

บทที่ 3

การปักครองในสมัยรัตนโกสินทร์

วีโอลีเจน่า ดาวรุณสาร

การปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์

ลักษณะสถาบันกษัตริย์

สมัยชนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในสมัยชนบุรีซึ่งมีช่วงระยะเวลาอันสั้น คือ 15 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2310 - 2325 เชื่อว่า สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงยึดถือหลักปฏิบัติในการปกครองประเทศเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา ถ้าหากจะมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้อำนาจไปอย่างใดบ้าง ซึ่งเป็นผลเนื่องจาก การที่พระองค์ทรงเคยเป็นสามัญชนมาก่อนนั้น ช่วงระยะเวลาอันสั้นนี้ ทำให้มีอาชีวกรรมหัลงไปได้ แต่ส่วนใหญ่แล้ว ตลอดเวลา 15 ปี ของสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี พระราชภารกิจส่วนใหญ่ของพระองค์เป็นเรื่องของการทำสิ่งสาธารณะรวมอาณาเขตป้องกันข้าศึก และขยายอำนาจ ช่วงระยะเวลาเหล่านี้ ทรงมีบทบาทในฐานะเป็นแม่ทัพมากกว่าอย่างอื่น และทรงต้องใช้ความมีระเบียบ เนียบง่ายด้วยคำบังคับบัญชาในกองทัพ

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น คือ ในระยะที่พระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 1, 2 และ 3 แห่งราชวงศ์จักรี ขึ้นปกครองประเทศไทยและมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงเทพฯ ซึ่งกินระยะเวลารวมแล้ว 69 ปี นั้น ลักษณะสถาบันกษัตริย์ของไทยมีวิวัฒนาการไปอีกชั้นหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ในสมัยรัตนโกสินทร์ เป็นช่วงระยะที่เพิ่งผ่านพ้นวิกฤติการณ์จากการเสียกรุงศรีอยุธยา ครั้งที่ 2 และช่วงวิกฤติการณ์ในสมัยกบฏกู้ส้านการณ์ของประเทศไทยเพื่อรักษาความมั่นคงให้พ้นจากการคุกคามของพม่า และขยายอาณาเขตเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว สมัยรัตนโกสินทร์ เป็นระยะที่ไทยตั้งตัวได้มั่นคงและมีเสถียรภาพมั่นคงขึ้นโดยลำดับ แม้จะมีศึกหักโขยอีก และมีภารกิจในการฟื้นฟูประเพณีนานาประการ แต่รัฐบาลก็ยังมีเวลาตรวจสอบถึงความเป็นมาในอดีต การเสียกรุงครั้งที่ 2 เป็นเรื่องน่าตระหนกตกใจต่อกันในไทยเมื่อ nondang สมัยเสียกรุงครั้งที่ 1 การเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อมีให้ประสบการณ์แล้วรายเช่นนั้นก็คือชัยชนะ แม้รัฐบาลไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ ตอนต้นจะมีนโยบายฟื้นฟูความเจริญในด้านต่าง ๆ ให้กลับมีสภาพเหมือนดังในสมัยอยุธยา เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เรียกว่า ยึดถือแนวทางสมัยอยุธยาเป็นหลัก แต่รัฐบาลได้เพ่งเลียงถึงความเหมาะสมสมหรือไม่เหมาะสมของวัฒนธรรมสมัยอยุธยาไว้ สามารถจะใช้ได้ในสถานการณ์และเวลาที่เปลี่ยนไปแล้วหรือไม่ด้วย สิ่งใดที่ไม่เหมาะสมสมหรือถูกสมัยไปแล้ว จะถูกตัดแปลงใหม่ ดังนั้นแม้วัฒนธรรมสมัยอยุธยาส่วนใหญ่จะยังคงได้รับการฟื้นฟูและรักษาไว้ แต่บางส่วนก็ถูกตัดแปลงไปด้วย เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และเพื่อสร้างความมั่นคงก้าวหน้าให้แก่ประเทศไทยและพระราชวงศ์ใหม่ด้วย ลักษณะสถาบันกษัตริย์ไทยที่ได้รับการรักษาและฟื้นฟูด้วยหลักเกณฑ์นี้ เช่นกัน

แม้จะกล่าวได้ว่า ลักษณะสถาบันกษัตริย์ของไทยหรือวิธีการใช้อำนาจและบทบาทของพระมหากษัตริย์ในการปกครองประเทศ จะยังคงยึดหลัก 3 ประการ ดังที่เคยมีมาตั้งแต่สมัยสุขทัยและสมัยอยุธยาคือ หลักการปกครองแบบพ่อกับลูก หลักเทวราช และหลักผู้ทรงธรรม ก็ตามแต่พระมหากษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรีซึ่งเริ่มโดยรัชกาลที่ 1 ก็ทรงเน้นความสำคัญแห่งหลักทั้ง 3 นี้ แตกต่างไปจากสมัยอยุธยา ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น หลักการปกครองแบบผู้ทรงธรรม หรือ ธรรมราชา จะได้รับความสำคัญเป็นหลักการที่เด่นที่สุด หลักเทวราชซึ่งเคยมีความสำคัญมากที่สุดในสมัยอยุธยาถูกลดความสำคัญลงไป แต่ถึงกระนั้น ก็ยังปรากฏอยู่ ส่วนหลักการปกครองแบบพ่อกับลูกนั้น ที่เคยเลื่อนไปมากในสมัยอยุธยา ก็จะได้รับการพื้นฟูขึ้นมาใหม่ในสมัยรัตนโกสินทร์นี้ แต่จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น นับแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นไป¹

หลักธรรมราชา

พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์จักรีทรงเน้นหลักการปกครองประเทศด้วยธรรม คือ ทรงยึดหลักศพิธาราชธรรม ทรงสนับสนุนศาสนา และคุ้มครองประชาชนให้ปลอดภัยจากการข่มเหงรังแกและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทรงหวังจะให้พระมหากษัตริย์เป็นแบบฉบับที่เจ้านายขุนนางตลอดจนประชาชนจะยึดถือเป็นแนวทางด้วย พระมหากษัตริย์มิใช่แต่เป็นผู้ปกครองประเทศเท่านั้น แต่ทรงเป็นตัวอย่างในความประพฤติสำหรับพสกนิกรทั้งปวง ในเอกสารทางประวัติศาสตร์มีหลักฐานที่แสดงว่า พระมหากษัตริย์ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ทรงยึดถือหลักการของธรรมราชาเป็นหลักที่สำคัญยิ่งมีดังต่อไปนี้

ในพระราชกำหนดกฎหมายต่างๆ ที่ตราขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 ทรงประกาศย้ำถึงเจตนาดีงามของพระมหากษัตริย์ที่จะปกครองด้วยหลักศพิธาราชธรรม ทรงสนับสนุนให้ประชาชนอยู่ในศิลธรรมอันดี เพื่อประชาชนจะได้อยู่เย็นเป็นสุข และพระมหากษัตริย์ก็ทรงรักษาศีล พังธรรมเป็นตัวอย่าง ทรงมุ่งหวังพระราชพานเป็นเป้าหมายอันสูงสุด ในกฎพระสงฆ์ซึ่งตราขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 เพื่อมุ่งพื้นฟูวินัยสงฆ์และศิลธรรมประชาชน มีข้อความตอนหนึ่งดังนี้

“จึงพระบาทสมเด็จพระบรมพิตรพระพุทธเจ้าอยู่หัว ทุกวันนี้ มีพระราชบัน្តอพระราชทานประเพณีพราวนะพระโพธิญาณสัพพัญญูประกอบด้วยพระมหากษุณฑ์ หาดทั่วต่อพระไทยเป็นทำมาค้า กรุณาจะให้เป็นประโยชน์แก่สัตตย์ (สัตต์) โลกทั้งปวง.....เหตุนี้ จึงทรงพระกรุณาแสวงหาอุบາຍที่จะให้สมณพระมหาเถรและนาเคนดีประชานราษฎรทั้งปวง ให้ได้สมบัติทั้งสามประการพันเจ้าจัตุราบายทุกชั้นและสไบไก จึงทรงพระอนุเคราะห์ให้ข้าทูลขอองคุณพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อยสามารถพระไตรยสารนาคม ศีลห้า ศีลแปด ศีลสิบ....ให้มีพระธรรมเทศนาเป็นธรรมทาง ให้ข้าทูลขอองคุณพระบาทพัง ดังให้พระนิพานเป็นทานเป็นปิตุชชา.....”²

ในการซักจุ่งให้ประชาชนอยู่ในศิลธรรมโดยถือศีล 5 ศีล 8 ศีล 10 นี้ รัชกาลที่ 1 ทรงออกประกาศอย่างยิ่งใหญ่โดยพญาไมซ์แจงให้ประชาชนเข้าใจถึงหลักธรรมอย่างแท้จริง และประโยชน์ที่จะได้รับจากหลักธรรมนั้น มิใช่ว่าตามพระบาลีไปอย่างเดียว โดยไม่เข้าใจว่ามีความหมายอย่างไร³

พระมหาชัตติร์ทรงสนับสนุนให้บุนนาคได้มีโอกาสบรรยายเรียน ถ้าสึกมาแล้วก็จะทรงรับเข้าทำราชการต่อไป ถ้าไม่สึกจะทรงคุณอุปถัมภ์บุตรภารยา มีให้เดือดร้อน⁴

ในสมัยรัชกาลที่ 1 ทรงพยายามที่จะให้ประชาชนเลิกมัวเม้าในอนามัย แต่การจะออกกฎหมายคุ้มบำรุงส่วนใหญ่นั้นทำลำบาก จึงทรงความคุณพากษาราชการก่อน ข้าราชการผู้ใดเสื่อมการพนัน เสพสุราฯ เมา จับได้จะถูกเชื่ยน และถูกถอดออกจากราชการ เอาตัวเป็นไฟร์ เจ้าของบ่อนที่ให้เล่นก็จะมีโทษ ถูกเชื่ยนด้วยเช่นกัน⁵

นอกจากนี้ ยังทรงออกกฎหมายห้ามดังนี้อีก ห้ามเล่นไก่ชน กัดปลา กัดนก เพราะเป็นการกรรมสัตว์ ขัดต่อหลักพุทธศาสนา⁶

ในเรื่องการเมตตาต่อสัตว์นี้ ในสมัยรัชกาลที่ 3 ทรงยึดถือปฏิบัติต่อมา ได้โปรดฯ ให้ทรงยกเลิกภาษีบางอย่างที่เป็นอันตรายต่อสัตว์ คือ ภาษีฟองตนุ (ใบเต่า) หมายความว่า ยกเลิกการให้สัมปทานเจ้าภาษีไปเก็บไม่ได้ตามเกาะต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทรงยกเลิกอาการค่าน้ำ คือ อาการจับปลา มิให้สัมปทานการจับปลาอีก⁷

นอกจากสนับสนุนให้ประชาชนอยู่ในหลักธรรมทางศาสนาแล้ว รัชกาลที่ 1 ยังทรงพยายามให้ประชาชนนับถือศาสนาอย่างมีเหตุผล พยายามที่จะให้เลิกงมงายเชื่อถือในอำนาจของเทพารักษ์ทั้งหลาย ที่มิได้มีบัญญัติไว้ในพุทธศาสนา ทั้งนี้เพื่อสร้างสัตว์โลกของประชาชนเอง เพราะการเชื่อถืออำนาจศักดิ์สิทธิ์เหล่านั้น เป็นเหตุให้ประชาชนดังด้วยความประมาท ไม่เอาระส่ำทำมากหักกิน เพราะอาจนิ่งกว่าจะบนบานให้เทพารักษ์ช่วยเหลือได้ เวลาป่วยเจ็บก็มิได้รักษาให้ถูกต้อง เพราะหวังจะบนบานให้เทพารักษ์ช่วยเช่นกัน แต่เรื่องนี้ทรงพระชนกดีว่าหากที่จะแก้ไขความนิยมของประชาชนได้ จึงเพียงแต่ออกประกาศซักชวนให้ถือมั่นในพระรัตนตรัยเป็นหลัก และให้ถือเทพารักษ์เป็นเสมือนเพื่อน มิได้ทรงออกกฎหมายบังคับให้เลิกนับถือแต่อย่างใด⁸

หน้าที่ของธรรมราชอีกประการหนึ่ง คือ การสนับสนุนพุทธศาสนา เรื่องนี้ พระมหาชัตติร์ในราชวงศ์จักรีดึงแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจนเรื่อยมาถึงปัจจุบัน ทรงถือว่า เป็นพระราชภารกิจที่สำคัญยิ่ง ในสมัยรัชกาลที่ 1 นั้น นอกจากจะทรงพยายามส่งเสริมให้ประชาชนอยู่ในศิลธรรมอันดีแล้ว ยังได้ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจสำคัญทางศาสนาด้านอื่น ๆ อีก เช่น โปรดให้มีการชำระพระไตรปิฎกเป็นครั้งแรกในอาณาจักรไทย (ไม่นับครั้งที่พระเจ้าติโลกราชทรงทำที่ล้านนาไทย เพราะตอนนั้นล้านนายังไม่ถูกผนวกรวมเข้าเป็นอาณาจักรเดียวกันกับอาณาจักรของคนไทยทางใต้) งานครั้งนี้เป็นงานใหญ่ มีพระสงฆ์เข้าร่วมถึง 218 รูป ใช้เวลา 5 เดือน จึงสำเร็จ รัชกาลที่ 1 ทรงสนับสนุนด้านการใช้จ่ายโดยตลอด และเสด็จมาถวายอาหารพระสงฆ์เป็นประจำทุกวัน⁹ ทรงออกกฎหมายพระสงฆ์นับถือความคุณวินัยสงฆ์ ซึ่งกำลังประพฤติผิดพระพุทธบัญญัติอย่างร้ายแรงนานาประการ นอกจากนี้ยังทรงปฏิสัชณ์วัดวาอารามพระพุทธรูปอีกเป็นอันมาก พระมหาชัตติร์ในรัชกาลต่อ ๆ มา ทรงยึดนโยบายที่เป็นแนวทางปฏิบัติมาโดยตลอด ในสมัยรัชกาลที่ 3 ทรงทำการปฏิสังขรณ์และสร้างวัดอย่างนานาใหญ่อีกครั้ง รวมวัดที่ทรงปฏิสังขรณ์ถึง 35 วัด และทรงสร้างใหม่ 4 วัด¹⁰ นอกจากนี้ยังทรงซักชวนเจ้านายและบุนนาคปฏิสังขรณ์วัดอีก 25 วัด

สร้างใหม่ 5 วัด ก่อนสรวจนครดั้งทั้งสิ่งเลี้ยงไว้ว่า “เงินในห้องพระคลังมีเหลือ 4 หมื่นชั่ง ขอให้พระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไป เจียดเงิน 1 หมื่นชั่งใช้สำหรับซ่อมและสร้างวัดด้วย”¹¹

พระมหากษัตริย์ผู้ทรงไว้ชีงธรรม ทรงถือว่า พระรำภានณ์ยกิจที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง คือ การปกครอง คุ้มครองประชาชนให้ปลอดภัยจากการคุกคามทั้งหลาย และให้มีสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น

ในพระราชกำหนดใหม่ชีงตราขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 มีข้อความระบุว่า พระมหากษัตริย์ทรงรักประชาชนยิ่งกว่าทรัพย์สินเงินทองเป็นร้อยเท่าพันที ดังนี้ “ทุกวันนี้ หาເວົ້ອເພື່ອດ້ວຍພັດຊາເງິນທອງໄມ່ ລັກພະສາສາານາປະຫາວັດຢ່າງຍຸດຍຸດ ພັດຊາ ເງິນທອງຮ້ອຍເທົ່າພັນທີວຶກ ຕັ້ງປະໄທທຳນຸກບໍາຮຸງວຽກທຸກຄາສານາ ໄພຣັ້ງປະກາກໃຫ້ອູ້ຍື່ນເປັນຄຸກ.....”¹²

ในสมัยรัตนโกสินธ์ พระมหากษัตริย์ได้ทรงกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในอันที่จะให้ໄພຣັ້ງປະກາກທ່ານໄປມີชົວຄວາມເປັນອູ້ທີ່ສະບາຍື້ນ ເຊັ່ນ ทรงລຸດເວລາທີ່ໄພຣັ້ງປະກາກທີ່ມາທຳການໃຫ້ຮູບາລົງ ແຕ່ເດີມໃນສັນຍອຍຸຂາຍ ພວກໄພຣັ້ງລວງຕ້ອງຖຸກເກັ້ນທີ່ແຮງງານປີລະ 6 ເດືອນ ໃນສັນຍົບຮັດກາລົງທີ່ 1 ທຽບລຸດໃຫ້ເປັນປີທີ່ມາທຳການໃຫ້ລວງເພີຍ 4 ເດືອນ ໂດຍເຫັນເປັນຜົດຄືວ່າ ເໝັນມາທຳການ 1 ເດືອນ ແລ້ວອຸກໄປທຳມາຫັກນີ້ສ່ວນດັນໄດ້ 2 ເດືອນ ແລ້ວຈຶ່ງກັບເໝັນມາຮັບຮາບຮາກວຶກ 1 ເດືອນ ສັບກັນໄປ ທັນນີ້ເພື່ອຮາຍງວຽຈະໄດ້ມີເວລາປະກອບອາຊີພຂອງຕົນເອງມາກື້ນ ເນື່ອຈາກປາກງວ່າ ຮາຍງວຽໃນສັນຍົບທີ່ມາທຳການແມ່ນແມ່ນສິນອ່າຍຸ່ງແພ່ວ່າລາຍ ເພົ່າໄມ່ຄ່ອຍມີເວລາທຳມາຫັກນີ້ຂອງຕົນເອງເພີຍພອ¹³ ຕ່ອມາໃນສັນຍົບຮັດກາລົງທີ່ 2 ທຽບລຸດເວລາການເກັ້ນທີ່ແຮງງານປະຫາວັດລົງມາເປັນປີລະ 3 ເດືອນ ໂດຍໃຫ້ເໝັນມາທຳການ 1 ເດືອນ ແລ້ວກັບໄປປະກອບອາຊີພສ່ວນດັນໄດ້ 3 ເດືອນ ສັບກັນໄປ¹⁴

ນອກຈາກລຸດເວລາທຳການ ໃນສັນຍົບຮັດກາລົງທີ່ 1 ແລ້ວຮັດກາລົງທີ່ 2 ໄດ້ເຮີມໃຫ້ທີ່ພິເສດຖະນາຍ່າງແກ້ໄພຣັ້ງລວງທີ່ເປັນໄພຣັ້ງທີ່ເຊັ່ນສັງກັດກັບພຣະມາກັນທີ່ແລະຖຸກສ່າງໄປທຳຮາບການໃນກຽມກອງຕ່າງໆ ໄພຣັ້ງກັນນີ້ເປັນໄພຣັ້ງທີ່ຕ້ອງທຳການໜັກກວ່າໄພຣັ້ງສົມ ທີ່ເປັນໄພຣັ້ງສັງກັດເຈົ້ານາຍ ໃນສັນຍົບຮັດກາລົງທີ່ 1 ແລ້ວຮັດກາລົງທີ່ 2 ໄດ້ทรงພຣະມາກັນຕຽບກຸ່ມືກັ້ນທ້ານ ແກ້ໄພຣັ້ງລວງບາງກຸລົມທີ່ທຳການມານານາ ຜູ້ໄດ້ໄດ້ຕຽນນີ້ກໍໄດ້ຮັບຍົກເວັນກາເສີຍກາຍີ້ອາກະບາງປະເທດ ເຊັ່ນ ໄນຕ້ອງເສີຍອາກະຕາດແລະອາກະຄ່ານໍ້າ¹⁵ ໃນສັນຍົບຮັດກາລົງທີ່ 3 ໄພຣັ້ງລວງທຸກຄົນໄດ້ຮັບກາຍົກເວັນໄມ່ຕ້ອງເສີຍອາກະຕາດແລະອາກະຄ່ານໍ້າ¹⁶

ຮູບາລົງໃນສັນຍົບຮັດກາລົງທີ່ 1 ພຍາມຄວບຄຸມໄມ່ໃຫ້ພວກມູນນາຍ່ື່ງໄດ້ແກ່ ເຈົ້ານາຍແລະຫຸນນາງ ທີ່ເປັນຜູ້ຄວບຄຸມນັ້ນຕັບບັນຍຸ້າໄພຣັ້ງ ຂໍມ່ານເຫັນມີເງິນໂກຮັດເດືອນໄພຣັ້ງ ທ້າມມີໄລ້ໂທຊາຍ ແລ້ວ ແຕ່ໃຫ້ຍື່ນເຮົວງາວຖື່ງຜູ້ບັນຕັບບັນຍຸ້າຫຼັງສູງໜີນີ້ໄປກ່ອນ ໃຫ້ຜູ້ບັນຕັບບັນຍຸ້າຫ້າຍພິຈາລະນາ ຊ້າເປັນເງິນໄຫຍ້ໃຫ້ນໍາຄວາມຂັ້ນການບັນຍຸ້າມຸງກູດ¹⁷ ມູນນາຍຄົນໄຫ້ນໍມ່ານເຫັນຂໍມ່ານເຫັນໄພຣັ້ງ ເຊັ່ນ ໃຊ້ງານໜັກເກີນກຳລັງ ຈົນໄພຣັ້ງ ທຸລະທິນໄປອູ້ໃນປໍາ ມູນນາຍຄົນນັ້ນຈະມີໂທຊາຍໃນສັນຍົບຮັດກາລົງທີ່ 2 ເມື່ອທຽບຮັດກາລົງທີ່ 1 ໄດ້ປ່າວປະກາກໃຫ້ໄພຣັ້ງທີ່ທຸລະທິນຕ້ອງວູ້ໃນປໍາເພຣະນາຍຮັງແກ້ໃຫ້ອກມາຈາກປໍາໄດ້ໂດຍຮູບາລົງໄມ່ເອາໂທຍ ແລະໃຫ້ໄພຣັ້ງເລືອກນາຍໃໝ່ໄດ້ຕໍາມໃຈຂອບ ແຕ່ຈະເປີດໂອກາສໃຫ້ເລືອກໄດ້ທຸນນີ້ເທົ່ານັ້ນ ເມື່ອເລືອກແລ້ວ ຕ້ອງອູ້ກັນນາຍຄົນໃໝ່ຕ່ອໄປ ຈະຂອບເປີ່ຍນາຍວຶກໄມ່ໄດ້¹⁸

วิธีการที่จะให้ประชาชนถูกก้มเงหงรังแกน้อยลง และพระมหากษัตริย์ทรงทราบถึงความทุกข์ร้อนของประชาชนได้ดีขึ้น ก็คือ การรื้อพื้นประเพณีการร้องทุกข์สักที่เคยปฏิบัติตามแต่สมัย古 ในท้ายขันอึก ในสมัยรัชกาลที่ 3 ทรงโปรดฯ ให้ตั้งกลองวินิจฉัยเรียกว่าที่หน้าพระราชนวัง ราชฎร์ผู้ใดเมื่อเรื่องทุกข์ร้อนก็มาตีกลอง ยื่นฎีกากาได้โดยตรง พระมหากษัตริย์จะทรงให้สำารวจเวรอุกมารับฎีกากาไปถวายให้ทรงพิจารณา ในสักษะเด่นนี้ การยื่นฎีกากาของราชฎร์ก็กระทำได้สะดวกขึ้น ไม่ต้องผ่านมุณายเป็นขั้นตอนเหมือนดังสมัยอยุธยา ซึ่งในการปฏิบัติแล้ว ฎีกากาเกือบจะไม่มีเสียงพระหัตถ์พระเจ้าอยู่หัว¹⁹

ในสมัยรัชกาลที่ 1 ได้ทรงออกกฎหมายบังคับว่า ถ้าเจ้าเมือง กรรมการเมือง ไม่สามารถจับผู้ร้ายปล้นทรัพย์ชาวบ้านได้ ให้เจ้าเมือง กรรมการเมือง และชาวบ้านในหมู่บ้านนั้น ซึ่งตามกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่ช่วยจับผู้ร้ายด่วน ร่วมกันเสียเงินชดใช้ให้กับเจ้าทรัพย์ ถ้าใจจะเจ้าทรัพย์ตายให้ปรับใหม่ ทั้งเจ้าเมือง กรรมการเมือง และชาวบ้านด้วย²⁰

ในสมัยรัชกาลที่ 2 ให้ทรงจัดตั้งโรงทาน แจกอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรคแก่ประชาชน²¹ ต่อมานิสมัยรัชกาลที่ 3 ก็ทรงดำเนินนโยบายนี้ต่อมา โดยโปรดฯ ให้ทำโรงทานขึ้นที่สำโรงกำแพงพระราชวังให้อาหาร ยา และแจกเงินแก่ผู้เชื้อไข้ คนชรา เดือนหนึ่งแบดครั้งด้วยกัน นอกจากนี้ ยังได้ทรงนิมนต์พระสงฆ์มาเทศนาสั่งสอนในวันให้ทานด้วย ซึ่งเป็นการให้ธรรมทานอีกอย่างหนึ่ง²²

ในสมัยรัตนโกสินทร์นี้ เริ่มตั้งแต่รัชกาลที่ 1 โอกาสที่สามัญชนจะได้เลื่อนฐานะเป็นชนทางโดยการเข้าถวายตัวมีมากขึ้น รัชกาลที่ 1 โปรดฯ ให้ยกเลิกข้อบังคับต่าง ๆ สำหรับการถวายตัวเป็นชนทางเสีย เช่น ในสมัยอยุธยา ผู้จะถวายตัวเข้ารับราชการเป็นชนทางได้ จะต้องมีคุณสมบัตินานาประการ เช่น ต้องสืบทอดสายมาจากอัครมเหสานาดี เป็นต้น ระเบียบเช่นนี้ ทำให้พรีเมี่ยมีโอกาสได้เข้าเป็นชนทาง เพื่อเลื่อนฐานะ แต่ในสมัยรัชกาลที่ 1 เป็นต้นไปนี้ ทรงเปลี่ยนข้อบังคับใหม่ว่า ผู้ใดก็ตามที่มีศีลธรรมและมีความสามารถโดยไม่ต้องคำนึงถึงชาติคราภูล ก็จะทรงรับพิจารณาเข้ามาเป็นชนทางได้²³ (ในเวลาต่อๆ มา เมื่อบุตรหลานชนทางทวีจำนวนมากขึ้น โอกาสที่พระจะเข้าไปถวายตัวได้ก็น้อยลงทุกที จนหมดโอกาสในสมัยร. 4)

หลักเทวรรยา เสื่อมความสำคัญลงไปบ้างแต่ยังปรากฏให้เห็นอยู่

พระมหากษัตริย์ในสมัยรัตนโกสินทร์ ยังถือพระองค์ว่าทรงเป็นเทวาอยู่ ดังจะเห็นได้จากระเบียบประเพณีต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับระบบเทวรรยาซึ่งคงถือปฏิบัติอยู่ในราชสำนัก เช่น พระราชนิธิบรมราชภัคกิจยังกระทำในลักษณะเดียวกับสมัยอยุธยา นอกจากนั้น ยังมีพระราชนิธิที่เกี่ยวเนื่องกับพระมหากษัตริย์และเจ้านายในราชวงศ์อื่น ๆ ที่เคยปฏิบัติตามในสมัยอยุธยา เช่น พระราชนิธิถืออันพระพิพัฒน์สัตยา พระราชนิธิไสภัณฑ์ ฯลฯ กฎหมายเตียรบาลซึ่งกำหนดหลักปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำต่อพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการพิพารทั้งหลาย และพระราชนวังที่ประทับ ตลอดจนราชาศัพท์ก็ยังคงใช้อยู่ ราชฎร์ยังมีอาจเมยหน้าขึ้นมองพระมหากษัตริย์ได้ ถ้าใครเรียกขึ้นมอง จะถูกกองครัวช์ยิงกระสุนใส่ต่า นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์รัชรียังทรงเน้นถึงบทบาทความสำคัญและอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานผู้นำอาณาจักร

สัง喟ากรชี้ความไม่ชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 1 ว่า พระราชนูร์ทั้งหลาย มีความร่วมเป็นสุข ศาสตราจารย์ทรงอุ่นใจก็ต้องทรงมีความหลากหลายในการดำเนินการ แต่ก็ต้องทรงมีความหลากหลายด้วย ทรงเป็นผู้มีพระคุณแก่อานาจการเหลือจะคณาได้ ดังนี้

“.....ฝ่ายสมณพราหมณอาจารย์ไพรีพ้าประชาราชทรงปวงแต่บ้านด้าอยู่ในแวงแครัวแห่งเดียว ข้อมูลบ้านเดียว อาศัยเป็นสุข และตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่ได้ ก็พระราชนูร์ทั้งหลายฯ เดชะนาระมีสมเด็จพระมหาภัตราชิราษฎร์เจ้า เสด็จฝ่าพิภพปักกรองป้องกันอิรนราษฎร์ศึก ซึ่งจะมากระทำวิบัติเบียดเบียนย้ำเยี้ย ให้เป็นอันตรายมิได้แล้ว....ฝ่ายราชนูร์ทั้งบ้านเรือนเป็นสุข ได้สั่งกองการทุกคล พระบวนพุทธศาสนากรุ่งเรือง....ก็พระราชนูร์ทั้งบ้านเรือนเป็นสุข มีพระคุณแก่สัตว์โลกยอนันต์จะนับมิได้.....”²⁴

แม่บทนาทความสูงศักดิ์ของพระมหาภัตราชิราษฎร์ยังคงได้รับการรักษาไว้ดังกล่าวข้างต้น แต่พระมหาภัตราชิราษฎร์ในราชวงศ์รัชกาลที่ 1 ทรงเป็นผู้ริเริ่มลดอานาจความสูงศักดิ์ในฐานะเทพเจ้าของพระมหาภัตราชิราษฎร์ลงมาจากการที่ก่อน ก่อตัวได้ว่า พระมหาภัตราชิราษฎร์ในราชวงศ์รัชกาลทรงมองฐานะและพระราชนำาจของพระมหาภัตราชิราษฎร์ในสภาพที่ใกล้เคียงต่อความเป็นจริงมากขึ้นทุกขณะ ความสูงศักดิ์ของพระมหาภัตราชิราษฎร์ที่ทรงลดลงมานั้น คือส่วนที่ทรงเห็นว่ามีมากเกินไปจนเป็นของเหลวไหล ฟุ่มเฟือย และที่สำคัญก็คือ จะเป็นอันตรายต่อสถาบันพระมหาภัตราชิราษฎร์เอง

ยานาจที่สูงส่งเกินไปดูเฉพาะเจ้านั้น ทำให้พระมหาภัตราชิราษฎร์ห่างไกลจากประชาชน ทำให้พระองค์ถูกแยกออกจากไปจากฐานกำลัง นอกจากจะทรงโดยเดียวแล้ว ยังเป็นเหตุให้พระมหาภัตราชิราษฎร์ บางพระองค์ทรงใช้ยานาจเกินขอบเขตได้ ดังได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า พระมหาภัตราชิราษฎร์ในราชวงศ์รัชกาลทรงมีนโยบายเน้นความสำคัญและรักษาอานาจของพระมหาภัตราชิราษฎร์อยู่ แต่อานาจในส่วนที่ทรงรักษาไว้ เป็นส่วนที่ทรงพิจารณาแล้วว่า พอเหมาะสมพอควร และเพียงพอที่จะสร้างเสียงภาพความมั่นคงของมหาภัตราชิราษฎร์ให้เป็นผู้นำในการปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นักวิชาการจึงกล่าววิจารณ์ไว้ว่า ยุครัตนโกสินธ์ทรงตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยรัชกาลที่ 1 นี้ เป็นยุคของการกลับมาสู่เหตุผล ความเป็นจริงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปฏิกรรมยาตอบโต้ต่อประสบการณ์อันเลวร้าย ที่เนื่องมาจากการเสียกรุงศรีฯ ที่ 2

หลักฐานสำคัญที่แสดงว่า อานาจในฐานะเทวราชของพระมหาภัตราชิราษฎร์ถูกลดลงไปก็คือ การที่รัชกาลที่ 1 ทรงกำหนดระเบียบปฏิบัติในพระราชพิธี ถือน้ำพระพิพัฒน์สักดิ์ใหม่ เดิมในสมัยอยุธยา เจ้านายและบุนนาคทั้งปวงที่มาทำพิธีถือน้ำอาบน้ำคำสาบานนี้ จะต้องทำความเคารพพระรูปพระเชษฐบุปผากรก่อนบุชาพระรัตนตรัย พระบรมรูปของพระเชษฐบุปผานี้คือ พระบรมรูปของสมเด็จพระราชนูร์ที่ 1 ซึ่งถือว่าเป็นสัญญาลักษณ์แทนพระมหาภัตราชิราษฎร์ในรัชกาลก่อน ๆ ของอยุธยา การที่ต้องบุชาพระเชษฐบุปผากรก่อนพระรัตนตรัย มีความหมายว่าพระมหาภัตราชิราษฎร์นั้น ทรงเป็นเทพเจ้าสูงส่ง สำคัญยิ่งกว่าพระรัตนตรัย รัชกาลที่ 1 ทรงเห็นว่า การปฏิบัติเช่นนี้ ไม่ถูกต้อง ทรงยกย่องให้พระรัตนตรัยเป็นสิ่งที่สูงสุด จึงทรงเปลี่ยนแปลงให้ผู้ถือน้ำต้องทำความเคารพพระรัตนตรัยก่อน²⁵

การกระทำที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ รัชกาลที่ 1 ทรงออกประกาศให้ทำลายศิวลึงค์ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งในอดีต ศิวลึงค์ถือว่าเป็นสัญญลักษณ์ของพระศิริและสัญญลักษณ์แสดงอำนาจของเทวราษที่สำคัญที่สุด แต่ในสมัยรัชกาลที่ 1 ทรงกล่าวว่า เป็นสิ่งที่นำความลามกอัปมงคลมาสู่อาณาจักร ทำให้เสื่อมเสียเกียรติยศของประเทศ ถ้าเจ้าเมือง กรรมการเมือง นายแขวง ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้ใดขัดขวาง มิได้ทำลายศิวลึงค์เสีย จะมีโทษถึงพระหารชีวิต²⁶ ประกาศฉบับนี้ของรัชกาลที่ 1 แสดงให้เห็นว่า ความหมายของศิวลึงค์ตามลัทธิของศาสนาพราหมณ์ซึ่งเป็นดั่นตัวรับของเทวรากานนั้น คนไทยในยุคหลัง ๆ ไม่เข้าใจกันเสียแล้ว

ในสมัยรัชกาลที่ 2 ทรงโปรดฯ ใหยกเลิกการยิงกระสุนใส่ตราษฎรที่เมืองหน้าขั้นมองพระมหาภัตตริย์เสีย แต่ให้องครักษ์รังอาวุธเฉย ๆ มิใหยิงไปจริง ๆ แสดงว่า พระองค์ก็มิได้ทรงถือเป็นเรื่องเข้มงวดจริงจังแล้วต่อการที่ราชฎรซึ่งเป็นมนุษย์บุกชุนจะงายหน้าขั้นมองพระมหาภัตตริย์ผู้เป็นเทพเจ้า การที่ยังทรงให้ทหารเมืองอาวุธอยู่ก็เพียงแต่ให้ราชฎรเกรงกลัวไม่กล้างายหน้า ซึ่งจะสอดคล้องในการรักษาความปลอดภัยของพระมหาภัตตริย์เท่านั้น ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 จะโปรดฯ ให้เลิกประเพณีนี้โดยสิ้นเชิง โดยการใช้ราชฎรเข้าเผาพระมหาภัตตริย์ได้อย่างใกล้ชิด

นอกจากนี้ ในสมัยรัชกาลที่ 3 ยังทรงโปรดให้รื้อฟื้นประเพณีการถวายภูภิกขกโดยตรงต่อพระมหาภัตตริย์ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มกรุงที่จะนำประชาชนเข้ามาใกล้ชิดกับพระมหาภัตตริย์มากยิ่งขึ้น ความใกล้ชิดระหว่างพระมหาภัตตริย์กับประชาชนนี้ ขัดต่อหลักเทเวราช ซึ่งกำหนดให้พระมหาภัตตริย์เป็นเทพเจ้าอยู่ในฐานะอันสูงส่ง ลึกลับและศักดิ์สิทธิ์ห่างไกลจากการเข้าถึงของมนุษย์บุกชุนทั้งหลาย

หลักการปก琮รูปแบบพ่อค้าลูกเริ่น ได้รับการฟื้นฟู

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ หลักการปก琮รูปแบบพระมหาภัตตริย์เปรียบเสมือนพระบิดาของประชาชน ซึ่งมีหลักสำคัญอยู่ที่ความใกล้ชิดระหว่างพระมหาภัตตริย์และประชาชนนั้น เวิ่งได้รับการฟื้นฟูขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อความสูงส่งของเทเวราชได้ถูกลดลงบ้างแล้ว โอกาสที่เปิดให้แก่พระมหาภัตตริย์ที่จะทรงลงมาใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ลักษณะการปก琮รูปแบบพ่อค้าลูกเริ่นไม่เห็นเด่นชัดนัก ในสมัยรัชกาลที่ 3 เพียงแต่ทรงเริ่มรื้อฟื้นการถวายภูภิกขกโดยตรงต่อพระมหาภัตตริย์ แต่ราชฎรก็ยังมิได้เข้ามาถวายถึงพระหัตถ์พระมหาภัตตริย์ รัชกาลที่ 3 ทรงเลิกการยิงกระสุนใส่ตราษฎรที่ม่องพระมหาภัตตริย์ แต่ราชฎรก็ยังมิได้รับอนุญาตให้มองพระมหาภัตตริย์ของพวากชนได้ สิ่งที่พระมหาภัตตริย์ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้ทรงกระทำ ก็คือ ทรงริเริ่มปูพื้นฐานไว้สำหรับความใกล้ชิดระหว่างพระมหาภัตตริย์และประชาชนในอนาคต ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ที่ 5 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ความใกล้ชิดระหว่างพระมหาภัตตริย์และประชาชนจะเห็นได้ชัดเจนขึ้นทุกที่

ริรัมนาการของสถาบันภัตตริย์ดังกล่าวทั้งหมดแล้วข้างต้นนี้ เป็นการริเริ่มของพระมหาภัตตริย์ในราชวงศ์จักรีเร่องทั้งสิ้น แต่นี้ไปประชาชนจะเริ่มมองพระมหาภัตตริย์ในฐานะเป็นผู้ปก琮รูปแบบพ่อค้าลูกเริ่น บ้างทุกข์บ้ำรุ่งสุขประชาชนอย่างแท้จริง ความผูกพันระหว่างพระมหา

กษัตริย์กับประชาชน เริ่มกระชับแน่นขึ้นตามกาลเวลา ด้วยเหตุนี้ เสถียรภาพความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยอมมีฐานฝ่ายรากลึกลงทุกขณะด้วย การปรับตัวของสถาบันกษัตริย์ของไทยเช่นนี้เอง ที่ทำให้สถาบันกษัตริย์ของไทยเป็นศูนย์รวมความจงรักภักดีของประชาชน และมีพลังที่ทำให้ยืนหยัดมาได้จนทุกวันนี้

วิัฒนาการสถาบันกษัตริย์ของไทย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 จนถึงก่อนสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475

ปัจจัยที่นี่ส่วนกำหนดลักษณะสถาบันกษัตริย์ของไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 - รัชกาลที่ 7

ลักษณะสถาบันกษัตริย์ของไทยในยุคหนึ่ง ที่นี่ได้ว่าเป็นลักษณะที่สืบทอดมาจากการแนวทางในสมัยรัตนโกสินธ์ตอนต้นนั้นเอง กล่าวคือ หลักธรรมราชา เป็นหลักการปกครองที่พระมหากษัตริย์ทรงยึดถือโดยเคร่งครัด หลักเทวราชาเสื่อมความสำคัญลง และหลักพ่อค้ากับลูกได้รับการพื้นฟูขึ้นมาใหม่ ในสมัยนี้ หลักพ่อค้ากับลูกจะได้รับการพื้นฟูอย่างเด่นชัด สิ่งที่แตกต่างไปจากสมัยรัตนโกสินธ์ตอนต้น คือ การวิรดนาการของสถาบันกษัตริย์เป็นแบบพ่อค้ากับลูก และการลดความสำคัญของเทวราชานั้น เป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าในสมัย 3 รัชกาลแรกเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะมีแรงผลักดันจากภายนอกมากระตุ้นให้สถาบันกษัตริย์ของไทยต้องปรับตัวอย่างรวดเร็วให้ทันต่อเหตุการณ์ด้วย ปัจจัยด้าน ๆ มีส่วนกำหนดลักษณะสถาบันกษัตริย์ของไทยในยุคนี้มีดังต่อไปนี้

1. อิทธิพลของแนวทางของพระมหากษัตริย์ดังแต่ในสมัยรัตนโกสินธ์ตอนต้น พระมหากษัตริย์ในระยะหลัง ทรงพระหน้าถึงผลดีของหลักการใช้อำนาจที่พระมหากษัตริย์ในสมัยรัตนโกสินธ์ตอนต้นทรงกำหนดไว้ จึงทรงยึดถือเป็นนโยบายต่อมา พร้อมทั้งปรับปรุงในส่วนที่รัชกาลที่ 1 - 3 ทรงริเริ่มไว้ นั้นคือ เพิ่มความใกล้ชิดกับประชาชน เพื่อให้รู้ถึงทุกสุขของประชาชน และการปฏิริษากิจการของพวงเจ้านายและขุนนาง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองของพระองค์เป็นอย่างมาก

2. ประพฤติการณ์ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องทรงผนวชอยู่ถึง 27 พรรษา ก่อนที่จะได้ขึ้นครองราชสมบัติ ช่วงระยะเวลาที่ทรงผนวชอยู่นั้น ได้ทรงมีโอกาสใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมาก many เพาะต้องเสด็จออกไปบินนาuba ในเขตต่าง ๆ ของพระนครและเสด็จธุดงค์ไปตามดินแดนต่าง ๆ ของประเทศไทย ใกล้และไกลหลายครั้ง อย่างที่ไม่เคยมีเจ้านายพระองค์ได้ในราชวงศ์จักรีเคยปฏิบัติมาก่อนเลย ทรงมีโอกาสพบปะชนบทกับประชาชนในสภาพต่าง ๆ กัน ทำให้ทรงทราบถึงความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังก่อให้เกิดความรู้สึกในพระราชหฤทัยว่า ทรงมีความผูกพันต่อประชาชน ได้เคยอาศัยอาหารจากพวง衆เป็นเครื่องยังพระชนม์ด้วยความรู้สึกผูกพันต่อประชาชนนั้นเอง ทำให้พระองค์ต้องการรักษาความสัมพันธ์ยั่งนานาไปต่อมาในสมัยที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์แล้วด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงทรงยกเลิกกฎหมายนำประการและกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ในอันที่จะยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น และมีโอกาส

ใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์มากขึ้น นอกจาจนี้ การที่พระองค์ได้ทรงอยู่ในสังคมของพระภิกษุชั่ว เป็นสังคมที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก ทำให้ทรงมีโอกาสเรียนรู้ถึงความเสมอภาค ในสังคมของพระสงฆ์ ฐานะความสูงศักดิ์ของบุคคลสมัยเป็นราชราสไม่มีความสำคัญแต่อย่างใด เพราะถือว่าตัวสละสินแล้ว พระสงฆ์จะจัดระดับความสูงต่ำที่อายุพระชาและความรู้ทางพระไตรปิฎกเท่านั้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงขึ้นครองราชย์ในขณะที่ทรงพระเยาว์มาก คือ มีพระชนม์เพียง 15 พรรษา และเป็นเวลาที่บุนนาคราชซึ่งนำโดยสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริวงศ์ (ช่วง บุนนาค) มีอำนาจเป็นอย่างยิ่งในแผ่นดิน อำนาจของบุนนาคในคราภูลนี้ ได้สะสมมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 เป็นต้นมา และสมัยรัชกาลที่ 3 และ 4 ได้มีบทบาทในการสนับสนุนให้พระมหากษัตริย์หันมองพระองค์ได้ครองราชสมบัติ ทั้งยังได้ควบคุมกรรมกองที่สำคัญยิ่งมาโดยตลอด รัชกาลที่ 5 ทรงตระหนักรถึงความไม่มั่นคงในเสถียรภาพของราชบัลลังก์ของพระองค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทรงมีพระราชโชนายจัดการปฏิรูปการปกครองอันจะมีผลกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์และอิทธิพลของฝ่ายขุนนางผู้ใหญ่ สтанการณ์เช่นนี้ มีส่วนผลักดันให้พระองค์ แสวงหาฐานกำลังที่จะสนับสนุนให้ทรงสามารถอำนาจของฝ่ายสมเด็จเจ้าพระยาได้ นอกจากจะทรงแสวงหาความร่วมมือจากเจ้านายที่เป็นพระเจ้าองยาเชอ และขุนนางหัวใหม่จำนวนหนึ่งแล้ว ประชาชนจะเป็นฐานกำลังที่มีบทบาทสำคัญยิ่ง นโยบายปกครองโดยธรรมและให้ความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดความจงรักภักดิ์โดยทั่วไปนั้น จะมีผลให้ทรงมีเสถียรภาพมากขึ้นด้วย

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ และพระบาทสมเด็จพระปูกเกล้าฯ ได้ทรงมีโอกาสออกไปศึกษาต่ออย่างต่างประเทศทางตะวันตกเป็นเวลานาน สำหรับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์แรกที่ทรงเดินไปศึกษาต่างประเทศ ทั้งสองพระองค์ จึงได้ทรงเรียนรู้เกี่ยวกับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยด้วยพระองค์เอง ในระบบการปกครอง ตั้งก่อตัวของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค เป็นอย่างมาก ประสบการณ์ที่ได้ทรงพบเห็นมา นี้ จะมีอิทธิพลต่อแนวความคิดของพระองค์ในการใช้อำนาจปกครองประชาชนด้วย

3. อิทธิพลแนวความคิดแบบตะวันตก และการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก ความคิดแบบตะวันตกเริ่มเข้ามายึดบ탕ในประเทศไทยนับแต่สมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อมีพวกบادหลวงโปรเตสแตนท์ชาวอเมริกันเข้ามาเผยแพร่ศาสนา และช่วยสอนวิชาความรู้ต่าง ๆ ให้แก่คนไทย เจ้านายชั้นสูง ดังเช่น สมเด็จเจ้าฟ้าชายมงกุฎ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนอิศรรัตนารักษ์ ตลอดจนขุนนางผู้ใหญ่ ดังเช่น จมีนไวยวรรณ (สมเด็จเจ้าพระยานรรภมหาศรีสุริวงศ์) ก็ได้ศึกษาวิชาความรู้ในด้านต่าง ๆ กับบadaหลวงด้วย แต่อิทธิพลของอารยธรรมตะวันตกจะหลังให้เก้ามายอย่างมากมาย ดังแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นไป เมื่อทรงทำสัญญาเปิดประเทศกับทางตะวันตกใน พ.ศ. 2398 นับแต่นั้น พวกพ่อค้า ข้าราชการ บادหลวง ตะวันตกได้เข้ามาทำธุรกิจในเมืองไทย และมีส่วนแพร่หลาย แนวความคิดของทางตะวันตกซึ่งเน้นในหลักประชาธิปไตยที่ให้สิทธิแก่ปวงชน พระมหากษัตริย์

ไทยทรงมีนโยบายปรับปรุงความเจริญในประเทศไทยให้ก้าวหน้าทันสมัยโดยอาศัยวิชาการความรู้ของทางตะวันตกอยู่แล้ว จึงได้ทรงรับเอาแนวความคิดบางประการของหลักปรัชญาทางตะวันตกเข้ามาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวทางการปกครองในเมืองไทยตามความเหมาะสม นอกจากนี้แล้ว การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกที่ได้ยึดครองดินแดนต่าง ๆ ในเขตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เจนทั่วนั้น มีผลทำให้รัชกาลที่ 5 ต้องทรงจัดให้มีการปฏิรูปการปกครองในเมืองไทย เพื่อมีให้ต่างชาติอื่นเป็นข้อห้ามไว้เมืองไทยสักหลัง จำเป็นที่มหาอำนาจจะต้องเข้ามาปกครองเสียเอง การปฏิรูปการปกครองของพระองค์นั้น มีผลทำให้มีการกระจายอำนาจของพระมหากษัตริย์ออกไป สู่คณะเสนาบดี มีการคานอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยสภากที่ปรึกษา และมีการยกฐานะประชาชนโดยการเลิกทاث ยกเลิกรอบบการเกณฑ์ไฟ และขยายการศึกษาให้กว้าง

หลักฐานที่แสดงว่า พระมหากษัตริย์ในสมัยรัชกาลที่ 4 - รัชกาลที่ 7 ทรงปกครองด้วยหลักธรรมราชา และทรงพื้นฟูหลักการปกครองแบบพ่อกับลูกนี้อย่างเด่นชัด พร้อมกันนั้นลักษณะเทวรำชาเสื่อมความสำคัญลงไปอย่างมากมีดังนี้

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ทรงออกกฎหมายยกเลิกประเพณีเดิมหลายประการ โดยมีจุดประสงค์ที่จะนำพระมหากษัตริย์และราชภูมิให้กลับคืนยิ่งขึ้น และยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของราชภูมิให้มีสิทธิเสรีภาพมากกว่าเดิม ซึ่งหลักการเหล่านี้ เป็นหลักของธรรมราชาและกษัตริย์ผู้ปกครองแบบพ่อกับลูก หลักทั้งสองนี้ สอดคล้องกันและมักจะอยู่ควบคู่กันเสมอ หลักการให้สิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนนี้ สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกับหลักประชาธิปไตยที่แพร่หลายอยู่ทั่วทางตะวันตกด้วย การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสมัยรัชกาลที่ 4 มีดังต่อไปนี้

ทรงเปลี่ยนแปลงพิธีถือน้ำพระพิพัฒนสัตยา เดิมพากเจ้านายและขุนนางเท่านั้นที่ต้องถวายคำสาส์ตย์สาบานต่อพระมหากษัตริย์ แต่เดียว ฝ่ายเจ้านายและขุนนางเท่านั้นที่ต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ ส่วนพระมหากษัตริย์จะทรงปฏิบัติพระองค์อย่างใดก็ได้แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงขึ้นเสวยราชย์ พระองค์ได้ทรงเปลี่ยนแปลงให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดื่มน้ำสาบานด้วย และเป็นผู้นำในการถวายเป็นพระองค์แรก²⁷ การเปลี่ยนแปลงนี้ ก่อให้เกิดความตื่นเต้นในหมู่ข้าราชการและประชาชนเป็นอันมาก การกระทำดังนี้ของพระองค์แสดงว่า พระองค์ให้คำสาบานต่อเขาเหล่านั้น หากทรงคิดร้ายประการใด ก็ขอให้มีอันเป็นถึงแก่ประชาชนมีชีพด้วยอวุธยมิคิม ดังนั้น ในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้จึงเป็นครั้งแรกที่การถวายน้ำพระพิพัฒนสัตยาเป็นการให้คำมั่นสัญญาทั้งสองฝ่าย แสดงว่า พระมหากษัตริย์มีได้ทรงคิดว่า พระองค์นั้นอยู่เหนือประชาชน และเป็นเจ้าของ เจ้าชีวิตของประชาชนทั้งปวงทั้งจะทรงปฏิบัติต่อพ旺เข้าอย่างไรก็ได้อีกด้วย แต่ทรงคิดว่าพระองค์ก็มีหน้าที่ต่อประชาชนด้วยเช่นกัน

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ยังทรงโปรดฯ ให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งมหาราชครุบุโรติตาจารย์ ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้พิพากษาสูงสุด และมีหน้าที่เกี่ยวข้องอยู่กับความทุกข์สุขของประชาชนเป็นอันมาก แต่ก่อนพระมหากษัตริย์ทรงเลือกเอง แต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงเห็นว่า ตำแหน่ง

ที่สำคัญเช่นนี้ ควรจะให้ประชาชนได้เป็นคนเลือกบุคคลที่มีความซื่อสัตย์ และมีสติปัญญา ความรู้ดีมาทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับพวากษา แต่เพราะการเลือกตั้งนี้เป็นของใหม่ จะให้ประชาชนทั่วไปเลือกโดยตรงนั้นยังไม่ได้ จึงโปรดฯให้เจ้านายและขุนนางยกขันหลวงขึ้นไป เป็นผู้เลือกพระมหาราชครู เห็นได้ว่า พระมหาภัตตริย์เองทรงริเริ่มทำการลดพระราชอำนาจ ของพระองค์และกระจายไปให้หมู่เจ้านายและข้าราชการโดยความสมัครพระทัย²⁸

ก้าวสำคัญอีกก้าวหนึ่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ก็คือ ทรงโปรดฯให้ยกเลิกประเพณีการยิงกระสุนใส่ลูกตราษฎร์ที่มองพระมหาภัตตริย์ และโปรดฯให้ประชาชนได้เข้าเฝ้าพระมหาภัตตริย์อย่างใกล้ชิด เพื่อที่พระองค์จะได้ได้ถูกมองจากทุกข์สุขของพวากษาได้ แนวความคิดที่ว่า พระมหาภัตตริย์เป็นเทพเจ้าที่มนุษย์จะมองไม่ได้นั้นหมดไปอย่างสิ้นเชิง พร้อมกันนั้นก็โปรดฯให้ราชภูมิได้เข้าเฝ้าถวายภูมิคุณแด่องค์พระที่ด้วยตนเอง²⁹ โดยจะเสด็จออกให้ประชาชนถวายภูมิคุณเดือนละ 4 ครั้ง เมื่อทรงรับภูมิคุณมาแล้ว ก็จะทรงแจกจ่ายให้ข้าราชการไปสอบสวนหาข้อเท็จจริง ไดรมาถวายภูมิคุณจะพระราชทานเงินให้ก่อนครึ่งหนึ่งเป็นเงินหนึ่งสิบสองบาทและภูมิคุณ พระราชทานให้อีกหนึ่งสิบเป็นรางวัล การกระทำเช่นนี้เพื่อกระตุ้นให้ราชภูมิคลายความหวาดกลัวพระมหาภัตตริย์ และเข้ามาถวายภูมิคุณมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯทรงระบุถึงจุดประสงค์ที่ทรงออกแบบภูมิคุณว่า “....และการที่ทรงรับภูมิคุณเป็นความเบลื้องทุกข์ของราชภูมินี้ ทรงยินดีที่ว่าได้ทรงบำเพ็ญพระราชกุศลอันใหญ่หลวงอย่างหนึ่ง....” ตั้งแต่นั้นมา พวากเจ้านายขุนนางทั้งหลายก็ต้องระวังตัวไม่กล้าข่มเหงราชภูมิ เพราะ กล่าวว่า ความจะทรงทราบถึงพระมหาภัตตริย์³⁰ การให้สิทธิแก่ประชาชนในด้านนี้ เป็นเรื่องที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงให้ความสำคัญและหวังไวยเป็นอันมาก ในขณะที่ทรงประชวรหนัก ใกล้สวรรคต ก็ได้ทรงมีพระราชดำรัสสั่งเสียไว้ว่า พระมหาภัตตริย์พระองค์ต่อไป ควรให้สิทธิแก่ประชาชนต่อไปด้วยอย่างกเลิกเสีย³¹ นอกจากนี้แล้วพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ยังโปรดฯเสด็จประพาสตามที่ต่างๆ ทั้งใกล้และไกล ซึ่งบางที่ก็เป็นหนทางทุรกันดารอย่างมากมาย เพื่อทรงเยี่ยมเยียนและช่วยเหลือราชภูมิ³² พระราชนิยมกิจด้านนี้ พระมหาภัตตริย์ในสมัยก่อนๆ ไม่เคยได้ทรงกระทำมาก่อนเลย และเป็นแบบฉบับให้พระมหาภัตตริย์ในสมัยต่อมาทรงยึดถือเป็นแนวทางด้วย แนวความคิดที่ว่า พระมหาภัตตริย์อยู่ในสถานะอันสูงส่งดุจเทพเจ้า ราชภูมิจะเข้ามาพัวพันกับลักษณะภัยไม่ได้ พระมหาภัตตริย์จะต้องทรงแยกตัวออกจากมนุษย์ บุกชุมและสร้างบรรยายกาศแห่งความศักดิ์สิทธิ์ ลึกลับแวดล้อมพระองค์ไว้ เพื่อสร้างความเกรงขามแก่ประชาชนนั้น กล้ายเป็นของล้าสมัยไปโดยทันที นับแต่นี้ไป พระมหาภัตตริย์จะทรงใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก

พระราชนิยมกิจอีกด้านหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงปฏิบัติเพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนก็คือ โปรดฯ ว่าจ้างกรรมกรชาวจีนมาใช้แรงงานแทนการเกณฑ์แรงงานจากพวากไฟร ทั้งนี้เพื่อให้ไฟรได้มีเวลาทำมาหากินมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้แล้ว พระองค์ยังทรงคำนึงถึงสิทธิอันสำคัญของสตรีและเด็กในสังคมไทย ทรงออกประกาศห้ามพ่อแม่บังคับถูกสาวให้แต่งงานโดยเจ้าตัวไม่สมัครใจ เพราะพ่อแม่ห่วงจะได้สินสอดทองหนึ้นจากฝ่ายชายที่มีฐานะ³³ และยังทรงออกประกาศ “ปลดปล่อย” บรรดาเจ้าสาวในพระบรมมหาราชวังที่ไม่ประสงค์จะถูกกีดกันอิสรภาพอยู่ในรังผู้โดยยากจะออกไป “แต่งงาน” ใหม่ก็ให้ความบังคับถูกสาวออกไปได้ ปรากฏว่ามีเจ้าสาวถูกห้ามถูกออกไปเพียง 15 คน เท่านั้น³⁴

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงพิจารณาเห็นว่า กฎหมายไทยแต่เดิมที่อนุญาตให้พ่อแม่และสามีนำบุตรและภรรยาไปขายเป็นทาสได้นั้น ไม่ยุติธรรมต่อผู้หญิงและเด็ก เพราะถูกกีดกันในสิทธิของความเป็นเสรีชน แต่พระองค์ก็ยังไม่อาจยกเลิกประเพณีการมีทาสเสียได้ในระยะนั้น จึงได้ทรงออกกฎหมายผ่อนคลายความยากลำบากของทาสระดับหนึ่งก่อน คือ ห้ามสามีขายภรรยาเป็นทาสโดยภรรยาไม่สมัครใจ ส่วนมีค่ามารคานั้น ห้ามขายบุตรเป็นทาส เมื่อบุตรนั้นมีอายุ 15 ปีขึ้นไปแล้ว และบุตรนั้นไม่สมัครใจจะเป็นทาส ในกรณีที่บุตรหรือภรรยายอมให้ขายตนเป็นทาสได้ ราคาค่าตัวของทาสจะต้องเป็นราคาน้ำหนึ้นที่เจ้าตัวยอมพร้อมใจอีกด้วย³⁵

นอกจากพระราชกรณียกิจดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ยังทรงเอ公寓ทัยใส่ในสวัสดิภาพของประชาชนในด้านปลดภัยอย่างอันนาประการ เฉกเช่นบิดาห่วงใยต่อบุตร ได้ทรงออกประกาศห้ามต่อล้ายฉบับ แนะนำประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อที่ประชาชนจะได้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น และปลดภัยขึ้น เช่น ประกาศเตือนสติให้ประชาชนออมทรัพย์สิ่งของไว้ให้พอใช้ตลอดปี ประกาศวิธีจัดการกับคนพาล เสพสุราในวันสงกรานต์ ประกาศเรื่องการสร้างหน้าต่างอย่างไรจะบังกันจะไม่ได้ผลดีขึ้น การสร้างเตาอิฐอย่างไรจะใช้ได้ดีและไม่เกิดเพลิงไหม้ เป็นต้น

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงยึดถือแนวทางที่สมเด็จพระราชนิศาทรงวางไว้ปฏิบัติต่อมา นอกจากพระราชกรณียกิจอันใหญ่หลวงในการปฏิรูประบบของการปกครองแห่งเดียวเพื่อกระจายอำนาจอำนาจไปสู่คณะเสนาบดีและจัดการระบบการปกครองให้เป็นระบบที่เปลี่ยนเพื่อประสิทธิภาพในการสร้างความเจริญแก่ประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชน ซึ่งเป็นหัวข้อใหญ่ที่จะพูดโดยละเอียดต่อไปแล้ว พระองค์ยังทรงทำงานที่เดิมไปด้วยอันตรายซึ่งสมเด็จพระราชนิศาทรงไม่กล้าลงมือกระทำ ก็คือ ทรงปลดปล่อยทาสเป็นอิสระ ยกเลิกขนชันที่ไม่มีอิสรภาพในตัวเอง งานนี้ทรงอาศัยความมานะพยายามและความอดทน กระทำไปทีละขั้นตอนจนสำเร็จเรียบร้อยลงโดยไม่มีการ弄เสื่อม นอกจากนี้ ยังทรงเลิกรอบนากการเกณฑ์แรงงานประชาชนหรือระบบไฟร์เสียและใช้วิธีการเก็บเงินราชการแทนปีละ 6 บาท และทรงตั้งกองทหารประจำการขึ้นแทนเพื่อปฏิบัติการบนในนามที่ประเทศถูกคุกคาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงยึดถือปฏิบัติตามนโยบายการเสถียรภาพโดยเยี่ยมเยียนประชาชนตามหลักของสมเด็จพระราชนิศา แต่ทรงก้าวไปไกลอีกขั้นหนึ่งก้าวคือ การเสด็จไปอย่างพระมหาภักดิรัช จะทำให้พระองค์ไม่ได้ทรงเห็นความเป็นอยู่ที่แท้จริงของพวกเข้า ข้าราชการก็มีโอกาสเตรียมรับเสด็จและกลับเกลี้ยงความผิดที่อาจมีได้ ด้วยเหตุนี้ จึงทรงปลอมพระองค์เป็นสามัญชนออกจากเยี่ยมเยียนราชธานี ทรงคุกคุมเสวยพระกระยาหารร่วมกับราชภรา

เห็นได้ชัดเจนว่า มีได้ทรงถือพระราชดำริว่าเป็นเทพเจ้าที่สูงส่งอีกต่อไป แต่เป็นผู้ที่มีหน้าที่ต้องด้อยสุดส่องคุณและประชาชน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงเปิดเผยถึงภาพพจน์ของพระมหากรุณาธิคุณที่เปลี่ยนแปลงไปนี้อย่างชัดแจ้งเป็นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติประกาศตั้ง Council of State ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่ออกในวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2417 ได้ทรงกล่าวไว้ชัดเจนว่า ทรงตั้ง Council of State หรือสภานิติบัญญัติที่ปรึกษาการแผ่นดินขึ้นในครั้งนี้ นอกจากจะให้เป็นสภานิติบัญญัติที่ปรึกษาและช่วยกำหนดนโยบายบริหารประเทศแล้ว ยังเป็นพระราชประสงค์ที่จะให้สภานิติบัญญัติคัดค้านพระองค์หากทรงมีนโยบายที่ผิดพลาดไปอีกด้วย

“.....การใด ๆ ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริเป็นการไม่ต้องด้วยยุติธรรม ราชภูมิจักราช ได้รับความเดือดร้อน.... เคาน์ซิลก็จะขัดขวางพระเจ้าแผ่นดิน ก็พระเจ้าแผ่นดินพระองค์เดียว แล้วมีเคาน์ซิลบีบคั้นอยู่ด้วยนี่ ถึงแม้จะมีอำนาจสักเท่าใด ก็จะทำการผิด ๆ คด ๆ โง่ ๆ ไปก็ไม่มากนัก....”³⁶

ข้อความดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมองพระมหากรุณาธิคุณที่เป็นมนุษย์คนหนึ่ง ซึ่งอาจทำความผิดได้ จึงทรงให้สภานิติบัญญัติที่ปรึกษาการแผ่นดินค่อยหักห้าง ภาพพจน์เช่นนี้ เป็นการตรวจข้ามกับภาพพจน์ของเทวรากซึ่งเป็นเทพเจ้าซึ่งอยู่เหนือความผิดทั้งมวลโดยสิ้นเชิง

ในพระบรมราโชวาทที่พระราชทานให้แก่สมเด็จเจ้าฟ้าธิรุณหิศ พระบรมโอรสาธิราช ก็ได้ทรงชี้แจงให้พระราชทานรัชที่ปรึกษาทรงทราบเรื่องที่จะให้เป็นพระมหากรุณาธิคุณในอนาคตได้เข้าพระทัย ดังสภាដรัตน์แห่งจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งอาจทำความผิดได้ จึงทรงให้สภานิติบัญญัติที่ปรึกษาการแผ่นดินซึ่งพระองค์ในขณะนั้น จะเห็นได้ว่า เป็นสภานิติบัญญัติที่ห่วงใยจากเทพเจ้าผู้ทรงอำนาจของมนุษย์ ไม่ใช่สภานิติบัญญัติที่ห่วงใยจากเทพเจ้าที่สูงส่ง ทรงกล่าวว่าพระมหากรุณาธิคุณมิใช้ผู้มั่งคั่ง และมีอำนาจที่จะกดขี่ประชาชน ได้ หากแต่เป็นนายผู้นำสังหารที่จะต้องทำงานหนักเพื่อความสุขของประชาชน และถ้าพระมหากรุณาธิคุณไม่ทรงสามารถปฏิบัติหน้าที่ของพระองค์ได้ พระองค์ก็ไม่สามารถจะปกครองแผ่นดินได้ เช่นกัน³⁷

ในสมัยรัชกาลที่ ๖ แม่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงเน้นถึงบทบาทความสำคัญของพระมหากรุณาธิคุณในฐานะผู้นำ ดังเช่นทรงเน้นว่าประเทศไทยยังต้องการพระมหากรุณาธิคุณ พระมหากรุณาธิคุณ เป็นสถาบันที่ขาดเสียไม่ได้สำหรับประเทศไทยเหล่านี้เป็นทั้น แต่ที่ทรงเน้นถึงความเป็นมนุษย์ของพระมหากรุณาธิคุณ พระองค์น้อมให้ประชาชนฟังพระราชดำรัสของพระมหากรุณาธิคุณเมื่อนหนึ่งฟังคำพูดของพ่อ ของครูหรือของพ่อน ใช้ในการของเทพเจ้า³⁸ จะเห็นได้ว่า พomoสึ่งในระยะนี้ พระมหากรุณาธิคุณทรงเป็นผู้ปฏิเสธการเป็นเทพเจ้าของสถาบันกรุณาธิคุณ ครั้งแล้วครั้งเล่า พระราชดำริที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ก็คือ พระมหากรุณาธิคุณ ทรงอยู่ในฐานะผู้นำของประเทศไทย ทรงอยู่ในตำแหน่งอันสำคัญนี้ได้โดยความยินยอมพร้อมใจของประชาชนทุกคน ทั้งนี้เพื่อรำยงานในการปกครองแผ่นดินของพระมหากรุณาธิคุณนั้น

ได้มีจากการที่ประชาชนแต่ละคนยอมสละอุบัติของตนมอบให้แก่พระมหาภัชตริย์ที่จะใช้อำนาจนี้ปกครองประเทศไทยเพื่อความเจริญของส่วนรวม อุบัติของพระมหาภัชตริย์จึงได้มีจากประชาชนโดยขึ้นอยู่กับรากรูณานี่ที่ว่า พระมหาภัชตริย์จะต้องทรงปกครองเพื่อความเจริญของประเทศไทย ถ้าพระมหาภัชตริย์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของพระองค์ได้ ก็หมายความว่า พระองค์ไม่สมควรที่จะได้รับมอบอุบัตินี้อีกต่อไป

ในสมัยรัชกาลที่ 7 เมื่อเศรษฐกิจของประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือนทั้งจากสถานการณ์ภายในและผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจของโลก พระบาทสมเด็จพระปกาเกล้าฯ ได้ทรงแสดงความรับผิดชอบต่อปัญหาน้ำมันเมืองทางหนึ่งด้วย การลดความหรูหราซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพระเกียรติยศของพระมหาภัชตริย์ในสายตาของประชาชนลงไป นั่นก็คือ ทรงลดจำนวนข้าราชการบริพารลงจาก 3,000 คน เหลือเพียง 300 คน และลดเงินประจำปีสำหรับพระมหาภัชตริย์ลงจากปีละ 9 ล้านบาท เป็น 6 ล้านบาท³⁹

การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรีตลอดสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ลักษณะการปกครองในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคยังคงรักษาแบบอย่างในสมัยอยุธยาตอนปลายไว้ มีการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงเล็กน้อย เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 1 โปรดฯ ให้คืนเขตการปกครองในภาคใต้กลับให้พระสมุหกลาโหมตามเดิม เสนนาดีที่ได้ปกครองในส่วนภูมิภาคจึงมีอยู่ 3 คน คือ สมุหนายก สมุหกลาโหม และเจ้าพระยาพะคลัง กรมกองย่อยมีเพิ่มขึ้นบ้าง ดังเช่น กรมทหารอาสา ที่ได้มีจากเฉลยชาญวุฒ และถ้า เมื่อไทยได้เข้าไปยึดครองประเทศไทยและเบมร ไว้เป็นพระที่ราช ตั้งแต่สมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี และจากนั้นจนตลอดสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไทยต้องใช้กำลังทหารเข้าไปรักษาอิทธิพลในบริเวณอาณาจักรทั้งสองฝ่าย ทั้งยังได้ทำสังคมกับญวนเป็นระยะยาวในสมัยรัชกาลที่ 3 เพื่อขับไล่ญวนออกไปจากเบมร กรมทหารอาสาเหล่านี้ พระมหาภัชตริย์ได้โปรดฯ ให้แยกย้ายอยู่ได้สังกัดของกรมกองใหญ่ต่าง ๆ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน การควบคุมงานของทหารอาสาจึงแยกย้ายไปทั่ว กรมทหารอาสาที่เริ่มตั้งขึ้นใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 3 คือ กรมทหารเกณฑ์หัว อายุ่ฟรัง แต่ในสมัยรัชกาลที่ 3 ยังมิได้มีระเบียบแบบแผนและผลงานเป็นขั้นเป็นอันนัก เหตุที่ได้มีขึ้นว่า กรมทหารฝึกหัดอย่างฝรั่งก็ เพราะว่า มีการฝึกหัดอาชีวทหารตามแบบอย่างทหารทางตะวันตก ในสมัยรัชกาลที่ 4 จึงมีหน้าที่เป็นขั้นเป็นอันขึ้น คือ มีหน้าที่แห่ตามกระบวนเสด็จพระราชดำเนิน ขึ้นอยู่กับกรมกลาโหม⁴⁰ ศาลที่มีตั้งเพิ่มขึ้นใหม่ คือ ศาลพระราชน厝 สำหรับพิจารณาคดีเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ ยกเว้นคดีที่ถึงตาย เหตุที่ต้องตั้งศาลนี้ขึ้นมา เพราะจำนวนเจ้านายมีเพิ่มขึ้น⁴¹ นอกจากนี้แล้ว ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา กรมกองทั้งหลายมีงานใหม่ชนิดหนึ่งเพิ่มขึ้นมา กล่าวคือ งานเก็บภาษีอากรประเทกต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นมาอีกหลายชนิดในสมัยรัชกาลที่ 3 ภาษีอากรเหล่านี้ ทรงกำหนดขึ้นเพื่อหารายได้ชดเชยจากการที่รัฐบาลต้องยกเลิกการผูกขาดสินค้าโดยพระคลังสินค้า ตั้งแต่ พ.ศ. 2389 เมื่อไทยต้องทำสัญญากับอังกฤษ

พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ จึงกำหนดการเก็บภาษีอากรอย่างใหม่ที่นี้ เนื่องจาก ระบบการคุ้มครอง ภาคีอากรโดยเอกสาร เพื่อมิให้รัฐบาลต้องเข้าไปมีส่วนในการค้า วิธีการของระบบนี้ก็คือ กำหนดให้มีการเก็บภาษีสินค้านิดต่างๆ ที่ราชภูมิผลิตได้อีกหลายสินค้านิด เช่น พริกไทย ไม้ฝัง ไม้แคง เกลือ น้ำมันมะพร้าว น้ำมันอื่นๆ กะกะ ยางต้นไช้ชัน พิน จา ก กระแซง ไผ่ฝ่า ไม้ราก กอไม้ สักกุ้ง ไม้ค้างพูด ไม้กัง กระดาน จงกุด สมอ พังงา ไม้ชุง ฝ่าย ยาสูบ ป้อ ราม เนื้อแห้ง ปลาแห้ง เป็ดเคย์ น้ำตาลทราย น้ำตาลหม้อ น้ำอ้อย จันอับ ไผ่ เทียนไช้ เนื้อ ขنمต่างๆ ปุน เกวียนต่างๆ เรือจ้าง ฯลฯ⁴² การเก็บภาษีนี้ จะให้เอกสารที่ช่วยการประมูลเก็บภาษีไปจากรัฐบาลเป็นผู้เก็บ กล่าวคือ ผู้ใดมีความประสงค์จะเก็บภาษีชนิดใดก็ยื่นขอเสนอราคาว่า จะจ่ายเงินให้กับรัฐบาล ปีละเท่าใด ให้รัฐบาลได้เป็นผู้เก็บภาษีนั้นๆ เรียกว่าเป็นเจ้าภาษี จะได้รับยกเป็นขุน ศักดินา 400 ไร่ ส่วนใหญ่ผู้ประมูลได้เป็นคนจีน เพราะมีเงินทุนสำรองอยู่มาก เจ้าภาษีก็จะตั้ง ด่านเก็บภาษีนั้นๆ ซึ่งราชภูมินำมาคำนวณตามอัตราที่กำหนดขึ้น วิธีเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลมีรายได้ ขาดเชยในฐานะที่ไม่ต้องเข้าไปยุ่งกับการค้าโดยตรง นอกจากนี้ยังให้มีการประมูลเป็น นายอกรออีก ด้วย คือ ประมูลเพื่อเป็นผู้ดำเนินกิจการต่างๆ เช่น เปิดโรงบอน โรงหวย เก็บไฟเต่า รังนก เป็นต้น นายอกรต่างจากเจ้าภาษีตรงที่ นายอกรเป็นผู้ลงมือทำกิจการนั้นเอง เงินที่ได้จากการ เจ้าภาษีนายอกรนี้ พระมหาชัตติรย์ทรงมอบให้กรมกองต่างๆ เป็นผู้เก็บเพื่อให้เป็นรายได้ของกรม กองที่ต้องตกต่ำไป เพราะการทำสัญญาภัยอังกฤษและอเมริกากรณีที่ได้เก็บมากที่สุดคือ กรม พระคลังสินค้า เพราะเป็นผู้ขาดผลประโยชน์ที่เคยได้ไปมากที่สุด นอกจากนี้ก็ทรงกระจายให้ ตามกรมกองอื่นๆ อีก เช่น กรมกลาโหมและมหาดไทยก็ได้เก็บภาษีในเขตภูมิภาคของตน กรม เหล่านี้จึงมีหน้าที่เพิ่มขึ้น ต่อมารากรกูร่ว่า กรมส่วนใหญ่มักจะสนใจเงินเก็บภาษีนี้มากกว่างาน ประจำในหน้าที่ เพราะเป็นงานที่หารายได้ดี งานด้านอื่นๆ จึงถูกละเลยไปเป็นอันมาก

สำหรับในส่วนภูมิภาค ลักษณะการปกครองหัวเมืองยังเป็นแบบอย่างของสมัยอยุธยาตอน ปลาย สิ่งที่แตกต่างไปบ้างก็คือ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 1 เป็นต้น ไปได้มีการวางมาตราการที่จะให้เมืองหลวงควบคุมหัวเมืองได้มั่นคงขึ้นจึงโปรดฯ ให้ยกเดิกการที่ ให้เจ้าเมืองได้เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการเมืองตำแหน่งต่างๆ เช่น และให้เสนอပีಠหรือเข้าเฝ้าอธิบดีใน เมืองหลวงเป็นผู้แต่งตั้งเอง ดังนี้คือ⁴³

ตำแหน่งเจ้าเมือง ผู้รัง ปลัด รองปลัด ถ้าเป็นเมืองในเขตความรับผิดชอบของกลาโหม มหาดไทยและพระคลัง ก็ให้เสนอပีಠกิจการของตนนั้นๆ เป็นผู้แต่งตั้ง สุดแล้วว่า เมืองนั้นจะได้ซื้อว่าเป็นเมืองฝ่ายข้ายหรือขว่า

ตำแหน่งมหาดไทย ให้ข้าราชการในมหาดไทยตั้ง

ตำแหน่งพระยาทุกชราช ถ้าเป็นเมืองขึ้นกลาโหม ให้จ้างวางแผนหัวเมืองตั้ง

ถ้าเป็นเมืองขึ้นมหาดไทย ให้จ้างวางแผนหัวเมืองตั้ง

ถ้าเป็นเมืองขึ้นกรมพระคลัง ให้จ้างวางแผนหัวเมืองตั้ง

ตำแหน่ง ยกกระบัตร

รัง

ศุภมาตรา - มีหน้าที่ตัดสินคดีเกี่ยวกับเจ้าชายในเมืองนั้น } ให้กรรมรังซึ่ง
รองศุภมาตรา

นายพะทำมะรง

ตำแหน่ง คลัง

โภชาธินดีหัวเมือง } ให้กรรมพระคลัง ตั้ง

ตำแหน่ง นา

เสนา } ให้กรรมนา ตั้ง

ตำแหน่ง เมือง

รองจ่าเมือง } ให้กรรมเมือง ตั้ง
แขวง

รองแขวง

ตำแหน่ง แพ่ง

รองแพ่ง } ให้เจ้าพนักงานแพ่งกลางและแพ่งเกษตร ตั้ง
ศุภा

รองศุภा

ตำแหน่ง สัสดี

รองสัสดี } ให้เจ้าพนักงานกรมสัสดี ช้ำย } ตั้ง
ภูดายกลาง

กลาง

ช้ำย

ช้ำ

ตำแหน่งทั้ง 3 นี้ ต้องเข้ามารายงานตัวต่อผู้ตั้งทุกปีไป แสดงว่า พระมหาชนชติย์ทรง
เน้นความสำคัญของการขึ้นgrade เป็นไฟร์เพลและเกณฑ์ไฟร์มาใช้เป็นอันมาก จึงทรงต้องการให้
สัสดีในเมืองหลวงได้ควบคุมสัสดีต่างจังหวัดอย่างใกล้ชิด แต่ตามความเป็นจริงแล้ว สัสดีในเมือง
หลวงนี้มิได้มีอำนาจมั่นคงนัก อ่อนแอในการคุมไฟร์หัวเมืองอยู่ที่เสนอตีกีได้บังคับบัญชาหัวเมือง
นั้น ๆ มากกว่า

ตำแหน่ง เสมียนเวร ให้เจ้าพนักงานกรมอาสาภยณ์ตั้ง

การที่ให้บุนนาคในเมืองหลวงเป็นผู้ตั้งบุนนาคในหัวเมืองเช่นนี้ ทำให้บุนนาคในหัวเมืองมี
นายผู้บังคับบัญชา 2 ส่วนด้วยกันคือ เจ้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงในหัวเมือง และจะเดียวกันกับ
กิมผู้บังคับบัญชาขั้นสูงอีกขั้นหนึ่งอยู่ในเมืองหลวงนี้ กรมการเมืองเหล่านี้จึงต้องมีความรับผิดชอบ
และจะรักภักดีต่อเจ้าชายของตนทั้งสองทาง แทนที่จะจะรักภักดีต่อเจ้าเมืองแต่ผู้เดียว การครองทำ
เช่นนี้จึงมีผลริครอบอำนาจของเจ้าเมืองลงโดยริบการแบ่งแยกความของรักภักดีไปให้กันทั้ง 2 กัน
ในเวลาเดียวกัน หรือ dual allegiance⁴⁴

การปักครองในเขตประเทศไทย ในสมัยรัตนโกสินทร์นี้นับว่า ไทยได้ปักครองเขตประเทศไทยในเขต ลาว เขมร และมาลายูได้อย่างจริงจัง มั่นคง และเป็นการถาวร เป็นครั้งแรก หลักการปักครองที่ใช้ส่วนใหญ่ยังคงเป็นลักษณะที่มุ่งรักษาอำนาจในระยะยาวไว้ ดังเช่นในสมัยอยุธยาได้แก่ จัดการปักครองทางอ้อม การแบ่งแยกและปักครอง และใช้กำลังปราบปรามเมืองที่เป็นกบฏ นอกจากนี้สิ่งที่รัฐบาลไทยในสมัยรัตนโกสินทร์นิยมทำอีกประการหนึ่งก็คือ วิธีการปลูกฝังความนิยมไทยลงในความรู้สึกของเจ้านายเมืองขึ้น ซึ่งกระทำด้วยการนำเจ้านายจากเมืองประเทศไทยมาอบรมเลี้ยงดูในฐานะพระราชบุตรบุญธรรมของพระมหากษัตริย์ไทยในราชสำนักในกรุงเทพฯเป็นเวลานานๆ และภายหลังก็ส่งตัวเจ้านายองค์นั้นไปปักครองเป็นกษัตริย์ที่เมืองประเทศไทย วิธีการเช่นนี้ จะทำให้เกิดความผูกพันกันขึ้นระหว่างพระมหากษัตริย์ไทยกับเจ้านายเมืองขึ้น ไทยใช้วิธีนี้ได้ผลกับเจ้านายลาวและเจ้านายเขมร แต่ไม่ได้ใช้กับเจ้านายทางมาลายู เพราะมาลายูกับไทยนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งในเรื่องเชื้อชาติและวัฒนธรรม ทั้งนี้เพราะชาวมาลายูนับถือศาสนาอิสลาม นอกจากนำเจ้านายเมืองขึ้นมาอุปถัมภ์ในกรุงเทพฯ แล้ว ไทยยังมีนโยบายส่งเสริมให้มีการแต่งงานระหว่างเจ้านายทั้งสองฝ่ายอีกด้วย

ในกรณีที่อำนาจของไทยในดินแดนประเทศไทยไม่ใช้อำนาจสิทธิขาด กล่าวคือ มีประเทศอื่นได้เข้ามายแทรกแซงมืออิทธิพลอยู่ด้วย หากไทยไม่สามารถกำจัดอิทธิพลนี้ไปได้ ดังเช่น กรณีที่ญวนเข้ามายึดอิทธิพลในเขมรและลาวในสมัยรัชกาลที่ 2 ไทยก็ต้องปล่อยให้ประเทศไทยสั่งบรรณาการให้หั้งสองฝ่าย

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ การเข้าไปมืออิทธิพลในอาณาจักรต่างๆ เหล่านี้ ฝ่ายไทยและประเทศไทยไม่มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อยืนยันถึงอำนาจของไทย ทั้งนี้ เพราะประเพณีการทำสัญญามิใช่ประเพณีของไทย แต่เป็นวิธีการของประเทศทางตะวันตก นอกจากนี้แล้ว ประเทศไทยและประเทศอื่นในเขตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เนี้ยงไม่มีแนวความคิดในการกำหนดเส้นเขตแดนที่แน่นอนอีกด้วย ประเทศไทยไม่เคยมีเส้นเขตแดน เขตแดนไทยจะขยายตัวไปหรือหดเข้ามาร้าได้ตามอำนาจและความมั่นคงของรัฐบาล เขตแดนไทยมีไปถึงไหนกำหนดได้จากอำนาจการปักครองของไทยว่า ควบคุมบริเวณนั้นได้หรือไม่ ถ้าเป็นเขตชายแดนที่มีทั้งอิทธิพลของไทยและญวนเจือปนกันอยู่ ก็จะเป็นสิ่งลำบากอย่างยิ่งที่จะกำหนดเขตแดนของหั้งสองฝ่าย เหตุนี้เอง ทำให้เกิดปัญหาในเวลาที่มหำน้ำจะตะวันตกได้เข้ามายึดครองประเทศไทยแล้วจึงเกิดปัญหา เรื่องเขตแดนของญวนและของไทยในเขตเมืองขึ้น และเปิดโอกาสให้ฝรั่งเศสได้อ้างสิทธิปักครองตลอดฝั่งชายของแม่น้ำโขงโดยอ้างว่าเป็นของญวนมาก่อนตัว

การปักครองตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 4 ถึง พ.ศ.2475

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ภายหลังที่ทำสัญญานี้ปิดประเทศไทยให้ประเทศทางตะวันตกเข้ามายำการค้าขายติดต่อกับประเทศไทยอย่างมากนัยเป็นประวัติการณ์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงมีนโยบายรับเอวิชาการทางตะวันตกเข้ามาปรับปรุงความเจริญของประเทศไทยให้ก้าวหน้าทันสมัยอย่างทางตะวันตกด้วย เพื่อมิให้มหาอำนาจจลาจลโยกย้ายโอกาสสืบค่องประเทศไทยโดยมีข้ออ้างว่ารัฐบาลไทย

ไม่สามารถอำนวยความเจริญให้เกิดขึ้นได้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงว่าจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศมาให้ข้อแนะนำในการปฏิบัติราชการในด้านต่างๆ ของไทย เช่น กรมต่างๆ ทหาร การท่าเรือ การคมนาคม รวมเป็นที่ปรึกษาหัวหงส์หมุดถึง 84 คน แต่ระบบการปกครองของไทยยังคงรูปเดิมอยู่เป็นส่วนใหญ่ แม้พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงทำการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงผิวเผิน แต่ก็เป็นการແນະแนวทางสำคัญสำหรับอนาคต การที่ทรงใช้วิชาการทางตะวันตก การให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น ล้วนเป็นสิ่งที่สมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงยึดเป็นนโยบายต่อมา และทำการเปลี่ยนแปลงให้ก้าวไปอีก การปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5

สาเหตุของการปฏิรูป

สถานการณ์ของประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยอยุธยา และสมัยรัตนโกสินทร์เป็นอันมาก ระบบการปกครองแบบเก่าซึ่งส่วนใหญ่ได้กำหนดแนวทางไว้ดังนี้แต่ครั้งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในสมัยอยุธยาตอนปลาย และใช้เรื่อยมากว่า 400 ปีแล้วนั้น ล้าสมัยจนไม่สามารถใช้สร้างสรรค์ความเจริญในประเทศได้อีก ต่อไปพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงโปรดให้มีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่อีกครั้ง หนึ่งสามารถระบุสาเหตุที่ทำให้พระองค์ทรงทำการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

1. ข้อบกพร่องของระบบราชการแบบเก่า มีรายละเอียดปรากฏอยู่ในพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าดังนี้

ในส่วนกลาง

1.1 หน่วยราชการมีงานในความรับผิดชอบมากน้อยไม่เสมอ กัน งานราชการที่เพิ่มมากขึ้น เพราะความเป็นไปของประเทศเปลี่ยนแปลง เช่น มีประชากรเพิ่มขึ้น การค้า การติดต่อกับต่างประเทศขยายตัวอย่างกว้างขวาง นี้ไปก่อรวมอยู่ที่กรมเพียงบางกรม ทำให้ “บางกรมก็มีภาระเหลือล้นจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีภาระอะไรทำ” กรมที่มีงานเหลือล้นจนทำไม่ไหวได้แก่ มหาดไทย กลาโหม และกรมพระคลัง เพราะกรมทั้งสามต้องดูแลหัวเมืองภาคเหนือ ภาคใต้ และหัวเมืองชายทะเลภาคตะวันออกตามลำดับ ซึ่งทำให้ต้องทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ ดูแลป้องกันภัยมีภัยในความรับผิดชอบให้พัฒนาการรุกรานของศัตรูกายานอก ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยจากพวกโจรสลัดรายเกณฑ์ที่พร่ำพลข้าราชการ ตั้งสินคดีความด่างๆ เก็บส่วยสาอากร และต่อมากายหลัง ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา มีการเปิดให้เอกชนรับผู้ขายดการเก็บภาษีอากร (Tax Farming) สินค้าประเภทต่างๆ ในเขตท้องที่ต่างๆ กันนั้น เสนาบดีทั้งสามก็ต้องทำหน้าที่เก็บเงินภาษีที่ได้จากการเจ้าภาษีนายนายอากรเหล่านี้ด้วย จะนั้น เสนาบดีแต่ละคนจึงต้องเป็นทั้งรัฐมนตรีกลาโหม มหาดไทย ยุติธรรม และรัฐมนตรีคลังในเวลาเดียวกัน ยิ่งเสนาบดีคลังด้วยแล้ว มีอาการหนักกว่าใครเพื่อน เพราะเหตุที่ต้องรับผิดชอบเรื่องการค้า และการติดต่อกับต่างประเทศ เสนาบดีคลังจึงต้องเพิ่มภาระของรัฐมนตรีพาณิชย์ และรัฐมนตรีต่างประเทศอีกด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ผลที่ตามมาก็คือ “การเงินได้สับสนธุรัง ไม่ครุ่จะตลอดไปได้”⁴⁶ เพราะเสนาบดีมีงานมากเกินไป ดูแลได้ไม่ทั่วถึง บุนนาคชั้นรองลงมา ก็ไม่อำนวยสั่งการได้เด็ดขาดงานจึงค้างค้างทับถมมากขึ้นทุกที

1.2 รายได้ของแต่ละกรมกองไม่เสมอภาคกัน และไม่สอดคล้องกับงานในความรับผิดชอบ ตามระบบราชการแบบเดิมไม่มีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่กรมกองต่าง ๆ ตามความจำเป็นเหมือนดังในปัจจุบัน ทั้งนี้ราชการก็ไม่มีเงินเดือนประจำ จะมีกี่แต่เป็นหัวครายปี (คือ wang ที่พระมหามากษัตริย์พระราชทานให้เพื่อตอบแทนความดีความชอบ) พระมหากรุณาธิรัชช์ทรงอนุมัติให้กรมกองเหล่านี้มีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ตามแต่งานในความรับผิดชอบของตนจะยานวยให้ เช่น กรมกษาดูแล มหาดไทย และกรมพัฒนาสังคมนั้น นอกจากเงินที่ได้จากส่วน แล้วค่าว่าความในเบ็ดความรับผิดชอบแล้ว ยังได้รายได้จากการภาษีต่าง ๆ ที่เก็บกันในเขตต้นนี้ ด้วย ส่วนกรมคสังข์ มีทางได้จากการศัลยภัณฑ์ ประเทคโนโลยี กรมเหล่านี้จึงมีเงินใช้เพียงพอคุ้มกับงานหนักที่ต้องทำ กรมที่มีรายได้ต้องการหนึ่งคือ กรมนา ซึ่งมีรายได้จากการเก็บอากร ค่านา หรือจาก การพิจารณาคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อที่น้ำขยายตัว กรมนา ก็ได้รายได้เพิ่มขึ้นด้วย ทั้งยังมีหน้าที่เก็บข้าวมีน้ำลงหลัง “ขันเป็นช่องทางที่จะหาเสหาเหล่ายได้....กรมนาเก็บจะว่าไม่ต้องรับผิดชอบ อันใดในกรมของตัว และไม่ต้องทำการหนักอันใดเป็นแต่ผู้ที่จะได้ผลประโยชน์ดีกว่ากรมอื่น ๆ ทั้งสิ้น”⁴⁷ แต่ยังมีหลายกรมกองที่ไม่มีทางหารายได้เพิ่มเติม ตัวอย่างเช่น กรมเวียง และกรมวัง ที่มีงานเพิ่มขึ้นแต่รายได้น้อย กรมเวียงนั้นมีงานหนักเพราะเมืองหลวงขยายตัว ประชากรเพิ่มขึ้น ทรัพย์สมบัติมากขึ้น ใจรู้สึกว่าภาระนี้เป็นงานตามตัว ส่วนกรมวังที่ต้องทำงานหนักเพราะเป็นงานชนิดที่ต้องใช้ความรู้ความรอบคอบ ทำการผิดพลาดไม่ได้ ด้วยต้องเกี่ยวข้องกับพระราชพิธีต่าง ๆ แต่รายได้ของกรมทั้งสองไม่คุ้มค่าเทื่อนอย เพราะไม่ได้ผลประโยชน์จากการภาษี เหมือนมหาดไทย กษาดูแล และพัฒนาสังคม ซึ่งทางที่กรมเวียงและกรมวังจะตะเกียกตะกายหาผลประโยชน์โดยการเก็บค่าธรรมเนียมในการพิจารณาคดีที่มีขึ้นศาลของตนเท่านั้น ผลที่ตามมา ก็คือ ข้าราชการประจำกรมกองเหล่านี้หมดกำลังใจจะทำงาน งานจึงคงค้างอยู่มากมาย ตำแหน่งเสนอبدีก็ไม่มีใครอยากมาเป็น หาตัวตั้งไม่ได้ คราวได้ตำแหน่งเสนอถึงกรมเวียง กรมวังไป ก็มักจะเป็นที่เข้าใจว่า ไม่สามารถจะร่วงเดินเอ้าท่าแห่งในกรมอื่นได้แล้ว เลยคือเป็นผู้ขาดสมรรถภาพ ผลเสียอีกประการหนึ่งก็คือ มีการทุจริตกันในหมู่ข้าราชการประจำกรมกองเหล่านี้อย่างกว้างขวาง เพราะ “ครรนจะหาโดยตรง ๆ ก็ไม่ได้หันออกหันใจ จึงต้องหาไปตามแต่จะได้ ต้องตกไปในทางทุจริต” เช่น รับสินบนในการพิจารณาคดีต่าง ๆ เป็นต้น

1.3 การปฏิบัติงานของแต่ละกรมกอง ท้าวกำยกัน การมั่นคงบัญชาสับสน เป็นเหตุให้ราชการล้มเหลว และข้าราชการบกพร่องในหน้าที่

จะเห็นได้ว่า ตามระบบราชการแบบเดิม ราชการแต่ละประเภท เช่น การทหาร การศาลาการคดี ไม่ได้แยกอยู่ให้ความรับผิดชอบของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กระจายไปอยู่ในความรับผิดชอบของหลายกรมกองตัวยังกัน ทำให้การทำงานยุ่งเหยิงสับสน ท้าวกำยกัน ตั้งจะยกหัวอย่างขึ้นกพร่องในการบริหารงานสำหรับ 3 ตัวนี้ คือ การศาลา การคดี และการทหาร ตั้งต่อไปนี้

การศาลา เนื่องจากงานด้านพิจารณาคดี ในระบบเก่าไม่มีหน่วยงานดังนี้เพื่อการทรงอุต্তิธรรมรับผิดชอบไปฝ่ายเดียวเหมือนในปัจจุบันนี้ แต่มีศาลมากหลายเกลี้ยงกระจายอยู่ตามกรมกองต่าง ๆ

เช่น ศาลกรรมเวียง ศาลกรรมวัง ศาลกรรมคลัง ศาลกรรมนา ศาลอาญา (ขึ้นอยู่กับกลาโหม) ศาลกระบวนการทางอาญาจักร (ขึ้นอยู่กับมหาดไทย) ศาลกระบวนการมรดก (ขึ้นอยู่กับกรมส้อมพระราชนิเวศน์) ฯลฯ ดังได้กล่าวแล้ว นอกจากนั้น กรมกองต่าง ๆ ที่ได้ร่วมกับ กองทัพเรือ รับผิดชอบดูแลเรื่องความเรื่อง กษาปณิชโดยเฉพาะในกรมกองของคน ซึ่งเรียกว่า ศาลพระคลังอีกด้วย เมื่อเสนาบดีหรืออธิบดีผู้บัญชาการกรมกองนั้น ๆ มีงานอื่นในความรับผิดชอบอยู่มากนักแล้ว จึงไม่มีเวลาพอเพียงที่จะมาควบคุมงานพิจารณาคดี “ถือเสียว่าแล้วแต่พระลักษณะและถูกกฎหมายจะว่ากล่าวไป ไม่อาจห้ามได้”⁴⁸ ประกอบกับขบวนการสอบสวนและพิจารณาคดีของไทยที่มีมิติยา คดีจึงต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ไม่สามารถลากยาวไปนาน นอกจากนั้นตุลาการยังหาโอกาสทุจริตกินสินบนได้ เพราะหลักกระบวนการคุ้มครองหลัก ประชากษัณจึงไม่ค่อยยอมเชื่อฟังคำตัดสิน พากันยื่นฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ ปืนแห้งที่ถือพันสองพันคดี⁴⁹ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชภารกิจมากอยู่แล้ว ไม่ทรงมีเวลามาตัดสินคดีได้ทั้งหมด จึงทรงตั้งกองศาลมฎีกាដ้านหน้าที่แทนพระองค์ คู่ความก็หายใจเชื่อฟังคำตัดสินไม่ กับสับเข้ามากล่าวโทษตุลาการศาลมฎีก้าอีก พระมหากษัตริย์ก็ต้องทรงชี้ระความนั้นเองในที่สุด “ก็เก็บจะเหมือนพระเจ้าแผ่นดินองค์เดียวที่จะพิพากษาเด็ดขาดทั่วทั้งสิ้น”⁵⁰ นอกจากนี้แล้ว คนดี ๆ ก็ไม่ค่อยอยากระมาเป็นตุลาการ เพราะผลประโยชน์ของตุลาการได้เชื่อว่า เป็นผลประโยชน์ “ร้อน ๆ หนาว ๆ หัวดู ๆ หัวน้ำ ๆ”⁵¹ คนที่มาเป็นตุลาการ จึงเป็นคนที่หาทางไปในทางไม่ได้แล้ว รัชกาลที่ 5 จึงทรงมีพระราชบัญญัติลงไว้ “การต้าแหน่งยศตั้งธรรมในเมืองไทยนี้ เปรียบเสมือนเรือกำปั้นที่ถูกเพรียงแลบลากกินหุ่นทรง ทั้งลำ...”⁵²

การคลัง งานด้านการคลังก็มีลักษณะ “ผู้โกร姆” ไม่แตกต่างไปจากการคลาด แต่เดิมกรรมการคลังเคยทำหน้าที่รับรวมรายได้และควบคุมรายจ่ายของแผ่นดิน แต่ต่อมาเมื่อเสนาบดีคลัง ต้องมีงานเพิ่มคือต้องรับผิดชอบเรื่องการค้า การต่างประเทศและปกครองหัวเมืองภาคตะวันออก แล้ว การบังคับบัญชาการคลังจริง ๆ ก็หละหลวยไป ทำให้กรมคลังย่อโยกหัวเมืองต้องบริหารงาน กันเองเป็นอิสระดังกล่าวแล้ว ประกอบกับสมุนไยกสมุนภลากาโหร แล้วเสนาบดีกรมอื่น ๆ ที่ได้ เก็บภาษีอากร ค่าส่วย ค่าน้ำน้ำ เมื่อเก็บได้แล้วก็มิได้ส่งเข้ากรมพระคลังตามระเบียบ เสนานบดี คลังไม่มีเวลาอยู่ทาง เพราะมัวอยู่กับงานด้านอื่น ต้องให้ข้าราชการชั้นรองลงมาจัดการไป เมื่อ ข้าราชการชั้นรองไปทาง เสนานบดีก็เฉยเฉิ่ยไม่ส่งให้ เพราะถือว่าอยู่ในตำแหน่งที่สูงกว่า เจ้าหน้าที่ เหล่านักไม่มีปัญญาจะทำอย่างไรได้ ต่อมากษัยหลังเมื่อมีการตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่อีกหลายประเภท และแบ่งให้กรมกองต่าง ๆ เป็นผู้เก็บภาษีจากเจ้าภาษีนายอากรอีกที เพื่อให้เป็นรายได้สำหรับ กรมกองนั้น ๆ การคลังก็ยิ่งสับสนวุ่นวายหนักขึ้น เพราะแต่ละกรมกองต่างก็มีพระคลังของตน อยู่เก็บรายได้นั้นไว้และจะส่งให้พระคลังหลวงเท่าใดตามใจชอบ โดยที่พระคลังหลวงไม่กล้า ไปยุ่งเกี่ยว จึงมีคลังช้อนคลังชั้นมากมาย “ตำแหน่งพระคลังจึงต้องนับว่าเป็นอันไม่มี เพราะไม่มีผู้ที่จะรู้จำนวนเงินแผ่นดิน และอยู่เร่งรับจ่ายได้ทั่วไป”⁵³ การเร่งจัดเก็บภาษีจากเจ้าภาษีนายอากร ก็ บกพร่อง เพราะด้วยคนต่างทำ ได้เงินมาไม่ครบ เงินแผ่นดินก็มิแท้จะสาบสูญไป พระคลังหลวงก็ ไม่สามารถทวงถามได้ กรมได้ส่งมาให้เท่าไหร่ก็ต้องรับไว้เท่านั้น เงินเข้าพระคลังก็ลดน้อยลงทุกที จนในที่สุดพระคลังหลวงต้องเป็นหนี้ปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนถึงหมื่นชั่ง

การหากก ากรากทรงเหยิงไม่น้อยไปกว่าการศาสและกรรมศัล เสนานี้ที่รับผิดชอบงานด้านทหาร ได้แก่ สมุนไก่ สมุนนวยก และเสนานาถศักดิ์สังนั้น ต่างคนต่างเก็บฐานวนไฟร์ฟล ในເບຍອົງດນໄວ້ ໄນໄດ້ສ່ວມໃຫ້ກຣນຊຽວສາດີ ທີ່ມີໜ້າທີ່ເກີບປັບຜູ້ໃຫ້ພລທ່າວາພາຈັກ ລະນັ້ນ ສົງໄມ້ມີໜ່ວຍງານໄຕຮູ້ຈານວິໄພທີ່ທັງໝອດຍ່າງແທ່ຈົງ ນອກຈາກນີ້ຍັງມີປັບຜູ້ທີ່ວ່າກຣນທີ່ກໍາທັນ້າທີ່ກາງທາຮຣາຍກຣນ ອຸກນາໄປສັງກິດໄວ້ໃນຝ່າຍພລເວືອນ ເພື່ອໃຫ້ມີກຣນກະຈາຍກໍາສັງອອກໂດຍສໍາເລັມອກຣນທາຮຣາຍທີ່ນໍາໄປສັງກິດໄວ້ໃນຝ່າຍພລເວືອນໄດ້ແກ່ກຣນສ້ອມທ່າວາກວັງ (ຫຸ້ນໄດ້ຕຽງກັບພະນາກຫາກຫຼີ້ຍ) ກຣນແສງປິນໄຮງໃຫຍ່ (ມີໜ້າທີ່ເກີບຮັກໝາອາງຸຽນແລະກະຈະຖຸນປິນຄີຄາ) ກຣນຫ້າງ ກຣນນ້າ ເປັນດັນນອກຈາກນີ້ກຣນທາຮຣາຍ ເຊັ່ນ ອາສາລາວ ອາສາຫຼວນ ອາສາເບີນ ອາສາມອຸ່ນ (ຫຸ້ນໄດ້ມາຈາກເຂົ້າສີກົມນຫ້າຕິດັ່ນໆ) ກີ່ຈົດສ່ວມໃປສັງກິດກັບນາທຳໄທຢັ້ງ ກລາໄມນໍມັງ ແລະກຣນຕ່າງໆ ອີກບັ້ງ ເມື່ອເປັນເຊັ່ນນີ້ ກຣນປັບປຸງຕົນປັບຜູ້າຟິກຫັດທາຮຣາຍໃໝ່ມີແນບແພນເປັນລັນທຶນຢັ້ນເຕີວັກນ້າ ຂາຄະເປີຍນິ້ນຍັງແລະເປັສີອັງເວີນໂດຍໃຫ້ເຫດ⁵⁴

ในส่วนภูมิภาค

1.4 ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ตามระบบการปกครองแบบเก่า�ั้น เมืองหลวงไม่สามารถควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ห่างไกลได้เต็มที่ เมืองเหล่านี้จึงมีสักษะในการปกครองในแบบที่มีอิสระจากเมืองหลวง หรือตามแบบที่เรียกว่านครรัฐ (city state) การปกครองในรูปนี้ ทำให้อาณาจักรไทยมีสักษะและแบ่งแยกอยู่ในตัว และเปรียบเหมือนมีรัฐย่อย ๆ ซ้อนอยู่ในรัฐใหญ่ ไม่ได้รวมกันเป็นปึกแผ่นมั่นคง ภายใต้ระบบการปกครองเดียวกัน ยิ่งทางหัวเมืองพานาลีชัยแล้ว รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ได้จัดการปกครองในลักษณะที่ง่ายมาก คือ ให้มีอิสระจากกรุงเทพฯ มาภัยน์ไปอีก สักษะและการปกครองชั้นนี้ จะมีอันตรายจากการแตกแยกของอาณาจักรได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่มหาอำนาจทางตะวันตกกำลังคุกคามยึดครองดินแดนต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่อย่างหนัก และประเทศไทยเป็นบ้านโคลง robust ดังเช่น พม่า 猛烈 เช่น ต่างกันอยู่ในกระบวนการของมหาอำนาจและสิ่งที่ต้องการ มหาอำนาจกำลังปะชิดเบนท์แคนไทรอยู่และอาจใช้ชนโยบายแบ่งส่วนดินแดนต่าง ๆ ของไทยไป เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยทำการตัดต่อกลางกับเจ้าเมืองทั้งหลาย แยกເອເຂດเมืองนั้นเข้าไปอยู่ในอิทธิพลของมหาอำนาจได้ เมื่อเจ้าเมืองมีได้อยู่ได้การควบคุมของเมืองหลวงโดยใกล้ชิด ก็อาจหันเหไปได้ง่ายๆ การปกครองในรูปเดิมจึงเป็นอันตรายอย่างมากต่อประเทศไทยในเวลาต่อไป

2. สำหรับที่มาของภายนอก ก็คือ การถูกความเชื่อมทางอาชีวศึกษาทางตะวันตก และอิทธิพลแนวความคิดตามแบบตะวันตก

กับอันตรายจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกได้มีรายละเอียดกล่าวไว้ในสำหรับบังคมทุกความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระบบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 (ตรงกับวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2428) ของเจ้านายชั้นสูงและขุนนางรวม 11 ท่าน ที่นำเข้าในกรอบบังคมทุกพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เจ้านายและขุนนางทั้ง 11 คนนี้ "ไปศึกษาหรือปฏิบัติหน้าที่ในยุโรปมาแล้ว" ได้เห็นสังคมและการปกครองทางตะวันตกและทราบถึงนโยบายการสร้างอาณาจักรของตะวันตก จึงทราบหนักถึงภัย

คุกคามที่จะมีต่อประเทศไทย ประเทศไทยจะหลีกเลี่ยงอันตรายนี้ได้ก็ด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่เท่านั้น ความเห็นของผู้เสนอคำกราบบังคมทูลนั้น สรุปได้ว่า

ยังรายจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกเพื่อยึดครองประเทศไทยเสียนั้นกำลังໄกสเมืองไทยเข้ามาทุกที่ ประเทศไทยทางตะวันตกอาจกำลังคิดอ่อนยึดครองเมืองไทยโดยใช้อ้างว่า ประเทศไทยเป็นประเทศด้อยพัฒนา มีระบบการปกครองที่ไม่อ่อน懦弱 ขาดความผูกติดให้เกิดแก่ประชาชนได้ ประเทศไทยทางตะวันตกมีความกรุณาต่อประชาชนไทย จึงต้องการเข้ามาปกครองเพื่อช่วยพัฒนาประเทศไทยให้มีความเจริญเท่าเทียมกับทางยุโรป เปรียบได้ดังการจับจองไวรน่า สำเร็จของไม่สามารถทำประโยชน์ให้เกิดขึ้นได้ กิจกรรมที่จะให้ผู้อื่นเข้ามาทำประโยชน์ต่อไป โดยที่ผู้เป็นเจ้าของอยู่เดิมก็ไม่มีอำนาจมาขัดขืนได้ จะนั้นการที่มหาอำนาจตะวันตกจะเข้ามายึดครองประเทศไทย สังคมโลกก็จะติดчинนิทatha ได้ไม่⁵⁵ การปกครองที่ชาติตะวันตกเห็นว่า ล้าหลัง ก็คือ การปกครองในระบบสมบูรณ์ภานุญาสิทธิราช ที่อ่อนอาจในการปกครองและกำหนดนโยบายทั้งหมดของระบบที่พระมหากษัตริย์โดยสำพังเพียงพระองค์เดียว ซึ่งเป็นการสุดวิสัยที่พระองค์จะควบคุมการบริหารทั้งปวงให้มีประสิทธิภาพได้ ทั้งพระราชวินิจฉัยก็อาจผิดพลาดเป็นโถงแก่ประเทศไทยได้เช่นกัน สำไทยยังมีการปกครองในรูปนี้ต่อไป ชาติตะวันตกไม่เชื่อว่า รัฐบาลจะสร้างความเจริญและยุติธรรมให้เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ ทั้งพวกเขายังห่วงถึงผลประโยชน์ของชาติตะวันตกที่เข้ามาร้ายอยู่ในเมืองไทยว่าจะถูกกีดกันมิให้ก้าวหน้าไปได้ เพราะระบบราชการอันล้าหลังของไทย ทางที่ไทยจะเอาศรัอคก็คือ ต้องจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย ตามแบบตะวันตก ซึ่งมีการกระจายอำนาจและส่วนคุณลักษณะอันน่าภูย่างเหมาะสม และรัฐบาลจัดการบริหารประเทศไทยตามความต้องการของประชาชน แต่คณะผู้เสนอความคิดเห็นก็ระบุนัดว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์แบบในขณะนี้ ถึงกระนั้นก็ตาม กิจกรรมที่จะจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองบางส่วน เพื่อให้มีการกระจายอำนาจ อันเหมาะสมและเตรียมการสำหรับที่จะเป็นประชาธิปไตยในอนาคต การเปลี่ยนแปลงที่พระมหากษัตริย์ควรจัดให้มีขึ้นได้ในขณะนั้น มีดังนี้

1. เปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของอำนาจเสียใหม่ โดยให้มีการกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายและบริหารงานไปสู่คณะเสนาบดี ซึ่งเปรียบเสมือนคณะรัฐมนตรี โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประธานของคณะเสนาบดี เปรียบเสมือนทรงเป็นนายกรัฐมนตรี บทบาทใหม่ของพระมหากษัตริย์จึงมิใช่ผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพียงสำพัง บรรดาเสนาบดีมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและดำเนินการรับผิดชอบตามนโยบายนั้นได้ พระมหากษัตริย์จะทรงควบคุมอยู่ทั่ง ๆ เปรียบเสมือนกับปล่อยให้เครื่องจักรทำงานด้วยตัวของมันเอง และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นนายช่างที่คอยดูอยู่ สำเครื่องจักรทำงานตามหน้าที่ไปได้ พระมหากษัตริย์ก็จะไม่ทรงเข้าไปแทรกแซง นายช่างจะเข้าไปตรวจสอบแก้ไขเมื่อเครื่องจักรติดขัดหรือทำงานผิดหน้าที่ อันจะเกิดผลเสียขึ้นเท่านั้น⁵⁶

2. ให้มีกฎหมายที่แน่นอนเกี่ยวกับการสืบสันติวิริค โดยที่มิต้องให้คณะเสนอเป็นผู้พิจารณาเลือกเพื่อให้เป็นหนทางให้คณะเสนอเป็นอิทธิพลและสร้างอำนาจให้แก่ตัวเองอันจะเป็นปัญหาในการปกครองต่อไป

3. ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจทำการทุจริตในวงรัฐบาล วิธีป้องกันอันหนึ่งก็คือ จัดให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนอันสมควรแก่ภาระหน้าที่

4. ให้มีความเสมอภาคกันในหมู่ประชาชน ไม่ว่าจะในด้านการเสียภาษี หรือการใช้แรงงาน

5. ยกเลิกธรรมเนียมประเพณีอันใดที่จะเป็นเครื่องกีดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

6. ให้ประชาชนและข้าราชการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง การแสดงความคิดเห็นให้ปรากฏแก่สาธารณะนี้ กระทำได้โดยผ่านทางหนังสือพิมพ์ หรือในที่ประชุม แต่บุคคลที่ใช้เสรีภาพในการที่ผิด เช่น ก่อการร้ายป้ายสีผู้อื่น ก็ให้มีการลงโทษรุนแรงด้วย

7. การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ให้คำนึงถึงที่ความสามารถและความประพฤติเป็นสำคัญมิใช่จากเชื้อสายว่าเป็นลูกหลานของผู้มีบุญหนักซึ่งก็ใหญ่⁵⁷

ถ้าจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้แล้ว ก็จะทำให้เกิดความเชื่อถือในหมู่ชาวต่างประเทศ การคุกคามคงจะลดน้อยลงไป ส่วนวิธีอื่น ๆ ก็ไม่อาจจะสร้างความเชื่อถือได้ ตั้งตัวอย่างจากประเทศไทย ญี่ปุ่นซึ่งได้ทำการปฏิรูปการปกครองจนเป็นที่ยอมรับของตะวันตก⁵⁸ เห็นได้ชัดว่า ความสำเร็จในการปฏิรูปการปกครองของญี่ปุ่นนั้น มีแรงบันดาลใจให้คณะผู้เสนอความคิดเห็นต้องการให้เกิดปฏิรูปขึ้นในเมืองไทยบ้าง และยึดหลักการตามแบบตะวันตกอย่างที่ญี่ปุ่นได้ยึดถือมาแล้วเป็นแนวทาง นอกจากนี้แล้ว แม้ว่าจะถูกตะวันตกคุกคาม ไทยก็คงต้องเอาตัวรอดได้ เพราะการเปลี่ยนแปลงนี้ย่อมทำให้เกิดความสุขแก่ประชาชน ประชาชนจะเกิดความรักห่วงเห็นประเทศว่าเป็นประเทศของประชาชนด้วย เมื่อมีศรัมมารุกคุกคามก็จะช่วยกันป้องกัน มิใช่ปล่อยให้เป็นพระราชภาระของพระมหากษัตริย์โดยลำพังดังต่อไปนั้น⁵⁹

พระราชนายและเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงทราบถึงข้อบกพร่องและอันตรายที่จะมาจากการใช้การปกครองแบบเก่าอยู่ต่อไป พระองค์เองก็ได้ทรงตัดสินพระทัยที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อยู่แล้ว นับแต่ที่ทรงได้มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองแผ่นดิน ปัญหาก็คือว่า จะทรงนำการเปลี่ยนแปลงอย่างไรจึงจะไม่เกิดการต่อสู้ขัดขวาง จนกลายเป็นการของเลือดอันจะเกิดจากกรรมการทำของฝ่ายอนุรักษนิยมที่มีประโยชน์และอำนาจมากจาก การปกครองแบบเก่า พระองค์จึงได้ทรงกำหนดนโยบายในการปฏิรูปการปกครองไว้ว่า จะต้องเป็นนโยบายหaltung คือ ต้องไม่เปลี่ยนเร็วเกินไป และไม่ช้าเกินไป แต่จัดให้มีการปกครองที่เหมาะสมตามกาลเวลา อันพอดีกับความพอกвар การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วนั้นแรงเกินไป ก็คือ เปลี่ยนเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ในรัชสมัยของพระองค์ ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนแบบพลิกແนิดิน ข้าราชการและประชาชน

จะปรับตัวไม่ทัน ย่อเมื่อกิจกรรมหัวนี้ให้ แลเป็นเหตุให้ผู้เสียงานจากอุจจาระขึ้นได้ การเปลี่ยนแปลงที่ชาเกินไป ก็คือ “ไม่ทำการแก้ไขปัญหาข้อมูลร่องอันใด ปล่อยให้การปกครองอยู่ในรูปเดิม ซึ่งจะก่อให้เกิดอันตรายให้แก่ประเทศได้ดังกล่าวแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางสายกลางก็คือแม้จะยังมิได้เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ก็จัดให้มีการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มาของอำนาจโดยให้มีการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม มิใช่พระมหาชัตติรย์ทรงกุมอำนาจไว้ทั้งหมดแต่ผู้เดียว เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็วทันความต้องการ ให้มีการจัดระเบียบการทำงานของกรมกองเสียใหม่ให้มีแบบแผน พร้อมกันนั้นก็ต้องขยายการศึกษาแก่ประชาชนและเปลี่ยนแปลงลักษณะสังคมที่ก็ต้องมิให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ จะทำให้ประเทศพัฒนาไปได้และเป็นการเตรียมสำหรับที่จะก้าวไปสู่ระบบประชาธิปไตยในอนาคตด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะต้องการทำเป็นขั้นตอน เมื่อมีการเตรียมพร้อมแล้วในขั้นที่ 1 จึงจะก้าวไปสู่ขั้นที่ 2 จนสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ในที่สุด

ในการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามนโยบายทางสายกลางนี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงกำหนดเป้าหมายไว้ดังนี้

1. ให้มีการบูรณาissanสำหรับประชาธิปไตย โดยการกระจายอำนาจไปสู่คณะข้าราชการให้ข้าราชการได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมดำเนินการในการปกครองด้วย มิใช่พระมหาชัตติรย์ทรงคุมอำนาจแต่ผู้เดียว ต่อมาก็เห็นว่า เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงจัดตั้งสถาบันป्रีกษาราชการแผ่นดินขึ้น 2 สถาบัน ให้มีหน้าที่ช่วยกำหนดนโยบายต่าง ๆ และทรงจัดให้คณะเสนอبدีและข้าหลวงเทศบาลผู้ดูแลในส่วนภูมิภาคได้มีอำนาจดำเนินงานในความรับผิดชอบได้อย่างพอเพียง

2. เปลี่ยนแปลงระบบกรมกองเสียใหม่ โดยจัดให้มีกระทรวงเพียงพอแก่งานต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น และแต่ละกระทรวงมีหน้าที่โดยเฉพาะ ไม่สับสนปนเปื้อนกันที่เหมือนดังแต่ก่อน

3. ในส่วนภูมิภาค จัดให้มีการปกครองในรูปการรวมอำนาจเข้าสู่คณะกลาง เพื่อแก้ปัญหาการแบ่งแยกในอำนาจจักร โดยจัดให้มีองหลงสามารถควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ได้ทั่วถึง และมีระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างเดียวทั่วราชอาณาจักร

4. เปลี่ยนแปลงลักษณะสังคม เพื่อเตรียมประชาชนให้พร้อมในอันที่จะเข้ามาแบบการใน การปกครองประเทศตามระบบประชาธิปไตยในอนาคต โดยการขยายการศึกษาแผนใหม่ไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง จัดการเลิกทางชีวะเป็นชนชั้นที่ถูกกีดกัน มิให้มีสิทธิเสรีภาพ ยกเลิกระบบไพร์ และจัดให้มีความเสมอภาคในการเสียภาษีและให้แรงงาน

5. จัดปฏิรูปด้านการคลังและเศรษฐกิจ และให้ประเทศมีงบประมาณเพียงพอที่จะสร้างความเจริญได้

การดำเนินงานปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

การปฏิรูปในส่วนกลาง

เพื่อให้บรรลุดังเป้าหมายที่ได้ทรงกำหนดขึ้นไว้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช จึงทรงจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยกระทำเป็นขั้นตอนตามหลักทางสายกลาง ก่อตัวได้ว่า ขั้นตอนของการปฏิรูปอาจจัดแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การปฏิรูปในระบบแรก ประมาณระหว่าง พ.ศ. 2417 - 2418

2. การปฏิรูปในระบบที่สอง เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2426 - 2435 อันเป็นปีที่ออกพระราชบัญญัติ การจัดระเบียบบริหารของกรมกองต่าง ๆ ใหม่

3. การปฏิรูปในระบบที่สาม การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายหลัง พ.ศ. 2435 จนถึงสิ้นรัชสมัย ใน พ.ศ. 2453

การปฏิรูปในระบบแรก ผลงานของ การปฏิรูปในระยะนี้คือ การจัดตั้งสภากำปั๊กษาฯ การแม่นยำในส่วนของสภากำปั๊กษาฯ คือ Council of State หรือ State Council หรือ สภากำปั๊กษาฯ การแม่นยำและ Privy Council หรือ สภากองความมั่นคง

การจัดตั้ง Council of State นั้น ทรงมีจุดประสงค์ที่จะให้ช่วยพระองค์กำหนดนโยบายต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ เพื่อให้งานเหล่านั้นลุล่วงไปได้รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ ยังทรงต้องการให้ Council of State เป็นเครื่องคานอำนาจพระมหาภัตตริย์ โดยให้สภานี้คัดค้านถ้าพระมหาภัตตริย์ทรงมีนโยบายผิดพลาด Council of State มีสมาชิก 12 คน เป็นขุนนางยศพระยาทั้งสิ้น งานที่ทรงมอบหมายให้ Council of State ทำคือ ร่วมวางแผนนโยบายในการปฏิรูปการคลัง การเลิกทาง แล้วตัดสินคดีสำคัญ

ส่วนการจัดตั้ง Privy Council ทรงมีจุดประสงค์ให้ทำหน้าที่เหมือนเป็นพระเนตรพระกรณิกรที่จะคอยสอดส่องกิจการต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร ถ้าเห็นสิ่งใดมีข้อบกพร่องควรแก้ไข ก็ให้เสนอความคิดเห็นได้ และถ้ามีราชการด่วน ก็จะมอบให้สมาชิก Privy Council ช่วยดำเนินการ จำนวนสมาชิก Privy Council มีได้จำกัด ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงตั้งไว้ 49 คน

จะเห็นได้ว่า การตั้งสภากำปั๊กษาฯ 2 นี้ เป็นการเคลื่อนไหวในขั้นแรกของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ในการกระจายอำนาจในการปกครองไปสู่สมาชิกสภากำปั๊กษาฯ และเป็นการฝึกหัดสมาชิกให้รู้จักกับการเสียงแสดงความคิดเห็น และช่วยกันพัฒนาประเทศ

สภากำปั๊กษาฯ ที่เริ่มทำงานไปได้ไม่นาน คือ เริ่มวางแผนและดำเนินการโดยตั้งหอรัชฎากรพิพัฒน์ขึ้นมาควบคุมกรมกองต่าง ๆ ให้ส่งภาษีตามกำหนด และเริ่มการเลิกทางในขั้นแรก การปฏิรูปภารกิจด้านความเชื่อมโยงและเจ้านายฝ่ายอนุรักษ์นิยม ซึ่งมีสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และสมเด็จกรมพระราชาธิบดี กรมหมื่นบวรวิชัยชาญ เป็นผู้นำ ขุนนางและเจ้านายกสมุนน์ คือ ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองระบบทรัตน์ กิจกรรมทางการเมืองและการเลิกทางลดลงและหายไปอย่างรวดเร็ว ไม่สามารถดำเนินการได้ จึงได้ทำการขัดขวางในรูปแบบต่าง ๆ ที่รุนแรงที่สุด คือ การตั้งกำลังขึ้นในรัฐบาล ทำการเขย่งขัก

ต่อวังหลวง และดึงเอาอำนาจของต่างประเทศเข้ามาแทรกแซง⁶⁰ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงหันเกรงว่า หากทรงดำเนินงานปฏิรูปขึ้นต่อไป อาจเกิดความแตกแยกในแผ่นดินธนู แรงยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเอกราชของประเทศไทยได้ จึงทรงหยุดยั้งงานปฏิรูปในขั้นแรกชั่วคราว

นอกจากการขัดขวางของฝ่ายผู้เสียอำนาจแล้ว การปฏิรูปในระยะแรกต้องชะงักไป เพราะกำลังของฝ่ายปฏิรูปเอง ซึ่งได้แก่บรรดาสมาชิกสภาทั้ง 2 ทำงานไม่ได้ผล เพราะเป็นงานใหม่ สมาชิกเป็นอันมากยังประชุมไม่เป็น และยังหวาดกลัวอิทธิพลของฝ่ายอนุรักษ์นิยมจนไม่กล้าออกความคิดเห็นที่จะไปทำให้ฝ่ายอนุรักษ์นิยมเสียผลประโยชน์

การปฏิรูปในระยะที่สอง (พ.ศ. 2426 - 2435)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงหยุดยั้งงานปฏิรูปไปประมาณเกือบ 10 ปี จึงได้ทรงเริ่มการปฏิรูปใหม่ พ.ศ. 2426 ในระยะนี้ฝ่ายอนุรักษ์นิยมได้เสื่อมอำนาจไป เพราะการถึงแก่อันจกรรมของสมเด็จเจ้าพระยาฯ ใน พ.ศ. 2426 และในเวลาต่อมาคือ พ.ศ. 2428 สมเด็จกรมพระราชวังบวรฯ กีสินพระชนม์ลงอึกพระองค์หนึ่ง

ในระยะแรกของขั้นที่สอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงเริ่มจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น และให้มีการทำงานโดยเฉพาะหน้าที่เป็นการเริ่มกรุงท่างในอันที่จะจัดระเบียบกรมกองใหม่และเพิ่มกรมกองให้เพียงพอแก่ความต้องการ ผลงานในระยะนี้มีดังนี้⁶¹

พ.ศ. 2426 ตั้งกระทรวงโภคทรัพย์และไปรษณีย์ มีหน้าที่ทางด้านการสื่อสารติดต่อทางโทรเลขและไปรษณีย์

พ.ศ. 2430 จัดตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้น โดยแยกอางานด้านทหารบกและเรือมาจากการกองต่าง ๆ มารวมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมยุทธนาธิการ ต่อไปงานของกรมนี้จะได้ขยายออกเป็นกระทรวงกลาโหม

พ.ศ. 2431 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงกำหนดตัวบุคคลที่จะให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีของกระทรวงที่ตั้งใหม่ในอนาคต ทรงให้เสนาบดีในอนาคตเหล่านั้นเข้าร่วมประชุมกับเสนาบดีเดิม เพื่อที่จะได้เรียนรู้การปฏิบัติงานของกรมกองต่าง ๆ ไว้แต่เนิ่น ๆ เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งในอนาคตแล้ว กีสามารถจะดำเนินงานต่อไปได้ดีขึ้น⁶²

พ.ศ. 2433 โปรดฯ ให้รวมงานโยธาที่กระจายอยู่ในกรมกองต่าง ๆ มาไว้ในหน่วยงานเดียวกัน โดยการจัดตั้งเป็นกระทรวงโยธาธิการ

ตั้งกระทรวงศึกษา โดยดึงอางานของกรมธรรมการและสังฆการีที่สังกัดกรมมหาดไทยมารวมไว้ด้วยกัน

เมื่อมีการเตรียมงานมาพอสมควรแล้ว ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ กีทรงมีพระบรมราชโองการจัดตั้งงานของกระทรวงตามระเบียบใหม่ และมีการเพิ่มกระทรวงขึ้นมาอีก 6 กระทรวง แต่ละกระทรวงมีหน้าที่เฉพาะอย่างหนึ่น และเสนาบดีมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและบริหารงานตามนโยบายในขอบเขตความรับผิดชอบได้อย่างพอเพียง การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปีนี้ ถือเป็นก้าวสำคัญของงานปฏิรูป กระทรวงที่ประกาศจัดตั้งขึ้น มีทั้งหมด 12 กระทรวงดังนี้

1. กระทรวงกลาโหม สำหรับงานของกระทรวงนี้ รัชกาลที่ 5 ยังมีได้ทรงเปลี่ยนแปลงมาบานนัก คือ ยังทรงผ่อนปรนให้มีหน้าที่ดูแลหัวเมืองภาคใต้อยู่ต่อไป ทั้งนี้ เพราะ ยังทรงเกรงพระทัยสมุหกลาโหมในเวลาอันนั้น คือ เจ้าพระยาพลเทพ ซึ่งมีความดีความชอบมาก และอาชญากรรมแสวง ทรงหวังจะได้จัดระเบียบงานของกลาโหมในอนาคตอันใกล้ต่อไป
 2. กระทรวงมหาดไทย ยังผ่อนผันให้มีหน้าที่ดูแลหัวเมืองภาคเหนือต่อไปตามเดิม ด้วยเหตุผลเดียวกับที่ผ่อนให้แก่กระทรวงกลาโหม ทรงโปรดให้สมุหนายกคนเดิมคือ เจ้าพระยาจักรนาธิเบศร์ เป็นเสนอานดีมหิดลใหญ่ต่อไป
 3. กระทรวงครุฑากล ดูแลและความเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร
 4. กระทรวงวัง ดูแลเกี่ยวกับพระบรมมหาราชวังและพระราชพิธีต่าง ๆ
 5. กระทรวงเกษตรพาณิชยการ รับผิดชอบในงานด้านเกษตรและการค้า
 6. กระทรวงการต่างประเทศ รับผิดชอบงานด้านต่างประเทศ
 7. กระทรวงการคลัง รับผิดชอบงานด้านการคลังแต่อย่างเดียว
 8. กระทรวงยุทธนาธิการ รับผิดชอบด้านกองทัพบกและกองทัพเรือ
 9. กระทรวงบุตธรรม รับผิดชอบงานด้านการค้าและกฎหมายโดยเฉพาะ
 10. กระทรวงธรรมการ (เดิมคือศึกษาธิการ) รับผิดชอบเรื่องการศึกษาของประเทศไทย ต่อมาจะเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการอีก
 11. กระทรวงโยธาธิการ รับผิดชอบเรื่องการคมนาคมและการก่อสร้าง ต่อมาก็กระทรวงคมนาคมนั้นเอง
 12. กระทรวงมูลนิธิการ รับผิดชอบในด้านเอกสารและตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ งานของมูลนิธิการคืองานของกรมอาลักษณ์แต่เดิม
- เสนอานดีและเสนอานดีอีกต่อไป เสนานดีส่วนใหญ่เป็นเจ้านายที่ทรงเป็นพระเจ้าบรมยาเธอ ของรัชกาลที่ 5
- การปฏิรูปในระบบที่สาม คือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายหลัง พ.ศ.: 2435 มีดังต่อไปนี้ ในตอนกลางปี 2435 ได้มีพระราชบัญญัติจัดฐานะกระทรวงยุทธนาธิการลงเป็นกรม เตรียมจะให้เข้าไปสังกัดในกระทรวงกลาโหม เพื่อจัดงานของกลาโหมให้เป็นงานด้านการทหารโดยเฉพาะต่อไป
- พ.ศ. 2437 ได้มีพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่กระทรวงมหาดไทยและกลาโหมให้เป็นระบบที่ใหม่ คือ ให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบดูแลงานบริหารด้านการปกครอง พลเรือนทั่วประเทศ ยกเว้นในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งอยู่ในความดูแลของนครบาลและกระทรวงกลาโหมรับผิดชอบงานด้านทหารทั้งปวง โดยรับเอางานของกรมยุทธนาธิการ มาบันเอื่อง การจัดระบบของกรมใหญ่ 2 กรมที่มีอิทธิพลก่อสำเร็จลงเรียบร้อยในปีนี้

พ.ศ. 2439 ให้ยุบกระทรวงมุรธาธิการเสีย เพราะเห็นว่ามีงานน้อยไม่ถึงขนาดต้องเป็นกระทรวง และให้โอนหน้าที่ของมุรธาธิการไปอยู่ในกรมราชเลขานุการ ส่วนงานของกรมอาลักษณ์ ให้แยกไปเข้ากับสภารัฐมนตรี⁶³

รวมกระทรวงเกษตรเข้ากับกระทรวงการคลัง เพราะในปีนี้ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มินตรีล้าອอกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตร เลยให้งานกระทรวงเกษตรไปอยู่กับกระทรวงการคลังแต่ต่อมาใน พ.ศ. 2442 ทรงเห็นว่างานของกระทรวงเกษตรมีมากเกินกว่าที่เสนาบดีคลังจะดูแลได้ จึงแยกให้กระทรวงเกษตรออกม้าตั้งเป็นกระทรวงใหม่อีกรั้งหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ใน พ.ศ. 2436 โปรดฯ ให้มีการปรับปรุงคณะเสนาบดีครั้งใหญ่ ทั้งนี้ เพราะเสนาบดีที่แต่งตั้งไปในครั้ง พ.ศ. 2435 บางคนมีได้ปฏิบัติงานตามความมุ่งหมาย เพราะได้เกิดการขัดแย้งกันมากมาย เนื่องจากເອງເຮືອສ່ວນຕົວມາປັນກັບงานราชการ⁶⁴ จนคณะเสนาบดีไม่ยอมมาประชุมเป็นเวลานาน ใน พ.ศ. 2438 เมื่อพระเจ้าน้ออยาเชอและพระเจ้าลูกยาเธอที่ทรงมีความสามารถสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศกลับมารับราชการได้ จึงโปรดฯ ให้มีการเปลี่ยนตัวเสนาบดีครั้งใหญ่ทั้งหมด 8 ตำแหน่งด้วยกัน⁶⁵

แต่ละกระทรวงได้จัดการปฏิรูปในสายของตนเป็นการใหญ่ที่สำคัญ ดังเช่น งานทำประมวลกฎหมายและจัดระเบียบcatalog ของกระทรวงยุติธรรม ด้านจัดการปกครองของฝ่ายมหาดไทย งานสร้างกองทัพของกระทรวงกลาโหม การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และงานใหม่ของกระทรวงโยธาธิการ เป็นต้น ใน การปรับปรุงงานแต่ละประเภทนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามาเป็นที่ปรึกษาเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีการส่งพระราชอนุชาและพระราชนอร์สไปศึกษาต่อต่างประเทศ ตลอดจนจัดให้มีการสอบซึ่งทุนเล่าเรียนหลวงสำหรับผู้มีความสามารถได้ออกไปศึกษาต่างประเทศ ในรัชสมัยนี้ จึงเป็นสมัยแห่งการพัฒนาประเทศให้เจริญตามแบบสมัยใหม่ (modernization) อย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การปฏิรูปราชการแผ่นดินของไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ เป็นการนำเอาวิชาแนวความคิดของทางตะวันตกเข้ามาเป็นแบบอย่างและปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์ของไทยเมื่อจะเป็นการจัดระบบของกระทรวงและการพัฒนาของกระทรวงต่าง ๆ จะเห็นว่า เป็นการใช้วิชาการของทางตะวันตกมาปรับปรุงความเจริญในประเทศไทย เพื่อให้ไทยมีความมั่นคงขึ้นในอันที่จะต่อต้านการคุกคามของทางตะวันตกนั่นเอง⁶⁶ นโยบาย เช่นนี้คือนโยบายที่พระมหาภัษตริย์ คือ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงเริ่มไว้ และพระมหาภัษตริย์ทรงคุ้มครองไว้ มากทรงยิ่งนโยบายสำคัญต่อมา

การปฏิรูปในส่วนภูมิภาค

ในส่วนภูมิภาคนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีเป้าหมายที่จะจัดให้มีการปกครองในรูปปัจจุบันจากเข้าสู่ศูนย์กลาง และจัดระเบียบที่เป็นแบบแผนอันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เพื่อรวมอาณาเขตให้เป็นปึกแผ่นอันมั่นคง โครงสร้างของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางก็คือ จัดการปกครองในฐานะหน่วยภูมิภาค ขึ้น กล่าวคือ ให้จัดแบ่งอาณาเขตของประเทศออกเป็นมณฑล

เรียกว่า มนต์เทศาภิบาล แต่ละมนต์หลวงเอาเขตของจังหวัดต่าง ๆ ไว้ตามความเหมาะสม การปกครองมนต์ล้อมอยู่ในความรับผิดชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงเทศาภิบาลมีคณะกรรมการข้าหลวงเป็นผู้ช่วยในด้านต่าง ๆ และข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นประธาน คณะกรรมการข้าหลวง เทศาภิบาลประกอบด้วยตัวแทนทั้งสี่ ดังนี้

- | | |
|-------------------|---------------------------------------|
| ข้าหลวงยุติธรรม | - อูแลด้านการพิจารณาคดี |
| ข้าหลวงมหาดไทย | - อูแลเรื่องการปกครอง |
| ข้าหลวงคลัง แพทย์ | - อูแลด้านการเก็บภาษีอากร และการแพทย์ |
| เลขานุการข้าหลวง | - เป็นผู้ติดต่อประสานงาน |

คณะกรรมการข้าหลวงเทศาภิบาลนี้ จะแต่งตั้งโดยทรงออกไปจากเมืองหลวง และรับนโยบายระเบียบปฏิบัติจากเมืองหลวง ทำให้เมืองหลวงสามารถควบคุมมนต์ลต่าง ๆ ได้ และแต่ละมนต์ลอมีระเบียบบริหารที่เป็นแบบแผนเดียวกัน คณะกรรมการข้าหลวงเทศาภิบาลจะมีอำนาจจัดการบริหารงานจังหวัดต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในมนต์ลต่าง ๆ แต่เดิมเคยเป็นอำนาจของเจ้าเมือง ใน การปกครองรูปเทศาภิบาลนี้ เจ้าเมืองจะได้รับสนับสนุนแต่ตั้งโดยข้าหลวงเทศาภิบาลและต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการข้าหลวง ทำให้อำนาจที่เคยมีมาแต่เดิมลดลงไปเป็นอันมาก

ในระดับจังหวัด เจ้าเมืองจะเป็นผู้รับผิดชอบ และมีกรรมการเมืองเป็นผู้ช่วยทำงานอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าหลวงเทศาภิบาลดังกล่าวแล้ว เจ้าเมืองและการเมืองจะได้รับรายได้เป็นเงินเดือน

การจัดตั้งมนต์หลวงเทศาภิบาลนี้ เป็นงานที่มีอันตราย ดังเช่น การปฏิรูปการปกครองในส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะขุนนางหัวเมืองโดยเฉพาะเจ้าเมืองจะสูญเสียอำนาจเป็นอันมาก ดังนั้นจึงต้องกระทำการด้วยความระมัดระวัง ผลงานด้านนี้สำเร็จลงได้ด้วยความอุสาหะของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ผู้เป็นเสนอแนะให้ไทยเป็นส่วนใหญ่ ได้ทรงทاทางให้ผลประโยชน์แก่เจ้าเมืองเป็นการชัดเจน เช่น ให้เงินเดือนในอัตราสูง และมีได้ทอกถอนเจ้าเมืองคนเดิมออกจากตำแหน่ง การจัดตั้งมนต์หลวงเทศาภิบาลก็ต้องทำการด้วยความระมัดระวัง มิได้จัดตั้งที่เดียวทั่วราชอาณาจักร แต่ได้ทดลองจัดตั้งมนต์ลต่างก่อนใน พ.ศ. 2437 เมื่อเห็นด้านเงินงานได้ผลดี ก็จัดตั้งมนต์ลต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จนได้ทั้งหมด 18 มนต์ ใน พ.ศ. 2449⁶⁷ รวมเวลาจัดตั้งมนต์ลตั้งหมดถึง 11 ปี มนต์ลต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมีดังนี้

มนต์ลพิชณ์โล ก มนต์ลปราจีนบุรี จัดตั้งขึ้นเป็นมนต์ลแรกใน พ.ศ. 2437

มนต์ลกรุงเก่า มนต์ลนครสวรรค์ มนต์ลนกราชสีมา 3 มนต์ลนี้เป็นมนต์ลรุ่นที่ 2

มนต์ลล่าวเฉียง คือ เขต จ.เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน น่าน แพร่ เกิน ต่อมากเปลี่ยนชื่อเป็นมนต์ลพายัพ การจัดเขatemมนต์ลนี้ในดินแดนที่เป็นอาณาจักรล้านนาแต่เดิมนี้ เป็นการผนวกล้านนาซึ่งแต่ก่อนมีลักษณะเป็นประเทศราชเข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับอาณาเขตของประเทศไทยอย่างสมบูรณ์ ลักษณะนี้เป็นลักษณะที่กรุงเทพฯ ได้จัดการผนวกเขตแดนในเขตภาคอิสานด้วย

มณฑลลาว กว ได้แก่ เขต จ.อุบลราชธานี ศรีชะเกษ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ ต่อมาเปลี่ยนเป็นมณฑลอิสาน

มณฑลบูรพา คือ เขต จ.พระตะบอง เสี้ยมราฐ ศรีสก簧 ต่อมาไทยต้องเสียมณฑลบูรพาไปให้แก่ฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2450

มณฑลภูเก็ต ได้แก่ เขต จ.ภูเก็ต กระปี ตรัง ตะกั่วป่า พังงา และรัฐนอง มณฑลทางใต้อีน ๆ ได้แก่

มณฑลราชบุรี มณฑลเพชรบุรี มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร มณฑลปัตตานี และมณฑลไทรบุรี ใน พ.ศ. 2452 ไทยต้องเสียมณฑลไทรบุรีไปให้แก่องค์กรชาติ

มณฑลสุดท้ายที่ได้จัดตั้งขึ้นคือ มณฑลจันทบุรี ซึ่งตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2449 เหตุที่เป็นมณฑลสุดท้าย เพราะไทยต้องรอให้ฝรั่งเศสถอนกลับทหารออกไปจากจันทบุรีเสียก่อน

การปฏิรูปในส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองในส่วนท้องถิ่นยังเป็นแบบดั้งเดิม คือ จัดเป็นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ (เดิมเรียกว่าแขวง) สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปก็คือ ได้ให้ราชภูมิมีสิทธิเลือกตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และกำหนดตามวิถีทางประชารัฐปัตตี้ นับเป็นการบูรณะประชารัฐปัตตี้ขึ้นแรก นอกจากนี้แล้ว ใน พ.ศ. 2448 ได้ทรงจัดตั้งการดำเนินงานในรูปเทศบาลขึ้น โดยเริ่มนิรูปแบบของสุขาภิบาลตำบล ขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม จ. สมุทรสาคร เป็นแห่งแรก การดำเนินงานของสุขาภิบาลตำบลนี้ มีคณะกรรมการสุขาภิบาลตำบลอันประกอบด้วย กำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ๆ คณะกรรมการมีหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาความสะอาดของตำบล อำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เช่น การป้องกันและบำบัดโรคติดต่อ การระงับเหตุอันตราย การสร้างถนน และจัดทำทางระบายน้ำ และการสาธารณูปโภค อีน ๆ การดำเนินงานมีงบประมาณซึ่งทางรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรให้ เนื่องจากคณะกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง การดำเนินงานในรูปนี้จึงเป็นการฝึกหัดประชาชนให้เข้าใจถึงหลักการปกครองในรูปประชารัฐปัตตี้อีกด้วย หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำงานไม่ได้ผล ราชภูมิจะไม่เลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งครั้งต่อไป

ใน พ.ศ. 2450 เมื่อเห็นว่าการดำเนินงานของสุขาภิบาลตำบลได้ผลดี จึงให้ขยายงานออกไปโดยให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลจังหวัดและสุขาภิบาลตำบลขึ้นทั่วราชอาณาจักร⁶⁸

การเปลี่ยนแปลงภายหลังการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5

ต่อมาภายหลังการปกครองของไทยยังมีลักษณะส่วนใหญ่ตามแบบแผนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงกำหนดขึ้น แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างบางประการ เช่น

ในสมัยรัชกาลที่ 6 การปกครองในส่วนกลาง คือ การจัดแบ่งกระทรวงต่าง ๆ นั้น โปรดฯ ให้มีการแก้ไขดังนี้ เลิกกรมยุทธนาธิการ และจัดตั้งกระทรวงทหาร尉อีน ให้กล้าโน้มรับผิดชอบแต่กิจการทหารบก ตั้งกระทรวงมุรธาธิการขึ้นมาใหม่อีก เพราะเห็นว่างานของกรมพระอัลกاشณ์มีเรื่องจุกจิกเป็นอันมาก เช่น การทำทะเบียนยา และปรับบรรดาศักดิ์ข้าราชการ การทำพระราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ จึงโปรดฯ ให้ยกงานของกรมพระอัลกاشณ์ขึ้นเป็นกระทรวงมุรธาธิการขึ้น

ปรับปรุงงานของกระทรวงโดยชาและเรียกชื่อใหม่ว่า กระทรวงคมนาคม แยกงานของกระทรวงธรรมการในส่วนที่เกี่ยวกับพระภิกขุสงฆ์เข้ามาอยู่ในสังกัดราชสำนัก และงานที่เหลือนั้นมุ่งในการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ เปลี่ยนชื่อกระทรวงว่า กระทรวงศึกษาธิการ แยกงานของการพาณิชย์ออกจากกระทรวงเกษตร และตั้งเป็นกระทรวงพาณิชย์หรือสภาเผยแพร่พาณิชย์ รวมงานของกระทรวงนครบาลเข้ากับกระทรวงมหาดไทย ตั้งนั้น ในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ จึงกลับมีกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นทั้งหมด 12 กระทรวง คือ

1. กระทรวงมหาดไทย
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงวัง
4. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
5. กระทรวงเกษตรธาริการ
6. กระทรวงการต่างประเทศ
7. กระทรวงยุติธรรม
8. กระทรวงการทหารเรือ
9. กระทรวงมุรธาธิการ
10. กระทรวงคมนาคม
11. กระทรวงศึกษาธิการ
12. กระทรวงพาณิชย์

ในส่วนกฎหมาย “ได้มีการจับรวมมณฑลต่าง ๆ เข้าเป็นภาคเพื่อประสิทธิภาพในการรับผิดชอบ เป็นส่วน ๆ ไปในแต่ละภาค ได้ตั้งตำแหน่งอุปราชไปประจำ และมีหน้าที่บังคับบัญชาสมุหเทศบาลและข้าราชการชั้นรองลงไปในภาคนั้น ๆ

มณฑลในภาคเหนือ รวมกันเป็นภาคพายัพ

มณฑลนครชัยศรี กับ มณฑลราชบุรี รวมกันเป็นภาคตะวันตก

มณฑลสุราษฎร์ มณฑลนครศรีธรรมราชและปัตตานี รวมกันเป็นภาคใต้

มณฑลอุดรและร้อยเอ็ด รวมกันเป็นภาคอิสาน

ส่วนมณฑลอุบลฯ มีอุปราชปกครองไม่ได้รวมกับมณฑลอื่น ๆ

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 กระทรวงในส่วนกลาง และมณฑลในส่วนภูมิภาคจะถูกยุบลงไป รวมกันอีก เพราะสภาพเศรษฐกิจบังคับ ภายหลังที่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตยแล้ว จำนวนของกระทรวงจะมีการเปลี่ยนแปลงอีกหลายครั้ง แต่หลักการบริหาร ส่วนใหญ่ยังเป็นแบบฉบับที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงกำหนดขึ้นนั่นเอง

เข็งอรรถ ตอนที่ 1

บทที่ 3 การปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์

1. Akin Rabibhadana, The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period: 1782-1873. Data Paper: Number 74 (Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, Cornell University, Ithaca, New York, July, 1969) p. 44
2. “กฎพระสังฆ” ข้อ 1 ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 องค์การค้าของครุสภา ศึกษาภัณฑ์ พานิชย์ กรุงเทพฯ 2505 หน้า 164
3. “พระราชกำหนดใหม่” มาตรา 36 ใน กฎหมายตราสามดวง เล่มที่ 5 องค์การค้าของครุสภา ศึกษาภัณฑ์พานิชย์ กรุงเทพฯ 2506 หน้า 325 - 342
4. เพิ่อวัง มาตรา 14 หน้า 247 - 249
5. เพิ่อวัง มาตรา 2 หน้า 199
6. เพิ่อวัง มาตรา 43 หน้า 360 - 361
7. เจ้าพระยาทิพกรวงศ์ พระราชนพกาวการกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 2 องค์การค้าของครุสภา ศึกษาภัณฑ์พานิชย์ กรุงเทพฯ 2504 หน้า 183
8. “พระราชกำหนดใหม่” มาตรา 35 ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 322
9. พระราชนพกาวการห่มนิพิตยาลาภถุผิยการ เรื่องพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงฟื้นฟูดั้มธรรม นายสนั่น บุญยศิริพันธุ์ พิมพ์ช่วยในงานคล้ายวันประสูติ พ.ศ. 2500 โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2500 หน้า 14 - 15
10. เจ้าพระยาทิพกรวงศ์ พระราชนพกาวการกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 2 หน้า 170
11. เพิ่อวัง หน้า 188
12. “พระราชกำหนดใหม่” มาตรา 9 ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 225
13. เพิ่อวัง มาตรา 5 หน้า 206
14. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชนพกาวการกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม 1 องค์การค้าครุสภา ศึกษาภัณฑ์พานิชย์ กรุงเทพฯ 2505 หน้า 68
15. Akin Rabibhadana, op.cit., p. 58
16. Ibid.
17. “พระราชกำหนดใหม่” มาตรา ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 275
18. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชนพกาวการกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม 1 หน้า 66
19. เจ้าพระยาทิพกรวงศ์ พระราชนพกาวการกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 2 หน้า 181
20. “พระราชกำหนดเก่า” มาตรา 5 ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 องค์การค้าครุสภา

21. Akin Rabibhadana, op.cit., 48
 22. เจ้าพระยาพิพากวงศ์ พระราชนักวารการกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 2 หน้า 173 - 174
 23. “พระราชกำหนดใหม่” มาตรา 30 ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 346 - 350
 24. เพ็งอ้าง มาตรา 12 หน้า 238
 25. เพ็งอ้าง มาตรา 40 หน้า 354 - 355
 26. เพ็งอ้าง มาตรา 36 หน้า 324 - 325
 27. เจ้าพระยาพิพากวงศ์ พระราชนักวารการกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 เล่ม 2 องค์การค้าครุสภากศิกษาภัณฑ์พาณิชย์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2504 หน้า 138
 28. M. R. Seni Pramoj “King Mongkut as a Legislator,” Journal of Siam Society, Vol. 38-39 (1950-1951) pp. 38-39
 29. Ibid., pp. 39-42
 30. ประชุมประจำครรชากลที่ 4 ภาค 6 (ประปักษี 2405 - 2407) พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระเจ้าวรวงศ์เชื้อกรุมนุนmuนรุพงศ์สิริพัฒ์ กรุงเทพฯ 2466 หน้า 103 - 107
 31. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสรรคต กรุงเทพฯ โรงพยาบาลพิพัฒน์ 2472 หน้า 14 อ้างอิงใน Thawatt Mokarapong, History of the Thai Revolution : a Study in Political Behavior (Chalermnit, Bangkok, 1972) p. 52
 32. เจ้าพระยาพิพากวงศ์ พระราชนักวารการกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 เล่ม 2 หน้า 44
 33. M. R. Seni Pramoj, “King Mongkut as a Legislator,” pp. 58-60
 34. ประชุมประจำครรชากลที่ 4 ภาค 6 หน้า 106
 35. Dr. O. Frankfurter, “King Mongkut”, The Siam Society, Fiftieth Anniversary Commemorative publication (Bangkok, 1954 p. 12)
- M. R. Seni Pramoj, “King Mongkut as a Legislator”, p. 61
36. นายส่วน เจ๊กสกุล อ.บ.ธ.บ. งานบูรณะในรัชกาลที่ 5 ในลักษณะวิชาประวัติการปกครอง วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ หลักสูตรชั้นปริญญาโท ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ โรงพยาบาลพิพัฒน์ 2497 หน้า 52
 37. พระราชนัดดาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานแด่สมเด็จเจ้าฟ้าชรุณหศิริ อ้างอิงใน ประยุทธ์ สิงห์พันธ์ แผ่นดินพระพุทธเจ้าหลวง กรุงเทพฯ โรงพยาบาลพิพัฒน์ 2501 หน้า 269 - 270 อ้างอิงใน Thawatt Mokarapong, op.cit., p. 35
 38. พระราชนัดดาในพระบาทสมเด็จพระมกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานแด่สมเด็จเจ้าฟ้าชรุณหศิริ ในวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2457 ใน อดมวยเหตุเสื้อป้า เล่มที่ 8 เลขที่ 7 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2457 หน้า 277 และ พระราชนัดดาในพระบาทสมเด็จพระมกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรง

พระราชทานแด่ผู้นำลูกเตือ ในวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2458 ในพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาท กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ทำพระจันทร์ พ.ศ. 2501 หน้า 58 อ้างอิงใน Walter F. Vella, Chaiyo, The Role of King Vajiravudh in the Development of Thai Nationalism (final draft which will be published by East-West Center Press, Honolulu, Hawaii), Chapter 4, p. 14

39. D.G.E. Hall, A History of Southeast Asia (New York, 1969), p. 807
40. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระปูจญาอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเดชะพระบรมราชานุภาพแก่ใน การปกครองแผ่นดิน พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานสถาปัตยกรรม หมู่บ้านสันทิ กฤษดากร ณ เมรุวัด ราชตุทอง กรุงเทพฯ 2510 หน้า 99 - 100
41. เพ็งอ้าง หน้า 82
42. เจ้าพระยาทิพารวงษ์ พระราชนักวารการกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 2 หน้า 182 **183**
43. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระปูจญาอมเกล้าฯ..... หน้า 364 - **367**
44. Akin Rabibhadana, op. cit., p 176
45. Walter F. Vella, The Impact of the West on Government in Thailand (Berkeley University of California Press, 1955) p. 334 as quoted in Thawatt Mokarapong, op. cit., p. 53
46. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระปูจญาอมเกล้าฯ..... หน้า 70, **64**
47. เพ็งอ้าง 1-**76169**
48. เพ็งอ้าง หน้า 82
49. เพ็งอ้าง หน้า 84
50. เพ็งอ้าง
51. เพ็งอ้าง
52. เพ็งอ้าง หน้า 85
53. เพ็งอ้าง หน้า 64
54. เพ็งอ้าง หน้า 101
55. เขียนและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 พิมพ์ เป็นอนุสรณ์ในงานสถาปัตยกรรม หมู่บ้านสันทิ กฤษดากร ณ เมรุวัดราชตุทอง กรุงเทพฯ พ.ศ. 2510 หน้า 4
56. เพ็งอ้าง หน้า 22
57. เพ็งอ้าง หน้า 22 - 23
58. เพ็งอ้าง หน้า 8
59. เพ็งอ้าง หน้า 24
60. David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand (New Haven and London, Yale University Press, 1969), p. 60

61. พระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 หน้า 25 ถึง หน้า 28 ลงวันที่ 24 เมษายน ร.ศ. 111 อ้างอิงใน นายสงวน เล็กสกุล อ.บ.ธ.บ. เรื่องที่อ้างแล้ว หน้า 74
62. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ “เทศกิบาลภาคตัน” ใน นิทานโบราณคดี อ้างอิงใน นายสงวน เล็กสกุล เรื่องที่อ้างแล้ว หน้า 78
63. นายสงวน เล็กสกุล เรื่องที่อ้างแล้ว หน้า 87
64. Sir Henry Norman, The Peoples and Politics of the Far East (London T. Fisher Unwin Adelphi Terrace MCM VII 1907), p. 451
65. Wyatt, op.cit.,
66. Vella, “Introduction” in Chaiyo. pp. i-ii
67. นายสงวน เล็กสกุล เรื่องที่อ้างแล้ว หน้า 89
68. เพิ่งอ้าง หน้า 91

บรรณานุกรมตอนที่ 1

หนังสือภาษาไทย

กฎหมายตราสามดวงเดิม 1 องค์การค้าของครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2515
 กฎหมายตราสามดวงเดิม 2 องค์การค้าของครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2515
 กฎหมายตราสามดวง เดิม 3 องค์การค้าของครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2506
 กฎหมายตราสามดวง เดิม 4 องค์การค้าของครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2505
 กฎหมายตราสามดวงเดิมที่ 5 องค์การค้าของครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2505
 ควริช เวลส์ แต่ง กาญจนี สมเกียรติกุล ยุพา ชุมจันทร์ แปล การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ พ.ศ. 2519

คึกฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว. “การปกครองสมัยสุโขทัย” ประวัติศาสตร์และการเมือง หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอิหริยาOCR ตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์สังคมและการเมือง โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2518

คำแปลจานเทวีวงศ์ พงศาวดารเมืองหริปุญ ใช้ พิมพ์แจกในงานมหานิยม กองบัญชาการ ชั้น เมรุวัดสุวรรณาราม นครหลวงฯ พ.ศ. 2515

เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นอักการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103

พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานมหานิยม กองบัญชาการ ชั้น เมรุวัดชาดุทอง กรุงเทพฯ พ.ศ. 2510

จันทร์จิรายุ รัชนี, นจ. จาเร็จสุไหยหลักที่ 2 และหลักที่ 11 เอกสารโนรเนียว มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ชัยอนันต์ สมทวานิช, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ความคิดทางการเมือง การปกครองของไทยโบราณ เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 4 แผนกรรฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ พ.ศ. 2520

เดอะล่าลูแบร์แต่ง สัมเต็ ท. โภมลับดุร แปล ราชอาณาจักรสยาม สำนักพิมพ์ก้าวหน้า กรุงเทพฯ พ.ศ. 2501

ตำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา “ลักษณะการปกครองประเทศไทยในอดีต” ทรงแสดงปาฐกถาที่สามมายาจารย์สมาคม ในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2470 พิมพ์อยู่ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอิหริยาOCR ตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์สังคมและการเมือง โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2518

พระราชพิธีการกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2 เดิม 1 องค์การค้าของครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2505

พระราชพวงศาดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5 องค์การคำข้องครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์
กรุงเทพฯ พ.ศ. 2504

ไตรภูมิพระร่วงของพระญาลีไทย สำนักพิมพ์คลังวิทยา กรุงเทพฯ พ.ศ. 2515

ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ จากต้นฉบับใบลาน อักษรไทยโบราณ คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสาร
ทางประวัติศาสตร์ สำนักนายกรัฐมนตรี จัดพิมพ์จำหน่าย กรุงเทพฯ พ.ศ. 2514

พิพารวงศ์ เจ้าพระยา พระราชนครวุฒิการกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 องค์การคำข้องครุสภา
ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2504

พระราชนครวุฒิการกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 องค์การคำข้องครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์
กรุงเทพฯ พ.ศ. 2504

โนโคลาส แซร์แวร์ แต่ง สันต์ ท.โภมลุบตระ แปล ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม (ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราชา) สำนักพิมพ์ก้าวหน้า กรุงเทพฯ
พ.ศ. 2506

ประชาธิการจักร, พระยา (แซ่บ บุนนาค) พงศาวดารโยนก แพร่พิทยา กรุงเทพฯ พ.ศ. 2515

ประเทศไทยในรัชกาลที่ 4 ภาค 6 (ประจำปี 2405 - 2407) พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ
พระเจ้าวรวงศ์เธอรุ่นрод สิริพัฒน์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2466

ประเสริฐ ณ นคร, ดร. ผลงานค้นคว้าประวัติศาสตร์ไทยและเรื่องของเกลือ (ไม่) เก็บ
พิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพนายบุญเรือง ณ นคร ณ เมรุวัดพระศรีมหาธาตุ
บางเขน กรุงเทพฯ พ.ศ. 2514

พระราชนครวุฒิการสมเด็จพระอุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งพระบรมราชาธิบัยแก่ในการ
ปกครองแผ่นดิน พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานม้าปานกิจศพ หม่อมสนิท กฤดากร ณ เมรุวัด
ราชทุมงค์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2510

“พระราชนครวุฒิการสมเด็จพระอุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”, “พศาวดารเหนือ” พิมพ์อยู่ในประเทศไทยพศาวดาร^{เล่ม 1} องค์การคำข้องครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2505

พิทยลักษณ์พุตติยากร, พระวรวงศ์เธอรุ่นрод เรื่องพระราชนครวุฒิการสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงฟื้น
ฟื้นฟูประเทศ นายนันน์ บุญยศิริพันธุ์ พิมพ์ช่วยในงานคล้ายวันประสูติ พ.ศ. 2500 โรงพิมพ์
ท่าพระจันทร์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2500

มานิต วัลลีโกدم ตำนานสิงหนาดกุนาร ฉบับสองคัน คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติ
ศาสตร์ สำนักนายกรัฐมนตรี จัดพิมพ์เผยแพร่ พ.ศ. 2516

นายรอง ศยามานนท์ พลตรีดำเนิน เจนทุก นางสาววิลาสวงศ์ นพรัตน์ กรรมการชาระประวัติ-
ศาสตร์ไทย ประวัติศาสตร์สมัยกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ถึงแผ่นดิน
สมเด็จพระนเรศวร คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ พ.ศ. 2515

รายงานผลการสัมมนาการเมืองและสภาพสัมคมสมัยสุโขทัย ศูนย์สุโขทัยศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทร์
วิโรฒ พิษณุโลก พ.ศ. 2521

รายงานการสัมมนาประวัติศาสตร์นគครศรีธรรมราษฎร์ วิทยาลัยครุนคursors' ธรรมราษฎร์ จัดพิมพ์เป็นเอกสาร
รวบรวมผลจากการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องประวัติศาสตร์นគครศรีธรรมราษฎร์ จัดพิมพ์เป็นเอกสาร
วิทยาลัยครุนคursors' ธรรมราษฎร์ พ.ศ. 2521

ศิลารักษ์สุโขทัย หลักที่ 2 อาจารย์กัศวีร์ พร้อมคำอธิบายของคณะกรรมการพิจารณาและจัดพิมพ์
เอกสารทางประวัติศาสตร์ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2521 สมาคมประวัติศาสตร์จัด
พิมพ์เนื่องในการอภิปรายปัญหาประวัติศาสตร์ เรื่องความสำคัญของอาจารย์หลักที่ 2 ณ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2522

สงวน เล็กสกุล อ.บ.ธ.บ. งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 ในลักษณะวิชาประวัติการปกครอง วิทยานิพนธ์
คณะรัฐศาสตร์ หลักสูตรชั้นปริญญาโท ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2497

สิทธา พินิจกุวดล วรรณกรรมสุโขทัย โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพฯ พ.ศ. 2518

สินชัย กระบวนการแสวง ประวัติศาสตร์สุโขทัย จัดพิมพ์เผยแพร่โดยศูนย์สุโขทัยศึกษา มหาวิทยาลัย
ครินคринทร์วิโรฒ พิษณุโลก พ.ศ. 2520

แสงมนวิฐ์, ร.ต.ท. เปรียญ แปล ขั้นก้ามลีปigran พิมพ์เป็นอนุสรณ์แด่ นายก นิมนานเหมินท์
เนื่องในวันเปิดตีกคนไข้พิเศษ “นิมนานเหมินท์-ชุติติมา” ในโรงพยาบาลเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2510

เอกสารตอบแทน การอภิปรายทางวิชาการของสมาคมประวัติศาสตร์ ร่วมกับสาขาวิชาประวัติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องการตีความศิลารักษ์สุโขทัยหลัก 2 กรุงเทพฯ พ.ศ. 2522
วารสารภาษาไทย

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ “อำนาจทางการเมืองของอาณาจักรสุโขทัย” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 5
เล่ม 2 ตุลาคม 2518 - มกราคม 2519 หน้า 57 - 69

ทองสืบ ศุภะมาร์ค “เรื่องไทยในพงศาวดารและประวัติศาสตร์” ทดลองการประวัติศาสตร์และการ
ปีที่ 7 เล่ม 1 พ.ศ. 2516 หน้า

หนังสือภาษาอังกฤษ

Cady, John F. Southeast Asia, Its Historical Development. New Uppl. 1968

Coedis, George The Indianized States of Southeast Asia. East West Center Press, Honolulu, 1968.

Hall, D. G. E. A History of Southeast Asia. New York, 1968.

Mokarapong, Thawatt. History of the Thai Revolution: A Study in Political Behaviour
Chalermnit, Bangkok, 1972.

Newman, Henry Sir. The Peoples and Politics of the Far East. London T. Fisher Unwin
Adelphi Terrace MCM, VII, 1907.

Rabibhadana, Akin. The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period, 1782-

1873- Data Paper: Number 74. Southeast Asia Program, Department of Asia Studies, Cornell University, Ithaca, New York, July, 1969.

Siffin, William J. The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development East-West Center Press, Honolulu, 1966

Vella, Walter F. Chaiyo; the Role of King Vajiravudh in the Development of Thai Nationalism.
East West Center Press, Honolulu, 1978.

Wyatt, David, K. The Crystal Sands, The Chronicles of Nagara Sri Dharmaraja. Data Paper number 98. Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, Cornell University, Ithaca, New York, 1975

The Politics of Reform in Thailand. New Haven and London, Yale University Press, 1969.

วรรณภูมิ

Damrong, Prince. "The Introduction of Western Culture in Thailand,"

Journal of Siam Society, Vol. 20 part 2, pp.

Dhani, Prince. "The old Siamese Conception of the Monarchy," The Siam Society Fiftieth Anniversary Commemorative Publication: Selected Articles from the Siam Society Journal, Volume II, 1929-1953, Bangkok, 1954, pp. 160-175.

Frankfurter, O DR. "King Mongkut," The Siam Society Fiftieth Anniversary Commemorative Publication: Selected Articles from the Siam Society Journal, volume 1, 1904-1929, Bangkok 1954, pp. 1-17.

Geldern, Robert Heine. "Conception of State and Kingship in Southeast Asia" The Far Eastern Quarterly, Vol. 2 November, 1942, pp. 15-30

Pramoj. Seni M.R. "King Mongkut as Legislator," Journal of Siam Society Vol. 38 (1950-1951) pp. 32-36

Swearer, Donald K. "Myth, Legend and History in the Northern Thai Chronicles," Journal of the Siam Society, Vol. 62, part 1 (January, 1974), pp. 67-88.