

การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ

สารนิพนธ์  
ของ  
พีรทิพย์ สุกันธเมศวร์

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์  
พฤษภาคม 2549  
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

๒ ๖๖๖๖๖ ๕.๖

การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างชาติ

บทคัดย่อ  
ของ  
พีรทิพย์ สุกันธเมศวร์

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์  
พฤษภาคม 2549

พีรทิตย์ สุคันธเมศวร์. (2548). *การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ*  
สารนิพนธ์ กศ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. คณะกรรมการควบคุม : รองศาสตราจารย์ณรงค์ พ่วงพิศ;  
และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาคริต ชุ่มวิณะ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ซึ่งเป็นการศึกษาเรื่องการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติของไทยนั้นพบว่า เกิดจากปัจจัยภายในและภายนอกที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปประเทศประการแรก คือความไม่มั่นคงในพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ ในขณะที่ทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ จำเป็นต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์ คือ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ทำให้พระองค์เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในพระราชอำนาจที่ทรงมีตามสิทธิธรรม แต่การบริหารราชการแผ่นดินแบบเก่า (แบบจารีต) นั้นไม่สามารถทำให้ประเทศไทยพัฒนาและเป็นที่ยอมรับของอารยประเทศได้ ประการที่สอง คือการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกที่ต้องการยึดครองดินแดนประเทศราชของไทย ซึ่งทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสต่างแสดงเจตนาอย่างเปิดเผยในการขยายอิทธิพลเข้ามายังประเทศไทย ทำให้ไทยต้องเผชิญกับการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พระราชภาระของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคือ การดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาคriticalทั้งสองประการด้วยการเร่งปฏิรูปบ้านเมืองให้พัฒนาเจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ ประการที่สำคัญคือการปฏิรูปทางการคลังและการเงิน การยกเลิกระบบทาสและระบบไพร่ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการคมนาคม และการปฏิรูปการเมืองการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการตามพระบรมราชโองบายพัฒนาประเทศนั้นได้มีปัญหาลักษณะและอุปสรรคต่างๆ มากมาย แต่ด้วยพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ทรงแก้ไขปัญหาลักษณะและอุปสรรคที่เกิดขึ้นลุล่วงไปได้ดี จนทำให้เกิดรัฐไทยแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (พระมหากษัตริย์) อย่างสมบูรณ์ และนำไปสู่การสร้างรัฐชาติในรัชสมัยต่อมา

REFORMS UNDER KING RAMA V'S REIGN LEADING TO NATION-STATE BUILDING

AN ABSTRACT

BY

MRS. PEERATHIP SUKANTHAMAS

Presented in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Master of Education in History

At Srinakharinwirot University

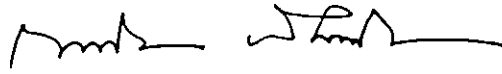
May 2006

Peerathip Sukanthamas. (2006). **Reforms under King Rama V's reign leading to Nation-State Building**. Master of Education, M.Ed. (History). Bangkok : Graduate School, Srinakharinwirot University. Project Advisor : Assoc. Prof. Narong Puangpis ; and Dr.Chakrit Choomwattana.

This thesis focuses on the formation of nation-state building of Thailand in the reign of King Chulalongkorn (King Rama V) which was caused by both internal and external factors. The first one was the fact that Prince Chulalongkorn came to the throne when he was only 15 years old. Therefore, Chao Phraya Srisuriyawong (Chuang Bunnag) had to be the regent. However, old-styled government was unacceptable to developed nations and couldn't develop the country. The second one was the threat from the great powers that intended to extend their power to Thailand, especially England and France. King Rama V's enormous burden was to solve these two problems by reforming the country in various ways such as the financial reforms and the abolition of slaves and 'Phrai'. After reforming central, and local governments, together with modernizing the country, the King could initially form the nation-state, with a lot of obstacles and problems, though. However, with his great ability and wisdom, he could fairly get through all of them. So a centralized nation-state appeared as an absolutist state. An outstanding outcome resulted from this is the maintenance of the country's independence which has been the main pride of Thai people.

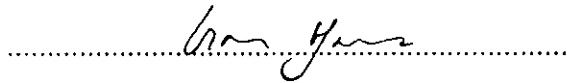
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตร และคณะกรรมการสอบ  
ได้พิจารณาสารนิพนธ์เรื่อง การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ ของ  
พิรติพย์ สุกันธเมศวร์ ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา  
การศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์



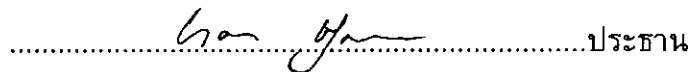
(รองศาสตราจารย์ณรงค์ พ่วงพิศ)

ประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตร

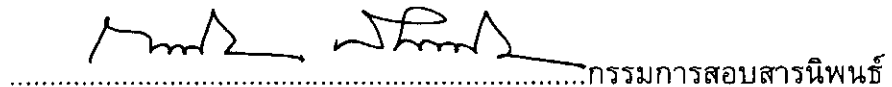


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาคริต ชุ่มวัฒนะ)

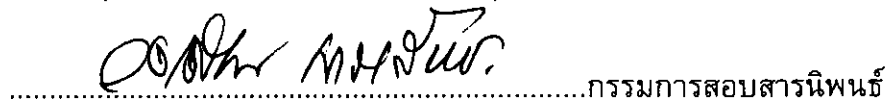
คณะกรรมการสอบ

ประธาน

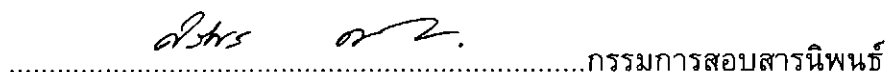
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาคริต ชุ่มวัฒนะ)

กรรมการสอบสารนิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ณรงค์ พ่วงพิศ)

กรรมการสอบสารนิพนธ์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วงเดือน นาราสัจจ์)

กรรมการสอบสารนิพนธ์

(อาจารย์ศิริพร ดาบเพชร)

อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

คณบดีคณะสังคมศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติมา สังข์เกษม)

วันที่ 19 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2549

## ประกาศคุณูปการ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจากบุคคลหลายท่าน ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ณรงค์ พ่วงพิศ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาคริต ชุ่มวัฒนะ ที่ได้กรุณารับเป็น อาจารย์ที่ปรึกษาในการทำสารนิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้ความรู้ ข้อเสนอแนะ และช่วยปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เป็นอย่างดี จนสามารถทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้

ขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วงเดือน นาราสัจจ์ และอาจารย์ศิริพร ตาบเพชร แห่งภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อสารนิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณคุณวนิดา นันทกิจ คุณศุทธิณี กิจเจริญ คุณมัลลยวรรณ จันทร และเพื่อนๆ วิชาเอกประวัติศาสตร์ ภาควิเศษ รุ่นที่ 2 ทุกท่านที่เป็นกำลังใจมาโดยตลอด และขอขอบคุณคุณนพรัตน์ อภิชาติสิริธรรม ที่ช่วยจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

คุณค่าและประโยชน์ของสารนิพนธ์ฉบับนี้ขอมอบเป็นเครื่องบูชาพระคุณแด่บุพการี ครอบครัว กุศลสารทูล ครอบครัวสุคันธเมศวร์ที่รักทุกคนที่ได้ให้กำลังใจแก่ผู้วิจัย และพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้วิจัยทำให้ผู้วิจัยได้รับประสบการณ์อันทรงคุณค่ายิ่ง

พิรทิพย์ สุคันธเมศวร์

## สารบัญ

| บทที่                                                                                       | หน้า |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1 บทนำ.....                                                                                 | 1    |
| เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....                                                         | 3    |
| จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า.....                                                          | 5    |
| ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า.....                                                            | 5    |
| ขอบเขตของการศึกษา.....                                                                      | 6    |
| วิธีดำเนินการศึกษา.....                                                                     | 6    |
| แหล่งข้อมูล.....                                                                            | 6    |
| 2 ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5.....                                     | 7    |
| 1. ปัจจัยภายใน.....                                                                         | 8    |
| 1.1 สภาพการเมืองการปกครองก่อนการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 5.....                            | 8    |
| 1.2 สภาพความไม่พร้อมในการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 5 กับการ<br>แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ..... | 14   |
| 1.3 การแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มขุนนาง.....                                               | 17   |
| 1.4 ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง.....                                          | 23   |
| 1.5 ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับวังหน้า.....                                         | 26   |
| 1.6 ขอบกพร่องของการปกครองด้วยระบบจารีต.....                                                 | 28   |
| 1.7 การไม่มีเอกภาพแห่งดินแดนของไทย.....                                                     | 30   |
| 2. ปัจจัยภายนอก.....                                                                        | 31   |
| 2.1 การคุกคามของอังกฤษ.....                                                                 | 32   |
| 2.2 การคุกคามของฝรั่งเศส.....                                                               | 33   |
| 3 การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ.....                           | 36   |
| 1. การปฏิรูปเศรษฐกิจและการคลัง.....                                                         | 37   |
| 1.1 การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์.....                                                            | 38   |
| 1.2 การจัดระเบียบการคลัง.....                                                               | 39   |
| 1.3 การตราพระราชบัญญัติงบประมาณ.....                                                        | 39   |
| 2. การปฏิรูปทางสังคม.....                                                                   | 41   |

## สารบัญ (ต่อ)

| บทที่ 3 (ต่อ)                                                     | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------|------|
| 2.1 การยกเลิกระบบทาส.....                                         | 41   |
| 2.2 การยกเลิกระบบไพร่.....                                        | 44   |
| 2.3 การปฏิรูปการศึกษา.....                                        | 52   |
| 2.4 การปฏิรูปการคมนาคม.....                                       | 57   |
| 3. การปฏิรูปทางการเมืองการปกครอง.....                             | 60   |
| 3.1 การปฏิรูปการเมืองการปกครองในระยะแรก.....                      | 60   |
| 3.2 การปฏิรูปการเมืองการปกครองในระยะที่สอง.....                   | 65   |
| 3.3 การจัดการบริหารส่วนท้องถิ่น.....                              | 72   |
| 4. ผลของการปฏิรูปประเทศที่นำไปสู่การเริ่มต้นของการสร้างชาติ.....  | 73   |
| 4.1 องค์ประกอบของชาติ.....                                        | 74   |
| 4.2 การนำไปสู่การเกิดชาติของไทย .....                             | 77   |
| <br>4. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5          |      |
| ที่นำไปสู่การสร้างชาติ.....                                       | 84   |
| 1. การบริหารที่ซ้ำซ้อนในระบบราชการ.....                           | 84   |
| 2. การขาดงบประมาณในการจัดระบบการบริหารราชการ.....                 | 86   |
| 3. การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ.....                       | 87   |
| 4. ปฏิกริยาต่อต้านของผู้สูญเสียผลประโยชน์.....                    | 89   |
| 4.1 ปฏิกริยาต่อต้านของเจ้านาย.....                                | 89   |
| 4.2 ปฏิกริยาต่อต้านของขุนนาง.....                                 | 90   |
| 4.3 ปฏิกริยาต่อต้านของราษฎร.....                                  | 92   |
| 5. บทบาทของมหาอำนาจตะวันตกที่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิรูปประเทศ.... | 93   |
| <br>5 บทสรุป.....                                                 | 94   |
| <br>บรรณานุกรม.....                                               | 97   |

## สารบัญ (ต่อ)

| บทที่                         | หน้า |
|-------------------------------|------|
| ประวัติย่อผู้ทำสารนิพนธ์..... | 103  |

## บทที่ 1

### บทนำ

ในช่วงเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์สืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชบิดาใน พ.ศ.2411 เป็นต้นมานั้นพระองค์ได้ทรงเผชิญกับปัญหาที่สำคัญสองประการ ประการแรกคือ ความไม่มั่นคงของพระราชอำนาจของพระองค์ที่เกิดจากอิทธิพลของขุนนาง ประการที่สองคือ ความไม่มั่นคงของพระราชอาณาจักรที่เกิดจากการรุกรานของประเทศมหาอำนาจตะวันตกคืออังกฤษ และฝรั่งเศสที่มีต่อประเทศไทย<sup>1</sup> ทำให้พระองค์ต้องเร่งปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ เพื่อการดำรงอยู่อย่างมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ ความเป็นเอกราชของชาติบ้านเมือง เพื่อนำไปสู่การสร้างรัฐชาติ (Nation-State)<sup>2</sup> ในเวลาต่อไป

ปัจจัยภายในที่ผลักดันในการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ ประการแรกคือ ความไม่มั่นคงในพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะเนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ในขณะที่มีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะจำเป็นต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คือเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) ต่อมาได้เป็นสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ทำหน้าที่ดูแลบริหารราชการแผ่นดินแทนทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการบริหารปกครองประเทศอย่างแท้จริงพระองค์ทรงเกิดความรู้สึกถึงความไม่มั่นคงในพระราชอำนาจที่พระองค์ทรงมีตามสิทธิ ประการที่สองตำแหน่งวังหน้าที่เปรียบเสมือนพระมหาอุปราชตามโบราณราชประเพณีพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งโดยมากจะทรงแต่งตั้งพระอนุชาหรือพระราชโอรส แต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตำแหน่งวังหน้าคือ กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญนั้นได้รับการสนับสนุนจากผู้สำเร็จราชการ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพอพระทัยแต่ไม่ทรงอยู่ใน

---

<sup>1</sup>ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยใช้ “ประเทศไทย หรือ ไทย” แทนสยาม ประเทศไทยเริ่มใช้ครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2482 ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย รัฐนิยม ใช้ชื่อประเทศไทย , ประชาชน , และสัญชาติ (จอมพล ป. พิบูลสงคราม).

<sup>2</sup>รัฐชาติ คือ รัฐที่มีความเป็นรัฐและความเป็นชาติที่สอดคล้องกับประชาชนในรัฐนั้นมีความรู้สึกเป็นชาติเดียวกัน หรือเป็นพวกพ้องเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงและเสถียรภาพขึ้นในรัฐนั้น การปลูกฝังความเป็นชาตินั้นสิ่งที่ต้องสร้างขึ้นมานอกเหนือจากองค์ประกอบของรัฐ คือ ประชากร ดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย แล้วนั้นยังต้องมีการสร้างสัญลักษณ์ร่วมกัน และการสร้างประวัติศาสตร์ร่วมกันจึงจะสร้างรัฐชาติ (Nation-State) ขึ้นมาได้ (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2548). การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ. หน้า 28.)

ฐานะที่จะคัดค้านได้จึงทรงเกิดความไม่มั่นคงในพระราชอำนาจของพระองค์<sup>1</sup> และเหตุการณ์ที่แสดงถึงความขัดแย้งภายในที่ชัดเจนได้แก่วิกฤตการณ์วังหน้าในปี พ.ศ.2417<sup>2</sup> เหตุการณ์ในครั้งนี้เกือบกลายเป็นปัญหาที่ทำให้อังกฤษเข้าแทรกแซงกิจการการเมืองการปกครองภายในประเทศได้

ปัจจัยภายนอกที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติที่สำคัญคือ อันตรายจากการคุกคามของชาติตะวันตกที่พระองค์ได้ทรงรับรู้จากเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างชาติต่างๆในเอเชียกับชาติตะวันตกที่มีมาตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยต้องเสียดินแดนเขมรส่วนนอกให้แก่ฝรั่งเศส ใน พ.ศ.2410<sup>3</sup> และสหรัฐอเมริกาได้บีบบังคับให้ญี่ปุ่นเปิดประเทศจากการลงนามระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา ในสนธิสัญญาอะนะวะวะ (The Treaty of Kanagawa) ใน พ.ศ.2397<sup>4</sup> ความขัดแย้งระหว่างจีนกับอังกฤษนำไปสู่สงครามฝิ่น 2 ครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ.2383-พ.ศ.2403<sup>5</sup> เป็นผลทำให้จีนตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอังกฤษ นอกจากนี้ความขัดแย้งระหว่างอังกฤษกับพม่าที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่แรกจนเกิดเป็นสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่าและจบลงด้วยการที่พม่าเป็นฝ่ายแพ้สงครามถูกรวมเป็นมณฑลหนึ่งของประเทศอินเดีย ใน พ.ศ.2428<sup>6</sup> ความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับฝรั่งเศสซึ่งในที่สุดนำไปสู่สงครามระหว่างเวียดนามกับฝรั่งเศส 3 ครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ.2406-2427<sup>7</sup> จบลงด้วยเวียดนามเป็นฝ่ายแพ้สงครามตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส

เหตุการณ์ดังกล่าวที่ผ่านมาสิ้นสุดลงด้วยการที่ชาติต่างๆในเอเชียต้องประสบกับความพ่ายแพ้และตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก ซึ่งทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสนั้นได้แสดงเจตนาอย่างเปิดเผยที่ต้องการขยายอิทธิพลเข้ามาในประเทศไทยด้วยเช่นกันทำให้ไทยต้องเผชิญกับปัญหาการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พระราชมารดาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>1</sup> สมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2504). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5. หน้า 25-27.

<sup>2</sup> บัณฑิต แทนพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). หน้า 150-159.

<sup>3</sup> เพ็ญศรี คุ้ม. (2527). การต่างประเทศกับเอกราชและอำนาจอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสิ้นรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม). หน้า 41-44.

<sup>4</sup> ฮิวจ์ บอร์ดัน. (2513). ศตวรรษใหม่ของญี่ปุ่นจากเปอริถึงปัจจุบัน. บรรณาธิการแปล วุฒิชัย มูลศิลป์; และ สุภัทรา นิลวัชร. หน้า 47-49.

<sup>5</sup> มาลินี ประเสริฐธรรม. (ม.ป.ป.). จีนสมัยใหม่. หน้า 13-19.

<sup>6</sup> สุรัตน์ วรารัตน์. (2523, มกราคม-เมษายน). สงครามอังกฤษ-พม่า ครั้งที่ 3 (พ.ศ.2428). วารสารประวัติศาสตร์. 5(1): หน้า 76-81.

<sup>7</sup> จิราภรณ์ สถาปนาวรรณะ. (2523). วิกฤตการณ์สยาม ร.ศ.112 การเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง. หน้า 1.

คือการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาใหญ่ทั้งสองประการในครั้งนี้ด้วยการปฏิรูปประเทศหลายด้านด้วยกัน เช่น การปฏิรูปทางด้านการคลังและการเงิน การยกเลิกระบบทาสและระบบไพร่ การปฏิรูปการเมือง การปกครองทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการศึกษา การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมให้มีความทันสมัย เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปบ้านเมืองไปพร้อมๆ กันทุกด้านเพื่อนำไปสู่การสร้างชาติในที่สุด

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างชาติได้แก่ ปัญหาเรื่องเงินงบประมาณในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ปัญหาเรื่องการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการทำงาน ปัญหาเรื่องปฏิกิริยาการคัดค้านของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูปประเทศ เพราะทำให้ต้นทุนสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ และปัญหาที่สำคัญมากคือการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกคือ อังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้การปฏิรูปประเทศเพื่อนำไปสู่การสร้างชาติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดำเนินไปด้วยความยากลำบาก แต่ด้วยพระปรีชาสามารถของพระองค์ จึงทรงฝ่าฟันอุปสรรคไปได้ในที่สุด และสามารถสร้างชาติได้ในสมัยต่อมา

การที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาเรื่องการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างชาติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในช่วง พ.ศ.2411–2453 เพราะเป็นช่วงสมัยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปพัฒนาประเทศในทุกด้านเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ประเทศไทย และเป็นช่วงที่ไทยต้องเผชิญกับการคุกคามเอกราชอำนาจอธิปไตยจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งกว่าสำเร็จได้นั้นต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคมากมาย และทำให้ทราบพระบรมราโชบายในการแก้ปัญหา ทำให้สามารถธำรงรักษาเอกราชตลอดจนอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยไว้ได้ จนเป็นที่ยอมรับของอารยประเทศ และสามารถสร้างชาติได้สำเร็จในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>1</sup>

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันมีผู้ศึกษาค้นคว้าในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอยู่พอสมควร เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาเป็นส่วนประกอบในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่

ประกิจ สะเพียรชัย. (2539). การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนการปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ.2325–พ.ศ.2435). วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

---

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดใน กรรณิรมย์ สุวรรณานนท์. (2524). พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการสร้างชาติไทย. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำให้ทราบถึงการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนการปฏิรูปการปกครองว่าเป็นการบริหารแบบจารีต และมีแนวคิดหลักสำคัญ 2 ประการ คือ แนวคิดด้านการจัดการปกครอง และแนวคิดด้านการจัดกำลังคน แนวคิดทั้งสองประการนี้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคง เมื่อลัทธิการล่าอาณานิคมของชาวตะวันตกเริ่มเข้ามาสู่ดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบจารีตไม่สามารถนำประเทศไปสู่ความมีเสถียรภาพและความมั่นคงได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ.2435 ทำให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้มาตลอดระยะเวลาหลายร้อยปีสิ้นสุดลง

ราม วัชรประดิษฐ์. (2539). พัฒนาการของประวัติศาสตร์ชาติในประเทศไทย พ.ศ.2411–2487. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้ทราบว่าประวัติศาสตร์ชาติมีการก่อตัวขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยมีสำนึกจากอดีตในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น การตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง การเกิดรัฐเชิงดินแดนที่มีขอบเขตที่แน่นอนในระบบภูมิศาสตร์และการนำประเทศไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่

ดวงดาว ยังสามารถ. (2534). พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่องบทบาทของพระมหากษัตริย์ในสังคมสยาม : ศึกษาจากพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำให้ทราบว่าสาระที่ปรากฏในพระราชหัตถเลขานั้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่าในฐานะที่ทรงดำรงตำแหน่งเป็นพระมหากษัตริย์ จะต้องเป็นทั้งสัญลักษณ์ของประเทศพร้อม ๆ กับเป็นผู้นำประเทศควรจะมีบทบาทและจะต้องมีบทบาทอย่างไร เพราะการเป็นสัญลักษณ์ของประเทศนั้นเป็นการนำอุปนิสัยส่วนพระองค์ที่ดีตามมาตรฐานของสังคมมาเสนอต่อสาธารณชน เพื่อก่อให้เกิดความศรัทธาและเชื่อมั่นอันจะนำมาซึ่งความจงรักภักดีในขณะเดียวกันการเป็นผู้นำที่ดีต้องมีหลักการปกครองที่ดี เพราะการเป็นผู้นำที่ดีและนักปกครองที่ดีควรมีแนวการดำเนินนโยบายทางการเมืองที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชาติและประชาชน

สุภาสินี ชมะสุนทร. (2528). แนวความคิดทางการเมืองของกลุ่มผู้นำในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวระหว่าง พ.ศ.2411-พ.ศ.2436. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำให้ทราบว่าในการนำประเทศไปสู่ความเจริญนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่โดยให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ มูลเหตุของพระราชดำรินี้อยู่ 2 ประการคือ ประการที่หนึ่งระบบบริหารราชการแผ่นดินในระบอบนั้นขาดประสิทธิภาพ ประการที่สอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขาดพระราชอำนาจทางการเมือง เนื่องจากอำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่อยู่ในครอบครองของกลุ่มขุนนางตระกูลขุนนางซึ่งต่างปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน

บัณฑิต แท่นพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2411 - พ.ศ.2431). วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

การเมืองการปกครองในสมัยต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นเป็นการปกครองตามระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ได้รับแบบอย่างมาจากสมัยอยุธยาที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียว แต่ในความเป็นจริงอำนาจนั้นตกอยู่กับกลุ่มขุนนางโดยเฉพาะกลุ่มขุนนางตระกูลขุนนาง พระองค์ได้ทรงเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอย่างจริงจังตั้งแต่ พ.ศ.2416 เพื่อให้บ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองและรอดพ้นจากภัยคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก ทั้งยังเป็นการฟื้นฟูอำนาจของกษัตริย์กลับคืนมาอีกด้วย

### จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ
2. เพื่อศึกษาการดำเนินการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ

### ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ทำให้ทราบปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ
2. ทำให้ทราบวิธีการในการดำเนินการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ

3. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ

#### ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิดนโยบายการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติในด้านต่าง ๆ เช่น การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ การต่างประเทศ กฎหมาย สังคม การศึกษา ฯลฯ ทำให้เกิดการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารปกครองประเทศแต่เพียงผู้เดียว โดยศึกษาในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2411-พ.ศ.2453 และนับเป็นความสำเร็จของการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติได้ในที่สุด

#### วิธีการดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาโดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยศึกษาจากข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง เช่น หนังสืองานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสารและบทความต่าง ๆ

#### แหล่งข้อมูล

1. สำนักหอสมุดแห่งชาติ ท่าวาสุกรี
2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ท่าวาสุกรี
3. สำนักหอสมุดกลางมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
4. สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. ห้องสมุดคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
6. ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
7. ห้องสมุดกาญจนาภิเษก โรงเรียนสตรีศรีสุริโยทัย

## บทที่ 2

### ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ

ปลายพุทธศตวรรษที่ 24 ประเทศไทยได้ปรากฏอย่างชัดเจนสู่สายตาของมหาอำนาจตะวันตก ในฐานะที่เป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ธาตุและทรัพยากรธรรมชาติ และจากสภาพความเหมาะสมของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่อยู่บริเวณแผ่นดินใหญ่ทางตอนบนของคาบสมุทรอินโดจีน ทำให้มีความเหมาะสมทางด้านเชิงยุทธศาสตร์ และทางด้านการค้าขายเพราะมีเมืองท่าชายทะเล ประกอบกับไทยมีอาณาเขตติดทะเลเป็นแนวยาวทั้งทางด้านตะวันออกคือทะเลอ่าวไทย และทางด้านตะวันตกคือทะเลอันดามัน จากเหตุผลดังกล่าวจึงให้ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีมหาอำนาจตะวันตกสนใจที่จะเข้ามาขยายอิทธิพลแทรกแซงทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อแสวงหาผลประโยชน์กอบโกยความมั่งคั่งกลับไปยังประเทศของตน

สภาวะการณ์ดังกล่าวทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะเปลี่ยนแปลงปรับปรุงประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยประเทศจนได้รับการยอมรับจากอารยประเทศทั่วไปโดยเฉพาะมหาอำนาจทางตะวันตก

#### ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ

ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปประเทศในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนกระทั่งได้นำไปสู่การสร้างรัฐชาติในเวลาต่อมา มีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก พระองค์ทรงใช้พระปรีชาสามารถดำเนินนโยบายและทรงดำเนินพระราชภารกิจด้วยความรอบคอบในการที่จะสร้างความมั่นคงรักษาความสงบให้แก่พระราชอาณาจักร และรักษาเอกราชให้ปลอดภัยจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก ขณะนั้นไทยยังคงมีระบบการเมืองการปกครองที่ไม่มีประสิทธิภาพทั้งภายในราชธานีและการควบคุมหัวเมืองต่างๆ ที่อยู่ห่างไกลออกไป ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการจัดการรายได้ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการบริหารประเทศ การตั้งอำนาจในการบริหารมาไว้ที่รัฐบาลกลางอย่างสมบูรณ์นอกจากจะช่วยสร้างความมั่นคงให้กับประเทศชาติ มีกองทัพที่มีระเบียบวินัยและทันสมัยได้แล้วยังสามารถช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. หน้า 74-75.

## 1. ปัจจัยภายใน

ปัจจัยภายในที่นับว่าเป็นปัญหาสำคัญของไทยในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้แก่ ปัญหาสภาพการเมืองการปกครองของไทยก่อนการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 5 สภาพความไม่พร้อมในการขึ้นครองราชย์ของพระองค์จำเป็นต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ตลอดจนการเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง ระหว่างพระมหากษัตริย์กับวังหน้า การแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มขุนนาง และข้อบกพร่องของการปกครองด้วยระบบจารีต (ศักดินา)<sup>1</sup>

### 1.1 สภาพการเมืองการปกครองก่อนการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 5

การเมืองการปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 5 นั้นมีลักษณะการสืบทอดการบริหารราชการแผ่นดินแบบเดียวกับสมัยอยุธยาที่มีมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ.1997-2031) อย่างไรก็ตามระบบการปกครองนั้นย่อมมีความเหมาะสมในแต่ละช่วงสมัยเท่านั้น เมื่อสภาพแวดล้อมและเวลาเปลี่ยนไประบบที่เคยมีประสิทธิภาพจึงกลายเป็นระบบที่ขาดประสิทธิภาพ นำไปสู่ความสับสนซ้ำซ้อนและเกิดความล่าช้าในการบริหารราชการแผ่นดินด้านต่างๆ เช่น ภาษีอากร การควบคุมกำลังคน การศาล การศึกษา ฯลฯ เป็นต้น

การเมืองการปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แบ่งออกเป็น 3 ส่วน

- 1) การปกครองในเขตราชธานี
- 2) การปกครองส่วนหัวเมือง
- 3) การปกครองส่วนหัวเมืองประเทศราช

1) การปกครองในเขตราชธานี หรือการปกครองส่วนกลาง มีกรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางของการปกครอง โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง และมีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายกดูแลทั้งด้านทหารและพลเรือนควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ สมุหกลาโหมดูแลทั้งด้านทหารและพลเรือนควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ ร่วมกับเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้ง 4 คือ นครบาล (กรมเมือง) ดูแลความสงบเรียบร้อย ตัดสินคดีความ

---

<sup>1</sup>ศักดินา เป็นการจัดระเบียบสังคมไทยในสมัยอยุธยาตั้งแต่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยใช้ศักดินาเป็นตัวกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคนในสังคม จะแบ่งเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ

1. มุสนายประกอบด้วย เจ้า ขุนนาง
2. ไพร คือ ราษฎรสามัญทั้งเป็นไพร่หลวง ไพรสม ไพรส่วย

3. ทาส คือบุคคลที่เป็นทาสสินของผู้นาย ทาสมีหลายประเภท เช่น ทาสสินไถ่ ทาสเชลย เป็นต้น ผู้ที่มีศักดินาเกินกว่า 400 ขึ้นไป จัดเป็นมุลนายที่ต้องเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์เวลาออกพรรษา (คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2544). รายงานการประชุมเสนาบดีสภา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ 1. เรื่อง สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน. หน้า 41.)

ต่าง ๆ และดูแลกรมสุรัสวดี ขรรมาธิกรณ์ (กรมวัง) ดูแลภายในพระราชสำนักและการพระราชพิธี  
โกษาธิบดี (กรมคลัง) ดูแลกรมทำควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองชายทะเลตะวันออกและการคลัง เกษตร  
ธิการ (กรมนา) ดูแลเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรจากอาชีพทางด้านการเกษตรกรรม การถือครอง  
กรรมสิทธิ์ที่ดิน ทั้งอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง และเสนาบดีทั้ง 4 ตำแหน่งนั้นขึ้นตรงต่อพระมหา  
ษัตริย์ ซึ่งเป็นระบบเดียวกับสมัยอยุธยาแต่มีความแตกต่างจากสมัยอยุธยา 2 ประการ คือ ประการ  
แรก การมีเจ้านายกำกับราชการกรมคือการแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยไป  
เป็นที่ปรึกษาราชการประจำกรมต่างๆ ที่สำคัญ ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธ  
เลิศหล้านภาลัย ซึ่งต่อมาเรียกว่าเสนาบดีที่ปรึกษา<sup>1</sup> การตั้งเสนาบดีที่ปรึกษานั้นสืบเนื่องจากสมัยต้น  
รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเกิดกรณีกบฏกรมขุนกษัตราธิราช โดยสมเด็จพระเจ้า  
หลานเธอเจ้าฟ้าธรรมาธิเบศร กรมหลวงกษัตราธิราช พระราชโอรสในสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี คบคิด  
กับพระญาติสนิท คือ นายหนูดำและเจ้าจอมมารดาสำลี ในกรมพระราชวังบวรมหาเสนาณรงค์ และขุน  
นางวางแผนการยึดอำนาจการปกครอง พระพุทธเลิศหล้านภาลัยจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระ  
เจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ทรงเป็นประธานชำระความ กรณีปรากฏว่าเป็นจริงและเกี่ยวพัน  
กับขุนนางหลายคน เช่น เจ้าพระยาพลเทพ (บุญาค) พระยาเพ็ชร์ปาณี (กล่อม) พระอินทรเดช  
(กระต่าย) และบุตรหลานขุนนางผู้ใหญ่อีกหลายคน จึงทรงโปรดให้ชำระโทษ ถอดสมเด็จพระเจ้าหลาน  
เธอเจ้าฟ้าธรรมาธิเบศร กรมหลวงกษัตราธิราชเป็นหม่อมหมื่น และประหารชีวิต พร้อมผู้คบคิดก่อการทั้ง  
หมด 40 คน<sup>2</sup>

เมื่อเกิดกรณีกบฏกรมขุนกษัตราธิราชขึ้นแล้ว พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย  
คงทรงพระราชดำริว่า มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายคนสนับสนุนหม่อมหมื่นจึงควรที่จะทรงแต่งตั้ง  
พระบรมวงศานุวงศ์ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยไปกำกับราชการกรมที่มีความสำคัญอยู่ในบังคับเสนาบดี  
เพื่อป้องกันไม่ให้เสนาบดีเอาใจออกห่าง และระวังไม่ให้เกิดกรณีหม่อมหมื่นขึ้นอีก ด้วยเป็นช่วงต้นรัชกาล  
และสถาปนาราชธานีใหม่ เพราะถ้าการเมืองการปกครองภายในราชธานีไม่มั่นคง ภัยจากพม่าจะเข้า  
มาแทรกแซงได้ง่าย ไทยกับพม่ายังมีสงครามสืบเนื่องกันอยู่ในช่วงเวลานั้น

การคัดเลือกพระบรมวงศานุวงศ์ที่มีคุณสมบัติเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยไปกำกับราชการ  
กรมนั้นนอกจากเหตุผลในการป้องกันไม่ให้เกิดกรณีเช่นเดียวกันหม่อมหมื่นแล้วยังเป็นการคานอำนาจ  
กันระหว่างเสนาบดีที่ปรึกษากับเสนาบดีเจ้ากรมด้วย เช่น ทรงแต่งตั้งกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ไปกำกับ  
ราชการกรมทำเป็นต้น

<sup>1</sup>ขุนวรกิจพิศาล (เปล่ง สุวรรณจิตติ). (2463). ตำนานเสนาบดีกรุงรัตนโกสินทร์. หน้า 8.

<sup>2</sup>เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. (2504). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2. หน้า 2-3.

ประการที่สอง การมีคณะลูกขุน<sup>\*</sup>ในสมัยอยุธยาพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นปฏิบัติราชการต่าง ๆ แทนพระองค์คือคณะลูกขุนมีหน้าที่วินิจฉัยข้อราชการที่สำคัญเร่งด่วนแล้วนำความที่เรียกว่า “คำลูกขุนที่ปรึกษา” ขึ้นกราบทูลทรงทราบเพื่อการมีพระราชวินิจฉัยข้อราชการนั้นโดยง่าย คณะลูกขุนนั้นจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความรู้ความสามารถหรือผ่านการรับราชการในตำแหน่งที่สำคัญๆ มาแล้วทั้งสิ้น

หลักฐานเกี่ยวกับคณะลูกขุนปรากฏชัดเจนในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างศาลาลูกขุน 3 หลัง ตามแบบสมัยอยุธยา<sup>1</sup> และถ้ามีการใดที่เป็นข้อราชการที่มีความสำคัญมาก จำเป็นต้องหารือเป็นการส่วนรวม สามารถเรียกประชุมคณะลูกขุนพร้อมกันทั้ง 3 คณะ โดยมีพระมหากษัตริย์หรือผู้แทนพระองค์เป็นประธานพร้อมด้วย ผู้กำกับราชการกรมและขุนนางผู้ใหญ่ที่ทรงเห็นสมควร เข้าร่วมประชุมด้วย<sup>2</sup>

## 2) การปกครองส่วนหัวเมือง

2.1 การปกครองหัวเมืองชั้นใน (เมืองชั้นจัตวา) คือการปกครองเมืองรายรอบราชธานี มีผู้รั้งดูแลบังคับบัญชาหัวเมือง

2.2 การปกครองหัวเมืองชั้นนอก คือ หัวเมืองชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ที่อยู่ห่างไกลราชธานี มีเจ้าเมืองเป็นผู้ดูแลบังคับบัญชามีอำนาจสิทธิขาดทุกประการ มีเมืองบริวารอยู่รายรอบ

\* คณะลูกขุนมี 3 คณะ แต่ละคณะมีสถานที่ทำงานของตนเองตามสังกัด

1. คณะลูกขุนฝ่ายพลเรือน ได้แก่ สมุหนายกมหาดไทย กรมพระนครบาล กรมนา กรมท่า กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมวัง และเจ้ากรมที่มีศักดิ์นาสามพันขึ้นไป โดยมีเจ้าพระยาจักรีเป็นประธาน มีศาลาลูกขุนที่ทำการตั้งอยู่ภายในพระราชวังชั้นนอก

2. คณะลูกขุนฝ่ายทหาร ได้แก่ สมุหนกลาโหม จางวางอาสาหกเหล่า เจ้ากรมอาสาใหญ่ซ้ายขวา จางวางกรมพระตำรวจ และขุนนางฝ่ายทหารที่มีศักดิ์นาสามพันขึ้นไป โดยมีเจ้าพระยามหาเสนาเป็นประธาน มีศาลาลูกขุนที่ทำการตั้งอยู่ภายในพระราชวังชั้นนอกใกล้กับศาลาลูกขุนฝ่ายพลเรือน

3. คณะลูกขุนฝ่ายตุลาการ ได้แก่ พระมหาราชครู พระราชครูปลัด ราชครู ปลัดราชครู เจ้ากรมแพ่งกระเซม เจ้ากรมแพ่งกลาง ที่มีศักดิ์นาสามพันขึ้นไป โดยมีพระมหาราชครูเป็นประธาน มีศาลาลูกขุนที่ทำการตั้งอยู่นอกพระราชวังใกล้กับศาลหลักเมือง ศาลพระเสื้อเมืองพระทรงเมือง

เนื่องจากศาลาลูกขุนตั้งอยู่ทั้งในวังและนอกวัง ประชาชนจึงเรียกศาลาลูกขุนฝ่ายพลเรือน และศาลาลูกขุนฝ่ายทหารว่าศาลาลูกขุนใน ทางราชการเรียกว่า ลูกขุน ณ ศาลา เรียกศาลาลูกขุนฝ่ายตุลาการว่า ศาลาลูกขุนนอก ทางราชการเรียกว่า ลูกขุน ณ ศาลหลวง (ประกิจ สะเพียรชัย (2539). การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนการปฏิรูปการปกครอง(พ.ศ.2325-พ.ศ.2435). หน้า 63.)

<sup>1</sup>สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช. (2537). เทศาภิบาล. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางบุญร่วม บุญวัฒน์ วันที่ 26 กรกฎาคม 2537. หน้า 8-9.

<sup>2</sup>ขุนวรกิจพิศาล (เปล่ง สุวรรณจิตติ). (2463). ตำนานเสนาบดีกรุงรัตนโกสินทร์. หน้า 8.

การบริหารราชการแผ่นดินหัวเมืองนั้น อยู่ภายใต้การรับผิดชอบดูแลของสมุหกลาโหม สมุหนายก และกรมคลัง โดยพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าเมืองให้มีอำนาจบังคับบัญชาดูแลอย่างผู้แทนพระองค์ แต่ในความเป็นจริงเจ้าเมืองนั้นมีอิสระในการดูแลและบริหารจัดการทุกประการแบบ “กินเมือง”<sup>1</sup> ทางรัฐบาลกลางเพียงแต่มอบหมายหลักการแต่ในความเป็นจริงรัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมการบริหารงานหัวเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะอุปสรรคทางด้านการคมนาคม การสื่อสารที่ยากลำบาก ไม่สะดวกในการติดต่อสื่อสารดูแลบังคับบัญชา หัวเมืองอยู่หลายทิศทาง เสนาบดีไม่สามารถดูแลติดตามการบริหารตรวจตรางานได้ใกล้ชิด ทำได้เพียงส่งหลักการแบบแผนข้อบังคับไปยังเจ้าเมือง ซึ่งถ้าเจ้าเมืองจะเข้าใจในหลักการที่ได้รับมอบหมายต่างกันอย่างไร ต่างคนต่างปฏิบัติทางรัฐบาลกลางก็ตรวจสอบยาก<sup>2</sup>

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชมีการจัดระเบียบให้สมุหกลาโหม สมุหนายก และโกษาธิบดี (กรมท่า) ควบคุมดูแลการแบ่งพื้นที่ในการบังคับบัญชาหัวเมืองต่างๆ ดังนี้

สมุหกลาโหมดูแลบังคับบัญชาเมืองสงขลา เมืองพัทลุง เมืองตะกั่วป่า เมืองตะกั่วทุ่ง เมืองถลาง เมืองพังงา เมืองนครศรีธรรมราช เมืองไชยา เมืองหลังสวน เมืองชุมพร เมืองปทิว เมืองคลองวาน เมืองกุย เมืองปราณ เมืองตะนาวศรี เมืองมะริด เมืองกระ เมืองกาญจนบุรี เมืองไทรโยค เมืองเพชรบุรี (เดิมอยู่ในความดูแลของกรมมหาดไทย)

สมุหนายกดูแลบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองฉะเชิงเทรา (เดิมอยู่ในความดูแลของกรมท่า)

โกษาธิบดี (กรมท่า) ดูแลบังคับบัญชาเมืองนนทบุรี เมืองสมุทรปราการ เมืองสาครบุรี เมืองชลบุรี เมืองบางละมุง เมืองระยอง เมืองจันทบุรี เมืองตราด เมืองสมุทรสาคร ส่วนใหญ่เป็นเมืองท่าชายทะเลภาคตะวันออกมีความสำคัญทางการค้ากับต่างประเทศ

การบริหารราชการหัวเมืองมีการวางนโยบายในการบริหารโดยพระมหากษัตริย์ เจ้านาย และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ส่วนสมุหกลาโหม สมุหนายก โกษาธิบดีนั้นทำหน้าที่บริหารราชการประจำให้

<sup>1</sup>กินเมือง...ถือว่าผู้เป็นเจ้าเมืองต้องทั้งกิจธุระของของตนมา...ทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยทำการทำงาน...หรือแบ่งสิ่งของซึ่งทำมาหาได้...ช่วยอุปการะมิให้เจ้าเมืองต้องเป็นห่วงในการหาเลี้ยงชีพ...รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยงดู...ครั้นจำเนียรกาลนานมาความเปลี่ยนแปลงในโลกวิสัย ทำให้การเลี้ยงชีพต้องอาศัยเงินตรามากขึ้นตามลำดับ ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองกรมการได้รับอย่างโบราณไม่พอเลี้ยงชีพ...ก็อาศัยตำแหน่งในราชการเป็นปัจจัยให้ได้ผลประโยชน์สะดวกดีกว่าบุคคลภายนอก...จึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งในราชการแทบทั่วไป... (วชิรชัย มูลคิลปี; และ สมโชติ อ๋องสกุล. (2524). มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ. หน้า 1-2. (อ้างอิงจาก สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาบำราบปรปักษ์. (2509). เทศาภิบาล. หน้า 19-24.))

<sup>2</sup>สอ สัจจวาที. (2508). ความรู้เรื่องเมืองสยาม. หน้า 35.

ดำเนินไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยใช้อำนาจผ่านทางเจ้าเมืองและกรมการเมืองต่างๆ และใช้ระบบการแบ่งงานระบบเดียวกันที่ใช้ในราชธานี คือ

1. เจ้าเมือง มีหน้าที่บริหารดูแลรับผิดชอบรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเมืองของตนให้เป็นไปตามนโยบายจากราชธานี

2. ปลัดเมืองคือผู้ช่วยเจ้าเมือง มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมกำลังคน

3. กรมการเมืองคือ จตุสดมภ์หัวเมืองมีอำนาจหน้าที่ดูแลเช่นเดียวกับจตุสดมภ์ภายในราชธานี

4. ข้าราชการควบคุมกำลังคน เช่น เจ้ากรม นายกอง นายหมวด เจ้าหมู่ ทำหน้าที่เรียกเกณฑ์แรงงานเข้ารับราชการ จัดเก็บรวบรวมส่วยและภาษีอากรส่งไปยังผู้บังคับบัญชา ชำระทำบัญชีเลขาไพร่ นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งพิเศษ คือ จางวาง มีหน้าที่บังคับบัญชาดูแลประเภทของไพร่ มีความสำคัญเท่านายกอง

5. นายบ้าน กำนัน (มักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น พัน) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีหน้าที่ทำบัญชีคนที่อยู่ในเขตควบคุม เช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือนายบ้านดูแลรับผิดชอบหมู่บ้าน (ทำบัญชีกำลังคนสวดส่งความเป็นไปของลูกบ้าน) กำนันดูแลรับผิดชอบตำบล

### 3) การปกครองหัวเมืองประเทศราช

การปกครองหัวเมืองประเทศราชจะดูแลปกครองโดยเจ้าประเทศราช แต่ต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางจะให้อิสระแก่เจ้าเมืองประเทศราชในการปกครองตนเอง ส่วนใหญ่เป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีเป็นเมืองที่มีลักษณะแตกต่างจากราชธานีทางด้านเชื้อชาติ ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม ลักษณะการเป็นเมืองประเทศราชนั้นเป็นเพียงการยอมรับอำนาจอิทธิพลของไทยที่มีเหนือเมืองของตนเท่านั้น ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปได้เพื่อความอยู่รอดของเมืองได้ เจ้าเมืองประเทศราชนั้นมีหน้าที่หลักคือคอยสวดส่งดูแลไม่ให้ข้าศึกถูกล้ำเข้ามาในพระราชอาณาเขตเพื่อความมั่นคงของประเทศ และต้องส่งเครื่องราชบรรณาการ ดอกไม้เงิน ดอกไม้ทอง เข้ามายังเมืองหลวงทุก 3 ปี 1 ครั้ง

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ไทยได้ขยายอาณาเขตครอบคลุมหัวเมืองเหนือคือ ล้านนา เชียงตุง เชียงรุ้ง เมืองลื้อ เมืองสิบสองปันนา หัวเมืองทางใต้ ได้แก่ นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู หัวเมืองทางตะวันออก ได้แก่ ลาว เขมร (เสียมราฐ พระตะบอง ศรีโสภณ)<sup>1</sup> ในสมัยนี้ไทยจะมีอำนาจเหนือเมืองประเทศราชมาก ถ้าเจ้าเมืองประเทศราชอ่อนแอหรือคิดกบฏ จะถูกถอดถอนทันที เช่นการถอดถอนเจ้าประเทศราช

---

<sup>1</sup> ดี.จี.อี. ฮอลล์. (2522). ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 1. แปลโดย วรณยุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา; และ คนอื่นๆ. หน้า 570-571.

เมืองจำปาศักดิ์ เพราะไม่มีความสามารถปราบกบฏภายในได้คือ กบฏอ้ายเชียงแก้ว (พ.ศ.2334) กบฏอ้ายสาเกียดโง้ง (พ.ศ.2360) และเจ้านันทเสน เจ้าประเทศราชเมืองเวียงจันทน์ เป็นกบฏถูกปราบปรามและถอดถอนแต่งตั้งเจ้าอินทร์ขึ้นเป็นเจ้าประเทศราชแทน เมืองปัตตานีเกิดกบฏเมื่อรัฐบาลปราบได้เรียบร้อยแล้วถูกแบ่งแยกออกเป็น 7 หัวเมืองที่เป็นอิสระต่อกัน ขึ้นต่อเมืองสงขลา<sup>1</sup> ส่วนเมืองไทรบุรีเกิดกบฏ เมื่อถูกปราบเรียบร้อยก็ได้ถูกแบ่งเป็น 4 หัวเมือง<sup>2</sup> ใน พ.ศ.2369 เกิดกบฏที่เวียงจันทน์ก็ถูกปราบปราม ซึ่งรัชกาลที่ 3 ทรงโปรดให้ยกเลิฐานะประเทศราชเวียงจันทน์ โดยให้จำปาศักดิ์ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ และกวาดต้อนผู้คนเข้ามาตั้งบ้านเรือนในภาคอีสาน จนเกิดเป็นเมืองใหญ่ที่มีเมืองบริวารเล็กรายรอบ และขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ

การแบ่งพื้นที่การรับผิดชอบในเมืองประเทศราชนั้นแบ่งเป็น

สมุหกลาโหมและสมุหนายกจะแบ่งกันดูแลเมืองประเทศราชเช่นเดียวกับการแบ่งพื้นที่บังคับบัญชาหัวเมือง แต่เป็นการปกครองที่ไม่รัดกุม เจ้าเมืองดูแลบังคับบัญชาอย่างอิสระทุกประการ เพียงแต่มีข้อผูกพัน คือต้องส่งเครื่องราชบรรณาการทุก 3 ปี 1 ครั้ง และส่งกำลังเข้ามาตามใบบอกจากส่วนกลางยามสงคราม

สมุหนายก ดูแลรับผิดชอบเมืองประเทศราชทางเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน หลวงพระบาง นครพนม จำปาศักดิ์

สมุหกลาโหมดูแลรับผิดชอบเมืองประเทศราชทางใต้ ได้แก่ หัวเมืองมลายูทั้งเจ็ด (แขกเจ็ดหัวเมือง คือ ตานี (ปัตตานี) ยะหริ่ง ยะลา ระแงะ นอนงจิก สายบุรี และรามันห์)<sup>\*</sup> เคะหะ (ไทรบุรี) ปะลิส สตูล กลันตัน ตรังกานู

ส่วนการแต่งตั้งเจ้าเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลาง ที่จะแต่งตั้งตามความเห็นชอบของกรมการขุนนางเมืองนั้นๆ ส่งเข้ามา ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะแต่งตั้งเชื้อสายของเจ้าเมืองเดิม ซึ่งในเวลาต่อมาเป็นปัญหาในการพัฒนาการบริหารงานจากส่วนกลาง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริในการปฏิรูปการปกครองของไทยเพื่อสร้างให้เกิดความเจริญแก่ประเทศไทย จนเป็นที่ยอมรับของอารยประเทศ แต่

<sup>1</sup>บัณฑิต แท่นพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). หน้า 12 (อ้างอิงจาก ประชุมพงสาวดาร เล่ม 3. (2506). หน้า 9.)

<sup>2</sup>แหล่งเดิม. หน้า 13 (อ้างอิงจาก จดหมายเหตุสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. (2515). หน้า 337.)

<sup>\*</sup>เดิมหัวเมืองมลายูทั้งเจ็ดเหล่านี้อยู่รวมเป็นเมืองเดียวกันคือ ปัตตานี ต่อมา พ.ศ. 2334 ปัตตานีเป็นกบฏจึงถูกแยกเป็น 7 เมือง แต่ในปี พ.ศ. 2449 ได้รวมใหม่เป็น 3 เมือง คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส ตั้งเป็นมณฑลปัตตานี แต่ต่อมากลายเป็น 3 จังหวัดภาคใต้ในปัจจุบัน (วุฒิชัย มูลศิลป์; และ สมโชติ อ๋องสกุล. (2524). มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ. หน้า 343-344,376.)

พระองค์ทรงมีอุปสรรคสำคัญ 2 ประการ คือประการแรก ขุนนางชั้นสูงไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง ประการที่สอง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่ทรงแน่พระทัยว่าการปฏิรูปการปกครองนั้น จะใช้กับประเทศไทยได้ดี เพราะคนส่วนใหญ่ยังคงเห็นด้วยกับการปกครองแบบเดิม ไม่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงดำเนินนโยบายสายกลาง และเตรียมวางพื้นฐานในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ต่อไป<sup>1</sup> โดยพระองค์ได้ทรงเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมการเข้าเฝ้าให้เหมาะสมกับการติดต่อกับชาวตะวันตก ทรงรับฎีกาที่ประชาชนกราบถวายบังคมทูลเดือนละ 4 ครั้ง และวางพื้นฐานทางการศึกษาวิชาการสมัยใหม่จากชาวตะวันตกโดยการจ้างครูต่างประเทศเข้ามาสอนหนังสือพระราชโอรสและพระราชธิดา รวมทั้งการศึกษา ค้นคว้าด้วยพระองค์เอง ซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยต่อมา นับได้ว่าไทยเริ่มปรับเปลี่ยนประเทศตามแนวความคิดแบบใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระบบการปกครองแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้มีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ความทันสมัยในสมัยรัชกาลที่ 5

## 1.2 สภาพความไม่พร้อมในการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 5 กับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จกลับจากการทอดพระเนตรสุริยุปราคา ที่ตำบลหว้ากอ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้ประชวรด้วยไข้มาเลเรียเสด็จสวรรคตในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2411 กรมหมื่นพิณพิทธานาด (เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์) ในฐานะพระราชโอรสพระองค์ใหญ่ ได้เสด็จขึ้นครองราชย์สืบสันตติวงศ์แบบอเนกชนนิกรสโมสรมมติตามคำกราบทูลอัญเชิญของ เจ้านาย ขุนนาง ชั้นผู้ใหญ่ และพระสงฆ์ ซึ่งมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) เป็นประธาน แต่เนื่องจากพระองค์ยังทรงไม่บรรลุนิติภาวะ เพราะมีชนมายุเพียง 15 พรรษา 10 วัน และยังอยู่ในระหว่างทรงประชวรด้วยไข้มาเลเรียจากการตามเสด็จพระราชบิดาที่หว้ากอ ในที่ประชุมจึงเห็นสมควรให้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพื่อดูแลกำกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) ต่อมาได้เป็นสมเด็จพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) ซึ่งเป็นขุนนางที่มีอำนาจมากที่สุด ในขณะนั้น และในคราวเดียวกันเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ได้สนับสนุนกรมหมื่นบวรวิไชยชาญ พระโอรสของสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงดำรงตำแหน่งวังหน้าเทียบเท่าอุปราช ตามโบราณราชประเพณีนั้นพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้มีสิทธิธรรมในการแต่งตั้ง<sup>1</sup> เพราะกรมพระราชวังบวรสถาน

<sup>1</sup> สมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2504). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5.

มงคลเป็นผู้ที่มีอำนาจรองจากพระมหากษัตริย์ ส่วนใหญ่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งวังหน้าจะเป็นพระอนุชาหรือพระญาติสนิทเป็นที่ไว้วางพระทัย และเป็นผู้สนับสนุนความมั่นคงแห่งพระราชบัลลังก์<sup>1</sup>

จากข้อเท็จจริงจะพบว่าวังหน้าหรือกรมพระราชวังบวรสถานมงคลนั้นพระมหากษัตริย์จะทรงมีสิทธิธรรมในการแต่งตั้งเพียงพระองค์เดียว กรมพระราชวังบวรสถานมงคลทุกพระองค์จะเสด็จทิวงคตก่อนสิ้นรัชกาลทั้งสิ้น ไม่มีการแต่งตั้งใหม่ยกเว้นในสมัยรัชกาลที่ 1 ที่ทรงแต่งตั้งพระราชโอรสเป็นวังหน้าเมื่อกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาทเสด็จทิวงคต และเหตุการณ์ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์คือในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงแต่งตั้งวังหน้าด้วยพระองค์เอง แต่เป็นการสนับสนุนจากขุนนาง การที่ผู้สำเร็จราชการสนับสนุนให้พระราชวังบวรวิไชยชาญดำรงตำแหน่งวังหน้านั้นเพื่อที่เอาไว้คานอำนาจกับพระมหากษัตริย์เป็นการรักษาดุลยภาพแห่งอำนาจ เพราะกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญนั้นทรงดำเนินรอยตามสมเด็จพระปิ่นเกล้าที่ได้ทรงทำไว้ทุกอย่าง เช่น การฝึกทหารตามแบบตะวันตก การช่างวิศวกรรมเครื่องจักรกล และมีความสามารถทางการต่อเรือรบที่สำคัญมาก โดยเฉพาะกำลังคนและทหารกองทัพอของวังหน้าที่ฝึกหัดอย่างดีตามแบบตะวันตกเป็นทหารประจำการที่สามารถเรียกกระดมพลได้ทันทีถึง 2,700 คน<sup>2</sup> นอกจากจะมีอำนาจเพียงพอที่จะต่อรองกับวังหลวงได้แล้วยังคงเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายของผู้สำเร็จราชการมาก่อนอีกด้วย

---

<sup>1</sup>การแต่งตั้งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า) เป็นสิทธิธรรมของพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการปูนบำเหน็จความชอบจากพระมหากษัตริย์ และผู้ได้รับการแต่งตั้งมักจะเป็นพระอนุชา พระราชโอรส หรือไม่ต้องเป็นพระญาติสนิทที่ไว้วางพระราชหฤทัยมาก แต่วังหน้าทุกพระองค์เสด็จทิวงคตก่อนสิ้นรัชกาล ยกเว้นพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนอิศรสุนทรที่ได้ทรงขึ้นครองราชย์เป็นรัชกาลที่ 2

1. รัชกาลที่ 1 ทรงแต่งตั้ง พระเจ้าน้องยาเธอเป็นกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท (พ.ศ. 2325-2346) เมื่อวังหน้าทิวงคต รัชกาลที่ 1 ได้ทรงแต่งตั้งพระราชโอรสคือ พระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนอิศรสุนทรขึ้นดำรงตำแหน่งแทน

2. รัชกาลที่ 2 ทรงแต่งตั้ง พระเจ้าน้องยาเธอเป็น กรมพระราชวังบวรมหาเสนานุรักษ์ (พ.ศ. 2352-2360) ดำรงตำแหน่งวังหน้า

3. รัชกาลที่ 3 ทรงแต่งตั้ง พระปิตุลาเป็น กรมพระราชวังบวรมหาศักดิพลเสพ (พ.ศ. 2367-2375) ดำรงตำแหน่งวังหน้า

4. รัชกาลที่ 4 ทรงแต่งตั้ง พระเจ้าน้องยาเธอเป็น สมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2391-2408) ดำรงตำแหน่งวังหน้า และสถาปนาอิสริยยศเทียบเท่าพระเจ้าแผ่นดิน

5. รัชกาลที่ 5 สมเด็จพระเจ้าบรมมหาศรีสุริยวงศ์ สนับสนุนพระโอรสในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็น กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ (วังหน้า) (พ.ศ. 2411-2428) (บุญธรรม อินทร์จันทร์. (2523). ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค). หน้า 59.)

<sup>2</sup>ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2519). วังหน้า: ตำแหน่งผู้สืบราชสมบัติ. ใน รักเมืองไทย. หน้า 6-7.

ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 เป็นต้นมาจะพบว่า ขุนนางจากตระกูลขุนนางจะเป็นกลุ่มผู้มีอำนาจและอิทธิพลมาก จนเป็นผู้สนับสนุนในการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ ขุนนางตระกูลขุนนางเป็นราชินิกุลมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราชวงศ์จักรีมาตั้งแต่สมัยพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก และมาเจริญรุ่งเรืองที่สุดในรัชสมัยที่ 5 ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป ในเหตุการณ์ครั้งนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพอพระทัยเป็นอย่างมาก และทำให้พระองค์ทรงวิตกกังวลถึงความมั่นคงในสถานภาพพระมหากษัตริย์ของพระองค์ นับเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง<sup>1</sup> และยังแสดงให้เห็นถึงอำนาจ และอิทธิพลของขุนนางที่อยู่เหนือพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางอื่นๆ

สมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ริวงศ์<sup>2</sup> ก่อนเป็นผู้สำเร็จราชการได้ดำรงตำแหน่งสำคัญเป็นสมุหกลาโหม เป็นผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดในหมู่ขุนนางด้วยกันเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะเด่นฉลาดหลักแหลม ตัดสินใจรวดเร็ว รักษาดีบ้านเมืองและมีความรู้ความสามารถทางวิทยาการตะวันตก มีความฉลาดหลักแหลม เป็นนักปกครอง และนักบริหารงานที่มีเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยมาตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีบทบาทและอำนาจสูงสุดเมื่อครั้งเป็นประธานแต่งตั้งวังหลวงและวังหน้าพร้อมกัน โดยมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ช่วยว่าราชการบริหารแผ่นดินแทนยุวกษัตริย์ และมีเจ้าฟ้ากรมขุนบำราบปรปักษ์เป็นผู้สำเร็จราชการสำนักฝ่ายหน้า บังคับบัญชาควบคุมส่วนผู้ชาย ส่วนกรมสมเด็จพระสุทธานราชาประยูรเป็นผู้ดูแลอภิบาลองค์ยุวกษัตริย์ เป็นผู้สำเร็จราชการในพระราชสำนักฝ่ายในดูแลบังคับบัญชาสำหรับผู้หญิงในวัง

ในการดูแลบริหารราชการแผ่นดิน สมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ริวงศ์มีนโยบายที่สำคัญในช่วงเปลี่ยนแผ่นดิน พ.ศ.2411 คือการรักษาความสงบสุขภายในและทำนุบำรุงบ้านเมือง เพราะเป็นช่วงเวลาที่มีเหตุการณ์วุ่นวายทำให้ราษฎรทั่วไปเกิดความเดือดร้อนคือ ปัญหาโจรผู้ร้าย อั้งยี่ก่อเหตุ ปัญหาเงินดีบุกปลอมระบาด ไฟไหม้ การขัดแย้งกับกงสุลอังกฤษ ท่านผู้สำเร็จราชการได้แก้ปัญหาดังกล่าวอย่างชาญฉลาดและเด็ดขาด ทำให้สำเร็จไปได้ด้วยดี บ้านเมืองเกิดความสงบเรียบร้อย การที่สมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ริวงศ์รับราชการมานานอยู่ในตำแหน่งที่สำคัญของแผ่นดินมาตั้งแต่แรก ประกอบกับตระกูลมีความใกล้ชิดผูกพันกับพระราชวงศ์ และเป็นผู้สำเร็จราชการอีก 5 ปี นอกจากจะทำให้เป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลเหนือเสนาบดีขุนนางต่างๆแล้ว ยังควบคุมการบริหารงานควบคุม

<sup>1</sup>บัณฑิต แทนพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). หน้า 57-61.

<sup>2</sup>ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการใน พ.ศ. 2411-2416 มียศเพียงเจ้าพระยา (เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์) หลังจากพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ของรัชกาลที่ 5 เมื่อ 16 พฤศจิกายน 2416 ได้รับพระบรมราชโองการสถาปนาเป็นสมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ริวงศ์ (ช่วง) ถือตรามหาสุริยมณฑล บังคับบัญชาราชการแผ่นดินทั่วราชอาณาจักร และมีอาญาสิทธิ์สั่งประหารชีวิตนักโทษคดีอุกฉกรรจ์ได้

กรมต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ กลาโหม มหาดไทย และกรมท่า ที่ควบคุมทางเศรษฐกิจด้านพื้นฐานสำคัญ และความมั่นคงของประเทศ โดยมีเครือญาติจากตระกูลขุนนางอยู่ในตำแหน่งที่สำคัญหลายตำแหน่งอย่างต่อเนื่องเพียงตระกูลเดียว อาทิเช่น เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ (วร ขุนนาค) ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกลาโหม เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม ขุนนาค) ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมท่าว่าการต่างประเทศ พระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญ-หลง) ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมนา และพระยาภาสกรวงษ์ (พร ขุนนาค) ดำรงตำแหน่งราชเลขาธิการในพระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>1</sup>

จากสภาพความไม่พร้อมของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการขึ้นครองราชย์ในช่วง พ.ศ. 2411-พ.ศ. 2416 จึงนับเป็นช่วงที่รัชกาลที่ 5 ปราศจากฐานอำนาจทางการเมือง เพราะอำนาจสิทธิขาดในการบริหารอยู่ที่ขุนนางไม่ว่าจะเป็นการควบคุมกำลังคน การจัดเก็บผลประโยชน์ซึ่งพระองค์ทรงตระหนักถึงความไม่มีเสถียรภาพของพระองค์เอง และตราบใดก็ตามที่แนวพระบรมราชโบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ขัดกับผลประโยชน์ชั้นพื้นฐานของกลุ่มขุนนางตระกูลขุนนางของพระองค์จะไม่ถูกต่อต้านหรือคัดค้าน

### 1.3 การแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มขุนนาง

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางสมัยรัตนโกสินทร์ พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์จักรีทรงดำเนินนโยบายสร้างความสัมพันธ์ภายในกลุ่มชนชั้นผู้ปกครองให้มีลักษณะประนีประนอมสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองของสถาบันพระมหากษัตริย์

ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจะสถาปนาราชวงศ์จักรีขึ้นมาได้นั้นมีพัฒนาการของเส้นทางการเดินทางเข้าสู่สายการปกครองและการบริหารมาจากตระกูลขุนนางที่มีพื้นฐานการรับราชการมาตั้งแต่ปลายสมัยอยุธยาและมีตำแหน่งสำคัญคือ เจ้าพระยาพระคลังติดต่อกันมาถึง 3ชั่วอายุคน บรรพบุรุษของเจ้าพระยาจักรี(ซึ่งต่อมาปราบดาภิเษกขึ้นครองราชย์เป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี) นั้นสืบเชื้อสายมาจากมอญที่อพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งในกรุงศรีอยุธยาสมัยสมเด็จพระนารายณ์<sup>2</sup> และต่อมาทรงแต่งตั้งบุตรของแม่นมของพระองค์นามเหล็กดำรงตำแหน่งเจ้าพระยาโกษาธิบดี (เจ้าพระยาพระคลัง) เมื่อเจ้าพระยาโกษาธิบดี (เหล็ก) ถึงแก่อสัญกรรมทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง น้องชาย

<sup>1</sup>สุภาสิณี ชมะสุนทร. (2528). แนวความคิดทางการเมืองของกลุ่มผู้นำในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2411-2436. หน้า 58.

<sup>2</sup>สุพรรณิ เพ็งแสงทอง. (2528). พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนาง : การเมืองไทยสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416. หน้า 33. (อ้างอิงจาก John Bowring. (1977). The Kingdom and People of Siam. p.76.)

คือ ปาน ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพระยามหาโกษาธิบดี กำกับดูแลกรมพระคลังแทน ต่อมาในสมัยพระเพทราชา ขุนทอง(บุตรคนโตของเจ้าพระยาโกษาธิบดี (ปาน)) ได้รับแต่งตั้งเป็นพระอักษฎาเรืองเดช จางวางพระตำรวจในกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (ซึ่งต่อมาได้ขึ้นครองราชย์เป็นสมเด็จพระเจ้าเสือ) สมเด็จพระเจ้าเสือทรงโปรดเลื่อนเป็นพระยาวรวงศาธิราชกำกับดูแลกรมพระคลัง<sup>1</sup> หลังจากนั้นก็หมดบทบาทในกรมพระคลัง แต่เข้าไปกำกับดูแลกรมมหาดไทยแทน ต่อมาทองคำ(บุตรคนโตของพระยาวรวงศาธิราช (ขุนทอง)) ซึ่งเป็นพระนายจมีนมหาสนิท หัวหมื่นมหาดเล็ก ในกรมพระราชวังบวรสถานมงคล สมัยสมเด็จพระเจ้าเสือ ได้ดำรงตำแหน่ง ปลัดทูลฉลองในกรมมหาดไทย เลื่อนเป็นพระยาราชนิกุล และต่อมานายทองดี บุตรชายคนโตของนายทองคำได้เป็นหลวงพิณจักษุ ดำรงตำแหน่งเสมียนตราในกรมมหาดไทย ซึ่งหลวงพิณจักษุคือบิดาของเจ้าพระยาจักรี(ปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี)<sup>2</sup>

บรรพบุรุษของเจ้าพระยาจักรีรับราชการในตำแหน่งสำคัญในกรมพระคลังและกรมมหาดไทยมาหลายชั่วอายุคน และมีความสัมพันธ์กับกลุ่มขุนนางเพราะมารดาของเจ้าพระยาจักรีที่ชื่อดาวเรือง(หยก) เป็นหลานสาวที่ใกล้ชิดนับเป็นหลานคนสนิทของเจ้าพระยาอภัยราชาสมุหกลาโหมในสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ<sup>3</sup> ความสัมพันธ์อันเครือญาติตามระบบอุปถัมภ์<sup>4</sup> นั้นสะท้อนให้เห็นถึงความ เป็นปึกแผ่น และมีอิทธิพลอำนาจควบคุมกำลังคนและกำลังทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นพื้นฐานที่มั่นคงในการก้าวขึ้นครองอำนาจในระยะต่อมา

นอกจากนี้บุตรสาวของหลวงพิณจักษุอีก 2 ท่าน เป็นผู้ที่มีบทบาทในการเกื้อหนุนความมั่นคงกว้างขวางของเจ้าพระยาจักรีเป็นอย่างดีในฐานะพี่สาวร่วมบิดามารดาเดียวกับเจ้าพระยาจักรี พี่สาวคนโตนามว่าสา<sup>5</sup> ได้สมรสกับท่านเจ้าขรรค์เงิน บุตรเศรษฐีจีนกรุงเก่าซึ่งเป็นญาติสนิทของเจ้าพระยาชำนาญบริรักษ์ เจ้าพระยาพระคลังในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ โดยมารดาของท่านเจ้าขรรค์เงิน เป็นน้องสาวของเจ้าพระยาชำนาญบริรักษ์<sup>6</sup> ทำให้ตระกูลของเจ้าพระยาจักรีมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับเจ้าพระยาบริรักษ์อย่างใกล้ชิด ซึ่งเจ้าพระยาบริรักษ์เป็นบรรพบุรุษของขุนนางสายตระกูลที่

<sup>1</sup>บรรเจิด อินทุจันทร์ยง. (2540). "อภินิหารบรรพบุรุษ." ใน พงศาวดารกระซิบ. หน้า 17-18.

<sup>2</sup>แหล่งเดิม. หน้า 18-19.

<sup>3</sup>แหล่งเดิม. หน้า 27.

<sup>4</sup>ระบบอุปถัมภ์ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ไม่ใช่ญาติแต่อยู่ในฐานะที่ผู้หนึ่งเป็นผู้ที่อยู่เหนือกว่าอีกผู้หนึ่ง หรือความเป็นมิตรโดยที่อีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในฐานะที่ต่ำกว่า และอาศัยความเป็นมิตรเป็นเครื่องมือเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง ซึ่งวัตถุประสงค์นั้นเพื่อแสวงหาทรัพยากร ทั้งทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรทางสังคมก็ได้ (ม.ร.ว.อภินิหาร. (2521). สังคมไทยสมัยรัตนโกสินทร์: พ.ศ. 2324-2416. หน้า 176.)

<sup>5</sup>คือ กรมสมเด็จพระเทพสุตาดี (สา) พระเจ้านางเธอพระองค์ใหญ่ ในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

<sup>6</sup>บรรเจิด อินทุจันทร์ยง. (2540). "ปฐมวงศ์." ใน พงศาวดารกระซิบ. หน้า 83.

สำคัญต่างๆ ได้แก่ สุจริตกุล จันทโรจวงศ์ ศิริวัฒนกุล บุณศิริ ภูมิรัตน์ รัชกุล<sup>1</sup> สมาชิกในตระกูลเหล่านี้ได้เข้ารับราชการในสมัยรัตนโกสินทร์เป็นจำนวนมาก และภรรยาหลวงของเจ้าพระยาบริรักษ์นั้นเป็นบุตรสาวของพี่ชายเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช (เจ้าพระยาวิชิตณรงค์)<sup>2</sup>

เจ้าพระยาจักรีนั้นมีความสัมพันธ์ฉันท์เครือญาติกับตระกูลขุนนางและคหบดีที่มั่งคั่ง ซึ่งทำให้เป็นฐานอำนาจที่เข้มแข็ง มั่นคงทางการเมืองการปกครอง และเป็นปัจจัยเกื้อหนุนประการสำคัญในการสถาปนาราชวงศ์จักรี ผู้สร้างกรุงรัตนโกสินทร์ได้เป็นอย่างดี ทางด้านพระยาจักรีเองนั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับตระกูลบางช้างเชื้อสายคหบดี และขุนนางเมืองราชบุรี โดยได้สมรสกับท่านนาคบุตรของเศรษฐีทองและท่านสันแห่งตำบลอัมพวาใกล้บางช้าง แขวงเมืองราชบุรีติดต่อกับอาณาเขตเมืองสมุทรสงคราม

ความเป็นมาของขุนนางตระกูลขุนนาคที่มีความใกล้ชิดกับราชวงศ์จักรี สมาชิกในตระกูลขุนนาคหลายคนดำรงตำแหน่งขุนนางชั้นผู้ใหญ่ มีความสำคัญและมีอิทธิพลทางการเมืองสูงกว่าตระกูลขุนนางอื่นๆ เพราะการมีสายสัมพันธ์ฉันท์เครือญาติกับตระกูลบางช้าง กล่าวคือ ช่วงปลายสมัยอยุธยาและสมัยธนบุรี เจ้าพระยาจักรีและนายขุนนาคนั้นเป็นเพื่อนสนิทกันแต่นายขุนนาคไม่ได้รับราชการ<sup>3</sup> แต่อยู่ภายใต้อุปถัมภ์มีตำแหน่งเป็นเสมียนของเจ้าพระยาจักรี ต่อมาเมื่อภรรยานายขุนนาคเสียชีวิตจากการปล้นฆ่าจึงได้สมรสกับคุณนวลน้องสาวของท่านนาค ทำให้เจ้าพระยาจักรีกับนายขุนนาคมีความสัมพันธ์กันมากยิ่งขึ้นและกลายเป็นเครือญาติที่ใกล้ชิด เมื่อเจ้าพระยาจักรีได้เป็นพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก นายขุนนาคได้เป็นเจ้าพระยามหาเสนาว่าที่สมุหกลาโหม (เมื่อเสร็จศึกจากเมืองทวาย) และบุตรชายของเจ้าพระยามหาเสนา 2 คน คือ ดิศ และทัต ได้เข้ารับราชการตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ได้รับราชการก้าวหน้า โดยดิสได้เป็นสมเด็จพระยาบรมมหา-

<sup>1</sup>ตระกูลเจ้าพระยาชำนาญบริรักษ์ สืบเชื้อสายมาจากพราหมณ์ (ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์. (2521). สังคมไทยสมัยรัตนโกสินทร์ : พ.ศ. 2324-2416. หน้า 465.)

<sup>2</sup>สุพรรณิ เพ็งแสงทอง. (2528). พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนาง : การเมืองไทยสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416. หน้า 37.

<sup>3</sup>การที่นายขุนนาคไม่ได้รับราชการนั้นเพราะมีเรื่องบาดหมางใจกันมาตั้งแต่ครั้งที่นายสิน (สมเด็จพระเจ้าตากสิน) นายทองด้วง(พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก) และนายขุนนาค รับราชการเป็นมหาดเล็กสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ และเป็นเพื่อนสนิทกัน วันหนึ่งนายสินนอนหลับไป นายขุนนาคแอบเอาผมเปียนายสินผูกติดกับฝาเรือนที่นอนแล้วทำเสียงเอะอะขึ้น จนนายสินตื่นด้วยตกใจรีบลุกขึ้นทำให้กระซอกผมเปียโดยแรง ทำให้คนที่อยู่โดยรอบชอบใจ ทำให้นายสินโกรธนายขุนนาคมาตั้งแต่ครั้งนั้น เมื่อนายสินได้เป็นสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีนายขุนนาคเกรงพระราชอาญาจึงไม่ได้เข้ารับราชการ (บุญธรรม อินจันทร์. (2523). ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง ขุนนาค). หน้า 8-9.)

ประยูรวงศ์ (ดิศ) เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ส่วนทัดได้เป็นสมเด็จพระยาบรมมหาพิไชยญาติ (ทัต) เป็นผู้สำเร็จราชการพระนครกรุงเทพฯ

ขุนนางตระกูลขุนนาคมีบทบาทสืบต่อกันมาจากบิดาไปยังบุตรในสมัยรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 เป็นต้นมาและมีอำนาจสูงสุดในสมัยรัชกาลที่ 5\* โดยสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ได้เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์ในช่วงระยะเวลาการขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในขณะที่ทรงพระชนมายุ 15 พรรษา ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ และการที่ขุนนางตระกูลขุนนาคได้รับราชการสืบทอดตำแหน่งสำคัญของบ้านเมืองโดยเฉพาะตำแหน่งสมุหกลาโหมเป็นการเพิ่มอำนาจการปกครองเพราะมีอำนาจกำกับดูแลหัวเมืองปักษ์ใต้ทางด้านการทหารและพลเรือนรับผิดชอบการศึกเล็ก การเก็บภาษี การศาล โดยเฉพาะสมเด็จพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (ดิศ) มีอำนาจและบารมีมากควบคุมกำลังทหารควบคุมกำลังทางเศรษฐกิจ รับผิดชอบดูแลการจัดเก็บภาษี และยังเป็นผู้สนับสนุนให้เจ้าฟ้ามงกุฎ ขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 แห่งราชวงศ์จักรี ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคต เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สนับสนุนให้พระราชโอรสองค์โตขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี และด้วยการสนับสนุนของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ทำให้พระโอรสองค์โตของ พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ (วังหน้า) ตำแหน่งพระอุปราช

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจะพบว่าขุนนางตระกูลขุนนาคมีอำนาจมากทั้งทางการเมืองการควบคุมกำลังคน และมีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ จากการได้รับผิดชอบเรื่องการเก็บภาษี จากข้อสันนิษฐานของสมเด็จพระยามะจางราชานุภาพว่า การที่การปกครองในสมัยโบราณที่ให้เสนาบดี ข้าราชการมีหน้าที่ดูแลการเก็บภาษีนั้นเพื่อจะได้ส่วนแบ่งจากการเรียกเก็บที่เรียกว่า สิบลด โดยการมีสิทธินำเงินภาษีอากรที่จัดเก็บนี้ไปใช้จ่ายในราชการแผ่นดินและส่วนตัวได้ก่อนที่จะส่งกรมพระคลังมหาสมบัติ เพราะก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 การทำงานของขุนนางและข้าราชการนั้นไม่มีเงินเดือนประจำ และเมื่อยกเลิกการค้าแบบผูกขาดตั้งแต่การทำสนธิสัญญา บาวริง ทำให้ต้องได้รับการชดเชยรายได้

ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน นอกจากขุนนางตระกูลขุนนาคยังมีขุนนางในตระกูลอื่นๆ ที่สำคัญ ถึงแม้ว่าจะไม่เทียบเท่ากับตระกูลขุนนาคก็ตาม เช่น ขุนนางตระกูลอมตยกุล ขุนนางในตระกูลนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้รับราชการทำงานรับใช้พระองค์อย่างใกล้ชิดด้วยความ

---

\*ดูรายละเอียดใน บุญธรรม อินทร์จันทร์. (2523). ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพระ-บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค). กรุงเทพฯ: สำนักทดสอบทางการศึกษาและจิตวิทยา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

โปรดปรานและไว้วางพระราชหฤทัย เป็นตระกูลขุนนางที่มีบทบาทเป็นฝ่ายสนับสนุนรัชกาลที่ 5 ในการตั้งอำนาจการบริหารงานปกครองประเทศกลับคืนสู่สถาบันพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะพระยาภักดีโกศล (โหมด อำมาตย์กุล) เมื่อครั้งเป็นพระวิสุทธโยธามาดย์นั้น ทรงโปรดปรานและสนับสนุนให้ก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เมื่อตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นหนึ่งในสมาชิกซึ่งการทำงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนั้นมีลักษณะเป็นฐานอำนาจทางการเมือง ในการถ่วงดุลย์อำนาจของผู้สำเร็จราชการเพื่อตั้งอำนาจกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์จนบางครั้งการทำงานของพระยาภักดีโกศลนั้นกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างตระกูลที่ต้องชิงไหวพริบแข่งขัน และมีปฏิริยาโต้ตอบกันอย่างรุนแรง โดยมีมูลเหตุมาจากการขัดแย้งอย่างรุนแรงในกรณีการทุจริตประพจน์ไม่ชอบในหน้าที่ของพระยาอาหารบริรักษ์เสนาบดีกรมนา ซึ่งเป็นหลานของสมเด็จพระยามหาศรีสุริยวงศ์ เรื่องการจัดเก็บภาษีอากรค่านา แล้วไม่ส่งรายได้เข้าสู่พระคลังมหาสมบัติ

การแบ่งกลุ่มทางการเมืองที่สำคัญมีอยู่ 3 กลุ่ม ที่สำคัญความแตกต่างระหว่างกลุ่ม เดวิด วัยอาจได้เสนอไว้ว่า ความแตกต่างระหว่างกลุ่มนั้นขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับวัฒนธรรมของตะวันตก

**กลุ่มอนุรักษสยาม (Conservative Siam)** เป็นกลุ่มที่ยอมรับวัฒนธรรมตะวันตกอยู่บ้าง ประกอบไปด้วยขุนนางกลุ่มตระกูลขุนนาง โดยมีสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) เป็นผู้นำ มีอำนาจทางการเมืองการปกครองสั่งสมมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย คือว่า เป็นกลุ่มที่มีความมั่นคงมากที่สุด กลุ่มนี้จะสนับสนุนนโยบายทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตราบเท่าที่นโยบายนั้นไม่ขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองการปกครองมาก และมีความตระหนักรู้เสมอว่าการปรับตัวเข้ากับตะวันตกจะเป็นหนทางที่สร้างความเข้มแข็ง และพลังให้แก่กลุ่มสมาชิกของกลุ่มอนุรักษสยาม จึงพร้อมที่จะเรียนรู้วิทยาการตะวันตก ความเสื่อมของกลุ่มนี้เกิดขึ้นหลังจากที่สมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ ถึงแก่พิราลัย

**กลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam)** ผู้นำของกลุ่มนี้ คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และขุนนางรุ่นหนุ่มที่ปราศจากฐานอำนาจทางการเมืองเป็นกลุ่มที่สนับสนุนพระมหากษัตริย์ เป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ได้รับการศึกษาแบบตะวันตก มีความกระตือรือร้นในการปฏิรูปประเทศ และมีส่วนช่วยเป็นฐานอำนาจในการตั้งอำนาจทางการเมืองเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ โดยผ่านสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) การทำงานของกลุ่มสยามหนุ่มประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ถึงแม้ว่าจะมีอุปสรรคปัญหาแต่ก็สามารถแก้ปัญหาได้ และมีอำนาจมั่นคงขึ้นแทนที่กลุ่มอนุรักษสยามได้ในที่สุด และมีส่วนสนับสนุนการปฏิรูปประเทศได้เป็นอย่างดี

**กลุ่มสยามเก่า (Old Siam)** กลุ่มนี้มีผู้นำคือ กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ (วังหน้า) กลุ่มนี้ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงการควบคุมไพร่ และทาส ซึ่งเป็นที่มาของรายได้และความมั่นคงเมื่อเกิด

การขยายตัวทางเศรษฐกิจในสมัยต้นรัตนโกสินทร์หลังสนธิสัญญาบาวริง เพราะฉะนั้นกลุ่มสยามเก่าจึงต้องการรักษาระบบทาสและไพร่ ทำให้ความเห็นตรงกันข้ามกับกลุ่มสยามหนุ่ม และกลุ่มอนุรักษสยาม และกลุ่มสยามหนุ่มก็ไม่ได้มีจุดประสงค์ในการทำลายฐานทางเศรษฐกิจของกลุ่มสยามเก่าแต่อย่างใดเพียงแต่ต้องการตั้งรายได้ คือ ภาษีอากรของรัฐให้เข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ และต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อให้ราษฎรได้มีรายได้เพิ่มขึ้น<sup>1</sup>

#### 1.4 ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง

การที่รัชกาลที่ 5 ขึ้นครองราชย์โดยมีพระชนมายุ 15 พรรษา ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ จำเป็นต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินซึ่งได้แก่ สมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ ทำให้อำนาจในการบริหารต่างๆ อยู่ที่สมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ซึ่งมีอำนาจสิทธิขาดในการตัดสินใจสั่งการแล้วค่อยกราบทูลให้ทรงทราบภายหลัง ทำให้รัชกาลที่ 5 ต้องทรงมีพระราชจริยวัตรให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในแต่ละสถานการณ์ด้วยความอดทน มีความหนักแน่น และทรงมีสายพระเนตรที่มองการณ์ไกลด้วยความรอบคอบแม้ว่าจะทรงพระเยาว์อยู่ก็ตาม ดังพระราชหัตถเลขาที่พระราชทานยังสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศสยามมกุฎราชกุมาร เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2437 ว่า ...เมื่อพ่อได้รับราชสมบัติในเวลาอายุเพียง 15 ปี เท่านั้นเหมือนตะเกียงริบหรี่จวนจะดับ แต่อาศัยด้วยปฏิบัติอธิษฐานน้ำใจในความสัตย์ซื่อธรรมมิได้ว่างและมิได้อาฆาตปองร้ายผู้ใด...<sup>2</sup>

จากข้อความนี้แสดงให้เห็นว่ารัชกาลที่ 5 ทรงทราบสถานะของพระองค์ และทราบถึงอำนาจของสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์เป็นอย่างดี และมีช่องว่างระหว่างวัยที่ห่างกันมากสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ มีอายุ 65 ปี รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระชันษา 20 พรรษา ทำให้มีความคิดเห็นไม่ตรงกันหลายเรื่อง เมื่อไรก็ตามที่รัชกาลที่ 5 ทรงสั่งการอะไรที่ขัดผลประโยชน์ของสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ก็จะมีปัญหาตามมาให้แก้ไข

##### 1.4.1 ความขัดแย้งกรณีการตั้งตำแหน่งวังหน้า

ความขัดแย้งกรณีการตั้งตำแหน่งวังหน้าเริ่มต้นเมื่อสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์เสนอให้แต่งตั้งพระมหาอุปราชฝ่ายหน้า ตามโบราณราชประเพณี โดยเสนอกรมหมื่นบวรวิไชยชาญ พระโอรสองค์ใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ดำรงตำแหน่งพระมหาอุปราช แต่ถูกคัด

<sup>1</sup>ลิขิต ธีรเวคิน. (2545). การเมืองการปกครองของไทย. หน้า 527-528.

<sup>2</sup>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2514). หนังสืออ่านประกอบคำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย. หน้า 257. (อ้างอิงจาก พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน.)

ค่านจากสมเด็จพระนรจักรธรรมาภาพ\* ว่าเป็นธรรมเนียมตามโบราณราชประเพณีที่จะทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งที่ประชุมไม่สมควรที่จะก้าวถวายพระราชสิทธิโดยชอบธรรมของพระมหากษัตริย์ จึงสร้างความไม่พอใจให้แก่สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์มาก ถึงกับพูดประชดพระเจ้านั่งยาเธอ กรมขุนวรจักรธรานุภาพว่าต้องการเป็นเองหรือไม่ เหตุการณ์ครั้งนี้ต่อมารัชกาลที่ 5 ไม่ทรงพอพระทัย เพราะเป็นราชสิทธิโดยชอบธรรมของพระองค์ในการที่จะแต่งตั้งใครก็ได้ในบรรดา พระอนุชา หรือ พระบรมวงศานุวงศ์ที่ใกล้ชิดและไว้วางพระทัย ตามโบราณราชประเพณีที่เคยมีมา

การสถาปนาตำแหน่งกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญนั้น เปรียบเสมือนตำแหน่งรัชทายาท ซึ่งมีข้อสันนิษฐานว่า เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ต้องการมอบตำแหน่งวังหน้าให้กรมหมื่นบวรวิไชยชาญ เพื่อต้องการถ่วงดุลอำนาจวังหลวงเพราะโดยตามข้อเท็จจริงรัชกาลที่ 5 คงมีพระประสงค์ที่จะแต่งตั้ง สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ พระอนุชาร่วมพระบิดามารดาเดียวกับพระองค์ให้ดำรงตำแหน่งวังหน้ามากกว่า แต่พระองค์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจพอที่คัดค้านสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ทั้งวังหลวงและวังหน้าจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยการมีของท่านสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ได้ทำให้ฐานะและตำแหน่งของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ มั่นคงมาก

#### 1.4.2 ความขัดแย้งเรื่องการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

ความขัดแย้งเรื่องการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบรรลุนิติภาวะจัดพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 เมื่อ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2416 แล้วทรงมีรับสั่งในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกว่าถ้าผู้ใดมีราชการอะไรให้กราบทูลโดยตรงกับพระองค์ได้เลย<sup>1</sup> ทำให้เสมือนลิดรอนอำนาจของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ทำให้สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์กลับไปอยู่ที่ราชบุรีครั้งละนานๆ และนับจากนั้นเป็นต้นไป ทั้ง 2 ฝ่าย จะมีข้อขัดแย้งตอบโต้กันรุนแรงขึ้นตามลำดับ รัชกาลที่ 5 ทรงใช้การทำงานของ 2 สภา เป็นการลดอำนาจของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ในการที่กระทำตามพระดำริจึงไม่จำเป็นต้อง

---

\* สมเด็จพระนรจักรธรรมาภาพ เป็นเจ้านายที่ทรงกรมมีโอกาสได้รับเลือกเป็นพระเจ้าแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้เคยทำสัตย์ปฏิญาณต่อหน้าพระแก้วมรกตว่าเจ้านายทั้ง 4 พระองค์ ได้แก่ 1. สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ กรมขุนพินิตประชานาถ 2. สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ามหามลนาถ 3. พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนรจักรธรรมาภาพ 4. พระเจ้าราชวงศ์เธอ กรมหมื่นสวัสดิวกรม รัชกาลที่ 4 ให้ถวายสัตย์ปฏิญาณว่าใครที่เป็นกษัตริย์ต้องไม่รังเกียจกันภายใน 4 พระองค์ (บุญธรรม อินทร์จันทร์. (2523). ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพระ-บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค). หน้า 56-58.)

<sup>1</sup> กรมศิลปากร. (2511). ที่ระลึกในงานฉลองวันเฉลิมวันพระราชสมภพของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ครบ 100 ปี. หน้า 11.

ปรึกษาสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เพราะมี 2 สภาเป็นที่ปรึกษาในการบริหารงานแผ่นดิน ซึ่งทุกครั้งที่ขอคำปรึกษาจะทรงนำมาดำเนินการหรือไม่แล้วแต่พระราชวินิจฉัย และจากการเชิญ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสภาที่ปรึกษาในพระองค์ ทั้งสองท่านปฏิเสธโดยสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์นั้นทรงถวายคำปรึกษา มาแล้วตั้งแต่แรกไม่จำเป็นต้องเป็นที่ปรึกษาในพระองค์โดยอ้างว่าได้ถอนำพิพัฒน์สัตยามาแล้วไม่จำเป็นต้องถอนำพิพัฒน์สัตยาอีก เสมือนว่าลดเกียรติของท่านสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ลงเทียบเท่า ขุนนางรุ่นหนุ่ม จึงต้องปฏิเสธการเป็นสมาชิกของสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) ส่วน เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์นั้น อ้างมีหน้าที่อยู่แล้วมากมายและสุขภาพไม่ดี จึงได้กราบทูลปฏิเสธไม่ขอ เป็นสมาชิก

การทำงานของ 2 สภาเป็นการดึงอำนาจเข้าสู่พระมหากษัตริย์ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ อย่างรวดเร็ว ทำให้สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ได้ ทัดทานหลายครั้ง แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้วิธีการค่อยเป็นค่อยไปในการดึง อำนาจของพระองค์กลับคืนมาจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ โดยไม่เคยมีกรณีถึงขั้นแตกหัก เกิดผลเสียแก่ประเทศชาติ ด้วยเนื้อแท้ของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เองนั้นเป็นคนที่ซื่อสัตย์ ต่อราชวงศ์จักรีเสมอมา

#### 1.4.3 การแก้ไขปัญหาวาณิชชาวจีน<sup>1</sup>

การแก้ไขปัญหาวาณิชชาวจีนอิงจากการที่มีชาวจีนเข้ามาสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากทำให้เกิด ปัญหาการรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนก่อให้เกิดปัญหาของสมเด็จพระยาบรม มหาศรีสุริยวงศ์ใช้การปราบอั้งยี่โดยการเลี้ยอั้งยี่ ซึ่งรัชกาลที่ 5 นั้นไม่เห็นด้วย ทรงคัดค้านเพราะเป็นการ เลือกลงมือและไม่ยุติธรรม ได้ทรงแสดงความคิดเห็นคัดค้านนโยบายนี้ว่า

...วิธีอื่นซึ่งได้เกิดขึ้นเมื่อทางโชฎึกมีอำนาจไม่พอ และเมื่อพวกจีนคบหากันเกาะ เกาะ สมเด็จพระ ยาฯ ได้ตั้งหัวหน้าขึ้นสำหรับเปรียบเทียบเป็นพวกเป็นเหล่าหลายคนก็ไม่ได้ผลดี ข้าจะชวนเป็นเหตุ ให้พวกโน้นวิวาทพวกนี้พากันยุ่งไปเสียอีก พวกจีนได้ประโยชน์ไม่เสมอกันต่างๆ ถ้าใครประจบประแจง สมเด็จพระยาฯ ก็มีชื่อมีทรัพย์ด้วยได้โอกาสทำภาชีอากร ถ้าเป็นอั้งยี่ถ้าทำผิดไม่ใคร่เป็นโทษโบยบุญเที่ยว ไปปลุกแผ้วให้เกิดความไม่เสมอภาคกัน เช่นนี้พวกอั้งยี่ที่แค้นเคืองก็เกิดขึ้นไปทั้งเมือง สมเด็จพระยาฯ รู้ตัว

<sup>1</sup>อั้งยี่ คือ สมาคมลับของกลุ่มคนจีนในตระกูลเดียวกัน เป็นแหล่งที่ทำงานและช่วยเหลือผู้ที่เป็นสมาชิกเป็น การจัดตั้งองค์กรในบรรดาแรงงานอพยพเหมือนที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นๆ แต่ในสำหรับผู้ปกครองของไทย และในสายตา ของชาวต่างชาติ สมาคมอั้งยี่เป็นสมาคมลับที่น่ากลัว (ผาสุก พงษ์ไพจิตร; และ คริส เบเกอร์. (2548). เศรษฐกิจการ เมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. หน้า 230.)

ก็กลัวอึ้งย้งมาก จึงไปเกลี้ยกล่อมหัวหน้านามาเป็นขุนนาง เรียกว่า กงสุลจินเอาอย่างหนังสือจิน ให้หัวหน้าจิน เหล่านี้ราวกับเสือได้ปีกฤทธิ์เดชจัดขึ้น คราวนี้เลยปราบไม่ลงเลย...<sup>1</sup>

แต่สมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ก็ดำเนินตามความคิดเห็นของท่านในการควบคุม อึ้งย้ง ผลที่ตามมาพวกอึ้งย้งเกิดความยาเกรงสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์เพียงผู้เดียว และบางครั้งก่อความเดือดร้อนให้แก่คนไทย ถ้าสิ้นสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์เกรงว่าพวกอึ้งย้งจะไม่เกรงใครจะยิ่งก่อความวุ่นวายจนยากแก่การควบคุม<sup>2</sup>

กรณีการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ เพื่อรวบรวมรายได้ผลประโยชน์ของแผ่นดิน จนเกิดกรณีพระยาอาหารบริรักษ์ รัชกาลที่ 5 ได้ทรงใช้อำนาจจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในการสอบสวน และตัดสินคดี ลงโทษตามความผิดนั้นสร้างความไม่พอใจให้สมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์แต่ก็ยอมรับในเหตุผลตามข้อเท็จจริง

สรุปได้ว่าตลอดชีวิตของสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์นั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยกย่องให้เกียรติ และในกรณีวิกฤติการณ์วังหน้านั้นทั้งที่สมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์มีความใกล้ชิดกับกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญมาตั้งแต่แรกแต่เมื่อได้รับหน้าที่เป็นผู้ไกลเกลี่ยนั้นไม่ได้แสดงตนเข้าข้างวังหน้า ในกรณีที่วังหน้ายื่นข้อเสนอต่อวังหลวงขอให้อังกฤษเข้าร่วมเป็นผู้ไกลเกลี่ยความขัดแย้งระหว่างวังหน้ากับวังหลวง ซึ่งจะเป็นเหตุให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองได้ สมเด็จพระยาได้ดำเนินการโดยยึดประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก ในความขัดแย้งครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นทุกฝ่ายทราบว่าจะไม่สนับสนุนให้เกิดการแตกร้างภายในประเทศโดยเด็ดขาด และไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับการที่วังหน้านำชาติตะวันตกเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองภายในประเทศนั้นได้บ่งบอกถึงจิตใจของสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์เป็นอย่างดีว่าเป็นผู้ที่ยึดมั่นในชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง<sup>3</sup> จวบจนสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ถึงแก่พิราลัย ใน พ.ศ. 2425 จึงทำให้บทบาทของขุนนางตระกูลขุนนางลดบทบาทความสำคัญลง

### 1.5 ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับวังหน้า

<sup>1</sup> พลกุล อังกินันท์. (2515). บทบาทชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 83-84. (อ้างอิงจาก เอกสารรัชกาลที่ 5 ต. 21 แฟ้ม 14. สโมสรจีน. สำนักจดหมายเหตุแห่งชาติ. พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาอมราช ลงวันที่ 3 กันยายน ร.ศ. 129.)

<sup>2</sup> บุญธรรม อินทร์จันทร์. (2523). ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพระ-บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค). หน้า 92.

<sup>3</sup> ประกิจ สะเพียรชัย. (2539). การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ.2325-พ.ศ.2435). หน้า 182.

การตั้งตำแหน่งวังหน้านั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพอพระทัยมาตั้งแต่แรกและมีผลต่อฐานะทางการเมืองของพระองค์และเป็นตำแหน่งที่ไม่ได้สร้างประโยชน์แก่บ้านเมืองมากเท่าไรนัก แต่ที่ชัดเจนคือรัชกาลที่ 5 ต้องใช้เงินจำนวนมากในการดูแลทำนุบำรุงตำแหน่งวังหน้า ซึ่งเป็นผลมาจากในรัชกาลที่ 4 พระมหาอุปราชที่ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นพระอนุชาได้รับการสถาปนาให้ดำรงพระอิสริยยศเสมอพระเจ้าแผ่นดินได้รับเบี้ยหวัดเพิ่มเป็น 2 เท่า ได้รับภาชีอากรและควบคุมข้าทาสบริวารรวมทั้งมีกองทหารที่จัดว่าทันสมัย เมื่อถึงรัชกาลที่ 5 กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ มีอิสริยยศเพียงแค่พระองค์เจ้า แต่ไม่ได้ลดเบี้ยหวัด และข้าทาสบริวารลง ส่วนพระภารกิจของวังหน้าในยุคของกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญนั้นนอกจากคุมคนในวังหน้าแล้ว ก็ทรงมีหน้าที่ลงเฝ้าในเวลาเสด็จออกขุนนาง และงานพระราชพิธีไม่เกี่ยวกับกิจการบ้านเมือง

หลังพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ผ่านไปไม่นานและเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดระเบียบการคลัง ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ เพื่อจัดเก็บรวบรวมรายได้แผ่นดินและดำเนินการปฏิรูปประเทศในทุกๆด้าน ทำให้กลุ่มอำนาจต่างๆ โดยเฉพาะวังหน้าที่เคยมีผลประโยชน์ได้เสียประโยชน์เกิดปฏิกิริยาต่อต้านต่างอยู่ในสถานการณ์ที่ตึงเครียด และหวาดระแวงกันระหว่างวังหน้าและวังหลวงจนในที่สุด กลายเป็นความขัดแย้งอย่างเปิดเผย ในเดือนธันวาคม พ.ศ.2416 มีหนังสือบัตรสนเท่ห์ว่ามีผู้คิดลอบปลงพระชนม์ กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทำให้วังหน้าต้องระดมคนพร้อมอาวุธไว้ต่อสู้ป้องกันตนเอง มีความหวาดระแวงวังหลวง ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกัน จนกระทั่งวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2417 ได้เกิดไฟไหม้บริเวณโรงเก็บแก๊สใกล้คลังแสงและสถานที่เก็บเครื่องราชกกุธภัณฑ์ภายในพระบรมมหาราชวังทหารของวังหน้าจะเข้าไปช่วยดับไฟแต่ถูกปฏิเสธ ยิ่งทำให้สถานการณ์ตึงเครียด มีการระดมกำลังทหารตรวจตรารอบวังทั้งทางบก ทางน้ำ ก่อให้เกิดความสับสนอลหม่านเหมือนมีการกบฏเกิดขึ้น จนเป็นที่หวาดวิตกว่าจะเป็นเหตุให้อังกฤษเข้าแทรกแซงกิจการภายในของไทย ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเอกราชของชาติได้

เหตุการณ์ครั้งนี้ฝ่ายวังหลวงกล่าวว่าวังหน้าอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ไฟไหม้ และวังหน้าก็ว่าเป็นแผนการของวังหลวงที่จะจับวังหน้า ต่างฝ่ายต่างระแวงไม่ไว้วางใจกันทำให้วังหน้าเกิดความหวั่นวิตกจะถูกจับ จึงหลบไปอาศัยอยู่ที่กงสุลอังกฤษ โดยหวังว่าจะอาศัยอำนาจของนายโทมัส จอร์จ น็อกซ์ กงสุลอังกฤษให้ความช่วยเหลือคุ้มครองเพราะเป็นผู้คุ้นเคย มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ในเบื้องต้นก็ได้รับความช่วยเหลือตามความต้องการของวังหน้า จนเกิดความหวั่นวิตกว่าจะกลายเป็นสงครามกลางเมือง เพราะทำให้การค้าหยุดชะงัก กงสุลอังกฤษและกงสุลฝรั่งเศสต่างขอกำลังเรือรบจากบริเวณในอำนาจและอิทธิพลของตนเองเข้ามาคุ้มครองผลประโยชน์ของตน การกระทำครั้งนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตำหนิวังหน้าว่าไม่รักบ้านเมืองและชาติตระกูลชักนำอำนาจต่างชาติเข้ามาข่มขู่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของวังหน้า ถึงแม้ว่ารัชกาลที่ 5 จะส่งเจ้าฟ้ามหามาลาไปเป็นคนกลางเจรจาไกลเกลี่ยด้วยถือว่าเป็นเรื่องภายในระหว่างพี่น้องก็ไม่ประสบผล

สำเร็จ<sup>1</sup> วังหน้ายังคงยืนยันที่จะขอความคุ้มครองจากอังกฤษและยื่นข้อเสนอให้อังกฤษเข้าร่วมเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

รัชกาลที่ 5 และเสนาบดีจึงเห็นสมควรให้เชิญสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์จากราชบุรี มาเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยและแก้ปัญหา พร้อมทั้งดำเนินการทางการทูตแต่งตั้งคณะทูตเข้าชี้แจงรายละเอียดให้รัฐบาลอังกฤษทราบตามความจริง และทางอังกฤษได้ส่งเซอร์ แอนดรู คลัค เข้ามายุติปัญหา โดย เซอร์ แอนดรู คลัค ผู้สำเร็จราชการอังกฤษที่เมืองสิงคโปร์ เห็นว่าเป็นเรื่องภายในของไทย ควรให้ไทยแก้ไขตัดสินปัญหากันเอง เขาเพียงแต่มีความสนใจที่ขยายอิทธิพลของอังกฤษในลพบุรีเท่านั้น และต้องการที่จะกันไม่ให้ฝรั่งเศสเข้ามาเกี่ยวข้องกับแทรกแซงในไทย เพราะทางฝรั่งเศสมีท่าทีสนับสนุนวังหน้า และเรียกเรือรบเข้ามาสนับสนุนด้วย

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสต่างเข้ามาคุมเชิงซึ่งกันและกันไม่ได้มุ่งหวังเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของไทย เพราะถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเข้ามาแทรกแซงอีกฝ่ายหนึ่งก็คงไม่ยอม ซึ่งอาจจะนำไปสู่การเผชิญหน้ากันได้ถ้าผลการตกลงในการแบ่งผลประโยชน์ไม่เป็นที่พอใจ เซอร์ แอนดรู คลัค มีความเห็นตรงกับทางฝ่ายไทย และชื่นชมในบุคลิกภาพ และนโยบายการปฏิรูปประเทศของรัชกาลที่ 5 จึงนำข้อเสนอการประนีประนอมเข้าไปแจ้งวังหน้า และเชิญเสด็จให้กลับมาประทับในพระราชวังบวรตามเดิม โดยมีข้อตกลงว่าวังหน้าจะมีกองกำลังพร้อมอาวุธไม่เกิน 200 คน และจะเคลื่อนย้ายออกจากที่ตั้งได้ต่อเมื่อได้รับพระบรมราชโองการ และอาวุธยุทโธปกรณ์จะต้องส่งให้กับทางวังหลวงควบคุมดูแลโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้วังหน้ามีรายได้จากภาษีอากรต่างๆ มากเท่าที่เคยได้รับมา<sup>2</sup>

จากเหตุการณ์วิกฤติการณ์วังหน้า จะพบว่ารัชกาลที่ 5 ประสบความสำเร็จในการลดอำนาจของวังหน้าลงได้ แต่ถึงกระนั้นสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ก็ยังคงมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองการปกครองอยู่มาก

#### 1.6 ข้อบกพร่องของการปกครองด้วยระบบจารีต

ระบอบการเมืองการปกครองของไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจนถึงก่อนรัชสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นยังคงเป็นแบบเดิมที่มีมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนในส่วนย่อยต่างๆ แต่ยังคงมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ในทางปฏิบัติอำนาจการบริหารปกครองนั้นจะตกอยู่กับเจ้านายและขุนนางที่ได้

<sup>1</sup> ธีธัญญ์ สุธงษิณธรรม. (2514). พระประวัติและงานสำคัญของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์. หน้า 25-26.

<sup>2</sup> ประกิจ สะเพียรชัย. (2539). การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนการปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2325-2435). หน้า 183.

รับแต่งตั้งให้ดำรงหน้าที่ต่างๆ ตามหน่วยงานและกรมที่รับผิดชอบส่วนการปกครองหัวเมืองรัฐบาลกลางจะมีอำนาจครอบคลุมเพียงหัวเมืองรายรอบเมืองหลวงเท่านั้น ส่วนเมืองที่ห่างไกลออกไปอำนาจการควบคุมของรัฐบาลจะยิ่งน้อยลงตามระยะทางที่ห่างไกลออกไป เพราะอุปสรรคจากการคมนาคมสื่อสารที่ยากลำบากทำให้หัวเมืองต่างๆ ที่ห่างไกลจากเมืองหลวงมีอิสระในการปกครองและเศรษฐกิจโดยทำการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ ไว้เป็นของตนเองมากเท่าที่จะจัดส่งเข้ามายังกรุงเทพฯ โดยที่รัฐบาลกลางไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวตราบเท่าที่หัวเมืองเหล่านั้นยังคงแสดงตนต่อเมืองหลวงว่ายังจงรักภักดีอยู่และไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร ส่วนหัวเมืองประเทศราชนั้นส่วนใหญ่เป็นเมืองที่มีความแตกต่าง ด้านเชื้อชาติ ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี และอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงนั้นให้จัดการบริหารปกครองตนเองโดยเพียงแต่ส่งเครื่องราชบรรณาการเป็นต้นไม้เงินต้นไม้ทอง ทรัพย์สินสิ่งมีค่ามายังเมืองหลวงทุก 3 ปี 1 ครั้ง และยามศึกสงครามให้ส่งกำลังคนและเสบียงมายังเมืองหลวงตามใบบอก และความผูกพันระหว่างประเทศราชกับเมืองหลวงนั้นขึ้นอยู่กับพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ในลักษณะพึ่งพาให้การคุ้มครองจากการรุกรานของชาติอื่นๆ หรือยอมอ่อนน้อมเพราะเกรงการรุกรานจากไทยเอง

ผลจากการปกครองแบบจารีตหรือแบบกินเมืองทำให้รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง เปิดโอกาสให้บรรดาขุนนาง ข้าราชการ มักจะประพฤติผิดที่ราษฎรให้ความช่วยเหลือพวกพ้องของตนที่เป็นผู้ร้ายหรือรับสินบนปล่อยผู้ร้าย บางเมืองราษฎรเดือดร้อนเพราะเจ้าเมืองและกรมการเมืองเป็นหัวหน้าโจรเสียเองส่งลูกน้องออกปล้น เช่น ที่เมืองอยุธยา หลวงบรรเทาทุกขกรรมการเมือง และที่เมืองอ่างทอง หลวงศรีมงคล กรมการเมือง ซึ่งทั้งสองคน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่กลับประพฤติตัวเป็นโจรทำให้ยากแก่การติดตามจับกุม<sup>1</sup>

การพินันก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้โจรผู้ร้ายชุกชุมเพราะรายได้ภาษีอากรจากห่วยบ่อนเบี้ยยังคงเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐอยู่จึงยังให้คงอยู่และได้หาวิธียกเลิกซึ่งได้ทรงเตรียมการที่จะยกเลิกไว้แล้ว แต่การจัดการทางด้านการคลังยังไม่เรียบร้อยจึงยังคงไว้ก่อน จนกระทั่ง พ.ศ. 2431 เมื่อมีการจัดระเบียบการคลังให้มีประสิทธิภาพจึงเริ่มประกาศยกเลิกอากรห่วยและบ่อนเบี้ย

สรุปการปกครองแบบจารีตที่มีลักษณะการกระจายอำนาจนั้นเปิดโอกาสให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงทุจริตเงินภาษีอากรที่เป็นรายได้ของแผ่นดินเกิดการรั่วไหล นอกจากนี้การที่เปิดโอกาสให้มีการประมูลภาษีอากรมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 โดย ผู้ที่รับประมูลได้จะต้องเหมาจ่ายภาษีอากรที่ตนเองประมาณการว่าจะเก็บได้ให้กับรัฐเป็นกอบเป็นกำ และไปบริหารจัดการเก็บเอาเองตามใจชอบ ผู้ประมูลได้เรียกว่า เจ้าภาษีนายอากร ส่วนมากจะเป็นชาวจีน เพราะเก่งทางทำธุรกิจการค้า ทำให้เกิดความเดือด

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธำรงราชานุภาพ. (2537). เทศาภิบาล. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางบุญร่วม บุญวัฒน์ วันที่ 26 กรกฎาคม 2537. หน้า 28-29.

ร้อนต่อราษฎร เพราะผู้ที่ต้องการจะประมูลได้ส่วนมากจะติดสินบนขุนนางเพื่อขอรับสิทธิ แล้วไปเรียกเก็บชดเชยจากราษฎรนั่นเอง

การที่ขุนนางข้าราชการทำงานได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยหวัดซึ่งได้รับเป็นประจำ ไม่มีรายได้ประจำ แต่มีรายได้จากการหักลดภาษีแบบเก็บสืบลด และการควบคุมไพร่ทาส (โดยใช้แรงงานเป็นกำลังผลิตทางเศรษฐกิจ) ทำให้เกิดการทุจริตในหน้าที่และการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพราะการส่งรายได้เข้ารัฐรัฐไม่สามารถตรวจสอบได้ พระคลังไม่สามารถทราบจำนวนที่แท้จริงของรายได้จากภาษีอากรเลย ยิ่งในหัวเมืองที่ห่างไกลทุรกันดารการจัดเก็บยิ่งยากลำบาก ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บได้ตรงตามเป้าหมายซึ่งก่อให้เกิดผลเสียตามมามากมาย

รัชกาลที่ 5 จึงทรงจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการปรับปรุงระบบการบริหารของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 1.7 การไม่มีเอกภาพแห่งดินแดนของไทย

การมีเอกภาพแห่งดินแดนนั้นหมายถึงรัฐที่สามารถรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง เสริมสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียว และความจงรักภักดีของประชาชนที่มีต่อรัฐ<sup>1</sup>

รัฐไทยสมัยก่อนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นไม่มีเอกภาพแห่งดินแดนเพราะอาณาเขตของไทยนั้นขึ้นอยู่กับพระปรีชาสามารถของพระมหากษัตริย์ในแต่ละพระองค์ ถ้าพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์ใดทรงพระปรีชาสามารถมากอาณาเขตก็จะขยายไปได้กว้างขวางและอาณาจักรก็มีเอกภาพ และมีความมั่นคงมาก แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์ใดไม่ทรงพระปรีชาสามารถก็จะเกิดความวุ่นวายภายในพระราชอาณาเขตโดยรอบเพื่อต่อต้านอำนาจของส่วนกลาง หัวเมืองต่างๆ ในพระราชอาณาเขตอาจก่อกบฏและไม่ยอมขึ้นต่อเมืองหลวง และจากการปกครองแบบกึ่งเมืองหรือการปกครองเมืองประเทศราชนั้นเป็นอำนาจสิทธิขาดของเจ้าเมือง โดยที่รัฐบาลกลางไม่สามารถดูแลควบคุมได้อย่างทั่วถึง การต่อต้านอำนาจของรัฐบาลกลางจากหัวเมืองชั้นนอกจึงเกิดขึ้นเป็นประจำในระบบการปกครองของไทยแบบดั้งเดิม

ระบอบการเมืองการปกครองแบบเดิมนั้นไม่สามารถสร้างเอกภาพของชาติได้ เพราะสถาบันพระมหากษัตริย์นั้นขาดเสถียรภาพไม่มีหลักประกันหรือเกณฑ์ในการสืบทอดอำนาจทางการเมือง จึงมีการแย่งชิงราชสมบัติขึ้นเสมอ และบางยุคบางสมัย พระมหากษัตริย์นั้นไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริง อำนาจของพระมหากษัตริย์ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ คือพวกขุนนางชั้นสูง ทำให้กลุ่มขุนนางกลุ่มมีอำนาจและอิทธิพลมาก เช่น อำนาจและอิทธิพลของขุนนาง

---

<sup>1</sup>สุจิต บุญบงการ. (2513). แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง ใน การเมืองและการปกครอง. หน้า 178.

ตระกูลขุนนาง ในช่วงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นถึงสมัยต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>1</sup> ทำให้รัชกาลที่ 5 ชาติพระราชอำนาจในทางการปกครองบ้านเมืองในระยะแรก (พ.ศ.2411-พ.ศ.2416) ดังพระราชหัตถเลขาตอบความเห็นของผู้ที่ต้องการให้เปลี่ยนการปกครองใน พ.ศ.2427 ความว่า ...การแต่เดิมๆ มานั้น การเอกเสกคิวตีฟ (Excentive) กับลียิสเลตีฟ (Legislative) รวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมาเมื่อริเจนซี (Regency) ในตอนต้นอำนาจนั้นก็อยู่แก่ริเจนต์และเสนาบดีทั้งสองอย่าง...<sup>2</sup>

พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมเด็จพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการ

...สถาปนาให้มีอำนาจสิทธิขาดในราชการทั้งปวงให้สำเร็จสรรพอาณัติถึงประหารชีวิต คนที่ควรถึงแก่อกุณญ์โทษได้ มีมหันตเดชานุภาพยิ่งใหญ่มิมีผู้เสมอเป็นอรรคมหาประธานาธิบดีในการทำนุบำรุงศิริราชสมบัติและสกลราชอาณาจักรทั้งสิ้น พระราชทานให้ดำรงศักดินา 30,000 ใหญ่กว่าเสนาบดี และจตุสดมภ์สามเท่า ทรงดวงตรามหาสุริยมณฑล \* เป็นสำคัญ...<sup>3</sup>

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ในระยะแรกจำเป็นต้องมีผู้สำเร็จราชการจากพระราชหัตถเลขานั้นได้แสดงถึงอำนาจทางการปกครองทั้งทางด้านการบริหารกฎหมาย และการตัดสินใจเด็ดขาดของผู้สำเร็จราชการในที่นี้คือ สมเด็จพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์ได้เป็นอย่างดี ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงมีพระราชอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

## 2. ปัจจัยภายนอก

<sup>1</sup>บรรจง ตันตยานนท์. (2522). ปัญหาการรวมชาติในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์. หน้า 19.

<sup>2</sup>บัณฑิต แทนพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). หน้า 91. (อ้างอิงจาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. "พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247" ใน เอกสารทางการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477. หน้า 78.)

<sup>3</sup>สมเด็จพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์ มีตราพระขรรค์ที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานให้ครั้งดำรงตำแหน่งว่าที่สมุหกลาโหม และสมเด็จพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์มักใช้ตราประทับสำหรับคำตัดสินประหารชีวิตนักโทษ (แหล่งเดิม. หน้า 82.)

<sup>4</sup>แหล่งเดิม. หน้า 82. (สถาปนาให้เจ้าพระยาสุริยวงศ์ มีอำนาจประหารชีวิตคนได้กับสถาปนาพระยาสุริยวงศ์ไวยวัฒน์เป็นเจ้าพระยา จ.ศ. 1231. สำนักงานหอสมุดแห่งชาติ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 265 เล่มที่ 2.)

เมื่อประเทศในยุโรปได้ค้นพบวิทยาการความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษ และต่อมาประเทศต่างๆ ในยุโรปได้กลายเป็นประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมทำให้เกิดการขาดแคลนวัตถุดิบเพื่อการผลิตภายในประเทศ และการเพิ่มจำนวนของประชากรภายในประเทศทำให้ประเทศต่างๆ ในยุโรปต้องการแสวงหาแหล่งวัตถุดิบและตลาดสำหรับระบายสินค้า และแหล่งระบายพลเมือง

การสำรวจดินแดนทางทะเลในยุคแห่งการค้นพบโดยการเดินทางรอบโลกทางเรือของชาวยุโรป ทำให้ค้นพบดินแดนเอเชียที่มั่งคั่งสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติเป็นที่ต้องการของยุโรปนั้นเป็นแรงจูงใจให้ชาวยุโรปสนใจบริเวณทวีปเอเชียเพื่อการติดต่อ เผยแผ่คริสต์ศาสนา และทำการค้าขาย

## 2.1 การคุกคามของอังกฤษ

ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกในยุคจักรวรรดินิยมใหม่เริ่มขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยอังกฤษเริ่มทำสงครามครั้งแรกกับพม่า ผลของสงครามทำให้พม่าเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ต้องลงนามยุติสงครามในสนธิสัญญายันดาโบ (The Tredy of Yandabo) ใน พ.ศ.2368 ยกเมืองยะไข่ ตะนาวศรี อัสสัม มณีปุระ ให้อังกฤษและชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามจำนวน 1,000,00 ปอนด์สเตอร์ลิง<sup>1</sup> ต่อมาอีก 10 ปี ใน พ.ศ.2395 พม่าได้ทำสงครามกับอังกฤษอีกครั้งและตกเป็นฝ่ายแพ้สงครามต้องยกเมืองย่างกุ้ง และหงสาวดีให้กับอังกฤษ และในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เกิดสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่าอีกครั้ง ใน พ.ศ.2428 ผลของสงครามทำให้พม่าต้องตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษถูกรวมเป็นมณฑลหรือของอินเดียภายใต้การปกครองของอังกฤษในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2428

ประเทศไทยนั้นไม่สามารถรอดพ้นการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกไปได้ เพราะชายเขตแดนของไทยอยู่ติดกับอาณานิคมของอังกฤษทางตะวันตกและทางใต้ อังกฤษได้เริ่มขยายอิทธิพลเข้ามาประชิดพรมแดนไทยใน พ.ศ.2329 สุลต่านไทรบุรี ดนกู อับดุล โมกุลร์มชะ ชักนำให้อังกฤษเข้ามาเช่าเกาะหมาก (Penang) และดินแดนบนแหลมมลายูฝั่งตรงข้ามเกาะหมากคือ สมารังไพร เริ่มต้นด้วยการติดต่อธุรกิจการค้าในรูปของบริษัทอินเดียตะวันออก (The East India Company) ต้องการให้เกาะหมากเป็นศูนย์กลางทางการค้ากับหมู่เกาะมลายู และเป็นเมืองท่าค้าขายกับจีน แต่พอหลัง พ.ศ. 2367 ฮอลันดาสละสิทธิในดินแดนมลายู และผู้ว่าราชการคนใหม่ คือโรเบิร์ต ฟูลเลอร์ตัน (Robert Fullerton) นั้นมีความคิดนิยมลัทธิจักรวรรดินิยมทำให้เป้าหมายของอังกฤษเปลี่ยนไปทั้งทางด้านการค้าและการเมือง เริ่มบีบบังคับให้ไทยยอมรับว่าเมืองมลายูที่เคยส่งเครื่องราชบรรณาการให้ไทยนั้นไม่ได้เป็นประเทศ

---

<sup>1</sup>การตี มหาจันทร์. (2527). รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394-2475). หน้า 41. (อ้างอิงจาก D.G.E. Hall. (1968). A History of South East Asia. p. 599.)

ราชของไทยและอังกฤษมีสิทธิจะครอบครองได้<sup>1</sup> และมีกรณีพิพาทขั้นรุนแรง คือ กรณีอังกฤษส่งเรือรบจากเกาะหมากมาคุมเชิงไทยที่ตรังกานู ต่อมาในเดือนเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ.2368 เรือรบอังกฤษระดมยิงเมืองตรังกานูจากกรณีปราบพวกกบฏปะหังที่หนีข้ามแดนเข้ามาในกลันตันและตรังกานู และยังมีกรณีเกี่ยวกับแขก 7 หัวเมือง โดยตรงคือ กรณีพิพาทเรื่องเขตแดนประกับรามันห์ต้องเปิดการเจรจาหลายครั้ง และเหตุการณ์ได้สงบลงเพราะกระทรวงต่างประเทศที่ลอนดอนไม่เห็นด้วยกับการรุกรานดินแดนของไทยของกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องพรมแดนไทยทางใต้ก็ยังไม่ยุติ รัฐบาลต้องเร่งแก้ไขโดยเร็วทั้งวิธีการทูตและวิธีการปกครอง ในที่สุดไทยต้องยอมรับฐานะของอังกฤษในเกาะปีนังในปี พ.ศ.2369<sup>2</sup> และยอมทำสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ.2398 ระหว่างการขยายตัวครั้งที่ 2 ของอังกฤษ (พ.ศ.2393-2413)<sup>3</sup> ต่อมาใน พ.ศ.2435 ไทยต้องยกดินแดนหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าและหัวเมืองกะเหรี่ยงตะวันออกให้กับอังกฤษ โดยอังกฤษยอมยกเมืองเชียงแสนให้ไทย

## 2.2 การคุกคามไทยของฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเมื่อยึดโคชินไชนา (เวียดนาม) ได้ก็พยายามขยายอิทธิพลเข้าเขมรที่เป็นรัฐอยู่กลางระหว่างไทยกับเวียดนาม เขมรดกเป็นเมืองขึ้นของไทยประมาณ พ.ศ.2325 พอถึง พ.ศ.2356 เขมรดกเป็นเมืองขึ้นของญวน และเขมรได้กลับมาสวามิภักดิ์ต่อไทยใน พ.ศ.2389 และส่งเครื่องราชบรรณาการมายังไทย<sup>4</sup> แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งเครื่องราชบรรณาการไปยังเวียดนาม แต่ในช่วงปลายของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นักองค์ด้วงพระเจ้าแผ่นดินเขมรได้เสด็จสวรรคตใน พ.ศ. 2403 จึงก่อให้เกิดความวุ่นวายแตกแยกเป็นหลายฝ่ายเมื่อไทยช่วยปราบความวุ่นวายได้แล้ว ได้นำเสด็จพระบรมโอรสาธิราชไปครองเขมร และเมื่อฝรั่งเศสยึดครองโคชินไชนาได้ใน พ.ศ. 2402 ก็ได้แสดงเจตนาเข้าไปแทนที่ไทยในเขมร โดยการอ้างสิทธิของญวนซึ่งฝรั่งเศสเข้ายึดครองแทนที่ ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2404 กงต์ เดอ กาสเตลโน ได้มีโทรเลข 2 ฉบับ ส่งมายังพระยาพระคลัง เสนาบดีว่าการต่างประเทศไทย โดยได้ยืนยันสิทธิของฝรั่งเศสที่อ้างการสืบทอดสิทธิแทนญวนเหนือเขมร<sup>5</sup>

<sup>1</sup> วัชรชัย มุลศิลป์; และ สมโชติ อ๋องสกุล. (2524). มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ. หน้า 360-361.

<sup>2</sup> เฟรด ดับบลิว.ริกส์. (2519). การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า. แปลโดย อมร ไสภณวิเชษฐวงศ์; และ เอกวิทย์ ณ ถลาง. หน้า 12.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 16-17.

<sup>4</sup> เพ็ญศรี ดูก. (2539). ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย (สยาม) กับประเทศฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ตามเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ. หน้า 28. (อ้างอิงจาก ประวัติศาสตร์เขมรโดยสังเขป ภาคผนวกฉบับที่ 2 ซึ่งแนบไปกับจดหมายจากสถานกงสุลไทยที่กรุงปารีส วันที่ 16 สิงหาคม 1863 สยามเล่มที่ 2.)

<sup>5</sup> เพ็ญศรี ดูก. (2539). เล่มเดิม. หน้า 29-31

การที่ฝรั่งเศสสนใจเข้าไปมีอิทธิพลในเขมรเพราะเข้าใจว่าแม่น้ำโขงจะเป็นเส้นทางคมนาคมสู่จีนแถบยูนนานและทิเบต และจากความอุดมสมบูรณ์ของทะเลสาบเขมรนั้นเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่ดี สามารถจับปลาส่งออกนำไปขายตามตลาดต่างๆ ในตะวันออกไกลได้ ฝรั่งเศสได้ส่งสาส์นเข้าไปยังราชสำนักเขมรแสดงเจตนาจะให้ความคุ้มครองให้พ้นจากอิทธิพลของไทยถึงแม้ว่าพระเจ้านโรดมจะมีที่ท้าวแล้วยังภักดีต่อไทย แต่ก็มี ความหวาดเกรงภัยจากฝรั่งเศสที่มีความพร้อมและเหนือกว่าทางด้านกำลังคนและประสิทธิภาพของอาวุธทำให้พระองค์ต้องทรงยินยอมลงนามยอมรับความคุ้มครองจากฝรั่งเศสในวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2406<sup>1</sup> และเจ้านโรดมมีจดหมายแจ้งมายังไทยว่าถูกบีบบังคับให้ลงนามในสัญญา และเพื่อป้องกันสิทธิไทยเหนือเขมรจึงทำสัญญาลับระหว่างไทยกับเขมร เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2406 ไทยได้ทำหนังสือชี้แจงถึงสิทธิการครอบครองเขมรมากกว่า 84 ปี แต่ก็ไม่ช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้น ในที่สุดเขมรก็ตกเป็นรัฐในอารักขาของฝรั่งเศสตั้งแต่ พ.ศ.2406 เป็นการครอบครองโดยพฤตินัย เมื่อ พ.ศ.2410 ฝรั่งเศสได้ครอบครองเขมรอย่างเต็มอำนาจสมบูรณ์หลังการลงนามในสนธิสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศสที่กรุงปารีส<sup>2</sup>

หลังจากยึดเขมรได้ฝรั่งเศสได้ทำการสำรวจดินแดนลาวบน 2 ฝ่ายแม่น้ำโขงและพบว่า เป็นเขตอิทธิพลของไทย การที่ฝรั่งเศสสนใจลาวนั้นเพราะทางการฝรั่งเศสมีนโยบายสนับสนุนการแสวงหาอาณานิคม อีกประการหนึ่งฝรั่งเศสมีความเชื่อว่าแม่น้ำโขงที่ไหลผ่านลาวจะใช้เป็นพรมแดนธรรมชาติให้แก่อาณานิคมฝรั่งเศสในอินโดจีน และฝรั่งเศสเห็นอังกฤษประสบความสำเร็จในการแสวงหาและยึดครองอาณานิคมในแถบนี้จึงต้องการแข่งขันกับอังกฤษ ทางลาวนั้นการปกครองของไทยไม่มั่นคงรัดกุมเพียงพอทำให้ลาวยอมรับอำนาจการปกครองทั้งของไทยและญวน จึงเปิดโอกาสให้ฝรั่งเศสอ้างสิทธิเหนือดินแดนลาวในฐานะผู้สืบสิทธิจากญวนเช่นเดียวกับกรณีเขมร<sup>3</sup>

ฝรั่งเศสขยายอำนาจเข้าสู่ลาวโดยการขออนุญาตเข้าไปสำรวจเมืองหลวงพระบางโดยการอ้างเหตุการณ์รุกรานของพวกจีนฮ่อ\* ในเมืองพวน แคว้นสิบสองจุไทยและหัวพันทั้งห้าทั้งหก ระหว่าง

<sup>1</sup> ภารติ มหาฉันทน์. (2527). รัตนโกสินทรุคยคปรบปรุงประเทศ. หน้า 47. (อ้างอิงจาก D.G.E. Hall. (1968). op. cit. p. 562-563.)

<sup>2</sup> ใญศรี ฎัก. (2539). ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย (สยาม) กับประเทศฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ตามเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ. หน้า 60-61.

<sup>3</sup> ชมพูนุท นาคริภักษ์ (2513). บทบาทที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411-2453. หน้า 84-85

\* ฮ่อ คือ ชาวจีนที่เป็นพวกเดียวกับกบฏได้เผิงซึ่งต่อต้านราชวงศ์แมนจู ต่อมาถูกรัฐบาลจีนปราบปรามจึงหนีเข้าไปอยู่ในแคว้นตังเกี๋ย เมืองพวน แคว้นสิบสองจุไทย และหัวพันทั้งห้าทั้งหกใน พ.ศ. 2407 ตั้งแต่นั้นมาฮ่อกลุ่มต่างๆ ก็มักยกพวกเข้าปล้นสะดมบริเวณทางเหนือและตะวันออกของแม่น้ำโขง (นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2509). การปราบฮ่อ และการเสียดินแดน พ.ศ. 2431. หน้า 42-48.)

พ.ศ.2418-พ.ศ.2428 ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏว่าจีนฮ่อยกพวกมาปล้นสะดมเมืองพวน เมืองเวียงจันทน์และเมืองหลวงพระบางหลายครั้ง ไทยต้องส่งกำลังไปปราบปราม และฝรั่งเศสถือโอกาสส่งกองทัพเข้าไปในดินแดนรอยต่อที่ด้วยโดยอ้างว่าช่วยญวนปราบฮ่อ และนายปาวีได้ทำการสำรวจรายละเอียดในลาวทำให้ไทยเกิดความวิตกกังวลในการที่จะจัดระเบียบการปกครองให้รัดกุมเพื่อแสดงสิทธิของไทย โดยว่าจ้างวิศวกรชาวอังกฤษเข้ามาสำรวจเพื่อทำแผนที่ตามหลักภูมิศาสตร์สมัยใหม่คือ นายเจมส์ แมคคาร์ธี (James Macarthy) ต่อมาได้เป็นหลวงวิภาควาดล\*

พวกฮ่อยกกองกำลังเข้าโจมตีหลวงพระบางอีกใน พ.ศ.2430 ไทยได้แต่งตั้งพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) เป็นแม่ทัพยกไปปราบปราม ทางกงสุลฝรั่งเศส คือ เคานต์ เดอ แกร์การาเด็ค (Comte de Kergaradec) ได้ทำหนังสือกราบทูลรัชกาลที่ 5 ว่า ฝรั่งเศสจะส่งกองทัพจากแคว้นตั้งเกียไปปราบฮ่อเช่นกัน พอต้นปี พ.ศ.2431 แกร์การาเด็ค ได้เรียกร้องสิทธิของญวนเหนือดินแดนลาว รวมทั้งเมืองพวนด้วย ทำให้ชาวไทยประท้วงและยืนยันปฏิเสธความรับผิดชอบถ้าเกิดปะทะกับทางทหาร ในเขตบริเวณที่ฝรั่งเศสเข้ายึดครองถ้าเมืองใดต่อต้านจะถูกปราบปราม เมื่อพระยาสุรศักดิ์มนตรียกทัพไปถึงเมืองแกลง ถูกนายปาวีพร้อมด้วยทหาร 170 คน บังคับให้ถอนทหารไทยออก เมื่อถึงฤดูฝนทัพไทยจำเป็นต้องถอนตัวออกจากเมืองแกลงเข้าไปตั้งมั่นที่เมืองหัวพันทั้งห้าทั้งหก ส่วนฝรั่งเศสตั้งมั่นอยู่ที่แคว้นสิบสองจุไทย และตกลงกันที่จะยุติการใช้กำลังจนกว่ารัฐบาลทั้ง 2 ฝ่ายจะตกลงกันได้ จนนำไปสู่การลงนาม “ความตกลงขั้นสุดท้าย” (Entente Finale)<sup>1</sup>

สรุปไทยต้องเสียแคว้นสิบสองจุไทย (มีพื้นที่ 87,000 ตารางกิโลเมตร) ให้แก่ฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2431 เมื่อฝรั่งเศสใช้นโยบายรุนแรงกับไทยในวิกฤตการณ์ ร.ศ.112 ใน พ.ศ.2436 ดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงส่วนใหญ่รวมทั้งแคว้นสิบสองจุไทยจึงตกเป็นของฝรั่งเศสโดยนิติบัญญัติ

---

\* นายเจมส์ แมคคาร์ธี (James Macarthy) ต่อมาได้เป็นพระวิภาควาดล แต่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพภูมิอากาศในแถบร้อนได้ ทำให้เดินทางกลับกรุงเทพฯ ในวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2426 ต่อมาคณะสำรวจทำแผนที่เสร็จสิ้นลง หลวงวิภาควาดลจึงเดินทางไปอังกฤษเพื่อจัดพิมพ์แผนที่ไทยเป็นฉบับแรก ใน พ.ศ. 2430

<sup>1</sup> จิราภรณ์ สถาปนาวรรณะ. (2523). วิกฤตการณ์สยาม ร.ศ. 112 การเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง. หน้า 34-36.

### บทที่ 3

## การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ

ไทยสมัยก่อนการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการปกครองแบบจารีตที่สืบทอดมาจากสมัยอยุธยา ทำให้การเมืองการปกครองอยู่ภายใต้การดูแลของพระมหากษัตริย์และขุนนางบางตระกูล และสถาบันพระมหากษัตริย์นั้นมียอำนาจทางการเมืองการปกครองที่ไม่มั่นคง ต้องอาศัยฐานกำลังสนับสนุนจากกลุ่มขุนนางอาวุโสที่มีบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองสูง ถึงแม้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงพระราชดำริต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ แต่จะพบอุปสรรคสำคัญคือการต่อต้านของบรรดากลุ่มขุนนางชั้นสูง ซึ่งต้องการรักษาสถานภาพเดิมไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงเพราะจะทำให้เสียผลประโยชน์ และอำนาจที่เคยมี และจากการปกครองแบบจารีตที่ทำให้หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราชมีอิสรภาพในการปกครองตนเอง รัฐบาลกลางไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากปัญหาทางการคมนาคมที่ไม่สะดวก และภายในกรุงเทพฯ เองระบบบริหารราชการส่วนกลางไม่สามารถสร้างกลไกที่จะทำให้การควบคุมการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะการบริหารงานตามลักษณะการปกครองดั้งเดิมที่มีสมุหนายก สมุหกลาโหม และจุสดมภ์ทั้ง 4 นั้น มีความสับสนซ้ำซ้อนของงานทำให้เกิดความล่าช้า ขาดการประสานงานที่ดี และไม่สามารถแก้ปัญหาของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกคือ อังกฤษและฝรั่งเศสที่ขยายอิทธิพลเข้ามาในคาบสมุทรมอินโดจีนทำให้สภาวะแวดล้อมทางการเมืองในดินแดนแถบนี้เปลี่ยนไป อังกฤษและฝรั่งเศสได้เข้ายึดครองดินแดนใกล้เคียงประเทศไทยไปจนหมดสิ้น\* เหลือดินแดนของไทยอยู่กึ่งกลางทำให้ไทยต้องเผชิญปัญหาจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากบรรดาประเทศมหาอำนาจตะวันตกมักอ้างความชอบธรรมในการเข้ายึดครองดินแดนในทวีปต่างๆ โดยอ้างว่าเป็นภาระของคนผิวขาว(The White Man's Burden) คือคนผิวขาวมีหน้าที่ที่จะทำให้คนผิวดำ ผิวดำเหลือง ผิวน้ำตาล มีความศิวิไลซ์(ความจริงเป็นการอ้างเพื่อเข้ามากดขี่ขูดรีดชาวพื้นเมืองเท่านั้น) <sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี และจากการที่ได้ทรงเรียนวิชาการต่างๆ จากชาวตะวันตก และได้เสด็จประพาสต่างประเทศที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ ทรงเห็นความเจริญการจัดระเบียบการปกครองประเทศแบบสมัยใหม่ และขนบธรรมเนียมที่ทันสมัยทำให้พระองค์ทรงมีพระราชดำริในการปฏิรูปประเทศเพื่อยกฐานะประเทศไทยให้มี

\* ดูรายละเอียดในบทที่ 2 หัวข้อที่ 2.1 หน้าที่ 32.

<sup>1</sup> ไกรวิธ วงศ์สุววัฒน์. (2548). การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ. หน้า 34

ความเจริญอย่างอารยประเทศเพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งอธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ โดยทรงปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่เมื่อ 1 เมษายน พ.ศ.2435<sup>1</sup> โดยการแบ่งงานและตั้งเป็น 12 กระทรวง

## 1. การปฏิรูปเศรษฐกิจและการคลัง

การบริหารบ้านเมืองในระยะแรกนั้นมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน คือเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) บริหารราชการแทน จึงเป็นโอกาสให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมในการบริหารราชการต่างๆ ของบ้านเมือง เมื่อทรงบรรลุนิติภาวะต่อไป ในเวลานั้น ชาตินิยมอำนาจได้ขยายอิทธิพลเข้ามาในบริเวณเขตประเทศราชของไทยบางช่วง เช่น กรณีเขมร (พ.ศ.2406-2410) เป็นความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งตามพระราชวินิจฉัยมหาอำนาจตะวันตกคงไม่หยุดเพียงแค่นั้นแน่นอน ดังนั้นเพื่อเตรียมการป้องกันไว้แต่เนิ่นๆ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ ให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ และได้รับการยอมรับจากประเทศเหล่านั้น

การปฏิรูปประเทศนั้นเป็นกิจกรรมที่จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากแต่ทองพระคลังข้างที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้ามารับผิดชอบนั้นมิใช่เพียงพอที่จะดำเนินการเนื่องจากรายจ่ายของกรมพระคลังมหาสมบัตินั้นมีเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายจนต้องค้างชำระ และการจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่กระจายอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงต่างๆ นั้น ทำให้รายได้แผ่นดินรั่วไหล เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานแสวงหาหนทางหักเงินรายได้จากระบบสืบลดไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวจนสามารถสร้างอำนาจและมีอิทธิพลทางการเมืองสูงได้ ซึ่งกลุ่มขุนนางในตระกูลขุนนาทก็ได้อาศัยระบบการจัดเก็บภาษีและการหักลดสิบของรายได้แผ่นดินนี้เพิ่มความมั่งคั่งและสะสมอำนาจทางการเมืองของตนมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน จากสาเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริที่จะจัดระเบียบในการจัดเก็บรายได้ให้เป็นระบบเมื่อพระองค์ทรงมีอำนาจตามพระราชสิทธิ์เมื่อทรงบรรลุนิติภาวะ หลังจากพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2416 ได้ทรงจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ขึ้นในวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ.2416 เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดเก็บรายได้แผ่นดิน และตรวจตราการเก็บภาษีอากรตามกรมต่างๆ เพื่อทราบรายได้แผ่นดินในแต่ละปี และจัดการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการจัดเก็บโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้ตรวจตราดูแลอย่างใกล้ชิด

---

<sup>1</sup>บรรจง ตันตยานนท์. (2522). ปัญหาการรวมชาติในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ใน การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์. หน้า 36-39.

### 1.1 การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ในวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ.2416 เพื่อจัดวางหลักเกณฑ์ระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้เป็นระเบียบมีแบบแผน ควบคุมเจ้าภาษีนายอากร (เจ้าจำนวน) ให้จัดส่งเงินรายได้แผ่นดินให้ตรงตามกำหนดเวลา ถ้าผู้ใดละเมิดระเบียบแบบแผนการจัดส่งเงินภาษีอากรจะถูกลงโทษอย่างเฉียบขาด เพราะรายได้ไม่ใช่ผลประโยชน์ส่วนตัวแต่เป็นผลประโยชน์ของรัฐ โดยทรงแต่งตั้งให้เจ้าฟ้าจาดูรัตนธิดีเป็นผู้รับผิดชอบโดยมีเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ (พระปิตุลา) เสนาบดีคลังเป็นที่ปรึกษา และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงควบคุมใกล้ชิด ต่อมาตั้งกรมบัญชีกลาง (Royal Audit Office) ทรงมอบหมายหน้าที่ให้พระอนุชาทั้ง 3 พระองค์ดูแล ได้แก่ สมเด็จฯ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ สมเด็จฯ กรมพระสมมติอมรพันธ์ สมเด็จฯ กรมพระนเรศวโรปกรณ์ มีหน้าที่รวบรวมพระราชทรัพย์ที่เป็นรายได้ส่งพระคลัง

การทำงานของกรมบัญชีกลางดำเนินไปอย่างเป็นระบบ สามารถจัดระเบียบการทำงานแบบสำนักงาน ผู้ที่มีตำแหน่งทำงานในหอรัษฎากรพิพัฒน์ต้องทำงาน ณ สำนักงานตามเวลาทุกวัน<sup>1</sup> โดยมีเงินเดือนตอบแทน การปฏิรูปการคลังนี้เป็นการควบคุมรายได้ของรัฐให้เข้าสู่พระคลังอย่างเต็มที่ทำให้ผู้ที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีอากรที่ปฏิบัติหน้าที่เฉื่อยชาหลวมหรือทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเดือดร้อน และเมื่อเจ้าต่างกรมสิ้นพระชนม์ภาษีของกรมนั้นจะต้องตกเป็นของหลวงไม่ได้ตกทอดสู่ทายาททำให้รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก<sup>2</sup> และการปฏิรูปการคลังได้ประสบผลสำเร็จมากขึ้นเมื่อมีการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) เพราะงานแรกของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน คือ ตรวจสอบการชำระภาษีของเสนาบดีกรมนาในคดีพระยาอาหารบริรักษ์ และการออกกฎหมายพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติสำหรับพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2418 เพื่อกำหนดธรรมเนียมการรับเงิน และการจ่ายเงินของเสนาบดีให้เจ้าพนักงานเร่งรัดการจัดเก็บส่งเงินรายได้จากเจ้าภาษีนายอากร ให้แจ้งเสร็จภายใน 15 วัน ถ้ามีเหตุขัดข้องต้องมีรายงานแจ้งให้ทราบ เพื่อจัดทำงบประมาณรายวันรายจ่ายที่สมดุลในแต่ละเดือน<sup>3</sup>

<sup>1</sup>พระยามหาอำมาตยาธิบดี. (2505). การปกครองฝ่ายพลเรือน. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระภักดีศรีสุพรรณภูมิ (สุด สุนทรสารทูล) 19 พฤศจิกายน 2505. หน้า 6.

<sup>2</sup>บัณฑิต แท่นพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). หน้า 114. (อ้างอิงจาก บัญชีรายวันส่งเงินเจ้าต่างกรม จ.ศ. 1235. สำนักหอสมุดแห่งชาติ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เล่มใหม่ มัดที่ 25 เล่มที่ 2 และ บัญชีรายจ่ายเงินพระคลัง จ.ศ. 1236. สำนักหอสมุดแห่งชาติ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เล่มใหม่ มัดที่ 25 เล่มที่ 3.)

<sup>3</sup>บัณฑิต แท่นพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). หน้า 115. (อ้างอิงจาก กราบทูลว่าด้วยข้อบังคับตระลาการสำหรับหอ

## 1.2 การจัดระเบียบการคลัง

การจัดระบบการคลังที่มีประสิทธิภาพจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่เป็นผลสำเร็จ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงปรับปรุงงานทางด้านกรคลัง เพื่อที่จะทรงบริหารบ้านเมืองด้วยพระองค์เอง คือ นอกจากทรงตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ใน พ.ศ. 2416 ดังได้กล่าวมาแล้ว ต่อมาใน พ.ศ.2418 ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับพระคลังมหาสมบัติ ต่อมาใน พ.ศ.2433 ทรงตราพระธรรมนูญหน้าที่กระทรวงการคลัง จัดระเบียบเจ้าภาษีอากรและตราพระราชบัญญัติงบประมาณ

ในการจัดระเบียบการคลัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติเมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ.2418<sup>1</sup> เพื่อจัดระเบียบราชการในกรมมหาสมบัติให้เป็นระบบมีความรัดกุมยิ่งขึ้น กำหนดวิธีการส่งเงิน รับเงิน การตรวจบัญชี การจัดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ข้าราชการ ได้แก่ อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ ปลัดบัญชีกลาง พนักงานตรวจบัญชี-สิ่งของ พนักงานรับ-จ่ายเงิน พนักงานผู้เก็บเงินทอง กำหนดระเบียบปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากร เจ้าจำนวนที่มีหน้าที่ในการจัดส่งเงินภาษีอากรรายได้ของแผ่นดิน

## 1.3 การตราพระราชบัญญัติงบประมาณ

แต่เดิมการคลังนั้นไม่มีการแยกเก็บทรัพย์สินว่าเงินส่วนใดเป็นของรัฐ เงินส่วนใดเป็นของพระมหากษัตริย์ กล่าวกันว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของเงินทั้งหมดในท้องพระคลังสิบสองท้องพระคลัง\* และทรงเป็นผู้มีสิทธิในการบริหารตามพระราชอัธยาศัย

รายจ่ายหลักของแผ่นดินก่อนการปฏิรูปการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบด้วย

1. รายจ่ายในการทะนุบำรุงศาสนาประมาณร้อยละ 4-8 ของรายได้
2. รายจ่ายเบี้ยหวัดเงินปีแก่เจ้านายและข้าราชการร้อยละ 15-30 ของรายได้
3. รายจ่ายในการดูแลบำรุงรักษาพระราชนิเวศน์ และการพระราชพิธีต่างๆ ร้อยละ 15-30 ของรายได้
4. รายจ่ายเพื่อการป้องกันรักษาประเทศประมาณร้อยละ 16 ของรายได้

รัชฎา และกรมโปลิศ เพื่อชำระความให้โดยเร็ว (มีข้อบังคับไปยังกรมต่าง ๆ เช่น มหาตไทย กลาโหม กรมท่า). สำนักหอสมุดแห่งชาติ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 206 เล่มที่ 1.)

<sup>1</sup>สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์. (2515). การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 64-69.

\*ดูรายละเอียดใน สุทธิดา เลขไวฑูรย์. (2525). การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-พ.ศ. 2468). วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 9.

การบริหารราชการแผ่นดินตามแบบสมัยใหม่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น สภาพแวดล้อมโดยรวมทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม และงบประมาณของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปมาก รายจ่ายก็เปลี่ยนไปตามภารกิจของรัฐ การจัดระเบียบทางด้านการคลังเป็นไปเพื่อการรักษาคุณภาพของรายรับรายจ่ายเพื่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐ

การตราพระราชบัญญัติงบประมาณได้ประกาศใช้เป็นครั้งแรกใน พ.ศ.2433 และใน พ.ศ.2434 ได้จัดทำงบประมาณขึ้นเป็นครั้งแรก ทำให้การจัดสรรเงินให้แก่หน่วยงานกระทรวงต่างๆ เป็นสัดส่วนสำคัญคือ

1. ทำบัญชีงบประมาณล่วงหน้า
2. ให้คาดคะเนจำนวนเงินที่ได้ใช้จ่ายในปีที่ล่วงผ่านมา
3. ให้ทำรายงานชี้แจงภาวะการเพิ่มหรือลดลงของรายได้ภาษีอากรทุกชนิดจะได้คาดคะเน

ประมาณการรายรับรายจ่ายได้

4. ให้ทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าของกรมต่างๆ (ปัจจุบันยังทำอยู่)<sup>1</sup>

การจัดทำงบประมาณนั้นเป็นการกำหนดรายจ่ายไม่ให้เกินจำนวนของเงินรายได้เพื่อรักษาคุณภาพและความมั่นคงของฐานะทางการคลัง ใน พ.ศ. 2444 รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นการแสดงถึงการทำงานอย่างเป็นระบบของการคลัง<sup>2</sup> การจัดทำงบประมาณครั้งนี้ได้มีการแยกรายจ่ายส่วนพระองค์ออกจากรายจ่ายของแผ่นดิน และใน พ.ศ.2441 ได้มีการแยกพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ออกจากทรัพย์สินของประเทศ และมอบให้พระคลังข้างที่ดูแล บริหารพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ ประมาณ 19.7 ของรายได้ และประมาณ 23.6 ของเงินรายจ่ายในงบประมาณปกติ<sup>3</sup>

สรุปการปฏิรูปเศรษฐกิจการคลังจากการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ การจัดระเบียบการคลัง และการตราพระราชบัญญัติงบประมาณ ทำให้สามารถเก็บรวบรวมรายได้แผ่นดินจากหน่วยงานต่างๆ ที่แยกกันจัดเก็บ จัดส่งเก็บรวบรวมไว้ที่เดียวคือที่พระคลังมหาสมบัติเพื่อนำไปจัดสรรยังส่วนราชการต่างๆ เพื่อพัฒนาประเทศให้เกิดความรุ่งเรืองก้าวหน้าอย่างมีทิศทางตามแผนการที่วางไว้ เพราะการตราพระราชบัญญัติงบประมาณทำให้ทราบว่าในแต่ละด้านของการพัฒนานั้นต้องประกอบด้วยค่าใช้จ่ายเท่าไร มีเพียงพอหรือไม่ และการใดที่มีความจำเป็นเร่งด่วนกว่ากัน ซึ่งเป็นระบบการบริหารแบบใหม่

<sup>1</sup>ศรีนวล ศิริมิลินทร์. (2519). การปรับปรุงเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2453). หน้า 70.

<sup>2</sup>สุทธิดา เลขไวฑูรย์. (2525). การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-พ.ศ. 2468). หน้า 27-31.

<sup>3</sup>แหล่งเดิม. หน้า 31.

ตามแบบสากลนิยม และทำให้ขุนนางและเจ้านายถูกลดอำนาจและบทบาทลงเหลือเพียงทำตามพระบรมราชโองการ ทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์มั่นคงมากขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างรัฐชาติในเวลาต่อไป

## 2. การปฏิรูปทางสังคม

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดที่จะยกระดับฐานะของชาวสยามให้มีความทัดเทียมกัน ทรงมีพระราชดำริในการยกเลิกระบบทาส ยกเลิกระบบไพร่ และทำการปฏิรูปการศึกษาเพื่อเพิ่มคุณภาพของคน ทำให้เป็นส่วนหนึ่งที่จะพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าเทียบเท่าอารยประเทศ นอกจากนี้การพัฒนาส่งเสริมการคมนาคมก็เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ควบคู่กันไปกับการพัฒนาด้านต่างๆ ด้วย

### 2.1 การยกเลิกระบบทาส

ในระบบศักดินา\* ที่ไทยใช้กันมาตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ชนชั้นที่ต่ำที่สุดของสังคม คือ ทาส\*\* ซึ่งเป็นชนชั้นที่ไม่มีอิสระในการดำเนินชีวิต ต้องทำตามคำสั่ง ดูแลมุลนาย โดยมีศักดินาต่ำสุด คือ 5 ไร่

ความสัมพันธ์ระหว่างนายเงินกับทาสตามกฎหมายลักษณะทาส นายเงินมีอำนาจเด็ดขาดเหนือทาสของตน คือ นายเงินมีสิทธิลงโทษ จำตรวน ใส่ชื่อ คา ฆาตกรรมได้ แต่ห้ามไม่ให้ถึงตายสามารถส่งทาสไปรับโทษแทนนายเงินหรือรับโทษแทนบุตรภรรยาของนายเงินได้ ส่งทาสไปราชการหรือไปราชการสงครามแทนตน นอกจากนั้นยังคงมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินของนายเงินไม่ให้ชำรุดสูญหาย

---

\* ตารางแสดงศักดินาของขุนนางตามลำดับยศ (บรรดาศักดิ์) สมเด็จพระเจ้าพระยา ศักดินา 30000 ไร่, เจ้าพระยา ศักดินา 10000 ไร่, พระยา ศักดินา 1000-10000 ไร่, พระ ศักดินา 1000-5000 ไร่, หลวง ศักดินา 800-3000 ไร่, ขุน ศักดินา 200-1000 ไร่, หมื่น ศักดินา 200-800 ไร่, พัน ศักดินา 100-400 ไร่, ช่างเลว หรือเลว 30-100 ไร่ (สุพรรณิ เพ็งแสงทอง. (2528). พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนาง : การเมืองไทยสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416. หน้า 8. (อ้างอิงจาก กฎหมายตราสามดวง, เล่ม 1. หน้า 225-227.))

\*\* ทาส คือ ชนชั้นหนึ่งของสังคมไทย ซึ่งกฎหมายลักษณะพระอัยการทาสจำแนกประเภทของทาสไว้เป็น 7 ประเภท คือ 1) ทาสสินไถ่ คือทาสที่ซื้อไว้จากบิดามารดา ญาติผู้ใหญ่ สามีย หรือนายเงินเดิม, 2) ทาสในเรือนเบี้ย ได้แก่เด็กที่เกิดในระหว่างที่พ่อแม่เป็นทาส, 3) ทาสที่ได้มาแต่บิดามารดา คือทาสที่ได้รับเป็นมรดกสืบมา, 4) ทาสท่านให้ คือทาสที่มีผู้ยกให้, 5) ทาสที่ได้มาเนื่องจากนายเงินไปช่วยให้ผู้นั้นพ้นโทษปรับ, 6) ทาสที่ได้เลี้ยงไว้ยามข้าวยากหมากแพง, 7) ทาสเชลย คือทาสที่ได้มาจากสงคราม ซึ่งถือว่าเป็นทาสของพระมหากษัตริย์ จะพระราชทานให้ใครก็ได้ตามเห็นสมควร (วิชัย เสวะมัตย์. (2510). การเลิกทาสในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 2.)

ถ้าชำระหนี้สูญหายทาสต้องชดใช้จนเต็มราคาแก่นายเงิน และเมื่อนายเงินไม่สามารถเลี้ยงดูทาสได้สามารถขายหรือขับทาสได้

การที่ทาสจะหลุดพ้นจากความเป็นทาสนั้นสามารถทำได้โดยอนุญาตให้ทาสบวชในศาสนา ถึงแม้ว่าลาสิกขาแล้วก็ไม่ต้องกลับมาเป็นทาสอีก เมื่อนายเงินใช้ให้ทาสไปราชการสงคราม ถ้าถูกจับเป็นเชลยแล้วหลุดมาได้ถือว่าเป็นอิสระ และถ้าทาสฟ้องนายเงินเป็นกบฏ และสอบสวนได้ความว่าเป็นจริงให้หลุดพ้นจากความเป็นทาส เมื่อทาสได้เป็นภรรยาของนายเงินและญาติของนายเงินให้หลุดพ้นจากการเป็นทาสรวมทั้งลูกที่เกิดมา สุดท้ายหลุดจากการเป็นทาสโดยการนำเงินมาไถ่ถอน<sup>1</sup>

การเป็นทาสมีฐานะต่ำที่สุดในสังคมไทย และกฎหมายได้ให้อำนาจแก่นายเงินในการใช้ทาสเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การมีทาสจึงเป็นผลประโยชน์แก่นายเงินซึ่งส่วนใหญ่เป็นขุนนาง โอกาสที่จะหลุดพ้นจากความเป็นทาสนั้นมีน้อยมาก จะเห็นได้ว่าทาสเป็นโครงสร้างทางสังคม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ แต่การมีทาสเป็นสิ่งล้าสมัยและขัดต่อความเจริญของบ้านเมือง การเลิกทาสตามพระราชดำริของรัชกาลที่ 5 จึงเป็นปัญหาที่ย่างยากซับซ้อน

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลิกทาสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบด้วย

1. การได้รับการศึกษาตามแบบสมัยใหม่โดยเรียนหนังสือกับหม่อมแอนนาและทรงรับสั่งว่าจะเลิกทาส
2. การเสด็จประพาสต่างประเทศที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษทำให้ทรงเห็นความเจริญของระบบการปกครองและสภาพของพลเมือง
3. การมีทาสเป็นประเพณีที่ต่างชาติดูถูกไทยว่าป่าเถื่อน และไม่ยอมให้คนในบังคับของตนถูกซื้อขายเป็นทาส
4. การเลิกทาสในอเมริกาซึ่งเป็นการยอมรับในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
5. การมีทาสเป็นการขัดต่อความเจริญก้าวหน้าตามระบบเศรษฐกิจโลกแบบเสรีนิยม ทำให้ขาดฐานกำลังคนที่เป็นกำลังในการผลิต และทาสเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือเพราะขาดแรงจูงใจในการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่หามาได้

นโยบายในการเลิกทาสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปภายใต้ความเห็นชอบสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

1. รัชกาลที่ 5 ทรงนำเรื่องของทาสเข้าที่ประชุมสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2417 โดยทรงแจ้งพระประสงค์ที่ต้องการยกเลิกธรรมเนียมที่ล้าสมัยไม่ยุติธรรม เพื่อสร้างให้เกิดความเจริญแก่บ้านเมือง และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน คือ ธรรมเนียมการมีทาส ทรงมี

<sup>1</sup>ภารดี มหาขันธ์. (2527). รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394-2475). หน้า 75. (อ้างอิงจาก กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2. (2506). "พระไอยการลักษณะทาส". หน้า 285-343.)

พระราชดำริว่าทาสในเรือนเบี้ยตามกฎหมายเก่า ถ้าเป็นชายจะมีค่าตัวสูงสุด 14 ตำลึง ในช่วงอายุ 26-40 ปี ส่วนทาสหญิงจะมีค่าตัวสูงสุด 12 ตำลึง ในช่วงอายุ 21-30 ปี จากนั้นค่าตัวจะลดลงจนอายุ 100 ปี ทาสชายจะเหลือค่าตัว 1 ตำลึง ทาสหญิงจะเหลือค่าตัว 3 บาท นั้นเป็นข้อกำหนดที่ไม่ยุติธรรม เพราะทาสในเรือนเบี้ยนั้นต้องเป็นทาสไปจนตลอดชีวิตทั้งที่ไม่ได้มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของบิดามารดา<sup>1</sup> สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมีมติเห็นชอบว่าเป็นเรื่องที่สมควรแก้ไขพิกัตอายุลูกทาสลูกไทใหม่เป็นกำหนดให้ลูกทาสลูกไทที่เกิดใน พ.ศ.2411 เป็นปีที่รัชกาลที่ 5 ขึ้นครองราชย์ ทาสจะมีค่าตัวสูงสุด เมื่ออายุ 7-8 ปี โดยเด็กชายมีค่าตัว 32 บาท เด็กหญิงมีค่าตัว 28 บาท และค่าตัวจะลดลง เมื่ออายุ 18-20 ปี จะเหลือค่าตัวเพียง 3 บาท และเมื่ออายุครบ 21 ปี ให้พ้นจากความเป็ทาส มีอิสระในการดำเนินชีวิต คนที่เกิด พ.ศ.2411 จะพ้นการเป็นทาสใน พ.ศ.2432 ส่วนคนที่เกิดตั้งแต่ พ.ศ.2432 จะเป็นไทนับเป็นการสิ้นสุดการมีทาสในไทย

2. สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ตราพระราชบัญญัติการกำหนดพิกัตเกียณอายุลูกทาสลูกไทประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2417

3. ใน พ.ศ. 2420 เป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีอายุครบ 24 พรรษา ได้ทรงประกาศพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาและทรงบริจาคพระราชทรัพย์เท่าจำนวนวันในพระชนมพรรษา 24 พรรษา วันละ 1 บาท ประมาณ 8,767 บาท พระราชทานช่วยทาสที่ขายตัวเป็นทาส นายเงินคนเดียวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2395 เป็นทาสที่มีนายเงินคนเดียวถึง 25 ปี เป็นคนดีจึงช่วยให้พ้นจากการเป็นทาส ทาสชาย 16 คน ทาสหญิง 20 คน ลูกทาสชาย 5 คน ลูกทาสหญิง 3 คน รวม 44 คน และโปรดพระราชทานที่ดิน เครื่องมือประกอบอาชีพต่อไป<sup>2</sup>

4. ตั้งโรงเรียนเพื่อให้ได้มีการศึกษาประกอบอาชีพได้ตามต้องการ แต่ไม่ได้รับความนิยมนจากทาส

5. ประกาศยกเลิกบ่อนเบี้ย ใน พ.ศ. 2430 เพราะการพนันเป็นการถ่วงความเจริญของบ้านเมือง และเป็นสาเหตุที่ทำให้ขายตัวเป็นทาส

6. ตราพระราชบัญญัติเลิกทาสในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2443 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2443 คือการลดค่าตัวทาสเชลยในจังหวัดเชียงใหม่ น่าน ลำปาง ลำพูน แพร่ เกิน ถ้าอายุถึง 60 ปี ให้พ้นค่าตัวเป็นไท ส่วนทาสสินไถ่เมื่ออายุครบ 60 ปี ให้พ้นจากค่าตัวเป็นไท ส่วนลูกทาสที่เกิดในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2440 หรือหลังวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2440 เป็นวันที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับจากประพาสยุโรป ให้พ้นค่าตัวเป็นไท และห้ามขายตัวเป็นทาสอีก

<sup>1</sup>การดี มหาพันธ์ (2527). รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394-2475). หน้า 80.

<sup>2</sup>สงวน เล็กสกุล. (2494). งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5. หน้า 45-46.

7. การดำเนินการเลิกทาสในมณฑลบูรพาประกาศให้ลดค่าตัวทาสในมณฑลบูรพาลงในวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2447 ให้นายเงินลดค่าตัวทาสลงเดือนละ 4 บาท ไปจนหมดค่าตัว และห้ามขายตัวเป็นทาสอีกโดยเด็ดขาด

8. ประกาศพระราชบัญญัติเลิกทาสในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2448 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2448 มีรายละเอียดดังนี้

8.1 ห้ามมีทาสอีกในพระราชอาณาจักร

8.2 กำหนดให้ลดค่าตัวทาสเพื่อให้หลุดพ้นทาสเร็วขึ้น บรรดาทาสที่มีอยู่ในเวลาที่ออกพระราชบัญญัติเลิกทาส ให้นายเงินลดค่าตัวลงเดือนละ 4 บาท นับตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2448 ถ้าทาสเปลี่ยนนายเงินใหม่ห้ามทำสารกรรมธรรมขึ้นค่าตัวให้มากกว่าค่าตัวในเวลานั้น

8.3 ห้ามซื้อขายทาส ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา ต่อมาในปี พ.ศ. 2451 ได้ประกาศให้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มีการลงโทษสำหรับผู้ซื้อขายทาส<sup>1</sup>

ประเพณีการมีทาสที่มีมานานกว่า 500 ปี กลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศในยุคปฏิรูปประเทศที่มีมาอยู่ก่อนแล้วนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้เวลาอันยาวนานกว่า 30 ปี จึงประสบผลสำเร็จ ได้ผ่านปัญหาการคัดค้านจากนายเงินผู้เสียผลประโยชน์และตัวทาสเองก็ผ่านพ้นด้วยดี ไม่มีการเสียเลือดเนื้อเหมือนการเลิกทาสในต่างประเทศ นับว่าเป็นพระราชกรณียกิจที่สำคัญมากในการปฏิรูปประเทศ นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่เปรียบไม่ได้ของปวงชนชาวไทย

## 2.2 การยกเลิกระบบไพร่

ระบบไพร่ คือ การควบคุมกำลังคนโดยการเกณฑ์แรงงานจากราษฎร โดยรัฐไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง แต่ไพร่จะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายเป็นการตอบแทน

โครงสร้างของสังคมของสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนการปฏิรูปประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะประกอบด้วย ชนชั้นปกครอง เจ้านาย ขุนนาง ชนชั้นถูกปกครอง ได้แก่ ไพร่ ทาส ซึ่งชนชั้นเหล่านี้ไม่มีความคงทนถาวร สามารถเลื่อนชนชั้นหรือลดชนชั้นได้ โดยการทำความดีความชอบให้แก่รัฐ และในขณะเดียวกันถ้าประพฤติดีมีโทษต่อแผ่นดินก็จะทำให้ลดชนชั้น

<sup>1</sup>ภารติ มหาฉันทน์. (2527). รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394-2475). หน้า 87-88.

ทางสังคมได้ ไพร่\* เป็นชนชั้นที่มีจำนวนมากที่สุดในสังคมและเป็นทรัพยากรที่สำคัญของสังคม ไพร่คือ สามัญชนที่มีเสรีภาพมาแต่กำเนิด แต่ถูกกำหนดให้ต้องสังกัดมูลนายและถูกเกณฑ์แรงงาน เพราะสังคมไทยเป็นสังคมที่ต้องอาศัยกำลังคนทั้งในด้านการผลิต การป้องกัน และการขยายตัวของราชอาณาจักร การจัดระเบียบทางสังคมและการจัดระเบียบทางการเมืองขึ้นอยู่กับ การควบคุมกำลังจำนวนไพร่ และจากระบบศักดินามีการกำหนดให้ไพร่อยู่ภายใต้การควบคุมของมูลนายทำให้ประชาชนถูกแบ่งกลุ่มคล้ายกองกำลังทหารซึ่งมีมูลนายเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ การกำหนดแบ่งกลุ่มนั้นกำหนดตามครัวเรือน ในแต่ละกรมจะไม่กำหนดจำนวนไพร่ว่าต้องมากหรือน้อย แต่ต้องไม่เกินจำนวนตามศักดินาและต้องดูแลไม่ให้จำนวนไพร่ลดน้อยหรือน้อยลงหรือหนีหายไป ในแต่ละกรมจะมีเจ้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลไพร่ เช่น ปลัดกรมเป็นผู้ช่วย ปลัดศาล สมุห์บัญชี สัสดี เสมียนตรา นายกอง เวลามีสึกสงครามนายกองจะเป็นผู้ระดมไพร่พลเข้าประจำการส่งไปราชการ

ในพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนมีการระบุถึงไพร่หญิงที่เป็นไพร่ราบหรือหญิงดักน้ำหญิงหามวอ เพราะส่วนใหญ่จะกล่าวถึงแต่ไพร่ชาย แต่ตามหลักฐานยังคงมีไพร่หญิงด้วย ได้แก่

- 1) ไพร่หญิงทำงานในเขตพระราชฐานชั้นในซึ่งเป็นเขตต้องห้ามสำหรับผู้ชาย ตำแหน่งหญิงดักน้ำ หญิงหามวอ กับหญิงไพร่ราบทำงานหนักอยู่ฝ่ายในซึ่งผลัดเปลี่ยนกันมารับราชการ
- 2) ไพร่หญิงขึ้นสังกัดกรมกองบางกรมที่ขึ้นต่อพระบรมมหาราชวังโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมช่างฝีมือต่างๆ ที่ต้องการความประณีต เช่น ห้องเครื่อง โขน โปลิศ วิเลศนอก วิเลศใน

#### \*ลักษณะประเภทของไพร่

1. ไพร่สม การคัดเลือกไพร่แต่เดิมถือเอาความสูงเป็นเกณฑ์ โดยสูงเสมอไหล่ 2 ศอกครึ่ง ถือว่าเป็นชายฉกรรจ์ ต้องเอาชื่อขึ้นบัญชีไว้เป็นเกณฑ์ ใช้ราชการ แต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ไพร่ชายมีลักษณะเป็นชายไทยอายุครบ 18 ปี ต้องขึ้นทะเบียนที่กรมพระสุรัสวดี แล้วได้รับการสักท้อมือว่าสังกัดกรมใด (ตามภูมิสำเนาของบิดา) บุตรชายต้องเป็นลูกหม้อของกรมที่บิดาสักท้อ เพื่อสะดวกในการระดมพล เมื่อขึ้นทะเบียนแล้วเป็นไพร่สม ให้มูลนายฝึกหัดรบเมื่ออายุครบ 20 ปี จึงเป็นไพร่หลวง ไพร่สมรับราชการหลวงเพียง 1 เดือน

2. ไพร่หลวง เมื่อไพร่มีอายุครบ 20 ปี ถ้าไพร่ในเขตหัวเมืองชั้นในจะต้องเข้ามารายงานตัวในราชธานี และเข้ารับราชการตามกรมกองที่สังกัดคือ การเข้าเฝ้าในสมัยอยุธยาเข้าเดือนออก 1 เดือน ในสมัยพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเข้าเดือนออก 2 เดือน ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเข้าเดือนออก 3 เดือน ไพร่หลวงได้รับพระราชทานตราภูมิคุ้มห้าม แก่ไพร่หลวงทุกคน คือ ได้รับการยกเว้นอากรค่าน้ำ อากรตลาด อากรสมพัตรภายในวงเงิน 1 ตำลึง (4 บาท) จะใช้จ่ายเฉพาะเงินภาษีส่วนเกินกว่า 1 ตำลึงขึ้นไป ส่วนไพร่หัวเมืองชั้นนอกไม่สะดวกมาเข้าเฝ้า ได้รับการผ่อนผันให้เป็นไพร่ส่วยให้ส่งส่วยแทนแรงงาน แต่ในกรณีที่เร่งด่วนให้เข้ารับราชการตามหมายเรียก หรือใบบอก

ไพร่ส่วยหลวง หรือไพร่ส่วย หมายถึง ไพร่หลวงที่ส่งส่วยเป็นผลิตผลหรือสิ่งของตามที่รัฐต้องการมาให้แก่รัฐแทนการเข้าเดือน (อัญชลี สุสาธิต. (2546). ไพร่สมัย ร.5 : ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่ และผลกระทบต่องานสังคมไทย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 135.)

พิณพาทย์ ช่างเย็บ ช่างย้อม ช่างบาตร ช่างเขียน โรงไหม โรงทาน โรงสิ่ง โรงสี บางหน่วยงาน ไพร่หญิงต้องทำงานร่วมกับไพร่ชาย ถ้าไม่สามารถมาเข้าเดือนได้ต้องเสียค่าจ้างคนมาทำงานแทน

3) ไพร่ส่วย ไพร่หญิงจะเสียน้อยกว่าไพร่ชาย

4) เลกวัด คือ คนที่ถูกถวายให้ทำงานคอยดูแลอารามและพระสงฆ์ รับประทานในกิจการของ วัดตลอดชีวิตและสืบต่อถึงลูกหลานโดยไม่จบสิ้น<sup>1</sup>

### ลักษณะการควบคุมของระบบไพร่

ลักษณะการควบคุมของระบบไพร่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อน การปฏิรูปประเทศเป็นการปกครองราษฎรโดยผ่านมูลนาย เมื่อไพร่อายุได้ 9 ขวบ จะถูกขึ้นบัญชี ทะเบียนหางว่าวในกรมฝ่ายบิดา เมื่ออายุจนกระทั่ง มีความสูงเสมอไหล่ 2 ศอกครึ่ง<sup>2</sup> ก็จะต้องนำมาสัก แขนว่าขึ้นสังกัดกรมใด หมู่ใด โดยเสียเงินค่าสัก<sup>3</sup> ด้วย ทำให้การสักนั้นเปิดโอกาสให้มูลนายฉ้อราษฎ์ บังหลวงมากมาย ถ้าต้องการงานเบาๆ หรือสักเบาๆ ไม่เจ็บ และการปลอมสักแจ้งบัญชีไพร่ในสังกัด ไม่ครบ ก็ต้องหาเงินมาจ่ายให้มูลนายกรมการและช่างสัก นับเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดความเสื่อม ของระบบไพร่

การเกณฑ์แรงงานและสิ่งของเปิดโอกาสให้เกิดการประจบเอาใจ นำสิ่งของมาให้มูลนาย ถ้ามูลนายพอใจก็จะทำให้ไม่ถูกเกณฑ์แรงงานหรือสิ่งของ แต่ถ้าไพร่คนใดที่ไม่เอาใจมูลนายก็จะถูก กลั่นแกล้งให้ทำงานหนักไม่มีเวลาพักได้ นับเป็นการทุจริตตามระบบซึ่งทำให้ไพร่ได้รับความลำบาก จน ต้องหนีออกจากระบบด้วยวิธีการต่างๆ

<sup>1</sup>อัญชลี สุสาธิตน์. (2546). ไพร่สมัย ร.5 : ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่ และผลกระทบต่อ สังคมไทย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 69-70.

<sup>2</sup>ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ. (2526). ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2453. หน้า 20.

<sup>3</sup>การสักเลขที่ร่างกายไพร่จะต้องเสียค่าสักเป็นเงิน 1 บาท 1 เฟื้อง เพื่อนำเงินไปแบ่งปันกันระหว่างผู้ที่ เกี่ยวข้องห้ามเก็บเกินกว่านี้

|                              |          |
|------------------------------|----------|
| 1. แม่กองสัก                 | 1 สลึง   |
| 2. กลาโหมในพระบรมมหาราชวัง   | 1 เฟื้อง |
| 3. กลาโหมในพระราชวังบวร      | 1 เฟื้อง |
| 4. พระสัสดีในพระบรมมหาราชวัง | 1 เฟื้อง |
| 5. พระสัสดีในพระราชวังบวร    | 1 เฟื้อง |
| 6. กรมการ                    | 1 เฟื้อง |
| 7. ช่างเขียน                 | 1 เฟื้อง |
| 8. ช่างสัก                   | 1 เฟื้อง |

(แหล่งเดิม. หน้า 23-24. (อ้างอิงจาก เอกสารรัชกาลที่ 5 สมุดพิเศษ เล่มที่ 7. (ม.ป.ป.). สำนักกอง จดหมายเหตุแห่งชาติ. หน้า 87.

- 1) หนีไปซ่อนตามป่า โดยหนีไปทั้งครอบครัว
  - 2) การออกบวช เพื่อให้หลุดจากระบบไพร่ได้ชั่วคราว ไม่ต้องเกณฑ์แรงงาน ไม่ต้องจ่ายค่าราชการ
  - 3) การติดสินบนมูลนาย เพื่อไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน บางครั้งมูลนายทำโดยไพร่ไม่รู้เห็นด้วย แล้วไปเรียกเก็บเงินส่วยจากไพร่ และไม่นำส่งราชการแต่เก็บไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว
  - 4) การเข้าไปแอบแฝงในบ้านหรือวังของผู้มีอำนาจช่วยปกปิดตัวไพร่จากรัฐ
  - 5) การจ้างคนอื่นไปรับราชการแทนตนหรือติดสินบนให้มูลนายเกณฑ์ไพร่คนอื่นไปรับราชการแทนตน
  - 6) การขายตัวเป็นทาสทำให้หลุดจากการเกณฑ์แรงงาน
  - 7) การปลอมสีก เพราะราชการตรวจสอบได้ยาก
  - 8) การสืบทอดกับหมู่กรมอื่น กระทำได้ต่อเมื่อมูลนายรับรู้และยินยอม
- ปัญหาการหลบหนีของไพร่มีมาทุกยุคทุกสมัยแสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของการควบคุมคนในระบบไพร่

#### การขาดประสิทธิภาพในการควบคุม

การขาดประสิทธิภาพในการควบคุมคนคือมีปัญหาไพร่หลบหนีจากระบบ การรั่วไหลของเงินค่าราชการหรือเงินส่วย สภาพระบบไพร่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีปัญหาต่างๆ มากมายสะสมกันมาทำให้เป็นปัญหาทางการปกครองภายใน ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม นำไปสู่ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย

#### 1) ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมระบบไพร่

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ไพร่ถูกเกณฑ์แรงงานโดยเข้าเดือนออก 2 เดือน ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยไพร่ถูกเกณฑ์แรงงานเข้าเดือนออก 3 เดือน และถ้าไม่เข้าทำงานสามารถเสียเงินให้ทางราชการไปจ้างแรงงานอื่นมาทำงานแทน ในสมัยรัชกาลที่ 5 พบปัญหาไพร่หนีเกณฑ์แรงงาน ไพร่ไปจ่ายส่วย ซึ่งยากแก่การตรวจสอบควบคุมเพราะไม่มาสังกัดประจำ หมู่ ไม่มีชื่อในบัญชีหางว่าว เนื่องจากความไม่เสมอภาคในการทำงาน กตขี้ข่มเหง และการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทำให้ไพร่หลบหนีจากระบบ

การควบคุมกำลังคนในระบบไพร่นั้นเป็นการกระจายอำนาจความจงรักภักดี และผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ไปยังมูลนาย นับเป็นจุดอ่อนของการควบคุมคนในระบบไพร่ เพราะพระมหากษัตริย์ไม่สามารถจะควบคุมไพร่ทั้งหมดได้ และยากต่อการควบคุมการสะสมอำนาจในการปกครองไพร่ของมูลนาย เพื่อสร้างฐานอำนาจทางการเมืองจนเป็นอันตรายต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

## 2) ปัญหาเงินค่าราชการหรือเงินส่วยค้าง

การรั่วไหลของเงินค่าราชการจากการจัดเก็บและการส่งเงิน ประเด็นสำคัญ คือ การที่มูลนายเก็บเงินค่าราชการแล้วไม่ส่งรัฐ นำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เอกสารใบเสร็จการเก็บเงินไม่มีระบบ คือ ต่างคนต่างออก ไม่มีมาตรฐานหรือบางท้องที่เรียกเก็บตามใจชอบไม่ได้มีเกณฑ์แน่นอน เป็นระบบที่มูลนายปฏิบัติกันมานาน เพราะผลประโยชน์ที่ขุนนางได้รับเป็นเบี้ยหวัด เงินปี จำนวนไม่มากนัก และจากการชักส่วนลดของเงินภาษีอากรที่ขุนนางจะได้รับ ทำให้การแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาเงินค้างค่าราชการนี้ส่วนใหญ่จะตกค้างที่มูลนาย เจ้าหมื่นนายกอง และกรมพระสุรัสวดีที่มีหน้าที่ดูแลควบคุมไพร่ตรวจสอบยาก เพราะการแบ่งแยกอำนาจในการเก็บเงิน และการควบคุมไพร่ระหว่างกรมใหญ่ๆ 4 กรม ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมพระคลัง กรมพระสุรัสวดี<sup>1</sup>

## 3) ปัญหาการพิพาทของมูลนายเพราะช่วงชิงผลประโยชน์ในการควบคุมไพร่

ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาแย่งชิงการควบคุมไพร่เกิดในภาคอีสาน เพราะมีการรวบรวมหมู่บ้าน ตั้งเมืองขึ้นใหม่ซ้อนขึ้นในเมืองเดิม จากการปราบกบฏเจ้าอนุวงศ์ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้กวาดต้อนผู้คนมาตั้งหมู่บ้านกระจัดกระจาย เมื่อมีจำนวนคนมากขึ้นจึงขออนุญาตตั้งเมืองซึ่งหมายถึงการได้ประโยชน์จากหน้าที่เก็บผลประโยชน์จากประชาชนส่งพระคลังมหาสมบัติ การขอตั้งเมืองนั้นขอได้ง่าย ถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านก็สามารถตั้งเป็นเมืองได้ ทำให้เกิดการฟ้องร้องเป็นปัญหาให้ทางเมืองหลวงมาก

## 4) ปัญหาสภาพการเมืองภายในที่ไม่มั่นคง

การที่พระองค์ไม่ทรงมีฐานอำนาจทางการเมืองที่มั่นคง พระองค์จึงทรงมีพระประสงค์ที่จะถึงอำนาจในการควบคุมกำลังคนกลับเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์โดยเจ้านายขุนนางที่ทิวคงหรือถึงแก่อสัญกรรมหรือตายไปจะต้องโอนไพร่กลับมาขึ้นกับวังหลวง

## 5) ปัญหาความเสื่อมของระบบไพร่

ไพร่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะเป็นหน่วยการผลิตของสังคมที่สำคัญ แต่การเกณฑ์แรงงานเป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพของไพร่ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากการทำสนธิสัญญาบาวริง ทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนจากเศรษฐกิจเพื่อยังชีพ เป็นเศรษฐกิจเพื่อการค้า ทำให้ไพร่ยอมเสียเงินค่าราชการเพื่อที่ตนเองจะได้สร้างงานก่อให้เกิดรายได้ของตนเอง การจ้างงานจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทแทนการเกณฑ์แรงงาน ทำให้ลักษณะการผลิตในสังคมไทยเปลี่ยนไป อีกประเด็นหนึ่งที่เป็นแรงผลักดันเสริมให้เกิดการยกเลิกระบบไพร่ คือความขัดแย้งภายในระบบอันสืบเนื่องมาจากลักษณะการกดขี่ของระบบไพร่ที่มูลนายเรียกร้องเอาแรงงานส่วนเกินจากไพร่ในรูปเกณฑ์แรงงาน และผลผลิตส่วยอากรที่ไม่เสมอภาคกัน

<sup>1</sup>ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ. (2526). ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2453. หน้า 57-60.

### ความเปลี่ยนแปลงในระบบไพร่ภายหลัง ร.ศ. 112<sup>1</sup>

จากความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 นอกจากปัญหาเรื่องเขตแดนแล้ว ปัญหาเรื่องคน คือ ไพร่ที่เป็นข้าของแผ่นดินก็เป็นปัญหาที่ไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันเลย เพราะฝรั่งเศสได้แสดงเจตนาและความพยายามในการดึงคนไทยให้ไปขึ้นเป็นคนในบังคับของฝรั่งเศส เพื่อจะอ้างเหตุการณ์ครอบครองเหนือดินแดนไทยเพิ่มขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงใช้วิธีการจัดการทหารเพื่อป้องกันการคุกคามของมหาอำนาจ นับเป็นการโอนกำลังไพร่เข้าสู่ระบบควบคุมกำลังคนของพระมหากษัตริย์ ประกอบด้วย

- 1) เกณฑ์ไพร่หลวงที่ไม่ต้องเข้าประจำการ คือ ไพร่หลวงที่เสียเงินค่าราชการ และไพร่ส่วยมาเป็นทหารโดยกรมทหารบกเป็นผู้เกณฑ์
- 2) ไพร่หลวงที่ไม่ได้รับเกณฑ์ จะต้องถูกเก็บเงินค่าราชการคนละ 6 บาท
- 3) ไพร่หลวงที่ได้รับเกณฑ์จะต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำเป็นเวลา 2 ปี จากนั้นถึงปลดประจำการเป็นกองหนุน โดยมีเจ้าหมื่นนายกองควบคุม สามารถเรียกประจำการได้ตลอดเวลา และได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียส่วยอีกต่อไป<sup>2</sup>

การจัดทหารภายหลัง ร.ศ. 112 เริ่มแรกในมณฑลนครราชสีมา มณฑลปราจีน และมณฑลพิษณุโลก เป็นในลักษณะป้องกันตนเอง แต่ยังไม่ไกลจากชายเขตแดนที่มีปัญหาภัยคุกคามจากฝรั่งเศส ในขณะเดียวกันรัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้กรมพระสุรัสวดีมาขึ้นกับกรมเมือง และทำหน้าที่ด้านการสำมะโนครัวในหัวเมืองชั้นในเพื่อทราบจำนวนคนที่จะเป็นทหาร ภายหลังวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ผ่านไป กรมพระสุรัสวดีได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม และทำให้ไทยได้ตระหนักดีว่าการนำนโยบายการทูตและสันติภาพการทหารนั้นไม่สามารถหยุดยั้งการคุกคามของมหาอำนาจได้ สิ่งที่ไทยควรทำคือการมีกองกำลังทหารที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพไว้ป้องกันตัวเอง

อุปสรรคในการจัดการทหารหลังวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 นั้น ได้แก่

- 1) ราษฎรอาจแตกตื่น หวั่นวิตก เพราะการเกณฑ์ทหารก็เหมือนการเกณฑ์ไปรบ อาจทำให้ราษฎรหลบหนีเข้าป่าไม่ให้ความร่วมมือ
- 2) ราษฎรอาจจะอพยพไปอยู่ฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส โดยอ้างว่ามีบรรพบุรุษอยู่ที่ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง เพราะข้อตกลงระหว่างไทยกับฝรั่งเศสเปิดโอกาสให้ทำได้

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดใน ขจร สุขพานิช. (2519). ฐานันดรไพร่. หน้า 50-61.

<sup>2</sup>ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ. (2526). ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2453. หน้า 139 (อ้างอิงจาก จดหมายลายพระหัตถ์ของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.)

3) มหาอำนาจตะวันตกถ้ารู้ว่าไทยทำการเกณฑ์ทหารอาจทำการขัดขวางเพราะเพิ่งผ่าน  
วิกฤติการณ์ ร.ศ. 112

4) ไทยยังไม่พร้อมทางด้านการเงิน เพราะต้องจ่ายเงินเดือนทหารประจำการ  
การวางรูปแบบการปกครองแบบใหม่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

1) การจัดการปกครองท้องถิ่นและการทำสำมะโนครัว ภายหลังวิกฤติการณ์ ร.ศ. 112  
ราษฎรได้พากันไปขึ้นเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสจำนวนมาก เพราะการที่ไทยแก้ปัญหาเรื่องนี้ค้างเก็บ  
เงินส่วยโดยการเก็บเงินค้างชำระย้อนหลัง ทำให้ราษฎรถูกมุลนายกดขี่จึงพากันหลบหนี การสักระเล  
การเรียกเก็บเงินค่าราชการย้อนหลังนั้นเป็นการพยายามดึงอำนาจทางการเงินเข้าสู่สถาบันพระมห  
ษัตริย์ ซึ่งทางรัฐบาลไทยได้แก้ปัญหาโดย

- เร่งทำสำมะโนประชากรให้เสร็จเรียบร้อย แบ่งคนเป็นฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือน โดย  
พระสุรัสวดีเป็นผู้ถือบัญชี

- ประกาศเป็นพระราชบัญญัติทั่วพระราชอาณาจักรเพื่อการสำรวจสำมะโนประชากร โดย  
เริ่มสำรวจในปี พ.ศ. 2438-พ.ศ. 2439 ให้เสร็จสิ้นทั้งประเทศ

- ให้กระทรวงเมืองจัดทำบัญชีสำมะโนประชากรในกรุงเทพฯ และหัวเมืองชั้นใน และให้  
มณฑลเทศาภิบาล จัดทำบัญชีสำมะโนประชากรและส่งบัญชีสำมะโนประชากรต่อกรมพระสุรัสวดี

- จัดให้มีเงินเดือนแก่ข้าราชการ และจัดเบี้ยเลี้ยงให้กำนันและผู้ใหญ่บ้าน

- ให้เก็บเงินค่าราชการเท่ากัน คือ 6 บาท<sup>1</sup> ถ้าไม่มีเงินค่าราชการจ่ายให้นำไพร่มาทำงาน  
หลวง และคนไม่มีสังกัดให้นำมาขึ้นเป็นไพร่หลวง

ในปี พ.ศ. 2440 มีประกาศให้กรมพระสุรัสวดีขึ้นสังกัดกระทรวงกลาโหม และการจัดทำ  
ทะเบียนสำมะโนประชากรนั้นเริ่มที่หมู่บ้านในนครราชสีมา โดยจัดให้มีการเลือกกำนันเพื่อสำรวจจำนวน  
คนเกิด-ตาย แต่งงาน หย่าร้าง ย้ายเข้าย้ายออก ในหมู่บ้านและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน  
แต่ทำได้ระดับหนึ่งเท่านั้นเพราะกำนันขาดความรู้ การจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นการวางรูปแบบ  
ประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง ทำให้มีคนมาสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านกันมาก  
ส่วนรูปแบบการปกครองได้กำหนดให้ 6-20 บ้าน เป็นหมู่บ้าน มีการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล 100  
หมู่บ้าน ตั้งเป็นตำบล และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนัน 1 คน กำนันเลือกสารวัตรตำบล 2 คน ช่วยดูแล

---

<sup>1</sup>ใน พ.ศ. 2440 ได้มีประกาศพระราชบัญญัติเปลี่ยนวิธีการเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2445)  
(ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ. (2526). ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2453. หน้า 151.)

ภายในตำบล ทุกหมู่บ้านตำบลปักเขตแดนชัดเจน ให้กำนันขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการ หลายตำบลรวมกันเป็นแขวงอำเภอ ซึ่งมีนายแขวง ปลัดแขวง ยกกระบัตร<sup>1</sup>

2) การเปลี่ยนการควบคุมไพร่ ในที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลได้เสนอให้ยกเลิกระบบมูลนายควบคุมไพร่ ให้ท้องที่ที่ไพร่มีภูมิลำเนาอยู่เป็นผู้ควบคุม

ใน ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) ได้มีประกาศเปลี่ยนการควบคุมเลข และประกาศกำหนดอายุบุคคลที่เป็นฉกรรจ์ และปลดชรา (อายุ 18-60 ปี) ไม่ต้องเสียเงินค่าราชการ

ใน ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2443) ได้มีประกาศพระราชบัญญัติเกณฑ์จ้าง

ใน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ได้มีประกาศพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ

จากประกาศทั้ง 3 ฉบับ ทำให้ระบบไพร่ที่มีมาแต่เดิมถูกทำลายลง เพราะการเลิกเกณฑ์แรงงานโดยไม่มีค่าตอบแทนทำให้ไพร่ดำรงชีวิตได้อย่างอิสระ และสามารถแก้ปัญหาการหลบหนีของไพร่ การหลบหนีไปเป็นคนในบังคับตะวันตกและยกเลิกระบบมูลนายลงไปทำลายระบบกตัญญูของระบบไพร่ลงได้

ในวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2444 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้จัดประชุมเรื่องการจัดการทหารได้ข้อสรุปว่าการจัดการทหารต้องทำทั่วพระราชอาณาจักรโดยเริ่มที่มณฑลที่เปลี่ยนระบบการควบคุมเลขมาสังกัดท้องที่เรียบร้อยแล้วก่อน หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกไพร่ชายอายุ 18-20 ปี ต้องมารับการคัดเลือกเข้าเป็นทหาร คนที่ไม่ได้รับการคัดเลือกให้เสียเงินค่าราชการ หรือรอไว้ต่อไป เมื่อได้รับการคัดเลือกต้องอยู่ประจำการ 1 ปี แล้วปลดเป็นทหารกองหนุน ระหว่างเป็นกองหนุนต้องเข้าประจำการปีละ 1-2 เดือน จนครบ 5 ปี แล้วจึงปลดแต่มีเงื่อนไขว่าถ้ามีราชการสำคัญก็สามารถเรียกกระดมพลได้ และเมื่อปลดแล้วไม่ต้องเสียเงินค่าราชการอีกเลยตลอดชีวิต และได้รับตราภูมิ\* ส่วนการเป็นทหารนั้นได้รับเงินเดือนที่พอก และไม่ต้องทำงานหนัก แต่ภายหลังการประกาศพระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ในมณฑลนครราชสีมาได้เกิดปฏิกิริยาจากมูลนายที่เสียผลประโยชน์จากการเปลี่ยนระบบควบคุมคน ซึ่งหมายถึงมูลนายต้องสูญเสียรายได้หักลดจากเงินค่าราชการและการแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานไพร่ ปฏิกิริยานี้นอกจากในรูปของกบฏผีบุญทั่วไปในภาคอีสาน และการประกาศใช้พระราชบัญญัติทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) นั้นเป็นการยกเลิกระบบไพร่อย่างสิ้นเชิง เป็นลักษณะของการประกาศเฉพาะท้องที่ที่มีความเหมาะสมทั้งเวลา โอกาส และสถาน

<sup>1</sup>ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ. (2526). ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2453. หน้า 151. (อ้างอิงจาก การปกครองท้องที่ตอนที่ 1 ลักษณะการปกครองหมู่บ้านและตำบล. (ม.ป.ป.).)

\*ตราภูมิ คือ เอกสารรับรองการเข้าราชการเพื่อการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ที่ทางราชการออกให้ถือว่าสำคัญในแต่ละบุคคล

การณแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจัดในมณฑลที่มีปัญหาน้อยที่สุดก่อนเพื่อป้องกันการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตก<sup>1</sup>

สรุปการยกเลิกระบบไพร่ ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการควบคุมกำลังคนได้อย่างเต็มที่และมีแรงงานอิสระในการผลิตของระบบเกษตรกรรมได้มากเพิ่มขึ้น การควบคุมกำลังคนไม่ใช่สัญลักษณ์แสดงถึงอำนาจ และความมั่งคั่ง การยกเลิกระบบไพร่ทำให้พันธะต่อทางราชการ เช่น การเกณฑ์ทหาร การเสียเงินค่าราชการเป็นภาระของผู้ชาย ผู้หญิงจะได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย และการเกณฑ์แรงงานก็ไม่ใช่ภาระที่หนักเหมือนเก่าเพราะได้รับค่าตอบแทนในรูปของอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่พัก และไพร่สม ไพร่หลวง ไพร่ส่วย ในอดีตที่มีความไม่เท่าเทียมกันไม่ได้รับความยุติธรรม เมื่อประกาศพระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 แล้วเกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในแผ่นดิน ได้แก่ พวกไพร่ เกิดความรู้สึกไม่มีความแตกต่างกัน ต่างเกิดสำนึกในการเป็นพลเมืองไทยโดยเท่าเทียมกัน เกิดความสมัครสมานสามัคคีร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรัฐชาติได้ดีในที่สุด

### 2.3 การปฏิรูปการศึกษา

การศึกษาของไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนการปฏิรูปการศึกษานั้นไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษา จึงเป็นการศึกษาแบบไม่เป็นธรรม และไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษามากนัก เรียนพอให้อ่านออกเขียนได้ คำนวณเบื้องต้น สถานที่ให้การศึกษาในสมัยก่อน ได้แก่ วัด เป็นสถานที่อบรมวิชาความรู้แก่เด็กชาย บ้านจะอบรมวิชาความรู้การบ้านการเรือนให้แก่เด็กหญิง และส่วนใหญ่สอนตามแบบบรรพบุรุษที่มีความชำนาญ เชี่ยวชาญ ในแต่ละสาขา เช่น วิชาช่างต่างๆ ซึ่งในแต่ละครอบครัวจะไม่เผยแพร่วิชาความรู้ของครอบครัวให้แพร่หลาย มักเป็นความรู้แบบมรดกที่ตกทอดไปยังลูกหลานรุ่นต่อไป ลักษณะสำคัญของการศึกษาสมัยก่อนจะมีลักษณะหวงวิชาความรู้ และศิษย์ก็ไม่กล้าที่จะคิดให้ไกลกว่าครูสอน กลัวละเมิดและทำให้ผิดครู ลักษณะเช่นนี้ทำให้ความรู้ไม่เจริญ แต่กลับทำให้ความรู้ลึกลับเลือนได้ง่าย ประกอบกับไม่นิยมจดบันทึก จึงทำให้การเรียนรู้ไม่เจริญก้าวหน้า ส่วนเด็กหญิงนิยมเรียนเรื่องการบ้านการเรือนเมื่อมีอายุสมควรก็จะแต่งงานดูแลบ้านและครอบครัวของตนเท่านั้น<sup>2</sup>

ผู้ที่ทำหน้าที่อบรมสั่งสอนเยาวชนในสมัยโบราณ ได้แก่ พระสงฆ์ และบรรพบุรุษที่มีความรู้ทางวิชาช่างในสาขาต่างๆ เพื่อประกอบอาชีพ ส่วนใหญ่อบรมสั่งสอนถ่ายทอดโดยการฝึกฝนและปฏิบัติอยู่ในวงจำกัด ทำให้วิทยาการต่างๆ ของไทยจะอยู่ในวงแคบ

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดใน ภารดี มหาขันธ์. (2518). การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 233-263.

<sup>2</sup>วุฒิชัย มูลศิลป์. (2540). การปรับตัวของไทยและจีนในสมัยจักรวรรดินิยมใหม่. หน้า 121.

สรุปการศึกษาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีจุดประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาหลักธรรมเบื้องต้น กล่อมเกล่าจิตใจ ปลุกฝังให้เป็นคนดี มีคุณธรรม สามารถนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตได้

2. ศึกษาวิชาชีพเพื่อนำไปประกอบอาชีพ เช่น ช่างไม้ ช่างปูน ช่างโลหะ ช่างปั้น การแพทย์ แผนโบราณ โดยศึกษาได้ทั้งที่วัด วัง และครอบครัว

3. ศึกษาวิชาที่สำคัญสำหรับลูกผู้ชาย คือ การต่อสู้ การใช้อาวุธ โหราศาสตร์ และไสยศาสตร์ เพื่อนำไปเสริมในการประกอบอาชีพ

4. ศึกษาวิชาทางภาษาศาสตร์ ทั้งภาษาไทย ภาษาบาลี-สันสกฤต โดยการเรียนรู้ เขียน อ่าน คำสอนศาสนากับพระ<sup>1</sup>

ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การศึกษาได้ทวีความสำคัญมากเพิ่มขึ้น แต่การขยายตัวทางการศึกษายังคงอยู่ในวงจำกัดเพียงจัดให้มีการศึกษาแก่บุตรหลานในกลุ่มชนชั้นปกครองเท่านั้น จากการที่รัชกาลที่ 4 ทรงมีสายพระเนตรที่กว้างไกล และทรงชวนขยายศึกษาวิชาความรู้ ทำให้พระองค์ทรงเห็นประโยชน์จากการศึกษา พระองค์จึงทรงศึกษาด้วยตนเองและทรงศึกษาจากผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญ จึงนับว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์แรกที่ทรงศึกษาวิชาความรู้วิชาการต่างๆ ของชาติตะวันตก ทรงมีความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งทางด้าน ภาษา ศาสตร์ (ภาษาบาลี ภาษาสันสกฤต ภาษาละติน ภาษาอังกฤษ) วิทยาศาสตร์ ดาราศาสตร์ วิชาช่าง ฯลฯ จากการที่พระองค์ทรงตระหนักถึงประโยชน์ของการศึกษา จึงทรงจ้างครูชาวต่างประเทศมาสอน ภาษาอังกฤษให้กับพระราชโอรสและพระราชธิดา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ต้องทรงเผชิญกับการคุกคามของชาติตะวันตกที่จัดว่าเป็นชาติที่เจริญ และพัฒนาแล้ว ทำให้ไทยต้องปรับตัวให้ทันกับโลกที่พัฒนาขึ้นตลอดเวลา การปรับตัวของไทย คือ การที่ไทยต้องปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ ซึ่งการศึกษาจะทำให้ไทยสามารถปรับตัวเท่าเทียมอารยประเทศ จะได้รับการยอมรับจากอารยประเทศ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ได้แก่

1. การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดการศึกษาก่อนที่จะมีการปรับปรุงปฏิรูปด้านอื่นๆ ได้สำเร็จ เพราะจะเป็นการผลิตบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตามแบบสมัยใหม่ เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการปฏิรูปด้านอื่นๆ ต่อไป

---

<sup>1</sup>การดี มหาพันธ์. (2527). รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394-2475). หน้า 88. (อ้างอิงจาก วุฒิชัย มูลศิลป์. (2519). "แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาของไทยจากสมัยสุโขทัยจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475" ใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ฉบับวิชาการ 1 : 200-203, มกราคม-มีนาคม 2519.

2. การเผยแพร่ความรู้และวิทยาการสมัยใหม่ ใน พ.ศ. 2371 มิชชันนารีอเมริกันเข้ามาเผยแผ่คริสต์ศาสนา และตั้งโรงเรียนสอนหนังสือ ต่อมาใน พ.ศ. 2378 หมอบรัดเลย์ (Dr. D. Bradley) นำเข้าแท่นพิมพ์ภาษาไทยจึงได้เริ่มมีการพิมพ์อย่างแพร่หลาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2420 บาทหลวงแมคฟาร์แลนด์ (Reverend Samuel G. Mc Farland) ได้เสนอเรื่องการจัดตั้งวิทยาลัยขึ้นที่กรุงเทพฯ เพื่อเป็นสถานที่จัดการศึกษาให้แก่เยาวชนหญิงชายของไทย พระยาภาสกรวงศ์ (พร) ได้นำเรื่องกราบบังคมทูลทรงทราบ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงทราบ พระองค์ทรงเห็นชอบด้วยในเดือนมกราคม พ.ศ. 2421 จึงโปรดเกล้าฯ ให้เปิดโรงเรียนสอนวิชาการตามแบบตะวันตกขึ้นที่วังนันทอุทยานโดยห้ามไม่ให้สอนศาสนา ให้สอนเฉพาะอ่าน เขียน คัดเลข และวิชาช่าง ได้<sup>1</sup> การจัดการศึกษาแบบใหม่ของไทยได้รับอิทธิพลจากตะวันตก และได้รับความช่วยเหลือเบื้องต้นจากพวกมิชชันนารี

3. ฐานะของพลเมืองชาวไทยเปลี่ยนแปลงไปหลังจากทรงดำเนินการเลิกทาส ทำให้เกิดภาระผูกพันในสังคมของทาส มีความเป็นอิสระ สามารถเลือกประกอบอาชีพ และมีโอกาสในการเรียนหนังสือเพิ่มขึ้น เพื่อจะได้มีความรู้เพียงพอในการประกอบอาชีพโดยเฉพาะลูกทาส พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ดัดแปลงโรงงานให้เป็นโรงเรียนสอนหนังสือแก่ลูกทาส

4. ความต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อเข้ารับราชการ เป็นผลมาจากการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ แต่เมื่อดำเนินงานไปปรากฏว่าขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการดำเนินการให้ลุล่วงไปได้จึงทรงมีพระราชดำริในการปฏิรูปการศึกษา

จากที่กล่าวมาเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ไทยเริ่มจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนทั่วไป ให้มีระบบสอดคล้องกับภาวะโลกที่เปลี่ยนไป ซึ่งพัฒนาก่อให้เกิดแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาซึ่งเป็นผลมาจากความพยายามให้การต่อสู้กับการคุกคามของชาติตะวันตก เพื่อรักษาเอกราชของชาติและพัฒนาประเทศตามแบบสากลจึงได้มีการวางแผนการจัดการศึกษา เพื่อจุดประสงค์ต่อไปนี้

1. ผลิตบุคลากรกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ เพราะการศึกษาเป็นการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ดังพระราชดำริสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานในงานพระราชทานรางวัลที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ

... การทหารเป็นการสำคัญที่จะป้องกันรักษาบ้านเมือง ถ้าไม่มีท้าวทหารให้แข็งแรงก็จะรักษาบ้านเมืองยาก จึงเปนการจำเป็นที่จะต้องจัดการทหารให้แข็งแรงขึ้น แต่มิใช่จะต้องการแต่ทหาร เดียวนี้ต้องการคนที่ใช้ราชการพลเรือน ให้เปนผู้ที่มีความรู้และเป็นผู้มีปัญญาใช้การได้จริงนั้นเปนการร้อน อยากจะได้โดยเร็วมาก ... เมืองเราเวลานี้ต้องการคนที่มีความรู้ที่จะรับราชการให้หน้าที่ต่างๆ และประกอบกรต่างๆ ทั่วไปเปนอันมาก เพื่อจะให้การปกครองบ้านเมืองเป็นผลสำเร็จแท้จริง และให้ชาติเราเจริญด้วยทรัพย์สมบัติ

<sup>1</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์. (2516). การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5. หน้า 46.

แลวิชาช่างเฟื่องฟูแพร่หลาย เสมอเหมือนชาติอื่นการเรียนรู้จึงเป็นข้อสำคัญในความเจริญของบ้านเมือง  
เป็นอันมาก ...<sup>1</sup>

การปฏิรูปประเทศเพื่อรักษาเอกราชของชาตินั้นต้องการข้าราชการ การปฏิรูปการศึกษาจึง  
เป็นไปเพื่อการสร้างบุคลากรเข้ารับราชการทำงานตามหน่วยงานต่างๆ

2. การศึกษาเพื่อเพิ่มประสบการณ์ฝึกฝนอาชีพ ใช้แนวคิดจากการศึกษาไปประกอบอาชีพ  
ต่างๆ เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

3. การศึกษาช่วยกล่อมเกลাজิตใจให้รู้จักความดี มีจริยธรรม ควรนำมาเป็นหลักปฏิบัติ  
ความชั่วควรละอายละวางงดเว้นไม่กระทำ จะทำให้สังคมมีความสุข

4. การศึกษาเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพและเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

ลำดับการปฏิรูปการศึกษาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พ.ศ. 2414 - ทรงโปรดเกล้าฯ ตั้งโรงเรียนหลวง มีสถานที่เฉพาะ ครูสอนเป็นฆราวาส

กำหนดเวลาเรียนเปิดสอนวิชา ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ขบธรรมเนียม  
ราชการ<sup>2</sup>

- ทรงโปรดเกล้าฯ ตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษสำหรับเจ้านาย

พ.ศ. 2424 - ทรงโปรดเกล้าฯ ตั้งโรงเรียนทหารมหาดเล็ก ต่อมาในปี พ.ศ. 2425 ขยาย  
เป็นโรงเรียนพลเรือน ณ พระตำหนักสวนกุหลาบ<sup>3</sup>

พ.ศ. 2427 - ทรงโปรดเกล้าฯ ขยายการศึกษาออกสู่มหาชน ตั้งโรงเรียนวัดมหรณพาราม

พ.ศ. 2428 - ทรงโปรดเกล้าฯ ตั้งโรงเรียนตามมณฑลต่างๆ ตามหัวเมือง

พ.ศ. 2430 - ทรงโปรดเกล้าฯ ตั้งกรมศึกษาธิการ ดูแลทางการศึกษา การจัดตั้งโรงเรียน  
ดํารูปแบบเรียน<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>โตช บุนนาค. (2517). ประมวลเหตุการณ์สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาของไทยระหว่าง พ.ศ.  
2367-พ.ศ.2459 ใน ชุมทางวิชาการ : บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา. พิมพ์ครั้งที่ 2. หน้า  
9-10. (อ้างอิงจาก เอกสารเรื่อง จัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว . (2511).  
หน้า 200-201.)

<sup>2</sup>แหล่งเดิม. หน้า 28-30.

<sup>3</sup>แหล่งเดิม. หน้า 9

<sup>4</sup>หน้าเดิม.

- พ.ศ. 2435 - กรมศึกษาธิการ ได้รับการยกฐานะเป็นกระทรวงศึกษาธิการ มีการจัดประเภทของโรงเรียนดังนี้
- 1) โรงเรียนมูลศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการเรียนหนังสือไทย โดยใช้วัดทั้งในกรุงและหัวเมืองเป็นสถานศึกษา
  - 2) โรงเรียนเชลยศักดิ์ เป็นโรงเรียนราษฎรที่พวกมิชชันนารี ขออนุญาตจัดตั้งจากกระทรวงศึกษาธิการ
- พ.ศ. 2441 - แยกประเภทการศึกษา 2 ประเภท
- 1) การศึกษาสามัญ ได้แก่ มูลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา
  - 2) การศึกษาพิเศษ ได้แก่ การฝึกหัดอาจารย์ ศิลปะ กฎหมาย การแพทย์ การช่าง การค้า และการเพาะปลูก
- พ.ศ. 2445 - ส่งข้าหลวงไปดูงานด้านการศึกษาที่ญี่ปุ่น และกลับมาจัดทำแผนการศึกษาใหม่\*

ต่อมาเมื่อการศึกษาขยายวงกว้างออกไป ทำให้ราษฎรทั่วไปหันมาส่งเสริมการศึกษา ต่างส่งบุตรหลานเข้าศึกษาเพราะเรียนจบแล้ว สามารถเข้ารับราชการได้ แต่ต่อมาปรากฏว่าหน่วยงานราชการมีไม่พอที่จะรับผู้ที่จบการศึกษาได้หมด ทำให้ทางราชการเปลี่ยนแปลง ความมุ่งหมายของการให้เยาวชนเข้ารับการศึกษโดยให้ราษฎรทุกคนเป็นชายที่มีอายุครบเกณฑ์ต้องเข้าเรียนหนังสือ เมื่อเรียนสำเร็จให้ออกไปทำงานเลี้ยงชีพ นอกจากผู้ที่เรียนดีจึงจะได้รับการสนับสนุนให้เรียนต่อจนถึงขั้นสูงสุด

ใน พ.ศ. 2453 ได้มีการแบ่งภาระในการจัดการศึกษาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการศึกษาเบื้องต้นแก่ราษฎรทั่วราชอาณาจักร ส่วนกระทรวงศึกษาธิการให้จัดการศึกษาขั้นสูง โดยมุ่งการศึกษาให้อ่านออกเขียนได้

การปฏิรูปการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย เพราะรัฐบาลต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานในหน่วยงานต่างๆ เพื่อพัฒนาประเทศ

\*สาระสำคัญของแผนการศึกษา คือ แยกอาณาจักรกับพุทธจักร สรุปได้ดังนี้

1. แผนการจัดการศึกษาฝ่ายอาณาจักร การศึกษาทั่วไปตามแผนการศึกษา พ.ศ. 2445 แบ่งออกเป็น 2 สาย คือ สายสามัญ (General Education) มุ่งให้ความรู้ด้านวิชาการเพื่อเป็นพื้นฐานของการเรียนชั้นสูง สายอาชีพ (Special of Technical Education) ศึกษาวิชาการช่างต่างๆ การแพทย์
2. แผนการศึกษาฝ่ายพุทธจักร จัดการศึกษาเล่าเรียนพระปริยัติธรรม (ภารดี มหาจันทร์. (2527). รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394-2475). หน้า 94.)

สรุปการปฏิรูปการศึกษาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นได้ช่วยให้ประชาชนไทยมีความเจริญก้าวหน้า มีการพัฒนาความคิดความอ่านมากขึ้น เพราะคนไทยทุกคนจะต้องเรียนภาษาไทยรู้เรื่องความเป็นมาของคนไทย นำไปก่อให้เกิดความรักความผูกพันต่อกันในฐานะเป็นพวกเดียวกัน เกิดความสมัครสมานรวมกันเป็นหนึ่งเดียวของคนไทย ที่พูดภาษาไทยมีขนบธรรมเนียมเดียวกัน และนำความรู้ไปพัฒนาอาชีพ พัฒนาบ้านเมืองให้มีความเจริญก้าวหน้า นำไปสู่การเป็นรัฐชาติได้ในที่สุด

## 2.4 การปฏิรูปการคมนาคม

การคมนาคมมีความสำคัญต่อความมั่นคงของพระราชอาณาจักร และทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการค้า เนื่องจากทำให้ผลผลิตเดินทางไปสู่ตลาดได้สะดวกรวดเร็ว เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรและพ่อค้าทั้งการค้าภายในประเทศ และการค้ากับต่างประเทศ

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานการคมนาคมเบื้องต้นไว้ กล่าวคือ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างถนนแบบตะวันตกเพื่อการคมนาคม ได้แก่ ถนนเจริญกรุง ถนนบำรุงเมือง ถนนเฟื่องนคร ถนนสีลม นอกจากการสร้างถนนแล้วยังทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลอง เพื่อการคมนาคมขนส่งด้วย ได้แก่ คลองถนนตรง คลองผดุงกรุงเกษม คลองเจดีย์บูชา คลองมหาสวัสดิ์ คลองภาษีเจริญ คลองดำเนินสะดวก คลองบางลี่ ซึ่งนอกจากได้ประโยชน์ทางการคมนาคมแล้วประชาชนยังได้ประโยชน์จากการชลประทานนำไปใช้เพื่อการเกษตร และยังทรงสนับสนุนให้ต่อเรือกลไฟ และเริ่มการวางรากฐานทางไปรษณีย์โทรเลขเพื่อการติดต่อสื่อสารระหว่างปากน้ำ-กรุงเทพฯ ขึ้นใน พ.ศ. 2409 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงอนุญาตให้วางสายโทรเลขจากเมืองย่างกุ้งในประเทศพม่าผ่านไทยไปยังสิงคโปร์โดยมีสายแยกมากรุงเทพฯ\* การที่ทรงอนุญาตในครั้งนี้นับว่าเป็นประโยชน์จากการได้ร่วมใช้บริการ การจ้างงาน เป็นประโยชน์ต่อการค้าขาย ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำโทรศัพท์เข้ามาเปิดใช้ระหว่างกรุงเทพฯ-สมุทรปราการ ใน พ.ศ. 2424 โดยให้กระทรวงกลาโหมเป็นผู้ดำเนินการ และจัดตั้งกรมไปรษณีย์และโทรเลขขึ้นใน พ.ศ. 2426<sup>1</sup> ภายใต้ความช่วยเหลือจากประเทศเยอรมัน<sup>2</sup>

---

\*สายโทรเลขเริ่มต้นจากย่างกุ้ง ผ่านทวาย มะริด ชำแม่น้ำกระ เข้ากรุงเทพฯ ต่อไปยังระนอง ตะกั่วป่า พังงา นครศรีธรรมราช ตรัง ปะลิศ ไทรบุรี (ภารดี มหาขันธ์. (2527).). รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394-2475). หน้า 33.)

<sup>1</sup>ชัย เรืองศิลป์. (2522). ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ. หน้า 302, 297.

<sup>2</sup>ราตรี วานิชลักษณ์. (2519). ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเยอรมนี ตั้งแต่ พ.ศ. 2405-2460. หน้า

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงการคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำ คือ

1. ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลักโดยโปรดเกล้าฯ ให้หน่วยราชการและเอกชนขุดคลองเพื่อเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งผลผลิตข้าวจากแหล่งผลิตสู่เมืองท่า เพื่อการค้าต่างประเทศ เช่น คลองเปรมประชากร คลองประเวศบุรีรมย์ คลองนครเพิงเขตร คลองทวีวัฒนา และยังทรงโปรดเกล้าฯ ให้เอกชนขุดคลองเพื่อขยายพื้นที่ทางการเกษตรแถบปทุมธานี และรังสิต โดยบริษัทขุดคลองและคูนาสยาม นอกจากการเพิ่มพื้นที่ในการผลิตข้าวและยังเป็นการทำระบบชลประทานเข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต นับเป็นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเกี่ยวกับการเกษตรกรรม

2. ได้มีการพัฒนาการคมนาคมให้เจริญก้าวหน้าสามารถเดินทางติดต่อระหว่างกรุงเทพฯ และหัวเมืองได้สะดวกโดยเฉพาะเส้นทางรถไฟ ซึ่งสร้างขึ้นโดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของพระราชอาณาจักร และจุดประสงค์รอง คือ เพื่อการขยายตัวส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจ โดยการว่าจ้างวิศวกรชาวเยอรมัน คือ นายแอร์ เบทเก เข้ามาดำรงตำแหน่งเจ้ากรมรถไฟเป็นคนแรก<sup>1</sup> ดังปรากฏในประกาศสร้างทางรถไฟสยามตั้งแต่กรุงเทพฯ ถึงนครราชสีมา ร.ศ. 109 ความว่า

... ทรงพระราชดำริเห็นว่า การสร้างทางรถไฟเดินไปมาในระหว่างหัวเมืองไกลเป็นเหตุให้เกิดความเจริญแก่บ้านเมืองได้เป็นอย่างดีอันหนึ่ง เพราะทางรถไฟอาจจะชักย่นหนทางหัวเมืองซึ่งตั้งอยู่ไกล ไปมากันยากให้กลับเป็นหัวเมืองใกล้ ไปมาถึงกันได้โดยสะดวกเร็วพลัน การย้ายขนสินค้าไปมาเป็นการลำบาก ก็สามารถจะย้ายขนไปมาถึงกันได้โดยง่าย เมื่อเป็นดังนี้หัวเมืองใดซึ่งที่ดินอุดมดีแต่สินค้ายังไม่บริบูรณ์ เพราะขาดเส้นทางไปมายาก ไม่สามารถที่จะย้ายสินค้าที่บังเกิดขึ้นไปค้าขาย แลกเปลี่ยนกันกับหัวเมืองอื่นได้ ก็คงมีผู้อุตสาหกิจคิดสร้างทำเลเพาะปลูกส่งสินค้านั้นให้มากยิ่งขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้อาณาประชาราษฎร์มีที่ตั้งการทำมาหากินกว้างขวางออกไป แล้วนำทรัพย์สินสมบัติกรุงสยามให้มากยิ่งขึ้นด้วย ...<sup>2</sup>

### การสร้างทางรถไฟที่สร้างมีเหตุผลสำคัญดังนี้

1) เส้นทางรถไฟสายกรุงเทพฯ-นครราชสีมา สร้างขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเมืองของประเทศที่กำลังประสบปัญหาจากการขยายอิทธิพลของฝรั่งเศสเข้ามายังมณฑลอีสานของไทย ทำให้เมืองหลวงติดต่อสื่อสารกับทางหัวเมืองทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้สะดวกรวดเร็วขึ้น ได้ผลดี

<sup>1</sup> ราวตรี วานิชลักษณ์. (2519). ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเยอรมนี ตั้งแต่ พ.ศ. 2405-2460. หน้า 74.

<sup>2</sup> เกื้อกุล ยินยอนันต์. (2519). การพัฒนาการคมนาคมทางบก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 56.

ทางการปกครอง นอกจากนี้ยังนับว่าเป็นผลดีทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากทำให้เกิดความสะดวกในการขนส่งผลผลิตสินค้าเข้ามายังกรุงเทพฯ

2) เส้นทางรถไฟสายเหนือ เพื่อรักษาความมั่นคงทางการเมือง กระชับการปกครองในมณฑลพายัพ เพื่อป้องกันการแทรกแซงและการขยายอิทธิพล ของอังกฤษและฝรั่งเศสที่เข้ามาในหัวเมืองฝ่ายเหนือ โดยกรมรถไฟที่มีชาวเยอรมันเป็นเจ้าของและเป็นวิศวกร เพื่อสกัดกั้นการเข้ามาขอสัมปทานของอังกฤษซึ่งพยายามใช้อิทธิพลบีบบังคับไทยอยู่เมื่อไทยเริ่มโครงการทางรถไฟสายเหนือขึ้นนั้นทำให้อังกฤษและฝรั่งเศสไม่พอใจ แต่ต่อมารัฐบาลไทยประสบปัญหาทางด้านการเงิน ทำให้การก่อสร้างทางรถไฟสายเหนือหยุดชะงัก สร้างไปได้ถึงตำบลแม่พริก จังหวัดแพร่เท่านั้น และกลับไปสร้างทางรถไฟสายใต้ขึ้นแทนด้วยเหตุผลทางการเมือง

3) เส้นทางรถไฟสายใต้ ด้วยเหตุผลทางการเมืองการปกครอง เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากการขยายอำนาจของอังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้กรุงเทพฯ ดุลปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ได้อย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีเจ้ากรมและวิศวกรเป็นชาวเยอรมัน ทำให้อังกฤษคัดค้านและต่อต้าน จนที่สุดต้องมีการเจรจาตกลงทางการทูต ในปี พ.ศ. 2443-พ.ศ. 2452 โดยอังกฤษยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับหัวเมืองประเทศราชทางใต้ จนในที่สุดไทยต้องยอมให้วิศวกรชาวอังกฤษเข้ามาทำหน้าที่แทนวิศวกรชาวเยอรมันควบคุมการสร้างเส้นทางรถไฟสายใต้แทน

เส้นทางรถไฟเพื่อการคมนาคม และเศรษฐกิจ ได้แก่

- 1) เส้นทางรถไฟสาย กรุงเทพฯ-สมุทรปราการ
- 2) เส้นทางรถไฟสาย กรุงเทพฯ-พระพุทธบาท
- 3) เส้นทางรถไฟสาย กรุงเทพฯ-มหาชัย (ท่าจีน-แม่กลอง)
- 4) เส้นทางรถไฟสาย กรุงเทพฯ-บางพระ
- 5) เส้นทางรถไฟสาย กรุงเทพฯ-แปดริ้ว (ฉะเชิงเทรา) <sup>1</sup>

3. ได้มีการสร้างถนนเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางทำให้เกิดประโยชน์ทางธุรกิจการค้าขายคล่องตัว ทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี และเป็นการแสดงถึงความเจริญก้าวหน้าทันสมัย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้รัฐบาลและเอกชนสร้างถนนเพื่อเพิ่มผลทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ถนนยุพราช (เยาวราช) ถนนราชวงศ์ ถนนจักรวรรดิ ถนนอนุวงศ์ ถนนบูรพา และสร้างถนนเพื่อความสง่างามของบ้านเมือง ได้แก่ ถนนราชดำเนิน ถนนสามเสน ทำให้ถนนกลายเป็นเส้นทางคมนาคม ดึงประชาชนเข้ามาตั้งบ้านเรือนริมถนนเพื่อการค้าแทนการตั้งบ้านเรือนอยู่ริมแม่น้ำตามเดิม ทำให้ที่ดินเริ่มมีราคาแพงขึ้น

<sup>1</sup>ชัย เรื่องศิลป. (2522). ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ. หน้า 273, 278-

การปรับปรุงเส้นทางถนนต่างๆ มักจะกระทำในหัวเมืองและเมืองบริวารรายรอบส่วนในหัวเมืองหรือในภูมิภาคจะดำเนินไปอย่างล่าช้าขึ้นอยู่กับความต้องการและความสามารถของแต่ละหัวเมือง

### 3. การปฏิรูปทางการเมืองการปกครอง

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-พ.ศ. 2453) นับเป็นช่วงประวัติศาสตร์ชาติไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่สำคัญมากเพราะเป็นสมัยแห่งการปฏิรูปครั้งใหญ่ที่เรียกว่าเป็น “การพลิกแผ่นดิน” (Revolution) <sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินนโยบายการปฏิรูปบ้านเมืองเป็น 2 ระยะ ระยะแรกระหว่าง พ.ศ. 2416-พ.ศ. 2418 ระยะที่ 2 ระหว่าง พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453

#### 3.1 การปฏิรูปการเมืองการปกครองในระยะแรก (พ.ศ. 2416-พ.ศ. 2418)

การปฏิรูปการเมืองการปกครองระยะแรก (พ.ศ. 2416-พ.ศ. 2418) เป็นการตั้งอำนาจจากขุนนางมาสู่พระมหากษัตริย์ <sup>2</sup> เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ในการบริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2416 ใน พ.ศ. 2417 พระองค์ได้ทรงตราพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) ดังนี้

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

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ขึ้นในวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2417 มีสมาชิก 11 คน โดยมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธาน คือ

1. พระยาราชสุภาวดี (เพ็ง เพ็ญกุล) เจ้ากรมพระสุรัสวดีกลาง
2. พระยาศรีพิพัฒน์ (แพ บุนนาค) โฆษกบดี
3. พระยาราชวรานุกูล (รอด กัลยาณมิตร) ปลัดทูลฉลองกรมมหาดไทย
4. พระยาภักดีโกศล (โหมต อมาตยกุล)
5. พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค)
6. พระยามหาอำมาตย์ (ชื่น กัลยาณมิตร) เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ

---

<sup>1</sup>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2514). หนังสืออ่านประกอบคำบรรยาย วิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย. หน้า 190. (อ้างอิงจาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. (ม.ป.ป.). พระราชนิพนธ์คำนำ ใน พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน.)

<sup>2</sup>วิญญูชัย เสงฆมุลธนา. (2513). การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 35.

7. พระยาอภัยชนบททรี (แย้ม บุญยรัตพันธุ์) จางวางพระตำรวจซ้าย
8. พระยาราชไชย (จำเริญ บุณศิริ)
9. พระยาพิพิธโกไคย (ทองคำ สุวรรณทัต)
10. พระยาเจริญราชไมตรี (ดาด อมาตยกุล)
11. พระยาราชโยธา (ทองอยู่ ภูมิรัตน์)<sup>1</sup>

สมาชิกของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่มีแต่ขุนนางชั้นพระยาเป็นคนหนุ่มที่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน และเป็นผู้ที่คุมกำลังคนของประเทศ จุดประสงค์ของการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ทำงานด้วยความสุจริตและยุติธรรม สามารถขัดขวางการทำงานของพระมหากษัตริย์และข้าราชการได้ถ้าไม่ถูกต้องภายใต้พระมหากษัตริย์ เป็นการดึงอำนาจกลับคืนจากสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) ที่เป็นกลุ่มขุนนางเก่า คืบสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ เน้นการดำเนินงานทางด้านนิติบัญญัติคานอำนาจบริหาร (Executive) ควบคุมการทำงานของหน่วยงานต่างๆ บุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งล้วนแล้วเป็นที่ไว้วางพระทัย สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบตามแบบสมัยใหม่ เตรียมกำลังคนเพื่อการปฏิรูปการบริหารบ้านเมืองแทนที่ขุนนางรุ่นเก่าที่ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและอยู่ภายใต้อำนาจของสมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จะหมดภาระหน้าที่เมื่อสิ้นสุริยวงศ์ไปแล้ว 6 เดือน

เสนาบดีชุดเก่า

1. สมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ เป็นประธานของเสนาบดี
2. เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วร บุนนาค) สมุหกลาโหม
3. เจ้าพระยาภูธราภัย (นุช บุญยรัตพันธุ์) สมุหนายก
4. เจ้าพระยาอมราช (เจย ยมาภัย) กรมเมือง
5. เจ้าพระยาธรรมาธิกรณ์ธินดี (มั่ง) กรมวัง
6. เจ้าพระยาภาณุวงศ์ (ท้วม บุนนาค) กรมพระคลัง
7. พระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญ-หลง) กรมนา

เสนาบดีชุดเก่าส่วนใหญ่อาวุโสมีอายุมาก 50-66 ปี เมื่อชราทำงานไม่คล่องตัว รัชกาลที่ 5 จึงให้สภาที่ปรึกษาแทรกตัวลงไปทำงานแทน นับเป็นความพยายามของพระมหากษัตริย์ในการดึงอำนาจกลับคืนสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ พระองค์ทรงดำเนินนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไปจนประสบผลสำเร็จ

---

<sup>1</sup> คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2544). รายงานการประชุมเสนาบดีสภา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ 1 เรื่อง สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน. หน้า 22.

## 2. สภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ตั้งสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2417 มีวัตถุประสงค์เป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการ การบริหารประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า สมาชิกมีทั้งหมด 49 คน จากเดิมที่กำหนดให้มีจำนวน 53 คน เพราะสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ ไม่รับเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาในพระองค์ โดยสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ปฏิเสธในการที่ต้องสาบานตน เพราะท่านเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอยู่แล้วให้การปรึกษาด้านต่างๆ ให้กับพระมหากษัตริย์ และเคยบริหารประเทศว่าราชการแผ่นดินมาก่อนแล้วไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาในพระองค์ซึ่งเป็นเสมือนการลดอำนาจอิทธิพลลงจากเดิม และการดื่มน้ำสาบานนั้นเป็นการจำกัดอำนาจและอิทธิพลให้อยู่ภายใต้ อำนาจของพระมหากษัตริย์ เมื่อไม่รับเป็นสมาชิกทำให้สภาพของท่านยังคงเดิมในการให้คำปรึกษาพระมหากษัตริย์ได้ดังเดิม เพราะการดื่มน้ำสาบานตนต้องสัญญาว่าจะซื่อสัตย์ต่อพระมหากษัตริย์ทั้งกาย วาจา ใจ ถ้าผิดคำสาบาน จะไม่ถือว่าเป็นมนุษย์เลยทีเดียว<sup>1</sup>

การตั้งสภาทั้งสองนี้เป็นจุดเริ่มต้นในการปฏิรูปประเทศตามแบบตะวันตกแต่การทำงานของ สภานั้นต้องล้มเลิกไปหลังจากตั้งขึ้นไม่นาน เพราะสมาชิกเข้าใจว่าเป็นการจำกัดอำนาจของเสนาบดี และเวลาประชุมอภิปราย สมาชิกไม่ค่อยพูดอภิปราย นิ่งนิ่ง มีความคิดว่าเป็นของแปลกใหม่ซึ่งเป็น อุปสรรคในการทำงาน แต่ถึงกระนั้นงานที่สำเร็จและเป็นคุณแก่แผ่นดินก็ยังคงมีอยู่บ้าง เช่น พระราช บัญญัติจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ การตราพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไท ตราพระราช บัญญัติพระคลังมหาสมบัติ และปฏิรูปทางด้านตุลาการ

- พระราชบัญญัติตราการศาลรับสั่ง พ.ศ.2417 เป็นระบบศาลเดียวที่ขึ้นตรงต่อพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงประกาศจัดตั้งศาลรับสั่งขึ้น เพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วนของสังคม ไทย ประกอบไปด้วยสมาชิกจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มีหน้าที่พิจารณาตัดสินความของกรมพระ นครบาล มหาดไทย กลาโหม กรมท่า ให้เป็นระบบโดยเน้นความเที่ยงตรงยุติธรรม ซึ่งการดำเนินงาน ของศาลรับสั่งนี้สามารถสะสางคดีความตามกระทรวงต่างๆ ลงได้ เช่น คดีพระยาอาหารบริรักษ์ คดีพระ ปรีชากลการ เป็นต้น เป็นการขจัดปัญหาการทุจริตในหน้าที่จ่อราษฎรบังหลวง

- พระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไท วันที่ 21 สิงหาคม 2417 เพื่อปลดปล่อยทาส บางประเภทให้เป็นอิสระ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>บัณฑิต แท่นพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุล จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). หน้า 120

<sup>2</sup>ปิยนาด บุนนาค. (2533). การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญ ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453). หน้า 111.

ในระยะแรกของการปฏิรูปนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) เป็นความพยายามที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองเพื่อเป็นฐานอำนาจสนับสนุนในการต่อสู้กับอำนาจของขุนนางเพื่อชิงอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นการแสดงถึงพระปรีชาสามารถอย่างสูงของพระองค์ ด้วยไม่ทรงประสงค์ที่จะแสดงพระองค์เป็นศัตรูทางการเมืองอย่างเปิดเผยกับกลุ่มขุนนางที่มีสมเด็จพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์เป็นหัวหน้า ซึ่งทำให้เป็นผลดีต่อสัมพันธภาพระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ นั้นไม่อยู่ในภาวะตึงเครียดจนเกินไป ทำให้ทรงวางรากฐานทางกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้พระองค์

ใน พ.ศ. 2427 (ร.ศ.103) ได้มีกลุ่มเจ้านายและขุนนาง กลุ่มแรกที่ได้รับการศึกษาจากตะวันตกในยุโรปและอังกฤษ<sup>1</sup> ได้เข้าชื่อกันกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอให้ทรงเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศตามแบบอย่างของการปกครองในยุโรปที่ถือว่าอำนาจในการปกครองควรเป็นของทุกคน เพื่อสร้างความเจริญให้แก่ชาติบ้านเมืองไม่ใช่เป็นพระราชอำนาจของพระเจ้าอยู่หัวเพียงพระองค์เดียว ซึ่งเป็นการท้าทายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพอ

---

<sup>1</sup>รายชื่อกลุ่ม ร.ศ. 103 ดังนี้ ได้ถวายความเห็นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2428 หลังจากนั้น 4 เดือน พระองค์จึงมีพระราชดำรัสตอบ

1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรฤทธิ
2. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิศาตรา
3. สมเด็จฯ กรมพระสวัสดิวัดนวิศิษฎ์
4. พระองค์เจ้าปฤษฎางค์
5. นายนกแก้ว คชเสนี (พระยามหาโยธา)
6. หลวงเทศนายเวร (สุน์ สาตราภักย์) ยศครั้งสุดท้าย พระยาอภัยพิพิธ
7. บุศรี เพ็ญกุล (จมีนไวยรนาถ)
8. ขุนปฏิภานพิจิตร (หรุ่น)
9. หลวงวิเลศสาลี (นาค)
10. นายเปลี่ยน
11. สิบเลฟเตอร์แอนด์สอาด

(บัณฑิต แทนพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). หน้า 201-202. (อ้างอิงจาก "เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็น จัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103" ใน เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477. หน้า 47.)

พระทัยที่บุคคลกลุ่มนี้มีความห่วงใยชาติบ้านเมือง แต่ทรงชี้แจงโดยทรงมีพระราชดำรัสตอบความเห็นของกลุ่ม ร.ศ. 103 ความว่า

...คือราชการในเมืองเรา ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่นๆ การแต่เดิมๆ มานั้นการเอกเสกคิวตีฟกับลินิสเลตีฟ รวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมาเมื่อริเอนซีในตอนต้น ย่านานั้นก็อยู่แกริเอนต์และเสนาบดีทั้งสองอย่างครั้นภายหลังเมื่อเราก่อมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกคิวตีฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเอนต์และเสนาบดี แต่ลิสเลตีฟนั้นหาใครจะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้จับอุดหนุนการลิสเลตีฟขึ้น จนมาถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนืองๆ เป็นต้น จนตกลงเป็นเสนาบดีเป็นคอเวนเมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกลิสเลตีฟเคาน์ซิล เป็นออปโปสิชัน ของคอเวนเมนต์ตรงเมื่อการภายหลังเรามีเหตุการณ์ในคอเวนเมนต์มากขึ้นเป็นโอกาสที่เราจะได้แทรกมือลงไปได้บ่อยๆ เราจึงได้ถืออำนาจเอาเอกเสกคิวตีฟได้ทีละน้อยละน้อย จนภายหลังตามลำดับมาจนกระทั่งถึงบัดนี้เรากลายเป็นคอเวนเมนต์...<sup>1</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงชี้แจงถึงเหตุที่เป็นอยู่และสิ่งที่พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่าควรเปลี่ยนแปลงก่อนคือการปฏิรูปรัฐบาล (Government Reform) แต่ที่ยังไม่ทรงเร่งดำเนินการเป็นเพราะปัญหาทางการเมืองทั้งจากภายในและภายนอก ซึ่งในความเป็นจริงกลุ่ม ร.ศ. 103 ก็ตระหนักถึงความไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตยของไทยในขณะนั้นได้ดี กลุ่ม ร.ศ. 103 ยื่นข้อแสดงความคิดเห็นดังนี้

1. เสนอให้มีการปกครองแบบกระจายอำนาจสู่คณะบริหารโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์ประธาน ซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่ใช่ผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารหรือกำหนดนโยบายต่างๆ เพียงลำพัง คณะผู้บริหารนั้นมีอำนาจกำหนดนโยบายร่วมด้วย และสามารถดำเนินการรับผิดชอบตามนโยบายนั้นโดยที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเข้าไปแทรกแซง พระมหากษัตริย์จะเป็นเพียงผู้ควบคุมตรวจตรา และจัดการแก้ไขข้อผิดพลาดที่จะเกิดขึ้น
2. เสนอให้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบสันตติวงศ์ที่แน่นอน ไม่ต้องให้คณะเสนาบดีเป็นผู้พิจารณาเลือก เพราะจะทำให้ขุนนางสร้างอำนาจให้แก่ตนเองก่อปัญหาในการปกครองต่อไป
3. จัดค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนที่สมควรแก่หน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในหน้าที่
4. เสนอให้ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคกัน
5. เสนอให้ยกเลิกธรรมเนียมประเพณีที่เป็นสิ่งกีดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

---

<sup>1</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช; และ ชัดติยา กรรณสูต, ผู้รวบรวม. (2518). เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477. หน้า 78. (อ้างอิงจาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (ม.ป.ป.) “พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247”.)

6. ให้ประชาชนมีเสรีในทางที่ถูกต้อง

7. การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการให้คำนึงถึงความสามารถและความประพฤติเป็นสำคัญโดยไม่มีข้อยกเว้น<sup>1</sup>

กลุ่ม ร.ศ. 103 นั้นมีความเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือและเป็นเครื่องมือต่อต้านชาวตะวันตกได้

ในตอนท้ายของพระราชหัตถเลขาได้แสดงถึงความสำเร็จในการตั้งอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์อย่างชัดเจน และถ้าพิจารณาถึงผลงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในกรณีของการประชุมเรื่องการจัดเก็บภาษีอากรเข้าสู่หอรัษฎากรพิพัฒน์ รวมทั้งการพิจารณาตัดสินคดีของพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญ-หลง) เสนาบดีกรมนา ผู้เป็นหลานใกล้ชิดของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งผลของการพิจารณาคดีพบว่ามีความผิดจริง ถูกถอดออกจากตำแหน่งเสนาบดี และถูกจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งต่อมาได้รับการอภัยโทษ และหลังจากวิกฤติการณ์วังหน้าเมื่อ พ.ศ. 2417 ทำให้พระองค์ต้องทรงดำเนินทางการเมืองการปกครองด้วยความสุขุมและรอบคอบมากขึ้นเพราะไม่ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะสร้างความขัดแย้งกับกลุ่มอำนาจเก่าอย่างรุนแรง ทำให้บทบาทของสภาที่ปรึกษาทั้งสองต้องซบเซาลงจนที่สุดใน พ.ศ. 2437 พระราชบัญญัติจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ถูกยกเลิกส่วนสภาที่ปรึกษาในพระองค์ก็ยังคงมีบทบาทอยู่ต่อมาจนถึงรัชกาลที่ 7<sup>2</sup>

จากการปฏิรูปในระยะแรกได้ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์วังหน้าใน พ.ศ. 2417 ซึ่งเกือบทำให้มหาอำนาจตะวันตกถือโอกาสเข้าแทรกแซงกิจการการเมืองการปกครองภายในของไทย แต่ด้วยพระบรมราโชบายที่สุขุมคัมภีรภาพของรัชกาลที่ 5 ทำให้วิกฤติการณ์วังหน้ายุติลงในที่สุด

นับว่าเป็นความสำเร็จของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่สามารถตั้งอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน กลับมาสู่องค์พระมหากษัตริย์ได้สำเร็จเป็นการนำไปสู่การปฏิรูปประเทศไทยครั้งใหญ่ใน พ.ศ. 2435 ซึ่งทำให้ไทยสามารถต่อต้านการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกได้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### 3.2 การปฏิรูปการเมืองการปกครองในระยะที่ 2 (พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453)

การปฏิรูปการเมืองการปกครองระยะที่ 2 ใน พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453 เป็นการปฏิรูปทั้งทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมได้ทรงเริ่มการปฏิรูปประเทศหลังจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่พิราลัย ใน พ.ศ. 2425 และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญเสด็จทิวงคต ใน พ.ศ. 2428 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มจัดระเบียบการทำงานที่ซับซ้อนโดยทรง

<sup>1</sup>ปิยนาด บุนนาค. (2533). การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453). หน้า 108-109.

<sup>2</sup>แหล่งเดิม. หน้า 112.

จัดหน่วยงานใหม่ๆ มีการกำหนดหน้าที่การทำงานเป็นการวางระเบียบกระทรวง กรม กองใหม่ให้เหมาะสม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองซึ่งเป็นผลจากการปรับตัวให้ทันสมัยเพื่อเป็นการตั้งรับการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก

### 1) การจัดการบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการแผ่นดินทั่วราชอาณาจักรจะมีประสิทธิภาพได้ผลดีนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าสิ่งสำคัญที่สุดคือการจัดระเบียบการบริหารงานในส่วนกลางที่เปรียบเสมือนสมองสั่งการทำงานของร่างกายให้ทำงานกันอย่างสอดคล้องอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อมีการเตรียมความพร้อมในการปฏิรูปการเมืองการปกครองมาพอสมควร ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงตามระเบียบใหม่ และตั้งกระทรวงเพิ่มขึ้นใหม่อีก 6 กระทรวง แต่ละกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะงานในแต่ละด้านโดยมีเสนาบดีรับผิดชอบในการบริหารงานราชการ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ใน พ.ศ. 2435 ถือเป็นก้าวสำคัญของการปฏิรูปประเทศ กระทรวงที่ประกาศจัดตั้งขึ้นมีทั้งหมด 12 กระทรวง<sup>1</sup>

1. กระทรวงกลาโหม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้คงงานตามเดิมและผ่อนปรนให้ดูแลหัวเมืองภาคใต้ต่อไป เพราะเห็นแก่สมุหกลาโหมอัครเสนาบดีเดิม ที่มีความดีความชอบและทรงไว้วางพระทัยมากคือ เจ้าพระยาพลเทพ ที่มีอายุชราภาพแล้ว โดยทรงวางแผนการจัดระเบียบงานของกระทรวงกลาโหมไว้ในอนาคตต่อไป ต่อมาใน พ.ศ. 2437 ได้มีพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่กระทรวงกลาโหมให้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานของกรมยุทธนาธิการทางด้านการทหารทั้งหมด

2. กระทรวงมหาดไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้คงงานตามเดิม และผ่อนปรนให้ดูแลหัวเมืองภาคเหนือตามเดิมด้วยเหตุผลเดียวกับกระทรวงกลาโหม และทรงโปรดเกล้าฯ ให้อัครเสนาบดี คือ เจ้าพระยารัตนาธิเบศร์เป็นเสนาบดีมหาดไทย ต่อมาใน พ.ศ. 2437 ได้มีพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่กระทรวงมหาดไทยให้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานบริหารการปกครองพลเรือนทั่วประเทศยกเว้นกรุงเทพมหานคร

3. กระทรวงนครบาล มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลความสงบเรียบร้อยในเขตราชธานี (กรุงเทพฯ)

4. กระทรวงวัง มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับพระบรมมหาราชวัง และพระราชพิธีต่างๆ

5. กระทรวงเกษตราธิการ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในงานด้านเกษตรและการค้า ต่อมาใน พ.ศ. 2439 ได้ยุบรวมเข้ากับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่เมื่อเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธรรมาธิราชานุศาสน์. (2537). เทศาภิบาล. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางบุญธรรม บุญวัฒน์ วันที่ 26 กรกฎาคม 2537. หน้า 6.

แสงชูโต) ลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรพานิชการใน พ.ศ. 2442 จึงแยกออกมาตั้งเป็นกระทรวงเกษตรราชการ

6. กระทรวงการต่างประเทศ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานด้านต่างประเทศ
7. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานด้านการคลัง
8. กระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านกองทัพบกและกองทัพเรือ ต่อมาใน

พ.ศ. 2435 ได้ลดฐานะเป็นกรมยุทธนาธิการ

9. กระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านการศาลและกฎหมาย
10. กระทรวงธรรมการ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องการศึกษาของประเทศ
11. กระทรวงโยธาธิการ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องการคมนาคม และการก่อสร้าง ต่อมา

คือกระทรวงคมนาคม ต่อมาใน พ.ศ. 2439 ได้ยุบรวมกับกรมราชเลขาการ

12. กระทรวงมุรธาธิการ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านเอกสาร ตราที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ ซึ่งแต่เดิมคืองานของกรมอาลักษณ์

เสนาบดีทั้ง 12 กระทรวง นั้นมีฐานะเท่ากันไม่แบ่งเป็นอัครมหาเสนาบดี, เสนาบดี ตอนปลายรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ยุบให้เหลือเพียง 10 กระทรวง โดยยุบกรมยุทธนาธิการไปรวมกับกระทรวงกลาโหม และยุบกระทรวงมุรธาธิการไปรวมกับกระทรวงวัง ต่อมาเสนาบดีเจ้ากระทรวงส่วนใหญ่เป็นพระเจ้าน้องยาเธอในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และในแต่ละกระทรวงได้ปฏิรูปงานของตนทั้งการจัดทำประมวลกฎหมายและการจัดระเบียบศาลของกระทรวงยุติธรรม การจัดงานปกครองของกระทรวงมหาดไทย งานสร้างเสริมความมั่นคงของกองทัพ การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงธรรมการ การปรับปรุงงานแต่ละกระทรวงนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงว่าจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษา<sup>1</sup> และยังจัดให้มีการสอบชิงทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษาต่อยังต่างประเทศเพื่อกลับมาช่วยงานการปฏิรูปประเทศต่อไป และยังได้มีงบประมาณประเทศส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน

## 2) การจัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นเป็นผลมาจากการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลาง การปกครองหัวเมืองก่อน พ.ศ. 2436 เป็นรูปแบบการปกครองหัวเมืองโดยมีอัครมหาเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ อัครมหาเสนาบดีกระทรวงกลาโหมรับผิดชอบบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ และเสนาบดีกรมท่า

---

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดใน ชมพูนท นาคริรักษ์. (2513). บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411-พ.ศ. 2453. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 4-57.

รับผิดชอบบังคับบัญชาหัวเมืองชายทะเลภาคตะวันออก ในแต่ละกระทรวง กรม ต่างมีหน่วยงานของตนในการบริหารจัดการทั้งทางด้านการจัดเก็บภาษีอากร และการศาล ความมั่นคงปลอดภัยภายในหัวเมือง เป็นการแบ่งแยกการทำงาน ทำให้การทำงานมีความซ้ำซ้อน และกิจการงานต่างๆ ดำเนินไปอย่างล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์

การดูแลบังคับบัญชาหัวเมืองนั้นไม่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วพระราชอาณาจักร การบริหารงานในส่วนกลางจากราชธานีนั้นดูแลได้เฉพาะเมืองที่อยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ หัวเมืองใดยังอยู่ไกลจากกรุงเทพฯ มากเท่าไรยิ่งมีอิสรภาพในการปกครองตนเองมากขึ้น ความยากลำบากของการคมนาคมติดต่อสื่อสาร และการปราศจากเขตแดนที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนทำให้ยากต่อการบังคับบัญชาจากระบบกินเมืองที่เจ้าเมืองสามารถเก็บภาษีอากร ส่วย ค่าราชการ และเก็บรายได้ส่วนหนึ่งไว้จัดการบริหารภายในเมืองของตน ส่วนที่เหลือเจ้าเมืองจึงจัดส่งยังพระคลังมหาสมบัติ ทางรัฐบาลไม่มีข้อมูลที่แท้จริงว่าเจ้าเมืองเหล่านั้นหักรายได้ไว้เป็นจำนวนเท่าไร ส่วนหัวเมืองประเทศราชนั้นส่งเพียงแค่เครื่องราชบรรณาการ ดันไม้เงิน ดันไม้ทองมายังเมืองหลวงสามปีต่อครั้งเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปกครองหัวเมืองที่ยังคงใช้แบบจารีตที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าได้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลางไปได้ระยะหนึ่ง จึงทรงมีพระราชดำริในการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่ งานการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เป็นต้นมา โดยจัดเป็นมณฑลเทศาภิบาลภายใต้การดูแลรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคแบบมณฑลเทศาภิบาลเพื่อพัฒนาหัวเมืองให้มีระเบียบการปฏิบัติภายใต้นโยบายเดียวกันอย่างมีมาตรฐาน สามารถควบคุมดูแลประสานงานได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง อีกทั้งยังเพื่อเป็นการสะดวกในการสั่งงานตามระเบียบใหม่ที่ใช้ระบบราชการเข้ามาแทนที่ระบบขุนนางเก่า ทำให้แก้ไขปัญหาได้อย่างทันเหตุการณ์ และเอื้ออำนวยต่อการรักษาความเป็นเอกราชของชาติไว้ได้

การปกครองระบบเทศาภิบาลเป็นการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเป็นที่ไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลางซึ่งประจำอยู่แต่เฉพาะในราชธานีนั้นออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดต่ออาณาประชาราษฎร์เพื่อให้ได้รับความร่วมมือเป็นสุข และความเจริญทั่วถึง โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงแบ่งส่วนการปกครองแคว้นตะวันออกโดยลำดับชั้นเป็น มณฑล เมือง(ต่อมาเปลี่ยนเป็นจังหวัด) อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านและแบ่งหน้าที่ราชการเป็นสัดส่วนจัดเป็นแผนกพนักงาน ทำนองการของกระทรวงในราช

ธานีอันเป็นวิธินำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวดเร็วและโดยเฉพาะอย่างยิ่งระงับทุกข์บำรุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร<sup>1</sup>

ระบบเทศาภิบาลเป็นระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของรัฐบาลกลาง ที่มีการจัดมณฑลเทศาภิบาลเป็นหลักของระบบการปกครองนี้ โดยที่รัฐบาลกลางจัดข้าราชการ คือ สมุหเทศาภิบาลจากส่วนกลางไปรับผิดชอบดูแลบัญชาการในแต่ละมณฑลเทศาภิบาล ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลจึงเป็นระบบการปกครองที่รวมอำนาจเข้ามาไว้ในส่วนกลางเป็นการปกครองที่ทำให้เกิดการรวมอำนาจการบริหารเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) และเป็นระเบียบการปกครองที่เข้าไปแทนที่ประเพณีการปกครองแบบจารีตดั้งเดิมของไทย (ระบบกินเมือง) มาเป็นการปกครองแบบสมัยใหม่

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลได้เริ่มจากหัวเมืองชั้นในก่อนแล้วขยายไปยังหัวเมืองประเทศราช โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2437 จนถึง พ.ศ. 2449 จึงจัดได้ทั่วพระราชอาณาจักร จากนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกฐานะเมืองประเทศราช ให้มีฐานะเป็นเมืองๆ หนึ่งภายในประเทศเดียวกัน เป็นการผนวกดินแดนประเทศราชเข้ารวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความรู้สึกแตกแยกเป็นชาวต่างชาติต่างภาษาแต่ให้สำนึกว่าเป็นคนไทยเชื้อชาติเดียวกัน พร้อมกันนั้นก็ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการปกครองแบบเดิมที่มีการจัดแบ่งฐานะของเมืองออกเป็นเมืองเอก โท ตี และจัตวา ให้เมืองทุกเมืองภายในพระราชอาณาจักรมีฐานะและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน แต่งตั้งให้เจ้าเมือง กรมการเมืองเป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยพระราชทานเงินเดือนประจำ<sup>2</sup> ห้ามการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการเพื่อหาประโยชน์ดังที่เคยประพฤติกันมา ทรงมีพระบรมราโชบายที่จะยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองโดยการสืบสายโลหิตเมื่อเจ้าเมืองคนเก่าเสียชีวิต รัฐบาลจะแต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่ไปแทนและสามารถมีคำสั่งโยกย้ายได้ตามความเหมาะสม และเพื่อแสดงว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง

การบริหารงานราชการแผ่นดินตามแบบสมัยใหม่จำเป็นต้องอาศัยเงินรายได้แผ่นดินเป็นทุนในการจัดการบริหารงานเพราะถ้าไม่มีเงินทุนก็ไม่สามารถจัดการงานดังกล่าวได้ ในการแสวงหาเงินทุนนั้นก็ต้องอาศัยการปกครองที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อให้เศรษฐกิจของรัฐดีขึ้นได้ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เพราะต้องดำเนินการทั้งสองด้านไปพร้อมกัน<sup>3</sup> ต่อมาจาก พ.ศ. 2437 อีก 5 ปี จึงจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเกือบทั่วพระราชอาณาจักร

<sup>1</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์; และ สมโชติ อ๋องสกุล. (2524). มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ. หน้า 6. (อ้างอิงจาก พระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา). (2495). เทศาภิบาล. ซึ่งเขียนต่อจากที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธรรมาธิราชวรเทพนิพนธ์ค้างไว้. หน้า 32-68.)

<sup>2</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธรรมาธิราชวรเทพนิพนธ์. (2537). เทศาภิบาล. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางบุญร่วม บุญวัฒน์ วันที่ 26 กรกฎาคม 2537. หน้า 51.

<sup>3</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์; และ สมโชติ อ๋องสกุล. (2524). เล่มเดิม. หน้า 11.

ยกเว้นมณฑลจันทบุรีเพียงมณฑลเดียวที่ได้ทอดระยะมาอีก 7 ปี เนื่องจากถูกฝรั่งเศสยึดครองไว้ จนถึง พ.ศ. 2449 จึงได้จัดตั้งมณฑลจันทบุรีขึ้น

ในระยะแรกมีการจัดแบ่งหัวเมืองชั้นนอกที่สำคัญรวมกันเป็นมณฑลก่อน พ.ศ. 2437 รวม 6 มณฑล ได้แก่

1. มณฑลลาวเฉียง (ลาวทางภาคเหนือ) ต่อมาคือมณฑลพายัพมี 6 เมือง คือ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน น่าน แพร่ เถิน มีเจ้าพระยาพลเทพ (พุ่ม ศรีไชยันต์) ว่าที่สมุหกลาโหมเป็นข้าหลวงใหญ่ บัญชาการอยู่ที่นครเชียงใหม่

2. มณฑลลาวพวน (ลาวที่ปลูกข้าวนาดอน) ต่อมาคือมณฑลอุดร เมื่อก่อน พ.ศ. 2436 ได้รวมเมืองทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงด้วยคือ เมืองพวน เมืองเชียงขวาง แต่หลังจาก พ.ศ. 2436 เมื่อดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงตกไปเป็นของฝรั่งเศสจึงเหลือเพียงแค่ 6 เมือง ได้แก่ อุดรธานี ขอนแก่น นครพนม สกลนคร เลย หนองคาย มีพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เสนาบดีกระทรวงวังเป็นข้าหลวงใหญ่บัญชาการอยู่ที่เมืองหนองคาย

3. มณฑลลาวกาว (ลาวขาว) ต่อมาคือมณฑลอีสาน มี 7 เมือง ได้แก่ อุบลราชธานี นครจำปาศักดิ์ ศรีสะเกษ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์ มีพระวรวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากรเป็นข้าหลวงใหญ่ บัญชาการอยู่ที่เมืองจำปาศักดิ์ ต่อมาเมืองจำปาศักดิ์ตกไปเป็นของฝรั่งเศส

4. มณฑลลาวกลาง\* ต่อมาคือมณฑลนครราชสีมา มี 3 เมือง ได้แก่ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ มีพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์เป็นข้าหลวงใหญ่บัญชาการอยู่ที่นครราชสีมา

5. มณฑลเขมร ต่อมาคือมณฑลบูรพา มี 4 เมืองคือ พระตะบอง เสียมราฐ ศรีโสภณ พนมศก มีพระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรั่ง ศรีเพ็ญ) เป็นข้าหลวงใหญ่ ตั้งกองบัญชาการอยู่ที่เมืองพระตะบอง ต่อมามณฑลนี้มีปัญหากับฝรั่งเศสและได้ตกเป็นของฝรั่งเศส

6. มณฑลภูเก็จ ชื่อเดิมคือ หัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก มีอยู่ 6 เมือง ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ ตรัง ตะกั่วป่า พังงา ระนอง มีพระยาทิพโกษา (โต โชติเสถียร) เป็นข้าหลวงใหญ่ ตั้งกองบัญชาการอยู่ที่เมืองภูเก็ต

ต่อมาใน พ.ศ. 2437 ได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคแล้วจึงมีการจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้นใหม่ 3 มณฑล และแก้ไขการปกครองเดิมให้มีลักษณะเป็นมณฑลเทศาภิบาล 1 มณฑล รวมทั้งหมด 4 มณฑล

1. มณฑลพิษณุโลก มี 5 เมือง ได้แก่ พิษณุโลก พิจิตร พิษณุ (ต่อมาในปี พ.ศ. 2458 ได้ถูกยุบรวมเป็นอำเภอหนึ่งในเมืองอุตรดิตถ์) สุวรรณโลก สุโขทัย มีพระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร เป็นข้าหลวงใหญ่บัญชาการอยู่ที่เมืองพิษณุโลก

---

\* มณฑลลาวกลาง คือ ดินแดนที่ตั้งอยู่ระหว่างมณฑลลาวพวนกับมณฑลลาวกาว

2. มณฑลปราจีน มี 4 เมือง ได้แก่ ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก พนมสารคาม  
บัญชาการอยู่ที่เมืองปราจีนบุรี

3. มณฑลราชบุรี รวมเมืองที่เคยขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม และกรมท่า (กระทรวงต่างประเทศในปัจจุบัน) เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงมหาดไทยดูแลฝ่ายพลเรือน จึงได้จัดตั้งมณฑลราชบุรีขึ้นมี 5 เมือง ได้แก่ ราชบุรี กาญจนบุรี ปราณบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม มีพระยาสุรินทรภาไชย เป็นข้าหลวงใหญ่คนแรก ใน พ.ศ. 2437 (ใน พ.ศ. 2442 คือ พลตรีพระยาวรเดช ศักดาวัชร (เล็ก จารุจินดา) ใน พ.ศ. 2444 คือ พระยาอมรินทรภาไชย (จำรัส รัตนกุล)

4. มณฑลนครราชสีมา เปรียบจากสภามณฑลเก่ามาเป็นมณฑลเทศาภิบาลแบบใหม่  
ต่อมาในปี พ.ศ. 2438 ได้ตั้งมณฑลขึ้นอีก 3 มณฑล และแก้ไขการปกครองเดิมให้มีลักษณะ  
เป็นมณฑลเทศาภิบาล 1 มณฑล รวม 4 มณฑล

1. มณฑลนครชัยศรี มี 3 เมือง ได้แก่ นครชัยศรี\* สมุทรสาคร สุพรรณบุรี บัญชาการ  
มณฑลที่เมืองนครชัยศรี

2. มณฑลนครสวรรค์ มี 8 เมือง ได้แก่ นครสวรรค์ กำแพงเพชร ชัยนาท ตาก อุทัยธานี  
พยุหคีรี มโนรมย์ สรรค์บุรี ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองนครสวรรค์

3. มณฑลกรุงเก่า ต่อมาเปลี่ยนเป็นมณฑลอยุธยา มี 8 เมือง ได้แก่ กรุงเก่า พระพุทธ  
บาท พรหมบุรี ลพบุรี สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง อินทร์บุรี ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่ กรุงเก่า  
(พระนครศรีอยุธยาในปัจจุบัน)

4. มณฑลภูเก็ต เปลี่ยนสภาพจากมณฑลเก่า เป็นมณฑลเทศาภิบาลแบบใหม่ ได้โอน  
หัวเมืองซึ่งขึ้นกับกระทรวงกลาโหมมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2438 รวมมี 6 เมือง ได้แก่  
ภูเก็ต กระบี่ ตรัง ตะกั่วป่า พังงา ระนอง ตั้งบัญชาการมณฑลที่ เมืองภูเก็ต

ต่อมาในปี พ.ศ. 2439 ได้จัดตั้งมณฑลขึ้นใหม่ 2 มณฑล และแก้ไขการปกครองเดิมเป็น  
มณฑลเทศาภิบาล 1 มณฑล รวมเป็น 3 มณฑล

1. มณฑลนครศรีธรรมราช มี 10 เมือง 3 หัวเมืองนี้ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ คือ  
นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา 7 หัวเมืองต่อไปนี้ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม คือ ปัตตานี ยะลา  
ยะหริ่ง ระแงะ ราชัน สายบุรี หนองจิก ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองสงขลา

---

\*เมืองนครชัยศรี อยู่ริมแม่น้ำท่าจีน (แม่น้ำนครชัยศรี) เมื่อแรกตั้งมณฑลตั้งบัญชาการมณฑลที่อำเภอ  
พระปฐม (เป็นแขวงของเมืองนครชัยศรี) เมื่อศาลากลางเมืองย้ายไปตั้งที่อำเภอพระปฐม ได้ตั้งขึ้นเป็นเมืองนครปฐม  
และยุบเมืองนครชัยศรีเป็นอำเภอนครชัยศรี ขึ้นต่อเมืองนครปฐมเมื่อ พ.ศ. 2456 (วุฒิชัย มูลศิลป์; และ สมโชค อ่อง  
สกุล. (2524). มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ. หน้า 14.)

2. มณฑลชุมพร ต่อมาเปรียบเป็นมณฑลสุราษฎร์ มี 4 หัวเมือง ได้แก่ ชุมพร ไชยา หลังสวน กาญจนดิฐ ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองชุมพร

3. มณฑลเขมร เป็นการปกครองเดิม ได้จัดเป็นมณฑลเทศาภิบาลแบบใหม่เป็นมณฑลบูรพา เมื่อ พ.ศ. 2439 มีเมืองตามเดิม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2442 ได้ตั้งมณฑลขึ้น 1 มณฑล ได้แก่

มณฑลเพชรบูรณ์ มี 2 เมือง ได้แก่ เพชรบูรณ์ หล่มสัก ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองเพชรบูรณ์

ต่อมาในปี พ.ศ. 2443 ได้แก้ไขการปกครองเดิมเป็นมณฑลเทศาภิบาลที่มีอยู่ก่อน พ.ศ. 2436 ให้มีลักษณะเป็นมณฑลเทศาภิบาล 3 มณฑล ได้แก่

1. มณฑลพายัพ

2. มณฑลอีสาน

3. มณฑลอุดร

### 3) การจัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดในรูปของสุขาภิบาลขึ้นในส่วนของท้องถิ่นโดยมุ่งการจัดระเบียบชุมชน และสุขอนามัยของประชาชน

สุขาภิบาลเป็นรูปแบบการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นฐานของการบริหารแบบเทศบาล ในเขตสุขาภิบาลมีเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกจากประชาชนให้เป็นผู้ดำเนินการบริหารกิจการในสุขาภิบาลโดยใช้เงินจากภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลเป็นหลักในการจัดการดำเนินงาน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล โดยเริ่มกำหนดเขตบริหารงานเริ่มแรกในกรุงเทพมหานคร ใน พ.ศ. 2440 มีจุดมุ่งหมายเพื่อการจัดระเบียบชุมชนและสุขอนามัยของประชาชน ต่อมาจากการเสด็จประพาสเมืองนครเขื่อนขันธ์ เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2448 ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นได้ทรงพบกับสภาพบ้านเมือง ตลาด ถนน สกปรกมากไม่เป็นที่พอพระทัย ในการประชุมคณะเสนาบดีในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2448 พระองค์ได้ทรงกล่าวในที่ประชุมว่า นครเขื่อนขันธ์สกปรกเหมือนตลาดทำจีน (ท่าฉลอม) ทำให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแจ้งเรื่องต่อพระยาพิไชยสุนทร ได้สร้างถนนปูลูฐ เมื่อตลาดและถนนมีสภาพที่ถูกสุขอนามัยแล้ว ทางเสนาบดีได้กราบถวายบังคมทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จเปิดถนน และขอจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม โดยขอรับเงินภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลมาให้สุขาภิบาลใช้จ่าย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย จึงได้ประกาศตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอมขึ้นเมื่อ 18 มีนาคม พ.ศ. 2449

และเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2449 เป็นต้นไป สุขาภิบาลท่าฉลอมเมืองสมุทรสาคร จึงเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกของไทย<sup>1</sup>

ลักษณะของการบริหารงานสุขาภิบาล

1. มีการกำหนดเขตสุขาภิบาล
2. คณะกรรมการดำเนินงานโดยมีกำนันเป็นประธานคณะกรรมการผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาล

เป็นคณะกรรมการ

3. คณะกรรมการมีหน้าที่ดำเนินงานตามอนุมัติของเทศาภิบาล
4. คณะกรรมการมีอำนาจจ่ายเงินเพื่อการสุขาภิบาลตามมติที่ประชุม
5. เทศาภิบาลมีอำนาจตรวจสอบการทำงานของสุขาภิบาลถ้าคณะกรรมการสุขาภิบาลจัดการ

ไม่ถูกต้องเทศาภิบาลมีอำนาจหักหัว้งห้ามปรามได้<sup>2</sup>

การดำเนินงานของสุขาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นพบว่า ต่อมาได้ยกฐานะเป็นเทศบาลในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น นับเป็นการฝึกการปกครองแบบประชาธิปไตยให้กับประชาชน<sup>3</sup>

#### 4. ผลของการปฏิรูปประเทศที่นำไปสู่การเริ่มต้นในการสร้างรัฐชาติ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ท่ามกลางกระแสการแบ่งแยกของกลุ่มการเมืองภายใน ทำให้พระองค์เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในพระราชอำนาจเพราะพระราชอำนาจของพระองค์ในระยะแรกถูกควบคุมโดยผู้สำเร็จราชการคือกลุ่มขุนนางตระกูลขุนนาค (Old Siam) กลุ่มวังหน้า (Conservative Siam) กลุ่มสยามหนุ่ม (Yong Siam)<sup>4</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินวิเทศาภิบาลในการสร้างพระราชอำนาจและตั้งอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินกลับคืนมาสู่พระมหากษัตริย์ และเมื่อทรงมีพระชนมายุครบ 20 พรรษา ได้ทรงเริ่มดำเนินการตั้งอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดินกลับคืนมาโดยการตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ใน พ.ศ. 2416 เพื่อการรวบรวมจัดเก็บรายได้แผ่นดินไว้ที่เดียวกัน ต่อมาทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาในพระองค์เพื่อฐานกำลังอำนาจในการขยายพระราช

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย. (2513). พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย, เล่ม 1. หน้า 241-243.

<sup>2</sup>จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. หน้า 208-209.

<sup>3</sup>รส พูลกุล. (2516). ประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทย. หน้า 165.

<sup>4</sup>กุลดา เกษบุญชู-มิต. (2540). การปรับปรุงประเทศให้เป็นสมัยใหม่ในรัชกาลที่ 5 และผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในระยะต่อมา. (เอกสารประกอบคำบรรยาย). หน้า 8-9.

อำนาจของพระองค์และเพื่อตรวจสอบความร่วมมือและความขัดแย้งของกลุ่มอำนาจต่างๆ<sup>1</sup> ทำให้เกิดความขัดแย้งกรณีพระยาอาหารบริรักษ์ และวิกฤติการณ์วังหน้าทำให้การดำเนินการต่างๆ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องชะงักไประยะหนึ่ง จนกระทั่งสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่พิราลัยใน พ.ศ. 2425 และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญถึงแก่ทิวงคตใน พ.ศ. 2428 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มดำเนินการเบื้องต้นเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งพระราชอำนาจ ได้ทรงมีพระบรมราชโองการยกเลิกตำแหน่งวังหน้าและสถาปนาตำแหน่งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชมกุฎราชกุมารขึ้นแทน เป็นครั้งแรกของกรุงรัตนโกสินทร์ยกเลิกการขึ้นครองราชย์ด้วยวิธีอเนกชนนิกรสโมสรสมมติโดยปริยายและพระราชอำนาจเด็ดขาดในการบริหารราชการแผ่นดินตลอดพระชนม์ชีพของพระองค์นั้นมีพระราชประสงค์เพื่อสร้างความเจริญแก่ประเทศชาติ และเพื่อประโยชน์สุขของราษฎรทั้งสิ้น และเป็นเครื่องมือต่อสู้การคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก เพื่อรักษาเอกราชของชาติไทย

การปฏิรูปทางการเมืองการปกครองใน พ.ศ. 2435 โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นแกนนำหลักที่สำคัญในการดำเนินจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล ทำให้เกิดการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ซึ่งมีลักษณะการปกครองดังคำอธิบายของพระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ว่า

...การเทศาภิบาลคือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นที่ไว้วางใจรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระรัฐบาลกลางซึ่งประจำอยู่แต่เฉพาะในราชธานีนั้นออกไปดำเนินการส่วนภูมิภาค อันเป็นที่ใกล้ชิดต่ออาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุข และความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงแบ่งส่วนการปกครองแคว้นแคว้นออกไปโดยลำดับชั้นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัด จัดเป็นแผนกพนักงานทำนองการของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวดเร็ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระงับทุกข์บำรุงสุข ด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร...<sup>2</sup>

#### 4.1 ความหมายของรัฐชาติ

จากคำจำกัดความของรัฐคือ ชุมชนของมนุษย์จำนวนหนึ่งซึ่งครอบครองดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอนรวมกันภายใต้รัฐบาลเดียวกัน ซึ่งรัฐบาลนี้ไม่ได้อยู่ในอำนาจควบคุมของรัฐอื่นๆ สามารถที่จะปกครอง

<sup>1</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช; และ ชัตติยา กรรณสูต. (2518). เอกสารการเมือง-การปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477. หน้า 13.

<sup>2</sup>สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธำรงราชานุภาพ. (2537). เทศาภิบาล. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฉานาปนกิจศพ นางบุญร่วม บุญวัฒน์ วันที่ 26 กรกฎาคม 2537. หน้า 52.

และดำเนินกิจการภายใน และทำการติดต่อกับรัฐอื่นอย่างอิสระ จะพบว่าองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐมี 4 ประการคือ

- 1) ประชาชน
- 2) ดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน
- 3) รัฐบาล
- 4) อำนาจอธิปไตย<sup>1</sup>

#### 1) ประชาชน

ประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญเพราะรัฐทุกรัฐต้องมีประชาชนอาศัยอยู่ในแต่ละรัฐจะมีจำนวนประชาชนที่ไม่เท่ากัน ต่างขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในการที่จะรักษาความมั่นคง และสร้างความเจริญให้แก่รัฐได้ และความเจริญหรือความเสื่อมของรัฐนั้นขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชาชน เช่น รัฐที่มีความเจริญเป็นรัฐที่มีพลเมืองที่มีเชื้อชาติเดียวกัน มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ร่วมกัน มีภาษา ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีร่วมกัน มีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เข้าใจกันพร้อมที่จะตกลงกันในเรื่องระบบการเมืองของรัฐด้วยกัน ส่วนรัฐที่ประชาชนมีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ขนบธรรมเนียมวัฒนธรรม และมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ไม่เหมือนกัน โอกาสที่จะมีความขัดแย้งกันมากจะก่อให้เกิดมีปัญหากการก่อความไม่สงบ การแบ่งแยกดินแดนเช่นในอินโดนีเซีย พม่า มาเลเซีย

ซึ่งประชาชนของรัฐ หรือพลเมือง (Citizen) ของรัฐในทางกฎหมาย คือ บุคคลที่มีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง และมีความภักดีต่อรัฐ รัฐมีอำนาจปกครองและต้องให้ความคุ้มครอง ส่วนคนต่างชาติที่เข้าไปอาศัยอยู่ในประเทศที่ไม่ใช่ประเทศที่เป็นภูมิลำเนาของตนจะเรียกว่า คนต่างด้าว (Alien) ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายในระดับหนึ่งเท่านั้น

#### 2) ดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน

ดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ รัฐจะไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มีดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน ดินแดนนี้รวมทั้งพื้นดิน น้ำในน้ำ หรืออาณาเขตในท้องทะเล และอาณาบริเวณขอบเขตของท้องฟ้าที่อยู่เหนือ พื้นดิน และน้ำในน้ำ โดยมากมักถือพรหมแดนทางธรรมชาติ เช่น ภูเขา แม่น้ำ และมีการปักหลักแบ่งเขตแดนอย่างชัดเจน ส่วนอาณาเขตทางแม่น้ำจะใช้ร่องน้ำลึกเป็นจุดแบ่งเขต ส่วนอาณาเขตทางทะเลนั้นถือว่าเขต 12 ไมล์ทะเลเป็นทะเลอาณาเขตของประเทศตามหลักสากลที่ชาติอื่นจะบุกรุกไม่ได้ ตั้งแต่ พ.ศ.2497 สหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มประกาศครอบครองทรัพยากรของเขตไหล่ทวีปออกไปตั้งแต่ 50-150 ไมล์ทะเล ทำให้เริ่มมีการประกาศครอบครองไหล่ทวีปตามมาของบรรดาประเทศ

---

<sup>1</sup>โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2516). รัฐศาสตร์เบื้องต้น. หน้า 15.

ในทวีปอเมริกาใต้ที่มีอาณาเขตประเทศติดทะเลปัจจุบัน คือ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Economics Zone) 200 ไมล์ทะเล<sup>1</sup> ส่วนขอบเขตของท้องฟ้าเหนือดินแดนพื้นดินและน่านน้ำนั้นไม่กำหนดความสูง

ดินแดนเมืองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการที่จะบ่งบอกถึงความมั่นคงของรัฐได้ ประการแรก คือ ที่ตั้งและสภาพทางภูมิศาสตร์ในอดีตของอารยธรรมโลกจะเกิดขึ้นบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำที่อุดมสมบูรณ์ แต่ในปัจจุบันประเทศที่มีข้อจำกัดทางที่ตั้งและสภาพภูมิศาสตร์นั้นต้องปรับตัว ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษมีสภาพเป็นเกาะไม่สามารถผลิตอาหารได้อย่างเพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีกองทัพที่มีประสิทธิภาพ ทำให้กลายเป็นมหาอำนาจทางทะเลในที่สุด ประการที่ 2 ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์จะเป็นปัจจัยที่ทำให้ส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลถึงความมั่นคงทางการเมืองไปด้วย และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติก่อให้เกิดการรุกรานได้เช่นกัน เพราะฉะนั้นที่ตั้งของรัฐเป็นส่วนประกอบของการวางแผนนโยบายของแต่ละรัฐด้วยเช่นกัน<sup>2</sup>

### 3) รัฐบาล

ในแต่ละรัฐจำเป็นต้องมีหน่วยงานเพื่อจัดระเบียบภายในของแต่ละรัฐ รัฐบาลเป็นสถาบันทางการเมืองเพื่อจัดการปกครองของรัฐให้มีระเบียบแบบแผนที่ได้รับความยินยอมจากประชาชนที่จัดการดำเนินการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน รักษาผลประโยชน์ ให้ความยุติธรรมต่อประชาชน และป้องกันการรุกรานจากรัฐอื่น นอกจากนี้ยังต้องได้รับการรับรองจากรัฐอื่นๆ มีหน้าที่ติดต่อสัมพันธ์ทางการค้า การทูต ซึ่งอำนาจของรัฐบาลจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนด้วยกันคือ

- ฝ่ายบริหาร เป็นฝ่ายดำเนินการให้บรรลุจุดประสงค์นโยบายของรัฐ
- ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ผู้ที่ออกกฎหมายระเบียบต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการได้บรรลุจุดประสงค์

และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยความเห็นชอบจากสมาชิก

- ฝ่ายตุลาการ เป็นฝ่ายที่ดำเนินการเพื่อรักษาความยุติธรรมให้แก่สมาชิกของรัฐ

ข้อสังเกตถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเปลี่ยนไป แต่สภาพของรัฐจะยังดำรงอยู่ไม่ทำให้รัฐสิ้นสุดลง<sup>3</sup>

### 4) อธิปไตย

อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตยรัฐจึงมีอำนาจเหนือบุคคลทุกคน และทุกองค์ภายในรัฐโดยไม่มีข้อยกเว้น โดยรัฐจะมอบหมายให้รัฐบาลใช้อำนาจอธิปไตยในนามของรัฐดำเนินกิจการทั้งหลายทั้งภายในและภายนอกอย่างเต็มที่เป็นอิสระปราศจากการควบคุมของรัฐอื่น หรืออีกนัยหนึ่งอำนาจอธิปไตยคือการแสดงออกถึงความเป็นเอกราช

<sup>1</sup> ไกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2516). รัฐศาสตร์เบื้องต้น. หน้า 18-19.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 20.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 23.

ของรัฐหนึ่งๆ ที่สามารถกำหนดนโยบายของตนเอง และนำนโยบายไปบังคับใช้ได้เต็มที่ ไม่ตกอยู่ใต้การควบคุมของรัฐอื่น

อำนาจอธิปไตยเป็นแนวความคิดทางกฎหมาย แบ่งเป็น อำนาจอธิปไตยภายในคือเป็นอำนาจในการออกกฎหมาย รักษากฎหมาย และบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย ส่วนอำนาจอธิปไตยภายนอก คือ อำนาจที่รัฐจะดำเนินการสัมพันธ์กับรัฐอื่นและคงไว้ซึ่งอำนาจในการประกาศสงคราม ทำสนธิสัญญาสันติภาพ

สรุปได้ว่าอำนาจอธิปไตย คือ เอกราช ตั้งอยู่บนฐานของอำนาจหรือความยินยอม เพราะประชาชนจะเชื่อฟังปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะถ้าละเมิดจะถูกลงโทษ การใช้กำลังบังคับนับเป็นสิ่งจำเป็นเฉพาะบุคคลส่วนน้อยที่ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ<sup>1</sup>

#### 4.2 การนำไปสู่การเกิดรัฐชาติ (Nation-State) ของไทย

รัฐชาติ คือ รัฐที่มีความเป็นรัฐและความเป็นชาติที่สอดคล้องกัน ประชาชนในรัฐนั้นมีความรู้สึกเป็นชาติเดียวกัน หรือเป็นพวกพ้องเดียวกันจะก่อให้เกิดความมั่นคงและเสถียรภาพขึ้นในรัฐนั้นๆ นอกเหนือจาก ประชากร ดินแดนที่แน่นอน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย ซึ่งก่อให้เกิดเป็นรัฐชาติแล้วนั้น ยังต้องมีส่วนประกอบที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรก การสร้างสัญลักษณ์ร่วมกันนั้นเป็นการสร้างความเป็นชาติเดียวกัน สำหรับประเทศไทยเริ่มต้นในสมัยรัชกาลที่ 4 ที่ทรงมีการสร้างพระสยามเทวาริราชให้เป็นเทพดาผู้คุ้มครองชาวไทยทุกคน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการสร้างสัญลักษณ์ร่วมกัน เช่น ธงชาติ ประการที่สอง การสร้างประวัติศาสตร์ร่วมกัน การมีประวัติศาสตร์ร่วมกันของประเทศไทยนั้นเริ่มต้นที่อาณาจักรสุโขทัย อาณาจักรอยุธยา อาณาจักรธนบุรี จนถึงอาณาจักรสยาม แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ทำให้ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์สืบเนื่องกันมายาวนานกว่า 700 ปี ต่อมาจึงสร้างรัฐชาติขึ้นมาได้<sup>2</sup>

##### 1) การมีอาณาเขตที่แน่นอน

ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นรัฐไทยมีการครอบครองดินแดนที่มีอาณาเขตจำนวนหนึ่ง แต่พระราชอาณาเขตนั้นมีสภาพรัฐที่ไร้พรมแดนที่แน่นอนตายตัว พระราชอาณาเขตจะขึ้นอยู่กับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เมื่อรัฐไทยเข้าไปผูกพันกับเศรษฐกิจโลก แบบทุนนิยมตั้งแต่สนธิสัญญาเบอร์นี ใน พ.ศ.2368 และสนธิสัญญาบาวริงใน พ.ศ. 2398 ทำให้เกิดความจำเป็นของการกำหนดเขตแดนที่ชัดเจนแน่นอนเพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บผลประโยชน์ที่สำคัญ คือ ป่าไม้ ดินบุก และข้าว แต่จากการที่ประเทศไทยไม่เคยมีพรมแดนตามหลักสากลมาก่อน ทำให้เกิดปัญหาการอ้างกรรมสิทธิ์ในการครอบครอง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรง

<sup>1</sup> ไกรวิทย์ วงศ์สุรวัฒน์. (2516). รัฐศาสตร์เบื้องต้น. หน้า 24.

<sup>2</sup> ไกรวิทย์ วงศ์สุรวัฒน์. (2548). การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ. หน้า 28-29.

พยายามที่จะกำหนดเขตแดนให้ชัดเจนเพราะไทยมีพรมแดนที่ติดต่อกับประเทศใกล้เคียงในภูมิภาคเดียวกัน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา และมลายู ซึ่งประเทศดังกล่าวล้วนแล้วแต่ตกอยู่ภายใต้การครอบครองของมหาอำนาจตะวันตกที่เข้ามาครอบครองดินแดนในแถบนี้ด้วยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การมีเขตแดนที่ติดต่อกันนั้นได้เริ่มมีปัญหา เพราะชาติตะวันตกที่เข้ามาครอบครองดินแดนในเขตโดยรอบของประเทศไทย ต้องการยืนยันอาณาเขตโดยชอบธรรมที่จะสามารถจัดเก็บผลประโยชน์ได้ทั้งจากป่าไม้ และแร่ธาตุ ทำให้รัชกาลที่ 4 ได้แสดงความพยายามที่จะกำหนดเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าใน พ.ศ. 2407 ที่มีปัญหาเรื่องสัมปทานป่าไม้รุกรานสิทธิของอังกฤษและเพื่อผลประโยชน์ปกป้องป่าไม้ของไทย<sup>1</sup> ดังพระราชหัตถเลขาในรัชกาลที่ 4 ที่แสดงให้เห็นถึงความคลุมเครือของการกำหนดเขตแดน

...เหมือนอย่างที่เราเห็นว่าแบ่งเขตแดนพม่ากับไทยมาแต่เดิมคือที่พระเจดีย์สามองค์...แต่ที่พระเจดีย์สามองค์แห่งเดียวนั้นเป็นตำบลวิเศษอยู่กับทางรู้เป็นแนด้วยกันมาแต่ก่อนว่า พันพระเจดีย์สามองค์มาข้างตะวันออกเป็นของไทย พันพระเจดีย์สามองค์ไปข้างตะวันตกเป็นของพม่า...<sup>2</sup>

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยืนยันที่จะให้มีการตั้งกรรมการทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งจุดกำหนดเขตแดนให้แน่ชัดถึงความในพระราชหัตถเลขาความว่า

...ว่าซึ่งแบ่งเขตแดนในดินดอนด้วยยอดเขาที่เป็นแนวยึดไปมีลำน้ำแต่ยอดเขาข้างโน้นตกไปข้างโน้น ข้างนี้ตกมาข้างนี้...แต่ที่แท้นั้นแนวเขาก็ไม่เป็นแนวไปแท้ ลางทีก็ไขว้เขวแตกแยกเป็นสองแนว สามแนวก่อนข้างโน้นก็มีก่อนข้างนี้ก็จะมี จะชี้ลงว่าให้แบ่งกันนี้จะเอาแนวไหนในเขาที่ซ้อนทับกันเป็นสองแนวไขว้ไปเขวมายูนันพวกข้าหลวงที่ออกไปครั้งนี้ก็ยังไม่ได้เห็นแลชี้แนวเขาให้ตกลงกับคอแวนแมนดีไทยว่าเป็นอันยอมแล้วก็ยังไม่ได้ กลัวจะเป็นที่สงสัยเถียงกันสืบไปภายหลังด้วยว่าถึงที่ ลางแห่งที่มีแนวเขาสูงเขาโพล่แหล่เขวไขว้กันอยู่นั้นคิดอ่านหน้าแล้ง แต่งผู้รับบังคับมาทั้งสองฝ่ายพร้อมกันเดินป่า ตรวจแนวเขาดูให้รู้ตลอดได้จะเป็นดี...<sup>3</sup>

<sup>1</sup>ราม วัชรประดิษฐ์. (2539). พัฒนาการของประวัติศาสตร์ชาติในประเทศไทย พ.ศ. 2411-2487. หน้า 49.

<sup>2</sup>แหล่งเดิม. หน้า 49. (อ้างอิงจาก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2506). พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพร้อยตรีข้า มุ่งทางธรรม, 20 มกราคม 2506. หน้า 34.)

<sup>3</sup>แหล่งเดิม. หน้า 50. (อ้างอิงจาก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2506). เล่มเดิม. หน้า 34.)

สมัยก่อนรัชกาลที่ 5 นั้นรัฐไทยมีการครอบครองดินแดนที่ไม่มีอำนาจเขตที่แน่นอนและได้เกิดปัญหาการแบ่งถือสิทธิในการครอบครองเพราะปัญหานั้นจะนำไปสู่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ครอบครองโดยเฉพาะการค้าไม้สัก และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ไทยได้มีปัญหาระหว่างเขตแดนทางทิศตะวันออกของไทยกับฝรั่งเศส และสุดท้ายไทยต้องเสียดินแดนเขมรส่วนนอก (ยกเว้น พระตะบอง เสียมราช ศรีโสภณ) ให้กับฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2410<sup>1</sup> แต่รัฐไทยเชิงดินแดนได้เริ่มเกิดขึ้นแล้วในรัฐไทย

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบปัญหาได้พยายามที่จะกำหนดพรมแดนของรัฐไทยให้ชัดเจน ในโลกสมัยใหม่ภายใต้อิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกที่ให้ความสำคัญต่ออาณาเขตดินแดนที่ชัดเจนแน่นอนทำให้ไทยต้องเผชิญปัญหาความไม่ชัดเจนของพรมแดนที่ส่วนใหญ่สมัยโบราณใช้แต่เพียงแค่เขตพรมแดนธรรมชาติเป็นแนวเขา หุบเขา แม่น้ำ หรือโบราณสถาน ฯลฯ จากการเผชิญปัญหาเขตแดนทางทิศตะวันออกระหว่างไทยกับฝรั่งเศส จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระดำริในเรื่องของความสำเร็จในเรื่องเขตแดนดังพระนิพนธ์ของสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระวชิรญาณวโรรส ว่า

...แผ่นดินสยามซึ่งเป็นที่เกิดของเราและบูรพการของเรานี้ตั้งอยู่เหนือกิ่งพิภพ ยื่นขึ้นไปในระหว่าง 4 องศา ขึ้นไปหา 24 องศาตะวันออกแห่งเมืองกรีนวิช ขวางออกไปในระหว่าง 78 องศา ออกไปหา 105 องศาในทิศเหนือต่อกับปลายแดนจีน ในทิศตะวันออกเฉียงเหนือต่อกับดินแดนตังกเกีย ในทิศตะวันออกต่อกับแดนญวน ในทิศตะวันออกเฉียงใต้ต่อกับแดนเขมร ในทิศใต้มีปากอ่าวสยามเป็นที่กำหนดในทิศตะวันตกเฉียงใต้ต่อกับแดนมลายู ในทิศตะวันตกต่อกับแดนมอญ ในทิศตะวันตกเฉียงเหนือต่อกับแดนพม่า มีพื้นที่ประมาณ 4474 เหลี่ยมโยชน์...<sup>2</sup>

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับจากประพาสเกาะชวา แหลมมลายู และประเทศอินเดีย พ.ศ. 2416 ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้นายเฮนรี อาลาบาสเตอร์ (Mr. Henry Alabaster) อดีตราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เข้ามาเป็นที่ปรึกษาราชการชาวต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้ที่ทำให้พระองค์มีแนวคิดแบบตะวันตกมากขึ้น

<sup>1</sup> เพ็ญศรี ดูก. (2527). การต่างประเทศกับเอกราชและอำนาจอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสิ้นรัชกาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม). หน้า 41-44.

<sup>2</sup> งาม วัชรประดิษฐ์. (2539). พัฒนาการของประวัติศาสตร์ชาติในประเทศไทย พ.ศ. 2411-2487. หน้า 109. (อ้างอิงจาก สมเด็จพระวชิรญาณวโรรส. (2514). ประมวลพระนิพนธ์สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ประวัติศาสตร์โบราณคดี. หน้า 3.)

- ใน พ.ศ. 2418 โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกองทำแผนที่ สำนวจการทำแผนที่กรุงเทพฯ และ  
 ดัดถนนสายต่างๆ ภายในกรุงเทพฯ  
 ใน พ.ศ. 2425 โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนแผนที่  
 ใน พ.ศ. 2428 ทรงสถาปนากรมแผนที่ขึ้นในวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2428 โดยมีพระ  
 วิภาควาตล (เจมส์ แมคคาร์ธี) เป็นเจ้ากรมแผนที่เป็นคนแรก  
 (พ.ศ. 2428-พ.ศ. 2444)<sup>1</sup>

กรมแผนที่ได้ทำการสำรวจข้อมูล และใช้แผนที่จากต่างประเทศประกอบกันจัดทำแผนที่  
 หลักระวางแรกขึ้นเป็นแผนที่พระราชอาณาจักรสยาม (Map of Kingdom of Siam and its  
 Dependencies : แผนที่แมคคาร์ธี) เป็นแผนที่ที่กรมหมื่นเทววงศวิโรปการ นำไปพิมพ์ที่กรุงลอนดอน  
 เมื่อครั้งไปร่วมงานยูบิลี (ฉลองการครองราชย์ครบรอบ 50 ปี) ของพระนางเจ้าวิกตอเรีย พ.ศ. 2430  
 พิมพ์เสร็จเมื่อ พ.ศ. 2431<sup>2</sup>

เขตแดนของรัฐไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดจากความ  
 สำคัญของแผนที่ตามระบบภูมิศาสตร์สมัยใหม่ และเป็นเครื่องมือยืนยันสิทธิการครอบครองดินแดนและ  
 การมีอธิปไตยเหนือดินแดนที่ครอบครองอยู่จริงตามมิติทางพรมแดนบนผืนโลกเป็นสิ่งสำคัญของความ  
 เป็นชาติที่มีเอกราช ซึ่งไทยเป็นเจ้าของและมีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารและการชำระรักษาไว้ โดยที่  
 ชาติอื่นใดไม่มีสิทธิคัดค้าน รุกราน หรือครอบครอง ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะของรัฐสมัยใหม่  
 ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปสังคมและการพัฒนาด้านการคมนาคม  
 และการสื่อสารได้เจริญรุดหน้าสำเร็จ ทำให้การควบคุมและคุ้มครองทั่วราชอาณาจักรได้ดี เกิดความ  
 มั่นคงต่อประเทศชาติ ทำให้รัฐไทยเชิงดินแดนได้เกิดในสมัยการปฏิรูปประเทศใน พ.ศ. 2435 กล่าวได้  
 ว่ารัชกาลที่ 5 ทำให้เกิดบูรณภาพแห่งดินแดนขึ้น

## 2) ประชากรที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ร่วมกัน

ประชากร หมายถึงกลุ่มบุคคลที่อยู่ร่วมกันด้วยความผูกพัน มีความสามัคคีระหว่างกัน  
 ประสานผลประโยชน์ภายใต้ระบบการปกครอง อำนาจอธิปไตย นโยบาย กฎหมายเดียวกันและยึดมั่น  
 ในอุดมคติแห่งชาติ เช่น ความรู้สึกชาตินิยม สิทธิเสรีภาพ ความเจริญก้าวหน้า ความมั่นคงของชาติร่วม

<sup>1</sup>ราม วัชรประดิษฐ์. (2539). พัฒนาการของประวัติศาสตร์ชาติในประเทศไทย พ.ศ. 2411-2487. หน้า  
 111. (อ้างอิงจาก สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระวชิรญาณวโรรส. (2514). เล่มเดิม. หน้า 3.)

<sup>2</sup>แหล่งเดิม. หน้า 111. (ดูรายละเอียดใน กรมแผนที่ทหาร. (2530). แผนที่กรุงเทพฯ พ.ศ. 2436-2474.  
 พิมพ์ครั้งที่ 2 กองทัพบก จัดพิมพ์ขึ้นน้อมเกล้าฯ ถวายเนื่องในโอกาสเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ ในรัชกาลที่ 9, 5  
 ธันวาคม 2530. หน้า 1-3.)

กัน ในบางครั้งว่าชาติ รัฐ ประเทศ นั้นใช้แทนกันได้ ชาติไทยจึงสามารถรับรู้ในเชิงนามธรรมจากลักษณะดังนี้ คือ ชนชาติไทย ประชาชนไทย

พัฒนาการของรัฐไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางสังคมไทยที่กลายเป็นรัฐชาตินั้นเกิดจากการปรับเปลี่ยนทางสังคมในหลายตัวอย่างเช่น ในงานเรื่องภาษาไทยมาตรฐานการเมือง ความว่า

...“สำเนียงหรือภาษามาตรฐานจำนวนมากของเอเชียมีปัจจัยของการเกิดรัฐชาติอยู่เบื้องหลังค่อนข้างสูง ทั้งนี้เพราะการศึกษามวลชนและเทคโนโลยีของการสื่อสารคมนาคมแผนใหม่เข้ามาสู่เอเชียเกือบจะพร้อมๆ กันกับการเกิดจิตสำนึกในเรื่องรัฐชาติ สำเนียงมาตรฐานของภาษาไทยก็ได้เป็นข้อยกเว้น และด้วยเหตุดังนั้น สำเนียงหรือภาษามาตรฐานจึงมีประเด็นการเมืองแฝงเร้นอยู่ค่อนข้างสูง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่าสำเนียงมาตรฐานมิได้มีหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับสื่อสารกันอย่างสะดวกขึ้นของคนในภาษาเดียวกันเท่านั้น แต่เป็นเครื่องมือในการดำรงอุดมการณ์และโครงสร้างทางสังคมชนิดที่ชนชั้นนำของชุมชนอันเป็นชาตินั้นๆ ต้องการให้เป็นด้วย ในข้อนี้ก็ไม่ได้ยกเว้นสำเนียงมาตรฐานของภาษาไทยก็เช่นกัน การศึกษามวลชนและการสื่อสารคมนาคมแผนใหม่เริ่มตั้งมั่นขึ้นในสังคมไทยเมื่อสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชสมัยนี้ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมหิหาร...ผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นทำให้ในระยะยาวแล้วรัฐชาติไทยก็อุบัติขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่พระราชอาณาจักรสยามที่เกิดขึ้นแทนที่กรุงศรีอยุธยาอันหาได้เป็นรัฐชาติไทยอย่างแท้จริงไม่...”<sup>1</sup>

การตั้งโรงเรียนเพื่อขยายและพัฒนาการศึกษาโดยมีจุดประสงค์ให้ราษฎรไทยได้เรียนหนังสือไทย ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ชาติไทย ขนบธรรมเนียมประเพณีไทย ก่อให้เกิดการใช้ภาษาไทยในการติดต่อสื่อสารที่เหมือนกัน และเกิดสำนึกในความเป็นชนชาติไทยที่เป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันทำให้เกิดความเจริญต่อประเทศชาติ

### 3) อำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประเทศไทยก่อนสมัยการปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. 2435 นั้นเป็นรัฐที่มีอำนาจการปกครองประเทศแบบกระจายอำนาจการปกครองไปตามกลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่มขุนนาง กลุ่มเจ้าเมือง และกลุ่มเจ้าประเทศราช เรียกการจัดการปกครองแบบนี้ว่าป็นรัฐแบบราชาธิราช พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2430 ทรงชี้ให้เห็นว่าอำนาจในการบังคับบัญชาอันแยกอยู่ 3 ส่วน คือ มหาดไทย กลาโหม กรมท่า อำนาจในการบังคับบัญชาศาลชำระความต่างๆ ก็แยกกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ด้วยเหตุที่ข้าราชการ เจ้าพนักงานไม่มีเงินเดือนรายได้

<sup>1</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2528). “ภาษาไทยมาตรฐานการเมือง” ใน ภาษาและหนังสือ. หน้า 32.

ประจำ จำเป็นต้องใช้เงินหลักจากการจัดเก็บภาษีอากรนั่นเองดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งพระยาราชภักดีผู้ดูแลพระคลังมหาสมบัติไม่ทราบจำนวนภาษีอากรที่เป็นรายได้แผ่นดิน ไม่มีอำนาจเร่งรัดตักเตือนแต่ละหน่วยงานส่งมาเท่าไรก็รับไว้เท่านั้น ส่วนการควบคุมกำลังคน สัสดีที่มีอำนาจคุมกำลังคนตามหน้าที่ไม่ทราบจำนวนกำลังคน เพราะแต่ละหน่วยงานไม่ส่งจำนวนที่แท้จริงให้เพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น ทำให้สัสดีไม่มีอำนาจที่จะบังคับบัญชา<sup>1</sup> ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงในเวลานั้นเป็นธรรมเนียมที่ต้องแบ่งส่วนของรายได้ให้ข้าราชการหาประโยชน์ และอุปสรรคจากการคมนาคมที่ยากลำบากไม่สะดวก ประกอบกับรัฐบาลกลางไม่อาจเข้าปกครองครอบคลุมทั่วพระราชอาณาจักร (เพราะขาดการฝึกเตรียมบุคคลากรที่มีประสิทธิภาพ และไม่มีเงินเดือนประจำจ่าย) จำต้องยอมรับสภาพการแบ่งแยกอำนาจโดยปริยาย รัฐบาลกลางเพียงแต่พยายามรักษาดุลยภาพระหว่างกลุ่มอำนาจต่างๆ ให้ดำเนินไปตามเดิม และค่อยๆ เปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมของเวลาและโอกาสตามสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไป และทราบได้ที่ยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบ รัฐบาลกลางจะไม่เข้าไปเปลี่ยนแปลงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริในการปฏิรูปการปกครอง ดังที่พระองค์ทรงมีพระราชดำรัสตอบแก่กลุ่มเจ้านาย ขุนนางที่มีหนังสือกราบทูลถวายบังคมทูลถวายแนะนำให้ประเทศไทยเปลี่ยนการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญและให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่เรียกว่ากลุ่ม ร.ศ. 103 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำรัสความว่า เมืองไทยไม่เหมาะที่จะเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเช่นนั้น เพราะสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของคนไม่สามารถเทียบกับพลเมืองยุโรปได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริในการปฏิรูปประเทศให้เจริญก้าวหน้า

#### 4) รัฐบาล

รัฐบาล คือ กลุ่มคณะบุคคลที่บริหารประเทศตามนโยบายที่กำหนดไว้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด ได้ทรงใช้พระราชอำนาจโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความเจริญต่อชาติบ้านเมือง พระราชภารกิจสำคัญที่ส่งผลให้พระองค์ประสบความสำเร็จในการใช้อำนาจโดยเด็ดขาดในการบริหารประเทศแบบรวมอำนาจในลักษณะรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ดี โดยการดำเนินการปฏิรูปการเมืองการปกครอง ปรับปรุงการเมืองการปกครองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสมุหกลาโหม สมุหนายก และจุดสุดมภ์ทั้ง 4 ทำให้พระองค์ไม่สามารถควบคุมดูแลบริหารได้โดยตรง<sup>2</sup> พระองค์จึงทรงดำเนินการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการ

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2514). หนังสืออ่านประกอบคำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย. หน้า 192-196. (อ้างอิงใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (ม.ป.ป.). พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน.)

<sup>2</sup>เสถียร ศกุนโต. (2515). ประวัติศาสตร์ไทยฉบับพัฒนาการ เล่ม 2. หน้า 70-71.

แผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) เพื่อช่วยเป็นที่ปรึกษาทั้งราชการแผ่นดิน และพระราชภารกิจส่วนพระองค์ในการดำเนินการบริหารประเทศของพระองค์ให้เป็นไปด้วยดี ...ราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น แลการที่ยังรกร้างมาแต่เดิมมากนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียว ก็จะไม่ใคร่สำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งยังรกร้างมาแต่เดิมก็จะได้ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อยๆ ความดีความเจริญก็คงจะบังเกิดแก่บ้านเมือง...<sup>1</sup>

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองส่วนกลางด้วยการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตามแบบสากล มีเสนาบดี (รัฐมนตรี) ดูแลกระทรวงต่างๆ (ในระยะแรกมี 12 กระทรวง ต่อมาภายหลังเหลือ 10 กระทรวง) ในที่ประชุมเสนาบดีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธานที่ประชุมเสนาบดีกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศแสดงถึงการมีรัฐบาลปกครองบ้านเมืองอย่างมีระบบ

ความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ที่กล่าวมานั้นได้นำไปสู่การเกิดรัฐชาติของไทยตามแบบโลกสากล และมีความเป็นรัฐชาติเชิงดินแดนนั้นเกิดเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้สำเร็จ และที่สำคัญที่สุดคือการปฏิรูปแผ่นดิน ในครั้งนี้ทำให้ได้ทำให้ไทยในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรักษาเอกราชและอำนาจอธิปไตยของชาติไว้ได้ และนำไปสู่การสร้างรัฐชาติของไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สำเร็จ

---

<sup>1</sup>สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย. (2545). สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศที่ 3 ว่าด้วยการตั้งเคาน์ซิล และพระราชบัญญัติ. ใน รายงานการประชุมเสนาบดีสภารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ 1 เรื่อง สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน. หน้า 20.

## บทที่ 4

# ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปประเทศที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ ในสมัยรัชกาลที่ 5

ไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 อยู่ในยุคที่ต้องปรับเปลี่ยนทุกด้าน ก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าเหมือนประเทศที่พัฒนาแล้วในชาติตะวันตก เพราะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นได้เผชิญกับการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกที่ขยายอิทธิพลเข้าครอบครองดินแดนที่อยู่รายรอบประเทศไทย เช่น พม่า เวียดนาม มลายู จีน ญี่ปุ่น การดำเนินการต่อต้านการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศสนั้นเป็นปัญหาสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความยุ่งยาก และอันตรายต่อเอกราชและอธิปไตยที่มีต่อประเทศไทย พระองค์ทรงมีพระบรมราโชบายในการแก้ปัญหาและทรงดำเนินตามพระบรมราโชบาย 2 ประการที่สำคัญ คือ ประการแรก คือการปฏิรูปประเทศทุกด้านให้ประเทศไทยมีความเจริญเทียบเท่าอารยประเทศ เพื่อให้ชาติตะวันตกยอมรับ ประการที่สอง คือการใช้วิธีการดำเนินการทางการทูตที่ชาญฉลาดสามารถทางด้านการเจรจาต่อรองและติดต่อสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ในชาติตะวันตกโดยการแสวงหาพันธมิตร

ซึ่งทั้งการดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้านพร้อม ๆ กัน ตามความเหมาะสมและโอกาสที่เอื้ออำนวยพร้อมทั้งดำเนินตามพระบรมราโชบายทางการต่างประเทศนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพบกับปัญหาและอุปสรรคตลอดเวลา แต่ด้วยพระปรีชาสามารถของพระองค์และความร่วมมือจากเจ้านายและขุนนาง ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค และสร้างความเจริญให้แก่ประเทศไทย จนสามารถต่อต้านการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก ทำให้สามารถรักษาดินแดนของไทยส่วนใหญ่ไว้ได้ โดยการยอมเสียดินแดนประเทศราชบางส่วนไป ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินการปฏิรูปประเทศของรัชกาลที่ 5 ได้แก่

## 1. การบริหารงานที่ซ้ำซ้อนในระบบราชการ

ระบบการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการปกครองที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยอยุธยา หน่วยงานที่มีทั้ง 6 หน่วยงานคือ กลาโหม มหาดไทย นครบาล กรมวัง กรมท่า

กรรมนา ที่รับผิดชอบในการทำงานนั้นขาดประสิทธิภาพงาน สับสนก้ำก่ายกันมากทั้งในด้านการดูแลปกครอง ภาษีอากร การศึกษา การศาล การควบคุมกำลังคน และเสบียงอาหารยามสงคราม<sup>1</sup>

...ราชการในกรมมหาดไทย กรมกลาโหมจึงต้องมีทั้งการทัพศึก ทั้งการที่จะรักษาทำนุบำรุงบ้านเมือง และการเก็บส่วยบรรณาการ และการที่จะระบับคตความต่าง ๆ ปนกันอยู่ในหน้าที่นั้น จึงเป็นการมากเหลือล้น...การ จึงได้สับสนรุงรังไม่ใคร่จะตลอดไปได้...<sup>2</sup>

จากการปกครองแบบกินเมืองนั้น ยากแก่การที่ทางเมืองหลวงจะเข้าไปควบคุมการบริหารงาน ภายในหัวเมืองที่มีลักษณะการบริหารงานอย่างอิสระ ดังพระราชดำริของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

...หัวเมืองที่อยู่หลายทิศทาง จะจัดการอันใดก็พันวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการงานได้เอง ได้แต่มีห้องตราสั่งข้อบังคับ และแบบแผนส่งออกไปในแผ่นกระดาษให้เจ้าเมืองจัดการ เจ้าเมืองก็หลายสิบคนด้วยกัน จะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างไร แลใครจะทำการซึ่งสิ่งไปนั้นอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯ ก็ยากที่จะรู้...<sup>3</sup>

การควบคุมกำลังคน ก่อนการปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ.2435 ยังไม่มีการแยกฝ่ายทหารและพลเรือนอย่างชัดเจน และต่างถือบัญชาควบคุมกำลังคนของฝ่ายตน โดยแจ้งจำนวนต่อพระสุรัสวดี ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำลังคนทั่วราชอาณาจักรโดยตรง ทำให้ไม่มีหน่วยงานใดทราบทะเบียนทางว่าจำนวนไพร่หรือทราบจำนวนกำลังคนที่แน่นอนได้ และยังมีทหารที่สังกัดกรมอื่นๆ อีกหลายกรม เช่น กรมล้อมพระราชวัง กรมแสงปืนโรงใหญ่ กรมช้าง กรมม้า เป็นต้น และยังมีกรมทหารอาสา ซึ่งได้มาจากเขลลลาว เขมร ญวน มอญ ทำให้ต่างกรมต่างฝึกไม่เป็นระบบเดียวกัน ทหารขาดระเบียบวินัย และนับว่าเป็นการสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ<sup>4</sup>

การศาล มีศาลต่างๆ เช่น ศาลกรมเวียง ศาลกรมวัง ศาลคลัง ศาลกรมนา ศาลอาญา (กรมกลาโหม) ศาลกระทรวงอาณาจักร (กรมมหาดไทย) ศาลกระทรวงมรดก (กรมล้อมพระราชวัง) และในกรมต่างๆ ที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรต่างมีศาลเฉพาะอยู่ในกรมด้วย และเสนาบดีกรมต่างๆ นั้นมีหน้าที่

<sup>1</sup>การติ มหาพันธ์. (2527). รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ. หน้า 38.

<sup>2</sup>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2514). หนังสืออ่านประกอบคำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย. หน้า 194.

<sup>3</sup>สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ. (2537). เทศาภิบาล. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางบุญร่วม บุญวัฒน์ , วันที่ 26 กรกฎาคม 2537. หน้า 76.

<sup>4</sup>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2514). เล่มเดิม. หน้า 200-201.

รับผิดชอบงานมากจึงไม่มีเวลาในการควบคุมดูแลงานให้เรียบร้อย แต่ละกรมมีศาลของตนซ้ำซ้อนทำให้ระบบการพิจารณาพิพากษาไม่เป็นที่ยอมรับของต่างชาติ

...การซึ่งจัดศาลแยกกระทรวงไปตามกรมต่างๆ แต่คงให้ลูกขุนเป็นผู้พิพากษาคัดสินเช่นนี้ ก็เป็นความประสงค์ชั้นต้นที่จะแก้ไขการขัดข้องที่ศาลจะไม่มีอำนาจเรียกหาคู่ความมาว่าหรือจะให้คู่ความกลัวเกรงอำนาจศาลด้วย มีอธิบดีเป็นใหญ่ได้บังคับบัญชา และมีให้ขุนศาลตระลาการปิดพริ้ว เชื้อนแซเสียไม่ว่าความการที่แก้ไขนั้นก็จะดีไปได้คราวหนึ่ง แต่ครั้นภายหลังมาท่านอธิบดีที่เจ้ากระทรวงได้บังคับศาลนั้นๆ คือ เรียกว่าแล้วแต่ตระลาการและลูกขุนจะว่ากล่าวไป...จะพิพากษาคัดสินคดีความให้แล้วไปโดยเร็วไม่ได้ด้วยถ้อยความก็เกิดรุงรังมากขึ้น...<sup>1</sup>

จากการบริหารงานที่ซ้ำซ้อนในระบบราชการแบบเดิม เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการสมัยใหม่ ต้องใช้เวลาและบุคลากรที่เหมาะสมกับงาน จึงก่อให้เกิดความล่าช้าและต้องอาศัยเวลาในการแก้ไขระบบงานที่ซ้ำซ้อนให้ทันสมัยต่อไป

## 2. การขาดแคลนงบประมาณในการจัดระบบบริหารงานราชการ

ในการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินตามแบบสมัยใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การป้องกันรักษาประเทศ และเพื่อสร้างเอกภาพภายในประเทศก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ราษฎรขึ้น ต้องใช้เงินจำนวนมากมาใช้จ่ายเป็นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ปลูกสร้างอาคารสถานที่ทำการทางราชการ และจัดโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อการประกอบอาชีพของราษฎร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการปฏิรูปประเทศ เพราะกลุ่มขุนนางมีอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจมาก จากการที่ไพร่ในสังกัดสามารถเรียกเอาผลประโยชน์ได้อย่างอิสระ เช่น การเรียกเกณฑ์แรงงาน การเก็บภาษี จึงเป็นโอกาสที่เอื้ออำนวยให้บรรดาขุนนางแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ โดยชอบธรรมและการที่กรมสุรัสวดีมีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับจำนวนไพร่ทั่วทั้งพระราชอาณาจักรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพระมหากษัตริย์ ไม่สามารถควบคุมหรือทราบจำนวนไพร่ที่แท้จริง เพราะกรมมหาดไทย กรมกลาโหม กรมคลังนั้นมีอำนาจและอิทธิพลมาก กรมทั้งสามจึงสามารถสะสมกำลังไพร่พลในสังกัดได้อย่างมากมาย

---

<sup>1</sup>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2514). หนังสืออ่านประกอบคำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย. หน้า 211-212.

และเรียกเก็บผลประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ขุนนางที่มีเจ้าภาชีนายอากรอยู่ในสังกัดมากจะได้รับผลประโยชน์มาก ทำให้รายได้ของแผ่นดินร่ำรวยไหลเป็นจำนวนมาก<sup>1</sup>

การทำงานของข้าราชการทั้งในส่วนกลางและหัวเมืองไม่มีเงินเดือนประจำ จำเป็นต้องแสวงหาผลประโยชน์จากฐานะตำแหน่งหน้าที่การงาน โดยจัดส่งผลประโยชน์เพียงบางส่วนให้แก่รัฐ และการมีอิสระในการปกครองตนเองของหัวเมืองตามระบบกินเมืองนั้น รัฐไม่สามารถตรวจสอบได้ เพราะไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง อีกทั้งไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการตรวจตราควบคุมเรื่องนี้ด้วย ถึงแม้ว่าจะมีตำแหน่งเจ้าพระยาพระคลังก็ตาม ดังพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงไว้ในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ว่า.

...เจ้าพระยาพระคลังต้องเป็นเสนapatiว่าการบ้านเมือง เสนapatiว่าการยุติธรรม เสนapatiว่าการทหาร เสนapatiว่าการคลัง เสนapatiว่าการกรมท่า มีการลันตำแหน่งขึ้นไปมากกว่าตำแหน่งสมุหนายก สมุหพระกลาโหมอีกดังนี้ จึงต้องละวางการคลังเสีย ส่วนการเก็บเงินจ่ายเงินตกอยู่แก่พระยาราชภักดี...ส่วนพระยาราชภักดีที่เป็นผู้ทำการแทน เจ้าพระยาพระคลังมีอำนาจน้อย บังคับได้แต่ในพระคลังมหาสมบัติ เงินช่วยหัวเมืองทั้ง 3 กรม เงินค่านา ค่าราชการตัวเลข ซึ่งเป็นเงินสำหรับใช้จ่ายราชการแผ่นดินแยกไปอยู่ในกรมต่างๆ พระยาราชภักดีไม่ทราบว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด ไม่มีอำนาจเร่งรัดตักเตือน สุดแต่มาส่งเท่าไรรับไว้เท่านั้น ตำแหน่งพระคลังจึงนับว่าเป็นอันไม่มี...เพราะไม่มีผู้ที่จะรู้จำนวนเงินแผ่นดิน และคอยเรียกเร่งรับจ่ายได้...เงินแผ่นดินก็มีแต่จะ...สาปสูญไปไม่ได้ใช้ราชการ...<sup>2</sup>

ในภาวะการคลังเช่นนี้จึงเป็นอุปสรรคในการปรับปรุงประเทศ เพราะการปฏิรูปแผ่นดินของรัชกาลที่ 5 ต้องอาศัยงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพราะเศรษฐกิจของประเทศที่ดีจะเป็นพื้นฐานในการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยต่อไปในทุกๆ ด้าน

### 3. ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

การเข้ารับราชการเป็นขุนนาง แต่เดิมนั้นเป็นไปตามชาติตระกูลสืบต่อกันโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถน้อยและจำกัดอยู่ในตระกูลขุนนางเท่านั้น ทำให้ในสมัยปฏิรูปประเทศสู่ความทันสมัยในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ดังพระราชดำรัสใน

<sup>1</sup>ปิยนาด บุนนาค. (2533). การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453). หน้า 95-97.

<sup>2</sup>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2514). หนังสืออ่านประกอบคำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย. หน้า 195-196.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในที่ประชุมของบรรดานักเรียนที่ได้เคยไปศึกษาวิชาในยุโรป เพื่อทรงวางนโยบายขยายจุดมุ่งหมายของการศึกษาว่า

...เมืองเราเวลานี้ต้องการคนที่มีความรู้ที่จะรับราชการในหน้าที่ต่าง ๆ และประกอบการต่าง ๆ ทั่วไป เป็นอันมาก เพื่อให้การปกครองบ้านเมืองเป็นผลสำเร็จแท้จริง แลให้ชาติเราเจริญด้วยทรัพย์สมบัติ แลวิชาความรู้ แลวิชาการช่างเฟื่องฟู แพร่หลาย เสมอเหมือนชาติอื่น การเรียนจึงเป็นข้อสำคัญในความเจริญของบ้านเมืองเป็นอันมาก...<sup>1</sup>

และพระราชปรารภของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ว่า

...คิดถึงการทำนุบำรุงบ้านเมืองในภายหน้า เห็นความขัดข้องสำคัญ มีอยู่ด้วยเรื่องตัวคนไม่มีพอราชการ ความขัดข้องข้อนี้ยิ่งคิดไปยิ่งเห็นเป็นการสำคัญ เป็นหัวใจของการทั้งปวงก็ว่าได้ ถ้าไม่คิดแก้ไขเห็นว่าการทั้งปวงที่ได้อุตสาหะบากบั่นทนเหนื่อยยากพากเพียรทำมาจะไม่ถาวรไปได้ช้านานเท่าไรนัก...<sup>2</sup>

ในขั้นต้นทางรัฐบาลได้แก้ปัญหา โดยการว่าจ้างที่ปรึกษาาราชการชาวต่างชาติเข้ามารับราชการในหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมทั้งการแก้ไขปัญหาระยะยาวโดยการจัดส่งนักเรียนไทยไปศึกษาายังต่างประเทศ และปรับปรุงการศึกษาของชาติเพื่อผลิตบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และปรับกระบวนการเลือกสรรบุคลากรเข้ารับราชการใหม่โดยเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้มีสิทธิคัดเลือกเข้ารับราชการโดยเท่าเทียมกัน แต่ข้าราชการในระดับสูงส่วนใหญ่ยังคงจำกัดอยู่ในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์ เชื้อสายขุนนาง ถึงแม้จะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปแต่ผู้ที่มีโอกาสได้รับการศึกษาและเข้ารับราชการ ยังคงเป็นบุคคลในกลุ่มเดิม และในขณะนั้นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการจะต้องเป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นความสามารถและเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยอีกด้วย ดังนั้นการปฏิรูปบ้านเมืองสู่ความทันสมัยจึงมีอุปสรรคในด้านกำลังคนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการในหน่วยงานที่ต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัย

<sup>1</sup> เตช บุนนาค. (2517). การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458 : กระทรวงมหาดไทย สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. หน้า 10.

<sup>2</sup> ปิยนาค บุนนาค. (2533). การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453). หน้า 147. (อ้างอิงในลายพระหัตถ์กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (พระอิสริยยศขณะนั้น) คือ พระยาวิสุทธิ สุริยศักดิ์ ลงวันที่ 20 เมษายน ร.ศ.118 ใน พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เล่ม 2. หน้า 27.)

กระบวนการเลือกสรรข้าราชการต่อมานั้นมีการพิจารณาประวัติความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความประพฤติ เป็นเกณฑ์ และใช้วิธีการปกครองตามลำดับในสายงาน และมีการตรวจตราการทำงาน เพื่อความก้าวหน้าของงาน และความก้าวหน้าในหน้าที่การงานอีกด้วย

#### 4. ปฏิกริยาต่อต้านของผู้สูญเสียผลประโยชน์

การดำเนินการปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งแต่ทรงมีพระราชอำนาจในการจัดการบริหารประเทศด้วยพระองค์เอง (ตั้งแต่ พ.ศ.2416) นั้น พระองค์ทรงพบกับปัญหาอุปสรรคซึ่งเกิดจากปฏิกริยาต่อต้านของผู้สูญเสียผลประโยชน์ ได้แก่ เจ้านาย ขุนนาง และราษฎร ซึ่งมีตัวอย่างประกอบคำอธิบายดังนี้

##### 4.1 ปฏิกริยาต่อต้านของเจ้านาย

จากการจัดระเบียบการคลังจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ใน พ.ศ. 2416 แก่ไขระบบการจัดเก็บภาษีอากรที่ซ้ำซ้อนในแต่ละหน่วยงานเพื่อการจัดเก็บรวบรวมรายได้แผ่นดินเข้าสู่กรมพระคลังมหาสมบัติที่เดียวทำให้เจ้านายสูญเสียอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ที่เคยได้รับ ก่อให้เกิดความไม่พอใจ ในกรณีที่น่าเศร้าในเรื่องนี้คือความขัดแย้งระหว่างวังหลวงกับวังหน้าซึ่งเรียกว่า วิกฤตการณ์วังหน้า กลังจากเกิดเหตุเพลิงไหม้โรงแก๊สในพระบรมมหาราชวังในวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2417 และในวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2417 ต่างฝ่ายต่างระดมกำลังคนและกำลังอาวุธตั้งประจันหน้ากันเกือบกลางเป็นสงครามกลางเมืองแต่ในที่สุด กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญหลบหนีราชภัยไปอาศัยอยู่กับกงสุลอังกฤษ และขอความช่วยเหลือจากอังกฤษ จนเกือบทำให้เหตุการณ์ลุกลามเป็นเหตุให้ต่างชาติเข้าแทรกแซงทางการเมืองการปกครองภายในประเทศ

ด้วยพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและความร่วมมือของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ พร้อมทั้งการส่งคณะทูตเข้าชี้แจงรายละเอียดให้กับทางรัฐบาลอังกฤษทราบข้อเท็จจริง ทำให้ไทยสามารถแก้ไขปัญหภายในเรื่องวิกฤตการณ์วังหน้าได้สำเร็จลุ้งไปได้ด้วยดี โดยวังหน้าเสด็จกลับมาประทับในพระราชวังบวรตามเดิม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาลดอำนาจและเกียรติยศของวังหน้า โดยวังหน้าได้เข้าเฝ้าฯ พระพิพัฒน์สัตยา และลดทหารประจำการให้เหลือเพียง 200 คน ทหารที่เหลือและเรือรบ อาวุธต่าง ๆ ส่งกลับคืนขึ้นกับวังหลวงทั้งหมด แต่ยอมให้ได้รับเบี้ยหวัดเงินภาษีตามเดิม<sup>1</sup> ดังพระราชหัตถเลขาชี้แจงยังกงสุลอังกฤษว่า

---

<sup>1</sup> บัณฑิต แทนพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). หน้า 158.

...พระราชอาณาเขตของเรานั้น เราได้บังคับเป็นสิทธิขาดอยู่กับเราผู้เดียว ดังนี้ เพราะฉะนั้นแต่บรรดาเรือรบ และเครื่องอาวุธต่าง ๆ กระสุนดินดำที่เป็นเครื่องมือรบต่าง ๆ ที่อยู่ในพระราชอาณาเขตของเราต้องอยู่ในอำนาจเราแต่ผู้เดียวทั้งสิ้น ผู้อื่นจะมีไม่ได้เว้นแต่เราจะอนุญาตให้...<sup>1</sup>

#### 4.2 ปฏิบัติการต่อต้านของขุนนาง

การจัดเก็บภาษีอากรในรัชสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ คือ กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กระทรวงคลัง กระทรวงสุรัสวดี โดยมีการแบ่งแยกการควบคุมไพร่ ตามหลักการแล้วกรมพระสุรัสวดีจะมีหน้าที่ควบคุมไพร่และเก็บเงินค่าราชการหรือส่วย รวบรวมส่งกรมพระคลังมหาสมบัติ

|                |                                                                    |
|----------------|--------------------------------------------------------------------|
| กรมพระกลาโหม   | ควบคุมดูแลไพร่หัวเมืองฝ่ายใต้                                      |
| กรมมหาดไทย     | ควบคุมดูแลไพร่ หัวเมืองฝ่ายเหนือ และหัวเมืองฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ |
| กรมท่า         | ควบคุมดูแลหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันออก                              |
| กรมพระสุรัสวดี | ควบคุมดูแลหัวเมืองชั้นใน และชั้นกลาง และเมืองหลวง <sup>2</sup>     |

จากเหตุผลดังกล่าวทำให้กรมพระสุรัสวดีไม่ทราบรายละเอียดจำนวนที่แท้จริงของกำลังคน (ไพร่) และจำนวนเงินค่าราชการ หรือส่วย แต่ละหน่วยงานส่งมาเท่าไรก็รับไว้ ทำให้เกิดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงมาก และรัฐไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบการรั่วไหลของเงินรายได้แผ่นดินได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริที่จะปฏิรูปการคลัง และการจัดเก็บภาษีอากร เพื่อเป็นการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยการตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติ และตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์<sup>3</sup> ซึ่งเป็นความร่วมมือจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (มีบทบาทในทางออกกฎหมาย) ทรงร่างกฎหมาย และประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับ เช่น ตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลัง พ.ศ. 2418 ประกาศเปลี่ยนการควบคุมแลก ร.ศ.118 พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง ร.ศ.119 พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ.124 ซึ่งเป็นการจัดระบบเรื่องไพร่ ซึ่งเป็นฐานกำลังการผลิตที่สำคัญของสังคมไทย ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนทางเศรษฐกิจของขุนนาง และการจัดระเบียบการปฏิรูปการคลัง จัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ เพื่อรวบรวมการจัดเก็บรายได้แผ่นดินจากเงินค่าราชการ และเงินภาษีอากรค่านา ซึ่งเป็นรายได้หลักของแผ่นดินสมัยต้นรัชกาลที่ 5

...จัดรวบรวมจำนวนเงินภาษีอากรทุกอย่าง ให้รู้จำนวนเงินซึ่งได้ขึ้นในพระคลังมหาสมบัติทุกเดือนทุกปี จะเป็นเงินมากน้อยเท่าใดนั้นก็เพราะมีพระราชประสงค์ที่จะได้ทรงจัดการบ้านเมืองให้มีความเจริญยิ่ง

<sup>1</sup>แหล่งเดิม. หน้า 158-159.

<sup>2</sup>ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ. (2526). ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2453. หน้า 57-58.

<sup>3</sup>สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์. (2515). การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 24.

ขึ้น และเงินที่จะจำหน่ายใช้ในราชการแผ่นดินนั้น ก็จะได้กำหนดมากแลน้อย แลเงินภาษีอากรซึ่งเก็บรวบรวมเข้าได้ดังนี้ ก็จะเป็นประโยชน์แก่แผ่นดิน บ้านเมือง มิได้เป็นประโยชน์แก่ท่านผู้ใด...<sup>1</sup>

ในการปฏิรูปการคลังจัดระบบควบคุมการเก็บเงินภาษีอากร โดยใช้หอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นหน่วยงานหลักดูแลรายรับรายจ่ายของแผ่นดินได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากขุนนางตามหัวเมืองที่ถูกกลดอำนาจทางการเมืองและบทบาทลงจากที่เคยมีอิสระในการปกครองบริหารจัดการในหัวเมืองโดยที่รัฐบาลไม่ได้เข้าไปควบคุมอย่างใกล้ชิดเพราะปัญหาสำหรับการคมนาคมเดินทางไม่สะดวกคือยิ่งห่างจากเมืองหลวงมากเท่าไรยิ่งเป็นอิสระมากขึ้น เมื่อมีการควบคุมที่เป็นระบบโดยการนำการปกครองระบอบเทศาภิบาลไปใช้ตามหัวเมือง ทำให้การสนับสนุนให้ราษฎรก่อจลาจลทำการกบฏต่อรัฐบาลโดยมีสาเหตุจากจัดเก็บภาษีอากร เงินค่าราชการ เช่น กบฏ(กบฏผีบุญ)ในภาคอีสาน ภาคเหนือ และภาคใต้ได้แก่

กบฏพญาผาบ (พ.ศ. 2432 : เมืองเชียงใหม่)

กบฏสามโบก (พ.ศ. 2438 : เมืองขอนแก่น)

กบฏชาวนาในภาคอีสาน (พ.ศ. 2445 : หัวเมืองมลายู 7 เมือง)

กบฏเจ็ยเมืองแพร์ (พ.ศ. 2445 : เมืองแพร์)

ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อปฏิกิริยาต่อต้านของราษฎรถัดไป ส่วนความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ริวงศ์ ที่ควรกล่าวถึง ถึงแม้ว่าจะไม่มีปฏิกิริยาต่อต้านอย่างชัดเจน คือ กรณีพระยาอาหารบริรักษ์ที่สมเด็จพระยาฯ ไม่พอใจ แต่วางแผน แต่เหตุกลับกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างตระกูลขุนนาง กับ ตระกูลอมตยกุล ที่จะต้องหักล้างกันจนถึงแก่ชีวิต ในกรณีต่อมาคือคดีพระปริชาลการ(สำออง อามตยกุล)<sup>2</sup> และกรณีการแก้ปัญหารื่องอั้งยี่ เสนาคมลับของชาวจีนที่เนื่องมาจากผลประโยชน์ของเจ้าภาษีนายอากร สมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ริวงศ์ใช้นโยบายปราบอั้งยี่โดยการเลี้ยอั้งยี่ซึ่งรัชกาลที่ 5 ไม่ทรงเห็นด้วย แสดงความคิดคัดค้านนโยบายนี้หลายครั้ง เช่น ทรงกล่าวว่า

...เมื่อพวกจีนคบหากันกะกะ สมเด็จพระยาฯ ได้ตั้งหัวหน้าขึ้นสำหรับเปรียบเทียบเป็นพวกเป็นเหล่าหลายคนก็ไม่ได้ผลดี ข้าจะชวนเป็นเหตุให้พวกโน้นวิวาทพวกนี้พากันยุ่งไปเสียอีก พวกจีนได้ประโยชน์ไม่เสมอกันต่าง ๆ ถ้าใครประจบประแจงสมเด็จพระยาฯ ก็มีชื่อมีทรัพย์ได้ด้วยโอกาสทำภาษีอากร ถ้าเป็นอั้งยี่ ถ้าทำผิดไม่ใคร่เป็นโทษ...เกิดความไม่เสมอกัน...อั้งยี่ที่แค้นเคืองก็เกิดขึ้นไปทั้งเมือง...สมเด็จพระ

<sup>1</sup>แหล่งเดิม. หน้า 64. (อ้างอิงจาก กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องการจัดราชการกระทรวงพระคลังพระราษบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม1 หน้า 65-71))

<sup>2</sup>สุภาสินี ชมะสุนทร. (2528). แนวความคิดทางการเมืองของกลุ่มผู้นำในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2411-2436. หน้า 151.

เจ้าพระยาฯจึงไปเกลี้ยกล่อมหัวหน้านาเป็นขุนนางเรียกว่ากงสุลจีน...ให้หัวหน้าจีนเหล่านี้ราวกับเสือได้ปีก  
ฤทธิ์เดชจัดขึ้นคราวนี้เลยปราบไม่ลง...<sup>1</sup>

ทำให้พวกฮั่นจีนนับถือเกรงกลัวแต่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์แต่เพียงผู้เดียว  
โดยไม่เกรงอำนาจของแผ่นดิน ซึ่งสมเด็จพระยาฯก็ทราบดีว่า พระเจ้าอยู่หัวไม่เห็นด้วยแต่ก็ยังคง  
ดำเนินตามความเห็นของตนอย่างเดิม ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหนักพระทัย  
มาก ความขัดแย้งในเรื่องนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านที่รุนแรง เพราะทั้งพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์มีความเห็นตรงกันคือว่า ภัยที่น่ากลัวคือ  
ภัยจากมหาอำนาจตะวันตก<sup>2</sup>

#### 4.3 ปฏิกริยาต่อต้านของราษฎร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกาศพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ  
(ในรัชกาลที่ 6 เรียกว่า เงินรัชชูปการ) ใน ร.ศ.120 กำหนดให้เก็บเงินค่าราชการชายฉกรรจ์ (อายุ  
18 ปี-60 ปี) ปีละ 6 บาท ทหารอาณานิคม<sup>3</sup> และจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่า  
นา พ.ศ. 2444 ทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บเงินค่าราชการและค่านามากเพิ่มขึ้น แต่เป็นภาระที่  
หนักสำหรับราษฎรทั่วไปในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ การเก็บเงินค่าราชการและค่านานำ  
ไปสู่การต่อต้านเกิดเป็นกบฏกลุ่มต่างๆ เช่น กบฏพญาผาบ (พ.ศ.2432:เชียงใหม่), กบฏสามโบก  
(พ.ศ.2438:ขอนแก่น), กบฏขาวนาในภาคอีสาน (พ.ศ.2445), กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ (พ.ศ.2445:เมือง  
แพร่)

การเกิดกบฏในหลายๆแห่งแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจต่อการการต่อต้านระบบการทำงาน  
จากรัฐบาลที่เข้าไปควบคุมการทำงานของท้องถิ่นภายใต้ระบบเทศาภิบาล และบางกรณีนั้นเกิดจากการ  
ที่ประชาชนไม่พอใจ การฉ้อราษฎร์บังหลวงของการปกครองแบบใหม่ เพราะบ่อยครั้งพวกเจ้าหน้าที่ไม่  
ออกใบเสร็จในการจ่ายเงินค่าภาษี ทำให้เกิดการต่อต้านของราษฎรในรูปแบบของการก่อกบฏขึ้น และ  
การแก้ปัญหาปราบปรามกบฏกลุ่มต่างๆนั้นทำได้อย่างรวดเร็ว เพราะไม่ได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน

<sup>1</sup>พลกุล อังกินันท์. (2515). บทบาทชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 83-84. (อ้างอิงจาก เอกสารรัชกาลที่ 5 ต. 21 แฟ้ม 14. สโมสรจีน. สำนักจดหมายเหตุ  
แห่งชาติ. พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยามรราช ลงวันที่ 3 กันยายน ร.ศ. 129.)

<sup>2</sup>แหล่งเดิม. หน้า 90-95.

<sup>3</sup>ปิยะฉัตร ปิตวรรณ. (2526). ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2453. หน้า 160. (อ้างอิงจาก ร.ต.ท.  
เสถียร ลายลักษณ์; และคนอื่น(ผู้รวบรวม). พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการร.ศ.120ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม  
ที่18. หน้า 224-229.)

## 5. บทบาทของมหาอำนาจตะวันตกที่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิรูปประเทศ

การปฏิรูปบ้านเมืองเข้าสู่ความทันสมัยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงแม้ว่าจะมีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องอื่นๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว อังกฤษและฝรั่งเศสมหาอำนาจตะวันตกก็เป็นอุปสรรคปัญหาด้วยเหมือนกัน เพราะในการปฏิรูปประเทศของรัชกาลที่ 5 ในบางครั้งก็กระทบต่อผลประโยชน์ของมหาอำนาจทั้งสองประเทศทำให้ทั้งสองประเทศได้เข้ามาแทรกแซงและดื้อรั้นผลประโยชน์กับไทย หรือมิฉะนั้นก็ขัดขวางการดำเนินงานของไทย เช่น การที่ไทยต้องการสร้างทางรถไฟสายใต้ อังกฤษยินดีให้เงินกู้มาสร้างทางรถไฟแก่รัฐบาลไทย แต่มีเงื่อนไขว่า การรถไฟสายใต้ในควบคุมของชาวอังกฤษจะต้องเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง<sup>1</sup> หรือในกรณีที่ฝรั่งเศสได้ยุ้งและสนับสนุนคนลาวจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้เข้ามาตั้งบ้านเรือนในฝั่งขวาแม่น้ำโขงเสมอเพื่ออ้างสิทธิในการคุ้มครองคนในบังคับฝรั่งเศสบนดินแดนไทย และสนับสนุนให้พ่อค้าชาวฝรั่งเศสเข้าไปค้าขายในเขตปลอดทหารและการรับจดทะเบียนคนในบังคับฝรั่งเศสนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ จดทะเบียนให้ทุกคนที่ขอเข้าเป็นคนในบังคับของฝรั่งเศส ทำให้เป็นปัญหากับไทยเพราะเปิดโอกาสให้คนไทยที่ต้องการเสียภาษีได้หลีกเลี่ยงการเสียภาษี และเป็นช่องทางให้คนไทยที่กระทำผิดกฎหมายไทยได้รับการช่วยเหลือคุ้มครองจากฝรั่งเศส ไม่ต้องมาขึ้นศาลไทย เป็นปัญหาทางเศรษฐกิจและทางกระบวนการยุติธรรมของไทย<sup>2</sup>

สาเหตุของความวุ่นวายอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาคนในบังคับฝรั่งเศส ฝรั่งเศสพยายามชักจูงชาวเอเชียในเมืองไทยให้เข้าเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส โดยสร้างแรงจูงใจโดยการยกเว้นไม่เสียภาษีอากรและจะให้ความคุ้มครองในฐานะคนในบังคับฝรั่งเศส ทำให้รัฐบาลไทยประสบกับความยุ่งยากในการควบคุมคนและการจัดเก็บภาษีอากรในบริเวณชายแดนระหว่างไทยกับรัฐอาณานิคมของฝรั่งเศส

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดใน แกมสุข นุ่มนนท์. (2514). "การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ. 1900-1909" ใน *วรรณไวทยากร : ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม*. หน้า 13

<sup>2</sup>อัมพร ตั้งเสรี. (2522). *วิเทศนโยบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อมหาอำนาจยุโรป*. หน้า 37.

## บทที่ 5

### สรุป

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรับปรุงประเทศเข้าสู่ความทันสมัยแทบทุกด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปทางด้านการเศรษฐกิจและการคลัง การปฏิรูปสังคมและการปฏิรูปการเมืองการปกครองเป็นต้น จากการปฏิรูปแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้นำไปสู่การเริ่มต้นการสร้างชาติของไทยในเวลาต่อมาภายหลัง ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีปัจจัยหลักอยู่ 2 ปัจจัย ได้แก่

ปัจจัยภายใน การขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีผู้สำเร็จราชการทำให้พระองค์มีความรู้สึกไม่มีความมั่นคงในพระราชอำนาจ จึงพยายามดึงพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินกลับคืนสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ และจากการปกครองแบบเก่าที่อำนาจในการบริหารราชการกระจายไปตามศูนย์กลางอำนาจต่างๆ เช่น กลุ่มขุนนาง หัวเมืองต่างๆ ที่บริหารด้วยระบบกินเมือง ทำให้เกิดผลเสียต่อประเทศชาติ เพราะควบคุมได้ยาก ไม่สามารถเป็นหนึ่งเดียวกันได้ เกิดความขัดแย้งทางการเมืองการปกครอง และความขัดแย้งในการควบคุมคนหรือไพร่นั้นหมายถึง การที่ไม่สามารถควบคุมทรัพยากรและเศรษฐกิจเพื่อสร้างให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศได้ ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิรูปประเทศ

ปัจจัยภายนอก คือการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก โดยที่อังกฤษและฝรั่งเศสที่ต้องการขยายอิทธิพลครอบครองดินแดนในบริเวณชายเขตแดนของพระราชอาณาเขตประเทศไทยที่ติดต่อกับเขตอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส เพราะต้องการแหล่งระบายสินค้าและแหล่งระบายผลเมือง โดยเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองการปกครองภายในเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าวกลับไปสู่ประเทศของตน

สภาพปัญหาการเมืองการปกครองภายใน ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริในการปฏิรูปประเทศให้เจริญก้าวหน้าเพราะเป็นวิธีการที่จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก เพื่อรักษาเอกราชตลอดจนอำนาจอธิปไตยของไทยไว้ได้ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มต้นการปฏิรูปประเทศโดยการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจและการคลังเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาล เพราะการปฏิรูปประเทศนั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก พระองค์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสภาที่ปรึกษา 2 สภา ได้แก่ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ และให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ เริ่มการทำงานแบบระบบราชการที่มีประสิทธิภาพในการทำงานแทนระบบเก่า ส่วนสภาที่

ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในเรื่องต่างๆ ไป ทั้งสองสภานี้ได้ทำงานตามพระราชดำริได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมาจากความเสื่อมของระบบไพร่ที่ไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมกำลังคน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ.2448) นับเป็นการประกาศยกเลิกพันธะทางเศรษฐกิจและสังคมตามระบบไพร่ที่มีมาแต่เดิม ทำให้เกิดพลังทางเศรษฐกิจแบบเสรีอันจะนำเข้าสู่การสร้างให้แก่สังคมได้เป็นอย่างดี จึงประกาศใช้พระราชบัญญัติฝึกหัดเกษียณอายุลูกทาสลูกไท เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2417 ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเลิกทาส มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2448 ปลดปล่อยทาสให้เป็นอิสระ

นอกจากนี้ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้ปฏิรูปการศึกษา มีการจัดการศึกษาแบบตะวันตก เพราะในเบื้องต้นนั้นไทยได้ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในระบบราชการจึงต้องจัดการศึกษาเพื่อแก้ปัญหานี้ เมื่อสร้างบุคลากรเข้ารับราชการได้อย่างเพียงพอ ได้จัดการศึกษาขยายสู่ประชาชนเพื่อให้การศึกษานั้นได้สร้างความสำนึกในชาติเดียวกันเพราะการศึกษาได้จัดให้เรียนภาษาไทยรู้เรื่องประวัติความเป็นมาของไทย เกิดความรักความผูกพันต่อกันในฐานะเป็นคนชาติเดียวกัน มีขนบธรรมเนียมเดียวกัน และสามารถพัฒนาตนเองและพัฒนากันบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าไปสู่การสร้างรัฐชาติได้ในรัชสมัยต่อมา

ในการปฏิรูปการเมืองการปกครองส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องจัดการปฏิรูปการคมนาคมสื่อสารให้สามารถติดต่อกันได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ด้วยมีจุดประสงค์ทางด้านความมั่นคงของพระราชอาณาจักรและเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจการค้าขายทั้งภายในและภายนอกประเทศโดยการสร้างทางรถไฟ ตัดถนนเพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจรไปมาเพื่อประโยชน์ทางการค้าและมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ

วิธีการดำเนินการปฏิรูปทางด้านการเมืองการปกครอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการ 2 ระยะ การปฏิรูปการเมืองการปกครองระยะแรก (พ.ศ.2416-พ.ศ.2453) จัดระเบียบภายในส่วนกลางเพื่อให้การควบคุมการทำงานให้เป็นระบบไม่เกิดความซ้ำซ้อน และล่าช้า มีประสิทธิภาพในการจัดการบริหารงานยิ่งขึ้นเมื่อการดำเนินในระยะแรกประสบผลสำเร็จ

การปฏิรูปการเมืองการปกครองระยะที่ 2 (พ.ศ.2435-พ.ศ.2453) โดยการจัดการบริหารส่วนกลางแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะด้านเป็น 12 กระทรวง แต่ช่วงปลายรัชกาลได้ยุบกระทรวงเหลือเพียง 10 กระทรวง รวมกระทรวงที่มีงานซ้ำซ้อนเข้าด้วยกัน ส่วนการปฏิรูปการเมืองการปกครองในส่วนภูมิภาคได้จัดการปกครองด้วยระบบเทศาภิบาล ยกเลิกการบริหารงานแบบกินเมืองที่ให้อิสระในการจัดบริหารงานมาเป็นการทำงานภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลกลางที่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และมีการทำงานโดยได้รับเงินเดือนประจำ มีการส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ (ข้าหลวงเทศาภิบาล) ไปดูแลควบคุมการบริหารงานต่างพระเนตรพระกรรณและเมื่อเจ้าเมืองเดิมเสียชีวิตลง ทาง

รัฐบาลได้ส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปดูแลบังคับบัญชาโดยตรง และรัฐบาลสามารถส่งโยกย้ายได้ตามความเหมาะสม หรือสั่งปลดได้เมื่อมีความผิด นับเป็นการล้มล้างอิทธิพลของขุนนางและระบบการเมืองการปกครองแบบเก่าให้หมดไป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างเด็ดขาดในการบริหารงานราชการแผ่นดินอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย เมื่อการปกครองด้วยระบบเทศาภิบาลมีประสิทธิภาพได้ประกาศยกเลิกฐานะหัวเมืองประเทศราชต่างๆ ให้มีฐานะเป็นเมืองภายในพระราชอาณาเขต เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความแตกแยกเป็นชาวต่างชาติ ต่างภาษา แต่ให้เกิดสำนึกว่าเป็นคนไทยด้วยกันทั้งหมดอย่างแท้จริง

ในการปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญคือ (1) การบริหารงานที่ซ้ำซ้อนในระบบราชการ (2) การขาดแคลนงบประมาณในการจัดระบบบริหารราชการ (3) ขาดบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถ (4) ปฏิกริยาของผู้สูญเสียผลประโยชน์ซึ่งมีทั้งเจ้านาย ขุนนาง และราษฎรที่เป็นไพร่ (5) บทบาทของมหาอำนาจตะวันตกที่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิรูปประเทศ แต่ด้วยพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในที่สุดปัญหาและอุปสรรคทั้งหลายจึงได้รับการแก้ไขจนประสบความสำเร็จ

ผู้วิจัยเห็นว่าจากการปฏิรูปประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นทำให้ประเทศไทยได้มีการวางรากฐานการเมืองการปกครองที่มั่นคง มีความเจริญจนอารยประเทศให้การยอมรับ ที่สำคัญทำให้รักษาเอกราชและอำนาจอธิปไตยไว้ได้ และนำไปสู่การสร้างรัฐชาติในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สำเร็จ

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- กรมศิลปากร. (2511). ที่ระลึกในงานฉลองวันเฉลิมฉลองราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระ-  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ครบ 100 ปี. กรุงเทพฯ: กรมฯ.
- กรมสามัญศึกษา. (2513). ชุมทางวิชาการ : บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา.  
กรุงเทพฯ: กรมฯ.
- กระทรวงมหาดไทย. (2513). พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ที่เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย, เล่ม 1. กรุงเทพฯ: กระทรวงฯ.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2516). รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2548). การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์  
และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ขจร สุขพานิช. (2519). ฐานันดรไพร่. กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทร  
วิโรฒ.
- ขุนวรกิจพิศาล (เปล่ง สุวรรณจิตติ). (2463). ตำนานเสนาบดีกรุงรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ: โรง  
พิมพ์อักษรนิติ.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ  
กระทรวงมหาดไทย. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จิราภรณ์ สถาปนาวรรณนะ. (2523). วิกฤตการณ์สยาม ร.ศ.112 การเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำ  
โขง. กรุงเทพฯ : ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- ชัย เรื่องศิลป์. (2522). ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: ไทย  
วัฒนาพานิช.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2519). การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 1893-2475.  
กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช; และ ชัดติยา กรรณสูต, ผู้รวบรวม. (2518). เอกสารการเมือง-การปกครอง  
ไทย พ.ศ.2417-2477. พระนคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม. (2514). พระประวัติและงานสำคัญของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ  
เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์. พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา
- \_\_\_\_\_. (2516). สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์อัครมหาเสนาบดี. กรุงเทพฯ  
: แพร่พิทยา.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระยา. (2500). นิทานโบราณคดี. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ: ศิลปาบรรณาการ.

\_\_\_\_\_. (2504). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5. กรุงเทพฯ: องค์การค้าของคุรุสภา.

\_\_\_\_\_. (2537). เทศกาล. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางบุญร่วม บุญวัฒน์, วันที่ 26 กรกฎาคม 2537.

เดช บุนนาค. (2548). การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 :

กระทรวงมหาดไทย สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ.

พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แถมสุข นุ่มนนท์. (2514). "การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ. 1900-1909" ใน วรรณไวทยาการ: ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

ทิพากรวงษ์, เจ้าพระยา. (2504). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2. พระนคร: องค์การค้าคุรุสภา.

บรรจง ดันดยานนท์. (2522). ปัญหาการรวมชาติในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ใน การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บรรเจิด อินทุจันทร์ยง. (2540). พงศาวดารกระซิบ. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า.

บุญธรรม อินจันทร์. (2523). ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค). กรุงเทพฯ: สำนักทดสอบทางการศึกษาและจิตวิทยา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ. (2526). ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2453. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผาสุก พงษ์ไพจิตร; และ คริส เบเคอร์. (2548). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ดรัสวิน (ซิลด์เวอร์มบุคส์).

เพ็ญศรี ดูก. (2539). ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย (สยาม) กับประเทศฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ตามเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.

\_\_\_\_\_. (2527). การต่างประเทศกับเอกราชและอำนาจอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสิ้นสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

ภารดี มหาขันธ์. (2527). *รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394-2475)*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2514). *หนังสืออ่านประกอบคำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยฯ.

มหาอำมาตยาธิบดี, พระยา. (2505). *การปกครองฝ่ายพลเรือน*. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระภักดีศรีสุพรรณภูมิ (สุด สุนทรสารทูล) 19 พฤศจิกายน 2505. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

มาลี ประเสริฐธรรม. (ม.ป.ป.). *จีนสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

รส พูลกุล. (2516). *ประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์ มหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ คุณรส พูลกุล 4 กรกฎาคม 2516. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2543). *สารานุกรม-ประวัติศาสตร์สากลสมัยใหม่: ยุโรป เล่ม 3 อักษร E-G*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.

ริกส์, เฟรด ดับลิว. (2519). *การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า*. แปลโดย อมร โสภณวิเชษฐวงศ์; และ เอกวิทย์ ณ ถลาง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2545). *การเมืองการปกครองของไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วรกิจพิศาล, ขุน (เปล่ง สุวรรณจิตติ). (2463). *ตำนานเสนาบดีกรุงรัตนโกสินทร์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรนิติ.

วิชัย เสวะมาตย์. (2510). *การเลิกทาสในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วุฒิชัย มูลศิลป์. (2516). *การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5*. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

\_\_\_\_\_. (2540). *การปรับตัวของไทยและจีนในสมัยจักรวรรดินิยมใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บริษัท ดันอ้อ แกรมมี่ จำกัด.

วุฒิชัย มูลศิลป์; และ สมโชติ อ๋องสกุล. (2524). *มณฑลเทศาภิบาล: วิเคราะห์เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: แสงรุ่งการพิมพ์.

สอ สัจจาวที. (2508). *ความรู้เรื่องเมืองสยาม*. กรุงเทพฯ: สาน์สวรงค์.

- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย. (2544). รายงานการประชุมเสนาบดีสภา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ 1. เรื่อง สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: ยูไนเต็ด โปรดักชั่น.
- สุจิต บุญบงการ. (2513). แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง ใน การเมืองและการปกครอง. พระนคร: สมาคมสังคมศาสตร์.
- เสถียร ลายลักษณ์, ร.ด.ท.; บุญเรือง นาคีนพคุณ; และ บุญธรรม ศิริฤทธิ์, ผู้รวบรวม. (2478). ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 8. พระนคร : โรงพิมพ์เดลิเมล.
- เสถียร ศกุนตาธิ. (2515). ประวัติศาสตร์ไทยฉบับพัฒนาการ. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์.
- อकिन รพีพัฒน์, ม.ร.ว.. (2521). สังคมไทยสมัยต้นรัตนโกสินทร์ : พ.ศ. 2324-2416. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์.
- อัญชลี สุสายัณห์. (2546). ไพรัชสมัย ร.5 : ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่ และผลกระทบต่อสังคมไทย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์.
- ฮอลล์. ดี.จี.อี. (2522). ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้. แปลโดย วรณยุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา; และ คนอื่นๆ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ฮิวจ์ บอร์ดัน. (2526). ศตวรรษใหม่ของญี่ปุ่นจากเปอริถึงปัจจุบัน. บรรณาธิการแปล วุฒิชัย มูลศิลป์; และ สุภัทรา นิลวัชร. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

## วารสาร

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2519). วังหน้า : ตำแหน่งผู้สืบราชสมบัติ? ใน รักเมืองไทย. สมบัติ จันทรวงศ์; และ รักรินทร์ ชนะพระพันธ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2528). "ภาษาไทยมาตรฐานการเมือง" ใน ภาษาและหนังสือ. (17 ตุลาคม 2527-มีนาคม 2528). 32
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2530). เมืองไทยยุคใหม่ : สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนัก ใน อยู่เมืองไทย. สมบัติ จันทรวงศ์; และ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, บรรณาธิการ. หน้า 71-123. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรัตน์ วรารัตน์. (2523, มกราคม-เมษายน). สงครามอังกฤษ-พม่า ครั้งที่ 3 (พ.ศ.2428). วารสารประวัติศาสตร์. 5(1): 76-81.

## เอกสาร

กุลดา เกษบุญชู-มิต. (2540). การปรับปรุงประเทศให้เป็นสมัยใหม่ในรัชกาลที่ 5 และผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในระยะต่อมา. (เอกสารประกอบคำบรรยาย). กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

## วิทยานิพนธ์

กรรภิรมย์ สุวรรณานนท์. (2524). พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการสร้างชาติไทย.

วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร

เกื้อกุล ยืนยงอนันต์. (2519). การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. ถ่ายเอกสาร.

ขวัญชัย เสงี่ยมูลธนา. (2513). การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.

ชมพูนุท นาดีรักษ์ (2513). บทบาทที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411-2453. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร

ดวงดาว ยังสามารถ. (2534). พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง บทบาทของพระมหากษัตริย์ในสังคมสยาม : ศึกษาจากพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2509). การปราบฮ่อ และการเสียดินแดน พ.ศ. 2431. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อัดสำเนา.

บัณฑิต แทนพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. ถ่ายเอกสาร.

ประกิต สะเพียรชัย (2539). การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนการปฏิรูปการปกครอง(พ.ศ.2325-พ.ศ.2435). วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร.

ปิยนาด บุนนาค. (2533). การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่

- สำคัญ ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453). วิทยานิพนธ์  
รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รัฐศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร  
พลกุล อังกินันท์. (2514). บทบาทชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิต  
วิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ถ่ายเอกสาร.
- ภัชรพร ช่างแก้ว. (2530). พระพุทธศาสนากับการก่อตั้งของรัฐไทยแบบใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5  
และรัชกาลที่ 6. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร
- ราตรี วานิชลักษณ์. (2519). ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเยอรมนี ตั้งแต่ พ.ศ. 2405-2460.  
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร
- ราม วัชรประดิษฐ์. (2539). พัฒนาการของประวัติศาสตร์ชาติในประเทศไทย พ.ศ. 2411-2487.  
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร
- ศรินทร์ ศิริมิลินทร์. (2519). การปรับปรุงเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ-  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2453). วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิต  
วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร.
- สงวน เล็กสกุล. (2494). งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิต  
วิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.
- สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์. (2515). การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ถ่ายเอกสาร.
- สุทธิดา เลขไวฑูรย์. (2525). การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453). วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร
- สุพรรณี เฟื่องแสงทอง. (2528). พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนาง : การเมืองไทย  
สมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์).  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร.
- สุภาสินี ชมะสุนทร. (2528). แนวความคิดทางการเมืองของกลุ่มผู้นำในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2411-2436. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหา

บัญญัติ (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร.  
อัมพร ตั้งเสรี. (2522). วิเทโศบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อยุโรป.  
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่าย  
เอกสาร.

## ประวัติย่อผู้ทำสารนิพนธ์

|                              |                                                                                                              |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ชื่อ                         | นางพิรติพย์ สุคันธเมศวร์                                                                                     |
| วันเดือนปีเกิด               | 26 มีนาคม พ.ศ. 2504                                                                                          |
| สถานที่เกิด                  | กรุงเทพมหานคร                                                                                                |
| สถานที่อยู่ปัจจุบัน          | 4353/147 ถนน สุขุมวิท แขวงบางนา เขตบางนา<br>กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ 10260                                 |
| ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน | อาจารย์ 2 ระดับ 7                                                                                            |
| สถานที่ทำงานปัจจุบัน         | โรงเรียนสตรีศรีสุริโยทัย<br>เลขที่ 1 ซอยเจริญกรุง 57 แขวงยานนาวา เขตสาทร<br>กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ 10120 |
| ประวัติการศึกษา              |                                                                                                              |
| พ.ศ. 2522                    | มัธยมศึกษาปีที่ 5<br>จากโรงเรียนผดุงปัญญา (จังหวัดตาก)                                                       |
| พ.ศ. 2526                    | ศษ.บ. (สังคมศึกษา)<br>จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง                                                                 |
| พ.ศ. 2549                    | กศ.ม. (ประวัติศาสตร์)<br>จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ                                                       |