

ปัญหาของกลไกทางการเมืองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับการปฏิวัติ 2475 ของสยาม:

กรณีศึกษาระบบราชการ¹

The Problem concerning the political Mechanism, absolute Monarchy and the Revolution in 1932 in Siam: Case Study of Thai Bureaucracy

โดม ไกรปรกรณ์²

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ต้องการศึกษาความเป็นมาของระบบราชการซึ่งเป็นกลไกทางการเมืองที่ชนชั้นนำสยามสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2435-2475) สร้างขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารราชการ และปัญหาของกลไกทางการเมืองที่นำไปสู่การปฏิวัติ 2475 โดยใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ จากการศึกษาพบว่า ระบบราชการเป็นกลไกทางการเมืองที่ชนชั้นนำสยามสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตั้งขึ้นตามแบบระบบราชการของประเทศตะวันตกเพื่อใช้ในการรวมอำนาจสู่พระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วระบบราชการที่ใช้อยู่ในเวลานั้นประสบปัญหาหลายประการ ได้แก่ ความเหลื่อมซ้อนกันระหว่างอำนาจของกษัตริย์กับอำนาจของเสนาบดีกระทรวง การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถระดับสูง ความขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการด้วยกัน การให้ข้าราชการออกจากงานเนื่องจากรัฐบาลต้องการลดรายจ่าย อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่ามาสู่การปฏิวัติ 2475

คำสำคัญ: กลไกทางการเมือง สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบบราชการ

Abstract

This research paper aims to study the bureaucracy's history, as the elites in the absolute Monarchy in Siam established it as a political mechanism to govern the country. The purpose of this paper also includes the study of the problems concerning the political mechanism, that could lead to the revolution in 1932. Historical methodology should be used in this study, which finds out that, the bureaucracy, as a political mechanism, was established by the elites as a mean to concentrate the power on the king. In doing this, the example of the western countries was followed. However, the bureaucracy caused many problems in practice, such as, the overlapping of power between the King and his ministers, the lacking of manpower with high potential, the conflicts between the offices, as well as the layoff of many officer dues to economic problem. These were part of the caused leading to the revolution in 1932.

Keywords: Political Mechanism, Absolute Monarchy, Bureaucracy

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง 2490-2435 .ศ.การใช้กลไกทางการเมืองและวัฒนธรรมในการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน พ.: พระราชพิธี ระบบราชการ รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง

²ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

บทนำ

ในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจประวัติศาสตร์การเมืองของรัฐที่เป็น “รัฐสมัยใหม่” (modern state) คือรัฐที่มีองค์ประกอบหลัก 4 ประการ ได้แก่ ดินแดนที่แน่นอน ประชากร รัฐบาลที่มีอำนาจในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตย นั้นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ไม่อาจละเลยได้คือ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “สถาบันการเมือง” ซึ่งหมายถึง สิ่งที่มีมนุษย์ร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการอำนาจทางการเมืองภายในกลุ่มคนหรือชุมชน โดยสถาบันการเมืองของชุมชนทางการเมืองที่พบเห็นกันทั่วไปได้แก่ รัฐ ประมุขของรัฐ รัฐสภา ศาล ฯลฯ (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2548 ข, 26-36; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2560, 95; ไพโรจน์ ชัยนาม, 2524, 4) และเพื่อให้เข้าใจถึงการทำงานของสถาบันทางการเมืองได้อย่างเป็นระบบจำเป็นต้องเข้าใจเกี่ยวกับกลไกที่สถาบันทางการเมืองใช้ในการบริหารจัดการอำนาจทางการเมืองให้ดำเนินไปได้ บทความนี้จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบราชการซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกทางการเมืองของไทย โดยมุ่งศึกษาที่ระบบราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสยาม (พ.ศ.2435-2475) ซึ่งเป็นยุคที่ระบบราชการสมัยใหม่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่พระมหากษัตริย์ แต่กลับปรากฏว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบราชการกลายเป็นปัจจัยประการหนึ่งนำไปสู่การปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 อันเป็นการปิดฉากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความลึกลับระหว่างความต้องการของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ต้องการใช้ระบบราชการเป็นกลไกในการรวมศูนย์อำนาจกับสภาพปัญหาของระบบราชการที่เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์พังทลาย (จะได้อธิบายโดยละเอียดในส่วนผลการวิจัย) เป็นประเด็นที่ผู้วิจัยให้ความสนใจ

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเห็นว่าการทำความเข้าใจประวัติศาสตร์การเมืองไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยพินิจจากระบบราชการซึ่งเป็นกลไกทางการเมืองที่ถูกใช้ในสมัยนี้จะมีส่วนในการทบทวนแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองไทยด้วยแนวคิดระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucracy) ของ เฟรเดอริค ริกส์ (Frederic W. Riggs) ซึ่งอธิบายว่าการเมืองไทยหลังการปฏิวัติ 2475 เป็นระบอบการเมืองที่ถูกครอบงำโดยระบบราชการ บรรดาผู้นำทางการเมืองและฝ่ายที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการเมืองล้วนแต่มาจากระบบราชการ พลังที่อยู่นอกระบบราชการไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทางการเมืองเลย (บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, 2560, 108) ซึ่งแนวคิดของริกส์เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาและอธิบายการเมืองไทยมานาน แม้อิทธิพลของแนวคิดนี้จะเจือจางลงแล้วแต่ก็ยังเป็นหนึ่งในแนวคิดที่มีการนำมาใช้ในการอธิบายการเมืองไทย (บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, 2560, 108-109) ดังนั้นการพิจารณาทบทวนถึงการอธิบายการเมืองไทยด้วยแนวคิด “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” จึงเป็นสิ่งที่ควรทำอยู่ บทความวิจัยชิ้นนี้พยายามที่จะทบทวนด้วยการย้อนกลับไปพินิจในแง่มุมทางประวัติศาสตร์จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบราชการในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสยามซึ่งมีการสถาปนาระบบราชการขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาความเป็นมาและปัญหาของการใช้กลไกทางการเมืองของรัฐบาลสยามในช่วงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2435-2475) อันเป็นหนึ่งในสาเหตุของการปฏิวัติในพ.ศ. 2475

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการสังเคราะห์ข้อมูลจากงานเขียนหรืองานศึกษาทางประวัติศาสตร์และด้านรัฐศาสตร์โดยใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์คือ อธิบายความเป็นมาของระบบราชการและความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาของระบบราชการกับข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2435-2475) แล้วนำเสนอเรื่องราวในลักษณะของการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ตามลำดับเวลา

ผลการวิจัย

1. ระบบราชการ: กลไกทางการเมืองของรัฐบาลสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

เมื่อกล่าวถึง “ระบบราชการ” (bureaucracy) ในแง่ความเป็นมาของคำแล้วคำว่า “ระบบราชการ” เป็นคำที่คิดค้นขึ้นเมื่อประมาณพุทธศตวรรษที่ 23 (ตรงกับคริสต์ศตวรรษที่ 18) โดย เดอ กูร์เนย์ (de Gournay) นักเศรษฐศาสตร์ ชาวฝรั่งเศสเป็นผู้คิดค้นนี้ขึ้น การใช้คำว่า “ระบบราชการ” ในยุคนั้นมีความหมายว่า ไม่ใช่การปกครองแบบกษัตริย์ (monarchy) ไม่ใช่อภิชนาธิปไตย (aristocracy) หรือประชาธิปไตย (democracy) แต่เป็นการปกครองโดยเจ้าหน้าที่ (bureaucracy หรือ rule by officials) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2546, 9-30) หากแต่ในแง่ความเป็นมาในทางปฏิบัติแล้วระบบราชการเริ่มมีอย่างจริงจังในยุโรปเมื่อสังคมเปลี่ยนจากยุคศักดินาเป็นยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 21-23 (ตรงกับช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16-18) อันเป็นช่วงที่กษัตริย์ในอังกฤษ ฝรั่งเศส และปรัสเซีย ได้อำนาจอธิปไตยคืนมาจากขุนนาง มีการสร้างความมั่นคงในการจัดหาทรัพยากรเพื่อสนับสนุนระบอบกษัตริย์ มีการใช้นโยบายการค้าเป็นนโยบายของรัฐ และมีการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารไว้ที่กษัตริย์ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2546, 5-10)

นักปราชญ์ในยุโรปช่วงกลางพุทธศตวรรษที่ 23 ถึงกลางพุทธศตวรรษที่ 24 (ตรงกับช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19) ได้แสดงทัศนะต่อระบบราชการไว้หลายแนวทาง โดยคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx พ.ศ. 2361-2426) นักปราชญ์ชาวเยอรมัน ได้แสดงทัศนะว่า ระบบราชการเป็นเครื่องมือของทุนนิยมและชนชั้นกลาง โดยระบบราชการและรัฐถูกชนชั้นปกครองและชนชั้นกรรมาชีพ (bourgeoisie) หรือชนชั้นกลาง ใช้เพื่อครอบงำชนชั้นอื่นในสังคม หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ มาร์กซ์ มองว่าระบบราชการเป็นสิ่งที่ติดมากับทุนนิยม โดยระบบราชการทำหน้าที่รักษาระเบียบสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับการผูกขาดอำนาจทรัพย์สินและผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองและกรรมาชีพ ซึ่งมาร์กซ์เรียกทั้ง 2 กลุ่มนี้รวม ๆ ว่า “ชนชั้นนายทุน” ดังนั้นระบบราชการจึงไม่มีประโยชน์ต่อส่วนรวมเพราะระบบราชการไม่ได้เป็นเจ้าของหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการผลิตและไม่ได้มีส่วนทำให้ผลผลิตส่วนรวมเพิ่มขึ้น (พิทยา บวรวัฒนา, 2556, 20-21)

ส่วน มัคซ์ เวเบอร์ (Max Weber พ.ศ. 2407-2463) นักปราชญ์ชาวเยอรมันอีกท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะว่า ระบบราชการเป็นผลจากวิวัฒนาการของอารยธรรมมนุษย์ที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรา (money economy) ทำให้ต้องการรัฐบาลที่เข้มแข็งและสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ เมื่อมีรัฐบาลขึ้นจึงมีการตั้งระบบบริหารแบบระบบราชการซึ่งเป็นระบบที่มีความแน่นอนและสามารถรักษาความมั่นคงของประเทศได้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2556, 34-36) โดยระบบราชการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดจะต้องมาจากกฎหมายและเจ้าหน้าที่บริหารขององค์กรในระบบราชการจะมาจากการแต่งตั้งโดยผู้ปกครองประเทศหรือผู้บังคับบัญชาขององค์กรหนึ่ง ๆ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2546, 21; พิทยา บวรวัฒนา, 2556, 41) ทั้งนี้ เวเบอร์ ได้ให้ภาพตัวแบบในอุดมคติ (ideal type) ของระบบราชการว่าระบบราชการที่ดีต้องมีลักษณะ 6 ประการดังนี้ 1. มีรูปแบบการบริหารที่แบ่งย่อยเป็นส่วนสำหรับงานเฉพาะด้าน 2. มีสายงานบังคับ

บัญชาและการสั่งการเป็นขั้นตอนจากสูงลงล่าง 3. มีกฎระเบียบที่ใช้ในองค์กรร่วมกันและกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ 4. ไม่มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรืออารมณ์ความรู้สึกส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง 5. การมอบหมายงานและความดีความชอบเป็นไปตามความสามารถและผลงาน 6. แยกผลประโยชน์และชีวิตส่วนตัวกับขององค์กรออกจากกันอย่างเคร่งครัด (สุภางค์ จันทวานิช, 2551, 60-61) โดยอีกจุดหนึ่งที่ต้องกล่าวถึงคือ เวเบอร์ ได้อธิบายว่า ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในระบบราชการให้มีลักษณะเป็นข้าราชการอาชีพที่ได้รับผลตอบแทนเป็นเงินเดือนที่มีจำนวนแน่นอน ต้องได้สิทธิบำนาญ อัตราเงินเดือนเป็นไปตามขั้นของตำแหน่งในระดับการบังคับบัญชา มีระบบการเลื่อนตำแหน่งตามอาวุโสหรือความสำเร็จ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2546, 22)

หลักการและคำอธิบายเกี่ยวกับระบบราชการของ มักซ์ เวเบอร์ ถือเป็นหลักการและคำอธิบายที่มีอิทธิพลต่อสังคมตะวันตกโดย เวเบอร์ ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของความคิดระบบราชการ (พิทยา บวรวัฒนา, 2556, 31)

สำหรับความเป็นมาของระบบราชการของสยาม กล่าวได้ว่าปรากฏขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ในการกล่าวถึงพระองค์ครั้งต่อไปจะใช้คำว่า “รัชกาลที่ 5” ซึ่งคนไทยคุ้นเคย) ตั้งแต่ทรงเริ่มปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตกในช่วงแรกระหว่างพ.ศ. 2416-2418 ซึ่งทรงเริ่มสร้างกลุ่มคนที่มีความคิดสมัยใหม่ไว้เป็นกำลังในการต่อสู้ทางการเมืองกับคนรุ่นเก่า เพื่อดึงพระราชอำนาจกลับคืนมาจากกลุ่มสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงก่อตั้ง “สมาคมสยามหนุ่ม” ซึ่งประกอบด้วยบรรดาเชื้อพระวงศ์และขุนนางหนุ่มๆ ที่มีความคิดก้าวหน้าทันสมัย โดยกลุ่ม “สยามหนุ่ม” เป็นข้าราชการสมัยใหม่กลุ่มแรกของสยาม รวมทั้งพระองค์ยังทรงสนับสนุนให้พระราชอนุชา พระราชโอรส และบุตรขุนนางผู้ใกล้ชิด ได้รับการศึกษาแบบสมัยใหม่ ตลอดจนตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (council of state) และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (privy council) ขึ้นมาช่วยให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในการบริหารประเทศ (ปิยนาด บุนนาค, 2550, 61-64; เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557, 97)

กล่าวได้ว่า รัชกาลที่ 5 ได้ทรงก่อตั้งระบบราชการสมัยใหม่แบบตะวันตกขึ้น ทั้งนี้ยังพบอีกว่าพระองค์ทรงวางรากฐานของระบบราชการแบบตะวันตกไว้อีกประการหนึ่งคือ การจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ โดยในพ.ศ. 2416 ทรงโปรดให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในพระบรมมหาราชวังเพื่อทำหน้าที่รวบรวมเงินผลประโยชน์ของแผ่นดินและจัดเก็บภาษีอากร หอรัษฎากรพิพัฒน์นี้เป็นต้นแบบของการให้ค่าตอบแทนข้าราชการเป็นเงินเดือน โดยทรงพระราชทานเงินเดือนให้เจ้าพนักงานของหน่วยงานนี้ให้เหมาะสมกับงานราชการที่แต่ละคนได้รับ การพระราชทานเงินเดือนก็เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เจ้าพนักงานแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ (นิสตาร์ก เวชยานนท์, 2556, 42-43)

จำเป็นต้องกล่าวด้วยว่าที่มาของการริเริ่มนำระบบราชการแบบตะวันตกและการใช้ระบบจ่ายเงินเดือนให้แก่เจ้าพนักงานของหน่วยงานรัฐโดยรัชกาลที่ 5 มาจากปัจจัยภายในของสยามและปัจจัยจากภายนอกคือ การที่พระมหากษัตริย์ของสยามได้เสด็จประพาสอาณานิคมของตะวันตก ดังที่ ปิยนาด บุนนาค ได้อธิบายว่าการปฏิรูปประเทศของรัชกาลที่ 5 ทรงตระหนักดีว่าพระองค์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการบริหารราชการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากอำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ดังนั้นรัชกาลที่ 5 จึงทรงดำเนินการปฏิรูปประเทศเพื่อดึงอำนาจกลับมาสู่พระมหากษัตริย์ อีกด้านหนึ่งนั้นในช่วงพ.ศ. 2411-2416 ซึ่งสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินอยู่นั้น รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเสด็จประพาสดินแดนใกล้เคียงซึ่งเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก ได้แก่ สิงคโปร์

ชาว พม่า และอินเดีย ทำให้ทรงได้รู้เห็นความเจริญที่ประเทศตะวันตกนำมาใช้ในด้านอาณาจักรและวิธีการปกครองที่ประเทศตะวันตกนำมาใช้กับดินแดนเหล่านั้น พระองค์จึงทรงต้องการปรับปรุงสยามให้เจริญขึ้น (ปิยนาค บุนนาค, 2550, 60-61)

อย่างไรก็ตามการปฏิรูปประเทศของรัชกาลที่ 5 ต้องหยุดชะงักไประยะหนึ่งเนื่องจากเจ้านายและขุนนางฝ่ายอนุรักษนิยมซึ่งนำโดย สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ วังหน้า ไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูปประเทศซึ่งมีนัยถึงการตั้งอำนาจสู่พระมหากษัตริย์ ขณะที่อำนาจของวังหน้าและขุนนางถูกบั่นทอนลง ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างวังหลวง (พระมหากษัตริย์) กับวังหน้า ถึงขั้นที่เกิดการเผชิญหน้ากันในกรณีวิกฤตการณ์วังหน้า แต่เหตุการณ์ไม่ได้ลุกลามเนื่องจากสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ มาช่วยไกล่เกลี่ย รัชกาลที่ 5 จึงทรงหยุดการปฏิรูปประเทศไปช่วงหนึ่ง (ปิยนาค บุนนาค และคณะ, 2556, 111-112; วย้อจ, 2556, 331-333) หลังจากสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ถึงแก่อสัญกรรมในพ.ศ. 2425 และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ สิ้นพระชนม์ในพ.ศ. 2428 รัชกาลที่ 5 จึงกลับมาดำเนินการปฏิรูปประเทศระยะที่ 2 อย่างจริงจังอีกครั้ง (ปิยนาค บุนนาค, 2550, 69-70) โดยการปฏิรูปประเทศระยะที่ 2 นี้มีความสำคัญอย่างมากต่อการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสยาม ดังที่นักวิชาการหลายท่านได้ชี้ว่า ช่วงทศวรรษ 2430 (พ.ศ. 2430-2439) เป็นช่วงเวลาที่รัชกาลที่ 5 ทรงสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่รวมศูนย์อำนาจการปกครองสูงสุดไว้ที่พระมหากษัตริย์ (สมเกียรติ วันทะนะ, 2533, 23-36; อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2553, 60)

ในการปฏิรูปประเทศเพื่อสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้รัชกาลที่ 5 ทรงนำเอาระบอบราชการแบบตะวันตกมาใช้ 5 แดงพระบรมราชาธิบายแก่ข้าราชการปกครองแม่ “อย่างเต็มรูปแบบโดยทรงเริ่มจากการนิติน 2430 .ศ.ในพ ”ที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาหรือความบกพร่องของกรมกองต่าง ๆ ที่มีอยู่ รวมทั้งปัญหาด้านตัวบุคคลในระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบเดิมของสยาม ในการนี้พระองค์ทรงชี้ให้เห็นว่าปัญหาในระบบราชการแผ่นดินเป็นปัญหาที่ต้องแก้ด้วยการเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้างสาย) ชล สัตยานุรักษ์, 2558, (198-196 ต่อมาในช่วงพ 2435-2431 .ศ.รัชกาลที่ได้ทรงปฏิรูประบบราชการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนเริ่มด้วยการตั้งเสนาบดีสภาในพนิสตาร์ก เวชยานนท์) 2431 .ศ., 2556, (51-50 ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในพ 2435 .ศ.โดยการตั้งระบบบริหารราชการส่วนกลาง และระบบการบริหารราชการส่วน (กระทรวงต่าง ๆ) (ระบบมณฑลเทศาภิบาล) ภูมิภาคโกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2548, 41-37 ; ธิดา สาระยา, 2540, (94-91

2. ปัญหาของระบบราชการสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์: ปัจจัยกระตุ้นการปฏิวัติ 2475

กล่าวได้ว่าระบบราชการที่รัชกาลที่ 5 ทรงให้ตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นกลไกในการรวมศูนย์อำนาจการปกครองประเทศที่พระมหากษัตริย์นั้นประสบความสำเร็จตามพระราชประสงค์ ดังที่ ลิขิต ธีรเวคิน นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ได้ชี้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินโดยตั้งกระทรวงแบบตะวันตกและการใช้ระบบเทศาภิบาลในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยแบ่งเป็นมณฑลและจังหวัด ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากกรุงเทพฯ กินเงินเดือนในฐานะข้าราชการคนหนึ่ง มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการรวมอาณาเขตและหน่วยการปกครองกึ่งอิสระที่กระจัดกระจายกันให้รวมเข้าด้วยกันเป็นรัฐชาติ (Nation State) ที่รัฐบาลกลาง ณ กรุงเทพฯ สามารถรวมอำนาจการปกครองและการบริหารเข้าเป็นหน่วยเดียวกัน (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, 105-106)

อย่างไรก็ตามระบบราชการแบบตะวันตกซึ่งรัชกาลที่ 5 ทรงนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเมื่อดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งได้เกิดปัญหาในการทำงาน ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ได้อธิบายไว้ว่าปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 อยู่ที่ว่าการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 มุ่งให้กระทรวงมหาดไทยและ

กระทรวงกลาโหมขยายอำนาจเหนือดินแดนในอาณาเขตของรัฐสยาม นำไปสู่การที่กระทรวงซึ่งเป็นกลไกในการควบคุมและ การใช้กำลังบังคับราษฎรกลายเป็นแหล่งอำนาจที่ซ่อนอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล โดยความเหลื่อมซ้อนกันของอำนาจในการ บริหารราชการแผ่นดินระหว่างอำนาจของรัฐบาลซึ่งเป็นแหล่งอำนาจของพระมหากษัตริย์กับอำนาจของกระทรวงซึ่งโดย หลักการแล้วถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐบาล (ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำสูงสุด) เห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ภายใต้การ ปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมุ่งรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์นั้น ในทางปฏิบัติแล้วการบริหารราชการ ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ได้มีการกระจายอำนาจจากรัชกาลที่ 5 ออกไปสู่เสนาบดีกระทรวงสำคัญ ๆ ผู้มีส่วนร่วมในการสร้างรัฐ โดยเฉพาะในกระทรวงหลัก ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงการ ต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม เมื่อมีการแบ่งแยกโครงสร้างและหน้าที่ของกระทรวงเหล่านี้ให้มีความชัดเจนแล้ว กระทรวง เหล่านี้ยิ่งห่างจากการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์มากขึ้นทุกที ในช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 5 จึงมีรายงานของสถานทูต ต่างชาติไปยังรัฐบาลของตนว่า เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (กรมหลวงดำรงราชานุภาพ) , เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ (กรมหลวงเทเวศร์โรโปการ), เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม (กรมหมื่นราชบุรดิเรกฤทธิ์) พยายามที่จะจำกัดขอบเขตอำนาจและ บทบาทของรัชกาลที่ 5 (ช็ยอนันต์ สมุทวณิช, 2541, 37-65)

นอกจากนี้ยังไม่รวมถึงปัญหาเชิงโครงสร้างด้านอื่น ๆ อีก เช่น การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ระดับสูง แต่รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 เพิ่งริเริ่มจัดการศึกษาแผนใหม่ให้แก่ราษฎร จึงต้องจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษา ราชการและเป็นข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นจำนวนมากโดยที่ปรึกษาและข้าราชการชาวต่างชาติมีบทบาทสำคัญในการ ปรับปรุงระบบบริหารราชการให้ทันสมัยในแทบทุกด้าน (อรธจักร สัตยานุรักษ์, 2553, 69) เมื่อข้าราชการชาวตะวันตก ลาออกจึงเกิดปัญหาเรื่องการหาผู้ที่มีความสามารถมาทดแทน เห็นได้จากกรณีของนายคุสตาฟ โรลีน ยัคมินส์ (Gustave Rolin-Jacquemyns) ชาวเบลเยียมซึ่งเข้ามารับราชการเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไปของรัฐบาลสยามและได้มีบทบาทสำคัญใน การพัฒนาระบบกฎหมายและการบริหารราชการของสยาม จนได้รับการแต่งตั้งจากรัชกาลที่ 5 ให้เป็น “เจ้าพระยา อนุรักษ์ราชสยามานุกลกิจ” ในพ.ศ. 2439 เมื่อที่ปรึกษาราชการทั่วไปท่านนี้กราบบังคมทูลลาออกจากราชการในเดือนเมษายน พ.ศ. 2442 เนื่องจากปัญหาสุขภาพ รัฐบาลสยามจึงประสบปัญหาในการหาผู้ที่มีความสามารถและประสบการณ์มาทดแทน (ดู เจ้าพระยาอนุรักษ์ราชสยามานุกลกิจ คุสตาฟ โรลีน ยัคมินส์ (Gustave Rolin-Jacquemyns), 2551)

แม้ว่ารัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 จะพยายามแก้ปัญหาขาดแคลนข้าราชการด้วยการตั้งโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน เพื่อผลิตข้าราชการชาวสยาม แต่กว่าจะตั้งโรงเรียนนี้ได้ก็ราวพ.ศ. 2442 (11 ปีก่อนสิ้นรัชสมัย) เนื่องจากไม่มีบุคคลที่รัชกาลที่ 5 ทรงวางพระทัยให้ดำเนินงานต้องรองจนพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) กลับมาจากอังกฤษ จึงได้ตั้งโรงเรียน ฝึกหัดข้าราชการพลเรือนขึ้น (ดู วุฒิชัย มูลศิลป์, 2554, 121-126, 329-330) มีหน้าซ้ำยังพบว่าการจัดการศึกษาของรัฐบาล สมบูรณาญาสิทธิราชย์สยามไม่ได้วางแผนระยะยาวสำหรับการขยายฐานของราษฎรที่มีความรู้ความสามารถป้อนระบบ ราชการในระยะยาว ๆ ด้วยดังเห็นได้จากการจัดการศึกษาวิชาภาษาอังกฤษอันเป็นความรู้ที่จำเป็นสำหรับการเป็นข้าราชการ ของรัฐบาลสยามในช่วงพ.ศ. 2426-2439 นั้นจำกัดเฉพาะในกลุ่มเจ้านายและบุตรของผู้มีบรรดาศักดิ์ ไม่ได้ตั้งใจและมีแผนการ ในการจัดการศึกษาวิชาภาษาอังกฤษให้แก่ราษฎรทั่วไป (อาวูธ ธีระเอก, 2560, 117-124) แม้แต่ในโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการ พลเรือนก็ไม่ได้สอนภาษาอังกฤษและเป็นเช่นนี้ตลอดทศวรรษ 2440 มีโรงเรียนข้าราชการบางแห่ง เช่น โรงเรียนทหารบก โรงเรียนราชแพทยาลัย โรงเรียนนายเรือ โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ ที่มีการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ โดยเหตุที่การจัด

การศึกษาภาษาอังกฤษในโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการมีลักษณะลักษณะไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันนี้เนื่องจากรัฐบาลสยามมีนโยบายจำกัดการใช้งบประมาณและจัดการศึกษา รวมทั้งอาชีพของพลเมืองให้สอดคล้องกับชาติกำเนิด สำหรับกรณีของโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือนพบว่าผู้สำเร็จการศึกษาจากที่นี่ส่วนใหญ่เรียนวิชาความรู้สำหรับการทำงานเสมียน ดังนั้นการเรียนภาษาอังกฤษจึงไม่ได้จำเป็นเท่าไรนัก (ดู อวรุธ ธีระเอก, 2560, 176-184)

อีกทั้งในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังมีปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร (งบประมาณ บุคลากร สถานที่) ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ และปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานสาธารณะระหว่างกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานร่วมกัน เช่น กระทรวงโยธาธิการกับกระทรวงเกษตรราธิการ กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงโยธาธิการ เนื่องจากต่างฝ่ายต่างมองว่าตนมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในงานที่ทำอยู่ โดยรัชกาลที่ 5 มักจะต้องทรงมีพระราชวินิจฉัยสั่งการเพื่อยุติข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการที่เกิดขึ้นตลอดสมัยการปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2435-2453) ทั้งนี้ความขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการที่เกิดขึ้นนี้ส่วนใหญ่กระทรวงที่วิวัฒนาการมาจากองค์กรแบบจารีตที่มีอำนาจมาแต่เดิมและได้รับการสนับสนุนจากพระมหากษัตริย์ เช่น กระทรวงมหาดไทย จะได้รับงบประมาณและมีอำนาจครอบคลุมกิจการของรัฐมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ (ปิยนาด บุนนาค, 2533, บทที่ 4-5; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541, 54-55)

มาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468; ในการกล่าวถึงพระองค์ครั้งต่อไปจะใช้คำว่า “รัชกาลที่ 6” ซึ่งคนไทยคุ้นเคย) พระองค์ทรงพยายามปรับปรุงระบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสมัยของพระราชบิดาของพระองค์ โดยรัชกาลที่ 6 ทรงเน้นการแบ่งหน้าที่ของหน่วยงานราชการให้ชัดเจนและทั่วถึงยิ่งขึ้น ไม่ให้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งมีขอบเขตอำนาจมากเกินไป ในส่วนของข้าราชการซึ่งเป็นกลไกสำคัญในระบบราชการนั้นพระองค์ทรงวาง “หลักราชการ” ให้เป็นแบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการไว้ 10 ประการคือ 1. มีความสามารถ 2. มีความเพียร 3. มีไหวพริบ 4. มีความรู้เท่าถึงการ 5. มีความซื่อตรงต่อหน้าที่ 6. มีความซื่อตรงกับบุคคลทั่วไป 7. รู้นัยคน 8. รู้จักผ่อนผัน 9. ความมีหลักฐาน (มีหลักแหล่งแน่นอน มีภรรยาที่เหมาะสม มีความประพฤติดี) 10. มีความจงรักภักดี ตลอดจนทรงเน้นย้ำให้ข้าราชการตระหนักว่าเป็นผู้ที่ได้รับมอบพระราชอำนาจเพื่อดูแลให้ราษฎรอยู่ดีมีสุข (ดู ปิยนาด บุนนาค, 2550, 122-124; ปิยนาด บุนนาค และคณะ, 2556, 161-168)

อีกทั้งยังทรงเปลี่ยนแปลงหน่วยงานราชการและตัวเสนาบดีบางส่วนเพื่อตอบสนองต่อประเด็นที่คณะกบฏ ร.ศ. 130 คณะนายทหารซึ่งพยายามเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสาธารณรัฐแต่ไม่สำเร็จ ได้เสนอว่าควรมีการปฏิรูปนโยบายของรัฐครั้งใหญ่โดยมุ่งส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการศึกษาอย่างเร่งด่วน การเปลี่ยนแปลงที่รัชกาลที่ 6 ทรงทำใน การนี้ เช่น ทรงเลิกกระทรวงโยธาธิการแล้วตั้งกระทรวงคมนาคมขึ้นมาแทน ทรงนำพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์กลับเข้ามาใน คณะรัฐบาล ทรงตั้งกระทรวงมุรธาธรขึ้นใหม่อีกครั้ง ฯลฯ (วิทย์อาจ, 2556, 397-401) แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงใน รายละเอียดแล้วพบว่า การเปลี่ยนแปลงที่รัชกาลที่ 6 ทรงให้ทำนี้ไม่ประสบความสำเร็จ แม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 6 จะมีข้าราชการเพิ่มขึ้นมากในแต่ละปี หากแต่ในช่วงปลายรัชกาลเนื่องจากรายได้ของรัฐบาลไม่คงที่สมำเสมอ ขณะที่รายจ่ายหมวดเงินเดือน ข้าราชการคิดเป็นร้อยละ 40 เศษของรายได้ของประเทศ รัฐบาลจึงพยายามลดรายจ่ายส่วนที่เป็นเงินเดือนข้าราชการด้วยการ ดูลข้าราชการออก เห็นได้ชัดในพ.ศ. 2466 ที่มีการดูลข้าราชการออกเพื่อลดงบประมาณแผ่นดินในหมวดเงินเดือนข้าราชการ ลงจากเดิม (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553, 81-82)

ความพยายามครั้งสุดท้ายของรัฐบาลสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในการแก้ปัญหาของระบบราชการเกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2468-2477; ในการกล่าวถึงพระองค์ครั้งต่อไปจะใช้คำว่า “รัชกาลที่ 7” ซึ่งคนไทยคุ้นเคย) เห็นได้จากที่พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้วางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นบรรทัดฐานยึดถือเป็นแนวเดียวกันในเรื่องต่าง ๆ เช่น การบรรจุคนเข้ารับราชการ การรับเงินเดือนของข้าราชการ การลงโทษและการออกจากราชการของข้าราชการ อันนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 (ปิยนาถ บุนนาค และคณะ, 2556, 176-177)

น่าสนใจที่ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีคำปรารภตอนหนึ่งระบุให้ข้าราชการพลเรือนรับข้าราชการเป็นอาชีพ ได้รับเงินเดือนตลอดเวลาที่รับราชการอยู่ ไม่ต้องกังวลเรื่องรายได้แล้วไปแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น (ปิยนาถ บุนนาค และคณะ, 2556, 181) คำปรารภนี้สอดคล้องกับหลักการและคำอธิบายเกี่ยวกับระบบราชการสมัยใหม่ของ มักซ์ เวเบอร์ บิดาของความคิดระบบราชการ แต่ทว่าการแก้ไขปัญหาของระบบราชการสยามที่รัชกาลที่ 7 ทรงใช้ไม่ได้ลดปัญหาของระบบราชการกลับขยายขึ้นอีกดังปรากฏว่าด้วยปัญหาการเงินของราชสำนักสมัยรัชกาลที่ 6 ที่มีรายจ่ายมากกว่ารายรับเมื่อรัชกาลที่ 7 ขึ้นครองราชย์จึงทรงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการลดจำนวนข้าราชการตามหน่วยงานราชการต่าง ๆ ลงเพื่อลดรายจ่ายของรัฐบาล มีข้าราชการชั้นผู้น้อยจำนวนหนึ่งถูกออกจากราชการจึงเกิดความไม่พอใจที่เอาพวกตนออกจากราชการแต่ให้พวกเจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเงินเดือนสูงอยู่ในราชการต่อไป ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพวกราษฎรซึ่งถูกให้ออกจากราชการกับพวกเจ้านาย อันเป็นส่วนหนึ่งของกระแสความไม่พอใจการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ปะทุออกมาเป็นการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 (ดูปิยนาถ บุนนาค, 2550, 138-142; เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, 2560, 45-51)

สรุปและอภิปรายผล

บทความวิจัยนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นมาของระบบราชการซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกทางการเมืองที่ผู้นำในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใช้ในการรวมศูนย์อำนาจที่พระมหากษัตริย์และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบราชการ ได้แก่

1. การบริหารราชการภายหลังการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ได้มีการกระจายอำนาจจากรัชกาลที่ 5 ออกไปสู่เสนาบดีกระทรวงสำคัญ ๆ ทำให้เสนาบดีกระทรวงเหล่านี้ยิ่งห่างจากการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์มากขึ้นและพยายามที่จะจำกัดขอบเขตอำนาจและบทบาทของรัชกาลที่ 5
2. การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถระดับสูง
3. ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร (งบประมาณ บุคลากร สถานที่) ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ
4. ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานสาธารณะระหว่างกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานร่วมกัน

ปัญหาเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่นำมาสู่การที่คณะราษฎร (ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ) ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยผลการวิจัยที่นำเสนอในบทความนี้ชี้ให้เห็นว่าการทำความเข้าใจประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ควรทำในแนวทางเดียวกับที่ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้กล่าวไว้ในงานสำรวจสถานภาพความรู้ทางประวัติศาสตร์เรื่องรัฐและรัฐบาลไทยเมื่อ 20 ปี

เศษที่ผ่านมานั้นคือ การอธิบายเรื่องรัฐบาลในประวัติศาสตร์การเมืองไทยไม่อาจใช้ตัวแบบจากแนวคิดระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucracy) ของ เฟรเดอริค ริกส์ (Frederic W. Riggs) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันที่ชี้ว่าระบอบการเมืองการปกครองของไทยเป็นระบอบที่รัฐบาลรวมศูนย์อำนาจอย่างเด็ดขาดโดยใช้ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญ แต่การศึกษาเรื่องรัฐบาลในประวัติศาสตร์การเมืองไทยควรมองว่า “รัฐบาลไทย” ประสบปัญหาเป็นระยะ ๆ ทำให้รัฐบาลไทยมีลักษณะที่วิฤกษ์คือด้านหนึ่งเป็นรัฐบาลที่รวมศูนย์อำนาจและมีอำนาจเด็ดขาด ขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งก็เป็นรัฐบาลที่ประสบปัญหาภายในระบบราชการทำให้รัฐบาลไม่ค่อยมีเสถียรภาพ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2541, 24-25)

นอกจากนี้อีกจุดหนึ่งที่บทความวิจัยชิ้นนี้มุ่งหวังจะให้เป็นที่ ชักชวนให้ผู้อ่านทบทวน วิพากษ์ ถกเถียง เกี่ยวกับการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยจากกรอบการศึกษาแนวสถาบันและกลไกทางการเมือง ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาที่ในแวดวงนักรัฐศาสตร์ไทยถือว่าชบเซามาแล้วเนื่องจากนักรัฐศาสตร์หันไปสนใจแนวทางการศึกษาการเมืองของสำนักพฤติกรรมศาสตร์ หากแต่ในแวดวงนักรัฐศาสตร์เองก็มีข้อเสนอเมื่อ 20 ปีเศษที่ผ่านมาเช่นกันว่าการศึกษารัฐศาสตร์แนวสถาบันและกลไกทางการเมืองยังเป็นสิ่งจำเป็นอยู่โดยเป็นการศึกษาที่เสริมความรู้และประเด็นวิชาการให้แก่การศึกษารัฐศาสตร์แขนงอื่น ๆ (สมเกียรติ วันทะนะ, 2539) บทความวิจัยนี้จึงเสนอแง่มุมและข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์การเมืองเกี่ยวกับระบบราชการสยามด้วยหวังว่าผู้อ่านบทความนี้จะได้ทบทวน ท้วงติง วิพากษ์ สิ่งที่บทความวิจัยชิ้นนี้นำเสนอเพื่อขยายความรู้ด้านประวัติศาสตร์การเมืองไทยออกไปในทางใดทางหนึ่ง

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากทุนวิจัยเงินรายได้คณะสังคมศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2560 ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้บริหารคณะสังคมศาสตร์ รวมทั้ง สถาบันยุทธศาสตร์ทางปัญญาและวิจัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ให้ทุนสนับสนุนการทำวิจัยชิ้นนี้

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

- เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. (2560). **ปฏิวัติ 2475**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: แสงดาว.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2548 ก). **การเมืองการปกครองไทย: หลากมิติ**. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2548 ข). **หลักรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. **เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ กุสตาฟ โรลีน ยัคมีนส์ (Gustave Rolin-Jacquemyns)**. (2551). เชียงราย: มูนิธิเจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). **100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ธิดา สาระยา. (2540). **สยามินทร์ปิ่นธเรศเจ้า จุลจอมจักรเอย**. กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.

เอกสารอ้างอิง

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2541). สถานภาพของความรู้ทางประวัติศาสตร์เรื่องรัฐและรัฐบาลไทย. ใน เอกสารประกอบการสัมมนา ประวัติศาสตร์ไทยบนเส้นทางการเปลี่ยนแปลง: การประมวลความรู้เพื่อการพัฒนาการวิจัยประวัติศาสตร์ไทย วันที่ 28-29 พฤศจิกายน ณ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร. หน้า 1-39. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2553). การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.
- นิสตาร์ก เวชยานนท์. (2556). ประวัติศาสตร์ระบบราชการและการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย (พ.ศ. 2418-ปัจจุบัน). นนทบุรี: รัตนไตร.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2560). กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ. (2560). การเมืองไทยร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เบเคอร์, คริส และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ปิยนาด บุนนาค. (2550). ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ (ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาบาวริงถึง “เหตุการณ์ 14 ตุลาคม” พ.ศ. 2516). กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยนาด บุนนาค และคณะ. (2556). 9 แผ่นดินของการปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2556). ระบบราชการ (Bureaucracy). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2546). กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก. กรุงเทพฯ: สงวนลิขสิทธิ์พิมพ์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2550). วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัยอาจ, เดวิด เค.. (2556). ประวัติศาสตร์ไทยฉบับสังเขป. แปลโดย ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- วุฒิชัย มูลศิลป์. (2554). สมเด็จพระปิยมหาราชกับการปฏิรูปการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: พิมพ์คำ.
- สายชล สัตยานุรักษ์. (2558). ประวัติศาสตร์รัฐไทยและสังคมไทย: ครอบครัวยุคใหม่ ชีวิตสามัญชน ความทรงจำและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุรางค์ จันทวานิช. (2551). ทฤษฎีสังคมวิทยา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2553). ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการเมืองไทย. สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เอกสารอัดสำเนา).
- อาวุธ ธีระเอก. (2560). ภาษาเจ้า ภาษานาย การเมืองเบื้องหลังการจัดการศึกษาภาษาอังกฤษสมัยรัชกาลที่ 5. กรุงเทพฯ: มติชน.

วิทยานิพนธ์

- ปิยนาด บุนนาค. (2533). การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่างๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-2453). วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกสารอ้างอิง

บทความในวารสาร

สมเกียรติ วันทะนะ. (2533, มิถุนายน). รัฐสมบูรณาญาสิทธิในสยาม 2435-2475. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ , 17 (1), 23-44.

สมเกียรติ วันทะนะ. (2539). ปัญหาและอนาคตของการศึกษาการเมืองในแนวสถาบันทางการเมือง. รัฐศาสตร์สาร, 17 (1), 71-89.