

บทที่ 4

บทบาทและพระบรมราชาบายในการบริหาร
ราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

การบริหารราชการโดยทั่วไป

เมื่อก้าวถึงการบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีข้อควรสังเกตประการหนึ่ง คือ พระองค์มักจะเสด็จแปรพระราชฐานและประทับที่ราชการอยู่นอกพระนครเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชวังสนามจันทร์ จังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นสถานที่ที่พระองค์โปรดไปประทับบ่อยที่สุด

นอกจากการแปรพระราชฐานแล้ว พระองค์ยังมักจะเสด็จจากพระนครในกรณีต่าง ๆ คือ เสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมมณฑล (ซึ่งทรงหมายถึงการไปตรวจราชการ) เสด็จประพาสเพื่อพักผ่อนพระราชอิริยาบถ และเสด็จพระราชดำเนินเพื่อพระราชกิจอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ไปประลองยุทธทหารบก ทหารเรือ เสือป่า หรือเสด็จเปิดสถานที่ต่าง ๆ เป็นต้น¹

ในระหว่างที่มีได้ทรงประทับอยู่ในพระนคร พระองค์ก็ได้ทรงเว้นว่างต่อการปฏิบัติพระราชกิจทางราชการ แต่จะยังทรงมีรับสั่งและทรงหนังสือราชการตามปกติ โดยกรมราชเลขาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับและส่งหนังสือราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นผู้ดำเนินการจัดรับและส่งขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในบางกรณี พระองค์จะทรงมอบหมายการส่งหนังสือราชการที่เป็นไปตามระเบียบและไม่มีปัญหา แก่พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่หรือพระอนุชาให้เป็นพระธุระแทน² ซึ่งอาจจะกำหนดระยะเวลาได้ดังนี้ คือ

¹ อัครพาทู [พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว] , "การเสด็จจากพระนคร," ประมวลบทพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคปกิณกะ (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2494), หน้า 114 - 5.

² กจช. ร.6, กรมราชเลขาธิการ (ซึ่งจะอ้างในที่ต่อไปว่า รล.) 4/1 - 14, "รักษาราชการแทนพระองค์, 2460 - 2468."

1. ระยะเวลาตั้งแต่ต้นรัชกาลจนถึงประมาณ พ.ศ. 2464 ทรงมอบหมายให้ สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุรังษีสว่างวงศ์ พระราชปิตุลา เป็นผู้ทรง หนังสือราชการแทนพระองค์

2. ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2464 จนถึง พ.ศ. 2466 ทรงมอบหมายให้ สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้กระทำการแทนพระองค์

3. ในระหว่าง พ.ศ. 2466 ถึง พ.ศ. 2467 ทรงมอบหมายให้ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงนครราชสีมา พระอนุชารวมพระมารดาเป็นผู้กระทำการแทนพระองค์ โดยทรง โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษา

4. ในระหว่าง พ.ศ. 2467 ถึง พ.ศ. 2468 ทรงมอบหมายให้ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมขุนสุโขทัย เป็นผู้กระทำการแทนพระองค์ โดยโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ให้คำแนะนำและปรึกษาเช่นกัน¹

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นว่า เป็นหลักการที่รัดกุมเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทาง ราชการแผ่นดินแต่อย่างใด แต่โดยข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ทั้งการที่ไม่ทรงประทับว่า ราชการในพระนคร และการมอบหมายงานให้ผู้อื่นกระทำการแทนนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหามาก ประการ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จาก ลายพระหัตถ์ที่สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุรังษีสว่างวงศ์ ซึ่งเป็นผู้ที่ทรง ไว้วางพระราชหัตถ์มอบงานรักษาพระนครให้ทรงกระทำเป็นส่วนใหญ่ มีไปถึง พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าเฉลิมเชษฐมงคล พระธิดา ซึ่งเป็นพระชายาของสมเด็จพระบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้า กรมขุนลพบุรีราเมศวร์ อุปราชมณฑลปักษ์ใต้ ในคราวที่ทรงกระทำการแทนพระองค์ เมื่อเสด็จ พระราชดำเนินเสียบมณฑลปักษ์ใต้ใน พ.ศ. 2458 ว่า

¹ เรื่องเดียวกัน.

อนึ่ง ในการเสด็จคราวนี้ พระราชทานพระราชหัตถเลขาฝาก
ถึงกาพระราชนัดดาในหุโศ เป็นพระคุณแล และโปรดเกล้าฯ ให้
ตรวจหนังสือราชการทั่วไปในเหตุที่ไม่เป็นปัญหาของทุกระยะมาก
หลายอย่างก็จริง แต่ก็ไม่สูหนักหนาอันใดนัก ยากอยู่ที่แต่ที่จะชี้ค
เส้นลงไปว่ากาไรจะเป็นปัญหาและไม่เป็นปัญหา จึงต้องถือเอา
การควน แลการสควนเป็นใหญ่ ทำไปแล้วมีหนังสือรายงานกราบ
บังคับทุลออกไปเป็นคราว ๆ ใ้รับพระราชหัตถ์ตอบมาแต่คราว
เดียวเท่านั้น คุกก็เรียบร้อยดี ตอนนั้นไปจะเป็นอย่างไรก็ไม่ทราบ
เห็นเงียบหายไปหนักใจอยู่ ถ้าสมเด็จชายทราบพระราชกระแส
อย่างไรบ้าง หรือมีผู้กล่าวขานถึงชื่อพออย่างไรบ้างอยาก
จะทราบ จะใ้รู้เภาเงินไวบ้าง¹

และในอีกครั้งหนึ่ง ใ้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ทรงรักษาราชการแทนใน พ.ศ. 2460
โดยมิใ้มีพระราชหัตถเลขาสั่งเป็นทางการ ซึ่งสมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาภาณุรังษี
สว่างวงศ์ ใ้ตรัสเรื่องนี้กับพระชิดาไว้ว่า

เฉพาะวันนี้มีการแปลกลาดชั้นอย่างหนึ่ง ซึ่งควรจะรีบบอก
ไปยังแม่หนู เพื่อให้สมเด็จพระชายทราบด้วย...ชาวที่บอกไปนี้
เป็นใหม่ทีเห็นจะนอยตัวที่ทราบ คือวันนี้พระยาบุรี² มาหาพอ
จากบ้านไปโดยเฉพาะสำหรับกาวันนี้ เขาบอกว่ามีพระบรม
ราชโองการใ้เขาเขามาบอกแกพอว่าหมื่นไม่ทรงสบาย แพทย์
ตรวจว่าเกี่ยวแก่เส้นประสาทคือ "เนียบ" วิการจำเป็นตอง
ใ้ทรงพักผ่อนจากกิจการไมนอยกว่า 3 เดือน โปรดเกล้าฯ
ใ้พอทำพระราชกรณียกิจตรวจสั่งราชการแผนดินเช่นเคยเลียบ
มณฑลต่าง ๆ แดก่อน ๆ แต่ครั้งนี้คุณแปลกลายที่ไม่มีพระราชหัตถ-

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ลายพระหัตถ์สมเด็จพระราชปิตุลาบรมพงศาภิมุขถึงพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า
เฉลิมเขตมงคล พระชิดา (พระนคร: โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2500), หน้า 21
(ลายพระหัตถ์ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2458).

² พระยาบุรีนวราชรุ (ชาน สิงหนเสนี).

เลขาสั่งมอบหมาย พระยาบุรีกล่าวว่าจะเป็นการเอิกเกริกมากไป และมีข้อสำคัญอีกอย่าง 1 ซึ่งผิดกว่าแต่ก่อน ๆ คือ พระยาบุรีบอกวารับสงวา ถ้ามีราชการอันเป็นควรจะพุดจากัน ก็ให้ทรง (คือพอ) เรียกเสนาบดีมาประชุมปรึกษาถันใด โดยมีการสำคัญใหญ่หลวงจึงให้กราบบังคมทูล ความชอบกว้างขวางนักหนา และเป็นวจาเฉพาะบุคคลผู้หนึ่ง (คือพระยาบุรี) เท่านั้น ไซ้แต่เท่านั้น พระยาบุรียังได้บอกกับพอต่อไปอีกว่า การเรื่องนี้ได้โปรดเกล้าฯ ให้ทูลกระหม่อมเล็กให้ทรงทราบควยแล้ว และกรมราชเลขาว่าการจะไต่ออกไปยัง เจ้ากระทรวงให้ทรงทราบตามพระราชนัดสวด โดยไม่ต้องมีพระราชหัตถเลขาสั่งหรืออุปประกาศอย่างใดให้ต้องเป็นกาฎเปิดเผย ทางคำเนินราชการเช่นนี้เล่นเอาพองอึ้งขึ้น ไม่นึกคิดว่าควรจะตอบใดอย่างไรก็ ไต่สอสวนคำพุดกันใ้แจ่มแจ้งแล้ว ในระหว่างพุดกับพระยาบุรีก็ไมเห็นมีสิ่งใดที่ควรจะคิดคำนึงใด นอกจากไม่รับก็ตองเป็นผู้ปราศจากความกตัญญูต่อพระเจ้าอยู่หัวและชาติบ้านเมืองนอนของตน ถ้าจะกล่าวให้ตรงความมุ่งหมายก็คือ พอยังมีความอาลัยในพระบรมราชจักรีวงศ์เป็นอาทิ....¹

การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงแต่งตั้งผู้รักษาราชการแผ่นดินเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการแผ่นดิน เช่น อาจจะไม่มีการตัดสินใจในปัญหาสำคัญบางอัน เนื่องจากผู้รักษาราชการแผ่นดินไม่ทรงแนพระทัยในอำนาจ การสั่งการว่ามีมาน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับแต่ พ.ศ. 2460 เป็นต้นมา เป็นระยะที่ภาวะการเงินของประเทศอยู่ในขั้นวิกฤติรุนแรง ซึ่งต้องการการแก้ปัญหาและการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว แต่การกลับเป็นว่า ในระยะเวลาี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแทบจะมิได้ประทับอยู่ในพระนคร และว่าราชการด้วยพระองค์เองเลย และเนื่องจากภาวะวิกฤติการทางด้านการเงินอย่างรุนแรงนี้เอง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงได้กราบบังคมทูลชี้แจงถึงความจำเป็นที่จะต้องตัดทอนรายจ่ายทางด้านการเสด็จประพาส ซึ่งเกินกว่างบประมาณที่ได้ตั้งไว้เป็นจำนวนมากทุกปี แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วย และได้มี

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43 (ลายพระหัตถ์ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2460).

พระราชหัตถเลขาซึ่งแจ่มแจ้ง พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติในขณะนั้นว่า

การเดินทางไปมาหรือไปแรมอยู่ตามหัวเมือง นอกจากที่เป็น
ความจำเป็นในส่วนทางบริหารร่างกายของฉันทน์ หรือให้มีอายุยืน
ยาวทำการตามหน้าที่สำหรับประโยชน์ของบ้านเมือง ฉันทน์เห็นว่า
เป็นการจำเป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยว ใยอย่างไร ๆ ความปราศจากโรค
สำหรับตัวฉันทน์ก็เข้าใจว่าไม่สำคัญนอกรวมเสนาบดี ฤๅข้าราชการ
อื่น ๆ เพราะผู้ที่ไร้ความสุขสบายและมีโรคภัยเบียดเบียนหรือ
ใจคอไม่สบายก็ย่อมทำการงานในหน้าที่ไม่ไต่เต็มบริบูรณ์ อีก
ประการหนึ่ง การที่ฉันทน์ไปหัวเมืองก็เห็นว่า เป็นประโยชน์ในทาง
ราชการคืออย่างนอญฉันทน์ก็ได้มีโอกาสได้ไปเห็นความต่าง ๆ ภาย
ตาของฉันทน์เอง ซึ่งยอมเชื่อมากกว่าตาคนอื่น และฉันทน์ทรงอุบาย
การที่ฉันทน์ไปเที่ยวตามหัวเมืองคงจะได้ประโยชน์ไม่นอกรวมการ
ที่เสนาบดีข้าราชการผู้ใหญ่ที่ไปตรวจราชการเป็นครั้งคราว¹

นอกจากนี้ ในพระราชหัตถเลขาฉบับเดียวกัน ก็ได้ทรงตีเทียบการที่งบประมาณ
การเสด็จประพาสทางกระทรวงมหาดไทยไว้ปีละ 50,000 บาท ซึ่งทรงเห็นว่าเป็นจำนวน
น้อยเกินไป และอาจจะเกิดผลร้ายแก่ประเทศ เพราะว่าพระองค์^๒ "อำนวยการ
ทุกหน้าที่" จะกลายเป็นผู้ที่มีความรู้ "น้อยกว่าผู้ที่เป็นคนใช้"² ซึ่งพระองค์ไม่อาจจะยอมได้
จากที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้
ความสำคัญแก่การเสด็จประพาสเป็นอย่างมาก ซึ่งนอกจากการเสด็จประพาสภายในประเทศ
แล้ว พระองค์ยังมีโครงการที่จะเสด็จประพาสต่างประเทศทั้งในยุโรปและเอเชีย ดังเช่น
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งนอกจากจะเพื่อเป็นการกระชับสัมพันธ์ไมตรีกับ
นานาประเทศแล้ว ยังเพื่อเป็นการตอบแทนที่บรรดาพระประมุขและผู้แทนของประเทศต่าง ๆ

¹ กจข., ร.6, กระทรวงการคลัง (ซึ่งจะอ้างในที่ต่อไปว่า ค.) 8.3/2,
พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พระวรวงศ์เธอ พระองค์
เจ้าศุภโยคเกษม, 6 เมษายน พ.ศ. 2465.

² เรื่องเดียวกัน.

ได้เสด็จมาร่วมพระราชพิธีบรมราชาภิเษกในตอนต้นรัชกาลอีกด้วย แต่เนื่องจากสถานการณ์ต่าง ๆ และภาวะการเงินของประเทศไม่อำนวยให้ จึงมิได้เสด็จ ณ ที่ใดจนกระทั่งปลายรัชกาลจึงได้เสด็จประพาสสิงคโปร์และสหพันธรัฐมลายา ในการเสด็จประพาสครั้งนี้ ทรงได้รับการต้อนรับจากทางการอังกฤษเป็นอย่างดี¹ ซึ่งนับว่าเป็นการเยี่ยมเยียนที่ประสบความสำเร็จเป็นอันมาก

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญ และใช้เวลาส่วนใหญ่ไปในการเสด็จประพาส ณ ที่ต่าง ๆ นั้น ก็เพราะทรงถือเป็นหน้าที่อันหนึ่งในการปฏิบัติพระราชกิจของผู้ปกครองประเทศ ที่จะต้องหาโอกาสคลุกคลีไปตามในทุกซอกซอกของราษฎร ซึ่งการกระทำเช่นนี้จะทำให้ราษฎรหวีความจงรักภักดีในองค์ผู้เป็นผู้ปกครองประเทศมากขึ้น² ดังในบทความที่ทรงเขียนกล่าวถึงการเสด็จเสียบมณฑลปักษ์ใต้ใน พ.ศ. 2458 ในฐานะประชาชนคนหนึ่งว่า

(ประชาชน) ...เมื่อได้มีโอกาสเห็นพระองค์แล้วก็ยิ่งทวีความจงรักภักดียิ่งขึ้น เพราะรู้สึกเหมือนได้ถวายตัวเป็นข้าโดยเฉพาะอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งทำให้สนิทสนมยิ่งขึ้นกว่าเมื่ออยู่ผู้มีไ้เขาเฝ้า ความจงรักภักดีอันทวีเช่นกล่าวมานี้ ข้าพเจ้าเชื่อว่าคงจะเป็นเครื่องช่วยให้บังเกิดความเคารพต่อผู้รับราชการในหน้าที่ปกครองทางพระเนตรพระกรรณ เนื่องจากความรู้สึกเคารพในพระบรมเสชาภาพยิ่งขึ้นนั่นเอง³

¹F.O. 371/10352, Mr. Johns to Mr. MacDonald, 17 October 1924.

²อัครพาทู (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว), "การเสด็จจากพระนคร," ประมวลพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคปกิณกะ (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2494), หน้า 117 - 18.

³เรื่องเดียวกัน.

จากบทความนี้จะเห็นได้ว่า การเสด็จเยี่ยมราษฎรนี้เป็นพระบรมราโชบายอันหนึ่ง ซึ่งกระทำไปเพื่อสร้างความจงรักภักดีในหมู่ประชาราษฎรเป็นสำคัญ หรืออีกนัยหนึ่ง กล่าวได้ว่าเป็นการสร้างสำนึกทางการเมืองแบบราชาธิปไตยให้แก่ประชาชนนั่นเอง รวมทั้งกับ บรรดาเจ้าเมืองหรือสมุหเทศาภิบาล พระองค์ก็มักจะทรงย้าให้ฟังอยู่เสมอว่า อำนาจการปกครองที่บรรดาเจ้าเมืองหรือสมุหเทศาภิบาลได้รับอยู่นั้น เป็นส่วนหนึ่งของพระราชอำนาจที่ได้รับพระราชทานมาจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังเช่นในพระราชดำรัสที่ทรงมีแก่ ประชาชนชาวบางนราในคราวเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมมณฑลปักษ์ใต้ ใน พ.ศ. 2458 ว่า

ขอให้พระบูรณภักดีและข้าราชการทั้งหลายรู้สึกได้ว่า นานี่อัน สำคัญในการที่ดำเนินการปกครองประชาชน เพราะเป็นการทำ ทางพระเนตรพระกรรณ... ส่วนอำนาจอย่าเข้าใจผิดว่าเป็นของ สำหรับใช้ส่วนตัว แท้จริงเป็นพระราชอำนาจแบ่งพระราชทานมา ให้ใช้สำหรับปกครองประชาชน ถ้าใช้อำนาจผิดก็เหมือนไม่ จงรักภักดีต่อใตผละละของฐลัพระบาทโดยแท้จริง¹

และในการพระราชทานพระแสงแก่เจ้าเมืองสายบุรีในการเสด็จคราวเดียวกัน ก็ทรงกล่าวว่

...เป็นผู้ของแทนพระองค์และให้รู้สึกน่ที่ราชการอันสำคัญ สมควร ที่เป็นผู้ทางพระเนตรพระกรรณ ต้องใช้อำนาจโดยบริสุทธิ์และ ยุติธรรมจะได้เป็นพระเกียรติยศ ในการที่ทรงแบ่งพระราชอำนาจ พระราชทานไว้ และเป็นเกียรติยศแก่ผู้วาราชการเมืองและ ข้าราชการผู้เป็นที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย²

และที่เมืองสงขลา ก็เช่นเดียวกัน ได้ทรงกล่าวในทำนองเดียวกันว่า

ฉันขอให้เชอรับพระแสงไว้ต่างฉัน เพื่อเป็นเครื่องหมายแห่ง ราชอำนาจที่ไ้แบ่งให้สมุหเทศาภิบาลไว้แทนตัวฉัน ขอให้ใช้อำนาจ อันนี้เป็นเครื่องปราบปรามผู้ที่กระทำผิดคิดประทุษร้ายและทำลาย

¹ สักชี (นามแฝง), จดหมายเหตุระยะทางเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมมณฑลปักษ์ใต้ (พระนคร: โรงพิมพ์หนังสือพิมพ์ไทย, 2458), หน้า 21 - 2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

ความสุขแห่งประชาชนและบ้านเมืองที่อยู่ในความปกครองของฉันท
ให้ช่วยกันรักษาพระแสงนั้นเป็นเครื่องหมายพระราชอำนาจ อย่า
ให้เสื่อมทรามไป อย่าให้ผู้ใดคดหมิ่นพระบรมเดชานุภาพของ
พระเจ้าแผ่นดินสยาม....

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียน
ราษฎรบ่อยครั้งเช่นนี้ เมื่อมองในอีกแง่หนึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการดำเนินพระบรมราโชบาย
ทางการเมืองแบบ "เข้าถึงประชาชน" และเป็นการลดช่องว่างระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่
ใต้ปกครอง อันจะเป็นบ่อเกิดแห่งแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยในอีกทางหนึ่งด้วย
อย่างไรก็ดี เมื่อนำการเสด็จประพาสเยี่ยมเยียนราษฎรของพระองค์ไปเปรียบกับพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว จะเห็นว่ามี ความแตกต่างกันอยู่มาก คือ ในการเสด็จ
พระราชดำเนินประพาสจังหวัดและมณฑลต่าง ๆ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่
หัวนั้น นอกจากการเสด็จตรวจราชการจัดการปกครอง ซึ่งจะมีการจัดการรับเสด็จอย่างเป็น
ทางราชการแล้ว พระองค์ก็มักจะหาโอกาสเสด็จประพาส ณ ที่ต่าง ๆ เป็นการส่วนพระองค์
อย่างสามัญชน เช่น โดยการทรงเรือเล็ก ๆ หรือเสด็จโดยสารรถไฟปะปนไปกับราษฎรโดย
มิให้ใครรู้จักพระองค์ และในการเสด็จไปนี้จะไม่ทรงมีห้องตราแจ้งให้เจ้าเมืองที่เสด็จไป
เหล่านั้นทราบหรือจัดที่ประทับพักแรมให้ แต่จะทรงประทับ ณ ที่ใด ๆ ที่ทรงพอพระราชหฤทัย
ซึ่งบางครั้งก็เป็นบ้านเรือนของราษฎรที่ยากจน² เป็นต้น การเสด็จประพาสในลักษณะเช่นนี้
นอกจากจะเป็นผลดีทางด้านจิตวิทยาการเมืองที่สามารถสร้างความรักใคร่และจงรักภักดีจาก
ราษฎรได้ โดยมีต้องมีพระราชดำรัสชักจูงแต่ประการใดแล้ว ยังเป็นโอกาสที่ทำให้ได้ทรง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

² กรมศิลปากร, "ควาน้ำ," จดหมายเหตุเรื่องเสด็จประพาสต้นในรัชกาลที่ 5
โดย นายทรงอาณูภาพ (สมเด็จพระยามหาราชานุภาพ; พระนคร: โรงพิมพ์โสภณ-
พิพรรฒธนากร, 2477), หน้า ก - ค.

ทราบถึงทุกซอกซี้และปัญหาของราษฎรอย่างแท้จริงอีกด้วย สิ่งเหล่านี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสามารถกระทำได้อย่างเป็นธรรมชาติ และเป็นคุณลักษณะพิเศษของพระองค์ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงมี เพราะโดยพระราชอุปนิสัยแล้ว ทรงเป็นผู้ที่เคร่งขรึม ไม่ค่อยไปรคจะตรัสถับผู้ใด¹ และไม่ว่าจะเป็นการเสด็จประพาสพักผ่อนพระราชอิริยาบถ หรือเสด็จเยี่ยมมณฑลอย่างเป็นทางการ ใด ที่ใด ก็มักจะมีลักษณะเป็นพิธีรีตอง และสิ่งที่มีมักจะไปรคให้กระทำก็คือ พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาของสมาชิกเสือป่า การซ้อมรบ งานพระราชทานเลี้ยง และการแสดงละครพระราชนิพนธ์ เป็นต้น ซึ่งการกระทำเหล่านี้ เมื่อมองในอีกแง่หนึ่ง ก็เท่ากับเป็นการจัดกลุ่มชุมนุมกันในช่วงนี้มีบรรดาศักดิ์และฐานันดร และเป็นการก่อกันมิให้ราษฎรได้มีโอกาสใกล้ชิดพระองค์ซึ่งที่ทรงมุ่งหมายไว้ไปโดยปริยาย

จากที่กล่าวมานี้ จึงทำให้เห็นว่า แม้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงหมั่นเสด็จเยี่ยมเยียนราษฎร และมีพระราชดำรัสชักจูงแก่ราษฎรมากมายสักเพียงใด ก็ไม่อาจจะช่วยให้ราษฎรมีความรักและจงรักภักดีต่อพระองค์ได้มากเท่าที่เขาเหล่านั้นมีต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างแน่นอน

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นประมุขของประเทศ มักจะเสด็จประพาสหรือประทับนอกพระนครบ่อยเกินไปเอง จึงทำให้กิจการราชการต่าง ๆ ต้องตกอยู่ภายใต้การดำเนินงานและรับผิดชอบของเสนาบดีเจ้ากระทรวงเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า คณะเสนาบดีเหล่านี้มิใคร่จะได้มีการติดต่อประสานงานระหว่างกัน หรือร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือและวางนโยบายร่วมกัน จึงทำให้การดำเนินงานกิจการของประเทศในต่างต่าง ๆ ขาดการประสานงานกัน และไม่ก้าวหน้าไปมากเท่าที่ควร

ข้อบกพร่องของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกประการหนึ่ง นอกจากการที่ทรงประทับนอกพระนครบ่อยเกินไป ก็คือ การที่มักจะทรงใช้ "ระบบอุปถัมภ์" (patronage system) เป็นหลักในการบริหารราชการ ซึ่งจุดนี้ก็เป็นที่ถูกกล่าวขวัญและ

¹ ดูในบทที่ 2.

และโจมตีเป็นอันมาก สาเหตุที่ทรงใช้ระบบอุปถัมภ์ ก็สืบเนื่องมาจากการที่พระองค์มิได้ทรง
 มีความสนิทสนมคุ้นเคยและไว้วางพระราชหฤทัยบรรดาข้าราชการ พระบรมวงศานุวงศ์ชั้น
 ผู้ใหญ่ รวมทั้งเสนาบดีเจ้ากระทรวงซึ่งทำหน้าที่สืบต่อมาแต่ครั้งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุล
 จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เป็นได้ จึงทำให้ท้องทรงใช้วิธีคั่งกล่าว ความคับข้องพระองค์คั่งกล่าว
 นี้ มีปรากฏอยู่ในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงบุคคลผู้ทรงใกล้ชิดในตอนต้นรัชกาลว่า

ตัวเราเวลานี้ตกอยู่ในที่ลำบาก ยากที่จะรู้ได้ว่าภัยอันตรายจะ
 มาถึงตัวเวลาใด เพราะเรารู้สึกประหนึ่งว่าเป็นตัวคนเคี้ยวหา
 พวกพ้องมิได้ ญาติที่เป็นพวกพ้องก็พะเอินเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งอัน
 หวาดอำนาจมิได้ ส่วนผู้ที่มีอำนาจนาที่ใหญ่ในราชการนั้น เรารู้สึก
 ว่ามีความเชื่อถือในตัวเราน้อยกว่าที่ควรจะมี เพราะฉะนั้น เรา
 จะคิดวากกล่าวเตือนอย่างไร มักจะไม่ใคร่เชื่อฟัง ถือพิธีมานะไป
 วุฒคนใดเคยเป็นราชการมาก่อนเราบ้าง ญาติที่มีความรู้และ
 เข้าใจความประสงค์... และความคิดของประชาชนดีกว่าเรา
 บ้าง แปลว่าพวกเราก็เห็นเราหัวโหมเกินไป และอวดที่ไม่เชื่อ
 ฟังคำผู้ใหญ่ ฝ่ายพวกใหม่ก็เห็นเรายังเก่า ถ้าไม่มีความมั่นคงพอ
 และเกรงใจพวกเก่าเกินไป ในขณะเสนาบดีของเรายังแบ่งเป็น
 ๒ จำพวกอยู่ได้เช่นนี้ ในหมูราชการตามกระทรวงจะเป็นอย่างไร
 ย่อมจะต้องเป็นไปตามความคิดของนายเป็นพื้น¹

จากพระราชหัตถเลขานี้ แสดงให้เห็นว่า การที่พระองค์ไม่อาจจะสนิทสนมและคุ้น
 เคยกับเสนาบดีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นั้น มิได้มีสาเหตุมาจากที่อื่นใดนอกจากความเป็น
 "คนต่างรุ่น" กันนั่นเอง ซึ่งการที่พระองค์ไม่อาจจะสนิทสนมคุ้นเคยได้ก็ด้วยเหตุเสนาบดี
 บวกกับความรู้สึกที่ว่า "เป็นตัวคนเคี้ยวหาพวกพ้องมิได้" นี้เอง ในเวลาต่อมา พระองค์จึง
 ได้ทรงเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงคณะเสนาบดีของพระองค์เสียใหม่ โดยการแต่งตั้งบุคคลที่

¹ กจช., ร.6, กระทรวงมหาดไทย (ซึ่งจะอ้างในที่ต่อไปว่า ม.) 36 ก./6,
 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พระยาเทพอรชุน,
 พระยาอุไทยมนตรี และพระยาธรรมสุกราช, 8 มิถุนายน ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2455).

ใกล้ชิดและเป็นพวกพ้องของพระองค์ เข้าทำหน้าที่แทน

ในระดับกรมกองต่าง ๆ ก็เช่นกัน พระองค์ได้ทรงถอดถอนบุคคลเดิมออก และบรรจุบุคคลซึ่งทรงใกล้ชิดและคุ้นเคยให้ดำรงตำแหน่งแทน หรือมีฉะนั้นก็จะทรงตั้งกรมและกองขึ้นสำหรับบุคคลเหล่านี้โดยเฉพาะ¹ การแต่งตั้งบรรดาศักดิ์ให้บุคคลเหล่านี้ก็เป็นไปอย่างง่ายดาย ซึ่งการแต่งตั้งบรรดาศักดิ์ก็อย่างง่ายดายนี้นี้ได้เป็นแต่เฉพาะในหมู่วาณิชเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงบุคคลทุกชั้นทุกอาชีพด้วย² ซึ่งทั้งนี้ พระองค์ก็มีจุดประสงค์อื่นนอกจากเพื่อสร้างความนิยมและหาพวกพ้องเป็นเกณฑ์ อันเป็นการที่พระองค์ทรงหา "พวกพ้อง" และความนิยมโดยการให้ตำแหน่งและยศศักดิ์อย่างขาดหลักการจนเกินไปเอง จึงทำให้มีบุคคลเป็นจำนวนมากหาโอกาสที่จะเข้าใกล้ชิดพระองค์เพื่อหวังลาภยศดังกล่าวนี้นี้ และบุคคลเหล่านี้ก็ถูกเรียกว่าเป็นพวกประจบสอพลอ แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นว่าบุคคลเหล่านี้จะเป็นพวกประจบสอพลอ ทรงเห็นว่าเป็นพวกที่จงรักภักดี พระองค์ได้ทรงกล่าวในเรื่องนี้ไว้ว่า

ข้าราชการในเวลานี้ เรามีความเสียใจที่สังเกตเห็นได้ว่า ฝักฝักแตกออกเป็นอันมาก คำว่าจงรักภักดีก็แปลเฉไปเสียหมดแล้ว ก็อ้อมก้อมไปว่าจงรักภักดีต่อเจ้ากระทรวง เพราะฉะนั้นผู้ใดไม่ฝักฝักเนื้อฝักตัวแก่เจ้ากระทรวง มาทำตัวเป็นผู้นิยมเฝ้าแทนตัวเราผู้เป็นเจ้าแผ่นดิน เขาก็หว่านเป็นผู้ไม่จงรักภักดีกลับเรียกว่าเป็นคนหัวประจบ³

¹ Virginia Thompson, *op. cit.*, p. 54.

² ทั่ว มุทธระโกษา, พระมหาธีรราชเจ้า (พระนคร: แพร่พิทยา, 2506), หน้า 364.

³ กจข. ร.6 บ. 2.1/34, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง เจ้าพระยายมราช, 4 มิถุนายน ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454).

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระองค์จะทรงย้ายถ่ายถอนตำแหน่งราชการโดยการเอา "พวกพ้อง" และพวกที่ทรง "คุ้นเคย" เข้าดำรงตำแหน่งแทนแล้วก็ตาม การดำเนินการบริหารของพระองค์ก็ได้ปรากฏว่าแตกต่างไปกว่าตอนที่มิได้ทรงมีพวกพ้อง พระองค์ยังคงวางพระทัยและมอบกิจการงานต่าง ๆ ให้อยู่ในมือของเสนาบดีเป็นส่วนใหญ่ การประชุมเสนาบดีนั้นก็ทรงละเลยเสียเป็นอันมาก จะทรงทำแต่เพียงเรียกเสนาบดีบางคนมาปรึกษาหารือหรือสั่งการ และมีคอยจะได้ทรงติดตามผลงานหรือการกระทำดังกล่าวนั้น¹ และในบางครั้งและบ่อยครั้งที่เกี่ยวกับความล่าช้าในการทรงหนังสือราชการของพระองค์ได้ทำให้เสนาบดีบางคนต้องดำเนินการบางอย่างโดยพลการ โดยมีใต้วานการรับรู้หรือการมีพระบรมราชานุมัติจากพระองค์² ซึ่งนับว่าเป็นข้อบกพร่องทั้งของพระองค์และบรรดาเสนาบดีเหล่านั้นเป็นอันมาก และทำให้เป็นที่เชื่อแน่ว่าการบริหารราชการและความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ ย่อมชะงักงันลงด้วย "ระบบอุปถัมภ์" และความละเลยในงานบริหารราชการแผ่นดินของพระองค์อย่างแน่นอน

สิ่งที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ ทักษะคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาลและองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเราอาจจะแบ่งกล่าวได้เป็น 2 พวกคือ พวกชาวไร่ชาวนาตามท้องดินชนบท และพวกที่มีการศึกษาซึ่งอาศัยอยู่ในพระนครเป็นส่วนใหญ่

พวกชาวไร่ชาวนาตามท้องดินชนบทนั้น อาจจะไม่มีความพอใจในระบบบริหารราชการของรัฐบาลอยู่บ้าง แต่แม้กระนั้นก็ยังคงมีความจงรักภักดีและเคารพรักในพระองค์

¹ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต, "ประวัติเจ้าพระยาอมราชในสมัยรัชกาลที่ 6," ตำนานพระราชนัดตเลขาธิราชที่ 5 ถึง เจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) กับประวัติเจ้าพระยาอมราช (พระนคร: บารุงธรรม, 2482), หน้า 115 (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ เจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) วันที่ 10 เมษายน 2482).

² F.O. 371/2102, "Annual Report 1913."

พระมหากษัตริย์ และยอมรับพระราชอำนาจอันเด็ดขาดในการปกครองของพระองค์โดยคุณ¹
 ส่วนพวกที่มีการศึกษา กล่าวได้ว่ามีความไม่พอใจในระบบการปกครองของประเทศ
 และการทำงานของรัฐบาลในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ความไม่พอใจเหล่านี้ได้สะท้อนออกมา
 ทางหน้าหนังสือพิมพ์ พร้อมกับเรียกร้องให้รัฐบาลตรากฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นหลักใน
 การปกครองประเทศ ดังเช่นบทความในหน้าหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งได้กล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า

ประเทศสยามเราในเวลานี้หากจะเปรียบกับบริษัท ก็อาจจะ
 แยกออกได้ว่า คณะรัฐบาลมีหมู่เสนาอำมาตยราชเสวกเป็น
 กรรมการ และราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น แต่บริษัทของเรายังหาได้มี
 บริคณสนธิและข้อบังคับของบริษัทไม่ เท่ากับยังขาดขั้นมีวินัยที่
 กรรมการและผู้ถือหุ้นจะพึงประพฤติตามนาที่... เราจึงเห็นว่า
 เพื่อความรุ่งเรืองของประเทศอันเป็นที่รักยิ่งของเรา ประเทศ
 เราจึงควรจะมีร่างบริคณสนธิและข้อบังคับขึ้นให้เป็นที่กึ่งจะลักษณะ
 เสียที่ บริคณสนธิที่ว่านี้มีชื่อในกฎ คือกฎหมายธรรมนูญประเพณี
 การปกครองนั่นเอง... ในสมัยที่บ้านเมืองของเรากำลังตกอยู่ใน
 ฐานะที่ฝ่ายราษฎรกำลังจะรู้สึกตัว แยกอิสระขึ้น และความ
 เป็นไปของโลกกำลังก้าวมาอยู่เช่นนี้ ประเทศเราไม่ควรปล่อยให้
 ใหญ่เกิดเสียก่อนจึงตั้งยา ควรจัดการสุขภาพป้องกันไว้
 เสียก่อนจะดีกว่า²

แต่แม้กระนั้นก็ดี ประชาชนผู้มีการศึกษาเหล่านี้ก็ยังคงมีความเคารพและจงรักภักดี
 ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และต้องการที่จะให้ดำรงอยู่เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์ประมุขของชาติสืบ
 ต่อไป ดังในบทความเดียวกันที่ได้ยกมาข้างต้นนี้ได้กล่าววว่า "กฎหมายธรรมนูญประเพณีไม่
 จำเป็นจะต้องมีแต่เฉพาะในประเทศที่มีการปกครองเป็นประชาธิปไตย (ดิโมแครติกกอบเวอน
 เมนต์) แม้ในประเทศที่มีพระราชอำนาจเด็ดขาดเป็นอัคราธิปไตยก็อาจมีได้"³

¹ฟรานซิส บี. แซร์, พระยากัลยาณไมตรี, หนังสือแปลชุดเสรีภาพ เล่มที่ 49
 แปลจาก Glad Adventure โดย อาเยศกา กีรินกุล และคนอื่น ๆ (พระนคร: ก้าวหน้า,
 2514), หน้า 97 - 8.

²กฎหมายธรรมนูญประเพณี, บางกอกการเมือง, 21 มีนาคม 2466.

³เรื่องเดียวกัน.

แตกแยกกันออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 2 กลุ่มแรกต้องการที่จะให้ประเทศมีการปกครองแบบ
พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) โดยกลุ่มแรกต้องการ
ที่จะให้สมเด็จพระเจ้าฟ้า ๑ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ได้ขึ้นเป็นองค์พระประมุข อีกกลุ่มหนึ่ง
ต้องการให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้า ๑ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ เป็นพระ
ประมุข กลุ่มที่ 3 ต้องการที่จะให้ล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ และสถาปนาระบอบ
สาธารณรัฐขึ้นในประเทศไทย โดยการอัญเชิญให้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นประธานาธิบดี
คนแรก¹

แม้ว่าคณะผู้ก่อการเหล่านี้จะมีความคิดเห็นแตกแยกกันไป เช่นนี้ก็ตาม แต่ความรู้สึก
รวมซึ่งผู้ก่อการเหล่านี้มีต่อกันก็คือ ความไม่พอใจในสภาพการของประเทศในขณะนั้น ดังเช่น
ในคำให้การของ ร.ต.वास वासना ผู้ก่อการคนหนึ่งว่า "ราชการแผ่นดินสมัยนั้นเป็นประหนึ่ง
ตุ๊กตา เครื่องเล่นของประเทศ จะยี่อะไรให้เป็นล้าเป็นสันสกอย่างแทบไม่ได้"²

และในคำให้การของ ร.ต.ถึก รัตนพันธ์ ผู้ก่อการอีกคนหนึ่งว่า

มีความพอใจที่จะคิดเปลี่ยนแปลงประเพณีการปกครอง เพราะ
การเล่นโขนละครของพระประมุขแห่งชาตินั้นไม่มีประโยชน์แก่
ชาติอันใดเลย มันจะเสื่อมพระเกียรติยศ เกียรติคุณแกนานา
ประเทศ และมีผลกระทบกระเทือนถึงชาติ ถึงประชาชนคนไทย
อีกด้วย ควรให้เป็นหน้าที่ของคนอื่นเขาแสดงและจัดการ การ
มีกองเสือป่าก็เช่นเดียวกัน ทำให้หมกมุ่นต้องเงินทองแผ่นดิน
เปล่า ๆ ทำให้ข้าราชการพลเรือนแตกราวกันดังเคยมีตัวอย่าง
ร้ายกาจมาแล้วในประเทศเขตรีก³

¹F.O. 37/1474, Mr. Peel to Mr. Grey, 13 March 1912.

²ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์ กับ ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์, หมอเหล็งรำลึกภาคปฏิวัติครั้ง
แรกของไทย ร.ศ. 130 (พระนคร: บริษัทกิมหงวน จำกัด, 2503), หน้า 140 - 41
(พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานศพ ร.อ.ขุนทวยหาญพิทักษ์ - นายแพทย์เหล็ง ศรีจันทร์ วันที่ 19
เมษายน 2503).

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 143 - 44.

นอกจากความไม่พอใจในสภาพการของประเทศไทยในขณะนั้นแล้ว คณะผู้ก่อการเหล่านี้ยังมีความไม่พอใจของคพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกด้วย

กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2452 เมื่อครั้งที่พระองค์ยังดำรงพระยศเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ พระองค์ได้ทรงกราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวลงอาญาเขียนหลังนายทหารผู้กำลังจะสำเร็จการศึกษาอกรับราชการเป็นนายทหารสัญญาบัตรที่ได้ไปมีเรื่องทะเลาะวิวาทกับมหาดเล็กของพระองค์ การที่ทรงกราบบังคมทูลให้ลงโทษโดยการเขียนนี้ มีผู้ไม่พอใจและคัดค้านเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้ทรงให้เหตุผลว่า ประเทศไทยก็ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาเขียนอารยะประเทศแล้ว ดังนั้น จึงควรที่จะได้พิจารณาไปตามกระบวนเมือง แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงยินยอม ทรงเห็นว่า การที่นายทหารเหล่านี้เข้าไปชกต่อยวิวาทกับมหาดเล็กของพระ รัชทายาทถึงหน้าประตูวังนั้นเป็นการกระทำที่อกุศล สมควรที่จะให้เขียนเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่าง มิฉะนั้นจะทรงลาออกจากตำแหน่งพระรัชทายาท¹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า เรื่องจะลุกลามไปใหญ่โต จึงยินยอมตามคำกราบบังคมทูลดังกล่าวนี้ การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยืนยันที่จะให้เขียนต่อนายทหารโดยระบบจารีตนครบาลเช่นนี้ ได้ทำให้นายทหารทั่วไปไม่พอใจเป็นอันมาก และได้แสดงปฏิกริยาไปต่าง ๆ นานา มีการประท้วงโดยกรไม่เข้าห้องเรียนและไม่ทำการฝึก แต่เมื่อสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ผู้บัญชาการโรงเรียน ได้ทรงเรียกประชุมชี้แจงและปลอมโยนแล้ว จึงยอมเข้าห้องเรียนและทำการฝึกต่อไป²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

เมื่อพระองค์เสด็จขึ้นครองราชสมบัติต่อจากพระราชบิดาก็ได้ทรงเริ่มดำเนินนโยบายส่งเสริมลัทธิชาตินิยม โดยการตั้งกองอาสาสมัครเสือป่าขึ้น ซึ่งสมาชิกเสือป่าในชั้นเริ่มแรกได้ทรงรวมขึ้นจากบรรดามหาเล็กและข้าหลวงเดิมที่ได้ทรงพระกรุณาชุบเลี้ยงไว้แต่ครั้งยังดำรงพระยศเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ฯ รวมทั้งส่งเสริมให้คนเหล่านั้นได้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ตามพระบรมราโชบาย "หาพวกพ้อง" ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การกระทำของพระองค์ดังกล่าวมานี้ ได้ทำให้นายทหารผู้ก่อการเหล่านี้ไม่พอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งกองอาสาสมัครเสือป่า ซึ่งเห็นว่าเป็นหน่วยงานที่ก้าวก่ายงานป้องกันประเทศของทหาร และเสมือนหนึ่งเป็นการดูหมิ่นในเกียรติภูมิและความสามารถของตนด้วย ด้วยสาเหตุดังกล่าวมานี้เอง คณะนายทหารหนุ่มเหล่านี้จึงวางแผนล้มล้างรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวใน ร.ศ. 130 แต่ยังไม่ทันจะได้เริ่มดำเนินการก็ถูกจับกุมเสียก่อน

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ ภายหลังจากการจับกุมบรรดาผู้ก่อการนี้แล้ว สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้า ฯ กรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ ได้ทรงสนทนากับ มร.ไนต์ (Mr. Knight)¹ เกี่ยวกับเรื่องนี้ และพระองค์ไม่ทรงเชื่อว่านายทหารเหล่านี้จะยอมเสียชีวิตกระทำการที่ยิ่งใหญ่นี้ นอกเสียจากจะได้รับการจูงใจและสนับสนุนจากบุคคลผู้มีอิทธิพลและอำนาจในทางการเมือง² ซึ่งการที่ทรงกล่าวเช่นนั้น แม้จะเป็นเพียงการออกความเห็นโดยไม่มีหลักฐานยืนยันก็ตาม แต่ก็ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพการแตกแยกในหมู่ผู้บริหารประเทศชั้นสูงในขณะนั้นเป็นอย่างมาก

การกบฏใน ร.ศ. 130 นี้ ได้ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความไม่มั่นคงในฐานะของพระองค์ ดังนั้น ในเวลาต่อมาจึงได้ทรงจัดตั้งสโมสรจักรลดาขึ้นสำหรับป้องกันอันตรายอันจะเกิดขึ้นแก่พระองค์ สมาชิกของสโมสรจักรลดาขึ้นนี้ก็ได้อีก

¹ อนุทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทยในขณะนั้น

² F.O. 371/1473, Mr. Peel to Mr. Grey, 13 March 1912.

บรรดาข้าราชการบริพารที่ใกล้ชิดในพระองค์นั่นเอง¹

การจัดตั้งจิตรลดาสโมสรนี้ ทำให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีได้ทรงพยายามที่จะแก้ไขต้นเหตุของความไม่พอใจในพระองค์ แต่กลับทรงกระทำการรวมกลุ่ม ให้หนาแน่นยิ่งขึ้นไปอีก การที่ทรงกระทำเช่นนี้ได้ทำให้พระเกียรติคุณของพระองค์ลดน้อยลงไป อีก เพราะกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งปิดล้อมพระองค์ ทำให้ต้องทรงห่างไกลจาก ประชาชนและความจริงต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ภายหลังการกบฏในครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงพยายามที่จะสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายทหาร² เพื่อหวังในความมั่นคงของราชบัลลังก์ การที่มีได้ทรงลงโทษผู้ก่อการอย่างรุนแรง ก็นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระบรมราโชบายอันนี้ แต่ กระนั้นก็ดี พระองค์ก็มิอาจจะประสบความสำเร็จอย่างที่หวังไว้ เพราะปรากฏว่านายทหาร บางคน (ซึ่งอาจจะไม่ใช่พวกก่อการ) ก็ยังคงไม่พอใจในพระองค์อยู่นั่นเอง แต่เหตุการณ์ ร้ายแรงดังเช่นใน ร.ศ. 130 นั้นนั้นก็มิได้เกิดขึ้นอีก ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะสมเด็จพระเจ้า น้อยยาเธอ เจ้าฟ้า ฯ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ เสนาธิการทหารบก ซึ่งเป็นผู้คุมอำนาจ ส่วนใหญ่ของฝ่ายทหาร ได้ทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้คุ้มครองให้แก่พระองค์เป็นอย่างดี ดังปรากฏ ในพระราชหัตถเลขาของพระองค์ฉบับหนึ่งว่า

...มัน [หมายถึงบรรดานายทหาร] โกงเอาอำนาจของฉันไป ไซ้ เพื่อหาความนิยมในตัวของมัน แล้วมีหน้าซำจะเกียกกันไม่ให้ คนนิยมฉันบ้างเลย นับว่ามันโกงเป็นสองชั้นเช่นนี้ คิดไปก็นานอ ยใจอยู่บ้าง เห็นว่าเป็นเจ้าแผ่นดินนับวันจะยากขึ้นทุกที หาทางเอา ตัวรอดยาก... เรื่องโกงอำนาจเช่นนี้ไม่ใช่มียูแต่เฉพาะในทหาร

¹ หลวงจักรปาณีศรีวิสุทธิ, เรื่องของเจ้าพระยามหิธร (พระนคร: โรงพิมพ์ ตีรณสาร, 2499), หน้า 82 - 3.

² "เผชิญหน้าผู้ก่อการ "เกกเหม็ง" ร.ศ. 130," สัมภาษณ์ผู้ก่อการกบฏ ร.ศ. 130 โดย พลทูล อังกินันท์ ใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 6 (ธันวาคม), หน้า 68 - 74.

บก ที่จริงในทหารบกจะว่ามีน้อยกว่าที่อื่นก็ได้ ในกระทรวง
พลเรือนต่าง ๆ มีการโง่งออำนาจของฉันเข่นนี้ยิ่งกว่าในทหารบก
หลายสิบเท่า แต่ฉันเห็นว่าพวกพลเรือนไม่มีกำลังอะไร พวกกัน
ตรง ๆ วาดังคิดกบฏฉันก็ไม่กลัวเพราะฉันเชื่อว่ามีทหารของฉัน
ที่พอจะปราบได้ แต่ถาทหารมาพากันโง่งออำนาจของฉันเสียแล้ว
ฉันก็หมดทางหวังเท่านั้น ซ่อนเล็ก [สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ
เจ้าฟ้า ฯ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ] ทราบอยู่ที่ และ
เข้าใจอยู่ก็แล้ว และเชอก็ไคพยายามแก้ไขความเข้าใจผิดใน
หมูทหารอยู่เสมอ... เพราะฉะนั้นต้องช่วยกันรักษาอำนาจของ
ฉันอย่างใหญ่คนทจรีตุมีหนทางตัดอำนาจของฉัน ฉาตัดความนิยม
ซึ่งทหารทุกชั้นตั้งแต่พลทหารชั้นมาถึงนายพลควรจะมีอยู่ในตัวฉัน
ความประสงค์ของฉันคืออยากจะให้นายทหารทุกชั้นรู้ศึกว่าฉันเป็น
มิตรบุญดีคู่เขาทั้งหลาย และการที่จะทำการอย่างใด ๆ ก็ไคโดย
ตั้งใจให้ดีที่สุด และหวังประโยชน์แห่งคณะทหารทั่วไปเป็นที่ตั้ง...

จากพระราชหัตถเลขานี้แสดงให้เห็นว่า พวกนายทหารบางกลุ่มยังคงไม่นิยมใน
พระองค์อยู่ แม้แต่ว่าพระองค์จะมีไคมีความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายทหารก็ตาม พระองค์ก็ยังคงมี
พระทัยสนับสนุนกิจการทหารเป็นอันมาก (ซึ่งทั้งนี้ก็คงจะเนื่องจากความมีพระทัยรักในทางนี้
เป็นทุนอยู่ด้วย) งบประมาณทางด้านทหารยังคงเป็นงบประมาณที่สูงสุดของประเทศ มีไคมี
การตัดทอนลงแต่อย่างใด นอกจากนี้ พระองค์ยังไคทรงเขียนบทความสนับสนุนกิจการทหาร
อีกด้วย ดังเช่นในบทความอันหนึ่งไคทรงกล่าวว่า คนไทยจำนวนไม่น้อยเป็น "โรคพลเรือน"
คือมีความอิจฉาพวกทหาร เห็นกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับทหารว่าเป็นการที่สิ้นเปลืองเงินทอง
พระองค์ไคทรงชี้แจงว่าแท้ที่จริงกิจการทหารเป็นความจำเป็นของประเทศ โดยการยกตัวอย่าง

¹ กจช. ร.6 ก.1/11, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
ถึง พระยาสีหราชเดโช, 30 พฤษภาคม ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2455).



ในรัชสมัยของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ว่าเป็นสมัยที่ข้าราชการเกือบทั้งหมดเป็นทหาร และในสมัยนั้นเองก็เป็นสมัยที่ชาติไทย "รุ่งเรืองกระเดื่องเคซที่สุด"¹ พระองค์ได้เสริมในตอนท้ายของบทความนี้ว่า "เพราะฉะนั้นใครจะราชาพเจ้าเป็นบาทหารก็ตาม แลชาวเจาองไม่ต้องบ้ายูคนเคียว เพราะเชื่อว่าทานผู้ที่มีสติปัญญาจริง...คงจะไม่เห็นว่าทหาร เป็นของเล่นของพระเจ้าอยู่หัวเท่านั้น เป็นแน่แท้"²

อย่างไรก็ดี การสนับสนุนการทหารโดยการให้งบประมาณ หรือการเขียนบทความดังกล่าวนี้ ก็มีได้ปรากฏว่าสัมพันธภาพของพระองค์กับฝ่ายทหารจะดีขึ้นแต่ประการใด

การดำเนินพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้สร้างความไม่พอใจแก่ข้าราชการและประชาชนอีกอันหนึ่งนอกเหนือไปจากการตั้งกองเสือป่าก็คือ การประกาศสงครามร่วมกันฝ่ายสัมพันธมิตรต่อต้านเยอรมัน และส่งทหารไปร่วมรบในยุโรปใน พ.ศ. 2461

สงครามโลกครั้งที่ 1 เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2457 ระหว่างฝ่ายสัมพันธมิตร (อังกฤษและฝรั่งเศส) กับฝ่ายมหาอำนาจกลาง (เยอรมัน) การสงครามครั้งนี้ประชาชนชาวไทยได้ให้ความสนใจอย่างกว้างขวาง เพราะทั้งอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน ต่างก็มีผลประโยชน์และความเกี่ยวข้องกับไทยในดินแดนต่าง ๆ อยู่ไม่น้อย อย่างไรก็ตามแม้ว่าไทยจะประกาศตนเป็นกลางในระยะแรกของสงคราม แต่ประชาชนชาวไทยรวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการผู้ใหญ่ส่วนใหญ่ต่างมีจิตใจโน้มเอียงเข้าข้างและให้ความเห็นใจแก่ฝ่ายเยอรมัน การที่เป็นเช่นนั้นเพราะจากการที่ไทยมีความสัมพันธ์ติดต่อกับเยอรมันนั้น มิได้เคยปรากฏว่าเยอรมันจะคิดเอาเปรียบหรือแสวงหาประโยชน์จากไทยโดยไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการผนวกเอาดินแดน ดังเช่นอังกฤษและฝรั่งเศส³ แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ (และผู้ใกล้ชิด

¹รามจิตติ [พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว] "ประโยชน์แห่งถนนในหัวเมือง," ประมวลบทพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคปกิณกะ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2494), หน้า 154.

²เรื่องเดียวกัน.

³จมันอมรครุณารักษ์, "เหตุผลที่รักษาสถาที่ 6 ทูรประกาศสงคราม," พระราชกรณียกิจสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 5 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2512), หน้า 9 - 15.

ซิด) กลับทรงมีพระทัยโอบเอียงเข้าข้างฝ่ายสัมพันธมิตร ซึ่งทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากการที่ได้ศึกษาอยู่ ณ ประเทศอังกฤษมาเป็นเวลานาน จึงทำให้ทรงมีความชื่นชมในวัฒนธรรม และมีความรู้สึกผูกพันอยู่ด้วยเป็นอันมาก ดังนั้นเมื่อทรงพิจารณาเห็นว่า ภาวะการณ์อยู่ในขั้นคับขันจนไทยไม่อาจจะดำรงความเป็นกลางไว้ได้ พระองค์จึงตัดสินใจพระทัยประกาศสงครามร่วมกับเป็นพันธมิตรกับฝ่ายสัมพันธมิตร และส่งทหารเข้าไปร่วมรบในยุโรปในเวลาต่อมา ซึ่งความมีพระทัยโอบเอียงเข้าข้างสัมพันธมิตร เป็นการขัดแย้งกับความรู้สึกของบรรดาข้าราชการใหญ่น้อย โดยเฉพาะบรรดาผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับเยอรมัน ถึงกับมีข่าวลือว่าจะมีการก่อการกบฏขึ้นด้วย¹ แต่กระนั้นก็คือ การประกาศสงครามและการส่งทหารไปร่วมรบในยุโรป ก็ได้ช่วยส่งเสริมฐานะและเกียรติภูมิของประเทศให้เป็นที่ปรากฏ กับทั้งเป็นโอกาสให้ไทยได้เสนอ "ขอความเห็นใจ เรื่องสภาพบีบคั้นทางสิทธิสภาพนอกอาณาเขตซึ่งมีอยู่ในบ้านเมืองไทยจากมหาอำนาจ"² และมหาอำนาจก็เริ่มมีท่าทีที่จะทำการเจรจาต่อรองกับไทยในเรื่องนี้ กล่าวได้ว่า การตัดสินใจพระทัยเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นการปูพื้นฐานที่นำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคในเวลาต่อมา

ภาวะการเงินและรายจ่ายของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ

นับตั้งแต่ต้นรัชกาลเป็นต้นมา การเงินของประเทศต้องอยู่ในภาวะที่ลำบาก เนื่องจากมีรายจ่ายเกินรายได้อยู่เสมอ ในเดือนมีนาคม ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ ได้เสนอในที่ประชุมเสนาบดีให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นสำหรับตรวจพิจารณารายรับและรายจ่ายในแต่ละกระทรวงทบวงกรมว่าสมควรและเป็นประโยชน์ต่อราชการมากน้อยเพียงใด กับให้พิจารณาหาทางเพิ่มพูนรายได้

¹ F.O. 371/2467, Mr. Dering to Sir Edward Grey, 1 September 1915.

² ทรงศรี อัจจอรณ, เรื่องเดิม, หน้า 301.

ของแผ่นดินโดยการตรวจตราวิธีการจัดเก็บภาษีอากร เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควบคุมกัน
ไปด้วย¹ ซึ่งที่ประชุมได้เห็นชอบด้วย และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มี
พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการ
ชุดนี้จะมีอำนาจและหน้าที่จำกัด คือ เพียงแต่ทำรายงานเสนอขอคิดเห็นเท่านั้น มิได้มีอำนาจ
ในการดำเนินการ แต่ก็นับได้ว่าได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ราชการเป็นอันมาก ข้อเสนอแนะ
ต่าง ๆ อาทิ การเสนอให้มีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ การให้มีเจ้าหน้าที่คลังคอย
ตรวจตราวิธีการจัดเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดินตามกระทรวงต่าง ๆ ก็ได้ช่วยให้การใช้จ่าย
เงินของประเทศเป็นไปอย่างรัดกุม และช่วยประหยัดพระราชทรัพย์ของแผ่นดินได้เป็นอันมาก
ในเวลาต่อมา กรมพระจันทบุรีนฤนาถได้กราบบังคมทูลเสนอต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ขอให้คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่กำหนดอัตราเงินเคื้อนและตำแหน่งข้าราชการด้วย² แต่ก็ไม่
ปรากฏว่าได้มีการพิจารณาถึงเรื่องนี้กันอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการชุดนี้จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่
ภาวะการเงินของประเทศก็ยังทรุดโทรมลงตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนครึ่งหลัง
ของรัชกาล ซึ่งทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความที่ไม่สามารถตัดทอนรายจ่ายที่ไม่เกิดผล (Non -
productive expenditures) ลงเสียได้ รายจ่ายที่ไม่บังเกิดผลเหล่านี้ก็ได้แก่

1. รายจ่ายซึ่งใช้บำรุงหน่วยราชการซึ่งซ้ำซ้อนและไม่เป็นประโยชน์ รวมทั้ง
จำนวนข้าราชการซึ่งมากมายเกินความจำเป็น เกี่ยวกับปัญหาในเรื่องนี้ คณะกรรมการสภา
การคลัง ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาการเงินของ

¹ กจข., ร.6 รล.1/13, "เรื่องตั้งกรรมการตรวจรายรับรายจ่ายเงินแผ่นดินใน
กระทรวงต่าง ๆ," (ความในรายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 25 มีนาคม ร.ศ. 130).

² กจข., ร.6 รล.1/13, ลายพระหัตถ์กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 8 กรกฎาคม ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2455).

ประเทศใน พ.ศ. 2465 ได้กราบบังคมทูลเสนอให้ทำการตัดยุบกรมกองที่ไม่จำเป็น โดยยึดในหลักความเหมาะสม และความพอดีกับจำนวนเงินที่กระทรวงการคลังจะจ่ายให้เป็นเกณฑ์ แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วย ทรงแย้งว่า การกระทำเช่นนั้นเท่ากับเป็นการตัด "บุคคล" ออก ซึ่งจะไม่เป็นผลต่อการลดหย่อนรายจ่าย ก็ได้ทรงวางหลักการในการปฏิบัติไว้ว่า "การตัดและลดต้องขอให้ช่วยกันระมัดระวังอย่าให้เป็นเรื่องยุบบุคคลราย 1 เพื่อไปหนุนอำนาจวาสนาของบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีได้จริงจึงอันใดนอกจากทำให้ผู้ที่ถูกยุบนั้นชอกช้ำ"¹

ซึ่งมาตรการ "การเมือง" ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งไว้เช่นนี้ อาจจะเป็นการยากเกินที่คณะกรรมการสภาการคลังจะหยั่งรู้และกระทำได้ จึงทำให้ผลปรากฏออกมาดังที่หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า "เมื่อได้ตรวจดูพระราชพงศาวดารโดยถี่ถ้วนแล้วปรากฏว่า ไม่มีรัชกาลใดที่อุทิศสมบูรณไปถวายเสวกามาตยราชบริพารยิ่งไปกว่ารัชกาลนี้"²

และปัญหาในเรื่องนี้ก็ยังคงเรื้อรังมาจนกระทั่งถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการกระทำกันอย่างจริงจัง

2. รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งมีเป็นจำนวนสูง และมักจะคิดลบอยู่เป็นประจำ การหึงบประมาณทางด้านการป้องกันประเทศมีจำนวนสูงกวาประมาณด้านอื่น ๆ จนเห็นได้ชัดขึ้น อาจจะสืบเนื่องมาจากแนวพระราชดำริของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหารในขณะนั้นที่ว่า

...ถ้าจะมีกองทัพบกอยู่แล้ว ก็ต้องมีให้พร้อมมูลทั้งคนและเครื่องใช้ทุกอย่างเป็นจำนวนพอสมควร ทำหน้าที่ป้องกันพระราชอาณาจักรได้ ถ้าการกระทำเช่นนั้นต้องใช้เงินมากกว่าสมควร ก็มีหนทางเดียวที่จะลดจำนวนทหารลงหรือเลิกกองทัพเสียเลยที่เดียว

¹ กจข., ร.6 ค.14/5 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พระวรราชเอก พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม, 16 มกราคม 2466.

² "สมัยอำมาตย์," กรรมกร 12 มกราคม 2466.

แต่จะให้ม็อกงทัพ มีคนมั่งคั่งด้วย แต่ตัดเงินให้หน่อยลงนั้น คงจะทำ
ให้เคราะห์ของประเทศตุรกีตามมาถึงกองทัพสยามครึ่งหนึ่งแน่¹

การที่รัฐบาลให้ความสำคัญแก่การปรับปรุงกิจการทหารมากกว่าด้านอื่น ๆ เช่นนี้ ได้
เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในทางที่ไม่เห็นด้วยในหน้าหนังสือพิมพ์เป็นอันมาก และเช่นเดียวกับการ
ปรับปรุงตังบประมาณทางด้านการทหารที่ไม่จำเป็น การพิจารณาตังบประมาณทางด้านการ
ทหารนี้ได้มาเริ่มทำกันอย่างจริงจังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่ง
การตังบประมาณทางด้านการทหารนี้ ทำให้เกิดการชุมนุมของหมองใจกันในระหว่างฝ่ายทหาร
กับฝ่ายรัฐบาล และได้กลายเป็นชนวนอันหนึ่งของการก่อกองการรัฐประหารของฝ่ายทหารใน
พ.ศ. 2475

3. รายจ่ายทางพระราชสำนัก รายจ่ายทางค่านนี้ได้ทรงใช้ไปในทางบำรุงกิจกรรม
อาสาสมัครเสือป่า ค่าเครื่องแต่งตัวและเงินเคื่อนของบรรดาข้าราชการซึ่งมีเป็นจำนวน
มาก รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเสด็จประพาส เป็นต้น รายจ่ายทางค่านนี้นอกจากจะเป็นยอด
รายจ่ายที่มีจำนวนสูงแล้ว ยังมีมักจะกอนั้นสินอยู่เป็นประจำอีกด้วย ดังปรากฏว่าในครั้งหนึ่ง
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจำเป็นต้องขอยืมเงินจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
จำนวน 3 ล้านบาท เพื่อจ่ายหนี้สินที่ "เราร้อน" ของพระคลังข้างที่² แต่เนื่องจากในขณะนั้น
สถานะการเงินของประเทศตุรกีทรอมอยู่มากแล้ว กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติจึงทรงตอบขั้ของ และขอกราบบังคมทูลลาออกจากราชการในกรณีที่จะ

¹ กจข. ร.6 ค.8 1/2, ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้า ฯ
กรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,
10 มกราคม ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2455).

² กจข., ร.6 ค.4/2, พระราชหัตถ์เลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
ถึง กรมพระจันทบุรีนฤนาถ, 23 ธันวาคม พ.ศ. 2464.

ทรงมีพระบรมราชโองการสั่งให้จ่าย¹ แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระบรมราชโองการสั่งให้จ่าย และยับยั้งการขอลาออกนั้นด้วย² อนึ่ง พระองค์ได้เคยกล่าวกับกรมพระจันทบุรีนฤนาถในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงิน และพระราชอำนาจของพระองค์ว่า

...การดำเนินงานรัฐประศาสน์นโยบายแห่งกรุงสยามย่อมตกอยู่แก่พระเจ้าแผ่นดินผู้เป็นอรรคมหาเสนาบดี (Prime Minister) เองรับผิดชอบต่อชาติ เสนาบดีต่าง ๆ เป็นแต่ผู้ช่วยดำเนินการก็ทีพระองค์ได้ทักท้วงในเรื่องจ่ายเงินรายนี้ เห็นได้ว่าใคร่กระทำให้โดยสุจริตตามที่ทรงรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ แต่ธรรมชาติความเห็นของบุคคลย่อมมีแตกต่างกัน และความวินิจฉัยเกิดจากความชอบอยู่ที่ผู้รับผิดชอบในที่สุญ ความรับผิดชอบสำหรับกรณี หม่อมฉันรับเอาเองทั้งหมด ไม่ตองตกอยู่แก่พระองค์ท่านเลย ท่านเป็นแต่ผู้ทำตามคำสั่งของหม่อมฉันเท่านั้น³

ด้วยพระบรมราชโองการ "รับผิดชอบ" แต่เพียงผู้เดียว ก็กับการที่ระบบการปกครองของประเทศยังไม่มีมาตรการที่จะจำกัดอำนาจอันสมบูรณ์ของกษัตริย์นี้เอง จึงทำให้ภาวะการเงินของประเทศต้องทรุดโทรมลง เพราะบรรดาข้าราชการ หรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่สามารถจะทูลทักท้วง หรือทำการยับยั้งการใช้จ่ายเงินที่ไม่เหมาะสมได้

อนึ่ง ในปลายรัชกาล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดฯ ให้ดำเนินการจัดงานแสดงผลิตภัณฑ์และสินค้าต่าง ๆ ซึ่งจะให้ชื่อว่า งานสยามรัฐพิพิธภัณฑ์ วัตถุประสงค์ในการจัดงานก็เพื่อเฉลิมฉลองในการที่ทรงเสวยราชสมบัติครบ 15 ปี และสมโภช

¹ กจข., ร.6 ค.4/2, หนังสือกรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 27 ธันวาคม พ.ศ. 2464.

² กจข., ร.6 ค.4/2, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง กรมพระจันทบุรีนฤนาถ, 28 ธันวาคม พ.ศ. 2464.

³ กจข., ร.6 บ.1.1/3, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง กรมพระจันทบุรีนฤนาถ, 18 เมษายน พ.ศ. 2463.

พระนคร และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ ทรงหวังที่จะนำเงินรายได้จากงานแสดงครั้งนี้มาช่วย
 จุนเจือฐานะการเงินของประเทศซึ่งกำลังทรุดโทรมอยู่อย่างมากขณะนั้น ในการจัดงาน ได้
 ทรงโปรดให้เจ้าพระยามหาเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นแม่กองดำเนินงาน เงินที่
 ใช้ดำเนินงาน ส่วนใหญ่เป็นเงินจากพระคลังข้างที่ (ทั้งนี้เพราะกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
 ไม่อาจจะจัดหาเงินให้ได้ ด้วยฐานะการเงินของประเทศกำลังทรุดโทรมอย่างมาก) ใน
 บริเวณงาน พระองค์ได้ทรงกำหนดที่จะให้จำลองพื้นที่ภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยจะพยายาม
 จัดให้มีภูมิประเทศและธรรมชาติคล้ายของจริงมากที่สุด ในการนี้ จะทรงให้สมุหเทศาภิบาล
 และข้าหลวงประจำจังหวัดจัดหาพืชพันธุ์ ซึ่งเป็นของพื้นเมืองมาจัดปลูกไว้ พร้อมกันนั้น ก็ให้
 นำทรัพยากรของภาคนั้น ๆ มาตั้งแสดงด้วย เมืองงานแสดงนี้สิ้นสุดลง ก็ทรงให้สถานที่ที่
 แสดงนี้ (ซึ่งทรงพระราชทานนามว่า สวนลุมพินี) เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนด้วย
 แต่การจัดงานครั้งนี้ก็ได้กลายเป็นการลงทุนที่สูญเปล่า เพราะในเวลาไม่นานหลังจากเริ่ม
 ดำเนินงาน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เสด็จสวรรคต และงานนั้นก็ถูกระงับไป
 ในเวลาต่อมา¹

การปรับปรุงโครงสร้างการปกครอง

ก. การปรับปรุงฝ่ายบริหาร

ในการปรับปรุงการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น
 แม้ว่าจะทรงยึดมั่นในหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) ก็ตาม แต่ใน
 ขณะเดียวกัน ก็ได้ทรงกำหนดให้แบ่งปันอำนาจ (Deconcentration) และภารกิจของรัฐบาล
 กลางให้แก่มณฑลและท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย ซึ่งโดยการแบ่งปันอำนาจเช่นนี้ เท่ากับได้ทรงวาง
 พื้นฐานการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) อันจะนำไปสู่ระบอบการ
 ปกครองตนเอง (Self Government) ในที่สุดด้วย

¹ จมื่นอมรรตวรักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช), "กำเนิดสวนลุมพินี" พระราชกรณียกิจสำคัญ
ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 6 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2512),
 หน้า 167 - 205.

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชสมบัติใน พ.ศ. 2453 พระองค์ก็ยังคงดำเนินการไปในแนวทางดังกล่าวนี้ โดยมีได้ทำการเปลี่ยนแปลงในด้านหลัก การแต่ประการใด จนกระทั่งใน พ.ศ. 2458 ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้โอนตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลประจำมณฑลที่เคยขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยมาขึ้นตรงต่อองค์ พระมหากษัตริย์ กับได้ทรงโปรดเกล้า ฯ ให้รวมเขตการปกครองมณฑลที่ใกล้เคียงขึ้นเป็น ภาค และตั้งตำแหน่งอุปราชเป็นผู้บัญชาการแต่ละภาค¹ อุปราชนี้ได้ทรงกำหนดให้เป็น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีฐานันดรระหว่างเสนาบดีและสมุหเทศาภิบาล และทำหน้าที่ต่างองค์ พระมหากษัตริย์ มีอำนาจราชศักดิ์เหนือข้าราชการทั้งปวง กับให้ขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับสมุหเทศาภิบาล²

การที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตั้งตำแหน่งอุปราชขึ้นก็ดี หรือย้ายสังกัดของ สมุหเทศาภิบาลก็ดี นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ และมีผลกระทบกระเทือนต่อโครงสร้าง ทางการเมืองและการปกครองที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางไว้เป็น อย่างยิ่ง เพราะการย้ายสังกัดสมุหเทศาภิบาลมายังองค์พระมหากษัตริย์ และตั้งอุปราชขึ้น นี้ เท่ากับเป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคจากกระทรวงมหาดไทย ไปรวมไว้ ยังสถาบันพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง³ ซึ่งนับว่าเป็นการถอยหลังไปสู่ระบบเก่าครั้งก่อนการ ปฏิรูป และทำให้แนวทางในการพัฒนาไปสู่ระบบการปกครองตนเองต้องถูกตัดทอนไปอย่างน่า เสียหาย นอกจากนี้ ในด้านการบริหารราชการ ก็ต้องเกิดความยุ่งเหยิงระส่ำระสายเป็น

¹ กองวิชาการ, กรมการปกครอง, "การปรับปรุงการปกครองในสมัยสมเด็จพระ มหาธีรราชเจ้า (ระหว่าง พ.ศ. 2458 - 2464)," (พระนคร, 2510), หน้า 29. (ตีพิมพ์ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ รองอำมาตย์ตรี ชุนโมตรีประศาสน์ (มี มัยลาภ) วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2510).

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

อันมาก เพราะตามปกติ สมุหเทศาภิบาลจะเป็นผู้ควบคุมดูแลและบังคับบัญชางานของทุก
 กระทรวงภายในมณฑล การย้ายสังกัดสมุหเทศาภิบาลไปจากกระทรวงมหาดไทย ทำให้
 สมุหเทศาภิบาลต้องกลายเป็น "คนกลาง ๆ" ที่ไม่มีสังกัดและเจ้ากระทรวงที่จะให้คำปรึกษา
 หรือ และกำหนดนโยบายการดำเนินงาน จึงทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของ
 บรรดาสมุหเทศาภิบาลดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่อาจจะมั่นใจในขอบเขต
 และอำนาจการดำเนินงานของตนว่ามีมากน้อยเพียงใด ซึ่งความไม่รู้และไม่มั่นใจในขอบเขต
 และอำนาจการดำเนินงานเช่นนี้ มิใช่เป็นแต่เพียงสมุหเทศาภิบาลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงข้า-
 ราชการชั้นผู้ใหญ่ถึงชั้นเจ้ากระทรวงบางคนอีกด้วย¹

ใน พ.ศ. 2465 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยุบกระทรวงนครบาล และ
 โอนงานปกครองพระนครไปรวมเข้ากับกระทรวงมหาดไทย ในการนี้ เจ้าพระยามรราช
 เสนาบตีกระทรวงมหาดไทย ก็ได้เรียกประชุมอุปราชภาค และสมุหเทศาภิบาลมณฑลที่อยู่ใกล้
 พระนคร เพื่อชี้แจงถึงการรวมงานของทั้ง 2 กระทรวงนี้ พร้อมทั้งก็ได้มีการพิจารณาถึง
 ปัญหาการย้ายสังกัดสมุหเทศาภิบาลนี้อย่างกว้างขวาง ซึ่งผลเสียของการย้ายสังกัดนี้ สรุป
 ได้จากคำแถลงของ พระยาราชบุณย อุปราชภาคอีสาน ดังนี้ คือ

... สมุหเทศาภิบาลเป็นคนกลาง ๆ ไปเสีย เจ้ากระทรวงต่าง ๆ
 ไม่ช่วยประทับประคองให้แข็งแรง เทาที่เป็นมาระหว่างเจ้า
 กระทรวงกับเทศาภิบาล ชอบ ๆ ให้เขาใจผู้คิดว่าสมุหเทศาภิบาล
 อยู่นอกสังกัด แม้ที่สุดจะออกจากมณฑลก็ไม่รู้ว่าควรจะทำอย่างไร
 มีข้าราชการไปปลุกษาหาหรือก็ใคร่รับความตกลงด้วยความสะดวก
 ระวัง แม้เป็นราชการที่อยู่ระหว่างความเกี่ยวพันหลายกระทรวง
 แลต่างก็จะได้รับคำแนะนำแต่เพียงว่าจงดำเนินการไปตามแต่พอควร
 พอชอบ อย่าให้ราชการเสียหาย ผลที่สุดจะหันหน้าไปพึ่งใครไม่
 เต็มภาคภูมิ แลต่างก็ดำเนินการตามความคิดเห็นของตน ผลที่สุด

¹ กจข., ร.6 ม.1/57, "รายงานการประชุมเสนาบดีสภาที่ 2/2465
 วันที่ 21 สิงหาคม 2465."

ก็ต้องเกิดการกระทำด้วยความเห็นแตกต่างกันไป เพราะความ
แตกต่างกันนั้น จึงเป็นเหตุให้เจ้ากระทรวงซึ่งเป็นหัวหน้างาน
เห็นเป็นของชั้นในความเห็นของเทศาภิบาลเป็นความเห็น 16 -
17 อย่าง ทำให้ราคาเทศาเสียไปมาก บางกระทรวงก็มอบ
การงานแลความรับผิดชอบไปไว้แก่เทศา บางกระทรวงก็รวบ
เอาอำนาจไว้เสียทีเดียว ฝ่ายเทศาภิบาลก็พูดไม่ออก เพราะ
ไม่มีเจ้ากระทรวง ซึ่งเป็นเจ้าของคอยช่วยเหลือ จึงตกลง
เหมือนน้ำท่วมปาก¹

ในท้ายที่สุด ที่ประชุมก็เห็นพ้องกันที่จะให้กระทรวงมหาดไทยรับหน้าที่บังคับบัญชา
ราชการทั่วไปของแต่ละมณฑลทั้งเดิม แต่ความคิดเห็นดังกล่าวนี้มีอาจจะกระทำได้นี้เนื่องจาก
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีใ้ทรงมีพระบรมราโชบายเช่นนี้ ดังนั้น เพื่อเป็น
การแก้ปัญหาการบังคับบัญชางานและการปราบปรามโจรผู้ร้าย อันเป็นปัญหาเฉพาะหน้าใน
ขณะนั้น ที่ประชุมจึงตกลงให้ออก ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465
ข้อบังคับนี้ได้กำหนดหน้าที่สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการ และนายอำเภอต่าง ๆ ให้เป็นที่แน่นอน
ลงไป พร้อมกันนั้นก็ได้วางหลักการในการดำเนินงานราชการของกระทรวงอื่นภายในมณฑล
ไว้ดังนี้คือ เมื่อเจ้ากระทรวงอื่น ๆ จะมอบหรือฝากงานของตนให้แก่สมุหเทศาภิบาล ทั้ง
ราชการหรือระเบียบราชการขึ้นใหม่ จะต้องหารือขอความเห็นชอบจากเสนาบดีกระทรวง
มหาดไทยเสียก่อนในที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลประจำปี แต่ดำเนินการเล็กน้อยชั่วคราว ซึ่ง
"ถ้าการประชุมเทศาจะไม่สะดวกแก่ราชการ" ก็ให้เสนาบดีสั่งแก่สมุหเทศาภิบาลโดยตรง
พร้อมกับแจ้งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยทราบด้วย² การประชุมวางหลักการและแก้ปัญหา
ต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น นับว่าได้ช่วยผ่อนคลายความระส่ำระสายของงานราชการส่วนภูมิภาค
ได้เป็นอันมาก

¹ กจข., ร.6 ม.1/56, "รายงานการประชุมอุปราชและเทศาภิบาล วันที่ 12
สิงหาคม 2465."

² เรื่องเดียวกัน.

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงงานฝ่ายบริหารโดยการตั้งอุปราชก็คือ การโอนสังกัดสมุหเทศาภิบาลที่ดี มีได้เป็นผลดีและช่วยให้เกิดความก้าวหน้าแก่งานราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังควรที่จะได้พิจารณาว่าเหตุใดพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงกระทำการที่ไม่ก่อประโยชน์เช่นนี้ ในการประชุมเสนาบดีเพื่อรับรองข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2465 ได้ทรงชี้แจงพระราชประสงค์ในเรื่องนี้ไว้ว่า

ในชั้นเดิมที่โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศเปลี่ยนฐานะของเทศาภิบาลสังกัดอยู่ในพระราชสำนักก็มีผลกว่าชั้นตรงต่อพระองค์นั้น มีพระราชประสงค์เพียงแต่ว่าจะเปิดโอกาสให้เทศาภิบาลเข้าถึงพระองค์ได้มากขึ้น และเพื่อจะให้รู้สึกรับผิดชอบในการงานของกระทรวงอื่น ๆ นอกจากกระทรวงมหาดไทยยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่หาได้ตั้งพระราชหฤทัยจะให้เทศาภิบาลเป็นผู้ไม่มีศาลตั้งที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ไม่ การที่เทศาภิบาลชั้นตรงต่อพระองค์นั้นเหลือวิสัยที่จะทรงหาเวลาที่จะมาควบคุมเทศาภิบาลเอง จึงได้ทรงเห็นได้ว่า เสนาบดีมหาดไทยนั่นเองเป็นผู้สอดส่องควบคุมเทศาภิบาลทางพระองค์ แต่ไม่ใช่เป็นเจ้าสังกัด แต่เสนาบดีมหาดไทยคนเก่าปฏิเสธไม่รับที่จะวากลาวควบคุมแต่อย่างใดเลย จึงได้โตงเตงกันมา เพราะฉะนั้น การควบคุมดูแลเทศาภิบาลควรจะตอ้งเป็นเสนาบดีมหาดไทย ไม่ควรจะให้เทศาภิบาลอยู่ในฐานะลอย ๆ ดังเช่นทุกวันนี้

อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของการย้ายสังกัดและการจัดระเบียบการปกครองใหม่นี้แล้ว จะเห็นว่า มิได้สืบเนื่องมาจากพระราชประสงค์ที่ทรงกล่าวข้างต้นเพียงประการเดียว แต่ยังสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งในพระบรมราชโบายระหว่างพระองค์กับสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่รัชกาลก่อนอีกด้วย

¹ กจข., ร.6 ม.2/57, "รายงานการประชุมเสนาบดีสภาที่ 3/2465 วันที่ 21 สิงหาคม 2465."

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชสมบัติ ได้ทรงพบว่า กระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นมีได้ดำเนินงานแต่เฉพาะด้านการปกครองเท่านั้น แต่ยังคงได้ดำเนินงานที่สำคัญอื่น ๆ คือ การสรรพากร ป่าไม้ โฉนดที่ดิน การพยาบาล การโยธาเทศบาล การโรง รัน และการศาลตามหัวเมือง เป็นต้น การที่กระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบงานนอกเหนือขอบข่ายหน้าที่การงานของตน เช่นนี้ สืบเนื่องมาจากความไว้วางพระราช ฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงมีต่อพระปรีชาสามารถของสมเด็จพระ ยะยาดำรงราชานุภาพ องค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงได้ทรงมอบหมายงาน ต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต่ออำนาจความสามารถของผู้ดำเนินการ เพราะงานเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ อยู่ในระยะเริ่มต้นทั้งสิ้น¹ ลักษณะการเช่นนี้ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่พอพระทัย และเห็นความจำเป็นที่จะต้องคัดถอนงานของกระทรวงมหาดไทย หรืออีกนัย หนึ่ง คัดถอนอำนาจและอิทธิพลอันกว้างขวางของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยลงนั่นเอง ความขัดแย้งในเรื่องพระบรมราโชบายอันนี้ รวมทั้งเรื่องส่วนพระองค์บางประการ ทำให้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลลาออกจากราชการ โดยยกเอาสาเหตุเรื่อง ความเสื่อมโทรมในสุขภาพขึ้นมาอ้าง หลังจากนั้นต่อมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้ โปรดให้โอนกิจการที่มีชิ้นงานปกครองออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปสังกัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในการประชุมเสนาบดีเพื่อการนี้ในวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2458 ได้ทรงกล่าวถึง พระบรมราโชบายในการปกครองซึ่งสรุปได้ว่า

...รวมใจความสำคัญที่พระราชทานพระบรมราโชบายการปกครอง คือ กรมการมณฑล กรมการเมือง แลกรมการอำเภอ ควรรัฐสภาฯ ใดรับแบ่งพระราชอำนาจไปจากพระเจ้าแผ่นดินโดยตรง ไม่ใช่แบ่ง อำนาจไปจากกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

¹จักรกฤษณ์ นรินทียกุลการ, สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 445.

เสนาบดีทุกกระทรวงเป็นผู้รับใช้ของพระเจ้าแผ่นดิน มีหน้าที่ปฏิบัติราชการเป็นส่วนเป็นพนักงาหลักของราชการ กิจการควรนั้นเป็นส่วนเป็นพนักงาให้เหมาะแก่ให้เสมอกัน

การที่ท่ามาแล้วเป็นไปเพื่อความสะดวกชั่วคราว แลเหมาะแก่ส่วนบุคคล เพราะฉะนั้น ควรจัดการให้เป็นไปตามหลักซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงตั้งพระรฐกำหนดไว้ เป็นการถอยหลังไปตามหลักของสมัยเก่าแลเหมาะแก่สมัยใหม่...¹

หลังจากที่ได้ทรงโอนย้ายกรมที่ไม่ใช่งานปกครอง จากกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดกระทรวงอื่นแล้ว พระองค์ก็ทรงโปรดให้ตั้งตำแหน่งอุปราชขึ้นมา เพื่อย้ำถึงพระบรมราโชบายดังกล่าวข้างต้นด้วย



ข. การปรับปรุงฝ่ายตุลาการ

อันที่จริงแล้ว โครงสร้างการปกครองของประเทศใด ๆ ก็ตาม ควรจะแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพราะการแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้จะช่วยให้ประสิทธิภาพและสมรรถภาพของกิจการงานภายในประเทศดำเนินไปด้วยดี และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ยังจะช่วยป้องกันและรักษาไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพในอันที่จะทำให้การดำเนินชีวิตของราษฎรเป็นไปอย่างมีระเบียบและผาสุกด้วย² สถาบันที่จะเป็นที่พึ่งแห่งการประกันเสรีภาพของราษฎรดังกล่าวนี้ ก็คือสถาบันฝ่ายตุลาการ ดังนั้น ความเจริญก้าวหน้าของกิจการฝ่ายตุลาการ อันได้แก่การที่กิจการฝ่ายตุลาการสามารถดำเนินไปอย่างอิสระและยุติธรรม ปราศจากการควบคุมและก้าวก้าวของฝ่ายบริหาร ก็ได้กลายเป็นจุดสำคัญอันหนึ่งในการพิจารณาระดับความเจริญก้าวหน้าของระบบการเมืองและการปกครองของประเทศนั้น ๆ

¹ พระราชนิยมในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร: ส่วนท้องถิ่น, 2512), หน้า 9 - 10.

² ทวี ตะเวทีกุล, กฎหมายปกครอง (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483), หน้า 47 - 9.

กิจการฝ่ายตุลาการของไทยแต่เดิมมารวมอยู่กับฝ่ายบริหาร ดังนั้น การที่ประชาชน จะได้รับการคุ้มครองทางศาลเป็นเรื่องที่ยากลำบาก แต่กระนั้น ประชาชนก็ยังมีช่องทางใน การที่จะป้องกันการรุกรานสิทธิและการข่มเหงอย่างไม่เป็นธรรมในสังคม นั่นคือ การทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องเรียนต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว¹ แต่การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา มิได้เป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนที่มั่นคงเพียงพอ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครอง พระองค์ก็ได้ทรงพยายามที่จะแยกงานยุติธรรมออกจาก ฝ่ายบริหาร โดยการโอนงานศาลต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายตามกรมและกระทรวงต่าง ๆ ไป สังกัดกระทรวงยุติธรรมแต่เพียงกระทรวงเดียว และได้ออกพระธรรมนูญศาลยุติธรรมใน พ.ศ. 2451 พระธรรมนูญศาลยุติธรรมนี้ได้ช่วยให้งานฝ่ายตุลาการเรียบร้อยและก้าวหน้ายิ่งขึ้น แต่กระนั้นก็ยังนับไม่ได้ว่า ระบบการยุติธรรมนี้มีความเป็นอิสระ ปราศจากการควบคุม โดยฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เพราะตามธรรมนูญนี้ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมยังคงมีอำนาจ อย่างกว้างขวางในงานตุลาการ รวมทั้งมีอำนาจในการที่จะแต่งตั้ง ถอดถอน และเลื่อน ตำแหน่งผู้พิพากษาอีกด้วย²

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปรับปรุงกิจการฝ่าย ตุลาการอีกครั้งหนึ่ง คือ ได้มีการโอนศาลฎีกาซึ่งเดิมขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ มาสังกัด กระทรวงยุติธรรม พร้อมกับได้แบ่งกิจการและหน้าที่ในกระทรวงยุติธรรมออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายธุรการและฝ่ายตุลาการ ฝ่ายธุรการนั้นได้กำหนดให้อยู่ภายใต้สิทธิขาดและการดูแล บังคับบัญชาของกระทรวงยุติธรรม ส่วนฝ่ายตุลาการนั้นได้กำหนดให้ "เสนาบดีปฎิภาหิตา และฟังความเห็นของอธิบดีศาลฎีกาแล้ว แล้ววินิจฉัยบังคับบัญชาไปตามที่ตกลงกัน ถ้าถ้ามีความ เห็นแตกต่างกันก็ให้เสนาบดีพร้อมกับอธิบดีศาลฎีกานำความกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติ"³

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

² คุรายละเอียดในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451).

³ กจข., ร.6 กระทรวงยุติธรรม (ซึ่งจะอ้างในที่ต่อไปว่า ย.) 1/10, "ประกาศ จัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 30 เมษายน ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2455)"

ข้อกำหนดที่ให้แบ่งงานออกเป็น 2 ฝ่ายเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะให้ งานยุติธรรมเป็นระเบียบและก้าวหน้า แต่กระนั้นก็ดี เรายังไม่อาจจะกล่าวได้ว่ากิจการ ตุลาการนี้ได้เป็นอิสระออกจากฝ่ายบริหาร เนื่องจากการดำเนินงานของอธิบดีศาลฎีกายัง ต้องได้รับความเห็นชอบจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอยู่ รวมทั้งการพิจารณาระเบียบ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตลอดจนการแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย และเลื่อนตำแหน่งผู้พิพากษา ทั่ว

นอกจากนี้ เมื่อได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้โอนงานของกระทรวงนครบาลไปรวมอยู่กับ กระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2465 นั้น ก็ยังได้โปรดให้โอนกรมอัยการซึ่งเดิมขึ้นอยู่กับ กระทรวงยุติธรรม ไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย "เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติกร หนักขึ้น" การกระทำเช่นนี้ จริงอยู่ อาจจะทำให้การปฏิบัติงานสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่กั นี้ว่าเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าของระเบียบการยุติธรรมของประเทศเป็นอันมาก เพราะ ตามความเป็นจริงแล้ว กระทรวงมหาดไทยควรจะกระทำหน้าที่ในทางการปกครองแต่เพียง อย่างเดียว การสอบสวนเพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายนั้น ควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่าย ตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะทำให้สิทธิเสรีภาพของราษฎรอันอาจจะถูก ข่มเหงโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับการประกันและคุ้มครองแข็งขันยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นว่า กิจการฝ่ายตุลาการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ก้าวหน้าไปกว่าในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า อยู่หัวเท่าใดนัก ซึ่งความไม่ก้าวหน้านี้ ในส่วนหนึ่งอาจจะเนื่องมาจากการขาดบุคคลซึ่งทรง ประสิทธิภาพและความสามารถในค่านกฎหมายที่จะช่วยให้งานด้านนี้รุดหน้ายิ่งขึ้นก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดบุคคลดังเช่น กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์

¹ กจข., ร.6 ม.1/55, "ประกาศรวมการปกครองท้องถิ่นและแบ่งปันหน้าที่ราชการ ระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2465."

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงรับหน้าที่เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ตั้งแต่ พ.ศ. 2439 พระองค์ทรงเป็นนักกฎหมายที่เชี่ยวชาญและสามารถเป็นอันมาก ทรงเป็นบุคคลสำคัญที่ช่วยให้การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบการศาลของไทยเจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ใน ร.ศ. 130 พระองค์ต้องถูกส่งย้ายให้ไปว่าราชการกระทรวงเกษตรแทน การที่พระองค์ต้องถูกย้ายไปว่าราชการกระทรวงเกษตร ซึ่งพระองค์มิได้มีความเชี่ยวชาญ ในเกอบพื้นที่ที่มีการค้นพบแผนกบด ร.ศ. 130 จึงทำให้เห็นชัดว่าเป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่าอย่างอื่น

คงจะจำกันได้ว่า ในครั้งที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสนอพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ลงโทษด้วยการโยนนายทหารที่ทะเลาะวิวาทกับมหาดเล็กของพระองค์ ใน พ.ศ. 2452 นั้น กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงเป็นผู้หนึ่งที่คัดค้านการลงอาญาอย่างรุนแรง และเมื่อมีการค้นพบแผนกบด ร.ศ. 130 ก็ปรากฏว่าพระองค์ทรงเป็นผู้หนึ่งที่ยุ่กการสนับสนุนจะให้ได้เป็นประธานาธิบดีคนแรกแห่งระบอบสาธารณรัฐ รูปการดังกล่าวนี้ คงจะทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีความ "แคลงพระทัย" ในพระองค์อยู่บ้างไม่มากก็น้อย ซึ่งความแคลงพระทัยนี้เองก็คงจะทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงย้ายพระองค์ไปประจำกระทรวงเกษตรแทน และการเปลี่ยนแปลงองค์เสนาบดีนี้เองคงจะเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้กิจการฝ่ายยุติธรรมและตุลาการไม่ก้าวหน้าไปกว่าที่ควรจะเป็น

อนึ่ง ในส่วนของการสร้างสรรองค์การฝ่ายนิติบัญญัติในรัชกาลนั้น นับว่าได้ถูกละเลยไปโดยสิ้นเชิง

ใน พ.ศ. 2460 ได้มีผู้เขียนบทความโจมตีพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และราชสำนักทางหน้าหนังสือพิมพ์เป็นอันมาก สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ได้ทรงวิตกต่อสภาพการเช่นนั้นมาก และเห็นว่าเป็นความบกพร่องของระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องมีภาระรับผิดชอบมากเกินไป พระองค์จึงได้ทรงมีหนังสือกราบบังคมทูล ขอให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวฟื้นฟู และนำรัฐมนตรีสภา (Legislative Council) ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นและถูกเพิกเฉยละเลยไปนั้น กลับมาใช้อีก ทรง

เห็นว่า รัฐมนตรีสภาสมควรจะได้ทำการตรวจตราร่างพระราชบัญญัติทุก ๆ ฉบับก่อนที่จะประกาศใช้ ให้สมาชิกทุก ๆ คนมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามเสนาบดีในการปฏิบัติกรรณกิจเรื่องต่าง ๆ การประชุมทำงานของรัฐมนตรีสภาสมควรจะให้สิทธิประชาชนได้เข้าไปร่วมฟังและให้หนังสือพิมพ์นำลงรายงานด้วย¹

ข้อเสนอของสมเด็จพระเจ้าอนงยาเซอ ๆ นี้ นับว่าเป็นการเสนอแนวทางที่จะให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และทำหน้าที่เป็นชนพลังที่จะคอยถ่วงยังอำนาจของฝ่ายบริหาร พระองค์ได้ทรงให้เหตุผลต่อข้อเสนอของพระองค์ว่า "จะช่วยให้เสนาบดีลดความเหิมอำนาจของตนจนไม่เกรงกลัวผู้ใดได้"² แต่เป็นที่น่าเสียดายที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวนี้นี้ พระองค์ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาตอบว่า ทรงได้รับคำแนะนำจาก "ผู้ใหญ่" และที่ปรึกษาาราชการทั้งอังกฤษและอเมริกันในขณะนั้นว่า "ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้พอที่จะออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนในรัฐสภาให้ได้ประโยชน์ส่วนรวมแก่ชาติจริง" และการที่จะกระทำอย่างที่สมเด็จพระเจ้าอนงยาเซอ ๆ ทูลเสนอมานั้น ไม่ทรงเห็นว่า จะแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ ได้ และในท้ายที่สุด ได้ทรงกล่าวว่า "ถ้าเมืองไทยยังไม่พร้อมที่จะมีรัฐสภาซึ่งประชาชนเลือกตั้งสมาชิกทุก ๆ คน โดยเสรีภาพอย่างจริง ๆ แล้ว ไม่มีรัฐสภาปลอมจะดีกว่า"³

ด้วยพระราชดำริดังที่กล่าวมานี้เอง จึงทำให้ตลอดรัชกาลของพระองค์มิได้มีการสร้างสรรณแนวทางเพื่อนำไปสู่รัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชน (Representative Government) หรือองค์กรทางค่านิติบัญญัติแต่อย่างใด อนึ่ง องค์มนตรีสภาที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตั้งขึ้น โดยเลือกเอาจากข้าราชการที่มีบรรดาศักดิ์ชั้นพานทองนั้น โดยอันที่จริงก็น่าที่จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและทูลเสนอร่างกฎหมายแก่พระมหากษัตริย์ ดังเช่น

¹ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 628.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 629 - 30.

สภาที่ปรึกษาในพระองค์ ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2417 แต่ปรากฏว่าสภานี้มีได้มีหน้าที่และบทบาทอะไรนอกจากจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้ไม่อาจจะเข้าใจถึงพระราชประสงค์ของการตั้งองคมนตรีสภานี้ได้

ใน พ.ศ. 2464 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) ก็ได้มีหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาในฐานะที่เป็นสมาชิกองคมนตรีสภา ขอให้ทรงฟื้นฟูรัฐมนตรีสภาขึ้นมาช่วยปรับปรุงและแก้ไขสภาพการของประเทศไทยให้ดีขึ้น ดังเช่นสมเด็จพระเจ้าอนงยาเชอ เจ้าฟ้าฯ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ อีก พร้อมกับทูลเสนอให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวลดพระองค์ลงมาเป็นกษัตริย์ภายใต้กฎหมายด้วย¹ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงตอบหนังสือกราบบังคมทูลนี้ แต่ได้มีพระราชกระแสตอบผ่านมาทางพระยาประสิทธิ์ศุภการ (ม.ล.เพื่อ พึ่งบุญ)² ในทำนองปฏิเสธ พร้อมกับทรงกล่าวว่า "สิ่งซึ่งคือหรือใช้ได้ในสมัยหนึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นของดีหรือใช้ได้ในอีกสมัยหนึ่ง" และถ้ารัฐมนตรีสภานี้ดีและเป็นประโยชน์จริง ก็จะต้องคงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน ไม่ล้มไปเสียแต่ในรัชกาลที่ 5 อย่างแน่นอน³

ด้วยพระราชดำริดังที่กล่าวมานี้ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมิได้มีการสร้างสรรสถาบันผ่านนิติบัญญัติแต่อย่างใด

¹ กองทัพเรือ, สำเนาหนังสือเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 30 เมษายน พ.ศ. 2464.

² ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็น เจ้าพระยารามราฆพ ในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2464.

³ กองทัพเรือ, สำเนาหนังสือพระยาประสิทธิ์ศุภการ ถึง เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2464.

คูสิตธานีกับการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตย

ใน พ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสร้างเมืองจำลองขึ้นในบริเวณพระราชวังคูสิต และพระราชทานนามว่า คูสิตธานี เมืองคูสิตธานีนี้มีลักษณะเช่นเมืองจริง ๆ ทุกอย่าง คือมีทั้งอาคารบ้านเรือน โรงพยาบาล โรงเรียน วัด สวนสาธารณะ และธนาคาร เป็นต้น¹ พลเมืองของคูสิตธานีหรือทวยนาครนั้น ได้แก่ ข้าราชการ นัก ข้าราชการบริพาร และมหาดเล็กผู้ใกล้ชิดในพระองค์ ซึ่งบรรดาผู้ได้รับการสมมุติเป็นทวยนาครเหล่านี้ จะทำการตกแต่งประดับประดาบ้านเรือนจำลองของตนอย่างสวยงามตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้คูสิตธานีได้เป็นที่รู้จักและกล่าวขวัญถึงจนทุกวันนี้ มีใช่เป็นเพราะความสวยงามของบ้านเรือนและอาคารต่าง ๆ เหล่านี้ แต่เป็นเพราะการจัดระเบียบการปกครองภายในซึ่งก้าวหน้ากว่าระเบียบการปกครองจริง ๆ ของประเทศในขณะนั้น

ในการจัดการปกครองของคูสิตธานีนั้น ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราธรรมนูญการปกครองคูสิตธานีขึ้น ซึ่งธรรมนูญนี้ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะนคราภิบาลจากตัวแทนของราษฎร (คณะเซษฐบุรุษ) ขึ้นมาทำหน้าที่ปกครองธานี และมีหน้าที่ที่ต้องดูแลจัดการ การคมนาคม การรักษาพยาบาล การจัดเก็บภาษีอากร แจ่งคำสั่งและข้อความต่าง ๆ ของรัฐบาลแก่ประชาชน² การดำเนินการต่าง ๆ นี้ คณะเซษฐบุรุษซึ่งเป็นตัวแทนของทวยนาครก็จะร่วมดำเนินการและเสนอความเห็นอยู่ด้วย การปกครองในลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ว่า ก็คือลักษณะของการปกครองแบบเทศบาลในปัจจุบันนี้เอง และตัวบทของธรรมนูญการปกครองคูสิตธานีนั้น ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาบุรุษรัตนราชพัสดุ (ชวน สิงหเสนี) แปลจากธรรมนูญการปกครองแบบเทศบาลของอังกฤษ³

¹ หอสมุดแห่งชาติ, คูสิตธานีเมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร, 2513), หน้า 56.

² คุธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (คูสิตธานี), พ.ศ. 2461.

³ หอสมุดแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ง, "คำนำ."

คุณลิขิตในสมัยที่ได้จัดตั้งขึ้นมาได้เป็นที่กล่าวขวัญถึงมากเท่าในปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะไม่ค่อยมีผู้เข้าใจในพระราชประสงค์ของการจัดตั้งเมืองจำลองขึ้นมากก็ได้ แต่ในปัจจุบันเป็นที่เข้าใจกันว่า ทรงจัดตั้งขึ้นมาสำหรับเป็นการฝึกหัดให้ประชาชนได้เรียนรู้การจัดระเบียบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเป็นนักประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในอีกโศกหนึ่งด้วย ซึ่งถ้าความเข้าใจอันนี้ถูกต้องและเป็นจริง ก็ควรจะคิดว่าคุณลิขิตนี้ได้มีผลต่อการเรียนรู้ระเบียบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประชาชนมากน้อยเพียงใด

เป็นที่ยอมรับกันว่า ลักษณะการปกครองเป็นแบบเทศบาลนั้น เป็นลักษณะการปกครองที่เอื้อต่อวิถีทางประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง และทั้งสามารถใช้เป็นสนามฝึกหัดสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี (Training ground for democracy)¹ เพราะการปกครองแบบเทศบาลเป็นการปกครองที่ให้ประชาชนได้จัดดำเนินการที่เป็นเรื่องของท้องถิ่นโดยเฉพาะ เช่น การสาธารณสุข การสุขาภิบาล หรือการสวัสดิการอื่น ๆ ซึ่งลักษณะเช่นนั้นนอกจากจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปกครองตนเองตามแนวปรัชญาของประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลอีกด้วย ในอีกแง่หนึ่ง จะเห็นได้ว่าองค์การปกครองท้องถิ่นเช่นเทศบาลนี้ จะทำหน้าที่เป็นสถาบันตัวแทนของรัฐบาลอันหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนสูง เนื่องจากเป็นองค์การที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าองค์การใด ๆ ของรัฐบาล² ซึ่งรัฐบาลหรือสถาบันการเมืองระดับชาติ

¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น," บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508), หน้า 24.

² ชูบ กาญจนประกร, "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย," เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

จะสามารถใช้องค์การนี้เป็นเครื่องหยั่งความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งจะสามารถทราบถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและถูกต้องจากองค์การนี้ด้วยเช่นกัน¹ ดังนั้น การปกครองในรูปแบบนี้จึงสมควรที่จะได้รับการสนับสนุน และจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาระบบการปกครองระบอบชาติต่อไป

สำหรับคูสิตธานี แม้จะมีลักษณะการปกครองแบบเทศบาลก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจจะเอื้อประโยชน์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้นได้ เนื่องจากยังมีข้อจำกัดบางประการที่เห็นได้ชัดก็คือ คูสิตธานีมีฐานะเป็นเพียงเมืองสมมุติ การดำเนินงานต่าง ๆ เช่น การเลือกตั้งนครภิบาลเขษมบุรุษ การประชุมวิพากษ์วิจารณ์ การทำงานของคณะนคราภิบาล หรือการอภิปรายซักฟอกการทำงานของคณะนคราภิบาล โดยพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้น² ไม่อาจจะเกิดประโยชน์ต่อการเรียนรู้ประชาธิปไตยได้ เพราะการกระทำนี้มีได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง และโดยที่สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งใหม่สำหรับคนไทย ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดการละครอยู่มาก จึงยอมจะทำให้ประชาชนทั่วไป (และอาจรวมถึงชาวคูสิตธานีบางคน) เข้าใจว่าเป็นการเล่นละครเพื่อความบันเทิง พระราชหฤทัยมากกว่าที่จะมุ่งให้เกิดผลประโยชน์อย่างจริงจัง

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปก็คือ การมีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา การเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง มิได้เป็นเครื่องหมายของการเป็นประชาธิปไตยในดินแดนนั้นเสมอไป เพราะประชาธิปไตยมิได้เป็นแต่เพียงรูปแบบการปกครอง แต่เป็นวัฒนธรรมและวิถีการดำเนินชีวิต หรือในอีกนัยหนึ่ง ประชาธิปไตยมิได้เป็นแต่เพียงกิจกรรมและความเกี่ยวข้องระหว่างรัฐบาลกับประชาชนเท่านั้น แต่จะต้องเป็นสัมพันธภาพและความเกี่ยวข้องระหว่างประชาชนในทุกระดับด้วย³ ดังนั้น การที่จะสถาปนาระบอบประชาธิปไตย หรือ

¹ เรื่องเดียวกัน.

² ดู หอสมุดแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, ตอนที่ว่าด้วยวิถีการเมือง.

³ กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยคืออะไร ("การเมืองสำหรับประชาชน," เล่ม 1; พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516).

การที่จะสอนให้ประชาชนได้เรียนรู้ประชาธิปไตย จึงควรจะต้องเปลี่ยนแปลงลักษณะและค่านิยมในสังคมอันอาจจะขัดแย้งกับลักษณะของประชาธิปไตย เช่น ทฤษฎีแห่งความไม่เท่าเทียมกันของมนุษย์ การวัดคุณค่าและความสามารถของบุคคลจากชาติกำเนิด เป็นต้น การให้การศึกษา คติ และแนวความคิดอันใหม่แก่ประชาชน พรอม ๆ กับการปรับปรุงระบอบการปกครองของประเทศ จะเป็นวิธีการอันหนึ่งซึ่งสามารถแก้ไขแนวทัศนคติดังกล่าวนั้นเสียได้ ซึ่งวิธีการนี้ก็
เป็นพระบรมราโชบายที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มกระทำการ
ปูพื้นฐานไว้แล้ว การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงหันมาใช้วิธีการใหม่
โดยการตั้งเมืองสมมุติ และแสดงกรรมวิธีการเลือกตั้งหรืออื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น นอกจาก
จะเป็นการกระทำอย่างผิวเผิน และไม่บังเกิดผลแต่อย่างใดแล้ว ยังเป็นการละทิ้งแนว
พระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งยังผลให้การต่าง ๆ ที่ได้
ทรงเริ่มดำเนินการไว้แล้วนั้นมีความเท่ากับศูนย์ไปในทันที

ข้อที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ พระราชประสงค์ในการจัดตั้งคูสิตชานีนั้น
เพื่อที่จะสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชนจริงหรือไม่ ในพระราชดำรัสที่ทรงมีต่อบรรดาทนาย
นาคร ในพิธีเปิดศาลารัฐบาลในคูสิตชานี ได้ทรงกล่าวข้อความบางตอนซึ่งน่าสนใจว่า

...ถึงแม้จะเป็นชานี้อย่างก็จริง การงานฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนครา
ภิบาลก็ถ่ายแบบมาจากของเป็นจริงทั้งนั้น วิธีการที่ดำเนินเป็นไป
นี้ เป็นการทดลองว่าจะเป็นประโยชน์ใดเพียงใด เพื่อเป็นตัวอย่าง
สำหรับชานีให้แนบชิดเสียก่อน วิธีการก็ได้เจริญรวดเร็ว ตลอดทั้ง
การงานในหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลและนคราภิบาล ชาราชการทั้งหลายก็
ได้ตั้งใจอดสหาพยายามทำกิจการในหน้าที่สมควรแก่ชานีที่เล็ก
การก็เจริญขึ้นทุกอย่าง... วิธีการดำเนินการในชานีเล็กๆ ๆ ของ
เราเป็นเช่นไร ก็ตั้งใจไว้ว่าจะให้ประเทศสยามได้ทำเช่นเดียวกัน
แต่จะให้เป็นการสำเร็จรวดเร็วทันใจชานีเล็กนั้นก็ยังไม่ทำไปทีเดียว
ไม่ได้ โดยมีอุปสรรคบางอย่าง

เพราะฉะนั้น ข้าพเจ้าขอให้ชาวกรุงเทพฯทั้งหลายตลอดจนทนายนาคร
จงตั้งใจกระทำกิจการของตนตามหน้าที่ให้สมกับชานีซึ่งได้จัดตั้งขึ้นนี้
ในไม่ช้าจะได้แลเห็นผลของประเทศสยามว่าจะเจริญไปได้เพียงไร¹

¹ หอสมุดแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

พระราชดำรัสดังกล่าวนี้ได้แสดงถึงจุดประสงค์ของการจัดตั้งมูลนิธิว่า เพื่อเป็นการทดลองแบบอย่างการปกครองสำหรับประเทศในกาลต่อไป แต่กระนั้นก็คือ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในมูลนิธิก็มีได้สอดคล้องไปกับพระบรมราโชบาย หรือความมุ่งหมายที่ได้ทรงวางไว้ เช่น ได้จัดให้มีการสอบมัคคุเทศก์ เพื่อจะได้ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางให้แก่ผู้เข้าชมมูลนิธิ หรือในอีกนัยหนึ่งก็เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่กิจกรรมของมูลนิธิแก่ประชาชน แต่ในการจัดสอบนั้นได้ทรงประกาศว่า

...บัดนี้ กิจการบ้านเมืองก็ได้ดำเนินมาเป็นลำดับ เกือบใกล้เวลาอันสมควรที่จะเปิดให้ชาวต่างชาติเข้ามาชม เทวที่ใดสักแห่งก็มี ชาวต่างชาติบางคนไม่ค่อยสันทัดชื่อตำบลและสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งอาจจะยังความสวยงามของธานี และความเพลิดเพลินของผู้ที่เข้ามาชมให้ลดน้อยลงได้ จึงเห็นความจำเป็นที่จะให้มีผู้นำทางสำหรับธานีขึ้น¹

จากข้อความนี้จะเห็นได้ว่า การเปิดมูลนิธิให้แก่ผู้ชมภายนอกนั้น มิได้เพื่อให้เห็นเท่านั้นถึงรูปแบบการปกครอง ซึ่งได้ทดลองกระทำสำหรับประเทศในกาลต่อไป แต่กลับเน้นหนักในค่านิยมความสวยงาม ความเพลิดเพลินเจริญใจของผู้ที่จะเข้ามาชม และในการสอบนี้ ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดตอบคำถามที่ว่า "มูลนิธินี้มีประโยชน์อย่างไรบ้าง" ก็ได้ตอบไปในเชิงประโยชน์ทางการปกครองหรือในค่านิยมความสวยงาม แต่ตอบไปในด้านประโยชน์ในการที่จะได้ทรงศึกษาพฤติกรรมของบุคคลที่เข้ามาชมกิจกรรมของมูลนิธิ² จึงทำให้ยากที่จะตัดสินลงไปได้ว่า ทรงมีพระราชประสงค์อย่างไรในการตั้งมูลนิธิ

อนึ่ง การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ได้มีการปูพื้นฐานไว้แล้วตั้งแต่ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยใน พ.ศ. 2435 ได้ทรงจัดตั้งการปกครองตำบลหมู่บ้านที่อำเภอบางปะอินเป็นแห่งแรก เมื่อเห็นว่าได้ผลดีจึงออก

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

เป็นข้อบังคับและพระราชบัญญัติใน พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 115) และ พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116)¹ ตามลำดับ ซึ่งในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ก็ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านด้วย² ใน พ.ศ. 2448 ได้โปรดให้มีการจัดระเบียบการปกครองแบบสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม³ และใน พ.ศ. 2451 ก็ได้ขยายออกไปยังท้องที่ต่าง ๆ โดยพระราชบัญญัติการสุขาภิบาล ร.ศ. 127⁴

จะเห็นได้ว่า การจัดรูปการปกครองแบบใหม่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น จะไม่ทรงกระทำทั้งหมดในทันที จะทรงทดลองทำ ณ ที่ใดที่หนึ่งก่อน เพื่อดูถึงประโยชน์ที่จะได้รับ และข้อบกพร่องอันอาจจะเกิดขึ้น เมื่อเห็นว่าเกิดประโยชน์และได้ผลดี จึงจะโปรดให้ขยายออกไปยังท้องที่ต่าง ๆ ในการจัดระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลก็ได้ทรงค่อย ๆ จัดทำขึ้นทีละมณฑล ซึ่งนอกจากจะเนื่องมาจากการขาดงบประมาณและเหตุผลทางการเมืองบางประการแล้ว ยังเป็นเพราะทรงต้องการศึกษาถึงความเหมาะสม และผลเสียอันจะเกิดขึ้นได้เสียก่อนด้วย การปกครองแบบเทศาภิบาลก็เช่นกัน ถ้าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงค่อย ๆ พัฒนาออกมาจากรูปแบบการปกครองสุขาภิบาล ก็อาจจะกระทำได้โดยไม่ยากนัก ด้วยได้มีการปูพื้นฐานไว้ก่อนแล้ว และไม่จำเป็นต้องตั้งเมืองจำลองและสมมุติเหตุการณ์เพื่อทดลองผลดีและผลเสียทั้งในพระราชดำริที่ทรงกล่าวไว้ เพราะนอกจากจะไม่ได้ผลแล้ว ยังเป็นการสิ้นเปลืองเงินทองโดยใช่เหตุอีกด้วย

¹อมร รัชศาสตร์, "อนาคตของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ 2508 การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค (พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 370.

²ดู "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116," ใน ประชุมกฎหมายประจำศก., เล่ม 16, หน้า 22 - 68.

³อมร รัชศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 371.

⁴ดู พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ใน ประชุมกฎหมายประจำศก., เล่ม 22, หน้า 347- 55.

จากที่กล่าวมานี้ สรุปได้ว่า คุสึตธานีมีได้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชน ดังที่ได้เป็นที่เข้าใจกันอยู่ ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะมิได้ทรงตั้งพระทัยไว้เช่นนั้นก็ได้ แต่จะทรงมีพระราชประสงค์อย่างไรนั้น ยังไม่อาจกล่าวลงไปให้แน่ชัดได้ อย่างไรก็ตามก็ดี การสร้างเมืองจำลองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้มีขึ้นแต่เพียงเมืองคุสึตธานีเท่านั้น แต่ได้เคยทรงจัดทำมาก่อนหน้านี้แล้ว คือใน พ.ศ. 2446 ในขณะที่ยังทรงดำรงพระยศเป็นพระบรมโอรสธิราชสยามมกุฎราชกุมาร ได้ทรงจัดสร้าง "เมืองมิ่ง" ขึ้นในบริเวณพระตำหนักอัมพวาอันเป็นที่ประทับ¹ แต่การจัดสร้างในครั้งนั้นยังไม่มีกิจกรรมที่กว้างขวางนัก ใน พ.ศ. 2450 ก็ได้ทรงจัดสร้างเมืองจำลองขึ้นอีก ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน (วังปารุสวัน) และจัดให้มีการปกครองแบบเทศบาลเช่นเดียวกับคุสึตธานี² แต่มิได้มีกิจกรรมกว้างขวางเท่า

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากวิวัฒนาการของการสร้างเมืองจำลองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นว่าทรงสร้างขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2446 ซึ่งเป็นปีที่เพิ่งเสด็จกลับจากประเทศอังกฤษ ดังนั้น อาจจะเป็นไปได้ว่า การสร้างเมืองจำลองต่าง ๆ ดังจะเป็นความหวนรำลึกถึงประเทศอังกฤษ ซึ่งพระองค์มีความรู้สึกผูกพันขึ้นชมอยู่อย่างมากก็ได้

การแก้ไขปัญหาทางกรรเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากการศึกษาถึงแนวพระราชดำริและบทบาทในด้านการบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีข้อสังเกตว่า ในขณะที่การพัฒนาทางสังคมได้เริ่มเกิดขึ้นนับตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้มีการดำเนินต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังจะเห็นได้จากการประกาศเลิกทาส มีการเร่งให้การศึกษาแก่ประชาชนมากขึ้นไปพร้อม ๆ กับการพยายามที่จะสร้างสถาบันการ

¹ หอสมุดแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 22.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

ปกครองระดับสูง อันได้แก่การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาในพระองค์ และสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน แต่การสร้างสถาบันทางการเมือง เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่นว่า นี้ ได้สะท้อนยุคทองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นโยบายปลุกความสำนึกในเรื่องชาตินิยมอันอาจถือได้ว่าเป็นการสร้างความรู้สึกของความเป็นชาติ (National Identity) ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น กล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่จะทำการพัฒนาการเมืองแต่เพียงส่วนเดียว ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ในขณะที่ประชาชน โดยเฉพาะชนชั้นกลางที่เป็นข้าราชการ เริ่มมีความรู้สึกตื่นตัวทางการเมือง ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ¹ แต่นโยบายทางการบริหารก็ยังคงย่ำอยู่กับที่การส่งมอบอำนาจทางการเมืองไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์และข้าราชการที่ใกล้ชิดพระองค์เพียงไม่กี่คน โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง ซึ่งมีได้เป็นเชื้อพระวงศ์อาวุโส ได้ทำให้เกิดการแตกแยกสามัคคีในหมูชนชั้นปกครองเป็นอันมาก ความอยู่รอดของระบอบราชาธิปไตยไม่ว่าจะในสมัยใดนั้น ขึ้นอยู่กับ การผนึกกำลังร่วมกันระหว่างองค์พระมหากษัตริย์ เจ้านาย และขุนนางที่มีความสามารถ แต่สภาพการณ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้อยู่ในรูปแบบเช่นนั้น กล่าวคือ ศูนย์แห่งอำนาจทางการเมืองอยู่ที่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและข้าราชการที่ใกล้ชิดกลุ่มเล็ก อันมีเจ้าพระยามรราชพ (ม.ล. เพ็ญ พึ่งบุญ) เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เป็นอาทิ พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ เช่น สมเด็จพระยามกุฎราชกุมาร ซึ่งเคยมีบทบาทในการบริหารประเทศเป็นอย่างมากในรัชกาลที่แล้วมา ก็ได้เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายระดับสูงดังที่เคยเป็นมา ความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ต่อข้าราชการที่มีความสำคัญ เช่น เจ้าพระยามรราชพ ก็เป็นไปในลักษณะลบ² ความไม่พึงพอใจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงทวีความรุนแรงมากขึ้นในหมู่ข้าราชการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความเสื่อมโทรมทางการเมืองที่เป็นอยู่นี้ มิได้เกิดจากความคิดที่ว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีความบกพร่องแต่เพียงอย่างเดียว เพราะคนไทยส่วนใหญ่ แม้แต่ข้าราชการก็ยังมิได้เกิดความรู้สึกต่อต้านระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในฐานะที่เป็นระบบการปกครอง แต่ความรู้สึกต่อต้านเป็นความรู้สึก

¹ดู เกษม ศิริสัมพันธ์ และ นิออน สนิทวงศ์, เรื่องเดิม.

²F.O. 371/9251 "Annual Report on Siam 1922."

ไม่พึงพอใจต่อบุคคลมากกว่าอย่างอื่น

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์ได้ทรงตระหนักถึงปัญหาและสภาวการณ์ในขณะนั้นเป็นอย่างดี และได้ทรงดำเนินการเพื่อแก้ไขสภาวการณ์ที่เลวร้ายของประเทศในขณะนั้น ดังนี้ คือ

1. ในด้านการเมือง เนื่องจากพระองค์ทรงทราบว่า การดำเนินพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รวมทั้งพระจริยวัตรส่วนพระองค์บางประการ¹

¹ที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งนอกเหนือไปจากการที่ทรงโปรดปรานข้าราชการสำนักมากเกินไป ก็คือ เรื่องการเสกสมรสซึ่งย่อมจะมีผลสะท้อนในเรื่องการสืบราชบัลลังก์ ดังควรจะได้กล่าวไว้พอเป็นสังเขปดังนี้คือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัตินั้น ทรงมีพระชนมายุได้ 30 พรรษา และยังมีไต่ทรงอภิเษกสมรส บรรดาพศกนิกรและประชาชนทั่วไปก็คาดว่า พระองค์คงจะทำการอภิเษกและมีพระราชโอรสเพื่อสืบราชบัลลังก์ในไม่ช้า แต่เวลาผ่านไปเป็นเวลานาน พระองค์ก็ยังคงไม่ทำการเสกสมรส และยังคงพอพระทัยที่จะใช้เวลาด่วนใหญ่คลุกคลีและร่วมกิจกรรมเสื่อป่าแฉกรลครอยู่กับบรรดาข้าราชการสำนักหนุ่ม ๆ ซึ่งมีชีวิตอยู่อย่างหรูหราและฟุ่มเฟือย ในเวลาต่อมา เสียงเรียกร้องที่จะให้พระองค์ทำการอภิเษกสมรสก็มีมากขึ้นทุกที ในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2463 พระองค์ได้ทรงหมั้นกับ ม.จ.วัลลภาเทวี พระธิดาในกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ และสถาปนาให้เป็นพระวรกัญญาพทาน พระองค์เจ้าวัลลภาเทวี การทรงหมั้นในครั้งนี้ทำให้ประชาชนทั่วไปมีความปิติยินดีเป็นอันมาก แต่ในเวลา 4 เดือนต่อมา คือในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2463 พระองค์ได้ทรงประกาศถอนหมั้น และถอนพระนามพระวรกัญญาพทานที่ทรงพระราชทานให้นั้นเสีย อย่างไรก็ตามในเดือนกันยายน พ.ศ. 2464 พระองค์ได้ทรงเสกสมรสกับพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าฉัตรมีลาวัณย์ ซึ่งเป็นน้องของพระองค์เจ้าวัลลภาเทวี องค์คูหมั้นเดิม แต่การเสกสมรสครั้งนี้ก็ไม่ราบรื่น เพราะในเวลาอีกเพียง 1 เดือนต่อมา พระองค์ได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ นางสาวเป็รืองสุจริตกุล ธิดาเจ้าพระยาสุธรรมมนตรี (ปลื้ม สุจริตกุล) ขึ้นเป็นพระสนมเอก พระราชทานนามว่า พระสุจริตสุดา ในอีก 4 เดือนต่อมาคือในเดือน มกราคม พ.ศ. 2464 ก็ได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ นางสาวประไพ สุจริตกุล น้องของพระสุจริตสุดา เป็นพระสนมอีกองค์หนึ่ง พระราชทานนามว่า พระอินทราณี และสถาปนาให้ขึ้นเป็น พระวรราชชายาเธอ

ได้ทำให้ประชาชนทั่วไป เริ่มเสื่อมความนิยมในสถาบันพระมหากษัตริย์ลงทีละน้อย ดังนั้น พระองค์จึงพยายามที่จะกู้เกียรติคุณของสถาบันนี้ โดยการตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ซึ่งประกอบด้วย พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ขึ้น ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ โดยทรงเชื่อว่า จากการศึกษาประชาชนยังคงมีความเคารพรักในพระบรมวงศานุวงศ์เหล่านั้นอยู่นั้น จะทำให้ ประชาชนได้ตระหนักว่า พระองค์ทรงมีความยินดี และพร้อมที่จะรับฟังคำปรึกษาของพระบรมวงศานุวงศ์ กับทั้งสภานี้จะแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจแบบอัตตาธิปไตยของ พระมหากษัตริย์จะไม่เกิดขึ้นอีก ด้วยสภานี้จะคอยเป็นเครื่องถ่วงยังอยู่ นอกจากอภิรัฐมนตรีสภาแล้ว พระองค์ยังได้ทรงตั้งกรรมการองคมนตรีขึ้นช่วยทำหน้าที่บริหารประเทศอีกด้วย ซึ่ง สภากรรมการองคมนตรีนี้ ก็มีรูปแบบและหน้าที่การทำงานดังเช่นรัฐสภาในปัจจุบัน² จึงทำให้

พระอินทรศักดิ์กิจ และสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์กิจ พระบรมราชินี ตามลำดับ แต่ใน พ.ศ. 2468 ก็ทรงประกาศให้เปลี่ยนพระอิสริยยศของสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์กิจนี้ จาก "พระบรมราชินี" ให้คงเหลือแค่ "พระวรวงศ์เธอ" ในระหว่างนี้ พระองค์ได้ทรง โปรดให้รับ นางสาว สุวทนา อภัยวงศ์ บุตรี เจ้าพระยาอภัยภูเบศร์ (หม่อมอภัยวงศ์) ขึ้นเป็น เจ้าจอมสุวทนา และเมื่อเจ้าจอมสุวทนาทรงครรภ์ ก็ได้ทรงสถาปนาให้ขึ้นเป็น พระนางเจ้า สุวทนา พระวรวงศ์เธอ ในวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 เพียงระยะเวลา 1 วัน ก่อนสวรรคต พระนางเจ้าสุวทนา ก็ได้ประสูติพระราชธิดา คือ สมเด็จพระเจ้าฟ้าเพชรรัตน-ราชสุดาสิริโสภาพรรณวงศ์ และด้วยกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสมบัติ พ.ศ. 2467 ที่ไม่อนุญาตให้พระราชธิดาสืบราชสมบัติ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นพระ อนุชารวมพระมารดาเพียงพระองค์เดียวที่ยังมีพระชนมชีพเหลืออยู่ จึงขึ้นครองราชสมบัติสืบต่อมา

¹ กจข., ร.6 - 7, แฟ้มส่วนพระองค์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ 47, บ.1.3/32, "บันทึกการปกครอง" (พระราชบันทึกในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองและการปกครอง).

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การปฏิรูปฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยราชาธิปไตย : การเตรียมการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว," สัปดาห์การเมือง (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 14 - 9.

เห็นว่า เป้าหมายของการปรับปรุงระบบการเมืองของพระองค์ ก็คือทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั่นเอง

2. ในด้านการเงิน ได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการสภาการคลังขึ้นทำการแก้ไขภาวะการเงินของประเทศ ได้ทรงทำการตัดทอนรายจ่ายในราชสำนัก และยุบหน่วยงานที่ไม่จำเป็นเสีย ซึ่งโดยการนี้ เทียบกับเป็นการขจัดอิทธิพลของข้าราชการสำนักออกไปจากวงการเมืองและการบริหารโดยสิ้นเชิง หลังจากนั้น ก็ทรงสนับสนุนพระบรมวงศานุวงศ์ให้กลับเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองและการบริหารของประเทศอีกครั้งหนึ่ง

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ความพยายามของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการที่จะแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมของประเทศดังกล่าวนี้ ได้มีผู้แปรเจตนาไปในทางตรงกันข้าม คือเห็นไปว่าพระองค์กำลังจะสนับสนุนพวก "เจ้า" ให้เข้ามามีบทบาทและอำนาจทางการเมืองแทนที่เหล่าข้าราชการบริหารของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นคนสามัญ¹ และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกระทำการแก้ไขระบบการเมืองให้มีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตย กับทั้งการเตรียมการเพื่อพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทย ได้ถูกกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์เหล่านี้ย่ำยั้งลงเสียด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนชาวไทยยังไม่พร้อมสำหรับการปกครองในรูปแบบเช่นนี้² ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงยังคงไม่พอใจในการทำงานและองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบุคคลที่ได้รับการศึกษาจากตะวันตก ซึ่งรู้สึกตัวว่าถูกกีดกันจากการที่จะเข้าไปมีบทบาทในทางการเมือง ดังนั้น จึงได้ก่อการรัฐประหารเพื่อล้มล้างอำนาจของพระบรมวงศานุวงศ์ลงใน พ.ศ. 2475 ซึ่งพระบรมวงศานุวงศ์เหล่านี้ก็ได้ทรงหลีกเลี่ยงให้อย่างง่ายดาย ดังที่ได้เคยหลีกเลี่ยงให้แก่ข้าราชการสำนักในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ

¹ เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, ปฏิวัติ 2475 (พระนคร: แพร่พิทยา, 2514).

² Walter F. Veller, Impact of the West. p. 358.

พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมาแล้ว และการเมืองไทยก็เปลี่ยนโฉมหน้าไปอีกรูปหนึ่งนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

สันติงตัน ใค้อธิบายถึงลักษณะของการปฏิวัติไว้ว่า

...เป็นการขยายตัวของความสำนึกทางการเมือง และการรวมตัวของชนกลุ่มใหม่ เพื่อเข้าไปสู่วิถีการเมืองอย่างรวดเร็ว ซึ่งความรวดเร็วนี้มีมากจนกระทั่งสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่สามารถจะรับไว้ได้ หรือในอีกนัยหนึ่ง การปฏิวัติก็คือการระเบิดของแรงผลักดัน เพื่อจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างรุนแรงของชนกลุ่มใหม่นั้นเอง¹

ถ้าเราจะพิจารณาดูให้ถ่วงถี่แล้ว จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ก็เป็นการปฏิวัติซึ่งอยู่ในลักษณะดังที่สันติงตันได้กล่าวไว้ นั่นคือ เป็นการระเบิดของการผลักดันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของชนรุ่นใหม่ ซึ่งชนรุ่นใหม่นี้ก็คือ บุคคลผู้เป็นผลผลิตของการขยายตัวทางสังคมที่ได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั่นเอง

จริงอยู่ อาจจะมีผู้เห็นว่า บุคคลผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้เป็นผู้ที่ต้องการจะไต่หาอำนาจทางการเมือง (เพราะภายหลังต่อมา คณะผู้ก่อการ 2475 นี้ ได้เกิดการแตกแยกและแย่งชิงอำนาจซึ่งกันและกัน) แต่ถ้าวเราพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปแล้ว จะเห็นว่า คณะผู้ก่อการเหล่านี้ก็มีอุดมคติแห่งความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมสร้างความก้าวหน้าให้ประเทศอยู่ไม่น้อยทีเดียว และสิ่งที่ทำให้ผู้ก่อการมีความคิดในเชิงอุดมคติเช่นนี้ ก็คือความเสื่อมโทรมของสภาพบ้านเมืองในขณะนั้น และความเสื่อมโทรมนี้ก็มีสาเหตุความเสื่อมโทรมในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเท่านั้น แต่โดยส่วนใหญ่ที่เกี่ยวเป็นความเสื่อมโทรมที่สืบเนื่องมาจากรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้จากการติดก่อการในครั้งแรกที่เดียวก็ เริ่มต้นในช่วงเวลาแห่งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (5 กุมภาพันธ์ 2467)

¹Samuel P. Huntington, Political Order... p. 266.

²กมล สมวิเชียร, "การปฏิวัติของสามัญชน," สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 10 (มิถุนายน, 2515), 31.

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นยุคที่ความก้าวหน้าในด้านการบริหารราชการและในด้านการเมืองได้ชะงักกันไป ในด้านการบริหารราชการ พระองค์ได้นำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้เป็นหลักในการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ รวมทั้งในการพระราชทานยศ และบรรดาศักดิ์อีกด้วย ในด้านการเมืองพระองค์มีใ้โปรดที่จะขยายฐานแห่งอำนาจ เพื่อการ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้กว้างออกไป โดยการย้ายอยู่เสด็จถึงอำนาจอันสมบูรณ์ในการปกครองประเทศของพระเจ้าแผ่นดิน ทรงตำหนิประชาชนที่ห้าตัว เคารพบนอบข้าราชการ และตำหนิข้าราชการที่เคารพบนอบต่อผู้บังคับบัญชาหรือเสนาบดีเจ้ากระทรวงแทนที่จะเป็นพระองค์ผู้เป็นพระเจ้าแผ่นดิน และเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองประเทศ การที่ทรงกระทำเช่นนี้ก็เท่ากับว่าพระองค์ยังไม่ทรงยอมรับในสิทธิการปกครองประเทศของชนสามัญ มีหน้าซ้ำ การประพฤติปฏิบัติของพระองค์ในบางประการยัง เป็นการแสดงถึงการคุกคามเหยียดหยามอีกด้วย ดังเช่นในคำบอกเล่าของ พลโท ประยูร ภมรมนตรี หนึ่งในคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งเคย เป็นมหาดเล็กใกล้ชิดกับพระองค์ว่า

... เมื่อเป็นมหาดเล็กนั้น หน้าทีของข้าพเจ้าคือถวายอยู่งานพักและนวด (รัชกาลที่ 6) เวลาทรงพระอักษรและเสวย กับเมื่อทรงต้อนรับเสนาบดีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ บางครั้งตอนข้าพเจ้าสัปหงก ก็ทรงไปรดคู่มือค้ำค้ำพัก ตอนเสวยไอศกรีม พระองค์ทานมักจะโปรดเกล้าฯ ส่งมาให้ข้าพเจ้าโตโตะ บางครั้งก็พระราชทานชุกไก่ ตอนนี้เป็นเรื่องวิบากมาก เพราะยาเหล สุนัขตัวโปรดเขามาแยง... สิ่งอีกหนาระอาใจข้าพเจ้าเป็นอย่างยิ่งคือเรื่องกราบกราน และหมอบคลาน ถูกเรียก ไอ เอ็ง มิ่งกู ตลอดมา...¹

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33. (คำให้สัมภาษณ์ของ พลโท ประยูร ภมรมนตรี)

ซึ่งการไม่ยอมรับในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของชนสามัญนี้เอง ได้รังใจให้ พลโท ประยูร ภมรมนตรี (รวมทั้งคนอื่น ๆ อีกหลายคน) คิดก่อกองการรัฐประหาร เพื่อกู้ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของตนคืนมา ซึ่งแรงจูงใจอันนี้ได้ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงภายหลังต่อมาว่า จุดมุ่งหมายของการรัฐประหารใน พ.ศ. 2475 นี้ เป็นส่วนหนึ่งก็คือต้องการจะล้มเลิกระบบ ชนชั้นให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย

ซึ่งจากที่กล่าวมานี้ก็จะเห็นได้ว่า สภาพความเสื่อมโทรมทางการเมือง และการ ปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ มีความสำคัญและสัมพันธ์ต่อการ เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ไม่น้อยทีเดียว



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุป

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขึ้นครองราชสมบัตินั้น พระองค์ต้องทรงประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย อาทิ ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการปกครอง การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก ความอยุติธรรมของระเบียบสังคม รวมทั้งความที่ไม่ทรงมีอำนาจที่จะดำเนินการปกครองด้วยพระองค์เองได้ เมื่อพระองค์มีพระชนมายุครบ 20 พรรษา พระองค์ได้กระทำพระราชพิธีบรมราชาภิเษกอีกครั้งเป็นครั้งที่ 2 และทำการตั้งฉันทนาการเนื่องจากคณะผู้สำเร็จราชการแผ่นดินมาสู่พระองค์ และเริ่มต้นแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของประเทศที่มีอยู่รอบคอบในขณะนั้น

ในด้านระบบการเมืองและการปกครอง พระองค์ได้ทรงปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย ได้ทรงสร้างแนวทางใฝ่ใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยการตั้งสภาที่ปรึกษาราษฎรฉันทัน และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ กับได้ทรงทำลายล้างอำนาจส่วนท้องถิ่น โดยกาสถาปนาระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้น ในด้านสังคม พระองค์ได้ทรงยกเลิกธรรมเนียมประเพณีที่ "กดขี่" และ "อยุติธรรม" ต่าง ๆ ได้ทรงวางคตินิยมตะวันตกเกี่ยวกับความเท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ของประชาชน โดยการ "ปลดปล่อย" ประชาชนจากระบบไพร่และระบบทาส รวมทั้งวางรากฐานการศึกษาแบบใหม่ให้กับประชาชนผู้ได้รับการปลดปล่อยนี้ด้วย

การปรับปรุงและแก้ไขปัญหาของพระองค์ซึ่งที่กล่าวมานี้ นับว่าเป็นการริเริ่มแห่งการพัฒนาการเมืองของไทยอย่างแท้จริง ซึ่งการพัฒนาการเมืองนี้ แม้ว่าจะมีผู้ให้ควมหมายและแนวคิดที่แตกต่างกันก็ตาม แต่โดยแก่นแท้แล้วก็ล้วนอยู่ในลักษณะการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกระทำดังที่กล่าวมานี้ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระราชปณิธานอันแรงกล้าที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าของประเทศ โดยการปรับปรุงและพัฒนาการเมืองก็ตาม แต่ผลสะท้อนที่ตบออกมา ทำให้พระองค์ได้ทรงตระหนักว่า แนวทางที่พระองค์กำลังดำเนินอยู่นั้น เป็นสิ่งที่ก้าวเกินกว่าสมัยและสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น นั่นคือ คุณภาพ



ของบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการเมืองที่จะก้าวไปสู่ "การพัฒนา" นั้นยังจำกัดอยู่ หรือมีฉะนั้นก็ยังคงจำกัดอยู่ในชนกลุ่มน้อย อีกทั้งลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกที่กำลังคุกคามความมั่นคงของประเทศอย่างรุนแรง ดังนั้น พระองค์จึงต้องเปลี่ยนแนวทางจากการสร้าง "ความก้าวหน้าทางการเมือง" มาเป็น "การรักษาเสถียรภาพทางการเมือง" นั่นคือ ได้ทรงหยุดยั้งการพัฒนาและสร้างสรรสถาบันทางการเมือง และหันมาปรับปรุงระบบบริหารราชการภายใน โดยให้ "ราชาธิปไตย" เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการแทน อย่างไรก็ตาม พระองค์ก็ ได้หวังไว้ว่า "ราชาธิปไตย" ที่ทรงใช้อยู่นั้นคงจะสิ้นสุดพร้อมกับรัชกาลของพระองค์ และในรัชกาลต่อไป เมื่อสถานการณ์และทุกสิ่งทุกอย่างพร้อมแล้ว พระราชโอรสของพระองค์ก็จะได้เป็นผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนต่อไป ซึ่งจากการคาดการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้เราเห็นว่า ความศรัทธาในการปกครองระบอบราชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นจำกัดอยู่ภายใต้เงื่อนไขของ "เวลา" นั่นคือ ทรงเห็นว่าราชาธิปไตยจะยังคงเหมาะสมและใช้ได้เฉพาะใน "เวลา" แห่งรัชกาลของพระองค์เท่านั้น แต่แม้ว่าพระองค์จะทรงมีพระราชดำริเช่นนั้นก็ตาม การที่ทรงหยุดยั้งการสร้างสรรสถาบันทางการเมือง และหันมาใช้ราชาธิปไตยเป็นเครื่องมือในการดำเนินการแทน ในขณะที่ขบวนการวิวัฒนาการทางสังคมและการขยายตัวทางการศึกษายังคงดำเนินต่อไปอย่างไม่หยุดยั้งนั้น ก็ได้กลายเป็นจุดแห่งความไม่สมคูลย์กันระหว่างการพัฒนาทางการเมืองและสังคม ซึ่งจุดบกพร่องนี้ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร็ว ก็จะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในที่สุดก็ได้ ดังนั้น จึงเป็นภาระของผู้นำทางการเมืองในสมัยต่อมาจะต้องทำการแก้ไขให้ลุล่วงไปโดยเร็ว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์ได้มีพระราชปณิธานหรือพระบรมราโชบายอยู่ 2 ประการ คือ ปรับปรุงประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาชาติ และสร้างความรู้สึกราชาธิปไตยในหมู่ประชาชนชาวไทย ทรงหวังว่าความรู้สึกราชาธิปไตยอันนี้จะเป็นพลังกระตุ้นให้ประชาชนกระทำการต่าง ๆ เพื่อความเจริญก้าวหน้าตามพระราชประสงค์อันแรกได้ พระองค์ได้ทรงตั้งกองอาสาสมัครเสือป่าเพื่อการเผยแพร่ลัทธิราชาธิปไตยนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม การกบฏใน ร.ศ. 130 ก็ได้ทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่า พระบรมราโชบายของพระองค์ทั้ง 2 ประการนั้นไม่เป็นที่ปณิธานในสมัยนั้นต้องการ สิ่งที่ปณิธาน

เหล่านี้อาจหมายถึง การปรับปรุงระบบการเมืองและการปกครองให้มีประสิทธิภาพและคล่องตัว
ยิ่งขึ้น และที่สำคัญก็คือ การมีรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแบบแผนในการปกครองประเทศ แต่พระบาท
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีใตทรงเห็นด้วยกับความต้องการของปัญญาชนเช่นนี้ พระองค์
ทรงเห็นว่าราชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ยังคงเหมาะสมที่จะเป็นแบบแผนในการปกครองประเทศต่อไป
พระองค์ได้ใช้ความเป็นนักเขียนที่สามารถ เขียนหนังสือและบทความชักจูงใจให้ประชาชนทั่วไป
เลื่อมใสในลัทธิการปกครองนี้ต่อไป ซึ่งเหตุผลที่ทรงยกมาสนับสนุนให้ประชาชนเลื่อมใสมีใช้
ที่ความเหมาะสมของเวลาและสภาพการณ์ดัง เช่นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
แต่เป็นเพราะลัทธิการปกครองนี้เป็นประเพณีการปกครองของประเทศมาแต่โบราณกาล ที่ไม่
บังควรจะเปลี่ยนแปลงหรือล้มล้างไปเสีย ซึ่งเหตุผลและแนวพระราชดำริดังกล่าวนี้จะเห็นว่า
เป็นการขัดแย้งกับหลักความจริงอันหนึ่งที่ไคมีผู้กล่าวไว้ว่า

ในจำนวนกฎทั้งหลายที่มีบังคับคุ้มครองมนุษย์ชาติอยู่นั้น มีกฎอยู่
อันหนึ่งซึ่งดูเหมือนจะแจ่มแจ้งแน่ชัดที่สุดเท่ากฎข้ออื่นๆ (คือ) ถ้า
มนุษย์เราต้องการที่จะคงความเป็นอารยชนอยู่ หรือต้องการที่จะ
เป็นเช่นนั้น ศิลปะของการสมาคมและใช้ชีวิตร่วมกันจำเป็นที่จะ
มากขึ้น และมีการปรับปรุงให้เป็นไปตามลักษณะของการเพิ่มขึ้น
ของสภาพการณ์ใหม่ ๆ นั้น¹

การที่พระองค์มีใตคิดที่จะปรับปรุงระบบการเมืองให้เป็นไปตามลักษณะของ
ขั้นของสภาพการณ์ใหม่ ๆ โดยการจำกัดบทบาทและกิจกรรมทางการเมืองส่วนใหญ่อยู่อ

¹ Alexis de Tocqueville, Democracy in America (New York :
Phillips Bradley edition, 1955), p. 118. อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช
"การพัฒนาการเมืองกับการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง," ทฤษฎีและแนวความคิดใน
การพัฒนาประเทศ โดย อมร รัชศาสตร์ และ ชัคคิยา กรรณสูตร ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่
ที่ 2 (พระนคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 176.

เผยแพร่วัฒนธรรมและศิลปกรรมของระบอบราชาธิปไตย ก็เท่ากับเป็นการเพิ่มความไม่สมคูลระหว่างการค้าขายตัวทางสังคมและสถาบันทางการเมืองให้เพิ่มมากขึ้นไปอีก ซึ่งนับว่าเป็นผลเสียต่อแนวทางการพัฒนาการเมืองที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกระทำไว้เป็นอันมาก

ในด้านกรปกครองส่วนภูมิภาค พระองค์ได้ตั้งอำนาจการปกครองมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง โดยการย้ายสังกัดสมุหเทศาภิบาลจากกระทรวงมหาดไทยมาขึ้นต่อสถาบันกษัตริย์ และตั้งอุปราชประจำภาคขึ้น การที่ทรงกระทำเช่นนั้นนับว่าเป็นการทำลายระบบการแบ่งปันอำนาจอันจะนำไปสู่การปกครองตนเองที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางแนวทางไว้ไปอย่างน่าเสียดาย กิจกรรมฝ่ายตุลาการก็มีได้ทรงพยายามที่จะทำให้มีความเป็นอิสระมากกว่าเดิม สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้ความก้าวหน้าทางการเมืองชะงักไปเป็นอันมาก

นอกจากการไม่สร้างความก้าวหน้าในระบบการเมืองแล้ว ในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน พระองค์ก็ได้ทรงทำให้ทรุดโทรมลง โดยการใช้ "ระบบอุปถัมภ์" เป็นหลักในการดำเนินการต่าง ๆ การที่ไม่ทรงควบคุมดูแลบริหารราชการอย่างใกล้ชิด แต่กลับประทับอยู่นอกพระนคร หรือเสด็จประพาสเป็นส่วนใหญ่ หรือการตั้งกองเสือป่าซึ่งข้าราชการจะต้องเสียเวลาในตอนบ่ายไปกับการฝึกหัดทหาร ล้วนแต่เป็นเหตุให้การบริหารราชการเสื่อมโทรมไป รวมทั้งยังทำให้ประชาชนเสื่อมถอยความศรัทธาในสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีมาแต่เดิมเป็นอันมาก

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองบายและการประพฤติปฏิบัติพระองค์แตกต่างไปจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยสิ้นเชิง เช่นนี้ ในส่วนหนึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากสภาพแวดล้อมและภูมิหลังที่แตกต่างกัน คือ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเติบโตมาในสภาพแวดล้อมของการต่อสู้ทางการเมืองโดยตลอด ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของเหล่าเสนาบดีเป็นส่วนใหญ่ เมื่อทรงเสด็จสวรรคตก็มีได้ทรงตรัสมอบราชสมบัติให้แก่พระราชโอรสให้เป็นทีแน่นอนลงไป การขึ้นครองราชสมบัติของพระองค์จึงเป็นโดยการยินยอมของเสนาบดี และทำให้อำนาจทางการเมืองของเสนาบดีก็ยังคงมีต่อไป

และเนื่องจากพระองค์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะในขณะที่เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ จึงต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินขึ้นช่วยวาระราชการแทน ดังนั้น จึงทำให้พระราชอำนาจทางการเมืองและการปกครองของพระมหากษัตริย์ยิ่งหลดถอยไปมากยิ่งขึ้น เมื่อพระองค์ทรงบรรลุนิติภาวะ พระองค์ก็ได้ทำการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองนี้ จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทรงต่อสู้ต่อทุกสิ่งทุกอย่างแม้กระทั่งอำนาจปกครองอันชอบธรรมของการเป็นกษัตริย์ ส่วนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงเติบโตมาภายใต้สภาพแวดล้อมแห่งความรุ่งเรืองแห่งรัชกาลของพระราชบิดา พระองค์ได้ทรงรับการแต่งตั้งให้เป็นพระรัชทายาทเมื่อพระชนมายุ 12 พรรษา ดังนั้น การเสด็จขึ้นครองราชสมบัติของพระองค์จึงไม่อาจจะเป็นที่ข้องใจของบุคคลฝ่ายใดได้ อนึ่ง การที่พระองค์ได้ทรงรับการแต่งตั้งให้เป็น พระรัช ทายาทเมื่อพระชนมายุเพียง 12 พรรษา (ประกอบกับการขาดการอบรมอย่างใกล้ชิดจากพระราชบิดา) ก็คงจะมีผลให้พระองค์ได้ทราบเพียงแต่ว่าจะได้ทรงขึ้นเป็นกษัตริย์ผู้ทรงอำนาจอันสมบูรณ์ต่อไป ซึ่งแนวพระราชดำรินี้คงจะได้เติบโตมากับพระองค์ เพราะสิ่งนี้ได้เป็นที่ปรากฏชัดเมื่อทรงขึ้นครองราชสมบัติแล้ว และเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้พระองค์ไม่ทรงขยายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชน

ในด้านการศึกษา แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีได้ทรงออกไปศึกษา ณ ต่างประเทศ ดังเช่นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่อันนี้ก็มิใช่เป็นข้อเสียเปรียบ เพราะพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงจ้างครูชาวต่างประเทศมาทำการสอนวิชาการสมัยใหม่ให้ ในด้านการศึกษาวิชาการปกครองบ้านเมือง พระองค์ก็ทรงได้รับการศึกษาอบรมจากพระราชบิดาอย่างใกล้ชิด การวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อราชการของพระราชบิดานั้น พระองค์ก็ได้มีส่วนร่วมรับรู้และรับฟังอยู่เสมอ สิ่งเหล่านี้ย่อมจะเป็นประสบการณ์อันประเสริฐแก่พระองค์เป็นอันมาก ส่วนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์มิได้ทรงรับการอบรมอย่างใกล้ชิดจากพระราชบิดา พระองค์ได้ทรงรับการแต่งตั้งให้เป็นพระรัชทายาทเมื่อทรงศึกษาอยู่ ณ ต่างประเทศ ซึ่งในระหว่างนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชดำริที่จะให้พระราชโอรสได้เสด็จกลับประเทศไทย เพื่อที่พระองค์จะได้ทรงสั่งสอนวิชาการปกครองบ้านเมืองในเชิงปฏิบัติอยู่เหมือนกัน แต่ที่ทรงเปลี่ยนพระทัยเพราะทรงเห็นว่าเมื่อพระราชโอรสได้เสด็จออกไปทั้งที่สมควรที่จะได้มีวิชาความรู้

ต่าง ๆ คิทธิพระองค์มา ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงคงประทับศึกษา
อยู่ ณ ต่างประเทศต่อไปจนกระทั่งพระชนมายุได้ 22 พรรษา จึงได้เสด็จกลับเข้ามา ใน
ระหว่างที่ทรงประทับอยู่ ณ ประเทศอังกฤษนั้น พระองค์ทรงอยู่ภายใต้การดูแลของข้าราชการ-
บริพารทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ข้าราชการบริพารเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
พระยาศุภชลาศัยซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดพระองค์เป็นเวลานานมากกว่าใครก็มีโอกาสที่จะชักชวน
ห้ามปรามหรือกล่อมเกล่าพระราชอุปนิสัยอันไม่เหมาะสมในหลายประการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้
ประกอบกับการที่ทรงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของตะวันตกเป็นเวลานาน จึงทำให้ปรากฏภาย
หลังต่อมาเมื่อทรงขึ้นครองราชสมบัติแล้วว่า พระองค์ไม่สามารถจะเข้าได้กับพระบรมวงศา-
นวนชั้นผู้ใหญ่ เสนาบดี ตลอดจนประชาชนชาวไทยทั่วไป พระองค์มักจะมีพระราชดำริและ
การกระทำที่แปลก ๆ ที่คนในสมัยนั้นไม่อาจจะเข้าใจได้

เมื่อขึ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ปรากฏว่า ทั้งระบบการเมือง
และการบริหารของประเทศตกอยู่ในภาวะตึงเครียดและระส่ำระสาย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงพยายามที่จะแก้ไขให้ดีขึ้น โดยการจัดตั้งสภาต่าง ๆ เพื่อช่วย
ให้มีการร่วมมือแก้ไขความไม่เรียบร้อยทางการเมืองเหล่านี้ กับได้ทรงพยายามที่จะขยาย
ฐานอำนาจทางการเมืองให้กว้างขึ้น แต่สิ่งเหล่านี้อาจจะเป็นการสายเกินแก้ จึงทำให้
ประเทศไทยต้องเผชิญกับเหตุการณ์ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และอำนาจการ
ปกครองอันสมบูรณ์ของกษัตริย์ก็ต้องสูญสิ้นไป

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้น เห็นได้ชัดว่าเป็นการผลักดันของชนรุ่นใหม่
ที่ต้องการจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง คนรุ่นใหม่เหล่านี้กล่าวได้ว่าเป็น
ผลผลิตจากการปฏิรูปสังคมและขยายตัวทางการศึกษาที่สืบต่อกันมาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การที่พระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีได้ทรงสร้างสรรและปรับปรุงระบบการเมืองเพื่อคนเหล่านี้
นับว่าเป็นข้อเสียเปรียบอันหนึ่ง แต่ถ้าวการณต่าง ๆ ยังไม่ถึงจุดอิมิตัว จึงทำให้พระบาท
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังคงสามารถดำเนินการปกครองประเทศได้อย่างปกติ โดย
ไม่มีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นแต่อย่างใด แต่กระนั้นก็ดี การก่อกองกบดของนายทหารหนุ่มใน
ร.ศ. 130 ก็ได้เป็นสัญญาณเตือนให้รู้ถึงพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงของประชาชนที่อาจจะเกิดขึ้น

ได้ ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีได้ทรงพระชนม์ใน
สัณฐานเดือนอันนี้ จึงทำให้เหตุการณ์ของดวงเดยมัจจนเกือบจะแก้ไขอะไรไม่ได้ และระบบ
การเมืองไทยก็ต้องเปลี่ยนโฉมหน้าไปในอีกรูปแบบหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย