

การปรับโครงสร้างปกครอง  
ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติในขณะเมื่อมีพระชนมายุเพียง ๑๕ พรรษา ที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางจึงไต่ถามทีให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ วาราชการแผ่นดินไปจนกว่าพระองค์จะทรงมีพระชนมายุครบ ๒๐ พรรษา ในปีระกา พ.ศ. ๒๔๑๖ และให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระยาบำราบปรปักษ์ เมื่อครั้งดำรงพระยศเป็นกรมขุนบำราบปรปักษ์ช่วยในส่วนการพระราชนิเวศน์คอยอีกพระองค์หนึ่ง เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นบุคคลที่มีความสามารถมาก ถ้าจะเปรียบพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นแม่ทัพ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ก็เปรียบเสมือนเสนาธิการทัพ ได้ช่วยเหลือปฏิบัติราชการมาตลอดรัชกาลของพระองค์ คอยหนุนเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์จึงได้อำนาจราชศักดิ์ใหญ่ยิ่งนัก อำนาจทางการเมือง และการทหารตกอยู่ในมือของท่านผู้นี้แต่ผู้เดียว จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงหวาดหวั่นในอำนาจของเจ้าพระยาผู้นี้ อยู่ ถึงกับได้เคยทรงเตือน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คอยทรงเกรงว่า เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์จะคิดการกำเริบ นอกจากพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่ทรงไวพระทัยเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์แล้ว ข้าราชการสำนักหลายคนต่างก็มีความคิดเห็นเช่นเดียวกับพระองค์

การที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์มีอำนาจมากดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวลดน้อยลงไป ดังจะเห็นได้จากการตั้งพระมหาอุปราชในรัชกาลที่ ๕ ซึ่งตามปรกติแล้ว "ตำแหน่งพระมหาอุปราช

ควรแล้วแต่พระราชโองการจะทรงตั้ง" <sup>๑๓๑</sup> แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า  
 อยู่หัวก็มีใครทรงใช้สิทธิอันนี้ของพระองค์ เนื่องจากเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เสนอให้  
 ที่ประชุมยกกรมหมื่นบวรวิชัยชาญพระโอรสองค์ใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้า  
 เจ้าอยู่หัว ขึ้นเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ทั้งนี้ยอมเป็นการขัดคอพระราช  
 ประเพณี ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิที่จะเลือกอุปราชของพระองค์เอง แต่ด้วยความ  
 เกรงอำนาจของเจ้าพระยาผู้นี้ ทำให้พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการทุกคน  
 ตองยอมตามความประสงค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปรียบเทียบ  
 สภาพของพระองค์ท่านในขณะนั้นว่า "เหมือนตะเกียงวิมหิจะดับ" ทรงเล่า  
 ให้พระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามหาวิมลพิศฟังว่า

ในเวลานั้น อายุพอเพียง ๑๕ ปี กับ ๑๐ วัน ไม่มีมารดา มีญาติฝ่ายมารดา  
 ก็ล้วนแก่โลเลเหลวไหล หรือไม่โลเลเหลวไหลก็มีใครอยู่ในตำแหน่งราช  
 การอันใหญ่เป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติข้างพ่อ คือ เจ้านายทั้งปวง ก็ตกอยู่ในอำนาจ  
 สมเด็จพระเจ้าพระยา และต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์ ที่ไม่  
 เอื้อเฟื้อต่ออุปราชอันใดเสียก็มี โดยมากฝ่ายข้าราชการ ถึงว่ามีผู้ใดรักใคร่  
 สนับสนุนอยู่บ้าง ก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ไม่มีกำลังสามารถอาจ  
 จะอุทิศหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องซึ่งรวมบิดาหรือที่รวมทั้งมารดาที่เป็นเด็ก มีแต่อายุ  
 ค่ากว่าพอลงไป ไม่สามารถจะทำอะไรได้ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อเอง ยังเป็นเด็ก  
 อวู๋เพียงเท่านั้น ไม่มีความสามารถรอบรู้ในราชการอันใดที่จะทำกรตาม  
 หน้าที่แม่แต่เพียงเสมอเท่าที่ทูลกระหม่อมทรงประพฤติกมาแล้วใด ยังซ้ำเจ็บ  
 เกือบจะถึงแก่ความตายอันไม่มีผู้ใดสักคนเคียวซึ่งจะเชื่อว่าจะรอด ยังซ้ำ  
 ถูกอันตราวยอันใหญ่ คือทูลกระหม่อมเสด็จสวรรคต ในขณะนั้นเปรียบเหมือน  
 คนที่ศีรษะขาดแล้ว จับเอาแต่ร่างกายขึ้นตั้งไว้ในที่สมมุติกษัตริย์ เหลือที่จะ  
 พรรณมาถึงความทุกข์อันตองเป็นกัณฑ์ในอายุเพียงเท่านั้น และความหนัก  
 ของมงกุฎอันเหลือที่คอจะทานไว้ได้ ที่มีศัตรูซึ่งมุ่งหมายอยู่โดยเปิดเผย

๑๓๑

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตน  
 โกสินทร์ รัชกาลที่ ๕ (พระนคร: กรมศิลปากร, ๒๔๕๓), หน้า ๑๕

รอบข้าง ทั้งภายในภายนอก... <sup>๑๓๒</sup>

ในขณะที่ยังทรงดำรงตำแหน่งเป็นสมเด็จพระเจ้าสุทนต์มณี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงรับการอบรมอย่างดี สมควรแก่การที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ที่มีความสามารถต่อไปในอนาคต ในงานการศึกษาพระองค์ได้ทรงเล่าเรียนในสำนักพระเจาราชวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าบุตรี ซึ่งเป็นขัตติยราชานารี ทรงรอบรู้ทั้งอักษรสมัยและโบราณราชประเพณีเป็นต้น และทรงศึกษาวิชาการต่าง ๆ ซึ่งนับถือกันในสมัยนั้นว่าสมควรแก่พระราชกุมารทุกอย่าง... แต่ส่วนนิวชาลรัฐสภาโบราณคดีและโบราณคดีทั้งปวงนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราโชวาทฝึกสอนเองตลอดมา <sup>๑๓๓</sup> ส่วนมากเป็นเวลาเมื่อพระองค์อยู่เฝ้าตอนค่ำและกลางวัน

ในขณะที่สมเด็จพระชนกทรงตรวจหนังสือราชการ ถ้ามีเรื่องราวสำคัญอย่างใดก็ทรงเล่าให้พระราชโอรสฟัง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมักจะทรงใช้ให้ไปบอกเรื่องราวราชการแก่เสนาบดีผู้ใหญ่ โดยวิธีนี้ทำให้ทรงได้รับความรู้ในการบ้านเมืองมาก <sup>๑๓๔</sup> นอกจากนี้แล้วยังได้ทรงศึกษาภาษาอังกฤษจาก

<sup>๑๓๒</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบรมราโชวาทในรัชกาลที่ ๕ พระราชทานแก่พระเจ้าสุทนต์มณี. (พระนคร: ประชุมช่างจำกั, ๒๕๐๖), หน้า ๓๕ - ๓๖

<sup>๑๓๓</sup> สมเด็จพระบรมราชาธิบดีที่ ๕, พระราชนิพนธ์พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๕, หน้า ๒๒ - ๒๓

<sup>๑๓๔</sup> พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจตุจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (พระนคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา, ๒๕๐๕), หน้า ๔๔๑ - ๔๔๒

สตรีชาวอังกฤษชื่อ นางแอนนา เลียวโนเวนส์ ( Anna Leonowens ) ซึ่งสมเด็จพระชนกนาถได้โปรดฯ ให้อุปการะให้เข้ามาสอนภาษาอังกฤษ ณ พระที่นั่งทรงธรรม ในพระบรมมหาราชวังเมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเลาเรียนภาษาอังกฤษกับนางเลียวโนเวนส์ อยู่จนทรงผนวชเป็นสามเณร ครั้นเมื่อเสด็จออกไปอยู่ฝ่ายหน้าแล้ว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้หมอบรัดเลย์ ชาวอเมริกันเป็นครู ทรงเลาเรียนภาษาอังกฤษต่อมาจนสิ้นรัชกาลที่ ๔<sup>๑๓๕</sup> ถึงแม้ว่าจะได้เสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๖ แล้วก็ตาม พระองค์ก็ยังได้ทรงศึกษาภาษาอังกฤษกับนายฟรานซิส แพตเตอร์สัน ( Francis Patterson ) ต่อมาอีก แต่ที่ทรงเรียนอยู่ได้ไม่นาน เพราะไม่ทรงมีเวลาว่าง ถึงกระนั้นก็ดี ปรากฏว่าพระองค์ทรงมีความรู้ทางภาษาอังกฤษดี เนื่องด้วยทรงพระอุตสาหะ ศึกษาโดยลำพังพระองค์ต่อมา

ในสมัยที่มีผู้สำเร็จราชการนั้น เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ พยายามฝึกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงราชการอยู่เสมอ

ถึงแม้ว่ายังทรงพระเยาว์อยู่ พระเจ้าอยู่หัวก็เสด็จออกขุนนางตามกำหนด มีผู้สำเร็จราชการเขาเผารวมควยเสมอ และประทับเป็นประธานในพระราชพิธีเกี่ยวกับศาสนาเสมอไป แม้เมื่อมีการประชุมเสนาบดีก็ทรงเขารวมควย แต่ผู้สำเร็จราชการนั่งเป็นประธาน ไม่ว่ามีเรื่องสำคัญเกี่ยวกับราชการในประเทศอย่างใด ผู้สำเร็จราชการก็กราบทูลให้ทรงทราบเสมอไป<sup>๑๓๖</sup>

นอกจากนั้นแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้เสด็จไปทอดพระเนตรวิธีการปกครองบ้านเมืองของชาวต่างประเทศ เช่นที่ สิงคโปร์

<sup>๑๓๕</sup> สมเด็จพระบรมเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๕, หน้า ๒๖

<sup>๑๓๖</sup> พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, หน้า ๔๔๓

และ ปัตตาเวีย ใน พ.ศ. ๒๔๑๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จออกจากพระนคร ไปยังสิงคโปร์ ประทับอยู่สิงคโปร์ ๗ วัน จึงได้ทรง ออกเดินทางต่อไปยังปัตตาเวีย และสมารัง

ในการเสด็จประพาสเมืองสิงคโปร์ เมืองปัตตาเวีย เมืองสมารังนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทอดพระเนตรขนบธรรมเนียมฝรั่ง ทั้งในส่วนการ สماعและกิจการต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการปกครองทะนุบำรุงบ้านเมือง ต่อ มาอีกเสด็จอินเดียน ซึ่งยังผลให้เกิดความคิดอันเป็นส่วนปกครองบ้านเมืองหลายอย่าง และมีอิทธิพลต่อการปรับปรุงการปกครองในสมัยต่อมา

ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๑๖ อันเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบรรลุนิติภาวะ เป็นกำหนดหมดเขตเวลาที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ ถึงเวลาที่จะทรงทวงวราชการเอง เหมือนพระเจ้าแผ่นดินในรัชกาล ก่อน ในครั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงสดพระราชสมบัติ ออกทรงผนวชเป็นพระภิกษุที่วัดพระศรีรัตนศาสดาราม แล้วเสด็จไปประทับที่พระพุทธร รัตนสถาน ๑๕ วัน ครั้นถึงเดือน ๑๒ ปีระกา พ.ศ. ๒๔๑๖ จึงทรงประกอบพระ ราชพิธีบรมราชาภิเษกอีกเป็นครั้งที่สอง พระปรมาภิไธยจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า "พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว"<sup>๑๓๓</sup> การที่ทรงทำพระราชพิธีบรมราชาภิเษกใหม่อีกครั้ง หนึ่งนั้น เพราะเหตุที่พระองค์ท่านได้ทรงสดพระราชสมบัติเมื่อออกทรงผนวช จึงต้อง ถวายราชสมบัติใหม่ แต่เหตุผลทางการเมืองก็คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์จะเสด็จให้เห็นว่า จะทรงทวงวราชการต่อไปด้วยพระองค์เอง เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์มิได้เป็นผู้สำเร็จราชการดังแต่ก่อน หน้าของเจ้าพระยา ศรีสุริยวงศ์ คงเป็นแต่เพียงที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก

<sup>๑๓๓</sup> พระปรมาภิไธยที่จารึกในพระสุพรรณบัฏ เมื่อคราวบรมราชาภิเษกครั้งแรกว่า "พระจุฬาลงกรณ์เกล้าเจ้าอยู่หัว"

ครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลื่อนบรรดาศักดิ์เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์  
ขึ้นเป็นสมเด็จเจ้าพระยามบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ ฯ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินนโยบายปกครอง  
และปรับปรุงประเทศตามวิถีทางที่สมเด็จพระชนกนาถของพระองค์ได้ทรงแผ้วถาง  
ทางมาแต่ก่อน

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ค.ศ. ๑๘๖๘ -  
๑๘๙๐) ประเทศสยามได้กลายเป็นประเทศสมัยใหม่ ประชาชนที่อยู่ใน  
ประเทศนี้ มีเสรีภาพและความสงบสุขใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเขาเหล่านั้นมี  
โคพบพานตั้งแต่สมัยสุโขทัยในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ ซึ่งเขานั้นทำให้พวกเขา  
ถือว่าเขาเป็นหน้ตอพระคุณของพระเจ้าแผ่นดินผู้ซึ่งเมวว่าจะ เป็นกษัตริย์  
ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่ก็ทรงนึกถึงสวัสดิภาพของประชาชนของ  
พระองค์อยู่เสมอ และในการปรับปรุงไปในวิถีทางที่ก้าวหน้า ใจเป็นวิถี  
ที่จะนำไปสู่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในประเทศสยาม...  
พระองค์ทรงเป็นเสมือนหนึ่งบิดา ผู้ซึ่งถือว่าสวัสดิภาพของประชาชนอยู่  
ในความดูแลของพระองค์ และพระองค์ทรงเดินทางเองโดยไม่มีผู้ติดตาม  
เพื่อถามไถ่ทุกข์สุขของบุคคลเหล่านั้น พระองค์ทรงมีคุณสมบัติทุกอย่างของ  
นักประชาธิปไตยที่มีความคิดกว้างขวาง โดยมีใจปราศจากซึ่งลักษณะของ

๑๓๘  
ความเป็นพระเจ้าแผ่นดินเลย...

นำพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเต็มไปด้วยความเมตตากรุณาต่อพสกนิกรของพระองค์ ทรงถือว่าพระองค์ทรงเป็นบิดาของประชาชนทั้งปวง ดังเห็นได้จากพระราชดำรัสต่อไปนี้คือ "...ขอให้เชื้ออยู่ในใจเสมอสืบไปในเบื้องหน้าดังเช่นที่คิดเห็นในครั้งนี้อะไรจะ เป็นเหมือนบิดาของเจ้าเสมอตลอดไป ยอมยินดีด้วยในเวลาที่มีความสุข และจะคอยปลดเปลื้องอันตรายในเวลาที่มีภัย

๑๓๘

✓Alethea, "Chulalongkorn the Well-Beloved". Standard. No.20, (October, 1946), p.11

"...during King Chulalongkorn's reign (1868 - 1910), when Siam became a modern state, the people of this country acquired a new freedom and happiness they had not known since the days of Sukhodaya in the thirteenth century. This they owed to a King who, although nominally an absolute monarch, had the welfare of his people at heart, and through progressive reforms paved the way for Democracy in Siam... He was looked upon as father, who made the welfare of the people his personal care and who went unescorted to inform himself at first hand of their joy and sorrows. He possessed all virtue of a broad minded democrat, without losing his kingly stature..."

โคตทุข..."<sup>๑๓๘</sup> พระองค์ทรงเป็นนักปกครองที่เข้าซึ่งถึงจิตใจ และเข้าถึงตัว  
 ของประชาชน โคเสด็จประพาสยังที่ต่าง ๆ ภายในพระราชอาณาจักร บาง  
 ครั้งก็จะทรงปลอมพระองค์เป็นสามัญชนไปเยี่ยมเยียนราษฎร เพื่อจะโคทรงทราบ  
 ภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนโดยแท้จริง และโคทรงเห็นการปกครองของ  
 เจาหน้าที่ซึ่งทรงไว้วางพระราชหฤทัยแต่งตั้งออกไปทำการทางพระ เนตรพระ  
 กรรณีกถยวว่า โลกคี่ข่มเหงไหรราษฎรเดือดร้อนอย่างไร หรือปกครองโค  
 เรียบรอยคี่เพียงไร เมื่อทรงเห็นว่าโคประพฤติมีชอบก็ทรงคี่เตียนลงโทษ หรือ  
 ใ้เปลี่ยนแปลงใหม่ เป็นเหตุใ้เจาหน้าที่ทั้งหลายเกรงครคี่ขอตรงค่อนหาที่การ  
 งานยิ่งขึ้น คั่งขอความค่อนหนึ่งคี่สมเด็จกรมพระยาคำรงราชานุภาพทรงพระ  
 นิพนธใ้ว่า

...เรื่องเสด็จประพาสคน แม้จุดหมายเกิมแต่งเป็นเรื่องสำหรับ  
 อานุกัณเลนสนุก ๆ ก็จริงอยู่ แต่ถ้ามานในเวลานี้โดยคั่งใจ  
 ไครครวญ ก็อาจจะแลเห็นความกว้างขวางออกไป เป็นค่นว่า  
 เพราะเหตุคี่สมเด็จพระพุทธเจาหลวงจึงทรงเป็นที่รักไครของ  
 อาณาประชาราษฎรทั่วหน้าสมกับคี่โคถวายพระนามจารึกไว้ใน  
 ฐานพระบรมรูปทรงมูวว่า "ปิยมหาราชธิราช" คี่จริงพระองค์  
 ทรงรักไครในไพรชชชแณคินุเหมือนนิคารกับุตร, พอพระราช,  
 หฤทัยคี่คุณเคยคบหา และถึงุเลนหัวกับอาณาประชาราษฎรโดยมิ  
 คี่ถือพระองค์ คั่งจะเห็นคี่ในเรื่องประพาสค่นนี้เป็นชุชชช การคี่  
 พระองค์ทรงสมาคมกับราษฎรไมชิสักคี่แควาเพียงจะรูจักหรือ

๑๓๘

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพะจุลจอมเกล้าเจาอยุ่หัว

คั่งแก พ.ศ. ๒๔๑๓ - ๒๔๕๓ (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรชชชชชชช, ๒๔๕๘),

หน้า ๒๑๓



สนทนาปราศรัยให้คุ้นเคยเท่านั้น ขอมทรงเป็นพระราชบุตรระโตตามถึง  
ทุกขสุข แลความเคียดรอนที่ใคร่จากผูกครองอย่างใด ๆ บาง  
ทุกโอกาส ผู้ที่เคยตามเสด็จยอมเคยไต่ถามและทราบความอันนี้ ฉัน  
ไต่ถามเห็นว่า เป็นความทุกขรอนจริง ทรงรับช้ระมาตอว่า ทำเอา  
เจวทนาที่ทั้งแต่เสนาบดีลงมาใคร่รับความรำคาญใจหลายคราว บางที่  
ถึงตองผลัดเปลี่ยนพนักงานปกครองบ้างก็มี เป็นเหตุใ้การเสด็จ  
ประพาสตนเป็นคุณประโยชน์แก่ความสุขของราษฎรไต่ถามอีกเป็นอันมาก  
ไซ้แต่เท่านั้น บรรดาราษฎรที่ไต่เสด็จไปทรงคุ้นเคยในเวลาเสด็จ  
ประพาส พระองค์มีไต่ทรงละลิม โปรงเกล้า ๆ พระราชทานโอกาส  
ให้เฝ้าแทนเมื่อไต่เข้ามากรุงเทพฯ และบางโอกาสพระราชทาน  
เลี้ยงในพระบรมมหาราชวัง รับสั่งเรียกพวกที่ทรงคุ้นเคยเหล่านี้  
ว่า "เพื่อนตน" ทั้งชายหญิงแทบทุกหัวเมือง... ๑๔๐

พระราชอัชฌาศัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกประการ  
หนึ่ง คือ ทรงรังเกียจการกตัญญู ทรงพระราชดำริว่า

...ธรรมเนียมที่หมอบคลานกราบไหว้ในประเทศสยามนี้ เห็นว่าเป็นการ  
กตัญญูกันแข่งแรงนัก ผู้น้อยที่ตองหมอบคลานนั้นไต่ความเห็นใจเห็น้อยลำบาก

๑๔๐

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, จดหมายเหตุนายทรงอาน-  
ภาพเล่าเรื่องประพาสตน เมื่อ ร.ศ. ๑๒๓ / (พระนคร: หอสมุดคำรงราชานุภาพ,  
ร.ศ. ๑๓๑), หน้า ๖๑ - ๖๓

เพราะจะให้ยศแก่ท่านผู้ใหญ่ ก็การทำยศ ที่ให้คนหมอบคลานกราบไหว้นั้น ไม่ตรงเพนว่ามีประโยชน์แก่บ้านเมือง แต่สิ่งหนึ่งสิ่งใดเลย ผู้น้อยที่คอง มาหมอบคลานกราบไหว้ให้ยศแก่ท่านผู้ใหญ่เป็นใหญ่ นั้น ก็คองทูลว่าปากคอง จูณสีนวาระของคองแล้วจึงจะไคออกมา ขนทานผู้ใหญ่เป็นใหญ่ธรรมเนียมนั้น นี้แต่เพนว่าเป็นคน แห่งการที่เป็นการกคชี่แก่กันทั้งปวง เพราะฉะนั้นจึงจะ คองละพระราชาประ เฐณีเคิม ที่ลือว่าหมอบคลาน เป็นการเคการอย่างยั้งใน ประเทศสยามนี้เสียดวยทรงพระมหากรุณา ที่จะให้ท่านทั้งหลายไคความศุข ไม่คองทูลยากลำบากหมอบคลาน เหมือนอย่างแต่ก่อนแลธรรมเนียมนั้นที่หมอบ คลานนั้น ให้เปลี่ยนอิริยาบถเป็นยืน เป็นเดิน ธรรมเนียมนั้นที่ถวายบังคมแล กราบไหว้นั้น ให้เปลี่ยนอิริยาบถเป็นกมสี่สะ... การที่เปลี่ยนธรรมเนียมนี ใหม เล็กหมอบคลานให้ยืนให้เดินนั้น เพราะจะให้เพนเป็นแนวว่าจะไม่มี การกคชี่แก่กัน ในการที่ไม่เป็นยุติธรรมอีกต่อไป เมืองไคประเทศไคใหญ่ที่ เป็นใหญ่ มีไคทำการกคชี่แก่ผู้น้อย เมืองนั้นประเทศนั้นก็คองมีความเจริญ เป็นแน...

ครั้งนั้น "นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศ ที่ขุนนางข้าราชการ ไคยืนตรงอยู่ เฉพาะพระพักตร์ของพระมหากษัตริย์"

๑๔๑ "ประกาศเปลี่ยนธรรมเนียมใหม่". ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑ (๑๓ พฤศจิกายน, ร.ศ. ๑๑๗), หน้า ๕๔

๑๔๒

Ernest Young, The Kingdom of the Yellow Robe. 3rd ed.

(London: Archibald Constable & Co. Ltd., 1907), p. 134

"...for the first time in the history of the country the subject stood upright in the presence of the sovereign..."

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งประเพณีหมอบ  
 คลาน "เรื่องนี้อาจจะเล็ก แต่อย่างไรก็ตามก็เป็นเรื่องสำคัญ ด้วยเหตุที่ประกาศ  
 ฉบับนี้ได้เลิกลมนความคิดเกี่ยวกับศักดินาและ อุปาทาน ทั้งหมด" พระราชกรณียกิจ  
 ประการนี้ถือว่าเป็นบันไดขั้นแรกที่จะนำไปสู่ความเสมอภาค ในสมัยต่อ ๆ มา และ  
 พระองค์เองก็ทรงมีความเชื่อถือเช่นเดียวกับนักปราชญ์ชาวยุโรปในสมัยพุทธศตวรรษ  
 ที่ ๒๓ ซึ่งมีความเห็นว่า มนุษย์เราเกิดมาเสมอกันเหมือนกัน ดังจะเห็นได้จากโคลง  
 สุภาษิต ซึ่งทรงพระราชนิพนธ์พระราชทาน สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามหา  
 วัชรราช วา

ฝูงชนกำเนิคคล้าย	คลึงกัน
ใหญ่ย่อมเพศผิวพรรณ	ແก่บาง
ความรู้อาจเรียนทัน	กันหมด
ยกแต่ชีวิตีกระดาง	ออนแถาไหว

สุภาษิตบทนี้เป็นที่ซาบซึ้งจับใจบุคคลทั้งหลาย และยอมเตือนให้เราจดจำ  
 อยู่เสมอว่า มนุษย์เราเกิดมาเหมือนกัน คล้ายกันหมดจะแตกต่างกันอยู่บ้างก็แต่  
 เพศชายหรือหญิง มีผิวพรรณผ่องใสหรือหมองคล้ำเท่านั้น ส่วนความรู้อาจเรียนรู  
 ให้เท่ากันได้เสมอ ผู้ที่ยึดถือสุภาษิตนี้ยอมลดและละการดูถูกเพื่อนมนุษย์ที่ต่ำหรือมี  
 รูปโฉมเลวกว่า ด้วยคิดเสียว่าทุกคนมีโอกาสศึกษาหาความรู้ และบำเพ็ญตนให้เป็น

"...This was in itself a minor step, but it was nevertheless  
 a significant one, for with it was swept away a mass of feudalistic  
 ideas and prejudices..."

ประโยชน์แก่มนุษยชาติได้เท่าเทียมผู้อื่น เช่นเดียวกัน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่  
ถ่อมพระองค์ แทนที่จะทรงคิดว่า พระองค์ทรงเป็นเจ้าชีวิตของประชาชน เป็นเจ้า  
ของแผ่นดิน และเป็นเจ้าของทรัพย์สินนานาประการในประเทศไทยนี้ พระองค์  
กลับทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดหางบประมาณแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรก  
ใน พ.ศ. ๒๔๓๙ แยกเงินส่วนพระองค์และส่วนแผ่นดินออกจากกันโดยเด็ดขาด  
เงินส่วนแผ่นดินก็ใช้ทำนุบำรุงแผ่นดิน พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ก็ยังทรงใช้จ่าย  
ใช้ให้เป็นประโยชน์แก่แผ่นดินอีกด้วย พระองค์ทรงถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นส่วนที่ราษฎร  
ถวายให้ ฉะนั้น จึงต้องใช้จ่ายไปในทางที่ราษฎรได้รับประโยชน์มากที่สุด ดังพระ  
บรมราโชวาท ที่พระราชทานพระเจ้าลูกยาเธอในการเสด็จไปศึกษา ณ ต่างประเทศ  
เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๘ ว่า

...เงินที่พอใจหรือถูกใจเพราะฉะนั้น ก็เพราะอาศัยที่พอเป็นผู้ทำนุบำรุง  
รักษาบ้านเมืองและราษฎรผู้เจ้าของทรัพย์สินนั้นก็เคยเปรียบไว้กับมาไทเพื่อ  
จะให้เป็นกำลังที่จะหาความสุขุมกับค่าที่เห็นคเห็นน้อย ที่ต้องรับการในตำแหน่งอันสูง  
ก็เป็นผู้รักษาความสุขของเขาทั้งปวง ๑๔๔

ด้วยเหตุที่ทรงเป็นเจ้าชีวิต ที่อาจทรงบันดาลความเป็นความตายให้แก่  
ราษฎรของพระองค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอาจจะทรงจ่ายเงิน  
ของแผ่นดินใจตามพระราชอัชฌาศัย แต่พระองค์มิได้ทรงทำเช่นนั้น ในการส่งพระ  
เจ้าลูกยาเธอไปศึกษา ณ ต่างประเทศ ก็ทรงใช้เงินพระคลังข้างที่และได้ทรงอธิบาย  
ไว้ว่า

...การซึ่งใช้เงินพระคลังข้างที่ไม่ใช่เงินแผ่นดินอย่างเช่นเคยจ่ายให้เจ้า  
นายและบุตรข้าราชการไปเล่าเรียนแต่ก่อนนั้นเพราะเห็นว่ามีลูกมากด้วย

---

๑๔๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบรมราโชวาทใน  
รัชกาลที่ ๕ พระราชทานแด่พระเจ้าลูกยาเธอ (พระนคร: กรมศิลปากร, ๒๕๐๖), หน้า ๙

กัน... ก็ถ้าจะใช้เงินแผ่นดินสำหรับให้ไปเล่าเรียนแก่ผู้ซึ่งไม่มีสติปัญญา  
เฉลียวฉลาด กลับมาไม่ไค้ทำราชการคุมกับเงินแผ่นดินที่ลงไปก็จะเป็นที่  
ติเตียนของคนบางจำพวกว่า มีลูกมากเกินไป จนต้องให้เงินแผ่นดินเป็น  
ค่าเล่าเรียนมากมายเหลือเกิน แล้วข้าไม่เลือกเฟ้นเอาแต่ที่เฉลียวฉลาด  
จะไค้ราชการ คนโง่คนเงาไค้เอาไปเล่าเรียนให้เปลืองเงิน เพราะค่า  
ที่เป็นลูกของพ่อไม่อยากจะให้มีมลทินที่สุคติเตียน เกี่ยวของกับความปรารถนา  
ซึ่งจะส่งเคราะห์แก่ลูกให้ทั่วถึงโดยเพียงธรรมเนียมนี้จึงมิไค้ใช้เงินแผ่นดิน... ๑๔๕

นอกจากนี้แล้ว ยังไค้ทรงยอมให้รัฐบาล คัดทอนรายจ่ายของพระองค์  
เมื่อเกิดมีความจำเป็นแก่บ้านเมือง จะเห็นไค้จากสมัยที่มีการสร้างทางรถไฟซึ่ง  
จำเป็นจะต้องใช้วิธีกู้เงินต่างประเทศมาเป็นทุนสร้างทางรถไฟ ในการที่รัฐบาล  
จะกู้เงินนั้น จำเป็นต้องพิมพ์งบประมาณเงินแผ่นดินประจำปีให้ทราบวาเงิน  
รายรับรายจ่ายและหนี้สินของประเทศมีอยู่เท่าไค้ เพื่อให้มหาชนเชื่อความมั่นคงของ  
ประเทศ จึงจะกู้เงินไค้ง่าย ในครั้งนั้นมีเหตุขัดข้องอยู่ประการหนึ่งคือ ในงบประมาณกำหนดวา พระมหากษัตริย์จะทรงเอาเงินไปใช้สำหรับพระองค์เองไค้  
ร้อยละ ๑๕ ของรายไค้แผ่นดิน ถึงแม้วาพระองค์ท่านจะมีไค้ทรงใช้เงินส่วนพระ  
องค์มากเท่านั้นก็ตาม แต่การที่กำหนดงบประมาณร้อยละ ๑๕ ของเงินแผ่นดินเป็น  
รายจ่ายส่วนพระมหากษัตริย์ อาจทำให้ชาวยุโรปรังเกียจวามากเกินสมควร ครั้น  
จะลดจำนวนเงินไค้จากที่เหมือนประเทศอื่น ก็เป็นการคัดทอนเงินส่วนพระองค์  
ใค้หน่อยลง เรื่องนี้ทำให้รัฐบาลไทยวิตกอยู่ แต่ทุกสิ่งทุกอย่างก็เป็นที่ไปอย่างเรียบ  
ร้อย เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมทำตาม "ส่วน  
จำนวนเงินที่จะถวายให้ทรงใช้สอยไค้ละเท่าไค้ก็จะยอมรับเท่านั้นโดยไม้รังเกียจ

สุดแต่ให้สำเร็จประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นประมาณ"<sup>๑๔๖</sup> นายमितเชล อินเนส  
ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังชาวอังกฤษกล่าวชมเชยพระองค์กับสมเด็จพระยา  
คำรงราชานุภาพว่า

...ไม่มีเมืองไหนที่จะมีพระเจ้าแผ่นดินเหมือนของท่าน...ตามประเทศ  
อื่นมักปรากฏแต่ว่า พระเจ้าแผ่นดินอยากได้เงินในสวนพระองค์ให้มากขึ้น  
เสนาบดีก็บงการราษฎรคอยชักขวาง ไม่ยอมถวายตามพระราชประสงค์  
เมืองไทยนี้พระเจ้าแผ่นดินมีสิทธิขาดจะสั่งให้เป็นอย่างไรก็ได้ตามพระราช  
หฤทัย แต่พระเจ้าอยู่หัวกลับยอมสละผลประโยชน์สวนพระองค์พระราชทาน  
แก่บ้านเมือง แล้วยังช่วยให้เสนาบดีกะจำนวนเงินจะถวายเท่าใด ก็ทรง  
รับเท่านั้น คั้งนี้ ไม่มีพระเจ้าแผ่นดินประเทศอื่นที่จะทำเหมือนอย่างพระ  
เจ้าอยู่หัว จึงนับถือเป็นอย่างยิ่ง...<sup>๑๔๗</sup>

### รัฐมนตรีสภา และ องคมนตรีสภา

การมีรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติในเมืองไทยนั้น ไม่ใช่เป็นของใหม่ หาก  
แต่ได้เคยมีมาแล้วตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ รัฐสภาในสมัยนั้นเกิดขึ้นด้วยพระราชมารดา  
ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่พระองค์ได้เคยเสด็จไปเยือน  
ต่างประเทศ และได้ทรงเห็นแบบอย่างการบริหารบ้านเมืองตามแบบอารยประเทศ  
จึงได้ทรงจดจำนำมาคิดแปลงการบริหารในเมืองไทย ซึ่งเท่ากับเป็นการริเริ่ม  
ระบอบประชาธิปไตย

<sup>๑๔๖</sup> สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "เรื่องสร้างตลาดสำหรับเมือง"  
ใน พระนิพนธ์เบ็ดเตล็ด (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, พ.ศ. ๒๔๘๕) หน้า ๑๖

<sup>๑๔๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕ - ๑๖



สำเร็จไปได้ทีละสิ่งทีละคราว... ๑๔๘

เมื่อไคทรงชี้แจงให้ราษฎรทราบถึงวัตถุประสงค์ของการตั้งรัฐมนตรีสภา  
แล้ว ก็ไคทรงประกาศตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๑๗ หน้าห้องสภา  
นักคือ

...เมื่อทรงพระราชดำริเห็นการสิ่งใดซึ่ง เบนชอบราชการที่สำคัญและจะตั้งเป็น  
กฎหมาย แลแบบฉบับเป็นธรรมเนียมในแผ่นดิน จะพระราชทานคำสั่งทรง  
พระราชดำรินั้น ให้ที่ปรึกษาทั้งปวงคำบริทรองดู การจะเป็นคุณๆเป็น  
โทษก็ให้ทราบพูดขึ้นตามความที่เห็น ... ที่ปรึกษาทั้งปวง จะคิดการสิ่งไร  
ขึ้นใจ ลงเนื้อเห็นถนัดตั้งแต่สองคนขึ้นไป ก็ให้หน้าความขึ้นกราบบังคมทูล ภา  
ทำเรื่องราวพูดเถลาคาวเป็นไปร เวศกอน... เมื่อทรงเห็นชอบจะไคทรง  
ปฤษาที่ปรึกษาทั้งปวง เมื่อเห็นวชอบก็พร้อมกันแล้ว คำนั้นก็เป็นที่ ๑๕๐

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภา กำหนดสืบนาย  
ขึ้นไป ไม่ให้เกินยี่สิบนาย ถ้าหากที่ปรึกษาผู้ใด ไม่เป็นที่ชอบใจของที่ปรึกษาหมู่  
เดียวกัน และถ้ามีความประสงค์จะคัดบุคคลผู้นั้นออก จะต้องมีบุคคลตั้งแต่หกคนขึ้น  
ไป จดหมายกล่าวถึงความผิดของบุคคลนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ถ้าทรงพระราช  
ดำริเห็นชอบด้วย ก็คัดผู้นั้นออกจากคณะที่ปรึกษาได้ ๑๕๑

๑๔๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๖

๑๕๐ "ประกาศตั้งเคาน์ซิลแลพระราชบัญญัติ", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑  
(เดือน ๗ ปีกจ ฉศก จุลศักราช ๑๒๓๖), หน้า ๓

๑๕๑ "พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน",  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑ (เดือน ๘ ปีกจ ฉศก ๑๒๓๖), หน้า ๑๔๖ - ๑๔๗



ข้อที่น่าสังเกต คือในการแต่งตั้งรัฐมนตรีสภา หรือเคาน์ซิลออฟสเตตนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเลือกข้าราชการชั้นระดับกลาง คือเลือกจากข้าราชการที่มีบรรดาศักดิ์ชั้น พระยา เท่านั้น มีได้ทรงแต่งตั้งข้าราชการชั้นเจ้าพระยา และแม่ทัพสุด เจ้านายหรือพระบรมวงศานุวงศ์ที่ใกล้ชิดพระองค์ ก็มีได้ทรงตั้งขึ้น ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะมีพระราชประสงค์จะให้รัฐมนตรีสภาเป็น รัฐสภาจริง ๆ และเป็นการแยกอำนาจอันเกิดมาจากฝ่ายบริหาร ซึ่งมีเสนาบดีแต่ละกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจอยู่ และส่วนมากล้วนแล้วแต่เป็นเจ้าพระยาชั้นขุนนางผู้ใหญ่ทั้งสิ้น

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๑๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้ง สภากองมนตรีหรือ ที่เรียกว่า ปรีวี เคาน์ซิล ขึ้นอีกสภาหนึ่ง การที่ทรงตั้งองคมนตรี ขึ้นนี้ ก็เพื่อที่จะไขว้บุคคลเหล่านั้นต่างพระเนตรพระกรรณ สิ่งใดที่เป็นความเดือดร้อนของอาณาประชาราษฎร์ ก็ให้บุคคลเหล่านั้นคอยสังเกตการณ์ เพื่อนำมากราบทูล นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เสาะหาคนที่มีความรู้มา รับราชการอีกด้วย<sup>๑๕๒</sup>

รัฐมนตรีสภา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หากได้สัมฤทธิ์ผลสมพระราชประสงค์ของพระองค์ไม่ ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ประการแรกก็คือ รัฐมนตรีสภาอาจจะเป็นสิ่งใหม่ ซึ่งคนในสมัยนั้นยังไม่เข้าใจวิธีการดีพอ ถึงแม้องค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงมีเจตนาดีตั้งได้ทรงกล่าวไว้ในประกาศนั้นก็จริงอยู่ "แต่ดูเหมือนคนทั้งหลายจะไม่แลเห็นพระราชเจตนา

<sup>๑๕๒</sup> "พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล คือที่ปรึกษาในพระองค์", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑ (เดือน ๙ ปีจอ ๑๒๓๖), หน้า ๑๕๘ - ๑๖๐

ดังนั้น ดูเหมือนจะเข้าใจกันว่าทรงมุ่งหมายอย่างเดียว แต่จะกำจัดหรือจำกัด  
เสนาบดีและมีพระราชประสงค์จะหาพวกพ้องมาสนับสนุนพระองค์" <sup>๑๕๓</sup> การที่บุคคล  
อื่น ๆ จะพากันเข้าใจอย่างนี้ ทำให้

...คนที่ได้รับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีหรือองคมนตรี ก็รู้สึกตัวเหมือนหนึ่งอยู่ใน  
ในระหว่างเขาควายนั่น ซึ่งถ้าพลาดพลั้งอย่างไรลงไป พวกนั้นก็จะต้อง  
แหวกไปก่อน ฉะนั้น จึงใคร่พากันครั้นคราม และถึงแม้ว่าจะได้มีการถือ  
นำปฏิญาณตนว่าจะมาประชุมเสมอก็ดี เวลาประชุมเขาจริง ๆ ก็ขาด ๆ  
วัน ๆ เช่นสมาชิกรัฐมนตรีมีสิบสองคน ก็มาประชุมกันราวหกหรือเจ็ดคน  
นอกนั้นก็อาจความจำเป็นควยประการต่าง ๆ พวกที่เขาประชุมกันเสียด  
ก็มักมีสองพวก พวกหนึ่งไม่กล้าพูด หรืออีกพวกหนึ่งพูดไม่เป็น การตั้งสภา  
เป็นของใหม่และไม่มีใครรู้จักระเบียบดี ประชุมสามครั้งตนใดความยุ่งยาก  
มาก ต่อถึงครั้งที่ ๔ จึงค่อยเป็นระเบียบเรียบร้อยเขาวาง แต่ถึงอย่างไร  
ก็ตาม ไม่คอยมีใครทราบบว่าหน้าที่ของตัวที่มาประชุมกัน จะต้องทำอะไร  
แลเห็นการมีสภาเป็นของใหม่ ก็คิดว่าเป็นการทำเล่น ความสมัครอันแท้  
จริงก็ไม่มี... <sup>๑๕๔</sup>

พระราชอุตสาหะของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในการจัดตั้ง "เคาน์  
ซิลออฟสเตต" และ "ปรีวี เคาน์ซิล" นี้ แสดงให้เห็นว่าพระองค์มิได้ทรงห่วงแทน  
พระราชอำนาจของพระองค์เลย และทรงสำนักอยู่ตลอดเวลาวา ประเทศไทยยัง  
ไม่พร้อมที่จะมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะยังขาดความรู้ความ  
เข้าใจในการปกครองบ้านเมือง และยังจะต้องแก้ไขปรับปรุงอีกมาก คงจะเห็นได้  
จากพระราชดำรัสต่อไปนี้

<sup>๑๕๓</sup>

หลวงวิจิตรวาทการ, การเมืองการปกครองของกรุงสยาม, (พระนคร:  
ม.ป.ท. ๒๔๗๕) หน้า ๗๘

<sup>๑๕๔</sup>

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๐ - ๘๑

...อนึ่งพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏ  
 ในกฎหมายอันใดอันหนึ่ง คอยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นที่พ้น ไม่มีข้อใด สิ่งอันใด  
 หรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางใด... ข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใดซึ่ง  
 จะมีกฎหมายกำหนดพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินเช่นประเทศ  
 ฝรั่งมีกำหนดต่างๆ กันนั้น... ถ้าจะมีปาดิเมนต์ จะไม่มีผู้ใดซึ่งสามารถ  
 เป็นเมมเบอใดสักก็คน และโดยว่าจะมีเมมเบอเหล่านั้นจะหาการใดก็  
 ไม่เข้าใจในราชการทั้งปวงทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้และการฝึกหัดอันใด  
 แต่เคิมมาเลย ก็คงจะทำให้การทั้งปวงไม่มีอันใดสำเร็จไปใด และจะซ้ำ  
 เป็นที่หวาดหวั่นของราษฎรซึ่งไม่เข้าใจเรื่องราวอันใดเพราะไม่ได้นึก ไม่  
 ใดของการเกิดขึ้นในใจเลย ราษฎรคงจะเชื่อเจ้าแผ่นดินมากกว่าผู้ซึ่งจะ  
 มาเป็นเมมเบอ ออฟ ปาดิเมนต์ เพราะปกติทุกวันนี้ ราษฎรยอมเชื่อถือ  
 เจ้าแผ่นดินว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรมและเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุบำรุงราษฎร  
 ให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้นทั่วหน้ากันเป็นความจริง เพราะเหตุฉะนั้น  
 ข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรว่า ราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินควรที่จะกำหนด  
 ตามแบบเดิม แต่ในข้อที่เป็นข้อจริงอย่างไร... ๑๕๕ /

พระบรมราชาธิบายนี้ แสดงว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 มีใตทรงรังเกียจที่จะให้มีกฎหมายจำกัดพระบรมราชานุญาตดังเช่นประเทศประชา  
 ธิปไตยในยุโรป แต่ทรงขัดข้องที่ว่าราษฎรยังไม่มีความรู้ความเข้าใจ ในการ  
 ปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น การที่จะวางระบอบนี้โดยรวดเร็วเกินไป  
 ย่อมเกิดผลร้ายมากกว่าผลดี แม้มุคคณสำคัญชาวต่างประเทศก็ยังไม่ยอม  
 ขอร้องอย่าให้ทรงจัดรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยในเวลานั้น ดังจะเห็นได้จากพระ  
 ราชทัตเลขาตอนหนึ่งที่ทรงพระราชนิพนธ์ ระหว่างประทับอยู่ ณ กรุงคริสเตีย  
 เนียว่า

๑๕๕

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในการ  
 ทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก่ใตการปกครองแผ่นดิน, หน้า ๖๐ - ๖๑

...คืนเนอรวันน์ไม่สู้มีคนสำคัญ คอยไปรมินิสเตอร์ อยู่สักครูหนึ่งก็บอก  
 วาม่าไม่ไค่ คิคถูกพวกสูตอตุตังคือปาลีเมนตวอนไปรมินิสเตอร์คนนี้เป็น  
 ผู้ที่คิคอานแยกเมืองนอร์เวจ จากสวีเดน เป็นคนฉลาดมาก พูดอังกฤษก็  
 กำรับพอนักว่า ออย่าได้มีสูตอตุตังในเมืองไทยเลย เจาแผนดินก็พุกุเหมือน  
 กัน เป็นคนวองไวในการงาน เล่าไค่เป็นฉากในเหตุผลต่าง ๆ นาฟังคำ  
 เขาพุกุมาก...<sup>๑๕๖</sup>

### แนวความคิดเห็นของข้าราชการในเรื่องการปกครอง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ราษฎรมีโอกาสได้  
 รับการศึกษามากขึ้น บางคนก็ได้ไปศึกษา ณ ต่างประเทศ ได้เห็นความเจริญของ  
 ประเทศเหล่านั้น ทำให้เกิดความคิดอยากใ้ประเทศไทยมีการปกครองเช่นประเทศ  
 แล่านั้นบ้าง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๗ มีบุคคลคณะหนึ่ง<sup>๑๕๗</sup> ประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์

<sup>๑๕๖</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชบันทึกเรื่อง  
ไถ่บ้าน เล่ม ๒ (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๖๖), หน้า ๒๖ - ๓๗

<sup>๑๕๗</sup> บุคคลคณะนี้ประกอบด้วย

กรมพระนเรศวรฤทธิ

พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าโสณบัณฑิต

พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ

พระองค์เจ้าปฤษฎางค์

พระยาคำรังคราชพลชั้น (นกแก้ว)

สุ่ม

หลวงวิเศษสาดี

นายเสนท บุค

ขุนปฏิภาณพิจิตร (หรุ่น)

นายเปลียน

สปีเลฟเตอร์แนก สอาก

บุวงศ์ และข้าราชการ ซึ่งเคยไปศึกษา ณ ต่างประเทศ ได้พร้อมใจกันนำหนังสือ  
ชินทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ  
หนังสือนี้มีความยาวถึงหกสิบหน้ากระดาษ เขียนอ้างความจำเป็นที่คงเปลี่ยนแปลง  
การปกครองจากราชธิปไตย มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยให้เหตุผลว่า

...การปกครองของกรุงสยามอย่างเช่นมีอยู่ในปัจจุบันนี้ จะทำให้บ้านเมือง  
ทำลายไปโดยเร็วทีเดียว เพราะที่ศักราชนอกจะเขารบเอาโดยอำนาจหรือ  
อุบายนั้นหาไม่มี โดยที่ศักราชจากที่ศักราชนอกแล้วก็ดี การปกครองอัน  
นี้ ก็ยังไม่เป็นการปกครองบ้านเมืองโดยประเสริฐ หรือเป็นที่ยึดมั่นไควา  
จะถาวรอยู่เพียงเท่านี้ต่อไป เพราะการปกครองอันนี้อยู่โดยอุปมาเหมือนอุบะ  
ที่แขวนไว้ด้วยเชือกเส้นเดียว พวกอุบะซึ่งอาศัยเชือกอุบะนั้น ถ้ามีอันตราย  
เชือกขาดก็จะตกลงถึงพื้น ถึงแก่ฟกช้ำ เปลี่ยนแปลงรูปพรรณไปโดยต่าง ๆ  
อุบายที่ทำลายยับเยินสิ้นทีเดียว... ๑๕๘

และบุคคลเหล่านั้นก็ได้อ้างว่า

...มีทางเดียวแต่ที่จะจัดการบำรุงรักษาตามทางยุโรปทั้งปวง ที่เขา  
เห็นพร้อมลงทางเดียวกันว่าไม่มีทางอื่นที่จะดีกว่าทางนี้ เพราะที่จะรักษา  
บ้านเมืองให้พ้นจากความกดขี่ซึ่งเป็นตนเหตุของอันตรายนั้น ต้องทำให้  
เป็นที่นับถือวางใจซึ่งกันและกันที่เห็น <sup>ชัด</sup> เห็น <sup>ผิด</sup> } ทางเดียวกัน จึงนับ  
ว่าเป็นผู้เห็นทางชอบธรรมเสมอกันได้ แต่การบำรุงรักษาอย่างเช่นมีใน  
กรุงสยามทุกวันนี้ เป็นทางผิดตรงกันข้ามต่อทางยุโรป ปราศจากแบบแผน  
แลกฎหมาย ที่เรียกว่า คุณอนสติวิธี ซึ่งประกอบไปด้วยสติปัญญาแลกำลัง  
ของราษฎร เป็นการพร้อมเพรียงกันเป็นประมาณ ซึ่งเขานับกันว่ามีความยุติธรรม

---

๑๕๘ กองกฎหมายเหตุ, กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ ๕. หมายเลข  
๒๒/๒๒ เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบ  
ราชการแผ่นดิน.

ทั่วถึงกัน จะทำการสิ่งใดก็สำเร็จได้แน่นอน มีข่าว <sup>ที่</sup>รู้ทั่วถึงกันตลอด  
 เป็นขยานเสมออยู่นั้น เพราะฉะนั้นจึงต้องจำเป็นที่จะต้องจัดการบำรุงบ้าน  
 เมืองตามเช่นที่เขา <sup>ถือ</sup>ถือไว้ว่าการบำรุงรักษาโดยทางที่จะให้โดยยุติธรรม  
 จะมีโลกของอาไศรยความพร้อมเพียง ผู้ที่เป็นเสนาบดีก็เป็นตัวแทนของ  
 ราษฎร ซึ่งเลือกมาต่อ ๆ ขึ้นไปเป็นชั้น ๆ ทั้งต้องรับผิดชอบทั่วกัน เหมือน  
 อาไศรยปัญญาแลความคิด ความยุติธรรมของคนมากด้วยกัน การจึงจะเป็น  
 ที่เชื่อถือว่าเป็นยุติธรรมจริงแน่แท้ แลเจริญรุ่งเรืองได้ เหตุนี้จึงจะต้อง  
 จัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณี  
 คอนสติติวชันใหม่ ตามทางยุโรป ถ้าให้ไกลทางยุโรปที่สุดที่จะเป็นไปได้  
 เหมือนกับเมืองยี่ปุ่นซึ่งประเทศเดียวในตะวันออก ที่เกิดขึ้นในทางยุโรป  
 มาแล้ว...

- นอกจากนั้น บุคคลกลุ่มนั้นยังได้กราบบังคมทูลชี้แจงต่อไปว่า
- ...ทางที่ข้าพระพุทธเจ้ากราบบังคมทูลพระกรุณาว่า เป็นคอนสติติวชัน  
 ยุโรปนั้น หากใครประสงค์จะให้มีปาดิเมนต์ในเวลาอันไม่ แต่ทางนั้นคือ
  - ๑. ต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีที่ยุคนั้น ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
 ทรงพระราชวินิจฉัยราชการบ้านเมืองทุกสิ่งทุกอย่างไปในพระองค์ ซึ่งมี  
 ประเพณีที่อังกฤษเรียกว่า (แอบโซลูด โมนากี) ให้เป็นประเพณีซึ่งเรียกว่า  
 (คอนสติติวชันแนล โมนากี) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นมหาประ  
 ธานของบ้านเมือง ที่จะทรงพระราชวินิจฉัย มีพระบรมราชโองการ เป็น  
 สัตหิษาคณาบดีของซูลิพระบาทผู้ใหญ่ ดังเช่นสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทุก ๆ  
 องค์ในยุโรปที่มีทรงพระราชกรณียกิจพระองค์ทั่วไปทุกอย่าง
  - ๒. การป้องกันรักษาแลทูลบำรุงบ้านเมืองทุกอย่างนั้น ต้องให้อยู่ใน  
 ความ <sup>กึก</sup>กึก <sup>คึกคัก</sup>คึกคักของข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งใดทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ

ตั้งขึ้นไว้ในที่เป็นพวกทาบิเนต แต่ที่จะจัดการไปได้โดยพระบรมราชา  
 อนุญาตก่อนทุกอย่าง ข้าราชการเหล่านี้เป็นหัวหน้าของกรม ภาควิชากรม  
 ทุก ๆ กรม และมีอำนาจตัดสินบังคับการกับผู้ชอบในกรมนั้น ๆ ควบคุม  
 เอง ในการที่ใดทำไปทุกอย่าง กรมเหล่านี้ต้องสามารถที่จะทำการใน  
 กรมใดเอง คุมเครื่องจักร ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีท้องทรงเป็น  
 พระราชกัณฑ์วัดอีกต่อไป ต้องมีพระราชประเพณีแน่นอน ที่จะสืบสันตติวงศ์  
 ที่มีท้องให้พระสงฆ์ และข้าราชการผู้ใหญ่เลือกเมื่อเวลาถึงแก่กาล แต่  
 ใหญ่เป็นที่แน่นอนทั่วกัน เพื่อในเวลาถึงคราวเปลี่ยนแผ่นดิน การบ้านเมือง  
 ก็จะไม่เป็นที่ระส่ำระสายแต่เป็นทางป้องกันเสนาบดีผู้หนึ่งที่จะคิดเอา  
 อำนาจเขาใส่ตัวเองได้ควย

๓. ต้องปิดทางสินบนในหมดทุกทางที่จะมีขึ้นได้ และต้องให้มหาการ  
 ใจผลประโยชน์ตรง ๆ เงินเดือน ใหญ่ให้ตามตามานุรูปจริง

๔. ต้องให้มนุษย์มีความสุขเสมอกัน แลถือกฎหมายอันเดียวแลในเรื่อง  
 เกบภาษีแลศกัเลข ต้องให้ความยุติธรรมที่จะไม่เป็นที่ลำเอียงภาคีเทียบ  
 ทั้งไทยแลฝรั่ง

๕. ขุนบรมนิยมแลกฎหมายแผ่นดิน ซึ่งเป็นการที่ยุโรปเป็นคติเทียบดู  
 จะเป็นข้อกักขวางความเจริญของบ้านเมืองแลว่าที่ไม่เป็นประโยชน์แท้  
 ถึงธรรมนิยมนี้จะมีมาแต่โบราณครั้งใด ๆ ก็ดี ต้องเปลี่ยนแปลงไปให้สมควร  
 แก่การ

๖. ขาดุดลของชุดีพระบาทแลราษฎรทั่วพระราชอาณาเขต ต้องมีใส่  
 ในถอยคำ แลความ กัดใจ ของคน ที่เป็นประโยชน์และอำนาจที่จะแสดงออก  
 มาให้ปรากฏในท่ามกลางที่ประชุมกัดี ภาในหนังสือพิมพ์กัดี แ่การใส่ถอยความ  
 ที่ไม่จริงนั้น จึงจะมีโทษานุโทษ ตามพระราชกำหนดกฎหมาย

๗. ข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งมีตำแหน่ง ภาหาคำแห่งมีได้ กัดี ต้องเลือก  
 เอาคนที่มีความรู้ ตั้งแต่หนังสือ เลข แลภาษาไทยขึ้นไป ๑ ต้องมีชื่อเสียง  
 แลความประพฤติที่เป็นหลักฐาน ๑ แลต้องมีอายุคน ๒๐ ปีขึ้นไป ๑ จึงจะ  
 เขารับราชการได้ แลคนที่ใดทำชั่วจนถึงลอกจากยศศักดิ์กัดีด้วยความชั่ว  
 แลผิดกฎหมายแผ่นดินแลวนั้น จะรับราชการต่อไปในกรมหนึ่งกรมใดอีก  
 ไม่ไค เพื่อจะให้เป็นความยุติธรรม แลไคคนที่สมควรรับราชการได้ ตาม

ชนบทรรมนิยมยุโรปให้ไ้ใจริงทุกอยาง... ๑๖๐

นอกจากนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงถูกตำหนิอีกว่า ...แต่ราชการกรุงสยามในทุกวันนี้ ที่ช้ค้อยูควยเสนาบดีไม่ตั้งใจฉลองพระเดช<sup>คุณ</sup> โดยเต็มกำลังนั้นไม่เป็นควยเหตุอื่นไกล เป็นควยทรงพระมุหากรุณา<sup>คุณ</sup> แก่ทานเสนาบดีมากเกินไป จนให้ทานเสนาบดีเห็นไปว่า ใ้คุณฝาลดองขลุ้พระบาททรงเกรงใจ จึงโลกคิดมิดเบือนไปตาง ๆ ไม้ใครจะตั้งใจทำราชการฉลองพระเดช<sup>คุณ</sup> จนสุดปัญญาแลกำลัง... ๑๖๑

แต่พระองค์ก็หาได้ทรงถือโทษไม่ แสดงว่าพระองค์ทรงเป็นนักประชาธิปไตยโดยคนหนึ่งเหมือนกัน แทนที่จะลงโทษบุคคลเหล่านั้นในฐานะหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ กลับทรงรอบพระทัย และทรงพระราชทานพระบรมราชาธิบายถึงเหตุที่จะเปลี่ยนระบอบการปกครองไม่ไ้ใด ก็ังจะเห็นใจจากพระราชหัตถเลขาถึงต่อไปนี้.-

ที่ ๑๕ วัน ๔ ๖ คำ วัน ๕ ๖ คำ

ปีรกา สัปตศก ศักราช ๑๒๔๗

ถึงกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ พระองค์เจ้าโสภณพิทยพระองค์เจ้าสุวัศสิโสภณ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ และผู้ซึ่งมีชื่อในหนังสือฉบับเดียวกัน ซึ่งจะโลกดวากอไปนั้น ไ้ทราบ

ควยเราไ้รับหนังสือของท่านทั้งปวง ลงชื่อพร้อมกัน สู่มาเป็นความเห็นว่าควยอนัตรายจะมีแ่บ้านเมืองอย่างไร การที่ควรจะหลีกเลี่ยงให้พ้นอนัตราย ควยจัดการให้ถึงที่เพียงเท่าไ้ ความเห็นของท่านทั้งปวงที่กลวามาแลนั้น เราไ้พิจารณาโดยถวนถิทุกขอทุกประการแล้ว

ในเมืองคนนี้ เราขอตอบแก่ท่านทั้งปวงว่า เราชอบใจอยู่ในการซึ่งพระบรมวงษานุวงษ แลข้าราชการของเรา ไ้ไปเพนการในประเทศอื่นแลวรถูกถึงประเทศของตน ปราณที่ไ้จะป้องกันอนัตราย แลจะไ้มีความยังยืนมั่นคงอยู่ในอำนาจอันเป็นอิศรภาพ ในขอความบันคาคาที่โลกดวามาแล้ว ที่เพนตัวไ้ใจความสำคัญ

๑๖๐ เรื่องเดียวกัน  
๑๖๑ เรื่องเดียวกัน



ทุกอย่างนั้น เรายอมรับว่าเป็นความจริง ดังนั้น ยกไว้แต่ขอเล็กน้อยบางข้อ ซึ่งบางทีจะเป็นเข้าใจผิดไป แต่หาเหตุควรที่จะยกขึ้นมาพูดในที่นี้ไม่ แต่เราขอแจ้งความแก่ท่านทั้งปวงให้ทราบพร้อมกันด้วย ว่าความที่มากด้วยอันตรายอย่างใด ซึ่งใคกล่าวมานั้น ไม่เป็นการที่จะแลเห็นได้ขึ้นใหม่ของเราเลย แต่เป็นการใดคิดเห็นอยู่แล้วทั้งสิ้น และการที่ควรจะทำนุบำรุงให้เจริญอย่างไรเล่า เราก็มีความปรารถนาแรงกล้าที่จะโคจจักรนั้น ให้สำเร็จตลอดไปใด ไม่คงมีความหวังจะวางอย่างตั้งอย่างใดว่าเราจะเป็นผู้ชักขวางในการซึ่งจะเสียอำนาจซึ่งเรียกว่า "แอบโซลูด" เป็นคนนั้นเลย เพราะเราโคเคยทดลองมาแล้ว ตั้งแต่เวลาเป็นทุกกระตา ซึ่งไม่มีอำนาจอันใดเลยที่เกี่ยว นอกจากชื่อจนถึงเวลาที่มีอำนาจขึ้นมาโดยลำดับ จนเต็มบริบูรณ์ในบัดนี้ ในเวลาที่มีอำนาจน้อยปานนั้นใคความลำบากอย่างไร และในเวลาที่มีอำนาจมากเพียงนี้ใคความลำบากอย่างไร เรารู้ดีจำใดดี เพราะที่จำใคอยู่อย่างนี้ เหตุไรเล่าเราจึงจะไม่มีมีความปรารถนาอำนาจปานกลาง ซึ่งจะเป็นความสุขแก่ตัวเรา และจะเป็นการมั่นคงถาวรของพระราชอาณาจักรด้วยนั้น เพราะเหตุฉนั้นเราขอให้ท่านทั้งปวง เข้าใจว่าเราไม่เปนพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งจะตองบีบบัง ทให้หันลงหาทางกลาง เหมือนอย่างพระเจ้าแผ่นดินในยุโรป ซึ่งมีมาในพงษาวดาร แลเพราะความเห็นความรู ซึ่งเราโคเปนพระเจ้าแผ่นดินมาถึงสิบแปดปี ไคพบใคเห็นแลใคเคยทุกชวอนในการหนักการแรงการเผกการรอน ของเมืองซึ่งมีอำนาจจะมากคี่ประการใด ทั้งไคยินชาวคราวจากเมืองอื่น ๆ ซึ่งมีเนือง ๆ มีใคขาดแลการซึ่งเราโคชวนชววยตะ เกียกตะกายอยู่ในการที่จะเปลี่ยนแปลงมาแต่ก่อน จนมีเหตุบ่อย ๆ เป็นพะยานของเราที่จะยกขึ้นซึ่งใคว่า เราไม่โคเปนพระเจ้าแผ่นดินซึ่งเหมือนอย่างกับคางคกอยู่ในกะลาครอบ ที่จะพึงทรมานให้สิ้นทิจฐิ ถือว่าตัวใคนั้น คววยอย่างหนึ่งอย่างใดเลย

เมื่อเราโคชี้แจงถึงตัวเราเอง ว่าไม่เปนผู้ก่กแกการจำเริญแลการมั่นคงของมานเมืองคั้งนั้นแลแล้ว เรายังตองเปนผู้รับผิดชอบที่คนทั้งปวงจะลงราย ว่าเพราะเราเป็นคนอ่อน ไม่สามารถที่จะหักหาญแกญหนึ่งผู้ใด เพราะความเห็นซึ่งจะถือว่า

ถ้าเราประสงค์อย่างใด การนั้นเห็นคงจะตลอดไปได้ การซึ่งไม่ตลอดไปได้เพราะ  
 เราไม่คิดจะให้ตลอดดังนี้ คุณเหมือนเราเป็นผู้ทำให้เสียอำนาจเจ้าแผ่นดินไป เพราะ  
 ความอ่อนแอของตัว ในความชอบนี้เราไม่หยากจะชักโทษให้แก่ท่านแต่ก่อนเลย แต่  
 เป็นการจำเป็นที่จะต้องพูดว่าอำนาจเสนาบดีโคเจริญขึ้น เพราะมีอำนาจไค้ตั้งเจ้า  
 แผ่นดินมาแต่ก่อนมากนักแล้ว จนตลอดถึงเวลาเราโคเป็นเจ้าแผ่นดินขึ้น ก็เป็นเวลา  
 เพราะหุรายที่ตัวเราเป็นเด็ก เป็นโอกาสยิ่งใหญ่ที่จะถอนอำนาจเจ้าแผ่นดินโคหมด  
 เหมือนวาวที่ปล่อยจนหมดสายป่านไม่มีเหลือเลย ยิ่งเหลือแต่กระที่เราจะทำอยู่  
 เพียงจะชั่งกำลังตัวเมื่อเราเป็นเด็กอยู่มีกำลังเพียงเท่านั้น จะรั้งว่านั่นไว้ไม่  
 หกกลม ฤจะปล่อยให้วาวหลุดลอยเสีย แต่เป็นเคราะห์บุญที่เราเป็นแต่เด็กกำลังเดียว  
 เท่านั้นโคเอาไทรยเอาป่านพันหลักคอย ๆ สาวเข้ามา จะไม่มีอันตรายหลุดลอยไป  
 ไค้ แต่ก็ยังเป็นพนักงานอย่างเดียว ที่จะสาวสายป่านให้สั้นเข้ามาทุกที สั้นเข้ามา  
 ทุกที เมื่อเหลือกำลังก็หย่อนไป เมื่อพอที่จะสาวก็สาวเข้ามาพันหลักไว้ เมื่อผู้โค  
 ไค้รู้การเท่า นั้นจะเห็นโคว่า ความยากลำบากของเราเป็นประการใด ถ้าผู้  
 ไค้เห็นแต่การภายหลังก็จะเข้าใจว่าเราไค้ซึ่งชื้อเกียจอุ้งเซอะมาเป็น๖๖ ปี ที่  
 พุกมานี้ถ้าจะทั้งในเวลา นี้ ก็เห็นเป็นการเพื่อเจอ แต่ถาคิดถึงแต่ก่อนมาแล้ว ก็  
 เป็นการสำคัญมากยากที่จะทำ ซึ่งเราถือว่าเราไค้ซึ่งชื้อเกียจอยู่เปล่าเลย ยกเอา  
 มาว่านี้เพราะจะให้เห็นว่า การแต่ก่อนนี้เป็นไปไม่ไค้ เพราะเหตุโคคำซึ่งถือว่า  
 ความปราถนาของเราเป็นสำคัญ จะไซ้ทั่วไปทุกเวลาไม่ไค้ เราไม่ยอมรับผิดชอบ  
 ชอบอันนั้นเลย เพราะเราโคทำการเต็มกำลังแล้ว แต่เวลาปีหนึ่งสองปีนี้ คุณเป็น  
 โอกาสดีขึ้นมาก ที่ควรจะจัดการต่อไปอีกโค เราก็ไค้คิดอยู่เป็นนิจที่จะจัดการตาม  
 เวลาที่จะเป็นโค ในครั้งนี้ท่านทั้งปวงโครับเข้ามาแล้วว่าจะช่วยคิดจัดการต่อไป  
 เมื่อโครับอนุญาตของเรานั้น เป็นที่ขอบใจของเราอยู่ เราเห็นสมควรที่จะชี้แจงการ  
 เป็นอยู่เดิมน้อย่างไร ความต้องการของเมืองเรานั้นต้องการอันใด ที่ผู้ซึ่งไม่ไค้  
 อยู่ใกล้ชิดต่อราชการ จะรู้แน่โคโดยยาก

คือราชการในเมืองเรานี้ ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่น ๆ การแต่เดิม ๆ มานั้น การเอกเสกควิทีฟ กับลียิสเลทีฟ รวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่กรันมาเมื่อริเยนซี ในตอนต้นอำนาจนั้นก็อยู่แก่ริเยนส์ แลเสนาบดีทั้งสองอย่าง ครั้นภายหลังมาเมื่อเราคอยมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกควิทีฟนั้นเป็นที่หวงแหนของ ริเยนส์แลเสนาบดี แต่ลียิสเลทีฟนั้นหาใครจะมีผู้ใครชอบไม่ เราจึงได้จับอุดหนุนการ ลียิสเลทีฟขึ้น จนถึงมีเคานซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนื่อง ๆ เป็นคน จนตกลงเปน เสนาบดี เป็นคอเวอนเมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกลียิสเลทีฟเคานซิลเป็น ออบโปสิชันของคอเวอนเมนต์ตรง เมื่อการภายหลังมาเมื่อเหตุการในการคอเวอน เมนต์มากขึ้น เป็นโอกาสที่เราจะได้แทรกมือลงไปโดยอ้อม ๆ เราจึงได้ถือเอาอำนาจ เอกเสกควิทีฟไว้ทีละน้อยละน้อย จนภายหลังตามลำดับลำดับมาจนกระทั่งถึงบัดนี้ เรากลายเป็นหัวหน้าคอเวอนเมนต์ เราเชื่อแน่ว่าในการ ลียิสเลทีฟเคานซิลครั้งนั้น คงจะได้แรงเพราะเรา จึงได้ทำการตลอดไปได้ไม่มากนัก ครั้นเรากลับมาเป็น เอกเสกควิทีฟ คอเวอนเมนต์เสียแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การลียิสเลทีฟไม่มีผู้อุดหนุน เพราะเป็นการเหลือกำลังที่เราจะทำทั้งสองอย่างใดตลอด เช่นพระเจ้าแผ่นดินแต่ก่อน ควบคุมราชการขึ้นมากกว่าหลายสิบเท่านี้ และเพราะเมมเบอร์ ที่เป็นตัวสำคัญขาดไปเสียบ้าง จึงทำให้ลียิสเลทีฟเคานซิล มีเสียงอ่อนไป ทำกฎหมายอันใดไม่มีใครจะทำสำเร็จได้ โทษที่การลียิสเลทีฟเคานซิลเสียไป จะลงเอา ว่าเพราะแต่ก่อนเราตั้งใจอุดหนุนอยู่ การจึงตลอดไปในภายหลังเพราะเราทิ้ง เสียจึงเสียไป ก็ต้องรับว่าเป็นการจริงอยู่ แต่ต้องขอชี้แจงให้เข้าใจอีก ว่าการ ที่เราทำอยู่ในตำแหน่งเอกเสกควิทีฟคอเวอนเมนต์นี้ ถ้าจะเปรียบกับคอเวอนเมนต์ อังกฤษ ก็เหมือนหนึ่งเป็นปรีเมียเองในครัว แต่ได้เปรียบกว่ากันคนละอย่าง คือ ปรีเมียอังกฤษ ต้องรู้การกิจการที่สำคัญทุกสิ่งทุกอย่าง เว้นไว้แต่การเล็กน้อย คนอื่นทำไปใดก็ตามตำแหน่งมินิสตรีของตัว แต่ส่วนเราต้องรู้การแต่ส่วนใหญ่ลงไป จนเล็กทุกสิ่งทุกอย่าง ต้องทำเอง สั่งเองทุกสิ่ง ตลอดจนถอยความเลกนอย ไม่ ใครจะได้อาไศรย ถ้าไม่ได้อาไศรยเสนาบดีก็ตามตำแหน่งนั้น ๆ เลย เราต้องรับ

การตำแหน่งนี้หนักยิ่งกว่าปรีเมียอังกฤษ แต่ปรีเมียของอังกฤษต้องนั่งในเฮาส์ออฟ ปา ลีเยเมนต์ คอยแก้ความ ส่วนเราไม่ตองนั่ง เป็นโคเปรียบปรีเมียอังกฤษ เมื่อการของเราหนักปานนี้ ไม่มีเวลาที่หยุดได้ จึงไม่ได้อุดหนุนการลียิสเลตีฟ เคานซิลให้แข็งแรงโคเหมือนแต่ก่อนจะหาเวลาที่จะเรียงหนังสือไหยาว ๆ หน่อยหนึ่งก็ยากเป็นที่สุด อยาว่าแต่จะทำกฎหมายเลย แต่ในการเอกเสกควีตีฟคอเวอนเมนต์ เราสามารถที่จะพูดไควายังชั่วขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นแน่ แต่จะเรียกว่าคั้นไม้โคเลยเพราะมีช่องทางที่จะเสียโคมาก แลไม่เป็นการถาวรควย

เพราะฉนั้นการตองการในเมืองเราเวลานี้ที่เป็นการตองการสำคัญนั้น คือคอเวอนเมนต์รีฟอร์ม จำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรม ทำการให้โคเนื้อตามหน้าที่ แลให้โคประชุมปรึกษาหาฤากัน ทำการเค้นให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัว หลีกหลีไม้โคได้ นี้เป็นความตองการอย่างหนึ่ง

ความตองการอีกอย่างหนึ่งนั้น คือผู้ทำกฎหมายให้เป็นผู้สำหรับที่จะตรีตรองตรวจการทุกสิ่งทุกอย่าง ในพวกที่หนึ่งวามาแลเวลานั้น จะทำฤาคักคิน การชัคของควย ทุกวันนี้จะหาผู้ที่ทำกฎหมายโคเกือบจะเรียกโคว่าไม่มีที่เคียว โคคิตที่จะทำกฎหมายอันโคอันหนึ่งหลายเรื่องนักหนาแล้ว ไม่สำเร็จไปโคสักเรื่องหนึ่ง เพราะผู้ที่จะทำโคนั้นมักเป็นผู้หมักการและตำแหน่งที่ตองทำเสมอจนเหลือที่จะทำโค ถาจะใ้ประชุมเคานซิลทำอย่างเช่นแต่ก่อนก็ไม่สำเร็จโคเลยสักเรื่องเคียว ความตองการทั้งสองสิ่งนี้เป็นตองการใหญ่ของเมืองเรา

ในการที่จะจัดตำแหน่งเสนาบดีใ้รับการโคจริงทุกสิ่งทุกอย่างในสาร์บเกาที่เป็นอยู่บัดนี้ ใ้กลับทำการอย่างใหม่ให้โคจริงนั้นไมยาก แต่เพียงที่เคยเป็นออกไปลิชันกันมาเสียแต่ก่อน ที่จำเป็นจะตองเห็นไมตองกัน ถาแกกลงบิคพลิวจะใ้เสียนั้นอย่างเคียวเลย เป็นการที่เหลือกำลังจะทำไปโคก็มี เหมือนอย่างเมื่อเรว เรวนั้น

กงซุ่ฝรั่งเศส มีหนังสือมาเรื่องประกาศห้ามไม่ให้มันทุกกำลังศึกเข้าไปในเมือง  
จีน เราจึงได้มีคำสั่งเจ้าพระยาภาณุวงศ์ ให้ทำคำประกาศ แลให้แปลหนังสือที่  
ประเทศทั้งปวง ไต่ตกลงกันอย่างไร ลงในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ให้ลูกคาทั้ง  
ปวงทราบ ไต่สั่งการโดยละเอียดถี่ถ้วนแล้ว ครั้นเมื่อร่างประกาศมาให้เราดู มี  
ขอความเพิ่มเติมลงไปอีก ว่าเมืองไทยเรามีแต่เขาเป็นสินค้า เขาไม่ใช่อาวุธ  
ไม่ต้องห้ามกันนี้ ที่เพิ่มเติมนี้ ก็ประสงค์จะให้ตีเท่านั้น ไซ้จะแกลงอย่างหนึ่งอย่าง  
ใดเลย แต่หาใดอยู่ในหนังสือฉบับที่แปลนั้นเองไม่ ว่าเขาจะกำหนดห้ามอันใดจะ  
ประกาศให้ทราบ แลไม่มีกำหนดว่าจะห้ามอันใดบ้าง แลมีหนังสือพิมพ์ข่าวโทรเลข  
ในเวลานั้นก็ลงออกอิงไปว่าฝรั่งเศสจะห้ามแต่เขาอย่างเดียว ก็ไม่รู้เสีย การ  
วางมือไปไม่ไคอย่างนี้ ท่านเสนาบดีกรมนี้ ก็นับว่าเป็นผู้มีปัญญายิ่งกว่ากรมอื่น ๆ  
ยังเป็นคั้งนี้จะป่วยกล่าวไปไคถึงกรมอื่น ๆ เเล เพราะเหตุอันนี้ เราจึงต้องรับ  
การอันหนักไคโดยมิไคหยากจะชวนชววยไปรับเอามาเลยคั้งเซนกล่าวมาข้างตนแล้ว  
นั้น ถึงตัวท่านเสนาบดีเองเเลเราก็เชื่อเป็นแน่ว่าไครู้ตัวเหมือนกัน ว่ากำลังตัว  
เองไม่พอที่จะรับแก่การประจุบันนี้ไคในบางครั้งบางคราวเป็นแน จึงไคพากันหลบ  
เลี้ยงไม่ไครหยากเขาที่ประชุมเลยเป็นนิจ ถ้าเขาที่ประชุมไคไม่พูดเสียบ้าง พาลไคกรฐ  
นอยอกนอยใจ เป็นการคฤกคฤแคลนไปบ้าง ถาพูดออกมาแล้ว การนั้นมักไม่ไคจะไค  
เป็นตามพูด เพราะความเหน้อย่างอื่นมีคักกว่า ก็เหนเป็นคำพูดของตัวไม่มีราคา  
ทำให้เกิดความทอดอย เหนเสียว่าสุรรักษาไคเป็นคมในฝักไม่ไคเมื่อการเป็นอย  
คั้งนี้ ก็เป็นเหตุที่ชวนให้คิคหยากเปลี่ยนแปลงใหม่ แต่คองคิคอีกว่า การที่จะเปลี่ยน  
แปลงนั้นในท่านสำหรับเกานี้จะทำการไคถาไม่ เมื่อทำการไม่ไคแล้ว ก็มีชองเดียว  
แต่จะคองวิไซค การที่มีนิสเตอร์จะวิไซคพร้อมกันมาก ๆ ซึ่งไม่เคยมีในเมืองไทย  
เลย จะมีเหตุผลประการไค ท่านทั้งปวงก็ไคคิคชั่งคิคตรงมาแล้วทุกอย่าง แต่การ  
ที่ชั่งที่ตรงนั้น จะถือว้าเป็นความถูกคองมาแต่คั้งเดิม เว้นแต่ไม่คิคนั้นไม่ไค ถาเป็น  
การแต่กอน จะชั่งนำหนักอย่างนี้ไม่ไคเลย แต่ในเวลานี้เราเหนว่าจะไปไคอยุแล้ว  
แต่ถึงอย่างไรอย่างไรก็คั้งยังเป็นทีตะชิดตะชวงใจมาก แลเป็นทีตกใจของคนตลอด

หัวเมืองทั่วพระราชอาณาเขตรไม่ย่อยเลย แต่บางทีก็จะมีเหตุผลไต่บาง แต่ที่จะ  
 เป็นใหญ่โตอันใดไปเป็นไปไม่ได้ ผู้ซึ่งนั่งอยู่ นอกจากวงก็แลเห็นว่าไม่เป็นการยาก  
 อันใด แต่ผู้ซึ่งจะเป็นผู้ทำนั้นเป็นความลำบากอยู่บาง แต่การเรื่องนี้ ก็ใคร่รู้รอม  
 นาน แลได้คิดแก้ไขอย่างอื่นมากแล้ว ก็เห็นเป็นการไม่ตลอดได้ ราชการทั้งปวง  
 ก็บีบคั้นเร่งรัดเขา แลโอกาสที่จะจัดก็ค่อยไปรุ่ง ๆ ขึ้นทุกที เห็นเป็นเวลาที่ดีควรจะ  
 จัดได้ เราจึงขอมอบท่านทั้งปวงว่าการเรื่องนี้ เรากำลังได้คิดจะจัดอยู่ที่เดียว เมื่อ  
 ท่านทั้งปวงช่วยคิดแล้ว จงคิดการเรื่องนี้เถิด จะใดเทียบเคียงกับความคิดที่ใน  
 กรุงเทพฯ ฯ เลือกลงเอาตามการที่สมควรแก่บ้านเมือง

ในส่วนลิสเลคิฟเคานซิลนั้น เป็นการจำเป็นจะต้องมีตั้งเช่นเราได้อกล่าว  
 มาแล้ว แต่ไม่เป็นการง่ายเลย ที่จะหาตัวผู้ซึ่งจะเป็นการใดจริง ผู้ซึ่งจะมีปัญญา  
 ชี้เหตุการณ์แลชมไค้นนั้นมีมากลงไป แต่ไม่พนจากที่จะเหมือนกับข้อบอกว่า สิ่งนี้แดง  
 สิ่งนี้ดำ สิ่งนี้ขาว ซึ่งแลเห็นอยู่แก่ตาทั่วกันแล้วอย่างนั้นเอง แต่ผู้ซึ่งจะทำให้เป็น  
 รูปร่างอย่างใดเขานั้นไม่มีใครมีตัวเลย อยู่ในไม่พนแล้วแต่จะไปรด ๆ ถ้าถาตรงแล้ว  
 ก็ไคแต่ถาจะทรง คอยกำลังเองไม่ไหว ให้ไปทำมาก็เปล่าทั้งนั้นซึ่งเงี้ยว ๆ เสีย  
 พอดิมแล้วก็กลายเป็น เพราะไม่ทรงจึงไคคาง ส่วนตัวเราจะทรงเองที่ไหนไหว  
 เพราะการออกเป็นกายเป็นกองตั้งเช่นกล่าวมาแล้ว ถาลิสเลคิฟเคานซิลที่จะตั้ง  
 ขึ้นใหม่ยังเป็นอย่างนี้อยู่แล้ว ไม่มีดีกว่ามี เพราะเราจะถูกตั้งชื่อว่าเป็นผู้สำหรับที่  
 เขาจะว่าเพราะเท่านั้นไม่มีประโยชน์อันใดขึ้นอีก การเรื่องที่จะทำกฎหมาย แลจะ  
 คิดการทั้งปวงในกระบวนไคเสียของกฎหมายที่จะออกไปเหล่านี้ เราเห็นว่าแต่กำลัง  
 คนไทยที่จะตั้งขึ้นเป็นลิสเลคิฟเคานซิล คงจะทำไม่ตลอดเป็นแน่ คอยการเกี่ยวของ  
 เจือปนกับต่างประเทศมากนัก เหลือความรู้ที่จะรับรู้ไปไคจริง ๆ จำเป็นจะต้องมี  
 หมอความคนหนึ่ง ถ้าสองคน มาเป็นที่หาถา จึงจะทำการไปได้

การสองสิ่งนี้ รวมความก็อย่างเดียวกันคือ คอเวอนเมนทรีฟอม นี้แลเป็นต้น  
 เหตุที่จะจัดการทั้งปวงไคสำเรจตลอด ถาการเรื่องนี้ยังไม่เป็นการเรียบร้อยไคแล้ว

การอื่น ๆ ยากนักที่จะตลอดไปได้ เพราะมีฉนั้น เราจึงขอให้ท่านทั้งปวงพิจารณา  
 เรื่องนี้ตามที่รับมาว่าจะคิดนั้นเถิด การอื่น ๆ ที่จำจะต้องวิพอมบาง จักขึ้นใหม่  
 บางนั้นเราของคไวพุกต่อภายหลัง ซึ่งเราพูดอธิบายถึงตัวเราเองดังข้างคณนั้น  
 ไซจะมุ่งหมายปัดคนาวาทานทั้งปวง ลงเนื้อเหนเอาว่าเราเป็นคังเช่นที่โคกลาามา  
 นั้นทั่วไป เราเชื่อว่าคังมีผู้นั้นว่าใจเราเป็นอย่างไร แต่ที่ว่าให้ตลอดคังนี้ เพื่อ  
 ว่าคณในปัจจุบันนี้ ถาสืบไปภายนาที่ไม่สามารถจะรนำใจเรา เมื่อโคยินโคยั้ง  
 การทั้งนี้จะเขาใจนำใจของเราคิกไป จึงจำเป็นที่เราจะตองว่าไวให้ตลอดตาม  
 ความที่เป็นจริงอย่างไรในใจเรา.

(พระราชหัตถเลขา) สยามมินทร ๑๖๒

ในพระราชหัตถเลขาฉบับนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 ไคทรงอธิบายถึงความไม่เหมาะสมในการที่ประเทศไทยจะเปลี่ยนการปกครอง  
 เป็นระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะข้าราชการยังไม่มี ความเข้าใจพอ ในระบอบ  
 การปกครองแบบนี้ พระองค์ไคทรงมีพระราชอุคสาหะคังรัฐมนตรีสภา แต่ไม่ประสบ  
 ผลสำเร็จ เนื่องจากข้าราชการยังไครับการฝึกฝนไม่เพียงพอ และไม่ยอมแสดง  
 ความคิคเห็นของตนเองเลย พระองค์จึงทรงพระราชคำริว่าก่อนที่จะมีการปกครอง  
 ตามระบอบรัฐธรรมนูญนั้น ควรจะตองมีการปฏิรูปบริหารการปกครอง หรือที่เรียก  
 ว่า "คอเวอนเมนต์รีฟอร์ม" เสียก่อน และในรัชสมัยของพระองค์ ไคมีการปฏิรูป  
 การบริหารการปกครองใหม่ ยกเลิกการปกครองแบบที่มีอัครมหาเสนาบดี และ  
 เสนาบดีจตุสดมภ์ ซึ่งมีมาคังแต่ครั้งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มาเป็นการปกครอง  
 แบบมีกระทรวง นับว่า "คอเวอนเมนต์ รีฟอร์ม" ของพระองค์ไคผลเป็นที่พึงพอ  
 พระราชหฤทัย ทางคาน "ลียิสเลตีฟ" ทรงไคพระเจ้าลูกยาเชอกรมหลวงราชบุรี

ดิเรกฤทธิ์ เป็นกำลังสำคัญในการสร้างประมวลกฎหมายอาญาชั้นใหม่ และยกเลิก  
การพิจารณาคดีโดยไชอาญาจารีตนครบาล ทางคาน "เอกเสกวิทีฟ" ทรงใค  
สมเด็จพระยาค้ำรงราชานุภาพ ซึ่งขณะนั้น ทรงค้ำรงพระอิสริยยศเป็นกรม  
หลวงค้ำรงราชานุภาพ เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการปรับปรุงการบริหารทั้งส่วนกลาง  
ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

### การปฏิรูประบอบการบริหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลง  
การปกครองจากแบบเดิม ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ  
การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ คองนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง อย่างที่  
เรียกกันว่า "พลิกแผ่นดิน" ถ้าจะไชคำภาษาอังกฤษก็คองเรียกว่า "Revolution  
ไม่ใช่ " Evolution " <sup>๑๖๓</sup>

การปกครองของไทยซึ่งได้จักมาแต่ก่อนนั้น แบ่งเสนาบดีเป็น ๖ ตำแหน่ง  
ยกเป็นอัครมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง คือ สมุหนายก บังคับการฝ่ายพลเรือนทั่วไป  
และสมุหพระกลาโหม บังคับการฝ่ายทหาร แต่ตามความเป็นจริงแล้ว อัครมหา  
เสนาบดีทั้งสองตำแหน่งนี้ หาได้บังคับการทั่วไปในฝ่ายพลเรือน และทหารสิทธิ์  
ขาดคั้งที่คั้งขึ้นไม่ "เป็นแต่เหมือนกับสมุหบัญชีที่จะรวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือน

---

<sup>๑๖๓</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชนิพนธ์ค้ำนำ" ใน  
พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรม  
ราชาธิบาย แกไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า ๒



คนหนึ่ง ฝ่ายทหารคนหนึ่งเท่านั้น" ๑๖๕ นอกจากนี้จะต้องทำหน้าที่ "สมุหบัญชี" แล้ว  
 อัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่งนี้ยังต้องทำหน้าที่ "เสนาบดีว่าการบานเมืองควย  
 เสนาบดีว่าการยุติธรรมควย เสนาบดีว่าการทหารควย เสนาบดีว่าการคลังควย  
 รวมรวมกันอยู่ในคนเดียว" ๑๖๕

ส่วน เสนาบดีจตุสดมภ์อีกสี่ตำแหน่งนั้นก็มำนาจหน้าที่ในการปกครองสัมพันธ์  
 เช่นเดียวกับตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีเหมือนกัน ยิ่งต่อมาภายหลัง ก็ยังมีการเปลี่ยนแปลง  
 มากขึ้น เป็นเหตุให้

...บางกรมก็มีการเหลือล้นจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีภาระอะไรจะทำ บาง  
 กรมก็มีผลประโยชน์มากเกินไป บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อันใดพอ  
 แก่การที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สมำเสมอทั้งกระบวนการ และผลประโยชน์  
 เช่นนี้ ราชการจึงโคคายสะสม ควยการมากเหลือแรงที่จะทำ และไม่  
 มีผลประโยชน์พอที่จะมีน้ำใจจะทำ... ๑๖๖

จึงทรงพระราชดำริว่า "ใดก็คิดตรวจดูตำแหน่งราชการซึ่งมีอยู่บัดนี้เห็นได้  
 ว่ามีการเกินกว่าเสนาบดีหกตำแหน่ง ซึ่งโคปนัวแต่เดิม ถ้าจะปันลงอย่างเกาการ  
 ก็จะไม่สะดวกไปใด จึงจะต้องเพิ่มเติมตำแหน่งเสนาบดีลงใหม่ ให้พอสมควรแก่  
 ตำแหน่งราชการในเวลานี้" ๑๖๗

---

๑๖๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระ  
บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการ  
ปกครองแผ่นดิน, หน้า ๒

๑๖๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕

๑๖๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒

๑๖๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕

## การบริหารการปกครองส่วนกลาง

การปกครองส่วนกลาง ได้มีการแบ่งหน่วยราชการออกเป็น ๑๒ ส่วน คือ กรมมหาดไทย สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ และเมืองลาว ประเทศราช

กรมพระกลาโหม สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช

กรมท่า เป็นกรมว่าการต่างประเทศอย่างเกี่ยว ไม่คงว่าหัวเมือง กรมวัง ว่าการในพระราชวัง และกรมซึ่งใกล้เคียง รับราชการในพระองค์พระเจ้าแผ่นดิน

กรมเมือง ว่าการไปลิต์ และการบังคับผู้คน คือกรมสุรัสวดี และรักษาคณโฑษกรมนา ว่าการเพาะปลูก และการค้าขาย ป่าไม้บ่อแร่

กรมพระคลัง ว่าการบรรณาธิการ และเงินที่จะรับจะจ่ายในแผ่นดิน  
ทั้งสิ้น

กรมยุติธรรม ได้บังคับศาลที่จะชำระความรวมทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ ทั้งแผ่นดิน

กรมยุดชนาธิการ เป็นพนักงานสำหรับที่จะไต่ตรวจตราจัดการในกรม ทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง

กรมธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาเกี่ยวของในพระสงฆ์ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จ และเป็นผู้บังคับการโรงเรียน และโรงพยาบาลทั่วทั้งพระราชอาณาเขต

กรมโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจตราการก่อสร้าง ซุกคลอง และการช่างทั่วไปทั้งการไปรษณีย์ และโทรเลข หรือรถไฟ ซึ่งจะมีสืบไปภายหน้า

กรมมูธาธิการ เป็นพนักงานที่รักษาพระราชสัตตจักร รักษาพระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง<sup>๑๕๘</sup>

การตั้งหน่วยราชการขึ้น ๑๒ ส่วน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ นับเป็นครั้งแรกที่มีการแบ่งแยกอำนาจ บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ตั้งขึ้นอยู่ในตัวบุคคล ๆ เดียว คือ สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม เป็นการวางรากฐานระเบียบการปกครองที่ทันสมัย เพื่อพร้อมที่จะบริหารราชการของชาติให้ก้าวหน้าต่อไป วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ นับเป็นวันเริ่มศักราชใหม่ของงานสำคัญของพระองค์

โดยเหตุที่กิจการทางด้านการปกครองเป็นศูนย์กลางของการปฏิรูปงานในสมัยนี้ กระทรวงมหาดไทย จึงเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญยิ่งกว่ากระทรวงอื่น ๆ "ราชการกรมมหาดไทยทุกวันนี้มีมากขึ้นแลต้องการ เร็วจะทอดทิ้งให้กันไปเหมือนแตกอนไม้โค" <sup>๑๖๕</sup> ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการเลือกเฟ้นผู้ที่มีความสามารถขึ้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงนี้ ในที่สุด เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้ทรงแต่งตั้งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งดำรงพระอิสริยยศเป็นกรมหมื่นดำรงราชานุภาพขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

### การปกครองส่วนภูมิภาค

ในระยะแรกที่มีการสถาปนากระทรวงขึ้นนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังมีไทรทองมอบหัวเมืองและประเทศราชทั้งหมดภายในพระราชอาณาจักรมาให้อยู่ใต้มงคัมมัตราชของกระทรวงมหาดไทย แต่กระทรวงเดียว จะเห็นได้ว่ากระทรวงกลาโหมยังมีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก ตะวันออกและเมืองมลายูประเทศราชอยู่จนกระทั่งถึงวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๓๗ จึงได้ประกาศพระบรมราชโองการแบ่งปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย

<sup>๑๖๕</sup> "ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๙ ( ๒๔ เมษายน, ร.ศ. ๑๑๑ ), หน้า ๒๗

ข้อ ๑. บรรกาหัวเมืองชั้นในชั้นนอก แลเมืองประเทศราช ที่แบ่งเป็น  
ปักษ์ใต้อยู่ในกระทรวงกระลาโหมก็ดี เป็นฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาด  
ไทยก็ดี แลที่อยู่ในกระทรวงต่างประเทศตั้งแต่นับไป ให้อยู่ในบังคับ  
บัญชาตราพระราชสีห์กระทรวงมหาดไทย

ข้อ ๒. เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการ ภายในพระราช  
อาณาเขตตลอดทั่วไป เว้นไว้แต่ในกรุงเทพมหานคร กับเมืองที่ติดต่อกับ  
เคียง ควรเป็นเขตแขวงกรุงเทพ ฯ ... ใ้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
เป็นผู้รับใบบอกจากหัวเมืองทั้งปวงนั้น แลมีท้องตราพระราชสีห์ ตามกระแส  
พระบรมราชโองการ ฤฯ พระบรมราโชวาท เพื่อที่จะได้บำรุงรักษาความ  
สงบเรียบร้อย แลให้มีความเจริญในเมืองนั้น ๆ ... ๑๗๐

ประกาศฉบับนี้เป็นเรื่องยืนยันว่า อำนาจฝ่ายปกครอง และฝ่ายทหารได้  
แยกจากกันอย่างเด็ดขาด และกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ  
ชอบในการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมด

การปกครองหัวเมืองในสมัยก่อนการปฏิรูปการปกครอง ในสมัยรัชกาล  
ที่ ๕ ยังใช้วิธีซึ่งเรียกในกฎหมายเก่าว่า "กินเมือง"

... วิธีปกครองที่เรียกว่ากินเมืองนั้น หลักระเดิมคงมาแต่ถือว่าผู้เป็น  
เจ้าเมือง ต้องทิ้งกิจธุระของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมือง ใ้  
ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข ปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็อุทิศตอบแทนคุณเจ้า  
เมืองด้วยการออกแรงช่วยทำงานในบาง หรือแบ่งสิ่งของซึ่งทำมาหาได้  
เช่น ข้าว ปลา อาหาร เป็นต้น อันมีเหลือใช้ให้เป็นที่ของกำนัล ช่วยอุปการะ  
มีให้เจ้าเมืองต้องเป็นห่วงในการหาเลี้ยงชีพ ราษฎรมากช่วยกัน ช่วยคนละ  
เล็กละน้อย เจ้าเมืองก็เป็นสุขสบายรัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยงดู จึง  
ในคณาธรรมเนียมในการต่าง ๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัวแทนสำหรับใช้สอย กรม

๑๗๐

"ประกาศจัดป็นหน้าที่กระทรวงกระลาโหมมหาดไทย", ราชกิจจา

นุเบกษา เล่ม ๑๑ (๒๓ ธันวาคม, ร.ศ.๑๑๓), หน้า ๓๐๗

การซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมือง ก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน...<sup>๑๗๑</sup>

เมื่อสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ซึ่งดำรงพระอิสริยยศเป็นกรมหมื่นคำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงออกตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ใจทรงพบชอบการของวิธีการปกครองแบบ "กินเมือง" นี้ ทรงเห็นว่าเจ้าเมืองมีอำนาจมาก และถ้าเป็นหัวเมืองไกล ๆ รัฐบาลก็ไม่สามารถจะไปสอดส่องดูแลความประพฤติและการปฏิบัติราชการของบุคคลเหล่านี้ได้ หากเจ้าเมืองมีความละโมภ เอาแต่ใจทุกอย่าง ราษฎรก็จะได้รับความเดือดร้อน พระองค์ทรงเห็นว่าควรจะได้วิธีการปกครองแบบ "กินเมือง" และจ่ายเงินเดือนข้าราชการหัวเมืองให้พอเลี้ยงชีพ

ภายหลังเมื่อกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ เสด็จกลับมาถึงพระนครแล้ว ก็ทรงมอบหมายให้ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) เมื่อครั้งยังมียศเป็นพระสฤณีพจนกร เป็นผู้เดินทางไปดูวิธีการปกครองท้องถิ่นในประเทศพม่า มลายู พระสฤณีพจนกร บันทึกไว้ว่า "การที่ข้าพเจ้าไปพม่าคราวนั้นเป็นประโยชน์แก่กระทรวงมหาดไทยอยู่บ้าง คือได้ไปเรียนรู้การปกครองของอังกฤษ โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่น แบบมีชาหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และไต่หน้ังสื่อคำร่าแบบแผนการปกครองของเขามาก"<sup>๑๗๒</sup> เมื่อพระสฤณีพจนกรกลับมาถึงกรุงเทพฯ ก็ได้ทำรายงานถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ หลังจากได้มีการพิจารณาอย่าง

<sup>๑๗๑</sup> สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (พระนคร: กรมศิลปากร, ๒๕๐๓), หน้า ๒๔

<sup>๑๗๒</sup> พระยามหาอำมาตยาธิบดี, การปกครองฝ่ายพลเรือน (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๕), หน้า ๔๕

ถัดแล้ว ก็ได้เริ่มจัดส่วนราชการบริหารตามแบบใหม่ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนจนขนาดเรียงตามลำดับของสายการบังคับบัญชา จากเล็กไปหาใหญ่ ดังนี้

- ขั้นที่ ๑ การปกครองหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านปกครอง
- ขั้นที่ ๒ การปกครองตำบล มีกำนันปกครอง
- ขั้นที่ ๓ การปกครองอำเภอ มีนายอำเภอปกครอง
- ขั้นที่ ๔ การปกครองเมือง มีเจ้าเมืองปกครอง
- ขั้นที่ ๕ การปกครองมณฑล มีข้าหลวงเทศาภิบาลปกครอง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักพระทัยดีว่า การปกครองที่เสนอมานี้เป็นสิ่งที่จำเป็น ควรเป็นระบอบการปกครองของประชาชนชาวไทย คอยทรงเห็นว่าประชาชนควรมีสติที่มีเสียงในการปกครองประเทศร่วมกับพระองค์ ทรงเริ่มให้สิทธิทางการเมืองแก่ราษฎรเป็นครั้งแรกในอันที่จะเลือกผู้ปกครองของตน คือเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งตามพระราชกำหนดเก่า เจ้าเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง... แต่ผู้สืบไปเมื่อหน้า ให้ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการ เอาคนที่สัจซื่อมันคงดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่อาจจะวาดลาวบังคับบัญชาแถวบ้านทั้งปวงไต่กัน ให้ตั้งเป็นนายบ้าน จงทุกบ้านทุกอำเภอ แลถึงว่าเป็นหลวง ชุน หมื่น ก็อัคราญมคุม หามทำราชการ อยู่ในกรมใดก็ดี ถ้าเห็นว่าเป็นผู้ใหญ่อาจจะวาดลาวบังคับบัญชาแถวบ้านใด ให้เอาเป็นนายบ้านคอยเถิด...<sup>๑๗๓</sup>

พระองค์ทรงสอนให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ปกครองของตน โดยให้พระยามหาอำมาตยาธิบดีเมื่อครั้งมียศเป็นหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ ไปทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนันทางแขวงบางปะอินก่อน จากรายงานของหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) ซึ่งพูดเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

จะเห็นวิธีการเลือกตั้งอย่างชัดเจน

... ข้าพระพุทธเจ้าออกไปจัดทางบุญบวงไถลเกาะบางปะอินเป็นครั้งแรก แลวกจัดทำต่อไปอย่างเดียวกัน ในชั้นต้นทำบุญสี่สามะโนกร่วมกัน ที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันต่อไป คือ ไปจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านไถลซีกๆ ออกกันราว ๑๐ เจ้าของ ๆ หนึ่งจะมีเรือนที่หลังถึงความรวมเขาเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันไว้ที่ พรอมควยราษฎรอื่น ๆ เมื่อถามทราบว่าผู้ใดเป็นเจ้าของบ้านแลวกก็ไถมารวมกัน ขอให้เลือกตั้งในหมู่ของเขาที่ประชุมว่า ควรจะให้ใครเป็น "ผู้ใหญ่" สักเกตดูเขาตรึกตรองกันมาก ชุบชิบปรึกษาหารือกัน เห็นจะเป็นควยเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ไถความเห็นโดยมากว่า ใครในพวกของเขาที่มาประชุมกันควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อไถจัดตั้งผู้ใหญ่บ้านไถพอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ไถไปประชุมที่ศาลาว่าถพรอมควยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แลวกมาประชุมพรอมกัน แลวกขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกตั้งผู้ใหญ่คนหนึ่งไถหมู่ของเขา ว่าใครจะควยไถรับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพรอมกันเห็นควยผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราว ให้เขาเป็นกำนัน ตำบลนั้น แลวกข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันต่อ ๆ ไปทุกตำบล...

ภายหลังที่ไถมีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนันที่บางปะอินแล้ว ก็ได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่ง เรียกว่า พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) มีบทว่าควยการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน และกำนันดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ ๘. ในหมู่บ้านราษฎรหมู่บ้านหนึ่ง ซึ่งมีจำนวนเจ้าบ้านราว ๑๐ เจ้าบ้าน หรือราษฎรชายหญิง ราว ๑๐๐ คน จะยิงหรือหย่อนบางก็ตามแต่สมควรจะให้เป็นที่มาคเป็นหมู่อันใดโดยเรียบรอย ในหัวราชการ เมือง ป่าร้องประชุมราษฎรในหมู่บ้านนั้น เลือกเจ้าบ้านเป็นที่นับถือของราษฎร เป็นผู้ใหญ่ว่านคนหนึ่ง เป็นผู้ดูแลกิจทุกขของราษฎรในหมู่บ้านนั้น การที่เลือกนี้ ราษฎรไม่พร้อมกันเลือกผู้หนึ่งผู้ใดไซ้ ให้เจ้าบ้านคนที่ราษฎรมากกวกันเลือกใดเป็นผู้ใหญ่บ้าน แลการเลือกนี้ชาหลวงแลผู้วาราชการจะไต่ถามความเห็นราษฎรใหญ่พร้อมกันเลือกโดยเปิดเผย หรือชาหลวงแลผู้วาราชการ เมืองจะเห็นว่าที่เลือกโดยเปิดเผยจะไม่คดองใจราษฎรผู้เลือก จะให้มาบอกโดยเงียบ ๆ แต่ที่ละคนมิให้ใครรู้ว่าเลือกผู้ใดก็ใด ธารราษฎรเลือกผู้ใหญ่ว่านถูกผู้ที่ไม่สมควรจะเป็น เช่นคนในบังคับต่างประเทศ หรือคนเคยรับพระราชอาญาเกี้ยวของควยโจรผู้ร้ายเป็นคน ผู้วาราชการ เมืองจะให้เลือกใหม่ก็ใด เช่นนี้ตองชี้แจงเหตุผลเขามายังกรุงเทพ ฯ จงทุกราย...

ข้อ ๑๓. ในตำบลหนึ่ง คือหลาย ๆ หมู่บ้าน รวมกันราว ๑๐ หมู่บ้าน... ให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เลือกกัน เป็นกำนันคนหนึ่ง... ๑๓๕

พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ นี้จะสันนิษฐานว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะสอนให้ประชาชนของพระองค์เรียนรูการปกครองแนวที่ราษฎรมีส่วนร่วมควย กล่าวคือมีการเลือกตั้ง การปกครองโดยเสียงข้างมาก และการดงคะแนนเสียงลับ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นครั้งคราว อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าราษฎรจะมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนัน แต่เมื่อพิเคราะห์เหตุตามพระราชบัญญัติแล้ว จะเห็นว่าการเลือกและการถอดถอนยัง

---

๑๓๕  
 กองจกหมายเหตุ, กรมคิดปกครอง, เอกสารรัชกาลที่ ๕, หมายเลข ๗/๑๓๕ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖



ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล หรืออำนาจส่วนกลาง

พระราชกรณียกิจอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนพลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศคือ การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น สิ่งนี้บ่งว่ามีอิทธิพลสืบเนื่องมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีโอกาสไปดูกิจการต่าง ๆ ในทวีปยุโรป แล้วนำมาปรับปรุงประเทศ นึกกันเถวว่า "ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอโทษทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมื่อ เรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแ่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการนึกกันตรงกันขาม"<sup>๑๗๖</sup>

การตั้งสุขาภิบาลได้มีขึ้นที่พระนคร ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๐ แต่ "การดำเนินการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ นี้ ไม่มีลักษณะเป็นสุขาภิบาลโดยทั่วไปอย่างที่เข้าใจกัน เพราะราษฎรไม่มีส่วนเข้าดำเนินงานเอง การดำเนินงานนั้นคณะข้าราชการส่วนกลางเป็นผู้บริหารงาน แต่ก็เป็นแนวทางในอันที่จะมอบอำนาจให้แกท้องถิ่นเป็นลำดับไป..."<sup>๑๗๗</sup>

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ โปรดเกล้า ฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลทดลองขึ้นที่ตำบลท่าดินแดง จังหวัดสมุทรสาคร โดยให้สุขาภิบาลนี้เก็บภาษีโรงเรือน เพื่อหักค่าใช้จ่าย

---

<sup>๑๗๖</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า ๒๐

<sup>๑๗๗</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางกฎหมายปกครองของไทย, (พระนคร: กรมมหาดไทย, ๒๕๐๓), หน้า ๒๔

ในการจัดเก็บให้สุชาภิบาลมีอำนาจใช้จ่ายในการสุชาภิบาลได้ และมอบให้กำนัน  
ผู้ใหญ่บ้านในเขตสุชาภิบาลนี้ร่วมกัน เป็นคณะกรรมการบริหารงานของสุชาภิบาล  
ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมบริหารงานทางอ้อมอีกทีหนึ่ง

สมเด็จพระยาจักรีทรงพระราชทานภาพ ไก่ทรงเคี้ยวแข็งถึงวัตถุประสงค์ของ  
การสุชาภิบาลว่า

... การสุชาภิบาลว่าโดยย่อก็คือ ที่จะให้ประชุมชนบรรดาทั้งบ้านเรือน  
อยู่ในท้องที่มีเมืองแห่งหนึ่ง คือในบริเวณเมืองลี้หรือในท้องที่ตลาดกุ่ม  
มูลหนึ่งลี้ก็ ช่วยกันรักษาความสะอาด และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์  
ของอาศัยให้สะอาดด้วยกัน ซึ่งมีอยู่ในท้องที่อันนั้น ก็ถนนหนทางเป็นคุณ  
ควยความชวนชววยและทุนทรัพย์ของประชุมชนที่นั่นเอง หรือถ้าจะว่าอีก  
อย่างหนึ่ง ก็คือให้คนเหล่านั้นเรียวกันความกำลังมากและน้อย รวมเงิน  
ที่ใหญ่เป็นกองกลางสำหรับให้คนพวกนั้นให้สะอาด ในการรักษาความสะอาด  
ในท้องที่แห่งหนึ่ง และในสิ่งซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประชุมชนในที่นั้นทั่วไป  
เช่นการรักษาถนนหนทางในละแวกบ้านนั้นในเวลากลางคืน เป็นต้นว่า  
โดยยอเงินเก็บที่ไหนใช้เป็นที่นั้น สำหรับประโยชน์ของคน  
เสียเงินนั้นไม่เอาไปใช้ที่อื่น และเพื่อประโยชน์คนอื่นนี้แหละ คือ การ  
สุชาภิบาล...<sup>๑๗๘</sup>

... การจัดตั้งสุชาภิบาล มีบทบัญญัติให้หาหรือกำนันและผู้ใหญ่บ้านในท้องที่  
ก่อน เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนมากเห็นชอบควย สมุหเทศาภิบาล จึงจะ  
นำความขอพระบรมราชานุญาตจัดตั้งได้ ซึ่งเท่ากับให้ท้องที่พิจารณาตัว  
เองว่าจะรับรูปการปกครองใหม่นี้ใช้ในท้องที่หรือไม่ มีชาวอยู่ในคูล  
พินิจของราชการส่วนกลางแต่ฝ่ายเดียว การจัดตั้งสุชาภิบาล รูปเช่นนี้  
จึงเรียกว่า Self Government ...<sup>๑๗๙</sup>

<sup>๑๗๘</sup> กระทรวงมหาดไทย, "รายงานประชุมชาหลวงเทศาภิบาล ร.ศ.  
๑๒๕", เทศาภิบาล, ปีที่ ๑ เล่ม ๒ (ตุลาคม ถึงมีนาคม, ร.ศ. ๑๒๕), หน้า ๑๒๐

<sup>๑๗๙</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, หน้า ๒๙

ในการบริหารงานสุขาภิบาลนั้น สำหรับสุขาภิบาล เมืองมีกรรมการสิบแปดคน  
ผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วยนายอำเภอท้องถิ่น แพทย์สุขาภิ  
บาล นายช่างสุขาภิบาล กำนัน นายตำบล ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลหากคน ถ้ากำนันนาย  
ตำบลในเขตที่เป็นสุขาภิบาลไม่ครบหากคน ไทหาหลวง เทศาภิบาลมีอำนาจ เด็ดอกบุคคล  
ซึ่งอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ที่เสียภาษีโรงเรือนเป็นถ้านั้นพิเศษ จนได้จำนวน  
กำนันสำหรับกรรมการสุขาภิบาลหากคน แต่กำนันพิเศษใหม่ตำแหน่งอยู่โคครั้งหนึ่ง  
สองปี แลแล้วเลือกใหม่ แต่จะเลือกเข้าคนเดิมก็ได้

...เป็นที่น่าสัง เกตว่า ในการ เลือกตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้น แม้จะยัง  
ไม่ได้มีการ เลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามวิธีประชาธิปไตย แต่ก็ได้เริ่มใช้วิธี  
เลือกตั้งประชาชนผู้มีส่วนใดเสียในท้องถิ่นที่เขามารวมบริหารงาน โดยมีกำหนด  
ระยะแห่งการดำรงตำแหน่ง... ๑๘๐

การปรับปรุงทางคานกฎหมายและการศาล

การชำระความตามวิธีพิจารณาคความอาญาในสมัยเกิมนั้น ผู้ต้องหาได้รับการ  
ชมชู้ให้รับว่าเป็นผู้ร้ายโดยประการต่างๆ ตามอาญาที่เรียกว่า "จารีตนครบาล" วิธี  
พิจารณาคความอาญาตามจารีตนครบาลนี้ผู้ต้องหาว่าเป็นโจรผู้ร้ายมีพิรุณหรือมีผู้ร้ายให้  
การช้คดีต่อ ฎาผู้ต้องหาไม่รับ ผู้พิพากษาอาจจะไซอาญาควยเครื่อง เขียน เป็นคน  
กระทำแกมผู้ต้องหาและผู้ถูกช้คดี จนกว่าจะไคความจริง การกระทำเช่นนี้เป็นการ  
ไม่ยุติธรรม เพราะเปิดโอกาสให้ศาลาการกระทำการอันมิชอบ อันจะเป็นเหตุให้ราษฎร  
เสื่อมความนับถือ นอกจากนั้นยังเป็นเหตุให้เป็นการ เสื่อมเสียในกระบวนการพิจารณาไค  
มาก เพราะผู้พิพากษาอาจพลั้งลงอาญาแก่ผู้ไม่มีผิด และทำให้ไม่สามารถจะเอา  
ถอยคำของผู้ต้องหาอาญาว่าเป็นหลักฐานถ่วงแท้ในทางยุติธรรม เพราะถอยคำนั้นอาจ  
จะเป็นคำสำคัญจริง หรือคำเท็จที่จำเป็นจะต้องกล่าวเพื่อ หลุดพ้นความทรมานจากอาญา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงไคทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ  
ตราพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาคความอาญาตามจารีตนครบาล เมื่อ ร.ศ. ๑๑๕  
เพื่อลดบาง วิธีไคสวนผู้ต้องหาควยทรมาน ซึ่งบางครั้งอาจไคผลสมจริงก็ตาม แต่ไค  
เป็นวิธีการที่ร้ายอยู่ควย การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไคเป็นไปโดยลำดับ จนไคที่สุด

ไคทรงตรากฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ ออกใช้เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๑ กฎหมายฉบับนี้เป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย

ส่วนในกานการศาลนั้น ไคทรงเริ่มจัดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๒๕ ในปี พ.ศ. ๒๔๓๔ ไคทรงประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม รวบรวมศาลต่าง ๆ ในมาขึ้นอยู่ใน กระทรวงเดียวกัน เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาเร็วขึ้น ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ไค ทรงตราพระราชบัญญัติจัดการศาลในสนามสถิตย์ยุติธรรม แก่ไขธรรมนูญเนียบรับฟ้อง และเปลี่ยนศาลแพ่งแก่การพิจารณาคดีที่ค้างคาอยู่ พ.ศ. ๒๔๓๕ ไคทรงตั้งศาลหลวง พิเศษขึ้นจัดระเบียบศาล ไคทรงรูปเดียวกัน พ.ศ. ๒๔๔๐ ไคทรงประกาศตั้งศาล มณฑลอยุธยาขึ้นเป็นมณฑลแรกตามพระธรรมนูญศาลหัวเมืองที่กล่าวแล้ว และในปี ต่อ ๆ มาถ้าไคมีประกาศตั้งศาลมณฑลอื่น ๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับ ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๕๑ ไคโปรดให้ตราพระธรรมนูญศาลยุติธรรมกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งชั้น และ สรรพคดีที่พิจารณาอยู่ในศาลต่าง ๆ ในรวมมาพิจารณาข้างศาลสถิตย์ยุติธรรม อันเป็น หลักฐานมาจนทุกวันนี้

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ไคทรงแก้ไขกฎหมาย และตั้งศาล ข้างที่ไคกล่าวมาแล้วนั้น นับว่าเป็นประโยชน์ในการชำระอรรถคดีปราบปรามลงโทษ ผู้กระทำความผิดในระหว่งการปกครองยิ่งขึ้น พระราชกรณียกิจนี้ถือได้ว่าเป็นการวางราก ฐานประชาธิปไตย ไคอีกประการหนึ่ง ควบเหตุที่ทรงเป็นเหตุทำให้เกิดความยุติธรรม แก่ประชาชนอย่างเสมอหน้า ซึ่งเป็นหลักประการหนึ่งของ Rule of Law.

### การเลิกทาส

ในบรรดาพระราชกรณียกิจทั้งหลาย ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ไคทรงกระทำ ที่เป็นความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ ปลูกเปลืองทุกข์ชยากของประชาราษฎร เป็นงานปฏิวัติขั้นใหญ่ที่สุดและสำคัญที่สุด ที่ทำให้ประชาชนชาวไทยทั้งหลายถวายพระ นามว่า "ปิยะมหาราช" นั้น การเลิกทาสดูเหมือนจะเป็นงานที่เคนลำหนางานใด ๆ ทั้งสิ้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรง รั้งเกียรจการกษัตริย์แห่ง ทรงพระราชดำริว่า การมีทาสเป็นการค้ำครอนสิทธิของ มนุษย์ เป็นการไม่เสมอภาคที่เปิดโอกาสให้ราษฎรที่มั่งคั่งกดขี่ข่มเหงราษฎรที่ยากจน

ชนยูเป็นทาสยอมได้รับความเค็ดรอนล่าเค็ดอย่างมก และไม่เป็นการยุติธรรมที่ ลูกทาสซึ่งเกิดในเรือนเบ็ย จะตองเป็นทาสตั้งแถออกจกกรรมมารดา และมีค่าตัว ไปจนถึงอายุ ๑๐๐ ปี เพราะเค็ดที่เก็ดมาไม่รู้เห็นสิ่งใดเลย นอกจากนั้น การ มีทาสยังเป็นเครื่องถวงความเจริญกวาหนาของชาติ และแสดงถึงความเป็น อารยะอีกควย โดยเหตุที่ทรงมีนำพระหัยอันเป็ยมไปควยพระมหากษัตริศคุดต่อไฟร ฟาชาแผนดิน ปรารณาที่จะให้ทุกกนมมีสิทธิเสมอภาคกันสมกับที่เก็ดมาเป็นราษฎร ของประเทศไทย อันไคนามวาคินแดนแห่งชนผู้มีอิสระ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้เลิกทาสอันเป็นประเพณีโบราณที่ล้าสมัยนั้นเสีย

การที่จะเลิกลัมการมีทาสนี้เป็นของยุค เพราะในรัชสมัยของพระองค์ พวกขุนนาง พอคคาคหบดี ทัวทั้งประเทศตองใจทาสกันอยู่มิไชนอย และทาสเองก็ ตองอาศัยนายเงิน ถ้าเลิกทาสเสียก็จะทำให้บรรคานายเงินทั้งหลายซึ่งเคยได้รับ ความสะดวกสบายจากพวกทาส ตองได้รับความเค็ดรอน ส่วนพวกทาสเองก็คิดไม่ ถึงเหมื่อนกันว่า ถ้าตนออกไปเสียจกนายเงินแล้ว จะไปคิดทำมาหากินอย่างไร เพราะเมื่ออยู่กับนายเงิน ๗ เลี้ยงคูกทุกอยาง ชั่วแถทำงานให้นายเงินไปวันหนึ่ง ๗ เถานั้น

นอกจากนั้นพระองค์ยังไคทรงพระราชดำริว่า ถ้าจะเลิกถอนให้ลูกทาสหลุด คคาคัวเสียที่เก็ยว นายเงินผู้ไม่มีเมตคากษัตริศ ก็จะไม่ให้ทาสสามารถเลี้ยงคูก เพราะ เห็นว่าลูกทาสเกิดมาไม่ทำประโยชน์ให้แก่นายเงิน ๗ ก็จะไม่เอาพ่อแม่ไปใช้ในการ ของตัว ควยเหตุนี้จึงทรงเห็นว่าควรจะถอนถนให้นายเงินไคประโยชน์บาง ให้ลูก ทาสพอมีเวลาหลุดเป็นไทยไคบาง ถ้าลูกทาสเป็นชายเมื่อหลุดพ้นคาคัวแล้ว จะไค รับจ้างทำมาคาคาขาย ฝึกหัดวิชาการ และไคอุปสมบทบาง ถ้าเป็นหญิงหลุดพ้นเป็น ไทย ไคสามี ไคบุตรก็มีของทางจะประกอบกิจทำมาหากินไคบาง เมื่อเป็นคังนี้ จะ เป็นการรุงเรื่องแถประเทศไทยต่อไป

พระองค์ทรงดำเนินนโยบายเลิกทาสด้วยวิธีการอันชาญฉลาด ไม่กระทบ  
กระเทือนผลประโยชน์ของผู้ใด เพียงยี่สิบปี ทาสก็สูญไปจากผืนแผ่นดินไทย โดย  
ที่ไม่ต้องมีการเสียเลือดเนื้อ เหมือนประเทศอื่น ๆ เลย

นโยบายเลิกทาสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีเป็น  
ขั้น ๆ ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ ๑ ทรงตราพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาส ลูกไทยขึ้นเมื่อ  
วันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๑๗ และประกาศให้ทราบทั่วกันว่า "ลูกทาสชายหญิง  
เกิดเมื่อจุลศักราช ๑๒๓๐ มีมีโรง สัมฤทธิศกนี้เป็นต้นไป ให้คิดค่ากระเชียรอายุ  
ตั้งแต่เดือนหนึ่ง ๒ เดือน ๓ เดือน จนอายุ ๘ ปี เต็มค่า ตั้งแต่ ๘ ปี  
ต่อไป ให้ลดค่ากระเชียรอายุลงทุกปี ถึงอายุ ๒๑ ปี ชาคค่า ให้ลูกทาสพ้นคาค่า  
เป็นไทย" และให้ทรงตั้งตารางเกษียณอายุลูกทาส ให้ไซ้แก่ลูกทาสและบุตรราษฎร  
ที่ยังเป็นไทย ไม่เป็นทาส เฉพาะเกิดปีมะโรง และมะเส็ง รวมความว่าอายุถึง  
๒๑ ปี แมคาค่าตัวทั้งชายและหญิง ลูกทาสชายหญิงที่เกิดในเรือนเบี้ย จะอยู่กับนาย  
เงินเต็ม หรือจะขายนายเงินที่ ๒ ไปที่ ๓ ไปก็ตี ให้คิดลดตามที่กะไว้ กับได้  
มีประกาศว่าควยลูกทาส ว่าตั้งแต่ปี จอ จุลศักราช ๑๒๓๖ เป็นต้นไป ให้เจ้าเบี้ย  
นายเงินผู้มีทาส ให้ตรวจดูลูกทาสของตัวที่เกิดในเรือนเบี้ย ว่าเกิดในปีมะโรง  
สัมฤทธิศก ปีมะเส็ง เอกศก จะมีชายหญิงสักกี่คน ให้พร้อมควย อำเภอกับตัวทาส  
สลักหลัง สारกรมธรรม์ไว้เป็นแผนกทุก ๆ ฉบับ ให้จดชื่อและอายุทุกราย

ขั้นที่ ๒ เมื่อคราวเฉลิมพระชนมพรรษา จุลศักราช ๑๒๓๘ โดทรงบริจาค  
พระราชทรัพย์ ในการที่พระชนม์มายุครบ ๒ รอบ ทรงบริจาคเท่ากับวันในพระชนม

๑๘๑

"พระราชบัญญัติพิทักษ์กระเชียรอายุลูกทาสลูกไทย", ราชกิจจานุเบกษา  
เล่ม ๑ (เดือน ๑๑ปี จอ นศก๑๒๓๖), หน้า ๒๑๕ - ๒๑๖

พรรษา ใน ๒๔ ปี เสมอวันละ บาท เป็นเงิน ๘,๗๒๗ บาท พระราชทานช่วยทาสซึ่ง  
อยู่ขายตัวกับนายเงินคนเคียวมาตั้งแต่ปี ๑๒๑๕ ขึ้นไป กับลูกหมู่  
ของตัวทาสนั้นด้วย เป็นจำนวนทาสชาย ๑๖ คน หญิง ๒๐ คน ลูกทาสชาย ๕ คน  
หญิง ๓ คน แลทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานไธนา และเครื่องใช้  
สอยต่าง ๆ ที่จะไต่ไปประกอบอาชีพต่อไป

ขั้นที่ ๓ ใน ร.ศ. ๑๒๓ ไต่ประกาศลดค่าตัวทาสในมณฑลบูรพา คือทาส  
ในเรือนเบี้ยในมณฑลนี้ ให้นายเงินลดค่าตัวทาสเดือนละ ๕ บาท บรรดาลูกทาสให้  
นับว่าเป็นไทย และบรรดาทาสที่เป็นไทยแล้วก็ดี หรือยังมีไต่เป็น กิติ หามมีให้  
ขายตัวเป็นทาส นอกจากผู้ที่เป็นทาสจะเปลี่ยนนายเงินก็ดี ถ้าทำสัญญารับเงินดวง  
หนา หามมีให้กำหนดค่าจ้างต่ำกว่าเดือนละ ๕ บาท

ขั้นที่ ๔ ได้มีพระราชบัญญัติทาส ร.ศ. ๑๒๔ ให้ใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน  
ทั่วพระราชอาณาจักร เว้นแต่มณฑล พายัพ บูรพา ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู ว่า  
บรรดาลูกทาสให้นับว่าเป็นไทย ทาสจะเปลี่ยนนายเงินใหม่ หามมีให้ทำสารกรม  
ธรรมชั้นค่าตัว

ควยวิธีการเช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเลิ  
กทาสไต่โดยเด็ดขาด กินเวลานานทั้งหมดถึง ๒๐ ปี แต่ก็เป็นผลดี ที่นายเงินแทบ  
ไม่รู้สึกละเลยว่ใคร่กับความเดือดร้อนอย่างไร

การเลิกทาสนี้ เป็นพระราชกรณียกิจที่สำคัญยิ่งของพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แสดงถึงพระปรีชาสามารถของพระองค์ที่ทรงดำเนินงาน  
ไต่สำเร็จโดยปราศจากการนองเลือด อันการเลิกทาสนั้น ย่อมเป็นที่รักกันโดยทั่วไป  
ว่า ไม่ใช่เป็นการกระทำที่จะสำเร็จผลได้โดยง่าย ไต่เคยมีตัวอย่างมาแล้วใน  
ต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น การเลิกทาสในประเทศที่กล่าว  
นามมานี้ ไต่กลายเป็นชนวนให้เกิดเหตุใหญ่ ในสหรัฐอเมริกาเกิดสงครามกลาง  
เมือง ทหารอเมริกันต้องรบกันเองเป็นเวลาถึงสี่ปี บาดเจ็บล้มตายจำนวนนับแสน  
แต่ในประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าไต่ทรงวางหลักการแก้ไขด้วย

พระสุโขทัยมีภาพอย่างยิ่งยวด มีให้กระหนกระเทือนเคื้อครอนแก่ฝ่ายใด ทั้งทาง  
 เจ้าของทาสและตัวทาสเองเลยแถมแทนออย

ในรัชสมัยของพระองค์นับเป็นครั้งแรกที่ประชาชนชาวไทยได้มีเสรีภาพใน  
 ร่างกายเท่าเทียมกันหมด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชกรณียกิจในการเลิก  
 ทาสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการวางรากฐานประชาธิปไตย  
 ไทยได้ประเภทหนึ่ง

### การศึกษา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงขยายการศึกษาให้แก่ประชาชน  
 ซึ่งนับว่าเป็นการวางรากฐานที่สำคัญที่สุดของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย  
 พระองค์ท่านทรงใฝ่พระราชหฤทัยในการศึกษาอย่างยิ่ง ทรงเห็นว่า "วิชาหนังสือ  
 เป็นวิชาที่นับถือ แลเป็นที่สรรเสริญมาแต่โบราณว่าเป็นวิชาอย่างประเสริฐซึ่งผู้  
 เป็นใหญ่ยิ่ง นับแต่พระมหากษัตริย์เป็นต้น ตลอดจนราษฎรพลเมืองสมควรแลจำเป็น  
 จะต้องรู้ เพราะเป็นวิชาที่อาจทำให้การทั้งปวงสำเร็จไปได้ทุกสิ่งทุกอย่าง..."<sup>๑๘๒</sup>

การศึกษาของไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่  
 หัวได้แพร่หลายไปอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เนื่องจากองค์พระประมุข ทรงมุ่งหวังให้  
 ราษฎรทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันหมดในอันที่จะได้รับการศึกษา มีความรู้ความสามารถ  
 ต่อไปภายหน้า เพราะการศึกษาเท่านั้นที่จะทำให้ราษฎรเข้าใจในการปกครองระบอบ  
 ประชาธิปไตย คราบโคที่ราษฎรยังไม่ได้รับการศึกษาคือเท่าที่ควร คราบนั้นประชา  
 ธิปไตยย่อมดำรงอยู่ไม่ได้ การที่พระองค์ทรงเร่งบำรุงการศึกษาเป็นการใหญ่ยิ่งกว่า

<sup>๑๘๒</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสตอบในการ  
 พระราชทานรางวัลนักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ พ.ศ. ๒๔๒๗", ใน  
 พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๓๕



รัชกาลก่อน ๆ ทั้งหมดก็ด้วยเหตุที่ทรงว่าลึกถึงความจริงข้อนี้ พระองค์ทรงบำรุงการศึกษาของราษฎรอย่างเสมอภาค ไม่เลือกว่าจะเป็นเจ้านาย ขุนนาง หรือราษฎรสามัญ ก็ยังเห็นได้จากพระราชดำรัสที่ว่า "เจ้านายราชตระกูล ทั้งแต่ลูกฉันเป็นคนลงไป ตลอดจนถึงราษฎรที่ต่ำที่สุด จะให้ใครมีโอกาสเล่าเรียนใครเสมอกัน ไม่ว่าเจ้าวาขุนนางวาไพร เพราะฉะนั้น จึงขอบอกไฉว่า การเล่าเรียนในบานเมืองเรานี้จะเป็นข้อสำคัญที่หนึ่ง ซึ่งฉันจะอุสาหัจักฉันให้เจริญงอกได้..."<sup>๑๘๓</sup>

เมื่อใดทรงเห็นความสำคัญของการศึกษาเช่นนี้แล้ว จึงทรงเร่งรัดปรับปรุงการศึกษาเป็นการใหญ่ ในการนี้พระองค์ทรงไฉ่ชวย ที่เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญคือ สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพ ซึ่งยังดำรงพระอิสริยยศเป็นกรมพระตำรงราชานุภาพ พระองค์ทรงไฉ่รับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการในสมัยต่อมา

ใน พ.ศ.๒๔๑๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไฉ่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ๆ ไฉ่ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง โรงเรียนนั้นนับเป็นหลวงแห่งแรกที่มีขึ้น มีพระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย) เมื่อครั้งยังเป็นหลวงสารประเสริฐ เป็นอาจารย์ใหญ่ สอนหนังสือไทย สอนคิคเลข และขนบธรรมเนียมราชการ ต่อมาไฉ่โปรดไฉ่ตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับสอนภาษาอังกฤษขึ้นอีกโรงเรียนหนึ่ง ไฉ่หนาย ฟรานซิส ยอช แพตเตอร์สัน ชาวอังกฤษเป็นครู โรงเรียนหลวงทั้งสองแห่งนี้ขึ้นอยู่กักรมมหาดเล็ก ด้วยมีพระราชประสงค์จะไฉ่ให้ พระราชวงศ์และข้าราชการที่ตองการนำบุตรหลานเกล้าถวายไฉ่ให้ทำราชการฉลองพระเดชพระคุณในกรมมหาดเล็ก ส่งบุตรหลานของตนเขาเรียนในโรงเรียนนี้ อาจกล่าวไฉ่ว่า การศึกษาในระยะต้นรัชกาลนี้ ยังอยู่ในวงจำกัด คือ อยู่ในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการเท่านั้น ยังมีไฉ่แพรหลายมาถึงพวกราษฎรสามัญ

โรงเรียนภาษาอังกฤษตั้งอยู่ไฉ่ไม่ถึง ๕ ปี พอถึง พ.ศ.๒๔๑๕ ครูดา

<sup>๑๘๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘

กลับไปยุโรปตั้งแต่อเล็กซานเดรีย จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๒๒ จึงได้มีการตั้งโรงเรียนภาษาอังกฤษขึ้นที่พระราชวังนั้นต่อที่สวน แทนโรงเรียนที่เดิกันนั้น โปรดให้อาจารย์ เอ็ด จี แมกฟาแลนด์ ชาวอเมริกันเป็นอาจารย์ใหญ่

ปี พ.ศ. ๒๔๒๓ โปรดให้พระเจ้าอนงยาเซอ พระองค์เจ้าศิวิลุมาร (กรมพระดำรงราชานุภาพ) ราชองค์รักษ์ผู้รับพระบรมราชโองการตำแหน่งผู้บังคับการทหารมหาดเล็ก แล้วโปรดให้เริ่มตั้งโรงเรียน สำหรับฝึกสอนผู้ที่จะเป็นนายร้อยนายสิบในกรมทหารมหาดเล็กขึ้น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๔

ปี พ.ศ. ๒๔๒๕ ได้พระราชทานพระตำหนักเดิมที่สวนกุหลาบ อยู่ทาง ด้านตะวันออกเฉียงใต้ของพระบรมมหาราชวัง ให้ตั้งเป็นโรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก และในปลายปีเดียวกันนั้นเอง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียน ทำแผนที่ขึ้นในกรมทหารมหาดเล็ก ให้นายแมกคาร์ซี ชาวต่างชาติที่อยู่ในกรมพระกลาโหม ย้ายมาเป็นครู

ในระบายนั้นเป็นเวลาที่พระเจ้าลูกเธอหลายพระองค์เจริญพระชันษา สมควร จะทรงเล่าเรียนวิชาที่สูงขึ้น จึงโปรดให้พระองค์เจ้าศิวิลุมารทรงจัดการเล่าเรียนของพระเจ้าลูกเธอ คือจัดให้พระเจ้าลูกเธอทรงเล่าเรียนหนังสือไทยที่ห้อง มุมของตึกข้างประตูพิมานชัยศรีด้านตะวันตก สำหรับพระเจ้าลูกเธอทั้งสี่พระองค์ คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวง ราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงปราจิณกิติบดี และพระเจ้าบรมวงศ์ เธอ กรมหลวงนครชัยศรีสุวเดช โปรดให้ตั้งโรงเรียนภาษาอังกฤษที่โรงเรียนภาษาอังกฤษเดิม ริมประตูพิมานชัยศรีด้านตะวันออก นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนพระปริยัติ ธรรมที่เก่งหน้าวัดพระศรีรัตนศาสดารามอีกแห่งหนึ่ง

ในครั้งนั้นปรากฏว่ามีคนนิยมส่งบุตรหลานมาเข้าโรงเรียนพระตำหนัก สวนกุหลาบมากขึ้นทุกที พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดให้ ขยายโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ เปลี่ยนเป็นโรงเรียนพลเรือน จัดเป็นโรง-

เรียนชั้นสูงสำหรับพระราชวงศ์และผู้ที่จะเป็นข้าราชการ ฝึกหัดเพื่อเข้ารับราชการ  
ต่อไป

ใน พ.ศ. ๒๔๑๗ โปรดฯ ให้มีการสอบไล่หนังสือไทย พระบาทสมเด็จพระ  
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จไปพระราชทานรางวัลแก่นักเรียนที่โรงเรียน  
พระตำหนักสวนกุหลาบทุกปี

อย่างไรก็ตาม นักเรียนที่เข้ามาเรียนในโรงเรียนนั้นล้วนแต่เป็นผู้มีบรรคา  
ศักดิ์ทั้งสิ้น ตั้งแต่พระเจ้าลูกยาเธอ ตลอดจนหม่อมเจ้า หม่อมราชวงศ์ และมี  
หลานข้าราชการทั้งปวงทั่วไป

ในปีเดียวกันนั้นเอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรง  
ปรารภว่า ควรจะจัดตั้งโรงเรียนให้แพร่หลายให้เป็นประโยชน์ถึงราษฎรควย จึง  
พระราชทานกระแสพระราชดำริให้พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร จัดการตั้งโรงเรียน  
หลวงสำหรับราษฎรควย

โรงเรียนหลวงแห่งแรกที่จัดตั้งขึ้นสำหรับราษฎร คือ โรงเรียนวัดมทรณ-  
พาราม การที่จัดตั้งขึ้นที่วัดก็เพราะ วัดเคยเป็นศูนย์กลางของการศึกษามาตั้งแต่  
สมัยโบราณประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง คือการที่จะตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นใหม่นั้น  
จะต้องจ่ายเงินเดือน และ ค่าใช้จ่ายของหลวงเป็นเงินมาก ถ้าต้องจ่ายถึงค่าซื้อที่  
และก่อสร้างโรงเรียนควยก็จะเปลือง ถ้าหากว่าตั้งโรงเรียนในวัด จะได้อาศัยทั้ง  
ที่ดิน และศาลาซึ่งมีอยู่แล้ว ทั้งชัยภูมิก็เหมาะ เพราะวัดมีอยู่ในชุมชนทั่วทุกหน  
ทุกแห่ง เป็นการสะดวกควยประการทั้งปวง แต่การตั้งโรงเรียนหลวงครั้งนั้นเกิด  
อุปสรรค ควยคนพากันตื่นเพราะเขาใจผิดว่ารัฐบาลจะเก็บเอาเด็กไปเป็นทหาร  
จึงได้โปรด ฯ ให้มีหมายประกาศชี้แจงถึงพระราชประสงค์ในการตั้งโรงเรียนหลวง  
ว่า

... การวิชาหนังสือเป็นต้นทางของวิชาความรู้ทั้งปวง สมควรที่จะทะนุบำรุง  
ให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้นไป เพราะคุณในพื้นบ้านเมืองสยามเวลานี้ ที่เงินโต  
ใหญ่ไม่รูหนังสือไทยก็มีโดยมาก ที่รู้พออ่านได้เขียนได้ แต่ไม่ถูกถนัดนั้นก็มี  
โดยมาก เพราะโรงเรียนที่สอนวิชาตามแบบหลวงมีน้อย ไม่พอกับผู้ที่  
เล่าเรียน มีพระราชประสงค์จะให้พระราชวงศ์านุวงศ์ บุคคลหลายนาราช  
การ แลราษฎรทั้งปวงได้เล่าเรียนศึกษาหนังสือไทยใหญ่โดยละเอียดตาม  
แบบที่ถูกทอง จึงทรงเสียดลพระราชทรัพย์ออกตั้งโรงเรียน... พระราช  
ดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้จัดการโรง  
เรียนทั้งปวงนี้ เพราะทรงพระมหากรุณาแก่ไพร่ฟ้าชาวแผ่นดิน และมีพระ  
ประสงค์จะให้วิชาหนังสือใหญ่รุ่งเรืองแพร่หลายเป็นคุณแก่ราชการ แลเป็น  
ความเจริญแก่บ้านเมืองยิ่งขึ้นไป ... ราษฎรคั้นเล้าคือกันว่า ซึ่งโปรด  
เกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนนั้น พระราชประสงค์จะเก็บเด็กผู้ชายเรียนเป็น  
ทหาร... ที่พูดเล้าคืออย่างนี้เป็นการไม่จริง หามอย่าใหญ่ใจพลอยตื่นเตน  
เชื่อฟังคำเล้าคือนี้เป็นอันขาด คนที่ควรจะชักเป็นทหาร ก็มีอยู่พวกหนึ่งต่าง  
หาก ไม่ตองตั้งโรงเรียนเกลียดกลมเด็กมาเป็นทหารเลย... ๑๘๘

เมื่อมีหมายประกาศเช่นนี้แล้ว ผู้คนก็ค่อยหายตื่นตกใจ จึงได้จัดตั้งโรงเรียน  
ขึ้นตามพระอารามใหญ่น้อยแพร่หลายออกไปโดยลำดับ มีพระบรมวงศานุวงศ์ และชา  
ราชการพากันศรัทธารับอุปการะ โรงเรียนในวัดของวงศ์สกุลบาง ในวัดอันใกล้สถาน  
ที่อยู่บ้าง มากขึ้นทุกที ไม่ช้าเท่าใดโรงเรียนหลวงก็แพร่หลายออกไปจนถึงหัวเมือง  
ในปี พ.ศ. ๒๔๓๐ จึงโปรดฯ ให้ตั้ง "กรมศึกษาธิการ" ขึ้นเพื่อจัดการเกี่ยวกับการ  
ศึกษาโดยเฉพาะ

วิวัฒนาการด้านการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ได้เจริญขึ้นอย่างกว้างขวาง ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค)

๑๘๘ "ประกาศโรงเรียน" ใน พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ ๕  
และ ๖ กับเรื่องประกอบ. (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๐๗), หน้า ๖๕ - ๖๖

เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้น กิจการของโรงเรียนนี้ ได้เจริญขึ้นเป็นลำดับ ปรากฏว่าในปี ๒๔๔๕ มีนักเรียนเกือบถึง ๕๖๐ คน

ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้จัดตั้งโรงเรียนนักเรียนประจำอังกฤษขึ้น โรงเรียนหนึ่งคือ "ราชวิทยาลัย" เพื่อที่จะได้ฝึกหัดนักเรียนทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ และการศึกษาอบรมอันดีตามวิธีของประเทศตะวันตก เนื่องจากพระราชประสงค์ให้นักเรียนซึ่งเข้าเรียนในโรงเรียนนั้น ได้รับความศึกษาโดยสมบูรณ์ ทั้งเป็นแหล่งให้นักเรียนฝึกหัด สอบซ่อมความรู้สำหรับที่จะได้ไปเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยในประเทศยุโรปต่อไป

นอกจากได้ทรงส่งพระเจ้าลูกยาเธอไปศึกษา ณ ต่างประเทศแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงสละพระราชทรัพย์ตั้งทุนเล่าเรียนหลวง ( King Scholarship ) ส่งผู้ที่มีสติปัญญาดีไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ เพื่อนำความรู้นั้นมาทำประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง พระราชกรณียกิจประการนี้ย่อมแสดงถึงมหากรุณาธิคุณ ที่ทรงให้โอกาสแก่ชนทุกชั้นตามความรู้ และความสามารถไม่เลือกชาติตระกูล ได้ไปศึกษา ณ ต่างประเทศเท่าเทียมกับพระราชโอรส

...สิ่งที่เป็นพยานแห่งการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งพระราชหฤทัยสอดส่องถึงการศึกษาคือ พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้จัดการสอบไล่นักเรียน เพื่อรับพระราชทานทุนเล่าเรียนหลวง สำหรับไปศึกษาวิชาต่อไป ณ ต่างประเทศเป็นครั้งแรก และในจำนวนนักเรียนที่เขาสอบนั้น ได้เลือกเอาแต่ที่โคะคะแนนสูงสุดทุกคน ส่งไปเรียนที่ยุโรปด้วยทุนเล่าเรียนของหลวง รุ่งขึ้น พ.ศ. ๒๔๔๐ การสอบไล่ประจำปีเพื่อรับทุนเล่าเรียนของหลวงที่เรียกว่า กิ่งสกอดาธิบิ จึงได้เริ่มต้นเป็นครั้งแรก สำหรับเลือกนักเรียนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ไปศึกษาวิชา ณ ประเทศยุโรปปีละ ๒ คน ในการสอบวิชานักเรียนภาษาอังกฤษมีความ

รูปขอเข้าสอบไคทั้งสิ้น แต่ต้องเป็นคนชาติสยาม... ๑๕๕

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีโศกทรงสนพระทัยแต่เฉพาะ การศึกษาของราษฎรในพระนครหลวงเท่านั้น ทรงเอาพระทัยใส่ในการจัดการศึกษา หัวเมืองเช่นเดียวกัน การศึกษาหัวเมืองไคเริ่มจัดขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๔๑

...โปรดเกล้าฯ ให้จัดการศึกษาแบบเรียนหลวง ทั้งในส่วนที่จะสอน ธรรมเนียมปฏิบัติ และความรู้อย่างอื่นขึ้นเป็นอันมาก เพื่อจะพระราชทานแก ะภิกษุสงฆ์ทั้งหลายไว้สำหรับฝึกสอนกุลบุตรให้ทั่วไป และทรงอาราธนา พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสที่สมเด็จเจ้าพระราชาคณะ เจ้าคณะใหญ่ ไททรงรับภาระอำนวยการในพระภิกษุสงฆ์สั่งสอนกุลบุตร ให้ตั้ง อยู่ในธรรมเนียมปฏิบัติ และมีความรู้ไปรคใหม่ทั้งคัมภีร์พระอารามในหัวเมือง ซึ่งเป็นส่วนการพระศาสนา และการศึกษาไคทั้งในหัวเมือง มณฑลกรุงเทพฯ ทั้งในมณฑลหัวเมืองตลอดพระราชอาณาจักร โปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้า น้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เป็นเจ้าหน้าที่จัดการอนุญาติในกิจ ที่ฝ่ายฆราวาสจะพึงทำ จัดการพิมพ์แบบเรียนต่าง ๆ ที่จะพระราชทานแก พระภิกษุสงฆ์ไปฝึกสอนเป็นคน ตลอดจนการที่จะเบิกร้างพระราชมรดกจากพระ คตลงไปจ่ายในการที่จะจัดตามพระบรมราชประสงค์...

ในคานการศึกษาของสตรี นาง แฮเรียต เอ็ม เฮาส์ ( Harriet M. House ) ภรรยาของนายเฮาส์ มีชนนารืออเมริกัน ได้มีบทบาทสำคัญเริ่มงานมาตั้ง แต่ พ.ศ. ๒๔๑๑ โดยรวบรวมเด็กหญิงตั้งเป็นชั้นขึ้น สอนอ่าน เรียนคัมภีร์คริสต ศาสนา ตลอดจนวิชาเย็บปักถักรอย ต่อมานางเฮาส์ได้เดินทางไปพักอยู่ที่สหรัฐ

๑๕๕ ประวัติสังเขปแห่งการศึกษาของประเทศไทย (พระนคร: กระทรวง ศึกษาธิการ, ๒๔๖๓), หน้า ๔๖ - ๔๗

๑๕๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐ - ๕๑

อเมริกา โคพพยายามชักจูงสตรีในนครนิวยอร์กจัดตั้งทุนการศึกษาได้เงินเป็นจำนวน ๓,๐๐๐ เหรียญ ใน พ.ศ. ๒๔๑๗ นางเฮาส์ได้นำเงินจำนวนนี้มาตั้งโรงเรียนในพระนคร ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามว่า โรงเรียนกุลสตรีวังหลัง นับเป็นโรงเรียนประจำแห่งแรกสำหรับสตรีในประเทศไทย ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๒๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนสตรีขึ้นที่ปากคลองตลาด เพื่อเป็นอนุสรณ์แก่สมเด็จพระนางเจ้าสุนันทากุมารีรัตน์ พระราชทานนามว่าโรงเรียนสุนันทาลัย แต่ตั้งอยู่ไม่ได้นานก็ต้องเลิกกันไป ครั้น พ.ศ. ๒๔๔๐ สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้น พระราชทานนามว่าโรงเรียนเสาวภา ส่วนโรงเรียนสตรีรัฐบาลแห่งแรก คือโรงเรียนบำรุงวิชาซึ่งเปิดสอนเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔

การศึกษาซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้จัดขึ้นนี้เป็นประจักษ์พยานว่า พระองค์ทรงให้สิทธิแก่ราษฎรในการศึกษาเท่าเทียมกันหมด ไม่เลือกว่าจะเป็นเจ้านาย ขุนนาง หรือสามัญชน ซึ่งยากนักที่จะหาพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ที่จะทรงให้สิทธินี้แก่ราษฎร เพราะความเกรงกลัวว่าราษฎรมีความรู้แล้วจะปกครองยาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งพระทัยไว้ว่าจะทรงขยายการศึกษาให้ถึงขั้นอุดมศึกษา

"พระองค์ได้ทรงพระราชปรารภมานานแล้ว ในเรื่องที่จะให้มีมหาวิทยาลัยขึ้นสำหรับเป็นสถานอุดมศึกษาของชาวสยาม แต่ในรัชสมัยของพระองค์ยังมีเหตุกีดขัดซึ่งการยังจะดำเนินไปไม่ได้ตลอดไปรง"<sup>๑๘๗</sup>

นอกจากจะทรงให้เสรีภาพทางการศึกษาแก่ราษฎรแล้ว พระบาทสมเด็จพระ

<sup>๑๘๗</sup> กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ ๖, หมายเลข ๕/๘๘ พระราชดำรัสตอบในวันพระราชพิธีกฐนโรงเรียนข้าราชการพลเรือน.

พระเจ้าจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังใ้พระราชนัดดาสิทธิเสรีภาพในการถือศาสนา แม้  
ว่าพระองค์เองจะทรงเป็นผู้พุทธมามกะและเอกอัครศาสนูปถัมภก แต่พระองค์ก็  
มิได้ทรงแสดงความรักเกียจศาสนาอื่น ทั้งยังใ้ทรงพระเมตตาพระราชทานความ  
ช่วยเหลืออีกด้วย เช่น ใน พ.ศ. ๒๔๔๔ และ พ.ศ. ๒๔๕๐ พระราชนัดดาที่คิน  
ใ้สร้างมัสยิดอิสลาม ใน พ.ศ. ๒๔๔๗ พระราชนัดดาที่คินสำหรับสร้างวัด โปร  
เทศแทนท์ เป็นต้น

### การคมนาคมและสื่อสาร

การคมนาคมเป็นปัจจัยหนึ่งที่ตั้งเสริมใ้ระบบประชาธิปไตยเจริญก้าวหน้า  
หน้า ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไ้ทรงพระกรุณาโปรด  
เกล้า ฯ ไ้ตั้งถนนหนทางขึ้นหลายสาย เช่น ถนนราชดำเนิน ถนนเยาวราช  
ถนนบูรพา ถนนอนุากรรณ ฯลฯ และสะพานข้ามคลองสำหรับถนนสายต่าง ๆ นั้น  
ก็จัดสร้างขึ้นอีกเป็นอันมาก ต่อมาถึงคราวเฉลิมพระชนมพรรษาที่ทรงพระกรุณา  
โปรดเกล้า ฯ ไ้สร้างสะพานเป็นการพระราชทานสาธารณกุศลเป็นประจำทุกปี  
อนึ่ง ใน พ.ศ. ๒๔๓๐ ไ้พระราชทานพระบรมราชานุญาตใ้บริษัทไทย จัดการ  
เดินรถรางขึ้นในพระนครไ้ ทำให้ประชาชนไปมาไ้สะดวกและรวดเร็ว ราษฎร  
จึงไ้ปลูกสร้างบ้านเรือนในท้องที่ทางกรุงออกไปทำให้อาณาเขตพระนครขยาย  
กว้างขวางออกไปทุกที

การคมนาคมติดต่อกันกับต่างจังหวัดไ้ไ้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ไ้  
สร้างทางรถไฟขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๓๓ คือ ทางรถไฟสายพระนครถึง  
นครราชสีมา เปิดทางตลอดสายเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๓ ทางสายไ้ไ้โปรดไ้สร้าง  
ทางรถไฟไ้ไ้ถึงเพชรบุรี ใน พ.ศ. ๒๔๕๐ สายเหนือไ้ไ้สร้างต่อไปถึงบ้าน  
การรา รวมระยะทางรถไฟในปลายรัชกาลของพระองค์ซึ่งเปิดใ้ประชาชนไ้  
ไปมาไ้โดยยาว ๓๓๒ กิโลเมตร อยู่ในระหว่างก่อสร้าง ๒๕๐ กิโลเมตร นอกจากนี้  
ยังไ้พระราชทานพระบรมราชานุญาตใ้เอกชนจัดสร้างรถไฟสายปากน้ำ สายทาจิน-



แมกลอง และสายพระพืชรบาทชั้น ทำให้การคมนาคมติดต่อกับต่างจังหวัด ได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้น

ใน พ.ศ. ๒๔๒๔ โคตรงจักษ์ให้มีการไปรษณีย์ขึ้น และใน พ.ศ. ๒๔๒๖ ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมไปรษณีย์ ทำการรับส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ พัสดุไปรษณีย์ และขนานนิตี ติดต่อกับหัวเมืองต่าง ๆ และต่างประเทศ ในปีเดียวกันนั้นเอง ก็โปรดให้ตั้งกรมโทรเลขขึ้น ต่อมา พ.ศ. ๒๔๔๑ จึงรวมสองกรมนี้เป็นกรมเดียวกัน เรียกว่า กรมไปรษณีย์โทรเลข และขยายกิจการออกทั่วพระราชอาณาจักร

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำนุบำรุงการคมนาคมทั้งในพระนคร และต่างจังหวัด ตลอดจนการสื่อสารนี้ นับเป็นการวางรากฐานระบอบประชาธิปไตยได้อีกประการหนึ่ง เพราะการคมนาคม และการสื่อสารเป็นปัจจัยให้ประชาชนสามารถไปมาหาสู่ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้รับการปรับปรุงครั้งใหญ่ ทั้งทางด้านการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ประเพณีคหิตาสถาปัตยกรรมต่าง ๆ ไหยกเล็ก เช่น การมีทาส และการพิจารณาคดีด้วยวิธีจารีตนครบาล พระองค์โปรดให้ใช้วิธีสืบพยานแทน และโปรดให้สร้างประมวลกฎหมายอาญาขึ้นใช้นับเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย นอกจากนั้น ยังได้ทรงจัดระเบียบการศึกษาใหม่ เปิดโอกาสให้สามัญชนได้รับการศึกษาเช่นเดียวกับพระบรมวงศานุวงศ์ พระราชเจตนาของพระองค์ในการปรับปรุงประเทศครั้งนี้ จะเป็นควยเหตุใด ๆ ก็ตาม แต่ผลแห่งการกระทำของพระองค์ได้เป็นการแผ้วถางทางไปสู่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในสมัยต่อมา.