



### กระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการและกฎหมาย

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435

สภาพการเมืองการปกครองของไทย ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้น เป็นลักษณะการปกครองแบบง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน องค์การที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินมีเพียงไม่กี่หน่วย ถือหลักความผูกพันทางครอบครัว วงศ์ตระกูล หรือชาติกำเนิด และจารีตประเพณี เป็นกฎเกณฑ์ที่สำคัญในการดำเนินการทั้งด้านการเมืองและสังคม การเมืองการปกครองไม่ได้ขึ้นอยู่กับหลักของเหตุผล<sup>1</sup> สภาพดังกล่าวความเป็นเอกภาพของชาติไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากปัญหาหลายประการ อาทิเช่น ความไม่มั่นคงของศูนย์กลางอำนาจในประเทศ ซึ่งได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์ มีการแย่งชิงราชสมบัติเกิดขึ้นเป็นประจำ อำนาจของพระมหากษัตริย์ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่มีอิทธิพลสูงในทางสังคม เศรษฐกิจและอิทธิพลทางการเมือง ตลอดจนการมีตำแหน่งมหาอุปราช บันทอนอำนาจของพระมหากษัตริย์ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองภายในประเทศเป็นไปได้ได้น้อยมาก เพราะได้รับการต่อต้านจากบรรดากลุ่มขุนนางชั้นสูง ซึ่งต้องการรักษาสถานภาพเดิมของตนเองไว้ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะทำให้ต้องสูญเสียผลประโยชน์และฐานแห่งอำนาจของตนไป ปัญหาประการต่อมาคือ ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งจัดระเบียบการปกครองแบบจตุสดมภ์ แบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบออกเป็น 4 ฝ่าย คือ เวียง วัง คลัง นา มีสมุหกลาโหมและสมุหนายก ควบคุมดูแลรับผิดชอบ

---

<sup>1</sup> บรรจง ตันตยานนท์, การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 72.

ชอบตามพื้นที่อาณาเขตของตน แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ ไม่สามารถแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเด่นชัด ทำให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่มีการประสานงานและเกิดปัญหาในเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบตามมา สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นความไม่เหมาะสมและล่าสมัยของระเบียบการปกครองแบบดั้งเดิมของไทย ปัญหาต่อมาคือความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ เนื่องจากระบบการปกครองส่วนภูมิภาคไม่มีส่วนราชการรับผิดชอบโดยเฉพาะ แต่การจัดกระจายอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนราชการต่าง ๆ มากมาย ตลอดจนการจัดการปกครองออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกและประเทศราช มีเจ้าเมืองปกครองเมือง ยิ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองต่าง ๆ เป็นไปอย่างหละหลวม ไม่มีความผูกพันหรือมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ ทำให้เกิดศูนย์อำนาจขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เช่น กลุ่มผู้นำตามท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งคอยหาโอกาสที่จะตั้งตนเป็นใหญ่หรือแยกตัวออกเป็นอิสระ ปัญหาประการสุดท้ายคือ อิทธิพลของลัทธิศาสนาอาณานิคมจากมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งได้แผ่อิทธิพลขยายอำนาจปกครองโดยการยึดครองดินแดนต่าง ๆ และพยายามที่จะเผยแพร่อิทธิพลเข้ามาในไทยด้วย ปัญหาการรักษาเอกราชของประเทศจึงเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขให้ได้

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จเสวยราชสมบัติ จึงได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองแบบดั้งเดิมของไทยให้ทันสมัยขึ้น เพื่อเป็นการเตรียมรับการแผ่ขยายอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก และเพื่อเสริมสร้างสภาพทางการเมืองของพระองค์ให้เข้มแข็งขึ้น ขบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองจึงได้เกิดขึ้นโดยมีเป้าหมายคือการสร้างเอกภาพของชาติและเพิ่มขีดความสามารถของรัฐบาลกลางให้สูงขึ้น<sup>2</sup> ภายใต้กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าว นอกเหนือจากปัจจัยภายในที่ต้องเร่งแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการภายใน และปัจจัยภายนอกเพื่อเตรียมพร้อมที่จะ

---

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

เผชิญต่อการรุกรานของมหาอำนาจตะวันตกดังที่ได้กล่าวมาในบทที่แล้ว ความเคลื่อนไหวสำคัญที่จะให้มีการปรับปรุงการปกครองแผ่นดินจากกลุ่มพระราชวงศ์และกลุ่มขุนนางที่อยู่ในยุโรป ในปี ร.ศ. 103 ก็ถือว่าเป็นแรงกระตุ้นสำคัญที่ก่อให้เกิดกระบวนการปฏิรูปการปกครองในเวลาต่อมา ความเคลื่อนไหวที่จะให้มีการปรับปรุงการปกครองได้เกิดขึ้นครั้งแรกในเดือนมกราคม พ.ศ. 2427 (ร.ศ. 103) เมื่อบรรดาพระราชวงศ์และขุนนางไทยในยุโรป ซึ่งเป็นคนไทยรุ่นแรกที่ได้ไปศึกษาและได้เห็นประเพณีการปกครองของชาติต่าง ๆ ในยุโรปและอังกฤษ ได้ร่วมกันเข้าชื่อในหนังสือถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เหตุที่เจ้านายและข้าราชการเหล่านี้ได้กราบบังคมทูลความเห็นนั้นนั้น เนื่องจากแลเห็นภัยอันจะเกิดจากการขยายอำนาจของลัทธิจักรวรรดินิยม ซึ่งกำลังจะแผ่อิทธิพลถึงสยามในเวลานั้น แม้ว่าภัยอันตรายที่จะมาถึงกรุงสยามนั้นจะเป็นภัยจากภายนอกก็จริง แต่สาเหตุที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายที่ว่านี้อาจเป็นเพราะการปกครองประเทศในขณะนั้นไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยก็ได้ ฉะนั้นการที่รักษาบ้านเมืองให้พ้นภัยอันตรายจึงต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองแบบที่ใช้อยู่ให้คล้ายคลึงกับระบบการปกครองของประเทศที่เจริญแล้ว โดยที่มีความเชื่อว่า การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้นับเป็นทางเดียวเท่านั้นที่จะรักษาบ้านเมืองไว้ได้<sup>3</sup> และการที่จะกระทำการเปลี่ยนแปลงให้สำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับองค์ผู้นำที่จะสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมาน้อยเพียงใด

---

<sup>3</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, จัดติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477) (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 32.

ในคำกราบบังคมทูลฯ ดังกล่าว ได้กล่าวถึงลัทธิจักรวรรดินิยมที่กำลังแพร่หลายอยู่ในเวลานั้นได้ถือเอาเหตุผลต่าง ๆ นานามาเป็นข้ออ้างหรือเหตุผลในการเข้ามาปกครองประเทศที่ด้อยพัฒนาโดยยึดเอาเป็นอาณานิคม ซึ่งสถานการณ์ในเวลานั้นมีลักษณะที่น่าวิตกว่าจะมีผลกระทบต่อประเทศไทยได้ เมื่อเห็นว่าจะเกิดอันตรายขึ้น จึงได้กราบบังคมทูลตามที่รู้เห็นข้อเท็จจริงการย่ำว่าพระราชอาณาเขตเป็นของชาวสยามทุกคนนั้น จึงเป็นข้อเบื้องต้นที่เป็นฐานของความคิดที่จะตามมาภายหลังว่า ทุกคนจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการทบทวนรูปร่างชาติ มิใช่เฉพาะแต่พระเจ้าอยู่หัวเพียงพระองค์เดียวเท่านั้น<sup>4</sup>

เนื้อหาของคำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินนั้นมิได้อยู่ที่การจัดการเปลี่ยนแปลงกลไกของการบริหารราชการเท่านั้น หากอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบมีรัฐธรรมนูญ เป็นหลักสำคัญในการจัดอำนาจทางการเมืองและพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ถวายความเห็นได้กราบบังคมทูลอย่างชัดเจนว่าเป็นอย่างไร ซึ่งได้ยึดถือหลักสากลไว้ตลอดเรื่องคือ<sup>5</sup>

1. ต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบ "แอบริสโตคราซี" ให้เป็นแบบ "คอนสตีติวชันแนลริสโตคราซี" ซึ่ง "พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นมหาประธานของบ้านเมืองที่จะทรงพระราชวินิจฉัยมีพระบรมราชโองการ เป็นสิทธิขาดแก่ข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ ดังเช่นสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทุก ๆ พระองค์ในยุโรป ที่มีต้องทรงราชการด้วยพระองค์เองทั่วไปทุกอย่าง"

---

<sup>4</sup> วรเดช จันทรสร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, (ม.ป.ท., 2534), หน้า 8.

<sup>5</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, จัดติยา กระณสุต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477), หน้า 36-37.

2. การปกครองบ้านเมืองและการทำนุบำรุงบ้านเมือง ต้องอยู่ในความคิดความ ตัดสินของข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี (คาบิเนต) ปฏิบัติการใด ๆ ใด ย ได้รับความเห็นชอบและพระบรมราชานุญาตเสียก่อนทุกอย่าง แต่รัฐมนตรีเหล่านี้จะต้องมีอำนาจ ตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับกรมที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาด้วยตนเอง "กรมเหล่านี้ต้องสามารถที่จะ ทำการในกรมได้เองดูเครื่องจักรที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีต้องทรงเป็นพระราชกัณฑ์อีก" นอกจากนี้ ยังต้องมีพระราชประเพณีแน่นอนที่จะสืบสันตติวงศ์ให้เป็นที่ยู่อื่นโดยแน่ชัดเมื่อถึง คราวเปลี่ยนแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อป้องกันความยุ่งยาก การแย่งชิงราชบัลลังก์ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งใน หมู่เจ้านายและเสนาบดีผู้มีอำนาจอยู่

3. จะต้องหาทางป้องกันการคอร์รัปชัน (หรือทางสินบนดังที่เรียกกันในสมัยนั้น) และต้องให้ผู้ข้าราชการได้ผลประโยชน์ตรง ๆ มีเงินเดือนพอใช้ตามฐานะานุรูปจริง

4. ต้องมีกฎหมายประกันความยุติธรรมแก่ราษฎรทุกคนเสมอหน้ากัน ในการเก็บภาษี จะต้องปฏิบัติอย่างยุติธรรม ไม่ว่าต่อราษฎรไทยหรือชาวต่างประเทศที่เข้ามาทำการค้าขายอยู่

5. ขนบธรรมเนียมหรือกฎหมายใดที่เป็นเครื่องกีดขวางทางเจริญของบ้านเมือง หรือไม่ได้กีดขวางทางเจริญ แต่ไม่เป็นประโยชน์ ก็ให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขตามความเหมาะสม

6. ให้มีเสรีภาพทางความคิดเห็น และแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเหล่านั้นในที่ ประชุมหรือหนังสือพิมพ์ได้ ผู้ที่กล่าวถ้อยคำไม่จริงก็ต้องมีโทษตามกฎหมาย

7. การจัดระบบราชการในด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อยจะต้องมี การกำหนดคุณสมบัติและเลือกเอาบุคคลที่มีความรู้ มีความประพฤติดี และมีอายุ 20 ปีขึ้นไป เข้ารับราชการ ส่วนผู้ที่ประพฤติผิดก็ต้องห้ามมิให้เข้ารับราชการไม่ว่าในกรมใดต่อไป

ในคำกราบบังคมทูลนี้ มีจุดเน้นที่สำคัญประการหนึ่งของกลุ่มผู้ถวายความเห็น ร.ศ. 103 ก็คือ กลุ่มดังกล่าวเห็นว่าอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการปกครองจำกัดวงแคบจนเกินไป แม้ในหมู่พระราชวงศ์ก็ยังเห็นว่าการบริหารประเทศในเวลานั้นอยู่ในมือของบุคคลเพียง 2-3 คน ความมุ่งหมายของกลุ่มผู้ถวายความเห็นจึงอยู่ที่การเรียกร้องให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว มอบอำนาจและกระจายอำนาจให้มากขึ้นกว่าเดิม คำกราบบังคมทูลดังกล่าวแสดง ให้เห็นถึงการตื่นตัวของขุนนางระดับสูง และพระราชวงศ์ที่เข้าไปเห็นและรับเอาแนวความคิด

ใหม่ ๆ จากตะวันตก จากการศึกษาและทำงานในยุโรป มาเพื่อเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะที่กว้างขวางกว่าเดิม<sup>6</sup>

ความเคลื่อนไหวที่จะให้มีการปรับปรุงการปกครองแผ่นดินตามคำกราบบังคมทูลของ เจ้าชายและข้าราชการเหล่านี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงรับไปพิจารณาเป็นแนวทางส่วนหนึ่งในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา อาทิ เช่น การจัดตั้งระบบเสนาบดี เมื่อได้ทรงกำหนดรูปแบบของการบริหารราชการส่วนกลางขึ้นใหม่แล้ว และได้ทรงทดลองระเบียบการของระบบบริหารที่จะจัดขึ้นใหม่ พร้อมทั้งฝึกหัดผู้ที่จะเป็นเสนาบดี โดยโปรดฯ ให้จัดประชุมเสนาบดีที่พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท และเสด็จลงมาประทับเป็นประธาน สืบค้าห่ละครั้ง จนกระทั่งในวันที่ 1 เมษายน 2435 จึงทรงมีประกาศพระบรมราชโองการตั้ง กระทรวงขึ้น 12 กระทรวง อย่างเป็นทางการพร้อมทั้งเสนาบดีให้ครบจำนวนกระทรวงทั้ง 12 ตำแหน่ง ให้ประชุมปรึกษาราชการตามหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกันเป็นที่ประชุมเสนาบดี 12 ตำแหน่ง เรียกว่า เสนาบดีสภา ฤๅลู่กขุน ฌ ศาลา อันมีหน้าที่รวมกันและต่างกันโดยแผนก<sup>7</sup> แต่ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์ยังคงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ หรือการนำระบบ ข้าราชการมาใช้ภายหลังการปรับปรุงแก้ไขการแบ่งส่วนราชการใหม่โดยถือเอางานที่ปฏิบัติเป็น หลัก แยกหน้าที่ออกไปตามลักษณะงานเป็นสัดส่วนในรูปกระทรวง ทำให้ขุนนางฝ่ายต่าง ๆ ที่มี อยู่เดิมต้องเข้าสังกัดในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งแน่นอน เปลี่ยนสถานะจากขุนนางเป็นข้าราชการ รับราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์และรับพระราชทานเงินเดือนแทนการกินเมืองและเป็นงาน

---

<sup>6</sup> วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 9-10.

<sup>7</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 231.

ของแผ่นดินและพระมหากษัตริย์<sup>8</sup> ทำให้ข้าราชการ เริ่มมีหน้าที่ความรับผิดชอบแน่นอนชัดเจน มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่ง เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

### 1. การจัดระบบความสัมพันธ์ภายในรัฐ

ประเทศไทยมีวิวัฒนาการทางการปกครองที่ยาวนาน นับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย จนมาถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยมีสถาบันพระมหากษัตริย์ ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นศูนย์รวมแห่งจิตใจของคนในชาติ ระบบความสัมพันธ์ภายในรัฐเป็นไปอย่างง่าย ๆ เนื่องจากสภาพการณ์ที่บ้านเมืองต้องพจญกับศึกสงครามอยู่ตลอดเวลา ทำให้ไม่มีเวลาในการปรับปรุงระบบการปกครองและการบริหารประเทศ การรวมตัวของคนในชาติมีสิ่งยึดเหนี่ยว คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎีของการรวมชาติแล้ว การรวมชาติของไทยแต่ละสมัยที่ผ่านมามีลักษณะผิวเผิน<sup>9</sup> แม้ว่าประเทศไทยจะมีสถาบันทั้ง 3 ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยสุโขทัย พ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้ทรงประดิษฐ์อักษรไทยขึ้นจนเป็นเอกลักษณ์ของชาติ ก็ยังไม่อาจถือได้ว่าการรวมชาติอย่างมั่นคงถาวรเกิดขึ้น เนื่องจากไม่มีระบบอื่นใดที่สามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ความเป็นชาติได้<sup>10</sup> เพราะระบบการปกครองไทยสมัยดั้งเดิมนั้นเป็นไปอย่างหละหลวม ไม่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ความมั่นคงหรือเอกภาพของชาติขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของผู้นำ คือ พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงทำหน้าที่ปกครองประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัย เป็นสำคัญ ถ้าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดทรง

<sup>8</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : พี.เจ.เพลท โปรดิวเซอร์, 2537), หน้า 165-166.

<sup>9</sup> บรรจง ดันตยานนท์, การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 18.

พระปรีชาสามารถมากประเทศชาติก็มั่นคงปลอดภัย แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงอ่อนแอ บ้านเมืองก็จะระส่ำระสายประชาชนเดือดร้อนไปทั่ว เอกภาพของชาติก็ไม่ปลอดภัยจากศัตรูภายนอกประเทศ หรือเกิดความยุ่งเหยิงภายในประเทศ ตลอดจนการต่อต้านอำนาจของส่วนกลางจากบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ และบรรดาประเทศราช ส่วนสถาบันทางด้านการเมืองการปกครองแบบเดิมก็ไม่สามารถสร้างเอกภาพของชาติให้เกิดขึ้นอย่างถาวรได้ เพราะในส่วนของรัฐบาลกลางภายใต้ระบบราชาธิปไตย คือสถาบันพระมหากษัตริย์ก็ขาดเสถียรภาพไม่มีหลักประกันหรือหลักเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติที่แน่นอน จึงมีการแย่งชิงราชสมบัติเกิดขึ้นอยู่เสมอ ในบางยุคบางสมัยอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ก็ไม่ทรงมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง เพราะอำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ คือ พวกขุนนางชั้นสูง ส่วนการบริหารราชการส่วนกลางสมัยเดิม ซึ่งแบ่งแยกการปกครองในลักษณะจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา ก็มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสับสนปนเปกัน ไม่ได้มีการแบ่งแยกงานออกเป็นสัดส่วนให้เฉพาะเจาะจงไปตามความชำนาญเฉพาะอย่าง หน้าที่การงานบางอย่างจึงขาดผู้รับผิดชอบที่แท้จริงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในด้านการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งจัดการปกครองเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราชก็ยิ่งเป็นระบบที่ทาลายความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติมากยิ่งขึ้น<sup>11</sup> เพราะผู้นำและราษฎรในท้องถิ่นต่าง ๆ จะมีความผูกพันกับท้องถิ่นของตนมากกว่าที่จะสำนึกถึงความเป็นชาติร่วมกัน ส่วนการแต่งตั้งเจ้าเมืองในระบบกินเมืองและการให้เมืองประเทศราชปกครองกันเองโดยอิสระจึงดูเหมือนว่าดินแดนในราชอาณาจักรถูกแบ่งออกโดยลักษณะการปกครองเป็น 2 ส่วน คือ ดินแดนที่เป็นของชาวไทยโดยแท้ส่วนหนึ่งและดินแดนที่เป็นของชนต่างชาติอีกส่วนหนึ่ง<sup>12</sup> ประกอบ

10 เรื่องเดียวกัน.

11 เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

12 จักรกฤษณ์ นรินดีพดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธรรมาธิราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 60.



กับความล้มเหลวในการคมนาคมและสื่อสารมวลชนจึงทำให้การควบคุมจากรัฐบาลไปไม่ถึง  
 ครอบคลุมในพื้นที่ที่ห่างไกลจากเมืองหลวงมาก ๆ ผู้ปกครองท้องถิ่นต่างมีอิสระในการปกครอง  
 ท้องถิ่นของตนอย่างเต็มที่ ความสัมพันธ์ภายในรัฐภายใต้ระบบการปกครองแบบดั้งเดิมตั้งแต่  
 สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่สามารถช่วยให้การรวมชาติหรือการสร้าง  
 ชาติของไทยเกิดขึ้นได้ เอกภาพทางการเมืองและเอกภาพของชาติที่ย่อมไม่อาจจะเกิดขึ้นได้  
 เช่นกัน ดังนั้น ขบวนการรวมชาติหรือสร้างชาติจะต้องประกอบด้วย การสร้างความเป็นอันหนึ่ง  
 อันเดียวกันให้เกิดขึ้นภายในชาติ ทั้งในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และ  
 วัฒนธรรม<sup>13</sup> ซึ่งแต่ละด้านต่างก็มีผลสนับสนุนต่อการสร้างชาติไทยและการรวมชาติให้เกิดขึ้น  
 อย่างจริงจังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงพยายามเปลี่ยน  
 โครงสร้างและสถาบันทางการเมืองการปกครองแบบไทยเดิมมาเป็นลักษณะที่ทันสมัยทันเหตุการณ์  
 ขึ้น ทรงพยายามสร้างความมั่นคงเข้มแข็งของชาติ ด้วยการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลกลาง  
 ทั้งด้านอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทรงปรับปรุงระบบการบริหารราชการทั้งส่วนกลาง  
 และส่วนภูมิภาค แบ่งแยกโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองให้มีหน้าที่เฉพาะเจาะจง  
 ตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ให้นำให้สืบสานก้าวต่อกันเหมือนที่ผ่านมามีสายการบังคับบัญชาและ  
 เอกภาพในการบังคับบัญชาที่แน่นอน โดยรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างเป็นระบบเพื่อสร้าง  
 ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ในรัชสมัยนี้การเมืองแห่งการรวมชาติของไทยจึงเริ่มจะ  
 มองเห็นได้อย่างเด่นชัด<sup>14</sup> และถือว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ทำให้ไทยเปลี่ยนรูปแบบ  
 การปกครองจากระบบการเมืองแบบราชาธิปไตยมาเป็น การปกครองในรูปแบบระบอบชาติ คือ การ  
 ที่มีรัฐบาลที่มีราชธานีเพียงแห่งเดียวมีอำนาจปกครองดินแดนทั่วราชอาณาจักรอยู่ภายใต้กฎหมาย

<sup>13</sup> บรรจง ตันตยานนท์, การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทาง  
 ประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 26.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

เดียวกัน ประชาชนมีความจงรักภักดีต่อกษัตริย์องค์เดียว นับว่าเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่อาณาจักรไทย ในขณะที่ต้องเผชิญภัยจากมหาอำนาจตะวันตก<sup>15</sup>

## 2. การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม

### 1. ระบบไพร่

รากฐานสำคัญของการจัดระเบียบสังคมไทยแต่ดั้งเดิมเกิดจากแนวความคิดที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นทั้งเจ้าแผ่นดินและเป็นเจ้าของราษฎรทุกคนที่ถวายความจงรักภักดีต่อพระองค์ กล่าวคือ มิได้เป็นเพียงแต่พระเจ้าแผ่นดินเท่านั้น แต่ยังทรงเป็นเจ้าชีวิตอีกด้วย หน้าที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อราษฎรของพระองค์ก็คือให้ความคุ้มครอง และเพื่อเป็นการตอบแทนการคุ้มครองที่ได้รับจากพระมหากษัตริย์ หน้าที่ของราษฎรก็คือการถวายการรับใช้ในราชการของพระองค์ คนทุกคนจึงต้องมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้คุ้มครองดูแลตนเสมอ จึงมีการจัดลำดับชั้นบุคคล ตำแหน่งของแต่ละคนจะปรากฏจากจำนวนศักดินาที่ถืออยู่ตามกฎหมายตราสามดวง ลักษณะศักดินาพลเรือน ลักษณะศักดินาทหารหัวเมือง จะเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลแต่ละคนจะมีศักดินาเท่าใด ซึ่งย่อหมายถึงสามารถมีไพร่ได้โดยขึ้นอยู่กับจำนวนศักดินาของบุคคลนั้น การจัดระบบความสัมพันธ์ในสังคมจึงเป็นการจัดระเบียบทางสังคม อันเอื้ออำนวยต่อการรวบรวมไพร่พลได้อย่างรวดเร็ว การจัดระเบียบทางการเมืองจึงต้องมีความสอดคล้องกับการจัดระเบียบทางสังคมแต่ดั้งเดิมของท้องถิ่นด้วย โดยจะประกอบด้วยกลุ่มชนกลุ่มเล็ก ๆ แต่ละกลุ่มมีหัวหน้าของตนเอง<sup>16</sup> เพื่อความสะดวกในการเกณฑ์ไพร่พลไปทำสงคราม ทุก ๆ คน

<sup>15</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาวิชาศิลปศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 402.

<sup>16</sup> ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่, หน้า 17

านแต่ละกลุ่มจะถูกบังคับให้ไปลงทะเล เบียดกับหัวหน้า ผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบในการเกณฑ์ผู้คนในยามเกิดศึกสงคราม การบังคับให้คนไปลงทะเลเบียดไว้กับหัวหน้านี้มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 1899 แล้ว หัวหน้ากลุ่มในสมัยนั้นเรียกว่า นายหรือมูลนาย บุคคลที่ไม่ได้ไปลงทะเลเบียดกับนายจะต้องถูกจับกุมและถูกลงโทษ และจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากพระมหากษัตริย์ และถือว่าเป็นบุคคลที่กระทำการขัดชินกฏหมาย เมื่อถูกจับได้ว่าไม่มีทะเลเบียดก็จะถูกลงโทษและถูกเกณฑ์แรงงานไปทำงานหลวง นอกจากนี้ โพรที่มีได้จดทะเบียนไม่อาจขอความช่วยเหลือจากหลวงโดยไม่ผ่านนายหรือมูลนายด้วย วัตถุประสงค์สำคัญในการจดทะเบียนจึงเป็นไปเพื่อให้เกิดความสะดวกในการเกณฑ์ผู้คนในยามศึกสงคราม นายจึงต้องสำรวจดูความเคลื่อนไหวของคนทีลงทะเลเบียดไว้กับตน เพื่อที่จะได้เกณฑ์คนของตนได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้นายยังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความประพฤติของบุคคลในบังคับของตนด้วย <sup>17</sup>

การควบคุมกำลังไพร่พลเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการจัดกรม ขุนนางแต่ละท่านต่างมีไพร่ที่ลงทะเลเบียดไว้กับตนจำนวนหนึ่ง เมื่อนายได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในกรมไพร่ก็ได้รับเข้าประจำกรมด้วย เมื่อไพร่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนาย ข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา เจ้ากรมก็จะมีทั้งนายและไพร่ซึ่งตนสามารถบังคับบัญชาให้เป็นไปตามจุดประสงค์ทางการเมืองของตนได้ เสถียรภาพของพระมหากษัตริย์จึงขึ้นอยู่กับพระปรีชาสามารถของพระองค์ในการรักษาไว้ซึ่งดุลย์แห่งอำนาจของขุนนางเหล่านี้ ซึ่งกระทำโดยการกำหนดกำลังไพร่พลที่อยู่ภายใต้ปกครองของขุนนาง และนโยบาย "การก่อให้เกิดการแบ่งแยกแล้วปกครอง" โดยแต่ละกรมจะมีสมุหบัญชีรายชื่อไพร่ของกรมอยู่ มีนายทะเลเบียดส่วนกลาง เรียกว่า พระสุรัสวดีทำหน้าที่เป็นผู้ถือบัญชีไพร่ทุก ๆ กรม พระสุรัสวดีขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ กรมทุกกรมจึงต้องมีการแบ่งไพร่พลออกเป็นสองฝ่ายคือฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน อัครมหาเสนาบดีแต่ละฝ่ายก็มี

---

<sup>17</sup> อคิน รพีพัฒน์, สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416, หน้า 32-33.

อำนาจควบคุมโดยเด็ดขาดในการแจกจ่ายกำลังไพร่พลให้ทุก ๆ กรมในฝ่ายของตน หน้าที่สำคัญที่อัครมหาเสนาบดีตระหนักดีคือการรู้จำนวนไพร่พลที่แน่นอนและการแจกจ่ายกำลังไพร่พลภายในฝ่ายของตน ซึ่งการที่ต้องมีอัครมหาเสนาบดีสองท่านควบคุมกำลังไพร่พลของตนเองนั้นก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ ป้องกันมิให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ร่วมกันโค่นราชบัลลังก์<sup>18</sup>

การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมดังกล่าวข้างต้น ดำเนินมาตลอดจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะในช่วงต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาการควบคุมกำลังคนของบรรดาเจ้านายและขุนนางจะยิ่งยุ่งยากยิ่งขึ้น เนื่องจากพระองค์ทรงเป็นเยาวกษัตริย์ และอำนาจการปกครองที่แท้จริงตกอยู่กับบรรดาขุนนางและเสนาบดีซึ่งต่างก็มีกำลังไพร่พลอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่บรรดาพระราชวงศ์มิได้เป็นฐานพระราชอำนาจให้แก่พระองค์แต่อย่างใด<sup>19</sup> แม้แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงตระหนักในสถานะของพระองค์อยู่ตลอดเวลาว่า "เป็นตุ๊กตาซึ่งไม่มีอำนาจอันใดเลยที่เดียวนอกจากชื่อ"<sup>20</sup> ดังนั้น เมื่อพระองค์ทรงมีพระชนมายุครบ 20 พรรษา ในปี พ.ศ. 2416 และทรงเริ่มการรวมอำนาจมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ปัญหาสำคัญที่จะต้องทรงเร่งแก้ไขก็คือ การดึงพระราชอำนาจคืนจากกลุ่มขุนนางเหล่านี้ โดยทรงเข้าจัดการแก้ไขระบบการควบคุมกำลังไพร่พลใหม่ ดึงบรรดาไพร่พลที่เป็นฐานอำนาจของมูลนายเข้ามาเป็นไพร่พลวงในให้มากที่สุด ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การออกประกาศเลขขึ้นกรมพระสุรัสวดี ร.ศ. 110 เป็นการกำหนดให้ขุนนางที่มีไพร่พลในสังกัดของตน ให้แต่ละกรมมีสมุหบัญชีรายชื่อไพร่ที่ตนมีอยู่ เสนอต่อนายทะเบียนกลาง คือ

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-39.

<sup>19</sup> อัจฉราพร กมฺุทพิสมัย, กบฏ ร.ศ. 130 : ศึกษากรณีการปฏิรูปทางการปกครองและกลุ่มทหารใหม่, หน้า 16.

<sup>20</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระวชิรญาณวโรรส, พระประวัติตรัสเล่า (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา 2504), หน้า 181.

พระสุรัสวดี ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ถือบัญชีไพร่ทุก ๆ กรม ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อที่พระมหากษัตริย์ จะได้รับรู้ถึงจำนวนไพร่ที่อยู่ในความควบคุมของขุนนางแต่ละกรม หรือการออกประกาศให้เจ้าหมื่น มูลนายส่งเงินค่าราชการ เป็นการเร่งให้เจ้ากรม ปลัดกรม สมุหบัญชี เจ้าหมื่นทั้งหลายซึ่ง ควบคุมเลขไพร่สมาให้เอาเงินค่าราชการมาส่ง เพื่อที่จะได้นำส่งเข้าพระคลังมหาสมบัติต่อไป การเร่งส่งเงินค่าราชการนี้เป็นการลดจำนวนเลขไพร่สมของขุนนางทางอ้อม เพราะขุนนางที่ ไม่ต้องการให้ไพร่สมาในสังกัดของตนต้อง "เข้าเวร" ก็ต้องเสียเงินค่าราชการให้แก่หลวง ทาให้เจ้ากรมที่มีไพร่สมาในสังกัดต้องรับภาระเงินค่าราชการแต่ละปีจำนวนมาก หรือการจัดทำ สนิษะรณครีวแทนการสักข้อมือ นอกจากการออกกฎหมายและประกาศเพื่อลดจำนวนไพร่สมแล้ว สิ่งสำคัญที่รัชกาลที่ 5 ทรงกระทำในการสลายระบบไพร่และแปลงสภาพของคนไทยทั้งประเทศ ให้พ้นจากสถานะไพร่มาเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ คือ การจัดตั้งระบบทหารประจำการ ในการจัด ระเบียบควบคุมกำลังคนเพื่อใช้เป็นฐานอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง<sup>21</sup> ประกอบกับระบบไพร่ ไม่อาจที่จะคงรูปเดิมได้อีกต่อไป เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่สั่งสมกันมา เป็นเวลาช้านานไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในระบบเองหรือผลกระทบจากปัจจัยภายนอก ปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้ระบบไพร่เสื่อมลง มีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเรื่องไพร่หนีศึก ไพร่จำนวนมากไม่ยอมเสียเงินค่าราชการและหลบหนี การเกณฑ์แรงงาน เนื่องจากการเกณฑ์นั้นไม่ได้ค่าตอบแทนและยังต้องหาเสบียงอาหารมาเอง ด้วย แม้ว่าทางการจะผ่อนปรนเรื่องเวลาเข้ารับราชการของไพร่ลง หรือกรณีไม่สมัครจะเข้า ประจำการด้วยตนเองก็อาจเสียเป็นเงินแทนก็ได้ ไพร่เหล่านี้ก็ยังคงหนีเข้าป่า หนีวชนหรือ ตัดสินบนมูลนายเพื่อมิให้มีชื่อในบัญชี

2. ระบบไพร่ไม่สนองตอบต่ออธิบายรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากรูปแบบการควบคุมกำลังคนในระบบไพร่เป็นการกระจาย

---

<sup>21</sup> วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 5.

อำนาจ ความจงรักภักดีและผลประโยชน์ที่ควรจะเป็นของกษัตริย์ไปยังมูลนาย อันทำให้สถาบันกษัตริย์เสี่ยงต่อการถูกช่วงชิงพระราชอำนาจ เพราะเป็นการยากที่กษัตริย์จะควบคุมไพร่ทั่วถึงและยากที่จะควบคุมการสั่งสมอำนาจของบรรดามูลนาย

3. การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ เนื่องจากสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ไทยได้ทำไว้กับประเทศตะวันตกต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ในระบบการผลิตเพื่อการค้านี้ทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจเงินตรา (monetary economy) ขึ้น รายได้หลักของรัฐในยุคนี้เปลี่ยนจากส่วยสาอากรและการค้าสำเภามาเป็นการเก็บภาษีจากการค้ากับต่างประเทศ แรงงานต้องระดมไปใช้ในการผลิต การจ้างแรงงานแทนการเกณฑ์เริ่มทำกันอย่างแพร่หลาย เพราะได้รับผลดีกว่าและเป็นสิ่งที่ทำได้ง่าย โดยเฉพาะแรงงานชาวจีนอพยพที่เข้ามาเมืองไทยเป็นจำนวนมาก การเกณฑ์แรงงานไพร่มาใช้ในราชการจึงขัดกับการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจแบบใหม่<sup>22</sup>

จากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ จึงทำให้ระบบไพร่ซึ่งเป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมแบบดั้งเดิมไม่สามารถคงอยู่และใช้ในรูปแบบของการบริหารราชการแผ่นดินได้อีกต่อไป อาจจะกล่าวได้ว่าการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยกเลิกระบบไพร่เป็นการปลดปล่อยที่แท้จริง เป็นการแปลงสภาพของคนไทยทั้งประเทศให้พ้นจากสถานะไพร่มาเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ เป็นการทำให้อิสระแก่คนไทยที่จะมีอิสระในแรงงานของตน เป็นการเลิกระบบกระจายแรงงาน ไพร่ซึ่งสังกัดอยู่กับเจ้าขุนมูลนายก็ถูกยกเลิกไป ความจงรักภักดีของพลเมืองกลายมาเป็นความจงรักภักดีโดยตรงต่อรัฐต่อพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะสิ่งสำคัญที่สุดก็คือ การเลิก

---

<sup>22</sup> อัจฉราพร กมฺพพิศมัย, กบฏ ร.ศ. 130 : ศึกษารณีกาบริรูปทางการปกครองและกลุ่มทหารใหม่, หน้า 31-33.

ระบบไพร่ เป็นการเปลี่ยนแปลงขั้นมูลฐานที่จำเป็นต่อการปฏิรูปการปกครองขั้นต่อไป เช่น การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ในรูปหน่วยงานบริหารที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ แทนที่จะเป็นหน่วยควบคุมแรงงานเช่นแต่ก่อน <sup>23</sup>

## 2. ระบบทาส

สถาบันทาสเป็นสถาบันเก่าแก่ของสังคมไทย เกิดขึ้นในสมัยที่ยังขาดวิทยาการทุนแรง บรรดาขุนนางและผู้มีอันจะกินจำเป็นต้องมีบริวาร และมีพวกอัครัตัดขัดสนมาขอพึ่งบารมีและยอมตัวเป็นทาสรับใช้ ในที่สุดการมีทาสรับใช้จึงแพร่ขยายไปในหมู่ผู้มีอันจะกินมากขึ้น มีผู้ที่ยอมเข้ามาขอพึ่งใบบุณมากขึ้น จนกลายเป็นระบบทาส ตามกฎหมายลักษณะพระอัยการทาส จ.ศ. 1359 จำแนกประเภทของทาสไว้ 7 ประเภทคือ <sup>24</sup>

1. ทาสสินไถ่ คือ เป็นทาสที่ขายตัวเองหรือถูกขายให้หนายเงิน จะพ้นจากความเป็นทาสก็ต่อเมื่อมีเงินมาไถ่ตัว มิฉะนั้นจะต้องเป็นทาสอยู่ตลอดไป ไม่มีการไ้แรงงานเป็นค่าไถ่ตัว
2. ทาสเกิดในเรือนเบี้ย ในการเป็นทาสหากมีลูก ลูกนั้นจะตกเป็นทาสไปด้วย และเป็นทาสตลอดไปไม่มีสิทธิไถ่ตัว
3. ทาสที่ได้จากบิดา มารดา คือเมื่อตัวไปเป็นทาสและมีลูกติดมาด้วย ลูกนั้นให้ถือเป็นทาสประเภทนี้หรือถ้าพ่อแม่ยกลูกให้เป็นทาสก็จัดว่าอยู่ในประเภทนี้เช่นกัน

---

<sup>23</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์, นีออน สนิทวงศ์, พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคีและแนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมทั้งบทวิจารณ์, หน้า 33-38.

<sup>24</sup> ลิจิต ซีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 104.

4. ทาสที่มีผู้ให้ คือ ทาสที่ได้มาจากนายทาสอีกคนหนึ่งยกให้
5. ทาสที่ช่วยมาจากทัณฑ์โทษ คือ พวกที่พ้นทัณฑ์โทษมาแล้วสมัครเป็นทาส
6. ทาสเลี้ยงไว้ยามทุกข์ภัย คือ พวกที่ยอมตัวเป็นทาสของผู้อื่นเมื่อเกิดภัยธรรมชาติขึ้น
7. ทาสเชลย คือ พวกที่ถูกกวาดต้อนจากสงครามแล้วถูกนำมาเป็นทาส

บุคคลที่ตกเป็นทาสมีสภาพดุจสิ่งของผกปลาหาความเป็นอิสระไม่ได้ โดยเฉพาะในสมัยกรุงศรีอยุธยาเมื่อนายเงินกระทำผิดกฎหมายต้องรับโทษทัณฑ์ก็สามารถเอาทาสไปปรับโทษแทนได้ ซึ่งเป็นการยุติธรรมและผิดมนุษยธรรมอย่างยิ่ง ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเห็นว่าสังคมไทยในอดีตไม่ยอมรับว่ามนุษย์มีความเท่าเทียมกัน ซึ่งนับว่ายังห่างไกลจากค่านิยมในอารยประเทศ ระบบทาสได้ตกทอดมาถึงกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชดำริว่า "ธรรมเนียมใดไม่เป็นการเจริญแก่ประชาชนไม่เป็นคุณเป็นประโยชน์ไม่เป็นยุติธรรมอยากทรงเลิกเสีย" ธรรมเนียมหนึ่งที่พระองค์จึงอยากทรงเลิกเสียก็คือ ธรรมเนียมการใช้ทาสเพราะเห็นว่าไม่ยุติธรรมแก่ราษฎร เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทยและ เพื่อแสดงถึงความเป็นอารยะของประเทศไทยด้วย พระองค์จึงได้ทรงทำการเลิกทาส แต่ทรงสังเกตเห็นการฉ้อโกงว่าถ้าเลิกทาสอย่างทันทีทันใดก็อาจมีปฏิกิริยาจากนายทาสได้ เพราะเป็นการทำลายอำนาจบารมีของตนหรืออาจนำไปสู่การสูญเสียผลประโยชน์ของเจ้านายหรือขุนนางบางกลุ่ม มาตรการของพระองค์จึงเป็นการดำเนินการตามแผนเป็นขั้น ๆ โดยมีทุกฝ่ายรู้สึกว่าจะเสียผลประโยชน์และได้รับความเดือดร้อน พระองค์ทรงนำเรื่องการเลิกทาสปรึกษานิสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาส ลูกทาส จุลศักราช 1236 (พ.ศ. 2417) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มุ่งที่จะกำจัดพันธะของลูกทาสก่อนโดยวิธีการค่อยเป็นค่อยไป เพื่อมิให้เดือดร้อนทั้งตัวทาสและนายทาสขึ้นตอนในการเลิกทาส พระองค์ทรงดำเนินการด้วยความเยือกเย็นและสุขุม ดังนี้<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> บัญชา แก้วเกตทอง, การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 94-96.



1. ใน พ.ศ. 2417 เมื่อพระองค์ทรงมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เองแล้ว ก็ทรงริบดาเนินการให้ตราพระราชบัญญัติกีดเก็ยณอายุลูกทาสลูกไท สารสำคัญของพระราชบัญญัติก็คือ ลูกทาสทุกคนที่เกิดในรัชกาลของพระองค์คือ ผู้ที่เกิดปีมะโรง พ.ศ. 2411 อันเป็นปีแรกที่เสวยราชย์ เมื่ออายุครบ 8 ปี ให้ถือว่าค่าตัวเต็มปี ต่อไปให้ลดค่าตัวลงทุกปี จนอายุครบ 21 ปี เป็นอันว่าหมดเก็ยณอายุทาส ให้เป็นไทแก่ตัว วิธีนี้พวกนายเงินรู้สึกว่าจะไม่กระทบกระเทือนมากนัก บางทีนายเงินตายไปเสียก่อนที่ลูกทาสจะหมดเก็ยณอายุด้วยซ้ำ ฉะนั้นผู้ที่เกิด พ.ศ. 2411 เมื่อถึง พ.ศ. 2432 จะพ้นความเป็นทาส ส่วนผู้ที่เกิดปีถัดมาก็พ้นความเป็นทาส พ.ศ. 2433 เป็นเช่นนี้เรื่อยไป แต่เดิมใครเป็นลูกทาสจะต้องเป็นทาสไปตลอดชีวิต

2. ประกาศลูกทาส พ.ศ. 2417 กำหนดให้เจ้าเปี้ยนายเงินที่มีทาสตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปให้ตรวจตราดูลูกทาสของตนที่เกิดในเรือนเปี้ย ว่าถ้าเกิดปีมะโรงเป็นต้นไป จะมีกี่คนก็ตามให้นำลูกทาสนั้นไปอาเภอเพื่อสักหลังกรมธรรม์ไว้ พร้อมทั้งให้เจ้าเปี้ยนายเงินแบ่งเงินนสารกรมธรรม์มาเป็นค่าตัวลูกทาสตามพิกัดเก็ยณอายุ

3. ทรงสละทรัพย์ส่วนพระองค์ซื้อทาส เมื่อ พ.ศ. 2420 พระองค์อายุครบ 2 รอบ คือ 24 พระชันษา คิดเป็นวันได้ 8,767 วัน พระองค์ได้ทรงบริจาคเงินวันละ 1 บาท รวมเป็นเงิน 8,767 บาท ซื้อทาสที่ขายตัวกับนายเงินมาครบ 25 ปีแล้ว รวมทั้งลูกหลานด้วย ถือเป็นการบำเพ็ญกุศล การบำเพ็ญกุศลครั้งนี้พระองค์ซื้อทาสรวมทั้งลูกหลานด้วย 24 คน และยังพระราชทานไร่นาและสิ่งของเครื่องใช้เพื่อให้ไปประกอบอาชีพอีกด้วย การบำเพ็ญกุศลด้วยการซื้อทาสนี้พระองค์ถือว่าเป็นการปลดปล่อยให้คนที่มิทุกข์ทรมานได้เป็นไทนับเป็นมหากุศล ทำให้บรรดาเจ้านายขุนนางทั้งปวง ตลอดจนผู้มีอันจะกินที่อยากได้บุญกุศล เจริญรอยตามพระองค์ จึงทำให้มีการซื้อทาสและปล่อยเป็นอิสระมากขึ้น เหตุนี้จึงทำให้จำนวนทาสประเภทขายตัวเป็นทาสลดลงตามลำดับ

4. พ.ศ. 2443 ได้โปรดฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะทาสมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 ขึ้น สารสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ก็คือให้ลดค่าตัวทาสเชลยทั้งปวงในมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ ลงเป็นอัตราเดียวกันหมด และเมื่ออายุครบ 60 ปี ก็ให้พ้นจากความ เป็นทาส ส่วนทาสสินไถ่เมื่ออายุครบ 60 ปี ก็ให้พ้นจากความ เป็นทาสเช่นเดียวกัน ซึ่งแต่เดิมทาสสินไถ่ ถ้าไม่มีเงินมาไถ่ตัวก็ต้องเป็นทาสตลอดชีวิต

5. พ.ศ. 2447 ประกาศลดค่าตัวทาสในมณฑลบูรพา ลงวันที่ 9 มกราคม ร.ศ. 123 สาระสำคัญก็คือ ให้ลดค่าตัวทาสเดือนละ 4 บาท เมื่อหมดค่าตัวแล้วให้พ้นจากความเป็นทาสและเมื่อพ้นจากความเป็นทาสแล้ว ห้ามมิให้ขายตัวเป็นทาสอีกต่อไป

6. พ.ศ. 2448 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติทาส ร.ศ. 124 ขึ้น งดมิให้รับบังคับทั่วราชอาณาจักร พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญดังนี้

- (1) ให้บรรดาลูกทาสหลุดพ้นเป็นไทหมด มิให้มีพิกัดเกษียณอายุอีกต่อไป
- (2) ส่วนผู้ที่เป็นทาสอยู่แล้วนั้นให้ลดค่าตัวลงเดือนละ 4 บาท จนกว่าจะหมด หากมีการเปลี่ยนนายเงินก็มิให้เพิ่มค่าตัวขึ้นอีก
- (3) ห้ามมีการซื้อขายทาสอีกต่อไป ผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องรับโทษทางอาญา พระราชบัญญัตินี้ทำให้เกิดผลคือ

- (ก) ลูกทาสในเรือนเบี้ยหมดไปโดยสิ้นเชิง
- (ข) ทาสที่มีอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ลดลงตามลำดับ เพราะการกำหนดค่าตัวเดือนละ 4 บาท ทั้งยังห้ามซื้อขายทาสอีกด้วย ทำให้จำนวนทาสที่มีอยู่ลดลง

7. เมื่อได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 เมื่อ พ.ศ. 2451 ได้มีบทกำหนดโทษการซื้อขายทาสชัดเจน กล่าวคือ ได้กำหนดไว้ว่า การซื้อขายทาสเป็นความผิดต้องจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 7 ปี และปรับตั้งแต่ 100 บาทถึง 1,000 บาท ซึ่งมีโทษเท่ากับโจรปล้นทรัพย์ในสมัยนั้นตามประมวลกฎหมายอาญา ร.ศ. 127 ทำให้จำนวนทาสลดลงจนกระทั่งหมดสิ้นไปในเวลาอันรวดเร็ว

นอกจากบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ทรงประกาศใช้เพื่อสลายระบบทาสแล้ว พระองค์ยังทรงออกประกาศอีกฉบับ ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าบทบัญญัติอื่น ๆ คือ ประกาศเกษียณอายุลูกทาสลูกไทเป็นการประกาศชี้แจงเรื่องการลดเกษียณอายุลูกทาสให้เกิดความเข้าใจทั้งฝ่ายที่ยังคงต้องการมีทาสไว้ใช้สอย ด้วยเกรงว่าจะไม่มีทาสและลูกทาสไว้ใช้ ตลอดจนพวกที่จัดสน

จะไม่สามารถเอาบุตรหลานไปขายฝากแก้ขัดได้ กับฝ่ายที่ต้องการให้เกิดความวิวิไลซ์ในประเทศ โดยต้องการให้มีการเลิกทาสเกิดขึ้นในประเทศ ที่สงสัยว่าทำไมถึงยังคงปล่อยให้ทาสอยู่ ทำไมจึงไม่ประกาศห้ามมีทาสในประเทศไทย ตลอดจนถึงคงปล่อยให้มีการพนันต่าง ๆ ซึ่งเป็นต้นเหตุให้ประชาชนเกิดความยากจนจนต้องเป็นทาส โดยให้ทั้งสองฝ่ายเกิดความเข้าใจในพระราชประสงค์ของพระองค์ที่ต้องทรงออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทาสในลักษณะที่เป็นกลางและจะต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ความสำเร็จในการเลิกทาสต้องใช้เวลาจนถึง 30 ปี ทาสจึงหมดสิ้นไปจากผืนแผ่นดินไทย ด้วยพระปรีชาสามารถอันสูงส่งด้วยพระทัยอย่างยอดเยี่ยมของพระองค์ พระองค์มีพระราชประสงค์จะให้ทาสหมดสิ้นจากแผ่นดินไทยโดยเร็วที่สุด แต่ถ้าขาดความสุจริต นอกจากจะกระทำไม่สำเร็จ อาจเกิดการจลาจลวุ่นวายในบ้านเมืองขึ้นได้

ความสำเร็จในการเลิกทาสครั้งนี้เป็นการแก้ไขระบบสังคมไทยที่มีการแบ่งชั้นวรรณะกันมาหลายร้อยปีได้สำเร็จ นับว่าพระองค์ทรงเป็นมหาราชที่เลิศล้ำยิ่งกว่ามหาราชองค์ใดในโลกนี้

#### กลไกในโครงสร้างการบริหารและกฎหมาย

ในสมัยต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเผชิญปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ พระองค์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรวมไปถึงอำนาจในการควบคุมทรัพยากรสำคัญที่เป็นฐานอำนาจทางการเมือง คือ กำลังคน และกำลังเงิน<sup>26</sup> อำนาจดังกล่าวตกอยู่ในมือเสนาบดีผู้ใหญ่ โดยเฉพาะในกลุ่มตระกูลขุนนาง ประการ

---

<sup>26</sup> วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 5.

ที่สองคือ การแผ่อิทธิพลของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกซึ่งมีอยู่โดยรอบประเทศ อันเป็นอันตรายต่อเอกราชของชาติ จุดเริ่มต้นในกระบวนการปฏิรูป ก็คือ ความพยายามในการผนวกพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของพระองค์ เพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีความเข้มแข็งด้วยการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลกลางทั้งด้านอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทรงปรับปรุงระบบการบริหารราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีการแบ่งแยกโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองให้มีหน้าที่เฉพาะเจาะจงตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ใ้มาให้สืบสนก้าวก่ายเหมือนที่เคยปฏิบัติ มีสายการบังคับบัญชาและเอกภาพในการบังคับบัญชาที่แน่นอน โดยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน<sup>27</sup> เมื่อโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองมีลักษณะที่ทันสมัยและมีเอกภาพแล้ว พระราชภารกิจของพระองค์ประการต่อมาก็คือ ทรงเริ่มกระบวนการปรับปรุงประเทศให้เป็นแบบตะวันตก เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับลัทธิคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกที่แผ่อิทธิพลครอบงำมากขึ้นทุกที โดยกระบวนการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นกระบวนการปฏิรูปทั้งในระดับโครงสร้างการบริหารและกระบวนการบริหาร และทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เครื่องมือที่สำคัญซึ่งพระองค์ทรงใช้ในกระบวนการปฏิรูปก็คือ กฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งออกโดยสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งพระองค์ได้ทรงตั้งขึ้น เพื่อใช้ควบคุมการบริหารงานของรัฐให้ดำเนินไปอย่างถูกต้องและรวดเร็ว เหตุที่พระองค์ทรงเลือกใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ เป็นเครื่องมือสำคัญในการผนวกพระราชอำนาจกลับคืนสู่สถาบันกษัตริย์ เนื่องจากพระองค์ทรงเป็นองค์อธิปัตย์ที่จะใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ด้วยพระองค์เอง แต่เนื่องจากอำนาจบริหารมีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และขุนนางใกล้ชิดกุมอำนาจอยู่ และไม่เห็นความสำคัญของอำนาจนิติบัญญัติ จึงเป็นทางให้พระองค์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ และทำให้

---

<sup>27</sup> บรรจง ตันตยานนท์, การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 20-21.

ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายที่พระองค์ทรงประกาศไว้ มิฉะนั้นจะได้รับโทษตามกฎหมายเพื่อรัฐบาลและกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ในกฎหมายตราสามดวง การนำเอากฎหมายมาสู้กับอำนาจของบุคคล ในทางกฎหมายมหาชนถือเป็นเรื่องที่สำคัญมากซึ่งเป็นไปตามหลัก Principle of Legality หมายถึง การที่จะดำเนินการอะไรจะต้องมีกฎหมายรองรับ<sup>28</sup>

กระบวนการปฏิรูปการปกครองในสมัยต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ได้ดำเนินการอย่างใหญ่โตเนื่องจาก ปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณและการเผชิญต่ออิทธิพลการต่อต้านของขุนนางรุ่นเก่ายังมีสูงมาก หากพระองค์ท่านกระทำการไปอย่างรุนแรงย่อมมีการปะทะกันด้วยกำลังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งถ้าหากเกิดความวุ่นวายภายในประเทศขึ้นย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้มหาอำนาจตะวันตก ที่จ้องจะฉวยโอกาสเข้าแทรกแซงทางการเมืองเข้าครอบครองประเทศอย่างแน่นอน ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างก็ตระหนักถึงปัญหาในข้อนี้เป็นอย่างดี การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีลักษณะอ้อมๆ และค่อยเป็นค่อยไปปราศจากความรุนแรงและหักโหม<sup>29</sup> เป็นการพยายามสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศ โดยเลียนแบบการปกครองของประเทศฝ่ายตะวันตก อิทธิพลของแนวคิดตะวันตกที่มีต่อการปฏิรูปการปกครองคือ ความคิดในการสร้างชาติและปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการรวบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางและปรับปรุงประเทศให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น

---

<sup>28</sup> การอธิบายเรื่อง "พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย," จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 14 ตอน 2 (สิงหาคม 2538), หน้า 47.

<sup>29</sup> สารัช ธรรมชาติ, "การพัฒนาการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 50.

ภายใต้ความขัดแย้งในการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มหัวใหม่ อันมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นผู้นำ กับกลุ่มอำนาจเก่าซึ่งมีสมเด็จพระเจ้าพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นระยะเวลาเดียวกับที่ไทยต้องเผชิญกับการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก ความจำเป็นในการรวมอำนาจปกครองเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อสร้างเอกภาพของชาติจึงถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องกระทำเป็นอันดับแรก โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อทรงบรรลุนิติภาวะภายหลังจากพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ 2 เพื่อที่จะมีพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ พระองค์ท่านได้ทรงปฏิรูปการปกครองหลายประการเพื่อตั้งอำนาจเข้าสู่พระองค์ เช่น ทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นประกอบด้วยสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ เมื่อปี พ.ศ. 2417 อันเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารในระดับสูง เพื่อใช้เป็นฐานสนับสนุนในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในอันดับต่อไป ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาทั้งสองได้มีส่วนช่วยให้การจัดระเบียบด้านการคลังบรรลุผล และสามารถถลิตรอนอำนาจจากขุนนางตระกูลขุนนางลงได้ในระดับหนึ่ง พระองค์ท่านทรงพยายามตั้งอำนาจในการควบคุมทรัพยากรสำคัญของรัฐกลับคืนจากขุนนาง เช่น ทรงเข้าจัดระบบการคลังภายในกรมพระคลังมหาสมบัติ โดยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นที่รวบรวมรายได้เพียงแห่งเดียว มีการตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ และพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติเพื่อวางระเบียบปฏิบัติให้แก่บรรดาเจ้าภาษีนายอากร และเจ้าพนักงานของรัฐให้เป็นแบบอย่างเดียวกัน เมื่อระบบการคลังมีความมั่นคงแล้ว พระองค์ท่านทรงเริ่มปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนกลาง โดยการกำหนดรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลางขึ้นใหม่ เมื่อระบบบริหารราชการส่วนกลางมีความเป็นระบบแล้ว อันดับต่อไปทรงริเริ่มการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีการนำรูปแบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้แทนรูปแบบการปกครองหัวเมืองของไทยโบราณ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในรัชสมัยของพระองค์เป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างการปกครองตั้งแต่โครงสร้างการบริหารระดับสูง โครงสร้างการบริหารระดับกระทรวง ทบวง กรม และโครงสร้างการบริหารระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งรายละเอียดต่าง ๆ จะได้กล่าวในอันดับต่อไป

## 1. โครงสร้างการบริหารระดับการ เมือง

สภาพการ เมืองในยุคต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจทางการเมืองมีได้รวมอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์แต่เพียงแห่งเดียว แต่กลับตกอยู่ในมือของเสนาบดีและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มสกุลขุนนาง ซึ่งมีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ อำนาจของตระกูลขุนนางมีอยู่ทั่วไปในการบริหารระดับสูง จึงทำให้เกิดมีการแบ่งกลุ่มทางการเมืองขึ้น กลุ่มทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ในยุคนั้นสามารถแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม<sup>30</sup> คือ

1. กลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam) คือ คณะบุคคลที่ให้การสนับสนุนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ผู้นำของกลุ่มนี้คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กลุ่มนี้ประกอบด้วยบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการที่ร่วมมือต่อต้านสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และข้าราชการหนุ่มที่นิยมตะวันตก รวมทั้งเจ้าพระยาภาสกรวงษ์ น้องชายของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ กลุ่มนี้ต้องการที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทย โดยการรับเอาวัฒนธรรมตะวันตกมาปรับให้เข้ากับค่านิยมของคนไทย มีการออกหนังสือพิมพ์ชื่อ "ครูธรรมา" เพื่อเผยแพร่ข่าวต่างประเทศและวิพากษ์วิจารณ์ถึงสิ่งที่กลุ่มนี้เห็นว่า ควรจะได้รับการเปลี่ยนแปลงในเมืองไทย กลุ่มนี้ได้รวมเอาคนหนุ่มที่เข้ามาฝึกหัดทางการเมืองเมื่ออิทธิพลตะวันตกได้แผ่ขยายเข้ามาอย่างเต็มที่ในภูมิภาคนี้แล้ว ซึ่งคนเหล่านี้จะมองตะวันตกว่าเป็นทั้งตัวอย่างที่ควรศึกษาและเป็นสิ่งที่น่าอันตรายมาสู่ชาติไทย

---

<sup>30</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, จัดติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417 - 2477), หน้า 10-11.

2. กลุ่มสยามอนุรักษ์ (Conservative Siam) มีผู้นำคือ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ กลุ่มนี้มีอำนาจทางการเมืองที่มั่นคงมาก เป็นที่เชื่อกันว่าขุนนางกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์<sup>31</sup> เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์จึงได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทำให้อำนาจของกลุ่มนี้มั่นคงยิ่งขึ้น เป็นกลุ่มที่คัดค้านการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นอย่างถอนรากถอนโคน สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะเท่าที่เห็นว่าจำเป็น

3. กลุ่มสยามเก่า (Old Siam) เป็นกลุ่มหนึ่งซึ่งเติบโตมาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขณะที่บ้านเมืองกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ เป็นผู้นำ ประกอบไปด้วยขุนนางรุ่นเก่า ๆ ก็ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกิดขึ้น เพราะเกรงว่าจะกระทบกระเทือนมาถึงตน

กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มีความขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มแรกกับกลุ่มที่สามซึ่งมีเหตุการณ์ลูกกลามาใหญ่เกิดขึ้นเป็นลำดับ จนเป็นที่เกรงกันว่าจะทำให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงได้ เช่น กรณีวิกฤติการณ์วังหน้า เป็นต้น ส่วนความขัดแย้งระหว่างกลุ่มแรกกับกลุ่มที่สอง เป็นไปในทางที่กลุ่มแรกพยายามรวมอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ การเมืองในยุคต้นรัชสมัยจึงเป็นการชิงดีชิงเด่นกันระหว่าง 3 กลุ่ม ที่ต้องการเข้ามามีส่วนในการปกครองประเทศ การแย่งชิงอำนาจนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศมากมาย โดยเฉพาะเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระชนมายุครบ

---

<sup>31</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาวิชารัฐศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ม.ป.ป.), หน้า 421.



20 พรรษา ซึ่งนับได้ว่าทรงบรรลุนิติภาวะและทรงเริ่มใช้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินได้เต็มที่ ทรงเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองและพยายามขจัดอิทธิพลของขุนนางรุ่นเก่าที่เคยมีอยู่ในต้นรัชสมัย การรวมอำนาจกลับสู่พระมหากษัตริย์ได้กระทำในหลาย ๆ ทางด้วยกัน การประกาศตั้งและตราพระราชบัญญัติ 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต (ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) และพระราชบัญญัติบริวีเคาน์ซิล (ที่ปรึกษานพระองค์) เมื่อปี พ.ศ. 2417 ถือเป็นความพยายามประการหนึ่งที่จะสร้างสถาบันการเมืองในระดับบริหารขึ้น ในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเสนอความเห็นแก่พระมหากษัตริย์ สมาชิกของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินล้วนแต่เป็นขุนนางรุ่นหนุ่มเป็นส่วนใหญ่และทั้งหมดเป็นข้าราชการซึ่งสนับสนุนการรวมอำนาจมาไว้ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การประกาศตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินหรือเคาน์ซิลออฟสเตต (Council of State) เมื่อจุลศักราช 1236 หรือพุทธศักราช 2417 นับเป็นการเริ่มต้นการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งแรก เหตุผลที่ทรงตั้งเคาน์ซิลออฟสเตต ปรากฏในพระราชปรารภเรื่องประกาศตั้งเคาน์ซิลออฟสเตต เมื่อวันศุกร์ แรม 8 ค่ำ ปีมะแม จุลศักราช 1236 ตรงกับวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2417 ตอนหนึ่งว่า <sup>32</sup> "ครั้งนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่าราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้นและการที่ยังรกร้างมาแต่เดิมมากนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็ไม่สำเร็จไปได้ ถ้ามีคนช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิมก็จะได้ปลดเปลื้องไปทีละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็จะเกิดแก่บ้านเมือง ..."

---

32 บัญชา แก้วเกตทอง, การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว , หน้า 6.

ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาทั้งสองมีรายละเอียดย่อ ๆ ดังนี้

#### 1. สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State)

มีลักษณะเป็นสภาที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย พระองค์ทรงนำแบบอย่างมาจากสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส (onseil d'Etat) ประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 10-20 คน โดยคัดเลือกจากข้าทูลละอองธุลีพระบาท ที่มีความรู้ความสามารถทั้งที่เป็นเจ้านายในราชตระกูลและข้าราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และในการร่างกฎหมายกับพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน<sup>33</sup> โดยบรรดาสมาชิกสภาได้รับพระราชทานเงินปีและเบี้ยเลี้ยงไปตลอดชีวิต

แต่เดิมพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติออกกฎหมายแก่ข้าบงคับประชาชนทั่วไปในลักษณะของพระบรมราชโองการ ซึ่งกฎหมายที่ทรงตราขึ้นนั้น หากสอดคล้องกับธรรมศาสตร์และจารีตประเพณีแล้วกฎหมายนั้นก็จะมีผลเป็นราชศาสตร์ ซึ่งพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อ ๆ ไป จะเคารพและบังคับไปตามนั้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายรองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ว่ามีเหนือขุนนางและราษฎรทั้งหลายมิให้ล่วงละเมิดพระราชอำนาจของพระองค์ คือ กฎหมายลักษณะอาญาหลวงในกฎหมายตราสามดวง โดยเฉพาะในมาตรา 21 แห่งกฎหมายดังกล่าว กำหนดโทษการฝ่าฝืนพระบรมราชโองการที่เป็นกฎหมายไว้ ไม่ให้ใครล่วงละเมิดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ที่ทรงตรากฎหมายและทรงใช้อำนาจบังคับการตามกฎหมายแต่พระองค์เดียว ดังนั้น อำนาจในทางนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้ เพียงแต่พระองค์ต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับธรรมศาสตร์และจารีตประเพณี แต่ต่อมา

---

<sup>33</sup> 120 ปี แคนันซิลออฟสเตรท : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2417 - พ.ศ. 2537 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด, 2537), หน้า 6-9.

มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมในการใช้พระราชอำนาจในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงใช้พระราชอำนาจเชิงนิติบัญญัติ โดยวางกฎเกณฑ์ทั่วไปโดยตรง ไม่ต้องผ่านการตัดสินใจวางบทเป็นราชศาสตร์สำหรับคดีต่อ ๆ ไปในอนาคตเหมือนที่บูรพกษัตริย์ปฏิบัติกันมา โดยการออกประกาศต่าง ๆ ที่มีผลเป็นกฎหมายมากมาย สาเหตุที่ต้องใช้พระราชอำนาจนิติบัญญัติโดยตรงคงเนื่องมาจากทรงต้องการเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองให้ทันสมัยและสามารถตั้งรับการกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจของมหาอำนาจจักรวรรดินิยมได้ นอกจากนี้ยังเป็นการทอนอำนาจขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์ด้วย เนื่องจากอำนาจนี้เป็นอำนาจเฉพาะองค์พระมหากษัตริย์เมื่อตรากฎหมายขึ้นแล้วทุกคนต้องปฏิบัติตาม มิเช่นนั้นจะต้องได้รับโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น พระบรมราชโองการนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยึดตามเป็นแนวทาง จึงอาจเรียกยุคนี้ว่า ยุคกำเนิดการนิติบัญญัติ (Legislation) การนิติบัญญัติแบบใหม่ จึงเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดของการขยายพระราชอำนาจในแนวกว้างและหยั่งพระราชอำนาจในแนวลึก ซึ่งทำให้พระองค์มีอิสระจากขุนนางและทอนอำนาจขุนนางลงให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่ทรงตราขึ้น<sup>34</sup> การดึงพระราชอำนาจนิติบัญญัติคืนกลับมาทำให้มีการตราพระราชบัญญัติมากมายที่สร้างรัฐชาติส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นรัฐสมัยใหม่ ซึ่งทำให้อำนาจที่เคยขึ้นอยู่กับตัวบุคคล แยกอำนาจนั้นออกมาเป็นสถาบัน (Institutionalization of Power) ที่ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ มีระเบียบมีกฎหมายรองรับ<sup>35</sup>

สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมีบทบาทสำคัญยิ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ประกาศใช้เพื่อเป็นฐานสนับสนุนในการดึงพระราชอำนาจกลับคืนสู่สถาบันกษัตริย์ และเป็นเครื่องมือในการสร้างเอกภาพของชาติ อาทิเช่น

---

34 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 70-72.

35 การอธิบายเรื่อง "พระมหากษัตริย์พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย," หน้า 46.

(1) พระราชบัญญัติพิกัดเกษียณอายุลูกทาส ลูกไท พ.ศ. 2417 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ให้ลูกทาสทุกคนที่เกิดในปีมะโรง พ.ศ. 2411 อันเป็นปีแรกที่เสวยราชสมบัติ เมื่ออายุครบ 8 ปี ให้ถือว่าค่าตัวเต็มปีต่อไปให้ลดค่าตัวลงทุกปี จนอายุครบ 21 ปี เป็นอันว่าหมดเกษียณอายุ ทาสให้เป็นไทแก่ตัว

(2) ประกาศลูกทาส พ.ศ. 2417 กำหนดให้เจ้าเปี้ยนายเงินที่มีทาสตั้งแต่หนึ่ง คนขึ้นไป ให้ตรวจตราดูลูกทาสของตนที่เกิดในเรือนเบี้ยว่าถ้าเกิดปีมะโรงเป็นต้นไป จะมีกี่คนก็ ตามให้นำลูกทาสนั้นไปอาเภอเพื่อสักหลังสารกรมธรรม์ไว้ พร้อมทั้งให้เจ้าเปี้ยนายเงินแบ่งเงิน ในสารกรมธรรม์มาเป็นค่าตัวลูกทาสตามพิกัดเกษียณอายุ

(3) ประกาศเกษียณอายุลูกทาสลูกไท เป็นการประกาศชี้แจงเรื่องการลดเกษียณ อายุลูกทาสให้เกิดความเข้าใจทั้งฝ่ายที่ยังคงต้องการมีทาสไว้ใช้สอย ด้วยเกรงว่าจะไม่มีทาส และลูกทาสไว้ใช้ ตลอดจนพวกที่ขัดสนจะไม่สามารถเอาบุตรหลานไปขายฝากแก้ขัดได้ กับฝ่ายที่ ต้องการให้มีการเลิกทาสเกิดขึ้นในประเทศ ให้เกิดความเข้าใจในพระราชประสงค์ของพระองค์ ที่ต้องออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทาสในลักษณะที่เป็นกลางและต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป

(4) พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ โดยจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เพื่อใช้เป็น สำนักงานในการรวบรวมภาษีอากรและผลประโยชน์รายได้ของแผ่นดิน ให้หน่วยราชการทุกหน่วย รวบรวมรายได้และภาษีอากรส่งหอรัษฎากรพิพัฒน์ และให้มีเจ้าพนักงานบัญชีในการรวบรวมดำเนินการ ห้ามมิให้ทำการที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่บ้าน ต้องมาทำที่ออฟฟิศในหอรัษฎากรพิพัฒน์ นอกจากจะ ควบคุมกรมที่มีหน้าที่คุมภาษีอากรมิให้ทุจริตแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังวางระเบียบประมวลภาษี อากรให้รัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดการโกงภาษีได้ ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ ข้าราชการสังกัดหอรัษฎากรพิพัฒน์ จึงเป็นข้าราชการรุ่นแรกที่มาทำงานที่ออฟฟิศภายใน พระบรมมหาราชวัง ตั้งแต่เวลา 10.00 - 16.00 น. ทุกวัน และได้รับพระราชทานเงินเดือน ก่อนข้าราชการพลเรือนกรมอื่น ๆ

(5) ประกาศว่าด้วยการพระคลังทั้งปวง พ.ศ. 2417 กำหนดให้เจ้าพนักงาน พระคลังมหาสมบัติซึ่งจะจ่ายเงิน ตลอดจนบรรดาเจ้าพนักงานกรมต่าง ๆ มีหน้าที่ต้องจัดทำ ประมาณการรายจ่ายของกรมเป็นประจำเดือนตลอดปี แล้วนำยื่นต่อเจ้าพนักงานพระคลังมหา สมบัติในตอนปลายปีเพื่อจะได้นำเสนอที่ประชุมสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เมื่อถึงเดือนก็ให้

เจ้าพนักงานกรมนั้น ๆ ตั้งฎีกาเบิกจ่ายเป็นเดือน ๆ ตามที่กะประมาณไว้ ประกาศฉบับนี้มีจุดประสงค์ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกรมต่าง ๆ มิให้มีการรั่วไหล จึงให้กรมพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ตรวจตราดูแลการรับจ่ายเงินทั่วราชอาณาจักร ในรูปของการทางบประมาณรายได้รายจ่าย และยังมีหน้าที่ตรวจบัญชีรับจ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในกรุงและหัวเมืองอีกด้วย

นอกจากนี้ ยังทรงใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติสร้างความเข้มแข็งให้กับศูนย์กลางอำนาจและขยายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคในเรื่องต่าง ๆ เช่น

(1) พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทาสัญญากับชาวต่างประเทศ พ.ศ. 2417 เป็นข้อกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ครองเมืองประเทศราช ผู้ว่าราชการเมือง กรมการหัวเมืองเอก หัวเมืองโท เมืองตรี เมืองจัตวา ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันหมด ในการทาสัญญาติดต่อกับต่างประเทศ เพื่อมิให้เกิดปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นของแผ่นดินและหนังสือสัญญาใดเป็นของเจ้าเมือง กรมการ โดยแยกสัญญาเป็นสองประเภท และกำหนดว่าหนังสือสัญญาประเภทใดที่จะถือว่าเป็นของแผ่นดิน (สัญญาบับลิก) เช่น การทำป่าไม้ ชุดแร่ ทำสวน ผูกภาษีอากร เป็นต้น ผู้ทาสัญญาและผู้ครองเมืองจะต้องบอกข้อความให้เสนาบดีผู้รับผิดชอบเห็นควร ซึ่งเมื่อเสนาบดีผู้บังคับเมืองเห็นชอบด้วย หนังสือสัญญานั้นเป็นอันใช้ได้ แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยหนังสือสัญญานั้นใช้ไม่ได้และไม่เป็นสิทธิแก่ผู้ทาสัญญา ส่วนหนังสือสัญญาไปร เวทนั้นแล้วแต่จะกำหนดตกลงกันแต่อย่างใดต่อพระราชกำหนดกฎหมายเก่าใหม่ และเมื่อเกิดวิวาทด้วยข้อสัญญาดังกล่าวจะมาฟ้องต่อเสนาบดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน ณ กรุง เทพ ก็ได้ แต่ถ้าหากแพ้ความจะต้องเสียเงินทรัพย์สินก็ให้เร่งเอาแต่ผู้แพ้ จะเร่งเอาทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้ หลักการของกฎหมายฉบับนี้คือการให้หลักประกันแก่ชาวต่างประเทศ และเป็นการตัดทอนอำนาจของผู้รักษาเมืองในการทาสัญญา โดยให้อำนาจอนุมัตินั้นเป็นของรัฐบาลกลาง ด้วยการให้สัตยาบันรับรองสัญญาก่อนจึงจะมีผลผูกพันบังคับได้ตามกฎหมาย

(2) พระราชบัญญัติสำหรับข้าหลวงชำระความหัวเมือง เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีข้าหลวงขึ้นไปเป็นตุลาการชำระตัดสินความคนชาวต่างประเทศที่เป็นความกับคนเมือง เชียงใหม่

เมืองลพบุรี เมืองลพบุรี ให้เป็นแบบอย่างถูกต้องตามพระราชกำหนดและข้อหนังสือสัญญา ทั้งนี้ เนื่องจากตุลาการเชียงใหม่อาจพิจารณาคดีไม่ถูกต้องจนเกิดปัญหากระทบกระทั่งกับอังกฤษ จึงตั้งเป็นพระราชบัญญัติไว้สำหรับข้าหลวงซึ่งเป็นตุลาการชำระความศาลต่างประเทศ ณ เมืองเชียงใหม่ ให้กระทำตามข้อพระราชบัญญัติทุกประการ กฎหมายฉบับนี้มีจุดประสงค์ควบคุมการใช้อำนาจตุลาการ โดยรัฐส่วนกลางให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักกฎหมายและข้อสนธิสัญญา

นอกจากนี้ยังทรงใช้พระราชอำนาจในการเปลี่ยนแปลงราชนิติประเพณีในการสืบราชสันตติวงศ์ โดยทรงกำหนดให้มีตำแหน่งสมเด็จพระยุพราชมกุฎราชกุมารเป็นองค์รัชทายาท แทนการตั้งพระราชวังบวรสถานมงคลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งเป็นตำแหน่งพระมหาอุปราชอันเป็นราชประเพณีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่สถาบันกษัตริย์ยิ่งขึ้น และเป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจได้กลับคืนสู่พระมหากษัตริย์อย่างชัดเจนแล้ว เพราะพระมหากษัตริย์ทรงกำหนดตัวรัชทายาทเองได้

## 2. สภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council)

ทรงนำแบบอย่างมาจาก Privy council ของอังกฤษมีหน้าที่ในการถวายนความคิดเห็นในเรื่องที่พระมหากษัตริย์ประสงค์จะไต่ถาม โดยทำหน้าที่เมื่อพระมหากษัตริย์พระราชดำริในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการให้ความเห็นในขั้นต้นก่อนที่จะนำเข้าสู่สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และเพื่อสืบราชการเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วทูลรายงานทูลเกล้าฯ ถวาย หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ พระมหากษัตริย์ อาจตั้งที่ปรึกษาผู้ใดก็ได้เป็นคอมมิติตี ออฟปริวีเคาน์ซิล ทำหน้าที่ชำระคดีความซึ่งมีอำนาจเหมือนศาลรับสั่ง สภานี้จึงมีความสำคัญเป็นพิเศษในแง่ที่ว่าได้รับมอบหมายอำนาจทางด้านตุลาการจากพระมหากษัตริย์ตั้งแต่เดิมอำนาจนี้ สงวนไว้เฉพาะองค์พระมหากษัตริย์เท่านั้น

การตั้งสภาที่ปรึกษาทั้งสองนี้ เนื่องด้วยทรงมีพระราชประสงค์ที่จะทดลองให้มีสภาการแผ่นดินขึ้นเพื่อเป็นที่ปรึกษาขององค์พระมหากษัตริย์เหมือนเช่นประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ซึ่ง

พระองค์ทรงพบเห็นในคราวเสด็จประพาสซึ่งมีการจัดตั้งรัฐสภาสำหรับทำหน้าที่นิติบัญญัติทั่วไป แต่เนื่องจากประเทศไทยในสมัยนั้นยังไม่มีความพร้อมที่จะตั้งรัฐสภา จึงทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นก่อน โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติอย่างสมบูรณ์เหมือนกับรัฐสภา หากจะพิจารณาดูลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาทั้ง 2 แล้ว จะเห็นได้ว่า แม้จะมีลักษณะของประชาธิปไตยแฝงอยู่มาก แต่ก็ยังสงวนอำนาจไว้กับองค์พระมหากษัตริย์โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้ง ถอดถอนและการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย แต่ที่ปรึกษาสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวางตามที่ตราไว้ในพระราชบัญญัติ การตั้งสภาดังกล่าวนี้เท่ากับเป็นการฝึกฝนระบบการเป็นที่ปรึกษาขึ้นในเมืองไทยเป็นครั้งแรก

นอกจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ประชุมปรึกษางานสำคัญ ๆ หลายเรื่องด้วยกัน ในทางการเมืองสภาที่ปรึกษาแผ่นดินเป็นตัวจักรสำคัญในการดึงอำนาจมาสู่สถาบันกษัตริย์ เพราะประกอบไปด้วยคนที่สนับสนุนพระมหากษัตริย์ สภานี้เองที่ได้ทำการปลดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากตำแหน่งเสนาบดีกรมนา การปลดนี้มีแง่มุมทางการเมืองว่า เป็นความพยายามที่จะขจัดผู้ใกล้ชิดของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ออกไปจากวงการบริหาร เพราะพระยาอาหารบริรักษ์ก็คือหลานของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และเป็นขุนนางในระดับสูง การกระทำดังกล่าวทำให้เห็นว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์มีเพิ่มมากขึ้น ผู้ใดที่คิดจะกระทำการใดที่เป็นไปในทางที่คัดค้านอำนาจของสถาบันกษัตริย์ ย่อมจะต้องไตร่ตรองให้ถี่ถ้วนรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะสมาชิกสภาที่ปรึกษาแผ่นดินล้วนแล้วแต่ประกอบไปด้วยขุนนางรุ่นหนุ่มอยู่ในกลุ่มสยามหนุ่มที่สนับสนุนการรวมอำนาจมาไว้ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่อำนาจของสถาบันกษัตริย์เข้มแข็งขึ้น บทบาทของสภาที่ปรึกษาแผ่นดินก็ลดน้อยลงตามลำดับ ซึ่งทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ ประการหนึ่งก็คือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจเด็ดขาด ทางฝ่ายสภาที่ปรึกษาแผ่นดินซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติก็ขาดคนสนับสนุนและค่อย ๆ หมดอำนาจไป ดังที่ปรากฏในพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247 (ร.ศ. 103) ว่า

"... ครั้นเรากลับมาเป็นเอกเสกคิวตีฟคออเวอร์เมนต์เสียแล้ว การ  
 ลียิสเลตีฟไม่มีผู้อดหนุนเพราะเป็นการเหลือกำลังที่เราจะทำทั้งสองอย่างได้  
 ตลอด... และเพราะเมมเบอร์เป็นตัวสำคัญขาดไปเสียบ้าง จึงทำให้ลียิสเลตีฟ  
 เคาน์ซิลมีเสียงอ่อนไปทากฎหมายอันใดก็ไม่ใครจะสำเร็จได้..."

ประการต่อมาก็คือ การขาดตัวบุคคลที่มีความสามารถที่จะทำหน้าที่ด้านนี้  
 ไปได้ดี จึงทำให้บทบาทของสภาที่ปรึกษาแผ่นดินลดน้อยถอยลงไปเป็นอันมาก ดัง  
 ทรงมีพระราชดำรัสว่า

"... แต่ไม่เป็นการง่ายเลย ที่จะหาตัวผู้ซึ่งจะเป็นการได้จริง ผู้ซึ่งจะมี  
 บัญญาชี้เหตุการณ์ดีขึ้นได้นั้นมีมากคนไป.. แต่ผู้ซึ่งจะทำให้เป็นรูปร่างอย่างใด  
 เข้านั้นไม่ใคร่มีตัวเลยอยู่ในไม่ทันแล้วแต่จะโปรด..."

จากพระราชดำรัสข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 ทรงมีพระราชดำริที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองระดับบริหารให้ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และ  
 บริหารแยกจากกัน การตั้งที่ปรึกษาราชการทั้งสองประเภทนี้ ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ  
 และยังมีผลทางการเมืองคือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2416 ซึ่งเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอม  
 กเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงขึ้นครองราชย์ ครั้งที่ 2 สถาบันทั้งสองแห่งที่ทรงตั้งขึ้นมีส่วนสำคัญใน  
 การนำเอาอำนาจการปกครองอันแท้จริง ซึ่งเคยตกอยู่ในกลุ่มเสนาบดีและขุนนางผู้ใหญ่ โดยเฉพาะในกลุ่มตระกูลขุนนาง มาไว้กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทีละน้อย เมื่อ  
 พระองค์ทรงมีอำนาจทางการเมืองเด็ดขาดแล้ว หรือที่พระองค์ทรงเรียกว่า "กลายเป็นตัว  
 คออเวอร์เมนต์" แล้ว บทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาราชการและสภาที่ปรึกษาในพระองค์ก็  
 หมดไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟ  
 สเตต จ.ศ. 1236 เสีย ในปี พ.ศ. 2437 ส่วนปรีวีเคาน์ซิล หรือสภาที่ปรึกษาราชการใน  
 พระองค์ได้ดำเนินต่อมาเรื่อย ๆ ทำหน้าที่ตรวจชำระความผิด และมีสมาชิกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ  
 จนในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีที่ปรึกษาราชการในพระองค์เป็นจำนวนถึง 227



คน และได้กลายเป็นสภาพเป็นสภาพที่ใหญ่มากจนไม่อาจจะทำการประชุมปรึกษากันอย่างจริงจังได้<sup>36</sup>

## 2. โครงสร้างการบริหารระดับกระทรวง ทบวง กรม

เนื่องจากระบบบริหารราชการส่วนกลางซึ่งประกอบด้วย อัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหกลาโหมและสมุหนายก และจตุสดมภ์ มีความสับสนในบทบาทและหน้าที่ กล่าวคือ ตามที่กำหนดให้สมุหนายกทำหน้าที่เกี่ยวกับพลเรือนในขณะที่กำหนดให้สมุหกลาโหมทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านการทหารนั้นในทางปฏิบัติจริง ๆ ไม่สามารถแบ่งแยกหน้าที่จากกันได้เด็ดขาด ทั้งสมุหนายกและสมุหกลาโหมต่างปฏิบัติหน้าที่ไม่แตกต่างกันเลย ความแตกต่างเป็นเพียงอาณาเขตที่รับผิดชอบเท่านั้น คือ สมุหนายกรับผิดชอบบริเวณภาคเหนือของประเทศ สมุหกลาโหมรับผิดชอบภาคใต้ การแบ่งงานระหว่างกรมกองต่าง ๆ ก็ไม่แน่นอน กรมต่าง ๆ มีภาระหน้าที่ซับซ้อนก้าวกำยกัน ทุกกรมมีหน้าที่ในด้านการปกครองหัวเมือง การศาล การเก็บภาษี และการทหาร และภาระงานของแต่ละกรมก็ไม่เท่าเทียมกัน เช่น สมุหนายก นอกจากจะต้องรับผิดชอบดูแลหัวเมืองทางภาคเหนือและเป็นงานด้านพลเรือนแล้ว ยังมีกองทหารที่ต้องดูแล คือ ทหารช่าง ทหารม้า ทหารปืนใหญ่ ทหารรักษาพระนคร และต้องมีหน้าที่เก็บภาษีตลาด เรือ โรงละคร ไม้ไผ่ ไม้สัก เป็นต้น สมุหกลาโหมแทนที่จะควบคุมเฉพาะทหารก็ต้องควบคุมหัวเมืองภาคใต้ และดูแลเก็บภาษีเหล่า แป้ง น้ำอ้อย กะทะ เหล็ก ถ่าน พร้อมกันไป ส่วนกรมท่าซึ่งควรรับผิดชอบเฉพาะงานด้านการคลัง ก็ต้องควบคุมหัวเมืองชายทะเลตะวันออก และต้องเก็บภาษีสวน ภาษีอากรผลไม้ ผืน<sup>37</sup> รวมทั้งต้องทำหน้าที่ดูแลติดต่อกับต่างประเทศอีกด้วย เมื่องานที่รับผิดชอบมีมาก จึงต้องแบ่งแยกงานออกเป็นหลายกรม อีกทั้งจตุสดมภ์ทั้งสี่ก็มีได้ขึ้นอยู่กับอัคร

<sup>36</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477), หน้า 14.

<sup>37</sup> สารวัตร ธรรมชาติ, การพัฒนารเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5, หน้า 46.

มหาเสนาบดี และกรมที่แบ่งแยกออกไปก็มีได้ขึ้นกับจตุสดมภ์ บางกรมก็เป็นกรมใหญ่หน้าที่เท่าเสนาบดี กรมที่ตั้งขึ้นใหม่เหล่านี้จึงเป็นกรมอิสระ ผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีตำแหน่งประจำในที่ประชุมเสนาบดีหรือลูกขุน ณ ศาลา การที่มีกรมต่าง ๆ เพียง 6 กรม ดูแลบริหารประเทศ เช่นนี้ทำให้ไม่สามารถปกครองดูแลความทุกข์ยากของราษฎรได้ทั่วถึงและมีการขัดตองงานกัน ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ดังพระราชดำริว่า "อนึ่ง กรมต่าง ๆ แยกกันอยู่ไม่มีผู้บังคับบัญชาครเป็นลำดับ และไม่มีการสริมสรพร้อมเพียงกัน เมื่อมีราชการอันใดขึ้นก็ขัดตอรววยววยกันไป กว่าที่จะเดินได้ตลอดทุกกรม บรรดาที่เกี่ยวข้องกับก็เป็นการเน้นซ้ำเสียแล้ว" 38

การแบ่งแยกงานที่สับสนและก้าวถ่างกันเช่นนี้ ทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลกลางเกิดความล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ และเกิดการแตกแยกแบ่งพรรคแบ่งพวกในวงราชการมากขึ้น เมื่อส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางอำนวยความสะดวกเหล่านี้ต้องมีภาระและหน้าที่หลายอย่างและมีแผนงานอันสับสน หน้าที่ของแต่ละกรมก็ทำหน้าที่ไม่ตรงกับชื่อ หน้าที่ของกรมต่าง ๆ เปลี่ยนไปตามอิทธิพลของเสนาบดีที่แย่งงานกันทำ งานใดไม่ค่อยมีประโยชน์ก็จะถูกทอดทิ้งละเลย การจะพิจารณาว่างานใดเป็นของกรมใด กระทรวงใดนั้น จะถือเอาชื่อกรมหรือกระทรวงเป็นเครื่องสังเกตไม่ได้เลย 39 นอกจากนี้การไม่มีเงินเดือนประจำและไม่มีงบประมาณให้แต่ละกรมนั้น ทำให้แต่ละกรมพยายามหาผลประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่โดยเฉพาในเรื่องการพิพากษาคดี ค่าธรรมเนียม การปรับ และส่วนลดต่าง ๆ จะตกเป็นผลประโยชน์ของบรรดาข้าราชการขุนนางแทนที่จะเข้ารัฐ ก่อให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบธรรมและมีส่วนทำให้การเงินของรัฐร่วไหลด้วย อิทธิพลและผลประโยชน์ส่วนตัวของขุนนางผู้ใหญ่มงคนจึงมีส่วนทำให้การ

---

38 ชัยอนันต์ สุนทวณิช และชัตติยา วรรณสุต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477), หน้า 96.

39 เรื่องเดียวกัน.

ปฏิบัติราชการไม่สามารถก่อประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและประชาชนได้เท่าที่ควร เมื่อสังคมมีความเจริญขึ้น ความสับสนของเหตุการณ์ต่าง ๆ มีมากขึ้น ระบบบริหารราชการก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการใหม่ ๆ ของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็ขยายขอบเขตไปเรื่อย ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมและล้าสมัยของระบบการปกครอง

การดำเนินการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินการเป็นขั้นตอน คือ จัดการปฏิรูปการบริหารส่วนกลาง ด้วยการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลกลางทั้งด้านอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนกลาง แบ่งแยกโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองให้มีหน้าที่เฉพาะเจาะจงตามความชำนาญเฉพาะอย่างไม่ให้สับสนก้าวท้าวกัน มีสายการบังคับบัญชาและเอกภาพในการบังคับบัญชาที่แน่นอนโดยรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เมื่อส่วนกลางมีความมั่นคงแล้วจึงทรงดำริที่จะปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นอันดับต่อไป

ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารส่วนกลางของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มจากการศึกษาแบบแผนการปกครองแบบตะวันตก โดย ในปี พ.ศ. 2430 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงเทววงษ์เสด็จแทนพระองค์ไปช่วยงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิคตอเรีย ครบรอบ 50 ปี ณ ประเทศอังกฤษ ได้ทรงตราสั่งให้กรมหลวงเทววงษ์เสด็จไปศึกษาแบบแผนการจัดหน่วยบริหารราชการแผ่นดินของประเทศในยุโรปมาด้วย เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงคณะเสนาบดีของไทยให้เหมาะสม ครั้นเมื่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงเทววงษ์เสด็จกลับและได้ถวายรายงานแล้ว ในปีเดียวกันนั่นเอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดิน ร.ศ.106 (พ.ศ. 2430) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชนิพนธ์คานานในเอกสารพระบรมราชาธิบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

"การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบเดิมเป็นตั้งกระทรวง 12 กระทรวงนี้ ต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ซึ่งเรียกได้อย่างพูดกันตามธรรมดาว่า "พลิกแผ่นดิน" ถ้าจะใช้คำอังกฤษก็ต้องเรียกว่า "Revolution" ไม่ใช่ "Evolution" <sup>40</sup>

และก่อนหน้านั้นมีกลุ่มชนชั้นหัวก้าวหน้าในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้รับอิทธิพลแนวความคิดทางการเมืองจากตะวันตก เช่น กลุ่มเจ้านายและขุนนางที่ได้กราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก ในปี ร.ศ. 103 ก็มีสวนกระตุ้นต่อแนวความคิดในการดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเช่นกัน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิรูประบบการปกครอง โดยวัตถุประสงค์อันสำคัญของการปฏิรูปครั้งนี้ ได้แก่ เหตุผลทางการเมือง ซึ่งเป็นความต้องการที่จะสร้างสยามให้เป็นรัฐประชาชาติที่รัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมอาณาเขตต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นอิทธิพลจากแนวความคิดตะวันตกที่มีต่อการปฏิรูปการปกครอง ในปี พ.ศ. 2435 คือ ความคิดในการสร้างชาติและปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย การสร้างชาติจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการรวมอำนาจมาอยู่ที่ศูนย์กลาง และการปรับปรุงประเทศจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลกลางสามารถจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง ความพยายามในการรวมอำนาจการปกครองจึงมีผลทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ <sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชนิพนธ์คานา" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 124.

<sup>41</sup> ชัยอนันต์ สุนทวณิช และชัตติยา วรรณสุด, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477), หน้า 68.



ภายหลังจากทรงมีพระบรมราชาธิบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดินใน พ.ศ. 2430 แล้ว ได้ทรงจัดสรรงานแต่ละแขนงให้อยู่ในกระทรวงเดียวกัน เพื่อจัดปัญหาการก้าวท่ายานการปฏิบัติงาน 42 ทรงเพิ่มหน่วยงานขึ้นใหม่อีก 6 หน่วยงานเป็น 12 หน่วยงาน ดังปรากฏในพระบรมราชาธิบายตอนหนึ่งว่า

" เพราะฉะนั้นจึงได้คิดตรวจดูตำแหน่งราชการซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ เห็นได้ว่า มีการเกินกว่าเสนาบดีหกตำแหน่ง ซึ่งได้นับได้แต่เดิม ถ้าจะนับลงอย่างเท่าการก็จะไม่สะดวกไปได้ จำต้องเพิ่มเติมตำแหน่งเสนาบดีใหม่ ให้พอสมควรแก่ตำแหน่งราชการในเวลานี้ เมื่อจะคิดแบ่งราชการเป็นส่วน ๆ ก็เห็นสมควรว่าจะนับออกานเวลานี้ให้เป็นสิบสองส่วน คือ ..."<sup>43</sup>

กรมมหาดไทย	มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช
กรมพระกลาโหม	มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช
กรมท่า	เป็นกรมว่าการต่างประเทศอย่างเดียวไม่ต้องปกครองหัวเมือง
กรมวัง	ว่าการในพระราชวังและกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในองค์พระมหากษัตริย์
กรมเมือง	ว่าการโปลิศ การบัญชาคน และการรักษาคนโทษ
กรมนา	ว่าการเพาะปลูก การค้าขาย ป่าไม้ บ่อแร่

---

42 ภารดี มหาจันทร์, ประวัติการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์การพิมพ์, 2527), หน้า 101.

43 ชัยอนันต์ สุนทวณิช และจัตติยา วรรณสุด, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477), หน้า 121-122.

กรมทั้ง 6 ข้างต้นเป็นกรมเดิมซึ่งมีอยู่แล้วแต่ได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหน้าที่ใหม่ และทรงแต่งตั้งกรมเพิ่มเติมอีก 6 กรม คือ

กรมพระคลัง	ว่าการบรรดาภาษีอากรและเงินที่จะรับจะจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น
กรมยุติธรรม	ให้บังคับบัญชาศาลที่จะชำระความทั้งความแพ่ง ความอาญา นครบาล อุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน
กรมยุทธนาธิการ	เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือต่างหากอีก ตำแหน่งหนึ่ง
กรมธรรมการ	เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวข้องในพระสงฆ์ ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จและเป็นผู้บังคับการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งพระราชอาณาเขต
กรมโยธาธิการ	เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง และการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลขหรือรถไฟ ซึ่งจะมีสีบบไป ภายหน้า
กรมมูรธาธิการ	เป็นพนักงานที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนด กฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง

การแบ่งส่วนราชการเป็นกรมขึ้นนี้ นับว่าเป็นการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ ซึ่งไม่เคยมีมาแต่ก่อนเลย การปฏิรูปการบริหารโดยแบ่งส่วนราชการเป็นกรมได้เริ่มดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2430 และสามารถดำเนินการได้เรียบร้อย ในปี พ.ศ. 2431 โดยทรงแต่งตั้งเสนาบดีใหม่ให้บริหารงานในกรมที่จัดตั้งขึ้น และโปรดฯ ให้มีการจัดประชุมเสนาบดี ณ ศาลาลูกขุน โดยที่พระองค์ทรงเป็นประธานในที่ประชุมทรงปรึกษาราชการต่าง ๆ บรรดาเสนาบดีชุดแรกในการทดลองปฏิบัติงาน มีดังนี้

กรมมหาดไทย	เจ้าพระยารัตนบดินทร์
กรมกลาโหม	เจ้าพระยาพลเทพ (ชุ่ม)
กรมท่า	กรมหลวงเทววงษ์โรบการ
กรมเมือง	กรมหมื่นเรศวรฤทธิ
กรมวัง	กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม
กรมคลัง	สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงษ์
กรมนา	พระยาภาสกรวงศ์
กรมยุทธนาธิการ	สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช
กรมยุติธรรม	กรมพระสวัสดิวัตวิศิษฐ์
กรมธรรมการ	กรมหมื่นดำรงราชานภาพ
กรมโยธาธิการ	สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์
กรมมูรธาธิการ	กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์

การแบ่งส่วนราชการเป็นกรมดังกล่าว พระองค์ทรงพบข้อบกพร่องหลายประการ โดยตลอดระยะเวลาที่ทดลองปฏิบัติงานในรูปกรมนั้นได้มีประกาศและพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับ ตั้งและปรับปรุงกระทรวง ตลอดจนเปลี่ยนชื่อกระทรวงต่าง ๆ อาทิเช่น ในปี พ.ศ. 2433 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมการโยธาต่าง ๆ ที่อยู่ในกระทรวงต่าง ๆ มาตั้งเป็น กระทรวงโยธาธิการ และรวมกรมโทรเลขไปรษณีย์ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2426 เข้าใน กระทรวงโยธาธิการและทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกกรมธรรมการและสังฆการีย์ที่เคยขึ้น กับกระทรวงมหาดไทยมารวมกับกรมศึกษาธิการตั้งเป็นกระทรวงขึ้น เป็นต้น ทำให้เกิดพระราช ดำริว่ากรมทั้ง 12 กรมเป็นกรมใหญ่ และมีส่วนราชการที่สำคัญ ๆ ขึ้นอยู่กับกรมทำให้เกิดความ ล้าชากต่อการบังคับบัญชา จึงทรงแก้ไขส่วนราชการโดยให้กรมต่าง ๆ ทั้ง 12 กรม มีฐานะ เป็นกระทรวง จุดประสงค์ในการแก้ไขส่วนราชการในครั้งนี้ พระองค์ทรงต้องการให้หน่วยรอง ที่อยู่กับกรมเดิมและบางหน่วยที่ไม่ขึ้นกับกรมใดได้สังกัดในแต่ละกระทรวงโดยแน่นอน และบาง หน่วยที่ไม่ขึ้นกับกรมใดได้สังกัดในแต่ละกระทรวงโดยแน่นอน และเพื่อให้เสนาบดีมีอำนาจในการ บริหารส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นในวันที่ 1 เมษายน 2435 ทรงมีพระบรมราช

รองการประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดีแต่งตั้งเสนาบดีให้ครบจำนวนกระทรวงทั้ง 12 ตำแหน่ง และยกเลิกอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ตำแหน่งกับจตุสดมภ์เสีย ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 พ.ศ. 2435 (ร.ศ. 111) ดังนี้

กระทรวงมหาดไทย	พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
กระทรวงกลาโหม	เจ้าพระยาพลเทพ
กระทรวงวัง	พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม
กระทรวงนครบาล	พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์
กระทรวงเกษตราธิการ	พลโทพระยาสุรศักดิ์มนตรี
กระทรวงต่างประเทศ	พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงเทววงศ์วโรปการ
กระทรวงคลัง	สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าจาตุรนต์รัศมี กรมพระจักรพรรดิพงษ์
กระทรวงยุติธรรม	สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ
กระทรวงยุทธนาธิการ	พระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช
กระทรวงธรรมการ	พระยาภาสกรวงศ์
กระทรวงโยธาธิการ	พระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์
กระทรวงมุรธาธิการ	พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิทยาลาภพิทิตาดา

การปรับปรุงแก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจากกรมเป็นกระทรวง ทำให้การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงเป็นสัดส่วนเกิดความรัดกุมและคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินยิ่งขึ้น เป็นการโอนพระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดินให้เฉลี่ยไปแก่เสนาบดีทุกกระทรวงและกรมกองต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นการริเริ่มการทำงานตาม หน้าที่ แทนการทำงาน



ตาม พื้นที่ ในสมัยเดิม<sup>44</sup> ผลอันสำคัญยิ่งของการตั้งกระทรวงก็คือ ทำให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจมากขึ้น เพราะกระทรวงต่าง ๆ ทั้งหมดต้องขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์โดยตรง และพระมหากษัตริย์ยังเป็นผู้เลือกเสนาบดีแต่ละกระทรวงด้วย การปฏิรูปการบริหารส่วนกลางในครั้งนี้ จึงไม่เพียงแต่ทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังเป็นการสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชา คือ พระมหากษัตริย์ทรงควบคุมดูแลเสนาบดีได้อย่างแท้จริง ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองนับได้ว่าเวลานี้อำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ในการปกครองประเทศในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชก้าวสู่จุดสูงสุดและมีอำนาจเด็ดขาดกว่าที่เคยเป็นมา<sup>45</sup>

นอกจากนี้ ภายหลังจากการปฏิรูประบบการปกครองยังทำให้รูปแบบของเสนาบดีสภาซึ่งเป็นรูปแบบของคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเปลี่ยนไปจากเดิม กล่าวคือ คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ จะมีอยู่ 2 จำพวกคือ<sup>46</sup>

1. ลูกขุน ๓ ศาลา คือ ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งในทางราชการต่าง ๆ เช่น เสนาบดี เป็นต้น และลูกขุน ๓ ศาลหลวง คือ ลูกขุนที่เป็นผู้พิพากษาคดีของราษฎร ในบางครั้งลูกขุนทั้งสองจำพวกจะประชุมกันปรึกษาเรียบเรียงพระราชกำหนดกฎหมาย เมื่อพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วบทกฎหมายนั้นเป็นอันใช้ได้ แต่เสนาบดีสภาภายหลังการปฏิรูประบบการปกครอง จะเป็นที่ประชุมเสนาบดีผู้เป็นหัวหน้ากระทรวงต่าง ๆ ปรึกษาราชการโดยเสนาบดีทั้งหมดจะมีฐานะเท่าเทียมกัน และมีหน้าที่แต่เพียงภาระกิจในการบริหารงานของกระทรวงเท่านั้น ยังมีหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาในราชการแผ่นดินด้วย ส่วนลูกขุน ๓ ศาลหลวง เมื่อได้จัดราชการกระทรวงยุติธรรมมาแล้วก็ถูกยกเลิกไป

<sup>44</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, "สังเขปประวัติศาสตร์การเมืองไทย," ใน รัฐศาสตร์ 14 (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2514), หน้า 63-82.

<sup>45</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์, สาขาศิลปศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชา วิชาพัฒนการการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, หน้า 428.

<sup>46</sup> ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 188-189.

ภายหลังเมื่อพระองค์ได้ทรงปฏิรูปจากกรมเป็นกระทรวงเมื่อ พ.ศ. 2435 แล้ว ก็ยังปรากฏว่างานบางอย่างยังคงซ้ำซ้อนกันอยู่ พระองค์จึงปรับปรุงและกำหนดหน้าที่ของกระทรวงบางกระทรวงเสียใหม่ เพื่อให้งานอย่างเดียวกันอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยแน่นอน การปรับปรุงแก้ไขครั้งนี้พระองค์ได้ทรงดำเนินการตามลำดับ คือ

1. ประมาณกลางปี พ.ศ. 2435 (ร.ศ. 111) ได้มีพระราชบัญญัติกรมยุทธนาธิการ ร.ศ. 111 ยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุทธนาธิการโดยเปลี่ยนตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ และลดฐานะกระทรวงยุทธนาธิการเป็นกรมยุทธนาธิการ แต่ให้ผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการมียศเสมอเสนาบดี และให้เข้าที่ประชุมเสนาบดีด้วย

2. เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมยังคงมีหน้าที่ปกครองหัวเมืองส่วนภูมิภาคและเมืองประเทศราชอยู่เช่นเดิม และไม่ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกัน คงแบ่งแต่อาณาเขตการบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ เท่านั้น ในปีพ.ศ. 2437 จึงมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย โดยมีประกาศจัดป็นหน้าที่กระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 113 แก้ไขประกาศเมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) แบ่งอำนาจหน้าที่กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหมเสียใหม่ เมื่อทรงดำริแก้ไขอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม เมื่อ พ.ศ. 2435 แล้ว จึงประกาศจัดหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยให้รัดกุมเหมาะสม ตามประกาศจัดหน้าที่กระทรวงกลาโหม มหาดไทย ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) ดังนี้

ข้อ 1 บรรดาหัวเมืองชั้นในชั้นนอก และเมืองประเทศราชที่แบ่งเป็น บัณฑิตอยู่ในกระทรวงกลาโหมก็ดี เป็นฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาดไทยก็ดี และที่อยู่ในกระทรวงต่างประเทศก็ดี ตั้งแต่นี้สืบไปให้อยู่ในบังคับบัญชาตราพระราชสีห์ กระทรวงมหาดไทย

ข้อ 2 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการภายในพระราชอาณาเขตตลอดทั่วไป เว้นไว้แต่ในกรุงเทพมหานครฯ กับเมืองที่ติดต่อกลั่เคียง การเป็นเขตแขวงกรุงเทพฯ ดังจะกำหนดไว้ในประกาศฉบับ

หนึ่งอีกต่างหากในภายหน้านั้น คงให้อยู่ในหน้าที่กระทรวงนครบาลรักษาการตามเดิม ให้นำเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับใบบอกจากหัวเมืองทั้งปวงนั้น และมีตราพระราชสีห์ตามกระแสบรมราชโองการฯ พระบรมราชโองการฯ เพื่อที่จะได้บำรุงรักษาความเรียบร้อย และให้มีความเจริญในเมืองนั้น ๆ

ข้อ 3 ให้นำเสนาบดีกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่เป็นผู้กำกับรักษาการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับทหารบก ทหารเรือ และเครื่องสรรพาวุธยุทโธปกรณ์ และป้อมค่ายคู่อุโมงค์เรือรบ และพาหนะสำหรับทหาร ให้เป็นผู้รับใบบอกรายงานการทหาร และมีตราพระราชสีห์พระบรมราชโองการ หรือพระบรมราชโองการในราชการทั่วทั้งเมืองประเทศราชและปักษ์ใต้ฝ่ายเหนือทั้งพระราชอาณาเขต เพื่อจะรักษาการบ้านเมืองให้อยู่เป็นสุขเกษมปราศจากสรรพภัยอันตราย

จากนั้นมากระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการปกครองทั่วราชอาณาจักร ทั่วในเขตกรุงเทพมหานคร ยังอยู่ในความปกครองของกระทรวงนครบาล ส่วนกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรในกิจการเกี่ยวกับการทหารบก ทหารเรือ ไม่ต้องดูแลปกครองหัวเมืองตั้งแต่ก่อน

3. ยุบกระทรวงมรุทธาธรและตำแหน่งเสนาบดี ในปี พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 115) เพราะทรงเห็นว่างานของกระทรวงมรุทธาธรมีไม่มากจึงให้โอนราชการในหน้าที่กระทรวงมรุทธาธรไปขึ้นอยู่ในกรมราชเลขาการ ส่วนราชการที่เป็นแผนกในกระทรวงมรุทธาธรให้เรียกว่ากรมพระอัครลักษณ์ ขึ้นอยู่ในสภานายกรัฐมนตรี

4. ในปี พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 115) เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีกราบบังคมลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ร.ศ. 115 พระองค์จึงให้ลดฐานะกระทรวงเกษตรราธิการลงเป็นกรม และให้ไปขึ้นกับกระทรวงพระคลัง ต่อมาทรงดำริว่าราชการของกรมเกษตรราธิการซึ่งยกไปรวมกับกระทรวงพระคลังนั้น ทำให้เกินกำลังของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะจัดการให้ทั่วถึงได้ และเป็นราชการตามแผนก ไม่ควรรวมกับกระทรวงพระคลัง จึงได้มีประกาศในเดือนกันยายน พ.ศ. 2442 (ร.ศ. 118) ให้ตั้งกระทรวงเกษตรราธิการขึ้น

จากการปฏิรูปการปกครองโดยจัดตั้งในรูปกระทรวง เมื่อ พ.ศ. 2345 และได้พัฒนาให้ดีขึ้นโดยลำดับและเข้ารูปโดยเรียบร้อยในปี พ.ศ. 2442 การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของพระองค์ ได้เป็นรากฐานในการบริหารราชการแผ่นดินจนทุกวันนี้ อาทิเช่น การแยกงานราชการออกจากงานส่วนตัวให้เป็นส่วนสัด นับตั้งแต่การจัดให้มีสถานที่ทำงานของข้าราชการทุกแห่ง กำหนดเวลาทำงานและเลิกงาน มีการจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีค่าตอบแทนที่หาผลประโยชน์ได้ การกำหนดให้ตามตำแหน่งต่าง ๆ ของข้าราชการเป็นของเฉพาะบุคคลไม่มีการสืบทอดต่อกัน การสร้างหลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการด้วยการให้เงินเดือนและให้รางวัล เลื่อนขั้นตำแหน่ง เมื่อทำความดีความชอบมีการลงโทษเมื่อกระทำผิด มีการจ่ายบำเหน็จบำนาญให้ตลอดชีวิตเมื่อออกจากราชการเพื่อให้ข้าราชการทำงานให้ดีที่สุดและยึดเป็นอาชีพหลักอย่างเดียวและยังทรงวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยในสมัยของพระองค์อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่พระองค์ทรงกระจายอำนาจให้เสนาบดีแต่ละกระทรวงรับผิดชอบ การตั้งสภารัฐมนตรีพิจารณากฎหมายก่อนจะทรงลงพระปรมาภิไธย เป็นการแสดงว่าพระองค์มิได้ทรงรวบอำนาจไว้แต่พระองค์เดียวและเป็นการวางพื้นฐานที่จะให้ฝ่ายออกกฎหมายเป็นอิสระด้วย <sup>47</sup>

### 3. โครงสร้างการบริหารระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

จากการที่ได้มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนกลางให้เกิดประสิทธิภาพและมีความมั่นคงโดยรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองแล้วก็ได้มีการขยายอำนาจไปครอบคลุมหัวเมืองต่าง ๆ ในภูมิภาคและท้องถิ่นให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร โดยมีขั้นตอนและรายละเอียด ดังนี้ ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งกระทรวง 12 กระทรวง เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 และได้มี

---

<sup>47</sup> บัญชา แก้วเกตุทอง, การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 19.

การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลางกับกระทรวงมหาดไทย ตามประกาศจัดตั้งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลางและกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 113 ได้มีการรวบรวมการดูแลหัวเมืองต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยแต่เพียงกระทรวงเดียว ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์จะให้หัวเมืองต่าง ๆ และเมืองประเทศราชรวมเข้าเป็นหัวเมืองในพระราชอาณาจักร อดยให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่จัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคในลักษณะการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) ภายใต้หลักที่ว่าอำนาจการปกครองควรจะเข้ามารวมอยู่จุดเดียวกันหมด รัฐบาลกลางจะไม่ให้การบังคับบัญชาหัวเมืองกระจายอยู่กับกรมต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม และจะไม่ยอมให้เจ้าเมืองต่าง ๆ มีอธิปไตยอย่างที่เคยมีมาในอดีต<sup>48</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะทันสมัยและทันเหตุการณ์เพื่อป้องกันการแผ่ขยายอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงมีไปถึงกรมหมื่นนครราชสีมาว่า<sup>49</sup>

"เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันกับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมืองและมีการคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ ตะวันตกโอบขึ้นไปเหนือเมืองเหล่านั้นตกเป็นของอังกฤษ ฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวัดขัน และมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการเกี่ยวข้องกับหลายเขตแดนอยู่เสมอไม่เป็นที่ต่างคนต่างอยู่เหมือนอย่างแต่ก่อน การ

<sup>48</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาศิลปศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชา วิชาพัฒนาการการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, หน้า 428.

<sup>49</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, "สำเนาพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 114," ใน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 58-59.

ซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งภายในภายนอกได้มีอยู่ 3 ประการ คือ พุดจากันในทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรี ไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาโดยทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปได้เสมอถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทูตซึ่งจะเป็นที่ตั้งใหม่มีกำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อยได้นั้นก็จะมีพบ การซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ได้ต้องอาศัยความปกครองให้ราษฎรได้พำนาหากินโดยสะดวก ได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากแผ่นดิน ซึ่งได้มาเสียภาษีอากรจึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองได้"

พระองค์ท่านได้ทรงมอบหมายให้สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวงให้ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว และรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล มีผู้ปกครองมณฑลขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่ง โดยในชั้นแรกทรงมีพระราชประสงค์ให้เริ่มจัดหัวเมืองชั้นในก่อน แล้วจึงขยายแบบแผนให้เป็นอย่างเดียวกันให้แพร่หลายออกไปทั่วราชอาณาจักร ระบบการปกครองแบบใหม่นี้เรียกว่า "เทศาภิบาล" ซึ่งมีหลักการพอสังเขปดังนี้ 50

การเทศาภิบาล คือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการ อันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเป็นทีไว้วางใจรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำอยู่แต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดต่อ

---

50 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพและพระยาราชเสนา. เทศาภิบาล (ม.ป.ท., 2509), หน้า 52.

อาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงแบ่งส่วนการปกครองแคว้นแคว้นออกโดยลำดับชั้นเป็นมณฑลจังหวัด อาเภอ ตำบลและหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดจัดเป็นแผนกพนักงาน ทานองการของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธินิยมซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวดเร็ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระงับทุกข์บำรุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์

หลักการต่าง ๆ ของการปกครองเทศาภิบาลได้ระบุไว้ในประกาศจัดป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกระทรวงมหาดไทย ร.ศ. 113 และประกาศจัดหน้าที่กระทรวงมหาดไทย ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) ดังนี้ 51

"ข้อ 1 บรรดาหัวเมืองชั้นใน ชั้นนอก และเมืองประเทศราชซึ่งแบ่งเป็นบัญชีได้อยู่ในกระทรวงกลาโหมก็ดี เป็นฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาดไทยก็ดี และที่อยู่ในกระทรวงต่างประเทศก็ดี ตั้งแต่บัดนี้สืบไปให้อยู่ในบังคับบัญชาตราพระราชสีห์กระทรวงมหาดไทย"

การดำเนินการจัดป็นท้องที่สำหรับการปกครองมณฑลเทศาภิบาล สมเด็จพระยาดิศรายาชานุภาพ ให้ดำเนินการขึ้นเป็นครั้งคราวละ 2-3 มณฑล สุดแต่โอกาสจะอำนวย โดยไม่ได้จัดตั้งมณฑลในรวดเดียวกันทั่วพระราชอาณาเขต ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ได้ทรงแถลงไว้เมื่อสมัยเริ่มการตั้งมณฑล คือ การหาตัวบุคคลที่จะส่งไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงรองและเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามระบบการปกครองแบบใหม่ ไม่เพียงพอกับความต้องการ และเรื่อง

---

51 บัญชา แก้วเกตุทอง, การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 14.

เงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก็มีไม่เพียงพอที่จะจัดการได้ในรวดเร็ว 52 ตลอดจนการ "ถนอมน้ำใจ" บรรดาเจ้าเมืองเจ้าท้องถิ่นเดิมที่ต้องสูญเสียอำนาจและขาดผลประโยชน์ 53

ความจริงแล้ว การปฏิรูปการปกครองในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาลนี้มิได้เกิดขึ้นทันทีทันใดในการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เนื่องจากก่อนหน้านั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งข้าหลวงใหญ่ออกไปดูแลการปกครองแบบมณฑลมาก่อนแล้ว แต่เป็นการตั้งมณฑลปกครองในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเป็นกรณีไป เช่น ส่งพระยามนตรีสุริยวงศ์ (ชิน บุนนาค) เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำภูเก็ต เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2418 เพื่อให้ดูแลเจ้าภานายอากรให้ส่งเงินภาษีที่มีมากขึ้นกว่าเดิมเข้ากรุงเทพฯ โดยปราศจากอันตราย ในปี พ.ศ. 2420 แต่งตั้งพระยาเทพอรชุน (พุ่ม ศรีไชยยันต์) เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำเชียงใหม่เป็นครั้งแรกเพื่อดูแลมิให้เจ้าเมืองเชียงใหม่มีปัญหาวิวาทกับบริษัทอังกฤษที่ได้รับสัมปทานตัดไม้สักในเขตเชียงใหม่ และในระยะที่ชายแดนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีภาวะคับขันต้องเผชิญกับการคุกคามของฝรั่งเศส พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขปัญหามาโดยการรวบรวมหัวเมืองตามชายแดนที่สำคัญขึ้นเป็นเขต เรียกว่า มณฑล โดยมุ่งที่จะป้องกันพระราชอาณาเขตให้พ้นจากภัยคุกคามภายนอกเป็นหลัก ในขณะที่เดียวกัน ก็เป็นการทดลองการปกครองในรูปแบบใหม่โดยทรงตั้งข้าราชการที่มีความสามารถสูงและเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยออกไปบังคับบัญชาให้การปฏิบัติงานดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

มณฑลลาวพวนหรือมณฑลอุดร มีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เสนาบดีกระทรวงวัง เป็นข้าหลวงใหญ่ บัญชาการที่เมืองหนองคาย

52 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชนิกูล เทศาภิบาล, หน้า 55.

53 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาศิลปศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชา วิชาพัฒนาการการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, หน้า 430.



มณฑลลาวกาวหรือมณฑลอีसान มีพระวรวงศ์เธอกรมหลวงพิชิตปรีชากร เป็นข้าหลวงใหญ่ บัญชาการอยู่ที่นครจำปาศักดิ์

มณฑลลาวกลางหรือมณฑลนครราชสีมา มีพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นสรรพลทิธิประสงค์ เป็นข้าหลวงใหญ่ บัญชาการอยู่ที่เมืองนครราชสีมา

มณฑลเขมรหรือมณฑลบูรพา มีพระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรั่ง ศรีเพ็ญ) เป็นข้าหลวงใหญ่ บัญชาการอยู่ที่เมืองพระตะบอง

การตั้งมณฑลเหล่านี้เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอย่างเร่งด่วน ข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลมีหน้าที่รักษาพระราชอาณาเขตเป็นสำคัญ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบแบบแผนการปกครองภายในเมือง ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองแล้วได้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลในรูปแบบใหม่ มีข้าหลวงเป็นผู้ดูแลกิจการทุกด้านในมณฑลเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง ทำให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นระบบและมีแบบแผนอย่างประเทศตะวันตกสามารถถึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้เป็นผลสำเร็จ

ในการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล กระทรวงมหาดไทยได้วางแผนงานและค่อย ๆ ดำเนินการจัดตั้งหัวเมืองต่าง ๆ ความเป็นมณฑล และดำเนินการเป็นลักษณะเทศาภิบาลอย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันก็ได้แก้ไขการปกครองมณฑลที่มีก่อนหน้านั้น ให้มีลักษณะเทศาภิบาลด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

พ.ศ. 2437 ได้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นใหม่ 3 มณฑล และแก้ไขการปกครองที่ได้ตั้งไว้ก่อนแล้วให้เป็นลักษณะเทศาภิบาลขึ้น 1 มณฑล รวมเป็น 4 มณฑล คือ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีน มณฑลราชบุรี และมณฑลนครราชสีมา ซึ่งเปลี่ยนแปลงการปกครองจากเดิมให้เป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล

พ.ศ. 2438 ได้จัดตั้งมณฑลขึ้นใหม่ 3 มณฑล และแก้ไขการปกครองมณฑลที่มีอยู่ก่อนแล้วให้เป็นลักษณะเทศาภิบาล 1 มณฑล คือ มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ มณฑลกรุงเก่า และเปลี่ยนแปลงการปกครองมณฑลภูเก็ตให้เป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล

พ.ศ. 2439 ให้จัดตั้งมณฑลขึ้นใหม่ 2 มณฑล จัดการแก้ไขการปกครองมณฑลที่มีอยู่ก่อนแล้วให้เป็นลักษณะเทศาภิบาล 1 มณฑล คือ มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร และเปลี่ยนแปลงการปกครองมณฑลบูรพาให้เป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล

พ.ศ. 2440 จัดตั้งมณฑลไทรบุรี ขึ้นอีก 1 มณฑล

พ.ศ. 2442 จัดตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ ขึ้น 1 มณฑล

พ.ศ. 2443 แก้ไขการปกครองมณฑลที่มีอยู่ก่อนแล้วให้เป็นลักษณะเทศาภิบาล อีก 3 มณฑล คือ มณฑลพายัพ มณฑลอีสาน มณฑลอุดร

พ.ศ. 2447 ยุบมณฑลเพชรบูรณ์ เพราะเห็นว่าเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

พ.ศ. 2449 จัดตั้งมณฑลขึ้นอีก 2 มณฑล คือ มณฑลจันทบุรี และมณฑลปัตตานี

พ.ศ. 2450 จัดตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ขึ้นใหม่อีกครั้ง

พ.ศ. 2455 แบ่งมณฑลอีสาน ออกเป็น 2 มณฑลย่อย คือ มณฑลร้อยเอ็ดและมณฑลอุบล

พ.ศ. 2458 แบ่งมณฑลพายัพ ออกเป็นมณฑลย่อยอีก 1 มณฑล คือ มณฑลมหาสารคาม

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล กว่าจะดำเนินการได้ทั่วพระราชอาณาจักรต้องใช้ระยะเวลาหลายสิบปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2437 จนสำเร็จในปี พ.ศ. 2450 และเมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย เมื่อพ.ศ. 2458 นั้น การปกครองหัวเมืองของประเทศไทยได้เข้าสู่สมัยปัจจุบันแล้ว<sup>54</sup>

การปกครองส่วนภูมิภาคดังกล่าว ได้ทรงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117 ซึ่งมีสาระสำคัญให้รัฐบาลจัดการปกครองหัวเมืองตั้งแต่ขั้นต่ำสุดจนถึงสูงสุด เริ่มต้นด้วยพลเมืองมีสิทธิที่จะเลือกตั้ง

---

54 บรรจง ตันตยานนท์, การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 54.

ผู้ใหญบ้าน ผู้ใหญบ้านประมาณ 10 หมู่บ้าน มีสิทธิเลือกตั้งนายกำนันของตำบล ตำบลหลายตำบล มีพลเมืองประมาณ 10,000 คน รวมกันเป็นอำเภอ หลายอำเภอรวมกันเป็นเมือง หลายเมือง นับตั้งแต่ 3 เมืองขึ้นไปรวมเป็นมณฑล ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นข้าราชการสูงสุดในมณฑล คณะข้าหลวงเทศาภิบาลประกอบด้วยข้าหลวงใหญ่หรือข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบราชการทั่วทั้งมณฑล และมีข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง เลขาธิการแพทย์ประจำมณฑล และผู้ช่วยเสมียนเป็นผู้ร่วมคณะ ข้าราชการทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ และมีเงินเดือนประจำ รัฐบาลเริ่มเก็บภาษีอากรค่าน้ำ ค่านา และค่าราชการเอง กำนันและผู้ใหญบ้านยังไม่มีเงินเดือนให้แต่ได้รับผลประโยชน์จากหน้าที่ คือ ได้ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และได้ส่วนลดจากการเก็บค่าน้ำ ค่านา ค่าราชการ จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical) โดยกำหนดขอบข่ายและอาณาเขตของส่วนราชการให้ลดหลั่นกันลงไป<sup>55</sup> และมีหลักในการบริหารแบบเทศาภิบาล 2 ประการคือ

1. มอบความรับผิดชอบการทำงานในหน้าที่ให้แก่ข้าหลวงเทศาภิบาล หรือผู้ว่าราชการเมือง หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีโดยตรง
2. มอบอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ตลอดจนการให้คำแนะนำและโทษแก่ผู้คนในบังคับบัญชาได้เด็ดขาดจริงจังกตามลำดับชั้นและโทษที่กำหนดไว้

การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคแบบดั้งเดิมโดยจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลนี้ทำให้การปกครองในรูปแบบ "กินเมือง" ยุติลง เป็นการจัดการความเหลื่อมล้ำทางสูงของแต่ละเมืองและการยกเลิกหัวเมืองประเทศราช ก็เป็นการจัดการความแตกแยกภายในประเทศ

---

<sup>55</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 58-59.

สร้างความรู้สึกอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นในชาติ ซึ่งเป็นพื้นฐานของความคิดในการเป็น  
 รัฐชาติ เสริมสร้างความเป็นเอกภาพของชาติเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางก่อให้เกิดเอก  
 ภาพในการบังคับบัญชาหัวเมือง ภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันก็มีสายการบังคับบัญชาเป็นหน่วย  
 งานกระจายอยู่ตามภูมิภาคเป็นสาขาของกระทรวงในส่วนกลาง<sup>56</sup> ทำให้ส่วนกลางมีเสถียร  
 ภาพมั่นคงยิ่ง นอกจากการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว พระบาทสมเด็จพระ  
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงโปรดฯ ให้มีการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งพระองค์  
 ทรงเล็งเห็นประโยชน์ที่จะให้ราษฎรไทยมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองหรือการบริหาร  
 ท้องถิ่นของตน นับเป็นการปูพื้นฐานของความคิดแบบประชาธิปไตย เช่น การเปิดโอกาสให้  
 ราษฎรเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยิ่งไปกว่านั้น พระองค์ยังเปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมใน  
 กิจกรรมการปกครองท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาล ซึ่งในสมัยนั้นการสุขาภิบาลแบ่งออกเป็น

(1) การจัดการสุขาภิบาลในกรุงเทพฯ ทรงเริ่มจัดการบำรุงท้องถิ่นในกรุงเทพฯ  
 ในรูปแบบสุขาภิบาล ซึ่งเป็นอิทธิพลจากการที่พระองค์เสด็จประพาสยุโรป ทรงมีโอกาสดูกิจการ  
 การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ประกอบกับเจ้าพระยาอภัยราช ที่ปรึกษาการทั่วไปของ  
 ประเทศในขณะนั้นได้กราบทูลว่าชาวต่างประเทศมักจะดีเดียนกรุงเทพฯ สกปรกไม่มีถนนหนทาง  
 สมควรแก่ฐานะที่เป็นเมืองหลวง พระองค์จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้นโดย  
 ตราพระราชกฤษฎีกาสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รศ.116 (พ.ศ.2440) ออกบังคับใช้ กำหนดให้การ  
 จัดการดำเนินการให้เป็นหน้าที่ของกรมสุขาภิบาล การบริหารกิจการในท้องที่สุขาภิบาลกำหนด  
 ให้มีการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาเป็นคราว ๆ หน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีหน้าที่ดังนี้

---

<sup>56</sup> บรรจง ตันตยานนท์, การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัย  
 ทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 54.

1. ทัศนทัศน์ในการทำลายขยะมูลฝอย
2. ทัศนทัศน์ในการจัดให้มีส้วมสำหรับมหาชนโดยทั่วไป
3. ทัศนทัศน์ในการควบคุมอาคารสิ่งปลูกสร้าง
4. ทัศนทัศน์ในการย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่ประชาชน

(2) การจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง เกิดขึ้นจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จตลาดทำเงินและทรงเห็นว่าสกปรก ดังปรากฏในหนังสือของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร เมื่อผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร ได้รับท้องตราดังกล่าวได้เรียกประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลท่าฉลอมทั้งหมด ปรีกษาหารือและให้ชักชวนพ่อค้าประชาชนเรียบริเงิน เพื่อนำมาปรับปรุงตลาดทำเงินให้สะอาด ซึ่งเมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงทราบเรื่องนี้ได้นำขึ้นกราบบังคมทูลและได้เสนอพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เป็นการทดลอง พร้อมทั้งแก้ไขภาษีโรงเรือน เพื่อจะเป็นทุนให้แก่สุขาภิบาลด้วย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นชอบ จึงเกิดสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอมขึ้นมาเป็นแห่งแรกในประเทศไทยใน พ.ศ. 2448 เพื่อเป็นตัวอย่างของการร่วมมือร่วมใจของราชการกับประชาชนในท้องถิ่นในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่น การดำเนินงานของสุขาภิบาลท่าฉลอมอยู่ภายใต้การจัดการของกรมการสุขาภิบาล ซึ่งได้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย สามารถเก็บภาษีโรงเรือนได้ทุกบ้านเรือน ทั้งผู้ค้าขายและผู้มิได้ค้าขาย ต่อมาในการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลประจำปี เมื่อ พ.ศ. 2449 (ร.ศ. 125) พระยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต ได้ขออนุมัติตั้งสุขาภิบาลขึ้นที่เมืองภูเก็ต โดยมีความมุ่งหมายที่จะรักษาถนนหนทางอันเป็นสาธารณประโยชน์ ใน พ.ศ. 2450 (ร.ศ. 126) กระทรวงมหาดไทยได้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสุขาภิบาลขึ้นสำเร็จและเมื่อได้ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลจึงได้ประกาศเป็นพระราชบัญญัติการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ชนิด คือ สุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบล สุขาภิบาลแต่ละชนิดต้องมีหน้าที่

1. รักษาความสะอาดในท้องที่
2. การป้องกันและรักษาความไข้เจ็บในท้องที่
3. การบำรุงและรักษาทางไปมาในท้องที่
4. การศึกษาขั้นต้นของราษฎร

กรรมการสุขาภิบาลเมืองมีกรรมการ 11 คน โดยผู้ว่าราชการเป็นประธานกรรมการ ส่วนสุขาภิบาลตำบลมีกรรมการ 5 คน มีกำนันตำบลเป็นกรรมการ ซึ่งการจัดการปกครองแบบสุขาภิบาลดำเนินไปได้ด้วยดี ภาษีโรงเรือนที่ราษฎรในท้องถิ่นเสียไปได้นำมาใช้จ่ายในการสุขาภิบาล สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงแนะนำให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ นำการจัดตั้งสุขาภิบาลไปลองใช้ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2452 จนถึงปี พ.ศ. 2456 มีการจัดตั้งสุขาภิบาลเมือง 8 แห่ง คือ

1. สุขาภิบาลเมืองนครราชสีมา
2. สุขาภิบาลเมืองจันทบุรี
3. สุขาภิบาลเมืองภูเก็ต
4. สุขาภิบาลเมืองนครปฐม
5. สุขาภิบาลเมืองสมุทรสาคร
6. สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราช
7. สุขาภิบาลเมืองชลบุรี
8. สุขาภิบาลเมืองสงขลา

กิจการสุขาภิบาลเป็นที่นิยมของประชาชนมาก โดยสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 รัฐบาลในสมัยประชาธิปไตยได้สถาปนากการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้นแทน เมื่อ พ.ศ. 2476 เปลี่ยนแปลงฐานะท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาลมาเป็นรูปแบบเทศบาลตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

## กลไกในกระบวนการบริหารและกฎหมาย

การตั้งอำนาจกลับคืนสู่สถาบันพระมหากษัตริย์จากกลุ่มขุนนางรุ่นเก่านั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้หลายวิธีการ อาทิเช่น การแต่งตั้งสภาที่ปรึกษาราชการ แผ่นดิน สภาที่ปรึกษาในพระองค์ การยกเลิกตำแหน่งวังหน้า การปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย โดยการปฏิรูประบบการคลัง การทหาร การศาล การยกเลิกประเพณีและธรรมเนียมที่ล้าสมัย เช่น การหมอบคลาน การเลิกทาส กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสนับสนุนให้นโยบายรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปฏิรูปทางการเมืองและการปกครองในรัชสมัยของพระองค์ประสบผลสำเร็จ ในที่นี้จึงขอกล่าวถึงกระบวนการต่าง ๆ ในทางบริหารที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการปฏิรูปการปกครอง ดังนี้

### 1. กฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร

จากการที่รัฐบาลต้องประสบปัญหาการขาดแคลนรายได้แผ่นดินที่จะใช้เป็นเรื่องมือสนับสนุนในการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะเงินในพระคลังมหาสมบัติร่อยหรอจนแทบจะไม่มีเลย ทั้งนี้เนื่องจากสมัยก่อนรายได้ของแผ่นดินเกิดจากภาษีอากร ซึ่งรัฐบาลไม่ได้เก็บเอง แต่ได้กระจายภาษีอากรให้ไปอยู่ในความควบคุมของกรมต่าง ๆ หลายกรมด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อเฉลี่ยผลประโยชน์ให้ข้าราชการได้รับทั่ว ๆ กัน ข้าราชการจะได้มีกำลังจากราชการ เช่น กระจายให้กรมพระคลังมหาสมบัติคุมภาษีนี้้นฉันทะพร้าว ภาษีนี้้นฉันทปลา อาหาร สุรา 26 หัวเมือง บ่อนเบี้ย ฯลฯ กรมพระคลังสินค้า คุมอากรหอย ก.ข. อากรพนันต่าง ๆ ในหัวเมือง ภาษีนี้้นตาลทราย ฯลฯ กรมมหาดไทย คุมภาษีโรงเรือน ภาษีมาดเรือโกกลน ภาษีหีบฝ้าย ภาษีละคร ฯลฯ กรมพระกลาโหม คุมภาษีอากรสุรากรุงเทพ อากรแบ่งข้าวหมาก ภาษีนี้้นอ้อยเหลว ฯลฯ เป็นต้น กรมที่มีหน้าที่คุมภาษีอากรได้ชื่อว่า เจ้าจันทวน 57 เจ้าจันทวน

57 ชัย เรืองศิลป์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 : ด้านเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 227.

เป็นผู้รับเงินจากเจ้าภาษีนายอากรแล้วนำส่งกรมพระคลังมหาสมบัติ ถ้าเจ้าภาษีนายอากรไม่นำเงินส่งเมื่อถึงกำหนดก็เป็นหน้าที่ของเจ้าจำนวนจะต้องเตือนเร่งรัดให้ส่ง การประมูลภาษีอากรเจ้าภาษีนายอากรก็จะไปยื่นประมูลที่บ้านเจ้าจำนวน เพราะเสนาบดีและผู้บัญชากรมใหญ่ ๆ จะนั่งทำงานอยู่ที่บ้านของตน การส่งเงินประมูลจะส่งเป็นงวด ๆ ปีละ 4 งวด เป็นอย่างมาก แต่ปรากฏว่าเงินภาษีอากรที่กรมต่าง ๆ เป็นเจ้าจำนวนควบคุมอยู่นั้น ไม่ได้เข้าพระคลังอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะขาดการควบคุมจากเจ้าจำนวน นอกจากนี้ยังเกิดการรั่วไหลของเงินแผ่นดินอีกหลายทางทั้งรายได้และรายจ่าย รายจ่ายที่รั่วไหลมาเกิดจากการทุจริตในการซื้อของใช้ในราชการ<sup>58</sup> เหตุที่กรมเจ้าจำนวนและกรมที่ซื้อของใช้ในราชการทำการสมยอมกับเจ้าภาษีและคนขายของได้สะดวกนั้น เป็นเพราะขาดการควบคุม

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า การที่จะทะนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าเป็นอารยประเทศนั้น จะทำได้ดีและรวดเร็วก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากรมาก ๆ และอุดรูรั่วไหลของเงินรายได้รายจ่ายให้สำเร็จ พระองค์ทรงเห็นว่าการคลังเป็นเรื่องสำคัญและเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องปรับปรุง โดยจะต้องเริ่มต้นที่กลไกการเก็บภาษีอากร โดยเอาภาษีอากรต่าง ๆ มารวมไว้ในที่แห่งเดียวเพื่อความสะดวกในการควบคุม และจะต้องเปลี่ยนวิธีประมูลภาษีอากรเสียใหม่เพื่อมิให้เจ้าภาษีโกงรัฐบาล เริ่มต้นจากการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2416 เพื่อใช้เป็นสำนักงานในการรวบรวมภาษีอากรและผลประโยชน์รายได้ของแผ่นดิน ให้หน่วยราชการทุกหน่วยรวบรวมรายได้และภาษีอากรส่งหอรัษฎากรพิพัฒน์และให้มีเจ้าพนักงานบัญชีในการรวบรวมดำเนินการและตรากฎหมายตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ รวมกรมพระคลังมหาสมบัติกรมพระคลังสินค้า กรมพระคลังราชการ กรมพระคลังในขวา และกรมพระคลังในซ้ายมาอยู่ในบังคับบัญชาของคณะกรรมการ ซึ่งมีสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ กรมพระบารามบรรณรักษ์ เป็นประธาน กรมต่าง ๆ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการภาษีอากรต่อไป

---

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.



พระราชบัญญัติจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมเจ้าจวนมิให้ทำการทุจริตและวางระเบียบประมวลภาษีอากรให้รัดกุม เพื่อป้องกันการโกงของเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งมีข้อกำหนดโดยสังเขป ดังนี้ 59

(1) ห้ามเจ้าจวนทำการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการภาษีที่บ้าน ต้องทำที่ออฟฟิศในหอรัษฎากรพิพัฒน์

(2) เมื่อจะมีการประมวลภาษีอากร ต้องประกาศให้รู้กันทั่ว ๆ ก่อนกำหนดเดือนหนึ่ง

(3) การประมวลภาษีที่หอรัษฎากรพิพัฒน์เพียงแห่งเดียว " เงินในเรื่องราวของผู้ใด มากก็ให้เจ้าพนักงาน (บัญชีกลาง) เอาเงินในรายนั้นร้องประกาศในที่ประชุมว่าภาษียรายนั้นเงินเต็มเท่านั้น เงินคนนั้นประมวลขึ้นอีกเท่านั้น เจ้าภาษีคนเก่าถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะประมวลเงินขึ้นอีก ก็ให้ว่ามาในที่ประชุมนี้ ถ้าเจ้าภาษีคนเก่าถ้าผู้หนึ่งผู้ใดร้องประมวลเงินมากกว่าผู้ประมวลเดิมตั้งแต่สิบชั่งขึ้นไปก็ให้เจ้าพนักงานผู้ที่จะร้องประกาศนั้น ยึดเอาค่าผู้ที่ประมวลขึ้นใหม่นั้น ร้องประกาศต่อไป . . . ถ้ามีคนทั้งปวงถึง 3 ครั้ง 4 ครั้งแล้ว ไม่มีผู้ใดประมวลเงินขึ้นอีก ก็ให้ภาษียรายนั้นตกอยู่กับผู้ที่ประมวลเงินมากนั้น"

(4) ให้นำแบ่งเงินประมวลออกเป็น 12 งวด (ถ้าเป็นอธิกมาส แบ่ง 13 งวด) เจ้าภาษีต้องชำระล่วงหน้า 3 งวด แล้วส่งเงินเดือนละงวดตั้งแต่เดือนแรกเป็นต้นไป ถ้าส่งเงินสม่ำเสมอไปไม่ติดค้างเมื่อส่งครบ 12 งวด (หรือ 13 งวดในอธิกมาส) รวมทั้งเงินชำระล่วงหน้าแล้ว ก็ไม่ต้องชำระอีก เจ้าภาษีคนใดค้างส่งเงิน 2 งวด จะถูกปลดจากตำแหน่ง

(5) เจ้าพนักงานบัญชีกลางเป็นผู้รับชำระเงินล่วงหน้า 3 งวด ส่วนงวดต่อ ๆ ไป ส่งที่กรมพระคลังมหาสมบัติ "ห้ามมิให้ส่งสิ่งของสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นอันขาด"

---

59 เรื่องเดียวกัน, หน้า 230-231.

(6) เมื่อประมวลเงินหาตัวเจ้าภาษีคนใหม่แทนคนที่ถูกปลด ถ้าหากได้เงินน้อยกว่าที่คนถูกปลดเสนอ "ให้เจ้าพนักงานเอาตัวเจ้าภาษีคนเก่าจาดรวน เร่งเงินซึ่งขาดจนวนในปีนั้นให้จงครบตามจนวนเงินมากแล่น้อย ถ้าเจ้าภาษีคนเก่าจะไม่มีเงินให้ก็ให้เจ้าพนักงานเก็บริบเอาบุตรภรรยาข้าทาสที่บ้านเรือน เรือ แพ เรือกสวนไร่นา แลทรัพย์สินของสวัญญาณะกะทรัพย์ อวิญญาณะกะทรัพย์ มาเป็นของหลวงให้สิ้นเชิงแล้วเอาตัวเจ้าภาษีจาคูกไว้ 3 ปี จึงพ้นโทษ เพราะเงินเจ้าภาษีคนนั้นเก็บเงินภาษีได้แล้วไม่ส่งหลวง คัดน้องพระราชทรัพย์ของหลวงไม่ซื้อตรงต่อแผ่นดิน

ข้าราชการสังกัดหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นข้าราชการรุ่นแรกที่มาทำงานที่ออฟฟิศภายในพระบรมมหาราชวัง ตั้งแต่เวลา 10.00 - 16.00 น. ทุกวัน เว้นวันพระและได้รับพระราชทานเงินเดือนก่อนข้าราชการพลเรือนกรมอื่น ๆ ทั้งสิ้น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ปรับปรุงระบบการคลังของประเทศโดยเห็นอำนาจหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติให้มากขึ้น พร้อมทั้งยกฐานะขึ้นเป็นกรมใหญ่เทียบเท่ากรมที่มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา เมื่อ พ.ศ. 2433 ทั้งนี้ด้วยเจตนาที่จะควบคุมรายได้รายจ่ายของส่วนราชการทุก ๆ ส่วน และโอนภาษีอากรที่ระจัดกระจายย้ายแยกอยู่ตามกรมต่าง ๆ ให้เข้ามาอยู่ในความควบคุมของกรมพระคลังมหาสมบัติแต่เพียงแห่งเดียว แต่ในขั้นแรกที่มีการปรับปรุงเมื่อ พ.ศ. 2418 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชากรมพระคลังมหาสมบัติมีฐานะเป็นเพียงอธิบดีเท่านั้น<sup>60</sup> โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกรมพระคลังมหาสมบัติ จ.ศ. 1237 ให้อำนาจอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติที่จะเร่งรัดเจ้าจนวนกรมต่าง ๆ ที่อยู่ในสังกัดหรือนอกสังกัดให้ส่งเงินภาษีอากรที่ยังขาดให้ครบภายใน 15 วัน และมีอำนาจเรียกตัวเจ้าพนักงานคลังของกรมต่าง ๆ ทุกกรมมาสอบสวน งานใหม่ที่อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติต้องปฏิบัติคือการทางงบประมาณรายได้รายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งแต่เดิมนั้นกรมพระคลังมหาสมบัติไม่มีสิทธิและอำนาจที่จะสอดส่องเงินภาษีอากรที่กรมต่าง ๆ เป็นเจ้าจนวน รัฐบาลจึงให้อธิบดีกรมพระ

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 231.

คลังมหาสมบัติเป็นผู้ตรวจตราดูแลเงินภาษีอากร ตลอดจนการรับจ่ายเงินทั่วราชอาณาจักรในรูปของการทางบประมาณรายได้รายจ่าย หน้าที่ที่เพิ่มขึ้นอีกอย่างหนึ่งของกรมพระคลังมหาสมบัติคือ กรมตรวจบัญชีรับจ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในกรุงและหัวเมือง ผลจากการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติ ทำให้ภาษีอากรต่าง ๆ ที่เคยให้คนรับผูกขาดไปนั้นเปลี่ยนแปลงเป็นกรมเจ้าจำนวนในกรมพระคลังมหาสมบัติ เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพากร กรมส่วย กรมอากรที่ดิน กรมศุลกากร เป็นผู้เก็บเสียเองเกือบหมดทำให้รายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก อีกประการคือ เงินพระคลังข้างที่ก็อยู่ในความควบคุมของกรมพระคลังมหาสมบัติพระเจ้าแผ่นดินมีรายรับเท่าใด รายจ่ายเท่าใด มีบัญชีรับจ่ายให้ตรวจดูได้และพระเจ้าแผ่นดินก็ต้องใช้เงินภายในวงงบประมาณที่กำหนดให้<sup>61</sup>

นอกเหนือจากการปรับปรุงวิธีประมวลภาษีอากร ปรับปรุงระบบการคลังแล้ว รัฐบาลยังเริ่มกวดขันการเก็บและส่งเงินรายได้ของรัฐที่กรมเจ้าจำนวนต่าง ๆ รับผิดชอบ เช่น กรมนา กรมพระสุรัสวดี ตลอดจนบรรดากรมการทุจริตของข้าราชการที่รับผิดชอบภาษีอากรของรัฐอย่างเด็ดขาด ผลจากการปฏิรูปการคลังทำให้รายได้ของแผ่นดินในสมัยต้นรัชกาลกับปลายรัชกาลต่างกันอย่างเด่นชัด ซึ่งนับว่าเป็นเพราะพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการคลังของแผ่นดิน เพื่อตั้งรายได้เข้ารัฐอันจะใช้เป็นปัจจัยสนับสนุนในการปฏิรูปการปกครองในระยะต่อมา

---

61 เรื่องเดียวกัน, หน้า 233.

## 2. กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร

จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปราศจากฐานอำนาจที่จะสนับสนุนพระองค์ในการบริหารประเทศในช่วงต้นรัชสมัยนั้น พระองค์ทรงตระหนักเป็นอย่างดีว่าฐานอำนาจที่สำคัญอยู่ที่กำลังคน ดังนั้นวิธีการแรกที่จะใช้ในการตั้งพระราชอำนาจจากกลุ่มขุนนาง ก็คือ ทรงผนึกกำลังคนนับแต่พระบรมมหาราชวังออกไป ซึ่งกำลังคนที่ทรงสร้างขึ้นนั้น เป็นกลุ่มที่ได้รับการศึกษาและฝึกอบรมอย่างดีตามเทคนิควิทยาการสมัยใหม่ จึงกลายเป็นฐานอำนาจที่เต็มไปด้วยสติปัญญาและความสามารถพร้อมที่จะเป็นพลังในการต่อรองและต่อสู้ของพระองค์ กลุ่มคนเหล่านี้จะมีลักษณะ เฉพาะของตัวเองไม่ว่าจะเป็นกลุ่มข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการทหาร<sup>62</sup> โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทหารถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการปกครองของพระองค์และเป็นฐานค้ำจุนเสถียรภาพของราชบัลลังก์ในเวลาต่อมา การปรับปรุงการทหารในรัชสมัยของพระองค์มีลักษณะที่น่าสนใจหลายประการ<sup>63</sup> ประการสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างสมบูรณ์รอบคอบ โดยที่ไม่ให้ขุนนางรุ่นเก่าเกิดความรู้สึกว่าคุณสมบัติอำนาจ โดยทรงตั้งกองทหารใหม่ขึ้นมาซ้อนกับกองทหารเก่าที่มีอยู่แล้ว แต่ให้กองทหารใหม่อยู่ในความดูแลของพระองค์หรือบุคคลที่ทรงไว้วางพระทัย กองทหารใหม่ที่พระองค์ทรงตั้งขึ้นนั้น คือ กองทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ ซึ่งทรงเริ่มตั้งแต่กลุ่มเล็ก ๆ ภายในพระบรมมหาราชวัง แล้วขยายมาสู่กองทหารหน้า ซึ่งเป็นนายทหารที่ฝึกแบบยุโรปและมีมาอยู่ก่อนแล้วตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขยายเรื่อยมาสู่การตั้งกองทัพประจำการ

<sup>62</sup> อัจฉราพร กุมทพิศมัย. กบฏ ร.ศ. 130 : ศึกษากรณีการปฏิรูปทางการปกครองและกลุ่มทหารใหม่. หน้า 17.

<sup>63</sup> กองบัญชาการทหารสูงสุด. ประวัติกองทัพไทยในรอบ 200 ปี (พ.ศ. 2325-2525) (กรุงเทพมหานคร : กรมแผนที่ทหาร). หน้า 101-141.

กองทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ เป็นกิจการทหารสมัยใหม่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งขึ้นเป็นทางการ เมื่อ พ.ศ. 2413 โดยคัดเลือกจากบรรดาบุตรในราชตระกูลและบุตรข้าราชการที่เป็นมหาดเล็ก ทำหน้าที่รักษาพระองค์อย่างใกล้ชิด แต่เดิมกองทหารมหาดเล็กวิวัฒนาการมาจาก "ทหารมหาดเล็กไล่กา" <sup>64</sup> ซึ่งประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ที่ยังมีพระชนมายุน้อย และอยู่ในพระบรมมหาราชวังชั้นในพระองค์ทรงโปรดให้ทหารเหล่านี้ได้รับการฝึกหัดตามยุทธวิธีแบบใหม่ โดยมีนายทหารจากกรมทหารหน้ามาคอยดูแลเป็นครูฝึกหัดให้ ต่อมาได้ขยายวงกว้างออกไปโดยทรงโปรดให้มหาดเล็กข้าหลวงเดิมเข้ารับการฝึกหัดด้วย เพื่อทำหน้าที่ถวายความอารักขารับใช้ใกล้ชิดเบื้องพระยุคลบาท ซึ่งได้กลายเป็นกองกำลังที่มีประสิทธิภาพในเวลาต่อมา กองทหารมหาดเล็กที่ก่อตั้งตามพระราชดำริ ในปี พ.ศ. 2413 นั้นทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) เป็นผู้รับพระบรมราชโองการบังคับการในการคัดเลือกบรรดาบุตรในราชตระกูลและข้าราชการหนุ่ม ๆ กองทหารมหาดเล็กเมื่อแรกตั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบังคับบัญชาด้วยพระองค์เองและเป็นกองทหารที่มีลักษณะพิเศษกว่ากองทหารอื่น ๆ เพราะทรงซุบเลี้ยงเป็นอย่างดีทั้งด้านอาหารและที่อยู่อาศัย ต่อมาในปี พ.ศ. 2414 กองทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ได้ขยายจากเดิม 2 กองร้อยเป็น 6 กองร้อย <sup>65</sup> มีฐานะเป็นกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ มีการปรับปรุงอาวุธยุทโธปกรณ์เป็นอย่างใหม่ <sup>66</sup> กรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ จัดเป็นกลุ่มทหารแบบใหม่กลุ่มแรกที่สิ้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ทรงวางแนวพระราชดำริที่จะให้เป็นแบบอย่างของกลุ่มข้าพระองค์ซึ่งมีทั้งความรู้และเกียรติยศ คุณลักษณะทั้ง 2 ประการนี้ทรงเริ่มใช้ใน

---

<sup>64</sup> อัจฉราพร กมฺพพิศมัย. กบฏ ร.ศ. 130 : ศึกษากรณีการปฏิรูปทางการปกครองและกลุ่มทหารใหม่. หน้า 18.

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

<sup>66</sup> โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า, ประวัติโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 3.

กรมทหารมหาดเล็กเป็นแห่งแรก<sup>67</sup> กล่าวคือ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนสอนวิชาภาษาไทยและภาษาอังกฤษขึ้นในกรมทหารมหาดเล็ก เพื่อให้ผู้ที่เป็นทหารมีความรู้ในวิชาสามัญควบคู่ไปกับวิชาทหาร เป็นการฝึกให้รู้ระเบียบยุทธวินัย ตลอดจนวิชาความรู้ที่จำเป็นสำหรับราชการ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากกรมนี้จะได้เข้ารับราชการทันที ซึ่งถือเป็นอาชีพที่มีเกียรติและเป็นที่ยอมรับของคนไทยในสมัยนั้น นอกจากนี้ กรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์จะมีลำดับเกียรติเหนือทหารเหล่าอื่น โดยพิจารณาจากการถือศักดินาของพลทหารในกรมนี้มีถึง 200 ไร่ ในขณะที่พลทหารในกรมอื่น ๆ มีศักดินาเพียง 50 ไร่<sup>68</sup> เกียรติศักดิ์ของทหารมหาดเล็กเทียบได้กับอัศวิน (Knight) ในยุโรป<sup>69</sup> กรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ได้รับการทูลเกล้าฯ ให้เจริญขึ้นทั้งในด้านกำลังคน การบำรุงเลี้ยงดู อาวุธยุทโธปกรณ์ และเป็นที่รวมของทหารเหล่าต่าง ๆ ซึ่งได้รับการฝึกตามยุทธวิธีอย่างใหม่ มีทั้งกองทหารม้า กองทหารช่าง กองทหารปืนกล กองแตรวง ฯลฯ นับเป็นกรมทหารพิเศษอิสระ โดยมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงดำรงพระอิสริยยศเป็นผู้บังคับการ ผลจากการจัดตั้งกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์เปรียบเสมือนการผนึกกำลังคนในประเทศนับแต่พระบรมมหาราชวังออกสู่ภายนอก<sup>70</sup> และเป็นฐานอำนาจของพระองค์ในการดำเนินการปฏิรูปการปกครองในเวลาต่อมา

---

<sup>67</sup> อัจฉราพร กมฺพพิศมัย, กบฏ ร.ศ. 130 : ศึกษากรณีการปฏิรูปการปกครองและกลุ่มทหารใหม่, หน้า 21.

<sup>68</sup> ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่, หน้า 56.

<sup>69</sup> สมเด็จพระยาภาณุพันธุ์วงศ์วรเดช, ตำนานกรมทหารบกราบที่ 1 มหาดเล็กรักษาพระองค์ในรัชกาลที่ 5 พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตรีพระยาพิชัยณรงค์สงคราม (จารุทัต ณรงค์สงคราม) วันที่ 14 มกราคม 2496, หน้า 12.

<sup>70</sup> ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่, หน้า 50.

กรมทหารหน้า เป็นกรมทหารที่มีการฝึกหัดตามแบบตะวันตกมาแต่โบราณมีวิวัฒนาการมาจากกรมเกณฑ์หัดอย่างฝรั่ง ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาสืบเนื่องมาจนถึงต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น กรมทหารหน้า ในสมัยรัชกาลที่ 4 กรมทหารหน้าได้รับการทำนุบำรุงอย่างจริงจัง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทหารหน้าในสมัยนี้มีการขยายกำลังพลได้รับการฝึกหัดยุทธวิธีและเรียนรู้วิทยาการแบบตะวันตก กิจการของกรมทหารหน้าเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ตำแหน่งนายทหารในกรมนี้ใช้ชื่อเรียกตามแบบอังกฤษ นอกจากจะได้รับการฝึกหัดตามยุทธวิธีแบบใหม่แล้ว ทหารเหล่านี้ยังได้รับการปลูกฝังให้มีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์ โดยพระองค์ได้ส่งคนที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยเข้าไปควบคุม คือ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) วิธีการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงใช้ในการปรับปรุงและจัดการในกรมทหารหน้านี้ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบกองทัพประจำการ เช่น การกำหนดยศทหารออกเป็น 11 ชั้น ตั้งแต่นายสิบโท ถึงนายพลเอก อันเป็นพื้นฐานของการกำหนดยศของทหารบกในปัจจุบัน<sup>71</sup> การขยายกำลังพล โดยการประกาศรับสมัครบุคคลเข้าเป็นทหารในกรมทหารหน้า ทำให้ไพร่สม ไพร่หัวเมืองซึ่งเคยถูกแต่ทางราชการเกณฑ์บังคับมาทำการโยธา มาสมัครเป็นทหารหน้าเป็นจำนวนมากเพราะมีอาหารเงินเดือน และตราภูมิคุ้มห้าม\* เป็นเครื่องจูงใจ ซึ่งเท่ากับเป็นการแปลงไพร่สมของเจ้านายมาเป็นไพร่หลวงของกษัตริย์ การฝึกกำลังดังกล่าวเมื่อได้ขยายออกไปสู่หัวเมืองก็ต้องเผชิญกับปัญหาการจัดผลประโยชน์กับกลุ่มขุนนางผู้มีอิทธิพลทันที ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงใช้พระบรมราชบายพ่อนปรนในเรื่องดังกล่าวจึงทำให้เกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ คลี่คลายไป

<sup>71</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาศิลปศาสตร์. เอกสารการสอนชุดวิชา วิวัฒนาการการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, หน้า 627.

\* ตราภูมิคุ้มห้ามเป็นเอกสารแสดงการยกเว้นให้แก่ผู้ถือตราภูมิคุ้มห้ามไม่ให้อำนาจเกณฑ์ใช้แรงงานและยกเว้นอากรค่าน้ำ ค่าตลาด และอากรสมัคศร แต่คุ้มได้อย่างสูงเพียง 6 บาท

ได้ด้วยดี โดยเฉพาะในระยะ 5 ปีก่อน พ.ศ. 2430 ซึ่งเป็นช่วงที่เจ้านายบางพระองค์สิ้นพระชนม์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่หลายท่านถึงแก่พิราลัย แต่ละท่านล้วนแต่มีกำลังคนอยู่ในสังกัดเป็นจำนวนมาก เมื่อท่านเหล่านั้นจากไป พระองค์ทรงออกประกาศเร่งให้บรรดาไพร่สมทั้งหลายนมาชำระสังกัดแปลงเป็นไพร่หลวงโดยเร็ว <sup>72</sup>

กล่าวโดยสรุปการจัดการทหารตามแบบตะวันตกในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเท่ากับเป็นการฝึกกำลังคนของสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นฐานกำลังที่มีประสิทธิภาพมีความรู้ในวิทยาการแบบตะวันตกและมีความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นกำลังอันสำคัญของพระองค์ในการบริหารประเทศในระยะต่อไป ผลจากความสำเร็จในการสร้างกลุ่มทหารใหม่ ทำให้พระองค์ทรงวางเป้าหมายในขั้นต่อไปที่จะขยายรูปแบบของ "ทหารใหม่" ออกไปทั่วราชอาณาจักร ซึ่งเป็นที่มาของระบบกองทัพประจำการ อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการปฏิรูปการปกครองเพราะเป็นการจัดระบบการควบคุมกำลังคนในรูปแบบใหม่ เป็นการเชื่อมโยงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทาหลายระบบการควบคุมกำลังคนของบรรดาเจ้านายและขุนนางและเป็นการแก้ปัญหาระบบการเกณฑ์แรงงานไพร่ ซึ่งไม่สามารถใช้เป็นรูปแบบในการปกครองในสมัยนั้นได้อีกต่อไป ตลอดจนเป็นการแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นของมหาดำรงตะวันตก บัณฑิตต่าง ๆ เหล่านี้เป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้ผู้ปกครองต้องใช้ระบบกองทัพประจำการที่มีความมั่นคงมีประสิทธิภาพและมีการจัดวางกำลังส่วนภูมิภาคในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ การเตรียมการเพื่อจัดตั้งกองทัพประจำการได้กระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะการมีกองทัพประจำการในความหมายหนึ่งนั้น หมายถึงการระดมกำลังชายฉกรรจ์ทั้งประเทศเข้ารับราชการเป็นทหารโดยมีระเบียบการควบคุมบังคับบัญชาภายใต้ศูนย์กลางที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

---

<sup>72</sup> ภารตี มหาจันทร์, การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ปริญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2518), หน้า 127.



คือ ประเทศชาติ<sup>73</sup> ในลักษณะเช่นนี้ย่อมกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มผู้คุมกำลังตามระบบเดิม คือ พวกขุนนางในระดับต่าง ๆ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความขัดแย้งน้อยที่สุด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อคลี่คลายระบบไพร่ให้อ่อนกำลังลงจนกระทั่งเสื่อมสลายไปในที่สุด กฎหมายที่มีผลต่อการทำลายระบบไพร่ทั่วพระราชอาณาจักร คือ พระราชบัญญัติลักษณะ เกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงแก้ไขวิธีการเกณฑ์ทหารแบบเดิมให้เป็นแบบแผนเดียวกันอันเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและเป็นการยุติธรรมแก่ไพร่พลทั้งหลายที่มีหน้าที่รับราชการเสมอกัน<sup>74</sup> พระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญว่าชายฉกรรจ์ที่มีอายุครบ 18 ปี ต้องมีหน้าที่รับราชการในกองประจำการมีกำหนด 2 ปี แล้วปลดไปอยู่กองหนุน และพ้นหน้าที่รับราชการทหารเมื่อมีอายุครบ 40 ปีไปแล้ว ในระหว่างทำหน้าที่อยู่ประจำราชการได้รับพระราชทานเงินเดือน เบี้ยเลี้ยงและเครื่องนุ่งห่มใช้สอย ผู้ที่ได้รับราชการทหารในกองประจำการแล้วไม่ต้องเสียเงินค่าราชการ ส่วนผู้ที่ปลดไปอยู่ในกองหนุนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ผู้นั้นพ้นจากการเสียเงินค่าราชการอย่างใด ๆ ตลอดชีวิต ทั้งนี้ผู้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำหน้าที่รับราชการทหาร เช่น คนพิการอันไม่สามารถจะรับราชการได้ คนป่าคนดอย คนจีนที่มาจากเมืองจีน ฯลฯ ส่วนวิธีการใช้พระราชบัญญัติลักษณะ เกณฑ์ทหารในมณฑลต่าง ๆ นั้น โปรดเกล้าฯ ให้ใช้ในหัวเมืองมณฑลใดเมื่อใด จะโปรดเกล้าฯ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นสำคัญ ซึ่งในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากมณฑลเล็ก ๆ ที่ไม่มีปัญหา เช่น นครชัยศรี นครสวรรค์ พิษณุโลก และนครราชสีมา ส่วนมณฑลที่เป็นเขตอิทธิพลของกลุ่มขุนนางเก่า เช่น ราชบุรี พระองค์ทรงใช้วิธีผ่อนปรนโดยทรงยกเว้นผู้ที่ถูกเกณฑ์เพิ่ม

<sup>73</sup> อัจฉราพร กมฺพพิศมัย, กบฏ รศ. 130 : ศึกษากรณีการปฏิรูปการปกครองและกลุ่มทหารใหม่, หน้า 40.

<sup>74</sup> ประกาศพระราชบัญญัติและ พระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 5 ปี ร.ศ. 124 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ. ม.ป.ป.), หน้า 297-299.

ขึ้นจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ มณฑลสุดท้ายที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ มณฑลกรุงเทพ และจันทบุรี เนื่องจากมณฑลกรุงเทพมีผู้นายที่ทรงอิทธิพลเป็นเจ้านายใหญ่โตอยู่มากมาย ส่วนมณฑลจันทบุรีเป็นเขตแดนที่ทางฝรั่งเศสเข้ามาควบคุมอยู่ มณฑลทั้ง 2 จึงประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารเมื่อปี พ.ศ. 2451 ส่วนมณฑลที่เป็นเขตอิทธิพลซึ่งรัฐบาลกลางยากที่จะเข้าไปจัดการ เช่น นครศรีธรรมราช บัตตานี สุราษฎร์ธานี ประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ต่อเมื่อสมัยรัชกาลที่ 6 ในปี พ.ศ. 2458 <sup>75</sup> พร้อมกับการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อล้มเลิกระบบไพร่รัฐบาลได้ปรับปรุงระบบการบริหารเพื่อเตรียมการจัดตั้งกองทัพประจำการ เช่น การตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้นในปี พ.ศ. 2429 หน้าที่หลักของกรมนี้คือ บังคับบัญชากรมกองทหารต่าง ๆ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นการแยกหน้าที่การควบคุมทหารซึ่งเคยขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหมโดยมีผู้บัญชาการกรมเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใกล้ชิด ถือได้ว่า เป็นนโยบายดึงอำนาจบริหาร เข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ และเป็นการลดอำนาจสมุหกลาโหมเดิมด้วย ต่อมาเมื่อมีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อปี พ.ศ. 2435 โดยแบ่งราชการส่วนกลางออกตามหน้าที่ความรับผิดชอบในรูปของการตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง กระทรวงกลาโหมจึงทำหน้าที่เฉพาะการทหารแต่เพียงอย่างเดียว โดยมีเสนาบดีซึ่งเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ จึงเท่ากับเป็นหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ราชบัลลังก์ได้เป็นอย่างดี นอกจากการเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมอำนาจและรักษาเสถียรภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์แล้ว กองทัพประจำการยังเป็นเครื่องมือในการรวมชาติด้วย กล่าวคือ รัชกาลที่ 5 ทรงใช้ระบบกองทัพประจำการในการจัดระเบียบสังคมไทยแทนระบบไพร่ซึ่งเป็นรูปแบบของการจัดระเบียบในสังคมและระบบราชการแบบดั้งเดิม และเป็นส่วนหนึ่งของการวางรากฐานทางด้านกฎหมายในการบัญญัติสังคม ที่ผู้ปกครองใช้เพื่อล้มเลิกระบบ

---

<sup>75</sup> อัจฉราพร กุมพพิศมัย, กบฏ รศ.130 : ศึกษากรณีการปฏิรูปการปกครองและกลุ่มทหารใหม่, หน้า 41-42.



การเกณฑ์แรงงานเดิม<sup>76</sup> ทำให้ความผูกพันระหว่างไพร่กับมูลนายเปลี่ยนรูปมาเป็นความจงรักภักดีของพลเมืองต่อพระมหากษัตริย์ ผลที่ได้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารฉบับนี้ทำให้ความแตกต่างของพลเมืองที่เคยแบ่งตามเขตการปกครองหมดไป พลเมืองตามท้องถิ่นต่าง ๆ จะเป็น "คนไทย" ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่รับใช้ประเทศชาติโดยเท่าเทียมกัน<sup>77</sup> กล่าวโดยสรุป กองทหารใหม่ในรูปของกองทัพประจำการ เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการแบบใหม่ ซึ่งจัดขึ้นโดยวางระเบียบให้อยู่ภายใต้กฎหมายและการเชื่อฟัง หน้าที่และความรับผิดชอบของทหารในระบบใหม่จะเป็นการเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ การเป็นทหารมิได้มีเฉพาะเวลาศึกสงคราม แต่จะเป็นข้าราชการของรัฐที่มีหน้าที่ปกป้องรักษาเอกราชอธิปไตยและความมั่นคงของชาติอยู่ทุกเมื่อ ชาติได้รับการฝึกหัดอบรมทั้งด้านยุทธวิธีและด้านจิตใจเพื่อให้เป็นกองทัพที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพอันเป็นหลักประกันแห่งเสถียรภาพและความมั่นคงของชาติและผู้ปกครอง เพราะฉะนั้นนโยบายของรัฐจึงมุ่งสนับสนุนและส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของกองทัพในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ เทคโนโลยี และบุคลากร ตลอดจนการนำมาตราการต่าง ๆ เพื่อปลูกฝังความจงรักภักดีในกลุ่มบุคคลผู้ถืออาวุธเหล่านี้ โดยเฉพาะกลุ่มทหารอาชีพ ซึ่งถือเป็นกลุ่มข้าราชการแบบใหม่ของรัฐที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากลุ่มอื่นใด

---

<sup>76</sup> Noel A. Battye, "The Military, Government and Society in Siam, 1868-1910 : Politics and Military Reform during the Reign of King Chulalongkorn" (A thesis Presented of Faculty of Graduate School of Cornell University for the Degree of Doctor of Philosophy, 1974), P. 448. อ้างอิง อัจฉราพร กุมพทิสสัย, กบฏ รศ.130 : ศึกษาคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองและกลุ่มทหารใหม่, หน้า 41-42.

<sup>77</sup> Ibid., P.452.

### 3. กฎหมายเกี่ยวกับระบบข้าราชการ

ในสมัยก่อนการปฏิรูปการปกครอง ข้าราชการแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน มีสมุหพระกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารทั่วไปและสมุหนายกเป็นผู้บังคับบัญชาฝ่ายพลเรือน ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในตอนนั้นจะมีลักษณะงานเหมือนกันจนแยกไม่ออก แยกเฉพาะการแบ่งเขตหัวเมืองปกครองเท่านั้น คือ สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้แถบชายทะเลตะวันตกและตะวันออก สมุหนายกบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ ส่วนหน้าที่ที่อิทธิพลหาเสนาบดีทั้งสองต้องรับผิดชอบคล้ายคลึงกัน คือ มีหน้าที่ว่าการบ้านเมืองว่าการทหาร ว่าการยุติธรรม ว่าการคลัง ฯลฯ ไปทุกอย่างพร้อมกัน นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการอีก 4 กรมคือ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบคล้ายคลึงกันจนแยกไม่ออก ทำให้ระบบการแบ่งส่วนราชการค่อนข้างสับสน ข้าราชการก็ต้องแยกออกไปสังกัดตามกรมต่าง ๆ ซึ่งมีอิสระในการควบคุมเป็นของตัวเองและขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ข้าราชการในสมัยนั้นแบ่งออกได้เป็นประเภทใหญ่ ๆ 4 ประเภทคือ <sup>78</sup>

1. ข้าราชการฝ่ายพลเรือนแท้แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน ได้แก่ ข้าราชการที่สังกัดในกรมพระสุรัสวดี กรมลูกขุน กรมธรรมการ กรมหมอ กรมพระอาลักษณ์ กรมพระคลังต่าง ๆ และกรมภูษามาลา
2. ข้าราชการฝ่ายทหารแท้แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร ได้แก่ ข้าราชการที่สังกัดอยู่ในกรมอาสาแปดเหล่า กรมอาสาต่างชาติ กรมพระตำรวจ กรมทหารรักษาพระองค์ กรมกองมอญ เป็นต้น
3. ข้าราชการฝ่ายทหารแบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน ได้แก่ ข้าราชการที่สังกัดในกรมล้อมพระราชวัง กรมแสงปืนโรงใหญ่ กรมช้าง และกรมม้า เป็นต้น

---

<sup>78</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, ขัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477), หน้า 77.

4. ข้าราชการฝ่ายพลเรือนแบ่งไว้ในฝ่ายทหาร ได้แก่ ข้าราชการที่สังกัดอยู่ในกรมช่างสิบหมู่ เป็นต้น

ระบบการเข้ารับราชการก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ย่อมเป็นไปตามฐานันดร คือ ลำดับชั้นชาติกำเนิดของบุคคล<sup>79</sup> เพราะบุคคลที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เข้ารับราชการในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมักจะจำกัดอยู่กับบุคคล 3 จำพวก คือ เจ้านาย ขุนนาง และไพร่ และโดยวิธีการที่จะให้บุคคลเข้ารับราชการก็จะมีอยู่ 4 ทาง คือ<sup>80</sup>

1. ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ได้แก่ เจ้านายในราชตระกูลเมื่อเจริญพระชันษา และทรงได้รับการศึกษาอันควรแล้วก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงอิสริยยศและโปรดเกล้าฯ ให้ทรงรับราชการในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งอันควรแก่ฐานานุรูปแห่งฐานันดรหรือพวกขุนนางผู้มีความดีความชอบในราชการอยู่ก่อนแล้ว หรือได้รับราชการสนองพระเดชพระคุณมาแต่เดิมและลาออกไป ภายหลังโปรดฯ ให้เข้ารับราชการดังเดิม หรือบุคคลไม่จำกัดว่าจะดำรงฐานะในชนชั้นใด แต่เป็นที่ต้องพระราชหฤทัยหรือมีความสามารถเป็นที่ปรากฏก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ หรือชุบเลี้ยงให้ดำรงตำแหน่งในราชการตามควรแก่ฐานะหรือสุดแต่พระราชอัชฌาศัย เป็นต้น

2. ถวายตัวให้เข้ารับราชการ ได้แก่ ขุนนางน้อยใหญ่ในสมัยโบราณเมื่อมีบุตรต้องถวายตัวต่อพระเจ้าแผ่นดินเป็นมหาดเล็กรับราชการ ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมมาแต่โบราณ

---

<sup>79</sup> ทรงวิทย์ แก้วศรี, สุดใจ นิลวัฒน์, "ระบบการเข้ารับราชการ." 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์ : วรรณกรรมของระบบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท รุ่งเรืองการพิมพ์, 2526), หน้า 149.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 149-153.

3. เกณฑ์ให้เข้ารับราชการ ได้แก่ ใครทุกจำพวกและทาสซึ่งจะต้องถูกเกณฑ์เข้ารับราชการทั้งในยามสงครามและยามปกติ ในยามสงครามไพร่และทาสที่ขึ้นสังกัดอยู่กับเจ้าขุนมูลนายใดก็จะถูกเรียกตัวโดยเจ้าขุนมูลนายนั้นนำออกไปรบทัพจับศึก ส่วนในยามปกติก็ต้องถูกเกณฑ์ไปเข้ารับราชการจำพวกงานโยธาต่าง ๆ เช่น ขุดลอกคูคลอง หรืองานสาธารณะประโยชน์อื่น ๆ ของแผ่นดิน เป็นต้น

4. คัดเลือกให้เข้ารับราชการ เป็นการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีมาทุกยุคทุกสมัย โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริตและความจงรักภักดีต่อพระเจ้าแผ่นดินหรือเจ้านายผู้ซบเลี้ยงตนเป็นสำคัญ

ระบบโครงสร้างที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสมัยดั้งเดิมนั้นประกอบด้วย ยศ หรือบรรดาศักดิ์ นามบรรดาศักดิ์หรือราชทินนาม ตำแหน่ง และดวงตราหรือตราประจำตำแหน่ง<sup>81</sup> เป็นระบบที่ใช้ต่อเนื่องกันมาจนถึงสมัยที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เจ้านายหรือขุนนางผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ด้วยความชอบเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยก็จะได้รับการปูนบำเหน็จรางวัล ระบบราชการสมัยก่อนจึงเป็นระบบอุปถัมภ์สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ หรือแล้วแต่เจ้านายจะโปรดปราน การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสมัยก่อนจะมีพระเจ้าแผ่นดินทรงเป็นผู้นำ พระองค์ทรงดำรงอยู่ในฐานะเป็นทั้งเจ้าแผ่นดินและเจ้านายของข้าราชการพร้อมกัน ข้าราชการจึงมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชกำหนดและพระราชประสงค์ โดยถือเอาพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้นำสูงสุดเป็นผู้ทรงกำกับควบคุมราชการทั้งปวง ในสมัยก่อนผู้ที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการตั้งแต่ชั้นเสนาบดีลงมา จะไม่ได้รับเงินเดือน

---

<sup>81</sup> ทรงวิทย์ แก้วศรี, ทศนิยม รัชมินทราทิพย์, "ระบบบริหารงานบุคคล," 200 ปีมหามงคลบรมราชวงศ์ : วัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน , หน้า 111.

เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของราษฎรทุกคนที่จะต้องทำงานให้แก่ประเทศไทย การที่จะได้รับค่าตอบแทนในรูปแบบใด ๆ ย่อมเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระเจ้าแผ่นดิน สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ อย่างไรก็ดี ข้าราชการจะมีรายได้จากราษฎรที่มาติดต่องานราชการในรูปแบบของผลประโยชน์ที่ได้จากการปฏิบัติราชการเป็นการตอบแทน ได้แก่ เงินค่าธรรมเนียบต่าง ๆ เป็นต้น

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยปรับปรุงแก้ไขราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และทรงเริ่มให้มีการจัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางพระองค์ทรงยกเลิกตำแหน่งสมุหนายก สมุหกลาโหม และจุดสดมภ์ และทรงปรับปรุงแก้ไขการแบ่งส่วนราชการใหม่โดยทรงแบ่งหน้าที่รับผิดชอบงานที่ปฏิบัติเป็นหลัก แยกหน้าที่ออกไปตามลักษณะของงานเป็นสัดส่วน ในรูปของกระทรวง 12 กระทรวง มีผลทำให้ข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ต้องเข้าไปสังกัดอยู่ในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งแน่นอน ทำให้ข้าราชการเริ่มมีหน้าที่ความรับผิดชอบแน่นอนชัดเจนไม่ก้าวก่ายสับสนเหมือนเช่นที่เคยเป็นมา มีการจัดวางสายการบังคับบัญชาที่มีกฎเกณฑ์แน่นอนชัดเจน ลำดับชั้นของการบังคับบัญชามองเห็นได้ชัด เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เป็นแบบแผน มีการปรับปรุงระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ในส่วนของกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ซึ่งแต่เดิมเป็นไปตามฐานันดรคือ ลำดับชั้นชาติกำเนิดของบุคคลมายึดหลักการพิจารณาจากความรู้ความสามารถและความประพฤติของบุคคล มีการเตรียมบุคคลเข้ารับราชการโดยทรงจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดบุคคลเพื่อเตรียมตัวเข้ารับราชการเพื่อให้นักศึกษาที่ปฏิบัติราชการเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านและสอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ ทรงยกเลิกระบบราชการแบบดั้งเดิมที่ใช่วิธีการเกณฑ์ไพร่และทาสเข้ารับราชการ โดยตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร รศ. 124 กำหนดให้ชายฉกรรจ์ที่มีอายุครบ 18 ปี รับราชการในกองประจำการ ทำให้สถานภาพของไพร่เปลี่ยนแปลงไปเป็นประชากรอิสระสามารถที่จะมีโอกาสศึกษาเล่าเรียนและเข้ารับราชการในตำแหน่งหน้าที่อื่นเป็นขุนนางเก่าก่อนได้ ทำให้ระบบราชการมีคนดีมีความสามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่มากมาย ทำให้สถานภาพของข้าราชการในสมัยนี้สูง เพราะไม่ได้วัดด้วยชาติกำหนดอย่างแต่ก่อน แต่วัดด้วยความรู้ความสามารถและความประพฤติดี ศักดิ์ศรีของข้าราชการจึงเป็นไปในฐานะของผู้มีความ

รู้เป็นจุดเด่น 82 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 บังคับใช้เป็น การทั่วไป อันเป็นการจัดวางระเบียบบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนเป็นครั้งแรก มีการนำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้ในวงราชการ พร้อมทั้งให้หลักประกันความมั่นคง และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ รวมทั้งสิทธิแก่ข้าราชการด้วย เช่น บุคคลใดที่ประสงค์จะเข้ารับราชการจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกโดยให้ผู้ที่สอบได้ผลดีที่สุดมีโอกาสเข้ารับราชการก่อน ผู้อื่น ข้าราชการสามารถขี้ออกการทําราชการเป็นอาชีพตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีความรู้ความสามารถในการทำงาน มีความประพฤติดี มีความก้าวหน้าตามโอกาสและความสามารถอยู่ได้ตลอดไปจนกว่าจะเกษียณอายุ และจะไม่ถูกให้ออกจากราชการก่อนถึงเวลาที่กำหนดไว้ และมีการกำหนดแน่ชัดว่ากรณีใดบ้างที่ผู้มีอำนาจในการส่งลงโทษจะลงโทษข้าราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการได้บ้าง นอกจากนี้หลักประกันความมั่นคงดังกล่าวแล้วยังมีการนำระบบการจ่าย เงินเดือนมาใช้กับข้าราชการและพลเรือน ในปี พ.ศ. 2418 ด้วย โดยในระยะเริ่มแรก ข้าราชการที่สังกัดอยู่ในกระทรวงการคลังจะได้รับเงินเดือนก่อน ต่อมาได้ขยายออกไปยัง กระทรวงต่าง ๆ ส่วนข้าราชการหัวเมืองในขั้นแรกให้เฉพาะข้าราชการที่อยู่ในกองข้าหลวงเทศาภิบาลก่อนแล้วค่อย ๆ ขยายไปถึงเจ้าเมือง กรมการเมือง และอำเภอในที่สุด 83 นอกจากการให้หลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการแล้ว ในระบบราชการสมัยใหม่ยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาข้าราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของข้าราชการโดยส่วนรวมได้ประสิทธิภาพสูงสุด เริ่มตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เมื่อ พ.ศ. 2414 เพื่อเตรียมบุคคล

---

82 ทรงวิทย์ แก้วศรี, ปรีชา วิชัยดิษฐ์, "สถานภาพของข้าราชการ." 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์ : วรรณนาการของระบบข้าราชการพลเรือน. หน้า 173.

83 เขียร ชรรมาธิบัติ, "การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัยสมเด็จพระปิยะมหาราช." วารสารราชการ 16 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2514) : 13.



เข้ารับราชการ ต่อมาทรงจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนและทรงจัดส่งนักเรียนไทยและข้าราชการไทยออกไปศึกษาและฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ทรงจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในกระทรวง กรมต่าง ๆ ทำให้ข้าราชการมีโอกาสเรียนรู้วิทยาการที่ทันสมัยแบบยุโรป การพัฒนาข้าราชการดำเนินอย่างจริงจัง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือ ทรงเป็นผู้นำข้าราชการให้มีความสำนึกในฐานะของประเทศชาติ ในฐานะของข้าราชการและในฐานะของพลเมืองดี ทรงอบรมข้าราชการด้วยพระองค์เอง ไม่ว่าจะทางปาฐกถาหรือบทพระราชนิพนธ์ต่าง ๆ ทรงมุ่งหวังที่จะให้ข้าราชการช่วยกันพัฒนาประเทศชาติให้เจริญ รดย เฉพาะทรงย้ำมากในด้านการพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ

เพราะฉะนั้นอาจสรุปได้ว่า ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองเป็นต้นมา ระบบราชการแบบใหม่ได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางทั้งด้านองค์กร บุคลากร พร้อม ๆ กับอำนาจหน้าที่และบทบาททางสังคมที่ได้เพิ่มมากขึ้น ข้าราชการภายใต้โครงสร้างระบบราชการแบบใหม่นี้เป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงประเทศชาติ ให้ทันสมัยเท่าเทียมกับอารยธรรมประเทศตะวันตก

#### 4. กฎหมายเกี่ยวกับการศาล

กฎหมายที่ใช้เป็นแบบแผนในการจัดระเบียบทางสังคมตั้งแต่สมัยสุริยทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้แก่ พระธรรมศาสตร์ที่ได้รับช่วงมาจากมอญ ซึ่งมอญได้ต้นฉบับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ฉบับที่เป็นภาษาสันสกฤต แล้วมาแปลเป็นภาษารามัญ ไทยได้แปลคัมภีร์ดังกล่าวเป็นภาษาไทยอีกทอดหนึ่ง และดัดแปลงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับจารีตประเพณีและแนวความคิดเห็นของท้องถิ่น พระธรรมศาสตร์ของไทยเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของบุคคลทั้งในทางแพ่งและทางอาญา หลักกฎหมายในพระธรรมศาสตร์ได้เจริญถึงขีดสุดในสมัยอยุธยาและถือว่าเป็นประมวลกฎหมายของแผ่นดินที่ใช้บังคับแก่ประชาราษฎรตลอดมาจนถึงแผ่นดินของพระบาท

สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>84</sup> นอกจากพระธรรมนูญแล้วยังมีราชศาสตร์ ซึ่งเป็นพระบรมราชวินิจฉัยในบรรดาคดีของบูรพกษัตริย์และกลายเป็นบทกฎหมายและใช้บังคับในสมัยต่อมา ราชศาสตร์เหล่านี้มีคุณลักษณะสอดคล้องด้วยพระธรรมนูญและหลักกรรมวินิจฉัยในครั้งนั้น ๆ ด้วย<sup>85</sup> นอกเหนือจากพระธรรมนูญ ราชศาสตร์ พระมหากษัตริย์ไทยในสมัยโบราณยังได้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับบนแผ่นดินอีกเป็นจำนวนมาก เช่น กฎหมายลักษณะพยาน กฎหมายลักษณะอาญาหลวง กฎหมายลักษณะฟัวเมีย ฯลฯ เป็นต้น<sup>86</sup> ผลจากการเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าในปี พ.ศ. 2310 กฎหมายถูกพม่าทำลายเสียหายประมาณกันว่าเหลือกฎหมายอยู่เพียงหนึ่งในสิบของกฎหมายที่มีอยู่ก่อนจะเสียกรุงเท่านั้น บรรดากฎหมายเหล่านี้ยังคงใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2347 ได้เกิดคดีซึ่งแสดงให้เห็นถึงความคลาดเคลื่อนและความบกพร่องของกฎหมายที่ใช้อยู่ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก จึงได้มีพระบรมราชโองการให้ชำระพระราชกำหนดบทพระอัยการที่มีอยู่ให้เป็นหมวดหมู่และปรับปรุงให้ถูกต้องยุติธรรม อันทำให้เกิดกฎหมายตราสามดวงขึ้น จุดประสงค์ของรัชกาลที่ 1 ในการตรวจชำระกฎหมายในปี พ.ศ. 2347 คือ เพื่อฟื้นฟูกฎหมายซึ่งใช้บังคับในสมัยอยุธยา และจะต้องไม่สร้างประมวลกฎหมายใหม่ขึ้นมา เพราะหัวใจของทฤษฎีกฎหมายไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น คือ พระธรรมนูญ ซึ่งเป็นโครงร่างของกฎหมายซึ่งไม่อาจทำลายได้<sup>87</sup> กฎหมายตราสาม

---

<sup>84</sup> คณะกรรมการจัดงานวันเถลิงถวัลยราชสมบัติ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กระทรวงยุติธรรม การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระปิยมหาราช พ.ศ. 2510. หน้า 2-3.

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

<sup>86</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

<sup>87</sup> ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลจาก Ancient Siamese Government and Administration (1934) โดยกาญจณี ละอองศรี (สมเกียรติกุล), ยุพา ชุมจันทร์ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527), หน้า 139.

ดวงเป็นกฎหมายหลักที่เข้ามาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 จนกระทั่งมีการปรับปรุงประเทศตามแบบตะวันตกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลของไทยให้ทันสมัย กฎหมายตราสามดวงจึงเลิกใช้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา<sup>88</sup> มูลเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในสมัยรัชกาลที่ 5 มีหลายประการ เช่น ความไม่เหมาะสมของระบบยุติธรรมแบบเดิม เนื่องจากขบวนการยุติธรรมยังขาดระบบที่แน่นอนและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน ก่อนการปฏิรูปทางการศาล ศาลจะมีอยู่กระจัดกระจายตามกรมต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของคนในสังกัด ประเภทของศาลตามที่ปรากฏในพระธรรมนูญศาล มีถึง 29 ประเภท<sup>89</sup> นอกจากนั้นขบวนการทางศาลก็ยังสลับซับซ้อน ล้าสมัย ผู้ที่มีคดีจะต้องเสียเวลา เงินทองมากมายและไม่อาจหวังไว้ว่าจะได้รับความยุติธรรม การที่มีอำนาจเข้ามาแทรกแซงก้าวท้าวกับฝ่ายยุติธรรม เช่น มาจากราชตระกูลบ้าง จากผู้ที่มีตำแหน่งและอิทธิพลสูงบ้าง ก็ถือเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ขาดหลักประกันในทางยุติธรรม การถูกตำหนิ และไม่เป็นที่ยอมรับในสายตาของชาวต่างชาติ ในเรื่องความไม่เหมาะสมของบทกำหนดโทษที่รุนแรง และทารุณก็เป็นสาเหตุหนึ่งเช่นกัน แต่สาเหตุที่สำคัญเห็นว่าจะมาจากความบีบคั้นจากมหาอำนาจตะวันตก ที่ไทยต้องอยู่ในภาวะความยากลำบากอันเนื่องมาจากการที่ชาวต่างชาติมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย ทำให้ไทยต้องสูญเสียเอกราชทางการศาล จากมูลเหตุดังกล่าวทำให้ต้องเร่งปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลของไทยให้อยู่ในระดับที่ประเทศตะวันตกยอมรับ เพื่อให้ไทยมีเอกราชทางการศาลอย่างสมบูรณ์อีกครั้ง แต่การที่จะปฏิรูประบบกฎหมาย

<sup>88</sup> พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, "การปฏิรูประบบกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึง พ.ศ. 2478," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 18-21.

<sup>89</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาวิชาศิลปศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, หน้า 493.

นั้น ไทยจะต้องปฏิรูประบบการศาลก่อน โดยการจัดระเบียบในการศาลให้เป็นแบบเดียวกับชาติตะวันตก เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประเทศเหล่านั้น ในปี พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านศาลยุติธรรมอย่างแท้จริง เนื่องจากศาลไทยมีสังกัดกระทรวงที่แตกต่างกัน การที่ต้องจัดระเบียบด้านศาลยุติธรรมมาให้เรียบร้อยก่อน ก็เพราะปัญหาด้านการศาลเป็นปัญหาเฉพาะหน้า ชาวต่างประเทศจึงเกี่ยววิธีปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่ของศาลไทยมากกว่ากฎหมายไทย<sup>90</sup> การปรับปรุงระบบศาล โดยให้ทุกศาลอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม ทำให้ศาลมีระเบียบมากขึ้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแนวความคิดจากการให้ศาลสังกัดอยู่กับฝ่ายบริหารแบบเดิมมาเป็นให้ศาลมีอำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษา นอกจากการปฏิรูปการศาลในส่วนกลางโดยการโอนศาลต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ มาขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมแล้วทำให้ระบบศาลไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งพระราชอาณาจักรแล้ว การปฏิรูประบบกฎหมายก็ได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2440 โดยดำเนินตามแบบประเทศญี่ปุ่นซึ่งสามารถปลดเปลื้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สำเร็จด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายของตนให้เป็นแบบตะวันตก และการสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติว่าญี่ปุ่นสามารถให้ความคุ้มครองทางการศาลได้อย่างเพียงพอภายใต้ระบบกฎหมายแบบตะวันตก

ในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้หาผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามารับราชการหลายคนเพื่อทำหน้าที่ร่วมกับนักกฎหมายชาวไทยในการร่างประมวลกฎหมาย อาทิเช่น นายโรแลง ยัดเบงส์ (Rolin Jacquemyns) นายริชาร์ด เกอร์คแพกตริก (Richard Kirkpatrick) ชาวเบลเยียม นายโตกิจิ มาซา (Tokichi Masao) ชาวญี่ปุ่น เป็นต้น การปฏิรูประบบกฎหมายของไทยใน

---

<sup>90</sup> พัทธินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, การปฏิรูประบบกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2411 ถึง พ.ศ. 2478, หน้า 58.

ระยะเริ่มต้นประสบปัญหาว่าจะใช้ระบบกฎหมายใดเป็นแบบอย่างในการร่างกฎหมาย ซึ่งระบบกฎหมายที่อยู่ในข่ายการพิจารณาในขณะนั้น มีอยู่ 2 ระบบ คือระบบกฎหมายอังกฤษ (Common Law System) และระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Civil Law System) คณะกรรมการชำระและร่างประมวลกฎหมายซึ่งประกอบด้วยนักกฎหมายชาวไทยและชาวต่างประเทศพิจารณาแล้วเห็นว่าสิ่งสำคัญที่สุดของกฎหมาย คือ ความชัดเจนเข้าใจง่าย ใช้สะดวก ซึ่งระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายอันมีกฎหมายโรมันเป็นหลัก มีการแบ่งหมวดหมู่กฎหมายอย่างมีระเบียบ เข้าใจง่าย และประการสำคัญ คือ ประเทศต่าง ๆ ที่ไทยต้องการปลดเปลื้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตด้วยนั้นส่วนใหญ่จะใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย ดังนั้นหากประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายเดียวกับประเทศดังกล่าวย่อมจะทำให้กฎหมายไทยอยู่ในระดับที่น่าพอใจของประเทศเหล่านั้น และทำให้สะดวกแก่ฝ่ายไทยในการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาเพื่อยกเลิกข้อเสียเปรียบทางกฎหมายและการศาล<sup>91</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ตัดสินพระทัยเลือกเอาระบบประมวลกฎหมายเป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย แม้ว่าในขณะนั้นอิทธิพลทางการเมือง วัฒนธรรม ทางกฎหมายของประเทศอังกฤษจะมีอิทธิพลต่อประเทศไทยมากที่สุดประเทศหนึ่ง กล่าวคือ ศาลไทยได้ใช้หลักกฎหมายอังกฤษในขณะนั้นอยู่แล้วหลายลักษณะ รวมทั้งนักกฎหมายไทยชั้นนำในรุ่นนั้นส่วนใหญ่จะได้รับการอบรมศึกษากฎหมายมาจากประเทศอังกฤษ ได้นำเอาหลักการ แนวคิด และทฤษฎีกฎหมายโดยเฉพาะปรัชญากฎหมายบ้านเมือง (The Positive Law Theory) มาใช้เป็นจำนวนมากเริ่มตั้งแต่พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมและประธานคณะกรรมการชำระและร่างประมวลกฎหมาย จะได้เสนอให้ใช้ระบบกฎหมายอังกฤษซึ่งกรมหมื่นราชบุรีฯ ทรงมีความชำนาญเป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยก็ตาม

---

91 เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

คณะกรรมการตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2440 ได้ตกลงใจเลือกทำประมวลกฎหมายอาญาก่อนประมวลกฎหมายอื่น ๆ เนื่องจากในขณะนั้นคนไทยและเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายยังไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจในการชำระกฎหมายแบบระบบที่ใช้ประมวลกฎหมาย และในบรรดากฎหมายลักษณะต่าง ๆ กฎหมายอาญาเป็นประมวลกฎหมายที่ร่างได้ง่ายที่สุดและศาลต่าง ๆ สามารถเข้าใจได้ง่ายเช่นกัน การร่างประมวลกฎหมายของไทยใช้ภาษาอังกฤษในการร่างเพราะเป็นภาษาที่คณะกรรมการฯ ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติมีความเข้าใจมากที่สุด ร่างกฎหมายเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่างกฎหมายทุกคนและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ แล้ว จะได้รับการแปลเป็นภาษาไทยแล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ตรวจทานก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้เป็นประมวลกฎหมายอาญา ในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2451 ประมวลกฎหมายอาญานับนี้ เรียกว่า "กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127" นับเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย อันเป็นการยกระดับประเทศไทยขึ้นสู่ระดับอารยประเทศ กฎหมายอาญานับนี้ นับว่าเป็นประมวลกฎหมายอาญาที่ทันสมัยยิ่งในขณะนั้นเพราะได้นำหลักกฎหมายอาญาอันเป็นที่นิยมอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในขณะนั้นมาพิจารณาตัดแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย ได้เปลี่ยนแนวความคิดในเรื่องการกระทำผิดและความรับผิดชอบของบุคคลไปจากกฎหมายเดิมมาก โทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาใหม่มีเพียง 6 สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก ปรับ ให้อยู่ภายในขอบเขตอันมีกำหนด รับทรัพย์ และเรียกประกันทัณฑ์บน หลักเกณฑ์การลงโทษได้อาศัยหลักตามประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น มีการลงโทษผู้สมรู้ร่วมคิดกระทำผิด การกำหนดอัตราโทษขั้นสูงและต่ำ ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการแยกลักษณะคดีแพ่งออกจากคดีอาญาโดยเด่นชัด กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 340 มาตรา ซึ่งนับว่าเป็นบทบัญญัติที่สั้น กระชับรัดกุม เข้าใจง่าย สะดวกในการใช้และมีข้อบกพร่องน้อยกว่าประมวลกฎหมายของประเทศอื่นที่ใช้อยู่ในขณะนั้น กฎหมายลักษณะอาญานับนี้ได้ใช้บังคับมาเกือบ 50 ปี และได้ยกเลิกเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499

นอกจากการร่างประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ในสมัยเดียวกันนั้นเองพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาการร่างกฎหมายวิธีสบัญญัติขึ้นใช้บังคับไปพลางก่อน จนกว่าจะมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความที่สมบูรณออกาชแทน \* กฎหมายที่ตราขึ้นขึ้นบังคับชั่วคราว ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะ  
 พยาน ร.ศ. 113 (พ.ศ.2437) พระธรรมนูญศาลต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง  
 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมียโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) และ  
 พระราชบัญญัติกระบวนการพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 115 หลังจากทีประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา  
 ร.ศ. 127 แล้ว งานร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ 2451 ซึ่งคณะ  
 กรรมการได้ร่างกฎหมายได้เพียงเล็กน้อยก็สิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 ดังนั้น งานร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงได้เริ่มทำอย่างจริงจังในรัชสมัยของพระบาท  
 สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ  
 บรรพ 2 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2466 โดยมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 1  
 มกราคม 2467 ต่อมาทีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เลื่อนเวลาใช้ บรรพ 1 และบรรพ 2  
 ออกไปช้านวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2468 พร้อมกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3  
 ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 มีพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.  
 2473 ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2473 ประมวลกฎหมาย  
 แพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ตั้งแต่วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2478  
 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ตั้งแต่วันที่ 7 มิถุนายน  
 พ.ศ. 2478

โดยสรุปจึงกล่าวได้ว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระบบ  
 กฎหมายและการศาลไทย ได้รับการปฏิรูปอย่างสิ้นเชิงและเป็นรากฐานของการเปลี่ยนแปลง  
 แก่ไขกฎหมายในรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 ภายหลังจากการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.  
 127 เสร็จเรียบร้อยแล้ว งานร่างกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

---

\* รายละเอียดและขั้นตอนต่าง ๆ ในการร่างประมวลกฎหมายของไทยแต่ละฉบับ  
 ผู้เขียนจะไม่กล่าวถึงในที่นี้ เนื่องจากการเขียนไว้อย่างละเอียดแล้วในหนังสืออื่น ๆ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ก็ได้ดำเนินต่อมาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งการมีประมวลกฎหมายที่ครบบริบูรณ์ เพื่อให้เป็นระบบกฎหมายที่ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติอารยประเทศ อันจะทำให้ไทยได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตคืนมา และเมื่อ พ.ศ. 2481 ประเทศไทยได้กลับมีเอกราชทางการศาลอย่างสมบูรณ์อีกครั้ง

#### ผลจากการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435

การปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในสมัยนั้นหลายประการ การปฏิรูปการปกครองมีผลต่อการพัฒนาประเทศไทยให้มีความเจริญทัดเทียมอารยประเทศ เป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจตะวันตกเข้ามามีอิทธิพลยึดครองประเทศไทยได้ เป็นการพัฒนาการปกครองให้เกิดความเป็นรัฐชาติในระดับหนึ่ง กล่าวคือ อาณาจักรไทยได้ก้าวสู่ความเป็นรัฐชาติที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบจารีตประเพณีมาเป็น การปกครองที่มีรูปแบบทันสมัยตามรูปแบบประเทศตะวันตก เป้าหมายของการปฏิรูปการปกครองในสมัยนั้นก็คือการสร้างเอกภาพของชาติและเพิ่มขีดความสามารถของรัฐบาลกลางให้สูงขึ้น อดพยายามสร้างพื้นฐานและความมั่นคงเป็นปึกแผ่นให้เกิดขึ้นกับศูนย์กลางแห่งอำนาจทางการเมือง การปกครอง ซึ่งได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์ การรวมอำนาจจากภูมิภาคเข้าสู่รัฐบาลกลางเพื่อสร้างเอกภาพของประเทศทำให้เกิดแบบแผนการปกครองที่เป็นระเบียบเดียวกันทั้งพระราชอาณาเขตตั้งแต่ระดับต่ำสุดจนถึงระดับสูงสุด แต่ในขณะเดียวกันการปฏิรูปการปกครองได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ อาทิเช่น การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางในรูปแบบการปกครองแบบเทศาภิบาล ทำให้กรุงเทพฯในฐานะศูนย์กลางของประเทศ กลายเป็นนครรัฐที่เป็นที่รวมของความเจริญทั้งปวงและได้ทำให้ภูมิภาคขาดความสำคัญลงไปมาก และในฐานะศูนย์กลางแห่ง



อำนาจได้ดูดซึมเอากำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ ของหัวเมืองต่าง ๆ เข้าไว้ จนก่อให้เกิดปัญหาในการสร้างภูมิภาคที่มีความเจริญทัดเทียมกับเมืองหลวงในเวลาต่อมา<sup>92</sup>

นอกจากนี้การปฏิรูปการปกครองดังกล่าว ทำให้มีผู้เสียผลประโยชน์เป็นจำนวนมากน้อยทำให้เกิดความไม่พอใจ และก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจนเกิดเป็นกบฏเกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ผลจากการปฏิรูประบบการปกครอง พ.ศ. 2435 ก่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ มากมายทั้งทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม ในที่นี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงผลจากการปฏิรูปการปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรของรัฐ ในเรื่องของการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปของกระทรวง ทบวง กรม และการทำงานในรูปของคณะรัฐมนตรี (Cabinet System) และในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ดังมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. ความสัมพันธ์ภายในองค์กรของรัฐ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปการปกครอง ก็คือ การสร้างเอกภาพของชาติและเพิ่มขีดความสามารถของรัฐบาลกลางให้สูงขึ้นโดยเฉพาะในระยะ 15 ปีแรก คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2416 - 2430 เป็นระยะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามสร้างพื้นฐานและความมั่นคงเป็นปึกแผ่นให้เกิดขึ้นแก่ศูนย์กลางแห่งอำนาจทางการเมืองการปกครอง คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่อศูนย์กลางของอำนาจมีความมั่นคงแล้ว การดำเนินการในขั้นต่อไปก็คือ การปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพ โดยการตั้งกระทรวง 12 กระทรวงขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาความซับซ้อน ก้าวกำยในการทำงาน

---

<sup>92</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ขัตติยา กระณสุต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477), หน้า 71.

เป็นการแจกแจงหน้าที่ตามความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง โดยมีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบ กระทรวงขึ้นต่อพระมหากษัตริย์ หลังจากนั้นทรงพยายามสร้างความเป็นปึกแผ่นให้เกิดขึ้นในประเทศโดยการรวมอำนาจเข้าสู่ราชธานีเพื่อสร้างเอกภาพของประเทศในรูปแบบการปกครองแบบเทศาภิบาล ทำให้เกิดหน่วยการปกครองตั้งแต่ระดับ มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นการกระจายอำนาจปกครองไปตามหน่วยราชการดังกล่าวลดหลั่นกันไปตามสายการบังคับบัญชา นอกจากปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงริเริ่มจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาล ผลจากการปฏิรูปการปกครองดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ภายในองค์กรของรัฐเปลี่ยนรูปแบบไปจากความสัมพันธ์ในรูปแบบของราชธานีกับหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกและประเทศราชมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ตามภูมิภาคในฐานะที่เป็นสาขาของกระทรวงในส่วนกลาง (Administration Decentralization) <sup>93</sup>

### 1.1 การจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปของกระทรวง ทบวง กรม

จากการปฏิรูประบบการปกครอง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้ทันสมัยตามแบบประเทศตะวันตก และจัดตั้งระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยระบบบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งส่วนราชการตามลักษณะเฉพาะของงานที่รับผิดชอบเป็นสัดส่วน ในรูปของกระทรวงเพื่อให้ประสิทธิภาพในการบริหารงาน ระบบบริหารส่วนภูมิภาค จัดแบ่งเขตการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็นมณฑลเทศาภิบาล ในแต่ละมณฑลแบ่งออกเป็นเมือง (จังหวัด)

---

<sup>93</sup> บรรจง ตันตยานนท์, การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 54.

มีผู้ว่าราชการเมือง เป็นหัวหน้ารับผิดชอบการบริหารงาน แบ่งหน่วยงานย่อยลงไปเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน รับผิดชอบกิจกรรมของราชการลดหลั่นลงไป และสุดท้ายระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดตั้งหน่วยงานบริหารท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาล การจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าวนี้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นการเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ การจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกระทรวง ทบวง กรม ในระยะแรกหลังจากการปฏิรูประบบการปกครอง จะเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระองค์โดยปรึกษาร่วมกับเสนาบดีว่า เห็นสมควรยุบเลิกหรือขยายส่วนราชการใด โดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือประกาศต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติกรมยุทธนาธิการ ร.ศ. 111 ยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุทธนาธิการ โดยเปลี่ยนตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ และลดฐานะกระทรวงยุทธนาธิการเป็นกรมยุทธนาธิการ หรือประกาศจัดเป็นหน้าที่กระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ร.ศ. 115 ซึ่งเป็นประกาศจัดหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยให้รัดกุม เหมาะสม เป็นต้น การที่จะมีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง ผู้มีอำนาจทางการเมืองจะต้องมีความสามารถในการควบคุมกลไกอำนาจรัฐ กล่าวคือ ต้องสามารถควบคุมบังคับบัญชาและตรวจสอบกลไกอำนาจรัฐ โดยเฉพาะระบบราชการได้ตลอดเวลา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในฐานะผู้มีอำนาจทางการเมืองก็เช่นกัน จะต้องเป็นศูนย์รวมของอำนาจรัฐ ทั้งอำนาจทางการเมือง (นโยบาย) และอำนาจทางการบริหาร การจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ถือเป็นการปรับกลไกของรัฐให้อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งภายใต้การปกครองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช พระองค์อยู่ในฐานะทางอำนาจสูงสุดในรัฐ โดยสามารถใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาให้คณะให้โทษแก่บรรดาข้าราชการทุกระดับซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>94</sup> การจัดรูปกระทรวงใหม่จึงถือเป็นการจัดโครงสร้างทางปกครอง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองที่สำคัญยิ่งของพระบาทสมเด็จพระ

---

<sup>94</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 49-50.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั่นก็คือ การขยายอำนาจจากส่วนกลางไปยังภูมิภาค เพื่อควบคุมบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ในรูปการปกครองหัวเมืองแบบโบราณ และมีลักษณะค่อนข้างกระจายอำนาจให้เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรภายใต้การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล แต่เนื่องจากองค์กรแบบกระทรวงที่ใช้ในการบริหารราชการนับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ยังไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ การดำเนินการต่าง ๆ จะเป็นไปตามพระราชวินิจฉัยขององค์พระมหากษัตริย์แม้ว่าจะมีการประชุมปรึกษากันในที่ประชุมเสนาบดีสภาก็ตาม แต่การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ เช่นนโยบายลดอาศัยการทำงานเป็นองค์คณะยังมิได้ เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการจัดองค์กรใหม่ที่เกิดขึ้น กระทรวงต่าง ๆ ทั้งหมดต้องขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์โดยตรง ประกอบกับองค์กรของรัฐในระยะแรกยังไม่มีความเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในทางกฎหมาย เนื่องจากยังไม่เคยปรากฏมีแนวคิดในเรื่องการเป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายภายในมาก่อน การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นพระมหากษัตริย์ก็คือ รัฐ กระทรวง และกรม ที่จัดตั้งขึ้นถือเป็น หน่วยงาน ของพระมหากษัตริย์ บรรดาข้าราชการต่าง ๆ ก็คือ บุคคลที่ช่วยแบ่งเบาพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ แต่อย่างไรก็ตาม การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาประเทศไทยขึ้นเป็นรัฐสมัยใหม่ ทำให้อำนาจซึ่งเคยอิงกับตัวบุคคลเปลี่ยนไป ทำให้อำนาจเป็นสถาบัน (Institutionalization of Power) การฟ้องกระทรวงและกรมในฐานะหน่วยงานของพระมหากษัตริย์จึงสามารถทำได้ แต่มีข้อยกเว้นในฐานะที่กระทรวงและกรมเป็นนิติบุคคล การยอมให้ฟ้องกระทรวงและกรมหรือข้าราชการต่าง ๆ จึงน่าจะเป็นเพราะพระมหากษัตริย์ทรงยินยอมและประกอบกับหลักกฎหมายมหาชนที่ทำให้ให้อำนาจเป็นสถาบันอันเนื่องมาจากการปฏิรูปการปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังให้สิทธิกระทรวงและกรมที่จะมาเป็นจำเลยหรือไม่ได้ ซึ่งต่อมามีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 ใน พ.ศ. 2468 มีการบัญญัติให้กระทรวงและกรมเป็นนิติบุคคล โดยยังคงสิทธิของกระทรวงและกรมในรัฐบาลที่ถูกฟ้องเป็นจำเลย หากไม่ยอมหรือไม่สมัครใจที่จะให้ศาลชำระความแล้ว จะมีคำสั่งบังคับอย่างไรก็ตาม (บรรทัดฐานตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121 (พ.ศ. 2445))

## 1.2 การทำงานในรูปของคณะรัฐมนตรี (Cabinet System)

การรวมอำนาจจากกลุ่มขุนนางและเสนาบดีชั้นสูงเข้าสู่ศูนย์กลาง คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้กระทำหลายทางด้วยกัน เช่น การประกาศตั้งและตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต (ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) และพระราชบัญญัติปริวีเคาน์ซิล (ที่ปรึกษาในพระองค์) เมื่อปี พ.ศ. 2417 ก็เป็นความพยายามที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนการต่อสู้ของพระองค์ โดยทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ทางราชการ ตลอดจนการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ที่จะประกาศใช้ การตั้งที่ปรึกษาทั้งสองประเภทนี้ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการโดยเฉพาะงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่ในการออกกฎหมายเหมือนเป็นสภานิติบัญญัติ ได้ให้คำปรึกษาในการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ อาทิเช่น พระราชบัญญัติพิภดเกษียณ อายุลูกทาสลูกไท พระราชบัญญัติพระคลังมหาสมบัติ เป็นต้น บทบาทของสภาที่ปรึกษาทั้งสองที่ทรงตั้งขึ้นนี้มีส่วนสำคัญในการนำเอาอำนาจการปกครองอันแท้จริง ซึ่งเคยตกอยู่กับสมเด็จพระยาบรมมหาราชวังมาไว้กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ละเล็กทีละน้อย จนในที่สุด พระองค์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดกลายเป็น "ตัวคอเวอร์เมนต์" ไป และเนื่องจากสภาที่ปรึกษาทั้งสองนี้ได้ตั้งขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมืองดังกล่าว บทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาทั้งสองจึงหมดไปภายหลังที่พระองค์ทรงมีสิทธิขาดในการปกครองแผ่นดิน จึงได้โปรดเกล้าฯให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) นั้นเสีย ในปี พ.ศ. 2437 และแต่งตั้งรัฐมนตรีสภาขึ้นแทน เมื่อวันที่ 10 มกราคม ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2347) ซึ่งออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 11 วันที่ 13 มกราคม ร.ศ. 113 ประกอบด้วยเสนาบดีหรือผู้แทนเสนาบดี จำนวน 12 กระทรวง และผู้ที่ทรงโปรดเกล้าฯแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาอย่างน้อย 12 คน แต่ไม่เกิน 36 คน การมีสมาชิกสองประเภทดังกล่าวจะสร้างกลไกและกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างเสนาบดีกับบุคคลชั้นน่านางราชการที่มีได้เป็นเสนาบดีเพื่อให้ข้าราชการระดับสูงที่ไม่ใช่เสนาบดีได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ แต่เป็นการให้บทบาทในฐานะที่ปรึกษา การตั้งรัฐมนตรีสภาเป็นความพยายามที่จะรื้อฟื้นองค์การนอกระบบราชการ ซึ่งเป็นองค์การทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ทำหน้าที่เป็น

กลไกหลักทางการ เมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ ในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ใน ระยะที่มีการขยายตัวของระบบราชการและ เริ่มมีความจำเป็นที่จะต้องงัดข้าราชการที่เป็นสามัญชน ซึ่งเป็นกำลังสำคัญของระบบ เข้ามามีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับความจำเป็นที่จะต้องมีที่ปรึกษาชาว ต่างประเทศในการพิจารณา กำหนดนโยบายและโครงการที่สำคัญ ๆ ของประเทศ เนื่องจาก ช่วงระยะเวลาดังกล่าวประเทศต้องเผชิญกับภาวะการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก การ บริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นการบริหารราชการเพื่อเป้าหมายทางความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะระบบราชการและกลไกต่าง ๆ ที่มีขึ้นภายหลังจากการปฏิรูประบบการปกครองถึงรัชสมัย ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จะมีบทบาทและหน้าที่หลักในการบริหารงานประจำ มากกว่างานนโยบายซึ่งมีมติเน้นหนักไปในด้านการต่างประเทศ จึงต้องอาศัยที่ปรึกษาชาวต่าง ประเทศ ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและปฏิบัติการแทนตามนโยบาย เพื่อปรับสภาพของประเทศไทย ให้เป็นรัฐที่มีอธิปไตย และรักษาผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นรัฐในระบบการเมืองระหว่างประเทศ บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีความสำคัญและมีความเป็นสถาบันมากกว่าบรรดาที่ปรึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งได้เกิดขึ้นใน รัชสมัยของพระองค์ไม่ว่าจะเป็นสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาในพระองค์ ซึ่งภาย หลังได้ลดบทบาทลงไปตามลำดับจนถูกยกเลิกไปในที่สุด แม้กระทั่งรัฐมนตรีสภาซึ่งตั้งขึ้นด้วย วัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นองค์กรทางการเมืองที่ทำหน้าที่งานนโยบาย ก็ไม่ประสบผลสำเร็จงาน การพัฒนาเป็นองค์กรนโยบายได้<sup>95</sup> การพิจารณา นโยบายที่สำคัญ จึงกระทำโดยที่ปรึกษา ชาวต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ การปฏิรูประบบราชการส่วนกลางโดยการแบ่งแยกโครงสร้าง ตามอำนาจหน้าที่อย่างเฉพาะเจาะจงในรูปของกระทรวง มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบงานของ กระทรวง มีการประชุมเสนาบดีสภาเพื่อการประสานงานในด้านนโยบายและการปฏิบัติ โดย องค์พระมหากษัตริย์ทรงสามารถควบคุมบังคับบัญชาเสนาบดีได้อย่างแท้จริง เสมือนหนึ่งเป็นคณะ

---

95 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการ ของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 57-65.

รัฐมนตรี แต่ไม่อาจถือได้ว่าประเทศไทยมีระบบคณะรัฐมนตรีภายหลังการปฏิรูประบบการปกครอง พ.ศ. 2435 ได้ เพราะเป็นระบบคณะรัฐมนตรีที่ปลอดจากความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกัน พระมหากษัตริย์ยังคงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจเด็ดขาดก็อยู่ที่พระองค์ ระบบคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นจึงไม่ถือว่าเป็นระบบคณะรัฐมนตรีในการปกครองระบบรัฐสภา ซึ่ง คณะรัฐมนตรีเป็นองค์คณะที่ทำการบริหารกิจการของรัฐต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชน ในการบริหารงานของรัฐ คณะรัฐมนตรีย่อมดำเนินการตาม นโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาและถูกควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภา<sup>96</sup> รัฐมนตรีหรือเสนาบดี กระทรวงต่าง ๆ จึงมีภาระกิจเกี่ยวกับงานประจำภายในกระทรวงมากกว่ากิจการ ซึ่งเป็น ประเด็นปัญหาทางนโยบายเกี่ยวกับงานของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง ดังนั้นบทบาทของเสนาบดีเจ้ากระทรวงในการประชุมเสนาบดีสภาจึงมักจะเป็น เรื่องถกเถียง เกี่ยวพันระหว่างกระทรวง เพื่อแย่งชิงอำนาจที่กระทรวงของตนควรจะมี มากกว่าการพิจารณา ถึงนโยบายหลักของประเทศ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากองค์กรทางการเมืองเหล่านี้เกิดขึ้นในระบอบที่ผู้นำมีพระบารมีเป็นล้นพ้นและมีสถานะผู้นำสูงเป็นที่ยอมรับและเคารพยำเกรงของ เจ้านายและข้าราชการทุกระดับ ทว่าห้องกรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญได้ เพราะถูกจัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมืองและ เพราะเกรงกลัวพระราชอำนาจ แม้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นช่วงที่สถานะขององค์พระมหากษัตริย์ อยู่ในสภาพอ่อนแอ เกิดความแตกแยกในกลุ่มผู้ บกครองระหว่างเสนาบดีที่มีอำนาจต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับองค์พระมหากษัตริย์ มีการลดอำนาจพระบรมวงศานุวงศ์และมีการส่งเสริมอำนาจขุนนางที่ ทรงพอพระราชหฤทัย พระองค์ทรงสร้างฐานอำนาจของพระองค์โดยการสนับสนุนและแต่งตั้ง บุคคลผู้ใกล้ชิดเข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดีและตำแหน่งข้าราชการในกรมต่าง ๆ ซึ่งสร้างความ ไม่พอใจแก่พระบรมวงศานุวงศ์ส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ ในรัชสมัยของพระองค์ได้เกิดปฏิกริยา

---

96 เรื่องเดียวกัน. หน้า 9.

ต่อต้านการปฏิบัติทางการเมืองของพระองค์หลายประการ อาทิเช่น การเกิดกบฏ ร.ศ. 130 เป็นต้น ช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเป็นช่วงชะงักงันของการพัฒนาทางการเมือง<sup>97</sup> เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชย์จึงทรงฟื้นฟู สภาที่ปรึกษาในพระองค์ซึ่งในสมัยของพระองค์มีสมาชิกถึง 227 คน พระองค์ทรงดัดแปลงสภาที่ปรึกษาในพระองค์ให้เป็นสภากองมนตรี โดยตราพระราชบัญญัติองคมนตรี ในปี พ.ศ. 2470 ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกไปภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 พระองค์ทรงคัดเลือกกรรมการที่มีคุณวุฒิความสามารถทางด้านต่าง ๆ มาประกอบเป็นสภากองการองคมนตรี มีสมาชิก 40 คน มีบทบาทและหน้าที่คล้ายสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (เคาน์ซิลออฟสเตท) เปิดโอกาสให้กรรมการเสนอความเห็นต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่ราชการได้ โดยมีต้องรอให้มีพระราชดำริมาก่อนและมีบทบัญญัติคุ้มครองความปลอดภัยในการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม เช่นเดียวกับ เอกสิทธิของผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภาสมัยใหม่ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สภาดังกล่าวต้องประสบความล้มเหลวเช่นในอดีตที่ผ่านมา สภากองการองคมนตรีเป็นสถาบันที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้เป็นที่พักผ่อนและเตรียมการสำหรับการมีรัฐสภาในเวลาต่อไปภายหน้า นอกจากองค์การทางการเมืองที่ทรงฟื้นฟูใหม่แล้วองค์การที่ทรงจัดตั้งขึ้นใหม่ ได้แก่ การตั้งอภิรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 เพื่อแก้ปัญหาคความตง่าของกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ การตั้งอภิรัฐมนตรีสภาทันทีภายหลังเสด็จขึ้นครองราชย์เพียงวันเดียวนั้น จัดว่าเป็นการจัดระบบการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจตามระบบคณะรัฐมนตรีที่แท้จริง<sup>98</sup> โดยทรงมีจุดประสงค์ที่จะให้อภิรัฐมนตรีสภาเป็นองค์กรที่ช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายและการแก้ไขปัญหาของ

---

<sup>97</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2411- 2475 (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจเทรดดิ้ง, 2523), หน้า 52.

<sup>98</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 77.



รัฐบาล การจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยการตั้งอภิรัฐมนตรีสภาเป็นการลดความกดดันในหมู่ข้าราชการและประชาชนที่เคยมีต่อสภาพการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือว่าวิธีการดังกล่าวทำให้พระองค์ประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศในระยะแรก<sup>99</sup> แต่ต่อมาข้าราชการมีความรู้สึกว่าการตั้งอภิรัฐมนตรีสภาใช้อำนาจมากเกินไป พระมหากษัตริย์ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอภิรัฐมนตรีสภา แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงพระราชปรารภในประกาศตั้งอภิรัฐมนตรีแล้วจะเห็นว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงต้องการให้มีองค์กรที่จะช่วยในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ควบคู่กับองค์การบริหารซึ่งประกอบด้วย เสนาบดีแต่ละกระทรวง เพราะนับตั้งแต่การปฏิรูประบบการปกครอง พ.ศ. 2435 มีการจัดตั้งกรรณรูปกระทรวงมาใช้ในการบริหารราชการแล้วก็ตาม แต่การตัดสินใจต่าง ๆ โดยเฉพาะการตัดสินใจวินิจฉัยเชิงนโยบายยังคงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ซึ่งต่อมาได้กระจายอำนาจการตัดสินใจไปตามกระทรวงต่าง ๆ โดยเสนาบดีแต่ละกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ แต่ไม่ได้มีการพัฒนาองค์กรในการตัดสินใจขึ้นควบคู่กับองค์การบริหารเลย แม้ว่าจะในระยะแรกจะมีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาในพระองค์ หรือแม้แต่รัฐมนตรีสภา แต่องค์กรเหล่านั้นก็มิได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรในการตัดสินใจอย่างแท้จริง อำนาจเด็ดขาดยังคงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ดังนั้นการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาในสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเป็นความพยายามในการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย และได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในรัชสมัยพระองค์

---

<sup>99</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สุวดี เจริญพงศ์, การเมือง - การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 223-224.

## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม

การปฏิรูประบบการปกครอง พ.ศ. 2435 ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศไทยให้มีความเจริญทัดเทียมอารยประเทศ เป็นการพัฒนาการปกครองให้เป็นแบบรัฐชาติตามรูปแบบของตะวันตก (Modern State) ทำให้ราชอาณาจักรไทยมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบจารีตประเพณีมาเป็นแบบที่ทันสมัยตามรูปแบบของตะวันตก ตามแบบประเทศแองโกลแซกซอน<sup>100</sup> เพื่อแก้ปัญหาความซับซ้อน ก้าวกำยในการทำงานและเป็นการแจกแจงหน้าที่ตามความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบและมีฐานะเท่ากันทุกกระทรวง ราชการสร้างของทุกกระทรวงจะมีลักษณะคล้ายกันหมด คือรองจากเสนาบดีเป็นตำแหน่งรองเสนาบดี ต่อจากนั้นเป็นปลัดทูลฉลอง ในระดับกรมก็มีเจ้ากรมหรืออธิบดีตามความสำคัญของแต่ละกรม รองลงไปเป็นกองและแผนกตามลำดับ มีสาขาย่อยขององค์การส่วนกลางกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ มีการจัดบุคลากรประจำส่วนต่าง ๆ ภายในกระทรวง กรม และแผนกโดยใช้วิธีคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีความประพฤติดี แทนระบบการสืบทอดทางสายเลือด ทำให้ระบบราชการไทยเริ่มยึดหลักและระเบียบปฏิบัติมากกว่าตัวบุคคลเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร นอกจากการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลางแล้ว ยังได้ปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยการพยายามรวมอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคเข้าสู่รัฐบาลกลางเพื่อสร้างเอกภาพของประเทศ ด้วยการนำระบบการปกครองภูมิภาคแบบเทศาภิบาล ยกเลิกระบบกินเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวบรวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้าเป็นมณฑลขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยเพียงแห่งเดียว และวางระเบียบให้ทุกหัวเมืองถือปฏิบัติในแบบเดียวกัน มีข้าหลวง

<sup>100</sup> อิศระ สุวรรณผล, "ราชการไทย : วิวัฒนาการและการวิเคราะห์,"

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 28-31.

เทศาภิบาลประจำมณฑลเป็นผู้รับผิดชอบ โดยรับนโยบายจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคอยควบคุมตรวจตราอย่างใกล้ชิด เจ้าเมืองและกรมการเมืองทุกคนรับอัตราเงินเดือนประจำจากรัฐบาล จึงมีฐานะเป็นข้าราชการอย่างแท้จริงการจัดระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 และข้อบังคับปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117 กำหนดโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ ประกอบด้วยมณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีข้าหลวง ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีกรมการเมืองตำแหน่งต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ผลดี นอกเหนือจากการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้ว ยังจัดให้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยการจัดการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นของตนอีกด้วย นอกจากการปฏิรูประบบการบริหารราชการแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพัฒนาประเทศให้เกิดความทันสมัยในด้านต่าง ๆ ด้วย โดยเฉพาะสิ่งสำคัญคือการปฏิรูปสังคม โดยการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบสังคมไทยแบบดั้งเดิมด้วยการยกเลิกระบบทาสซึ่งเป็นการจัดการกดขี่ในบ้านเมืองและการยกเลิกระบบไพร่ซึ่งถือว่าเป็นการปลดปล่อยที่แท้จริง เป็นการแปลงสภาพของคนไทยทั้งประเทศให้พ้นจากสถานะไพร่มาเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ การยกเลิกระบบไพร่โดยการเรียกเก็บเงินค่าราชการแผ่นดินและการเรียกขายฉกรรจ์เข้าฝึกหัดรับราชการเป็นทหารตามพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2448 นับว่าเป็นการให้อิสระแก่คนไทยและเป็นการเริ่มต้นการมีทหารอาชีพขึ้นในประเทศไทย พร้อม ๆ กับการยกเลิกระบบทาสและระบบไพร่ พระองค์ทรงปรับปรุงระบบการศึกษา เปิดโอกาสให้ประชาชนชาวไทยได้เข้าศึกษาหาความรู้เพื่อออกไปรับใช้ประเทศชาติในด้านต่าง ๆ และเพื่อสร้างสำนักทางการเมืองและความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน นอกเหนือจากการปรับปรุงระบบบริหารราชการและการปฏิรูปสังคมแล้ว พระองค์ทรงปรับปรุงประเทศให้มีความทันสมัยและสร้างความยอมรับให้เกิดขึ้นในหมู่ชาวต่างชาติ และเพื่อการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดยการปฏิรูประบบกฎหมายของไทย ให้มีความทันสมัยตามแบบตะวันตก ในระบบ Modern Law ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่มีกฎเกณฑ์ระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง มีลักษณะเป็น Rational System กฎหมายระดับล่างจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายระดับบนไม่ได้

ปรับปรุงระบบการศาลให้รวมศูนย์และเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงระบบกองทัพ ตำรวจ อัยการให้ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง การปรับปรุงระบบการคลังและเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ กระบวนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ประเทศไทยมีความเป็นเอกภาพและสามารถคงความเป็นเอกราชและอธิปไตยไว้ได้

ผลจากการปฏิรูประบบการปกครองมีมากมายหลายประการ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการปฏิรูปดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อระบบราชการน้อยมาก ระบบราชการและข้าราชการซึ่งเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและการใช้อำนาจเหนือประชาชน และได้รับการยอมรับจากประชาชนมาโดยตลอดยังคงเป็นระบบที่เข้มแข็งและปราศจากการควบคุมจากพลังนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้น เช่น สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาในพระองค์ หรือแม้แต่ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ ซึ่งจัดว่ามีบทบาทสำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว<sup>101</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูประบบการปกครองโดยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ยิ่งทำให้ระบบราชการและข้าราชการส่วนกลางมีความเข้มแข็งและมีพลังมากยิ่งขึ้น จนมีผู้กล่าวว่าเป็นการรวมศูนย์อำนาจอย่างเกินขนาด ทำให้ความพยายามที่จะกระจายอำนาจให้มีการปกครองตนเองเกิดปัญหา โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงที่มีอัตราการเจริญเติบโตมากจนยากที่จะมีการปฏิรูปเพื่อการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการปกครองตนเองและเป็นฐานการพัฒนาาระบบประชาธิปไตย<sup>102</sup> แม้ว่าภายหลังการปฏิรูปการปกครองจะมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้น โดยไม่มีกฎหมายแม่บทโดยเฉพาะที่จัดระเบียบราชการบริหาร อำนาจของกระทรวงต่าง ๆ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือประกาศเท่านั้น จนกระทั่งในปี พ.ศ.

---

101 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 196-200 ; และชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ, หน้า 65.

102 ลิจิต อีร์เวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 103.

2476 คณะราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม ซึ่งวางแนวทางในการจัดระเบียบราชการโดยเฉพาะของฝ่ายพลเรือนโดยไม่มีชื่อจากัดในด้านกฎหมายหรือการจัดองค์กร พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารและพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม จึงเป็นรากฐานทางอำนาจอันสำคัญของระบบราชการ นอกเหนือจากการมีรัฐธรรมนูญ กำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้กล่าวต่อไป