

# การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองในพระราชดำริ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: กรณีตัวอย่างวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

จันทร์ฉาย ภัคธิตคม\*

## คำนำ

ใครจะคาดคิดว่าจะมีวันนี้ที่โลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วสืบต่อเนื่องแล้วแผ่ขยายไปทั่วโลก? ไม่ถึง 10 ปีที่ผ่านมา โลกเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกหน้ามือเป็นหลังมือ เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงแพร่หลายไปทั่วโลกที่เรียกว่า โลกาภิวัตน์ (Globalization) ทันทีที่โลกคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกแตกดับ สงครามเย็นก็สิ้นสุดลง สันติภาพ ความสงบสุข ความมีระเบียบแบบแผนในสังคมและความมั่นคงปลอดภัยเริ่มเป็นที่คาดหวังด้วยความมั่นใจอย่างเปี่ยมล้น เศรษฐกิจและธุรกิจพัฒนาอย่างรวดเร็วในระดับโลก การแข่งขันย่อมทำให้ประเทศต่างๆ ต้องปรับปรุงตนเองเพื่อเข้าสู่สงครามเศรษฐกิจ และการแข่งขันที่เข้มข้นก็ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาความร่วมมือกันในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างศักยภาพร่วมกันในเวทีแห่งการแข่งขัน และการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ เช่น ประชาคมยุโรป (EC) เขตการค้าอาเซียน (AFTA) เป็นต้น

ระบบเศรษฐกิจและการเงินที่พัฒนาเป็นระบบโลก และระบบการค้าการลงทุนเสรีที่พัฒนาอย่างรวดเร็วยังทำให้ความคิด ค่านิยม อุดมการณ์ ตลอดจนวัฒนธรรมแบบใหม่แพร่หลายไปทั่วโลกด้วย ความคิดตระหนักในคุณค่าของสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตยและสิ่งแวดล้อม คือความคิดที่นิยมร่วมกันของมวลมนุษยชาติ มิได้จำกัดเป็นความนิยมในโลกตะวันตกอีกแล้ว อารยธรรมโลกที่แท้จริงกำลังปรากฏขึ้นในโลกที่ไร้พรมแดน

\* ศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

โลกในทศวรรษนี้จะเป็นโลกแห่งการต่อสู้และการแข่งขันกันโดยสันติวิธีบนเส้นทางไปสู่ความมั่นคงและความมั่งคั่ง การพัฒนาโครงสร้างองค์ภาพ (Restructure) ของสังคมทุกด้านถือเป็นความจำเป็นที่รับด่วนและอาจจะต้องจัดการใหม่หมดแบบยกเรื่อง (Re-engineering) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศที่ต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงปฏิรูป หรือแม้จนถึงขั้นปฏิวัติ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศไปสู่ความอยู่รอดปลอดภัย มั่งคั่งและมั่งคั่ง ประเทศใดไม่มีโอกาสพัฒนาการเมืองให้เป็นพลังอำนาจหลักในการพัฒนาประเทศ ประเทศนั้นยากที่จะมั่นคงและมั่งคั่งในระยะยาวนาน เพราะการเมืองและการปกครองทรงอำนาจอิทธิพลใหญ่หลวงต่อชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวมโดยนัยที่ว่า การเมืองการปกครองคือ กระบวนการกำหนดวินิจฉัยวิธีการจัดสรรผลประโยชน์หลักทั้งปวงและกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์ ขั้นตอนสำคัญของกระบวนการคือ การกำหนดวินิจฉัยสั่งการโดยบุคคลหรือหมู่คณะ คำวินิจฉัยสั่งการมีความหมายสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านความมั่นคงในชีวิตทรัพย์สินและอิสระเสรี<sup>1</sup>

ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เจริญทันสมัยล้ำยุค เศรษฐกิจไทยเป็นหนึ่งในไม่มีสองเป็นรองใคร แต่ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ต้องเผชิญปัญหาเรื้อรังยากแก่การแก้ไขมาจนถึงปัจจุบันคือ ปัญหาการพัฒนาการเมือง ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงปัจจุบันได้เกิดขึ้นท่ามกลางความขัดแย้งอย่างรุนแรงในด้านความคิดเห็น หลักการและเหตุผล นโยบายและวิธีปฏิบัติ ความขัดแย้งด้วยเรื่องการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยที่หลายครั้งต้องจบลงด้วยเลือดและน้ำตานี้ไม่แตกต่างอะไรกับอดีตที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเผชิญมาแล้วอย่างแสนสาหัส การพัฒนาการเมือง ประสพอุปสรรคใหญ่หลวงนานัปการ ที่สำคัญประการหนึ่งน่าจะเป็นปัญหาด้านบุคคลมากกว่าตัวระบบ กล่าวคือ คนไทยมีแบบแผนความคิดความรู้สึกและพฤติกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเด่นเฉพาะ บางประการอันเป็นเครื่องกีดขวางการพัฒนาการเมืองไทย เอกลักษณะแห่งวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวนี้ปรากฏเป็นตัวอย่างให้ศึกษาได้ในกรณีการเปลี่ยนแปลง “ธรรมเนียมการปกครอง” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เต็มไปด้วยอุปสรรคนานัปการตั้งแต่เริ่มต้น กรณีนี้จะสะท้อนให้เห็นความคิดความรู้สึกและพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยที่เปลี่ยนแปลงน้อยมากไม่ว่าจะเป็นอดีตหรือปัจจุบัน และมีแนวโน้มว่าจะเปลี่ยนแปลงน้อยในอนาคตเช่นกัน

การเรียนรู้วิธีการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงอาจจะทำให้เข้าใจความขัดแย้งปัจจุบันและอาจจะถือเป็นกรณีตัวอย่างและบทเรียนสำหรับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยไทยได้ดี

## การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองในพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ตั้งแต่ปลายแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว กระแสธารแห่งอารยธรรมตะวันตกได้หลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยมากจนคงจะเป็นที่ประจักษ์ชัดและประวิตกกังวลกันมากในแวดวงผู้ปกครองระดับสูง โดยเล็งเห็นกันว่าเป็นภัยคุกคามเอกราชและบูรณภาพทางดินแดนของไทย และเป็นภัยคุกคามที่อาจกลืนกินวัฒนธรรมไทยได้ แต่การที่จะระงับยับยั้งกระแสธารแห่งความเปลี่ยนแปลงโดยสิ้นเชิงก็เป็นการยากเช่นกัน ดังนั้น คนไทยควรจะดำเนินวิธีการประการใดต่อความเปลี่ยนแปลงตามวิถีทางตะวันตกที่เผชิญอยู่ 7 ข้อควรคิดนี้คงจะเป็นปัญหาความขัดแย้งในมวลงหมู่ผู้ปกครองชั้นสูงมาช้านานแล้ว จริงอยู่ ในอดีต คนไทยก็นิยมความแปลกใหม่ แต่ส่วนใหญ่เป็นวัฒนธรรมตะวันตกที่มีลักษณะใกล้เคียงกับลักษณะวัฒนธรรมไทย จึงเป็นที่ยอมรับและพัฒนาจนกลายเป็นเอกลักษณ์ไทย ความเปลี่ยนแปลงอันใดที่จะให้เป็นที่ยอมรับส่วนใหญ่ย่อมมาจากพระราชดำริริเริ่ม แล้วจึงเกิดความนิยมเจริญรอยตามพระราชนิยม ดังเช่น พระราชนิยม “ถืออย่างจีน” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกระนั้น ธรรมเนียมจารีตประเพณีก็ยังเป็นที่ยอมรับนับถือและปฏิบัติ การที่จะเปลี่ยนแปลงการอันใดที่มีได้มาจากพระราชดำริจึงยากที่จะให้เป็นที่ศรัทธา

พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงตั้งมั่นในชั้นดิธรรมเป็นอย่างสูงกับการที่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ามงกุฎโปรดการเปลี่ยนแปลงนอกแนวทางพระราชนิยม อาทิเช่น การโปรดให้มีกระบวนหน้าคนายเพ็งข้าหลวงเต็มคล้ายกระบวนหน้าเจ้านายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนที่จะมีการหน้าคนายไพร่เช่นนั้น ก็มีรับสั่งอย่างอ่อนพระทัยสุดที่จะทรงทักท้วงว่า “เป็นนาคนของข้าต้น (สมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎ) วัดบนเธอทำเอง แล้วก็เป็นการบุญการกุศลด้วย แม้ข้าต้นวัดบนเธอจะทำเหลือ ๆ เกิน ๆ อย่างไรบ้าง ก็ช่างเถอะ”<sup>2</sup> พระราชดำริริเริ่มค้นได้ในสมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎก็ไม่ใช่ที่หนักพระทัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเท่ากับการตั้งนิกายธรรมยุติกฯ ซึ่งแม้แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ยังทรงยอมรับว่า การตั้งนิกายนั้น “เป็นการต่อสู้อย่างยิ่งมิใช่เล่น” ในความหมายทางการเมือง<sup>3</sup> แม้การตั้งนิกายจะเป็นความพยายามที่จะกำหนดแบบแผนการปฏิบัติให้ถูกต้องพระวินัยตามพระพุทธรูปบัญญัติโดยถือแนวทางมอญก็ตาม<sup>4</sup> พระราชดำริในเรื่องนิกายใหม่เป็นประการใดไม่แจ้งชัด เท่าที่ปรากฏก็คือพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระวิริยะอุตสาหะสละสามัคคีรสในหมู่คณะสงฆ์ต่างนิกายและในแวดวงพระบรมวงศ์ชั้นสูงที่มีพระดำริแตกต่างกันในเรื่องการตั้งนิกายใหม่อันมีความหมายสำคัญทางศาสนาและการเมือง<sup>5</sup> การที่มีได้มีพระราชวิจารณ์ทักท้วงเช่นนั้น อาจจะเป็นไปได้ว่าทรงพระราชดำริว่า การตั้งนิกายธรรมยุติกฯเป็นการ “ถืออย่างมอญ” ส่วนพระองค์สมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎ แต่เมื่อถึงกาลใกล้จะเสด็จสวรรคตและมีแนวโน้มสูงมากกว่าสมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎ

จะเสด็จขึ้นครองราชย์ตามความเห็นชอบของคณะข้าราชการชั้นสูง จึงมีพระราชปรารภกับพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) อันเป็นการแสดงพระราชวิตกว่า ถ้าสมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎเสด็จขึ้นครองราชย์ คงจะ “ให้พระสงฆ์ห่มผ้าอย่างมอญเสียหมดทั้งแผ่นดิน” เพราะโปรดที่จะ “ถืออย่างมอญ”<sup>6</sup> และได้มีพระราชปรารภถึงความคนไทยในพระราชหัตถเลขาถึงพระบรมวงศ์ชั้นสูงคือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนเดโชดิศร ความตอนหนึ่งว่า:

“เดี๋ยวนี้ พระไทยก็ห่มผ้าเป็นมอญโดยอัตโนมัติ บัญญาของพี เห็นว่าถ้าลั่นเกล้าลั่นกระหม่อมยังเสด็จอยู่ก็จะให้ประชุมพระราชาคณะ ได้ว่ากล่าวกันให้เห็นว่าควรไม่ควรอยู่นานแล้ว นี่พีกลัวจะเป็นบาปเป็นบุญเป็นคุณเป็นโทษ พระสงฆ์จะแตกร้างกันไป จึงมิได้ว่ากล่าว แต่ใจนั้นรักอย่างบูรณะนั้นและสืบไปเบื้องหน้าพระภิกษุไทยซึ่งห่มผ้าเป็นมอญนั้นสูญไป พีเห็นว่าจะควรกับศรีอยุธยา ก็ถ้าแก่นกลับมาขึ้นอีก ด้วยเหตุอันใดอันหนึ่ง ชื่อของพีผู้ได้เป็นเจ้าของแผ่นดินก็มีแต่จะเสียไป เขาจะว่าเป็นเมืองมอญเมืองพม่าไปเสียมาแต่แผ่นดินนั้น”<sup>7</sup>

ความดังกล่าวสะท้อนน้ำพระทัยและพระราชดำริไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังโปรดให้กรมหมื่นนุชิตชิโนรสได้ทรงทราบความในพระทัยนั้นด้วย สมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎจึงได้ทรงรับทูลเกล้าฯ ถวายคำสารภาพเรื่องห่มแหวกว่า ทรงเข้าพระทัยผิดว่าเป็นพระราชนิยม และได้ทรงหัน “นึกถึงพระเกียรติยศและการแผ่นดินเป็นของสำคัญแข็งแรง” และ “ประเพณีพระนคร”<sup>8</sup> พระในนิยายธรรมยุคกาจึงกลับห่มคลุมตามเดิมในทันที ความเปลี่ยนแปลงทางศาสนาดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่สะท้อนถึงพระราชดำริในการเปลี่ยนแปลงบ้านเมือง แม้เป็นเพียงการรับธรรมเนียมตะวันตกออกยังมีความขัดแย้งเป็นคลื่นใต้น้ำถึงเพียงนั้น ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองตามวิถีทางตะวันตก ซึ่งจะต้องคุกคามความเป็นไทยอย่างลึกซึ้ง ความยากลำบากในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงตามความจำเป็นจะเป็นการยากสักเพียงใด ศึกประการหนึ่ง อารยธรรมตะวันตกย่อมเข้ามาพร้อมกับภัยจักรวรรดินิยมตะวันตกที่จะคุกคามเอกราชและบูรณภาพทางดินแดนของไทยด้วย เมื่อใกล้จะเสด็จสวรรคต พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระราชวิตกเป็นอันมาก และได้พระราชทานพระบรมราโชวาทครั้งสุดท้ายแก่พระยาศรีสุริยวงศ์ไว้ว่า “การต่อไปภายหน้าเห็นแต่เองที่จะรับราชการเป็นอธิบดีผู้ใหญ่ต่อไป การศึกสงครามข้างญวนข้างพม่าก็เห็นจะไม่มีแล้ว จะมีอยู่ก็แต่ข้างพวกฝรั่งให้ระวังให้ดีอย่าให้เสียที่แก่เขาได้ การงานสิ่งใดของเขาที่คิดควรจะเรียนเอาไว้ก็ให้เอาอย่างเขา แต่อย่าให้นับถือเลื่อมใสไปทีเดียว”<sup>9</sup>

พระบรมราชาวาทนั้นเป็นข้อเตือนใจให้ผู้ปกครองชั้นสูงมีวิจากรญาณอันรอบคอบในการที่จะเปลี่ยนแปลงประเทศในด้านต่างๆ ตามวิถีทางตะวันตก อีกทั้งแสดงว่าความเป็นไทยเริ่มมีความหมายสำคัญแล้ว อันเป็นการตระหนักถึงเอกลักษณ์ไทยอย่างแท้จริง

ในแผ่นดินต่อมา แม้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะโปรดความเจริญทันสมัยแบบตะวันตก แต่ก็ทรงตระหนักถึงความเป็นไทยเช่นเดียวกัน ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาและคำประกาศที่ล้วนให้ความสำคัญแก่การรักษาระเบียบประเพณีบ้านเมือง<sup>10</sup> ในด้านการป้องกันภัยจักรวรรดินิยมตะวันตกคุกคามนั้น ก็มีพระราชดำริริเริ่มเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการทูตตามโบราณราชประเพณี โดยทรงตระหนักว่า ภัยจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นภัยใหญ่ที่จะต้องต่อต้านไว้โดยให้การเมื่อนำหน้าการทหาร กล่าวคือ วิธีการทูตเป็นการส่วนตัว (Personal Diplomacy) ที่แม้จะเสียเปรียบมากกับบรรดามหาอำนาจ ดังมีรับสั่งกับเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ราชทูตพิเศษไปฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ. 2410 ว่า การดำเนินพระราชวิเทโศบายต้องคำนึงถึงทางเลือกที่ดีที่สุดว่า “...จะว่ายทวนน้ำขึ้นไปเพื่อทำตัวเป็นมิตรกับจระเข้ หรือว่ายออกทะเลไปเกาะปลาวาฬไว้ถ้าหากเราพบบ่อทองในประเทศเรา... พลที่จะให้ช็อคเคิรวบจำนวนร้อยละ ล่าก็ตามเราก็คงไม่สามารถจะสู้กับพวกนี้ได้เพราะเราจะต้องซื้อเรือรบและอาวุธจากประเทศเหล่านี้พวกนี้จะหยุดขายให้เราเมื่อไรก็ได้..... อาวุธชนิดเดียวซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงต่อเราในอนาคตคือ วาจาและหัวใจของเราอันกริปด้วยสติและปัญญา”<sup>11</sup>

อาจจะกล่าวได้ว่า ภัยตะวันตกเป็นภัยร้ายแรงที่ต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อปกป้องราชอาณาจักร และน่าจะทำให้ความเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองด้านอื่นๆ ไม่ปรากฏอย่างทั่วถึงความนิยมตะวันตกปรากฏเฉพาะในแวดวงผู้ปกครองชั้นสูงหม่น้อยเท่านั้น สังคมไทยยังคงรูปลักษณะเดิม แต่เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การเปลี่ยนแปลงประเทศตามวิถีทางตะวันตกโดยให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ทางการทูตกับบรรดามหาอำนาจเป็นหลักนั้นไม่สามารถจะปกป้องคุ้มครองประเทศให้รอดพ้นจากภัยตะวันตกคุกคามได้ ถ้าไม่มีการพัฒนาประเทศทั่วไปเป็นสำคัญ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงถือเป็นรัชสมัยหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญในประวัติศาสตร์ที่จะ “เก่าต่อใหม่” อย่างไรให้เป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ

### อุปสรรคบนเส้นทางแห่งการเปลี่ยนแปลง

ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรัชสมัยนั้น ไม่ว่าจะไปในด้านใด ส่วนใหญ่ต้องฝ่าฟันอุปสรรคนานัปการอันเกิดจากการที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกันจนหาข้อยุติยาก และมีผลประโยชน์ของทุกหมู่เหล่าเป็นเดิมพัน แม้แต่สถาบันกษัตริย์และสถาบันข้าราชการประจำผู้ริเริ่มความเปลี่ยนแปลงเองก็มีความคิดเห็นและผลประโยชน์อันแตกต่างกันจนความ

เปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ยากและท้ายสุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องทรงตกเป็นแพรับบาป ถูกกล่าวโทษให้รับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการเปลี่ยนแปลง เป็นโรคร้ายประเภทหนึ่งของชนชั้นผู้ปกครองที่พระองค์ได้ทรงเปรียบเปรยว่าเป็น “โรคหินหักทั้งต้นโพธิ์”<sup>12</sup> ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะว่าชนชั้นผู้ปกครองเองถือว่า ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น องค์พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดเป็นล้นพ้น แม้แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงยืนยันไว้ว่า:

“ด้วยเหตุว่าคนในเมืองไทยเคยรวบรวมกันเป็นความคิดอันหนึ่งอันเดียวกัน คือเอากะแสรพระราชดำริของพระเจ้าแผ่นดินเป็นประมาณเมื่อกระแสรราชดำริเป็นไปอย่างไร คนทั้งปวงเห็นตาม โดยจริงเป็นตกลงไปได้โดยง่าย เป็นธรรมยั่งยืน เคยฝึกมาหลายชั่วคนแล้ว”<sup>13</sup>

การคาดหวังจากผู้นำหลักคือ พระมหากษัตริย์ย่อมเป็นปกติวิสัย แต่เป็นคราวเคราะห์ประการหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่สามารถที่จะทรงปกครองประเทศตามความคาดหวังได้ทุกประการตั้งแต่แรกแล้ว ด้วยปัญหาอุปสรรคนั้นใหญ่หลวง คือ ภัยจากภายนอกเป็นภัยจักรวรรดินิยมตะวันตก และภัยภายในอันได้แก่ พระสุภาพพลาณามัยที่ไม่สมบูรณ์ ความทรงพระเยาว์ อำนาจพิเศษของผู้สำเร็จราชการและระบบราชการที่ไร้ประสิทธิภาพ

### ภัยจักรวรรดินิยมตะวันตก

นับตั้งแต่สงครามปราบกบฏพม่าไปเสียนแห่งฝรั่งเศสได้สิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2357 และมีการประชุมที่กรุงเวียนนาแล้วในปีต่อมา ยุโรปได้กลับคืนสู่ความสงบสุขอีกครั้งหนึ่ง มีการติดต่อค้าขายกับโลกตะวันออกใหม่ด้วยนโยบายอันแน่วแน่ที่จะเปิดประเทศต่างๆ ที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติมหาศาล ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการติดต่อค้าขายกับชาวตะวันตกแต่ความล้มป็นมิได้ราบรื่นเท่าที่ควร เพราะชาวตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษเรียกร้องต้องการการค้าเสรีมากกว่าระบบผูกขาดการค้าแบบไทยและต้องการการจัดเก็บภาษีที่เป็นกรรม การเจรจาที่ยืดเยื้อยาวนานตลอดปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย โดยเฉพาะความพยายามของนายจอห์น ครอบฟอร์ด (John Crawford) ผู้แทนของอุปราชอังกฤษประจำอินเดียใน พ.ศ. 2364 ล้วนประสบความล้มเหลว จนแผ่นดินต่อมา การเจรจาจึงประสบความสำเร็จพอควรเพราะทั้งสองฝ่ายโอนอ่อนผ่อนเข้าหากันโดยสถานการณ์จำเป็น อังกฤษกำลังรบรุกกับพม่าและมีปัญหาภายในหัวเมืองมลายู ต้องการมิตรไมตรีและความเป็นกลาง

จากไทย ไทยจำเป็นต้องรับโมตรีด้วยเกรงศักยภาพทางทหารของอังกฤษซึ่งปรากฏจากการที่อังกฤษได้รับชัยชนะเหนือจีนในสงครามฝิ่น (The Opium War, พ.ศ. 2382-2385) และรบรุกกับพม่า

สนธิสัญญาฉบับแรกที่ทำกับโลกตะวันตกเป็นสนธิสัญญาโมตรีและการค้ากับอังกฤษใน พ.ศ. 2369 นับแต่นั้นมาระบบผูกขาดการค้าแบบไทยต้องสิ้นสุดลง ไทยได้ชดเชยรายได้ที่สูญเสียไป ด้วยการส่งเรือสินค้าหลวงออกไปค้าขาย และให้เอกชนผูกขาดการจัดเก็บภาษีสินค้าส่งออก เป็นเหตุให้การค้าของพ่อค้าชาวตะวันตกได้รับความกระทบกระเทือนมาก อังกฤษจึงพยายามขอเจรจาใหม่โดยส่งเซอร์เจมส์ บรุก (Sir James Brook) เข้ามาใน พ.ศ. 2393 แต่ก็ไม่ไร้ผล จนอังกฤษเริ่มพิจารณาถึงความจำเป็นที่อาจจะต้องใช้นโยบายเรือปืนต่อไทย ซึ่งหมายถึงภัยจักรวรรดินิยมจะคุกคามไทยโดยตรงเป็นครั้งแรก แต่แล้วสถานการณ์ความไม่พึงพอใจไทยก็กลับสิ้นสุดลงเมื่อเกิดการผลัดแผ่นดินในปีต่อมา พระราชวิเทโศบายในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว “ผู้นิยมตะวันตก” คือ การเจริญสัมพันธไมตรีกับโลกตะวันตกเต็มที่ ท่ามกลางความไม่เห็นด้วยของเหล่าเสนาบดีเป็นส่วนใหญ่

สนธิสัญญาโมตรีและการค้ากับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 ที่เรียกว่า “สนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) ได้เปิดศักราชความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบใหม่ที่ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบเป็นอันมาก แต่ก็ได้ช่วยให้ไทยสามารถอ้างไว้ซึ่งเอกราชอำนาจอธิปไตยไว้ได้อย่างมั่นคง สนธิสัญญาฉบับนี้เป็นแม่แบบที่ไทยใช้ในการทำสนธิสัญญากับบรรดาประเทศต่างๆ ต่อมาบรรดาสนธิสัญญาเหล่านั้นล้วนได้ชื่อว่าเป็นสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมต่อไทยในด้านต่างๆ ที่สำคัญคือ ไทยต้องยอมยกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่คู่สัญญาและคนในบังคับของชาตินั้นๆ เป็นการสูญเสียอำนาจอตุลาการ และไทยต้องสูญเสียรายได้มหาศาลจากการกำหนดพิศัตต์การค้าภาษีศุลกากรไว้ร้อยละสามตายตัว อีกทั้งต้องยินยอมให้ความอนุเคราะห์เป็นพิเศษ (“Most-favored-nation” clause) ในกรณีที่ไทยได้ให้สิทธิผลประโยชน์แก่ชาติใด ก็ต้องให้สิทธิผลประโยชน์แก่ชาติอื่นที่ต้องการด้วย สนธิสัญญาประเภทนี้คือเครื่องกีดขวางการพัฒนาประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิให้บรรลุเป้าหมาย และเป็นสาเหตุแห่งปัญหาความขัดแย้งไม่มีที่สิ้นสุดกับชาวตะวันตก โดยเฉพาะปัญหาการศาล เมื่อมีคดีความเกี่ยวข้องกับชาวตะวันตกและคนในบังคับของชาตินั้น และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากการที่ชาวตะวันตกและคนในบังคับพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศ คดีความและการทำสนธิสัญญาล้วนมีปัญหาว่า ฝ่ายไทยมีระบอบการปกครองล้าหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายและการศาลที่ชาวตะวันตกเห็นว่าไม่สามารถจะให้ความยุติธรรมและความเป็นธรรมแก่ตนได้ ระบบราชการมิได้ให้ความสำคัญแก่ตัวบทกฎหมายและเงื่อนไขกติกาสถาของสนธิสัญญา อีกทั้งมีการปฏิบัติราชการในลักษณะที่มีชั้นตอนยุ่งยากซ้ำซ้อนล่าช้า

เกินการณ์ เมื่อเกิดเหตุอันใดขึ้น ข้าราชการมิได้มีการข่าวที่ดีพอที่จะเข้าใจปัญหาสถานการณ์ สิทธิสภาพนอกอาณาเขตและระบอบการปกครองที่ล่าหลังจึงมีแต่จะสร้างปัญหาการศาลและการปกครองให้แก่ไทย และอาจกลับกลายเป็นเงื่อนไขให้บรรดามหาอำนาจร่วมกันลบไทยออกจากแผนที่เอเชียได้ไม่ยากนัก

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตรงกับสมัยแห่งความนิยมสร้างจักรวรรดิแบบใหม่ (New Imperialism) ในทวีปแอฟริกาและเอเชีย ดังกฤษได้ครบบครองพม่า (พ.ศ. 2423) และหัวเมืองมลายูบางส่วน ในขณะที่ฝรั่งเศสก็ได้ครอบครองกัมพูชา ส่วนนอก (พ.ศ. 2410 ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) และเวียดนาม (พ.ศ. 2427) ทั้งสองมหาอำนาจจะดำเนินนโยบายใดต่อไทยซึ่งอยู่บนเส้นทางของการสร้างจักรวรรดิของทั้งสองฝ่าย? ไทยเองจะป้องกันตนเองอย่างไรจึงจะรอดพ้นเงื้อมมือของสองมหาอำนาจนั้น? การเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองให้เจริญแบบตะวันตก หรือการพัฒนาประเทศ อาจจะเป็นเกราะป้องกันไทยได้ แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นจะเป็นไปได้ตามจุดมุ่งหมายหรือ ถ้าต้องเผชิญภัยจักรวรรดินิยมคุกคามจากภายนอก และภัยภายในคือ ความไม่มั่นคงทางการเมือง? ถ้าพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว ความเปลี่ยนแปลงอาจจะเป็นไปได้และอาจจะรอดพ้นภัยจักรวรรดินิยม ถ้าไทยมีความมั่นคงทางการเมือง ปัญหาไม่แต่เพียงว่า ไทยมีปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง เป็นอุปสรรคใหญ่หลวงบนเส้นทางแห่งการพัฒนาบ้านเมือง

### พระสุภาพพลาณามัย

ตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จกลับจากตำบลหว้ากอและทรงพระประชวรไข้ป่าอย่างรุนแรงจนเป็นที่คาดหมายกันหลายครั้งว่าอาจจะเสด็จสวรรคตแล้ว พระสุภาพพลาณามัยมิได้สมบูรณ์เหมือนเดิมจนตลอดพระชนม์ชีพ พระโรคหลายประเภท ตั้งแต่พระโรคผิวหนัง พระโรคไข้ธรรมดาไปจนถึงพระโรคประจำคือ ระบบการย่อยอาหาร เป็นพระโรคที่ก่อควนพระราชหฤทัยมาโดยตลอด เมื่อมีเหตุร้ายแรงในบ้านเมืองอาทิเช่น วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ก็ทรงพระประชวรอย่างรุนแรงติดต่อกันหลายเดือน พระโรคที่นับว่าร้ายแรงและก่อเกิดมาช้านานหลายปีมาแล้วคือ พระวัณกะอ่อนแอที่ท้ายสุดทำให้เสด็จสวรรคต พระสุภาพพลาณามัยที่ไม่สมบูรณ์น่าจะเป็นปัจจัยแรกที่ควรพิจารณาว่าเป็นอุปสรรคแฝงในพระองค์เอง ก่อเกิดความวิตกใน 10-20 ปีแรกที่ครองราชย์ว่ารัชกาลจะไม่ยืนยาว เกิดภาวะความไม่มั่นคงทางการเมืองขึ้น ความจริงนี้ แม้แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักดีถึงจุดอ่อนนี้ที่ศัตรูสามารถจู่โจมได้ ดังที่ได้ทรงปรารภด้วยความคับแค้นพระทัยในพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ภายหลังวิกฤตการณ์วังหน้าใน พ.ศ. 2417 ว่า ทั้งกรมพระราชวัง-

บวรวิชัยชาญ และสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ “แข่งหัก” ว่าคงสวรรคตในเร็ววัน แล้วกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญก็จะเสด็จขึ้นครองราชย์<sup>14</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแค้นพระทัยยิ่งที่กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญทรง “ชะง้อคอคอยแข่ง..... แข่งแต่ในใจยังไม่พอ จนถึงพูดออกมาออกปากก็ยังไม่พอ ยังต้องคิดช่วยแรงแข่งกันอีก”<sup>15</sup>

### ความทรงพระเยาว์

นอกจากพระสุขภาพพลานามัยเป็นอุปสรรคใหญ่แล้ว ความทรงพระเยาว์ก็เป็นเหตุก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเมืองเช่นกัน ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบไทย พระราชอำนาจอันเด็ดขาดล้วนเป็นที่ปรารถนายิ่ง พระมหากษัตริย์องค์ใดทรงพระเยาว์ย่อมจะต้อง “เป็นเหตุ” คือ ถูกยึดพระราชอำนาจและถูกสำเร็จโทษตามประวัติศาสตร์สมัยอยุธยา ความทรงพระเยาว์เพียง 15 พรรษาเมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์ การมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการตามโบราณราชประเพณีและพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและโดยความเห็นชอบของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เอง และการที่ผู้สำเร็จราชการเองก็มีราชทินนามว่า “ศรีสุริยวงศ์” ดำรงตำแหน่งสมุหพระกลาโหมตามแบบอย่างในอดีตของสมเด็จพระเจ้าปราสาททองผู้ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการ ก่อนจะทรงชิงราชย์จากสมเด็จพระเชษฐาธิราชและสมเด็จพระอาทิตย์วงศ์ผู้ทรงพระเยาว์ในเวลาต่อมา เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุผลเพียงพอที่จะทำให้มีการมกย่อนอดีตด้วยความหวาดวิตกว่า ประวัติศาสตร์จะซ้ำรอย แม้ว่า โดยความนัยอันลึกซึ้งแล้ว บรรดาศักดิ์เช่นนี้ น่าจะเป็นเครื่องป้องกันหรือป้องปรามผู้ได้รับพระราชทานมากกว่ามิให้คิดก่อการเช่นอดีต

อย่างไรก็ตาม ความทรงพระเยาว์มีความหมายอีกนัยหนึ่งด้วยว่า ในอดีตแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ เคยมีข้อพิจารณาว่า สมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎยังทรง “อ่อนราชการ” ไม่ควรเสด็จขึ้นครองราชย์ แม้จะทรงพระชนมายุบรรลุนิติภาวะในที่ที่มีการผลัดแผ่นดินแล้วก็ตาม แต่ก็นับว่าทรงพระเยาว์กว่าพระเชษฐาที่ได้เสด็จขึ้นครองราชย์คือ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ความทรงพระเยาว์ในครั้งนั้นคือบทเรียนที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเตรียมเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ให้พร้อมสำหรับราชบัลลังก์ แต่ก็ยังไม่ทันการณ์อยู่ดี ความทรงพระเยาว์และอ่อนราชการ ยังคงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ต้องมีผู้สำเร็จราชการ และพระพลานามัยที่ทรุดหนักก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้สำเร็จราชการต้องตั้งกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญไว้เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมในกรณีที่ราชบัลลังก์เกิดว่างลงอย่างกะทันหัน<sup>16</sup> แต่ถ้าพิจารณาอีกด้านหนึ่งแล้ว ความทรงพระเยาว์ก็มีคุณต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์มิได้ถือถือความทรงพระเยาว์เป็นเงื่อนไขในการที่จะ “ตั้ง” พระองค์เจ้ายอดยิ่งยศขึ้นครองราชย์ เหมือนครั้งที่กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์เสด็จขึ้นครองราชย์เป็น

พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าพระองค์เจ้ายอด้ยั้งยศทรงพระชนมายุ 30 พรรษา ทั้งนี้ น่าจะมีเหตุผลว่า ประการแรก พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงเป็นพระราชบิดา มิได้ทรงไว้วางใจสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ มาก่อน ถึงขนาดลี้ภัยลี้ภัยผู้คนเพื่อป้องกันราชบัลลังก์แก่พระบรมเชษฐา<sup>17</sup> อีกทั้งพระองค์เจ้ายอด้ยั้งยศที่ทรงเจริญพระชนมายุถึง 30 พรรษาน่าจะ ไม่เป็นการง่ายที่จะให้มีการปกครองร่วมกันกับสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ประการสุดท้าย เป็นพระราชวินิจฉัยด้วยความจำเป็นของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่โปรดให้กำหนดพระองค์เจ้ายอด้ยั้งยศดำรงในตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลตามคำกราบบังคมทูล ของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เอง<sup>1</sup> ดังจะเห็นได้จากพระนามที่สถาปนาเป็นกรมหมื่น บวรวิชัยชาญใน พ.ศ. 2404 เพื่อลดความทะเลาะทะยานของฝ่ายวังหน้าและบรรดาพระบรมวงศ์ชั้นสูงบางองค์ที่จะคาดหมายราชบัลลังก์ การมีผู้สำเร็จราชการและมีวังหน้าด้วย จึงเป็นการดีต่อผู้สำเร็จราชการเองที่จะสามารถควบคุมเกมการเมืองได้ทั่วถึง สามารถดวงดูพระราชอำนาจโดยควบคุมทั้งวังหลวงและวังหน้า และป้องกันคำครหาเรื่องชิงราชย์ ทำให้บ้านเมืองมีความมั่นคงทางการเมืองแม้จะมีพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระเยาว์ ความชาญฉลาดของผู้สำเร็จราชการเช่นนี้ย่อมจะไม่เป็นคุณแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อต้องทรงปกครองบ้านเมืองใน พ.ศ.2416 โดยกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญทรงเป็นประมุข “หอกข้างแคร่” และเป็น “หนามยอกอก” พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งตำแหน่งผู้สำเร็จราชการและตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลที่มีขึ้นตามโบราณราชประเพณีและตามพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนเสด็จสวรรคต โดยความเห็นชอบของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เอง โดยธรรมชาติวิสัยย่อมยากที่จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมืองอันราบรื่นระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับกรมพระราชวังบวรสถานมงคลและผู้สำเร็จราชการ ทั้งสองตำแหน่งได้กลับกลายเป็นอุปสรรคบนเส้นทางแห่งการพัฒนาประเทศไปโดยสถานการณ์พาไป โดยเฉพาะอำนาจอันพิเศษยิ่งของผู้สำเร็จราชการ

### ผู้สำเร็จราชการ: อำนาจพิเศษ

ตั้งแต่ พ.ศ. 2411 เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ได้เป็นผู้สำเร็จราชการจนถึงปี พ.ศ. 2416 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ในปีนั้นแล้ว ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญล้วนประสบความสำเร็จความยากลำบาก เพราะระหว่าง พ.ศ. 2411-2425 อำนาจการปกครองอยู่ในมือของข้าราชการประจำซึ่งนำโดยผู้สำเร็จราชการผู้มีอำนาจพิเศษอันไม่เคยปรากฏมาก่อนคือ “มีอำนาจสิทธิ์ขาดในราชการทั้งปวงให้สำเร็จสรรพอาชญาสิทธิ์ ถึงประหารชีวิตคนที่ถึงแก่อกุศฎโทษได้ มีมหันตเดชานุภาพใหญ่ไม่มีผู้เสนอ” ตามคำประกาศสถาปนาในปี พ.ศ. 2412<sup>19</sup> และใน พ.ศ. 2416 คำประกาศสถาปนาเป็น

สมเด็จพระยาได้ยืนยันอำนาจพิเศษนี้อีกแม้จะมีได้เป็นผู้สำเร็จราชการแล้วว่า “ได้บังคับบัญชาสิทธิขาดราชการแผ่นดินในกรุงนอกกรุงทั่วพระราชอาณาจักร และสำเร็จสรรพศาสนาสีทธิประหารชีวิตคนที่ถึงแก่อกุญญาโทษมหันต์ได้”<sup>20</sup> อำนาจพิเศษนี้เป็นการ “ลดพระบรมเดช” และเป็นอำนาจของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์จนถึงวันถึงแก่พิราลัย ใน พ.ศ. 2425

ความยิ่งใหญ่ของอำนาจของผู้สำเร็จราชการนั้นก่อปรด้วยบุคลิกภาพอันน่าเกรงขามสำหรับข้าราชการและพระบรมวงศานุวงศ์ สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพเองได้ทรงยอมรับว่า “...เคยเห็นคนมามากแล้ว ไม่เห็นใครมีสง่าเหมือนสมเด็จพระยาคนนี้ ถ้าเดินมาในที่ประชุม คนทั้งร้อยก็กลัวทั้งร้อย ไม่รู้ว่าเป็นอย่างไร”<sup>21</sup> บรรดาพระเจ้าลูกยาเธอในรัชกาลที่ 4 ก็คงจะทรง “กลัวเขาจริง” ดังที่กรมหมื่นราชศักดิ์สโมสรทรงเล่าว่า เวลาเสด็จขึ้นเฝ้าทางข้างหน้า บรรดาพระเจ้าน้องยาเธอในรัชกาลที่ 5 ล้วนทรง “หมอบกราบกันราบเทียผ” เมื่อทรงคลานผ่านไป “เขาคอกเขนกอยู่...”<sup>22</sup> แม้หลัง พ.ศ. 2416 จะมีได้สำเร็จราชการในฐานะผู้สำเร็จราชการแล้ว อำนาจพิเศษก็ยังคงมั่นคงอยู่ พระราชอำนาจหักล้างอำนาจพิเศษนี้มิได้ ดังตัวอย่าง เมื่อหมื่นไวยวรรณ (เจิม แสงชูโต - เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี) กราบบังคมทูลอาสาออกไปรวบรวมทหารอาสาที่เหนือหว่าตกริดไปในพื้นที่ราชบุรีซึ่งเป็นเขตอิทธิพลของผู้สำเร็จราชการ ได้มีรับสั่งเตือนถึงอำนาจพิเศษไว้ว่า “ในเวลานี้สมเด็จพระยาฯ กำลังพักอยู่ที่ราชบุรี ทั้งตัวเจ้าก็เป็นกำลังของข้าอยู่มาก... ถ้าเจ้าออกไปแล้ว มีความขัดขวางต่อสมเด็จพระยาฯ ท่านขึ้นแต่อย่างหนึ่งอย่างใด แม้นว่าสมเด็จพระยาฯ จะเตาตัดเจ้าไปลงโทษตัดหัวเสียแล้ว ข้าก็จะช่วยเจ้าไม่ได้ ข้าจะพลกยได้รับความรักนใจด้วย”<sup>23</sup>

อาจจะกล่าวได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปกครองประเทศร่วมกับสมเด็จพระยาองค์นี้ ในระหว่าง พ.ศ. 2416-2425 โดยทรงปรึกษาราชการสำคัญกับสมเด็จพระยาองค์นี้เสมอ<sup>24</sup> อันเป็นประจักษ์พยานได้ดีว่าสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้ทรงอำนาจเป็นที่น่าเกรงขาม แต่ทว่าเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยเพียงใดในความสามารถอันเด่นพิเศษ ดังที่สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพก็ทรงประจักษ์ดีว่า “เป็นคนฉลาดหลักแหลม และเด็ดขาดมาก มีสติปัญญาแก้ไขการในปัจจุบันทันด่วนดี”<sup>25</sup> แม้ในการบริหารราชการแผ่นดินจะมีการ “ขัดขวาง” กันและมีความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างรุนแรงหลายครั้งเป็นความคับแค้นพระทัยอันปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์ และสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามลิกา กรมพระบารามปรปกษ<sup>26</sup> และบางครั้งก็ทรงท้อพระทัยมากที่ผู้สำเร็จราชการดูจะตีเตียนแทบทุกเรื่อง จนต้องโปรดให้ดำเนินการเอง แต่ก็ทรงพระราชวิตกว่า ถ้าตีเตียนเสมอในลักษณะที่ “มือไม่พายเอาตีนราน้ำอยู่อย่างนี้ เห็นจะเหลือกำลังฉันจะต้องเสียคนเสียตามความประสงค์ของท่านแน่”<sup>27</sup> อย่างไรก็ตาม โดยเนื้อแท้แล้วพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรง ‘หักหาญน้ำใจ’ สมเด็จพระยา-

บรมมหาศรีสุริยวงศ์ พระราชหัตถเลขาถึงท่านฉบับหนึ่งได้แสดงพระราชอัธยาศัยที่ ‘เกรงใจ’ ท่านเป็นอันมาก ดังนี้:

“ด้วยเรื่องอภรรยาบ่อนเบี้ยนั้น ฉันมีความเสียใจมาก คำซึ่งฉันว่าไป  
 ในบานแพนนั้น ฉันไม่ได้รังเกียจกินหนึ่งในเจ้าคุณเลย... ที่ฉันว่าไปนั้น  
 เพราะเห็นว่าพระภักดีได้ทำไป ด้วยว่าลงเอาเงินไปค้ำเก่าแล้ว เงินก็จะ  
 ต้องค้างอยู่รำไป ซึ่งคำที่ว่าไปนั้นก็เพราะประสงค์จะมีให้พระภักดีเข้าใจ  
 ไปอย่างนั้น ฉันหาทันคิดว่าการจะเสียในเจ้าคุณไม่ ฉันมีความผิด  
 ขอรับทานโทษเสียครั้งหนึ่งเกิดที่ตัวเจ้าคุณแล้ว ฉันไม่มีความรังเกียจ  
 สิ่งไรเลย ขอเชิญเจ้าคุณมาว่าการไปตามเดิมเถิด อย่าได้มีความรังเกียจ  
 ในตัวฉันเลย ที่ฉันตั้งตัวอยู่ได้ทั้งนี้ก็เพราะเจ้าคุณอุปการ ถ้าเจ้าคุณไม่  
 อุปการแล้ว เห็นจะไปไม่ตลอดขอให้เจ้าคุณเห็นใจฉันเถิด”<sup>28</sup>

แม้สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์จะทรงอำนาจอิทธิพล แต่ก็เป็นผู้ที่เคร่งครัด  
 ในโบราณราชประเพณี ไม่ยินยอมให้มีการล่วงล้ำพระราชอำนาจ ดังปรากฏครั้งหนึ่งเป็นความใหญ่  
 ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงประหวั่นพรั่นพรึงมิใช่น้อย เมื่อพระอมรวิสัยสรเดช  
 (โต บุนนาค - บุตรชายของเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์) ซึ่งเป็นแม่กองสักที่ราชบุรี ได้ตีประกาศที่  
 จะสักทหารอาสาที่หนีโรคหิวขาดไปจากกรุง อันเป็นการขัดขวางพระบรมราชโองการที่ว่า ทหารอาสา  
 ได้รับสิทธิ์ยกเว้นไม่ถูกสัก ข้างหลวงได้ลอกคำประกาศนั้น ส่งเข้ากรุง และความทราบถึงสมเด็จพระ  
 เจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ จึงมีการตรวจสอบแล้ว เห็นว่า คำประกาศของพระอมรวิสัยสรเดช  
 “เป็นการต่อสู้ขัดขวางต่อพระบรมราชโองการ” โดยมิได้ปรึกษาท่านก่อน ท่านมีความเสียใจมาก และมี  
 พระกระแสให้ส่งตัวพระอมรวิสัยสรเดชให้เจ้าพระยาสุริยวงศ์ไวยวัฒน์ผู้บิดานำถวายตัว “เพื่อจะได้  
 ลงพระราชอาญาที่ละเมิดพระบรมราชโองการตามพระราชกำหนด”<sup>29</sup>

อาจจะกล่าวสรุปได้ว่า วิทยุคติที่แตกต่างกันเป็นคนละรุ่น ประสบการณ์ความสามารถ  
 อันมีขึ้นแข่งกันมาก และอำนาจผลประโยชน์อันพึงรำงไว้และแสวงหาเสมอ ล้วนเป็น  
 ปัจจัยหลักก่อเกิดความขัดแย้งขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เป็นธรรมดาที่พระบาทสมเด็จพระ  
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงถือว่า ผู้สำเร็จราชการ “หมิ่น” พระปรีชาสามารถในการ  
 บริหารราชการแผ่นดินว่า เสมือน “คบเด็กสร้างบ้าน”<sup>30</sup> และมักมีเสียงลอยตามลมเข้าถึง  
 พระกรรณว่า ราชการที่ทรงปฏิบัติผิดพลาดเป็นสิ่งที่ผู้สำเร็จราชการวิจารณ์ว่าจะไม่เกิดขึ้นเลย  
 ถ้าเป็นยุคสมัยของท่าน การต่างๆ จะไม่สำเร็จไปได้ “ถ้าสมเด็จพระยาทั้งเสียไม่เอาธุระ”  
 และถ้าท่านถึงแก่พิราลัยก็ทราบข่าวชื้อไว้ได้เลยว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 จะทรง “รักษาแผ่นดินไปไม่ได้”<sup>31</sup> ดังนั้น แม้ผู้สำเร็จราชการจะให้ทั้งคุณและโทษแก่พระองค์

ดังกล่าว แต่อย่างน้อยที่สุดก็มีคุณอยู่มีใช้น้อยที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงบริหารราชการมิให้ผิดพลาดเป็นที่ครหาได้ เป็นการตรวจสอบพระราชอำนาจอย่างสม่ำเสมอ ข้อเท็จจริงนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป แม้แต่ผู้ที่วิจารณ์พระองค์อย่างรุนแรงคือ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ก็ได้ยืนยันไว้ว่าระหว่าง พ.ศ. 2416–28 ที่ยังมีผู้สำเร็จราชการเป็นฉายาอำนาจเบื้องหลังราชบัลลังก์และมีกรมพระราชวังบวรสถานมงคลนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอุทิศเวลาทั้งหมดและพลังพระวรกายเพื่อบริหารราชการแผ่นดินอย่างแข็งขัน<sup>32</sup>

ด้วยภาวะการณ์ที่ข้าราชการประจำมีอำนาจในการปกครองดังกล่าวนั้นมาตั้งแต่แรก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเปรียบพระองค์เองว่าประดุจ “ตุ๊กตา ซึ่งไม่มีอำนาจอันใดเลยนอกจากชื่อ”<sup>33</sup> ความทรงพระเยาว์นั้นนับว่าเป็น “โอกาสยิ่งใหญ่ที่จะถอนอำนาจเจ้าแผ่นดินให้หมดเหมื่คนที่ปลุกยจนหมดสายพานไม่มีเหลือเลย”<sup>34</sup> การเสวยราชย์จึงย่อมเป็นการเสริมสร้างพระองค์ให้ “เป็นผู้มีกรรมและมีทุกข์ยิ่งขึ้น”<sup>35</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงพระราชดำริที่จะพัฒนาประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามกำลังไม่ทรงพยายามที่จะ “แตะผลประโยชน์” ของผู้มีอำนาจทั้งหลาย และทรง “ศึกษางาน” ก่อนครองราชย์ใน พ.ศ. 2416 ด้วยการเสด็จพระราชดำเนินเยือนสิงคโปร์ อินโดนีเซียและอินเดีย เพื่อ “จะได้ทรงทอดพระเนตรบ้านเมือง และการธรรมเนียมต่าง ๆ สิ่งใดดีจะได้เป็นแบบอย่างแก่บ้านเมืองสยามต่อไป”<sup>36</sup>

เมื่อแรกเสด็จขึ้นครองราชย์ ความเปลี่ยนแปลงตามพระราชดำริล้วนเป็นความเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีที่เป็นที่รังเกียจในสายตาของชาวตะวันตกว่าป่าเถื่อนและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงวิจารณ์ไว้ว่า ล้วนเป็น “การกดขี่แก่กัน อันไม่ต้องด้วยยุติธรรม”<sup>37</sup> ประกาศเลิกธรรมเนียมที่ขึ้นชื่อคือ การเลิกหมอบคลานเป็นโค้งศีรษะ การเปลี่ยนแปลงเรื่องแต่งตัวเข้าเฝ้าให้เป็นแบบตะวันตก และการเลิกไว้ผมแบบเดิมที่เรียกว่าผมมหาดไทย ผมรองทรง ผมปีก และผมทัด เปลี่ยนเป็นการไว้ผมแบบตะวันตกทั้งหญิงชาย สถาปัตยกรรมวัดและวัง การตกแต่งภายในอาคารสถานที่ ความบันเทิงเจริญรมย์ และการกินอยู่ล้วนได้รับอิทธิพลแบบตะวันตกแล้ว ในแวดวงชนชั้นผู้ปกครอง ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มิได้มีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองเอง จึงสามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ไม่ประสบปัญหาและอุปสรรคดังเช่นความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลง “ธรรมเนียมการปกครอง” เพื่อฟื้นฟูพระราชอำนาจให้เป็นพลังอำนาจหลักในการพัฒนาประเทศให้เจริญทันสมัยจักรวรรดินิยมที่กำลังคุกคามอย่างรุนแรง

### ระบบราชการ

เป็นความจริงแท้ประการหนึ่งที่ว่า การบริหารราชการจะสำเร็จหรือล้มเหลวย่อมขึ้นอยู่กับข้าราชการเป็นสำคัญ นอกเหนือจากคณะเสนาบดีซึ่งมีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์

เป็นผู้นำ และเป็นพลังหลักในการถ่วงดุลพระราชอำนาจและอาจจะพร้อมที่จะถอดถอนพระมหากษัตริย์ได้แต่งตั้งขึ้นเมื่อใดย่อมได้ อันเป็นพระราชวิถึที่ตลอดมาแล้ว ภัยอีกประการหนึ่งที่สืบคลานบ่อนทำลายกระบวนการพัฒนาประเทศคือ ระบบราชการซึ่งจะต้องดำเนินการตามพระบรมราชวินิจฉัยการแผ่นดิน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระบุญญาธิการมากและมีได้ “สันติวาสนา” ด้วยน้ำมือคณะเสนาบดีตามพระราชวิถึ เพราะคณะเสนาบดีอันประกอบด้วยเจ้านายและข้าราชการชั้นสูง มิได้มีความสมัคครสมานสามัคคีกัน ทุกฝ่ายจำต้องยึดพระบุญญาบาปมีเป็นที่ตั้งเพื่อรักษาอำนาจหรือแสวงหาอำนาจส่วนตน จนมีผู้วิจารณ์ด้วยความหยาบหยันว่า ไร้ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์<sup>30</sup> ความแตกแยกได้เสริมสร้างราชบัลลังก์ให้มั่นคงมากกว่าสันคลอน บางครั้งจึงโปรดให้ตั้งพระราชพิธีสังเวทเวทดาที่ใต้รักษากรุงสยามและ “บำรุงพระองค์” จึงมีเหตุ “ให้เห็นปรากฏแก่ตา” คือ เสนาบดี “แตกกัน” และมีพระราชปรารภว่า “เครื่องเส่นนั้นเห็นจะไม่เสียเปล่า จึงได้ให้สังเวทเวทดาอีกครั้งหนึ่งเป็นการคิดถึงบุญคุณ”<sup>39</sup>

ความขัดแย้งกันเองอย่างรุนแรงถึงขั้นทำลายล้างกันทุกโอกาสมีปรากฏเป็นปกติวิสัยที่นับว่าขึ้นชื่อคือ กรณีถอดพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญ-หลง) ที่เกษตราธิบดี ด้วยข้อหาขัดขึ้นไม่ส่งเงินรายได้เข้าหอรัษฎากาการพิพัฒน์ตามคำสั่งของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในพ.ศ. 2417 พระยาอาหารบริรักษ์ผู้นี้เป็นทั้งญาติและผู้ใกล้ชิดของผู้สำเร็จราชการ กรมมาได้ชื่อว่าเป็นกรมที่มีรายได้สูงมาก และสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก็ได้ชื่อว่าเป็นสภาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การลงโทษครั้งนั้นจึงเป็นการเสียชื่อเสียงหน้าตาและเป็นการข่มขวัญโดยเช็ดคไ้ให้ลึงดู ผู้สำเร็จราชการคงจะได้จ้งหวะตอบโต้เมื่อเกิดเหตุวิกฤติการณ์วังหน้า ในพ.ศ. 2417 และเหตุราชฎรฎฎการ้องทุกข์ว่า พระปรีชาภคการ (ลำอาน อมาตยกุล) รุกราชในปลายปี 2420 คดีพระปรีชาภคการนั้นมีหลักฐานมั่นคงว่า ผู้สำเร็จราชการเป็นต้นคิดผลักดันให้มีการดำเนินคดีจนถึงประหารชีวิตพระปรีชาภคการ พระยากระลาปน์กิจโกศล (โหมต อมาตยกุล) ผู้บิดาและพี่น้องต้องพลอยเสื่อมสิ้นอำนาจวาสนาด้วย ทั้งๆ ที่ตระกูลอมาตยกุล ถือได้ว่าเป็นที่โปรดปรานมาก โทษนั้นร้ายแรงมากตามรับสั่งว่า “บังอาจทำโทษคนถึงตาย แลเอาเงินสองคนทั้งนี้ กับทั้งข้อเงินฉ้อทองของแผ่นดิน”<sup>40</sup> คณะเสนาบดีเองก็มีความเห็นว่า “เป็นความใหญ่กว่าครววังหน้า”<sup>41</sup> ต้องรับโทษประหารชีวิตเท่านั้น เป็นอื่นมิได้

ทั้งวิกฤติการณ์วังหน้าและคดีพระปรีชาภคการนั้นมีได้เป็นคดีภายในแวดวงชนชั้นผู้ปกครองชั้นสูงเท่านั้น หากแต่ยังเป็นเหตุครึคโครมสันละเทือนต่อเอกราชและบูรณภาพทางดินแดนของไทยด้วย เพราะผู้เพ็ลียงปล้ำกิติ ผู้ที่ได้เปรียบกิติได้” ชักน้ำเข้าลึก ชักคิกเข้าบ้าน” ให้ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสอาจเข้าแทรกแซง จนประวัติศาสตร์ไทยเกือบจะต้อง

พลิกหน้าใหม่ทันทีเดียวจากเหตุนี้สองครั้งนั้น ความแตกต่างกันเองภายในจึงเป็นผลเสียต่อบ้านเมืองอย่างยิ่ง นอกจากนั้น ความแตกแยกได้ทำให้ราชการแผ่นดินขาดประสิทธิภาพ เพราะเหล่าเสนาบดีมิได้ร่วมมือร่วมใจกันรับราชการ มีการชิงดีชิงเด่น อิจฉาริษยา โยนงานให้พ้นตัว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงเร่งรัด ขอร้อง และถึงขั้นบังคับให้ประชุมปรึกษาหารือกัน และต้องทรงเป็นผู้ประสานงานติดต่อระหว่างหน่วยราชการ แต่ราชการก็มิได้ดำเนินไปอย่างรวดเร็วทันสถานการณ์ ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลเพราะนิยมจำคำสั่งการ หนังสือติดต่อราชการตกค้างตามหน่วยงานต่างๆ เป็นเดือนเป็นปี และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ยังคงนิยมปฏิบัติราชการที่บ้านมากกว่าจะประชุมปรึกษาข้อราชการสม่ำเสมอ

หนังสือกราบบังคมทูลล้นขอเรียนพระราชปฏิบัติ ขอพระราชทานพระราชดำริหรือพระราชวินิจฉัยมากกว่าจะกราบบังคมทูลความเห็นและตัดสินใจการสำคัญด้วยตนเอง<sup>42</sup> แม้ในการประชุมหน้าที่หนึ่ง เสนาบดีส่วนใหญ่ก็ไม่นิยมแสดงความคิดเห็นเหมือน “พระนั่งปรก” จนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงระอาว่า “ถ้าตัวเราผู้เป็นเจ้าของแผ่นดินแล้วชอบเสนาบดีที่มีปากมากกว่านั่งปรก.....เพราะใจข้ารักคนทำงานแลคนคิด”<sup>43</sup> ในราชการแผ่นดินเรื่องสำคัญ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดที่จะให้เป็นความเห็นชอบในลักษณะที่ “ปรึกษาเห็นดีร่วมกัน” กับเหล่าเสนาบดี เมื่อใดคณะเสนาบดีเลือกที่จะให้เป็นพระราชวินิจฉัยก็มักจะมีพระราชปรารภทำนอง “รู้ทัน” ว่า “ข้าราชการที่นับว่าตัวเป็นผู้ชี้ต่อตรงต่อแผ่นดินคิดการเจริญของบ้านเมืองแต่พอเป็นชื่อเสียงไว้ในแผ่นดินว่าได้คิดแล้ว แต่พระเจ้าแผ่นดินท่านไม่เอา” “ไม่โปรดที่จะให้มีการ “ออกตัวโยน (เรื่องการตัดสินใจ) ผลุงเข้ามา (ให้มีพระราชวินิจฉัย)”<sup>44</sup> หรือให้ปรากฏว่าอย่างน้อยความเห็นชอบของข้าราชการผู้นั้น พระองค์ทรง “รู้เห็น” ด้วยเพื่อ “ไม่ให้ไปออกตัวกับผู้แต่งพงศาวดารว่า ฉัน (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) “ไม่รู้ไม่เห็นด้วย”<sup>45</sup> หรือแม้แต่การอ้างว่าเป็นพระราชดำริแล้วต้องปฏิบัติตามเพราะว่า “เป็นข้าก็ต้องทำตาม”<sup>46</sup> เหล่าเสนาบดีหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในพระราชดำริแล้ว ล้วนไม่นิยมที่จะตัดสินใจด้วยตนเองด้วยเกรงว่าจะต้องรับผิดชอบ จึงมักทรงเตือนในทำนองว่า “ด้วยฉันเป็นเจ้าของแผ่นดินแลเสนาบดีสำหรับเดียวกัน (รัฐบาลในความหมายปัจจุบัน) ถ้าเสียเป็นชื่อชู้ก็ชู้ด้วยกัน ถ้าดีก็ต้องดีด้วยกัน... (ไม่โปรดที่จะทรงตัดสินใจสำคัญตามลำพังด้วยทรงเกรงว่า) ชื่อฉันจะชู้ติดแผ่นดินอยู่มีรู้หาย”<sup>47</sup> พระราชานิยมคือ ความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งข้าราชการไม่พึงประสงค์

แม้จะทรงพระพิโรธโกรธกริ้วในความเฉื่อยชาของเหล่าเสนาบดีเพียงใด ราชการก็มิได้มีประสิทธิภาพตามพระราชประสงค์ จนถ้าจะ “ใช้บังคับตามอาญาแผ่นดินให้เคร่งครัด” ก็ทรงเกรงว่าจะ “ก่อเหตุ”<sup>48</sup> แม้ถ้อยรับสั่งที่ว่า “ถึงข้าพเจ้าแก่แล้วก็จริง ดาบก็ยังคม หวายก็ยังแข็งอย่าให้ล้มเสีย”<sup>49</sup> ก็น่าจะได้ผลน้อยนัก ข้าราชการประจำยังคงมีอำนาจอิทธิพลโดดเด่น พระราชอำนาจเด็ดขาดเพียงใดก็ยากที่จะหาญหักได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

จึงทรงรู้สึกว่าการว่าราชการใหญ่ น้อย เสมือนพระองค์เดียวอย่างหนักหนาสาหัส ในขณะที่ “ใครๆ เขาออนไลน์สบาย เจ้าแผ่นดินตกหายไปคนเดียวเช่นนี้ ถ้าหากว่าตายเสีย ใครจะทำมัน มีต้องประกาศว่าช่วยไม่ได้ฤๅ”<sup>50</sup> ที่ทรงระอาพระทัยยิ่งก็คือ เหล่าเสนาบดีนิยมฟ้องร้องกล่าวโทษกันเอง ซึ่งทรงถือว่าเป็น “โรคโบราณ” หายยาก และไม่เป็นคุณแก่บ้านเมือง<sup>51</sup> เหล่าเสนาบดีก็อปรด้วยเจ้านายและข้าราชการล้วนเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะตามพระราชวิจารณ์ที่ได้พระราชทานแต่สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธ์ ใน พ.ศ. 2444 ดังนี้:

“เสนาบดีทุกวันนี้เหมือนควายที่หีบอ้อย ถ้าหยุดเดือนแฉ่ เดือนกระดัก ก็หยุดบดเอียงกันเสียหมด จะผลัดเปลี่ยนก็ไม่มีคน พ่อเหน เมืองไทยจะล้มเสียเพราะเรื่องนี้เป็นแน่แล้ว”<sup>52</sup>

เสนาบดีในอุดมคติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีสักกี่คน เป็นข้อควรพิจารณาศึกษา เสนาบดีคู่พระบารมีคงมีอยู่บ้างหลายท่าน เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า “แขนซ้าย แขนขวา” ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคือ สมเด็จฯ กรมพระยาเทวงวงศ์วิโรปการและสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ แต่เสนาบดีที่ทรงโปรดปรานมากกว่ามีความสามารถเป็นที่พอพระทัยที่สุดคือ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เคยมีรับสั่งรำพึงว่า ถ้าเสนาบดีทั้งหลายสามารถเจริญรอยตามสองพระองค์ดังกล่าวได้ จะทรงพอพระราชหฤทัยมาก<sup>53</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงอุปมาอุปไมยสภาพของระบบราชการของพระองค์ไว้ดังนี้:

“ความขัด (ขาด) คนของเราเป็นอยู่อย่างไร ถ้าจะเปรียบด้วยเรือ ก็เหมือนกัน เมื่อก่อนเอาขึ้นทิ้งไว้ในอู่คงอยู่แต่รูปเรือ ท้องนั้นผู้รั้วจวนจะลอยน้ำไม่ได้ เมื่อจำเป็นต้องเข็นลงน้ำ ก็เอาโคลนปะแทนชั้น คนพายก็ไม่เป็น คนหนึ่งยก คนหนึ่งจ้วงตุ่ม ๆ ตุ่ม ๆ น้ำก็เขี้ยว ลมก็จัด เวลาว่าง ๆ ค่อยปุ๋ยาเปลี่ยนไม้ไปที่ละแผ่น 2 แผ่น ตอกหมันยาชั้นพอเป็นรูป แต่คนที่พายลั่นแต่เป็นโรคไทยต่าง ๆ ตาบอดบ้าง นูหนวกบ้าง การที่จะหาฝีพายให้เต็มลำเป็นการยากอย่างยิ่ง ถ้าจะถามว่าเมืองไทยทำไมจึงได้ช้ากว่าญี่ปุ่น ก็ต้องว่าเพราะเหตุที่มันปนเช่นนี้แหละ”<sup>54</sup>

ราชการสงครามปราบฮ่อ (พ.ศ. 2418-2432) ในแผ่นดินได้ประจักษ์สภาพราชการที่ไร้ประสิทธิภาพได้เป็นอย่างดี ไม่ผิดแผกแตกต่างจากราชการสงครามในแผ่นดินพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่แม้จะมีเจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) เป็นแม่ทัพที่เด็ดขาดสักเพียงใดก็ตาม แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เผชิญภัยจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ทรงพลานุภาพเหนือกว่ามาก ระบบราชการที่ล้มเหลวได้ทำให้ประเทศชาติยิ่งตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบและล่อแหลมต่อการสูญเสียเอกราช ประหนึ่ง ‘สนิทเกิดแต่เนื้อในตน’ ดังที่

เทียนวรรณได้อุปมาอุปไมยว่าเป็น “โรคของประเทศ และเป็นศัตรูภายในที่ก่อจลาจลในประเทศได้ แม้ไม่มีภัยภายนอก”<sup>55</sup> การเปลี่ยนแปลงประเทศที่จะเกิดขึ้นจะต้องเริ่มที่ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบราชการเป็นเบื้องต้น แต่จะเป็นการยากสักเพียงใดสำหรับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว?

### การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครอง

ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองให้พร้อมกับสถานการณ์ต่างประเทศที่คุกคามอยู่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงเริ่มต้นด้วยการฟื้นฟูพระราชอำนาจและรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางก่อนเพื่อเป็นพลังอำนาจหลักทางการเมืองในการพัฒนาประเทศ ในปี พ.ศ. 2416 ที่ทรงเริ่มการปกครองประเทศด้วยพระองค์นั้น นอกจากกลุ่มข้าราชการชั้นสูงที่มีหัวคิดอนุรักษนิยม ทว่านิยมความเจริญทันสมัยนำโดยผู้สำเร็จราชการ และกลุ่มของฝ่ายกรมพระราชวังบวรสถานมงคลที่ถุกนับเนื่องว่าเป็นกลุ่มสยามเก่าที่มีความคิดอนุรักษนิยมแล้ว<sup>56</sup> ยังมีกลุ่มใหม่ประกอบด้วยข้าราชการและพระบรมวงศ์ ที่มีจุดมุ่งหมายพิทักษ์ราชบัลลังก์ ตั้งตนเป็นสมาคมหนุ่มสยาม (Young Siam Society) ทั้งสามกลุ่มเป็นตัวแทนแนวความคิดอันแตกต่างกันในการที่จะเปลี่ยนแปลงบ้านเมือง แต่ก็มีบทบาทสำคัญที่ทำให้บ้านเมืองไม่สามารถจะพัฒนาได้เต็มขีดความสามารถ เพราะทุกกลุ่มมีความรู้สึกที่ไม่ไว้วางใจกันเอง และพร้อมที่จะขัดขวางความคิดและการกระทำของอีกฝ่ายถ้าจำเป็น

ดังนั้น ในสมัยที่มีผู้สำเร็จราชการและกรมพระราชวังบวรสถานมงคล แม้จะมีพระราชดำริแน่วแน่ตั้งแต่แรกแล้วว่าความเปลี่ยนแปลงจะต้องดำเนินไปในลักษณะการที่ “คิดลดหย่อนผ่อนเปลี่ยนเสียบ้าง แต่จะให้แล้วไปในครั้งเดียวนั้นไม่ได้ จะต้องคิดเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่ควรแก่การจะเปลี่ยนแปลงได้”<sup>57</sup> แต่การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองในลักษณะการดังกล่าวก็ยิ่งประสบการต่อต้านรุนแรงเกินคาด ดังจะเห็นได้ว่า ในขั้นต้น การปรับปรุงธรรมเนียมการปกครองที่มุ่งหมายรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพียงแต่เริ่มด้วยการปรับปรุง และเสริมสร้างองค์การบริหารและการคลัง โดยจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและหอรัษฎากรพิพัฒน์ เพื่อเป็นการใช้พระราชอำนาจผ่านองค์กรดังกล่าว ปรากฏว่าได้เกิดวิกฤตการณ์วังหน้าขึ้น ใน พ.ศ. 2417 เป็นปฏิกริยาตอบโต้อย่างรุนแรงของกลุ่มกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ โดยมีกลุ่มข้าราชการชั้นสูงนำโดยสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ที่น่าจะสนับสนุนอยู่ในที่ด้วยต่างฝ่ายต่างก็รู้สึกว่อำนาจและผลประโยชน์นี้ได้รับความกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนั้น

เมื่อกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญเสด็จลี้ราชภัยไปประทับในกงสุลอังกฤษ ความขัดแย้งภายในระหว่างวังหลวงกับวังหน้า ซึ่งเป็นวิกฤตการณ์อันตรายอยู่แล้ว ก็ได้กลับกลายเป็นเหตุ

ล่อแหลมให้อังกฤษอาจจะแทรกแซงกิจการภายในของไทยจนถึงขั้นเป็นภัยมหันต์ต่อเอกราชของไทยได้ วิถีการดำเนินชีวิตที่อิงสละเทือนพระราชอำนาจและเอกราชอำนาจอธิปไตยของไทย เพราะอังกฤษอาจฉวยโอกาสแทรกแซงกิจการภายในและกลุ่มผู้สำเร็จราชการเองอาจแสดงตนเปิดเผยที่จะเห็นพระทัยเอาใจช่วยกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญจนถึงขั้นที่อาจจะให้ “วังหน้ามาเป็นเจ้า” ได้ เพราะกลุ่มนี้ถือว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นความผิดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งก็มีรับสั่งด้วยความจนกระทั่งว่า “เมื่อจะปรับเอาฉันเป็นผิดก็ตามแต่จะโปรดเถิด” แต่ก็ทรงยืนยันว่ามีได้ทรงหมายมาดร้ายต่อกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญแต่อย่างใด<sup>58</sup>

นับตั้งแต่เหตุการณ์ร้ายแรงครั้งนั้นแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหวาดหวั่นในสถานการณ์ทางการเมืองที่อาจพลิกผันขึ้นได้อีก ได้โปรดให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์ ตรวจดวงพระชะตาเทียบกับดวงพระชะตาของกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญเสมอในทำนองที่ว่า “วาสนาหม่อมฉันจะสิ้นเพียงนี้หรือยังจะเจริญต่อไป ช่างโน้น (กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ) เขาจะดีบ้างกระมัง”<sup>59</sup> เมื่อใดที่ทรงรู้สึกว่ามีฝ่ายรุกมากจนสุดจะทนทาน ก็มักจะมีพระราชหัตถเลขาปรับทุกข์กับสมเด็จพระมหาสมณเจ้าด้วยความคับแค้นพระทัยว่า “ผู้ใหญ่ซึ่งจะเป็นผู้รักษาแผ่นดิน (ผู้สำเร็จราชการ) ก็กลับแปรปรวนเป็นการประจบประแจงคนต่างประเทศไป ช่างฝ่ายท่านพี่น้องของเราเอง (กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ) ก็กลับเป็นข้าไทยสนิทสนมมาขึ้นกงซุลที่มาอยู่ในกรุงนี้ (กงซุลอังกฤษ)”<sup>60</sup> กล่าวคือทั้งสองกลุ่มฝังใฝ่ในอังกฤษขนาด “มอบฝากบ้านเมือง” ไว้ด้วย<sup>61</sup> ที่นับว่าทรงสลดพระทัยก็คือ “พี่น้องของเรา” คือ กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญนั้นไม่น่าจะ “สิ้นความคิดเหมือนผ่าอกมาให้เขาดูหมด” เช่นนั้น<sup>62</sup> อย่างไรก็ตามถ้าสถานการณ์เลวร้ายจนถึงขนาด “บ้านเมืองจะสาบสูญ” แล้ว ก็ทรงเชื่อว่า “ถ้าบ้านเมืองเป็นของเขาคือ (คืออังกฤษหรือฝรั่งเศส) แท้ๆ แล้วหม่อมฉันก็ไม่ตายถ้าเป็นของกันเอง (กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ) แล้วเห็นจะรักษาชีวิตไว้ไม่ตลอดเป็นแท้”<sup>63</sup> จึงมีพระราชดำริที่จะเตรียมรับสถานการณ์ในกรณีที่จะทรง “สิ้นวาสนา” โดยจะทรงซื้อที่ดินไว้ในต่างประเทศเพื่อเป็น “เสบียง” สำหรับพระบรมราชวงศ์<sup>64</sup> พระราชดำรินี้น่าจะสะท้อนให้เห็นความรุนแรงของสถานการณ์บ้านเมืองหลังวิกฤตการณ์วังหน้าได้เป็นอย่างดีว่าอันตรายต่อพระบรมราชวงศ์เพียงใด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรู้สึกพระองค์ว่าทรง “มีศัตรูอยู่รอบตัว”<sup>65</sup> และทรงปรารภทำนองนี้เสมอว่า “ด้วยตัวฉันทุกวันนี้ ก็เป็นที่ชิงชังของท่านผู้มีอำนาจทั้งหลายมาก คิดจะหาความชั่วต่างๆ มาทับถมให้จมลงในแผ่นดินให้จงได้”<sup>66</sup> ท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศเช่นนี้ ความเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปได้ได้อย่างไร?

วิกฤตการณ์วังหน้าที่แม้จะจบลงโดยการลดอำนาจของกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญได้สำเร็จ แต่ก็ได้ให้บทเรียนแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการที่จะทรง

เปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองต่อไปอีก นับตั้งแต่มาจนถึงปี พ.ศ. 2430 พระราชดำริที่จะเปลี่ยนแปลง “ธรรมเนียมการปกครอง” ก็เป็นแต่เพียงการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้แต่ทรง “คิดและได้พูดมาช้านาน” โดยที่ “การหาตลอดไปได้ไม่”<sup>67</sup> เสี่ยงวิพากษ์-วิจารณ์ย่อมมีปรากฏเป็นปกติวิสัยตลอดรัชกาล โดยเฉพาะเสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชน 2 คนซึ่งเป็น “ปัญญาชนสยาม” ร่วมสมัยคือ นาย ก.ล.ร. กุหลาบ และ นาย ต.ว.ส. วัฒนโก หรือเทียนวรรณ ซึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์ประเพณีธรรมเนียมเก่าว่า เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ<sup>68</sup>

เทียนวรรณ ได้เผยแพร่ความคิดเรื่องความเจริญแบบตะวันตกโดยการพูดจาในแวดวงเจ้านายและข้าราชการ เขียนหนังสือและออกหนังสือพิมพ์รายเดือนชื่อ ดุลยวิภาคพจนกิจ เทียนวรรณได้เรียกร้องให้ปฏิรูปสังคมที่ไร้ความยุติธรรมและความเป็นธรรม โดยเลิกประเพณีที่ไม่ดี พัฒนาประเทศแบบญี่ปุ่น มีรัฐธรรมนูญ และ “ปาลีเมนต์” เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลพระราชอำนาจ ข้อเรียกร้องนั้นปรากฏในงานเขียนทั่วไปของเทียนวรรณ ที่ขึ้นชื่อคือ บทกลอน (พ.ศ. 2448) ที่ว่า:

“ฉันขอเตือนเพื่อนมนุษย์สุดที่รัก	จงพร้อมพรีภักประเทศตามเหตุผล
ทั้งรักษาตีสานารักษาตน	อย่าให้พลพวกเราถึงเศร้าโศก
...	ควรพวกเราหม่ามมุ่งหมายเวลาทำ
ไพร่เป็นพื้นยืนร้องทำนองขกา	ตามระบอบปาลีเมนต์ประเด่นข่า
แม้หนึ่งซ้าล้าหลังยังมีทำ	จะตกต่ำน้อยหน้าเวลาสาย
...	จงเป็นศิวิไลซ์จริงอย่านิ่งนาน
ให้รีบเร่งหาปาลีเมนต์ขึ้นเป็นหลัก	จะได้ชักน้อมใจไพร่สมาน
เร่งเป็นพรีปรีดาอย่าช้ากาล	รักษาบ้านเมืองเราช่วยเจ้านาย” <sup>69</sup>

เทียนวรรณได้เสียดสีนิสัยคนไทยกระทบกระทั่งถึงชนชั้นผู้ปกครองไว้ว่า:

“เราเห็นว่า ประเทศสยามของเราไม่มีคนกล้าและคนดื้อถือในความที่ตนเห็นว่าถูกว่าชอบและที่ตนเห็นเอง มีแต่คนกล้าไม่กลัวผิด ไม่กลัวอายมากกว่าคนอื่น ๆ ทั้งเราได้เห็นได้รับทราบ ว่า ไทยเราจะคิดทำอะไรขึ้น แม้จะเป็นความดีจริงแล้ว แต่มักจะไม่ใคร่ยืดยาว คู่เดียวก็จิตหายเจียบไป ดูเหมือนฝนตกไล่ช้าง.... ในชั้นแรกดูจะขึ้นแข็งแรง ไป ๆ ก็หายเจียบไม่มีใครว่าใคร”<sup>70</sup>

ความจริงดังกล่าวนี ผู้ที่จะตระหนักได้ลึกซึ้งที่สุดคือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความคิดริเริ่มอันใดมิได้ง่ายดังเทียนวรรณคิดอย่างแน่นอน

เสียงวิพากษ์วิจารณ์ทำนองนี้ยังไม่ปรากฏการโต้ตอบและตอบโต้อย่างจริงจังจากราชสำนัก แต่เมื่อเสียงวิจารณ์มาจากบุคคลในแวดวงอำนาจโดยตรงคือ เจ้านายและข้าราชการเสียงนั้น น่าจะมีความหมายและความสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงพระราชดำริว่า เป็นการจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับเจ้านายและข้าราชการซึ่งเป็นกลไกแห่งรัฐผู้สนองพระบรมราชโองการในการปกครองแผ่นดิน เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการโดยตรง คณะเจ้านายและข้าราชการประจำยุโรปได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลความเห็นใน พ.ศ. 2427 ว่าความล้มเหลวของการปกครองที่ไม่เป็นธรรมจนไม่สามารถค้ำประกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการปิดประเทศจะเป็นข้ออ้างให้มหาอำนาจตะวันตกเข้าครอบครองประเทศได้ คณะนี้ได้สรุปว่า “กรุงสยามนี้ เป็นเมืองที่ยังไม่มีอำนาจแลความเจริญ” การพัฒนาประเทศต้องขจัด “ธรรมเนียมอันชั่วก่อนเป็นเบื้องต้น” คือ การใช้อำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียวและการสืบต่ออำนาจที่ไม่แน่นอน จนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง คณะนี้ได้วิจารณ์ว่าความเปลี่ยนแปลงระหว่าง พ.ศ. 2411-2427 ไม่ว่าจะเป็นการทูตกับยุโรป การเลิกทาส การเลิกหมอบคลาน การใช้ธรรมเนียมตะวันตก อาทิ การยืนเฝ้า การติดต่อกับชาย การกินอยู่ การแต่งกาย เป็นต้น ล้วนเป็นความเปลี่ยนแปลงที่ “หาใช่การจัดแจงให้ดีขึ้นแต่พื้นของการไม่” หากแต่ “เป็นการ บำรุงตาเท่านั้น” คณะเจ้านายและข้าราชการได้เสนอให้มี “การจัดการบ้านเมืองตามแบบอย่างยุโรป” โดยมีการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญ มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี และระบบข้าราชการประจำที่ทันสมัย<sup>71</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อเสนอของเทียนวรรณและคณะเจ้านายและข้าราชการมีความมุ่งหมายตรงกันคือ เรียกร้องต้องการการปกครองที่ทันสมัย โดยยังคงสงวนหัวใจของระบบเก่าไว้คือ อำนาจในการกำหนดวินิจฉัยจัดการปกครองอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ เพราะต้องการให้สถาบันกษัตริย์เป็นองค์กรนำในการพัฒนาประเทศ ดังที่คณะเจ้านายและข้าราชการได้กราบบังคมทูลว่า

“แลถึงการที่จะจัดแจงเปลี่ยนแปลงสิ่งหนึ่งสิ่งใด ถ้ามีพระราชประสงค์จะให้เป็นไปอย่างใด ก็อาจสำเร็จได้โดยพระบรมราชโองการทุกประการ ไม่มีกีดขวางเหมือนดังในประเทศยุโรปซึ่งมีปาลิเมนต์มีพวกมินิสเตอร์”<sup>72</sup>

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองยังมีได้มุ่งหมายระบอบประชาธิปไตยเต็มรูปแบบในความหมายสากลที่แท้จริง ถึงกระนั้น ข้อเสนอเรียกร้องดังกล่าวก็เป็นการที่เกือบจะสุดวิสัยที่จะให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบในการปฏิบัติ ผู้กราบบังคมทูลเองก็คาดว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอาจจะทรง “กริ้วเจี๊ยบ” ที่คำกราบบังคมทูลแสดงความคิดเห็น “ราติกาล” (Radical) อันผิดพระราชนิยม<sup>73</sup>

พระราชดำรัสตอบคำกราบบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการมีทำนองทำความเข้าใจร่วมกันว่าอันที่จริงแล้ว ความเปลี่ยนแปลงในยุโรปส่วนใหญ่เกิดจากความต้องการของประชาชน เป็นเบื้องต้น แต่ความเปลี่ยนแปลงใน “กรุงสยาม” เกิดจากพระราชดำริเริ่มเป็นสำคัญ ถึงกระนั้นความเปลี่ยนแปลงก็ประสออุปสรรคสำคัญคือ พระราชอำนาจมิได้เด็ดขาดมั่นคง ตามความเป็นจริง เพราะ “อำนาจเสนาบดีได้เจริญนั้น เพราะมีอำนาจได้ตั้งเจ้าแผ่นดิน มาแต่ก่อนมากนัก” และการที่ราชการแผ่นดินขาดประสิทธิภาพจนทรงปรารภด้วยความท้อพระทัยว่า “เรากลายเป็นตัวคอเวอนเมนต์” และ “เราต้องสู้การตั้งแต่ใหญ่ลงไปจนเล็กทุกสิ่งทุกอย่าง ต้องทำเองสิ่งเองทุกสิ่งตลอดจนถ้อยความเล็กน้อย ไม่ใคร่จะได้อาศัยๆ ไม่ได้อาศัยเสนาบดี ตามตำแหน่งนั้นๆ เลย” มีพระราชดำริว่า ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เหมาะสมเป็นไปได้ตามสภาพความจริงคือ การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองในด้านการใช้อำนาจบริหาร เป็นสำคัญ (Government Reform) กล่าวคือ การพัฒนาระบบข้าราชการประจำให้มี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการสรรหา “ผู้ทำกฎหมาย” ให้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย ราชการว่า “จะทำฤๅตัดสินการขัดข้อง”<sup>74</sup> พระราชดำรัสได้สะท้อนวัฒนธรรมการวิจารณ์ ของคนไทยไว้ว่า “ผู้ซึ่งนั่งอยู่นอกจากวง ก็แลเห็นว่าไม่เป็นการยากอันใด แต่ผู้ซึ่งจะเป็นผู้ทำนั้น เป็นความยากลำบากอยู่บ้าง” และทรงเปรยว่า “ผู้ซึ่งจะมีปัญหาชี้เหตุการติและการชมได้นั้น มีมากคนไป แต่ไม่พ้นจากที่จะเหมือนกับซึ่งบอกว่สิ่งนี้แดงสิ่งนี้ดำ สิ่งนี้ขาว ซึ่งแลเห็นอยู่แก่ตา ทัวกันแล้วอย่างนั้นเอง แต่ผู้ซึ่งจะทำให้เป็นรูปร่างอย่างใดเข้านั้นไม่ใคร่มีตัวเลย”<sup>75</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงชะลอการเปลี่ยนแปลงธรรมเนียม การปกครองโดยตรงไว้ถึง 10 ปี จนเมื่อสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่พิราลัย ใน พ.ศ. 2425 และกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญเสด็จทิวงคตใน พ.ศ. 2428 แล้ว และ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงค่อยๆ รวบรวมพระราชอำนาจไว้ได้มั่นคงแล้ว การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองจึงได้เริ่มต้นขึ้นศึกครั้งหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า ระยะเวลา ระหว่าง พ.ศ. 2416 ถึง พ.ศ. 2428 ได้ผ่านไปโดยที่ความเปลี่ยนแปลงเต็มไปด้วย ความยากลำบากด้วยเหตุอุปสรรคภายในดังกล่าวมาแล้ว ทั้งๆ ที่เป็นเวลาอันเหมาะสมอย่างยิ่ง ที่น่าจะพัฒนาได้รวดเร็ว เพราะภัยจักรวรรดินิยมตะวันตกยังมิได้คุกคามอย่างรุนแรงเมื่อเทียบกับเวลาต่อมาที่ฝรั่งเศสคุกคามไทยอย่างหนักด้วยข้อเรียกร้องดินแดนและสิทธิสภาพนอก อาณาเขต และอังกฤษเรียกร้องต้องการผลประโยชน์ทางการค้าเป็นหลัก ดังนั้น แม้พระราชอำนาจตั้งมั่น แต่รัชกาลนี้ก็เริ่มเผชิญภัยจักรวรรดินิยมคุกคามจนต้องเร่งรับจัดการ ปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างรีบด่วนก่อนที่จะพัฒนาบ้านเมืองด้านอื่น ๆ ดังที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีรับสั่งกับพระเจ้านั่งงยาเธอ กรมพระยาดำรง- ราชานุภาพว่า “ต่างประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครอง

บ้านเมืองเสียให้เรียบร้อย ปล่อยให้ให้หลวมอย่างเช่นเป็นอยู่เข้าไปเห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางทีอาจถึงเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้”<sup>76</sup>

แต่การจัดตั้งการบริหารโดยคณะรัฐมนตรีหรือคณะเสนาบดีพร้อมด้วยระบบข้าราชการประจำแบบสากลและการพยายามจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบเทศบาลล้วนประสบความสำเร็จความยากลำบากทั้งในด้านการขาดแคลนบุคลากรที่เหมาะสม ระบบราชการที่ต้องค่อยๆ พัฒนาขาดงบประมาณเกือบหมดสิ้น และการเผชิญกับการต่อต้านจากเจ้าเมืองและข้าราชการท้องถิ่น<sup>77</sup> การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองนับแต่ พ.ศ. 2430 เป็นต้นไปจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่ใช้เวลายาวนาน ท่ามกลางการวิพากษ์วิจารณ์รุนแรงทั้งภายในและภายนอกประเทศ บทความบางฉบับก็มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการทูตด้วยเซอร์โทมัส แซนด์เอร์สัน (Sir Thomas Sanderson) รัฐมนตรีช่วยว่าการต่างประเทศของอังกฤษ ได้วิจารณ์ว่า “รัฐบาลสยามและการบริหารราชการเคยเลวมากอย่างไร เคยฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างไร เคยกดขี่ข่มเหงราษฎรอย่างไร ทุกวันนี้ก็เป็นเช่นนั้น เมื่อก่อนนั้นพักหนึ่ง พวกเขาเกิดคลั่งปฏิรูปขึ้นมาทันทีทันใด..ข้างนอกดูเคลือบเงาขายผิวได้ แต่ข้างในยังคงเหมือนเดิม”<sup>78</sup> รายงานของนาย เจ. จี. สกอต (J.G. Scott) อุปทูตประจำไทยและบันทึกของนาย โรเบิร์ต ลอริ โมแรนต์ (Robert Laurie Morant) ได้พรรณนาสภาพการเมืองไทยดังกล่าว และเรียกร้องให้อังกฤษเป็นพันธมิตรของไทย และช่วยปฏิรูปไทยตามความปรารถนาของฝ่ายไทย แต่ผู้นำชั้นสูงของอังกฤษคิดว่า สภาพก่อนแลของไทยยากที่จะให้ไทยดำรงเอกราชของตนไว้ได้ และฝรั่งเศสอาจแทรกแซงทางทหาร<sup>79</sup>

ข้อวิจารณ์ไทยที่นับว่าน่าสนใจ เพราะผู้วิจารณ์เป็นผู้ที่เคยใกล้ชิดอยู่ในแวดวงผู้ปกครองชั้นสูงคือ บันทึกลับของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ และบันทึกของนายโรเบิร์ต ลอริ โมแรนต์ ทั้งสองรายงานการเมืองลับของราชสำนักซึ่งคงจะมีอิทธิพลมิใช่น้อยต่อการกำหนดนโยบายอังกฤษที่มีต่อไทยเมื่อก่อนและหลังเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 โดยอังกฤษเห็นไทยเป็น “Asian Artichoke”<sup>80</sup>

พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ทรงเป็นพระบรมวงศ์ที่เป็นที่โปรดปรานมาก โดยร่วมเป็นสมาชิกสมาคมพิเศษทำนองพระพี่เลี้ยงสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช (พ.ศ. 2423-2424) ทรงเป็นสมาชิกของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และทรงเป็นอัครราชทูตพิเศษประจำทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกาองค์แรกระหว่าง พ.ศ. 2425-2429 ตลอดจนทรงรับราชการในกรุงเทพฯอีกจนถึง พ.ศ. 2433 นับว่าทรงเป็นผู้ใกล้ชิดดวงในรู้เห็นราชการมากและเป็นผู้ที่กว้างขวางในวงการทูตมาก่อน<sup>81</sup> พระวิจารณ์จึงค่อนข้างจะเป็นที่น่าเชื่อถือในสายตาของฝ่ายอังกฤษ ส่วนนายโมแรนต์เป็นพระอาจารย์พิเศษ (Tutor) ของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวิชิตนุท ในเขตพระราชฐานถึง 7 ปี (พ.ศ. 2430-2437) จึงอ้างว่าล่วงรู้ข้อเท็จจริงของการเมืองในราชสำนักเป็นอย่างดี เป็นความจริง “เบ็ดหลังฉาก” ที่ลับ และเป็นผู้ที่ใกล้ชิดบุคคลระดับสูง เพราะเป็นที่ปรึกษาการประจำกระทรวงธรรมการของสมเด็จพระยาธรรมาธิบดี<sup>82</sup>

บันทึกลับของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ เป็นพระนิพนธ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2434 ประทานแก่ข้าหลวงคังกฤษประจำรัฐเปรัก (Perak) บันทึกลับได้พรรณานาสภาพการเมืองไทยว่ามีปัญหาลักษณะผู้นำในแวดวงชนชั้นผู้ปกครอง และปัญหาความแตกแยกแบ่งฝ่ายซึ่งดีซึ่งเด่นของชนชั้นผู้ปกครองทั้งเจ้านายและข้าราชการ ปัญหาข้อหลังนี้มีข้อเท็จจริงที่ค่อนข้างใกล้เคียงกับข้อมูลของพระราชหัตถเลขามาก บันทึกลับได้ชี้ชัดว่าทั้งนี้เป็นด้วยเหตุว่า “ทุกสิ่งทุกอย่างย่อมมาจากพระมหากษัตริย์”<sup>83</sup> ถ้าไม่มีการปฏิรูป บ้านเมืองจะไม่รอดพ้นเงื้อมมือภัยจักรวรรดินิยม<sup>84</sup> ส่วนนายโมแรนต์ ได้วิจารณ์ว่า ไทยมีปัญหาลักษณะผู้นำและปัญหาราชการแผ่นดินอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ อังกฤษควรมีความสัมพันธ์เป็นพันธมิตรของไทย เพื่อปกป้องไทยจากฝรั่งเศส และช่วยเหลือไทยในการปฏิรูปประเทศ<sup>85</sup>

แม้ว่าข้อวิจารณ์ของบันทึกทั้งสองฉบับนั้นดูจะมีข้อมูลแปลกใหม่ควรแก่การศึกษา ตรวจสอบความเป็นจริง แต่ก็มีข้อควรคิดว่า ทั้งสองเขียนบันทึกโดยมีความคับแค้นใจหรือไม่ประการใดต่อชนชั้นผู้ปกครองไทย พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ทรงหนีออกราชอาณาจักรขณะตามเสด็จสมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ไปญี่ปุ่น ใน พ.ศ. 2434 และได้ทรงเปิดเผยว่า ที่มิได้เป็นที่โปรดปรานเพราะมีบทบาทร่วมในการทูลเกล้าฯ ถวายคำกราบบังคมทูลใน พ.ศ. 2427 และถูกกล่าวหาว่าทรงเป็นบุคคลที่มีความคิดราติกาล (Radical) และนอกรีตนอกรอยโบราณราชประเพณี<sup>86</sup> ส่วนนายโมแรนต์เข้าลักษณะ “รู้มาก” และไม่รู้จัก “เก็บความ” เป็นที่น่าสงสัยของราชสำนักว่าจะถ่ายทอดราชการงานเมืองให้แก่พนักงานสื่อพิมพ์ชาวอังกฤษผู้ทรงอิทธิพลคือ นายเฮนรี นอร์แมน (Henry Norman) จึงเป็นผู้ทรยศที่ต้องเลิกจ้างตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2437<sup>87</sup> อย่างไรก็ตาม บันทึกทั้ง 2 ฉบับได้ผ่านสายตาของเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของกระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษและน่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่อไทยในท่ามกลางวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ซึ่งถือกันว่าเป็นจุดวิกฤติ (Climax) ของการที่บรรดามหาอำนาจแก่งแย่งกันล่าอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>88</sup>

ถ้าบรรดามหาอำนาจไม่แน่ใจในความอยู่รอดของไทย แม้แต่บทความตามหน้าหนังสือพิมพ์ในยุโรปก็ตั้งข้อสงสัยเช่นกัน ความเจ็บปวดสำหรับไทยก็คงจะเป็นเรื่องที่ไทยต้องหากล้างคำดูหมิ่นดูแคลนที่ว่า “มหาอำนาจหนึ่งที่ยับโดยไม่มีเงื่อนไขต่อเรือปืน 3 ลำ ไม่สามารถมีเอกราชได้”<sup>89</sup> นั้นให้ได้ด้วยการเร่งรัดปฏิรูปการปกครอง หลังวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 เริ่มมีความก้าวหน้าในการปฏิรูประบบนิติศาสตร์เพื่อเป็นพื้นฐานในการเจรจาแก้ไขและหรือยกเลิกระบบสนธิสัญญาอันไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรม อันเป็นบ่อเกิดแห่งความล่อแหลมต่อการสูญเสียเอกราชอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพทางดินแดน และเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงสำหรับไทยในการชำระไว้ซึ่งมีอำนาจอธิปไตย อีกทั้งเป็นเครื่องกีดขวางการพัฒนาประเทศ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มปฏิรูปพื้นฐานระบบนิติศาสตร์คือ บรรดานักกฎหมายชาวเบลเยียมซึ่งเป็นที่ปรึกษาภายใต้การนำของที่ปรึกษาทั่วไป (General Advisor) คือ เจ้าพระยาอภัยราชา (โรลิ่ง-แจเกอมินส์-Rolin-Jaequemyns) อธิบดีรัฐมนตรีและ

นักกฎหมายขึ้นชื่อของเบลเยียม เจ้าพระยาอภัยราชาได้เสนอแนะทางอยู่รอดของไทยคือ การปฏิรูปการปกครองที่เน้นระบบนิติศาสตร์และการดำเนินวิถีทางการทูตสมานไมตรีกับบรรดามหาอำนาจเพื่อป้องกันมิให้ฝรั่งเศสผนวกไทย โดยเน้นความพยายามในการที่จะให้อังกฤษถ่วงดุลย์อำนาจอิทธิพลฝรั่งเศสในประเทศไทย<sup>90</sup> ในด้านการพัฒนาประเทศโดยทั่วไปแล้ว เจ้าพระยาอภัยราชาได้กราบบังคับทูลความเห็นที่ ไทยควรยึดสายกลางระหว่างแบบจีนที่มั่งคั่งมั่งคั่งเฉย ไม่ตื่นร้อนต่อสู้และไม่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอันใด กับแบบญี่ปุ่นที่ก้าวรุดหน้าอย่างไม่ซำญูฉลาดขาดความรอบคอบเพียงพอ<sup>91</sup> อย่างไรก็ตาม การพัฒนาแบบญี่ปุ่นคือแบบอย่างในความใฝ่ฝันยิ่งของกลุ่มหนุ่มสยามและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีรับสั่งกับเจ้าพระยาอภัยราชาใน พ.ศ. 2441 ว่า “สำหรับเราคือการยกฐานะประเทศของเราให้อยู่ในระดับเดียวกับญี่ปุ่นให้ใกล้เคียงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้”<sup>92</sup>

การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองที่แม้จะประสบอุปสรรคนานัปการดังได้บรรยายมาแล้ว เสมือนเรือน้อยที่ลอยได้คลื่นลมพายุจัดในมหาสมุทร ท้ายสุดได้ประสบความสำเร็จเมื่อสิ้นรัชกาลใน พ.ศ. 2453 การเปลี่ยนแปลงการปกครองในด้านการใช้อำนาจบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นและการใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เริ่มตั้งมั่นฝังรากลึกแล้วท่ามกลางการต่อต้านอย่างรุนแรงถึงขั้นต้องส่งกองทัพไปปราบในกรณีกบฏไทยเงี้ยวหรือไทยเขินเมืองเชียงใหม่ใน พ.ศ. 2432 กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ กบฏผู้มีบุญในอีสานและกบฏพระยาแขกเจ็ดหัวเมืองในภาคใต้ใน พ.ศ. 2445 อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองเป็นการเสี่ยง การต่อสู้และการต่อต้านอย่างรุนแรงยิ่งยวดต่อเนื่องยาวนานตลอดรัชกาล โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงเสี่ยงต่อการสูญเสียพระราชอำนาจด้วยน้ำมือของขบวนการต่อต้านภายในและอิทธิพลของบรรดามหาอำนาจที่พร้อมจะซ้ำเติมจากภายนอก ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่มีพระราชดำริเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงถือว่าการต่อต้านครั้งใหญ่ยิ่งที่ได้ทรงเผชิญและทรงตระหนักดีถึงกระแสแห่งความไม่นิยมในพระองค์มี 2 ครั้งคือ การต่อต้านวิธีการเลิกทาสที่ทั้งนายทาสและลูกทาสไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรง และการต่อต้านทั้งอย่างเปิดเผยและแอบแฝงซ่อนเร้นต่อการเลิกธรรมเนียมครองเมืองและกินเมืองสืบต่อกันในวงศ์สกุล<sup>93</sup>

ความเปลี่ยนแปลงในรัชกาลนับได้ว่าเป็นการอันใหญ่หลวงที่คาดหมายความสำเร็จและความล้มเหลวได้ยากยิ่ง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองที่แม้จะเป็นพระราชดำริริเริ่ม และได้ดำเนินการด้วยพระราชอำนาจอันเด็ดขาดในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และด้วยพระวิริยะอุตสาหะอันแน่วแน่ ก็ยังเป็นการที่เกือบจะเป็นไปไม่ได้เลยดังได้บรรยายมาแล้ว การเปลี่ยนแปลงการปกครองในด้านการบริหารครั้งนั้นมีกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป เป็นการปฏิรูป แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงได้สำเร็จแล้ว ก็ตั้งมั่นฝังรากลึก เป็นโครงสร้างใหม่

อย่างแท้จริง จึงอาจจะกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองเป็นการปฏิบัติโครงสร้างการบริหารราชการที่ถือว่ามีค่าอย่างยิ่งใหญ่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการปฏิวัติสังคมไทยที่เกิดขึ้นในรัชกาลนั้นเช่นกันคือ การเลิกระบบไพร่และระบบทาส การปฏิวัติทั้งสองด้านมีบทบาทสำคัญมากในการเสริมสร้างพระราชอำนาจให้เด็ดขาดมั่นคงเต็มความหมายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ไทย

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาความเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้นให้ดี จะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงเด็ดขาดแห่งพระราชอำนาจและเพื่อการปกครองที่รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง โดยนำเอาหลักวิชาการตะวันตกมาพัฒนาเฉพาะด้านการบริหารราชการและส่วนท้องถิ่นและการใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เริ่มตั้งมั่นฝังรากลึกแล้วท่ามกลางการต่อต้านอย่างรุนแรงถึงขั้นต้องส่งกองทัพไปปราบในกรณีกบฏไทยเงี้ยวหรือไทยเขินเมืองเชียงใหม่ ใน พ.ศ. 2432 กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ กบฏผู้มีบุญในอีสานและกบฏพระยกแขกเจ็ดหัวเมืองในภาคใต้ ใน พ.ศ. 2445 อาจจะกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองเป็นการเล็ง การต่อสู้และการต่อต้านอย่างรุนแรงยิ่งยวดต่อเนื่องยาวนานตลอดรัชกาล โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงเสียดำรงการสูญเสียพระราชอำนาจด้วยน้ำมือของขบวนการต่อต้านภายในและอิทธิพลของบรรดามหาอำนาจที่พร้อมจะซ้ำเติมจากภายนอก ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว จะเห็นได้ว่าตั้งแต่มีพระราชดำริเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงถือว่าการต่อต้านครั้งใหญ่ยิ่งที่ได้ทรงเผชิญและทรงตระหนักดีถึงกระแสแห่งความไม่นิยมในพระองค์มี 2 ครั้งคือ การต่อต้านวิธีการเลิกทาสที่ทั้งนายทาสและลูกทาสไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรง และการต่อต้านทั้งอย่างเปิดเผยและแอบแฝงซ่อนเร้นต่อการเลิกธรรมเนียมครองเมืองและกินเมืองสืบต่อกันในวงศ์สกุล<sup>93</sup>

ความเปลี่ยนแปลงในรัชกาลนับได้ว่าเป็นการอันใหญ่หลวงที่คาดหมายความสำเร็จและความล้มเหลวได้ยากยิ่ง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองที่แม้จะเป็นพระราชดำริริเริ่ม และได้ดำเนินการด้วยพระราชอำนาจอันเด็ดขาดในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และด้วยพระวิริยะอุตสาหะอันแน่วแน่ ก็ยังเป็นกรที่เกือบจะเป็นไปไม่ได้เลยดังได้บรรยายมาแล้ว การเปลี่ยนแปลงการปกครองในด้านการบริหารครั้งนั้นมีกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป เป็นการปฏิรูป แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงได้สำเร็จแล้ว ก็ตั้งมั่นฝังรากลึกเป็นโครงสร้างใหม่อย่างแท้จริง จึงอาจจะกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนธรรมเนียมการปกครองเป็นการปฏิบัติโครงสร้างการบริหารราชการที่ถือว่ามีค่าอย่างยิ่งใหญ่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการปฏิวัติสังคมไทยที่เกิดขึ้นในรัชกาลนั้นเช่นกันคือ การเลิกระบบไพร่และระบบทาส การปฏิวัติทั้งสองด้านมีบทบาทสำคัญมากในการเสริมสร้างพระราชอำนาจให้เด็ดขาดมั่นคงเต็มความหมายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ไทย

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาความเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้นให้ดี จะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงเด็ดขาดแห่งพระราชอำนาจและเพื่อการปกครองที่รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง โดยนำเอาหลักวิชาการตะวันตกมาพัฒนาเฉพาะด้านการบริหารราชการเท่านั้น ประชาชนโดยทั่วไปยังมิได้มีบทบาทร่วมใช้สิทธิ์ใช้เสียงในการปกครองอย่างแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงนิยมระบอบนี้หรือไม่? ถ้าศึกษาเอกสารหลักฐานทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะพระราชดำรัส พระราชหัตถเลขา พระบรมราชโองการและคำประกาศต่างๆ แล้ว จะเห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชวิจาร์ณญาณไตร่ตรองได้ลึกซึ้งถึงแก่นแท้หัวใจแห่งระบอบประชาธิปไตยดี การพัฒนาการเมืองระบบประชาธิปไตยมีตัวอย่างให้ทรงพิจารณาได้หลายแบบในหลายประเทศทั้งในทวีปยุโรป อเมริกา และญี่ปุ่น โดยเฉพาะญี่ปุ่น ใน พ.ศ. 2441 เจ้าพระยาอภัยราชาได้เคยกราบบังคมทูลรายงานวิเคราะห์พัฒนาการทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบญี่ปุ่นว่าการพัฒนาประเทศมีอุปสรรคใหญ่มาจากระบบรัฐสภา<sup>94</sup> เป็นแบบอย่างของไทยพึงสังวรณในการเรียนรู้จากประสบการณ์ของญี่ปุ่น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะยอมรับระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ เพราะประชาชนไม่เข้าใจระบอบใหม่ จึงยังไม่ปรารถนาการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้น อีกทั้งประชาชนยังยึดมั่นในสถาบันกษัตริย์อย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะการยึดมั่นในกระแสพระราชดำริริเริ่ม มากกว่าจะเชื่อถือความคิดอ่านของคนทั่วไป คน “ที่อยากจะทำอย่างยุโรปเพียงสี่ห้าคนเท่านั้น” ย่อมจะหักหาญเปลี่ยนแปลงระบอบมิได้ตามลำพัง<sup>95</sup> พระราชดำรีย่อมจะคล้อยตามกระแสเสียงปวงชนเป็นหลัก เมื่อยังไม่พร้อมสถาบันกษัตริย์ย่อมจะพิจารณาเปลี่ยนแปลงระบอบเท่าที่จำเป็นรีบด่วนและให้เหมาะสมกับพื้นฐานวัฒนธรรมไทยเท่านั้น วิธีการเปลี่ยนแปลงโดยค่อยเป็นค่อยไปและคัดเลือกปรับแต่ส่วนที่เหมาะสมนับว่าเป็นวิธีการที่ไม่หักหาญ ไม่ก่อเกิดความขัดแย้งและสามารถประสานผลประโยชน์ทุกหมู่เหล่าได้ในระยะยาวนาน วิธีการเช่นนี้ อาจจะนับเนื่องได้ว่า เป็นตัวอย่างเอกลักษณ์แห่งวัฒนธรรมไทย ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชดำริถึงวิธีการเปลี่ยนแปลงไว้ว่า:

“การอันใดควรจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง การอันใดควรจะเลิกตัดเสีย ก็จะต้องตัดเสีย การอันใดควรจะเพิ่มขึ้น ก็จะต้องเพิ่มขึ้น จะเทเลิกหกความในครั้งหนึ่งคราวเดียวก็ไม่มีเมืองใดจะทำได้”<sup>96</sup> และ “ไม่ต้องคิดว่าจะจัดการอย่างนั้นให้เหมือนเมืองนั้น เมืองนี้ คิดเอาแต่การอันใดซึ่งเป็นการไม่ดี ควรจะเปลี่ยนแปลงให้ดีที่จะสำเร็จไปได้ก่อนนั้นขึ้นตั้ง และพร้อมใจกันคิดจัดการนั้นให้สำเร็จไปทีละ

สิ่งสองสิ่งตามลำดับ จะเป็นประโยชน์อันแท้จริงที่จะสำเร็จได้โดยไม่สงสัย แต่การที่จะสำเร็จไปได้ ดั่งนี้ต้องอาศัยความสามัคคีของผู้เป็นประธาน และผู้ปฎิหาราชการทั้งปวงเป็นหลักข้อสำคัญมาก”<sup>97</sup>

วิธีการเปลี่ยนแปลงโดยคำนึงถึงวัฒนธรรมเช่นนี้ยังเป็นที่ยอมรับหรือไม่ในปัจจุบัน ? แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงพระราชดำริริเริ่มและได้ทรงคำนึงถึงวัฒนธรรมไทยเป็นอย่างดีแล้ว การเปลี่ยนแปลงในแผ่นดิน โดยเฉพาะการปกครองยังประสบปัญหาอุปสรรคใหญ่หลวงและต้องอาศัยเวลายาวนานหลายสิบปีกว่าจะตั้งมั่นการเปลี่ยนแปลงได้ ความเปลี่ยนแปลงใดๆ ทุกวันนี้จึงน่าจะทำได้ไตร่ตรองถึงวิธีการดังกล่าวมิใช่หรือ เพราะคนไทยวันนี้ยังคงเอกลักษณ์แห่งวัฒนธรรมการเปลี่ยนแปลงที่ไม่น่าจะแตกต่างจากอดีตเท่าใดนัก

## เชิงอรรถ

<sup>10</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ในงานฉลองครบ 84 ปี มหาจุฬาราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์; พระนคร: โรงพิมพ์พิมพ์นามจุฬาราชวิทยาลัย, 2521); **ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, พ.ศ. 2405-2408 และ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2408-2411** (พระนคร: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2504).

<sup>11</sup>เพ็ญศรี คุ้ม. “ประวัติศาสตร์ไทยสมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4-รัชกาลที่ 7 บทที่ 2.” แอลงงานประวัติศาสตร์ เอกสารโบราณคดี, 15, 1(มกราคม - มิถุนายน 2524), 13.

<sup>12</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, “พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี แก่ความในคาถาที่มีในอามแผ่นดิน, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477) (พิมพ์ครั้งที่ 21; กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 133.

<sup>13</sup>Ibid., หน้า 130.

<sup>14</sup>พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์ ฉบับวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2418 และฉบับวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2419, **พระประวัติและงานสำคัญของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์**, โดยณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม (พิมพ์จำหน่ายเนืองในมงคลสมัยคราวสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์มีอายุครบ 200 ปี; กรุงเทพมหานคร : รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, 2524), หน้า 93-94 และหน้า 96-101.

<sup>15</sup>พระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา, **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์, พระราชหัตถเลขาและคำอธิบาย**, เล่มที่ 11, โดยณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม (พระนคร: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2516) หน้า 132-33.

<sup>16</sup>สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ กราบบังคมทูลเหตุตั้งวังหน้า, **สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ อัครมหาเสนาบดี**, โดยณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม เล่ม 1, (พิมพ์ครั้งที่ 2; พระนคร: แพรวพิทยา, 2516) หน้า 555; พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าฟ้ามหามาลา, **เจ้าฟ้ามหามาลา**, เล่ม 1, หน้า 17.

<sup>17</sup> สมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. **พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5** (พระนคร: สำนักพิมพ์บรรณากาฬ, 2514.) หน้า 72.

<sup>18</sup> Ibid., หน้า 124, 133 พระวิจารณ์ของสมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพในเรื่องเหตุผลการจัดตั้งวังหน้าเป็นข้าหลวงศึกษาให้ลึกซึ้ง ดูรายละเอียดใน Ibid., หน้า 124-134.

<sup>19</sup> พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสมมตอมรินทร์ (รวบรวม), **เรื่องตั้งเจ้าพระยากรุงรัตนโกสินทร์** (พระนคร: คณะรัฐมนตรีจัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมหลวงชูชาติ กำภู, 2512), หน้า 48.

<sup>20</sup> Ibid., หน้า 50.

<sup>21</sup> มจ.พูนพิศมัย ดิศกุล. **สิ่งที่ข้าพเจ้าพบเห็น** (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพหม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุล; กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิหม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุลและชมรมพระนิพนธ์ สมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2533), หน้า 144.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต). **ประวัติการของจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี**, เล่ม 1 (พระนคร: องค์การค้ำของครูสภา, 2504), หน้า 189.

<sup>24</sup> ศึกษารายละเอียดในเอกสารหลักฐานอาทิ. **จดหมายเหตุพระราชกิจรายวัน และพระราชหัตถเลขา** ทรงมีไปมากับบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อาทิคณะกรรมาธิการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และโบราณคดี. **ประชุมพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**, ภาค 1 และภาคที่ 4 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507, 2512); อนุรักษ์ สุธิสสงคราม (เรียบเรียง), **เจ้าฟ้ามหามาลา**, 11 เล่ม ; อนุรักษ์ สุธิสสงคราม (รวบรวมและเรียบเรียง). **เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม บุนนาค) เจ้าคุณกรมท่า**, 3 เล่ม (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายเทอด บุนนาค; กรุงเทพมหานคร, 2512); อนุรักษ์ สุธิสสงคราม, **สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์อัครมหาเสนาบดี**, 2 เล่ม เป็นต้น

<sup>25</sup> หม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุล. **สิ่งที่ข้าพเจ้าพบเห็น**, หน้า 144.

<sup>26</sup> อนุรักษ์ สุธิสสงคราม. **สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์** หน้า 93-94 และ หน้า 96-101; อนุรักษ์ สุธิสสงคราม. **เจ้าฟ้ามหามาลา**, เล่ม 1, 2.

<sup>27</sup> พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี. **เจ้าพระยาภาณุวงศ์**, เล่ม 1, หน้า 102.

<sup>28</sup> อนุรักษ์ สุธิสสงคราม. **เจ้าพระยาและสมเด็จพระเจ้าพระยาบางท่านในสกุลบุนนาค** (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ อำมาตย์เอก พระยาสุริยานุวงศ์ประวัติ (เต้า บุนนาค); 2517 หน้า 61.

<sup>29</sup> จอมพล เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี. **ประวัติการ**, เล่ม 1, หน้า 190-93.

<sup>30</sup> พระราชหัตถเลขาถึงเจ้านาย 19 องค์เรื่องขอมวัดพระแก้ว วันอังคารที่ 11 ค่ำ เดือนยี่ ปีเถาะ เอกศก คักราช 1241. เอกสารพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ (เอกสารสำเนาเย็บเล่มในครอบครองของนายอนุรักษ์ สุธิสสงคราม), หน้า 8.

<sup>31</sup> พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์. วัน 4 ๕ 12 ค่ำ ปีเถาะเอกศก คักราช 1241 (เอกสารในความครอบครองของนายอนุรักษ์ สุธิสสงคราม), หน้า 10.

<sup>32</sup> Prince Pritsdang. "Confidential Notes on Siamese Administration," **Two Views of Siam on the Eve of the Chakri Reformation**, edited by Nigel Brailey, Scotland: Krisdale Publications, 1989, pp. 49-50.

<sup>33</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. “พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247.” เอกสารการเมือง, หน้า 62.

<sup>34</sup>*Ibid.*, หน้า 63.

<sup>35</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. “พระบรมราชโองบาทในรัชกาลที่ 5 ฉบับที่ 2 ถึงเจ้าฟ้าวชิรชนิศ,” เอกสารการเมือง, หน้า 103.

<sup>36</sup>“ประกาศว่าด้วยตั้งเคาน์ซิลแลพระราชบัญญัติ,” เอกสารการเมือง หน้า 15.

<sup>37</sup>“ประกาศเลิกธรรมเนียมหมอบคลาน,” **จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในรัชกาลที่ 5 ปีมะโรง พ.ศ. 2411-ประกาศ พ.ศ. 2416**, โดยคณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2516), หน้า 1/8.

<sup>38</sup>Prince Pritsdang. “Confidential Notes,” p. 53.

<sup>39</sup>**จดหมายเหตุพระราชกิจรายวัน**, ภาคที่ 7 (พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพมหาอำมาตย์โทหม่อมเจ้าธำรงศิริ ศรีธวัช; พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2477), หน้า 271-72.

<sup>40</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยามรราช (เจย ยมาภัย). **ประยงค์อนุสรณ์** (พระนคร: มิตรนาการพิมพ์, 2516), หน้า 105.

<sup>41</sup>พระราชหัตถเลขาถึงพระยาเทพประชน. **สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์**, เล่ม 2, หน้า 139.

<sup>42</sup>หนังสือราชการและพระราชหัตถเลขา เป็นหลักฐานแสดงความได้ละเอียดลึกซึ้งว่า ราชการดำเนินไปในลักษณะการอันใด ดูตัวอย่างหนังสือ **เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี**, 3 เล่มจบ และ **เจ้าฟ้ามหามาสา**, 11 เล่มจบ และ **ประชุมพระราชหัตถเลขา**, ภาค 1,4.

<sup>43</sup>พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยามรราช (ปั้น สุขุม). **สำเนาพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์-พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงเจ้าพระยามรราช (ปั้น สุขุม) กับประวัติเจ้าพระยามรราช** (พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยามรราช; พระนคร, 2482), หน้า 25.

<sup>44</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง, วัน 4 ๑๗ ค่ำ จ.ศ. 1248 (เอกสารในความครอบครองของนายณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, เอกสารสำเนาเย็บเล่มเฉพาะ), หน้า 267.

<sup>45</sup>คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์วัฒนธรรมและโบราณคดี. **ประชุมพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงบริหารราชการแผ่นดิน ภาคที่ 4** (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2512), หน้า 193.

<sup>46</sup>พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์. **เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี** เล่ม 2, หน้า 613.

<sup>47</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์, วัน 3 ๓ 8 ค่ำ จ.ศ. 1239 (เอกสารในความครอบครองของนายณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, เอกสารสำเนาเย็บเล่ม, เล่ม 5), หน้า 212, 213.

<sup>48</sup>พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง. วัน 2 ๓ 12 ค่ำ ปีจอ ๒๓๓๑ คักราช 1246 (เอกสารในความครอบครองของนายณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, เอกสารสำเนาเย็บเล่ม), หน้า 215.

<sup>49</sup>**ประชุมพระราชหัตถเลขา**, ภาค 3, ตอนที่ 2, หน้า 373.

<sup>50</sup>พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยามรราช วันที่ 3 พฤศจิกายน ร.ศ. 127. **สำเนาพระราชหัตถเลขา**, หน้า 118-119.

<sup>51</sup> พระราชหัตถเลขา. เจ้าฟ้ามหามลิกา, เล่ม 10, หน้า 137.

<sup>52</sup> พระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชทานสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต (พิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ พันเอก หม่อมราชวงศ์ถวัลย์มงคล โสณกุล, วันพฤหัสบดีที่ 20 กันยายน พุทธศักราช 2533: กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2533), หน้า 24.

<sup>53</sup> พระราชดำรัสแก่นายโรเบิร์ต เคิร์ดแพทริก (Robert Kirkpatrick) ที่ปรึกษาทั่วไปชาวเบลเยียม, **Gustav Rolin-Jaequemyns (Chao Phraya Aphai Raja) and the Belgium Advisers in Siam (1892-1902), An Overview of Little-known Documents Concerning the Chakri Reformation Era**, by Walter E.J.Tips Bangkok: Walter E.J.Tips, 1992, P. 212.

<sup>54</sup> พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 18.

<sup>55</sup> สงบ สุริยินทร์. **เทียนวรรณ** (พระนคร: โรงพิมพ์สุริยินทร์, 2510), หน้า 18/7-18/8.

<sup>56</sup> แนวความคิดของกลุ่มนี้ที่ว่ามีลักษณะอนุรักษนิยม เป็นเรื่องที่น่าจะศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวความคิดของอีกสองกลุ่มดังกล่าว

<sup>57</sup> ประกาศเลิกธรรมเนียมหมอบคลานเป็นโค้งสี่ระยะ. **จดหมายเหตุพระราชกิจรายวัน**, หน้า 181.

<sup>58</sup> พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์. **เจ้าพระยาภาณุวงศ์**, เล่ม 1, หน้า 71

<sup>59</sup> พระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์. **สมเด็จพระมหาสมณเจ้า**, หน้า 86, 94 และหน้า 100.

<sup>60</sup> Ibid., หน้า 96. <sup>61</sup> Ibid., หน้า 93.

<sup>62</sup> Ibid., หน้า 94. <sup>63</sup> Ibid., หน้า 98.

<sup>64</sup> Ibid., หน้า 100-101.

<sup>65</sup> พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์. **เจ้าพระยาภาณุวงศ์**, เล่ม 1, หน้า 100.

<sup>66</sup> Ibid., หน้า 111.

<sup>67</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. “พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน,” **เอกสารการเมือง**, หน้า 72.

<sup>68</sup> สงบ สุริยินทร์. **เทียนวรรณ**; มนัญญา ธนะภูมิ, ก.ส.ว.กุลสาร (กรุงเทพมหานคร : สยามคิงดอมคาสตร์แห่งประเทศไทย, 2525).

<sup>69</sup> สงบ สุริยินทร์. **เทียนวรรณ**, หน้า 16/4-16/5.

<sup>70</sup> Ibid., หน้า 11/11.

<sup>71</sup> “เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103,” **เอกสารการเมือง**, หน้า 45, 46-50.

<sup>72</sup> Ibid., หน้า 53.

<sup>73</sup> พระดำริของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์. “Confidential Notes,” p. 71.

<sup>74</sup> ดูรายละเอียดในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. “พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247.” **เอกสารการเมือง**, หน้า 62-66.

<sup>75</sup> Ibid., หน้า 65.

<sup>76</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราพระอักษร. “เรื่องกระทรวงสมัยเก่า,” **ชุมนุมพระนิพนธ์สมเด็จพระกรม-**

**พระยาดำรงราชานุภาพ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2534), หน้า 103.

<sup>77</sup>เดช บุญนาค. **การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458**, แปลโดย ภรณ์ กาญจนสุทธิ ปราวณี จัตรพลรักษ์และคณะ เป็นบรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 66-171; เดช บุญนาค, ขบถ ร.ศ. 121 (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2530).

<sup>78</sup>Quote in Nigel Brailey. **Two Views of Siam on the Eve of the Chakri Reformation**, p.37.

<sup>79</sup>“Sanderson Minute of August 17, 1894.” *Ibid.*, pp37-38. รายงานของบุคคลทั้ง 2 คนมีในหนังสือนี้

<sup>80</sup>*Ibid.*, pp. 21-22.

<sup>81</sup>พระองค์เจ้าปฤษฎางค์. **ประวัติย่อนายพันเอกพิเศษ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ แต่ประสูติ พ.ศ. 2392 ถึง 2472**, เล่ม 1 (พิมพ์ในงานการบำเพ็ญพระกุศลเสด็จ พระชันชาครบ 78 ฤกษ์ย่างเข้า 79 ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2472; กรุงเทพฯ 2472 และพิมพ์ขึ้นใหม่เพื่อเป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหลวงเอนกนัยยาภิ (ม.ร.ว.นารถ ชุมสาย); กรุงเทพมหานคร, 2513).

<sup>82</sup>*Ibid.*, p.85.

<sup>83</sup>*Ibid.*, p 70.

<sup>84</sup>ดูรายละเอียดใน “Confidential Notes,” **Two Views**, pp. 49-79.

<sup>85</sup>ดูรายละเอียดใน Robert L. Morant, “Strictly Private and Confidential Memorandum,” **Two Views**, pp.85-111.

<sup>86</sup>Prince Pritsdang, “Confidential Notes” **Two Views**, p.70.

<sup>87</sup>Nigel Brailey. **Two Views**, p.31, 33.

<sup>88</sup>*Ibid.*, p.1.

<sup>89</sup>W.T. Stead. Review of Reviews of August 1893, quoted in *Ibid.*, p.2.

<sup>90</sup>Gustav Rolin-Jaequemyns. “Memorandum on the present state of relation (s) between Siam and France,” **Gustav Rolin-Jaequemyns**, pp. 26-30.

<sup>91</sup>Tips, **Gustav Rolin-Jaequemyns**, p. 215.

<sup>92</sup>*Ibid.*, p. 218.

<sup>93</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีรับสั่งขอมรับกับนายโรเบิร์ต เคิร์ค แพทริก (Robert Kirkpatrick) ว่าที่ปรึกษาทั่วไปชาวเบลเยียม ดูรายละเอียดใน Tips, **Gustav Rolin-Jaequemyns**, p. 212.

<sup>94</sup>*Ibid.*, p.215.

<sup>95</sup>“พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี แก่ความในศาลาที่มีในคามแผ่นดิน,” เอกสารการเมือง, หน้า 130-32 และ “พระราชดำรัส...ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน,” เอกสารการเมือง, หน้า 98-99.

<sup>96</sup>“พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี,” เอกสารการเมือง, หน้า 129.

<sup>97</sup>*Ibid.*, หน้า 130.