



สภาพและสาเหตุของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน
ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ภายหลังจากการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นเถลิงราชสมบัติในลักษณะพิเศษหลายประการ ประการแรก พระองค์ท่านทรงขึ้นครองราชย์เมื่อพระชนม์เยาว์วัยเพียง 15 พรรษา จึงจำเป็นต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ซึ่งในครั้งนั้นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ได้แก่ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินจึงตกอยู่ในอำนาจของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ พระราชอำนาจของพระองค์ท่านในฐานะพระเจ้าแผ่นดินจะไม่มีเลย ดังที่พระองค์ท่านทรงรำพึงไว้ในพระราชหัตถเลขาพระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ในโอกาสที่ทรงเจริญพระชนมายุครบ 15 พรรษา ว่า "เมื่อพ่อได้รับราชสมบัติในเวลาอายุเพียง 15 ปี เท่านั้น เหมือนตะเกียงริบหรี่จนจะดับ"¹ และในพระราชดำรัสตอบหนังสือที่เจ้านายและข้าราชการกลุ่มหนึ่งได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน รศ. 103 ที่ทรงกล่าวท้าวความถึงสถานะของพระองค์

¹ ชุมนุมพระราชนิพนธ์ในรัชกาลที่ 5 ภาคปกิณณะกะ ภาค 1 พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าประภาพรรณพิไลย, 2493, หน้า 10-11.
พระราชหัตถเลขาพระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ลงวันที่ 23 พฤษภาคม ร.ศ. 112.

เมื่อครั้งทรงเป็นพระเยาวกษัตริย์และปราศจากพระราชอำนาจที่แท้จริง² ประการที่สอง แม้การขึ้นครองราชย์ของพระองค์ท่าน ในทางนิตินัยย่อมเป็นการสืบราชสมบัติตามโบราณราชประเพณี แต่ในทางพฤตินัยมีลักษณะเป็นการยินยอมพร้อมใจของคณะที่ประชุมเสนาบดีผู้ใหญ่มหาเสนาบดีและพระบรมวงศานุวงศ์ อันประกอบด้วยสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นประธาน การยินยอมพร้อมใจเช่นนี้อาจพิจารณาเป็นทำนอง "มหาชนนิกรสรสมมติ" ก็ได้³ แต่ในทำนองกลับกัน อาจเป็นข้อพิจารณาได้ว่าการถวายราชสมบัติเช่นนี้เป็นการต่อรองในทางการเมืองซึ่งมีผลเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ นอกจากสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์จะมีอำนาจในฐานะผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแล้ว ยังได้ใช้อำนาจในที่ประชุมเสนาบดีและพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งปรึกษาเกี่ยวกับการถวายราชสมบัติแก่รัชกาลที่ 5 ให้ลงมติตั้งกรมหมื่นบวรวิชัยชาญเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคลหรือวังหน้าอีกด้วย แม้ตำแหน่งวังหน้าซึ่งมีสถานะพระมหาอุปราชกึ่งรัชทายาท ก็มีได้รอไว้ให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีส่วนตามพระราชอัธยาศัยตามราชประเพณีแต่เดิมมา⁴ จนเป็นชนวนให้เกิดวิกฤตการณ์วังหน้า ในปี พ.ศ. 2417

² เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน รศ. 103 และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดิน หน้า 56. คุณหญิงทัศนวลัย ศรีสงคราม พิมพ์ถวายเนื่องในงานฉลองพระชันษาครบ 60 พรรษา ของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยณิวัฒนา, พุทธศักราช 2526.

³ เกษม ศิริสมพันธ์, นีออน สนิทวงศ์, "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคีและแนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมทั้งบทวิจารณ์ (พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2511), หน้า 23.

⁴ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), หน้า 83-87.

สภาพการณ์ก่อนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่า สภาพการเมืองในสมัยต้นรัชกาลที่ 5 มีลักษณะเป็นการต่อสู้เพื่อรวมอำนาจการปกครองจากขุนนางมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการควบคุมการปกครองให้มีความก้าวหน้าและเป็นการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญทัดเทียมกับอารยประเทศ และเป็นการป้องกันอิทธิพลจักรวรรดินิยม ซึ่งกำลังต้องการขยายอำนาจเข้ามาในประเทศไทยในขณะนั้นด้วย ในที่นี้จะกล่าวถึงสภาพการณ์ก่อนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2435 โดยอธิบายถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง การบริหารในสมัยนั้นว่ามีสภาพและสาเหตุหลายประการที่เป็นปัจจัยนำไปสู่การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

1. ระบบเศรษฐกิจ สังคม

ในสมัยโบราณถือกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของไพร่พลทั่วราชอาณาจักร ดังปรากฏในพระราชกำหนด พ.ศ. 2328 ว่า หน้าที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อราษฎรของพระองค์คือ ให้ความคุ้มครอง และเพื่อเป็นการตอบแทนการคุ้มครองที่ได้รับจากพระมหากษัตริย์ ราษฎรมีหน้าที่ต้องถวายการรับใช้ในราชกิจของพระองค์ ซึ่งในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแจกจ่ายไพร่พลของพระองค์ให้อยู่ใต้ปกครองของข้าราชการ ในมาตรา 103 ลักษณะอาญาหลวง ในประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 ได้กำหนดโทษข้าราชการซึ่งไม่ดูแลเอาใจใส่ผู้คนที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายให้อยู่ในความดูแลอย่างเพียงพอ⁵ ไพร่เหล่านี้จะถูกส่งไปประจำอยู่กับข้าราชการหัวเมืองเอกและหัวเมืองโท และข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จำนวนไพร่พลที่ข้าราชการแต่ละคนจะได้รับนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนศักดินาของข้าราชการเอง

⁵ อคิน รพีพัฒน์, สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 111-112.

หากเป็นเจ้านายหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ย่อมจะมีไพร่หรือเลกอยู่ข้างสังกัดเป็นจำนวนมาก อาจประมาณได้ตั้งแต่ 1,000 ลงมาถึง 500 ครอบครัว⁶ จำนวนไพร่พลที่อยู่ใต้การปกครองของผู้ใดย่อมชี้ให้เห็นถึงสถานะทางสังคมตามยศฐาบรรดาศักดิ์ และในขณะเดียวกันกำลังคนก็เป็นที่มาของความมั่นคง

ในเรื่องนี้คำที่เกี่ยวข้องอยู่คำหนึ่ง คือ คำว่า สักดินา ซึ่ง ดร.ควอริช เวลส์ ได้ให้ความหมายว่าหมายถึง "อาณาจักรท้องถิ่น"⁷ คำว่า "นา" หมายถึงที่นาปลูกข้าวหรือที่ดิน คำว่า "อาณาจักร" มีคำอยู่หลายคำที่หมายถึงอาณาจักร เช่น สักดี หรือ สักดิ เดช หรือ เดชา ฤทธิ์⁸ จำนวนสักดินาที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งถืออยู่มีความเกี่ยวข้องกับจำนวนคนซึ่งอยู่ใต้ปกครองของผู้นั้นด้วย สมเด็จพระยาตากษัตริย์ทรงกล่าวว่า สักดินาแต่ดั้งเดิมหมายถึงข้อจำกัดเกี่ยวกับที่ดินจำนวนหนึ่งซึ่งบุคคลหนึ่งมีสิทธิครอบครอง เช่น ไพร่ไม่ได้รับอนุญาตให้มีที่ดินเกินกว่า 25 ไร่ เหตุผลในการจำกัดจำนวนที่ดินดังกล่าวก็เพื่อต้องการให้คนมีจำนวนที่ดินเฉพาะที่ตนสามารถทำประโยชน์ได้จริง ๆ เท่านั้น⁹ ฉะนั้นจำนวนของสักดินาและจำนวนที่ดินที่บุคคลหนึ่งถืออยู่นี้ อาจจะเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนซึ่งอยู่ใต้ปกครอง ดร.ควอริช เวลส์ กล่าวว่า สักดินาบอกให้ทราบถึงจำนวนไพร่ที่มีอยู่ใต้ปกครองของนาย สมมติว่าไพร่แต่ละคนมี

⁶ ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรุงธน, 2524), หน้า 5.

⁷ H.G. Quaritch Wales, Ancient Siamese Government and Administration (New York, 1965), P. 49.

⁸ อคิน ริฟฟ์สัน, สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416, หน้า 35.

⁹ สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2502), หน้า 13.

สักดินา 25 ไร่ นายผู้ซึ่งมีสักดินา 400 ไร่ ก็จะมีผู้อยู่ใต้ปกครองได้เพียง 16 คน ¹⁰

นอกจากไพร่หลวงซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแจกจ่ายให้อยู่ใต้การปกครองดูแลของข้าราชการต่าง ๆ แล้ว ข้าราชการเหล่านี้จะมีไพร่สมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตน โดยข้าราชการเหล่านี้มีฐานะเป็นนาย ซึ่งไพร่สมที่ขึ้นอยู่กับนายของตนนี้ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานไปทำหรือทาสราชการ แต่ต้องรับใช้เจ้านายของตน ไพร่สมนอกจากจะเป็นสมบัติส่วนหนึ่งของนายแต่ละคนแล้ว ยังเป็นมรดกตกทอดถึงลูกหลานของนายอีกด้วย ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ว่าผู้ที่มีไพร่สมมากมักจะเป็นเจ้านายและมากที่สุดคือ มหาอุปราชหรือวังหน้า ดังนั้น อำนาจการเมืองขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งไพร่พลเป็นส่วนสำคัญ และเมื่อไพร่สมขึ้นอยู่กับนายโดยเด็ดขาดเช่นนี้ บุคคลที่มีไพร่สมจำนวนมากจึงอาจก่อความกระทบกระเทือนต่อราชบัลลังก์ได้ ¹¹ เพราะฉะนั้นพระมหากษัตริย์จึงจำเป็นต้องระมัดระวังเรื่องกำลังไพร่พลที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของข้าราชการอยู่ตลอดเวลา กฎหมายและราชกำหนดที่ออกในสมัยนั้นจึงพยายามเพิ่มจำนวนไพร่หลวงและลดจำนวนไพร่สมลง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลดังนี้ ¹²

1. ทำให้เกิดความมั่นคงในราชบัลลังก์มากขึ้น โดยวิธีการลดอำนาจเจ้านายต่าง ๆ ซึ่งเป็นคู่แข่งกับองค์พระมหากษัตริย์

¹⁰ H.G. Quaritch Wales, Ancient Siamese Government and Administration, P. 50.

¹¹ อสิน รพีพัฒน, สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416, หน้า 47.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

2. พระมหากษัตริย์ทรงสามารถควบคุมอำนาจที่เพิ่มขึ้นของขุนนางด้วยการแจกจ่ายไพร่หลวงให้กับกรมต่าง ๆ และยังทรงป้องกันมิให้ขุนนางกรมต่าง ๆ สมคบกันต่อต้านพระองค์ เช่น กฎมณเฑียรบาล ในประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 มาตรา 75 ห้ามข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ติดต่อกันเป็นส่วนตัวชั่วระยะเวลาหนึ่ง จะมีการลงโทษประหารแก่ข้าราชการที่ถือศักดินา 1,600-10,000 ไร่ ถ้าหากมีการไปมาหาสู่กันที่บ้านหรือมีการพูดคุยอย่างลับ ๆ หากข้าราชการที่มีศักดินาตั้งแต่ 1,600-10,000 ไร่ รู้ว่ามีผู้ละเมิดกฎหมายนี้แล้ว ยังไม่กราบบังคมทูลหาทรงทราบก็ต้องได้รับโทษฐานกบฏ

ระบบไพร่ยังคงเป็นระบบที่มีผลต่อทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ท่านทรงมีพระราชดำริที่จะปลดปล่อยไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้มีอิสระตัวตัวขึ้น และเพื่อเป็นการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยทันกับสภาพการณ์สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนกระบวนการในการเลิกระบบไพร่จะกล่าวในบทต่อไป

2. ระบบการปกครอง

ในสมัยโบราณพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจสิทธิขาดแต่ผู้เดียวในการปกครองบ้านเมืองและมีได้มีการแบ่งส่วนราชการเป็นฝ่ายทหาร ฝ่ายพลเรือน การปกครองหัวเมืองพระมหากษัตริย์จะส่งคนที่ไว้วางพระราชหฤทัยไปเป็นเจ้าเมือง เมื่อมีศึกสงครามพระมหากษัตริย์ก็เกณฑ์ไพร่พลออกต่อต้านศัตรูจัดแม่ทัพนายกองออกทาศึก ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงแก้ไขวิธีการปกครองเดิม โดยแบ่งเป็นฝ่ายทหาร ฝ่ายพลเรือน และแบ่งความรับผิดชอบในการช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ ฝ่ายพลเรือนมีตำแหน่งเป็นสมุหนายก ฝ่ายทหารมีตำแหน่งเป็นสมุหพระกลาโหม และแบ่งส่วนราชการเป็นจตุสดมภ์ คือ เวียง (เมือง) วัง คลัง นา มีเสนาบดีรับผิดชอบ เรียกว่า เสนาบดีกรมเมือง เสนาบดีกรมวัง เสนาบดีกรมคลัง และเสนาบดีกรมนา ซึ่งประเทศไทยได้ยึดถือระบบการบริหารตั้งแต่ครั้งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การปกครองส่วนกลางมีข้าราชการที่มีตำแหน่งสำคัญ 3 ท่าน คือ อัครมหาเสนาบดีฝ่ายมหาดไทย อัครมหาเสนาบดีกลาโหม และพระคลัง เสนาบดีทุกฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ในเขตแดนหรือหัวเมืองของตน สมุหนายกมีอำนาจหน้าที่ดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือ สมุหพระกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ และพระคลังดูแลหัวเมืองชายทะเล¹³ นอกจากนี้เสนาบดีทั้งสามจะปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ใต้ปกครอง ส่งคำสั่งไปยังหัวเมืองที่อยู่ใต้ปกครองของตน ไม่ว่าจะเกิดข้าศึกโจมตีหรือเกิดการจลาจล เสนาบดีก็จะถูกส่งตัวไปเป็นแม่ทัพต่อสู้กับข้าศึกและปราบปรามจลาจลในเขตที่อยู่ภายใต้การดูแลของตนแล้ว เสนาบดีแต่ละท่านยังมีศาลสถิตยุติธรรมรับฟังฎีกาจากศาลของเจ้าหัวเมืองในท้องที่ของตน มีหน้าที่เก็บรวบรวมภาษีซึ่งหัวเมืองต่าง ๆ จะต้องส่งไปยังส่วนกลางอีกด้วย ฉะนั้น อัครมหาเสนาบดีทั้งสองและพระคลังจึงทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ปกครองในส่วนภูมิภาคเป็นทั้งเสนาบดีฝ่ายตุลาการ เป็นทั้งผู้บัญชาการกองทัพและเป็นทั้งพระคลังในเขตปกครองและราษฎรภายใต้ปกครองของตน¹⁴ นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งเสนาบดีอื่น ๆ อีก 3 ตำแหน่ง คือ เสนาบดีกรมเมือง มีหน้าที่รับผิดชอบการปกครองท้องที่ภายในเมืองหลวงและรักษาความสงบเรียบร้อยในเมืองหลวง มีกองตระเวนเป็นกองตำรวจประจำเมือง 2 กองที่อยู่ใต้บังคับบัญชา มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ท้องถื่นภายในเขตเมือง นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นประธานศาลยุติธรรมในคดีที่ร้ายแรง เสนาบดีวัง มีหน้าที่ดูแลพระบรมมหาราชวัง มีอำนาจเหนือศาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคดีสมันทุกชนิด เสนาบดีนา มีหน้าที่ดูแลนาหลวง สนับสนุนให้ราษฎรทำนาและเก็บภาษีนา มีหน้าที่ซื้อข้าวเข้าคลังหลวง และมีหน้าที่ตั้งศาลว่าความ

¹³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลสาร, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า 18.

¹⁴ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงนโยบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2470), หน้า 3-5.

เกี่ยวกับที่นาและวัวควาย¹⁵ ส่วนการปกครองภูมิภาคนั้น การควบคุมและการปกครองหัวเมืองในส่วนภูมิภาคทั้งหมดขึ้นอยู่กับอัครมหาเสนาบดีทั้งสองท่านและเสนาบดีคลัง หัวเมืองแบ่งออกเป็นสองชั้นใหญ่ ๆ ได้แก่ หัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นในเป็นหัวเมืองที่อยู่ไม่ไกลจากเมืองหลวง มีฐานะเป็นหัวเมืองจัตวา ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของหัวเมืองเหล่านี้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าเมืองหรือผู้รั้ง¹⁶ หัวเมืองชั้นนอกจัดแบ่งเป็นสองหน่วย ได้แก่ หัวเมืองใหญ่ หัวเมืองชั้นรองและหัวเมืองชายแดน หัวเมืองใหญ่ประกอบด้วย หัวเมืองที่อยู่ห่างไกลแบ่งออกเป็น หัวเมืองเอก ๓๓ ตรี หัวเมืองเหล่านี้อยู่ใต้ปกครองของเมืองหลวง ต้องรายงานมายังอัครมหาเสนาบดีสมุหนายก หรืออัครมหาเสนาบดีกลาโหม หรือเสนาบดีคลัง หัวเมืองชั้นรองได้แก่ เมืองขึ้น และขึ้นอยู่กับหัวเมืองใหญ่ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกัน ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของหัวเมืองชั้นรอง คือ เจ้าเมือง หน้าที่สำคัญของเจ้าเมือง คือ ทาหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ ในเขตปกครองของเจ้าเมือง เจ้าเมืองเป็นทั้งผู้ปกครอง เป็นหัวหน้าผู้พิพากษา เป็นทั้งแม่ทัพ จะเห็นว่ารูปแบบการปกครองหัวเมืองของไทยมีลักษณะค่อนข้างจะกระจายอำนาจ¹⁷ คือ มีการแบ่งเขตการปกครองและกำหนดวิธีการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนเพื่อควบคุมเจ้าเมือง โดยมีศูนย์รวมที่ส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติส่วนกลางมี

¹⁵ อคิน รัตพันธ์, สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416 , หน้า 98.

¹⁶ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า 9.

¹⁷ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ถ้าท่านไม่เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา ท่านก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เศส, 2518), หน้า 164.

อำนาจจำกัดและการปกครองไม่รัดกุม ไม่สามารถควบคุมบัญชาการหัวเมืองทั้งหลายได้อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้มีสาเหตุเนื่องมาจาก 18

1. จำนวนหัวเมืองมีมาก

2. ปัญหาการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารระหว่างหัวเมืองและเมืองหลวงไม่สะดวก ระยะทางที่ไกลและการเดินทางลำบาก ต้องใช้เวลาเดินทางทำให้อำนาจส่วนกลางมีเฉพาะในบริเวณใกล้ ๆ เท่านั้น หัวเมืองที่ห่างออกไปอำนาจจากส่วนกลางไปไม่ถึง เมืองที่อยู่ไกลจึงมีความคล่องตัวในการปกครองมากขึ้น การตรวจตราและการควบคุมจากส่วนกลางทำได้ไม่สะดวกและไม่เต็มที่ เมืองที่ไกลออกไปจึงมีอิสระและมีอำนาจในการปกครองตนเองมาก

3. พระมหากษัตริย์มีพระราชทรัพย์น้อย ไม่สามารถส่งข้าราชการออกไปปกครองหัวเมืองได้ทุกเมือง ทำให้ข้าราชการในหัวเมืองมีอิทธิพลตั้งตนเป็นใหญ่ ประกอบกับข้าราชการในสมัยนั้นไม่มีเงินเดือนประจำ จึงหาผลประโยชน์ส่วนตัว คอยปิดบังไม่ให้ส่วนกลางทราบว่ามีรายได้หรือประชากรเท่าไร ซึ่งทางส่วนกลางก็ไม่สามารถตรวจสอบหรือควบคุมได้อย่างทั่วถึง การปกครองของเจ้าเมืองในหัวเมืองโดยเฉพาะหัวเมืองชั้นนอกจึงมีลักษณะเป็นการ "กินเมือง" คือมีอำนาจทุกอย่างในเมืองนั้น

4. หัวเมืองชั้นมีอิสรภาพในการปกครองมากเกินไป เนื่องจากพระมหากษัตริย์ไทยให้หัวเมืองเหล่านี้ปกครองตนเอง และแต่งตั้งข้าราชการของตนเอง บังคับแห่งความจงรักภักดีของหัวเมืองชั้นเหล่านี้จึงขึ้นอยู่กับอำนาจและความเข้มแข็งของไทย หัวเมืองชั้นจึงคงอยู่ตราบเท่าที่ไทยยังคงเข้มแข็ง ความจงรักภักดีต่อไทยจึงมีน้อยและห่างเหิน ประชาชนในหัวเมือง

18 นพวรรณ วชิราภิวัฒน์, "พระราชวินิจฉัยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเกี่ยวกับระบบราชการ ในช่วง พ.ศ. 2435-2458," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2524), หน้า 62-65.

จีนมิได้รู้สึกว่าคุณเองอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ไทย และมิได้มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของประเทศกับคนไทย

5. เจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่มิได้ออกตรวจหัวเมือง ทำให้ไม่ทราบความเป็นไปในบ้านเมืองอย่างแท้จริง เนื่องจากประเพณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จประพาสหัวเมืองได้หยุดมาตั้งแต่รัชกาลที่ 2 เป็นเวลากว่า 30 ปี เจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่จึงไม่มีครออกหัวเมืองไกลนอกจากจำเป็นเพราะเหตุราชการเท่านั้น เพราะเห็นว่าจะเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติและเกรงจะเกิดความเข้าใจผิดทางการเมืองได้

จกสาเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่าการปกครองหัวเมืองของไทยยังหละหลวมอำนาจจากส่วนกลางยังไปไม่ถึงทั่วถึง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักดีว่าหากปล่อยไว้วันสภาพเช่นนั้นนอกจากจะทำลายความมั่นคงแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงภายในได้โดยง่าย แม้จะดำเนินนโยบายทางการทูตต่าง ๆ แล้วก็ตาม จึงทรงเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการปกครอง โดยเฉพาะการรวมอำนาจการปกครองหัวเมืองให้มั่นคงอยู่ภายใต้อำนาจส่วนกลางแต่เพียงแห่งเดียว

3. ระบบบริหาร

การบริหารราชการแผ่นดินในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงถูกจำกัดพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยสาเหตุหลายประการ อาทิเช่น

1. ธรรมเนียมการมีพระมหาอุปราช

ความไม่มั่นคงแห่งสถาบันกษัตริย์ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดหลักการปฏิบัติในการสืบราชสมบัติที่แน่นอน แม้จะมีกฎหมายเขียนไว้ว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ ตำแหน่งพระมหาอุปราชหรือวังหน้าเป็นสาเหตุแห่งความวุ่นวาย

ในการสืบราชสมบัติ เพราะธรรมเนียมที่มีมาแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถนั้น ถือกันว่าวังหน้าเป็นตำแหน่งที่สืบราชสมบัติ ดังนั้น เมื่อกษัตริย์ขึ้นครองราชย์ก็จะมีการแต่งตั้งกรมพระราชวังบวรเป็นมหาอุปราช ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งต้องเป็นเชื้อพระวงศ์ที่เจริญพระชันษาแล้ว จึงมักจะเป็นพระราชอนุชา ซึ่งจะเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งกับพระราชโอรสได้ ตำแหน่งพระมหาอุปราชนี้เมื่อตกทอดมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น กลายเป็นตำแหน่งที่สำหรับพระราชทานบำเหน็จรางวัลแก่พระบรมวงศานุวงศ์ผู้มีความชอบยิ่งใหญ่เฉพาะพระองค์ ฉะนั้นผู้ที่เป็นพระมหาอุปราชในสมัยรัตนโกสินทร์จึงเป็นแต่พระอนุชาและพระญาติวงศ์ซึ่งไม่ใช่ว่าพระราชโอรส ด้วยเหตุนี้จึงกลายเป็นตำแหน่งซึ่งบั่นทอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก เพราะอำนาจและผลประโยชน์ของกษัตริย์ย่อมถูกแบ่งออกไปอยู่กับวังหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งวังหน้าในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่รัชกาลที่ 5 ต้องทรงเร่งแก้ไข¹⁹

วังหน้าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากตำแหน่งวังหน้าในสมัยก่อนโดยทั่วไป คือเป็นผู้ที่พระเจ้าแผ่นดินมิได้ทรงแต่งตั้งเอง หากเป็นสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ แต่งตั้ง เพื่อเป็นเครื่องคานพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และเสริมความมั่นคงให้แก่ท่าน อีกประการหนึ่งคือ ตำแหน่งวังหน้าหรือพระมหาอุปราชในรัชกาลก่อน ๆ นั้น ต้องเป็นเชื้อพระวงศ์ใกล้ชิด แต่กรมหมื่นบวรวิชัยชาญนั้นนับเนื่องในราชสกุลก็เป็นพระราชวงศ์ที่ห่างออกไป เพราะทรงเป็นเพียงลูกพี่ลูกน้องของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเท่านั้น ซึ่งพระองค์ทรงมีพระอนุชาร่วมพระราชมารดา 2 พระองค์ และทรงมีพระราชโอรสของพระองค์เองอีก ฉะนั้นการที่ตำแหน่งวังหน้าซึ่งคนส่วนมากถือกันว่าเป็นตำแหน่งรัชทายาทไปตกอยู่กับพระราชวงศ์องค์อื่น ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ทรงพึงพอพระทัย

¹⁹ อัจฉราพร กุมพพิสมัย, "กบฏ รศ.130 : ศึกษากรณีการปฏิรูปทางการปกครองและกลุ่มทหารใหม่" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 8-9.

ในทางส่วนพระองค์ และในทางการเมืองก็ทำให้ฐานะของพระองค์ท่านไม่มั่นคง นอกจากวังหน้าในสมัยรัชกาลที่ 5 จะมีผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแล้ว วังหน้าในสมัยนั้นยังมีกำลังคนและทหารไว้ในครอบครองมากกว่าวังหน้าในสมัยใด ๆ ทั้งนี้เพราะได้รับการสนับสนุนจากสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ การสั่งสมและครอบครองกำลังทหารของวังหน้าจึงนับเป็นที่มาของความหวาดระแวงของวังหลวงที่มีต่อวังหน้า จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์วังหน้าในปี พ.ศ. 2417 ทำให้ความสำคัญและบทบาทของกรมพระราชวังบวรสถานมงคลลดน้อยลงจนกระทั่งสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์สิ้นชีพิตักษัย ในปี พ.ศ. 2425 และเมื่อกรมพระราชวังบวรฯ เองก็ถึงแก่กรรม ในปี พ.ศ. 2428 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสามารถที่จะยกเลิกตำแหน่งเก่าแก่นี้ได้โดยมิได้มีผู้ใดขัดขวาง ซึ่งกรณีวังหน้านี้แสดงให้เห็นว่า การต่อสู้ในทางการเมืองครั้งนั้นแม้จะเป็นการต่อรองในเชิงผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย แต่ทุกฝ่ายคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวมเหนือผลประโยชน์ของกลุ่มของตนด้วยกันทั้งสิ้น 20

2. ข้อจำกัดในเรื่องพระชนมายุ

ในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2416) พระองค์ท่านไม่มีพระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดิน อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแต่ผู้เดียว ความที่ทรงเป็นเยาวกษัตริย์ ย่อมทำให้มีประสบการณ์ในการปกครองน้อย ประกอบกับพระอนามัยของพระองค์ก็ไม่ค่อยสมบูรณ์ทรงพระประชวรอยู่เสมอ ทำให้คร ๆ คิดว่าจะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ได้ไม่นาน 21 สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์จึงได้ร่วมกัน

20 เกษม ศิริสัมพันธ์, นีออน สนิทวงศ์, พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคีและแนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมทั้งบทวิจารณ์, หน้า 25-27.

21 สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ความทรงจำ (กรุงเทพมหานคร : คลังวิทยา, 2517), หน้า 133.

จัดประชุมเสนาบดีและพระบรมวงศานุวงศ์ แต่งตั้งกรมหมื่นบวรวิชัยชาญเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคลเพื่อทำหน้าที่เสนาบดีสำเร็จราชการมั่นคงยิ่งขึ้น นอกจากการมีผู้สำเร็จราชการที่มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารราชการแผ่นดินแต่ผู้เดียวแล้ว ระบบการปกครองของไทยในสมัยนั้นเป็นระบบการปกครองที่มีลักษณะกระจายอำนาจตามเขตความรับผิดชอบ ส่วนที่เป็นการปกครองหัวเมือง หัวเมืองต่าง ๆ มีอิสระในการจัดระบบบริหารภายในของตน ทั้งนี้เนื่องจากการติดต่อระหว่างส่วนกลางและหัวเมืองเป็นไปอย่างยากลำบาก เพราะการคมนาคมไม่สะดวก การยอมรับอำนาจจากส่วนกลางจึงเป็นไปอย่างผิวเผิน นอกจากนี้การแบ่งเขตรับผิดชอบให้แก่เสนาบดีแต่ละท่านปกครองและรับผิดชอบหัวเมืองของตนเอง ทำให้เสนาบดีเหล่านั้นเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด เพราะเป็นผู้รวมอำนาจในการบังคับบัญชา ทำให้อำนาจของเสนาบดีเข้มแข็งขึ้น เป็นทั้งผู้ควบคุมกำลังไพร่พลและเป็นผู้ให้ความคุ้มครอง รวมถึงผลตอบแทนให้กับผู้อยู่ใต้ปกครองในรูปแบบต่าง ๆ กัน ลักษณะเช่นนี้ทำให้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในตอนต้นรัชกาลถูกจำกัดลงอย่างมาก ปัญหาเรื่องเสนาบดีและขุนนางมีอำนาจล้นพ้นโดยเฉพาะเสนาบดีตระกูลขุนนาง จึงเป็นภาวะการณ์ที่น่าหวั่นวิตก

สาเหตุแห่งการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

1. ปัจจัยภายในที่เป็นสาเหตุแห่งการปฏิรูป

มีสาเหตุหลายประการทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ประการสำคัญคือ สถานะของพระองค์ไม่มีความมั่นคง เนื่องจากเป็นพระมหากษัตริย์ที่ไม่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง การบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่ในอำนาจของผู้สำเร็จราชการ การปฏิบัติพระราชกิจจะเป็นไปโดยการถวายคำแนะนำ และการตัดสินใจของข้าราชการและเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ นอกจากนี้ยังมีวังหน้ากรมหมื่นบวรวิชัยชาญ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุมเสนาบดีผู้ใหญ่ คานอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วย หลังพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2416 จนถึง พ.ศ. 2425 ซึ่งสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ผู้สำเร็จราชการถึงแก่พิราลัย จัดว่าเป็นระยะ

เวลาที่พระองค์ทรงพยายามสร้างฐานอำนาจของพระองค์เอง และดึงอำนาจการปกครองจากขุนนางเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ จนทำให้ฐานะทางการเมืองของพระองค์มั่นคงยิ่งขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2428 เมื่อกรมหมื่นพระราชวังบวรวิชัยชาญทิววงศ์ นอกจากข้อจำกัดในเรื่องพระชนมายุที่ทำให้ต้องมีผู้สำเร็จราชการแล้ว พระองค์ยังถูกจำกัดพระราชอำนาจด้วยระเบียบแบบแผนประเพณีการปกครองอันมีมาแต่โบราณกาล เช่น ระบบการปกครองที่ให้อำนาจแก่เสนาบดีตามเขตความรับผิดชอบ ความสับสนในระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ การจัดระเบียบสังคมไทยภายใต้ระบบไพร่ บังคับต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้พระองค์ทรงริเริ่มการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเวลาต่อมา

2. บังคับภายนอกที่เป็นสาเหตุการปฏิรูป

นอกจากปัจจัยภายในประเทศดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยจากภายนอกประเทศด้วยคือ การแผ่ขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของประเทศมหาอำนาจยุโรป เข้ามาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาอำนาจที่แผ่อิทธิพลเข้ามาในขณะนั้น คือ อังกฤษ และฝรั่งเศส ในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อังกฤษและฝรั่งเศสต่างสามารถยึดดินแดนใกล้เคียงของไทยได้จนหมดสิ้น โดยอังกฤษเข้าครอบครองมลายูในปี พ.ศ. 2417 และยึดครองพม่าได้ในปี พ.ศ. 2428 ส่วนฝรั่งเศสได้ครอบครองญวนในปี พ.ศ. 2428 เหลืออยู่แต่ประเทศไทยซึ่งเปรียบเสมือนรัฐกันชน (Buffer State) เท่านั้น²² ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสต่างต้องการดินแดนของไทยทั้งคู่ ประกอบกับไทยอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่เกิดจากสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ทำไว้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า

22 บรรจง ตันตยานนท์, "ปัญหาการรวมชาติในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," การเมือง- การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 37.

เจ้าอยู่หัว เพราะมีกำลังที่ด้อยประสิทธิภาพกว่า และการบริหารที่ไม่รัดกุมเพียงพอที่จะด้าน
 ทานการแทรกแซงของมหาอำนาจเหล่านี้ได้ การขยายอิทธิพลของมหาอำนาจทั้งสองทำให้มีพรม
 แดนติดกับไทย และมีผลกระทบกระเทือนต่อประเทศราชของไทยด้วย ก่อให้เกิดแรงกดดันที่
 ไทยจะต้องพยายามรักษาดินแดนของตนและเอกราชของประเทศไทย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระ
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงภัยลัทธิจักรวรรดินิยมนี้ ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาว่า

... เขตแดนของเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีชนบทรรมนิยม
 บ้านเมืองและมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ทั้งทิศตะวันตกโดยรอบขึ้น
 ไปทางเหนือเมืองเหล่านั้นตกเป็นของอังกฤษ ทั้งฝ่ายตะวันออกขึ้นไปเหนือ
 ตกเป็นของฝรั่งเศสเมืองเราตั้งอยู่ในท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่าง
 กว้างขวางและมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการที่เกี่ยวข้องกันในปลาย
 แดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่เหมือนอย่างแต่ก่อน... 23

ผลของความตระหนักในภัยคุกคามจากมหาอำนาจยุโรป พระบาทสมเด็จพระจุลจอม
 เกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินพระบรมราชโบายอันชาญฉลาดโดยยอมรับอำนาจของมหาอำนาจทั้ง
 สอง และยอมรับสภาพของไทยที่ด้อยกว่าด้วยการปรับปรุงพระบรมราชโบายนิติรูปการ
 ปกครองเพื่อให้ความเจริญ ที่ทัดเทียมกับต่างชาติและเพื่อให้มีการปกครองที่มั่นคงยิ่งขึ้น ไม่ว่า
 จะเป็นการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล ระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความเป็น
 เอกภาพ ตลอดจนการดำเนินพระบรมราชโบายด้านการทูต การยอมรับวิทยาการสมัยใหม่จาก
 ตะวันตกมาใช้ในการปรับปรุงประเทศ รวมทั้งความพยายามในการปลดพันธะจากสนธิสัญญาไม่
 เสมอภาคที่ทำไว้กับมหาอำนาจต่าง ๆ ผลจากภัยคุกคามของมหาอำนาจอีกประการหนึ่งก็คือ

23 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหมื่นดำรง
 ราชานุภาพที่ 143/454 วันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 114.

ก่อให้เกิดการรวมตัวเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในกรอบการเมืองภายในซึ่งแสดงออกในรูปสามัคคีธรรม ซึ่งพระองค์ได้เน้นถึงความสำคัญในข้อนี้ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาพระราชทานแด่เจ้าฟ้ามหาวชิรมหิศว่า "อนึ่ง เมื่อในเวลา^{นี้} การสามัคคีภายในเป็นข้อสำคัญยิ่งใหญ[่] ซึ่งจะได้ต่อต้าน ด้วยศัตรูภายนอกอันมีกำลังกล้ากว่าแต่ก่อน ถ้าหากการสามัคคีภายในไม่มีอยู่แล้ว หนเลยการต่อต้านภายนอกจะรับรองอยู่ได้" ²⁴

ความกระชับตัวในรูปสามัคคีดังกล่าวทำให้การต่อสู้และต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสังคมอยู่ภายในกรอบผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และเป็นการผลักดันให้คนไทยยุคนั้น แสวงหาทางรอดจากการเผยแพร่ลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจทั้งสองร่วมกัน ²⁵

การดำเนินกระบวนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์มิได้เปลี่ยนแปลงการบริหารบ้านเมืองจากรูปเดิมโดยทันที แต่ทรงดำเนินการปรับปรุงเป็นขั้นตอนโดยพระองค์ทรงใคร่ครวญอย่างรอบคอบและปรึกษาหารือกับพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ตลอดจนทรงบันทึกพระราชหัตถเลขาชี้แจงเหตุผลให้บรรดาข้าราชการขุนนางต่าง ๆ ได้ทราบพระประสงค์และช่วยกันคิด ทรงมีพระปรีชาสามารถวางรากฐานของสังคมไทยและดำเนินการเปลี่ยนแปลงโดยรักษาดุลยภาพของสังคมเพื่อที่บ้านเมืองมีเสถียรภาพรอดพ้นจากภัยคุกคามต่าง ๆ ได้จนมีผู้กล่าวว่า พระองค์ทรงเป็น "รัฐบุรุษ" อันแท้จริง โดยเฉพาะลักษณะอันสำคัญที่ทรงสามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงสังคมได้ตามกาล

²⁴ ชุมนุมพระราชนิพนธ์ในรัชกาลที่ 5 ภาคปกิณณกะ ภาค 1, หน้า 2.

²⁵ เกษม ศิริสัมพันธ์, นีออน สนิทวงศ์, พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคีและแนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมทั้งบทวิจารณ์, หน้า 28-29.

เวลาไม่มีผิดพลาดจังหวะ (Timing) เป็นของสำคัญของนักปฏิวัติ พระองค์ทรงใช้จังหวะได้ ถูกตลอดสมัยของพระองค์ 26

ในบทต่อไปจะกล่าวถึงกระบวนการในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินตามโครงสร้างต่าง ๆ ในระบบราชการ ตลอดจนกลไกในกระบวนการดังกล่าว

26 เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.