



บทที่ 3

สาเหตุและผลพวงสำคัญของการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5

สมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขึ้นครองราชย์อย่างสมบูรณ์โดยไม่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นต้นมา (พ.ศ. 2416 - 2453) นับได้ว่าเป็นสมัยแห่งการปฏิรูปบ้านเมืองทั้งทางด้าน การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างแท้จริง เพราะเป็นสมัยแห่งการปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ชนิดที่เรียกได้ว่าเป็น "การพลิกแผ่นดิน"¹ ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนนับตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งใหญ่ในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเมื่อประมาณ 400 ปีมาแล้ว ยิ่งกว่านั้นการปฏิรูปรัชกาลนี้ยังเป็น การปฏิรูปรูปแบบการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมแบบจารีตให้เป็นแบบนานาอารยประเทศอัน เป็นพื้นฐานและแนวทางของรูปแบบการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมของไทยในสมัยต่อมาจนถึงปัจจุบัน

สาเหตุสำคัญของการปฏิรูปบ้านเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 อาจพิจารณาได้เป็น

3-ประการคือ

1. ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของพระมหากษัตริย์
2. ปัญหาข้อบกพร่องของระบบราชการแบบจารีต
3. การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกและอิทธิพลแนวความคิดแบบตะวันตก

1. ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของพระมหากษัตริย์

ในช่วงสมัยผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2411-2416) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในฐานะพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการปกครองบ้านเมืองอย่างแท้จริงตามระบอบสมบูรณ์ญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ คือ

1

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชพิธีพืชมงคลในพระราชดำรัส

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชูปถัมภ์การปกครองแผ่นดิน หน้า ข อ่างถึงใน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราสารานุกรม, นิทานโบราณคดี.

(พระนคร : มปท., 2500), หน้า 295.

1.1 บทบาทและอำนาจทางการเมืองของกลุ่มขุนนาง

การที่เสนาบดีตระกูลขุนนาง และตระกูลที่เกี่ยวข้องกันเข้าไปมีบทบาททางการเมือง และการปกครองตั้งแต่รัชกาลที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงขีดสูงสุดในตัวรัชกาลที่ 5² ดังพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ว่า "อำนาจเสนาบดีได้เจริญขึ้นเพราะมีอำนาจได้ตั้งเจ้าแผ่นดินมาแต่ก่อนมากนั้แล้ว"³ เสนาบดีเป็นผู้นุมเสียงสำคัญในที่ประชุมเมื่อ เวลา เลือกอัญเชิญผู้ที่จะมาเป็นพระเจ้าแผ่นดินรัชกาลที่ 3 รัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 แม้ที่ประชุมจะมีองค์ประกอบต่าง ๆ จนถือเป็นอเนกนิกร สโมสร- สัมมุติ แต่โดยความเป็นจริงเสนาบดีสำคัญเพียงไม่กี่คนเป็นผู้ "ชี้ชะตา" ในการเลือกเจ้า- พระองค์หนึ่งพระองค์ใดขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ และเสนาบดีผู้มีเสียงสำคัญในที่ประชุมดังกล่าว ส่วนใหญ่ก็อยู่ในตระกูลขุนนาง หรือมีความเกี่ยวข้องกับตระกูลนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอน- ปลายรัชกาลที่ 4 ต่อต้นรัชกาลที่ 5 บุคคลผู้กุมเสียงสำคัญในการเลือกอัญเชิญผู้ที่จะเป็น พระมหากษัตริย์ก็ทั้งมีอำนาจในการบริหารบ้านเมืองต่อมาแต่ผู้เดียวก็คือ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ดังนั้นเมื่อเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์พระราชโอรสของรัชกาลที่ 4 ได้รับการอัญเชิญ จากที่ประชุมซึ่งมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นประธานขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 5 พระองค์ มิได้ทรงมีพระราชอำนาจแต่อย่างใด ประกอบกับเหตุผลที่ยังทรงพระเยาว์ คือมีพระชนมายุ เพียง 15 พรรษา ด้วยเหตุนี้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์จึงมีอำนาจในการปกครองอย่างเต็มที่ และอย่างชอบธรรมในฐานะที่ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมโดยเอกฉันท์ให้เป็นผู้สำเร็จราชการ แผ่นดิน ฉะนั้นในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2416 อันเป็นช่วงที่มีผู้สำเร็จราชการ

ศูนย์วิทยพัทธยากร

² ปิยนารถ บุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูลขุนนาง. (พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์, 2520), หน้า 2.

³ "พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247," อ้างถึงใน ฮัยอนันต์ สุ่มทวณิช และชัตติยา วรรณสุต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครอง ไทย. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 77.

แผ่นดิน อำนาจในการปกครองแผ่นดินตกอยู่ในมือของขุนนางในระบบเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตระกูลขุนนาง ซึ่งได้เข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการชั้นสูงและสำคัญเช่น เจ้าพระยาภาณุวงศ์-มหาโกษาธิบดี (ท้วม) น้องชายเป็นเสนาบดีกรมคลัง และพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญหลง) หลานเป็นเสนาบดีกรมนา นอกจากนี้ยังมีข้าราชการในตระกูลนี้หรือที่มีความสัมพันธ์กับตระกูลนี้กระจ่ายอยู่ตามกรม กองต่าง ๆ โดยทั่วไปอีกด้วย⁴

การที่ตระกูลขุนนางยึดครองอำนาจดังกล่าว ทำให้รัชกาลที่ 5 ไม่ทรงมีพระราชอำนาจเหนือตำแหน่งใด ๆ ในทางราชการอย่างแท้จริง ขุนนางเหล่านี้กลายเป็น "ผู้ใหญ่" ที่สามารถบรรลุนิติพิน้องและพรรคพวกของตนเข้าดำรงตำแหน่งทางราชการต่าง ๆ ซึ่งก็ทำให้บุคคลดังกล่าวระลึกถึงบุญคุณของ "ผู้ใหญ่" ผู้ช่วยเหลือตนแทนที่จะระลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระเจ้าแผ่นดิน⁵ ซึ่งมีความจงรักภักดีและกลายเป็นพรรคพวกของ "ผู้ใหญ่" ไปในที่สุด ลักษณะนี้ก็เท่ากับเป็นการริดรอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไปโดยปริยาย มีผู้กล่าวว่าอำนาจของตระกูลขุนนางในขณะนั้นมีมากถึงขนาดที่พร้อมจะทำทลายอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ทีเดียว⁶ ด้วยเหตุนี้ในช่วงแรกแห่งการครองราชย์ ฐานะของรัชกาลที่ 5 จึงเปรียบเสมือน "กษัตริย์หุ่น" ดังทรงกล่าวเองว่า "เวลาเราได้เป็นเจ้าแผ่นดิน เจ้าแผ่นดินขึ้นก็เป็นเวลาเคราะห์ร้ายที่ตัวเราเป็นเด็ก เป็นโอกาสยิ่งใหญ่ที่จะถอนอำนาจเจ้าแผ่นดินได้หมด เหมือนว่าที่ปล่อยจนหมดสายพานไม่มีเหลือเลย"⁷

นอกจากนี้ในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีถึงสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมาร พระองค์ก็ได้ทรงพรรณนาว่า เมื่อแรกรับราชสมบัตินั้นเปรียบ "เหมือนตะเกียงริบหรี่จวนจะดับ" และทรงอธิบายต่อไปว่า "ในเวลานั้นอายุพ่อเพียง 15 ปี กับ 10 วัน ไม่มีมารดา มีญาติฝ่ายมารดาที่ล้วนแต่โลเลเหลวไหล ก็ได้ตั้งอยู่ในตำแหน่ง

⁴ ดูรายละเอียดใน ปิยนารถ บุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครอง...

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 271.

⁶ David K. Wyatt, "Family Politics in 19th Century Thailand," Journal of South East Asian History, 9, 2(Sept., 1968). p. 220.

⁷ "พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247," อ้างถึงใน ฮัยอนันต์ ลุ่มทวณีย์, ชัตติยา กระณลุต (รวบรวม), เรื่องเดิม, หน้า 77.

ราชการ อันใดเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติข้างพ่อ คือเจ้านายทั้งปวงก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระเจ้า - พระยา และต้องรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกพระองค์ ที่ไม่เื้อเพื่อต่อการอันใดเสียก็มีโดยมาก ฝ่าย ข้าราชการ ถึงว่ามีผู้ที่ไต่รักใคร่สนิทสนมอยู่บ้างก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้น้อยก็ไม่มีกำลัง สามารถอาจจะอุทหนุนอันใด..."⁸

สิ่งที่แสดงถึงบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองที่เด่นชัดของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ คือการแต่งตั้งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งวังหน้า ซึ่งเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์สนับสนุนให้พระองค์เจ้า - ยอดยิ่งยศ กรมหมื่นบวรวิไชยชาญ โอรสของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าฯ ขึ้นเป็นกรมพระราชวัง บวรสถานมงคล วังหน้าในรัชกาลที่ 5 โดยไม่ได้ลดพระอิสริยยศต่าง ๆ ลงมาให้เท่ากับ "วังหน้า" โดยทั่วไป แต่ให้คงพระอิสริยยศต่าง ๆ เท่ากับพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าฯ ซึ่งมีฐานะเป็น "พระเจ้าแผ่นดินที่สอง" การสนับสนุนกรมหมื่นบวรวิไชยชาญให้เป็นวังหน้าเช่นนี้ได้รับการคัด คัดค้านจากบางเสียงในประชุม ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่า การเลือกตั้งวังหน้านั้นมิใช่กิจของที่ ประชุมเสนาบดีแต่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรง เลือกแต่งตั้งเองตามโบราณ ราชประเพณี แม้จะมีเสียงคัดค้านดังกล่าว แต่ในที่สุดท้ายประชุมก็ยอมรับให้เป็นไปตามที่เจ้า - พระยาศรีสุริยวงศ์ยืนยัน ดังสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรง กล่าวไว้ว่า "และในเมื่อปรึกษากันนั้น ในข้อจะถวายราชสมบัติแด่รัชกาลที่ 5 นั้นยินยอมพร้อมกัน ด้วยความยินดีจริง แต่เมื่อเลือกพระมหากษัตริย์ ท่านสัง เกตดูผู้ที่อยู่ในที่ประชุมไม่เห็นชอบโดย มากที่ยอมเห็นด้วยเพราะกลัวเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เท่านั้น"⁹ เรื่องการตั้งวังหน้าโดยอาศัย อิทธิพลส่วนตัวของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์นี้ย่อมทำให้รัชกาลที่ 5 มีความรู้สึกไม่พอใจที่ทรงถูก ริดรอนพระราชอำนาจอันชอบธรรมที่จะทรงตั้งพระมหากษัตริย์ด้วยพระองค์เอง พระองค์ได้ทรง กล่าวประชดเรื่องนี้ไว้ว่า "ท่านเสนาบดีปรึกษาว่าพระองค์เจ้ายอร์ช วอชิงตัน กรมหมื่นบวร - วิไชยชาญ โอรสพระองค์ใหญ่ในพระปิ่นเกล้าฯ มีวิชาเป็นช่างเข้าวิเศษ เกลาเกลี้ยงให้เป็นกรมพระ - ราชวังรับบัญชา เป็นที่ 16 จะได้คุมข้าไทยของวังหน้าต่อไป เป็นวังหน้าที่มิได้เป็นพระราชโอรส

⁸ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาธิราชถึงเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ," อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช และชัตติยา วรรณสุต (รวบรวม), เรื่องเดิม, หน้า 130.

⁹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, จดหมายเหตุปลายรัชกาลที่ 4 และต้นรัชกาล ที่ 5 หน้า 27. อ้างถึงใน ปิยนารถ บุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครอง..., หน้า 226.

ของกษัตริย์และกษัตริย์มิได้ทรงเลือกเองเป็นที่ 1 ตั้งแต่กรุงทวารวดีจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์"¹⁰

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความขัดแย้งระหว่าง "วังหลวง" และ "วังหน้า" มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ต้นรัชกาลแล้ว และเมื่อความขัดแย้งระแวงสงสัยซึ่งกันและกันดังกล่าวเพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ และในที่สุดก็ระเบิดออกมาในรูปวิกฤตการณ์วังหน้าใน พ.ศ. 2417 อย่างไรก็ตาม ในช่วงสมัยผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2411 - 2416) อำนาจทางการเมืองซึ่งได้แก่การบังคับบัญชาสั่งราชการแผ่นดินทั้งปวงเป็นเด็ดขาดตกอยู่แก่เจ้าพระยา ศรัลสุริยวงศ์เพียงผู้เดียว "วังหลวง" และ "วังหน้า" ทรงดำรงอยู่ในตำแหน่งแต่เพียงในนาม ไม่ทรงมีพระราชอำนาจแต่อย่างใด รัชกาลที่ 5 เองทรงตระหนักถึงฐานะของพระองค์ดี ดังพระราชดำรัสตอบความเห็นของกลุ่ม ร.ศ. 103 ผู้กราบบังคมทูลให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2427 ตอนหนึ่งว่า

"...เพราะเราไม่เคยทดลองรู้มาแล้วตั้งแต่เวลา เป็นตุ๊กตา ซึ่งไม่มีอำนาจอันใดเลยเดียว นอกจากชื่อ จนถึงเวลาที่มีอำนาจมากขึ้นมา โดยลำดับ จนเต็มบริบูรณ์ในบัดนี้ ในเวลาที่มีอำนาจน้อยปานนั้นได้ความลำบากอย่างไร และในเวลาที่มีอำนาจมากเพียงนี้ได้ความลำบากอย่างไร เราไม่รู้สึกรู้สาได้..."¹¹

1.2 พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชทรัพย์อย่างเพียงพอที่จะเป็นพื้นฐานในการสร้างอำนาจทางการเมืองและการปกครอง

สืบเนื่องมาจากสาเหตุประการแรกคือ การที่กลุ่มขุนนางครองอำนาจทางการเมืองการปกครองมาโดยไม่ขาดตอน พวกนี้ได้บรรจุ "พวกพ้อง" ของตนเข้าทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจเหนือตำแหน่งใด ๆ ในทางราชการอย่างแท้จริง ฉะนั้น "พวกพ้อง" เหล่านี้ก็จะรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณกลุ่มขุนนางและหาทางตอบแทนในรูปผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้กลุ่มขุนนางมีฐานะทางเศรษฐกิจมั่นคงมากขึ้นประกอบกับระบบการปกครองที่ให้ขุนนางระดับผู้บริหาร เช่น เจ้ากรม นายกองต่าง ๆ มีไพร่ในสังกัดซึ่งตนสามารถเรียกเอาผลประโยชน์ได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของรัฐ เช่น การเรียกเกณฑ์แรงงาน การเก็บภาษีอากร ฯลฯ สิ่งเป็นโอกาสเอื้ออำนวยให้บรรดาขุนนางแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่าง

¹⁰ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า, พระราชดำนิพนธ์ทรงวิจารณ์เรื่องพระราชอั-
พงศาวดารกับเรื่องราชประเพณีการตั้งพระมหาอุปราช. (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์,
2497), หน้า 93.

¹¹ "พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247," อ้างถึงใน
ชัยอนันต์ สุ่มทวณีย์ และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เรื่องเดิม, หน้า 76.

เต็มทีและโดยชอบธรรม นอกจากนี้การที่จำนวนไพร่ในสังกัดของขุนนางไม่เป็นไปตามทฤษฎี คือตามจำนวนที่รัฐกำหนดให้ตามบรรดาศักดิ์ ยศ และตำแหน่ง ซึ่งจะทำให้รัฐได้ว่าขุนนางผู้ใดมีไพร่ในสังกัดจำนวนเท่าใด เพราะในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็น "หัวหน้าของรัฐบาล" ไม่ทรงมี "บัญชีหาว่าว" ที่บ่งบอกจำนวนแท้จริงของไพร่เนื่องจากกรมผู้สำมะโนซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของพระมหากษัตริย์และมีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับจำนวนไพร่ทั่วทั้งพระราชอาณาจักรไม่สามารถปีบปีงับกรมต่าง ๆ เพื่อตั้งเอา "ความจริง" ของจำนวนไพร่ในสังกัดของกรมนั้น ๆ มาได้โดยเฉพาะกรมมหาดไทย กรมกลาโหมและกรมคลังซึ่งมีอำนาจและอิทธิพลมาก กรมทั้งสามจึงสามารถล่อลวงกำลังไพร่พลในสังกัดไว้ได้อย่างมากมาย กับทั้งยังสามารถเรียกเอาผลประโยชน์จากไพร่ในสังกัดของตนได้อย่างเป็นอิสระสิ่งเท่ากับเป็นการสร้างฐานอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองให้แก่ตัวเสนาบดีของกรมทั้งสามไปโดยปริยาย

นอกจากนี้พวกขุนนางผู้มีอำนาจยังได้รับผลประโยชน์จากบรรดาเจ้าภานุนาย-
 อากรซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีน โดยเฉพาะขุนนางผู้มีเจ้าภานุนายอากรอยู่ในสังกัดมากก็จะได้รับ
 ผลประโยชน์มากตามไปด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ผู้มี
 เจ้าภานุนายอากรในสังกัดมากเป็นพิเศษ¹² โดยลักษณะนี้ก็ทำให้รายได้ของรัฐระวโหลเป็นจำนวน
 มาก ดังมีผู้กล่าวว่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² ปิยนาท บุนนาค, "แนวความคิดและบทบาททางการเมืองของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 ถึงสมัยรัชกาลที่ 5." วิทยานิพนธ์ปริญญา-
 รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
 (กรุงเทพมหานคร : โครงการวิจัยและพิมพ์เอกสาร คณะวิชำมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
 วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จเจ้าพระยา, 2523), หน้า 101-105.

"...วิธีผูกขาดของหลวงมักเปิดช่องให้เจ้านาย และขุนนางผู้ใหญ่แสวงหาผลประโยชน์เข้ากระเป๋ารัฐบาล¹³ รัฐบาลไปตาม ๆ กัน ส่วนรัฐบาลได้ผลประโยชน์ไม่เท่าไร หรือบางทีก็ไม่ได้เลย..."

ยิ่งกว่านั้นการที่ข้าราชการทั้งในเมืองและหัวเมืองไม่ฝืนเงินเดือนประจำ ก็เกิดความจำเป็นตามธรรมชาติในการแสวงหารายได้และผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองและพวกพ้องตามฐานะและตำแหน่งหน้าที่การงานของตน โดยจะจัดส่งรายได้และผลประโยชน์เพียงบางส่วนให้แก่รัฐซึ่งรัฐเองก็ไม่อาจทำการตรวจสอบได้ โดยเฉพาะในบรรดาหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลและฉ้อฉลระในการปกครองตนเองตามระบบ "กินเมือง" อย่างที่เรียกได้ว่า "เกือบจะเต็มที" ประกอบกับในระบบการปกครองแบบจารีต ไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการคลังโดยเฉพาะทั้งยังไม่มีความหมายให้อำนาจในการตรวจตราควบคุมเรื่องนี้ด้วย แม้ว่าจะมีตำแหน่งเจ้าพระยาพระคลังก็ตาม ทั้งนี้เป็นดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแถลงไว้ในพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินตอนหนึ่งว่า

"...เจ้าพระยาพระคลังต้องเป็นเล้านาบตีว่าการบ้านเมือง เล้านาบตีว่าการยุติธรรม เล้านาบตีว่าการทหาร เล้านาบตีว่าการคลัง เล้านาบตีว่าการกรมท่า มีการสิ้นตำแหน่งขึ้นไปมากกว่าตำแหน่งสมุหนายก สมุหกลาโหมอีกดังนี้ จึงต้องละวางการคลังเสีย ส่วนการเก็บเงินตกอยู่แก่พระยาราชภักดี... ส่วนพระยาราชภักดีที่เป็นผู้ทำการแทนเจ้าพระยาพระคลังมีอำนาจน้อย บังคับได้แต่ในพระคลังมหาสมบัติ ภาษีอากรเกิดขึ้นในมหาดไทย กลาโหม กรมท่า กรมเมือง คลังสินค้า เงินส่วนหัวเมืองทั้ง 3 กรม เงินค่านา ค่าราชการ ตัวเลขซึ่งเป็นเงินสำหรับใช้จ่ายราชการแผ่นดินแยกไปอยู่ในกรมต่าง ๆ พระยาราชภักดีก็ไม่ทราบว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด ไม่มีอำนาจที่จะเร่งรัดตักเตือน สู้แต่มาส่งเท่าไรก็รับไว้เท่านั้น ตำแหน่งพระคลังจึงต้องนับว่าเป็นอันไม่มี เพราะไม่มีผู้ที่จะรู้จำนวนเงินแผ่นดิน และคอยเรียกเร่งรับจ่ายได้ทั่วไป เป็นตำแหน่งพระคลังผู้ยวกระจ่ายไปหลายหมื่นหลายกรม เงินแผ่นดินก็มีแต่ล้าบลูญไปไม่ได้ใช้ราชการ..."¹⁴

ศูนย์วิทยพัชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ ยัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย 2352-2453 ตอนที่ 1 ด้านสังคม.

(พระนคร : โรงพิมพ์การค้าสนา, 2517), หน้า 254.

¹⁴ "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรม-

ราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน," อ้างถึงใน ยัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กระฉูด
(รวบรวม), เรื่องเดิม, หน้า 92.

ลักษณะการเมืองการปกครองดังกล่าวข้างต้น ทำให้การเงินรัฐร่วไหลมาก รายได้เข้าสู่ท้องพระคลังไม่เต็มที่ รายได้ส่วนพระองค์และรายได้แผ่นดินลดน้อยลงทุกที ในขณะที่ขุนนางมีรายได้ร่ำรวยมากยิ่งขึ้น ปรากฏว่าเมื่อรัชกาลที่ 5 ขึ้นครองราชย์นั้น ทรงมีพระราชทรัพย์เต็มเพียง 1,000 ชั่ง ทั้งนี้เพราะเงินที่ได้จากภาษีอากรในสมัยรัชกาลที่ 4 พอมาถึงต้นสมัยรัชกาลที่ 5 ลดลงเกือบทุกอย่าง เงินแผ่นดินที่เคยได้ปีละ 50,000 - 60,000 ชั่ง ก็ลดลงเหลือเพียง 40,000 ชั่ง แต่ก็ยังเป็นเพียงตัวเลขในบัญชีเป็นส่วนใหญ่ที่เป็นตัวเงินจริง ๆ มีเพียง 20,000 ชั่งเท่านั้น ทรงกล่าวว่า "แต่เบี้ยหวัดปีละ 11,000 ชั่งก็วิ่งตาแตก"¹⁵

ดังนั้นเมื่อแรกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเสวยราชย์เงินในส่วนพระมหากษัตริย์จึงไม่พอใช้ ต้องไปขึ้นหน้ามาตั้งแต่งานพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมาจนหนี้สินถึงแสนชั่ง¹⁶ ในภาวะการคลังเช่นนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ย่อมไม่ทรงสามารถโยงอำนาจเข้ามาสู่สถาปนพระมหากษัตริย์ได้ เพราะอำนาจทางเศรษฐกิจย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างอำนาจทางการเมือง และการปกครองต่อไป พร้อมกันนั้นก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิรูปบ้านเมืองด้วย

¹⁵ พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีไปมา กับ

สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, (พิมพ์พระราชทานแจกในงานบำเพ็ญพระราชกุศลฉลองพระเดชพระคุณในวันตรงกับวันลวรวงศที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2472).

(พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2472), หน้า 222.

¹⁶ พระราชหัตถเลขาทรงมีถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส,

(พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2472) หน้า 227.

2. ปัญหาข้อบกพร่องของระบบราชการแบบจารีต

ระบบราชการแบบจารีตซึ่งใช้กันมาตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นเวลา
กว่า 4 ศตวรรษ โดยมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงบ้างในบางรัชกาลนั้น มาถึงสมัยรัชกาลที่ 5
ไม่สามารถใช้ในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะสถานการณ์ของ
บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างเห็นได้ชัด เช่น ประชากรเพิ่มมากขึ้น ตัวเมืองคือกรุงเทพฯ
ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะทางทิศเหนือและทิศตะวันออกตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น¹⁷
การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศเป็นไปอย่างกว้างขวาง ชาวต่างประเทศทั้งชาวตะวันตกและ
ชาวเอเชียเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศโดยเฉพาะที่กรุงเทพฯ เป็นจำนวนมากทั้งเป็นการอยู่อย่าง
ถาวรและอย่างชั่วคราว¹⁸ ประกอบกับอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกเข้ามาประชิดเขตแดนไทย
ทุกด้านในลักษณะ "คุกคาม" เอกราชและอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ ระบบ
ราชการแบบจารีตจึงไม่อาจสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์บ้านเมืองดังกล่าว เป็น
การแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของระบบซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้
เป็นแบบสมัยใหม่ อันเป็นนโยบายเพื่อความอยู่รอดของประเทศ ข้อบกพร่องของระบบราชการ
แบบจารีต ปรากฏทั้งในราชการส่วนกลางและส่วนหัวเมืองซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ในราชการส่วนกลาง ระบบราชการแบบจารีตแสดงถึงข้อบกพร่องที่สำคัญ

2 ประการ คือ ประการแรก ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของหน่วยราชการมีความ
สับสนซับซ้อนก้าวก่ายกัน ประการที่สอง คือ รายได้ของหน่วยราชการไม่เสมอภาคกันและไม่
สมดุลย์กับงานในความรับผิดชอบ

¹⁷ดูรายละเอียดใน ปิยนาท บูณาค, การวางรากฐานการคมนาคม ใน รัชสมัยพระบาท-
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "รายงานทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช. จุฬาลงกรณ์มหาวิทาลัย,
2518, และ ปิยนาท บูณาคและคณะ, คลองในกรุงเทพฯ : ความเป็นมา การเปลี่ยนแปลงและ
ผลกระทบต่อกรุงเทพฯ ใน รอบ 200 ปี (พ.ศ. 2325-2525). (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์-
มหาวิทาลัย, 2525), หน้า 45-103.

¹⁸ดูรายละเอียดใน ลำวิตรี ทัพพะสุต "ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนชาวไทย สีนและ
ตะวันตกในกรุงเทพฯ พ.ศ. 2398-2453," วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญา อักษรศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทาลัย, พ.ศ. 2526.

2.1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติงานของหน่วยราชการมีความสัมพันธ์กัน ก้ำก๋ายกัน

ข้อบกพร่องในเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากกรณีที่มิได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ตามประเภทของงานเป็นการเฉพาะเจาะจงลงไป แต่มีลักษณะของการกระจายงานประเภทเดียวกันไปตามกรมกองต่าง ๆ ทำให้การทำงานยุ่งเหยิง สับสน ก้ำก๋าย และล่าช้า เล่นาบตีแต่ละกรมโดยเฉพาะกรมสำคัญคือกรมมหาดไทย กรมกลาโหม และกรมคลังมีงานมากเกินไป ดูแลไม่ทั่วถึง ขุนนางรองลงมาก็ไม่มีอำนาจสั่งการเด็ดขาด งานสิ่งคั่งค้างทับถมทวีขึ้นเรื่อย ๆ ดังพระราชดำริตอนหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า "การสิ่งใดที่สับสนรุงรังไม่มีใครจะตลอดไปได้"¹⁹

การบริหารงานในระบบราชการแบบจารีตที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว อาจพิจารณาได้จากตัวอย่างในเรื่องการคลัง การทหาร และการศาล ดังนี้

การคลัง แต่เดิมกรมคลังเคยทำหน้าที่รวบรวมรายได้และควบคุมรายจ่ายของแผ่นดิน แต่ต่อมาเมื่อเล่นาบตีกรมคลังต้องรับผิดชอบงานเพิ่มขึ้นในเรื่องการค้า การต่างประเทศ และการปกครองหัวเมืองชายทะเลฝ่ายตะวันออกก็ทำให้การบังคับบัญชาการคลังจริง ๆ หละหลวมลง กรมคลังย่อยทั้งหลายต้องบริหารงานกันเอง เป็นอิสระ ประกอบกับสมุหนายก สมุหกลาโหมและเล่นาบตีกรมอื่น ๆ ที่ได้เก็บภาษีอากรค่าล่วงค่านา เมื่อเก็บได้แล้วก็ไม่ส่งเข้ากรมคลังตามระเบียบ เล่นาบตีกรมคลังก็ไม่มีเวลามอง เพราะมัวแต่ยุ่งกับงานด้านอื่น ต้องให้ข้าราชการชั้นรองลงไปไปสวดการ ซึ่งก็ไม่ได้ผลเพราะเล่นาบตีทำเฉยเสียไม่ส่งเงินให้ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการลงไปได้ อย่างไรก็ดี ต่อมาเมื่อมีการตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่อีกหลายประเภทและแบ่งให้กรมกองต่าง ๆ เป็นผู้จัดเก็บภาษีจากเจ้าภาษีนายอากรอีกต่อหนึ่ง เพื่อให้เป็นรายได้สำหรับกรมกองนั้น ๆ แต่ละกรมก็จัดให้มีพระคลังของตนคอยปฏิบัติหน้าที่นี้ จึงเกิดเป็นลักษณะของ "คลังซ้อนคลัง" ขึ้นมากมาย นอกจากนี้การเร่งรัดเก็บภาษีจากเจ้าภาษีนายอากรก็บกพร่อง เพราะต่างฝ่ายต่างหา ได้เงินมาไม่ครบ ยิ่งกว่านั้น พระคลังของแต่ละกรมจะเก็บรายได้ไว้ส่วนหนึ่ง แล้วส่งรายได้มาให้พระคลังหลวงตามใจชอบ พระคลังหลวงก็ไม่สามารถทวงถามได้ต้องยอมรับ

¹⁹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาริบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2493), หน้า 64, 70.

รายได้ตามจำนวนที่แต่ละกรมส่งมา เงินเข้าพระคลังหลวงจึงลดน้อยลงทุกที จนในที่สุดพระคลังหลวงต้อง เป็นหนี้ปีหนึ่ง เป็นจำนวนหมื่นชั่งดังกล่าวมาแล้ว

การทหาร เลื่อนาบตีที่รับผิดชอบด้านการทหารได้แก่ สุ่มหกลาโหม สุ่มหนายก และ เลื่อนาบตีกรมคลัง ต่างก็เก็บรายชื้อจำนวนไพร่พลในเขตปกครองของตนไว้ ไม่ส่งมาให้กรมสุรัสวดี ซึ่งมีหน้าที่เก็บบัญชีไพร่พลทั่วราชอาณาจักร ดังนั้น จึงไม่มีหน่วยงานใดรู้จำนวนไพร่ทั้งหมดอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีปัญหาว่ากรมที่ทำหน้าที่ทางด้านการทหารหลายกรม ถูกนำไปสังกัดไว้ในฝ่ายพลเรือน เพื่อให้มีการกระจายกำลังออกได้อย่างสม่ำเสมอ เช่น กรมล้อมพระราชวัง (ขึ้นโดยตรงกับพระมหากษัตริย์) กรมแล่งปืนโรงใหญ่ (มีหน้าที่เก็บรักษาอาวุธและกระสุนปืนศิลา) กรมช้าง กรมม้า เป็นต้น นอกจากนี้กรมทหารอาสา เช่น อาสาลาว อาสาญวน อาสาเขมร อาสามอญ ซึ่งได้มาจากเขลยศึกชนชาติอื่น ๆ จะจัดส่งพวกเหล่านี้ไปสังกัดกรมกลาโหมบ้าง กรมมหาดไทยบ้าง และกรมอื่น ๆ อีกบ้าง เมื่อเป็นเช่นนี้ การบังคับบัญชาฝึกหัดทหารจึงไม่มีแบบแผนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ขาดระเบียบวินัย และสิ้นเปลืองเงินโดยใช่เหตุ²⁰

การค้าล เนื่องจากมีศาลกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ เช่น ศาลกรมเวียง ศาลกรมวัง ศาลกรมคลัง ศาลกรมนา ศาลอาญาขึ้นอยู่กับกรมกลาโหม ศาลกระทรวงอาญาขึ้นอยู่กับ กรมมหาดไทย ศาลกระทรวงมรดกขึ้นอยู่กับกรมล้อมพระราชวัง ยิ่งกว่านั้น กรมต่าง ๆ ที่ได้จัดการเกี่ยวกับภาษี ก็ยังมีศาลสำหรับว่าความเรื่องภาษีโดยเฉพาะอยู่ในกรมของตน ปรากฏว่า เลื่อนาบตีหรือผู้บัญชาการกรมต่าง ๆ นั้นมีงานอื่นในความรับผิดชอบมากก็ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะ ควบคุมการพิจารณาคดีเนื่องจาก "ถือเสียว่าแล้วแต่ตระลาการแลลูกขุนจะว่ากล่าวไป ไม่เอาธุระรักษาการตามหน้าที่ซึ่งพ้นออกไปใหม่"²¹ ประกอบกับกระบวนการสอบสวนพิจารณาคดีของไทย ยืดยาว คดีจึงค้างคั่งค้างเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ตุลาการยังหาโอกาสทุจริต" กินสินบน" อย่างแพร่หลาย เพราะการควบคุมของรัฐยังหละหลวม อาณาประชาราษฎร์จึงไม่เกิดความศรัทธาใน ตุลาการ และไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาตัดสินของศาล พวกกันยีนฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ ปีหนึ่ง บางทีถึงพันล่องพันคดี²² พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชภาระมากมายอยู่แล้ว ไม่ทรงมีเวลามา

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

ตัดสินคดีได้ทั้งหมด ซึ่งทรงตั้งกองศาลฎีกาขึ้นทำหน้าที่แทนพระองค์ คู่ความก็หายอมเชื่อฟังคำตัดสินไม่ กลับเข้ามากล่าวโทษตุลาการศาลฎีกาอีก พระมหากษัตริย์ก็ต้องทรงชำระความนั้นเองในที่สุด "ก็เกือบจะเหมือนพระเจ้าแผ่นดินองค์เดียวที่จะพิพากษาเด็ดขาดทั่วทั้งสิ้น"²³ นอกจากนี้ คนดี ๆ ก็ไม่ค่อยอยากมาเป็นตุลาการ เพราะผลประโยชน์ของตุลาการได้ชื่อว่า เป็นผลประโยชน์แบบ "ร้อน ๆ หนาว ๆ หวาด ๆ หวั่น ๆ"²⁴ คนที่มาเป็นตุลาการ จึงมักเป็นคนที่ "หาทางไปไหนไม่ได้แล้ว"²⁵

ลักษณะดังกล่าวทำให้การศาลไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนอกจากไม่เป็นที่ยอมรับของชาวไทยเองแล้ว ยังทำให้ชาวตะวันตกซึ่งเข้ามาเป็นจำนวนมากในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ไม่ยอมรับ และใช้เป็นข้ออ้างในการขอลิทธิสภาพนอกอาณา เขตจากไทยซึ่งกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยในการปกครองของไทย แต่รัฐบาลไทยก็จำเป็นต้องยอมเพราะการศาลของไทยมีข้อบกพร่องที่ไม่อาจปฏิเสธได้ดังกล่าวมาแล้ว

2.2 รายได้ของแต่ละกรมกองไม่เสมอภาคกัน และไม่สัมพันธ์กับงานในความรับผิดชอบ

ตามระบบราชการแบบจารีตไม่มีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่กรมกองต่าง ๆ ตามความจำเป็น ข้าราชการก็ไม่มีเงินเดือนประจำ จะมีก็แต่เบี้ยหวัดรายปี ซึ่งเป็นเสมือนรางวัลที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้เพื่อตอบแทนความดีความชอบ พระมหากษัตริย์จึงอนุมัติให้กรมกองเหล่านี้มีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ตามแต่งงานในความรับผิดชอบของตนจะอำนวยให้ เช่น กรมกลาโหม กรมมหาดไทย และกรมคลังนั้น นอกจากเงินที่ได้จากกล้วย และค่าว่าความในเขตความรับผิดชอบแล้ว ยังได้รับรายได้จากภาษีต่าง ๆ ที่เก็บในเขตนั้น ๆ ด้วย ส่วนกรมคลังยังมีทางหารายได้จากการค้าขายกับต่างประเทศอีกอย่างหนึ่งด้วย กรมที่มีรายได้ดีอีกกรมหนึ่ง คือ กรมนา ซึ่งมียาได้จากการเก็บอากรค่านา หรือจากการพิจารณาคดีความต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนา เมื่อที่นายขยายตัวขึ้นเนื่องจากผลกระทบของการทำล้นธัญญา เบาล้าง กรมนาจึงได้รายได้เพิ่มขึ้นด้วย ทั้งยังมีหน้าที่เก็บข้าวขึ้นกลางหลวง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวิจารณ์ว่า

²³ เฟิงอ้าง .

²⁴ เฟิงอ้าง .

²⁵ เฟิงอ้าง .

"อัน เป็นช่องทางที่จะหา เคาะหา เลยได้. .. กรมฯ เกือบจะ ว่าไม่ต้องรับผิดชอบอันใดในกรมของ
ตัว และไม่ต้องทำการหน้าที่อันใด เป็นแต่ผู้ที่จะได้ผลประโยชน์ดีกว่ากรมอื่น ๆ ทั้งสิ้น"²⁶

อย่างไรก็ตามอีกหลายกรมกองที่ไม่มีทางหารายได้เพิ่มเติม ตัวอย่างเช่น กรมเวียง
ซึ่งมีงานเพิ่มขึ้นแต่รายได้น้อย กรมเวียงนั้นมีงานหนักเพราะการขยายตัวของเมืองหลวง
ประชากรเพิ่มขึ้น ทรัพย์สินมบัติมากขึ้น โจรผู้ร้ายก็มากขึ้นด้วย ส่วนกรมวังก็ต้องทำงานหนัก
เพราะผู้รับผิดชอบต้องใช้ความรู้ความรอบคอบ ทำการผิดพลาดไม่ได้ เนื่องจากต้องจัดการ
เกี่ยวกับพระราชพิธีต่าง ๆ แต่รายได้ของกรมทั้งสองไม่คุ้มค่าเหนื่อย เพราะไม่ได้ผลประโยชน์
จากภาษีเหมือนกรมมหาดไทย กรมกลาโหม และกรมคลัง ช่องทางที่กรมเวียงและกรมวังจะ
แสวงหาผลประโยชน์ได้ก็โดยการเก็บค่าธรรมเนียมในการพิจารณาคดีที่มากขึ้นค่าของตนเท่านั้น
ผลที่ตามมาก็คือ ข้าราชการประจำกรมกองเหล่านี้หมดกำลังใจในการทำงาน งานจึงค้างคั่ง
อยู่มากมาย ตำแหน่งเสนาบดีก็ไม่มีใครอยากมาเป็น ใครได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
เสนาบดีกรมเวียง กรมวัง ก็มักจะเป็นที่เข้าใจว่า ไม่สามารถจะ "วิ่งเต้น" เอาตำแหน่งใน
กรมอื่นได้แล้ว จึงดูเป็นผู้ขาดสมรรถภาพ ผลเสียอีกประการหนึ่งก็คือ มีการทุจริตกันในหมู่
ข้าราชการประจำในกรมกองต่าง ๆ อย่างกว้างขวางเพราะ "ครั้นจะหาโดยตรง ๆ ก็ไม่ได้
หันออกหันใจ จึงต้องหาไปตามแต่จะได้ ต้องตกไปในทางทุจริต"²⁷ เช่น การรับสินบนในการ
พิจารณาคดีต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารประเทศอีกประการหนึ่ง

พระบรมราชาริบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะให้ภาพที่ชัดเจนของ
ข้อบกพร่องในระบบราชการแผ่นดินแบบจารีตได้เป็นอย่างดี ดังนี้

26

"พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลง . . .," อ้างถึง
ใน ฮัยอนันต์ สุ่มทวนิชย์ และชัตติยา กระมลสุต (รวบรวม), เรื่องเดิม, หน้า 95.

27

เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

"ถ้าจะเทียบตำแหน่งสมเด็จพระกลา โหมม สมุหนายกในเวลานี้กับตำแหน่ง เลื่อนาบดีที่ใน ประเทศทั้งปวงมีอยู่ ก็จะต้องนับว่าเป็นเลื่อนาบดีว่าการบ้านเมืองด้วย เลื่อนาบดีว่าการ ยุติธรรมด้วย เลื่อนาบดีว่าการทหารด้วย เลื่อนาบดีว่าการคลังด้วย รวบรวมกันอยู่ใน คนเดียวเป็นเลื่อนาบดีถึง 4-5 ตำแหน่งดังนี้ การซึ่งได้สลับส่นรุงร้างไม่ว่าใครจะตลอดไปได้"²⁸

และอีกตอนหนึ่งว่า

"เลื่อนาบดีใน 6 ตำแหน่งนี้ เมื่อตกลงมาถึงภายหลังตามกาลที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมก็มีการเหลือล้นจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีภาระอะไรจะทำ บางกรมก็มี ผลประโยชน์มากเหลือล้นจนเกินไป... เพราะการที่ไม่ลุ่มล่า เล่มอทั้งกระบวนราชการและ ผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการซึ่งได้ค้างล่นล้ม ด้วยการมากเหลือแรงที่จะดำและไม่มี ผลประโยชน์พอที่จะมีน้ำใจทำ"²⁹

ในด้านกรปกครองส่วนหัว เมือง การที่ระบบราชการแบบจารีตกำหนดให้กรม มหาตไทย กรมกลา โหมม และกรมคลังดูแลบังคับบัญชาหัว เมืองฝ่ายเหนือ หัวเมืองฝ่ายใต้ และ หัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันออกตามลำดับโดยต่างก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข ให้แก่ราษฎร การจัดการในเรื่องการภาษีอากร การศึกษา การค้าส่ง การค้า การ เกษที่ไพร่พลเข้ารับราชการ การละล่นกำลังพลและเสบียงอาหาร ตลอดจนการทำสงครามนั้น ก่อให้เกิดปัญหาการขาดเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชาหัว เมือง เพราะแต่ละกรมต่างก็ดำเนิน การปกครองพื้นที่ในความรับผิดชอบของตนไปตามความคิดเห็นของตนเองเป็นสำคัญ อันนำมาซึ่ง ปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาในการรักษาระเบียบแบบแผน การปกครองให้เป็นมาตรฐาน เดียวกันอย่างลุ่มล่า เล่มอ ปัญหาในการประสานงาน และปัญหาในการทำงานซ้ำซ้อนกันซึ่งก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองเจ้าหน้าที่และงบประมาณโดยไม่จำเป็น

นอกจากนี้ การที่การคมนาคมและการติดต่อสื่อสารของไทยอยู่ในสภาพล้าหลังก็ทำให้ การตรวจตราควบคุมหัว เมืองจากส่วนกลางยากลำบากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัว เมืองที่อยู่ ห่างไกลและอยู่กระจัดกระจายคนละทิศละทาง³⁰ ดังนั้น หัว เมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะหัว เมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁸ "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงแถลง...", อ่างถึงใน ฮัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรณสูต (รวบรวม), เรื่องเดิม, หน้า 91.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

³⁰ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจรรยาขุนภาพกับพระยาราชเลนา, เทศาภิบาล. (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2495), หน้า 76.

ใหญ่ ๆ จะมีอิสระในการปกครองตนเองและถ้ามีโอกาสก็จะมักท้าทายอำนาจของรัฐในส่วนกลาง³¹ ลักษณะดังกล่าว เป็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตในการบังคับบัญชา (Span of Control)^{32*} ระหว่างอำนาจในส่วนกลางกับบรรดาหัวเมืองใหญ่ที่ห่างไกล

ยิ่งกว่านั้นการที่ประเพณีการปกครองประเทศราช ซึ่งไทยยอมให้ประเทศราชมีอิสระในการปกครองตนเอง โดยไม่มีข้อผูกมัด หรือการควบคุมจากรัฐอย่างรัดกุม นอกจากสิ่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายแต่พระมหากษัตริย์ไทยตามระยะเวลาที่กำหนดให้ รวมทั้งการที่ประเทศราชมีเชื้อชาติ วัฒนธรรมนิยมประเพณี และคำล้นา แตกต่างจากไทย ก็ทำให้ประเทศราชไม่มีความผูกพันกับไทยอย่างแท้จริง ประกอบกับระยะทางที่ห่างไกลจากราชธานีของไทยและการคมนาคมที่ทรูกันดารส่งผลให้ประเทศราชเหล่านี้หากมีโอกาสเมื่อใดก็มักคิดแยกตนเองเป็นอิสระหรือเมื่อประเทศข้างเคียงฝ่ายใดมีอำนาจก็มักโอนอ่อนเข้าด้วย³³ ปรากฏว่าในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้

³¹ ดูรายละเอียดใน Arsa Meksawan, "The Role of the Provincial Governor in Thailand." (Doctoral dissertation, Department of Government, Indiana University, 1961), Reproduced by the Institute of Public Administration, Thammasat University. pp. 100-102.

³² สักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ลุ่มเต็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจาชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 65.

* ขอบเขตในการบังคับบัญชา (Span of Control) หมายถึงจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาอาจควบคุมตรวจตราได้แต่เป็นจำนวนจำกัดเพียงจำนวนหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนครั้งความถี่ของการติดต่อระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและความสามารถในการควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเหล่านั้น ดู พระณี ประเล่ห์รังษี และคณะ, การเลือกตั้งและการบริหาร. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 283-284.

³³ พระยามหาอำมาตยาธิบดี, "เรื่องมหาดไทย," อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันทีระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทย ครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ 2435-2495. (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2459), หน้า 135.

ดินแดนที่เป็นประเทศราชของไทยคือ บางส่วนของลาว เขมร และหัวเมืองมลายู³⁴

จะเห็นได้ว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับเอกภาพของชาติซึ่งถ้ายังคงปล่อยให้สถานการณ์เป็นไปตามแบบเดิม ก็จะมีผลร้ายต่อเอกราชของประเทศ เพราะย่อมเป็นช่องทางให้ประเทศอื่นโดยเฉพาะมหาอำนาจตะวันตกยุยงปลุกปั่นราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้แตกความสามัคคีเอาใจออกห่างไปฝากฝังกับฝ่ายตรงกันข้าม แล้วก็จะหาทางเข้ายึดครองดินแดนนั้น ๆ ได้โดยง่าย³⁵

3. การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกและอิทธิพลแนวความคิดตามแบบตะวันตก

ในสมัยรัชกาลที่ 5 มหาอำนาจตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลประชิดดินแดนไทยในลักษณะคุกคามต่อราชอาณาจักรไทยซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงสถานการณ์ดังกล่าวเป็นอย่างดี ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจรรยาภาพ เลื่อนาบดีกระทรวงมหาดไทยในระหว่างสมัยปฏิรูปตอนหนึ่งว่า

"...เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมืองและมีการค้าขายคล้อยคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ฝ่ายตะวันตกโอบล้อมไปเหนือเมืองเหล่านั้นมาเป็นของอังกฤษ ทั้งฝ่ายตะวันออกโอบล้อมไปเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมื่อเราตั้งอยู่ที่ท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวัดขั้น และมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการที่เกี่ยวข้องในปลายเขตแดนอยู่เสมอไม่เป็นที่ต่างคนต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน..."³⁶

นอกจากนี้ ภัยอันตรายจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกยังเป็นที่ตระหนักกันในหมู่เจ้านายชั้นสูงและขุนนางผู้มีความคิดก้าวหน้าซึ่งจะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดินของเจ้านายชั้นสูงและขุนนางรวม 11 ท่าน

³⁴ พระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดี. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9. (เมษายน ร.ศ. 111), หน้า 25-28.

³⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจรรยาภาพกับพระยาราชเสนา. เทศาภิบาล. (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2495), หน้า 99-100.

³⁶ "สำเนาพระราชหัตถเลขา ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 143/45 ลงวันที่ 18มกราคม รศ.114 ถึงกรมหมื่นตำราจรรยาภาพ เลื่อนาบดีกระทรวงมหาดไทย เนื่องในโอกาสวันเปิดประชุมประจำปีของข้าหลวงเทศาภิบาลครั้งแรก", อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ 2435-2495, หน้า 146-147.

ซึ่งเรียกกันว่ากลุ่ม ร.ศ. 103³⁷* เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2428 สรุปลใจความสำคัญได้ว่า อันตรายจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกเพื่อยึดครองประเทศไทยนั้นกำลังใกล้เมืองไทยเข้ามาทุกที ประเทศทางตะวันตกอาจกำลังคิดอ้ายยึดครองเมืองไทยโดยใช้ข้ออ้างว่า ประเทศไทยเป็นประเทศด้อยพัฒนา มีระบบการปกครองที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกและความผาสุกให้เกิดแก่ประชาชนไทย จึงต้องการเข้ามาปกครองเพื่อช่วยพัฒนาประเทศไทยให้มีความเจริญเท่าเทียมกับทางยุโรป เปรียบได้ดังการสับจองไร่นา ถ้าเจ้าของไม่สามารรถทำประโยชน์ให้เกิดขึ้นได้ ก็สมควรที่จะให้ผู้อื่นเข้ามาทำประโยชน์ต่อไป โดยที่ผู้เป็นเจ้าของอยู่เดิมก็ไม่มีอำนาจมาขัดขืนได้ ฉะนั้นการที่มหาอำนาจตะวันตกจะเข้ามายึดครองประเทศไทยสังคมโลกก็จะดิ้นรนค้นหาหาได้ไม³⁸

กลุ่มร.ศ. 103 ผู้ซึ่งได้ศึกษาหรือได้เคยปฏิบัติหน้าที่ในทวีปยุโรปมาแล้วได้เห็นและมีประสบการณ์เกี่ยว บการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกได้กราบบังคมทูลเสนอว่าทางที่ไทยจะเอาตัวรอดได้ก็คือ ต้องจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบ

ศูนย์วิทยพัทยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁷ ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช และชัตติยา กระณสุต (รวบรวม), "เอกสารการเมืองการปกครองไทย....," หน้า 36.

* กลุ่ม ร.ศ. 103 ส่วนใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในยุโรป ที่สำคัญ คือ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ และเจ้าหมื่นไวยวรนาถ (เดิม - แลงยูโต ต่อมาคือเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี).

³⁸ กจช., ร.5 บ. 1.4/1 เจ้านายแล ข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระ เchiedบรรณาการแผ่นดิน.

ประชาธิปไตยตามแบบตะวันตกซึ่งมีการกระจายอำนาจและถ่วงดุลย์อำนาจกันอย่างเหมาะสม และรัฐบาลจัดการบริหารประเทศตามความต้องการของประชาชน แต่คณะผู้เล็งเห็นความคิดเห็น ก็ตระหนักดีว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์แบบในขณะนั้น ถึงกระนั้น ก็ตามก็สมควรที่จะจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองบางส่วน เพื่อให้มีการกระจาย อำนาจอันเหมาะสมและเตรียมการสำหรับที่จะเป็นประชาธิปไตยในอนาคตที่สำคัญคือ³⁹

1. เปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของอำนาจเสียใหม่ โดยให้มีการกระจายอำนาจในการ กำหนดนโยบายและบริหารงานไปสู่คณะเสนาบดี ซึ่งเปรียบเสมือนคณะรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประธานของคณะเสนาบดี เปรียบเสมือนทรงเป็นนายกรัฐมนตรี บทบาทใหม่ของ พระมหากษัตริย์จึงมิใช่ผู้มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพียงลำพัง บรรดา เสนาบดีมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและดำเนินการรับผิดชอบตามนโยบายนั้น พระมหากษัตริย์ จะทรงควบคุมอยู่ห่าง ๆ เปรียบเสมือนกับปล่อยให้เครื่องจักรทำงานด้วยตัวเอง และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นนายช่างที่คอยดูอยู่ ถ้าเครื่องจักรทำงานตามหน้าที่ไปได้ พระมหากษัตริย์ก็จะ ไม่ทรงเข้าไปแทรกแซง นายช่างจะเข้าไปตรวจตราแก้ไขเมื่อเครื่องจักรติดขัดหรือทำงานผิด หน้าที่อันจะเกิดผลเสียขึ้นเท่านั้น

2. ให้มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนเกี่ยวกับการสืบตติวงศ์ โดยมีต้องให้คณะเสนาบดีเป็นผู้พิจารณาเลือกเฟ้นอันเป็นหนทางให้คณะเสนาบดีใช้อิทธิพลและสร้างอำนาจให้แก่ตัวเองอันจะเป็น ปัญหาในการปกครองต่อไป

3. ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจทำการทุจริตในวงรัฐบาล วิธีป้องกันอันหนึ่งก็คือ จัดให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนอันสมควรแก่ภาระหน้าที่

4. ให้มีความเสมอภาคกันในหมู่ประชาชน ไม่ว่าจะในด้านการเสียดาษ หรืออากรใช้ แรงงาน

5. ยกเลิกธรรมเนียมประเพณีที่จะเป็นเครื่องกีดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

6. ให้ประชาชนและข้าราชการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอันจะเป็น ประโยชน์แก่บ้านเมือง โดยผ่านทางหนังสือพิมพ์หรือในที่ประชุม แต่บุคคลที่ไ้เสรีภาพในทางที่ผิด

³⁹ กชข., ร. 5 บ. 1.4/1 เจ้านายแลข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการ เปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน.

เช่น กล่าวร้ายป้ายสีผู้อื่น ก็ให้มีการลงโทษอย่างรุนแรงด้วย

7. การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ให้คำนึงถึงที่ความสามารถและความประพฤติ เป็นสำคัญ มิใช่ดูจากเชื้อสายว่าเป็นลูกหลานของผู้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่

กลุ่ม ร.ศ. 103 เห็นว่า ถ้าจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้แล้ว ก็จะทำให้เกิดความเชื่อถือนิยมหมู่ชาวยุโรปต่างประเทศ การศรัทธาก็คงจะลดน้อยลงไป ดังตัวอย่างจากประเทศ ญี่ปุ่นซึ่งได้ทำการปฏิรูปการปกครองจนเป็นที่ยอมรับของตะวันตก

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เองก็ทรงได้รับการศึกษาตามแบบตะวันตก มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 นอกจากนี้ในระหว่างสมัยผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน พระองค์ก็ได้ทรงมีโอกาสเสด็จเยือนประเทศต่าง ๆ ในเอเชียซึ่งเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกเช่น ชวา มลายูและอินเดีย ได้ทอดพระเนตรความเจริญในด้านต่าง ๆ ที่มหาอำนาจตะวันตกได้สร้างให้แก่ประเทศอาณานิคมของตน เช่น ด้านการปกครอง ด้านการคมนาคมสื่อสารและด้านเศรษฐกิจ ซึ่งนับว่ามีส่วนเป็น "แรงบันดาลใจ" ที่ทำให้ทรงต้องการปฏิรูปบ้านเมืองให้มีความเจริญตามแบบตะวันตก เช่นเดียวกัน⁴⁰

สาเหตุทั้ง 3 ประการข้างต้น ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจำเป็นต้องรับดำเนินการปฏิรูปบ้านเมืองโดยเฉพาะในด้านการจัดการปกครอง ดังปรากฏในพระราชปรารภที่ทรงมีกับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ตอนหนึ่งว่า

"...ถึงเวลาที่เมืองไทยจำเป็นต้องเร่งรัดจัดการปกครองบ้านเมืองให้เรียบร้อยทั่วพระราชอาณาเขต จะรั้งรอดต่อไปไม่ได้..."⁴¹

พระราชปรารภดังกล่าวได้รับการยืนยันในพระราชหัตถเลขาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีถึงสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ตอนหนึ่งว่า

⁴⁰ ดูรายละเอียดใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายู เมื่อ ร.ศ. 108, 109, 117, 120 รวม 4 คราว. (พระนคร : โรงพิมพ์ไทย, 2468).

⁴¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย", อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันทีระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี..., หน้า 35.

"...การซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งภายในภายนอกได้มีอยู่ 3 ประการ คือ พุดจกัณ ในทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรี ไม่มีกำลังพอที่จะรักษา ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาโดยทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปได้ เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อยทุนซึ่งจะเป็นที่ตั้งให้กำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อย ได้นั้นก็จะไม่พบ การซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ได้ต้องอาศัยความปกครองให้ราษฎรได้ทำมา- หากินโดยสะดวก ได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้มาเสียภาษีอากรจึงจะ เป็นกำลังบ้านเมืองได้..."⁴²

จะ เห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรง เน้นถึงความสำคัญของ การปรับปรุงระบบบริหารราชการโดยมุ่งผลคือประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนา เศรษฐกิจ อันจะเป็นกำลังสนับสนุนกำลังกองทัพให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นอำนาจหนุนหลังการต่อรองปัญหา ระหว่าง ประเทศ หรือการทูตอีกชั้นหนึ่ง⁴³

ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวจึงทรงดำเนิการปฏิรูปบ้านเมืองซึ่ง แบ่งออกได้เป็น 2 ระยะคือ ระยะแรกระหว่าง พ.ศ. 2416 - พ.ศ. 2418 และระยะที่สอง ระหว่าง พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453

การปฏิรูปในระยะแรกเป็นการปฏิรูปเพื่อตั้งอำนาจจากขุนนางมาสู่พระมหากษัตริย์⁴⁴ กล่าวคือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์อย่างสมบูรณ์โดย

⁴² "สำเนาพระราชหัตถเลขา ใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 143/45 วันที่ 18 มกราคม รศ. 114 ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรื่องในโอกาสวัดเปิดประชุมประจำปีของข้าหลวงเทศาภิบาลครั้งแรก", อนุสรณ์เนื่องในงาน วันที่ระลึกกระทรวงมหาดไทย..., หน้า 147-148.

⁴³ ขวัญชัย เองมูลธนา, การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มปป., หน้า 35.

⁴⁴ อรรถชโยดม เจริญศรี ดุ๊ก และปิยนารถ บุนนาค, ประวัติศาสตร์ไทย 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2526), หน้า 52-59.

ไม่มีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินก็ทรงดำเนิการปฏิรูปพื้นที่โดยทรงออกพระราชบัญญัติติดต่อกันในระหว่างปลายปี พ.ศ. 2416 ถึง พ.ศ. 2418 จำนวน 4 ฉบับ ซึ่งล้วนแต่เป็นการตั้งอำนาจจากกลุ่มคนรุ่นเก่ามาสู่องค์พระมหากษัตริย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเพื่อรวบรวมรายได้จากภาษีอากรหัวพระราชาอาณาจักรมาสู่หน่วยงานนี้ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของพระมหากษัตริย์โดยตรงเพียงหน่วยงานเดียว พระราชบัญญัติการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) เพื่อให้ช่วยเป็นที่ปรึกษาทั้งในราชการแผ่นดินและราชกิจส่วนพระองค์อื่นจะทำให้การดำเนิการบริหารประเทศของพระองค์เป็นไปด้วยดี ด้วยเหตุผลที่ว่า "...ราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น แลการที่ยังรกร้างมาแต่เดิมมากนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เพียงก็จะไม่สำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิมก็จะได้ปลดเปลื้องไปทีละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็จะบังเกิดแก่บ้านเมือง..."⁴⁵ นอกจากนี้ได้แก่พระราชบัญญัติตราการค่าลรับสั่ง เพื่อตั้งอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาตัดสินคดีความมาสู่หลวงภายใต้องค์พระมหากษัตริย์อันจะเป็นการลดปัญหาการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง และพระราชบัญญัติพิกัดเกษียณอายุลูกทาสลูกไทเพื่อปลดปล่อยทาสบางประเภทให้เป็นอิสระ

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิรูปในระยะแรกนี้คือการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นดำเนิการในเรื่องต่าง ๆ แทนพระองค์นั้น นับเป็นความพยายามที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนการต่อสู้ในการตั้งอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นการแสดงให้เห็นนโยบายทางการเมืองอันล้ำมของพระองค์ ด้วยอิทธิพลพระราชประสงค์ที่จะแสดงพระองค์เป็นศัตรูทางการเมืองอย่างเปิดเผยกับกลุ่มขุนนางซึ่งล้มเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นประธานอยู่ การให้สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินดำเนิการแทนจึงเป็นผลดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในตอนนั้น ทำให้ความสัมพันธ์ไม่เลวร้ายและไม่ตึงเครียดเกินไป การที่ทรง "สืบ" ทางด้านกฎหมายก่อน นับว่าเป็นพระประยา-

⁴⁵ ประการที่ 3 ว่าด้วยตั้งเคาน์ซิลและพระราชบัญญัติ, หน้า 9-21. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1 (ขึ้น 2 ค่ำ เดือนเจ็ด ปีจอ จ คก 7 ว.ศ. 1236), หน้า 3.

สามารถของพระองค์ที่ทรง เล็ง เห็นแล้วว่า ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินและ เลื่อนาบดีไม่สนใจด้าน นิติบัญญัติด้วยเข้าใจว่าอำนาจบริหารอยู่ที่ตน จึงเป็นการเสี่ยงการกระทบกระทั่งในการแย่ง อำนาจ และทรงสามารถวางรากฐานทางด้านกฎหมายได้ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะสร้าง ความชอบธรรมให้พระองค์ เนื่องจากมีกฎหมายรับรองอยู่ดังจะเห็นได้จากพระราชดำริใน พระราชดำรัสตอบความเห็นของกลุ่ม รศ. 103 ประมาณ 10 ปีหลังจากได้มีการตั้งสภาที่ปรึกษา ราชการแผ่นดิน ความตอนหนึ่งว่า

"คือราชการในเมืองเรา ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่น ๆ การแต่เดิม ๆ มา นั้น การเอกเล็กคิวิตฟกับลิลีเลตีฟรวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับ เลื่อนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมา เมื่อริเยนซีในตอนต้น อำนาจนั้นก็อยู่แก่ริเยนต์แล เลื่อนาบดีทั้งสองอย่าง ครั้นภายหลังมา เมื่อเราค่อยมีอำนาจขึ้น ตำแหน่ง เอกคิวิตฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเยนต์แล เลื่อนาบดี แต่ลิลีเลตีฟนั้นหาใครจะมีผู้ใดขบใจไม่ เราจึงได้จับอุดหนุนการลิลีเลตีฟขึ้น จนมีถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเมือง ๆ เป็นต้น จนตกลงเป็น เลื่อนาบดีเป็นคอเวอนเมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกลิลีเลตีฟเคาน์ซิล เป็น ออปโปสิชันของคอเวอนเมนต์ตรง เมื่อการภายหลังมา มีเหตุการณ์ในการคอเวอน- เมนต์มากขึ้น เป็นโอกาสที่เราจะได้แทรกมือลงไปได้บ่อย ๆ เราจึงได้ถืออำนาจ เอา เอกเล็กคิวิตฟไว้ที่ละน้อยละน้อย จนภายหลังตามลำดับมาจนกระทั่งถึงบัดนี้ เรากลายเป็นตัวคอเวอนเมนต์..."⁴⁶

ความในตอนท้ายนี้แสดงถึงความสำเร็จในการตั้งอำนาจกลับสู่พระองค์อย่างเด่นชัด และถ้าพิจารณา ถึงผลงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ก็จะยิ่งมองเห็นเด่นชัดขึ้น โดยเฉพาะในกรณีการ ประชุมเรื่องการคัดเก็บภาษีอากรเข้าหอรัษฎากรพิพัฒน์ รวมทั้งการคัดระเบียบสำคัญ และการ พิจารณาตัดสินคดีของพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญหลง) เลื่อนาบดีกรมนาหลานผู้ใกล้ชิดของ ล้มเตีจ เจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งได้รับการพิจารณาตัดสินจากสภาที่ปรึกษาราชการ- แผ่นดินว่า ประพฤติตนทุจริตจ้อราชฎ์บังหลวง ชัดคำสั่ง จึงถูกถอดออกจากตำแหน่ง เลื่อนาบดี และถูกจำคุกตลอดชีวิต⁴⁷ อย่างไรก็ดี ต่อมาบทบาทของสภาที่ปรึกษาทั้งสองซบเซาลงมาก ในที่สุด พ.ศ. 2437 พระราชบัญญัติจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก็ถูกยกเลิก ส่วนสภาที่- ปรึกษาล้วนพระองค์ก็ยังคงมีบทบาทอยู่ต่อมาจนถึงรัชกาลที่ 7

⁴⁶ "พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247" อ้างถึงใน ยัยอนันต์ ลุ่มทวณีย์ และชัตติยา วรรณสุต (รวบรวม), เรื่องเดิม, หน้า 78.

⁴⁷ กลย., จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 187 เล่มที่ 10 เทียบคำให้การพระยาอาหาร- บริรักษ์ นายเวท นายมน เรื่องเงินฝืน และมัดที่ 186 เล่มที่ 2 หนังสือคอมมิตตีถึงเจ้าพนักงาน ต่าง ๆ เรื่องพระยาอาหารลုပ်พระราชทรัพย์.

พระราชบัญญัติที่ออกมาทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวก่อให้เกิดปฏิกิริยาอย่างรุนแรงจากฝ่ายที่
 เสียประโยชน์โดยปรากฏเหตุการณ์ที่เรียกว่าวิกฤตการณ์วังหน้าใน พ.ศ. 2417⁴⁸ ซึ่งเกือบทำ
 ให้มหาอำนาจตะวันตกถือโอกาสให้แทรกแซงทางการเมืองของไทย อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์ทาง
 การเมืองดังกล่าวทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่าในการปฏิรูปนั้น
 ควรดำเนินการอย่างละมุนละม่อมมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลดีมากกว่าการปฏิรูปอย่างรวดเร็วและ
 มากมายเกินไป ดังปรากฏว่าพระองค์ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาไปถึงพระราชอนุชาและข้าราชการ
 ที่อยู่ในกลุ่มสยามหนุ่มให้เพลาการโจมตีฝ่ายตรงข้ามลงบ้าง และส่งเตือนต่อมาหนังสือพิมพ์รัฐโณ-
 วาท กระบอกเสียงของกลุ่มสยามหนุ่มก็ปิดตัวลง อย่างไรก็ตาม อาจสรุปได้ว่าผลสำคัญที่สุดของ
 การปฏิรูปบ้านเมืองในระยะแรกคือความสำเร็จของการโยงพระราชอำนาจมาสู่องค์พระมหากษัตริย์
 อันนำไปสู่การปฏิรูปบ้านเมืองครั้งใหญ่ใน พ.ศ. 2435 ซึ่งทำให้การต่อต้านการคุกคามของมหา-
 อำนาจตะวันตกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ส่วนการปฏิรูประยะที่สองนั้นเริ่มอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2435 เป็นการปฏิรูปทั้งทางด้าน
 การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคมที่ต่อเนื่องจากครั้งแรกโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังนี้⁴⁹

1. ให้ข้าราชการได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมดำเนินการในการปกครอง
 ด้วย รวมทั้งมีการคัดเลือกคณะเสนาบดีและข้าหลวงเทศาภิบาลผู้ดูแลในส่วนภูมิภาคได้มีอำนาจ
 ดำเนินงานในความรับผิดชอบได้อย่างพอเพียง
2. เปลี่ยนแปลงระบบกรมกองเสียใหม่ โดยคัดเลือกให้กระทรวงเพียงพอแก่งานต่าง ๆ
 ที่เพิ่มขึ้นและแต่ละกระทรวงมีหน้าที่โดยเฉพาะ ไม่สับสนปนเปหลายหน้าที่เหมือนดังแต่ก่อน
3. ในส่วนภูมิภาค จัดให้มีการปกครองในรูปการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เพื่อแก้
 ปัญหาการแบ่งแยกในอาณาจักร โดยคัดเลือกเมืองหลวงสามารถควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ได้ทั่วถึง

⁴⁸ กชช., จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เล่มที่ 87 หนังสือเจ้าพระยาภูธราภัยถึงพระนรินทร-
 เล่าเรื่องเกิดเพลิงไหม้ขึ้นที่เตาแก๊สในพระบรมมหาราชวัง จศ. 1236 และปิยนาท บุนนาค,
แนวความคิดและบทบาททางการเมืองของสมเด็จพระเจ้าพระยา..., หน้า 144-148.

⁴⁹ วิไลเลขา ภาวรรณสาร, คำบรรยายวิชาพื้นฐานวัฒนธรรมไทย. (กรุงเทพมหานคร :
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.), หน้า 154-155.

และมีระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

4. เปลี่ยนแปลงลักษณะสังคม เพื่อเตรียมประชาชนให้พร้อมในอันที่จะเข้ามาแบกรับภาระในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยในอนาคต โดยการขยายการศึกษาแผนใหม่ไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง สักการเลิกทาสซึ่งเป็นชนชั้นที่ถูกกีดกัน มิให้มีสิทธิเสรีภาพ ยกเลิกระบบไพร่ และจัดให้มีความเสมอภาคในการเสียภาษีและให้แรงงาน

5. จัดปฏิรูปด้านการคลังและเศรษฐกิจ และให้ประเทศมีงบประมาณเพียงพอที่จะสร้างความเจริญได้

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหยุดยั้งงานปฏิรูปบ้านเมืองเป็นเวลากว่าทศวรรษ ก็เพราะไม่ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้เกิดความขัดแย้งกับเจ้าและขุนนางซึ่งยังคงเคยอยู่กับสภาพการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมในรูปแบบจารีต ทั้งนี้เพราะทรงได้รับ "บทเรียน" มาจากการปฏิรูปบ้านเมืองในระยะแรกแล้ว จนกระทั่งเจ้าและขุนนางฝ่ายอนุรักษนิยมเสื่อมอำนาจลงด้วยการถึงแก่พิราลัยของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ใน พ.ศ. 2425 และการทิวงคตของกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญใน พ.ศ. 2428 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเริ่มการปฏิรูปครั้งใหม่โดยเริ่ม "ทดลอง" จัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ให้มีการทำงานเฉพาะหน้าที่เป็นการเริ่ม "กรุยทาง" ที่จะจัดระเบียบกระทรวง กรม กองใหม่เพื่อให้เหมาะสมในการที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองซึ่งเป็นผลจากการปรับตัวให้ทันสมัยอันจะทำให้สามารถ "ตั้งรับ" การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป เช่น

พ.ศ. 2430 จัดตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้น โดยแยกเอางานด้านทหารบกและทหารเรือจากกรมกองต่าง ๆ มารวมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมยุทธนาธิการ ต่อไปงานของกรมนี้จะได้ขยายออกเป็นกระทรวงกลาโหม

พ.ศ. 2431 กำหนดตัวบุคคลที่จะให้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการของกระทรวงที่ตั้งใหม่ในอนาคต ให้เลขาธิการในอนาคตเหล่านั้นเข้าร่วมประชุมกับเลขาธิการเก่า เพื่อที่จะได้เรียนรู้การปฏิบัติงานของกรมกองต่าง ๆ ไว้แต่เนิ่น ๆ เมื่อเข้ารับดำรงตำแหน่งในอนาคตแล้ว ก็จะสามารถดำเนินงานต่อไปได้ดียิ่งขึ้น

พ.ศ. 2433 ให้รวมงานโยธาที่กระจายอยู่ในกรมกองต่าง ๆ มาไว้ในหน่วยงานเดียวกัน โดยการคัดเลือกเป็นกระทรวงโยธาธิการ ในปีเดียวกันนี้คัดเลือกกระทรวงศึกษาธิการ โดยตั้งเอางานของกรมธรรมการและสังฆการีที่สังกัดกรมมหาดไทยมารวมไว้ด้วยกัน

เมื่อมีการเตรียมงานมาพอสมควรแล้ว ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงมีพระบรมราชโองการคัดเลือกงานของกระทรวงตามระเบียบใหม่ และมีการเพิ่มกระทรวงขึ้นมาอีก 6 กระทรวง แต่ละกระทรวงมีหน้าที่เฉพาะอย่างของตน และเสนาบดีมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและบริหารงานตามนโยบายเขตความรับผิดชอบ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปีนี้ ถือเป็นก้าวสำคัญของงานปฏิรูป กระทรวงที่ประกาศคัดเลือกขึ้น มีทั้งหมด 12 กระทรวง ดังนี้⁵⁰

1. กระทรวงกลาโหม งานของกระทรวงนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังมิได้ทรงเปลี่ยนแปลงมากนัก คือ ยังผ่อนปรนให้หน้าที่ดูแลหัวเมืองภาคใต้อยู่ต่อไป ทั้งนี้เพราะทรงเกรงพระทัยลุ่มหล้าโหมในเวลานั้นคือ เจ้าพระยาพลเทพ ซึ่งมีความดีความชอบมาก และอายุก็ชราภาพแล้ว ทรงหวังจะได้จัดระเบียบงานของกลาโหมในอนาคตอันใกล้ต่อไป
2. กระทรวงมหาดไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงผ่อนผันให้หน้าที่ดูแลหัวเมืองภาคเหนือต่อไปตามเดิมด้วยเหตุผลเดียวกับกระทรวงกลาโหม โปรดฯให้ลุ่มหนายกคนเดิมคือ เจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ เป็นเสนาบดีมหาดไทยต่อไป
3. กระทรวงนครบาล ดูแลความเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร
4. กระทรวงวัง ดูแลเกี่ยวกับพระบรมมหาราชวังและพระราชพิธีต่าง ๆ
5. กระทรวงเกษตราธิการ รับผิดชอบในงานด้านเกษตรและการค้า
6. กระทรวงการต่างประเทศ รับผิดชอบงานด้านการต่างประเทศ
7. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รับผิดชอบงานด้านการคลัง

⁵⁰ ราชกิจจานุเบกษา, 9(7 เมษายน พ.ศ. 2435), หน้า 20.

8. กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบด้านกองทัพบกและกองทัพเรือ
9. กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบงานด้านการศาลและกฎหมาย
10. กระทรวงธรรมการ (เดิมคือกรมศึกษาธิการ) รับผิดชอบเรื่องการศึกษาของประเทศไทย
11. กระทรวงโยธาธิการ รับผิดชอบเรื่องการคมนาคมและการก่อสร้าง (ต่อมาคือกระทรวงคมนาคม)
12. กระทรวงมุรธาธิการ รับผิดชอบในด้านเอกสารและตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ งานของมุรธาธิการ คืองานของกรมอาลักษณ์แต่เดิม

เสนาบดีของทุกกระทรวงเหล่านี้ถือมีความสูงศักดิ์เท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งเป็นชั้นวรรณะเสนาบดี และเสนาบดีอีกต่อไป เสนาบดีส่วนใหญ่เป็นพระเจ้าหลานเธอของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5

ต่อมาในตอนกลางปี พ.ศ. 2435 ได้มีพระราชบัญญัติลดฐานะกระทรวงยุติธรรมลงเป็นกรม เตรียมจะให้เข้าไปสังกัดในกระทรวงกลาโหม เพื่อจัดงานของกลาโหมให้เป็นงานด้านทหารโดยเฉพาะต่อไป ต่อมา พ.ศ. 2437 ได้มีพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่กระทรวงมหาดไทยและกลาโหมให้เป็นระเบียบแบบแผนใหม่ คือ ให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบดูแลงานบริหารด้านการปกครองพลเรือนทั่วประเทศ ยกเว้นในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งอยู่ในความดูแลของพระนครบาลและกระทรวงกลาโหมรับผิดชอบงานด้านทหารทั้งปวง โดยรับเอางานของกรมยุติธรรมมาขึ้นเอง การจัดระเบียบของกรมใหญ่ 2 กรมที่มีอิทธิพลก็สำเร็จลงเรียบร้อยในปีนี้ ต่อมา พ.ศ. 2439 โปรดฯ ให้ยุบกระทรวงมุรธาธิการเสีย เพราะทรงเห็นว่างานน้อยไม่ถึงขนาดต้องเป็นกระทรวง และให้โอนหน้าที่ของมุรธาธิการไปอยู่ในกรมราชเลขาธิการ ในขณะเดียวกันมีการรวมกระทรวงเกษตรพาณิชย์การเข้ากับกระทรวงพระคลังฯ เพราะในปีนี้ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) ลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2442 ทรงเห็นว่างานของกระทรวงเกษตรฯมีมากเกินกว่าที่เสนาบดีคลังจะดูแลได้ จึงแยกให้กระทรวงเกษตรฯออกมาตั้งเป็นกระทรวงใหม่อีกครั้งหนึ่งในนามกระทรวงเกษตรธิการ

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ใน พ.ศ. 2436 โปรดฯ ให้มีการปรับปรุงคณะเสนาบดีครั้งใหญ่ ทั้งนี้เพราะเสนาบดีที่แต่งตั้งไปในครั้ง พ.ศ. 2435 บางคนมิได้ปฏิบัติงานตามความมุ่งหมาย เพราะได้เกิดความขัดแย้งกันมากมาย เนื่องจากเอาเรื่องส่วนตัวมาปนกับงานราชการ⁵¹ คณะเสนาบดีไม่ยอมมาประชุมเป็นเวลานาน จนกระทั่งใน พ.ศ. 2439 เมื่อพระเจ้านั่งงยาเธอ และพระเจ้าลูกยาเธอที่ทรงพระปรีชาสามารถสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศกลับมารับราชการจึงโปรดฯ ให้มีการเปลี่ยนตัวเสนาบดีครั้งใหญ่ทั้งหมด 8 ตำแหน่งด้วยกัน

นอกจากนี้แต่ละกระทรวงก็ได้จัดการปฏิรูปรงานในสายของตนเป็นการใหญ่ เช่น งานทำประมวลกฎหมายและศักระเบียบศาลของกระทรวงยุติธรรม การจัดการปกครองของกระทรวงมหาดไทย งานสร้างกองทัพของกระทรวงกลาโหม การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงธรรมการ เป็นต้น ในการปรับปรุงงานแต่ละประเภทนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ ตลอดจนสั่งให้มีการลอบชิงทุนเล่าเรียนหลวงสำหรับผู้มีความสามารถได้ออกไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ เพื่อกลับมาช่วย "สานต่อ" งานปฏิรูปบ้านเมืองต่อไป นอกจากนี้ยังได้มีการปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมไปพร้อม ๆ กัน เช่น การพัฒนาด้านการคมนาคมสื่อสาร การยกเลิกระบบไพร่และทาส การประกาศพระราชบัญญัติการเกษตรทหาร และการจัดการศึกษาเป็นแบบตะวันตก เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453 จึงเรียกได้ว่าเป็นสมัยแห่งการปฏิรูปบ้านเมืองอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปบ้านเมืองระยะที่ล่องนี้ แม้ว่าในระยะแรกจะดูเหมือนว่าเหตุการณ์ต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยดี แต่ต่อมาในระหว่าง พ.ศ. 2444 - พ.ศ. 2445 ได้มีปฏิริยาทางการเมืองเกิดขึ้นในลักษณะที่โต้ตอบการปฏิรูปในรูปของ "การกบฏ" กระจายไปตามภาคต่าง ๆ ได้แก่กบฏผีบุญหรือกบฏผู้มีบุญภาคอีสาน กบฏเจ็ยวเมืองแพร่ภาคเหนือ และกบฏแยกเจ็ด

⁵¹ Sir Henry Novman, The Peoples and Politics of the Far East. (London T. Fisher University in Adelphr Terrace Mcm. VII, 1907), p. 451 อ้างถึงใน วิไลเลขา ถาวรธนลสาร, เรื่องเดิม, หน้า 158. และดูรายละเอียดในบทที่ 4 ของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้.

หัวเมืองภาคใต้ โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือการต่อต้านการปฏิรูปและอำนาจรัฐ⁵² อย่างไรก็ดี รัฐบาลกลางก็สามารถปราบปรามพวกกบฏได้แม้ว่าจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการระยะหนึ่ง เนื่องจากมีปัญหาเรื่องการคมนาคมขนส่งกองทหารไปยังสถานที่เกิดเหตุ ดังนั้นรัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นในการตั้งเร่งสร้างทางรถไฟ และปรับปรุงด้านกองทัพ

กระทรวง องค์การในรูปแบบใหม่ : ผลพวงสำคัญของ การปฏิรูป

เมื่อนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การในบทที่ 1 มาพิจารณาประกอบกับข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบของกระทรวงที่ได้รับการสถาปนาขึ้นใน พ.ศ. 2435 ซึ่งเป็นระยะที่ สองแห่งสมัยปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 นั้น จะพบว่าโครงสร้างและรูปแบบของกระทรวงมีลักษณะ ตรงกับความหมายขององค์การในรูปแบบใหม่ นั่นคือมีกระบวนการในการรวบรวม และแบ่งงาน ที่จะต้องกระทำออกเป็นหมวดหมู่ โดยจำกัดขอบเขตของการทำงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนการกำหนดข้อบังคับ วิถีปฏิบัติในการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างดีที่สุด และมีประสิทธิภาพที่สุด

กระทรวงที่จะนำมาใช้พิจารณา โครงสร้างและรูปแบบอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ตามระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของ เลขาธิการ เจ้ากระทรวงทั้งนี้โดยถือหลักที่ว่ากิจการของ กระทรวงจะเจริญก้าวหน้ามากขึ้นน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของ เลขาธิการกระทรวงนั้น ๆ เนื่องจากหน้าที่ของ เลขาธิการมีระบุไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า

⁵² เตย บุนนาค, "กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. 121," สังคมคำลัตรีปริทัศน์ ปีที่ 5, ฉบับที่ 1 2520, หน้า 78. "ขบถเจ็ยวเมืองแพร์," สังคมคำลัตรีปริทัศน์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 2, 2511, หน้า 68, "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ. 121," วรรณไวทยาการ เล่ม 2, ประวัติคำลัตรีและวัฒนธรรม, โครงการตำราสังคมคำลัตรี, 2514, เล่ม 2, หน้า 26.

"...อนึ่ง เลื่อนาบดีเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย เพื่อจะได้ลือตล่อง การงานต่างพระเนตร พระกรรณให้ราชการทั้งปวง เป็นไปตามแบบอย่างแลตามพระสุรราชบัญญัติ รวบรวมความ นั้นเป็นผู้ตอง เร่งให้การทั้งปวงดำเนินไปในทางที่ถูก..."

ดังนั้น เลื่อนาบดีจึง เป็นผู้มืบทบาทสำคัญในการจัดราชการกระทรวงของตนโดยมีกฎ ระเบียบข้อบังคับรองรับ ซึ่งจะกลายเป็นโครงสร้างและรูปแบบที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตหน้าที่ ให้ข้าราชการในกระทรวงได้รับทราบและปฏิบัติตาม ด้วยเหตุนี้ตัวแปรสำคัญประการหนึ่ง ที่ส่งผลต่อการจัดราชการในแต่ละกระทรวงก็คือระยะเวลาที่เลื่อนาบดีแต่ละคนดำรงตำแหน่ง เป็น เลื่อนาบดีในกระทรวงนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไป เลื่อนาบดีผู้ดำรงตำแหน่งอยู่นานพอสมควร ก็ ย่อมมีโอกาสจัดราชการและดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายของกระทรวง ได้มากกว่า เลื่อนาบดีผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในระยะเวลาสั้น ๆ ดังนั้นกระทรวงที่ไม่ค่อยเปลี่ยนตัวเลื่อนาบดี ก็ย่อมปฏิบัติงานได้อย่างติดต่อสืบเนื่องและเป็นผลดีมากกว่ากระทรวงที่มีการสับเปลี่ยน เลื่อนาบดี บ่อย ซึ่งมักทำให้การทำงานหยุดยั้ง เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิบัติงานของกระทรวง นอกจากนี้ระยะเวลาในการอยู่ในตำแหน่ง เลื่อนาบดียัง เป็นตัวบ่งชี้ถึงความสามารถหรือบารมีของ เลื่อนาบดีแต่ละคนด้วย ซึ่งจะได้ใช้เป็นประเด็นในการพิจารณาต่อไปในเรื่องของความขัดแย้ง ระหว่างกระทรวงในบทที่ 4

ประเภทของกระทรวงดังกล่าว ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง กระทรวงที่ไม่มีการเปลี่ยนตัวเลื่อนาบดีเลยในสมัยปฏิรูป หรืออาจ เปลี่ยนบ้างแต่ไม่บ่อยครั้ง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวง นครบาล กระทรวงวัง กระทรวงธรรมการ และกระทรวงยุติธรรม

ประเภทที่สอง กระทรวงที่มีการเปลี่ยนตัวเลื่อนาบดีบ่อยครั้ง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรราชการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และกระทรวงโยธาธิการ

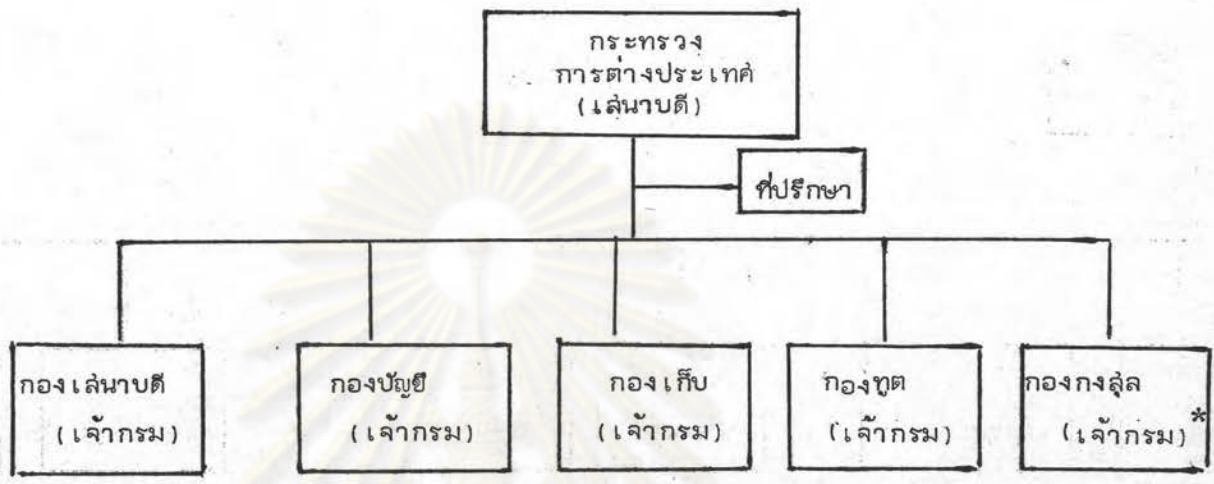
สำหรับตัวอย่างของกระทรวงประเภทหนึ่งที่จะนำมาศึกษา คือ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ เป็นกระทรวงแรกที่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและรูปแบบของกระทรวงให้มีลักษณะเป็นองค์การในรูปแบบใหม่ตามแบบตะวันตกก่อนการประกาศสถาปนากระทรวงต่าง ๆ ใน พ.ศ. 2435 กล่าวคือ ในระหว่างที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีว่าการกระทรวงการต่างประเทศระหว่าง พ.ศ. 2428 - พ.ศ. 2453 นั้น พระองค์ได้ทรงดำเนิการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและวิธีปฏิบัติราชการหลายประการนับตั้งแต่การแยกสถานที่ของกระทรวงกับบ้านหรือวังของเสนาบดีออกจากกัน โดยได้กราบบังคมทูลขอมิที่ทำการของกระทรวงการต่างประเทศขึ้นโดยเฉพาะ ทำนองเดียวกับกระทรวงทบวงการของประเทศอื่นและเพื่อให้บรรดาข้าราชการไปทำงานร่วมกัน ณ ที่แห่งเดียวกัน ซึ่งก็ได้รับพระราชทานวังสราญรมย์ให้เป็นที่ทำการโดยทรงประทานนามว่า "ศาลาว่าการต่างประเทศ" นับเป็นกระทรวงแรกที่มีสำนักงานขึ้นต่างหากจากวังหรือบ้านของเสนาบดีดังที่เคยเป็นมาแต่เดิม⁵⁴ นอกจากนี้มีการกำหนดเวลาทำงานและการอยู่เวรของข้าราชการ การวางระเบียบงานสารบรรณและการแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วน ๆ มีการโอนงานอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการต่างประเทศให้กระทรวงอื่นซึ่งเป็นเจ้าสังกัดเกี่ยวกับลักษณะของงาน เช่น โอนการศาลให้แก่กระทรวงยุติธรรม โอนการปกครองในเขตหัวเมืองให้แก่กระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงส่วนราชการใหม่อีกหลายครั้ง เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป และกับความจำเป็นของงานดังในแผนภูมิที่ 3 ก. 3 ข. 3 ค. และ 3 ง.

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁴ กระทรวงการต่างประเทศ, ประวัติและระบบงานของกระทรวงการต่างประเทศ. สดพิมพ์ขึ้นเพื่อเป็นที่ระลึกในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 100 ปีของกระทรวงการต่างประเทศ 14 เมษายน 2518 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สัมพันธ์, 2518), หน้า 20.

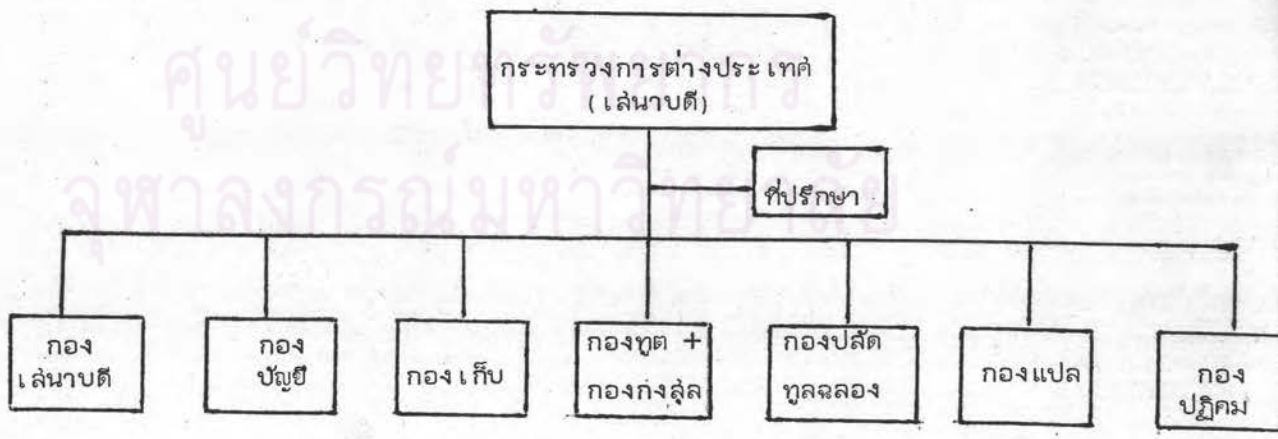
แผนภูมิที่ 3 ก.

แสดงการจัดส่วนราชการในกระทรวงการต่างประเทศสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา เทวะวงศ์ฯ ในระยะแรกเริ่ม



แผนภูมิที่ 3 ข.

แสดงการจัดส่วนราชการในกระทรวงการต่างประเทศสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา เทวะวงศ์ฯ ในการปรับปรุงครั้งแรก

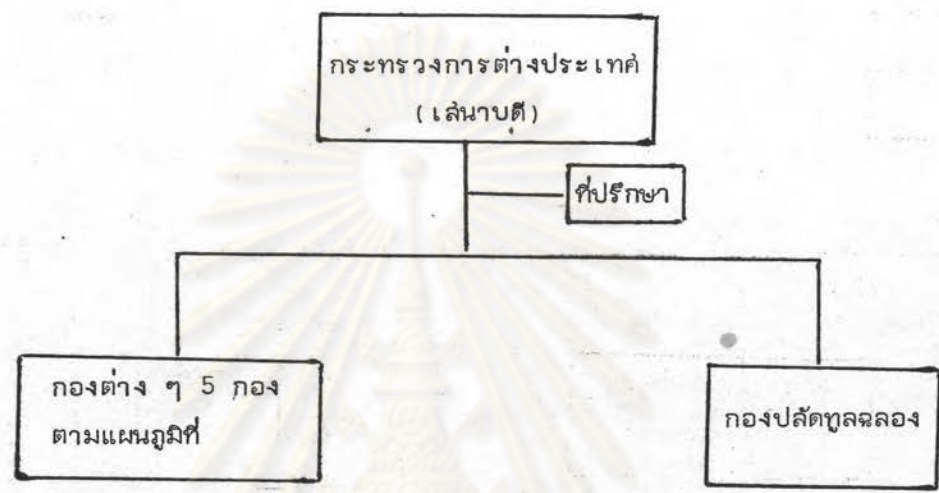


ที่มา กระทรวงการต่างประเทศ, ประวัติและระบบงานของกระทรวงการต่างประเทศ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมพงษ์, 2518), หน้า 21-23.

* หรืออริบตี

แผนภูมิที่ 3 ค.

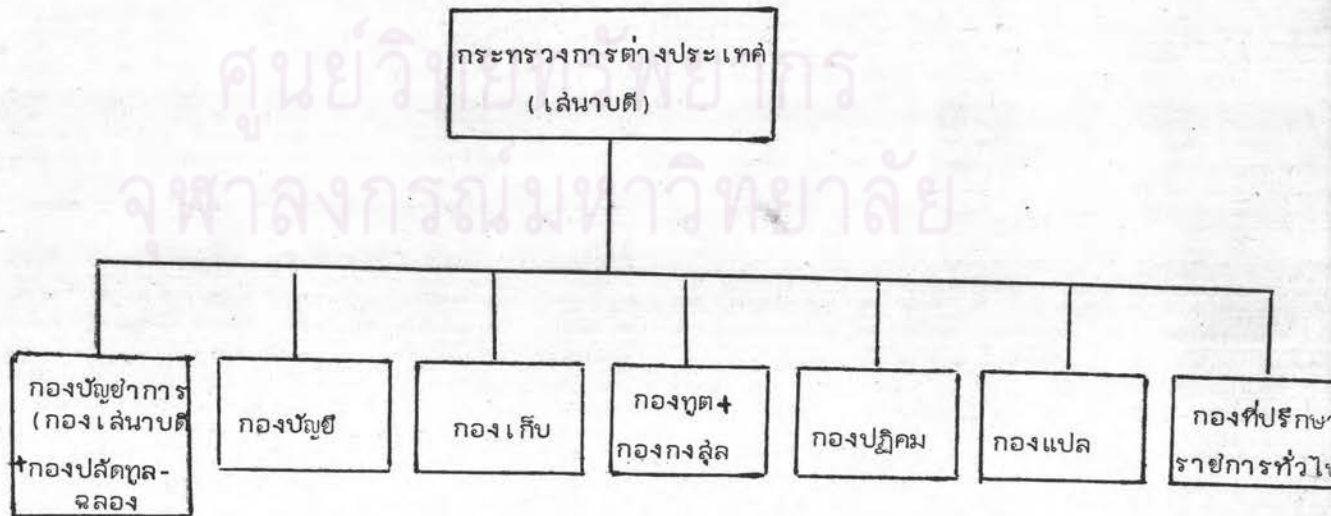
แสดงการจัดส่วนราชการในกระทรวงการต่างประเทศสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา เทวะวงศ์ฯ ในการปรับปรุงครั้งที่ 2



แผนภูมิที่ 3 ง.

แสดงการจัดส่วนราชการในกระทรวงการต่างประเทศสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา เทวะวงศ์ฯ ในการปรับปรุงครั้งที่ 3

พ.ศ. 2453



ที่มา กระทรวงการต่างประเทศ, ประวัติและระบบงานของกระทรวงการต่างประเทศ. (กรุงเทพฯ : สานักพิมพ์พิมพ์พงษ์, 2518), หน้า 23.

ปรากฏว่าการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและวิธีปฏิบัติราชการของกระทรวงการต่าง-
ประเทศดังกล่าว ได้กลายเป็นแบบอย่างของกระทรวงทบวงการอื่นในสมัยนั้นหลายอย่าง⁵⁵
ดังจะ เห็นได้จากทุกกระทรวงต่างก็จัดให้มีสถานที่ทำงานของกระทรวงของตนเป็นการ เฉพาะ เช่น
กระทรวงมหาดไทยมีที่ทำงานอยู่ ณ คำลาว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพระคลังมหา-
ล้มบัตินที่ตั้ง ณ หอระฆาการพิพัฒน์⁵⁶ ในพระบรมมหาราชวัง กระทรวงกลาโหมในระยะแรก
มีที่ตั้ง ณ คำลาภูขุนใน ต่อมาเมื่อมีการแยกงานราชการพลเรือนออกจากกลาโหมอย่างเด็ด
ขาดใน พ.ศ. 2437 จึงได้ย้ายที่ทำการมาอยู่ที่คำลายุทธนาธิการ (คือที่ตั้งกระทรวงกลาโหม
ปัจจุบัน)⁵⁷ และกระทรวง เกษตรการมีที่ทำการอยู่ ณ ตึกโรงเรียนนายสิบที่วังพระองค์เจ้า
ประดิษฐวรการ⁵⁸ เป็นต้น

ส่วนกระทรวงมหาดไทยนั้นนอกจากมีการจัดให้มีสถานที่ทำงานของกระทรวง โดยเฉพาะ
แล้ว ยังมีกระบวนการในการรวบรวมและแบ่งงานออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลางและ
การบริหารราชการส่วนภูมิภาค พร้อมกับมีการพัฒนาหน่วยราชการบริหารทั้งสองส่วนให้มี
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยมีการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้เป็นสัดส่วนตามประเภท
และชนิดของสำงงาน เช่น ในระยะแรกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชอา-
ณูภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรกและพระองค์เดียวในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-
2453) ได้ทรงจัดส่วนราชการในคำลาว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็น 3 กรม คือ กรมมหาดไทย
กลาง มีหน้าที่ทำการทุกอย่างซึ่งมิได้แยกออกไปเป็นหน้าที่ของกรมอื่น กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ
ทำหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้ายกับการที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ และกรมมหาดไทยฝ่ายพลำพัง

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

⁵⁶ ยิวดี ไกรพิบูลย์, "บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาล้มบัตินกับการปฏิรูปประเทศ
(พ.ศ. 2435-2475)", วิทยานิพนธ์ประกอบการศึกษาหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณชิต
ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณชิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร 2523, หน้า 98.

⁵⁷ กองบัญชาการทหารสูงสุด, ประวัติกองทัพอไทยในรอบ 200 ปี พ.ศ. 2325-2525.
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2525), หน้า 115.

⁵⁸ ราชกิจจานุเบกษา, 9(7 เมษายน พ.ศ. 2435), หน้า 20.

มีหน้าที่ในด้านการปกครองท้องถิ่น⁵⁹ ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 3 จ. ต่อมาเมื่องานของกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขยายตัวอย่างรวดเร็ว ก็ทำให้ต้องมีการปรับปรุงส่วนราชการในคำลาว่าการกระทรวงมหาดไทยอันเป็นศูนย์กลางบัญชาการ เพื่อให้สามารถควบคุมและตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการอื่น ๆ ให้ได้ผลและรัดกุมอยู่เสมอ โดยมีการปรับปรุงเป็นระยะ ๆ ดังแผนภูมิที่ 3 ฉ. และแผนภูมิที่ 3 ช. ทั้งนี้เพราะการสัดส่วนราชการเป็นกระบวนการที่ไม่มีอันสิ้นสุด⁶⁰



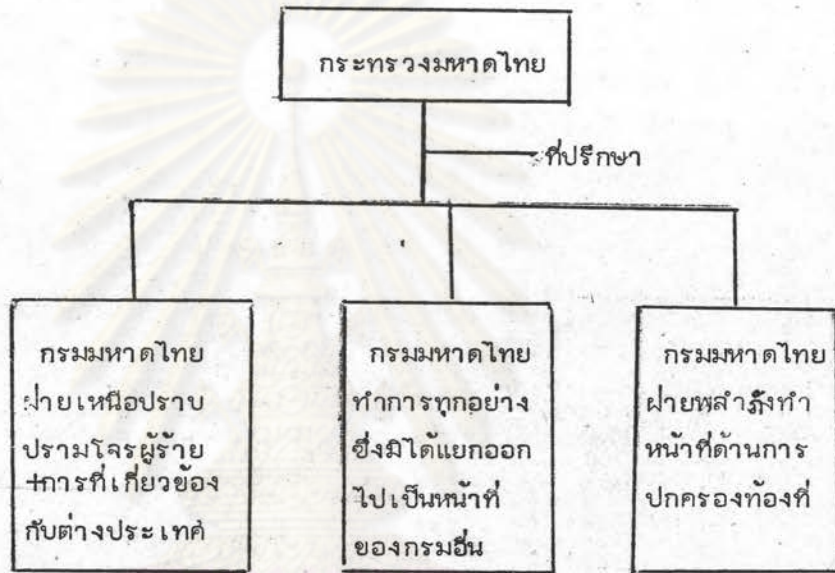
ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล. (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2495), หน้า 9-60.

⁶⁰ William J. Siffin, O J M. : An Introduction. (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 2502), preface.

แผนภูมิ 3 จ.

แสดงการจัดส่วนราชการในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย
สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตาดำรงราชานุภาพพระยະแรก

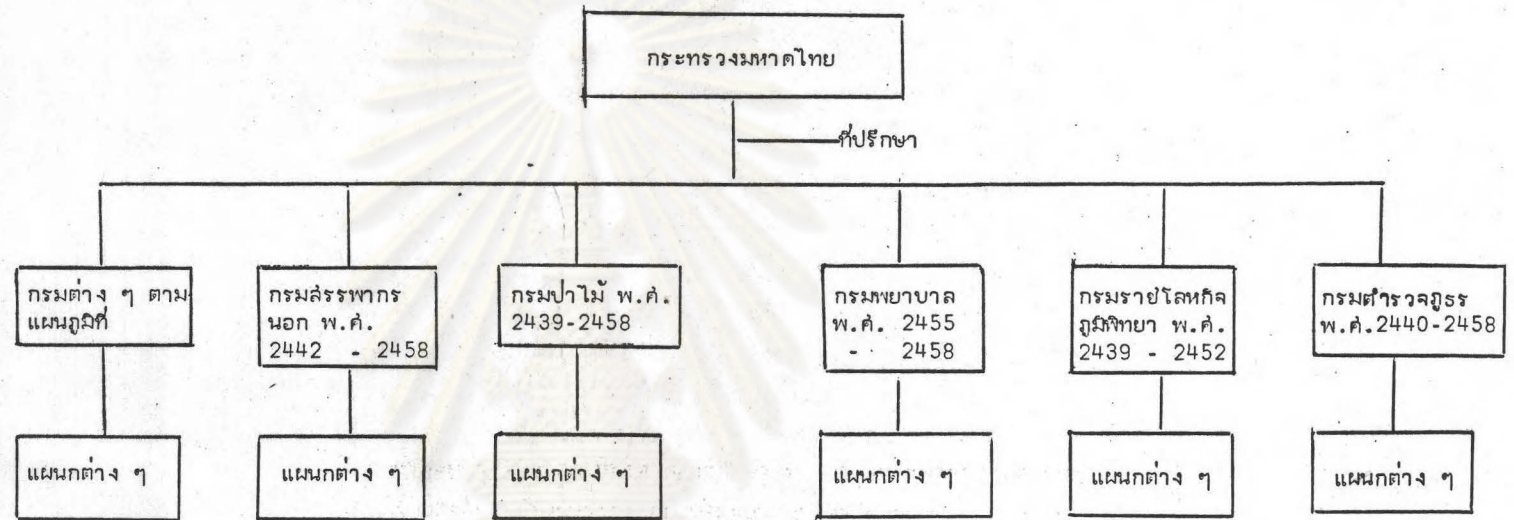


ศูนย์วิทยพัชกร

ที่มา สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (พระนคร :
โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2495), หน้า 59-60.

แผนภูมิที่ 3 ฉ.

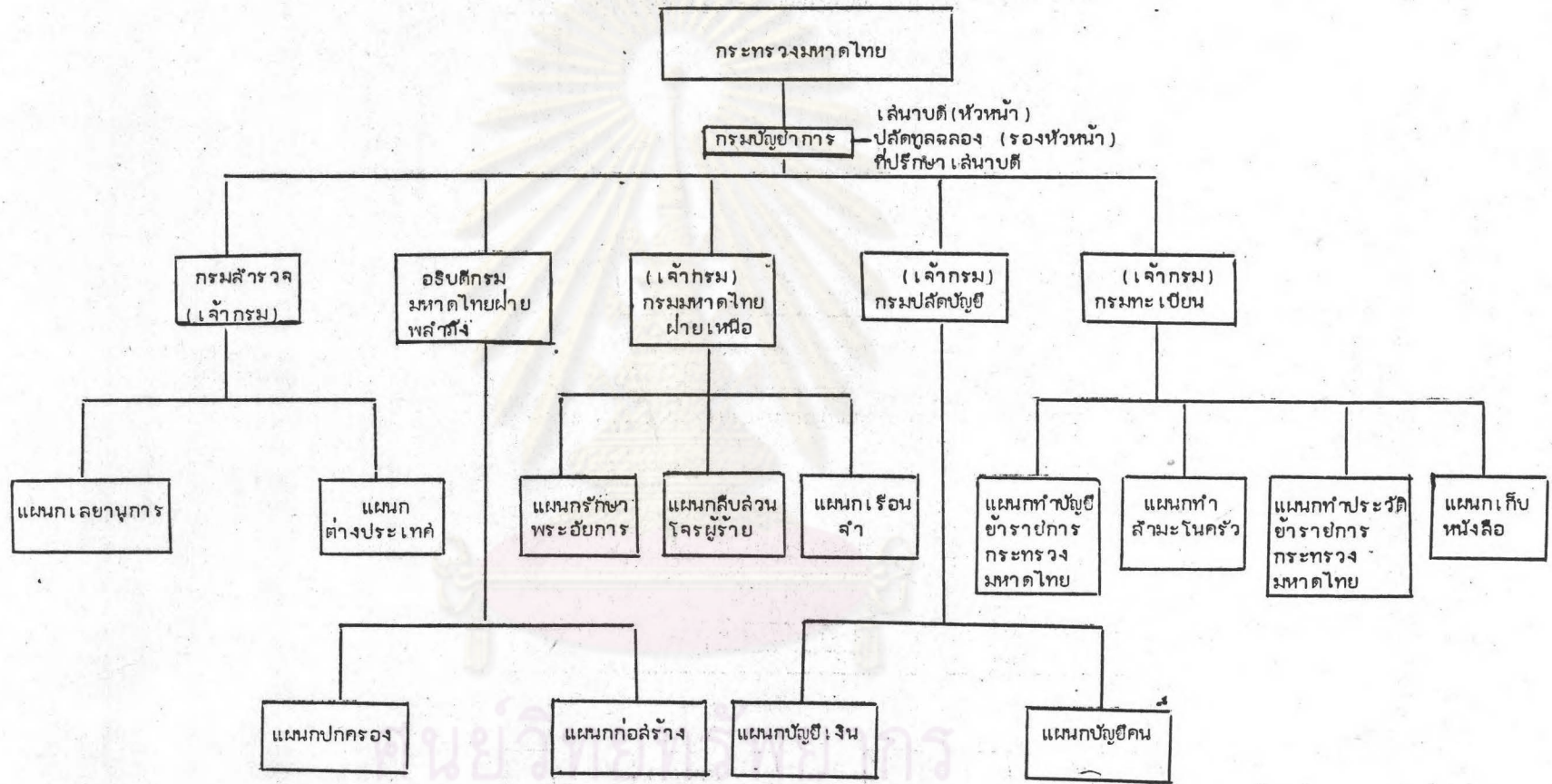
แสดงการจัดส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยนอกเหนือจากการจัดส่วนราชการในคำลาว่ากระทรวงมหาดไทย
สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตราชูญาณภาพ



ที่มา สักรกฤษฎี นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตราชูญาณภาพกับกระทรวงมหาดไทย. (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505).

แผนภูมิที่ 3 ปี.

แสดงการจัดส่วนราชการ ในคำลาว่า การกระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตาดำรงราชานุภาพ ภายหลัง



ที่มา กระทรวงมหาดไทย, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันพระสถิตสถาปนากกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ 2435-2495. (พระนิพนธ์ : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2495), หน้า 96-109.

การศึกษาระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยได้มีการปรับปรุงหน่วยงานและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ โดยได้รับการส่งเสริมหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกลไกภายใน เช่น การบัญชี การธุรการ และการพัสดุให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่งผลให้ราชการทั้งหน่วยงานหลัก (Line Units) และหน่วยงานรอง (Auxiliary Units) ของกระทรวงอยู่ในสภาพที่จะปฏิบัติราชการได้อย่างเข้มแข็ง ไม่เกิดความสับสนซ้ำซ้อนในราชการดังแต่ก่อน และยังคงแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ที่มุ่งเพิ่มความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในสายงานเฉพาะแต่ละสาย (Specialization) เพื่อให้แต่ละหน่วยสายงานเกิดความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานแต่ละประเภทอย่างจริงจัง การแบ่งงานแต่ละหน่วยให้ได้สัดส่วนกันเช่นนี้ ทำให้แต่ละหน่วยงานรู้ขอบเขตความรับผิดชอบของตนเพื่อจะได้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้ พร้อมทั้งนั้นก็ยิ่งเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ใกล้ชิดกัน และมีความคล่องตัวในการบริหารงานด้วย การปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระทรวงอยู่ภายใต้กฎระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง โครงสร้างและการศึกษาระเบียบบริหารราชการดังกล่าวก็ทำให้การปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย บรรลุวัตถุประสงค์ของกระทรวงและของประเทศในที่สุด⁶¹

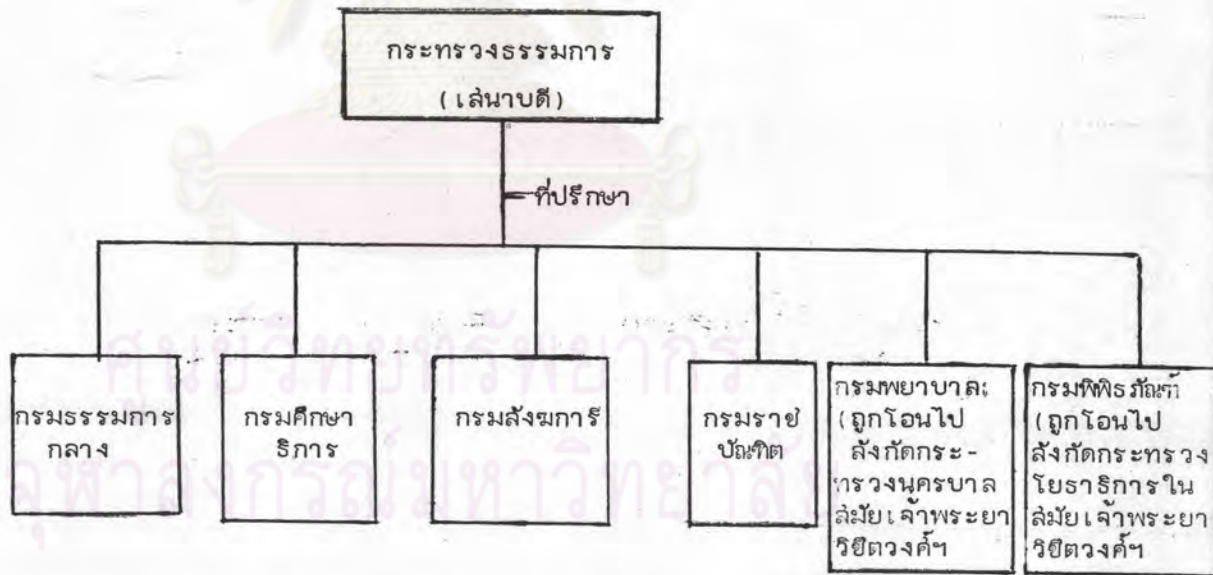
สำหรับกระทรวงประเภทแรกนี้แม้ว่าโดยทั่วไปการคัดเลือกข้าราชการและการบริหารราชการของกระทรวงน่าจะเป็นไปด้วยดีเพราะเสนาบดีได้มีโอกาสทำงานอย่างติดต่อสืบเนื่องในช่วงสมัยปฏิรูปซึ่งกำลังต้องการเสนาบดีผู้มีความสามารถโดยพระมหากษัตริย์ผู้นำของรัฐทรงให้โอกาสในเรื่องระยะเวลาของการอยู่ในตำแหน่งของเสนาบดีนั้น ๆ ดังตัวอย่างของกระทรวงต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทย แต่ก็มีข้อยกเว้นสำหรับกระทรวงธรรมการ ทั้งนี้เพราะแม้ว่าในช่วงสมัยปฏิรูปจะมีเสนาบดีเพียง 2 คน คือ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) ดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2445 และเจ้าพระยาวิเชียรตวงศ์วิดุมไกร (มรว.คสี ลูห์คิน) อยู่ในตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2445 - พ.ศ. 2454 แต่กระทรวงธรรมการ

⁶¹ ดูรายละเอียดใน ศักรกฤษฎี นรนิติผลตุ้งการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศร ญาณภาพกับกระทรวงมหาดไทย. (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 74-430.

ก็ไม่สามารถดำเนินการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายของกระทรวงได้ ในสมัยที่
 เจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็นเสนาบดีนั้น ได้มีความพยายามจัดโครงสร้างและรูปแบบของกระทรวง
 ตามลักษณะองค์การในรูปแบบใหม่เช่นเดียวกับกระทรวงอื่น ๆ แต่เนื่องจากมักมีปัญหาและข้อ
 ขัดแย้งในเรื่องงบประมาณและการปฏิบัติราชการของกระทรวง รวมทั้งปัญหาที่มาจากตัวเสนาบดี
 เอง ก็ทำให้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ต้องกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และเจ้าพระยา
 วิศตวงศ์วุฒิไกร ปลัดทูลฉลองซึ่งเป็นข้าราชการ "ลูกหม้อ" ของกระทรวงได้เป็นเสนาบดีแทน
 แต่ก็มีได้ทำการปรับปรุงการศึตราาชการใหม่แต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นบางกรมยังถูกโอนไปสังกัด
 หน่วยงานอื่นอีก ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากปัญหาเช่นเดียวกับสมัยเจ้าพระยาภาสกรวงศ์⁶²

แผนภูมิที่ 3 ช.

การสัดส่วนราชการในสมัยเจ้าพระยาภาสกรวงศ์และเจ้าพระยา
 วิศตวงศ์วุฒิไกร เป็นเสนาบดี



ที่มา นางน้อย ดิตติรานนท์ "เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์,"
 วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์-
 มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2518.

⁶² นางน้อย ดิตติรานนท์, "เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์,"
 วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์-
 มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2518.

ส่วนกระทรวงประเภทที่สองนั้น กรณีศึกษาคือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตร -
 ธิการ และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

กระทรวงกลาโหมนับจากที่ได้มีการแยกราชการพลเรือนออกจากฝ่ายทหารอย่างเด็ดขาด
 โดยให้กระทรวงกลาโหม เป็นองค์การที่รับผิดชอบบังคับบัญชาด้านการทหารเพียงหน่วยงานเดียว
 โดย "ประกาศจัดในหน้าที่กระทรวงกลาโหม มหาไทย"⁶³ ใน พ.ศ. 2437 แล้ว ก็ได้มีการ
 เปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการกระทรวงกลาโหมตามความเหมาะสมด้วย ดังจะเห็นได้ว่า
 มีพระบรมราชโองการประกาศยกเจ้าพระยาพลเทพ สุ่มหกลาโหมซึ่งอยู่ในวัยชราและสุขภาพไม่
 แข็งแรงขึ้นเป็นเลขาธิการผู้ใหญ่ และให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ เป็นเลขาธิการกระทรวง
 กลาโหม ต่อมาใน พ.ศ. 2442 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้กรมหลวง
 ประสักษ์ ศิลปาคม ซึ่งทรงพระปรีชาสามารถทางด้านกรรพเป็นเลขาธิการ และใน พ.ศ. 2444
 โปรดฯ ให้สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดชซึ่งทรงมีความคิดก้าวหน้า เป็นเลขาธิการ -
 กระทรวงกลาโหม และกรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช พระราชโอรสของพระองค์ซึ่งทรงสำเร็จการ -
 ศึกษาด้านการทหารบจากประเทศเดนมาร์กเป็นพระองค์แรกเป็นผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ
 ทั้งสองพระองค์ได้ทรงร่วมกันปรับปรุงตำแหน่งหน้าที่ราชการในกระทรวงให้เป็นระเบียบยิ่งขึ้น
 พร้อมทั้งได้ออกกฎข้อบังคับเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นผลให้การปฏิบัติ
 งานเป็นไปอย่างรวดเร็วไม่ก้าวก่ากัน⁶⁴ เป็นการสร้างลักษณะการพร้อมรบให้แก่กองทัพไทย
 อันเป็นพื้นฐานมาจนถึงปัจจุบัน⁶⁵

ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง เลขาธิการของ เลขาธิการแต่ละท่านนั้น ได้มีการปรับปรุง
 เปลี่ยนแปลงการสัจัดโครงสร้างของหน่วยงานเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ของบ้านเมืองด้วยดังปรากฏ
 ในแผนภูมิที่ 3 ฉ, ข, ค.

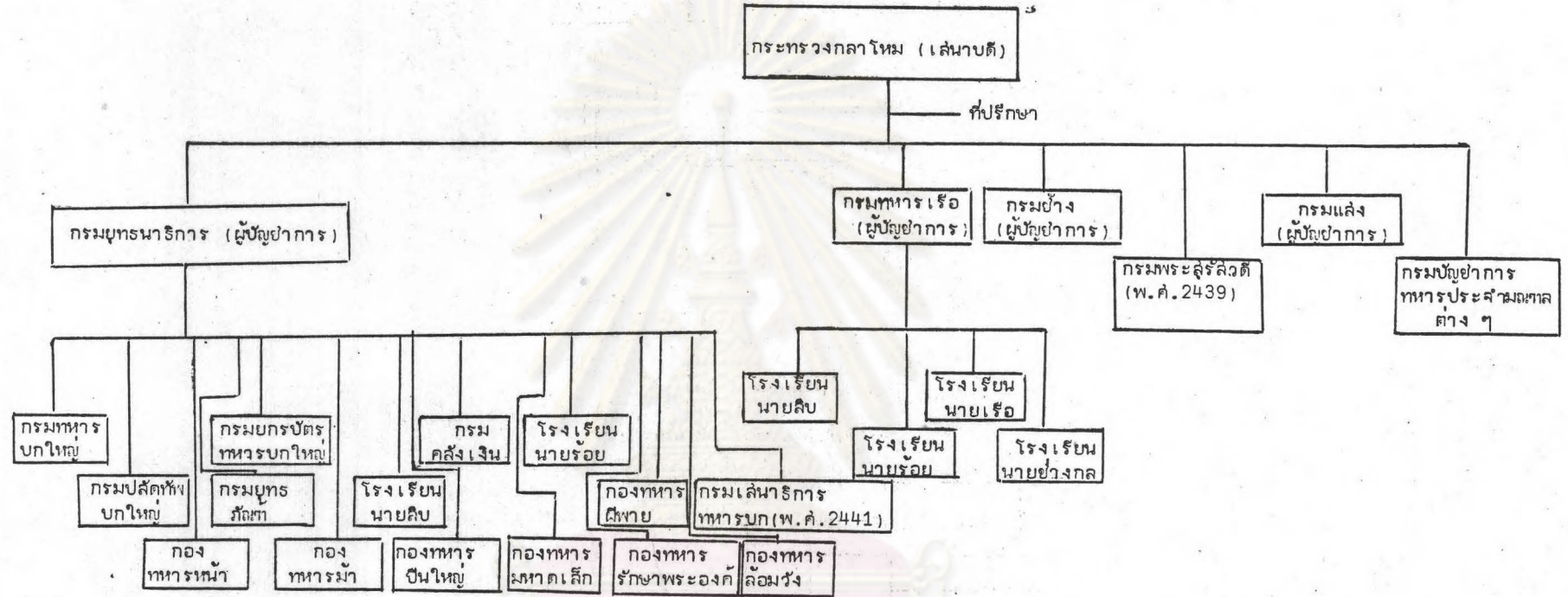
⁶³ "ประกาศจัดในหน้าที่กระทรวงกลาโหม มหาไทย", ราชกิจจานุเบกษา,
 11(23 ธันวาคม รศ. 113), หน้า 305-307.

⁶⁴ "ระเบียบ หน้าที่ และกฎข้อบังคับกระทรวงกลาโหม รศ. 120" อ้างถึงใน ภาธร
 มหาจันทร์, การปฏิบัติกรรทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรินญาณพนธ์

⁶⁵ กองบัญชาการทหารสูงสุด, ประวัติกองทัพไทยในรอบ 200 ปี พ.ศ. 2325-2525,
 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2525), หน้า 116.

แผนภูมิตัวที่ 3 ฉ.

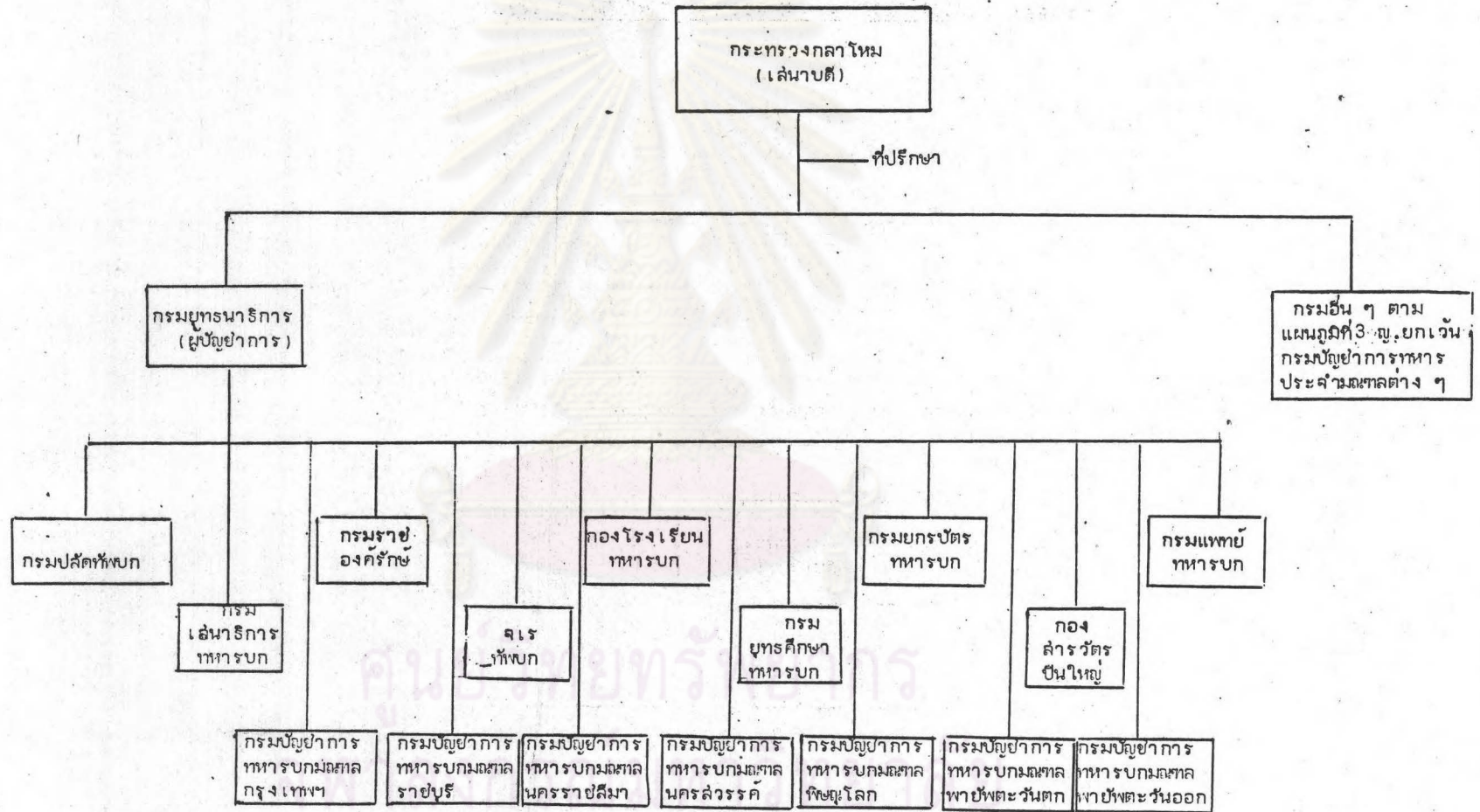
แสดงการสืบลำเนาการของกระทรวงกลาโหมในระหว่าง พ.ศ. 2437-2445



ที่มา กระทรวงกลาโหม, ประวัติกองทัพอไทยในระบอบ 200 ปี พ.ศ. 2325-2525. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2525), หน้า 114-116.

แผนภูมิที่ 3 ญ.

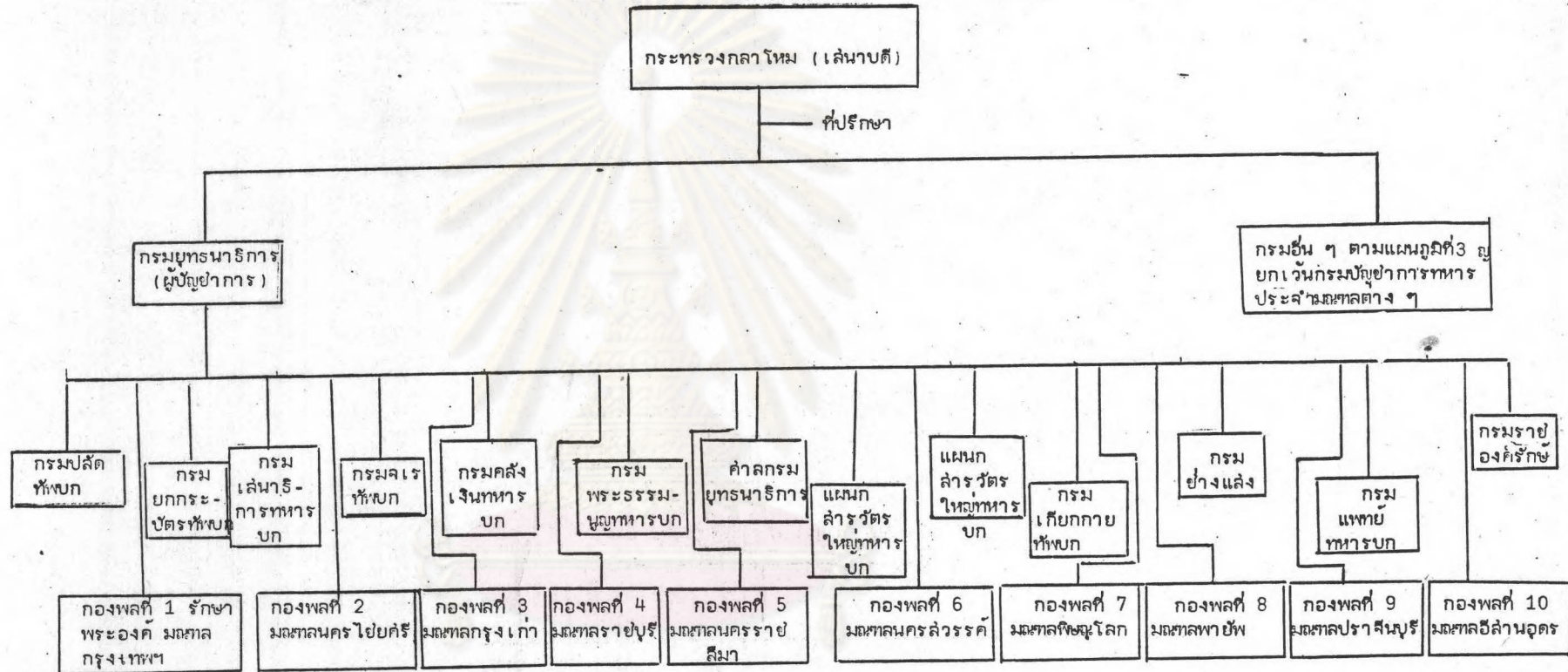
แสดงการสั้ดส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมในระหว่าง พ.ศ. 2446-2452



ที่มา กระทรวงกลาโหม, ประวัติกองทัพไทยในรัชช 200 ปี พ.ศ. 2325-2525. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2525), หน้า 117-118.

แผนภูมิที่ 3 ฎ.

แสดงการคัดเลือกส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมในพ.ศ. 2453 (เปลี่ยนแปลงในสมัยปฏิรูป)



ที่มา กระทรวงกลาโหม, ประวัติกองทัพไทยในรอบ 200 ปี พ.ศ. 2325-2525. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2525), หน้า 119.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

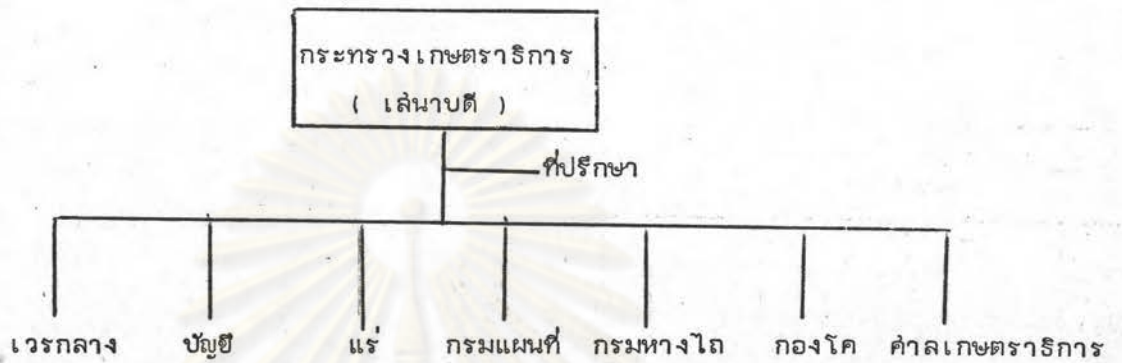
สำหรับกระทรวงเกษตรราธิการนั้น เลื่อนาบดีคนแรกในสมัยปฏิรูปคือ พระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) ซึ่งได้ดำเนินการจัดระเบียบราชการให้เรียบร้อยหลายประการแต่เนื่องจากต้องประสบปัญหาความขัดแย้งกับกระทรวงอื่นในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และนโยบายของกระทรวงเกษตรฯ พระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เลื่อนาบดีกระทรวงเกษตรฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯ ให้รวมกระทรวงเกษตรฯ เป็นกรมอยู่ในกระทรวงพระคลังฯ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2439 จนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2442 จึงมีการประกาศตั้งกระทรวงเกษตรฯ ขึ้นอีกครั้งหนึ่งดังกล่าวมาแล้ว ในครั้งนี้ได้โปรดฯ ให้เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ (ม.ร.ว. หลาน ฤกษ์ ฌ อยุธยา) เป็นเลื่อนาบดี พร้อมกับโปรดฯ ให้กระทรวงพระคลังฯ มอบกรมเกษตรราธิการ กรมแผนที่และกรมแร่มาขึ้นกับกระทรวงเกษตรฯ ตามเดิม เจ้าพระยาเทเวศร์ฯ ได้ดำเนินการปรับปรุงและขยายงานของกระทรวงเกษตรฯ หลายประการ แต่ก็มักติดขัดด้วยปัญหางบประมาณ เพราะขณะนั้นรัฐบาลเห็นความจำเป็นในเรื่องการปกครอง การทหารและการป้องกันประเทศมากกว่า ต่อมาใน พ.ศ. 2453 เจ้าพระยาเทเวศร์ฯ ก็ออกจากราชการเนื่องจากความเจ็บป่วยไม่สามารถปฏิบัติราชการได้เต็มที่ เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ (ม.ร.ว. สัททนต์ สนิทวงศ์ฯ) ได้เป็นเลื่อนาบดีกระทรวงเกษตรฯ คนสุดท้ายในสมัยปฏิรูป ได้ขยายหน่วยงานและจัดระเบียบราชการเพื่อความเจริญก้าวหน้าของกระทรวงเกษตรฯ หลายประการ โดยเฉพาะการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการ⁶⁶ การจัดโครงสร้างและรูปแบบของกระทรวงเกษตรฯ ในสมัยของ เลื่อนาบดีทั้งสามท่านสามารถนำเสนอเป็นแผนภูมิได้ดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยพัทธพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁶ ุรยละเอียดใน พวงเพชร สุรัตนกรีกูล, "เปรียบเทียบผลงานของ เลื่อนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ พ.ศ. 2435-2475 ค.ศ. 1892 - 1932)", วิทยานิพนธ์อักษรคำลัศร มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติคำลัศร บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516, หน้า 21-101.

แผนภูมิที่ 3 ฉ.

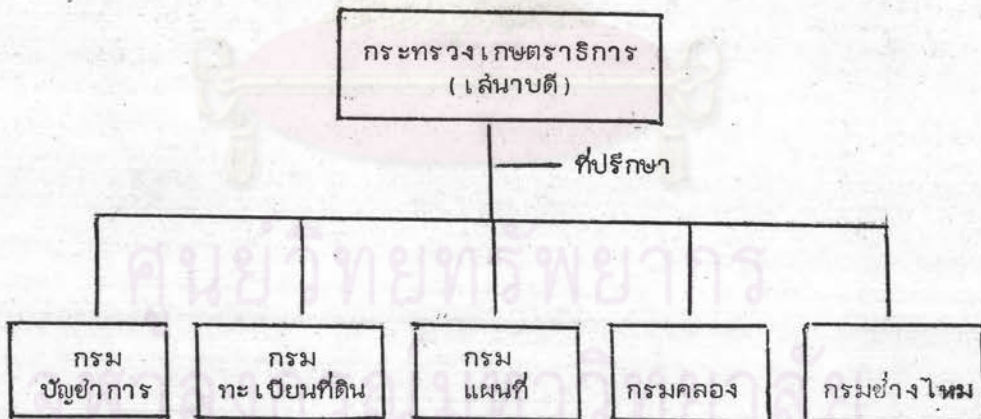
แสดงการจัดราชการกระทรวงเกษตรธิการในสมัยพระยาสุรศักดิ์มนตรี



ที่มา ราชกิจจานุเบกษา, 9(1 เมษายน พ.ศ. 2435), หน้า 55.

แผนภูมิที่ 3 ฐ.

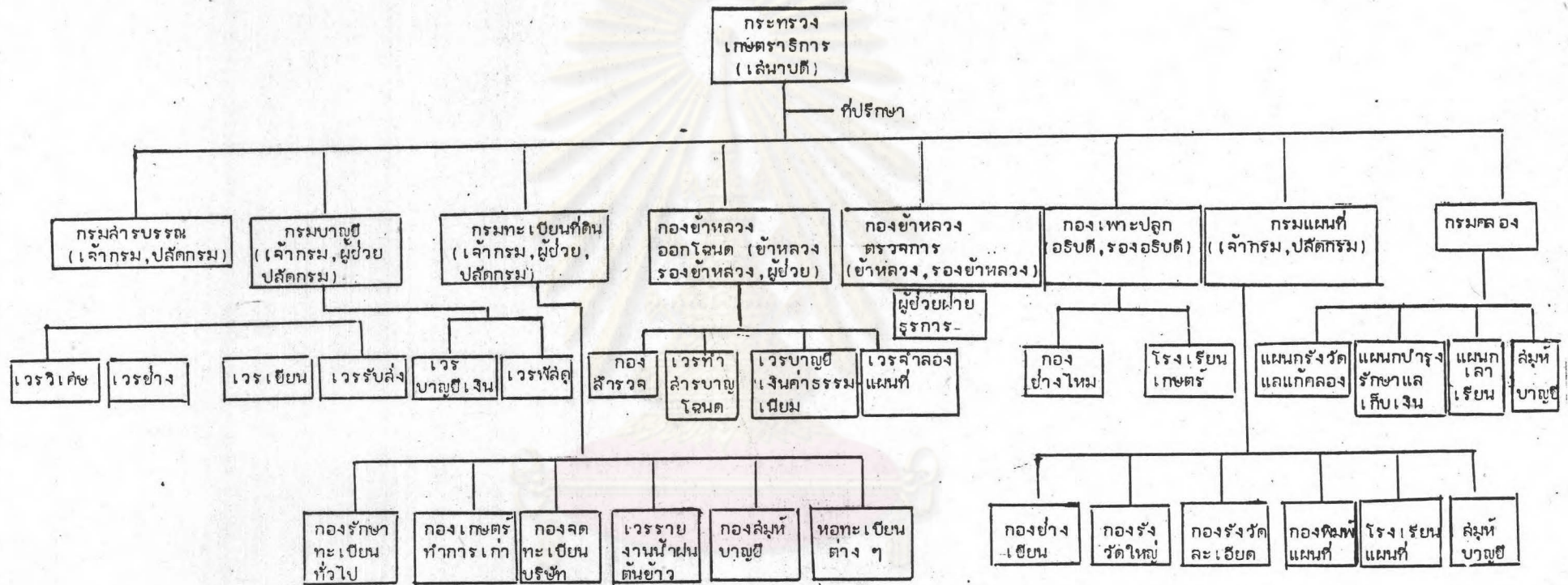
แสดงการจัดราชการกระทรวงเกษตรธิการในสมัยเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์



ที่มา ราชกิจจานุเบกษา, 25(2 ธันวาคม พ.ศ. 2451), หน้า 1069.

แผนภูมิที่ 3 ท.

แสดงการสัตรายการกระทรวง เกษตรธิการในสมัยเจ้าพระยาวงษาอนุประไพ



ที่มา กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5, หน้าเอกสารกระทรวงเกษตรธิการที่ กษ.1/2, เรื่องสัตราเยียบตำแหน่งหน้าที่ราชการกระทรวงเกษตรธิการ

ส่วนกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในระยะแรกสมเด็จพระเจ้าฟ้าจุฑามณี กรมพระสักร -
 พระดิพงษ์ ดำรงตำแหน่งเสนาบดี และกรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์เป็นรองเสนาบดี⁶⁷ ได้มีการ
 จัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกรมต่าง ๆ 10 กรม มีอธิบดีเป็นหัวหน้าของหน่วยงานแต่ละกรม
 และเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาราชการในกระทรวงโดยสิทธิ์ขาด ต่อมาพระบาทสมเด็จพระ
 พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โปรดฯให้เจ้าฟ้ากรมพระสักรพระดิพงษ์ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง
 พระคลังมหาสมบัติติดต่อกัน และให้กรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกรณีทุจริตใน
 หน้าที่ แล้วโปรดฯให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง
 โยธาธิการมาเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติตั้งแต่วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2435
 ได้มีการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ของกระทรวง เพื่อให้การศรัทธาของประชาชนเป็นไปอย่าง
 มีประสิทธิภาพ ปรากฏว่าเมื่อราชการของกระทรวงพระคลังฯ เริ่มเข้ารูปแล้ว ก็โปรดฯให้
 เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ไปดำรงตำแหน่งสมุหกลาโหม และโปรดฯให้กรมหมื่นนริศรานุวัดติวงศ์เข้า
 ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ แทนเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2437 แต่เนื่องจาก
 กรมหมื่นนริศรานุวัดติวงศ์ทรงประสบอุปสรรคหลายประการที่ทำให้ไม่ทรงสามารถจัดการการคลังให้เจริญ
 ก้าวหน้าได้อย่างที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะการที่เจ้าพนักงานในกระทรวงไม่เชื่อในความสามารถ
 ของเสนาบดี ประกอบกับเสนาบดีกระทรวงอื่น ๆ ก็ไม่ช่วยเหลือกัน⁶⁹ ที่เห็นเด่นชัดคือในเรื่อง
 การจัดงบประมาณ และการเข้าประชุมในเรื่องนี้อย่างพร้อมเพรียงกัน กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์
 ออกจากตำแหน่งเสนาบดีเมื่อ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2439 หลังจากนั้น กรมหมื่นนริศรานุวัดติวงศ์

⁶⁷ เนื่องจากสมเด็จพระเจ้าฟ้าจุฑามณี กรมพระสักรพระดิพงษ์ เสนาบดีกระทรวง
 พระคลังฯ พระองค์แรกทรงมีสุขภาพไม่สมบูรณ์ การปฏิบัติราชการส่วนใหญ่จึงตกอยู่กับกรมหมื่น
 นราธิประพันธ์พงษ์ รองเสนาบดี.

⁶⁸ ดูรายละเอียดใน ยุวดี ไกรพิบูลย์, "บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับ
 การปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2435 - 2475)," วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต,
 ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2523, หน้า 59-61.

⁶⁹ กษ., ร. 5, ค. 99-5, "หนังสือกราบบังคมทูลของหม่อมเจ้าอัสการ วันที่
 27 กรกฎาคม ร.ศ. 114."

ทรงเข้าดำรงตำแหน่งแทน ทรงมีบทบาทต่อการพัฒนาการคลังอย่างมาก นับแต่การจัดหาเงินรายได้โดยแก้ไขพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น นอกจากนี้ ยังทรงเล่นวิธีการใหม่ในการประมวลเงินภาษีอากร การกู้เงินต่างประเทศมาปรับปรุงบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ การใช้จ่ายเงินก็คำนึงถึงหลักการประหยัดและการเปลี่ยนแปลงระบบเงินตรา ซึ่งส่งผลให้กระทรวงพระคลังฯ ได้แสดงบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปประเทศ กรมหมื่นมหิศราทรงแลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2449 ด้วยสาเหตุพระโรคเรื้อรังเปื่อยตเปียน จนไม่สามารถรับราชการได้

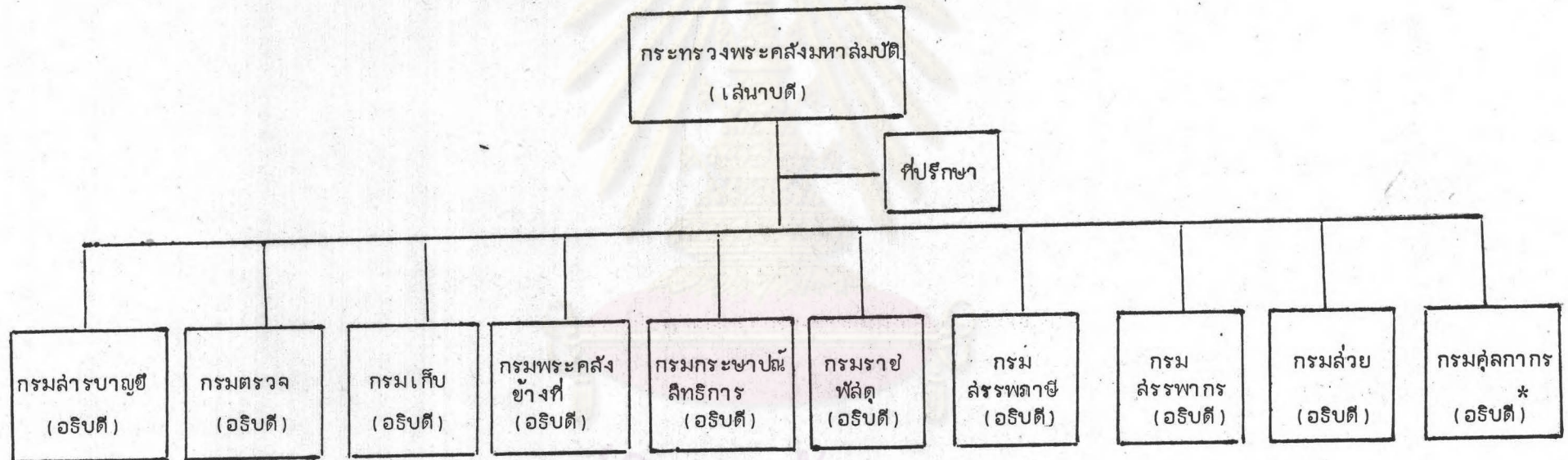
พระยาลูเรียนาวัตร (เกิด บุนนาค) ได้เข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ สืบต่อมาแต่ก็ต้องประสบปัญหาที่ทำให้ต้องขัดแย้งแก่เสนาบดีของกระทรวงอื่น ๆ จนในที่สุดต้องกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯ ให้พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นสนธิบุรินทร์ฤมาถ รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ และเนื่องจากผลปฏิบัติหน้าที่ลุล่วงไปด้วยดี จึงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้กรมหมื่นสนธิบุรินทร์เป็นเสนาบดีเจ้ากระทรวงพระคลังฯ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2451 จนสิ้นลู่ตราชกาล ซึ่งปรากฏว่าฐานะการคลังเริ่มดีขึ้น เพราะทรงสามารถประสานความแตกแยกทั้งภายในกระทรวงและระหว่างกระทรวงอื่น ๆ ได้ดี กับทั้งยังได้รับความร่วมมือจากเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ อีกด้วย

จะเห็นได้ว่าตลอดสมัยปฏิรูป กระทรวงพระคลังฯ ต้องเปลี่ยนตัวเสนาบดีว่าการกระทรวงถึง 6 คน ด้วยสาเหตุต่าง ๆ กัน ที่เห็นเด่นชัดคือ ความขัดแย้งกับเจ้ากระทรวงอื่น ดังจะได้พิจารณาในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 4 ปรากฏว่าตลอดสมัยของเสนาบดีทั้ง 6 คนนี้ โครงสร้างและรูปแบบของการจัดส่วนราชการของกระทรวงพระคลังฯ ยังคงเป็นไปตามแบบเดิม แต่มีการปรับปรุงในส่วนรายละเอียดโดยเฉพาะในด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการคลัง⁷⁰

⁷⁰ ุรายละเอียดใน ยุวดี ไกรพิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า 47-199.

แผนภูมิที่ 3 ฅ.

การสัฒส่วนราชการของกระทรวงพระคลังฯ ตลอดสมัยปฏิรูป



ที่มา

ยุวดี ไกรพิบูลย์ "บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2435-2475)," วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต
ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2523.

* หรือเจ้ากรม

ข้อสรุปเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบของกระทรวงซึ่งเป็นองค์การในรูปแบบใหม่ตาม
ที่นำเสนอข้างต้น มีดังนี้

ประการแรก โครงสร้างและรูปแบบของกระทรวงมีลักษณะเป็นโครงสร้างองค์การ
แบบงานหลักและงานที่ปรึกษา อันเป็นโครงสร้างที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี
และวิวัฒนาการขององค์การที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีข้อดีที่สำคัญคือทำให้การบริหารงานมี
ลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น โดยมีที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในแขนงต่าง ๆ ให้คำปรึกษา
แนะนำแต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนี้ส่งเสริมให้เกิดความชำนาญในงาน
เฉพาะอย่างขึ้น มีความยืดหยุ่นสามารถขยายกิจการหรือเพิ่มขอบเขตของงานให้กว้างขึ้นโดยไม่มี
ผลกระทบกระเทือนต่อผลงานของหน่วยอื่น ดังจะเห็นได้อย่างเด่นชัดในกรณีของกระทรวงมหาดไทย
แต่ขณะเดียวกันก็มีข้อเสียคือ การจัดองค์การมีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น มักเกิดความขัดแย้งระหว่าง
หน่วยงานหลัก (Line) และหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) ทำให้ผู้ปฏิบัติงานอาจเกิดความ
สับสนระหว่างคำสั่งของฝ่ายงานหลักและคำแนะนำของฝ่ายให้คำปรึกษา นอกจากนี้ฝ่ายที่ปรึกษา
อาจทำงานไม่ได้เต็มที่ ทำให้เกิดความเบื่อหน่ายในการทำงาน⁷¹ ดังจะเห็นได้จากการศึกษา
เรื่องความขัดแย้งในบทต่อไป

ประการที่สอง ภายใต้อโครงสร้างและรูปแบบของกระทรวงดังกล่าว มีการปรับเปลี่ยน
การสัดส่วนราชการให้เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์แวดล้อม เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์
และนโยบายของกระทรวงซึ่งเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของบ้านเมืองในที่สุด ความสามารถ
ในการปรับเปลี่ยนเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นหลักสำคัญของการจัดสร้างโครงสร้างและรูปแบบขององค์การ⁷²
อย่างไรก็ดี ความสามารถในการปรับเปลี่ยนดังกล่าวไม่อาจทำได้ทุกกระทรวง ทั้งนี้เพราะเงื่อนไข
หลาย ๆ ประการ เช่น ความสามารถและทรงมีของเลขาธิการ ปัญหาเรื่องงบประมาณ ความ
จำเป็นของบ้านเมือง ปัญหากำลังคน เป็นต้น ซึ่งได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้ง
ระหว่างกระทรวง อย่างไรก็ดี จากการศึกษากระทรวงกรณีตัวอย่างทั้งสองประเภท จะเห็นได้ว่า

⁷¹ กิตติมา ปรีดีดิлок, ทฤษฎีบริหารองค์การ. (กรุงเทพฯ : ธารณาการพิมพ์, 2529),
หน้า 38-39.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

ทุกกระทรวงพยายามที่จะปรับเปลี่ยนการสัดส่วนราชการให้เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์ภายใต้โครงสร้างและรูปแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา แม้จะไม่สำเร็จในทุกกระทรวงก็ตาม

ประการที่สาม กระทรวงที่มีเลขาธิการเพียงคนเดียวดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลานานพอสมควร โดยเฉพาะในสมัยของการปฏิรูปบ้านเมือง จะมีโอกาสดำเนินการปรับปรุงการบริหารราชการในกระทรวงของตนได้อย่างติดต่อสืบเนื่อง อันส่งผลให้การปฏิบัติงานตามโครงสร้างและรูปแบบของกระทรวงนั้น ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายของกระทรวง ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่บ้านเมืองในที่สุด ดังเป็นที่ประจักษ์ชัดในผลงานของกระทรวงการต่างประเทศ⁷³ และกระทรวงมหาดไทยระหว่างช่วงสมัยปฏิรูป⁷⁴ แม้กระนั้นก็มีข้อยกเว้นสำหรับบางกระทรวงแม้จะอยู่ในประเภทเดียวกัน ดังกรณีกระทรวงธรรมการซึ่ง เลขาธิการอยู่ในตำแหน่งถึง 10 ปี แต่ก็ไม่อาจดำเนินการเพื่อความเจริญก้าวหน้าของกระทรวงได้เท่าไรนัก ในขณะที่เดียวกันกระทรวงที่มีการเปลี่ยนตัว เลขาธิการบ่อยครั้งก็จะส่งผลให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างไม่มีเต็มที่ ไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร ดังกรณีของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและกระทรวงเกษตรธิการ

ข้อพิจารณาเพิ่มเติมอีกประการหนึ่ง คือ การที่กระทรวงของไทยมีโครงสร้างและรูปแบบขององค์การเป็นแบบงานหลัก และงานที่ปรึกษาก็เพราะในขณะนั้นประเทศกำลังเผชิญหน้ากับการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกโดยรอบด้านจึงมีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูปบ้านเมืองเร่งด่วนดังกล่าวมาแล้ว เป็นผลให้มีความต้องการกำลังคนผู้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ เฉพาะด้านในสาขาต่าง ๆ ทั้งด้านการเมือง การปกครอง กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาช่วยในการปฏิรูปอย่างรีบด่วน แต่ขณะนั้นประเทศยังขาดแคลนกำลังคนผู้มีความรู้ความชำนาญพอที่จะดำเนินการด้วย

⁷³ ทรายละเหียดใน เพ็ญศรี ติ๊ก, การต่างประเทศกับเอกราชและอำนาจอธิปไตย (ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ถึงสิ้นสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม). (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยา-การพิมพ์, 2527).

⁷⁴ ทรายละเหียดใน ศักกรกฤษณ์ นรมิตินตุงการ, เรื่องเดิม, หน้า 50.

ตนเองได้ในระยะแรกจึงต้องจ้างชาวต่างประเทศโดยเฉพาะ "ฝรั่ง" เข้ามา เป็นที่ปรึกษาทั้งในตำแหน่งที่ปรึกษาราชการทั่วไป และที่ปรึกษาราชการประจำกระทรวง⁷⁵ เพื่อให้การปฏิบัติได้ผลสำเร็จเร็วทันตามความต้องการ ดังพระราชหัตถเลขา ตอนหนึ่งว่า

"...ในเมืองเราเวลานี้ ไม่ขัดสนอันใดยิ่งกว่าคน... เพราะเหตุขัดสนเช่นนี้ จึงจำต้องใช้ฝรั่งในที่ซึ่งคนเรายังไม่มีความรู้และความสามารถไม่พอ"⁷⁶

และอีกตอนหนึ่งว่า

"...คนเรามันไปไม่ไหวจริง ๆ ไม่ไหวไม่ไหวด้วยกำลัง วังชาฤคาคิดความสามารถไม่ไหว ด้วยมันไม่มีความรู้เสียเลย... การที่เราใช้ฝรั่งนั้นแปลว่าเราใช้ตำราสำเร็จคือเอาที่เขาลอง แลเห็นว่าดีแล้วมาทำทีเดียว"⁷⁷

สำหรับตำแหน่งที่ปรึกษาราชการประจำกระทรวงนั้นมีหน้าที่คอยช่วยเหลือแนะนำ เลื่อนาบดี เจ้ากระทรวงและข้าราชการอื่น ๆ ในกระทรวง เกี่ยวกับการบริหารราชการของกระทรวงทั้งในส่วนที่ได้รับการปรับปรุงและที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามแบบแผนของตะวันตกโดยเป็นการช่วยฝึกงานให้แก่คนไทยเพื่อจะได้ดำเนินการด้วยตนเองต่อไป นอกจากนี้ยังมีหน้าที่คอยประสานงานระหว่าง เลื่อนาบดีกับเจ้ากรมที่เป็นชาวต่างประเทศด้วย ตัวอย่างคือ ที่ปรึกษาราชการประจำกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เริ่มมีขึ้นโดยคำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์ รอง เลื่อนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ด้วยเหตุผลว่า ราชการในกระทรวงพระคลังฯหลายอย่างที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญอย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีที่ปรึกษา เพื่อให้ราชการดังกล่าวดำเนินไปได้อย่าง

⁷⁵ ทรายละเหียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน ช่มพูนท นาศิริรักษ์, "บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทคในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513.

⁷⁶ พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 พระราชทานพระยารัฐบุรินทร์สุริยศักดิ์ ฉบับลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2442, พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ร.ศ. 113-118. (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพท่านผู้หญิงเล็งี่ยมพระเสด็จสุเรนทราธิบดี พ.ศ. 2504).

⁷⁷ เพิ่งอ้าง.

ล้มบูรณ⁷⁸ ที่ปรึกษาราชการของกระทรวงพระคลังฯ เป็นชาวอังกฤษ 3 คน ได้แก่ นายมิตเชล อินเนล (Mitchell Innis) นายริเวต คาร์แนค (Rivett Carnac) และนายดับบลิว. เจ. เอฟ. วิลเลียมสัน (W.J.F. Williamson) ตามลำดับ ที่ปรึกษาทั้งสามได้พยายามช่วย วางรากฐานการคลังของประเทศ บทบาทสำคัญที่สุดของนายอินเนลคือ การวางหลักเกณฑ์ใน เรื่องงบประมาณแผ่นดินอันมีผลให้การจัดสรรเงินกระจายไปสู่กระทรวงต่าง ๆ ตามความจำเป็น ส่วนนายคาร์แนคได้เริ่มนำธนบัตรมาใช้ในระบบเงินตราของไทยจนเป็นที่แพร่หลายในปัจจุบัน และนายวิลเลียมสันได้ช่วยในการจัดกระจายเงินรายจ่ายให้แก่ข้าราชการประโยชน์อันมีผลต่อการ ปฏิรูปบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ อย่างมาก⁷⁹ เป็นที่สังเกตคือที่ปรึกษาราชการส่วนใหญ่เป็นชาว ตะวันตก แต่ก็มีชาวเอเชียบ้างเป็นจำนวนน้อย ซึ่งได้แก่ชาวญี่ปุ่น เช่นนายโตยามะ (Toyama) ผู้เชี่ยวชาญการเพาะปลูก และเลี้ยงไหมได้เข้ามาช่วยให้ความคิดเห็นและคำแนะนำเกี่ยวกับ เรื่อง การเลี้ยงไหมและการเพาะปลูกในกระทรวงเกษตรธิการ⁸⁰

การที่โครงสร้างและรูปแบบของกระทรวงเป็นแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา เช่นนี้ นับว่าเหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์ในขณะนั้น และกล่าวได้ว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การ ดำเนินนโยบายปฏิรูปบ้านเมืองของไทยในสมัยนั้นประสบผลสำเร็จ

กระทรวง : การบริหารในระบบราชการ

กล่าวได้ว่ากระทรวงของไทยมีระบบการบริหารเป็นระบบราชการ ทั้งนี้เพราะมีองค์ประกอบของการบริหารสอดคล้องกับองค์ประกอบของระบบราชการตามทฤษฎี⁸¹ ดังนี้

⁷⁸ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5. พิมพ์เอกสารกระทรวงพระคลังฯ ที่ ค. 1/5 "คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ เรื่องขอให้มีที่ปรึกษาชาวยุโรป ช่วยการคลัง".

⁷⁹ ุรายละเอียดใน ยวดี ไกรพิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า 144-163.

⁸⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5. พิมพ์เอกสารกระทรวง เกษตรธิการ ที่ กษ. 8/2, เรื่อง "ทำไหม".

⁸¹ ุรายละเอียดในบทที่ 1.

1. การบังคับบัญชา เป็นไปตามลำดับชั้น กระทรวงที่ได้รับการสถาปนาขึ้นในสมัยปฏิรูปมีการบังคับบัญชาที่เป็นไปตามลำดับชั้น กล่าวคือการดำเนินงานของหน่วยงานลำดับต่ำกว่าจะอยู่ภายใต้การควบคุมแนะนำของหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไปอย่างเป็นระเบียบ และมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิแสดงการศรัทธาการของกระทรวงต่าง ๆ ที่นำมาศึกษา เป็นกรณีตัวอย่างข้างต้น ทั้งนี้โดยที่ทุกกระทรวงต่างมีผู้บังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมาตามลำดับนับจากเสนาบดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการบริหารราชการของกระทรวงจนถึงข้าราชการผู้บริหารระดับรอง ๆ ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 3 ฉ.

2. การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง จากแผนภูมิในการศรัทธาการของกระทรวงต่าง ๆ ในกรณีตัวอย่างข้างต้น แสดงให้เห็นว่ามีการจัดแบ่งหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่และความชำนาญเฉพาะอย่าง เช่น กระทรวงเกษตรการมีการแบ่งส่วนราชการ เป็นกรมต่าง ๆ คือ กรมบัญชาการ กรมทะเบียนที่ดิน กรมแผนที่ กรมคลอง และกรมช่างไหมในสมัยที่เจ้าพระยา เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เป็นเสนาบดีและมีการแบ่งหน่วยงานละเอียดตามความสามารถและความชำนาญเฉพาะทางยิ่งขึ้นในสมัยที่เจ้าพระยา วรานุประพันธ์ เป็นเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยก็มีการศรัทธาการส่วนกลางเป็นกรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ กรมมหาดไทยกลาง และกรมมหาดไทยฝ่ายพลำงในสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดีระยะแรก ซึ่งแต่ละกรมก็มีการระบุนหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ทำให้งานไม่ก้าวก้ำกัวย้ำซ้อนกัน เป็นต้น จากตัวอย่างข้างต้นย่อมชี้ให้เห็นว่า ในแต่ละกระทรวงมีการจัดแบ่งงานให้ข้าราชการภายในแต่ละกรมกอง ปฏิบัติงานตามความถนัดและความสามารถของตน ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยให้เป้าหมายและนโยบายของกระทรวงบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

3. กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ กระทรวงต่าง ๆ ของไทยล้วนมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติภายในกระทรวงของตนอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นแบบแผนที่ทำให้ข้าราชการทุกระดับของกระทรวงต้องปฏิบัติตาม อันส่งผลให้แม้จะมีการเปลี่ยนตัวสมาชิกของกระทรวงทั้งในระดับบนและระดับล่าง กระทรวงก็ยังคงสามารถปฏิบัติงานไปได้ตามกฎระเบียบ และข้อบังคับที่วางไว้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนตัวเสนาบดีถึง 6 คน แต่กระทรวงก็สามารถปฏิบัติงานไปได้จนบรรลุผลสำเร็จในระดับหนึ่ง คือ การเป็นกระทรวงหลักในการจัดการคลังของประเทศ ทั้งนี้ก็เพราะกฎระเบียบ ข้อบังคับที่วางไว้

มีส่วนทำให้เกิดการประสานงานภายในกระทรวง และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่สำคัญ คือ ทำให้ผู้ที่รับช่วงงานต่อมา สามารถเข้าใจและ "สาน" งานต่อไปได้ ที่น่าสังเกตคือ กระทรวงพระคลังฯ เป็นกระทรวงที่จับได้ว่ามีการออกพระราชบัญญัติ กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มากเป็นพิเศษอย่างเห็นได้ชัด เช่น ในสมัยที่กรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์เป็นรองเสนาบดีได้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรออกมาใน พ.ศ. 2435 ถึง 5 ฉบับ และยังออกข้อบังคับเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ อีก 4 ฉบับ ต่อมาในสมัยสมเด็จพระยาราชสุมาลย์องค์ที่ 4 เป็นเสนาบดี มีการออกพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับอีกหลายฉบับ เช่นเดียวกับเสนาบดีในสมัยต่อ ๆ มา⁸² อีกกระทรวงหนึ่งที่มีการออกพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับต่าง ๆ มากเช่นเดียวกันคือ กระทรวงมหาดไทย⁸³

4. ความไม่เกี่ยวกับส่วนบุคคล และความเป็นทางการ สำหรับประเด็นนี้เป็นเรื่องที่ยังเป็นปัญหาอยู่มาก เพราะขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและความสามารถของผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชา เจ้ากระทรวงเอง ข้อมูลเอกสารชี้ให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาบางคนก็ "รับฟัง" ข้อคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ในระดับรองลงมา เช่น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทรงรับฟังความคิดเห็นของเทศาภิบาล เจ้าเมืองและข้าราชการอื่น ๆ ในหัวเมืองที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย⁸⁴ แต่เสนาบดีบางคนบางครั้งก็ไม่ยอมรับฟังข้อคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา เช่น เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการบางครั้งก็ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของเจ้ากรมบางกรม เช่น นาย วัน เดอร์ ไฮเด (Von der Heide) ซึ่งเป็นเจ้ากรมคลอง ทั้งนี้เพราะทัศนคติส่วนตัวที่นายวัน เดอร์ ไฮเด เป็นชาวต่างประเทศ เกรงว่าจะไม่หวังดีต่อบ้านเมืองไทยอย่างแท้จริง⁸⁵ เป็นต้น ส่วนการที่ต้องปฏิบัติ

⁸² ทรายละเหียดใน ยวดี ไกรพิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า 47-199.

⁸³ ทรายละเหียดใน สักรกฤษณ์ นรมิตินตุงการ, เรื่องเดิม, หน้า 185.

⁸⁴ ทรายละเหียดใน สักรกฤษณ์ นรมิตินตุงการ, เรื่องเดิม, หน้า 164.

⁸⁵ ทรายละเหียดใน ลุ่ธราดา เลยโวฑูร์ย์, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435-2453)," วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

หน้าที่ในลักษณะที่เป็นทางการ โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวนั้นก็เช่นเดียวกัน คือ ในทางทฤษฎีควรจะเป็นเช่นนี้ แต่ในทางปฏิบัติก็ขึ้นอยู่กับสภาพและความรับผิดชอบของแต่ละคน เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เท่าที่ปรากฏจากข้อมูล เล้านาบตีส่วนใหญ่ก็พยายามปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นทางการ เพราะมิฉะนั้นจะถูกตำหนิจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ ดังกรณีกรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์ รองเล้านาบตีกระทรวงพระคลังฯ ทรงถูกตำหนิจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่บกพร่องไม่ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นทางการจนเกิดกรณีทุจริตต่อหน้าที่ขึ้นดังกล่าวมาแล้ว

5. คุณสมบัติทางด้านอาชีพ การรับบุคคลเข้าทำงานในกระทรวงต่าง ๆ ใช้คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพและความสามารถเป็นเกณฑ์ ซึ่งในสมัยนั้นก็จะต้องมีการศึกษาตามที่แต่ละกระทรวงกำหนด ดังพระราชดำรัสเมื่อคราวเสด็จไปพระราชทานรางวัลการสอบไล่ที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ เมื่อพ.ศ. 2429 ตอนหนึ่งว่า

"...การต่อไปภายหน้า - จะต้องเลือกเอาผู้ใดไม่รู้หนังสือไล่ได้ตามควรแก่ที่จะกำหนด ผู้มันจะเป็นขุนนางไม่ได้เลย... คอยพวกที่เรียนใหม่ ๆ นี้ จะเป็นผู้ตั้งแบบแผนต่อไปภายหน้า..."⁸⁶

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพระราชประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ การที่จะได้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการในกระทรวงทบวงกรมที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ ดังที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจราชานุภาพทรงกล่าวไว้ในพระนิพนธ์ตอนหนึ่งว่า

...เล้านาบตีต่างกระทรวงต่างจัดการในกระทรวงของตนให้เจริญทันสมัย การงานในกระทรวงต่าง ๆ มีมากขึ้น และทำเละเอียดกว่าแต่ก่อน ทั้งมีการคิดสดให้เพิ่มขึ้นเนื่อง ๆ ต้องการคนรับราชการในกระทรวงต่าง ๆ มากขึ้น เล้านาบตีตามกระทรวงซึ่งมีอยู่แต่ก่อน หย่อนความรู้ไม่ล้ามากรจะทำการทำงานตามระเบียบใหม่ได้ทันกับการที่เปลี่ยนแปลง เล้านาบตีเจ้ากระทรวงจึงต้องแสวงหาคนที่ได้เล่าเรียนมีความรู้ เช่นนักเรียนที่ได้รับใบประกาศนียบัตรจากโรงเรียนต่าง ๆ มาเป็นเล้านาบตี ต่อมาเมื่อเล้านาบตีเหล่านั้นทำการทำงานดีมีความสามารถ เจ้ากระทรวงก็กราบบังคมทูลขอให้รับพระราชทานสัญญาบัตร เป็นขุนนางมีตำแหน่งในกระทรวงตามคุณวุฒิ...⁸⁷

⁸⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 จ.ศ. 1246, หน้า 128.

⁸⁷ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจราชานุภาพ, "นิทานที่ 14 เรื่องโรงเรียนมหาดเล็กหลวง", นิทานโบราณคดี. (พระนคร : สำนักพิมพ์เกษมบรรณกิจ, 2503), หน้า 295-296.

อย่างไรก็ดี ในสมัยปฏิรูปปัญหาเรื่องการขาดแคลนคนผู้มีคุณสมบัติตั้งที่กระทรวงต่าง ๆ ต้องการ ดังสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพทรงปรารภกับเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (มร. เปีย มาลากุล) ขณะที่เป็นพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ตอนหนึ่งว่า

"...คิดถึงการบ้านเมืองในภายหน้า เห็นความขัดข้องสำคัญมีอยู่ด้วยเรื่องตัวคนไม่มีพอราชการ ความขัดข้องข้อนี้ยิ่งคิดไปยิ่งเห็นเป็นการสำคัญ เป็นหัวใจของการทั้งปวงก็ว่าได้ ถ้าไม่คิดแก้ไขเห็นว่าการทั้งปวงที่ได้ดูแลห้ปากบั่นหนเหนื่อยยากพากเพียรทำมาจะไม่ถาวรไปได้ช้านานเท่าไรนัก..."⁸⁸

หน่วยงานที่ขยายมากและประสบปัญหาการขาดแคลนคนมากที่สุด คือ กระทรวงมหาดไทย เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองทั้งประเทศ จึงต้องเลือกบุคคลเข้ารับราชการอย่างพิถีพิถัน บางกระทรวงแม้ขยายหน่วยงานออกไปไม่มากนัก แต่ก็ต้องการคนผู้มีความรู้เป็นพิเศษจริง ๆ และหาได้ยากมาก เช่น งานของกระทรวงโยธาธิการ ดังพระราชปรารภว่า "กรมโยธาขึ้นมีความต้องการคนไม่มีอะไรจะพูด จะไปแบ่งโฉบมาจากไหนก็ไม่ได้ เพราะไม่มีความรู้...กรมที่มีคนมากคือกรมวังมหาดเล็ก แต่ก็ยังเป็นประเภทคนบुरา ผลักไปไหนก็ไม่พ้น"⁸⁹

แม้จะมีปัญหาเรื่องการขาดแคลนคนดังกล่าว แต่รัฐก็ยังเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ ในขั้นต้นก็ใช้วิธีการว่าจ้างชาวต่างประเทศมารับราชการในฐานะที่ปรึกษาและริเริ่มในหน่วยราชการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อเป็นแนวทางให้ข้าราชการไทยรับช่วงดำเนินงานต่อมาดังกล่าวมาแล้ว พร้อมทั้งเน้นก็ดำเนินการแก้ปัญหาในในระยะยาว หรือการปรับปรุงการศึกษาของชาติเพื่อผลิตบุคคลเข้ารับราชการ และการคัดเลือกนักเรียนไทยไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ เพื่อกลับมารับราชการในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เช่น เป็นชั้นเสนาบดีหรือชั้นเสนาบดีราชการ

⁸⁸ ปลายพระหัตถ์ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (พระอิสริยยศขณะนั้น) ถึงพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ลงวันที่ 20 เมษายน รศ. 118 ใน พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เล่ม 2. (พระนคร : องค์การตำราสาร, 2506), หน้า 27.

⁸⁹ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เล่ม 2, หน้า 145-146.

ส่วนกระบวนการในการ เลือกรับบุคคลเข้ารับราชการในระดับต้น มีลักษณะที่เป็นการ เปิดโอกาสให้กับบุคคลผู้มีความรู้ และคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ได้มีสิทธิ์สมัครสอบเข้ารับราชการโดย เท่าเทียมกัน⁹⁰ แต่สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในระดับสูงส่วนใหญ่ยังคงจำกัดอยู่ใน หมู่พระบรมวงศานุวงศ์ และผู้มีเชื้อสายขุนนาง ทั้งนี้เพราะแม้ว่าสมัยนั้นจะมีการปรับปรุงระบบ การศึกษาของชาติให้แพร่หลายไปยังราษฎรสามัญชนโดยทั่วไป แต่ผู้ที่มีโอกาสได้รับการศึกษา วิชาการแผนใหม่ในระดับสูง มักเป็นพระบรมวงศานุวงศ์และบุตรหลานข้าราชการ ประกอบกับใน ขณะนั้นยังจำเป็นต้อง เลือกรับเอาบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรง เห็นความสามารถและเป็นที่ไว้วาง พระราชหฤทัยด้วย ดังนั้นบุคคลกลุ่มนี้จึงมีโอกาสได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการในระดับสูงก่อน บุคคลกลุ่มอื่น

ปรากฏว่า ในกระบวนการ เลือกรับข้าราชการยังมีการพิจารณาถึงชีวิตประวัติของผู้ สอบว่ามีประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถ และความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ และเมื่อบรรจุเข้ารับราชการแล้วยังกำหนดให้มีการทดลองปฏิบัติราชการระยะหนึ่ง เพื่อดูความรู้ ความสามารถ และความประพฤติก่อนที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไป⁹¹ นอกจากนี้การโอน โยกย้ายข้าราชการยังได้ยึดถือหลักความรู้ความสามารถและความเหมาะสมเป็นเกณฑ์ในการ พิจารณาด้วย อันแสดงให้เห็นว่า ได้มีการแต่งตั้งบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ดังจะเห็นได้ จากข้อความตอนหนึ่งในหนังสือของพระยาวรวงษาอนุประพิทร์ รอง เลื่อนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ตอนหนึ่งว่า

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹⁰ กระทรวงมหาดไทย, "ลอบวิยาข้าราชการมหาดไทย", เทศาภิบาล. ปีที่ 2 เล่มที่ 4 (ตุลาคม - มีนาคม รศ. 125), หน้า 130-136.

⁹¹ ุรายละเอียดใน ส้มเตีจพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "พระนิพนธ์เกี่ยวกับประวัติข้าราชการฝ่ายปกครอง," ดำรงราชานุภาพ.

"...ข้าหลวง เกษตรที่จะจัดตั้งขึ้นประจำมณฑลกรุงเทพฯ นั้นควรเป็นข้าราชการใน
กระทรวงเกษตรที่มีความรู้ความชำนาญในการทำเรือกสวนไร่นา และเป็นผู้ที่รู้จัก
ขนบธรรมเนียมของชาวสวนชาวไร่ที่นิยมมาแต่กาลก่อน... ส่วนรองข้าหลวงนั้นเห็น
ด้วยเกล้าฯ หลวง โภคผลภูทริ ปลัดกรมสรรพากรใน ได้รับราชการในตำแหน่งนี้
มีการ เกี่ยวแก่การสวน และการนามาหลายปี มีความชำนาญพอจะฉลองพระเดช
พระคุณในตำแหน่งนี้ได้ แลข้าพระพุทธเจ้าได้พูดกับกระทรวงนครบาลแล้ว กระทรวง
นครบาลไม่มีข้อขัดข้องในการที่จะให้หลวง โภคผลภูทริมารับราชการในตำแหน่งรอง
ข้าหลวง เกษตร..."⁹²

อนึ่ง รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการสำรวจตำแหน่งข้าราชการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า
"กรรมการตรวจตำแหน่งพนักงานในรัฐบาล" ซึ่งมีจุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อสำรวจ
ความรู้ความสามารถและการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการแต่ละตำแหน่ง เพื่อประโยชน์ใน
การตัดสินหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งให้ถูกต้อง เหมาะสม⁹³ ดังนั้นจะ เห็นได้ว่า รัฐบาลให้
ความสำคัญต่อเรื่องนี้อย่างมาก

6. ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหน้าที่เป็นไปตาม
ลำดับขั้น โดยยึดถือหลักความมีอาวุโสและการประสบความสำเร็จซึ่งผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้ตัดสิน
โดยใช้ดุลยพินิจ ลักษณะเช่นนี้ปรากฏในการ เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการใน
กระทรวงต่าง ๆ โดยใช้หลักการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับงาน ผู้บังคับบัญชามีอำนาจปกครอง
บังคับบัญชา ผู้ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนลงมาตามลำดับขั้น มีอำนาจให้คุณและโทษแก่ผู้ผู้ใต้บังคับ-
บัญชาได้ นอกจากนี้ยังมีการนำเอาวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงต้องออกตรวจราชการตามท้องที่
ในความรับผิดชอบเช่น ตามหัวเมืองมาอีกด้วย ซึ่งนับได้ว่าเป็นเครื่องประกอบการใช้ดุลยพินิจ

⁹²"หนังสือของพระยาราชานุประพัทธ์ รองเลขาธิการกระทรวงเกษตรธิการ"

กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 84/12355 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน
ร.ศ. 128, คณะอนุกรรมการคัดเลือกหนังสือและอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์ (บรรณาธิการ), มพท., มปป., หน้า 11-17.

⁹³ร.ต.ท. เล็กยร ลายลักษณ์กับคนอื่น ๆ (บรรณาธิการ), "ประกาศตั้งกรรมการ
ตรวจตำแหน่งพนักงานในรัฐบาล," ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 16, กฎหมาย ร.ศ. 117.
(พระนคร : โรงพิมพ์เดลิแมล, 2478), หน้า 468-470.

ในการพิจารณาอุปมาเหนือใจความดีความชอบแก่ข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของเจ้ากรม หรือ เจ้ากระทรวงต่าง ๆ อันส่งผลให้ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างมีประสิทธิภาพด้วย⁹⁴ อย่างไรก็ดี มิเพียงแต่เจ้ากรมหรือเจ้ากระทรวงจะเป็นผู้ตรวจราชการและประเมินผลงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 เองก็ทรงเอาพระทัยใส่ตรวจตราในเรื่องนี้อย่างกวัดจันด้วย และเมื่อทรงเห็นว่าข้าราชการประพฤติปฏิบัติไม่ถูกต้องแม้จะเป็นระดับเสนาบดีก็ละทรงตำหนิและคาดโทษ เพื่อให้ปรับปรุงการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบให้ดีขึ้น ดังทรงตำหนิกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา และเจ้าพระยา เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการเกี่ยวกับงานสร้างถนนของกระทรวงโยธาธิการ เป็นต้น⁹⁵

ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ที่หมายถึงการได้เลื่อนเงินเดือน* ตำแหน่ง หรือ การได้รับรางวัลดีการ และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น เช่น เครื่องราชอิสริยาภรณ์และบรรดาศักดิ์ ผู้ที่จะได้รับความก้าวหน้าเช่นนี้จะต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความตั้งใจ ยืนหยัดเพียร ซื่อสัตย์ สุจริต จนเกิดผลดีแก่ราชการ รวมทั้งผู้รับราชการมานานจนได้รับบำเหน็จบำนาญ เลี้ยงชีพเมื่อชราภาพ หรือได้รับบำเหน็จบำนาญพิเศษในกรณีที่ประสบอันตรายในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นต้น⁹⁶

⁹⁴ กรณีนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนในงานของกระทรวงมหาดไทย ดูรายละเอียดใน ศักรกฤษณ์ นรมิตติผดุงการ, เรื่องเดิม.

⁹⁵ ดูรายละเอียดใน ปิยนารถ บุนนาค, การวางรากฐานการคมนาคม..., " หน้า 42-52.

* ในสมัยปฏิรูป ได้มีการนำเอาระบบการจ่ายเงินเดือนมาใช้แทนการปล่อยให้อำนาจการ ต้องแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการ ระบบเช่นนี้นับว่าเป็นกระบวนการ สำคัญในการบริหารงานบุคคลประการหนึ่ง และเหตุหลักเกณฑ์ของผู้ที่สมควรจะได้รับการเลื่อนเงินเดือนของกระทรวงมหาดไทยในกระทรวงมหาดไทย, "คำแนะนำเรื่องขอบำเหน็จรางวัล," เทศาภิบาล, ปีที่ 1 เล่ม 1 (เมษายน - กันยายน ร.ศ. 125), หน้า 77.

⁹⁶ ดูรายละเอียดใน ขวัญชัย เองมูลธนา, เรื่องเดิม, หน้า 127-130.

แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจหน้าที่ในการ "ให้โทษ" แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ด้วย เช่นเดียวกับการให้ความดีความชอบหรือ "ให้คุณ" ดังกล่าวมาแล้ว แต่ถือว่าผู้บังคับบัญชาจะสามารถไล่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาออกจากราชการได้ตามใจชอบโดยไม่มีสาเหตุชัดเจน ทั้งนี้ เพราะตามระเบียบนั้นการออกจากราชการทำได้ 3 ทางคือ ลาออก ทางราชการให้ออก และการครบเกษียณอายุราชการ⁹⁷ นอกจากนี้ การถึงแก่ความตายก็ถือได้ว่าเป็นการพ้นจากหน้าที่ราชการอีกทางหนึ่ง

การออกจากราชการโดยทางราชการให้ออกนั้น แยกได้เป็น 2 กรณี คือ ในกรณีที่ให้ออกโดยไม่มีความผิดทางวินัย คือเมื่อตำแหน่งถูกยุบเลิก และไม่มีตำแหน่งอื่นจะย้ายหรือโอนไปได้ หรือเมื่อมีพระราชดำริเห็นสมควรให้ออก หรือเมื่อผู้นั้นเจ็บป่วยทุพพลภาพไม่มีทางกลับหายเป็นปกติจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติได้ กรณีนี้ผู้ออกจากราชการถ้าประพฤติปฏิบัติชอบจนเป็นผลดีแก่ทางราชการ ก็จะได้รับบำเหน็จความดีความชอบ เช่น บำเหน็จบำนาญเพื่อเลี้ยงตนและครอบครัวต่อไป อีกกรณีหนึ่งคือเป็นการออกโดยมีความผิดทางวินัย ซึ่งเป็นโทษร้ายแรง เช่นการที่ประพฤติทุจริตให้เสื่อมเสียชื่อเสียง เป็นต้น ซึ่งการที่ทางราชการจะให้ผู้นั้นออกจากราชการนั้นจะต้องมีเหตุผลอันสมควร และจะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะบุคคลหรือเป็นการกลั่นแกล้งบุคคลใดโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม กรณีที่เป็นการออกตามพระราชดำริเห็นสมควร ซึ่งว่าโดยหลักการแล้ว อาจจะไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะบุคคลใด ๆ ก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พระมหากษัตริย์ย่อมจะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวแก่ข้าราชการโดยทั่วไป โดยเหตุที่ได้มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ ให้ข้าราชการในระดับรองลงมาตามสายการบังคับบัญชา พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวนี้ก็แต่เฉพาะในข้าราชการระดับสูง ซึ่งโดยปกติการแต่งตั้งก็เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยอยู่แล้ว⁹⁸

⁹⁷ ร.ต.ท. เลื่อนยศ ลายสังข์กับคนอื่น ๆ (บรรณาธิการ) "กฎสำหรับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการในศาลา รศ. 120," เรื่องเดิม, หน้า 33-34.

⁹⁸ ทรายละเอียดใน ขวัญชัย เองมุลธนา, เรื่องเดิม, หน้า 113-115.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการให้ข้าราชการออกจากราชการนั้นเป็นไปได้ยากเพราะมีระเบียบ
กฎเกณฑ์รองรับอยู่ แม้แต่พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็น "เจ้าชีวิต" และ "เจ้าแผ่นดิน" ในการ
ปกครองระบอบลัทธิราชาธิปไตยก็ไม่วางใจให้พระราชอำนาจนี้โดยไม่ผ่านขั้นตอนของระเบียบ
กฎเกณฑ์ที่วางไว้

7. อำนาจหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกระทรวงต่าง ๆ ต่างมีอำนาจหน้าที่ตาม
ตำแหน่งหน้าที่ของตน เช่น ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เจ้ากรมหรืออธิบดีของกรมทั้ง 10
กรมต่างก็มีอำนาจหน้าที่ตามหน้าที่ของกรมของตนโดยมีกฎหมายและระเบียบรองรับความชอบธรรม
ดังนี้



ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.1

แสดงอำนาจหน้าที่ของเจ้ากรมต่าง ๆ ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในพ.ศ. 2435

ลำดับที่	ชื่อเจ้ากรม	ชื่อกรม	อำนาจหน้าที่
1.	พระนรนาถภักดีศรีรัฐาการ	สำรบายฮี	จ่ายเงินแผ่นดินทำและถือบัญชีพระรายทรัพย์ทั้งสิ้น
2.	นายสนองราชบรรหาร	ตรวจ	ตรวจบัญชี ตรวจตรา ตรวจ-รายงานการรับจ่ายเงินแผ่นดินและการภาษีอากร
3.	หม่อมเจ้าปิยภักดี	เก็บ	รักษาพระรายทรัพย์ทั้งสิ้น
4.	กรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์	พระคลังข้างที่	จัดการเงินในพระองค์พระบาท-สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งหมด
5.	พระยานรรัตนราชมานิต	กระลาปณ์-สิทธิการ	ทำเงินตราแผ่นดิน ทำเบี้ยทองแดงและเผาเงินพดด้วง
6.	พระองค์เจ้า เกษมศรี คู่ภโยก	ราชพัสดุ	จัดการซื้อขายของท้องหลวง และรับจ่ายของส่วนและรักษาราชสมบัติพัสดุ
7.	หม่อมเจ้าเพ็ญ	สรรพภาษี	เก็บเงินภาษีขึ้นในบรรดาที่เก็บจากการชักภาษี เช่นภาษีน้ำตาล เกสอ เป็นต้น
8.	หม่อมเจ้าลลวาคี	สรรพากร	เก็บเงินอากรบรรดาที่เก็บจากให้ใบอนุญาต เช่น อากรสุรา อากรฝิ่น อากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น
9.	หม่อมเจ้าอสังการ	ส่วน	คือบัญชีเร่งเงินค่าธรรมเนียมเงินค่าราชการตัวเลขและผูกบัญชีเก็บเงินส่งพระคลังมหาสมบัติ
10.	กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิราดา	ศุลกากร	เก็บเงินภาษีขาเข้าและภาษีขาออกจากผู้บรรทุกสินค้าออกไปต่างประเทศและที่บรรทุกเข้ามาในประเทศ

ที่มา กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5. พิมพ์เอกสาร กระทรวงพระคลังฯ ที่ ค. 1/5 เรื่อง "จัดการการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ", และรายชื่อกิจงานเบกษา เล่ม 7 หน้า, 62-65.

ทั้งนี้โดยมีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาราชการในกระทรวงโดยสิทธิ์ขาดซึ่งในขณะนั้นเจ้าฟ้าจุฑามณี กรมพระสักรพรรดิพงษ์ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ แต่เนื่องจากมักทรงพระประชวร อำนาจหน้าที่ของเสนาบดีจึงตกอยู่กับกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ รองเสนาบดีดังกล่าวมาแล้ว

อำนาจหน้าที่ของข้าราชการระดับสูงในกระทรวงพระคลังฯ ดังกล่าว มีพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลัง ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433) รองรับความชอบธรรมของอำนาจหน้าที่⁹⁹

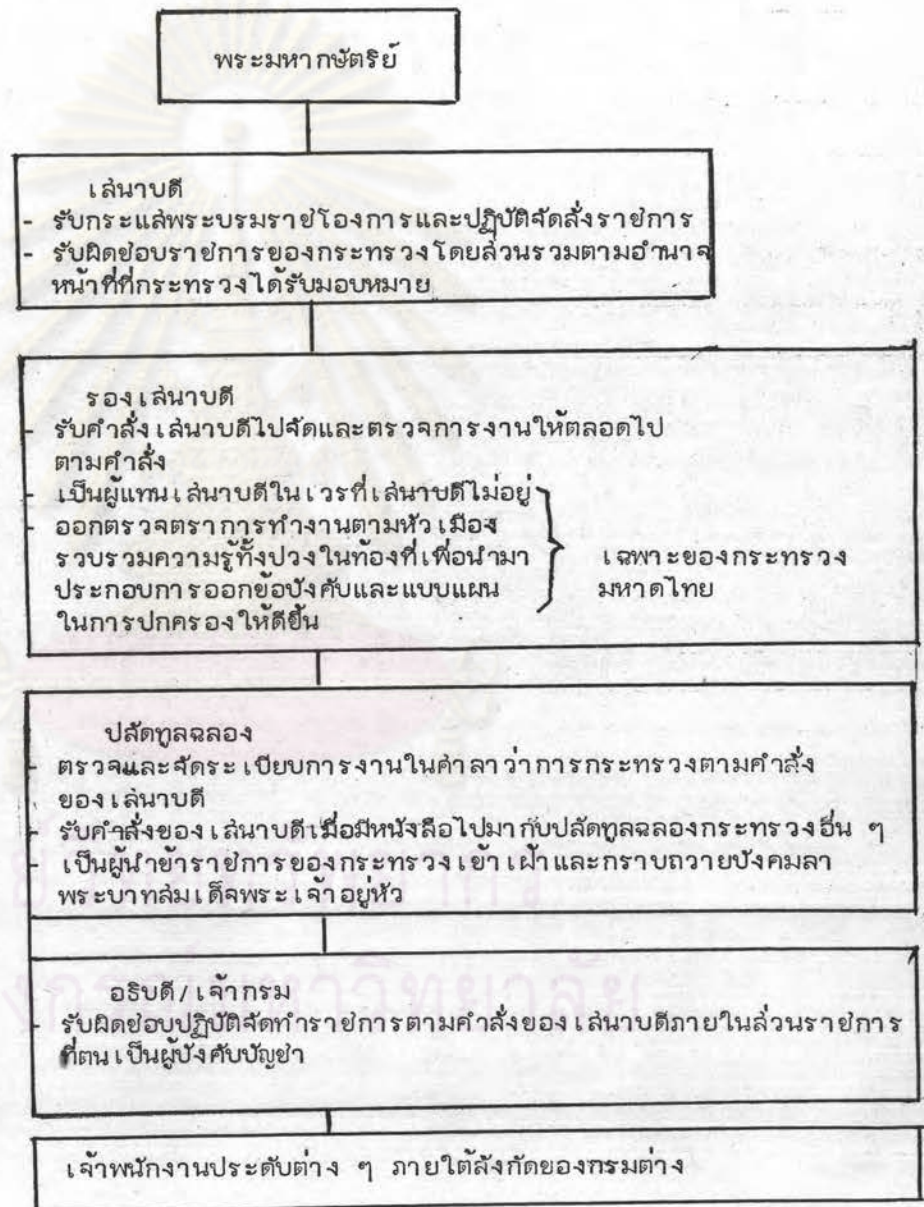
แม้ว่าเสนาบดีและผู้บังคับบัญชาระดับรองในกระทรวงต่าง ๆ จะมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ในกระทรวงของตนโดยมีกฎหมายรองรับความชอบธรรมโดยถือว่าเป็นอำนาจของสถาบันดังกล่าว แต่อำนาจหน้าที่ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งเสนาบดี เจ้ากรมหรืออธิบดีของทุกกระทรวงทบวงกรมมิใช่จะเท่าเทียมกันดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติก็หาไม่ ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ฐานะชาติกำเนิด ความสัมพันธ์กับองค์พระมหากษัตริย์ ความรู้ความสามารถ ซึ่งเป็นตัวกำหนดอำนาจบารมีให้เสนาบดีหรือเจ้ากรมอยู่ในฐานะที่มีอำนาจส่วนบุคคลและอำนาจในการต่อรองเหนือกว่าเสนาบดีด้วยกันเอง ดังกรณีพระยาสุรียานุวัตรซึ่งมีอำนาจในการต่อรองน้อยกว่าพระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ (ต่อมาคือกรมพระสันตฑูรินฤนาถ) ทั้ง ๆ ที่ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ เหมือนกัน และยังมีประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการยาวนานกว่าด้วย หรือบางครั้งเจ้ากรมหรืออธิบดียังมีอำนาจบารมีและอำนาจในการต่อรองมากกว่าตัวเสนาบดีเองด้วยซ้ำ ดังกรณีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์เสนาบดีกระทรวงธรรมการซึ่งมีอำนาจในการต่อรองน้อยกว่าพระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณซึ่งเป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการเสียอีก ทั้งสองกรณีนี้จะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 4

⁹⁹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5, แผนัเอกสารกระทรวงพระคลังฯ ที่ ค. 1/5 เรื่อง "สัตราาชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ,"

ผู้ที่เป็นหลักในการบริหารราชการของกระทรวงได้แก่เลขาธิการ รองเลขาธิการ ปลัดพลเรือน อธิบดี และเจ้ากรม ซึ่งแต่ละคนมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบดังปรากฏในแผนภูมิที่ 3 ณ.

แผนภูมิที่ 3 ณ.

แสดงอำนาจหน้าที่การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของกระทรวงต่าง ๆ



การสั่งการอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของข้าราชการตามสัดส่วนดังกล่าว ทำให้ข้าราชการมีโอกาสทราบความมุ่งหมายและความรับผิดชอบของส่วนราชการของตน และยังเป็น การสั่งการขอบเขตของงานไว้อย่างมีเหตุผลตามหลักการบริหารด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากอำนาจหน้าที่เป็นอำนาจของสถาบัน ดังนั้นแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนตัวเลขาธิการ อำนาจหน้าที่ก็ยังคงมีอยู่ตามเดิม แต่การจะใช้อำนาจหน้าที่ได้มากน้อยเพียงไรนั้น ก็ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจบารมี และอำนาจในการต่อรองของตัวเลขาธิการผู้นั้นเอง ซึ่งเรื่องนี้จะเป็นตัวล่าเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้ง การขยายหรือการยุติความขัดแย้งระหว่างกระทรวงด้วย

กล่าวโดยสรุป ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการปฏิรูปบ้านเมืองในทุก ๆ ด้านในลักษณะที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการ "พลิกแผ่นดิน" ทั้งนี้เพราะมีความจำเป็นหลายประการที่สำคัญคือ การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกโดยรอบด้าน การแพร่ขยายอิทธิพลความคิดแบบตะวันตก การที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีฐานอำนาจทาง เศรษฐกิจและการเมือง และการที่ระบบราชการแบบจารีตใช้ไม่ได้ผลในสถานการณ์ของบ้านเมืองขณะนั้น การปฏิรูปแบ่งออกเป็นสองระยะ โดยในระยะแรกเป็นการโยกพระราชอำนาจคืนมาสู่พระมหากษัตริย์ และระยะที่สองเป็นการปฏิรูปด้านการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมอันต่อเนื่องมาจากกระยะแรกอย่างจริงจัง โดยที่แม้จะมีปฏิกริยาต่อต้านการปฏิรูปบ้าง แต่รัฐก็สามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ ปรากฏว่าผลพวงสำคัญของการปฏิรูปคือกระทรวงซึ่งกลายเป็นองค์การในรูปแบบใหม่ตามแบบตะวันตก และมีระบบการบริหารเป็นระบบราชการซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ระบบราชการเต็มรูปแบบอย่างทฤษฎีระบบราชการในอุดมคติของแมกซ์ เวเบอร์ แต่ก็มีลักษณะสำคัญที่อาจนำมาเทียบเคียงกันได้ เช่น การบังคับบัญชาที่เป็นไปตามลำดับชั้น การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง การมีกฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ และอำนาจหน้าที่ แต่เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยซึ่งมีลักษณะสำคัญบางประการที่สั่งสมกันมา เช่น ระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ ระบบอาวุโส ก็ทำให้องค์การในระบบราชการของไทย คือ กระทรวงต่าง ๆ มีความเป็นรูปแบบใหม่ตามแบบตะวันตกในลักษณะที่เป็นโครงสร้างและรูปแบบมากกว่าที่จะเป็นผลจริงจังในทางปฏิบัติ แม้ว่าจะมีความพยายามให้เป็นอยู่มากก็ตาม ลักษณะดังกล่าวประกอบกับสถานการณ์และความจำเป็นของบ้านเมืองในสมัยนั้นก็นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงดังจะได้ศึกษามาศึกษาในบทต่อไป