



บทที่ 6

การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : บทสรุปและข้อพิจารณา

ความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมสำคัญที่ขาดไม่ได้ในกิจกรรมทางการเมืองในระบบการเมือง ดังนั้นการนำกรอบความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งมาศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยในอดีตโดยเฉพาะในช่วงสมัยปฏิรูประยะที่สอง (พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453) ย่อมมีประโยชน์อย่างยิ่งเนื่องจากเป็นช่วงที่รัฐเพิกถอนเอาการบริหารราชการระบบกระทรวงแบบตะวันตกมาใช้เป็นครั้งแรก ซึ่งยังคงเป็นพื้นฐานของระบบบริหารราชการของไทยในปัจจุบัน ดังนั้นการศึกษาความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์การของรัฐย่อมสะท้อนให้เห็นพลวัตของการเมืองไทยในส่วนของระบบบริหารราชการในช่วงนั้น และยังคงช่วยให้อำนาจการเมืองในระบบบริหารราชการของไทยในสมัยต่อมาถึงปัจจุบันได้ในระดับหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตามก่อนที่จะศึกษาความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ จำเป็นต้องศึกษาความขัดแย้งระหว่างกรมต่าง ๆ ในช่วงก่อนสมัยปฏิรูปก่อน เพื่อเป็นแนวทางให้เข้าใจรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งในช่วงสมัยปฏิรูปว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปเพียงใด และอะไรคือเงื่อนไขที่กำหนดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อันจะทำให้เข้าใจพลวัตของการเมืองไทยในประวัติศาสตร์ซึ่งมีระยะเวลายาวนานกว่า 4 ศตวรรษ นับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นต้นมา นอกจากนี้ยังอาจนำมาพิจารณาการเมืองไทยในช่วงสมัยต่อมาถึงปัจจุบัน และอาจคาดการณ์ในอนาคตได้ด้วย

ผลสรุปจากการศึกษาแบ่งออกได้เป็น 5 ประเด็นดังนี้

1. สำคัญสำคัญของความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐ
2. ตัวแบบของความขัดแย้ง
3. การพิสูจน์สัมมติฐาน
4. อำนาจในการอธิบายของทฤษฎีความขัดแย้ง
5. ข้อสรุปทั่วไป

1. สาระสำคัญของความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐ แบ่งออกไปเป็น 2 ระยะคือ

1.1 ก่อนสมัยปฏิรูปบ้านเมืองในรัชกาลที่ 5

1.2 ระหว่างสมัยปฏิรูปบ้านเมืองในรัชกาลที่ 5

1.1 ก่อนสมัยปฏิรูปบ้านเมืองในรัชกาลที่ 5

ก่อนสมัยปฏิรูปบ้านเมืองในรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ กรมต่าง ๆ มีลักษณะเป็นองค์การของรัฐแบบจารีต และมีได้เป็นองค์การในระบบราชการตามแนวความคิดแบบตะวันตก แม้ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม ลักษณะของการเป็นองค์การนั้น เน้นที่ตัวบุคคลซึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การหรือกรม นั้น ๆ โดยที่องค์การหรือกรมกับบุคคลผู้เป็นเจ้ากรมไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ดังนั้นการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การ ซึ่งอยู่ที่บุคคลผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดขององค์การเป็นสำคัญ นอกเหนือจากเป็นไปตามกฎระเบียบแบบแผนทางราชการตามแบบจารีตแล้ว นั่นคือขึ้นอยู่กับ "ความพอใจ" ของเจ้ากรม และมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ โดยมีสายใยแห่งความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติและความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์อย่าง เป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ เป็นพื้นฐานรองรับ ดังนั้นกรมต่าง ๆ ดังกล่าวจึงมิใช่เป็นองค์การของรัฐที่มีความสำคัญในฐานะเป็นตัวองค์การ แต่ในฐานะเป็นกำลังที่ทำให้อำนาจแก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรม นั้น ๆ ในอันที่จะสร้างสัมภังค์ของตนทั้งทางการ เมืองและ เศรษฐกิจจากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในระบบไพร่มากกว่าจะคำนึงถึงความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์สักร่วมกันขององค์การ เนื่องจากบุคคลกับองค์การไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และการดำเนินงานขององค์การก็ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้มีอำนาจในองค์การหรือกรม นั้น ๆ เป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ เมื่อก้าวถึงองค์การของรัฐหรือกรมในช่วงก่อนสมัยปฏิรูป ก็หมายถึงตัวบุคคลซึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกรม นั้น ๆ นั้นเอง ผู้วิสัยได้นำเอาแนวความคิดในเรื่องนี้มาศึกษาความขัดแย้งระหว่างกรม นั้น ๆ ในช่วงก่อนสมัยปฏิรูป

ปรากฏว่าความขัดแย้งระหว่างกรมต่าง ๆ ก่อนสมัยปฏิรูปสะท้อนออกมาในรูปของพฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างบุคคลผู้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรม นั้น ๆ เพราะกรมหรือองค์การแบบจารีตกับผู้นำของกรม นั้น ๆ ไม่อาจแยกออกจากกันได้ และเนื่องจากผู้ที่ทำหน้าที่บังคับบัญชา

บริหารกรมกองต่าง ๆ คือ ขุนนางจึงอาจกล่าวได้ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้ง
 ระหว่างขุนนางในฐานะเป็นองค์การของรัฐด้วย ยิ่งกว่านั้นขุนนางยังเป็นผู้ที่เข้าไปมีบทบาท
 ในความขัดแย้งทางการเมืองมากที่สุด โดยมีเป้าหมายที่การเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในระบบ
 การเมืองคือการเป็นพระมหากษัตริย์ ซึ่งมักผ่านขั้นตอนของความขัดแย้งระหว่างกรมหรือองค์การ
 ของรัฐมาก่อน นั่นคือความขัดแย้งระหว่างขุนนาง หลังจากนั้นขุนนางผู้ชนะก็จะไปมีความขัดแย้ง
 กับพระมหากษัตริย์เพื่อให้เป้าหมายของตนบรรลุผลสำเร็จ พฤติกรรมของความขัดแย้งมีระดับ
 ความเข้มข้น โดยคู่ขัดแย้งต่างต้องการเอาชนะกันอย่างเด็ดขาดจึงนำไปสู่การรบราฆ่าฟันกัน ซึ่ง
 ทำให้การยุติความขัดแย้งเป็นไปอย่างรุนแรง ไม่มีการประนีประนอมคือผู้ชนะก็ชนะอย่างเด็ดขาด
 ผู้พ่ายแพ้ก็แพ้อย่างยับเยิน ซึ่งสิ่งผลคือผู้ชนะได้ก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ ผู้พ่ายแพ้ถูกประหาร
 ชีวิต ลูกหลานถูกลงโทษอย่างหนัก หลังจากนั้นผู้ชนะก็หามาตรการป้องกันไม่ให้เกิดปรากฏการณ์
 "ประวัติน้ำค้ำจืดขี้ราย" ดังกรณีของตน ด้วยการจำกัดบทบาทและอำนาจของขุนนางโดยการ
 ปรับปรุงโครงสร้างในการบริหาร การสับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และตำแหน่งในทางราชการ การ
 กำหนดเวลาให้ขุนนางผู้ใหญ่ทั้งในส่วนกลางและหัวเมือง "เข้าเฝ้า" เป็นประจำ การกระทำ
 ดังกล่าวส่งผลให้เกิดความอ่อนแอและการผ่อนคลายประสิทธิภาพของสถาบันขุนนางอันเป็นกลไก
 สำคัญในการบริหาร ซึ่งได้กลายเป็นสาเหตุพื้นฐานประการหนึ่งของการเสียกรุงศรีอยุธยา ใน
 พ.ศ. 2310 อย่างไรก็ดี สถาบันขุนนางได้รับการฟื้นฟูอีกครั้งหนึ่งในสมัยรัตนโกสินทร์ ความ
 ขัดแย้งระหว่างขุนนางที่เกิดขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนสมัยปฏิรูป จะมีเพียงกรณีเดียวและเป็น
 ความขัดแย้งในทางความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ไม่มีพฤติกรรมการยุติผลและ
 กระทั่งรุนแรงดังในสมัยอยุธยา และสมัยธนบุรี อย่างไรก็ดี เนื่องจากขุนนางในสมัยรัตนโกสินทร์
 มีบทบาทและอำนาจทางการเมืองมากขึ้นไป ประกอบกับระบบบริหารราชการแบบจารีตโดย
 องค์การของรัฐแบบเดิม ไม่อาจใช้ได้ ในสถานการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะ
 ในภาวะที่ถูกคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก จึงทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบราชการใหม่ ซึ่ง
 ผลต่อการปรับเปลี่ยนองค์การของรัฐให้เป็นรูปแบบใหม่และให้มีลักษณะเป็นระบบราชการมากขึ้น
 ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

1.2 ระหว่างสมัยปฏิรูปบ้านเมืองในรัชกาลที่ 5

ปรากฏว่าก่อนการปฏิรูประบบบริหารราชการเป็นระบบกระทรวงใน พ.ศ. 2435 อันถือได้ว่าเป็นสมัยของการปฏิรูปบ้านเมืองระยะที่สองนั้น ได้ปรากฏกรณีขัดแย้ง 3 กรณีในระหว่างสมัยปฏิรูประยะแรก (พ.ศ. 2416 - พ.ศ. 2418) โดยที่เป็นกรณีความขัดแย้งระหว่างขุนนางซึ่งถือเสมือนเป็น "องค์การของรัฐ" เพียงกรณีเดียว (กรณีที่ 3 ตารางที่ 4.1) เป้าหมายของความขัดแย้ง คือ การแข่งขันเพื่ออำนาจ ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของตระกูลขุนนางสองตระกูล (ตระกูลขุนนาค # ตระกูลอมตยกุล) พฤติกรรมของความขัดแย้งมีความเข้มข้นในระดับสูง เพราะเมื่อมีโอกาสต่างฝ่ายต่างก็พยายามหาหลักฐานมา "มัดตัว" ฝ่ายตรงข้ามเพื่อให้ถูกลงโทษอย่างหนัก โดยผ่านการพิจารณาตัดสินขององค์การของรัฐซึ่งตั้งขึ้นมาใหม่ คือสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน การยุติความขัดแย้งก็คือผลการตัดสินของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน อันนับว่าเป็นลักษณะ เด่นที่แตกต่างจากกรณีความขัดแย้งระหว่างขุนนางก่อนหน้านี้ ความขัดแย้งระหว่างขุนนางสองตระกูลนี้ไม่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมือง เพียงแต่ตระกูลอมตยกุลก็เสื่อมโทรมลง ส่วนตระกูลขุนนาคแม้จะเป็นผู้ชนะแต่ในที่สุดก็เสื่อมโทรมลงเช่นเดียวกัน ด้วยการแทนที่ของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ซึ่งส่วนหนึ่งจะสะท้อนให้เห็นในกรณีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะกรณีที่ 4 และกรณีที่ 6 ในตารางที่ 5.1

ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นระบบกระทรวงตามแบบตะวันตกพร้อม ๆ กับการปรับปรุงบ้านเมืองให้เป็นแบบสมัยใหม่ในด้านต่าง ๆ แต่เนื่องจากโครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจยังคงเป็นแบบเดิม โดยเฉพาะวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยซึ่งมีลักษณะสำคัญบางประการที่สั่งสมกันมา เช่นการให้ความสำคัญแก่ชาติกำเนิด อำนาจวาสนา ระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์และระบบอาวุโส ก็ทำให้องค์การในระบบราชการของไทย คือกระทรวงต่าง ๆ มีความเป็นรูปแบบใหม่ตามแบบตะวันตกในลักษณะที่เป็นโครงสร้างและรูปแบบมากกว่าที่จะเป็นผลจริงสั่งในทางปฏิบัติ ลักษณะดังกล่าวประกอบกับสถานการณ์และความจำเป็นของบ้านเมืองในสมัยนั้นก็นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกระทรวง

สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ มี 3 ประการคือ สถานการณ์ในขณะนั้น ความต้องการให้บรรลูป้าหมายของคู่ขัดแย้ง และความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง ซึ่งแต่ละสาเหตุมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องต่อกัน อันทำให้เกิดพฤติกรรมความขัดแย้ง

ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ. ดังจะเห็นได้จากภูมิหลังรายละเอียดของความขัดแย้งที่ล่าช้าระหว่างกระทรวงต่าง ๆ และการวิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งในเชิงทฤษฎีในบทที่ 4 และบทที่ 5 ตามลำดับ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการคือ การให้ได้มาซึ่งทรัพยากรหรือสิ่งมีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด อันเกิดขึ้นจากการปรับปรุงประเทศให้เป็นแบบสมัยใหม่ตามสถานการณ์ในขณะนั้น ผวนกับความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง ทั้งระดับบุคคลและระดับองค์การหรือกระทรวง สำหรับระดับบุคคลนั้นเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำรุ่นเก่าซึ่งได้รับการฝึกฝนตามแบบตะวันตกอย่างไม่ได้มีรูปแบบ คือ ในขณะที่ได้รับการศึกษาแบบตะวันตกโดยทางทฤษฎีในประเทศไทยก็ยังคงมีความเป็นจารัตนิยมโดยพื้นฐาน (Traditionally Trained Elites) กับกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ซึ่งได้รับการฝึกฝนตามแบบตะวันตกอย่างเต็มรูปแบบ คือ เป็นพวกที่ได้รับการศึกษาและฝึกฝนตามแบบตะวันตกทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติในประเทศตะวันตก (Modernly Trained Elites) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการต่อสู้อันระหว่าง "traditionalist" กับ "professionalist"* ส่วนความขัดแย้งในระดับองค์การหรือกระทรวงนั้นก็มีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งระดับบุคคลผู้เป็นเจ้าของกระทรวงอย่างแยกไม่ออกโดยต่างก็ส่งผลซึ่งกันและกัน

ข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งคือในประเด็นของการที่แต่ละกระทรวงต้องการทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักของกระทรวงบรรลุผลสัมฤทธิ์นั้นคือการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และความต้องการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน สำหรับเป้าหมายประการแรกนั้น ทรัพยากรได้แก่งบประมาณแผ่นดิน บุคลากร และสถานที่ ในเรื่องงบประมาณแผ่นดินความขัดแย้งไม่มีความรุนแรง เพราะว่าทุกฝ่ายต่างยอมรับการลำดับก่อน-หลัง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*"professionalist" ในที่นี้หมายถึงผู้นำรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาจากประเทศตะวันตกในวิชาเฉพาะ ซึ่งได้นำกลับมาใช้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรง เช่น กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงจบการศึกษาทางด้านกฎหมาย พระยาสุริยานุวัตร จบการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์การคลัง เป็นต้น ในขณะที่พวก "traditionalist" ไม่ได้จบการศึกษาในวิชาเฉพาะ แต่ได้ใช้ความสามารถ และประสบการณ์ในการบริหารราชการจนประสบความสำเร็จ เช่น กรมหลวงดำรงราชานุภาพ.

ของการจัดสรรงบประมาณฯ ให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ตามความจำเป็นและสถานการณ์ของบ้านเมือง ในขณะนั้น แม้ว่าบางกระทรวง เช่น กระทรวงธรรมการจะรู้สึก "น้อยเนื้อต่ำใจ" ที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณฯ ให้ค่อนข้างน้อยแต่ก็จำเป็นต้องยอมรับโดยสุจริต แต่ในเรื่องของการกู้เงินจากต่างประเทศ ความขัดแย้งจะค่อนข้างรุนแรง เพราะว่า เป็นการนอกเหนือจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้ และเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรอบคอบระมัดระวังเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นการกู้เงินจากต่างประเทศครั้งแรกของไทย จึงต้องมีการพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบ การถกเถียงแสดงความคิดเห็นขัดแย้งจึงมีมาก แต่ในที่สุดก็ตกลงกันได้ว่า เงินกู้ส่วนใหญ่จะไปอยู่ที่การสร้างทางรถไฟเพื่ออำนวยความสะดวกในด้านการศึกษา ความสงบภายในและการป้องกันประเทศ โดยได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยทางอ้อม ส่วนความขัดแย้งในเรื่องบุคคลากรนับว่าเป็นปัญหาใหญ่ โดยเฉพาะในภาวะที่ประเทศกำลังต้องการกำลังคนมาช่วยปฏิบัติราชการ เฉพาะทาง จึงเกิดการ "แย่งชิง" บุคคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ อยู่เสมอ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยซึ่งสามารถ "แย่งชิง" บุคคลากรจากกระทรวงอื่น ๆ มาได้ตัวที่ต้องการ สำหรับความขัดแย้งอันเกิดจากสถานที่มีเพียงกรณีเดียว และสามารถยุติกันเองได้โดยไม่ต้อง "ร้อนถึง" พระมหากษัตริย์

ส่วนความขัดแย้งอันเกิดจากความต้องการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงานนั้น แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับการรักษาฐานะเยี่ยงและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ความขัดแย้งเกี่ยวกับการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ และความขัดแย้งเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ความขัดแย้งในประเด็นแรกเป็นบทบาทของกระทรวงพระคลังฯ เป็นส่วนใหญ่ ความขัดแย้งในประเด็นที่สองและที่สามเป็นความขัดแย้งซึ่งเกิดขึ้นโดยบทบาทกระทรวงมหาดไทย เป็นส่วนใหญ่

พฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ จะปรากฏออกมาในรูปของการถกเถียงในที่ประชุมเสนาบดี การไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าประชุมเสนาบดีอย่างพร้อมเพรียงกัน การเข้าไปก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น การขัดท้อในการปฏิบัติงาน การเที่ยงงาน การไม่ให้ความร่วมมือ การไม่ประสานงานกัน และการกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยหนังสือทางราชการ หรือเป็นการส่วนพระองค์ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจของตน ในกรณีความขัดแย้ง อย่างไรก็ดี พฤติกรรมความขัดแย้งดังกล่าวมีระดับความเข้มต่ำ และไม่ขยายตัว "บานปลาย" ออกไป อันจะส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครอง ทั้งนี้เพราะคู่ขัดแย้งไม่ทันได้พัฒนาขีดความสามารถในการต่อสู้ของตนได้อย่างเต็มที่ ก็ถูกจำกัดโดย

ค่านิยมแบบจารีต โครงสร้างของระบบราชการแบบใหม่ และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้การที่สิ่งตีพิมพ์ไม่ปรากฏบทบาทในกรณีความขัดแย้งก็มีส่วนทำให้ "การต่อสู้" ในความขัดแย้งไม่เข้มข้นและไม่ขยายตัวออกไป

เมื่อพฤติกรรมการความขัดแย้งถูกจำกัดลงดังกล่าว ก็ทำให้พฤติกรรมมีระดับความเข้มต่ำ และยุติลงได้ไม่ยากด้วยปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ปัจจัยภายในกับปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน คือ การที่คู่ขัดแย้งสามารถยุติความขัดแย้งกันเองได้ มีเพียงกรณีเดียวใน 15 กรณีศึกษา โดยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ "แย่งชิง" สถานที่ ส่วนปัจจัยภายนอกประกอบด้วยระบบการเมืองในขณะนั้น สถานการณ์ระหว่างนั้นและบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องสอดคล้องกันอันส่งผลให้คู่กรณีต่างก็ต้องยอมรับทั้งการยุติความขัดแย้งและผลจากความขัดแย้ง

โดยเฉพาะปัจจัยภายนอกที่มีบทบาทในการยุติความขัดแย้งอย่างเด่นชัดคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวผู้ทรงมีพระราชอำนาจวินิจฉัยสั่งการสูงสุด พระองค์ทรงมีบทบาทในการยุติพฤติกรรมการความขัดแย้งแทบทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใหญ่หรือเรื่องเล็ก ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นพระองค์ทรงเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจของระบบการเมืองไทย ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดในการดำเนินการทางการเมือง

วิธีการยุติความขัดแย้งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้มีหลายวิธี คือ วิธีรุนแรงเฉียบขาดด้วยการเรียกคู่กรณีมาเข้าเฝ้าต่อหน้าพระที่นั่ง ทรงวิจารณ์ทั้งสองฝ่ายอย่างตรงไปตรงมา โดย "ไม่เห็นแก่หน้า" ของฝ่ายใด แล้วให้สัญญาว่าจะร่วมมือกันเพื่อยุติปัญหา ดังกรณีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงโยธาธิการกับกระทรวงนครบาลในเรื่องการตัดถนนเยาวราช หรือทรงมีพระบรมราชโองการให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงผู้ไม่เป็นที่ยอมรับของบุคคลหลายฝ่ายออกจากตำแหน่งเพื่อมิให้เกิดปัญหายุ่งยากต่อไป เช่น กรณีโปรดฯ ให้พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) ออกจากการเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ เป็นต้น

อีกวิธีหนึ่งคือ วิธีการประนีประนอมด้วยการให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมผ่อนปรนซึ่งกันและกัน ในลักษณะที่ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง "ได้" หรือ "เสีย" อย่างสิ้นเชิงในกรณีความขัดแย้งเป็นการ "รักษาหน้า" ของอีกฝ่ายหนึ่ง ดังจะเห็นได้ในหลายกรณี

เป็นที่น่าสัง เกตว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรง เลือกรูปใช้วิธีการ แรกกับกรณีความขัดแย้งที่จะส่งผลกระทบต่อบ้านเมือง เช่น ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ และ การพัฒนาประเทศ หรือความเป็นเอกภาพของประเทศ ส่วนวิธีการที่ส่ง เป็นกร ใช้ในกรณี ความขัดแย้งทั่วไปที่ไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ เท่ากรณีแรก อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินว่า คู่กรณีฝ่ายใดควรจะเป็นผู้ได้รับ "ชัยชนะ" ในความขัดแย้ง นอกจากจะทรงคำนึงถึงความจำเป็น ของสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นอันได้แก่การให้ความสำคัญต่อการป้องกันบ้านเมืองและการจัดการปกครองภายใน รวมทั้งความสามารถของเสนาบดีเจ้ากระทรวงในการบริหารงานของ กระทรวงให้เจริญก้าวหน้าแล้ว ยังทรงให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์สมเป็นการส่วนพระองค์ ความไว้วางพระราชมหัทย์ ความเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ และความเป็นผู้อาวุโสในพระราชวงศ์ ด้วย พระองค์ทรงพระปรีชาสามารถในการ "เล่นการเมือง" โดยการ "เอาใจ" พวกพระบรมวงศานุวงศ์ เพื่อทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์มีเสถียรภาพมั่นคง ซึ่งก็หมายถึงความ มั่นคงแห่งสถานการณ์ของพระองค์นั่นเอง จากกรณีศึกษาจะ เห็นได้ว่าพระองค์ทรงสนับสนุนพระเจ้า - น้อยยา เธอมากกว่าพระเจ้าลูกยา เธอและพระเจ้าหลานยา เธอ โดยเฉพาะกรมหลวงดำรงราชานุภาพผู้ถือได้ว่าเป็นเสนาบดี "คู่พระทัย" ของพระองค์ ดังกรณี 9,10 (ตารางที่ 5.1) และในบรรดาพระเจ้าน้อยยา เธอก็ทรงสนับสนุนกรมหลวงดำรงราชานุภาพอีกเช่นกัน ดังกรณี 7 (ตารางที่ 5.1) สำหรับในระดับเจ้ากับขุนนางนั้นพระองค์ทรงสนับสนุนเจ้ามากกว่าขุนนาง โดย เฉพาะกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ดังกรณี 4,5,6,8 (ตารางที่ 5.1) แต่เป็นที่น่าสัง เกตว่า เจ้ากับเจ้ามักไม่ค่อยขัดแย้งกัน ส่วนมากจะเป็นความขัดแย้งระหว่างเจ้ากับขุนนาง ซึ่งทำให้ไม่ เป็นการยากต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวที่จะทรง เลือกสนับสนุนฝ่ายเจ้า

การที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงได้รับการยอมรับ จากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว เป็นอันดับหนึ่ง ก็ส่งผลให้พระองค์ทรงมีบทบาทใน ที่ประชุมเสนาบดี และในการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่ง เกี่ยวกับบ้านเมืองอย่างมาก จนอาจถือได้ ว่าการวินิจฉัยสั่งการที่ปรากฏออกมา ในการบริหารราชการสมัยนี้ส่วนหนึ่งมาจากบทบาทของ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ผลก็คือ กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญอย่างยิ่งใน รัชกาลนี้ ดังจะ เห็นได้จากข้อเท็จจริงหลายตอนในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

อย่างไรก็ดี ไข่ว่ากระทรวงมหาดไทยจะเป็น "ผู้ชนะ" ในทุกกรณีความขัดแย้ง เพราะปรากฏกรณีที่คู่ขัดแย้งของกระทรวงมหาดไทยเป็น "ผู้ชนะ" คือ กรณีความขัดแย้งกับกระทรวงเกษตรธิการในเรื่องการออกตราลงที่ดิน แต่เท่าที่พบก็มีเพียงกรณีเดียวเท่านั้น

ส่วนผลของความขัดแย้ง แทบทุกกรณีจะไม่ปรากฏผู้ชนะอย่างเด็ดขาด แม้ว่าส่วนใหญ่ กระทรวงมหาดไทยจะได้รับการยอมรับทั้งจากในประชุมเสนาบดี และจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้เป็น "ผู้ชนะ" ในกรณีความขัดแย้ง แต่ก็อยู่ในขอบเขตศักยภาพของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นที่ยอมรับกันได้ แม้กระนั้นบางครั้งกระทรวงมหาดไทยก็ต้องยอมรับการตัดสินใจและการดำเนินการของกระทรวงอื่นที่ตนไม่เห็นด้วย ดังกรณีความขัดแย้งกับกระทรวงเกษตรฯดังกล่าวมาแล้ว ประกอบกับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการยุติความขัดแย้งคือระบบการเมืองในขณะนั้น สถานการณ์ระหว่างนั้น และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทำให้ความขัดแย้งมีระดับความเข้มข้น ไม่ขยายตัวเป็นวงกว้าง จะจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะคู่กรณีเพียงสองกระทรวง ไม่มีลักษณะของการดึงกระทรวงอื่น ๆ มาเข้าเป็นพวกของแต่ละฝ่าย ดังนั้น ผลของความขัดแย้งจึงไม่รุนแรง แต่เป็นการตกลงภายใต้กฎระเบียบของทางราชการและการวินิจฉัยสั่งการของที่ประชุมเสนาบดีภายใต้พระราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นที่สุด

ในด้านผลกระทบของความขัดแย้ง แบ่งได้เป็นผลกระทบระยะสั้น และผลกระทบระยะยาว ผลกระทบระยะสั้นที่เห็นได้ชัดคือ ทำให้เกิดความขง้งก้งนในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ และการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้มีการพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบในเรื่องงบประมาณการรายจ่าย และการจัดสรรเงินงบประมาณฯให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ตลอดจนทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์ระเบียบการต่าง ๆ บางเรื่องให้รัดกุมยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดี ก็ทำให้ผู้นำรุ่นใหม่ไม่กล้าแสดงออกในด้านความคิดเห็นต่าง ๆ เพราะมักถูกสกัดกั้นจากพวก "จารีตนิยม" และค่านิยมแบบจารีตของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ผลกระทบระยะสั้นดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลกระทบระยะยาวสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน คือ การที่การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารโดยการนำระบบกระทรวงตามแบบตะวันตกมาใช้เป็นแต่เพียงรูปแบบ เพราะว่ายังคงอยู่ในโครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจแบบจารีต จึงทำให้พวกเขา และขุนนางรุ่นใหม่ไม่กล้าแสดงออก

ซึ่งความคิดเห็นต่าง ๆ อย่าง เด่นชัดและรุนแรง เพราะมักประสบความพ่ายแพ้ในความขัดแย้ง เนื่องจากข้อจำกัดของ โครงสร้างสังคมและ โครงสร้างอำนาจแบบจารีต ประกอบกับระบบการบริหารราชการดังกล่าวที่ไม่ได้รับการปรับปรุงให้เป็นแบบตะวันตกอย่างแท้จริง เรื่อยมา จึงนำไปสู่ความไม่พอใจและความต้องการที่จะให้มีการปรับปรุง โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและการปกครอง ดังได้แสดงออกในวิกฤตการณ์ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ในสมัยรัชกาลที่ 6 และการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 ในสมัยรัชกาลที่ 7

ผลกระทบระยะยาวประการต่อมาคือ รูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้ง กล่าวคือได้มีการสืบทอดรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งบางส่วนมาจนถึงปัจจุบันโดยเฉพาะในเรื่องของสาเหตุของความขัดแย้ง อันมาจากเป้าหมายสองประการ คือประการแรก กצר "ต่อสู้อันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่สำคัญ อันได้แก่งบประมาณ บุคลากร และสถานที่ทำงาน และประการที่สองคือความต้องการมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้จากการวิจารณ์ของ ดร.ป๋วย อึ้งภากรณ์ เกี่ยวกับปัญหาในการวางแผนการศึกษาในระหว่าง พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2506 ซึ่งไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ตอนหนึ่งว่า

- "1. การตั้งงบประมาณและวางแผนในขณะนั้น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการ ในด้านการศึกษาของประชากรที่กำลังเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ จะแก้ปัญหา Literacy โดยเร็วก็ไม่สามารถทำได้ จะแก้ปัญหาในด้านมัธยมศึกษาสายสามัญหรืออาชีวศึกษา ก็แก้ยากเต็มที
- "2. แผนงานการศึกษาต่าง ๆ นั้น ไม่มีการประสานกัน และไม่มีการแสดงลำดับความสำคัญ เช่น รู้สึกว่ามีแต่รายละเอียดเกี่ยวกับตัว เกี่ยวกับโต๊ะ เกี่ยวกับคน เกี่ยวกับค่าพาหนะ ค่าวัสดุมากกว่า แต่ไม่มีว่าจะผลิตครูเท่าไร มัธยมผลิตเท่าไร ประเภทใด เป็นต้น"¹

และอีกตอนหนึ่ง เกี่ยวกับการก้าวก้าวอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการดังนี้

"...ในเวลาพิจารณาแผนพัฒนาหกปีแรกของไทยนั้น สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ได้วางแผนไว้เรียบร้อยพอสมควร สำหรับภาครัฐบาล ด้านเศรษฐกิจและการสังคมก็มีโครงการครบถ้วน แต่มาถึงบทที่ว่าด้วยโครงการการศึกษา มีแต่กระดาษเปล่าทั้งเอาไว้มีแต่ตัวเลขยอดใหญ่ ไม่มีรายละเอียดที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า เจ้าหน้าที่สภาพัฒนานั้นคิดว่า สภาการศึกษาจะต้องเป็นผู้ทำโครงการพัฒนาการศึกษามา เสร็จด้วยกัน สภาพัฒนา - ไม่ควรก้าวเข้ามาในเรื่องนี้ และสภาการศึกษา ก็เข้าใจสภาพัฒนา คงจะทำโครงการการศึกษา เลยทำให้โครงการการศึกษาไม่มีตัวตน พิจารณากันไม่ทัน ต้องทำกันแบบฉุกเฉิน..."²

¹ป๋วย อึ้งภากรณ์, "เศรษฐกิจการศึกษา", ใน บทความที่เกี่ยวกับมัธยมศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2513), หน้า 14.

²เพ็งอ้าง.

ผลกระทบประการที่สองดังกล่าวส่งผลต่อเนื่องต่อผลกระทบระยะยาวประการสุดท้าย คือทำให้ฐานะความสำคัญและบทบาทของกระทรวงต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน บางกระทรวงได้ รับการส่งเสริมอำนาจหน้าที่จนกลายเป็น "กระทรวงมาเฟีย" ดังกรณีกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ บางกระทรวง เช่น กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงยุติธรรมมีฐานะบทบาทและความสำคัญ น้อยกว่ากระทรวงมหาดไทยมาก ยิ่งกว่านั้นยังทำให้สถาบันข้าราชการทหารและพลเรือนเป็น สถาบันที่มีความเข้มแข็งในสังคมไทย ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังคงอยู่ในสภาพที่ยากจน และด้อยการศึกษา ยังไม่ได้รับการกล่อมเกลาให้มีความรู้ความเข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตนใน ฐานะพลเมืองในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างเพียงพอ จึงต้องตกอยู่ในฐานะ "เปี้ยล่าง" ของสถาบันข้าราชการตลอดมาในทางปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการในสมัยการเปลี่ยนแปลง การปกครองโดยทางทฤษฎีแล้วมีหน้าที่ต้อง "รับใช้" ประชาชนก็ตาม

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับผลกระทบของความขัดแย้งคือการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมุ่งส่งเสริมในเรื่องการป้องกันประเทศ การจัดการปกครองภายใน และการทำทางรถไฟเพื่อเอื้อต่อกิจกรรมสองประการแรก โดยทรงไม่ให้ความสำคัญต่อการ ศึกษาและการพัฒนา เศรษฐกิจเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และ งบประมาณเงินกู้ให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453 (ดูตาราง เกี่ยวกับเรื่องนี้ในบทที่ 4) ซึ่งถ้า "มอง" โดยนำเอาความจำเป็นของสถานการณ์ในขณะนั้น มาพิจารณาประกอบด้วย ก็เห็นว่าพระราชาโอบายดังกล่าวมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ใน ขณะนั้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปจนถึงปลายรัชกาล สถานการณ์ที่ถูกภัยคุกคามจากตะวันตกจะ ลดน้อยลง แต่ก็ไม่ปรากฏการสนับสนุนงานทางด้านการศึกษาและเศรษฐกิจอย่างเด่นชัดอยู่ดี ก็เป็นผลให้ประชาชนไม่มีโอกาสในการศึกษาและเศรษฐกิจอย่างที่ควรจะเป็น ผลที่ตามมาคือ ทำให้ประชาชนขาดสำนึกของความเป็นคนสมัยใหม่อย่างแท้จริง แต่ยังคง "ข้องติด" อยู่กับ แนวคิดในระบบจารีตที่ว่าตนเองมีฐานะเป็น "ไพร่ฟ้า" (subject) ไม่ใช่เป็น "พลเมือง" (citizen) ตามคตินิยมตะวันตก นอกจากนี้ยังมีลักษณะของการส่งเสริมคตินิยมแบบจารีตใน เรื่องการเข้ารับราชการเพื่อที่เมื่อ "เติบโตใหญ่" จะได้เป็น "เจ้าคนนายคน" ต่อมาถึงปัจจุบันด้วย

2. ตัวแบบของความขัดแย้ง

รูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งข้างต้น สามารถนำเสนอเป็นตัวแบบ (model) ได้ 4 ตัวแบบ โดยแบ่งตามช่วงเวลา คือ ก่อนสมัยปฏิรูปในสมัยอยุธยาและสมัยธนบุรี ก่อนสมัยปฏิรูปในสมัยรัตนโกสินทร์ สมัยปฏิรูประยะแรก และสมัยปฏิรูประยะที่สอง ดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6.1

แสดงตัวแบบ (model) ของกระบวนการความขัดแย้งระหว่าง "องค์การของรัฐ" ใน 4 ช่วงเวลาดังแต่สมัยอยุธยาถึงสมัยปฏิรูป
ในรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

ช่วงสมัย	คู่กรณี	สาเหตุ / วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ/ผล	ผลกระทบ
ก่อนสมัยปฏิรูปในสมัยอยุธยาและสมัยธนบุรี	ขุนนาง # ขุนนาง ↓ ขุนนาง # พระมหากษัตริย์	<ul style="list-style-type: none"> - สถานการณ์ - การกำจัดฝ่ายตรงข้ามเพื่อก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ - ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง 	<ul style="list-style-type: none"> - การต่อสู้และ เผด็จศึกอย่างรวดเร็วและรุนแรง - พฤติกรรมมีความเข้มแข็งมาก 	<ul style="list-style-type: none"> - ฝ่ายที่ชนะก็ชนะอย่างเด็ดขาดคือได้ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ฝ่ายที่พ่ายแพ้ก็พ่ายอย่างสิ้นเชิงคือถูกประหารชีวิต 	<ul style="list-style-type: none"> - มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง เช่น การเปลี่ยนราชวงศ์ หรือการปรับปรุงระบอบการบริหารราชการแผ่นดิน
ก่อนสมัยปฏิรูปในสมัยรัตนโกสินทร์	ขุนนาง # ขุนนาง	<ul style="list-style-type: none"> - สถานการณ์ - การ "แย่งชิง" อำนาจวินิจฉัยสั่งการ - ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง โดยเฉพาะด้านความคิดเห็น 	<ul style="list-style-type: none"> - การถกเถียงกันเพื่อหาข้อยุติในระหว่างขุนนางทั้งสอง - พฤติกรรมมีความเข้มแข็ง 	<ul style="list-style-type: none"> - ฝ่ายหนึ่งยอมให้อีกฝ่ายหนึ่งชนะ เนื่องจากความเกรงใจ 	<ul style="list-style-type: none"> - ขุนนางฝ่ายที่ "ชนะ" ได้รับความจงรักภักดีจาก "ลูกน้อง" มากยิ่งขึ้น เป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้ขุนนางตระกูลนี้ (ตระกูลบุญนาค) ก้าวขึ้นสู่ความมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองไทยในพุทธศตวรรษที่ 24 และต้นพุทธศตวรรษที่ 25
สมัยปฏิรูประยะแรก	ขุนนาง # ขุนนาง	<ul style="list-style-type: none"> - สถานการณ์ - การแข่งขันกันเพื่ออำนาจศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของตระกูลขุนนางคู่กรณี - ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่เผชิญหน้ากันโดยตรง แต่โดยผ่านการพิจารณาขององค์การของรัฐ คือสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน - พฤติกรรมมีความเข้มแข็ง โดยผ่านการสืบค้นหาหลักฐานเพื่อตำหนิคดีให้ฝ่ายตรงข้ามจับผิดและถูกลงโทษอย่างหนักให้ได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - ผลการตัดสินพิจารณาและตัดสินคดีของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินถือเป็นข้อยุติ - ขุนนางคู่กรณีผลัดกันแพ้-ชนะทีละครั้ง โดยฝ่ายแพครั้งแรกได้รับการตัดสินให้ถอดออกจากตำแหน่งบรรดาศักดิ์และถูกจำคุก ส่วนฝ่ายแพครั้งหลังนอกจากถูกตำหนิการตั้งฝ่ายแพครั้งแรกแล้วยังโดนประหารชีวิตด้วย 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้ตระกูลฝ่ายที่พ่ายแพ้ (ตระกูลอมตยกุล) ต้องเสื่อมโทรมลงอย่างสิ้นเชิงในสมัยนั้น ในขณะที่ตระกูลฝ่ายที่ชนะ (ตระกูลบุญนาค) ซึ่งแม้จะแพ้ในตอนแรก ก็สามารถเอาชนะ และรักษาศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของตระกูลไว้ได้ในที่สุด แต่ก็ เป็นชัยชนะในช่วงสุดท้ายก่อนการสิ้นอำนาจของตระกูลนี้ ซึ่งแทนที่ด้วยการมี "อำนาจ" อย่างสิ้นพนของพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ อันจะสะท้อนให้เห็นในกรณีความขัดแย้งช่วงสมัยปฏิรูประยะที่สอง

ช่วงสมัย	คู่กรณี	สาเหตุ / วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ/ผล	ผลกระทบ
สมัยปฏิรูประยะที่สอง	กระทรวง # ราชการ ↓ ↑ ↓ ↓ ↑ เลขาธิการ # เลขาธิการ เจ้ากระทรวง เจ้ากระทรวง (เจ้า) (ขุนนาง)	<ul style="list-style-type: none"> - สถานการณ์ - เพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือการ "แย่งชิง" ทรัพยากรที่จำกัด โดยเฉพาะงบประมาณ บุคลากร และอำนาจวินิจฉัยสั่งการ - ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของผู้ขัดแย้งทั้งในระดับบุคคล และระดับกระทรวง โดยเฉพาะการสื่อสารให้เกิดความเข้าใจกันและความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่าง "traditionalist" กับ "professionalist" 	<ul style="list-style-type: none"> - การตกเตียงในประชุมเลขาธิการ - การไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าประชุมเลขาธิการ - การเข้าไปทักท้วงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น การขัดท้อในการปฏิบัติงาน การเกี่ยงงาน การไม่ให้ความร่วมมือและการไม่ประสานงานกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - บัณฑิตภายนอกส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งมากที่สุด อันได้แก่ระบบการเมือง สถานการณ์และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงใช้วิธีรุนแรง เข้ายึดในกรณีความขัดแย้งที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพเมืองและวิธีการประนีประนอมในกรณีความขัดแย้งทั่วไปซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพแห่งแรก - กระทรวงที่ "ชนะ" ในความขัดแย้งมากที่สุดคือกระทรวงมหาดไทย ส่วนกระทรวงที่ "แพ้" ในความขัดแย้งอย่างเห็นได้ชัดคือกระทรวงธรรมการและกระทรวงเกษตรราธิการ 	<ul style="list-style-type: none"> - แสดงให้เห็นว่าผู้นำทางการเมืองไทยตระหนักถึงภัยคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตกและนำมาพิจารณาเพื่อยุติความขัดแย้งโดยเร็ว - ผลกระทบระยะสั้น <ul style="list-style-type: none"> - ทำให้เกิดความขังกันในกาพัฒนาประเทศในขณะนั้น โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและการศึกษา - ทำให้มีการพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบโดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวงต่าง ๆ - ทำให้มีการแก้ไขกฎระเบียบบางเรื่องให้รัดกุมยิ่งขึ้น - ทำให้ผู้นำรุ่นใหม่ไม่กล้าแสดงออกมา - ผลกระทบระยะยาว <ul style="list-style-type: none"> - วิกฤตการณ์ร.ศ. 130 และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 - รูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้ง - ฐานะความสำคัญและบทบาทของกระทรวงต่าง ๆ

จากตัวแบบของรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งทั้ง 4 ตัวแบบ สามารถสรุปได้ว่าสาเหตุของความขัดแย้ง เหมือนกัน แต่แตกต่างกันตรงพฤติกรรมการยุติ ผลและผลกระทบของความขัดแย้งกล่าวคือ ในช่วงก่อนสมัยปฏิรูปและช่วงสมัยปฏิรูประยะแรก (ตัวแบบที่ 1-3) มีความเหมือนกันในระดับหนึ่ง นั่นคือ มีลักษณะเป็นแบบจารีตที่ยังยึดถือตัวบุคคลเป็นสำคัญ แต่มีความแตกต่างที่ในช่วงก่อนสมัยปฏิรูป ในสมัยอยุธยาและสมัยธนบุรี ความขัดแย้งมีพฤติกรรมรุนแรงและไม่อาจประนีประนอมกันได้ เพราะมีเป้าหมายที่ต้องการ "แย่งชิง" สิ่งเดียวกันคือ ราชบัลลังก์ที่ยอมกันไม่ได้ ถึงแม้จะมีการประนีประนอมกันบ้างก็เป็นเพียงชั่วคราว การยุติและผลก็คือมีฝ่ายที่ชนะอย่างเด็ดขาด และฝ่ายผู้แพ้อย่างสิ้นเชิง ส่วนในช่วงก่อนสมัยปฏิรูปในสมัยรัตนโกสินทร์ เป็นความขัดแย้งในเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน ซึ่งในที่สุดก็ตกลงยอมกันไม่ได้ เพราะขุนนางฝ่ายหนึ่งมีความเกรงใจอีกฝ่ายหนึ่งสำหรับช่วงสมัยปฏิรูประยะแรก พฤติกรรมความขัดแย้งจะออกมาในรูปของความรุนแรง แต่ในที่สุดก็สามารถยุติกรณีความขัดแย้งได้อย่างรวดเร็วด้วย "สำนึก" ของความรู้สึก "ชาตินิยม" ที่ต้องการปกป้องบ้านเมืองจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก และจาก "สำนึก" ดังกล่าวก็นำไปสู่การปฏิรูปบ้านเมืองครั้งใหญ่ในระยะที่ล่วง อันเป็นการนำเอาการบริหารราชการระบบกระทรวงในรูปแบบใหม่ตามแบบตะวันตกเข้ามาใช้ ซึ่งก็จะมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างกระทรวงเกิดขึ้น แต่จะมีลักษณะเป็นส่วนรวมในแง่ขององค์การของรัฐมาก่อนตัวบุคคล โดยเริ่มต้นจากสาเหตุของความขัดแย้งซึ่งจะมาจากเป้าหมายรวมของกระทรวงสถานการณ์ในขณะนั้น และ ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง พฤติกรรมของความขัดแย้งจำกัดอยู่แต่เฉพาะคู่กรณีเพียงสองกระทรวง และมีระดับความเข้มต่ำเพราะถูกจำกัดขอบเขตโดยค่านิยมแบบจารีต การบริหารราชการในระบบกระทรวง และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความขัดแย้ง เป็นการต่อสู้ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ในระบบราชการ การยุติความขัดแย้งเกือบทั้งหมดเป็นเพราะระบบการเมืองที่เอื้อต่อการเข้าไปมี "บทบาท" ในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อยุติความขัดแย้งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งขึ้นอยู่กับเกณฑ์ความสามารถของเสนาบดีเจ้ากระทรวง ความพอพระราชมุทิตาเป็นการส่วนพระองค์ ความไว้วางใจในบุคคลผู้นั้น ความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ ตลอดจนความสอดคล้องกับความจำเป็นและสถานการณ์บ้านเมืองในช่วงนั้น ๆ ซึ่งส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมกันในฐานะบทบาทและความสำคัญของกระทรวงต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ ส่วนผลกระทบนั้นมีความสำคัญสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันหลายประการ (ตัวแบบที่ 4 ตารางที่ 6.1)

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือตัวแบบของความขัดแย้งในสมัยอยุธยาและสมัยธนบุรี ล้วนมาจากลักษณะทั่วไปที่เหมือนกันของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นหลายกรณีในช่วงสมัยนั้น ส่วนตัวแบบของความขัดแย้งในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูป และในสมัยปฏิรูประยะแรกนั้น เป็นกรณีพิเศษซึ่งเกิดขึ้นเพียงตัวแบบละหนึ่งกรณีเท่านั้น สำหรับตัวแบบของความขัดแย้งในสมัยปฏิรูประยะที่สองนั้น ล้วนปลุกกระแสรวมจากกรณีความขัดแย้ง 15 กรณีศึกษา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในช่วงสมัยอยุธยาและสมัยธนบุรี มีความขัดแย้งระหว่างขุนนางซึ่งเปรียบเสมือนองค์การของรัฐเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูป และในสมัยปฏิรูประยะแรก มีความขัดแย้งระหว่างขุนนางเกิดขึ้นน้อยมาก ความขัดแย้งเกิดขึ้นมากอีกครั้งหนึ่งในสมัยปฏิรูประยะที่สอง ทั้งนี้คงเป็นเพราะในช่วงสมัยอยุธยาและสมัยธนบุรี พระมหากษัตริย์โดยเฉพาะองค์ที่ "อ่อนแอ" ถูกท้าทายทางการเมืองได้ง่าย ประกอบกับสถานการณ์และปัญหาการสืบราชสมบัติ ก็ทำให้การแย่งชิงทางการเมืองเพื่อก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหากษัตริย์มีความถี่สูงและมีพฤติกรรมเข้มข้ม ส่วนสมัยต่อมาทั้ง 2 ช่วง เป็นระยะที่ขุนนางเพียงตระกูลเดียวมีอำนาจโดดเด่นในการควบคุมขุนนางส่วนใหญ่ไว้ได้ด้วยอำนาจบารมีที่สั่งสมกันมาหลายทศวรรษ จึงทำให้ขุนนางตระกูลอื่นไม่กล้า "ก่อเรื่อง" ขัดแย้งด้วยมากนัก กับทั้งขุนนางตระกูลดังกล่าวไม่ได้มีเป้าหมายที่จะก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ตั้งขุนนางในสมัยก่อนหน้านี้ จึงไม่เกิดความขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์เพื่อการนี้ออกมาอย่างเห็นได้ชัด แม้ว่าพระมหากษัตริย์ (รัชกาลที่ 5) เองจะทรงแสดงความขัดแย้งออกมาให้ปรากฏก็ตาม (ดูตารางที่ 4.1)

ส่วนในสมัยปฏิรูประยะที่สองนั้น การที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นมาก คงเป็นเพราะเหตุผลประการหนึ่งคือในช่วงนั้นเป็นระยะของการนำเอาระบบกระทรวงซึ่งเป็นแบบใหม่เข้ามาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในขณะที่โครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจยังเป็นแบบจารีตผู้นำทางการเมืองไทยก็ยังแบ่งเป็นพวก "traditionalists" ฝ่ายหนึ่ง กับพวก "professionalists" อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งในเชิงความคิดเห็นและการปฏิบัติ กับทั้งระบบกระทรวงที่นำมาใช้เป็น "ของใหม่" ซึ่งคนยังไม่คุ้นเคย จึงเกิดลักษณะของ "การเรียนถูกเรียนผิด" ซึ่งเมื่อผนวกกับการขาดการสื่อสารที่จะทำให้เข้าใจกัน จึงนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ และระหว่างเจ้ากระทรวงดังปรากฏในหลายกรณี (ดูตารางที่ 5.1)

3. การพิสูจน์สัมมติฐาน

ปรากฏผลจากการศึกษาว่าสามารถพิสูจน์สัมมติฐานในการศึกษาซึ่งมีอยู่ 5 ข้อได้ ดังนี้
สัมมติฐานข้อ 1. ในสมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (พ.ศ. 2453 - พ.ศ. 2453) รัฐบาล
 ต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์การของรัฐในระบบสมัยใหม่
 ความขัดแย้งดังกล่าว นับว่ามีความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การเมืองและการปกครองของไทย

สัมมติฐานข้อนี้เป็นจริง กล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป
 ส่งผลกระทบต่อ การเมือง การปกครองของไทยทั้งระยะสั้นคือในสมัยนั้น และระยะยาวคือส่งผลต่อ
 มาถึงปัจจุบัน

ผลกระทบระยะสั้นได้แก่

(1) ทำให้เกิดความขงักงันในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจและ
 การศึกษาในขณะนั้นซึ่งจะส่งผลกระทบระยะยาวต่อมา โดยอาจพิจารณาผ่านฐานะความสำคัญ
 และบทบาทของกระทรวงต่าง ๆ

(2) ทำให้มีการพิจารณา ใตรตรงอย่างรอบคอบในเรื่องงบประมาณการรายจ่ายและ
 การจัดสรรเงินให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ซึ่งก็ส่งผลกระทบระยะยาวต่อฐานะความสำคัญและบทบาท
 ของกระทรวงต่าง ๆ ด้วย

(3) ทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎ เกณฑ์ระเบียบการต่าง ๆ บางเรื่องให้รัดกุมยิ่งขึ้น

(4) ทำให้ผู้นำรุ่นใหม่ไม่กล้า แสดงออก อันส่งผลกระทบในระยะยาวต่อไป

ผลกระทบระยะสั้นดังกล่าว ส่วนใหญ่จะส่งผลต่อผลกระทบระยะยาว ดังนี้

(1) วิกฤตการณ์ ร.ศ. 130 และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

จากผลกระทบระยะสั้นที่สืบเนื่องมาจากการปรับปรุง โครงสร้างการบริหาร โดยนำระบบกระทรวง
 ตามแบบตะวันตกมาใช้ เป็นแต่เพียงรูปแบบ เพราะว่ายังกงอยู่ในโครงสร้างสังคมและโครงสร้าง
 อำนาจแบบจารีต จึงทำให้พวกเจ้า และขุนนางรุ่นใหม่ไม่กล้า แสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่าง ๆ
 อย่าง เด่นชัดและรุนแรง เพราะมักประสับความพ่ายแพ้ในความขัดแย้ง เนื่องจากข้อจำกัดของ
 โครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจแบบจารีต ประกอบกับระบบการบริหารราชการ ดังกล่าว

ที่ไม่ได้รับการปรับปรุงให้เป็นแบบตะวันตกอย่างแท้จริงเรื่อยมา จึงนำไปสู่ความไม่พอใจ และความต้องการที่จะให้มีการปรับปรุง โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการปกครองของไทยที่เชื่อถือสํามัญยิ่งขึ้น ดังได้แสดงออกในวิฤตการณ์ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ในสมัยรัชกาลที่ 6 และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในสมัยรัชกาลที่ 7

(2) รูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้ง แม้ว่านับจากสมัยปฏิรูปถึงสมัยปัจจุบัน จะเป็นระยะเวลาห่างกันกว่า 8 ทศวรรษ แต่รูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งบางส่วน ในสมัยปฏิรูปยังส่งผลกระทบต่อรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งในสมัยต่อมาถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากเรื่อง เป้าหมายของกระทรวงต่าง ๆ อันเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้ง คือการให้โตมาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณแผ่นดินและอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน

ในประเด็นแรก ความขัดแย้งที่เกิดจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน แม้ในปัจจุบัน จะปรากฏการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในที่ประชุมรัฐสภา เพื่อพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลเสนอ แต่ในที่สุดก็ยังคงมีลักษณะของการยอมรับการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามลำดับความสำคัญ ก่อน-หลัง ตามความจำเป็นของสถานการณ์บ้านเมืองในขณะใดขณะหนึ่ง (priority) โดยยังคงยึดหลักของการป้องกันบ้านเมือง และการรักษาความสงบภายในเป็น "หัวใจ" สำคัญในการจัดสรรงบประมาณฯ อันจะออกมาในรูปของงบประมาณจำนวนมากเป็นพิเศษกว่ากระทรวงอื่น ๆ ของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย สำหรับกระทรวงอื่น ๆ โดยเฉพาะกระทรวงที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับบ้านการ เกษตรกรรมและด้านการศึกษา อันได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย มักได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนน้อยกว่างบประมาณของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยค่อนข้างมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่แตกต่างจากช่วงสมัยปฏิรูปนัก

สำหรับประเด็นที่สอง เป้าหมายที่ต้องการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน ยิ่งเห็นได้ชัดเจนว่านำไปสู่ความขัดแย้งได้อย่างกว้างขวาง และหลายกรณีมากกว่ากรณีอันมาจากเป้าหมายประการแรก ดังจะเห็นได้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบใกล้เคียงกันหรือซ้ำซ้อนกัน หรือต้องปฏิบัติงานร่วมกัน จะมีความขัดแย้งในลักษณะก้าวก่ายอำนาจหน้าที่กัน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ให้ความร่วมมือประสานงานกัน

มีการ "ปิดล้อม" ความรับผิดชอบ และการ "ขัดทอด" ซึ่งกันและกัน ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ เช่นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตำรวจของกระทรวงมหาดไทย กับฝ่ายศาลของกระทรวงยุติธรรม ในเรื่องขอย้ายอำนาจหน้าที่ เป็นต้น

(3) ฐานะความสำคัญ และบทบาทของกระทรวงต่าง ๆ เห็นเด่นชัดคือในเรื่อง การศึกษารูปแบบแผ่นดิน กล่าวคือ การที่กระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะกระทรวงเกษตร- ธิการ และกระทรวงธรรมการ ในช่วงสมัยปฏิรูปไม่มีความสามารถในการ "ลงใจ" ให้ที่ประชุม เลื่อนาต้อมติงบประมาณตามที่เสนอไปในแต่ละปี ก็ทำให้กระทรวงดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย หรือโครงการของกระทรวงได้ส่งผลให้กระทรวงทั้งสอง "ไม่มีผลงาน" ใน "สายตา" ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและส่งผลกระทบต่อมาคือกระทรวง ทั้งสองไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร อันทำให้ไม่อาจขยายตัวเจริญเติบโตได้อย่างรวดเร็ว เหมือนกระทรวงอื่น ๆ โดยเฉพาะกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงคมนาคม จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ ทั้งนี้เนื่องจากฐานะรากไม่มีความมั่นคงเพียงพอ

ส่วนในประเด็นของ เรื่องอำนาจวินิจฉัยสั่งการนั้น ความขัดแย้งเพื่อเป้าหมายดังกล่าว ก็ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีขอย้ายอำนาจหน้าที่และอิทธิพลอย่างกว้างขวาง ในลักษณะที่มีผู้กล่าวขานกันว่าเป็น "กระทรวงมาเฟีย" ในปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันกระทรวงอื่น ๆ ก็ถูก "ลดระดับ" ของอำนาจหน้าที่ลงเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้อย่างเด่นชัด ในกรณีกระทรวง- ธรรมการและกระทรวงยุติธรรม สำหรับกระทรวงธรรมการหรือกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ก็ยังมีหน่วยงานที่เข้าซ้อนกับงานของกระทรวงมหาดไทยในหัวเมือง และอยู่ในลักษณะที่เป็น "เบี้ยล่าง" ของกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกับในช่วงสมัยปฏิรูป ส่วนกระทรวงยุติธรรมก็ถูก แยกอำนาจหน้าที่ไปสู่กระทรวงมหาดไทยหลายอย่าง อันทำให้โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ยุติธรรมไม่เป็นไปตามแบบสากล

ต่อมาแม้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 ก็ เป็นแต่เพียงการเปลี่ยนระบบ มิใช่เป็นการ เปลี่ยนโครงสร้างและขอย้ายอำนาจหน้าที่ของ กระทรวง จึงส่งผลกระทบให้เกิดความเหลื่อมล้ำของกระทรวงต่าง ๆ แม้ว่าในทางทฤษฎีทุก- กระทรวงมีฐานะเท่าเทียมกันก็ตาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อฐานะและบทบาทของกระทรวงต่าง ๆ สืบมา จนถึงปัจจุบัน

สัมมัตฐานข้อ 2. สาเหตุสำคัญของพฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ มาจากสถานการณ์ในขณะนั้น เป้าหมายที่ต่างต้องการครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันคือทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อันได้แก่ งบประมาณ สถานที่ บุคลากร และความแตกต่างของคู่ขัดแย้งทั้งระดับกระทรวงและระดับบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ภูมิหลังของคู่ขัดแย้ง กระบวนการกลมกลืนทางการเมือง ค่านิยม ความคิดเห็น

สัมมัตฐานข้อนี้เป็นจริง กล่าวคือ พฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ มาจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) สถานการณ์ในขณะนั้น
- (2) ความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของคู่ขัดแย้ง
- (3) ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง

(1) สถานการณ์ในขณะนั้น ปรากฏว่าในช่วงรัชกาลที่ 5 ศึกษารัตนนิยมตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศส เค็ลกำลังคุกคามราชอาณาจักรไทยอย่างหนักหน่วงโดยรอบด้าน ประกอบกับความจำเป็นในการโยงพระราชอำนาจมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ และข้อบกพร่องของระบบราชการแบบจารีต ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องการปรับปรุงบ้านเมืองให้เป็นแบบสมัยใหม่ (Modernization) อย่างรีบด่วนในลักษณะการปฏิรูปอย่าง "พลิกแผ่นดิน" อันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร นั่นคือการเปลี่ยนระบบบริหารราชการแบบจารีตมาเป็นระบบกระทรวงตามแบบตะวันตก มีการนำเอารูปแบบและกลไกของระบบบริหารราชการแบบตะวันตกมาใช้หลายอย่าง เช่น การแบ่งแยกงานในหน้าที่เฉพาะทางของกระทรวงต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน การให้เงินเดือนและสวัสดิการต่าง ๆ แก่ข้าราชการ การให้ความสำคัญแก่ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญทางวิชาชีพในการเข้ารับราชการ การมีกำหนดเวลาการทำงานและสถานที่ทำงานที่แน่นอน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจากระบบกระทรวงดังกล่าว นับว่าเป็น "ของใหม่" ที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมไทยซึ่งโครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจยังคงเป็นแบบจารีตอยู่ คือยังคงมีลักษณะเป็นแบบ "เจ้าขุนมูลนาย" ในระดับคัดัดตามแบบเดิม แม้ว่าศูนย์กลางแห่งอำนาจรัฐจะมีการ "เปลี่ยนมือ" จากสถาบันขุนนางมาสู่สถาบันกษัตริย์แล้วก็ตาม ยิ่งกว่านั้นในช่วงสมัยปฏิรูปนี้

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ พระราชวงศ์ และพระบรมวงศานุวงศ์มีความมั่นคงและเป็นเอกภาพยิ่งกว่าในข่วงที่สถาบันขุนนางมีอำนาจระหว่างปลายพุทธศตวรรษที่ 24 ถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 เสียอีก สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ระบบบริหารราชการแบบตะวันตกที่ถูกนำมาใช้ มีลักษณะไม่ได้มีรูปแบบอย่างแท้จริง ยังคงมีลักษณะเป็น "แบบไทย ๆ" ตามโครงสร้างอำนาจและสังคมไทย เช่น มีลักษณะของความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ มีลักษณะของการยอมรับในระบบอาวุโส อำนาจบารมีและชาติกำเนิดของตัวบุคคลเป็นสำคัญ ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษา แม้แต่ชนชั้นผู้นำในระบบการปกครองของไทยเองบางส่วน โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกของสมัยปฏิรูประยะที่สองยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบบริหารราชการแบบตะวันตกอย่างเพียงพอ ผสมกับสาเหตุของความขัดแย้งสองประการหลังก็นำไปสู่พฤติกรรมความขัดแย้ง

(2) ความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของคู่ขัดแย้ง โดยทั่วไปเป้าหมายที่เป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งคือการที่คู่ขัดแย้งต่างก็ต้องการในทรัพยากรหรือสิ่งมีคุณค่าอย่างเดียวกัน แต่เนื่องจากทรัพยากรหรือสิ่งมีคุณค่านั้นมีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรร ซึ่งเมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตระหนักถึงความแตกต่างในผลประโยชน์ ความไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรทรัพยากร ก็ต้องการปรับให้เป็นธรรมขึ้น อันนำไปสู่ความขัดแย้ง

จากผลสรุปของการศึกษาชี้ให้เห็นว่า เป้าหมายซึ่งเป็นที่ต้องการของคู่ขัดแย้งคือทรัพยากรหรือสิ่งมีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด งบประมาณแผ่นดิน งบประมาณเงินกู้ บุคลากร สถานที่ทำงาน และอำนาจวินิจฉัยสั่งการ

(3) ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง คู่ขัดแย้งซึ่งผ่านกระบวนการกล่อมเกลாதองการเมืองและสังคมแตกต่างกันย่อมมีทัศนคติ ค่านิยมที่แตกต่างกัน ประกอบกับการติดต่อสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ การรับรู้ที่ผิดพลาด และความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนย่อมนำไปสู่ความขัดแย้ง

ผลของการศึกษา แสดงให้เห็นว่าคู่ขัดแย้งในช่วงสมัยปฏิรูประยะที่สองแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับบุคคลกับระดับองค์การหรือกระทรวง

ระดับบุคคล ผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มผู้นำรุ่นเก่าซึ่งได้รับการฝึกฝนตามแบบตะวันตกอย่างไม่ได้มีรูปแบบ (Traditionally Trained Elites) และกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ซึ่งได้รับการฝึกฝนตามแบบตะวันตกอย่างเต็มรูปแบบ (Modernly Trained Elites) ผู้นำสองกลุ่มนี้จะมีความคิดเห็น ค่านิยมและการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เนื่องจากผ่านการกล่อมเกลாதองการ เมือง และสังคมที่แตกต่างกัน อันนำไปสู่พฤติกรรมความขัดแย้ง

ระดับองค์การหรือกระทรวง นอกจากความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้งในระดับบุคคลแล้ว ความแตกต่างของคู่ขัดแย้งในระดับองค์การ คือ ระดับกระทรวงก็เข้าไปสู่ความขัดแย้งได้เช่นเดียวกัน กระทรวงที่มีวิวัฒนาการมาจากองค์การแบบจารีตที่มีอำนาจมาแต่เดิม และได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากพระมหากษัตริย์ ดังกรณีของกระทรวงมหาดไทยซึ่งวิวัฒนาการมาจากกรมมหาดไทยและได้รับการสนับสนุนจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างมากก็จะแสดงให้เห็นว่ากระทรวงของตนมีความเหนือกว่ากระทรวงซึ่งเพิ่ง "แตกหน่อ" ขึ้นมาใหม่ก็เข้าไปก้าวร้าวอำนาจหน้าที่ของกระทรวงดังกล่าว อันนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด

ยิ่งกว่านั้นคู่ขัดแย้งที่มีความแตกต่างกัน ถ้ามีการติดต่อสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ การรับรู้ที่ผิดพลาด และความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนก็ยิ่งทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นเร็วและ "ยืดเยื้อ" ยิ่งขึ้น โดยมีลักษณะของการไม่ยอมกัน

สาเหตุทั้ง 3 ประการนี้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่พฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ดังกรณีศึกษาทั้ง 15 กรณีในตารางที่ 5.1

ลัทธิฐานข้อ 3. พฤติกรรมของความขัดแย้งจะมีระดับความเข้มข้นมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของคู่ขัดแย้ง

ลัทธิฐานข้อนี้เป็นจริง อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะกล่าวถึงผลสรุปของการศึกษาในประเด็นนี้ ควรพิจารณาถึงแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้นีก่อน กล่าวคือ พฤติกรรมของความขัดแย้งที่มีระดับความเข้มข้นมากหมายความว่า เป็นพฤติกรรมที่มีการต่อสู้กันอย่างรุนแรง โดยใช้กลยุทธ์ทุกวิถีทางเพื่อการเอาชนะฝ่ายตรงข้ามอย่างเด็ดขาด ซึ่งทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของคู่ขัดแย้ง ยิ่งทั้งสองฝ่ายมีขีดความสามารถสูง ก็จะทำให้การต่อสู้ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปอย่างรุนแรง เสียขาดจนกว่าจะมีการ "พ่ายแพ้" กันไปอย่างสิ้นเชิงข้างหนึ่ง ในทางตรงกันข้ามถ้าคู่ขัดแย้งมีขีดความสามารถน้อยหรือไม่มีโอกาสพัฒนาขีดความสามารถของตนโดยอาจมีข้อจำกัดบางประการ เช่น การถูกแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก ก็จะทำให้พฤติกรรมความขัดแย้งมีความเข้มข้นน้อยตามไปด้วย คือ พฤติกรรมความขัดแย้งไม่มีความรุนแรง อาจมีการตกลงประนีประนอมกันได้ ซึ่งนำไปสู่การยุติความขัดแย้ง ผลก็คือไม่มีผู้ชนะ-ผู้แพ้อย่างเด็ดขาดในกรณีความขัดแย้งนั้น

ปรากฏผลสรุปจากการศึกษา เกี่ยวกับพฤติกรรมความขัดแย้งว่าในช่วงก่อนล้มยุบปฏิรูป โดยเฉพาะในสมัยอยุธยา และสมัยธนบุรี พฤติกรรมความขัดแย้งมีระดับความเข้มข้นสูง โดยคู่ขัดแย้งต่างฝ่ายต่างต้องการ เอาชนะกันอย่างเด็ดขาด เพราะมีเป้าหมายอย่างเดียวกันซึ่งยอมกันไม่ได้ นั่นคือการได้ครองราชสมบัติในฐานะประมุขสูงสุดของราชอาณาจักร อันนำไปสู่การรบราฆ่าฟันกันอย่างรุนแรง จนกระทั่งฝ่ายหนึ่งพ่ายแพ้อย่างสิ้นเชิง โดยถูกประหารชีวิต พรรคพวกบริวารก็ถูกลงโทษอย่างหนัก ส่วนผู้ชนะก็ได้ก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ สำหรับในระหว่างสมัยปฏิรูป โดยเฉพาะในระยะที่ล่องพฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ มีระดับความเข้มข้นต่ำ และไม่ขยายตัวออกไปในวงกว้าง ทั้งนี้ไม่ใช่เพราะคู่ขัดแย้งไม่มีขีดความสามารถ แต่เป็นเพราะไม่มีโอกาสพัฒนาขีดความสามารถของตน เนื่องจากข้อจำกัดซึ่งมาจากปัจจัย 3 ประการ คือ

1. ค่านิยมแบบจารีต ภายใต้โครงสร้างสังคมเดิม ซึ่งเน้นที่ตัวบุคคลโดยการยอมรับในเรื่องฐานะชาติกำเนิด วงศ์ตระกูล อำนาจบารมี ระบบอาวุโส ระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ และความสามารถที่สั่งสมจากประสบการณ์เป็นสำคัญ ก็ทำให้คู่ขัดแย้งซึ่งเป็นผู้อ่อนอาวุโสกว่ามีฐานะชาติกำเนิดต่ำกว่า อ่อนประสบการณ์หรือไม่มีอำนาจบารมีเท่า กับคู่ขัดแย้งอีกฝ่ายหนึ่ง ต้องยอมรับที่จะยุติข้อขัดแย้งไปโดยปริยาย

2. โครงสร้างของระบบราชการซึ่งเป็นผลพวงจากการปรับปรุงประเทศเป็นแบบสมัยใหม่ มีผลกระทบทำให้บทบาทของบุคคลที่เป็นหัวหน้าองค์การของรัฐไม่โดดเด่นเหมือนก่อนสมัยปฏิรูป เพราะต้องเข้ามาอยู่ในระบบราชการที่สีกฎระเบียบตามแบบตะวันตก แม้ว่าจะไม่ได้มีรูปแบบเพราะยังอยู่ภายใต้โครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจแบบเดิม แต่แบบแผนการบริหารก็ถูกนำมาใช้ เป็นระเบียบปฏิบัติ เช่น มีการประชุมถกเถียงกันในที่ประชุมเสนาบดี การยอมรับมติของที่ประชุมเสนาบดี การต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น กฎกระทรวง ประกอบกับการยกเลิกระบบไพร่และระบบทาสก็ทำให้เจ้ากระทรวงต่าง ๆ ไม่สามารถละสมกำลังไพร่พลเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจได้ตั้งแต่ก่อน เพราะข้าราชการในสังกัดเป็นคนของรัฐขึ้นกับรัฐโดยตรงมิใช่ขึ้นกับเจ้ากระทรวงในลักษณะของพวกไพร่ดังสมัยก่อน จึงเป็นส่วนสำคัญที่จำกัดบทบาทของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ

3. บทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ความขัดแย้งถูกจำกัดความเข้มและการขยายตัวลง เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีบทบาทในการยุติพฤติกรรมความขัดแย้งแทบทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องใหญ่หรือเรื่องเล็ก ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นพระองค์ทรงเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ ทรงมีพระราชอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่าง ๆ อย่างเด็ดขาด ดังนั้นแม้ว่ากรณีความขัดแย้งจะมีพฤติกรรมออกมาในรูปต่าง ๆ เช่น การถกเถียงในที่ประชุมเสนาบดี การไม่เข้าร่วมประชุม การเกียจงาน การขัดทอดในการปฏิบัติงาน แต่ในขั้นสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับพระราชวินิจฉัยสั่งการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่าความขัดแย้งควรจะยุติลงโดยส่งผลอย่างไร ด้วยเหตุนี้ เจ้ากระทรวงต่าง ๆ จึงตระหนักว่าไม่ว่าพฤติกรรมความขัดแย้งจะออกมาในรูปใดก็ขึ้นอยู่กับพระราชวินิจฉัยสั่งการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นที่สุด จึงไม่จำเป็นต้อง "สร้าง" พฤติกรรมความขัดแย้งที่รุนแรงหรือมีระดับความเข้มสูง ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดขอบเขตความเข้มและการขยายตัวของความขัดแย้งไปโดยปริยาย

ด้วยเหตุนี้ แม้คู่ขัดแย้งจะมีขีดความสามารถสูง แต่ก็ไม่มีโอกาสพัฒนาขีดความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่เนื่องจากข้อจำกัดด้วยปัจจัยข้างต้น อันส่งผลให้พฤติกรรมความขัดแย้งดังกล่าวมีระดับความเข้มขั้นน้อยหรืออยู่ในระดับต่ำ

สัมมติฐานข้อ 4 การยุติความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ เป็นผลจากการเข้าแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และจากสถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังถูกคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตกในขณะนั้น

สัมมติฐานข้อนี้เป็นจริง ทั้งนี้เพราะผลสรุปจากการศึกษาพบว่าปัจจัยภายนอกทั้งสองประการมีบทบาทสำคัญในการยุติความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ กล่าวคือ ปัจจัยประการแรกอันได้แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏว่า นอกจากจะทรงมีบทบาทที่ทำให้พฤติกรรมความขัดแย้งไม่ขยายตัวออกไปแล้ว ยังมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการยุติพฤติกรรมความขัดแย้งดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากระบบการเมืองซึ่งมีศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่องคมนตรีมหาดไทย และในสภาพสังคมที่ผิวยู่ระหว่างความเป็นจารีตนิยม และความเป็นสมัยใหม่ (เฉพาะแต่รูปแบบภายนอก) ก็ทำให้พระมหาดไทยทรงพระปรีชาสามารถอย่างยิ่งในการจัดการเกี่ยวกับอำนาจและการ

"เล่นเกมการเมือง" เช่นนี้ สามารถเข้าไปจัดการยุติปัญหาความขัดแย้งได้โดยไม่ง่ายนัก ทั้งด้วยวิธีการรุนแรง เสี่ยงขาดในกรณีความขัดแย้งที่จะส่งผลกระทบต่อบ้านเมือง เช่นผลกระทบต่อทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาประเทศ และความเป็นเอกภาพของประเทศ และด้วยวิธีการประณีตประนีประนอมไม่ให้มีการ "เสียหน้า" ของทั้งสองฝ่าย ในกรณีความขัดแย้งทั่วไปที่ไม่ส่งผลกระทบต่อบ้านเมืองเท่ากรณีแรก ส่วนปัจจัยประการต่อมาคือ สถานการณ์ที่ไทยกำลังถูกคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตกในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ก็ทำให้ผู้นำทางการเมือง โดยเฉพาะ เลขาธิการเจ้ากระทรวงผู้ตระหนกถึงภัยคุกคามดังกล่าว ยอมรับการสละส่วนสำคัญของการดำเนินกิจการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการรักษาเอกราชของชาติ อันสะท้อนออกมาในการสละกรรมสิทธิ์แผ่นดิน และงบประมาณเงินกู้ การยอมรับสภาพที่สืบเนื่องมาจากสถานการณ์ภายนอกเช่นนี้ ก็ทำให้ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงที่เกิดขึ้นยุติลงได้อย่างรวดเร็ว

นอกจากปัจจัยทั้งสองประการซึ่งผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้ตั้งไว้ในเล่มมติดูแลแล้ว จากการศึกษา ยังพบว่าปัจจัยภายนอกที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งซึ่งส่งผลต่อการยุติความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ โดยมีความสัมพันธ์สืบเนื่องกันกับปัจจัยทั้งสองประการข้างต้น คือ ระบบการเมืองในขณะนั้น ซึ่งมีความสามารถที่จะเข้าไปยุติหรือแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะแม้จะมีการ เปลี่ยนระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นระบบกระทรวงตามแบบตะวันตก แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างสังคมและโครงสร้างอำนาจตามแบบจารีตดังกล่าวมาแล้ว ระบบการเมืองยังคงเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งในช่วงสมัยนั้นพระมหากษัตริย์คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชอำนาจอย่างเต็มที่ในฐานะศูนย์กลางแห่งอำนาจ ระบบการเมืองดังกล่าว เป็นที่ยอมรับของบุคคลระดับต่าง ๆ ในสังคม ประกอบกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำกัดโดยเฉพาะงบประมาณ บุคคลากร และอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ โดยมิได้คำนึงถึงหรือต้องการทำลายระบบการเมืองที่มีอยู่ แต่ต่างก็ต้องการเพียงให้ได้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนเท่านั้น เจ้ากระทรวงต่างก็มองว่างานของกระทรวงของตนมีความสำคัญและถือเสมือนว่าเป็นงานของตน การดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ จึงยังขึ้นอยู่กับความเป็นจารีตนิยม คือการเน้นที่ตัวบุคคล (personality) ในเรื่องฐานะชาติกำเนิดวงศ์ตระกูล บุคลิกภาพ อำนาจบารมี ระบบเครือญาติ ระบบอาวุโส และระบบอุปถัมภ์เป็นสำคัญ ซึ่งจะสะท้อนไปสู่กระบวนการของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว

ยิ่งกว่านั้นการที่โครงสร้างของระบบราชการจำกัดบทบาทของบุคคลผู้เป็นหัวหน้าองค์กรของรัฐบาลให้โดดเด่นเหมือนก่อนสมัยปฏิรูป รวมทั้งยกเลิกระบบไพร่และระบบทาสที่ทำให้เจ้า-กระทรวงไม่สามารถส่งส่งกำลังทางการ เมืองและ เศรษฐกิจได้ตั้งแต่ก่อน ทำให้มีลักษณะของการถ่วงดุลย์อำนาจกันเองระหว่างเจ้ากระทรวง ซึ่งเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็ต้อง "ฟัง" พระราชวินิจฉัยสั่งการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว เป็นที่ลุดตั้งกล่าวมาแล้ว โดยนัยนี้การปรับปรุง تعد เป็นแบบสมัยใหม่ด้วยการนำระบบราชการ แบบตะวันตกมาใช้ภายใต้โครงสร้างอำนาจและสังคมแบบเดิม รวมทั้งการยกเลิกระบบไพร่ และระบบทาส จึงสอดคล้องกับระบบการเมืองที่พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจลุดสุดในขณะนั้น

ด้วยเหตุนี้ ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นความขัดแย้งในหมู่ผู้นำทางการเมืองจึงถูก "ดูดซึม" เข้าสู่ระบบการเมืองซึ่งสามารถทำให้ความขัดแย้งนั้น ๆ ยุติลงได้โดยสิ้นลุดที่พระราชวินิจฉัยสั่งการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวผู้ทรงเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา เมื่อความขัดแย้งทางการเมืองมิได้เกิดขึ้นระหว่างผู้นำทางการเมืองระดับเจ้ากระทรวง แต่เป็นความขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมืองระดับสูงกับข้าราชการระดับรองซึ่งมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ความต้องการมีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง อันนำไปสู่การทำทลายระบบการเมือง ถึงขั้นที่ตองการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ระบบการเมืองแบบเดิมจึงไม่สามารถยุติหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้อีกต่อไป จึงนำไปสู่วิฤตการณ์ ร.ศ. 130 และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ลุ่มมติฐานข้อ 5. รูปแบบลาระและกระบวนการของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากรูปแบบ ลาระและกระบวนการของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐในระบบการบริหาร แบบเก่าก่อนการปฏิรูป

ลุ่มมติฐานข้อนี้ เป็นจริง ดังจะ เห็นได้ตั้งแต่เป้าหมายที่แตกต่างกันในเรื่องของการเป็นส่วนรวม และส่วนบุคคล แม้จะเป็นการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเหมือนกัน แต่ในช่วงสมัยปฏิรูปจะมีเป้าหมายหลักที่เป็นของกระทรวง โดยส่วนรวม ส่วนช่วงก่อนสมัยปฏิรูปจะมีเป้าหมายเพื่อตัวหัวหน้ากรมซึ่งก็คือตัวองค์กรในความหมายขององค์กรแบบจารีตเป็นสำคัญ นอกจากนี้ล้า เหตุของความขัดแย้งที่มาจากความแตกต่างของคู่ขัดแย้งในด้านต่าง ๆ ปรากฏว่าช่วงก่อนสมัยปฏิรูปจะเป็นเรื่องของตัวบุคคลเป็นสำคัญ แต่ช่วงสมัยปฏิรูปจะเป็นทั้ง เรื่องขององค์กรคือ

กระทรวง และตัวบุคคลโดยเฉพาะเจ้ากระทรวง นอกจากนี้ในช่วงสมัยปฏิรูปยังมีเป้าหมายอยู่ที่ความต้องการอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงานของกระทรวงซึ่งจะไม่พบในช่วงก่อนหน้าที่เป็นเรื่องของความต้องการอำนาจของปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ

ในด้านพฤติกรรมของความขัดแย้ง ช่วงก่อนสมัยปฏิรูป พฤติกรรมมีระดับความเข้มสูง ด้วยการรบรามาพันทันอย่างรุนแรง มีการมีส่วนร่วมในความขัดแย้งของพรรคพวกของคู่กรณีแต่ละฝ่ายอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ในช่วงสมัยปฏิรูปเป็นระบบกระทรวง พฤติกรรมมีระดับความเข้มต่ำ เนื่องจากถูกจำกัดขอบเขตด้วยปัจจัยที่กล่าวมาแล้วในลัทธิฐานข้อ 3 นอกจากนี้พฤติกรรมความขัดแย้งไม่ได้ขยายตัวเป็นวงกว้างด้วยการมีส่วนร่วมของพรรคพวกของแต่ละฝ่าย แต่จะเป็นเรื่องเฉพาะของกระทรวงและเจ้ากระทรวงคู่กรณีเป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงก่อนสมัยปฏิรูปโครงสร้างสังคมในระบบไพร่ทำให้ความขัดแย้งมิใช่เป็นเพียงความขัดแย้งระหว่างเจ้ากรมกับเจ้ากรม หรือระหว่าง "หัวหน้า" กับ "หัวหน้า" เท่านั้น แต่เป็นความขัดแย้งระหว่าง "ลูกน้อง" กับ "ลูกน้อง" ของแต่ละฝ่ายซึ่งมีพันธะผูกพันกับในระบบไพร่ด้วย ส่วนในช่วงสมัยปฏิรูป เนื่องจากข้อจำกัดในระบบบริหารราชการแบบตะวันตกซึ่งเพิ่งถูกนำมาใช้และการผ่อนคลายของระบบไพร่จนกระทั่งยุติลงในที่สุด ก็ทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีเจ้ากระทรวงกับเสนาบดีเจ้ากระทรวงที่เป็นคู่ขัดแย้งกันเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับข้าราชการระดับรองลงมาในสังกัดของกระทรวงนั้น ๆ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นข้าราชการในสังกัดของกระทรวงในระบบราชการแบบใหม่ มิใช่เป็น "ลูกน้อง" ของเจ้ากระทรวงซึ่งต้องมีพันธะต่อเจ้ากระทรวงในระบบไพร่ดังแต่ก่อน

ด้านการยุติความขัดแย้งและผลของความขัดแย้ง ในช่วงก่อนสมัยปฏิรูปการยุติความขัดแย้งขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในคือ คู่กรณีจะยุติความขัดแย้งเองซึ่งส่งผลให้มีผู้ชนะ - ผู้แพ้อย่างเด็ดขาดคือผู้ชนะก็ได้มีอำนาจและขึ้นครองราชบัลลังก์ ส่วนผู้แพ้และพรรคพวกก็ถูกลงโทษอย่างรุนแรงถึงขั้นประหารชีวิต ในช่วงสมัยปฏิรูป ปัจจัยภายนอกคือระบบการเมืองในขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นตัวที่ยุติความขัดแย้งดังกล่าวมาแล้วในลัทธิฐานข้อ 4. ผลก็คือส่วนใหญ่มีการประนีประนอม ไม่มีผู้แพ้-ชนะอย่างเด็ดขาด ไม่มีการกำจัดฝ่ายตรงข้ามด้วยการลงโทษถึงขั้นประหารชีวิต แต่เป็นการนำเอากฎระเบียบราชการมาใช้ เช่น การปลดออกจากตำแหน่งหรือไม่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งก็ลาออกจากตำแหน่งเสียเอง เป็นต้น การที่เป็นเช่นนี้เพราะไม่มีความจำเป็นต้อง "เอาแพ้-ชนะ" กันอย่างเด็ดขาด

เพราะในที่สุดก็ต้องสิ้นสุดลงด้วยพระราชวินิจฉัยสั่งการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประกอบกับถ้าความขัดแย้งยังคงดำเนินอยู่ต่อไปก็จะเกิดผลเสียแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอาจถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจตะวันตกที่กำลังคุกคามไทยอยู่ในขณะนั้นได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่บรรดาเจ้ากระทรวงต่างก็ตระหนกอยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นในกรณีกระทรวงมหาดไทยที่มักเป็นฝ่ายชนะในความขัดแย้ง ซึ่งทำให้ได้รับอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญในลำดับแรกของช่วงสมัยนั้น และกลายเป็นกระทรวงที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งในปัจจุบัน

ด้านผลกระทบของความขัดแย้งต่อการเมืองการปกครองไทย ปรากฏว่าความขัดแย้งทั้งสองช่วงต่างก็ส่งผลกระทบต่อการเมืองไทยอย่างมากเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ช่วงก่อนสมัยปฏิรูปความขัดแย้งส่งผลกระทบต่อให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของบางหน่วยงาน ด้วยเหตุผลเพื่อป้องกัน "ประวัติคำล่ตร้ารอย" ดังกรณีของผู้ชนะเป็นสำคัญ ส่วนช่วงระหว่างสมัยปฏิรูป ความขัดแย้งส่งผลกระทบต่อทั้งระยะสั้นและระยะยาวต่อสมัยต่อมาถึงปัจจุบันหลายประการ (ดูรายละเอียดใน ตัวแบบที่ 5 ตารางที่ 6.1)

การที่รูปแบบส่าระและกระบวนการของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐในสองช่วงเวลาดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ก็เพราะเงื่อนไขที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกเลิกระบบบริหารราชการแบบจารีต และถูกแทนที่โดยระบบบริหารราชการแบบตะวันตกซึ่งจำกัดบทบาทของบุคคลผู้เป็นหัวหน้าองค์การของรัฐมิให้โดดเด่น เหมือนก่อนสมัยปฏิรูป ประกอบกับการผ่อนคลายและยกเลิกระบบไพร่และระบบทาสก็ทำให้เจ้ากระทรวงไม่ล่ามารถสั่งล่มกำสั่งทางการเมืองและเศรษฐกิจอื่นจะทำให้ "ทำทาย" พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ตั้งสมัยก่อน โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวผู้ทรงเป็นศูนย์อำนาจในระบบการเมืองและทรงพระปรีชาสามารถใน "การเล่นการเมือง" ในขณะนั้น นอกจากนี้สถานการณ์ที่ไทยกำลังถูกคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตกก็มีส่วนทำให้ผู้นำของไทยซึ่งตระหนกถึงภัยคุกคามดังกล่าวผ่อนคลายทำที่ในกรณีขัดแย้งลงด้วย

กล่าวโดยสรุป ตัวแบบกระบวนการความคิดเรื่องความขัดแย้งสามารถนำมาใช้ศึกษา เพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ผู้ทำวิทยานิพนธ์ตั้งไว้ได้ทุกข้อ โดยที่สมมติฐานบางข้อก็สามารถพิสูจน์ได้อย่างตรงไปตรงมาตามตัวแบบกระบวนการความคิดที่ตั้งไว้ เช่น สมมติฐานข้อ 1 และข้อ 5 แต่สมมติฐานบางข้อ

ปรากฏว่า เมื่อศึกษาวิจัยแล้ว ผลการศึกษาจะมาช่วยขยายสัมมตฐานให้กว้างและลุ่มลึกขึ้น อันส่งผลต่อการขยายตัวแบบกรอบความคิดที่นำมาประยุกต์ใช้ด้วย ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในสัมมตฐานข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4

4. อำนาจในการอธิบายของทฤษฎีความขัดแย้ง

จากการศึกษาพบว่า ทฤษฎีความขัดแย้งซึ่งผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้นำมาประยุกต์เป็นตัวอย่างกรอบความคิดในการศึกษานั้นมีอำนาจในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยในเรื่องรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพราะทฤษฎีความขัดแย้งดังกล่าวเป็นทฤษฎีซึ่งมาจากการศึกษาสังคมประชาธิปไตยตะวันตกในช่วงสมัยปัจจุบัน ในขณะที่เมื่อมาประยุกต์เป็นตัวแบบกรอบความคิดนั้น นำมาศึกษา กับสังคมไทยในช่วงสมัยประวัติศาสตร์ในกลางพุทธศตวรรษที่ 25 (ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19) ซึ่งมีระบบการปกครองเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นทฤษฎีความขัดแย้งซึ่งเป็นทฤษฎีของตะวันตกจึงไม่อาจนำมาอธิบายกระบวนการความขัดแย้งในบริบทของสังคมไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้ทุกแง่ทุกมุม ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดหรือเงื่อนไขของพื้นฐานโครงสร้างสังคมและการเมืองไทยหลายประการ กล่าวคือในกระบวนการของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงทั้งหมด ทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งสามารถนำมาใช้อธิบายได้อย่างเต็มที่เพียงประเด็นเดียว คือ ลำเหตุของความขัดแย้งเป็นไปตามทฤษฎี คือ สถานการณ์ในขณะนั้น การทำให้เป้าหมายของแต่ละกระทรวงบรรลุผลสำเร็จโดยเฉพาะการ "แย่งชิง" ทรัพยากร หรือสิ่งมีคุณค่าซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดและความแตกต่างของคู่ขัดแย้งในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านความคิดเห็น แนวคิด และการปฏิบัติ ซึ่งมาจากภูมิหลังและกระบวนการกล่อมเกลากองการ เมืองและสังคมที่แตกต่างกันของคู่ขัดแย้งทั้งระดับกระทรวงและระดับบุคคล รวมทั้ง การขาดการสื่อสารให้เข้าใจกัน

ส่วนประเด็น พฤติกรรมของความขัดแย้งนั้น ทฤษฎีของความขัดแย้งไม่สามารถอธิบายพฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ของไทยได้ทั้งหมด โดยเฉพาะในแนวคิดที่ว่าแบบแผนของความขัดแย้งที่คู่กรณีอยู่เพียงสองฝ่ายมักมีความเข้มของความขัดแย้งสูง ยิ่งฝ่ายหนึ่งตระหนักว่าตนเป็นฝ่ายสูญเสีย ก็จะทำให้ความเข้มของความขัดแย้งสูงมากยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่ความวุ่นวายและความรุนแรงทางการเมือง แต่ในบริบทของสังคมไทย จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งระหว่างกระทรวง เกือบทั้งหมดเป็นความขัดแย้งระหว่างกระทรวงเพียงสองกระทรวงไม่มี "การดึง" เอากระทรวงอื่นเข้ามาร่วมเป็น "กองเชียร์" ด้วย ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าแต่ละกระทรวงที่เป็นคู่ขัดแย้งตระหนักว่าท้ายที่สุดความขัดแย้งก็ต้องยุติลงด้วยพระราชวินิจฉัยสั่งการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การสับส่นุมจากกระทรวงอื่น ๆ จึงไม่สำคัญเท่าการตัดสินใจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะทรงสับส่นุมหรือ "เข้าข้าง" ฝ่ายใด

ยิ่งกว่านั้น การที่เป็นความขัดแย้งระหว่างกระทรวงคู่กรณีซึ่งมีเพียงสองฝ่าย ความขัดแย้งก็น่าจะมีความเข้มข้น ซึ่งจะนำไปสู่ความวุ่นวายและความรุนแรงทางการเมืองตามทฤษฎีของความขัดแย้งข้างต้น แต่ในบริบทของสังคมไทยความขัดแย้งระหว่างกระทรวงคู่กรณีซึ่งมีอยู่เพียงสองฝ่ายกลับมีความเข้มข้นในระดับต่ำ แม้ว่าคู่ขัดแย้งอีกฝ่ายหนึ่งจะถูก "รุก" แบบ "จนตรอก" ก็ตาม ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงพระคลังฯ และระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงธรรมการ ทั้งพระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุญนาค) เลขาธิการกระทรวงพระคลังฯ และเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุญนาค) เลขาธิการกระทรวงธรรมการต่างถูก "รุก" จากกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เลขาธิการกระทรวงมหาดไทยด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การ "ทำลาย" ภาพพจน์ของเลขาธิการทั้งสองในที่ประชุม เลขาธิการก้าวกำอำนาจอหน้าที่และขั้นตอนการบังคับบัญชาของกระทรวงทั้งสอง ตลอดจนการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อ "ผลักดัน" ให้พระองค์เป็นฝ่ายชนะในกรณีความขัดแย้ง ซึ่งในที่สุดพระองค์ก็เป็นผู้ชนะ โดยที่คู่ขัดแย้งของพระองค์ไม่มีโอกาสได้แสดงขีดความสามารถของตนเลย เพราะถูกจำกัดด้วยปัจจัยสามประการคือ ค่านิยมแบบจารีต กรอบระเบียบปฏิบัติของโครงสร้างในระบบราชการแบบใหม่ และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งก็ส่งผลให้ความขัดแย้งมีลักษณะของ "การรุก" เกือบจะเรียกได้ว่าฝ่ายเดียว โดยคู่ต่อสู้มีโอกาสดูดซับน้อยมาก ซึ่งลักษณะนี้แตกต่างจากกรอบความคิดในเชิงทฤษฎีของตะวันตกที่ว่า คู่ขัดแย้งที่ตระหนักว่าตนเป็นฝ่ายสูญเสียโดยตลอดจะต้องต่อสู้อย่างที่สุดแบบ "จนตรอก" อันจะทำให้ความขัดแย้งมีระดับความเข้มข้นซึ่งจะนำไปสู่ความรุนแรงทางการเมืองต่อไปดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่ของไทยในสถานการณ์แบบเดียวกัน ความขัดแย้งกลับมีระดับความเข้มข้นต่ำและไม่ขยายตัวในวงกว้าง เพราะคู่ขัดแย้งฝ่ายที่ "เสียเปรียบ" จะยอมรับการพ่ายแพ้โดยดุษณี ดังที่พระยาสุรียานุวัตรกล่าวว่า เป็นเพราะ "คราวเคราะห์" ของตน ทั้งนี้ก็เพราะปัจจัยทั้ง 3 ประการข้างต้นนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในประเด็นของการยุติและผลของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ทฤษฎีความขัดแย้งสามารถอธิบายได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ เนื่องจากในเชิงทฤษฎี ความขัดแย้งที่มีความเข้มข้น จะมีความยุ่งยากในการแก้ไขมากกว่าความขัดแย้งที่มีความเข้มข้นน้อยกว่า สำหรับในกรณีของไทย เนื่องจากพฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงคู่กรณีเพียงสองฝ่ายมีความเข้มข้นซึ่งเป็น การ "ส่วนทาง" กับทฤษฎีความขัดแย้งในประเด็นพฤติกรรมของความขัดแย้งดังกล่าว

มาแล้ว จึงทำให้การยุติความขัดแย้งเป็นไปได้ไม่ยาก ปรากฏว่ากรณีความขัดแย้งเกือบทั้งหมดยุติลงด้วยปัจจัยภายนอก คือ ระบบการเมืองขณะนั้น สถานการณ์ระหว่างนั้น และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่ผลของความขัดแย้งจะไม่มีผู้ชนะหรือผู้แพ้ อย่างเด็ดขาดในทุกเรื่อง อย่างไรก็ตาม ผลของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ของไทยดังกล่าวจะ "ขัด" ต่อทฤษฎีความขัดแย้งที่ว่า ความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีเพียงสองฝ่ายจะนำไปสู่การยุติและผลของความขัดแย้งที่รุนแรง โดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะถูก "กำจัด" อย่างสิ้นเชิง

ในด้านผลกระทบของความขัดแย้ง ตามทฤษฎีความขัดแย้งของตะวันตกที่ได้มีการศึกษาในระยะหลัง ส่วนใหญ่เห็นว่าความขัดแย้งก่อให้เกิดความก้าวหน้า เช่น ความขัดแย้งในด้านความคิดเห็น ระหว่างกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในสังคม ทำให้มีการค้นคว้าสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ ที่ทำให้สังคมพัฒนาไปสู่ความเจริญยิ่งขึ้นหรือความขัดแย้งระหว่างชนชั้นส่งผลกระตุนให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง ที่ทำให้มีความเป็นธรรมในสังคมยิ่งขึ้น สำหรับในกรณีของไทยประเด็นที่น่าสนใจคือความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลกระตุนให้บุคคลในสังคมไทยไม่อยากก่อความขัดแย้ง โดยเฉพาะกับผู้มีสถานภาพสูงกว่าตน รัฐเองก็มีแนวคิดที่ว่าความขัดแย้งจะก่อให้เกิดความระส่ำระสายดังจะเห็นได้จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ผู้เป็นตัวแทนของระบบการเมืองในขณะนั้นได้ทรงพยายามจำกัดขอบเขตของความขัดแย้งและทำให้ความขัดแย้งยุติลงโดยเร็ว และมักมีพระราชดำริเป็นทำนองว่าความขัดแย้งระหว่างกระทรวงทำให้เป็น "อัมมชกล" แก่บ้านเมืองและทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ดังกระแสพระราชดำริเมื่อเกิดกรณีขัดแย้งระหว่างกระทรวงนครบาลกับกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับเรื่องอำนาจวินิจฉัยสั่งการตอนหนึ่งว่า

"...ฝ่ายนี้ก็เป็นต่างคนต่าง โยนหน้าที่กันและกันซึ่งไม่คิดเห็นว่าจะเกิดขึ้นด้วยการเล็กน้อยเพียงนี้ ถ้าพูดหาหรือกันด้วยถือเอาว่าเป็นราชการอันเดียวกัน ทางสมควรแก่หน้าที่ของผู้ใด ผู้นั้นรับผิดชอบก็จะเป็นการสะดวกได้โดยง่าย เพราะคิดเห็นเช่นนี้สิ่งผิดตัดสินลงว่าหน้าที่ผู้ใดอย่างไร บัดนี้มาทราบต่างคนต่างลงแพ้ออกคนละทางดังนี้เห็นว่า เป็นอัมมชกลแก่บ้านเมือง"

³ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงกรมหมื่นนเรศวรวิชิต ลงวันที่ 17 มกราคม ร.ศ. 115. อ้างถึงใน อมรา ชันอาสา, "สภาพสังคมไทย : ศึกษาจากงานการราชพัสดุระหว่าง พ.ศ. 2433-2476," วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2525. หน้า 69.

วิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งส่วนใหญ่จะเป็นในลักษณะของการประนีประนอม (compromise) และการยอมรับเป็นเอกฉันท์จากที่ประชุมเสนาบดี (consensus) ภายใต้การ "ชี้แนะ" หรือการ "ผลักดัน" ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วยเหตุนี้บุคคลในสังคมไทย ซึ่งถูกกำหนดโดยค่านิยมแบบจารีต ระบบการเมือง และโครงสร้างทางสังคมที่จะยอมรับสถานภาพของตนเองในฐานะ "ผู้น้อย" เป็น "ผู้ตาม" มากกว่า "ผู้นำ" โดยนิยม "การนิ่งเงียบ" และการ "ประนีประนอม" มากกว่าจะก่อเรื่องวุ่นวาย จึงถูก "ถมทับ" ด้วยประสบการณ์จากกระบวนการความขัดแย้งระหว่างกระทรวงตั้งกล่าวไว้ให้ยอมรับผลของความขัดแย้งโดยสุณี แม้ว่าบางคนจะได้ชื่อว่าเป็น "พวกหัวใหม่" ในสมัยนั้นก็ตาม ลักษณะนี้คือ "โยง" ไปถึงคนส่วนใหญ่ในสังคมไทยด้วย ซึ่งจะเป็นพวกที่เรียกว่า "เสียงส่วนใหญ่ที่เงียบ" (silent majority) จนกระทั่งปัจจุบันนี้

ดังนั้นการนำเอารูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในระบบกระทรวงตามแบบตะวันตกมาใช้ในรัชกาลที่ 5 จึงมีลักษณะของการนำมาใช้แต่เพียงรูปแบบภายนอกอย่างที่เราเรียกว่าแบบ "ครึ่ง ๆ กลาง ๆ" เพราะเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นเสมอในระบบการเมือง ก็มักถูกทำให้ยุติลงด้วยวิธีการข้างต้น ซึ่งทำให้บ้านเมืองไทยไม่เจริญก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะการที่ทำให้คนไทยส่วนใหญ่ยังคงมีสำนึกของความเป็น "ไพร่ฟ้า" (subject) มากกว่าความเป็น "พลเมือง" (citizen) ผู้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนตามคตินิยมแบบตะวันตก ยิ่งกว่านั้นการยุติความขัดแย้งที่ทำให้โครงสร้างของการบริหารราชการในระบอบราชการของไทยไม่ทัดเทียมกัน โดยเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ของบางกระทรวงมากกว่าบางกระทรวง ทั้ง ๆ ที่โดยทางทฤษฎีทุกกระทรวงมีฐานะเท่าเทียมกัน ประกอบกับเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรก็เพียงแต่เข้ามายึดอำนาจและบริหารงานต่อไป (take over) โดยการรับสืบทอดโครงสร้างของหน่วยงานราชการที่เป็นอยู่ (apparatus) ต่อจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างของกระทรวงทบวงกรมเหล่านั้นแต่อย่างใด จึงทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นผลกระทบจากความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังคงเป็นปัญหาสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะจากการที่กระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการ) และกระทรวงเกษตรราธิการ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร ก็ทำให้เกิดปัญหาความด้อยการศึกษาของประชาชน ปัญหาเรื่อง "ปาก-ท้อง" ของราษฎร โดยเฉพาะชาวนาซึ่งได้ชื่อ

ว่าเป็น "กระตุกสั่นหลัง" ของประเทศ ตลอดจนปัญหาการก้าวก้าวเข้าซ้อนใน เรื่องอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่สิ่งผลกระทบให้ประเทศไทยไม่เจริญก้าวหน้า เท่าที่ควร

5. ข้อสรุปทั่วไป

ด้านข้อสรุปทั่วไป (generalizations) ของผลการศึกษา การเมืองระหว่างองค์การของ รัฐ ซึ่งศึกษา เฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูปมีดังนี้

1. สาเหตุของความขัดแย้งมาจาก สถานการณ์การถูกคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตก การพยายามให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการของแต่ละกระทรวง โดยเฉพาะการ "แย่งชิง" ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดที่สำคัญคือ งบประมาณแผ่นดิน งบประมาณเงินกู้ บุคลากร และอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน รวมทั้งความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของผู้ขัดแย้งทั้งในระดับกระทรวงและระดับบุคคล โดยเฉพาะด้านความคิดเห็น แนวคิดในการปฏิบัติงานซึ่งขึ้นอยู่กับภูมิหลัง และกระบวนการกล่อมเกล่าทางการเมืองและสังคมของผู้ขัดแย้ง รวมทั้งการขาดการสื่อสารให้เข้าใจกันด้วย

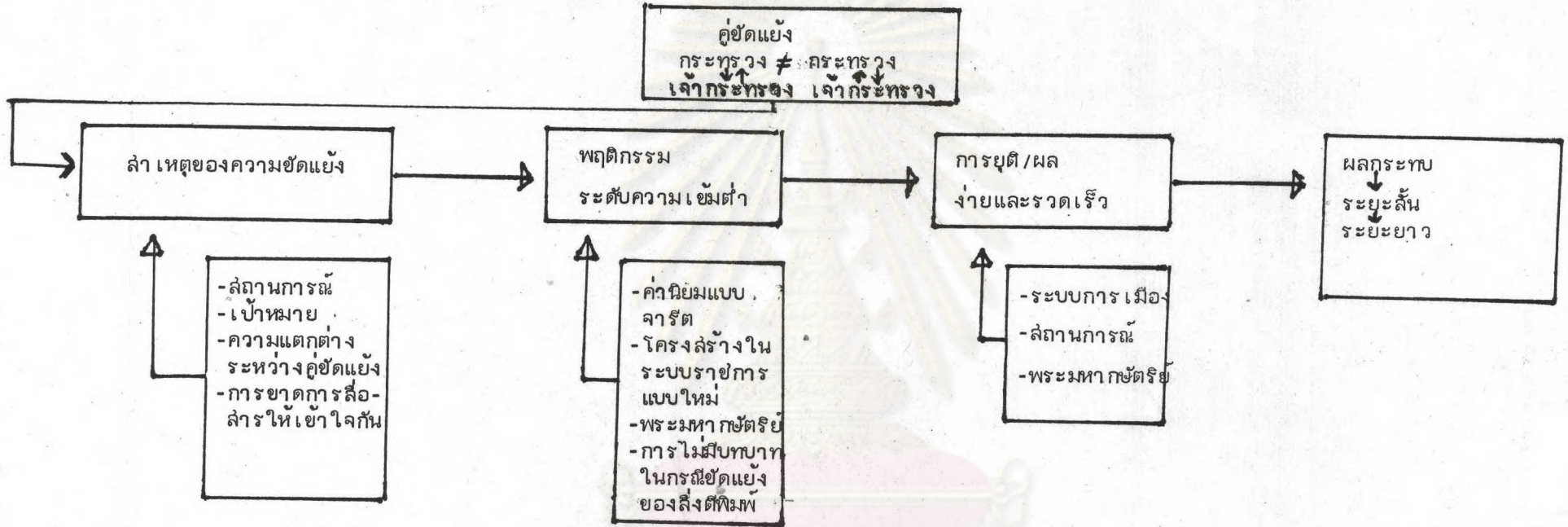
2. พฤติกรรมของความขัดแย้งมีระดับความเข้มต่ำเพราะถูกจำกัดโดยค่านิยมแบบจารีต ระเบียบปฏิบัติของทางราชการจากการนำเอา โครงสร้างการบริหารราชการระบบกระทรวงแบบตะวันตกมาใช้ และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รวมทั้งการไม่เข้าไปรบกวนบทบาทในกรณีความขัดแย้งของสิ่งตีพิมพ์ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ในสมัยนั้น

3. การยุติและผลของความขัดแย้ง เป็นไปโดยง่ายและอย่างรวดเร็ว เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากปัจจัยภายนอกคือระบบการเมือง สถานการณ์ในระหว่างนั้น และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผลของความขัดแย้งจะเป็นไปในลักษณะที่ไม่มีผู้แพ้-ชนะอย่างเด็ดขาด แต่จะเป็นการประนีประนอมอ้อมอ้อมกันมากกว่า

4. ผลกระทบของความขัดแย้งมีทั้งผลกระทบระยะยาวและระยะสั้น ผลกระทบระยะสั้นคือ ทำให้เกิดความขังกั้นในการพัฒนาประเทศในขณะนั้น โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและการศึกษา ทำให้มีการพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ทำให้มีการแก้ไขกฎระเบียบบางเรื่องให้รัดกุมยิ่งขึ้น ทำให้ผู้นำรุ่นใหม่ไม่กล้าแสดงออกมาก ผลกระทบระยะสั้นดังกล่าวนำไปสู่ผลกระทบระยะยาวคือวิกฤตการณ์ ร.ศ. 130 และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้ง ฐานะความสำคัญและบทบาทของกระทรวงต่าง ๆ

ตัวแบบกรอบความคิดรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ

ข้อสรุปทั่วไปจากการศึกษา ดังกล่าวสามารถนำ สื่อนอ เป็นตัวแบบกรอบความคิดของรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งในบริบทของสังคมไทยได้ดังนี้



ที่มา

ผลสรุปจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้.

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุป

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าผลสรุปทั่วไปของการวิจัยสามารถนำมาใช้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการศึกษา การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 ใต้อาณัติแห่งหนึ่ง และผู้ทำวิทยานิพนธ์ขอเสนอแนะให้นำตัวแบบของกรอบความคิดดังกล่าวไปศึกษาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทยที่มีคุณลักษณะที่สำคัญ เช่น มีลักษณะของความเป็นจารัตนิยม ในเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัว ระบบอาวุโส ระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ ในสมัยต่อมาถึงปัจจุบันโดยอาจเริ่มจากหน่วยงานหรือองค์การของรัฐก่อนว่ายังคงมีลักษณะ เดิม หรือมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ทั้งนี้โดยนำเอาผลสรุปจากวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ไปเป็นพื้นฐานความเข้าใจของเรื่องที่จะศึกษาต่อไป อันจะเป็นประโยชน์เพียงในวงวิชาการทางรัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์หรือสังคมศาสตร์โดยส่วนรวมแล้ว ยังทำให้เกิดความเข้าใจการเมืองการปกครองไทยจนถึงปัจจุบันได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และบางส่วนอาจเป็นประโยชน์ต่อการนำมาใช้ในระบอบรัฐได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย