวนหนึ่งมาจากเสนาบดีนั้น ไม่ตรงกับความต้องการของสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะส่วนหนึ่งพระองค์ต้องการให้รัฐมนตรีสภานี้กำกับดูแลให้เสนาบดีสภาปฏิบัติงานให้ตรงตามกฎหมาย แต่เมื่อให้เสนาบดีมาเป็นส่วนหนึ่งในสมาชิกรัฐมนตรีสภาแล้ว

⁶⁶ วัฒนพรพน ปิตธวัชชัย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ, หน้า 240.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 245.

⁶⁸ "พระราชบัญญัติรัฐมนตรี ร.ศ. 113." พระราชกิจจานุเบกษา 11 แผ่นที่ 42 (13 มกราคม 113): 5.

อาจส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แต่ทั้งนี้ก็ทำให้พิจารณาได้ว่าในช่วงเวลานั้นอาจยังไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอ จึงต้องเลือกใช้นักวิชาการที่มีอยู่ไปก่อน การดำเนินงานของรัฐมนตรีสภาเป็นไปได้ด้วยดีเพียงแต่ในระยะไม่กี่ปีแรกเท่านั้น เนื่องมาจากปัญหาการขาดประชุมของสมาชิกซึ่งส่วนใหญ่เป็นบรรดาเสนาบดีทั้งหลาย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบทั้งในกระทรวงของตนและในเสนาบดีสภาอยู่แล้ว เมื่อมามีตำแหน่งในรัฐมนตรีสภาด้วยภาวะการซ้ำซ้อนของงานที่รับผิดชอบจึงเกิดขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ระยะหลังต่อมาบทบาทของรัฐมนตรีสภาจึงลดลงตามลำดับ

การเกิดขึ้นของกระทรวง 12 กระทรวง เสนาบดีสภา และรัฐมนตรีสภา สะท้อนให้เห็นถึงการนำโครงสร้างของรัฐสมัยใหม่อันประกอบไปด้วยสถาบันทางการเมืองเข้ามาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและความพยายามที่จะทำให้หน่วยงานต่างๆ มีลักษณะการบริหารในรูปแบบของระบบราชการสมัยใหม่

เมื่อการปฏิรูปประเทศในส่วนกลางดำเนินไปอย่างเป็นรูปเป็นร่าง และเริ่มเห็นผลในทางปฏิบัติแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเริ่มกระบวนการในการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขั้นต่อไป ซึ่งก็คือ กระบวนการปกครองในส่วนหัวเมืองต่างๆ ตั้งแต่บริเวณหัวเมืองชั้นในจนถึงหัวเมืองประเทศราชให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองจากส่วนกลางอย่างแท้จริง การที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมการบริหารจัดการด้านการคลังในเขตของหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราช ทั้งนี้เพราะการที่รัฐจะสามารถควบคุมผู้ว่าราชการเมืองหรือเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราชที่เคยอยู่อย่างอิสระจากอำนาจจากส่วนกลางให้ปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลางได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลกลางสามารถลดอำนาจของผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าผู้ครองเมืองเหล่านี้ลงได้ ซึ่งวิธีการหนึ่งก็คือ การทอนอำนาจทางเศรษฐกิจของบรรดาเจ้าเมืองเหล่านี้โดยการตั้งอำนาจในการควบคุมดูแลภาษีอากรที่ผลประโยชน์มักตกอยู่กับผู้ว่าราชการเมืองหรือเจ้าครองนครมากกว่ารัฐบาล ให้มาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในการพยายามกระชับการปกครองเพื่อสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการปฏิรูปการคลังเป็นอย่างยิ่ง การประสบความสำเร็จในการนำอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงไปยังพื้นที่ที่ห่างไกลจึงหมายถึงความสำเร็จในการรวมอำนาจในการจัดการการคลังในส่วนภูมิภาคเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางด้วยเช่นกัน

ในขั้นตอนของการดำเนินการเพื่อกระชับอำนาจการปกครองของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในส่วนรายละเอียด แต่ในส่วนของโครงสร้างหลักในการปฏิรูปนั้นเป็นไปในลักษณะเดียวกันโดยมีขั้นตอนในการดำเนินการ 4 ขั้นตอน คือ⁶⁹

1. รัฐบาลส่งข้าหลวงใหญ่จากส่วนกลางเข้าไปยังหัวเมืองต่างๆ เพื่อเป็นการกำหนดโครงสร้างการบังคับบัญชาที่โยงเข้าสู่ส่วนกลางไว้เหนือการปกครองท้องถิ่นแบบโบราณ

2. เปลี่ยนสภาพความเป็นอยู่และการปฏิบัติหน้าที่ของขุนนางตามหัวเมืองและเจ้าครองนครต่างๆ ที่เป็นอิสระจากส่วนกลางในเกือบทุกทาง และมีรายได้จากแหล่งต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ภาษีแทนซึ่งเป็นเงินสดและเป็นสิ่งอื่น เงินรัชชูปการเก็บจากคนจีน ภาษีเครื่องอุปโภคบริโภค ให้มาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง มีฐานะเป็นข้าราชการรับเงินเดือนแทน

3. โอนกิจการศาลของหัวเมืองต่างๆ ให้มาอยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมจากส่วนกลางให้มีการปฏิบัติงานตามรูปแบบของระบบราชการสมัยใหม่ โดยการนำมาตรการทางการศาลต่างๆ มาใช้เพื่อจัดระเบียบภายในและเพื่อทำลายฐานอำนาจของบรรดาขุนนางท้องถิ่น เช่น การอนุญาตให้ราษฎรมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์จากศาลท้องถิ่นไปยังข้าหลวงยุติธรรม หรือการนำค่าธรรมเนียมศาลซึ่งเดิมเคยเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของขุนนางท้องถิ่นไปเป็นเงินเดือนให้กับขุนนางท้องถิ่นที่ถูกเปลี่ยนสถานะเป็นข้าราชการเจ้าพนักงานของรัฐไปแล้ว รวมทั้งยังมีการแยกอำนาจการศาลออกจากการปกครองท้องถิ่นด้วย

4. โอนงานด้านการคลังของหัวเมืองหัวเมืองต่างๆ ให้มาอยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมจากส่วนกลางให้มีการปฏิบัติงานตามรูปแบบของระบบราชการสมัยใหม่ โดยการเข้าไปดำเนินการแก้ปัญหาเงินส่วยที่ค้างชำระต่อกรมพระคลังมหาสมบัติและเข้าไปดำเนินการเก็บเงินค่าส่วยเอง มีการแก้ไขเรื่องการเกณฑ์แรงงานไพร่และเรื่องเงินค่าราชการ ยกเลิกสิทธิของขุนนางที่จะเรียกไพร่ส่วนหนึ่งไปใช้ส่วนตัว และมีมาตรการในการจัดการให้ไพร่จ่ายค่าราชการแก่ทางการตามจำนวนที่กำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ทั้งในเรื่องการเพิ่มรายได้ของรัฐและทำให้อำนาจของขุนนางท้องถิ่นลดลง นอกจากนี้การเก็บภาษีอื่นๆ นอกเหนือไปจากค่าราชการ เช่น เงินผูกปี ภาษีข้าว ภาษีการพนัน เหล้าฝิ่น ภาษีฆ่าหมู ต่างถูกย้ายให้มาอยู่ภายใต้การดูแลและจัดเก็บของข้าหลวงจากส่วนกลางทั้งสิ้น

⁶⁹เดช บุญนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435 - 2458 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 138.

ขั้นตอนดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการที่จะจัดการปกครองในส่วนภูมิภาคให้อยู่ในระบบเดียวกันภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง

นอกจากขั้นตอนข้างต้นแล้วการดำเนินการเพื่อระงับการปกครองในส่วนของหัวเมืองต่างๆ ยังใช้วิธีการบรรจข้าราชการจากกรุงเทพฯ เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ว่างลงตามหัวเมืองต่างๆ โอนย้ายข้าราชการจากกรุงเทพฯ ซึ่งบรรจไว้ที่มณฑลหนึ่งออกไปยังอีกมณฑลหนึ่ง และจากการที่เปลี่ยนขุนนางท้องถิ่นที่เคยมีรายได้เป็นของตัวเองให้มาเป็นข้าราชการรับเงินเดือนจากรัฐ ทำให้สามารถแยกขุนนางในท้องถิ่นหนึ่งออกไปประจำการในอีกท้องถิ่นหนึ่ง การดำเนินการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการลดบทบาทและอำนาจของขุนนางท้องถิ่นลงและเพิ่มการนำอำนาจจากส่วนกลางเข้าไปปกครองในดินแดนส่วนต่างๆ

ดังจะเห็นได้ว่าการดำเนินการเพื่อระงับอำนาจการปกครองในส่วนของหัวเมืองต่างๆ และหัวเมืองประเทศราชเป็นการลดทอนอำนาจและผลประโยชน์ของขุนนางท้องถิ่น จึงปรากฏว่ามีการต่อต้านจากบริเวณต่างๆ เกิดขึ้น โดยในส่วนของหัวเมืองชั้นใน การต่อต้านการปฏิรูปเน้นหนักในเรื่องการที่ส่วนกลางเข้ามาจัดการการคลังของท้องถิ่น เพราะมาตรการต่างๆ ที่ส่วนกลางนำเข้ามาใช้เป็นการทำลายฐานอำนาจและเศรษฐกิจของขุนนางท้องถิ่นโดยตรง ในส่วนของการระงับการปกครองนั้น เนื่องจากหัวเมืองชั้นในมีความใกล้ชิดกับราชธานี และคุ้นเคยกับการปกครองโดยตรงจากส่วนกลางอยู่แล้วจึงไม่มีปัญหาในส่วนนี้ ในส่วนของหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราชนั้นปรากฏว่ามีการต่อต้านการดำเนินการปฏิรูปในทุกๆ ด้าน เพราะการปฏิรูปจากส่วนกลางในครั้งนี้ทำให้ขุนนางท้องถิ่นและบรรดาเจ้าผู้ครองเมืองทั้งหลายสูญเสียอิสระในการบริหารปกครองหัวเมืองของตนไปอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น จึงเกิดการคัดค้านต่อต้านการดำเนินการปฏิรูปขึ้น ทั้งนี้ การเคลื่อนไหว รูปแบบ และระดับความรุนแรงของการต่อต้านแตกต่างกันออกไปในแต่ละภาคส่วนของประเทศ

ความไม่พอใจและการต่อต้านอย่างรุนแรงต่อการดำเนินการปฏิรูปของหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราชสะท้อนผ่านเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2445 ได้แก่กรณีขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. 121 ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121 และกรณีพระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ. 121⁷⁰ โดยทั้งสามเหตุการณ์เป็นแรงสะท้อนจากการดำเนินการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตามในแต่ละเหตุการณ์ต่างก็มีลักษณะพิเศษแตกต่างกันในรายละเอียดออกไปดังนี้

⁷⁰เดช บุญนาค, ขบถ ร.ศ. 121 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 15 - 57.

ในกรณีขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. 121 ถือว่าเป็นกรณีที่แตกต่างกันไปจากอีก 2 กรณีที่เหลือ เนื่องจากขบถผู้มีบุญภาคอีสานนี้เป็นปฏิกริยาต่อต้านการดำเนินการปฏิรูปที่มีจุดเริ่มต้นมาจากราษฎรซึ่งยังไม่เคยชินกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ที่ส่วนกลางนำเข้ามา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อสภาพการดำเนินชีวิตและเศรษฐกิจที่เคยมีมา และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร ประกอบกับเจ้าหมื่นนายกซึ่งเป็นคนพื้นเมืองที่เคยได้ประโยชน์จากการปกครองในรูปแบบเก่าสูญเสียผลประโยชน์เกิดความไม่พอใจและตั้งตัวเป็นผู้มีบุญขึ้น จนเกิดเป็นขบถต่อต้านการปฏิรูปจากส่วนกลางในที่สุด

กรณีขบถเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121 เป็นอีกหนึ่งเหตุการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงการต่อต้านการดำเนินการปฏิรูปเพื่อตั้งอำนาจในการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลาง เหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อโจรชาวเงี้ยวกลุ่มหนึ่งนำพรรคพวกเข้าปล้นเมืองแพร่ โจมตีกองตำรวจภูธร ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข โจมตีจวนข้าหลวง ศาลากลางเมืองแพร่ โดยได้รับความร่วมมือจากพวกเงี้ยวชาวเมืองด้วย การบุกปล้นและโจมตีเมืองแพร่ของโจรชาวเงี้ยวนี้ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าเมืองแพร่ ทั้งนี้เนื่องมาจากเจ้าเมืองแพร่ไม่พอใจต่อการดำเนินการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของรัฐบาลที่ในช่วงเวลาดังกล่าวดำเนินการควบคุมตรวจตราเมืองประเทศราชภาคเหนืออย่างเข้มงวดและจำกัดความเป็นอิสระและสิทธิอำนาจในการบริหารปกครองและผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนครทั้งหลาย ส่วนการที่โจรชาวเงี้ยวได้รับความร่วมมือจากพวกเงี้ยวชาวเมืองและราษฎรเมืองแพร่นั้น เป็นเพราะว่าพวกเงี้ยวชาวเมืองและราษฎรได้รับความเดือดร้อนและการบีบบังคับจากข้าราชการมากเกินไป สภาพการณ์ดังกล่าวนำมาซึ่งความเกลียดชังและการต่อต้านจากราษฎรในที่สุด

ส่วนกรณีพระยาแชกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถนั้น ถึงแม้ว่าทางการจะทราบและสามารถระงับเหตุได้ทันก่อนที่จะมีการก่อการขบถ แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงปฏิกริยาไม่พอใจของพระยาแชก 7 หัวเมืองภาคใต้ประกอบด้วย ตานี ยะหริ่ง สายบุรี ระแงะ รามินห์ ยะลา และหนองจิก ที่มีต่อการรวบอำนาจของรัฐบาลกลาง ทั้งในด้านการปกครองและการเงินการคลังเป็นอย่างยิ่ง ถึงกระทั่งพระยาตานีได้ขอให้อังกฤษเข้าแทรกแซงและขอเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวอังกฤษยังไม่ประสงค์ที่จะเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของสยามและยังไม่เห็นว่าเจ็ดหัวเมืองดังกล่าวสำคัญพอที่จะยึดเป็นอาณานิคม⁷¹

จากปรากฏการณ์ทั้งสามที่ถือว่าเป็นแรงสะท้อนของการต่อต้านจากกลุ่มขุนนางและผู้ปกครองเดิมที่สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ที่เคยมีอยู่ไป และกลุ่มราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันนำมาซึ่งความลำบากเดือดร้อนจากการดำเนินการปฏิรูปประเทศ

⁷¹ลลิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 9(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 127.

เพื่อกระชับอำนาจการปกครองในส่วนหัวเมืองที่ห่างไกลให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจและการควบคุม ดูแลจากส่วนกลางอันเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การดำเนินการปฏิรูปเพื่อสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและปฏิกิริยาต่อต้านจากขุนนางและเจ้าเมืองที่สูญเสียผลประโยชน์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการเงินการคลังทั้งต่อกลุ่มขุนนางและพระมหากษัตริย์ ปัจจัยหนึ่งที่นำมาซึ่งการต่อต้านจากกลุ่มขุนนางก็เป็นเพราะการสูญเสียรายได้และผลประโยชน์ของเหล่าขุนนาง ในส่วนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองนั้นก็ทรงตระหนักดีถึงความจำเป็นและความคึกของการเงินการคลังทั้งในส่วนที่มีต่อประเทศและส่วนที่มีต่อการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระองค์ หากพระองค์สามารถดำเนินการปฏิรูปการคลังของประเทศได้เป็นผลสำเร็จย่อมหมายความว่ารัฐจะสามารถได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนอย่างเต็มที่และพระองค์ก็จะทรงอำนาจในการควบคุมดูแลการเงินการคลังของประเทศอย่างสมบูรณ์ ซึ่งการปฏิรูปการคลังให้สำเร็จจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านอื่นๆ ต่อไป

เมื่อการดำเนินการปฏิรูปการบริหารจัดการการเงินการคลังของประเทศเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงต้องศึกษาถึงลักษณะโครงสร้างทางการเงินการคลังของสยามในช่วงก่อนการปฏิรูปและหลังการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นถึงความแตกต่างของการจัดการทางการเงินการคลังของประเทศทั้งสองช่วงได้อย่างชัดเจนขึ้น ซึ่งจะขอกกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.6 โครงสร้างและการจัดการทางการเงินการคลังของสยามก่อนการปฏิรูป

เนื่องจากระบบการเงินการคลังของสยามในอดีตยังไม่มีลักษณะที่ซับซ้อน การคลังของประเทศจึงเป็นเรื่องของรายรับและรายจ่ายเป็นหลัก การตรวจสอบและการหารายรับเพิ่มทางอื่นยังไม่ปรากฏชัดเจน

ในส่วนของรายรับนั้นสามารถจำแนกรายรับของประเทศออกเป็น 2 ประเภท คือ รายได้จากภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร โดยรายได้จากภาษีอากรนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท 4 ประเภทใหญ่ คือ⁷²

⁷² สมเด็จพระกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาค 15 ตำนานภาษีอากรบางอย่างกับพระนิพนธ์อธิบาย (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสาสน์, 2521), หน้า 1 - 2.

1. จังกอบ เป็นการจับเก็บรายได้จากการชักส่วนสินค้า หรือเก็บเป็นเงินตามขนาดพาหนะที่ขนส่งสินค้า เช่น เรือ เกวียน เมื่อผ่านขนอนทางบก ทางน้ำ จังกอบมีลักษณะคล้ายภาษีศุลกากรที่เก็บจากการผ่านด่านทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ มีที่ทำการคือ "ขนอน"

2. อากร เป็นการเก็บชักส่วนผลประโยชน์จากราชฎูรที่ประกอบอาชีพต่างๆ มาได้เอง เช่น ทำนา ทำไร่ สวน เป็นต้น หรืออาจโดยจากการให้สิทธิของรัฐบาล เช่น การอนุญาตให้จับปลา เก็บของป่า ต้มสุรา ซึ่งพิภคนี้แตกต่างกันไปตามลักษณะสิ่งผลิตหรือกิจการ

3. ส่วย คือการที่รัฐยินยอมให้บุคคลส่งเงินหรือสิ่งของแทนการทำงานให้รัฐ

4. ฤชา เป็นการเรียกเก็บเงินจากการทำการบางอย่างให้แก่บุคคล เช่น การขอโฉนดตราสาร (ที่ดิน) หรือการขึ้นโรงศาล

ส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรนั้น ได้แก่ ทรัพย์สินที่รัฐเรียกเก็บจากบุคคลหรือกิจการที่ได้รับ หรือได้ใช้ทรัพย์สินหรือแรงงานของรัฐ เช่น ค่าเช่าที่ดินหลวง รวมทั้งรายได้จากการประกอบการค้าของรัฐ ซึ่งมีทั้งการค้ากับพ่อค้าต่างประเทศที่เข้ามาติดต่อค้าขายในประเทศและการแต่งสำเนาหลวงออกไปค้าขายยังต่างประเทศ

ถึงแม้ว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกและพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยรายได้หลักของประเทศจะมาจากการค้าสำเนา ไม่ใช่รายได้จากภาษี แต่เมื่อเข้าสู่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อกิจการการค้าสำเนาหลวงซบเซาประสบปัญหาขาดทุน พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงตัดสินใจตัดสินพระทัยยุติบทบาทของรัฐในการผูกขาดการค้าและบทบาทการค้าสำเนาหลวงลง และเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถค้าขายได้อย่างอิสระ โดยรัฐจะเข้าไปเรียกเก็บภาษีจากเอกชนเพื่อเป็นรายได้รัฐแทน ดังจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งภาษีขึ้นใหม่อีก 38 ชนิด และเมื่อสยามได้เข้าเชื่อมกับระบบเศรษฐกิจโลกโดยตรงภายใต้สนธิสัญญาบาวริง ผลของสนธิสัญญาทำให้รายได้จากภาษีอากรบางอย่างหมดสิ้นลง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่อีก 14 ประเภท⁷³ เพื่อชดเชยรายได้ในส่วนที่ลดไป ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมารายได้จากภาษีอากรก็ได้กลายเป็นรายได้หลักของประเทศ และการเงินการคลังของประเทศในส่วนของรายรับก็เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรเป็นสำคัญ ดังนั้น ในการพิจารณาถึงโครงสร้างทางการเงินการคลังของประเทศก่อนการปฏิรูปจึงจะมุ่งศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาษีอากรเท่านั้น

⁷³ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 4, หน้า 206.

โดยทั่วไปแล้วในโครงสร้างการเงินการคลังของสยามก่อนการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในส่วนของการควบคุมและจัดเก็บภาษีอากรนั้น กรมพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่เก็บรักษาดูแลรายได้แผ่นดิน ส่วนหน้าที่ในการจัดเก็บรวบรวมรายได้นั้นเป็นของหน่วยงานต่างๆ ไม่เฉพาะแต่กรมพระคลังมหาสมบัติเท่านั้น การจัดเก็บภาษีอากรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องอยู่หลายกรม เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมนา กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่า โดยอาศัยหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมต่างๆ เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรภาษีอากรให้ดูแล เช่น กรมนา ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการทำนาทั้งปวง ก็ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บค่านา กรมพระคลังสินค้าที่มีหน้าที่ติดต่อดูแลชาวต่างชาติเข้ามาค้าขายในสยามก็ได้รับหน้าที่ดูแลเก็บเงินผูกปี้ชาวต่างชาติ ส่วนกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่าก็มีหน้าที่เก็บส่วยและเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงานไพร่ตามหัวเมืองต่างๆ ซึ่งขึ้นกับกรมของตน เป็นต้น⁷⁴ โดยกรมมหาดไทยมีหน้าที่รับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายเหนือ กรมพระกลาโหมรับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายใต้ และกรมท่ารับผิดชอบหัวเมืองชายทะเลตะวันออก

จากโครงสร้างหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากรมพระคลังมหาสมบัติไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการคลังของประเทศแต่เพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งลักษณะโครงสร้างในการควบคุมรายรับของประเทศที่ค่อนข้างกระจุกกระจายดังกล่าวส่งผลให้รายได้ของรัฐมีช่องทางในการรั่วไหลได้มาก

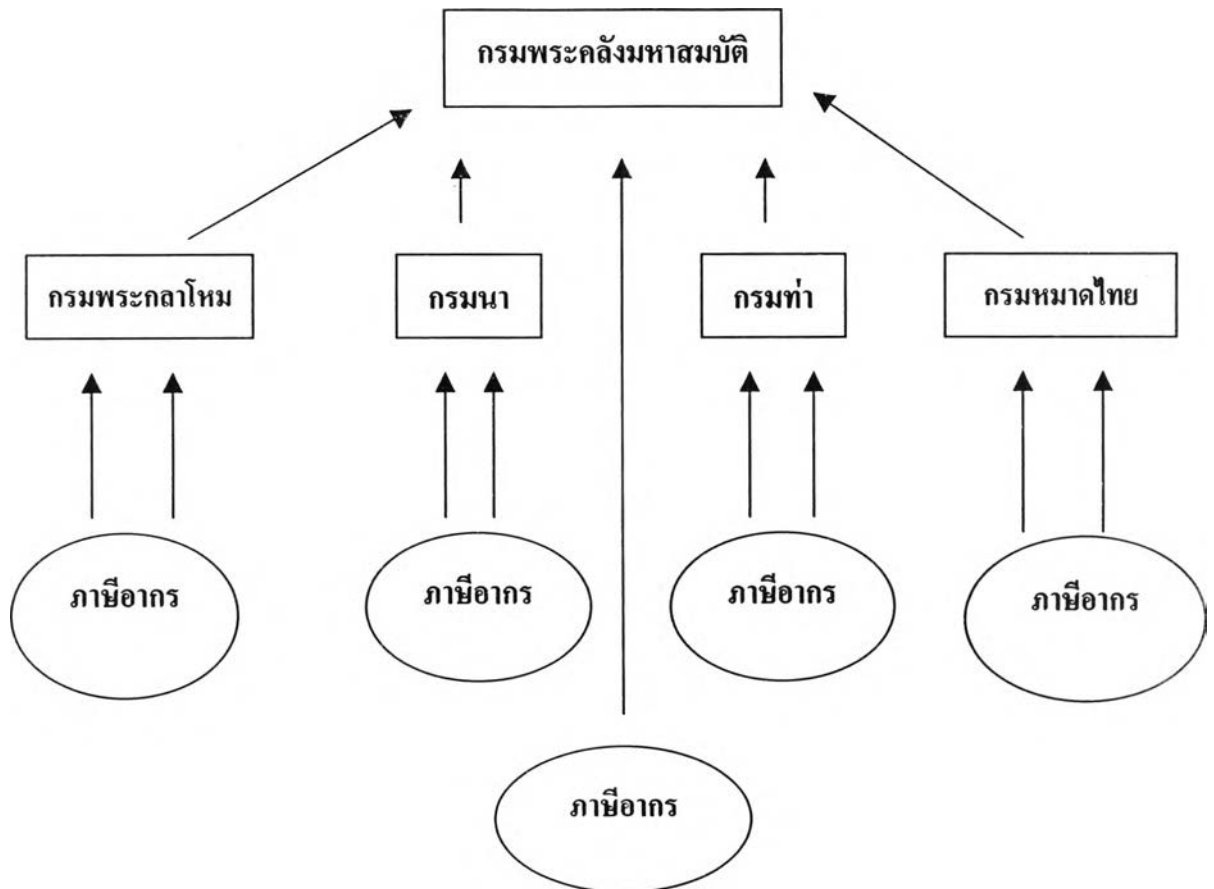
เมื่อพิจารณาโครงสร้างในเชิงสถาบันของการเงินการคลังสยามพบว่าหน้าที่ในการรับผิดชอบจัดเก็บภาษีอากรกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ กรมพระคลังมหาสมบัติที่ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศเพียงหน่วยงานเดียวกลับมีหน้าที่รับผิดชอบเพียงบางส่วน เมื่องานด้านการคลังไม่ได้ถูกรวบรวมอยู่ไว้ภายใต้หน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว การควบคุมจึงไม่อาจทำได้ ประกอบกับการไม่มีกฎข้อบังคับอันใดที่จะเป็นหลักในการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบเรื่องการจัดเก็บภาษีอากร จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรมต่างๆ ในเรื่องการเงินการคลังเป็นอิสระจากกรมพระคลังมหาสมบัติ

นอกจากนี้ ในกรมพระคลังมหาสมบัติเองยังมีลักษณะพิเศษในเรื่องของการควบคุมและจัดเก็บภาษีอากรที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่นๆ อีกด้วย กล่าวคือ ภายในกรมพระคลังมหาสมบัติยังประกอบไปด้วยกรมย่อยๆ ขึ้นอยู่หลายกรม แต่ละกรมมีอำนาจหน้าที่ควบคุมจัดเก็บภาษีอากรชนิดต่างๆ และค่อนข้างเป็นอิสระจากกัน เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติแต่งตั้งควบคุมนายระวาง

⁷⁴สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 20.

อากรสวนใหญ่ กรมพระคลังราชการแห่งตั้งดูแลนายอากรสวนจาก กรมพระคลังสินค้าควบคุมการผูกปี่ชาวจีน กรมพระคลังสวนเก็บเงินอากรสวนตามหน้าโฉนด เป็นต้น⁷⁵

โครงสร้างเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการจัดเก็บภาษีอากรข้างต้นสามารถแสดงออกเป็นแผนภาพดังนี้



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีอากรส่งให้กับกรมพระคลังมหาสมบัติ

ในส่วนของโครงสร้างเชิงกระบวนการทางการคลังของสยามก่อนการปฏิรูปนั้น กระบวนการในการจัดการด้านการเงินการคลังของสยามในอดีตประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลัก คือ การจัดเก็บรายได้ และการใช้จ่าย ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

3.6.1 การจัดเก็บรายได้ของรัฐ

เนื่องจากอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และนอกจากนี้ยังปรากฏว่ารัฐบาลยังได้มอบหมายแต่งตั้งให้เอกชนเป็นตัวแทนรัฐมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรด้วย ดังนั้น ในการพิจารณาถึงกระบวนการในการจัดเก็บรายได้ของรัฐจึงสามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ประเภท คือ การจัดเก็บภาษีอากรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล หรือการทำภาษีหลวง และการจัดเก็บภาษีอากรโดยเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล หรือการทำภาษีผูกขาด

3.6.1.1 การจัดเก็บภาษีอากรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล หรือภาษีหลวง

ในการดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรนั้น รัฐได้มีการจำแนกไว้อย่างชัดเจนว่าภาษีอากรส่วนใดรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง ส่วนใดจะเปิดให้เอกชนประมูลรับไปทำหน้าที่แทนรัฐ สำหรับภาษีอากรในส่วนที่รัฐส่งเจ้าพนักงานเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการเองหรือภาษีหลวงนั้น ประกอบไปด้วยภาษีเก่าๆ ที่เคยเก็บมาตั้งแต่สมัยอยุธยา ได้แก่ ส่วย ค่านา อากรสวน ภาษีด่าน ภาษีปากเรือ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภาษีอากรที่เรียกเก็บจากราชฎาเกือบทั่วประเทศ โดยในการจัดเก็บภาษีอากรเหล่านี้รัฐมีอำนาจในการจัดเก็บในเขตหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอกเท่านั้น สำหรับหัวเมืองชั้นใน ซึ่งรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ได้ตั้งขุนนางจากในกรุงเป็นผู้รักษาเมืองนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรก็ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางด้วยเช่นกัน⁷⁶

ส่วนหัวเมืองชั้นนอก ได้กำหนดให้เจ้าเมืองทั้งหลายส่งตัวขุนนางผู้ที่ตนต้องการแต่งตั้งประจำตำแหน่งต่างๆ เข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อให้เจ้าพนักงานผู้แต่งตั้งได้พิจารณาก่อน เช่น ตำแหน่งคลังเมืองซึ่งทำหน้าที่ดูแลเรื่องการเงิน ก็จะเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมท่าในการพิจารณาตรวจสอบความสามารถ หรือตำแหน่งขุนนาที่ดูแลการเกษตรและเก็บเงินค่านาก็เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมนาที่จะทำการตรวจสอบคัดเลือก⁷⁷

สำหรับหัวเมืองประเทศราชต่างๆ เช่น เมืองมลายู เมืองเชียงใหม่ ลำพูน หลวงพระบาง นครจำปาศักดิ์ นั้น รัฐบาลกลางแทบจะไม่ได้มีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามเมืองต่างๆ เลย ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นสิทธิ์ขาดขึ้นกับ

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

⁷⁷ กฎหมายตราสามดวง (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2506), หน้า 363 - 369.

เจ้าผู้ครองเมืองประเทศราช โดยรัฐบาลกลางจะได้รับรายได้จากหัวเมืองประเทศราชในรูปของต้นไม้เงินต้นไม้ทองและเครื่องบรรณาการสิ่งของต่างๆ เช่น แพร ผ้าขาว กระวาน งาม⁷⁸

ในการจัดเก็บและส่งเงินให้แก่รัฐนั้น เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเก็บเงินหรือสิ่งของจากราษฎรตามพิกัดอัตราที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ แล้วนำเงินหรือสิ่งของที่เก็บได้ส่งต่อให้เจ้าพนักงานในกรมที่ตนสังกัดอยู่ที่กรุงเทพฯ เพื่อนำส่งมอบให้กรมพระคลังมหาสมบัติเก็บรักษาไว้ อีกชั้นหนึ่ง เช่น การเก็บส่วยทั้งในรูปตัวเงินและสิ่งของ นายหมวดนายกองจะทำหน้าที่จัดเก็บและส่งให้เจ้าเมืองกรมการ เจ้าเมืองกรมการก็จะส่งต่อมายังกรมที่ตนสังกัดอยู่ ไม่ว่าจะเป็นกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม หรือกรมท่า และเจ้าพนักงานในกรมต่างๆ จะนำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมามอบให้กับกรมพระคลังมหาสมบัติต่อไป

3.6.1.2 การจัดเก็บภาษีอากรโดยเอกชนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล หรือ ภาษีผูกขาด

ภาษีอากรที่เปิดให้เอกชนผูกขาดรับทำนั้นเฟื่องฟูมากในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวมีภาษีอากรเกิดขึ้นใหม่หลายชนิด โดยในรัชกาลที่ 3 ภาษีที่เกิดขึ้นใหม่ทั้ง 38 ชนิด ล้วนแต่เป็นภาษีที่เปิดให้เอกชนผูกขาดทำทั้งสิ้น ภาษีอากรส่วนใหญ่เก็บจากสิ่งผลิตเพื่อเป็นสินค้าออก เช่น ภาษีพริกไทย ภาษีเบ็ดเสร็จ ภาษีของต้องห้ามทุกอย่าง ภาษีไม้แดง ภาษีฝาง ภาษีน้ำมันต่างๆ ภาษียาสูบ ภาษีเนื้อปลาแห้ง ภาษีน้ำตาลชนิดต่างๆ เป็นต้น⁷⁹ ส่วนในรัชกาลที่ 4 ภาษีที่เพิ่มขึ้นใหม่เป็นภาษีที่เกี่ยวข้องกับสินค้าในชีวิตประจำวันของราษฎร เช่น ภาษีสุกร ภาษีปลาสด ปลาทุ ภาษีผัก ภาษีโรงเรือน ภาษีมาดเรือไกลน ซึ่งภาษีเหล่านี้ถูกจัดให้เป็นภาษีผูกขาดดำเนินการโดยเอกชนทั้งสิ้น⁸⁰ ซึ่งภาษีที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนผูกขาดนี้สามารถแบ่งออกตามวิธีการจัดทำได้ 2 ประเภท คือภาษีที่ให้สิทธิผู้ที่ประมูลได้ผูกขาดเรียกเก็บเงินหรือชักรส่วนเป็นเงินจากผู้ผลิต ผู้ซื้อ หรือผู้ขาย ตามพิกัดอัตราที่รัฐกำหนด เช่น ภาษียาสูบ สุกร เบ็ด ไก่ พริกไทย และเรียกเอกชนผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวว่า "เจ้าภาษี" ส่วนภาษีอากรที่ให้สิทธิแก่ผู้ประมูลผูกขาดสามารถผลิต ซื้อขาย หรือให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ราษฎรในท้องที่ซึ่งกำหนดไว้ และห้ามไม่ให้ผู้อื่น

⁷⁸ สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453).", หน้า 22.

⁷⁹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3 (พระนคร: องค์การค้าของคุรุสภา, 2504), หน้า 182 - 183.

⁸⁰ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 4 เล่ม 2, หน้า 181 - 182.

ผลิต ซื้อขาย หรือให้บริการนอกจากผู้ที่ประมูลผูกขาดได้ เช่น อากรสุวา อากรหวย และภาษีฝิ่น ซึ่งเอกชนผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวเรียกว่า "นายอากร" และระบบการจัดเก็บภาษีโดยให้เอกชนเข้าดำเนินการนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "ระบบเจ้าภาษีนายอากร"

สำหรับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรของเอกชนนั้น ในรัชกาลที่ 3 เป็นหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติและกรมพระคลังสินค้าที่ทำหน้าที่ดูแลรับเงินจากเจ้าภาษีนายอากร และตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรผูกขาดต่างๆ⁸¹ แต่เมื่อถึงในรัชกาลที่ 4 ได้ปรากฏว่ากรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย และกรมท่าได้เข้ามามีอำนาจควบคุมดูแลภาษีอากรผูกขาดเช่นเดียวกับกรมพระคลังมหาสมบัติและกรมพระคลังสินค้าด้วย ซึ่งทั้งสามกรมนี้เข้าดูแลภาษีอากรที่ตั้งขึ้นมาใหม่และภาษีอากรที่ถูกโอนมาจากกรมพระคลังต่างๆ เช่น กรมพระกลาโหมควบคุมภาษีฝิ่นซึ่งเป็นภาษีที่เกิดขึ้นใหม่ ควบคุมภาษีน้ำตาลโดนดและเตาหม้อ เมืองเพชรบุรีซึ่งโอนมาจากกรมพระคลังสินค้า และควบคุมอากรสุวากรุงเทพฯ ซึ่งโอนมาจากกรมพระคลังมหาสมบัติ เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีขอบเขตในการแต่งตั้งดูแลเจ้าภาษีนายอากรในส่วนของหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอกเท่านั้น ส่วนหัวเมืองประเทศราชคงอยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าผู้ครองเมืองนั้นๆ

ในการควบคุมดูแลเจ้าภาษีนายอากรนั้น แต่ละกรมจะตั้งเจ้าพนักงานขึ้นเรียกว่า "เจ้าจำนวน" ประจำภาษีอากรแต่ละชนิด มีหน้าที่ติดต่อกับผู้ที่จะมาประมูลภาษี เร่งรัดและรับเงินจากเจ้าภาษีนายอากรเพื่อส่งต่อให้กรมพระคลังมหาสมบัติ ตลอดจนดูแล ไกล่เกลี่ย ตัดสินกรณีพิพาทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีอากรที่ตนควบคุม⁸²

ส่วนวิธีการในการประมูลนั้น เอกชนที่เข้าร่วมประมูลจะสำรวจอย่างคร่าวๆ ว่าตนจะเก็บภาษีอากรได้เงินจำนวนเท่าไร เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วเหลือเท่าไร ต่อจากนั้นจึงเสนอจำนวนเงินที่ตนเห็นสมควรส่งให้แก่รัฐบาล โดยกันเงินส่วนหนึ่งเหลือไว้เป็นกำไร และในการเสนอจำนวนเงินนั้นจะบันทึกไว้ด้วยว่าจะแบ่งจำนวนเงินขึ้นแก่กรม กองและเจ้านายพระองค์ใดบ้าง⁸³ ซึ่งเจ้านายที่มีส่วนได้รับเงินมักเป็นเจ้านายที่ทำราชการตำแหน่งสำคัญๆ และมีอิทธิพลในวงราชการ เช่น ในรัชกาลที่ 3 ภาษีฝาง พระสวัสดิวาริ รับทำ เงินขึ้นทั้งสิ้น 740 ชั่ง แบ่งขึ้นพระคลังสินค้า 650 ชั่ง พระราชวังบวร 70 ชั่ง กรมหมื่นสุรินทร (กำกับราชการกรมท่าและกรมมหาดไทย) 10 ชั่ง

⁸¹"พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน." ใน เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417 - 2477). ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชิตติยา กรรณสูต, รวบรวม, หน้า 110.

⁸²ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 3: 146 - 151.

⁸³ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 1: 198 - 200.

กรมหลวงรักษารณเรศ (กำกับกรมวัง) 10 ซึ่ง ในรัชกาลที่ 4 ภาษีอากรค่าน้ำขึ้นพระกรมคลัง มหาสมบัติ พระบวรราชวัง กรมพระเดชาดิศร (กำกับกรมนา) กรมหลวงวงศาธิราชสนิท (กำกับ กรมมหาดไทยและว่าพระคลังสินค้า) เป็นต้น⁸⁴ ผู้ที่ยื่นประมูลทุกคนต้องมีนายประกันที่เชื่อถือได้ รับรอง ตามปกติผู้ที่เสนอเงินประมูลสูงสุดจะได้รับมอบอำนาจให้ว่าภาษีอากร โดยมีธรรมเนียมว่า เจ้าจำนวนจะเรียกเงินล่วงหน้าจากผู้ขึ้นการประมูลไว้เป็นประกันจำนวน 1 ใน 4 ของเงินประมูล ทั้งหมดและให้เจ้าภาษีนายอากรทยอยส่งเงินที่เหลือเป็นงวดๆ งวดละเท่าๆ กันทุกเดือนไปจนกว่า จะครบจำนวน ถ้าหากเจ้าภาษีนายอากรไม่นำเงินงวดมาส่ง เจ้าพนักงานสามารถหักเงินล่วงหน้า และถอดเจ้าภาษีนายอากรออกแล้วตั้งคนใหม่แทน⁸⁵

เมื่อสามารถชนะการประมูลแล้ว เจ้าภาษีนายอากรจะดำเนินการจัดทำภาษีอากรใน ท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ โดยเจ้าภาษีที่ผูกขาดเงินภาษีจากสิ่งผลิตต่างๆ นั้นรัฐบาลได้กำหนดให้จัด เก็บภาษีตามพิภคอัตราที่ตั้งไว้ ส่วนนายอากรที่ผูกขาดการผลิตสินค้าหรือให้บริการ เช่น ต้มสุรา ทำฝิ่น ตั้งโรงบ่อน ก็จัดหาพรรคพวกดำเนินกิจการของตนไป โดยที่รัฐจะไม่เข้าไปกำหนดอัตรา ราคาขายแต่อย่างใด

แม้ว่ากระบวนการในการจัดเก็บรายได้ของรัฐจะประกอบไปด้วยการที่เจ้าพนักงาน ของรัฐดำเนินการเองและการที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐ แต่ก็พบว่ากระบวนการดังกล่าวมี ข้อบกพร่องที่สำคัญที่ทำให้การจัดเก็บเงินภาษีอากรเข้าสู่รัฐได้ไม่เต็มตามจำนวนจริง ซึ่ง ข้อบกพร่องดังกล่าวก็คือ การรั่วไหลของเงินภาษีอากร ซึ่งจากโครงสร้างในการจัดเก็บภาษีอากร เข้าสู่รัฐปรากฏว่ารายได้ที่เกิดขึ้นทั้งหมดไม่ได้เข้าสู่พระคลังมหาสมบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐไม่ได้รับผลประโยชน์ที่ควรได้ทั้งหมดจากการดำเนินการโดยรัฐเองหรือการดำเนินการโดย เจ้าภาษีนายอากรกล่าวคือ ในส่วนที่เจ้าภาษีนายอากรนั้นกันรายได้ส่วนหนึ่งไว้เป็นของตนเอง และในส่วนที่ต้องแบ่งให้แก่ขุนนางเชื้อพระวงศ์ซึ่งธรรมเนียมดังกล่าวทำให้รายได้ที่รัฐควรได้ทั้ง หมด ลดลง

นอกจากนี้แล้ว ยังมีปัญหาเจ้าพนักงานของรัฐเบียดเบียนข้อโกงเงินภาษีอากรด้วย การเรียกเก็บเงินเกินพิภคอัตราบ้าง ลดจำนวนต้นไม้ที่ต้องเสียบ้าง เปลี่ยนสัดตะนานดวงข้าว นำ เงินหลวงซื้อข้าวไปขาย⁸⁶ แจ้งความเท็จว่าไพร่ในควบคุมของตนหนีหายไปจึงลดจำนวนส่วยที่ส่ง

⁸⁴ สมเด็จพระยาติราชราชานาภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาค 15 ตำนานภาษีอากรบางอย่าง (พระนคร: โรงพิมพ์กรุงเทพฯเดลิแมส, 2469), 10 - 12.

⁸⁵ สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453).", หน้า 28.

⁸⁶ กฎหมายตราสามดวง(กรุงเทพฯ: องค์การค้าของคุรุสภา, 2506), หน้า 38 - 40.

ลงแล้วเก็บเงินส่วนนั้นไว้ใช้เอง⁸⁷ และการรั่วไหลของภาษีอากรอีกทางหนึ่งที่เกิดจากระบบเจ้าภาษีนายอากรก็คือ การที่เจ้าภาษีนายอากรเสนอราคาประมูลในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเพื่อให้ตนได้รับกำไรจากการทำภาษีเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนการที่เจ้าพนักงานทำภาษีของรัฐและเจ้าภาษีนายอากรติดค้างเงินภาษีไม่ส่งเงินให้รัฐตามกำหนด ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อรายได้รัฐที่ลดลง

การรั่วไหลของรายได้รัฐยังเกิดจากการขาดหน่วยงานกลางที่คอยควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินทั่วประเทศอย่างมีระบบ อำนาจในการจัดเก็บภาษีกระจายอยู่ตามกรมต่างๆ ซึ่งลักษณะดังกล่าวปรากฏมาตั้งแต่รัชกาลที่ 3 จนถึงตอนต้นรัชกาลที่ 5 การจัดเก็บรายได้รัฐต่างๆ ยังคงดำเนินไปในลักษณะเดิม โดยในปี พ.ศ. 2417 ภาษีอากรที่เรียกเก็บ 63 ประเภทแยกขึ้นอยู่กับกรมต่างๆ 10 กรม ดังนี้⁸⁸

กรมที่ควบคุมภาษี	จำนวนภาษีอากรที่ขึ้นในกรม
1. กรมมหาดไทย	8
2. กรมพระกลาโหม	12
3. กรมท่ากลาง	9
4. กรมท่าซ้าย	3
5. กรมนา	1
6. กรมพระคลังมหาสมบัติ	9
7. กรมพระคลังสินค้า	14
8. กรมพระคลังในซ้าย	3
9. กรมพระคลังในขวา	2
10. กรมพระคลังราชการ	2

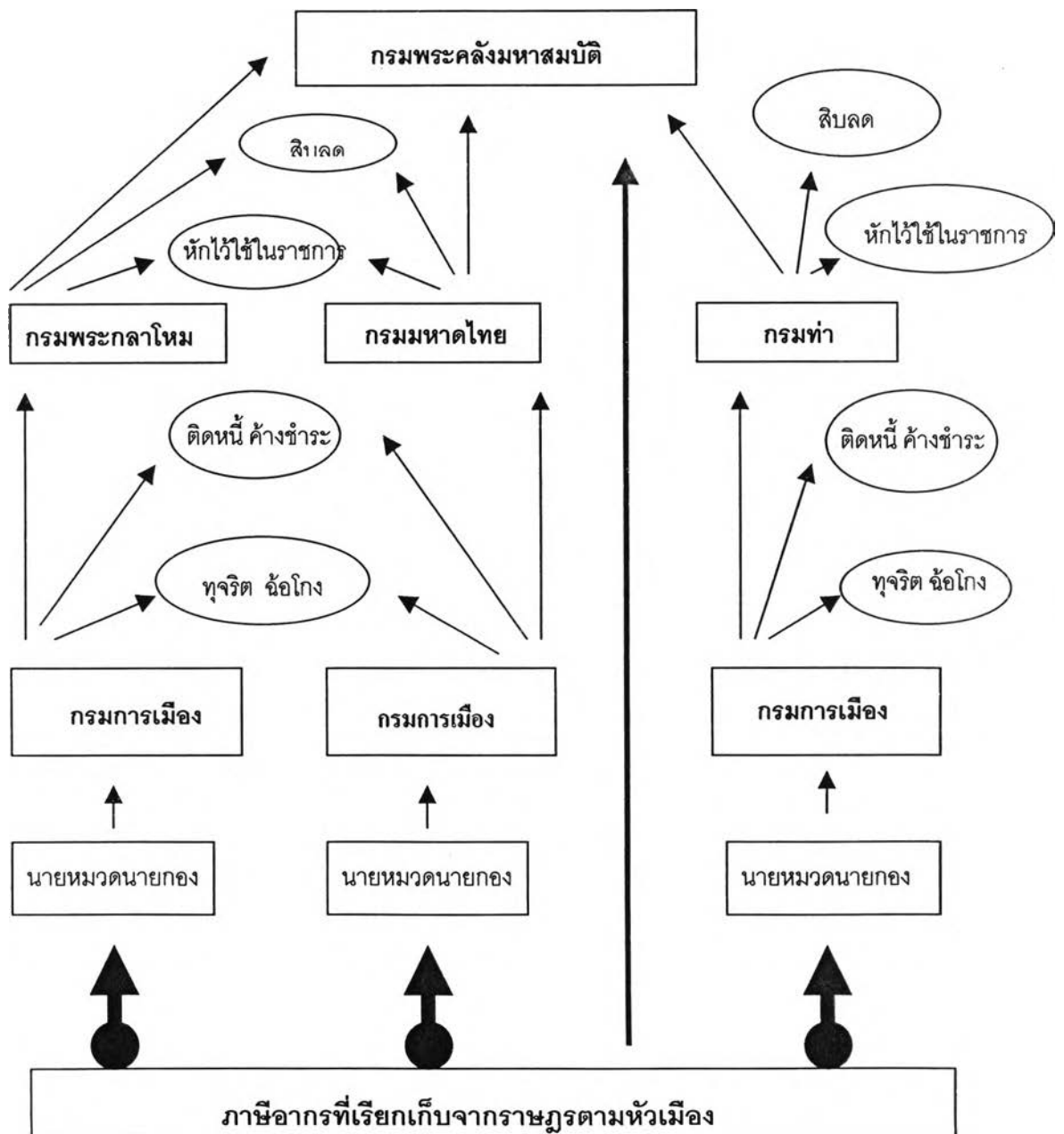
ตามหลักการแล้ว กรมที่ควบคุมภาษีอากรเหล่านี้จะต้องนำเงินภาษีอากรทั้งหมดที่เก็บได้ส่งให้กับกรมพระคลังมหาสมบัติ แต่ในทางปฏิบัติ กรมเหล่านี้กลับไม่ได้นำเงินทั้งหมดที่รวบรวมได้ส่งกรมพระคลังมหาสมบัติ ทั้งนี้เนื่องจากกรมเหล่านี้ได้สิทธินำเงินภาษีอากรที่รวบรวมมาได้ไปใช้จ่ายราชการในกรมของตนก่อนได้ นอกจากนี้ เสนาบดีและขุนนางผู้บังคับบัญชาการเก็บภาษีอากรยังได้รับพระราชทานส่วนแบ่งจากเงินภาษีอากรเป็นผลประโยชน์ตอบแทนการ

⁸⁷บุญรอด แก้วกันหา, "การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 - 2411)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 124 - 127.

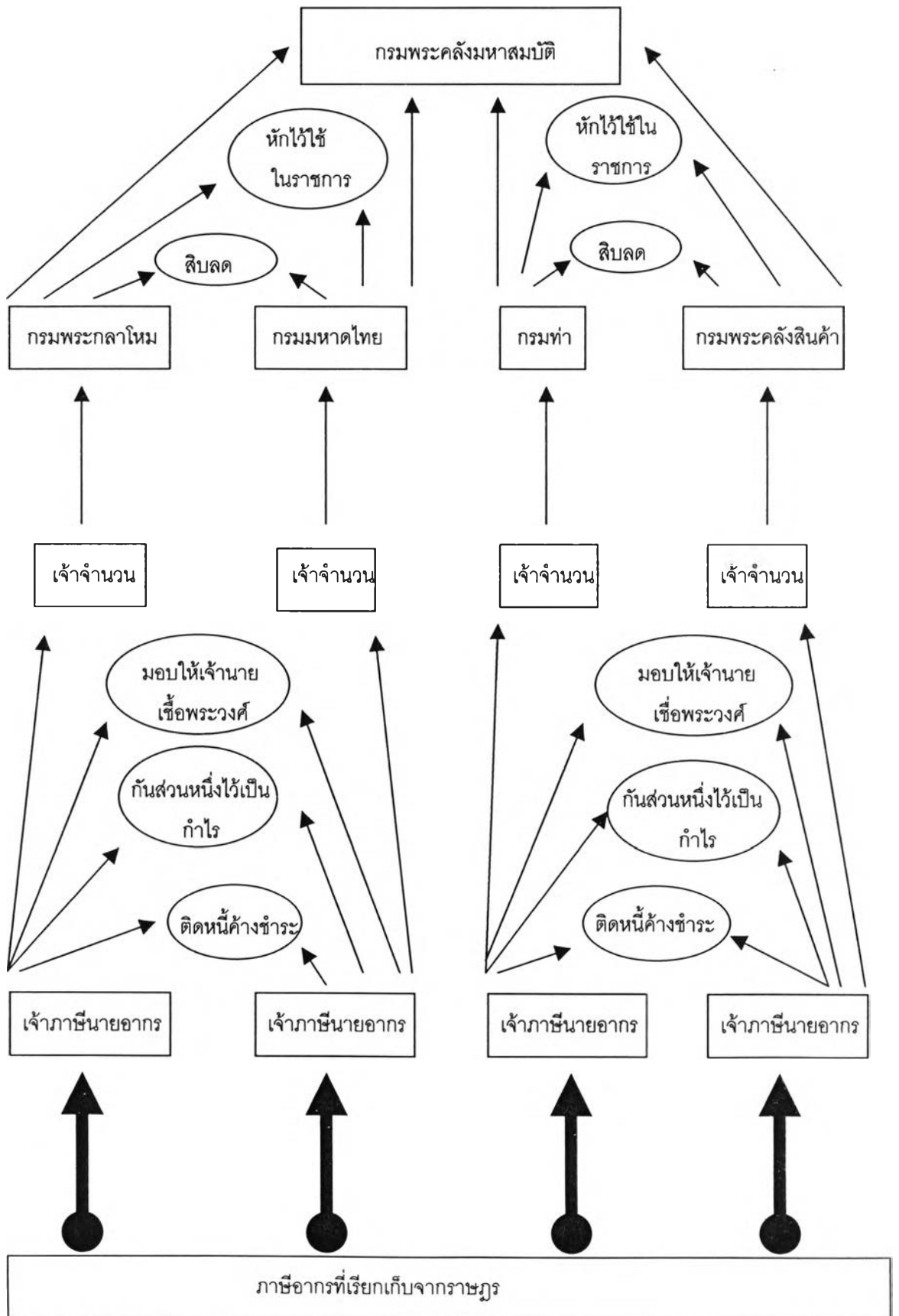
⁸⁸ราชกิจจานุเบกษา 1 (วันอาทิตย์ เดือนเก้า ขึ้นสี่ค่ำ ปีจอ ฉศก จ.ศ. 1236) : 1 - 4.

ทำงานเรียกว่า "สืบลด" ซึ่งเสนาบดีและขุนนางสามารถหักเงินพระราชทานนี้จากเงินภาษีอากรก่อนนำส่งหลวง ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าเสนาบดีและขุนนางจะหักเงินภาษีอากรที่เก็บได้ไว้เกินจำนวนที่ได้กำหนดไว้

จากโครงสร้างในการควบคุมและการจัดเก็บภาษีอากรรวมทั้งข้อบกพร่องของโครงสร้างที่เกิดขึ้นสามารถแสดงเป็นแผนภาพการควบคุมและจัดเก็บรายได้ก่อนการปฏิรูปได้ ดังนี้



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างแสดงการจัดเก็บรายได้โดยหน่วยงานของรัฐ



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างแสดงการจัดเก็บรายได้โดยเจ้าอากรนายอากร

จากแผนภาพแสดงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ของรัฐข้างต้นสะท้อนเห็นว่า ในการดำเนินการเก็บภาษีนั้น รายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับรายได้ที่รัฐได้รับในขั้นสุดท้ายแตกต่างกัน เนื่องจากขั้นตอนในการจัดเก็บที่มีผู้รับผิดชอบจำนวนมาก ยากแก่การควบคุม ทำให้รายได้ที่เก็บมานั้นพร้อมที่จะรั่วไหล และถูกนำไปใช้ในการอื่นๆ ก่อนที่จะถึงกรมพระคลังมหาสมบัติเสมอ และระบบการจัดเก็บดังกล่าวยังเป็นกลายเป็นปัญหาสำคัญ คือ รัฐไม่สามารถที่จะทราบถึงรายได้ที่เกิดขึ้นจริงได้เลย

3.6.2 การใช้จ่ายของรัฐ

เมื่อการบริหารการคลังของสยามก่อนการปฏิรูปยังไม่มีลักษณะของการรวมศูนย์ ทำให้ไม่อาจที่จะทราบถึงรายจ่ายหรือการใช้จ่ายของประเทศในจำนวนที่แท้จริงได้เช่นเดียวกับในส่วนของรายได้ รายจ่ายที่สำคัญของประเทศนอกเหนือไปจากส่วนที่กรมต่างๆ ได้หักจากภาษีอากรที่รวบรวมได้เอาไปใช้ราชการในหน่วยงานแล้ว รายจ่ายในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นไปเพื่อการทำสงคราม การก่อสร้างวัง สร้างและซ่อมแซมวัดวาอาราม ค่าใช้จ่ายในการติดต่อกับต่างประเทศ และการส่งสินค้าจากตะวันตกซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย⁸⁹ รวมทั้งเบี้ยหวัดที่ต้องจ่ายให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการด้วย

เมื่อเข้าสู่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในขณะที่ระบบการรวบรวมรายได้เข้าสู่รัฐยังคงอยู่ในรูปแบบเดิม รายได้รัฐไม่ได้เพิ่มขึ้น แต่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรายจ่ายในงานด้านโยธา ฎีกาจร งานบุญต่างๆ รวมทั้งค่าเบี้ยหวัด ซึ่งรายจ่ายรวมเหล่านี้ก็มีจำนวนที่มากกว่ารายรับที่รัฐสามารถรวบรวมเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติได้ในแต่ละปี และเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ เพื่อสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อการใช้จ่ายมากขึ้น แต่ด้วยระบบการจัดเก็บภาษีอากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้รายได้รัฐรั่วไหล ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการราชการทั่วไปและการปฏิรูปประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มดำเนินการปฏิรูปทางด้านกรคลังเป็นลำดับแรก

ในส่วนของการควบคุมและตรวจสอบการคลังของประเทศในช่วงก่อนการปฏิรูปนั้น ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการในการตรวจสอบการจัดเก็บและการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานจะรวบรวมรายได้มาเท่าใด ใช้จ่ายไปมากน้อยแค่ไหน ไม่อาจที่จะตรวจสอบได้

⁸⁹ ญาดา ประภาพันธ์, "ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 65.

เนื่องจากระบบการเงินการคลังในช่วงเวลาดังกล่าวมีความเป็นอิสระสูง หน้าที่ในการรับผิดชอบด้านการคลังกระจายอยู่ตามหน่วยราชการต่างๆ อีกทั้งยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลงานด้านการเงินการคลังโดยตรงและไม่มีการเปรียบเทียบหรือหลักปฏิบัติที่จะนำมาใช้ร่วมกันด้วย จึงทำให้การดำเนินการควบคุมและตรวจสอบมีความยากลำบาก

จากความบกพร่องของการบริหารจัดการการเงินการคลังของประเทศทั้งในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย และการตรวจสอบควบคุม ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตระหนักถึงความสำคัญในสิ่งที่จะต้องดำเนินการปฏิรูประบบการเงินการคลังของประเทศก่อนเป็นอันดับแรก เพื่อประโยชน์ในการจัดการบริหารด้านการเงินการคลังของประเทศให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นพื้นฐานในการปฏิรูปประเทศในด้านอื่นๆ ต่อไปด้วย

ในการปฏิรูปเพื่อจัดให้มีการบริหารจัดการงานด้านการเงินการคลังของประเทศใหม่นั้น มีลักษณะของการจัดการให้มีการปฏิบัติงานตามรูปแบบของระบบราชสมัยใหม่ดังจะได้อธิบายต่อไป

3.7 โครงสร้างและการจัดการทางการเงินการคลังของสยามหลังการปฏิรูป

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเข้าพระราชพิธีราชาภิเษกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2416 และได้รับการสนับสนุนจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ในการเริ่มดำเนินการปฏิรูปการคลังแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ดำเนินการเพื่อจัดให้มีการบริหารจัดการทางการเงินการคลังของประเทศในรูปแบบใหม่ขึ้นทั้งในส่วนของโครงสร้างเชิงสถาบันและโครงสร้างเชิงกระบวนการ ซึ่งในระยะแรกของการดำเนินการนั้นมุ่งปรับเปลี่ยนการจัดการการคลังของประเทศในเรื่องการใช้จ่าย การใช้จ่าย และการตรวจสอบควบคุมเป็นหลัก ส่วนในเรื่องของการหารายรับของประเทศเพิ่มโดยการกู้เงินนั้นยังไม่เกิดขึ้นในการดำเนินการปฏิรูปในระยะแรก หากแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงปลายรัชกาลแล้ว อย่างไรก็ตาม ทำให้สามารถพิจารณาได้ว่าในการปฏิรูปการคลังของประเทศนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงกระบวนการทางการเงินการคลังของประเทศใน 4 ส่วน อันได้แก่ การจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย การตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่าย และการหารายรับของประเทศเพิ่มโดยการกู้เงิน

เนื่องจากการดำเนินการปฏิรูปการคลังของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการดำเนินการในลักษณะเป็นขั้นเป็นตอน โดยการหามาตรการต่างๆ เช่น การออกพระราชบัญญัติต่างๆ มาใช้ในการปฏิรูป ดังนั้นในการศึกษาการปฏิรูปการคลังของประเทศในด้านทั้ง 4 ข้างต้นนั้น จะพิจารณาไปตามมาตรการต่างๆ ที่รัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อบังคับใช้ เพื่อแสดงให้เห็น

เห็นว่า ในแต่ละระยะของการปฏิรูปมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของโครงสร้างทางการคลังของประเทศอย่างไร

3.7.1 การดำเนินการเพื่อปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการการคลังของประเทศ

เนื่องจากการจัดการด้านการคลังสยามก่อนการปฏิรูปมีลักษณะที่ค่อนข้างกระจัดกระจาย มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรวบรวมรายได้หลายหน่วยงานที่เป็นอิสระต่อกัน การใช้จ่ายในแต่ละหน่วยงานไม่สามารถตรวจสอบได้ และไม่มีมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายร่วมกันของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้แล้ว แม้แต่ในกรมพระคลังมหาสมบัติเองก็ยังประกอบไปด้วยหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการรวบรวมรายได้หลายหน่วยงาน และมีลักษณะการปฏิบัติงานที่ค่อนข้างเป็นอิสระจากกันด้วย ดังนั้น ในการดำเนินการเพื่อปฏิรูปการคลังของแผ่นดินจึงเริ่มดำเนินการในส่วนของจัดการโครงสร้างภายในกรมพระคลังมหาสมบัติก่อน โดยในปี พ.ศ. 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเพื่อควบคุมการรวบรวมรายได้ภาษีอากรในกรมพระคลังต่างๆ ที่เคยทำงานแยกจากกัน ค่อนข้างเป็นอิสระให้ขึ้นตรงต่อหอรัษฎากรพิพัฒน์ ทำให้ได้ทราบถึงจำนวนเงินรายได้จริงที่ขึ้นอยู่กับกรมพระคลังมหาสมบัติเพื่อประโยชน์ในการกำหนดการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ ดังข้อความตอนหนึ่งว่า

"...จัดการรวบรวมจำนวนเงินภาษีอากรทุกอย่าง ให้รู้จำนวนเงินซึ่งได้ขึ้นในกรมพระคลังมหาสมบัติ ทุกเดือน ทุกปี จะเป็นเงินมากน้อยเท่าใดนั้นก็เพราะมีพระราชประสงค์ที่จะได้ทรงจัดการบ้านเมืองให้มีความเจริญยิ่งขึ้น และเงินที่จะจำหน่ายในราชการแผ่นดินนั้น ก็จะได้กำหนดมากแล่น้อยแลเงินภาษีอากรซึ่งเก็บรวบรวมเข้าได้ ดังนี้ก็จะประโยชน์แก่แผ่นดินบ้านเมือง มิได้เป็นประโยชน์แก่ท่านผู้ใด..."⁹⁰

นอกจากพระราชบัญญัตินี้จะต้องการควบคุมการรวบรวมรายได้ในกรมพระคลังต่างๆ ให้เข้ามาอยู่ภายใต้การรับผิดชอบดูแลของหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวคือ หอรัษฎากรพิพัฒน์แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังวางระเบียบการรับส่งเงินและเบิกจ่ายเงินที่เคยกระจัดกระจายของหน่วยงานต่างๆ ในกรมพระคลังมหาสมบัติให้มารวมอยู่ภายใต้การดูแลของหอรัษฎากรพิพัฒน์ด้วย สาระสำคัญของพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ฉบับนี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ คือ หลักปฏิบัติและหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนที่ขึ้นอยู่

⁹⁰ "จัดราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

หอรัษฎากรพิพัฒน์ และหลักปฏิบัติและหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าภาชีนายอากร ซึ่งมีสาระโดยรวมน ดังนี้

1. หลักปฏิบัติและหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าพนักงานและเจ้าจำนวน

มีการกำหนดให้เจ้าพนักงานทำบัญชีภาชีอากรทั้งหมดที่ขึ้นกับหอรัษฎากรพิพัฒน์ กำหนดสถานที่ทำงานและเวลาปฏิบัติงานที่แน่นอนให้เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวน และกำหนดให้ กิจการที่เกี่ยวข้องกับภาชีอากรทั้งหมดต้องดำเนินการที่สถานที่ทำงานเท่านั้น ห้ามนำไปทำที่อื่น หรือตามที่บ้านดังเช่นเคยเป็นมาอีก กำหนดให้ขั้นตอนต่างๆ ของการว่าประมวลภาชีอากรเป็นไป อย่างเปิดเผยและโปร่งใส ห้ามไม่ให้เจ้าพนักงานหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยวิธีการต่างๆ หรือ เรียกร่องสิ่งหนึ่งสิ่งใดจากเจ้าภาชีนายอากร รวมทั้งจะต้องทำบัญชีรายรับเงินภาชีทั้งหมดและนำ ขึ้นกราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบ

2. หลักปฏิบัติและหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าภาชีนายอากร

กำหนดให้เจ้าภาชีนายอากรส่งเงินล่วงหน้า 3 เดือนเพื่อเป็นหลักประกันและกำหนดให้ การส่งเงินภาชีแบ่งออกเป็น 12 งวดๆ ละ 1 เดือน โดยต้องส่งเงินต่อเจ้าพนักงานที่สำนักงาน หอรัษฎากรพิพัฒน์ และให้พนักงานนำส่งพระคลังมหาสมบัติทุกครั้ง

นอกจากข้อกำหนดข้างต้นแล้ว ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดบทลงโทษแก่ เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนหรือเจ้าภาชีนายอากรที่กระทำความผิดได้ด้วย

ในส่วนของกรค่าใช้จ่ายนั้น พระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ได้กำหนดให้มีการทำ งบประมาณการใช้จ่ายอย่างคร่าวๆ ดังข้อความตอนหนึ่งในพระราชบัญญัติที่ระบุว่า

"...ให้กะกระบวนเงินที่จะจ่ายเสียให้รู้เป็นเลาไว้แต่ต้นปีว่าปีนั้นคงจะได้ตัวเงินอยู่เท่านั้น จะ ต้องจ่ายเบียดหัวดเท่านั้น เป็นเงินกะจ่ายประจำเกณฑ์สูญเสียนั้น ประจำเดือนข้าราชการ เท่านั้น เป็นส่วนเงินที่จะมีการจรในระหว่างปีเท่านั้น เมื่อกะเป็นเค้าได้ดังนี้แล้วให้คิดแบ่งเฉลี่ย ตามเดือนให้มีตัวเงินรับจ่ายทุกๆ ราย เสนอทุกเดือน..."⁹¹

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะกล่าวจะมีผลบังคับใช้ในส่วนของกรมพระคลังมหาสมบัติ เท่านั้น แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เหมือนจุดเริ่มต้นของการความพยายามของพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะเข้าไปจัดการปฏิรูปการคลังของประเทศ โดยจัดให้การ รวบรวมรายได้จากภาชีอากรมาอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว

⁹¹"พระราชบัญญัติกฎหมายสำหรับเจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์," หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุ รัชกาลที่ 5 มัดที่ 163 เลขที่ 3.

ในส่วนของการใช้จ่าย ได้มีการเริ่มต้นที่จะนำกรอบประมาณมาใช้เพื่อวางแผนการใช้จ่ายของแผ่นดินอย่างเป็นระบบ มีมาตรการในการป้องกันการทุจริตข้อโกงระหว่างเจ้าพนักงานของรัฐกับเจ้าภาชีนายอากรและมีการพยายามทำให้การรวบรวมรายได้ของรัฐมีหลักฐานที่สามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้การกำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐมีเงินเดือนและมีสถานที่ในการทำงานที่แน่นอนซึ่งเป็นลักษณะการจัดระเบียบบริหารราชการตามแบบตะวันตกยังจะสามารถช่วยลดการใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นไปอย่างมีระบบขั้นตอนและสามารถตรวจสอบได้อีกด้วย

อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะขยายพระราชอำนาจในการควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินที่กระจายอยู่ตามกรมอื่นๆ ให้มาอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว

หลังจากการตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเริ่มดำเนินการเพื่อรวบรวมภาษีอากรที่ขึ้นอยู่กับกรมต่างๆ ให้มาอยู่ภายใต้การดูแลของกรมพระคลังมหาสมบัติต่อไป โดยพระองค์ได้ตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ขึ้นในปี พ.ศ. 2417 เพื่อเป็นกำลังสนับสนุนพระองค์ในการจัดการเปลี่ยนแปลงการรวบรวมภาษีอากรให้ถูกต้องตามกฎหมาย การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเพื่อจัดระเบียบการรวบรวมรายได้จากภาษีอากรนั้นเริ่มขึ้นด้วยการทำข้อบังคับเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรในกรมต่างๆ ทุกกรม โดยสาระสำคัญของข้อบังคับคือ⁹²

1. ให้เจ้าพนักงานเจ้าจำนวนทุกกรมที่มีเงินภาษีอากรทุกประเภทขึ้นอยู่ทำบัญชีชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับเงินภาษีอากรนั้นๆ ส่งต่อเจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ เช่น แจ้งจำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ในแต่ละปี และบอกจำนวนเงินงวดที่เจ้าภาษีต้องส่งแต่ละเดือน เป็นต้น เพื่อให้เจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติทราบบัญชีเงินภาษีอากรที่ขึ้นในทุกๆ กรมอย่างถูกต้องและสะดวกในการเร่งเงินไม่ให้ติดค้าง

2. วางระเบียบวิธีส่งเงินภาษีอากรและการเบิกจ่ายพระราชทรัพย์ใหม่ โดยกรมต่างๆ จะต้องส่งเงินรายได้ให้กรมพระคลังมหาสมบัติทุกเดือนตามจำนวนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า และห้ามข้าราชการหักเงินภาษีอากรในความดูแลของตนเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ก่อน การเบิกจ่ายต้องทำตัวฎีกานำมาทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อมีพระบรมราชานุญาตแล้ว เจ้าพนักงานพระคลังจึงจะจ่ายเงินให้ได้

⁹²สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453)", หน้า 83 - 84.

3.สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจะประชุมหารือกับเสนาบดีผู้ดูแลภาษีอากรซึ่งจัดเก็บโดยรัฐเป็นรายๆ ไป เพื่อปรับปรุงวางกฎหมายการจัดเก็บภาษีอากรนั้นใหม่ให้รัดกุม

จากรายละเอียดของข้อบังคับข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะจัดให้การคลังของประเทศมีระบบระเบียบมากขึ้น และความพยายามในการเข้าไปควบคุมรายได้ที่เกิดขึ้นทั้งหมด ถึงแม้ว่าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีจะยังไม่ถูกรวมไว้ภายใต้การดูแลของกรมพระคลังมหาสมบัติเพียงแห่งเดียว แต่ก็มีมาตรการที่จะดูแล ตรวจสอบ ป้องกันการรั่วไหลของรายได้ และดึงรายได้ที่เกิดขึ้นทั้งหมดเข้าสู่กรมพระคลังมหาสมบัติ

การดำเนินการดังกล่าวของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มขุนนางผู้ควบคุมภาษีอากรเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกลุ่มอนุรักษสยามซึ่งนำโดยสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ที่แสดงการคัดค้านการดำเนินการครั้งนี้อย่างแข็งขัน และยืนยันที่จะไม่รับผิดชอบการทำภาษีฝิ่นและภาษีร้อยชักสามที่เคยดูแลอยู่อีก หากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้ท่านปฏิบัติตามระเบียบใหม่ เพราะถือว่าทรงไม่ไว้วางพระราชหฤทัย⁹³ ซึ่งในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาฯ รับผิดชอบภาษีอากรในความดูแลของท่านตามวิธีเดิม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อบังคับดังกล่าวจะได้รับการต่อต้าน แต่ข้อบังคับนี้ก็ได้รับการนำไปปฏิบัติใช้กับหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับภาษีอากร การดำเนินการดังกล่าวทำให้ตรวจพบกรณีทุจริตที่สำคัญของพระยาอาหารบริรักษ์ เสนาบดีกรมนา อันนำไปสู่การลงโทษและปลดออกจากตำแหน่งในที่สุด อาจกล่าวได้ว่า คดีพระยาอาหารบริรักษ์นี้เป็นเสมือนสัญญาณให้บรรดาขุนนางทั้งหลายได้ตระหนักว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการจัดการการคลังของแผ่นดินอย่างเข้มแข็งและจริงจังต่อไป

แต่การเกิดขึ้นของวิกฤตการณ์วังหน้าซึ่งเป็นแรงสะท้อนต่อการดำเนินการปฏิรูปการคลังในปี พ.ศ. 2417 ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตัดสินใจที่จะชะลอการปฏิรูปในส่วนที่เกี่ยวข้องและผลกระทบต่อผลประโยชน์ของขุนนางต่างๆ ลง แต่พระองค์ก็ไม่ได้ยุติการดำเนินการปฏิรูปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2418 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ใช้ข้อบังคับที่สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้กำหนดไว้ในปี พ.ศ. 2417 เป็นแนวทางในการออกพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมกองต่างๆ ที่จะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 ซึ่งพระราชบัญญัติที่ออกใหม่นี้มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ในประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติใหม่มุ่งให้มีการรวบรวมภาษีรายได้ที่กระจาย

⁹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ เข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมพระคลังมหาสมบัติเพียงแห่งเดียว ซึ่งถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติจะไม่ได้ให้อำนาจกรมพระคลังมหาสมบัติในการควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ เพียงผู้เดียว โดยยังคงยินยอมให้กรมอื่นๆ สามารถดูแลควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรได้ แต่ก็มีวิธีการควบคุมตรวจสอบการจัดเก็บภาษีในกรมอื่นๆ เพื่อป้องกันเงินแผ่นดินติดค้างและรั่วไหลได้ดีกว่าเดิม เช่น การกำหนดให้กรมต่างๆ ส่งบัญชีเกี่ยวกับภาษีอากรในความดูแลมายังกรมพระคลังมหาสมบัติ ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในทุกๆ กรม ห้ามไม่ให้หักเงินภาษีอากรที่รวบรวมได้มาใช้ในราชการก่อน การเบิกจ่ายทุกครั้งต้องได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้น⁹⁴

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้วางระเบียบการทำงานต่างๆ ในกรมพระคลังมหาสมบัติอย่างถี่ถ้วน กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานต่างๆ ตั้งกฎข้อบังคับสำหรับการส่งเงินภาษีอากรและผลประโยชน์ทั้งหลายของแผ่นดิน การเก็บรักษา การเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนวิธีการประมวลผูกขาดภาษีอากร

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่อีกหนึ่งแห่ง เรียกว่าอดีต ออฟฟิศ (Audit office) หรือว่า ออฟฟิศหลวง* เพื่อทำหน้าที่ตรวจบัญชีรายรับและรายจ่ายของแผ่นดินโดยขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพียงผู้เดียว ซึ่งถือว่ามีความสำคัญมากในช่วงเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดำเนินการจัดระเบียบการคลังของแผ่นดินไม่ให้รั่วไหล

การเกิดขึ้นของอดีต ออฟฟิศนี้ นอกจากจะเป็นการตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการดูแลตรวจสอบควบคุมการรวบรวมและการใช้จ่ายทรัพยากรทั้งหมดที่เกิดขึ้นแล้ว ยังเป็นเสมือนการดำเนินการเพื่อนำพันธมิตรที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สร้างไว้เข้ามาสู่การช่วยเหลือพระองค์ในการปฏิรูปประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกพระเจ้าน้อยยาเธอที่มีความสามารถและทรงไว้วางพระทัยเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในอดีต ออฟฟิศ โดยตำแหน่งหัวหน้าพนักงานตรวจเงินจ่ายทรงมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ส่วนสมเด็จพระยาเทววงศวิโรปการนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานใหญ่อดีต ออฟฟิศ และหัวหน้าพนักงาน

⁹⁴"พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ จ.ศ. 1237," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร. 5 ค / 3.

* อดีต ออฟฟิศ (Audit Office) หรือ ออฟฟิศหลวง ถูกตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2418 มีหน้าที่ประชุมตรวจบัญชีรายรับรายจ่ายแผ่นดินทั้งหมด และถวายรายงานต่างๆ ต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง โดยให้เป็นเหมือนกรมหนึ่ง ไม่ขึ้นกับกรมพระคลังมหาสมบัติ มีเจ้าพนักงานใหญ่เป็นผู้ดูแลราชการภายในกรม

ตรวจเงินรับอีกหนึ่งตำแหน่ง ปราบปรามการฉ้อโกงให้เห็นถึงการพยายามของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะจัดให้บุคคลในกลุ่มสยามหนุ่มได้ก้าวเข้าสู่ระบบราชการและการดำเนินการสร้างรัฐสมัยใหม่

อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนของการปฏิบัติ พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้รับการปฏิบัติตามจากบรรดาขุนนางตามหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้จะไปลดรอนผลประโยชน์เดิมที่กลุ่มขุนนางเคยได้รับ ประกอบกับแรงสะท้อนจากวิกฤตการณ์วังหน้าทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตัดสินใจที่จะชะลอการปฏิรูปในส่วนที่กระทบต่อผลประโยชน์ของขุนนางกลุ่มต่างๆ ไว้ชั่วคราว ดังนั้นจึงไม่ได้มีการจัดการกับผู้ที่จะเบียดพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด และพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่เห็นผลในทางปฏิบัติ

การปฏิรูปการคลังกลับมาดำเนินการอย่างจริงจังอีกครั้งเมื่อบรรดาขุนนางที่เคยมีผลประโยชน์กับการจัดเก็บภาษีอากรได้เสียชีวิตและเกษียณราชการไป โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเริ่มโอนภาษีต่างๆ ที่เคยอยู่ในการดูแลของหน่วยงานอื่นๆ ให้ไปอยู่ภายใต้การควบคุมจัดการของกรมพระคลังมหาสมบัติ และในปี พ.ศ. 2433 ได้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 109 ยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวง มีหน้าที่สำหรับจ่ายและรักษาเงินแผ่นดิน รวมทั้งราชพัสดุทั้งปวงกับถือและรักษาพระราชทรัพย์ของแผ่นดินทั้งหมด และเก็บเงินภาษีอากร เงินขึ้นแผ่นดินตลอดพระราชอาณาจักร มีเสนาบดีรับผิดชอบบังคับบัญชาราชการในกระทรวงโดยสิทธิ์ขาด โดยแบ่งหน่วยงานออกเป็น 13 กรม ประกอบด้วย⁹⁵

กรมเจ้ากระทรวง 5 กรม คือ

1. กรมพระคลังกลาง มีหน้าที่สำหรับประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ว่าภาษีอากร และบังคับบัญชาราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น
2. กรมสารบัญชี มีหน้าที่สำหรับจ่ายเงินแผ่นดิน ทำและถือบัญชีพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น
3. กรมตรวจ มีหน้าที่สำหรับตรวจบัญชี ตรวจราคา ตรวจรายงานการรับจ่ายเงินแผ่นดิน และภาษีอากรทั้งสิ้น
4. กรมเก็บ มีหน้าที่สำหรับรักษาพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น

⁹⁵"เรื่องจัดราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ." หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค. 1 / 5.

5.กรมพระคลังข้างที่ มีหน้าที่สำหรับการจัดการเงินในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น

กรมทำการแผ่นดิน มี 3 กรม คือ

- 1.กรมกระสาปสิทธิการ มีหน้าที่ทำเงินตราแผ่นดิน ทำเบี้ยทองแดง เผาเงิน
- 2.กรมงานพิมพ์บัตร มีหน้าที่สำหรับทำเงินกระดาษและตั๋วราคา
- 3.กรมราชพัสดุ มีหน้าที่สำหรับจัดซื้อขายของห้องหลวง และรับจ่ายของส่วยและรักษา
ราชสมบัติพัสดุ

กรมเจ้าจำนวน มีหน้าที่เก็บเงินภาษีอากรแบ่งออกเป็น 5 กรม คือ

- 1.กรมส่วย มีหน้าที่สำหรับถือบัญชีเร่งเงินค่าธรรมเนียม เงินค่าราชการตัวเลขและผูกปี้เงิน
เก็บเงินส่งพระคลังมหาสมบัติ
- 2.กรมสรรพากร มีหน้าที่เก็บเงินอากรบรรดาที่เก็บจากให้ใบอนุญาต มีอากรสุรา อากรฝิ่น
อากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น
- 3.กรมสรรพภาษี มีหน้าที่เก็บเงินภาษีชั้นใน บรรดาที่เก็บจากการชักภาษี เช่น ภาษีเสา
น้ำตาลเกลือ เป็นต้น
- 4.กรมที่ดิน มีหน้าที่เก็บเงินอากรที่ดิน มีอากรสมพัสดุ อากรนา ค่าน้ำ เป็นต้น
- 5.กรมศุลกากร มีหน้าที่เก็บเงินภาษีขาเข้า ขาออก ซึ่งเก็บจากผู้บรรทุกสินค้าออกไป
ต่างประเทศ และที่บรรทุกเข้ามาในประเทศ

พระราชบัญญัติธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ถือได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินงานเกี่ยวกับการคลังของประเทศทั้งหมดแต่เพียงหน่วยงานเดียวอย่างแท้จริง และมีการจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบต่างๆ ออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการปฏิบัติหน้าที่ที่ก้าวก่ายซ้ำซ้อนกันอีก ความสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าวยังอยู่ที่มีการตั้งกรมพระคลังข้างที่ ขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ซึ่งแต่เดิมนั้น พระราชทรัพย์และทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินไม่ได้มีการแบ่งแยกออกจากกัน การรวมกันระหว่างพระราชทรัพย์และทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินทำให้ไม่อาจทราบได้ว่า รายจ่ายที่ใช้ไปเป็นรายจ่ายส่วนพระองค์เท่าใด และรายจ่ายของแผ่นดินเท่าใด การเกิดขึ้นของกรมพระคลังข้างที่นอกจากจะสร้างความชัดเจนในเรื่องของพระราชทรัพย์แล้ว ยังทำให้ทราบถึงการใช้จ่ายในกิจการของประเทศที่ชัดเจนมากขึ้นด้วย อาจกล่าวได้ว่า การจัด

หน่วยงานขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้งานด้านการคลังของประเทศมีความเป็นระบบระเบียบมากขึ้นและมีลักษณะแตกต่างจากที่เคยเป็นมาในอดีตอย่างชัดเจน

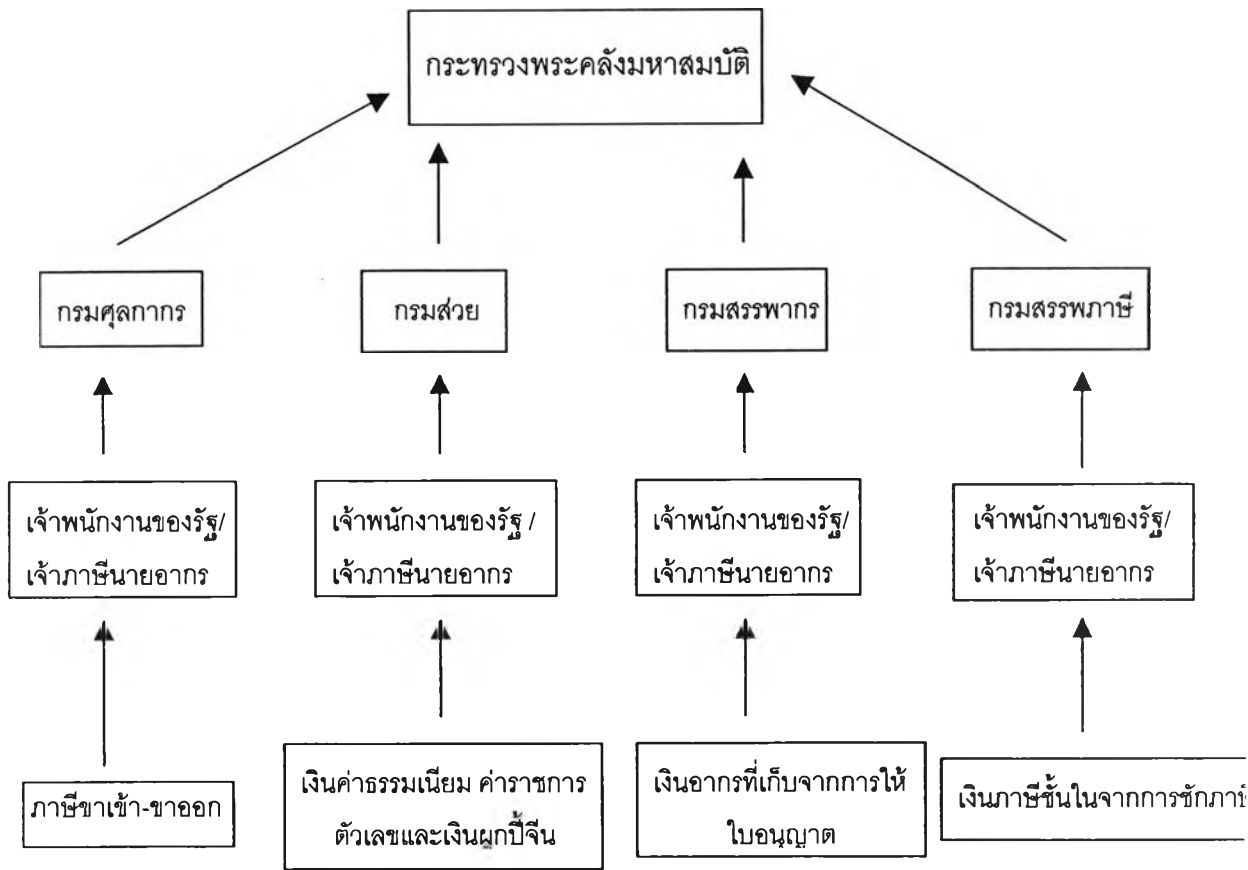
เพื่อให้การดำเนินการในกรมต่างๆ มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมต่างๆ ขึ้นเป็นหลักในการปฏิบัติงาน รวมทั้งยังได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเดิมให้มีความเหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้นด้วย เช่น การตราพระราชบัญญัติกรมสารบัญชี กระทรวงพระคลัง เพื่อให้เจ้าพนักงานทั้งหลายยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธรรมนูญกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระราชบัญญัติกรมตรวจ เพื่อปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเดิมให้มีความเหมาะสมกับราชการที่ปฏิบัติมากขึ้น พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงิน ส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ และพระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยการงบประมาณและรายงาน เป็นต้น⁹⁶

ในปี พ.ศ. 2435 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงใหม่ จัดแบ่งกรมต่างๆ ออกเป็น 10 กรม โดยยุบกรมพระคลังกลาง กรมงานพิมพ์บัตร และกรมที่ดิน ในขณะที่กรมอื่นๆ ที่เหลือยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติธรรมนูญจัดการหน้าที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 109 เช่นเดิม

การเกิดขึ้นของกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างในการควบคุมและบริหารจัดการการคลังของประเทศที่ถูกนำมาอยู่ภายใต้การรับผิดชอบของหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งตามหลักการแล้ว หมายถึงการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสามารถรวบรวมอำนาจในการบริหารการคลังทั้งในส่วนของการรวบรวมรายได้ การใช้จ่าย และการตรวจสอบควบคุมให้มาอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระองค์ผ่านเสนาบดีว่าการอย่างเด็ดขาดได้ ซึ่งจะส่งผลดีต่อฐานะการคลังของประเทศโดยรวม

⁹⁶พระราชบัญญัติเพิ่มเติม, "หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 40.

โครงสร้างเชิงสถาบันในการบริหารจัดการการคลังของประเทศสามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้



แผนภาพที่ 4 โครงสร้างการรวบรวมภาษีอากรของประเทศหลังการปฏิรูปการคลัง

อย่างไรก็ตามโครงสร้างเชิงสถาบันในการบริหารการคลังของประเทศที่มีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลแต่เพียงหน่วยงานเดียวนั้นดำเนินอยู่ได้ไม่นานก็จำเป็นต้องกลับไปให้โครงสร้างในการบริหารจัดการการคลังของประเทศในลักษณะเดิมก่อนการปฏิรูป กล่าวคือ เมื่อการดำเนินงานภายในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติประสบปัญหาที่ต้องเร่งปรับปรุงแก้ไข ประกอบกับการมีภาระงานที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น ทำให้ขาดแคลนบุคลากรที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ และในปลายปี พ.ศ. 2439 กระทรวงพระคลังต้องรับผิดชอบการจัดเก็บค่านาแทนกระทรวงเกษตรพาณิชย์การที่ถูกยุบลงเป็นกรมเกษตรกรรวมเข้าอยู่ในกระทรวงพระคลังด้วย ส่งผลให้งานในความรับผิดชอบของกระทรวงพระคลังเพิ่มมากขึ้น ในที่สุด กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังในขณะนั้นจึงตัดสินใจที่จะโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้บางประเภทให้อยู่ในการควบคุมของกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยโดยเด็ดขาดภายใต้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ คือ กรมสรรพากรใน และกรมสรรพากรนอก ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2436 กระทรวงพระคลังมีนโยบายใช้เทศาภิบาลช่วยจัดเก็บภาษีอากรให้แก่กระทรวงบ้างแล้ว โดยเทศาภิบาลจะต้องรับผิดชอบขึ้นตรงต่อกระทรวงพระคลังในด้านการจัดเก็บภาษีอากร แต่เมื่อมีการตั้งกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกขึ้นในกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย ทำให้เทศาภิบาลจัดเก็บภาษีอากรขึ้นตรงต่อกระทรวงต้นสังกัดโดยตรง⁹⁷

กรมสรรพากรในซึ่งสังกัดกระทรวงนครบาลรับผิดชอบการจัดเก็บภาษีอากรในสวนกรุงเทพฯ และหัวเมืองใกล้เคียง ได้แก่ ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ นครเขื่อนขันธ์ รัษฎบุรี และมินบุรี โดยภาษีอากรที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสรรพากรในประกอบด้วย ค่าน้ำ ค่านา อากรสวนใหญ่ อากรสมพัตสร อากรสวนจาก อากรนาเกลือ อากรมหรสพ ค่าธรรมเนียมอำเภอ และค่าเช่าที่⁹⁸

กรมสรรพากรนอกซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการจัดเก็บภาษีทั่วราชอาณาจักร และมีหน้าที่ตรวจเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์แผ่นดินทุกอย่างซึ่งรัฐบาลไม่ได้ให้เจ้าภาษีนายอากรผูกขาด หรือไม่ได้ให้เจ้าพนักงานกระทรวงอื่นตรวจเก็บโดยเฉพาะ⁹⁹

ในส่วนของกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น หลังจากที่มีการปรับเปลี่ยนโอนย้ายภาษีอากรที่อยู่ในความดูแลไปยังกระทรวงอื่นๆ ในที่สุด กรมที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บดูแลภาษีอากรที่เหลืออยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงเหลือแค่กรมศุลกากรเพียงกรมเดียว โดยทำหน้าที่เก็บภาษีสินค้านำเข้า ภาษีออกทั้งหมด รวมทั้งการเก็บภาษีภายใน ณ ด่านในมณฑลกรุงเทพฯ อย่างไรก็ตาม แม้กระทรวงพระคลังจะโอนอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรบางส่วนให้แก่กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยแล้ว แต่กระทรวงพระคลังยังคงรับผิดชอบควบคุมภาษีอากรผูกขาดหลายชนิดอยู่ดังเดิม โดยมีกองเจ้าจำนวนคอยดูแลเร่งรัดเงินภาษีอากรในสวนของมณฑลชั้นใน และมีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบดูแลและนำเงินภาษีอากรส่งกระทรวงพระคลังในมณฑลที่ห่างไกล

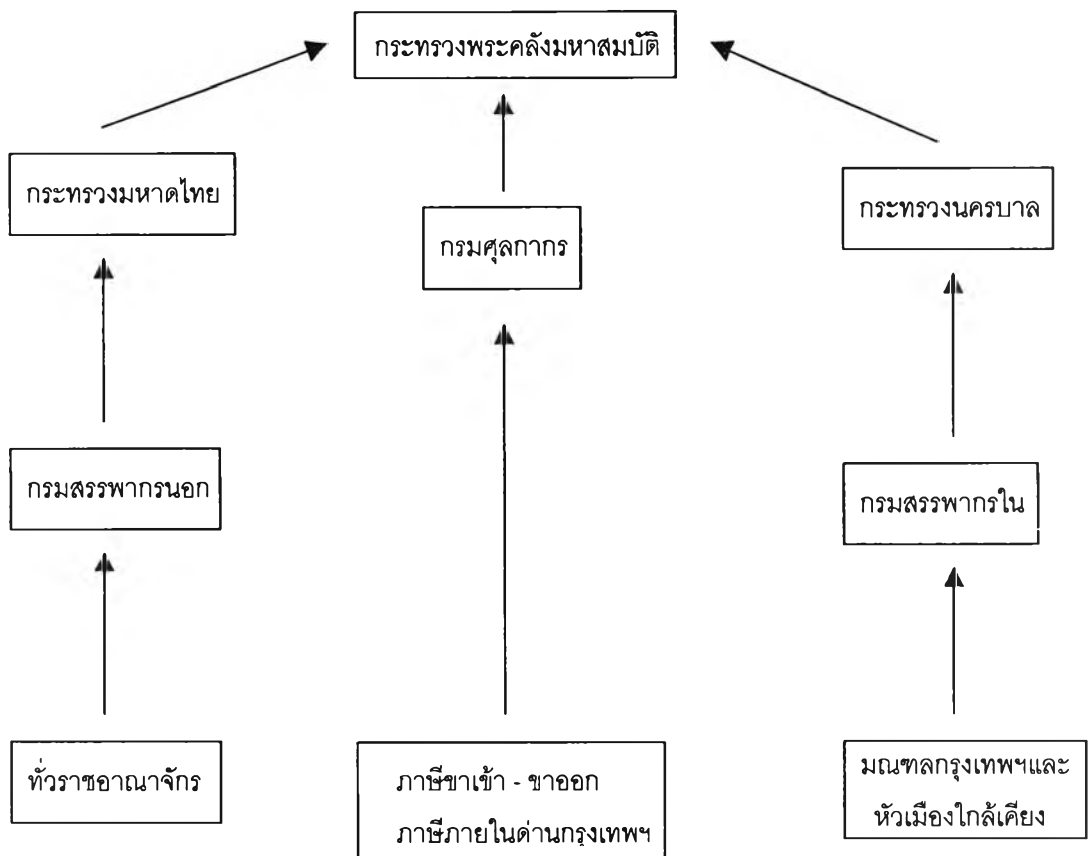
ถึงแม้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเชิงสถาบันในการจัดการบริหารการคลังในระยะนี้จะเป็นการย้อนกลับไปใช้โครงสร้างเดิมที่เคยมีก่อนการปฏิรูป แต่ก็ไม่ได้กลับไปใช้ระบบการคลังในรูปแบบเดิมทั้งหมด ทั้งนี้ได้มีการวางกฎระเบียบควบคุมการทำงานของกรมสรรพากรในและ

⁹⁷สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453)", หน้า 171.

⁹⁸"กรมหลวงนเรศฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 42 วันที่ 12 มีนาคม ร.ศ. 119.

⁹⁹สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453)", หน้า 177.

กรมสรรพากรนอกให้เป็นเพียงเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีอากรแทนกระทรวงพระคลังเท่านั้น เมื่อกรมสรรพากรทั้งสองจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ แล้ว จะต้องนำส่งกระทรวงพระคลังทั้งหมด ห้ามไม่ให้หักเป็นค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บหรือยึดมรดกใช้ในราชการอื่นๆ ภายในกรม เรื่องเงินค่าใช้จ่ายเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่ต้องทำงบประมาณรายจ่ายต่างๆ เสนอต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติล่วงหน้า



แผนภาพที่ 5 โครงสร้างการจัดเก็บภาษีอากรที่ดำเนินการโดยรัฐช่วงหลังการปฏิรูปการคลัง

3.7.2 กระบวนการในการจัดการการคลังของประเทศหลังการปฏิรูป

ในส่วนของกระบวนการในการจัดการการคลังของประเทศนั้นภาพรวมของประเทศมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ส่งผลให้กระบวนการในการจัดการการคลังของประเทศแตกต่างไปจากช่วงก่อนการปฏิรูป ซึ่งโครงสร้างเชิงกระบวนการทางการคลังของสยามประกอบไปด้วยการรวบรวมรายได้ของรัฐ การใช้จ่าย การควบคุมตรวจสอบ และการหาเพิ่มเติม ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

3.7.2.1 การจัดเก็บรายได้ของรัฐ

เมื่อสภาพบ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไป ประเทศมีการพัฒนาในด้านต่างๆ มากขึ้น รายได้รัฐที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวมีหลายช่องทางมากขึ้น ถึงแม้ว่ารายได้จากภาษีอากรจะยังคงเป็นรายได้หลักของประเทศ แต่ก็มีรายได้ชนิดอื่นเกิดขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน โดยรายได้แผ่นดินที่เกิดขึ้นสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ คือ¹⁰⁰

1. ภาษีอากร
2. รัฐสามิต ได้แก่ผลประโยชน์จากทรัพย์สินสมบัติแผ่นดิน เช่น ค่าภาคหลวง รายได้ที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่และป่าไม้ ค่าเช่าทรัพย์สินของรัฐ เช่น ที่ดิน
3. รัฐพาณิชย์ ได้แก่ผลประโยชน์จากสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งรัฐเป็นผู้จัดบริการแก่ประชาชน เช่น การรถไฟ ไปรษณีย์โทรเลข
4. รายได้ทางอื่นๆ เช่น กำไรจากการแลกเปลี่ยนเงินตรา ดอกเบี้ยจากธนาคาร การกู้เงิน เป็นต้น

ในส่วนของรายได้จากภาษีอากรนั้นโครงสร้างในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐหลังการปฏิรูปการคลังนั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการจัดเก็บในระยะก่อนการปฏิรูป กล่าวคือ ในการดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรยังคงแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การจัดเก็บภาษีอากรที่ดำเนินการโดยเจ้าพนักงานของรัฐ และการจัดเก็บภาษีอากรที่ดำเนินการโดยเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม จากกระบวนการในการจัดเก็บภาษีอากรในช่วงก่อนการปฏิรูปที่เกิดปัญหาการทุจริตข้อโกงของเจ้าพนักงานของรัฐและเจ้าภาษีนายอากร ปัญหาเจ้าภาษีนายอากรติดค้างเงินหลวงเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐประสบกับภาวะขาดแคลนรายได้ ดังนั้น ในระยะของการปฏิรูปจึงพบว่าการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน เจ้าจำนวน และเจ้าภาษีนายอากร ป้องกันการร่วมกันกระทำการทุจริต ตลอดจนหาวิธีควบคุมเจ้าภาษีนายอากรให้ส่งเงินให้ครบถ้วน* และมีการวางระเบียบกฎหมายเกณฑ์ต่างๆ ออกมาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และเร่งรัดการจัดส่งเงินเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติเสมอ

¹⁰⁰Statistical Year Book of the Kingdom of Siam 1916(Bangkok: the Department of Commerce and Statistics, n.d.).

* ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235 พระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร จ.ศ. 1235 และพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ แล้วด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จ.ศ. 1237

ส่วนของการรวบรวมรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาคนั้นจากเดิมที่หน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบการจัดเก็บภาษีอากรเป็นของกรมมหาดไทยซึ่งดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด กรมพระกลาโหมที่ดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งหมด และกรมท่า ที่ควบคุมหัวเมืองชายทะเลตะวันออก และในบางส่วนอำนาจของรัฐบาลกลางก็ไม่สามารถเข้าไปควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรได้ เช่น หัวเมืองชั้นนอกที่ห่างไกล หรือเมืองประเทศราช หลังการดำเนินการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกระชับอำนาจการปกครองเข้าไปยังดินแดนที่ห่างไกล กระทรวงพระคลังได้โอนอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรในส่วนที่รัฐดำเนินการเองให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้มีการดำเนินการปฏิรูปการจัดเก็บรายได้จากดินแดนเหล่านี้ด้วยการออกกฎหมายและตั้งหน่วยงานขึ้นควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดิน¹⁰¹ มีการส่งข้าหลวงจากส่วนกลางลงไปกำกับราชการในส่วนภูมิภาค โดยข้าหลวงที่ลงไปสามารถแบ่งออกเป็นข้าหลวงที่ส่งไปเพื่อเร่งรัดเงินภาษีอากรจากท้องถิ่น เช่น ข้าหลวงประจำหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก และข้าหลวงที่ส่งไปเพื่อช่วยกำกับการบริหารราชการภายในหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราชในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นการนำอำนาจจากส่วนกลางเข้าไปควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ต่างๆ มีการกำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ที่มีสิทธิ์จัดเก็บภาษีอากรแทนขุนนางท้องถิ่นและเจ้าผู้ครองเมือง ทำการยกเลิกธรรมเนียมการหาผลประโยชน์ตามแบบเดิมของเจ้าเมืองและขุนนางท้องถิ่น และให้มีเงินเดือนประจำแทน

3.7.2.2 การใช้จ่ายของรัฐ

เมื่อมีการปฏิรูปการคลังให้มีการบริหารจัดการในรูปแบบของระบบราชการสมัยใหม่ ในส่วนของการใช้จ่ายนั้นมีการนำวิธีการงบประมาณการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมาใช้ เพื่อเป็นการวางแผนการใช้จ่ายเงินล่วงหน้า โดยกำหนดให้กระทรวงต่างๆ งบประมาณการใช้จ่ายล่วงหน้าในปีหนึ่งๆ จะจะมีการใช้จ่ายในเรื่องใดบ้าง และเป็นจำนวนเท่าใด จากนั้นจึงนำเสนอต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อดำเนินการส่งเข้าที่ประชุมเสนาบดีสภาทำการพิจารณาตรวงจัดงบประมาณที่กระทรวงต่างๆ ได้เสนอมานำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตแล้วก็ให้เบิกจ่ายจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติต่อไป

ในการเบิกเงินของกระทรวงต่างๆ นั้น มีการควบคุมให้เบิกตามที่ได้รับพระบรมราชานุญาตมาเท่านั้น โดยกรมที่ทำหน้าที่จ่ายเงินจะต้องตรวจสอบให้ถูกต้องเสียก่อนจึง

¹⁰¹ สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453)", หน้า 148.

จะจ่ายเงินได้ และเมื่อได้รับเงินไปแล้วกระทรวงต่างๆ ก็จะต้องรายงานผลของการใช้จ่ายให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติทราบเป็นรายเดือนและรายปี หรือที่เรียกว่า งบเดือน งบปี¹⁰²

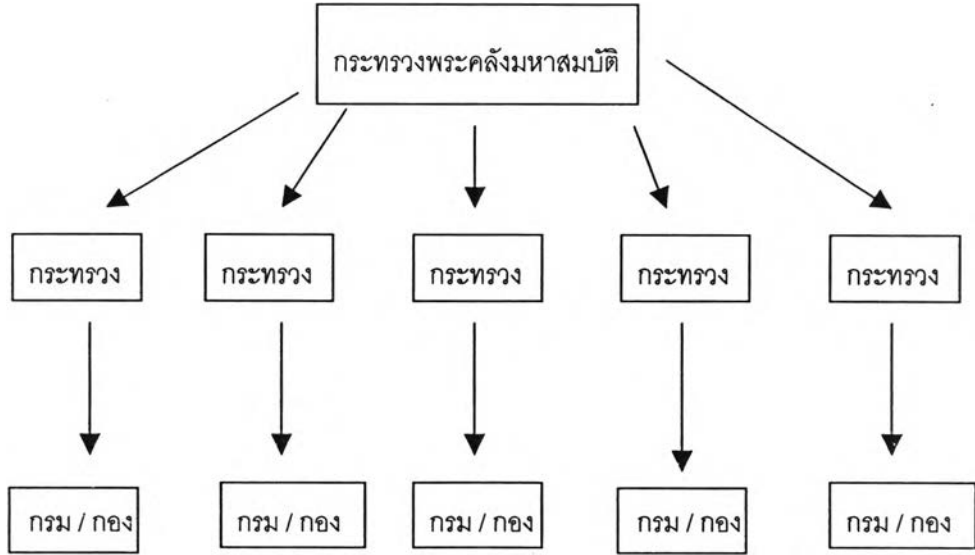
ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ปรากฏว่ามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในการจัดทำและตรวจสอบอยู่เสมอเพื่อความเหมาะสมและเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานงบประมาณด้วย โดยรายละเอียดของการทำงานงบประมาณจะกล่าวถึงอย่างละเอียดในบทต่อไป

ส่วนรายจ่ายที่สำคัญของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว นอกเหนือไปจากรายจ่ายที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปประเทศแล้ว รายจ่ายที่สำคัญที่เป็นภาระให้กับรัฐบาลก็คือ รายจ่ายจากเงินเดือนข้าราชการในแต่ละกระทรวงซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก¹⁰³ นอกจากนี้เมื่อสยามได้ดำเนินการกู้เงินจากต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ภาระจากการใช้หนี้เงินกู้

อาจกล่าวได้ว่า การจัดทำมีการทำงานงบประมาณรายจ่ายของแต่ละหน่วยงานนั้น ทำให้การใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ จะต้องผ่านการอนุมัติและเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อน รวมทั้งการมีมาตรการในการเบิกจ่ายที่ชัดเจนทำให้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เช่น ขุนนางนำเงินไปใช้ในราชการก่อนที่จะนำส่งพระคลัง จึงหมดไป ซึ่งกระบวนการในเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายนี้ทำให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีระบบและสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงานได้เป็นอย่างดี

¹⁰²ดวงฤดี กาลบุตร, "การพัฒนาทางการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.", หน้า 99.

¹⁰³สุทธาดา เลขไวฑูรย์, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435 - 2453).", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 64.



แผนภาพที่ 6 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายให้กับหน่วยงานต่างๆ ของประเทศหลังการปฏิรูปการคลัง

3.7.2.3 การควบคุมและตรวจสอบการคลังของรัฐ

หลังจากที่มีการนำระบบการคลังแบบใหม่มาใช้ จะสามารถพบว่าในทุกขั้นตอนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการคลังจะมีเรื่องของการควบคุมตรวจสอบเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ ในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ ก็ได้มีมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตของเจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากร มีการกำหนดให้ทำบัญชีภาษีอากรทั้งหมด ในส่วนของการใช้จ่าย การกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่าย การพิจารณางบประมาณ รวมทั้งการให้แต่ละกระทรวงทำบัญชีการใช้จ่ายในแต่ละเดือน แต่ละปี แจ้งให้กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทราบ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการคลังของรัฐทั้งสิ้น นอกจากมาตรการเหล่านี้แล้ว ยังมีการตั้งกรมตรวจขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ ให้ถูกต้องตรงตามงบประมาณที่กำหนดไว้ด้วย

3.7.2.4 การหารายได้เพิ่ม

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดปรากฏการณ์ที่สำคัญประการหนึ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในสยาม นั่นก็คือ การกู้เงินจากต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินกู้มาใช้สร้างทางรถไฟสายเหนือให้เสร็จเรียบร้อยโดยเร็ว เพื่อความสะดวกในการปกครองหัวเมืองต่างๆ ซึ่งรายละเอียดในการกู้เงินจากต่างประเทศนี้จะกล่าวถึงอย่างละเอียดในบทต่อไป

ผลประการสำคัญจากการเข้ามีปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลกก็คือความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบราชาธิราชมาเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการปฏิรูปการคลังของประเทศก็เป็นหนึ่งในกระบวนการสำคัญ ในการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การดำเนินการปฏิรูปการคลังของประเทศนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารจัดการระบบการคลังของประเทศไปสู่ระบบใหม่ และเพื่อให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงในระบบการคลังของประเทศที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในบทต่อไปจึงจะเป็นการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงในระบบการคลังของประเทศผ่านบทบาทของสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการที่มีต่อการคลังระบบใหม่